

Aila-Leena Matthies, Mari Kattilakoski, Niina Rantamäki

# Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta

KAMPA-hankkeen Tutkimus- ja kehittämisraportti I

9  
2011

# Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta

KAMPA-hankkeen Tutkimus- ja kehittämisraportti I



Julkaisusarja:  
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 9/2011

Julkaisija:  
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, YTR

Ulkoasu:  
John Zetterborg

Kannen kuva:  
Marko Kylmä

Taitto:  
Anita Pesola/Juvenes Print

Painopaikka:  
Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere 2011

ISSN 1238-6464  
ISBN 978-952-227-570-7 (painettu)  
ISBN 978-952-227-571-4 (verkkojulkaisu)

# Sisällysluettelo

Tiivistelmä .....	5
Sammandrag .....	6
Summary .....	7
Esipuhe .....	8
1. Johdanto .....	10
2. Tutkimuksen teoreettinen ja käsitteellinen pohja .....	14
2.1 Maaseutu .....	14
2.2 Hyvinvointipalvelut .....	16
2.3 Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys .....	18
2.4 Hankkeen arvopohja ja sen suhde yhteiskunnallis-poliittisiin päävirtauksiin .....	20
3. Olemassa olevia kansalaislähtöisiä toimintamalleja maaseudun palveluissa .....	25
3.1 Kansalaisosallistuminen nykyisissä rakenteissa .....	26
3.2 Yksittäiset toiminnot kansalaistahojen tuottamina .....	28
3.3 Useat tehtävät paikallisyhteisön tuottamina .....	30
3.4 Laaja lähidemokratia lähipalvelujen pohjana .....	31
4. Kenttäkartoitus osallistavana toimintatutkimuksena .....	33
4.1 PAR-tutkimusmenetelmästä .....	33
4.2 Tutkimusalueiden valikoituminen tiedotuksella .....	36
4.3 Tutkimuskohteeksi kahdeksan erilaista aluetta .....	37
4.4 Tiedon kerääminen vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa .....	37
4.4.1 Työkokoukset .....	37
4.4.2 Kysely .....	40
4.4.3 Viranomaispalaverit .....	40
4.5 Arvio kartoitusvaiheen toteutuksesta .....	41
4.5.1 Hankkeen onnistumiset palautteen mukaan .....	42
4.5.2 Esiin nostetut hankkeen epäkohdat ja jatkokehittämisen paikat .....	42
4.5.3 Ajatuksia jatkokehittämiseen .....	43
4.5.4 Tutkimusmenetelmän ja tutkijoiden roolin arviointia .....	43
5. Alueiden kehittämistarpeet ja mahdollisuudet .....	45
5.1 Kuntaliitoksen ja isäntäkuntamallin Kokkola – kaupungin ja maaseudun yhdistävä palvelurakenne .....	46
5.1.1 Kuntaliitoksen tähänastiset vaikutukset palveluihin vähäisiä – tulevaisuus huolettaa .....	46
5.1.2 Kansalaisosallistumisen vahva perinne mahdollisuus myös palveluissa .....	47
5.1.3 Voimavarojen yhdistämisestä resursseja palvelujen kehittämiseen .....	48
5.2 Seitsemän maaseutukunnan yhteistoiminta-alue JYTA .....	49
5.2.1 Totuttelua uusiin palvelurakenteisiin .....	49
5.2.2 Aktiiviset kyläläiset yhteisöllisen palvelutuotannon mahdollisuus .....	51
5.2.3 Palvelujen kokonaisvaltaisuus kehittämisen ytimessä .....	51
5.3 Järvi-Pohjanmaa - kaikkien kuntapalvelujen yhteistoiminta-alue .....	53
5.3.1 Kuntalaisten näkemyksille kaivataan lisää tilaa .....	53
5.3.2 Kehittämistä eri sektoreiden ja toimijoiden voimavaroja yhdistämällä .....	54
5.4 Rautalampi yhteistoimintaa etsimässä .....	55
5.4.1 Lähipalvelujen tulevaisuus puhuttaa .....	56
5.4.2 Uusia avauksia ja ideoita palvelujen kehittämiseen ja turvaamiseen .....	57

5.5 Peruspalvelukuntayhtymä Kallio – uusi yhteistyöorganisaatio alkutaipaleella .....	58
5.5.1 Palvelujen yhdenmukaistamista ja uusien mallien etsimistä .....	58
5.5.2 Kehittämisen painopisteinä ennaltaehkäisevät toimenpiteet .....	59
5.6 Uuden hyvinvointikuntayhtymän kynnyksellä oleva Raahen kaupunki .....	60
5.6.1 Kasvava huoli ihmisten ja alueiden eriarvoistumisesta .....	60
5.6.2 Uusia mahdollisuuksia kolmannen sektorin ja kunnan kehittyvästä yhteistyöstä .....	62
5.7 Tornio – kaupunki ja sen kylät .....	63
5.7.1 Tornion palveluissa paljon hyvää sekä kehitettävää .....	64
5.7.2 Toimiva vuorovaikutus palvelujen kehittämisen keskiössä .....	65
5.8 Itä-Lappi – pitkien etäisyyksien toimintamallia etsimässä .....	66
5.8.1 Väestön vähenemisen ja palvelujen keskittymisen noidankehä .....	66
5.8.2 Kehittämisen painopisteinä kyläpalvelut ja monituottajamalli .....	67
5.9 Yhteenveto kartoituksesta: huolen, kehittämisen ja osallistumisen kohteet .....	69
5.9.1 Kartoituksen tulokset tiivistettynä .....	69
5.9.2 Kehittämistarpeiden tulkinta kansalaisosallistumisena ja vaikuttamisena .....	71
5.9.3 Arvioita tulosten luotettavuudesta ja yleistettävyydestä .....	73
5.9.4 Poliitiikan arviointi: kehittämissuunnitelmien eteneminen Kaste-ohjelmaan .....	74
6. Kansalaisosallistumisen merkitys maaseudun hyvinvointipalveluissa: muutos alhaaltapäin kohti sosiaalisesti kestävästä kehityksestä? .....	77
6.1 Globaali ja paikallinen kansalaisaktiivisuus toimivat samaan suuntaan .....	77
6.2 Kestävän kehityksen maaseutu – kestävän kehityksen hyvinvointipalvelut .....	79
KAMPA-hankkeen KÄSIKIRJA - Miten tästä eteenpäin? .....	81
1. KAMPA-hankkeen tavoitteet ja sisällöt Kaste-ohjelmassa .....	83
1.1 Hankkeen perustiedot .....	83
1.2 Tavoitteet .....	83
1.3 Muut Kaste-ohjelman hankkeet sekä kehittämis- ja tutkimushankkeet .....	83
1.4 Hankkeen toteuttaminen .....	84
1.4.1 Hankkeen valtakunnalliset sisällölliset toteuttamiskohteet .....	84
1.4.2 Osahankkeiden toteuttamispainopisteet .....	85
1.4.3 Hankkeen valtakunnallisesti tavoiteltavat tulokset .....	87
1.5 Hankkeen täsmennetty organisointi- ja henkilöstösuunnitelma .....	88
1.5.1 Hallinnointi .....	88
1.5.2 Ohjausryhmä ja alueelliset yhteistyöryhmät .....	88
1.5.3 Työntekijät ja tehtäväkuvat .....	88
1.6 KAMPA-hankkeen toteutus .....	89
2. Miten edetä kohti kansalaislähtöistä ja asiakkaita osallistavaa kehittämishanketta? .....	90
2.1 KAMPA-hankkeen lähtökohtia .....	90
2.1.1 Toiminnan ja tutkimuksen vuorovaikutus .....	90
2.1.2 Kylien ja kaupunginosien hyvinvointisuunnitelmat .....	90
2.1.3 Miten ulottaa osallistuminen koskemaan päätöksentekoa? .....	91
2.1.4 Koko hankkeen sisäinen yhteydenpito ja tiedotus .....	91
2.2 Kansalaislähtöinen osallistuva toimintatutkimus; yhteisen suunnitelman tarkistus .....	91
2.3 Olemassa olevien voimavarojen ja kokemusten tunnistaminen ja tunnustaminen .....	92
2.4 Kylät, (entis)kunnat, yhteistoiminta-alueet – mikä on paras kansalaisosallistumisen ja lähipalvelujen yksikkö? .....	92
2.5 Mistä ihmisiä mukaan? .....	93
2.6 Yhteisen neuvonpidon menetelmiä .....	94
Lähteet .....	97

# Tiivistelmä

<b>Julkaisija</b> Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä	<b>Julkaisun nimi</b> Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta	
<b>Julkaisusarja</b> 9/2011	<b>Ilmestymisajankohta</b> Lokakuu 2011	
<b>ISSN 1238-6464</b>	<b>ISBN 978-952-227-570-7</b> (painettu) <b>ISBN 978-952-227-571-4</b> (verkkojulkaisu)	<b>Kokonaissivumäärä</b> 100
<b>Tekijä</b> Aila-Leena Matthies Mari Kattilakoski Niina Rantamäki	<b>Avainsanat</b> hyvinvointipalvelut, kansalaisosallistuminen, maaseudun kehittäminen, yhteisöllisyys	

## Julkaisun kuvaus

Kun sosiaali- ja terveyspalvelut keskittyvät yhä suurempiin yksiköihin ja etääntyvät paikallistasolta, kansalaiset tulevat syrjäytetyksi palvelujaan koskevasta päätöksenteosta ja osallistumisesta. Palvelujen merkitys paikalliselle demokratialle ja yhteisöllisyydelle voidaan menettää ja syntyy palveluvajeiden ohella myös uutta demokratiavajetta. Euroopassa onkin levinnyt uudenlainen yhteisöllisyys ja kansalaisosallistumiseen perustuva ajattelu, partisipatorismi, joka haastaa hyvinvointipalvelujen yksipuolista kilpailuttamista, keskittämistä ja asiantuntijavaltaisuutta. Tämä teos raportoi, kuinka vastaavaa ajattelua voidaan soveltaa Suomessa. Pilottikohteena ovat maaseudun hyvinvointipalvelut, joille nykyinen kehityssuunta asettaa ehkä suurimmat haasteet, mutta joissa toisaalta yhteisöllisiä toimintatapoja on jo ennestään hyödynnetty laajasti.

Teos perustuu Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys maaseudun hyvinvointipalveluissa (KAMPA) – nimisen hankkeen kartoitusvaiheen tutkimustuloksiin. KAMPA-hankkeen tavoitteena on varmistaa maaseudun lähialvelujen säilymistä kehittämällä niihin radikaalisti toisenlaisia, kansalaisosallistumiseen ja yhteisöllisyyteen perustuvia toimintatapoja. Kartoitusvaihe toteutettiin Jyväskylän yli-

opistossa, Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksessa vuonna 2009–2011 ja sen kohteina oli kahdeksan kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen aluetta Pohjanmaalta, Pohjois-Suomesta sekä Sisä-Savosta. Hankkeessa sovellettiin osallistuvan toimintatutkimuksen menetelmää ja aineisto on koottu pääosin paikkakunnilla pidetyistä kansalaisfoorumien kaltaisista työkokouksista. Kansalaisilta, päättäjiltä ja viranomaisilta kysyttiin, millaisia tarpeita ja mahdollisuuksia he tunnistavat paikallistasolla kansalaislähtoisemmälle hyvinvointipalvelujen kehittämiseksi ja mitä toimintoja on mahdollista tuottaa paikallisyhteisöissä. Vastaukset kohdistuvat kolmelle palvelujen ulottuvuudelle. Ensinnäkin on kysymys palvelujen demokraattisesta hallinnasta, jossa kansalaiset haluavat enemmän suoraa vuorovaikutusta, mahdollisuuksia vaikuttaa ja tulla kuulluksi. Toiseksi koko palvelujärjestelmän läpäiseväksi toiminta-ajatuksiksi halutaan johdonmukaisesti kansalaislähtöisyyttä. Lisäksi kansalaiset haluavat itse osallistua ja vaikuttaa palvelujen tuottamiseen monin eri tavoin. Näistä kaikkien alueiden yhteisistä tavoitteista laadittiin hankkeessa kullekin alueelle omat konkreettiset kehittämiskohteet, joita voidaan soveltaa alueiden palveluiden kehittämisessä. Tuloksia sovelletaan KASTE-ohjelmasta rahoitettavassa jatkohankkeessa kolmella valtakunnallisella kansalaislähtöisten ja yhteisöllisten palvelujen pilottialueella.

# Sammandrag

<b>Utgivare</b> Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen	<b>Publikation</b> Utveckling av landsbygdens välfärdstjänster genom medborgardeltagande och gemenskapsorientering	
<b>Seriens nummer</b> 9/2011	<b>Utgivningsdatum</b> Oktober 2011	
<b>ISSN 1238-6464</b>	<b>ISBN 978-952-227-570-7</b> (häftad) <b>ISBN 978-952-227-571-4</b> (PDF)	<b>Sidantal</b> 100
<b>Forfattare</b> Aila-Leena Matthies Mari Kattilakoski Niina Rantamäki	<b>Nyckelord</b> Välfärdstjänster, medborgardeltagande, landsbygdsutveckling, gemenskapsorientering	
<b>Beskrivning av publikationen</b>		
<p>När social- och hälsovårdstjänsterna koncentreras i allt större enheter och fjärras från lokalnivån utsluts medborgarna från deltagandet och beslutsfattandet i ärenden som rör socialtjänster. Tjänsternas betydelse för lokal demokrati och gemenskapsorientering kan gå förlorad och förutom brist på service uppstår även brist på demokrati. I Europa har en ny typ av verksamhetstänkande spridit sig, så kallad participatorism. Detta tänkande grundar sig på en gemenskapsorientering och ett medborgardeltagande som utmanar ensidig konkurrensutsättning, centralisering och expertvalde inom välfärdstjänsterna. Denna publikation redogör för hur ett motsvarande tänkande kunde tillämpas i Finland. Som pilotfall står landsbygdens välfärdstjänster där man redan tidigare i en stor utsträckning utnyttjat gemenskapsorienterad verksamhet men som kanske är mest utsatt för den pågående utvecklingstendensen.</p> <p>Publikationen grundar sig på forskningsresultat av en kartläggningsfas i forskningsprojektet Medborgardeltagande och gemenskapsorientering i landsbygdens välfärdstjänster (KAMPA). Syftet med KAMPA-projektet är att behålla landsbygdens närtjänster genom att införa radikalt annorlunda tillvägagångssätt som baseras på medborgardeltagande och gemenskapsorientering. Kartläggningsfasen genomfördes vid Jyväskylä universitet, Kockola universitetscenter Chydenius under åren 2009-2011 i åtta kommunala social- och hälsovårdsområden i Österbotten, norra Finland och Savolax. Som metod tillämpades deltagande aktionsforskning och forskningsmaterialet insamlades i huvudsak genom medborgarforum i form av arbetsmöten. Medborgare, beslutsfattare och myndigheter tillfrågades om vilka behov och möjligheter på en lokal nivå man kunde identifiera för en mer medborgarorienterad utveckling av välfärdstjänster samt vilka verksamheter man kunde producera lokalt i gemenskapsorienterade sammanhang.</p> <p>Svaren kan indelas i tre dimensioner av välfärdstjänster. För det första framfördes önskemål om en mer demokratisk styrning där medborgarna önskade mer dialog, möjligheter att påverka och att bli lyssnade. För det andra önskades en verksamhetsidé där medborgarorientering tillämpas konsekvent och genomgående i hela servicesystem. Därutöver önskade medborgarna själva delta i och påverka tjänsteproduktionen på olika sätt. Utifrån samtliga områdenas gemensamma målsättningar utformades för respektive område konkreta utvecklingsobjekt som kunde tillämpas vid utvecklandet av tjänster. Resultaten kommer att tillämpas i fortsättningsprojektet inom KAMPA –programmet som omfattar tre nationella medborgar- och gemenskapsorienterade pilotområden.</p>		

# Summary

<b>Publisher</b> Rural Policy Committee	<b>Publication</b> Developing rural welfare services from the base of citizen participation and communities	
<b>Serial number</b> 9/2011	<b>Date of publication</b> October 2011	
<b>ISSN 1238-6464</b>	<b>ISBN 978-952-227-570-7</b> (Printed) <b>ISBN 978-952-227-571-4</b> (PDF)	<b>Number of pages</b> 100
<b>Author</b> Aila-Leena Matthies Mari Kattilakoski Niina Rantamäki	<b>Keywords</b> Welfare services, citizen participation, rural development, community-orientation	

## Description of the publication

In the current situation, where social- and welfare services are centralized in larger units and distanced from the local level, citizens are increasingly excluded from the decision-making and participation concerning their services. The significant impact of services for local democracy and community building can be lost. Besides a service deficit there can emerge a democracy deficit. However, there is a new type of thinking spreading in Europe, called "participatorism". It is contributing to the development of welfare services with strengthening citizen participation, citizen power and community-orientation. In doing so, it is challenging mainstreams of marketisation, centralization and the power of experts in the welfare services.

This publication reports how this kind of participatory approach can be applied in Finland. The welfare services in rural areas are seen in this report as a pilot field, as the current reforms are threatening them the most. In these areas community-based settings and thinking are also traditionally common. The report is based on the results of a "mapping out" – phase in a research and development project called "Citizen participation and community orientation in the rural welfare services" (KAMPA). KAMPA project aims to strengthen the welfare services in Finnish rural areas using models which take citizen participation and community orientation as starting point. The mapping out phase was

carried out by the University of Jyväskylä, Kokkola University Consortium Chydenius and it took place at eight regional units of municipal social and health services in Ostrobothnia, North-Finland and in Savo during the years 2009-2011. In the project Participatory Action Research has been used as the method of research. Almost all data has been collected in local citizen discussion forums. The citizens, the political decision makers and the municipal authorities were asked what kind of needs and opportunities they identify for a more citizen-oriented development of welfare services and which services could be provided together with the local citizens' communities.

The results of the analysis of the discussions can be divided into three dimensions of services. First, citizens are concerned about the democratic governance of services, and they wished more direct communication with systems providing services, more opportunities to influence services and to be heard. Secondly, a consequent change in the overall approach throughout the services towards more user-orientation and involvement was wished by the participants. Finally the citizens also wished to participate as co-producers in the direct provision of services. Out of these three common dimensions of aims, concrete practical plans were developed in each pilot area. The results will be applied in the three regions of social and welfare services, which decided to become pilot areas for citizen participation and community-orientation in the following pilot phase of the project, funded from the National Program for developing social and health services (KASTE).

# Esipuhe

Tämä teos perustuu Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys maaseudun hyvinvointipalveluissa (KAMPA) – nimiseen hankkeeseen, jota on toteutettu Jyväskylän yliopistossa, Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksessa. Tässä tutkimus- ja kehittämishankkeessa etsitään radikaalisti uudenlaista kokonaisvaltaista näkökulmaa maaseudun hyvinvointipalveluihin nimenomaan kansalaisten yhteisöllisistä ja paikallisista lähtökohdista.

Hanke käynnistyi kesällä 2009 Valtioneuvoston asettaman Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) rahoituksella. Hankkeessa on sovellettu osallistavan toimintatutkimuksen menetelmää, jonka mukaisesti hankkeen alussa painopiste oli tiedottamisessa ja mobilisaatiossa eli paikallisten toimijoiden löytämisessä kehittämissyhteistyöhön sekä kehittämistarpeiden ja ideoiden kartoituksessa. Tutkijaryhmä jalkautui kiinnostuneille paikkakunnille kuulemaan kansalaisten tarpeita ja ideoita sekä tapaamaan paikkakunnan viranomaisia ja poliittisia päättäjiä. Huhtikuussa 2010 alkaneessa hankkeen toisessa vaiheessa paikkakuntia tuli hankkeeseen lisää. Tätä vaihetta rahoittivat YTR:n lisäksi Keski-Pohjanmaan liitto ja Kokkolan kaupunki. Paikallisten toimijoiden kanssa edettiin nyt konkreettiseen kartoitukseen ja laajemman kehittämissuunnitelman tekemiseen.

KAMPA-hanke keskittyy kunnan järjestämisvastuulla oleviin sosiaalipalveluihin, terveyden edistämiseen sekä niitä tukeviin palveluihin ja toimintaan. Hankkeessa mukana oleville paikkakunnille laadittiin yhdessä kansalaisten, järjestöjen ja sosiaali- ja terveystieteiden kanssa oma konkreettinen suunnitelma kehittämiskohteista. Niistä koottiin alkuperäisen tavoitteen mukaisesti hakemus kansalliseen sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämissuunnitelmaan (Kaste). Kyse oli ehkä ensimmäisestä tämän ohjelman hankkeesta, joka on rakennettu alhaaltapäin yhdessä kansalaisten ja maaseudun käytännön tason vastuunkantajien kanssa. Toukokuussa 2011 peruspalveluministeri Paula Risikko allekirjoitti päätöksen KAMPA-hankkeen ensimmäisen toteuttamisvaiheen valtionavusta, ja hanke etenee toteutusvaiheeseen lokakuussa 2011.

Hanke on alun alkaen muotoutunut sekä tutkimus- että kehittämishankkeeksi: samalla kun on koottu tietoa kansalaisosallistumisen teoreettisista lähtökohdista, kansalaislähtöisistä palvelumalleista sekä maaseudun palvelujen tilanteesta, on kokoukset lukuisilla eri paikkakunnilla eri toimijoiden kanssa ja etsitty keinoja hyvinvointipalvelujen kansalaislähtöiseen kehittämiseen. Maaseudun hyvinvointipalveluja pohtiviin työkokouksiin eli kansalaisfoorumeihin osallistui eri paikkakunnilla yhteensä noin 220 henkilöä. Hankkeen aikana on järjestetty Kokkolassa kaksi valtakunnallista seminaaria, joissa on sekä hahmotettu laajempaa yhteiskunnallista ja kansainvälistäkin näkökulmaa kansalaisosallistumisen välttämättömyyteen maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämisessä että kuuluu lukuisia innostavia esimerkkejä jo olemassa olevista käytännöistä. Seminaareihin osallistui yhteensä yli 80 ihmistä ja niistä kerrottiin myös laajasti tiedotusvälineissä.

Hanke on verkostoitunut maaseutututkijoiden ja -kehittäjien (MUA-verkosto), maaseudun kehittämissuunnitelmien (Leader-toimintaryhmät), kansalaistoiminnan tutkimuksen (Jyväskylän yliopisto, KANS-verkosto) kanssa ja sillä on läheiset yhteydet alueellisiin sosiaalialan osaamiskeskukseen, sosiaalityön ja sosiaalipalvelujen tutkijakouluun sekä maakuntien hyvinvointistrategiatyöhön. Kansainvälistä tietämystä on haettu Ruotsista Taalainmaalta, sillä hankkeessa on luotu yhteistyösuhteet Dalarnas Högskolaan. Erityisesti yhteiskunnallisen yrittäjyyden osalta hankkeella on yhteydet Iso-Britanniaan, kansalaisosallistumisen tutkimuksen osalta puolestaan Saksaan. Kesällä 2010 ilmestyi KAMPA-mallivihko, joka on saavuttanut suuren suosion. Pieneen vihkoseen on koottu konkreettista tietoa kymmenistä Suomessa jo olemassa olevista tavoista parantaa yhteisöllisellä ja kansalaislähtöisellä tavalla ihmisten arkea erityisesti maaseudulla. Vihkonen on saatavissa myös sähköisessä muodossa KAMPA-hankkeen sivuilta, jotka löytyvät osoitteesta [www.chydenius.fi](http://www.chydenius.fi).

Hankkeen käynnistyessä sen nimeksi muotoiltiin KAMPA-lyhenne, joka hieman itseironisestikin viittaa projektiyhteiskunnan outoon hankenimistöön. KAMPA:sta on kuitenkin tullut vähitellen tutkimusalueilla tunnettu tavaramerkki. Olipa sanomalehti Keskipohjanmaan tekstiviestipalstallakin taannoin ehdotus, että ns. valelääkärit voidaan paljastaa kysymällä heiltä sellaisten termien kuten Kaste, KAMPA ja Paras merkityksiä.

Tämän teoksen taustalla olevan hankkeen tärkeänä kannustajana, tukijana ja ohjaajana on ollut ohjausryhmä, jossa ovat olleet edustettuina Keskipohjalaiset Kylät ry (Esa Erkkilä), Sosiaali- ja terveysministeriö (Pentti Kananen), Valtionvarainministeriö (Markku Mölläri), Kokkotyö-Säätiö (Margita Lukkarinen), Kokkolan kaupunki (Jouko Klemola), SonetBotnia (Pirjo Knif), Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry (Tuula Peltoniemi) sekä Kokkolan yliopistokeskus Chydenius (tämän raportin kirjoittajat). Lisäksi ohjausryhmän kokouksiin ovat asiantuntijoina osallistuneet Keski-Pohjanmaan liiton (Kauppi Virkkala) ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän Hyvinvointipalvelut teemaryhmän edustajat (Katja Ilmarinen). Haluamme sydämellisesti kiittää heitä korvaamattomasta sparrauksesta hankkeen eri vaiheissa. Samoin esitämme parhaat kiitokset rahoittajille: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmälle, Keski-Pohjanmaan maakuntaliitolle ja Kokkolan kaupungille. Suurin kiitos kuuluu kuitenkin niille lukuisille paikallisille osallistujille, kyläläisille ja kuntien vastuunkantajille, jotka ovat osallistuneet KAMPA-hankkeen keskusteluihin ja tilaisuuksiin, rohkaistuneet kertomaan mielipiteensä, pitäneet yhteyttä, järjestäneet tilaisuuksia, jakaneet tietoa ja käyneet sitkeitä neuvotteluja hankkeen etenemiseksi omissa kunnissaan. Kaikilla mukana olleilla paikkakunnilla hanke ei tässä vaiheessa edennyt Kaste-ohjelmaan, mutta on lupa toivoa, että kehitystyö kansalaisosallistumisen vahvistumiseksi etenee jossakin muodossa myös näiden alueiden palveluissa.

Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta on hankkeena ja verkostomaisena toimintana edennyt tärkeään välivaiheeseen. Siitä syystä on tärkeää julkaista nyt kirjallisessa muodossa myös laajempaan käyttöön

- tämänhetkinen tietämys maaseudun hyvinvointipalvelujen tilanteesta
- analyysimainen yhteenveto kartoitusvaiheen tuloksista ja koetusta prosessista
- yhteinen käsitys tavoitteista ja sisällöistä, mihin palvelujen ja kansalaisosallistumisen kehittämisessä jatkossa tähdätään
- konkreettisia hahmotelmia askeleiksi, miten kansalaisten mukaantulo ja asiakkaiden osallistuminen hyvinvointipalveluissa voi edetä.

Toivomme, että tämä julkaisu voi palvella laajemminkin kaikkia niitä, jotka ovat kiinnostuneita maaseudun, kansalaisosallistumisen ja hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta, olipa kyse päättäjistä, ammattilaisista, tutkijoista tai palvelujen käyttäjistä.

Kiitämme Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmää tämän raportin julkaisemisesta ja Maija Siika-ahoa avusta tekstin hiomisessa.

Kokkolassa, syyskuussa 2011

Aila-Leena Matthies  
Mari Kattilakoski  
Niina Rantamäki

# 1. Johdanto

Menossa olevista suomalaisen hyvinvointivaltion ja erityisesti sen palvelujen ennennäkemättömistä muutoksista on vaikea saada tarkkaa ja ajankoh- taista kokonaiskäsitystä. Juuri tällä hetkellä hiotaan suuria ratkaisulinjoja koskien hallinnollisia rakenteita, joiden kautta sosiaali- ja terveyspalvelut tullaan järjestämään. Riippumatta ratkaisun lopputuloksesta maaseudun palvelujen hallinto tulee keskittymään isompiin yksiköihin ja etäännyttämään paikallistasolta. Vaarana on, että samalla myös kansalaiset tulevat syrjäytetyksi palveluun koskevasta päätöksestä ja osallistumisesta. Kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriö on linjannut, että riippumatta palvelurakenteista kaikkien kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulee taata.

Tämän julkaisun läpikulkevana kysymyksenasetteluna on tutkia käytännön kehittämistyöstä käsin, miten kansalaiset ja palvelujen käyttäjät voivat omalla toiminnallaan varmistaa hyvinvointipalvelujen saatavuutta. Lähtökohta-oletuksena on, että palvelujen uudistamisessa kansalaiset itse ovat voimavara. Useissa Euroopan maissa kehitetään nyt johdonmukaisesti kansalaisten osallistumiseen perustuvia toimintakäytäntöjä. Niiden tavoitteena on kansalaisten ja palvelujen käyttäjien nostaminen tasavertaisiksi kumppaneiksi asiantuntijoiden rinnalle. Kansalaisten ja asiakkaiden vahvempi osallistuminen palvelujen suunnitteluun ja toteutukseen nostaa palvelujen laatua laajentamalla näkökulmia ja tuomalla kokemustietoa ammatillisen tiedon rinnalle. Yhteinen tekeminen ja verkostoituminen palvelujen käyttämisen kautta edistävät myös sosiaalista hyvinvointia, yhteenkuuluvuutta ja keskinäistä huolenpitoa. Kun kansalaiset kokevat voivansa vaikuttaa omaa arkeaan koskeviin palveluihin, heidän aktiivisuutensa ja vastuullisuutensa yhteisistä asioista kasvaa. Tällöin on kyse koko yhteiskunnan demokratian uudistamisesta alhaaltapäin.

Julkaisun taustana ovat toteutuneet tai toteut- massa olevat kunta- ja palvelurakennemuutosten jälkeiset sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamis- mallit (esim. kuntayhtymä, isäntäkuntamalli, kun- taliitos, yhteistoiminta-alue). Peruslähtökohtana hankkeessa on, että nyt luotuja malleja tulee voida arvioida ja kehittää edelleen, koska palvelujen

käyttäjän näkökulma on jäänyt tähänastisessa pro- sessissa varsin marginaaliseksi. Hyvinvointipalve- luja ja sosiaalipoliittisia strategioita tarkastellaan tässä julkaisussa keskeisenä osana paikallistason kestävästä taloudellisesta, kulttuurista ja sosiaalista kehityksestä. Hyvinvointipalvelujen toimivuus on tärkeä tekijä kansalaisten vertaillessa vaihtoehtoisia asuinpaikkoja asuinviihtyvyyden, turvallisuuden ja arjen sujuvuuden kannalta. Toisaalta hyvinvointi- palvelut ovat yksi määrällisesti kasvavista ja strat- egisesti merkittävimmistä taloudellisista tekijöistä maaseudulla. Hyvinvointipalvelut voivat olla myös tärkeä kulttuurinen ja poliittinen tekijä sosiaalisen pääoman ja paikallisen demokratian elävöittäjänä sekä kansalaisten yhteisöllisen vastuun rakentajana.

Kaikkein eniten palvelujen rakennemuutos ja saa- tavuusongelmat koskevat maaseutua. Toisaalta on syytä olettaa, että maaseudulla on vielä jäljellä joitakin sellaisia perinteisiä vahvuuksia, joita halutaan pelastaa ja vahvistaa myös uusien rakenteiden sisällä. Vaikka maaseudun yhteisöllisyyttä ei pidä romantisoida ja se voi olla myös ahdistavaa, hyvin- vointipalvelujen näkökulmasta yhteisöllisyydessä on merkittävää vastuun kantaminen toisista, mutta myös hyvinvointia lisäävä yhteinen tekeminen. Pai- kalliset keskinäisen huolenpidon ja kestävän talou- denpidon rippeet on syytä poimia osaksi uudenlaista kansalaislähtöistä palvelukulttuuria. Maaseudun kekseliäisyys ja perinteet voivat olla edelläkävijöitä myös muualla. Siksi maaseudulla luotujen kansa- laisten osallistumiseen perustuvien toimintamallien kehittymistä kannattaa seurata laajemminkin. Onhan kaikkialla – asutuksen koosta riippumatta – kipeä tarve toimivista, kustannustehokkaista ja osallisuutta tukevista tavoista, joilla varmistaa ihmisten arjen sujuvuus.

Tämän julkaisun taustalla oleva KAMPA-hanke sai itua Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksen ja Keski- Pohjanmaan ammattikorkeakoulun vuonna 2008 toteuttamasta sosiaalisten innovaatioiden ideakil- pailusta. Keskipohjalaisia pyydettiin yksinkertaisesti ehdottamaan, mitä he pitävät sosiaalisina innovaa- tioina. Ideakilpailun hyvin erilaisista vastauksista saattoi tunnistaa yllättävän paljon yhteisiä piirteitä. Lähes kaikille niille ideoille, joita kilpailuun osallis- tuneet ihmiset pitivät sosiaalisesti innovatiivisina, oli yhteistä yhteisöllisyys, sektorirajojen ylittymi- nen, luonnonmukaisuus ja konkreettisuus, pieni

mittakaava, matala kustannustaso ja yksinkertainen organisaatio. Tämä tulos sai järjestäjät uskomaan, että maaseudulta on todella mahdollista löytää perusteellisemmankin kehittämisen arvoisia ideoita ja jo toimivia käytäntöjä.

Maaseudun sosiaalityötä tarkastelleesta pro gradu -tutkimuksesta (Ruotanen 2008) puolestaan voi tunnistaa maaseudun sosiaalityön erityispiirteinä kokonaisuusien hallitsemisen, kulttuurisen ymmärryksen, juurevan paikallisuuden sekä ns. toiseuden tuottamisen välttämisen. Jälkimmäisellä tarkoitetaan sitä, että maaseutupaikkakunnilla ihmiset hahmottavat itsensä ja toisensa helpommin osaksi ”samaa ihmisheimoa”, oli paikka kyseessä työntekijä tai asiakas. Kysymys kuuluu, miten tällaisia sosiaalisen yhteenkuuluvuuden eli koheesion, piirteitä voidaan säilyttää, vaikka pienten maaseutukuntien sosiaalipalvelut organisoidaan uudelleen.

Ideaalitapauksessa osallistava hyvinvointipalvelujen malli rakentuu alhaaltapäin yhteisöllisen toimintakulttuurin varassa, jossa kansalaiset luovat yhdessä asiantuntijoiden kanssa ammatillisia ja yhteisöllisiä, sektorirajat ylittäviä palveluja. Palvelujen painopiste on kokonaisvaltaisessa ennaltaehkäisyssä ja matalakustanteisissa lähipalveluissa. Jo palvelujen neuvotteleva, eri osapuolia vastuuttava organisoitumistapa elävöittää paikallista demokratiaa. Verrattaessa nykyisiin, usein objektivoiiviin toimintamalleihin, osallistavan toimintamallin ydin on siinä, että kansalaiset itse ovat täysivaltaisia toimijoita – eivät vain palvelujen käyttäjiä, asiakkaita tai kohteita. Pohjimmiltaan on siis kysymys arvoista ja ihmiskäsityksestä, jota palveluissa toteutetaan.

Tämän teoksen lähtökohtana on syvä huoli maaseudulla asuvien ihmisten hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta ja toisaalta vahva usko siihen, että kansalaisosallistumisessa ja yhteisöllisyydessä on käyttämättömiä voimavaroja palvelujen pelastamiseksi. Tai jopa enemmän: uudenlaisen, demokraattisen paikallisen palvelukulttuurin edelläkävijäksi. Tutkimuksen tarkoituksena on siis vastata seuraavaan pääkysymykseen:

Miten hyvinvointipalveluja voidaan kehittää kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta erityisesti maaseudulla?

Tätä pääkysymystä täydentävinä alakysymyksinä ovat:

Miten kansalaisosallistumisen, maaseudun ja hyvinvointipalvelujen ajankohtaiset haasteet liittyvät toisiinsa ja konkretisoituvat tutkimusalueilla?

Millaisia tarpeita ja mahdollisuuksia kansalaiset, päättäjät ja viranomaiset tunnistavat paikallistasolla kansalaislähtöisemmälle hyvinvointipalvelujen kehittämiselle; mitä palveluja ja toimintoja on mahdollista tuottaa omaehtoisesti paikallisyhteisöissä ja mitä tukea siihen tarvitaan?

Julkaisu rakentuu siten, että sen alussa perehdyimme kolmeen tutkimus- ja kehittämiskohteen keskeiseen käsitteeseen ja niistä parhaillaan käytävään keskusteluun. Onhan kansalaisosallistumisella, maaseudulla ja hyvinvointipalveluilla kullakin omat vahvat tutkimus- ja kehittämistraditionsa. Tämä tutkimus kohdistuu niiden leikkauspisteeseen. Emme kuitenkaan pyri jäsentämään tyhjentävästi hyvinvointipalvelujen, maaseudun ja kansalaisosallistumisen tutkimuksellista keskustelua. Koska julkaisun tavoitteena on ensisijaisesti tukea käytännön kehittämistyötä, rajaudumme ottamaan kustakin tutkimusteemasta vain sellaisen ajankohtaisen keskustelun kärjen, joka yhdistää sen kahteen muuhun teemaan. Hyvinvointipalveluja tarkastelemme esimerkiksi maaseudun kautta ja kansalaisosallistumista hyvinvointipalvelujen näkökulmasta. Toisessa luvussa jäsenämme hankkeen arvopohjaa ja asetamme hyvinvointipalvelujen lähestymistavat – sen valtavirran ja osallistavan mallin – rinnakkain maaseudun kehittämisen keskustelulinjojen kanssa.

Tämän lyhyen teoreettis-käsitteellisen päivityksen jälkeen teemme laajemman katsauksen siihen, millaisia kansalaisosallistumista ja yhteisöllisyyttä ilmentäviä tapoja tuottaa palveluja tai organisoida ihmisten arkea on Suomessa jo olemassa. Tämä luku pohjautuu hankkeen kehittämistyön tueksi laadittuun KAMPA-mallivihkkoon. Kansalaisten osallistumista, vaikuttamista ja yhteisöllisyyttä hyvinvointipalveluissa voidaan kehittää monella eri tasolla. Se voi olla asiakas- ja kansalaisnäkökulman johdonmukaista vahvistamista nykyisten palvelujen sisällä kaikkia toimintoja läpäisevänä periaatteena. Yksittäisiä palveluja voidaan tuottaa myös paikallisyhteisön voimin yhteisötalouden, eli osuuskuntien ja

yhdistysten sekä paikallisten pienyritysten toimesta. Tällöin palveluista vastaava kunta tai -yhtymä sopii verorahoitteisten palvelujen tuottamisesta paikallistasolla. Laajempaan rakenteelliseen muutokseen edetään silloin, kun paikallisyhteisö vastaa useista eri palveluista. Tällöin voidaan ylittää sektori- ja ammattirajoja sekä yhdistää eri sukupolvien palveluja ja erilaisia toimintoja paikallisesti. Laajimmillaan kansalaisosallistuminen ja vaikuttaminen ovat silloin, kun keskitetyn hallinnon tasapainoksi rakennetaan erilaisia paikallisdemokratian muotoja, jotka voivat itse vastata osasta palveluja. Tämä katsaus olemassa oleviin osallistumismalleihin toimii varsinaisen empiirisen kartoitusvaiheen ja kentälle menon taustoitukseksi.

Neljännessä luvussa kuvaamme, miten tämän julkaisun kohteena oleva empiirinen kartoitus- ja suunnitteluvaihe on toteutettu sekä arvioimme sitä. Osallistavaa toimintatutkimuksellista menetelmää soveltaen tutkimus on edennyt paikallistason toimijoiden ehdoilla alhaaltapäin ja on nyt kartoituksen jälkeisessä vaiheessa, jossa on nimetty alustavasti yhteiset tavoitteet ja onnistuttu hankkimaan rahoitusta niiden toteuttamiseen. Toimintatutkimuksellinen lähestymistapa on soveltunut mainiosti yhteyteen, jossa tutkimus ja kehittäminen sekä myös osallistaminen ovat erottamattomina kietoutuneet toisiinsa.

Varsinainen empiirinen tutkimus perustuu KAMPA-hankkeen kartoitus- ja suunnitteluvaiheessa koottuun aineistoon kahdeksalta tutkimusalueelta. Kuvaamme kutakin tutkimusaluetta luvun 5 alussa. Sen jälkeen analysoimme kultakin alueelta kartoituksessa esiintyneet kehittämistarpeet sekä myös kansalaislähtöisten palvelujen kehittämisideat ja voimavarat. Kahdeksan alueen analyysi on hyvin yksityiskohtainen, koska tavoitteena on antaa mahdollisimman konkreettinen kuva siitä, miksi ja miten palveluja on kehitettävä uudella tavalla. Luvun loppuun kiteytämme yleisemmällä tasolla, mihin ulottuvuuksiin kahdeksan alueen kehittämistarpeet ja ideat kohdistuvat. Vaikka keskustelut eri paikkakunnilla olivat hyvin erilaisia, ja esille nousi laaja kirjo ihmisten mielestä tärkeitä asioita, löytyy niistä paljon yhteneväisyyksiäkin. Kymmenet erilaiset tarpeet ja ehdotukset eri paikkakunnilta suuntautuvat kaikki kolmeen eri ulottuvuuteen:

- palvelujen hallinnan demokratisoimiseen ja läpinäkyvyyteen,
- asiakaslähtöiseen ja kansalaisosallistumista tukevaan ajatteluun koko palvelujärjestelmässä yksittäisestä asiakastilanteesta lähtien sekä
- konkreettiseen palvelutuotantoon, johon kansalaiset osallistuvat vastaten siitä itse osittain tai kokonaan.

Näitä kolmea tasoa voi siis pitää tutkimuksemme välituloksina ja vastauksena tutkimuksemme pääkysymykseen. Ne myös jäsentävät jatkohankkeen suuntautumista. Luvun 5 lopussa teemme yhteenvetoon kartoitusvaiheen tuloksista nimenomaan kehittämistarpeiden ja ideoiden näkökulmasta. Samassa yhteydessä käymme myös arviointikeskustelua hankkeen tähänastisesta toteutuksesta. Tässä apuna on eri vaiheessa koottu palaute tutkimus- ja kehittämisprosessiin osallistujilta, mutta myös tutkijoiden oma itsearviointi. Luvun tarkoituksena on antaa – myös muiden verrattavien hankkeiden toimijoille – välineitä oppia tehdyistä virheistä, ja tunnistaa niitä ehtoja, jolla osallistava toimintatapa saattaa edetä. Yhteisöllisyyttä kun ei voi toteuttaa kaavamaisesti mallintamalla, eikä osallistumista voi ”tilata” saati ”tuottaa”, vaan niillä on ihan omat lakinsa, joihin innokkainkin tutkija tai määrätietoisin kehittäjä joutuu nöyrästi alistumaan. Mutta avoimuus ja prosessien irtipäästäminen kannattaa ja open-end -tyyppiseen kehittämistyöhön heittäytyemisellä on puolensa.

Luku 6 on teoreettisempi keskusteleva loppuluku, jossa tulkitsemme koko kartoitusvaihetta ja sen tuloksia laajemmasta näkökulmasta. Otamme arvioinnin kriteeriksi jo eri yhteyksissä julkisuudessa tutuksi tulleen kestävä kehityksen keskustelun. Tulkitsemme yhtäältä globaalista sosiaalipoliittisesta liikehännästä tehdyn tutkimuksen kautta, mihin laajempaan ilmiöön aineistossa esiin nousseet kansalaisten huolet ja osallistuminen liittyvät.

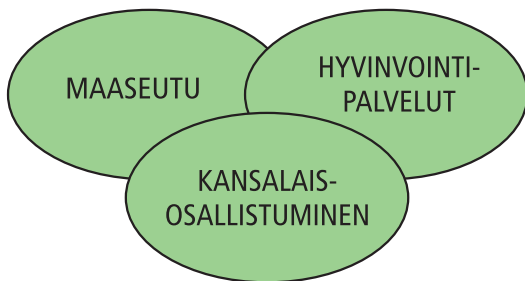
Julkaisu sisältää myös erillisen, käsikirjatyyppisen osion. Sen tarkoituksena on kiteyttää hyvin käytännöllisellä tasolla se, miten Kaste-rahoitteisessa hankkeessa mukana olevien alueiden on tarkoitus pilotoida uudenlaista tapaa varmistaa maaseudun hyvinvointipalveluja kansalaisosallistumisen pohjalta. Käsikirjaosa

sisältää otteita Kaste-ohjelmaan sisältyvästä KAMPA-hankkeen seuraavasta vaiheesta. Lisäksi käsikirja-osassa esittelemme maaseudun hyvinvointipalvelujen kansalaislähtöisen kehittämisen käytännön askeleita ja yksittäisiä menetelmällisiä malleja. Pyrimme siinä

vastaamaan mahdollisimman konkreettisesti ja erilaisia askelkuvioita esitellen siihen kysymykseen, miten yleensäkin ja erityisesti KAMPA-hankkeessa voidaan siirtyä osallistavasta kartoitus- ja suunnitteluvaiheesta osallistavaan pilotointivaiheeseen.

## 2. Tutkimuksen teoreettinen ja käsitteellinen pohja

Tässä teoksessa raportoitava toimintatutkimuksellinen hanke nojautuu teoreettisesti ja käsitteellisesti kolmeen eri keskusteluun ja tutkimustraditioon. Kyse on ensinnäkin maaseututematikasta ja maaseudun kokonaisvaltaisen kehittämisen haasteista. Toiseksi hankkeen konkreettisen kehittämiskohteen eli hyvinvointipalvelujen ja erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen myötä kyse on sosiaalipoliittisesta, sosiaalityön ja hyvinvoinnin tutkimusalaan sekä niiden ajankohtaisiin keskusteluihin liittyvästä suomalaisesta ja kansainvälisestä teemasta. Kolmanneksi hanke ammentaa lähestymistapansa ajankohtaisesta yleiseurooppalaisesta demokratian murroksesta ja sen tutkimuksesta. Siinä kansalaisosallistuminen ja palvelunkäyttäjien vaikutuksen lisääminen nähdään itseisarvoisina edistettävinä asioina, mutta myös välttämättöminä reitteinä yhteiskuntien ja palvelujärjestelmien demokratian uudistamiseksi. Hankkeen viitekehys tutkimuksen ja toiminta-alueiden näkökulmasta on esitetty kiteytettynä kuviossa 1.



Kuvio 1. KAMPA-hankkeen teoreettiset ja tutkimukselliset viitekehukset

Näiden kolmen aiheen leikkauspisteenä piirtyy kiinnostava ja dynaaminen kehittämisen ja tutkimuksen kohde, eli maaseudun hyvinvointipalvelut kansalaisosallistumisen areenana. Tässä luvussa jäsenämme raportin teoreettisena kivijalkana näiden kolmen tutkimussuunnan ja käsitteistön ajankohtaisinta sisältöä. Lisäksi analysoimme hankkeen arvopohjaa suhteessa ajankohtaiseen yhteiskunnalliseen keskusteluilmapiiiriin Suomessa.

### 2.1 Maaseutu

Suomi on yksi maaseutuvaltaisimpia OECD-maita (OECD:n maaseutupolitiikan maatutkinnot: Suomi, 2008), vaikka maamme asutus onkin keskittynyt ja aluerakenne tiivistynyt viimeisten vuosikymmenten aikana. 1990-luvun lopulta lähtien muuttoliike ja väestönkasvu ovat kohdistuneet erityisesti suurille kaupunkiseuduille väestön vastaavasti vähentyessä erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen harvaanasutuilta alueilta. Toisaalta yhdyskuntarakenne kaupunkien ympärillä on hajautunut ja vapaa-ajan asuminen laajentunut sekä pinta-alallisesti että määrällisesti. Entistä useampi kaupunkilainen omistaa kakkosasunnon maalta, ja osa-aikainen asuminen on yleistynyt erityisesti harvaan asutulla maaseudulla. (Ponnikas, Korhonen, Kuhmonen, Leinamo, Lundström, Rehunen & Siirilä 2011, 12–16; Maaseudun Tulevaisuus 11.5.2011.)

Suomalaista maaseutua määrittääkin sen moninaisuus sekä toisaalta vapaa-ajan kasvava merkitys. Maaseutupoliittisesti Suomen maaseutualueita tyypitellään harvaan asuttuun maaseutuun, ydinmaaseutuun ja kaupunkien läheiseen maaseutuun. Luokittelukriteereinä käytetään paitsi asuttuja nelikilometriruutuja myös mm. alkutuotannon osuutta elinkeinoista, nettomuuttoa ja huoltosuhdetta (Malinen, Keränen & Keränen 2004, 12; Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009, 17). Tärkeää on myös tiedostaa, että useat kaupungit sisältävät laajoja maaseutualueita tai voivat olla käytännössä jopa kokonaan maaseutua. Viime vuosina toteutettujen kuntaliitosten myötä yhä useampi maaseutualue on sulautunut osaksi kaupunkia, muodostaen kaupunkien reuna-alueilla laajoja maaseutualueita. Suomesta voitaisiinkin entistä useammin puhua maaseutukaupunkien maana.

Yhteiskunnalliset ja sosioekonomiset muutokset heijastuvat eri maaseutualueille eri tavoin. Kaupunkien läheisellä maaseudulla hyvinvointi on monilla mittareilla mitattuna maamme korkeinta, kun taas harvaan asuttua maaseutua koskettavat useat negatiivisen kehityksen haasteet. Esimerkiksi luonnollinen väestönkehitys on negatiivisinta harvaan asutulla maaseudulla ja suotuisinta kaupunkien läheisellä maaseudulla (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2007, 9–10). Niin ikään suomalaisten hyvinvoinnissa on maaseututyyppeihin pohjautuvia eroja – harvaan asutulla maaseudulla koetaan eniten puutteita

hyvinvoinnissa ja myös pitkäaikaissairastavuus on maamme korkeinta (Karvonen & Kauppinen 2008, 280–283).

Maaseudun rakenteellisten muutosten rinnalla on huomionarvoista Sitran julkaiseman Maamerkit -barometrin tulokset, jotka osoittavat monipaikkaisuuden olevan vahvistumassa. Ihmiset asuvat, tekevät työtä, harrastavat ja käyttävät palveluja yhä useammilla paikkakunnilla. (Haukkala, 2011). Yhä useampi suomalainen kokee olevansa monipaikkainen ja maaseudulla olevan kasvava merkitys hänen elämässään ja arjessaan.

Maaseudun moninaisuudesta ja määrittelyn vaikeudesta riippumatta kunta- ja palvelurakenneuudistus koskettaa erityisesti maaseutualueita. Pienten maaseutukuntien on pitänyt solmia kuntaliitoksia tai yhteistoimintasopimuksia saavuttaakseen Parolain vaatimukset 20 000 asukkaan väestöpohjasta palvelujen järjestämiseksi (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007)). Tämä on merkinnyt paitsi hallinnon ja päätöksenteon keskittymistä ja etäännyttämistä paikallistasolta, myös palvelujen alueellista yhdenmukaistamista ja karsimista. Toteutetut kuntaliitokset ovat osoittaneet erityisesti kyläkoulujen ja terveyskeskuspalvelujen joutuneen usein lakkautettavien palvelujen listalle (Leinamo, 2011).

Hallinnollisillakaan uudistuksilla ei kuitenkaan voida vaikuttaa siihen, että väestö ikääntyy nopeimmin maaseutualueilla heikentäen kuntatalouksia ja huoltosuhdetta myös tulevaisuudessa. Tämä on yhtälö, joka pakottaa etsimään uusia joustavia ratkaisuja palvelujen turvaamiseksi ja tuottamiseksi väestöpohjaltaan harvaan asutuilla ja ikärakenteeltaan vanhenevilla maaseutualueilla.

Alueiden hallinnollisista muutoksista huolimatta, ja toisaalta juuri siksi, tulee maaseutualueiden elinvoimaisuuden ja palvelujen turvaamiseksi kehittää uusia ratkaisuja ja yhteistoimintamuotoja. KAMPA-hankkeessa katsotaan, että kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden vahvistaminen palvelurakenteissa luo osaltaan uusia mahdollisuuksia hyödyntäessään paikallista osaamista ja yhteisöllisiä resursseja.

Suomen siirryttyä 1990-luvulla toteutetun aluepolitiikan uudistuksen myötä ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan nousi myös aluepolitiikan keskeiseksi ohjaa-

vaksi periaatteeksi omaehtoisuus. Maaseutualueiden kehittämisessä siirryttiin niin ikään toimintatapaan, joka painottaa paikallista aloitteellisuutta, kansalaisten omaa aktiivisuutta ja paikallisista tarpeista nousevaa kehittämistä (Leader-ohjelma). Tämä on muuttanut maaseudun kehittämistä merkittävästi: paikallishallinnon rooli on kaventunut ja vastaavasti kansalaistoiminnan rooli vahvistunut – kehitysvastuuta on siirretty kunnilta alueen asukkaille ja yhteisöille.

Maaseudun kehittämisessä kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys ovat korostuneet jo pidemmän aikaa. Erityisesti siirtyminen Leader-toimintatapaan merkitsi uudenlaista paikallisen aloitteellisuuden ja omaehtoisen kehittämisen mahdollisuutta ja velvollisuutta. Maaseudun omaehtoisen kehittämisen korostumisessa onkin nähtävissä linkki myös laajempaan yhteiskunnalliseen kehitykseen, jonka pyrkimyksenä on suoran demokratian kehittäminen.

Maaseudun kehittämisestä vastaavat toimintaryhmät eli maaseudun alueelliset kehittämissyhdystykset koostuvat kansalaisjärjestöjen, paikallishallinnon, paikallisten yritysten ja alueen asukkaiden edustajista, ja varsinaisina kehittämisen subjekteina toimivat paikalliset yhteisöt (Salmi 2003, 77–80). Kun paikallinen aloitteellisuus ja omaehtoisuus tulevat maaseudun kehittämisen ehdoiksi, edellyttää se maaseutuyhteisöiltä toimintaa, jossa alueen asukkaat toimivat itsenäisesti, tai heidän aloitteestaan saa alkunsa toiminta, jota julkinen valta tukee (Nieminen 2000, 120). Kehittämisestä vastaa näin aikaisempaa laajempi toimijajoukko, jossa keskeisiä ovat kansalaiset itse. Vastaavanlainen kansalaistoiminnan vaade ja sille osoitetut resurssit puuttuvat kaupunkialueilta.

Meneillään oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus koetaan ristiriitaisena suhteessa maaseutualueiden kehittämistä ohjaaviin periaatteisiin ja käytäntöihin, jotka korostavat paikallisuutta, omaehtoisuutta, monitoimijuutta, suoraa demokratiaa ja hajautettua ohjausjärjestelmää. Toisaalta maaseudulla on mahdollisuus toimia palvelurakenneuudistuksessa suunnannäyttäjänä, sillä suuret keskitetyt rakenteet edellyttävät uudenlaisia toimintatapoja ja malleja kansalaisosallistumisen ja demokratian kehittämiseksi. Maaseutualueilla omaksuttu vahva kansalaistoiminnan ja yhteisöllisyyden perinne sekä Leader-toimintatavan kokemukset ja käytännöt voivat olla edelläkävijänä julkisen talouden, yritystalouden ja

yhteisötalouden välisen kumppanuuden rakentamisessa hyvinvointipalveluissa.

## 2.2 Hyvinvointipalvelut

Hyvinvointipalveluilla tarkoitetaan pääosin julkisin varoin kustannettuja palveluja, joiden järjestämisen perusteluna on kansalaisten hyvinvointi. Hyvinvointipalvelujen ytimen muodostavat sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut, mutta niihin liittyvät kiinteästi myös kulttuuri-, liikunta- ja koulutuspalvelut. (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 156.) KAMPA-hankkeessa tarkastelun keskiössä ovat ihmisten päivittäistä elämää tukevat sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelut.

Universalismi eli hyvätasoisten ja kattavien hyvinvointipalvelujen tarjoaminen kaikille kansalaisille on pohjoismaisen hyvinvointimallin – jota myös Suomi on edustanut – keskeinen tavoite. Taustalla on inhimillisten arvojen ohella vaikuttanut ajatus siitä, että samanvertainen kohtelu on tie tasa-arvoiseen ja kansallista eheyttä edistävään ja ylläpitävään yhteiskuntaan. Pohjoismaisissa sosiaalipolitiikka on historiallisesti ollut keskeisin osa kansakuntaprojektia, jonka avulla on rakennettu yhteistä valtiota ja kaikille yhteistä kansalaisuutta. (Anttonen & Sipilä, 2000, 149, 154–155). Universaalit palvelut ovat yhdistäneet erilaisista taustoista ja yhteiskuntaluokista tulevia ihmisiä – näistä ehkä paras esimerkki on kaikille yhteinen perusopetus. Toisaalta kaikkien käytössä olevat ja verovaroin rahoitetut palvelut ovat olleet yhteisen intressin kohde, jota ihmiset ovat sitoutuneet kehittämään ja puolustamaan.

Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut voidaan tarkastella myös oikeuksien näkökulmasta. Suomen perustuslain 19§ mukaan jokaisella, joka ei eri syistä kykene itse hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämän toteutumiseksi on julkisen vallan mm. turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Hyvinvointipalveluja tarjoavan valtion kautta kansalaiset ottavat kollektiivisen vastuun toistensa hyvinvoinnista. Hyvinvointivaltio voidaan tästä näkökulmasta ymmärtää eräänlaisena vastavoimana markkinakapitalismille, jonka luoman eriarvoisuuden rajoittaminen ja tätä kautta sosiaalisen vakauden edistäminen on annettu sen tehtäväksi. (Raunio 2008, 4.). Kärjistetyksi voidaan

sanoa, että kun markkinoiden toimintalogiikka perustuu taloudellisen voiton ja hyödyn tavoittelulle, ohjaa julkisen sektorin toimintaa puolestaan pyrkimys yhteiseen hyvään. Monimuotoistuvassa ja yksilöityvässä yhteiskunnassa yhä suuremmaksi ongelmaksi on kuitenkin muodostunut se, kenen toimesta ja miten tämä ”yhteinen hyvä”, tai riittävät palvelut, voidaan ylipäättään määritellä. Ja toisaalta – kuinka valmiita kansalaiset ovat tähän määrittelyyn kollektiivisesti sitoutumaan.

1990-luvulta alkaen hyvinvointipalveluja koskevaa keskustelua ovat universalismin ja oikeuksien sijaan yhä enemmän alkaneet hallita julkisen sektorin supistamiseen ja veroasteen alentamiseen tähtäävät tavoitteet. Niiden saavuttamiseksi tarjotaan taloustieteen suosimia keinoja kuten tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämistä hyvinvointipalvelujen uudistamiseksi. Ohjelmallisen muodon nämä pyrkimykset ovat saaneet nk. uusi julkishallinto - eli New Public Management -ajattelussa (NPM), joka rantautui suomalaiseen julkishallintoon Iso-Britannian kautta. NPM on merkinnyt liiketaloudesta tuttujen hallintakäytäntöjen ja palvelujen tuottamistapojen käyttöönottoa enenevissä määrin myös julkisten palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. (Möttönen & Niemelä 2005, 34.)

Sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen yhteydessä onkin jouduttu keskustelemaan siitä, mitkä ovat julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevia palveluja, kuka niihin on oikeutettu ja miten ne voidaan tuottaa mahdollisimman kustannustehokkaasti. Palvelutuotannon kilpailuttaminen ja yksityisten palveluntuottajien ilmestyminen julkisten palvelujen rinnalle niitä täydentämään ja osin myös korvaamaan on ollut keskeinen osa tätä kehitystä. Kun hyvinvointivaltiossa ajattelussa kansalaisten osallisuuden ajateltiin toteutuvan demokraattisen luottamushenkilöhallinnon ja professionaalisen asiantuntijuuden kautta, korostaa markkinaliberalismi yksilön omaa vastuuta sekä pyrkimyksiä vähentää riippuvuutta kahlitsevista ja kontrolloivista julkisista palveluista.

Maaseudun näkökulmasta edellä esitettyyn kehitykseen ja ajattelutavan muutokseen liittyy useita haasteita, joista keskeisin on ihmisten perustarpeisiin liittyvien arvojen ja tarpeiden jääminen taloudellisten tehokkuusvaatimusten alle. Tehokkuus on parhaiten saavutettavissa siellä, missä palvelujen kysyntä ja

niiden tarjonta asettuvat suhteessa toisiinsa optimitasolle. Harvaan asuttujen maaseutualueiden kohdalla tämän yhtälön toteuttaminen on haastavaa johtuen sekä ihmisten erilaisista elämäntilanteista, yksilöllisistä palvelutarpeista, vanhusvoittoisesta väestökehityksestä, kuntatalouden heikentymisestä että osin myös nykyisestä sektoroituneesta palvelujärjestelmästä. Harvaan asutuilla alueilla, joissa välimatkat ovat pitkiä ja asiakaspohja vähäinen, palvelujen tuottaminen ei houkuttele myöskään yksityisiä palveluntuottajia. Keskeinen kysymys onkin, kuinka löytää tasapaino universaalien palvelujen sekä sen poliittisen välttämättömyyden kesken, että palveluja pyritään suuntaamaan sinne, missä tarve tai riski sosiaaliseen syrjäytymiseen on suurin (Manthorpe & Livsey 2009, 12).

Ratkaisuja edellä kuvattuihin ongelmiin on lähdetty hakemaan uudistamalla kunta- ja palvelurakennetta. Uudistuksen keskeisin tavoite on muodostaa sellainen organisaatorakenne, joka on riittävän toimintakykyinen turvamaan kuntalaisille heidän tarvitsemansa perus- ja erityispalvelut. (Kananaja, Niiranen & Jokiranta 2008, 80.) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmien kehittämisen yhtenä ohjenuorana on toiminut Kuntaliiton määrittelemä jako lähi-, seutu- ja laajan väestöpohjan palveluihin. Taustalla on ajatus siitä, että palvelut voidaan saatavuuden ja tavoitettavuuden perusteella jakaa erilaisiin luokkiin, jotka määrittelevät sen, kuinka lähellä ihmistä palvelu tulisi tuottaa, tai kuinka helppoa niiden saavuttamisen pitäisi olla. Lähipalvelut ovat ihmisen päivittäiseen arkeen tiiviisti kytköksissä olevia palveluja, jotka on tarkoituksenmukaisinta tarjota mahdollisimman lähellä ihmisiä tai jopa hänen kotonaan. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi neuvolatoiminta, lasten päivähoito, kotipalvelu ja palveluasuminen. Seudulliset (kuten yleislääkärin vastaanotto ja vanhusten laitoshoido) sekä etenkin laajan väestöpohjan palvelut (kuten erikoissairaanhoido ja sosiaalipäivystys) edellyttävät puolestaan enemmän erityisosaamista ja -resursseja, eikä niiden tarve ole yleensä päivittäistä tai jatkuvaa. Tästä syystä näitä palveluja voidaan tarjota keskiteytysti. Seudullisten palvelujen kohdalla tavoitteena on, että ne ovat suhteellisen vaivattomasti saavutettavissa joko omalla kulkuneuvolla tai julkisilla liikennevälineillä. Laajan väestöpohjan palvelujen kohdalla ratkaisevassa asemassa on ammatillinen osaaminen ja palvelun tuottamisen edellyttämät erityisresurssit. (Kuntaliitto 2009; Zitting & Ilmarinen 2010).

Maaseutu-perspektiivistä ajankohtainen kysymys on, mitä meneillään olevissa uudistuksissa tulee tapahtumaan ihmisten päivittäiseen elämään kiinteästi nivoutuville lähipalveluille. Nämä universaalisti tarjottavat ja suhteellisen matalan kustannustason palvelut ovat olleet säästösyihin vedoten 1990-luvun alun lamasta lähtien keskeinen karsinnan kohde. Tämä on puolestaan näkynyt seudullisesti ja valtakunnallisestikin tuotettavien erikoistuneiden ja kustannuksiltaan korkeampien palvelujen lisääntyneenä käyttönä. Vaihtoehto on ollut huono niin palveluja käyttävien kansalaisten kuin pääasiallisesti niiden rahoituksesta vastaavien kuntien näkökulmasta. Esimerkkejä painopisteen siirtymisestä ennaltaehkäisevästä toiminnasta korjaavaan on lukuisia: lastensuojelun huostaanotot perheiden kotipalvelun sijaan, vanhusten laitosauminen päiväkeskusten ja kotihoidon sijaan, nuorten laitoshoido nuorisotyön sijaan jne. Suuri kysymys onkin se, miten niukkenevan talouden ja lisääntyvän palvelutarpeen parissa painiskelevat kuntaorganisaatiot löytävät riittävästi resursseja ja rohkeutta panostaa lähipalvelujen kehittämiseen ja ennaltaehkäisevään työhön akuutin rahatarpeen painoutuessa erikoispalvelujen kustantamiseen?

Toinen kiinnostava tekijä liittyy siihen, miten lähipalvelun käsite tullaan tulevien vuosien aikana tarkemmin määrittelemään. Perustuslaissa puhutaan kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta yksilöön ja hänen vakaumuksensa liittyvien ominaisuuksien perusteella sekä myös oikeudesta valita oma asuinpaikkansa. Se, miten nämä oikeudet tulevaisuudessa kytkeytyvät keskusteluun maaseudun asukkaiden riittävästä sosiaali- ja terveyspalveluista, on juuri nyt päivänpolttava. Kolmantena, eikä suinkaan vähäsimpänä, esiin nousee kysymys hyvinvointipalvelujen ja demokraattisen yhteiskunnan välisestä suhteesta. Kuten edellä todettiin, on julkisia palveluja tuottavan hyvinvointivaltion rakentaminen ollut pitkälti myös kansakuntaprojekti. Julkisten palvelujen vetäytyminen, niiden ulkoistaminen liikesopimuksin jopa ylikansallisten yhtiöiden tuotettavaksi, jollei ihan katkaise, niin ainakin mitä suurimmissa määrin heikentää kansalaisia ja suomalaista yhteiskuntaa yhdistäviä siteitä.

Ihmisyhteisöjen taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset ehtodot omaehtoiselle arjen sujuvuudelle edustavat toisenlaista kokonaisvaltaista kansalaislähtöistä hyvinvoinnin ajattelua. Tämä näkökulma jää

tunnistamatta sekä perinteisessä asiantuntijavaltaisuudessa että markkinaliberalistisessa pärjäämisen politiikassa. Kun uudet monialaiset palvelukonseptit pyrkivät vastaamaan ihmisen arjen moninaisuuteen ja elämäntilanteiden monimutkaisuuteen, on vähintäänkin oikeutettua toivoa, että ne voisivat tehdä tilaa myös kansalaisosallistumiselle.

## 2.3 Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys

Kansalaisosallistumisella on aina ollut keskeinen merkitys läntisissä demokratioissa – tarkoittaahan sana demokratia nimenomaan kansan valtaa. Kansalaisosallistumisen ja vaikuttamisen kanaviksi ovat vakiintuneet ns. edustuksellisen demokratian elimet. Keskeiset yhteiset päätökset tehdään paikallistasolla, kansallisesti ja nyt myös Euroopan unionissa kansanedustuslaitoksissa parlamentarismin ydinajatuksen mukaan. Ne säättävät oman toimivaltansa puitteissa lait tai muut normit, joiden mukaan yhteiskunnan tulee toimia. Näiden yhteydessä toimii joka tasolla lisäksi neuvottelevia ja päätöksentekoa tukevia asiakohtaisesti erikoistuneita elimiä, kuten neuvostoja, lautakuntia ja työryhmiä, joihin valitaan demokraattisesti kansalaisten edustajia. Edustuksellisen demokratian eli politiikan ohella kansalaisilla on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kansalaisjärjestöjen kautta eli kansalaisyhteiskunnassa. Järjestöt voivat joko itse organisoida erilaisia asioita tai painostaa edustuksellista järjestelmää tarttumaan tärkeinä pitämiinsä asioihin.

Tällä hetkellä useat asiantuntijat ovat sitä mieltä, että mainitut edustuksellisen ja järjestäytyneen suoran demokratian kanavat eivät enää ole riittäviä, ja että länsimaaisessa demokratiassa on menossa jokin muros. Ongelmana onkin, miten näivettyneet perinteinen poliittinen järjestelmä hallintokoneistoinen kykenee vastaamaan spontaaniin, alhaalta lähtevään kansalaisosallistumiseen, joka ottaa itselleen aivan uusia muotoja eikä kanavoidu vain perinteisiin yhdistyksiin.

Edustuksellisen demokratian rinnalle on kehittynyt lukemattomia uudenlaisia suoran demokratian ja kansalaisosallistumisen muotoja, joiden tutkimus on yksi keskeisiä ajankohtaisia tutkimusaiheita eri tieteenaloilla. Yhteisenä nimittäjänä uusille suunta-

uksille voidaan pitää ns. deliberatiivisen demokratian käsitettä (ks. esim. Tykkyläinen 2008). Käsitteen juuret ovat jo antiikin ajan Kreikan kaupunkivaltion torikokouksissa, joissa kaikki vapaat miehet saivat osallistua suoraan julkiseen neuvonpitoon yhteisistä asioista. Viime aikoina lähes kaikki nimekkäät kansainväliset yhteiskuntatieteilijät tuntuvat julkaisseen jotakin deliberatiiviseen demokratiaan liittyvää. Esimerkiksi Jürgen Habermasin kommunikaatiivisen järjen teoria, Ulrich Beckin neuvotteluyhteiskunta tai pyöreän pöydän demokratia koskevat tätä. Deliberatiivisen demokratian käsitteen voisikin kääntää suomeksi julkisesti neuvottelevaksi tai pohtivaksi demokratiaksi. Tällä viitataan erilaisiin uusiin kansalaisten ryhmiin, jotka eivät halua välttämättä syrjäyttää edustuksellista demokratiaa vaan täydentää ja valvoa sitä erilaisilla suoran demokratian keinoilla. Nämä voivat olla esimerkiksi mielenosoituksia tai sosiaalisen median kautta tapahtuvaa painostusta. Itse tiivistäisimme käsitteen mottoon: ”Meillä ei ole tällä pallolla, tässä kylässä muita mahdollisuuksia, kuin neuvotella toistemme kanssa”. Siihen sisältyy myös ajatus siitä, että yhä moniarvoisemmassa ja heterogeenisemmässä yhteiskunnassa ei ole vain yhtä totuutta, vaan erilaisia näkökulmia asioihin. Niiden on kuitenkin parempi neuvotella keskenään kuin pyrkiä alistamaan vahvimman kannan alle kaikki muut, kuten edustuksellisessa demokratiassa on mahdollista tehdä. Avoimen julkisen neuvottelun myötä eri osallistujat vasta muokkaavat omia käsityksiään. Uudet ajatukset ja ideat muotoutuvat parhaiten vuorovaikutuksessa, jota ei hallitse osallistujien sitoutuminen etukäteen joihin ryhmäintresseihin.

Roland Roth (2011) lainaa kuuluisaa arvojenmuutosten tutkijaa Inglehartia, jonka mukaan useissa yhteiskunnissa poliittista eliittiä palvova yleisö on vaihtumassa poliittista eliittiä haastavaksi, itsetietoiseksi yleisöksi. Useat yhteiskunnat ovatkin huolestuneina heränneet kehittämään erilaisia kansalaisosallistumisen muotoja. Suomessa tästä näytävien on ollut kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma ja vastaavia ohjelmia on toteutettu käytännössä kaikissa maissakin Länsi-Euroopan maissa.

Kiinnostavaa on, että kansalaisten aseman vahvistaminen on kirjattu myös Suomessa lähes kaikkien ministeriöiden linjauksiin ja strategioihin. Seuraavaan taulukkoon (Taulukko 1) on koottuna läpyleikkauksena näistä:

Taulukko 1. Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyyden tukeminen valtionhallinnon ohjelmissa

MINISTERIÖIDEN ASIAKIRJAT	KESKEISET LINJAUKSET KOSKIEN KANSALAISTEN ASEMAN VAHVISTAMISTA
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2009): Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi - Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2009–2013	kansalaistoiminnan edellytysten ja roolin vahvistaminen kaikilla tasoilla kansalaisjärjestöjen, kyläyhdistysten ja yritysten kanssa luotavat monipalvelukeskukset ja liikkuvat palvelut kansalaistoiminta ja yhteisötalous osana palvelujen tuottamista
Oikeusministeriö (2007): Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti	kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon vuorovaikutuksen parantaminen kunnallisen demokratian edistäminen perustuslain mukaisesti kansalaisten yhteiskunnallisen osallistumisen ja vaikuttamisen edistäminen
Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010): Osaava ja luova Suomi	yksi neljästä keskeisestä näkökulmasta on kansalaisten osallisuuden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy oppiminen osallistumisen kautta kulttuuriosallistumista ja liikuntaa edistetään ja varmistetaan alueellisesti tasa-arvoinen pääsy niihin nuorten aktiivinen kansalaisuus ja sosiaalinen vahvistaminen nuorten kasvu- ja elinoloissa
Sosiaali- ja terveysministeriö (2006): Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestävää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa	viittaa sosiaalisesti kestävä kehityksen kriteereihin, ml. osallistuminen, paikallinen taloudellinen toimeliaisuus ja päätösvalta sekä ennaltaehkäisevä toiminta
Sosiaali- ja terveysministeriö 2010: Terve ja hyvinvoiva Suomi. Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatso 2020	hyvinvointiyhteiskunnassa kaikilla on oikeus parhaaseen mahdolliseen terveyteen, sosiaaliseen hyvinvointiin ja osallisuuteen osallistuminen korostuu työelämässä, yhteiskunnallisessa päätöksenteossa sekä hyvinvointia lisäävässä sosiaalisessa osallistumisessa sosiaali- ja terveyspalveluilla tuetaan kaikkien ihmisten osallistumista osallistumisen tukeminen hyvän yhteiskunnan indikaattori
Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 11.5.2007: Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen – vahvuus uusiin palvelurakenteisiin	täsmentää ohjeita koskien peruskuntien kokonaisvaltaista hyvinvointivastuuta uusissa palvelurakenteissa korostaa, että riippumatta kunnassa valitusta uudesta palvelurakennemallista, kansalaisten osallistumisen mahdollisuudet tulee varmistaa kaikissa vaihtoehtoisissa malleissa
Työ- ja elinkeinoministeriö (2009): Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittiset kehittämistavoitteet	yhteiskunnallisen yrittäjyyden edistäminen erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa
Valtiovarainministeriö (2010): Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana – hallintopoliittikan suuntaviivat vuoteen 2020	kansalaisten osallisuuden ottaminen hallinnon merkittäväksi voimavaraksi; keskeinen osa politiikan ja hallinnon yhteistä tahtotilaa (sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin kansalaiskeskustelun kautta, avoin ja osallistava päätöksenteko, kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen ja paikallisten yritysten ideoiden ja tietojen hyödyntämisen välttämättömyys, sosiaalinen media).

Näin massiivinen kansalaisosallistumisen puolustaminen hallinnon suunnasta ylhäältäpäin on sinänsä positiivinen ilmiö. Jokainen kuitenkin tietää, että julistusten muuttuminen käytännöksi varsinkin tiukassa taloudellisessa tilanteessa on toinen asia. Valtiovallan innostuminen kansalaisosallistumisesta voidaan hie- man kyynisesti tulkita myös yritykseksi ohjata kansalaisia usein tavoin suuressa epävarmuuden tilassa, jota perinteisen politiikan heikkeneminen aiheuttaa. Erityisesti EU:n vahvasta syrjäytymisen vastaisesta inkluusio-linjauksesta voi tunnistaa pyrkimyksen paimentaa kasvavan eriarvoisuuden ja köyhyyden seurauksista kärsiviä kansalaisia yhteiskunnallisesti hyväksyttäviin osallistumismuotoihin. Menossa oleva demokratian ja kansalaisosallistumisen murros, joka lähtee alhaalta päin ja kansalaisliikkeistä, voi parhaimmillaan kuitenkin tuottaa uusia luovia ratkaisuja suuriin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Tämä edellyttää, että törmäyskurssi nykyisten valtarakenteiden kanssa vältetään, ja että järjestelmät ovat aidosti kiinnostuneita antamaan tilaa uusille demokratian muodoille ja kuulemaan niitä.

Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys ovat siis sinänsä arvokkaita demokratian toimivuuden kannalta ja hyvinvointia lisääviä elementtejä yhteiskunnassa. Mutta jos kansalaiset halutaan nähdä aktiivisina toimijoina hyvinvointipalveluissa, tarvitaan aivan uudenlaisia kanavia kaikkien kuntalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Erityisesti palvelujenkäyttäjien eli asiakkaiden kokemustietoa ja asiantuntijuutta pyritäänkin jo monissa yksittäisissä kehittämishankkeissa hyödyntämään. Ammattilaisten osallistava osaaminen ja asiakkaan omaehtoisuuden johdonmukainen tukeminen ovat jo yksilötason palveluissa tärkeitä. Muutoin työskentely ei yleensä johda muutokseen. Kansalaisosallistumisen kautta palvelujen järjestäjät saavat myös ajankohtaista tietoa palvelutarpeiden ennakkointiin.

Yhteisöllisyyden tiedetään lisäävän hyvinvointia, turvallisuutta ja edistävän terveyttä, mutta yhteisöl-

lisyttä on haastava tuottaa keinotekoisesti ulkoapäin. Maaseudullakin yhteisöllisyys jakautuu epätasaisesti. Yksinäisyys erityisesti vanhuksilla on maaseudun arkea, ja nuorten osallisuus voi löytyä ensisijaisesti sosiaalisesta mediasta erityisesti harvaanasutuilla alueilla. KAMPA-hankkeessa on ajatuksena, että yhteisöllisyys on ennen kaikkea paikallista yhteisvastuuta kaikkien asukkaiden hyvinvoinnista ja palveluista ("meiltä meille"), mikä puolestaan lisää yhteisöllisyyttä. Yhteisöllisyys konkretisoituu toiminnaksi yhdessä tekemisenä ja tarpeellisuuden kokemisenä. Hankkeessa onkin tarkoitus vahvistaa yhteisöllisesti tuotettavia palveluja ja yhteisiä sosiaalisia, kulttuurisia ja liikunnallisia toimintamuotoja.

## 2.4 Hankkeen arvopohja ja sen suhde yhteiskunnallis-poliittisiin päävirtauksiin

Tutkimuksemme teoreettis-käsitteellisen taustoituk- sen loppuksi halumme nostaa esiin sen, millaisesta arvopohjasta KAMPA-hanke lähtee, ja mikä on sen suhde tämänhetkiseen yhteiskunnalliseen ilmapiiriin Suomessa. Samalla haluamme ylipäänsä herätellä keskustelua kansalaisosallistumisen, maaseudun ja hyvinvointipalvelujen nykytilaan liittyvistä arvoista. Tarkoitus ei kuitenkaan ole, että jokin tietty ylhäältä määritelty arvopohja, ei edes tutkijoiden oma käsi- tys hyvästä elämästä, tulisi vain vaihdetuksi niiden arvojen tilalle, joita kritisoidaan. Deliberatiivisen, julkisesti neuvottelevan demokratian ajatus on sen sijaan se, että kaikki ihmiset voivat subjektivoitua ja osallistua open-end -tyyppiseen pohdintaan edessä olevien ratkaisujen suunnasta.

Sekä maaseudun että sosiaalipalvelujen kehittämi- sessä on menossa tietynlainen valtavirran ja tämän uudenlaisen ajattelun vastakkain soutu. Esitämme ne seuraavassa taulukossa (Taulukko 2) kärjistäen vastakohtapareina:

Taulukko 2. Maaseudun kehittämisen lähestymistavat (esim. Katajamäki 2007; OECD 2008)

	<b>HALLITSEVA LÄHESTYMISTAPA</b>	<b>UUSI LÄHESTYMISTAPA</b>
<b>LÄHTÖKOHTA</b>	Maa- ja metsätalouden valta-asema suhteessa kokonaisvaltaiseen maaseutupolitiikkaan	Maaseudun ympäristönkäytön, kulttuurin, sosiaalisen elämän, elinkeinojen, palvelujen ja asumisen monimuotoisuus
<b>AJATTELUMALLI</b>	Suuruuden ekonomia ja tehostettu maa- ja metsätalous, keskitetyt hallinto- ja palvelurakenteet	Läheisyyden ekonomia, paikalliset ratkaisut, eettisesti ja ekologisesti kestävä talous
<b>HALLINTAMALLI</b>	Keskitetty hallinto ja globaalit markkinat	Paikallinen hallinto, lähimarkkinat ja lyhyen kierron talous
<b>OLETETTU VAIKUTUS</b>	Maaseudun kokonaisväestön vähentyminen, yhdyskuntarakenteen eheytyminen väestön keskittyessä, taloudellisen tuottavuuden nousu	Maaseudun vetovoimaisuus asumis-, työskentely- ja vapaa-ajan ympäristönä, yhteisötalouden nousu

Samantapaisesti kuin maaseudun kehittämisessä, voidaan myös hyvinvointipalvelujen kehittämissuunnista tunnistaa kaksi ääripäätä koskien paikallisuutta ja osallistumista sekä kestävää kehitystä, kuten seuraava taulukko (Taulukko 3) kiteyttää:

Taulukko 3. Hyvinvointipalvelujen kehittämisen lähestymistavat

	<b>VALLITSEVA UUSLIBERALISTINEN POLITIIKKA</b>	<b>OSALLISTAVA KANSALAIHLÄHTÖINEN POLITIIKKA</b>
<b>LÄHTÖKOHTA</b>	Suurten organisaatioiden rakenne ja standardisoidut keskitetyt ylhäältä johdetut palvelupaketit	Kansalaisten elämäntilanteiden monimuotoisuus lähtökohtana alhaalta lähtevälle luovalle ja joustavalle palvelukulttuurille
<b>AJATTELUMALLI</b>	Palvelun tuottajien ja kansalaisten lähtökohtainen "toiseus" ja erillisyyks: "Meiltä teille" Uusi valikoivuus ja kahtiajako: Riskiryhmille häiriöpalveluita, hyväosaisille markkinalähtöisiä palveluja	Palvelujen demokraattinen omistajuus ja tuottaminen "Meiltä meille"-ajattelutavalla. Uudistuva tasavertaisuus: vastaaaminen monimuotoisiin tarpeisiin yhteistuottajuudella; sosiaalinen oikeudenmukaisuus kansalaisten yhteisen hyvän kulttuurilla
<b>HALLINTAMALLI</b>	Kapeneva edustuksellinen valta, asiantuntijuuden etäisyys kansalaisiin ja asiakkaisiin, palvelunkäyttäjät kuluttajan roolissa, markkinoiden valta	Lähidemokratia ja suora osallistuminen vuorovaikutuksessa edustukselliseen demokratiaan; asiantuntijuus läheisyydestä asiakkaisiin ja palvelunkäyttäjien vahva rooli palvelujen hallinnassa
<b>OLETETTU VAIKUTUS</b>	Julkisten kustannusten rajaaminen tehokkuudella ja leikkauksilla; taloudellinen kasvu suurten yhtiöiden markkinalähtöisillä voitto tavoittelevilla palveluilla	Kustannustehokkuus ennaltaehkäisevällä kokonaisvaltaisella toiminnalla, julkisten palvelujen poliittinen oikeutus kumppanuudella kansalaisten kanssa

Edellisellä sivulla olevissa taulukoissa tiivistyy kärjitetysti vastakkainasettelu vallitsevan kehittämisajattelun ja sitä haastavan, kansalaisnäkökulmaa ja myös kestäväen kehityksen tavoitteita etsivän vaihtoehdoisen kehittämisajattelun välillä. KAMPA-hankkeen teoreettisen perustan eli maaseudun, kansalaisosallistumisen ja hyvinvointipalvelujen tutkimuksellisten keskustelujen ajankohtaiset suuntaukset tiivistyvät näissä kahdessa taulukossa. Ne osoittavat yllättävästikin, miten sekä maaseudun että hyvinvointipalvelujen kehittämisessä koetaan samankaltaisia uhkia. Niitä ovat keskittyminen, ohjautuminen markkinavoimista ylhäältäpäin, yksipuolistuminen ja standardisoituminen. Varsinkin taloudellinen keskittyminen koetaan uhkana omaehtoisuudelle ja omavaraisuudelle sekä maaseudun että palvelujen kohdalla. Yhteisiä ovat kuitenkin myös keskustelussa esillä olevat uudet ajattelumallit, joissa kansalaislähtöisyys, kokonaisvaltaisuus, jatkuva arvokeskustelu, kestävä kehitys ja diversiteetti ovat ensiarvoisia. Vaikka näiden ajattelumallien lähtökohtaisten erojen tiedostaminen on tärkeää, olennaista ei ole niiden vastakkainasettelu. KAMPA-hankkeen kaltainen ajattelu muodostaa uudenlaisen radikaalin haasteen ja kutsun avoimeen neuvotteluun ja pohdintaan, jossa tarkoitus on kuunnella erilaisia argumentteja ja punnita avoimesti myös sellaisia ratkaisuja, jotka tulevat ehkä yllättävästä suunnasta. Juuri tässä mielessä KAMPA-hankkeen ajattelu tarjoaa uudenlaisen lähtökohdan palvelujen kehittämiselle ja demokratian elävöittämiselle.

Kansalaisosallistumisen konkreettinen soveltaminen hyvinvointipalvelujen kehittämisessä kokee monenlaista vastustusta ehkä juuri siksi, että se koetaan jollain tavoin uhkana, tai sen mahdollisuuksia ei vielä tunnisteta. Edellä mainitut vastakkaiset ajattelumallit heijastuvat varsin selkeästi niissä lausunnoissa ja puheenvuoroissa, joilla KAMPA-hankkeen pääsy osaksi kansallista sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisohjelmaa (Kaste) vastustettiin tai puollettiin. Palaamme näihin yksityiskohtaisemmin empiirisen vaiheen arviointiluvussa 5.

Maaseudun kokonaisvaltaisessa kehittämisessä hyvinvointipalveluilla on suurempi merkitys kuin yleensä ajatellaan. Hyvinvointipalvelut ovat yksi nopeimmin kasvava elinkeinoala, kunnallisdemokratian suurin yksittäinen kohde ja koulutettujen naisten keskeisin työllistäjä maaseudulla. Sosiaali- ja terveyspalvelut kannattelevat näin maaseudulla asumisen elämänlankaa monessa mielessä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa kehitetään Suomessa parhaillaan voimakkaasti, mutta kehittämisen tahdipiikkoa heilutetaan ennen kaikkea talouden ja hallinnollisten valtarakenteiden suunnasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon oma arvokeskustelu on julkisuudessa hyvin vähäistä. Esimerkiksi ihmisoikeuksien heikko toteutuminen palveluissa ja kasvava alueellinen eriarvoisuus ovat saaneet hiljaisen hyväksynnän, koska talous ja hallinnonuudistukset ovat niin tärkeitä. Arvokeskusteluun kuuluisi myös sen jatkuva tarkastelu, millaiseen ihmiskäsitykseen palvelut perustuvat. Ovatko toimintatavat ja organisaatiomuodot ihmisiä kohteistavia vai heidän subjektivoitumista, täysivaltaista kansalaisuutta ja toimijuutta tukevia? Miten näitä kauniita tavoitteita ja eettisiä ohjeita päivitetään käytännön työssä? Nämä kysymykset ovat monessa muussa maassa nyt erittäin keskeisiä. Suomessa palvelujen työntekijä on usein eettisesti kovetettu tulosjohtamisen ohjeistuksella ja hän joutuu toteamaan ”Ei ole aikaa kysyä asiakkaan omaa käsitystä, työntekijän pitää päättää toisen puolesta ja totella yhtenäistettyjä ohjeistuksia”. Näin toimitaessa unohtetaan, että osallistamisen vastakohta on manipulaatio ja ihmisen ainutlaatuisuuden väheksyntä. Aina, kun ihmisen minuuden yli kävellään ja hänet saatetaan hyvääkin tarkoittavassa mielessä tahdottomaksi palvelujen kohteeksi, kyse on manipulaatiosta, jolla ei pitäisi olla sijaa sivistyneissä palvelujärjestelmissä. Lähtökohdana kun tulisi aina olla ihmisen oma käsitys tilanteestaan ja ammattilaisen taitava tuki ihmisen omille ponnisteluille. Jos näin ei ole, moni palveluntarvitsija valitsee mieluummin välinpitämättömyyden kuin manipulaation, eli jättäytyy mieluummin palvelujen ulkopuolelle, kuin alistuu omaa itsekunnioitusta loukkaavaan palvelukulttuuriin.

Voidaan myös kysyä, onko kyse yhteisöllisellä tasolla samankaltaisista vallankäytön prosesseista, kun kokonaisten seutukuntien keskeisistä palveluista päätetään keskustelematta niistä avoimesti palvelujen kohteiden kanssa. Lopputulos ei voi olla hyvä, eikä ainakaan yhteisvastuuta ja luottamuksellista yhteistoimintaa rohkaiseva. Sosiaali- ja terveyspalvelujen arvokeskustelu ei rajoitu vain yksittäisten asiakkaiden tai potilaiden kohteluun, vaan onnistuessaan sosiaali- ja terveyspalveluissa on kyse myös yhteisvastuullisuuden tukemisesta paikallisen demokratian ja paikallistalouden muodossa. Vaikka esimerkiksi sosiaalisen pääoman mittaamaton arvo jo tunnistetaan, näitä

arvoja ei ole ehkä huomattu varjella rakenteellisissa uudistuksissa. Vielä ei ole kuitenkaan liian myöhäistä korjata tilannetta.

Sosiaali- ja terveyspalveluilla on myös tärkeä merkitys ns. sosiaalisesti kestäväälle kehitykselle. Esimerkiksi Ruotsissa ja Iso-Britanniassa nähdään, että sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiskunnallisen yrittäjyyden keskeisin arvo ei ole voiton tuottaminen, vaan sosiaaliset ja ympäristölliset arvot. Ei voida liikaa korostaa maaseudun itseisarvoa suomalaisessa hyvän elämän käsityksessä. Tällä tarkoitetaan nimenomaan monimuotoista, myös palveluiltaan tasapainoista ja viihtyisää maaseutua arvona sinänsä, kysymättä mitä se tuottaa.

Monen on kuitenkin vaikea nähdä, miten kansalaisten vahvasti tukema hyvinvointiyhteiskunta voidaan säilyttää maaseudulla. Nykyiset vallalla olevat kehittämisseurannat tuntuvat toimivan päinvastaiseen suuntaan. Jos eri suuntia nimeää esimerkiksi ministeriöiden ajamiin uudistusten mukaan, syntyy kovin toisenlainen kuva kuin yllä kuvatuun arvopohjan kannattelema kestävä kehitys. Tiivistäen: valtionvarainministeriön suunnassa uskotaan suuruuden ekonomiaan ja palveluyksiköiden keskittämiseen, vaikka näiden kokonaistaloudellisuudesta ei ole tutkimuksellista näyttöä. Työ- ja elinkeinoministeriössä nähdään Suomen ratkaisuna julkisen sektorin yksityistäminen ja muita EU-maita rajumpi palvelujen kilpailuttaminen. Myöskään näiden menestyksen kestävydestä ei ole kovin pitävää näyttöä maista, joissa palveluja on kilpailutettu jo pitempään. Sosiaali- ja terveysministeriö panostaa alan tuottavuuteen kehittämällä rakenteita ja ammatillisuutta. Oman tutkimushankkeemme kannalta on vakava havainto, että mikään näistä kehityssuunnista ja ratkaisuista ei ota tarpeeksi huomioon maaseudun hyvinvointipalveluihin liittyviä erityispiirteitä eikä palvelujen merkitystä paikalliselle demokratialle.

Näiden suuntausten täydentäjänä ja haastajana onkin monessa maassa avattu ”neljäs tie”, eli kehityssuunta, joka nojaa kansalaisten osallistumiseen ja paikallisiin toimintamalleihin. Kansalaiset eivät ole siinä vain palvelujen kohteita, joille tuotetaan ylhäältäpäin standardisoituja palveluja. Kansalaiset nähdään tasavertaisina toimijoina ja arjen asiantuntijoina palvelujen kehittämisen eri vaiheissa (co-producers). Neljäs tie on siinä mielessä realistinen, että

se ei lähde tyrmäämään mainittuja vaikutusvaltaisia ajattelumalleja, vaan haastaa niitä radikaalisti löytämään entistä monipuolisemman kehittämiskentän ja mahdollisuuksia uusille keskusteluavauksille hyvinvointipalveluissa. Tämän kriittisen reaalipolitiikan vaatimukset voi kiteyttää seuraavasti:

### *Hallinnollista keskittämistä tulee tasapainottaa paikallisesti organisoituilla lähipalveluilla*

- Palvelujen kilpailuttamisessa on noudatettava sosiaalisesti kestävä kehityksen kriteereitä, kuten kokonaistaloudellista vaikutusta alueelle, paikallisyhteisöllisyyden vahvistumista sekä asiakkaiden ja työntekijöiden vaikuttamismahdollisuuksia
- Tilaaja-tuottajamallin jättämät katvealueet - kuten ennaltaehkäisevät ja yhteisölliset toimet, pienet palvelutarpeet ja tukitoimet, harvaan-asuttujen alueiden lähipalvelut - voidaan tilkitä paikallisyhteisöjen omaehtoisilla kustannusneutraaleilla toimilla
- Ammatillisuuden arvostusta ja osaamista voidaan syventää paikallistuntemuksella ja tasavertaisella kumppanuudella kansalaisten kanssa (esim. kokemustieto, vertaistuki, ryhmä- ja yhteistyö, verkostotyö).

Suomessa ollaan onneksi nyt huolestumassa siitä, kuinka menossa olevat rakenteelliset uudistukset ovat syrjäyttäneet kansalaismielipiteen, vaikka uudistuksen lainsäädännössä on kirjattu keskeiseksi tavoitteeksi alueellinen tasapuolisuus ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. On myös kuulunut yhä voimakkaampia ääniä, joiden mukaan EU:n mittakaavassa poikkeuksellinen Suomen päätös alistaa lähes kaikki palvelut hankintalainsäädännölle ja kilpailutukselle ei ole ehkä aivan onnistunut. Kun hyvinvointipalvelujen kilpailutusta ohjaava lainsäädäntö perustuu markkinoiden vapaan toiminnan logiikalle ja yhtiön voiton maksimoinnille, jää arvioimatta palvelun tuottamisen laajemmät vaikutukset yhteisölliseen hyvinvointiin yhteisen edun näkökulmasta. Kilpailutuksessa hukkuu myös hyvinvointipalvelujen erityinen luonne (ks. esim. Pestoff 2007). Omaksuttu käytäntö vaikeuttaa olennaisesti paikallista yhdistys-

ja osuuskuntapohjaista palvelutuotantoa sekä pienten hoivayritysten toimintaa. Vastaavasti se suosii suuntausta, jossa suuret kansalliset ja monikansalliset yhtiöt voivat ostaa Suomesta isoja palvelukokonaisuuksia. Tämä kehityskulku heikentää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja demokratiaa palveluissa entisestään ja vahvistaakin itse asiassa monopoliasemia.

Päätöksenteon ja palvelujen etäännyessä yhä kauemmaksi palvelujen käyttäjistä ihmisten voimattomuuden tunne lisääntyy ja epäluottamus yhteiskuntaa kohtaan kasvaa. Myös paikallistason osaaminen syrjäytyy ja palvelujärjestelmä on itse yhä avuttomampi suurten haasteiden edessä. Vanhusten turvattomuus ja yksinäisyys, lasten ja nuorten juurettomuus elinympäristössään sekä päihde- ja mielenterveysongelmien kasvu ovat vain esimerkkejä haasteista, joista ei ilman kansalaisten omaa toimintaa selvitä.

Perustuslain takaaman alueellisen oikeudenmukaisuuden pohjalta suomalaisesta maaseudusta on kuitenkin mahdollista tehdä toisenlaisen hyvinvointiyhteiskunnan pilottialue. Siinä painopiste on ennaltaehkäisevissä, yhteisöllistä omaehtoisuutta

ja terveitä elämäntapoja tukevilla toimilla. Kuten jo aiemmin totesimme, on palveluista kärjistetyksi sanottuna säästetty nyt pois melkein kaikki muu paitsi kalleimmat korjaavat erityispalvelut. KAMPA-hankkeen arvopohjan mukaan uskomme, että tätä kustannuskasvua voidaan hillitä kehittämällä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin sopimusperusteista työnjakoa ja siirtämällä painopistettä ennaltaehkäisevään työhön. Yhteistyö edellyttää kuitenkin toimijoiden vuorovaikutusta, aitoa yhteistyöhalua, keskinäistä arvostusta ja luottamusta, jotka rakentuvat useimmiten paikallisesti.

Ainakin paikoitellen maaseudun kehittämiseen on jo syntynyt sellaisia uusia ilmiöitä, joiden puutteesta sosiaali- ja terveyspalveluissa yleensä valitetaan: yhteisöllisyys, yhdyskuntatyö kylätoiminnan muodossa, terveyden edistäminen ja ennaltaehkäisy. Ihmiset ovat kuitenkin väsyneitä jatkuvaa vapaaehtoistoimintaa vaativaan hankemyllälytykseen. Nyt on korkea aika pysähtyä miettimään sitä, miten näitä orastavia tarpeelliseksi nähtyjä toisenlaisia toimintatapoja voidaan vakiinnuttaa osaksi maaseudun sosiaali- ja terveyspalvelujen normaaleja käytäntöjä.

### 3. Olemassa olevia kansalaislähtöisiä toimintamalleja maaseudun palveluissa

Suomalaisella maaseudulla on aina pyritty löytämään ratkaisuja vastaan tulleisiin ongelmiin itse ja yhdessä muiden kanssa. Tästä perinteestä käsin mutta myös lukuisten uudempien innovaatioiden myötä palveluja on maaseudulla jo nyt järjestetty luovilla yhteisöllisillä tavoilla. Kun tavoitteena on kehittää maaseudun hyvinvointipalveluja kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta, on tarpeen tiedostaa näiden jo toimivien mallien olemassaolo. Tästä syystä KAMPA-valmisteluvaiheessa kerättiin konkreettisia käytännön esimerkkejä niistä tavoista, joilla kansalaisosallistumista ja yhteisöllisyyttä on

Suomessa toteutettu maaseudun hyvinvointipalveluissa. Tietoa kerättiin tiedotusvälineistä, tutkimuksista, Internetistä ja erilaisen verkostojen kautta. Kartoitusta ei ole kattava, mutta lähtökohtana on pidetty mahdollisimman laajaa näkökulmaa ja hyvin erilaisten toimintojen dokumentointia. Kerätyn aineiston pohjalta laadittiin KAMPA-mallivihko, jota on levitetty kartoitukseen osallistuneilla paikkakunnilla, jätetty mukaan otettavaksi eri toimipisteisiin kyläkaupoista keskussairaaloihin sekä jaettu eri tilaisuuksissa. Tavoitteena on hyvien käytännön esimerkkien kautta rohkaista ja innostaa kansalaisia hyvinvointipalvelujen kehittämiseen mahdollisimman konkreettisesti. KAMPA-mallivihko on sähköisessä muodossa saatavilla hankkeen Internet-sivuilla.

Kansalaisosallistumista ja yhteisöllisyyttä voidaan luokitella eri tavoin. KAMPA-mallivihkossa päädyimme jäsentämään olemassa olevia esimerkkejä neljälle eri toiminnan tasolle. Seuraava taulukko (Taulukko 4) havainnollistaa tätä luokitusta.

Taulukko 4. Kansalaisosallistumisen eri muotojen skaala hyvinvointipalveluissa

KANSALAIOSALLISTUMINEN NYKYISISSÄ RAKENTEISSA	YKSITTÄISET TOIMINNOT KANSALAISTAHOJEN TUOTTAMINA	USEAT TEHTÄVÄT PAIKALLISTASON TUOTTAMINA	LAAJA LÄHIDEMOKRATIA LÄHIPALVELUJEN POHJANA
Asiakas- ja kansalaislähtöinen yhteinen toiminta-ajatus, palvelujen käyttäjädemokratia, asiakas- ja vertaisarviointi, läheisneuvonpito, vertaisryhmät, järjestöt ja yhteisöllinen toiminta, ennaltaehkäisevä yhteisöllisyys	Paikalliset osuuskunnat, yhdistykset ja yrittäjät palvelujen tuottajina, esim. kyläavustaja, osuuskunnallinen päiväkotitoimi, liikunta- ja kulttuuritoimintoja ja tapahtumia	Paikallisten toimijoiden yhteistyö palvelujen tuottamisessa, esim. Eskolan kylän toiminta-malli, kyläpalvelupäivät, kylätalot monipalvelukeskuksina	Alueelliset toimielimet, aluelautakunta ja kunnan-osabudjetti, kylä- ja kotiseutuneuvostot, kunnan ja kylien kiinteä sopimismenettely eri tehtävistä, kylien itsenäiset kehittämisvarat

Yllä oleva taulukko on käsitettävä enemmän dynaamisena skaalana kuin staattisena luokituksena. Kansalaisosallistumiselle voidaan tehdä siis tilaa hyvin eri tavoin yksittäisistä tapahtumista tai palveluista aina rakenteellisiin paikallisdemokraattisiin ratkaisuihin. Myös kehittämistyössä kansalaisten osallisuus voi edetä samalla tavalla asteittain. Toisaalta tasojen väliset rajat ovat vain teoreettisia ja aktiviteetit voivat

vaikuttaa saumatta niiden ylitse: kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden vahvistaminen nykyisissä rakenteissa voi edistää vaikkapa yhteisötaloudellisten ratkaisujen kehittämistä lähipalvelujen tuottamiseen ja edelleen lähidemokratian vahvistumista. Seuraavassa konkretisoimme osallistumista näillä eri tasoilla valmisteluvaiheessa kerättyjen esimerkkien kautta.

### 3.1 Kansalaisosallistuminen nykyisissä rakenteissa

Jäsennyksessämme ensimmäinen taso esittelee esimerkkejä, joiden kautta kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden lisääminen voidaan toteuttaa nykyisen palvelujärjestelmän puitteissa. Kyse ei siis ole radikaaleista rakenteellisista muutoksista vaan pikemminkin uudenlaisen näkökulman tai ajattelutavan omaksumisesta sekä vanhojen toimintakäytäntöjen kehittämisestä ja täydentämisestä.

#### *Yhteinen toiminta-ajatus*

Toiminta-ajattelun tasolla kyse on siitä, että kansalaisnäkökulmaa ja asiakasosallisuutta sovelletaan johdonmukaisesti läpi koko palveluprosessin aina tarpeen kartoituksesta ja palvelujen suunnittelusta itse palvelutapahtumaan ja sen arviointiin. Eli kaikkea palveluorganisaation toimintaa tarkastellaan siitä näkökulmasta, kuinka kansalaisten osallistumismahdollisuudet on otettu huomioon, ja kuinka niitä voitaisiin voimavarana hyödyntää tai kehittää. Tähän sitoutuminen ja ajattelutavan käytännön toteutus edellyttävät yhteistä ymmärrystä siitä, mitä kansalaisosallistumisella organisaatioissa tarkoitetaan. Yhteisen ymmärryksen varmistamiseksi järjestetään niin palvelujen järjestäjille, tuottajille kuin niitä käyttäville kuntalaisille konkreettisia koulutustilaisuuksia, tiedotusta, säännöllisiä vuorovaikutuksellisia neuvotteluja ja kansalaisfoorumia. Toimintakäytäntöjen kehittämisen rinnalla tavoitteen saavuttaminen edellyttää ammatillisen osaamisen lisäämistä osallistuvissa työmenetelmissä. Kansalaisosallistumisen käytännön toteutumista arvioidaan jatkuvasti keskinäisellä palautejärjestelmällä mm. verkkosivuja hyödyntäen, ja sen toteutuminen otetaan laatuksiteriksi organisaation toiminnan kaikissa vaiheissa.

#### *Palvelun käyttäjien muodostamat toimitukset*

Useissa kunnissa jo toimivat vanhus-, vammais- ja vanhempainneuvostot, nuorisoparlamentit ja nuorten toimintaryhmät, asukasneuvostot, maahanmuuttajaneuvostot sekä erilaiset toimikunnat ja raadit ovat esimerkkejä kansalaisten ja palvelujen käyttäjien osallistumista mahdollistavista toimituksista. Toimintamallia voidaan laajentaa kattamaan myös eri

palveluja – päivähoito, kotipalvelu, lääkärin vastaanotto jne. – perustamalla niiden yhteyteen käyttäjistä koostuva palvelujen toimivuutta arvioiva ja neuvotaantava elin. Nämä toimitukset tukevat palvelujen järjestämistä ja henkilökunnan työtä sekä varmistavat tuotetun palvelun laatua tuomalla esiin käyttäjien näkökulman. Kyse on siis sekä vaikuttamisesta että vastuun jakamisesta. Käytännössä kaikki kyseisen asiakasryhmän palveluja koskevat asiat – palvelujen tarpeen arviointi, suunnitelmat, kehittämiset ja toteuttamiset sekä palvelujen toimivuuden arviointi – toteutetaan yhdessä tämän käyttäjäneuvoston kanssa. (ks. [www.valtikka.fi](http://www.valtikka.fi)).

#### *Kansalaisosallistumiseen pohjautuvat arviointikäytännöt*

Palvelujen arviointiin on kehitetty useita malleja, joissa lähtökohtana ovat asiakkaiden aidot kokemukset ja niihin pohjautuva tieto. Yksi esimerkki näistä on ”alhaalta ylöspäin” -kehittämismalli BIKVA. BIKVA-arviointiprosessi käynnistyy palvelujen käyttäjien ryhmähaastattelulla, jossa osallistujat voivat omin sanoin kuvailla ja tulkita näkemyksiään saamastaan palvelusta. Tämän jälkeen arvioija esittää nämä kuvaukset muille sidosryhmille. Hän voi joko antaa saatujen tulosten pohjalta omasta puolestaan tai vaihtoehtoisesti esittää arviointiprosessista saatujen tietojen perusteella suosituksia ja näin edistää muutokseen johtavaa kehittämisprosessia. Oppimis- ja kehittämistavoite koskee erityisesti kenttätöntekijöitä, mutta ajoittain palvelun kehittäminen edellyttää myös sitä, että johtajat ja poliitikot muuttavat tekemiään ratkaisuja. BIKVA-arvioinnin tavoitteena on kyseenalaistaa ja kehittää olemassa olevia käytäntöjä ja toimintatapoja. Mallin etuna on paremman yhteisymmärryksen saavuttaminen siitä, miten asiakkaat kokevat ongelmansa ja miten palveluja tuotetaan eri tasoilla. BIKVA:n toimivuus edellyttää organisaatioilta kykyä olla avoin asiakkaidensa näkökannoille. (ks. [groups.stakes.fi/FINSOC/FI/hankkeet/bikva/arviointimalli.htm](http://groups.stakes.fi/FINSOC/FI/hankkeet/bikva/arviointimalli.htm))

Vertaisarviointi puolestaan on paljon käytetty menetelmä organisaatioiden työntekijä- ja hallintotasolla, mutta myös sitä on mahdollisuus laajentaa palvelujen käyttäjiin. Vertaisarvioinnissa keskustelukumppaneina ovat jonkin tekijän – esimerkiksi organisaatioaseman, kokemuksen tai elämäntilanteen – perusteella keskenään vertaisessa asemassa olevat yksilöt tai ryhmät.

Vertaisarviointi voidaan toteuttaa tietyn palveluyksikön sisäisenä, mutta useimmiten kyse on kahden organisaation verkostomaisesta yhteistyöstä. Arviointiprosessin käynnistämistä edeltään aina yhdessä toteutettava arviointi- ja kehittämiskohteiden valinta sekä itsearviointi. Esimerkki vertaismenetelmän käytöstä kehittävän arvioinnin välineenä on vanhusten palvelutalon henkilökunnan ja asukkaiden yhdessä toteuttama tavoitteellinen ja suunnitelmallinen vertaiskäynti toiseen yksikköön. Vertaiskäynnillä yksiköt perehtyvät toistensa toimintaan keskustellen, havainnoiden ja käyttäen apuna ennalta sovittuja kysymyksiä. Käynnin aikana peilataan omaa ja kumppanien toimintaa ja pyritään löytämään niiden vahvuudet ja kehittämiskohteet. Vertaiskäynnin lopuksi osapuolet jakavat kokemuksiaan sekä antavat toisilleen palautetta. Käynnin jälkeen yksiköt arvioivat ja määrittelevät omaa toimintansa koskevat kehittämistarpeet ja sopivat tehtävistä toimenpiteistä. (ks. [www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/hyvakaytanto/prosessi/vertaisarviointi/](http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/hyvakaytanto/prosessi/vertaisarviointi/))

### *Yhteisöllisyydelle ja keskinäiselle tuelle pohjautuvat toimintakäytännöt*

Nykyistä palvelujärjestelmää on mahdollista kehittää tukemalla aiempaa systemaattisemmin kansalaisten keskinäiselle tuelle pohjautuvaa toimintaa, kuten vertaisryhmiä, yhteistyötä järjestöjen kanssa sekä paikallista yhteisöllistä toimintaa. Kehittämisessä annetaan kaikki mahdollinen tuki ryhmien organisoimiselle ja tukeudutaan jo toimiviin asiakas- ja potilasjärjestöihin, epävirallisiin verkostoihin sekä erilaisten elämäntilanteiden ja -tapahtumien ympärille muodostuvaan vuorovaikutukseen mm. Internetissä. Ammatillisessa auttamistyössä lisätään ryhmätyön ja yhteistyön menetelmien käyttöä johdonmukaisesti yksilötyön tukena. Hyviä yhteistyökumppaneita näiltä osin ovat jo tällä hetkellä useilla paikkakunnilla toimivat kumppanuus- ja yhdistystalot.

Yhteisölliset toimintakäytännöt ja -menetelmät tarjoavat monenlaisia mahdollisuuksia niin sosiaalista pääomaa vahvistavaan kuin terveyttä edistävään toimintaan. Yhteisöllisyyden perusideana on erilaisten ihmisiä erottavien rajojen ylittäminen sekä yhteenkuuluvuuden tunteen ja toisista välittämisen kulttuurin vahvistamisen. Yhteisöllisten toimintakäytäntöjen kehittämisessä toimiva lähtökohta on ihmisten arkeen

luontevalla tavalla kuuluvien yhteisöllisten elementtien vahvistaminen. Tähän loistavia mahdollisuuksia tarjoavat kulttuuri, taide ja liikunta. Toiminnan käynnistymisen ja jatkuvuuden näkökulmasta avainasemassa on se, että ihmisillä on saatavilla yhteisiin kokoontumisiin soveltuva tila, kylätalo, asukastila, perhekahvila tms. Myös kyläily- ja talkooperinne, yhteiset lenkkeilyporukat, kimppekyydit, vauvaperheiden kokoontumiset, keskinäiset kotiapuringit jne. ovat kylien ja asuinalueiden perinteistä yhteisöllistä toimintaa.

Yhteisöllistä toimintaa kehitettäessä on tärkeä muistaa, että sitä ei voida tuottaa ylhäältä käsin eikä ulkopäin. Lähtökohdaksi tulee ottaa ihmisten omat toiveet sekä luottamus heidän osaamiseensa ja kykyynsä kantaa vastuuta. Ammatillisesta näkökulmasta kyse on sellaisen toimintaympäristön ja -mahdollisuuksien luomisesta, jossa ihmisillä on mahdollisuus toimia turvallisesti. Erityisen tärkeitä nämä toimintamahdollisuudet ovat nuorille, mistä esimerkkejä ovat erilaiset omaehtoiset harrastusmahdollisuudet, koulujen oppilasneuvostot ja tukioppilastoiminta.

Parhaimmillaan yhteisölliset toimintamallit syntyvät spontaanisti paikallisten tarpeiden ja aktiivisuuden pohjalta. Laukaassa 1990-luvun puolivälissä kehitetyn Yhdessä elämään -yhteistyömallin syntytaustalla on yksittäisen äidin yhteiseen keskusteluun nostama huoli kylän nuorista, joiden piirissä alkoholinkäyttö, näpistely ja koulukiusaaminen olivat lisääntyneet. Laukaassa tukitoimet kohdistettiin – ei suoraan huonosti käyttäytyviin lapsiin ja nuoriin – vaan lasten vanhempiin, koska ongelmien nähtiin olevan ensisijaisesti kasvatuksellisia. Mallin läpiseväenä ajatuksena on, että kasvatusvastuu kuuluu kodeille, mutta kasvattamiseen tarvitaan koko kylä; kaikki vanhemmat kohtaavat kasvatustehtävässään vaikeita asioita, joiden ratkomiseen he tarvitsevat toisten tukea. Laukaan mallin pääteemat ovat arkisen yksinkertaisia: hyvät käytöstavat, asiallinen kielenkäyttö, koulukiusaamisen estäminen, näpistelyn minimointi, ilkeiden vähentäminen sekä ympäristönsuojelu. Kyläläiset tekevät yhteisen sopimuksen, jossa kaikki sitoutuvat puuttumaan rikkeisiin välittömästi ja rohkeasti. Yhtä merkityksellistä on myös se, että sopimuksen mukaisesti asioiden ratkomisen ja sopimisen jälkeen ne unohdetaan ja elämässä katsotaan eteenpäin. (ks. [www.yhdessaelamaan.fi](http://www.yhdessaelamaan.fi))

Yhteisöllisyysajattelu voi olla myös palveluntuotamista ohjaava toiminta-ajatus ja koko palvelun lähtökohta. Lieksassa on kehitetty vanhusten ryhmäkodiksi nimettyä asumismuotoa kaupungin toimesta. Tavoitteena on tarjota kodinomainen, yhteisöllinen ja turvallinen asumismuoto niille vanhuksille, jotka eivät kykene asumaan yksin, mutta eivät vielä tarvitse laitoshoidon tarjoamaan ympärivuorokautista hoivaa. Ryhmäkoti on enintään kuuden päivittäistä apua tarvitsevan iäkkään ihmisen yhteisasunto, jossa jokaisella on yhteisten oleskelutilojen lisäksi oma huone. Ryhmäkodeilla on nimetyt vastuuhenkilöt (kodinhoitaja, lähihoitaja), jotka vierailevat asunnoissa päivittäin tarjoten vanhuksille tuki- ja hoivapalveluja. Palvelut rakentuvat yksilöllisesti vanhuksen tarpeiden mukaan, ja vanhus maksaa henkilökohtaisesti räätälöidyistä palveluista kotipalvelumaksun mukaisesti kuten yksityiskodissakin Ryhmäkodeissa hyödynnetään turvallisuuden lisäämiseen tarkoitettuja apuvälineitä kuten automaattisivalaistusjärjestelmä, hellavahdit, turvapuhelimet ja ovien koodilukitus. (ks. [www.lieksa.fi](http://www.lieksa.fi))

### *Kansalaistoimintaa ja ammatillista osaamista yhdistävät toimintamallit*

Ammatillisessa sosiaalityössä on käytössä useita toimintamalleja, jotka yhdistävät ammatillista osaamista ja kansalaistoimintaa. Hyvä esimerkki tästä rajapinnalla toimimisesta on lastensuojelun avohuollon tukitoimena käytössä oleva tukiperhetoiminta, jossa tavallisia vapaaehtoisia perheitä koulutetaan toimimaan avun tarpeessa olevien perheiden ja lasten tukena lastensuojeluviranomaisten toimiessa välittäjinä. Käytännössä tämä voi tarkoittaa tututavan perheen lapsen tai lasten tuleamista viikonloppuvierailulle kerran kuukaudessa, jotta lapsen vanhemmat saavat hengähdystauon ja aikaa omien asioidensa hoitamiseen. Toinen lastensuojeluun sijoittuva esimerkki on läheisneuvonpito, joka voidaan järjestää esimerkiksi etsittäessä lapselle sijoituspaikkaa lastensuojelutoimenpiteenä tai huostaanoton yhteydessä. Läheisneuvonpitoon kutsutaan koolle lapsen ja hänen vanhempiensa ehdotusten perusteella heille tärkeät sukulaiset ja ystävät. Ulkopuolisen verkostoasiantuntijan johdolla läheisneuvonpito etsii ratkaisua tilanteeseen ja tekee esityksen lastensuojeluviranomaisille. Jos kysymykseen tulee sijoitus kodin ulkopuolelle, pyritään sijoittamispaikka löytämään

ensisijaisesti läheisneuvonpidossa mukana olleiden läheisten ihmisten keskuudesta. Olennaista on kuitenkin, että koko läheisverkosto sitoutuu tukemaan sijoitusprosessia lapsen ja vanhempien tilanteen parantamiseksi aina sijoituksen päättymiseen tai lapsen aikuistumiseen saakka. (ks. [www.pela.fi](http://www.pela.fi) sekä [info.stakes.fi/laheisneuvonpito](http://info.stakes.fi/laheisneuvonpito))

Eri ryhmille – mm. vanhuksat, mielensterveys- ja päihdekuntoutujat – tarjolla olevassa päiväkeskustöiminnassa pääpaino on sosiaalisessa yhdessäolossa, virikkeellisessä toiminnassa ja sosiokulttuurisessa ohjelmassa, jota henkilökunnan ohella voivat tuottaa asiakkaat, eri järjestöt, seurakunnat ja vapaaehtoiset kansalaiset. Päiväkeskukset voivat myös tarjota monenlaisia hoivapalveluja, kuten ruokailu- ja saunomismahdollisuuden sekä kuntoutusta. Etenkin vanhusten päiväkeskuksissa saatavilla on usein myös muiden hyvinvointialan ammattilaisten – kampaajien, hierojien tai jalkahoitajien – palveluja. Päiväkeskukset toimivat osana avohoitoa tukien asiakkaidensa itsenäistä asumista ja ehkäisten kalliimpien laitospalvelujen tarvetta. Päiväkeskus voidaan toiminnan ja tilojen puolesta yhdistää myös muihin palveluihin, esimerkkinä vanhusten päiväkeskuksen ja perhekahvilan toimiminen samoissa tiloissa.

## 3.2 Yksittäiset toiminnot kansalaistahojen tuottamina

Kansalaislähtöiset ja yhteisölliset palveluntuotantomallit nähdään keinoksi turvata maaseutualueiden lähipalveluja sekä edistää paikallista hyvinvointia. Yhteisöllisen palvelutuotannon ehdoton vahvuus on sen kiinteässä paikallisyhteydessä; palvelukokonaisuuksien kehittäminen perustuu paikallisiin tarpeisiin, alueellisiin erityishaasteisiin sekä käytettävissä olevien paikallisten voimavarojen hyödyntämiseen.

### *Yhteisötalouden periaatteella tapahtuva palvelutuotanto*

Yhteisötalouden tai yhteiskunnallisen yrittäjyyden käsitettä käytetään eurooppalaisissa yhteyksissä määrittelemään taloudellista toimintaa, jota ei ensi kädessä harjoiteta voiton saamiseksi, vaan kannustimina ovat yhteisöllisyys, demokraattisuus ja solidaarisuus. Yleisesti yhteisötalouteen kuuluviksi organisaatioiksi

katsotaan osuuskunnat, yhdistykset, säätiöt ja keskinäiset yhtiöt. Nykypäivänä katseet käännetään usein yhteisötalouden suuntaan silloin kun väestöpohja – haja-asutusalueet tai marginalisoituneet palvelujen kohderyhmät – ei riitä turvaamaan markkinataloudellisia ratkaisuja perinteisessä mielessä. (ks. esim. [www.maaseutuplus.fi/files/download/Kylatalousopas.pdf](http://www.maaseutuplus.fi/files/download/Kylatalousopas.pdf) sekä [www.tem.fi/files/25303/Yhteiskunnalliset\\_yritykset\\_Isossa-Britanniassa.pdf](http://www.tem.fi/files/25303/Yhteiskunnalliset_yritykset_Isossa-Britanniassa.pdf))

Keski-Pohjanmaalla Halsualla sijaitsevan noin 30 talouden Marjusaaren kylän kyläavustajatoiminta osoittaa, kuinka pienillä resursseilla voidaan saada paljon aikaiseksi. Kyläavustajan työllistämistä vastaava kylän maamiesseura on asettanut toiminnalle kaksi tavoitetta: tarjota apua perheille heidän jokapäiväisissä askareissaan sekä työllistää työtä vailla olevia kylän asukkaita. Toiminnalla ei siis tavoitella taloudellista voittoa, vaan pyrkimyksenä on tuottaa edullista ja alueen asukkaiden tarpeisiin vastaavaa palvelua. Alkuvaiheessa suurin osa kyläavustajan palkkaamisesta aiheutuvista kustannuksista katettiin erilaisilla työvoimahallinnon tuilla. Tukikausien päätyttyä toiminnan jatkamisen on mahdollistanut kunnan kanssa tehty ostopalvelusopimus, jonka puitteissa maamiesseura tuottaa avustajapalvelua sotainvalideille ja omaishoitajille. Kunnan ostopalvelun myötä kyläavustajatoiminta on laajentunut kattamaan koko kunnan alueen. Kyläavustajatoiminnasta perittävät asiakasmaksut on määritelty kahteen luokkaan siten, että eläkeläisiltä ja lapsiperheiltä peritään alhaisempaa maksua kuin muilta. Kyläavustajan työtehtäviksi on rajattu normaali kotitaloudessa tehtävä työ, ei kuitenkaan varsinaiseen elinkeinonharjoittamiseen liittyvä työ. Avustajille ei ole määritelty tarkkoja työaikoja, vaan he sopivat ajat itsenäisesti asiakkaiden kanssa. Kyläavustajatoiminnan piirissä on noin 30 taloutta, joiden asukkaista suurin osa on eläkeläisiä, mutta joukossa on myös lapsiperheitä. Kyläavustajatoiminnan tukemana moni marjusaarelainen ja halsualainen vanhus on laitoshoidon sijaan voinut jatkaa asumista omassa kodissaan.

Länsi-Uusimaalla Nummi-Pusulassa toimiva osuuskunta Leppäkorven Leppäkerttu puolestaan tarjoaa hyvän esimerkin siitä, kuinka kyläläiset voivat olemassa olevia tarpeita ja käytettävissä olevia resursseja yhdistelemällä rakentaa paikallisiin olosuhteisiin soveltuvan palvelukokonaisuuden ja samalla luoda kylään työpaikkoja sekä tukea lähipalvelujen säilymistä.

Osuuskunta Leppäkorven Leppäkertun perustamisen taustalla vaikutti kunnallisten päivähoitopalvelujen loppuminen kylästä sekä epävarmuus kyläkoulun tulevaisuudesta. Tilanne sai leppäkorpelaiset vanhemmat miettimään sitä, kuinka päivähoitokysymys voitaisiin ratkaista ja samalla turvata koulun toiminta myös jatkossa. Keskustelun tuloksena perustettiin osuuskuntapohjalta toimiva Päiväkoti Leppäkerttu. Nyt ala-asteen 1- ja 2 -luokkalaiset jakavat Leppäkorven idyllisen koulurakennuksen yhdessä 12-paikkaisen Leppäkerttu-päiväkodin kanssa. Osuuskunnan palkkalistoilla on kolme työntekijää. Päivähoitopalvelujen ohelle se tuottaa kunnalle myös esikoulupalveluja. (<http://www.nummi-pusula.fi/leppakorpi/leppakerttu.htm>)

Kokkolan keskustasta reilun 10 kilometrin päässä sijaitsevan 900 asukkaan Sokojan kylän toiminnalliseksi keskuksiksi on muotoutunut kylätalo. Kylätalon toiminnasta vastaa Sokojan päiväkotijä ja kylätaloyhdistys ry, joka myös ylläpitää kylätalon tiloissa toimivaa 32-paikkaista päiväkotia. Lisäksi kylätalolla sijaitsevat urheilu- ja kuntosali sosiaali-toineen, suurkeittiö sekä hoituhuone sairaanhoitajan, kampaajan, kosmetologin ja hierojan vastaanottoja varten. Sokojan ala-asteen ruokailu tapahtuu kylätalolla, kylän vanhuksille on tarjolla lounasruokapalvelu myös kotiin kuljetettuna sekä kodinhoitajan palveluja. Kylätalo tarjoaa myös monipuolisia mahdollisuuksia erilaisten harrastusryhmien toimintaan ja tapahtumien ja tilaisuuksien järjestämiseen. (ks. [www.kpnet.com/saka\\_byagard/](http://www.kpnet.com/saka_byagard/))

### *Vanhusten perhehoito*

Vanhusten perhehoito on Suomessa etenkin maaseutualueilla nopeasti yleistynyt palvelu, joka yhdistää kutsumustyötä ja ammatillista toimintaa. Perhehoito soveltuu ihmisille, jotka ovat liian hyväkuntoisia laitoshoitoon, mutta liian huonokuntoisia asumaan yksin. Perhehoidossa vanhukset asuvat hoitajan kodissa omissa huoneissaan ympäri vuorokauden tai ovat hoidossa vain osan päivää. Perhekodin arki koostuu normaaleista arjen askareista, joihin vanhukset osallistuvat voimiensa mukaan. Perhehoitaja saa kunnalta asukkaasta kuukausikorvauksen, samoin aterija- ja kulukorvauksen. Perhehoitajan työtä ei voi tehdä normaalia työaikaa silmällä pitäen ja tuntipalkkoja laskien – kyse on enemmänkin elämäntavasta. (ks. [www.perhehoitoliitto.fi](http://www.perhehoitoliitto.fi))

### 3.3 Useat tehtävät paikallisyhteisön tuottamina

Väljemmin asutuilla alueilla palvelujen tuottamisen lähtökohdat poikkeavat tiheämmin asuttujen alueiden tilanteesta. Ihmisten tarpeet sen sijaan ovat samanlaiset. Näistä lähtökohdista maaseudulla on kehitetty innovatiivisia ratkaisuja, joissa eri palveluja yhdistetään yhdeksi kokonaisuudeksi ja palvelujen tuottamisessa tehdään joustavaa yhteistyötä perinteiset sektorirajat yllättäen.

#### *Kylien monipalvelukeskukset*

Heinolassa Lusin kyläkoululla viikoittain järjestettävä Lusin kyläpalvelupäivä on esimerkki alueen asukkaita palvelevasta ja eri sektorien toimijoita yhdistävästä toimintakäytännöstä. Toiminnan kohderyhmänä ovat koti- ja ateriointipalvelun piirissä olevat vanhukset, joiden yhteystiedot saadaan kunnan kotipalvelusta. Palvelupäivästä Lusin koululla on muodostunut ikäihmisten ja koulun odotettu viikoittainen tapahtuma, joka tukee koko kylän yhteisöllisyyden kehittymistä. Kyläkoululla tapahtuvaan palvelupäivään kuuluvat kutsutaksikuljetukset, ruokapalvelu, vanhusten ja koululaisten yhteinen oppitunti ja liikuntahetki, etukäteen tilattavat hieronta-, jalkahoito- ja kamppaamopalvelut sekä diakoniapalvelut. Paikallisten yrittäjien tarjoamien palvelujen osalta kohderyhmänä ovat kaikki kylän asukkaat. Lusin kyläpalvelupäivän toteutuksessa ovat mukana mm. Lusin kyläyhdistys, Lusin koulun vanhempainyhdistys, Lusin kyläkoulu, Heinolan kaupunki (ruokapalvelu, kotihoito, tekninen toimi ja sivistystoimi), Heinolan seurakunta ja alueen yrittäjät. (ks. [www.phnet.fi/kylat/Lusin\\_malli.pdf](http://www.phnet.fi/kylat/Lusin_malli.pdf) sekä [www.phnet.fi/kylat/Lusivideo.wmv](http://www.phnet.fi/kylat/Lusivideo.wmv))

Palvelukeskus Kummeli on paikallisille palvelutarpeille kehitetty monipalvelukeskus, joka yhdistää useita palveluja ja eri toimijoita. Kummeli perustettiin vuonna 1992 nykyisin Naantaliin kuuluvan Velkuan saaristolaiskuntaan. Taustalla vaikutti tarve kehittää uudenlaisia ratkaisuja pienen, hieman syrjäisen ja pitkistä etäisyyksistä kärsineen kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten vähentämiseen. Palvelukeskus Kummeli toteuttaa monipalveluajatusta kodinomaisesti ja asiakaslähtöisesti kantavana ajatuksenaan eri sukupolvien yhteen saattaminen. Palvelukeskuksen toiminnasta vastaa Velkuan Kum-

meli ry, joka myy palveluja pääasiallisesti Naantalin kaupungille. Palvelutuotannossa pääpaino on vanhus-ten kotipalvelussa ja lasten päivähoitossa. Näiden ohella palvelukeskus Kummeli toimii alueen sosiaali-, terveys-, ateria-, kirjasto-, vapaa-aika- ja kulttuuri-palvelujen tukikohtana. Kummelissa on tarjolla myös asiamiesposti, matkailuinfo, käsikauppa-apteekki, pyykinpesumahdollisuus sekä saaristokonttori moderneine tietoliikenneyhteyksineen. Velkuan Kummeli ry tarjoaa myös alueen nuorille kesätyömahdollisuuksia. Palvelukeskus Kummelista onkin muodostunut alueen asukkaiden yhteinen olohuone, jossa viihtyvät myös kesäasukkaat ja matkailijat. (ks. [velkuankummeli.fi](http://velkuankummeli.fi))

#### *Kunnan ja paikallisyhdistysten perustama yhdistys palvelujen tuottajana*

Vuonna 1995 toimintansa aloittaneen Someron Liikunta ry:n toimialana ovat liikuntapalvelut, joiden johtamisesta ja kehittämisestä se vastaa yhteistyössä kaupungin kanssa. Yhdistyksen perustehtävänä on alusta alkaen ollut Someron kaupungin omistamien liikuntapaikkojen hoito. Monitoimitalon, uimahallin ja urheilukenttien lisäksi yhdistys huolehtii latuverkoston, kunto- ja ulkoilureittien sekä uimarantojen hoidosta. Tämän lisäksi Liikunta ry tuottaa toimialueensa väestölle lähi- ja terveysliikuntapalveluja, kuten kuntoliikuntatapahtumia ja ohjattua ryhmäliikuntapalvelua. Liikunta ry:n jäseninä on yhdeksän somerolaista urheiluseuraa sekä Someron kaupunki, ja sen toimintaa johtaa yhdeksänjäseninen johtokunta. (ks. [www.somero.fi](http://www.somero.fi))

#### *Yhteisöllinen palvelutuotanto Eskolan kylällä*

Kannuksessa sijaitsevan Eskolan kylän noin 500 asukkaan omatoimisuus ja keskinäinen huolenpito on valtakunnallisestikin tunnettu esimerkki. Kylällä toimii kaksiohjelmainen 30 oppilaan Hahninevan koulu joka toimii kylätalon ohella kylätoiminnan sydämenä. Kylätalolla järjestetään erilaisia kokoontumisia, harrastetoimintaa (mm. kansalaisopiston piirit) sekä kyläläisten yhteisiä ja yksityisiä tapahtumia. Kunnan kotipalvelu pitää kylätaloa tukikohtanaan, ja arkipäivisin siellä toteutetaan kunnan järjestämä ateriapalvelu. Kylätalon yhteydessä sijaitsee myös vuokrarivitaloasuntoja, joiden asukkaat voivat käyttää kylätalolla sijaitsevaa saunaa ja pyykkkitupaa.

Asunnoista kaksi on myöhemmin vuokrattu kunnan ylläpitämän 13-paikkaisen päiväkodin käyttöön.

Eskolan kylän yhteisöllinen kehittäminen rakentuu kyläyhdistyksen, paikallisen osuuskunnan ja kehitysytien keskinäiselle yhteistyölle ja työnjaolle. Eskolan kyläyhdistys ry on perustettu vuonna 1997 ja sen jäseninä ovat noin puolet kylän asukkaista. Kyläyhdistyksen taloudellisen pohjan luo pitkälti kyläläisten omin voimin toteuttama kesäteatteri- ja kulttuurituotanto. Kulttuuritoiminnasta saamansa varat kyläyhdistys käyttää kyläläisten hyvinvointia edistäviin tarkoituksiin. Periaatteena on, että kaikki muu kuin kesäteatteritoiminta tehdään palkkatyönä. Vuonna 2000 kyläyhdistys aloitti koululaisten iltapäiväkerhotoiminnan, johon se sai oman varainhankinnan ohella rahoitusta lääniltä ja asiakasmaksuista. Nykyisin kunta rahoittaa toimintaa 1–2 -luokkalaisten osalta iltapäivätoiminnan järjestämistä koskevan lain mukaisesti. Kunnan joutuessa taloudellisista syistä supistamaan kyläkirjaston aukioloaikoja päätti kyläyhdistys maksaa myös osan kirjastotyöntekijän palkasta, jotta aukioloaikaa voitiin pidentää. Lisäksi kyläyhdistys työllistää nuoria kesätyöhön yhdessä kunnan kanssa.

Osuuskunta Nelikataja on aatteelliselta pohjalta toimiva kahdeksan kyläläisen perustama osuuskunta, joka toimii sosiaalisen yrityksen periaatteella. Nelikatajan ja kyläyhdistyksen välillä on selkeä työnjako: Nelikataja harjoittaa taloudellista toimintaa ja palvelutoimintaa, kyläyhdistys kulttuuritoimintaa. Osuuskunta myy palvelujaan ja tuotteitaan – kuten kotitalous- ja remonttipalvelut, siivouspalvelut, pihakalusteet, kiinteistöjen purkutytöt – yksityisille ihmisille, kunnalle sekä yrityksille. Lisäksi se tekee pysyväisluonteista alihankintatyötä paikkakunnan puu- ja rakennusalan yrityksille. Vuosien aikana osuuskunnan toiminta on laajentunut myös muille kylille ja naapurikuntiin. Osuuskunta saa työvoimahallinnon tuen pitkäaikaistyöttömien ja vajaatyökykyisten työllistämiseen. Nelikatajan toiminnan kantava voima on siinä, että se muodostaa työntekijöilleen työyhteisö, johon nämä voivat palata, vaikka olisivatkin välillä työllistettyinä eri yrityksiin.

Eskolan kehitys Oy on kehitysytio, jonka tehtävänä on kylän asumisen ja asuntotuotannon kehittäminen. Yhtiön osakkeista enemmistö on kyläläisillä. Hiljattain Eskolan kehitys oy on rakennuttanut rivitalon kylälle.

Kokonaisuutena Eskolan kylän toimivuus perustuu erilaisten organisaatioiden ja toimijoiden – kyläyhdistyksen, kyläosuuskunnan ja kylän kehitysytien – joustavaan yhteistoimintaan. Erilaiset organisointimuodot mahdollistavat erityyppistä toimintaa ja myös erilaisten rahoituskanavien hyödyntämisen. Aktiivisen kylätoiminnan näkökulmasta erityisen tärkeä on kyläkoulun ja kylätalon olemassaolo. Silti kaikkein keskeisintä kylän elinvoimaisuuden ja asumisviihtyvyyden kannalta on yhteisöllisyys ja kansalaisosallistumisen merkitys. (ks. [www.eskolankyla.fi](http://www.eskolankyla.fi))

### 3.4 Laaja lähidemokratia lähipalvelujen pohjana

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on keskittynyt aiempaa suurempiin yksiköihin. Etenkin kuntaliitosten yhteydessä kysymys kunnan eri osien elinvoimaisuudesta ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista nousee keskeisenä esiin. Kuitenkaan arvioitaessa ihmisten palvelutarpeita ja mietittäessä keinoja siihen vastaamiseksi ei paikallisuutta ja siihen liittyviä erityispiirteitä pidä sivuuttaa. Tämä edellyttääkin sellaisten rakenteiden kehittämistä, jotka toimivat välittäjinä kunnan eri osien asukkaiden ja keskushallinnon välillä ja varmistavat sen, että paikallisasiantuntijuus on myös jatkossa hyödynnettävissä palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä.

#### *Kuntalaisten muodostamat alueelliset toimielimet*

Erään mahdollisuuden tähän tarjoavat asukkaiden ja kunnan välistä vuorovaikutusta edistävät alueelliset toimielimet. Niiden keskeinen tehtävä on turvata asukkaiden mahdollisuudet vaikuttaa lähipalveluihin ja asuinympäristön kehittämiseen: toimia asukkaiden yhteytenä kunnan päättäviin elimiin. Oleellista on toiminnan etupainotteisuus eli se, että asukkailla on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon jo varhaisessa suunnitteluvaiheessa. Aluetoimielin voi myös saada päätösvaltaansa osan kunnan budjetista käytettäväksi alueen kehittämiseen. Useimmiten aluetoimielinten budjettivalta on kuitenkin verrattain pieni, ja niiden vaikutus syntyikin enemmän aktiivisesta toiminnasta. Alueellinen toimielin voi olla kuntalain määrittelyn mukainen monijäseninen kunnan vi-

ranomainen, kuten lautakunta tai toimikunta, jolle voidaan siirtää toimivaltaa. Virallisten toimielinten lisäksi kunnassa voi olla vapaamuotoisia apu- ja valmisteluelimitä ilman muodollista toimielimen asemaa. Vapaamuotoisille elimille ei voida siirtää toimivaltaa eivätkä ne voi tehdä kuntalaisia koskevia päätöksiä. Vapaamuotoisen alueellisen elimen nimi voi olla esimerkiksi alueneuvottelukunta tai kylien neuvottelukunta. (ks. <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/osallistu-vaikuta>)

Maaseutuasiantuntijoiden piirissä on hahmoteltu kaksi vaihtoehtoista alueellisen toimielimen mallia. Aluelautakuntamallissa kunnallista päätösvaltaa verovarojen käyttöön ja palvelujen järjestämiseen liittyen voidaan delegoida tietyllä alueella toimivalle lautakunnalle. Aluelautakuntamallissa kohtaan suora kansalaislähtöinen demokratia ja kunnan perinteinen edustuksellinen demokratia. Esitykset aluelautakuntien edustajista tehdään avoimissa kansalaiskokouksissa, mutta lopullisen valinnan tekevät kunnanvaltuustot, jotka voivat käyttää nimityksissä myös poliittista harkintaa.

Merkittävin suomalainen aluelautakunta toimii Rovaniemellä Yläkemijoen alueella, jossa asuu 1200 ihmistä. Ehdokkaat 1990-luvun alussa vapaakuntakokeilun yhteydessä perustetun aluelautakunnan jäseniksi asetetaan alueen kylissä järjestettävissä kansalaiskokouksissa. Kustakin yhdeksästä kylästä on aluelautakunnassa yksi edustaja. Virallisesti aluelautakunnan nimittää Rovaniemen kaupunginvaltuusto aina vaalikaudeksi kerrallaan. Aluelautakunta huolehtii päivähoitoon, perusopetukseen, kulttuuriin, nuorisoon, kirjastoon, vanhusten avopalveluihin, terveysneuvontaan, kotipalveluun sekä elinkeinojen kehittämiseen liittyvistä asioista. Tähän tarkoitukseen sillä on käytettävissään noin 1,8 miljoonan euron vuosibudjetti, joka on irrotettu Rovaniemen kaupungin budjetista. (ks. [www.ylakemijoki.fi/](http://www.ylakemijoki.fi/))

Toinen toimintamalli on kunnan ja kylien väliseen kiinteään sopimismenettelyyn perustuva kylä- ja

kotiseutuneuvoston tai neuvottelukunnan malli. Toimintamallin tavoitteet ovat samat kuin aluelautakuntamallissa: asukasvaikuttamisen ja lähidemokratian turvaaminen ja vahvistaminen suurkunnissa. Ero aluelautakuntamalliin on paikallisen hallinnon tapa. Kun aluelautakunnat perustetaan kunnan ohjauksessa, tapahtuu kylä- ja kotiseutuneuvoston edustajien valinta suoran demokratian kautta kansalaislähtöisesti kansalaisaktiiveista.

### *Sopimuksellisuus*

Viimeisten vuosien aikana maaseudun palveluaukkojen täydentäjäksi on kehitetty sopimuksellisuusmallia. Sopimuksellisuudella tähdätään julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistoimintaa kehittävään toimintakulttuuriin, jossa palvelujen kysyntään ja tarjontaan vastataan paikallisesti: alueen kunnat, yritykset ja yhdistykset käyvät yhdessä läpi alueen palvelutarpeet ja sopivat työnjaosta niiden hoitamiseksi. Sopimuksellisuudessa keskeistä on tekevämmän työn organisoiminen yhdistämällä työt ja niiden tekijät eli kysynnän ja tarjonnan operoiminen paikallisesti. Sopimuksellisuus on prosessi, joka alkaa havaitusta palvelutarpeesta ja päättyy käytännön yhteistyöhön – sopimukseen. Sopimuksellisuuden periaatteena on osallistava ja kansalaisyhteiskuntaa vahvistava hajautettu vallankäyttö. Yhteiskunnan ja yksilön vastuun rinnalle nousee yhteisöjen vastuu omasta alueesta ja sen palveluista yli sektorirajojen ja eri toimijoiden yhteistyön kautta. Sopimuksellisuuden erona tavalliseen liiketoimintaan on toiminnan tavoite: kun liiketoiminnassa päätavoitteena on voiton luominen yrittäjälle, on sopimuksellisuudessa tavoitteena tarvittavien palvelujen ja työpaikkojen luominen. Sopimuksellisesti järjestettäviä palveluja voivat olla mm. lasten iltapäivähoito, kotien siivouspalvelut, vanhusten kotihoito, vanhusten pienkodit, asiointipalvelut, asiointiliikenne, liikuntapalvelut, turvallisuusratkaisut sekä ruoka- ja ateriapalvelut. (ks. [www.sopimuksellisuus.info](http://www.sopimuksellisuus.info))

## 4. Kenttäkartoitus osallistavana toimintatutkimuksena

### 4.1 PAR-tutkimusmenetelmästä

Kuten kansalaisosallistumista koskevaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan on luonnollista, sovelsimme tässä hankkeessa mahdollisimman johdonmukaisesti ns. käyttäjälähtöisiä (user-led, participatory) ja osallistavia palvelujen tutkimus- ja kehittämismenetelmiä. Näitä menetelmiä on käytetty jo pitkään muualla länsimaissa ja myös kehitysmaissa (Esim. Brandfield & Beresfold 2006). Osallistavan lähestymistavan laajassa mallissa tutkimuskohteena olevat kansalaiset osallistuvat ja vaikuttavat tutkimuksen kaikissa vaiheissa tutkimusohjelmien muotoilusta ja tutkimussuunnitelmista aina tulosten julkistamiseen saakka. Suppeassa mallissa tutkittavat osallistuvat esim. aineiston kokoamiseen ja tulosten tulkintaan. Tässä hankkeessa on tavoitteena mahdollisimman laaja käyttäjälähtöisyys, joten esimerkiksi pilotoitavia toimintamalleja ei voida tutkimussuunnitelmassa etukäteen valita ilman osallistujia.

Täsmällisesti ottaen tutkimuksessa on pyritty soveltamaan alusta alkaen ns. osallistavan toimintatutkimuksen (Participatory Action Research, PAR; Winter & Munn-Giddings 2001) metodologista lähestymistapaa. Kuvaamme tässä yhteydessä vain lyhyesti PAR-menetelmän pääpiirteet ja sen kuinka sitä sovellettiin tässä kartoitustutkimuksessa. Osallistuva toimintatutkimus voidaan lyhyesti määrittellä tutkimuksen, koulutuksen ja toiminnan yhteistyön prosessiksi, joka on suuntautunut sosiaalisen muutokseen (emt.). Menetelmää on sovellettu eri puolilla maailmaa tyypillisimmin yhteisötason kehittämishankkeissa, joissa pyritään saamaan aikaan muutosta yhdistämällä tutkimus- ja kehittämistyö. Lähestymistapa sisältää ensinnäkin perinteisen toimintatutkimuksellisen asetelman, joka on varsin tyypillistä hankkeille, joissa toiminta eli kehittäminen ja tutkimus kulkevat rinnakkain ja tukevat toisiaan. Lisäksi lähestymistavassa korostuu osallistuminen. Sen periaatteita on, että tutkijoiden, kehittäjien ja tutkittavien välistä hierarkkista asetelmaa ja valtasuhdetta pyritään minimoimaan ja

tutkimuskohteen osallistujat nähdään tasavertaisina tiedontuottajina, omien asioiden ja omien alueidensa asiantuntijoina. Kolmanneksi lähestymistapa pyrkii siihen, että tutkimus- ja kehittämistoiminnan sisältöä, tavoitteita ja suuntausta ei tuoda tutkimusalueille ulkoapäin, vaan nämä määritellään yhteisön sisältä käsin prosessissa, jota tutkimusryhmä tukee.

PAR-menetelmä lähtee siitä, että tietoa voi olla monenlaista, ja sitä voidaan saada erilaisista yhteyksistä ja erilaisista paikoista. Tieteellisellä tutkimustiedolla on arvonsa, mutta sillä ei ole yksinoikeutta totuuteen. Erityisen kiinnostavaa oman tutkimushankkeemme kohdalla on PAR-teesi, jonka mukaisesti nimenomaan he, jotka ovat eniten syrjässä, alistettuja tai jotka yleensä ohitetaan päätöksenteossa, omaavat erityisen paljon viisautta koskien niiden asioiden historiaa, rakenteita ja vaikutuksia, jotka koetaan epäoikeudenmukaisiksi ja joiden muuttamiseen hankkeella pyritään. (Kindon, Pain & Kesby 2007b, 9.)

Suomessa maaseutututkimuksessa esimerkiksi Heikki Susiluoma (2001; myös Erkki Saari 2009) on soveltanut osallistavaa toimintatutkimusta. Parhailtaan menossa oleva demokratian murros kohti uudenlaista osallistuvaa kansalaisuutta on nostanut myös osallistavan toimintatutkimuksen uudelleen ajankohtaiseksi yhteiskuntatieteissä. Osallistavan toimintatutkimuksen ero tavanomaisiin tutkimusmenetelmiin on sen syklinen eteneminen, jossa toiminta ja tutkimus vuorottelevat: tutkimusprosessin sykli etenee toiminnalla, jota reflektoidaan tutkimuksellisesti osallistavissa keskusteluissa, ja vasta tämän jälkeen edetään uuteen yhteiseen toiminnalliseen vaiheeseen. Kyse on tutkimuksellisesta lähestymistavasta osallistujien kanssa ja osallistujia varten "With and For People", ei kohteilla ja kohteista "On and About People". (Kindon ym. 2007b, 9.)

Osallistavan toimintatutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa tutkijat ja osallistajat nimeävät yhdessä asian tai tilanteen, johon tarvitaan muutosta. KAMPA-kartoitusvaiheen osallistavia työkokouksia voi pitää tällaisena vaiheena. Omassa tutkimuksessamme osallistava lähestymistapa alkoi tavallaan jo siitä, että osallistuvat paikkakunnat etsittiin niin, että tutkijat tiedottivat hankkeesta eri tavoin ja osallistuminen edellytti paikkakuntien toimijoiden omaehtoista yhteydenottoa hankkeeseen; paikalliset toimijat, eivät siis tutkijat, tekivät ratkaisun kartoitusvaiheeseen

lähtemisestä ja tutkimukseen osallistumisesta. Tämän yhteisen suunnitteluvaiheen ja tavoitteista sopimisen jälkeen vasta käynnistetään varsinainen toimintatutkimus, eli hankitaan resurssit ja muut edellytykset sille, että tutkimus voidaan suorittaa ja että osallistujilla on mahdollisuus olla siinä mukana. (tässä Kaste-hakemus). Sekä tutkijat että osallistujat pysähtyvät eri välivaiheissa reflektoimaan hankkeen suuntaa ja toteutettujen vaiheiden tuloksia. He kehittävät yhdessä ne tavat, joilla toimintaa ja tutkimusta toteutetaan niin, että se vastaa kunkin paikallistason erityistarpeita. Molemmat edistävät syklien eli eri vaiheiden etenemistä. Osallistava toimintatutkimus on tutkimuksellisenä lähestymistapana siinä mielessä avoin, että siihen voidaan yhdistää useita perinteisiäkin menetelmiä, kuten kyselyjä, haastatteluja, ryhmäkeskusteluja tai tekstianalyyssejä.

Osallistavalla toimintatutkimuksella on myös haasteensa ja kritisoijansa. Keskeisenä haasteena monet asiantuntijat pitävät sitä, että tutkijat elävät ”kahden maailman välillä”, eli he joutuvat välittämään osallistuvien yhteisöjen jäsenten todellisuutta siihen akateemiseen ja hallinnollis-poliittiseen maailmaan, johon hankkeella pyritään vaikuttamaan. Ja päinvastoin, heidän on vietävä ylhäältä hallinnollis-poliittisista

järjestelmistä niiden omia tavoitteita, kriteereitä ja käsityksiä alas osallistuviin yhteisöihin. Juuri tämä haaste kuvastaa myös meneillään olevaa demokration murrosta, jossa tavoitteena on pystyttää aivan uudenlaisia neuvottelupöytiä paikallisten yhteisöjen erilaisten ryhmien ja virallisen järjestelmän välille. Menetelmää voidaan kritisoida myös siitä, että siinä pyritään ohittamaan sellaisten valtasuhteiden olemassaolo, joihin ei voida vaikuttaa. Toisaalta myös osallistava toimintatutkimus sisältää omat marginalisoitumisen ja syrjäyttämisen mekanismit: niiden ääni kuuluu, jotka osallistuvat. Haasteena on tavoittaa ne, jotka eivät yleensä osallistu. Dialogisuus ja voimaannuttaminen eli valtaistaminen (empowerment) ovat käsitteitä, joita perinteisesti liitetään osallistavaan toimintatutkimukseen.

Vieressä olevassa taulukossa (Taulukko 5) havainnollistetaan yksityiskohtaisemmin, miten PAR-lähestymistapaa on sovellettu tutkimuksemme kartoitusvaiheessa. Menetelmää on tarkoitettu soveltaa myös lokakuussa 2011 alkavassa ensimmäisessä pilotointivaiheessa. Toiminnan vaiheissa alueiden osallistujat ovat olleet eritavoin mukana, kun taas tutkimuksen vaiheet ovat painottuneet tutkijoiden tehtäväksi.

Taulukko 5. Osallistavan toimintatutkimuksen prosessi hankkeessa (Kindon ym. 2007a, 15; Winter & Munn-Giddings 2001, myös Kauer 2006, 112)

VAIHE	TOIMINTA/TUTKIMUS/AJANKOHTA	SISÄLTÖ
Yhteyksien luominen ja sopiminen yhteistoiminnasta ja sen aikataulusta yleisellä tasolla eri osapuolten kesken, alustava tiedonvaihto	Toiminta: kaikki osallistujat huhti–syyskuu 2009	Tiedotus ja osallistuvien kehittämisalueiden hankkiminen, sopiminen työkokouksista, tiedonvaihto hankkeesta ja alueista etukäteen
Tutkimussuunnitelman, tutkimuseettisten seikkojen, tiedonkeruuntapojen, tiedon jakamisen ja luotettavuuden pohdinta	Tutkimus: tutkijat elo–lokakuu 2009	Tutkimuksen yksityiskohtien sekä teoreettisten perusteiden pohtiminen ja täsmentäminen sen pohjalta, millaisia alueita on valikoitunut mukaan, perehtyminen alueisiin
Jalkautuminen kentälle, yhteistyösuhteen muodostuminen, yhteisten tavoitteiden muotoileminen	Toiminta: kaikki osallistujat lokakuu 2009–tammikuu 2010	Työkokouksista ja muista palavereista sopiminen, järjestäminen ja niihin osallistuminen, osallistavat keskustelut kehittämistarpeista ja ideoista paikallistasolla
Tiedontuotanto	Tutkimus: tutkijat loka–joulukuu 2009 sekä maalis–lokakuu 2010	Työkokousten ja palavereiden aineiston analyysi ja niiden pohjalta yhteisten tavoitteiden muotoilu: kehittämistarpeet, ideat ja mahdollisuudet, lisäksi aluekuvausten kirjoittaminen
Tiedon jakaminen: Arvioiva ja reflektiivinen palaute analysoidusta tiedosta	Toiminta: kaikki osallistujat, erityisesti osallistuvien alueiden ydinhenkilöt marras–joulukuu 2009 sekä elo–lokakuu 2010	Analysoidun tiedon lähettäminen alueille, osittain uudet keskustelutilaisuudet, puhelut ja kirjeenvaihto alueiden kehittämistavoitteiden, ideoiden ja analyysien tarkistamiseksi ja täsmentämiseksi, keskustelu näistä kahdessa yhteisessä KAMPA-seminaarissa
Tavoitteiden täsmentäminen ja tutkimus- ja kehittämissuunnitelman laatiminen niiden saavuttamiseksi	Tutkimus: tutkijat loka–marraskuu 2009 loka–joulukuu 2010	Käytyjen keskustelujen pohjalta kunkin alueen tavoitteiden ja suunnitelmien hiominen sekä laajemman hankehakemuksen työstäminen Kaste-ohjelmaan (useita eri rahoituslähteitä 2009)
Edellytysten luominen suunnitelman toteuttamiseksi	Toiminta: alueiden ydinhenkilöt, tutkijat joulukuu 2010–toukokuu 2011	Paikallistason virallisten päätösten saaminen, hankehakemuksen saattaminen Kansallisen sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämissuunnitelman rahoitukseen (Kaste)
Reflektio, palaute ja suunnan täsmentäminen	Tutkimus: tutkijat tammi–syyskuu 2011	Hankeen tähänastisten vaiheiden raportointi sekä tutkimus- ja kehittämishankkeen teoreettisten perusteiden täsmennys ja perehtyminen muihin tutkimuksiin
Toteutuksen valmistelu	Toiminta: kaikki osallistujat touko–syyskuu 2011	Hankkeen pilotointivaiheen käynnistämisen valmistelu viranomaistyönä, sopimiset käytännön järjestelyistä kaikilla pilotointialueilla, tiedonvaihto

## 4.2 Tutkimusalueiden valikoituminen tiedotuksella

KAMPA-hankkeessa on siis sovellettu systemaattisesti osallistavan toimintatutkimuksen menetelmää, jossa tavoitteena ei ole pelkästään kuvata tai selittää, vaan myös muuttaa sosiaalista todellisuutta. Keskeistä lähestymistavassa on tutkittavien ymmärtäminen osallistuvina toimijoina sekä tieteellisen tiedonmuodostuksen edellyttämä kriittisyys. Todellisuutta halutaan tarkastella pintaa syvemältä ja katsoa esimerkiksi palvelujärjestelmän uudistuksista kertovan ”kiiltävän kuvan” taakse. (Kuula 2006.)

KAMPA-valmisteluvaiheen tavoitteena oli kartoittaa maaseudun hyvinvointipalvelujen nykytilaa ja kehittämistarpeita sekä laatia yhteistyössä paikallisten ihmisten kanssa kansalaisosallistumisen vahvistamiseen sosiaali- ja terveystalouden tahtava kehittämissuunnitelma Kaste-ohjelmaan. Näiden ohella etsittiin esimerkkejä paikallisista toimintakäytännöistä, joissa kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys ovat vahvasti läsnä hyvinvointipalvelujen järjestämisessä tai tuottamisessa. Valmisteluvaihe toteutettiin heinäkuun 2009 ja joulukuun 2010 välisenä aikana. Sitä ohjaavana periaatteena oli – hankkeen perusajatuksen mukaisesti – kansalaisten tiivis osallistuminen kartoitusprosessin kaikkiin vaiheisiin. Siksi oli tärkeää, että kartoitustyössä todella pyrittiin tavoittamaan kansalaisia, kartoitustyön etenemisestä tiedotettiin laajasti ja avoimesti ja paikallistasolla luotiin henkilökohtaisia yhteistyösuhteita.

Hankkeen alkuvaiheessa tärkein tehtävä oli tavoittaa niitä tahoja ja toimijoita, jotka olivat kiinnostuneita maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämisestä sekä kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden vahvistamisesta. Hankkeelle laadittiin Internet-sivut, joilla esiteltiin hankkeen tavoitteita sekä pyydettiin kiinnostuneita tahoja ottamaan yhteyttä tai kertomaan esimerkkejä jo käytössä olevista hyvistä toimintatavoista.

Ensimmäinen varsinainen jalkautuminen kentälle tapahtui Kokkolassa heinäkuussa 2009 järjestetyssä Farmari-maatalousnäyttelyssä. Näyttelyssä jaoin KAMPA-hankkeen esitteeksi laadittua postikorttia, jossa hankkeen kerrottiin etsivän ”kumppaneita:

kansalaisia, kyliä ja kuntia, jotka ovat halukkaita kehittämään maaseudun hyvinvointipalveluja kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta”. Neljän näyttelypäivän aikana kortteja jaettiin lähes tuhat. Samalla ihmisten kanssa keskusteltiin siitä, millaisia kokemuksia heillä on oman kuntansa tai kylänsä palveluista. Erityistä kritiikkiä kävijät kohdistivat teiden kunnossapidon puutteisiin, minkä nähtiin enteilevän maaseutu-asumisen alasajoa. Monet viestivät myös maaseudun asukkaiden väsymisestä siihen, että esimerkiksi Leader-hankkeilla hyvin käyntiinsaaduille toiminnoille ei ole jatkumismahdollisuuksia.

Hankkeen Internet-sivujen ja Farmari-näyttelyn lisäksi hankkeen käynnistymisestä ja yhteistyökumppaneiden etsimisestä tiedotettiin keskeisiksi katsottujen sosiaali-, terveys- ja maaseutualan verkostojen kautta. Näitä olivat Suomen kylätoiminta ry, Leader-toimintaryhmät, Sosiaali- ja terveystalouden keskusliiton alueellinen toiminta, Kylien maakunnalliset yhteenliittymät, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (erityisesti Hyvinvointipalvelujen teemaryhmä) sekä Sosiaalialan osaamiskeskukset. Edellä mainittuja toimijoita pyydettiin välittämään hankkeen tiedotkirjettä eteenpäin omista verkostoistaan sekä mahdollisuuksiensa mukaan liittämään se omille Internet-sivuille tai tiedotuslehteen. Lisäksi Sosiaalieteenlehdeksi oli ajankohtaista -palstalla pieni uutinen hankkeen käynnistymisestä. Syksyn 2009 kuluessa yhteydenottoja eri puolilta Suomea tuli lähes 30. Yhteydenottajien enemmistö oli maaseudun kehittämisen parissa työskenteleviä hanketyöntekijöitä ja kylätoimijoita, mutta joukossa oli myös yksittäisiä kansalaisia sekä julkisella sektorilla työskenteleviä sosiaali- ja terveysalan ammattilaisia.

Alkuvaiheen jälkeen hankkeesta tiedottaminen tapahtui muutaman kuukauden välein laadittujen tiedotteiden kautta. Tiedote lähetettiin sähköpostitse kaikille hankkeeseen yhteyttä ottaneille, hankkeen järjestämiin tilaisuuksiin osallistuneille sekä keskeisille toimijatahoille, ja se julkaistiin myös hankkeen Internet-sivuilla. Tiedotteessa kerrottiin mm. kartoitustyön ja Kaste-hankevalmistelun etenemisestä sekä hankkeen puitteissa järjestettävistä tilaisuuksista ja tapahtumista. Ensimmäisessä yhteistyökumppaneiden ”etsintävaiheessa” varsinainen yhteistyö käynnistyi viiden alueen kanssa. Hankkeen edetessä ja tiedon vähitellen levitessä hankkeeseen sitoutuvia alueita tuli vielä kolme lisää.

### 4.3 Tutkimuskohteeksi kahdeksan erilaista aluetta

Tutkimuksen empiirisiksi kartoitusalueiksi valikoitui edellä kuvatun prosessin myötä kahdeksan erilaista maaseutualueetta: Rautalampi Pohjois-Savosta, Tornio ja Itä-Lapin kuntayhtymän alue Lapista, Raahe sekä Kallion peruspalvelukuntayhtymän alue Pohjois-Pohjanmaalta, Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue Etelä-Pohjanmaalta sekä Kokkola ja Jokivarsien yhteistoiminta-alue Keski-Pohjanmaalta.

Kartoitusalueita ei siis valittu tietoisesti jonkin tutkimuksellisen tekijän mukaan, vaan valintaperusteena oli ainoastaan alueiden oma yhteydenotto ja aktiivisuus. Tässä mielessä valintaprosessin voi katsoa tapahtuneen ns. osallistavan kansalaislähtöisen lähestymistavan mukaisesti. Toisaalta tämä on tuottanut myös tiettyä valikoivuutta: esimerkiksi aktiivinen maaseudun kehittäjien toimintaryhmä, valtakunnallisesti hyvin verkostoituneet kyläyhdistykset tai ammatillisesti kunnianhimoiset ja kehittämisestä kiinnostuneet viranomaiset ovat tuoneet alueensa mukaan tutkimus- ja kehittämishankkeeseen.

Tästä valikoivuudesta ja tietyistä sattumanvaraisuudesta huolimatta saatua alueiden joukkoa voi pitää onnistuneena otoksena. Ensinnäkin alueet edustavat kaikkia kolmea maaseudun tyyppikategoriaa (kaupungin läheinen maaseutu, ydinmaaseutu, harvaan asuttu maaseutu). Toiseksi ne sijaitsevat eri puolilla Länsi-, Väli- ja Pohjois-Suomea, ja kolmanneksi niissä on hyvin erilainen tilanne hyvinvointipalvelujen rakennemuutosten suhteen. Valitettavana kuitenkin voi pitää sitä, ettei hankkeeseen saatu alueita Itä-Suomesta. Paikallistason suhteellisen vahva kiinnostus hankkeeseen on ollut tärkeä ehto kartoitusvaiheen toteutumiselle. Viimevaiheessa mukaan oli tarjolla vielä muutamia muitakin alueita, kuten Oulainen Pohjois-Pohjanmaalta, ja eteläsuomalaisia kyläyhdistyksiä, mutta näissä ei joko onnistuttu saamaan viranomaisia ja poliittisia päättäjiä mukaan, tai hankkeen suunnalta katsottiin, että voimavarat eivät riitä enää useampien alueiden kartoitukseen.

### 4.4 Tiedon kerääminen vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa

Tutkijoina olimme alun perin suunnitelleet, että maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämistarpeita ja kansalaisosallistumiseen liittyviä mahdollisuuksia voitaisiin kyselyn lisäksi kartoittaa järjestämällä jonkinlaisia paikallisia kansalaisfoorumeita. Oli kuitenkin yllättävää, että jo ensimmäisissä yhteydenotoissa paikalliset ihmiset ehdottivat itse keskustelutilaisuuksien ja palaverien järjestämistä alueilla. Näistä vuorovaikutuksellisista tapahtumista, joita ryhdyimme nimittämään työkokouksiksi, muodostui keskeisin tiedonkeruumenetelmä. Lähes kaikilla paikkakunnilla tapasimme myös viranomaisia ja päättäjiä, usein erillisessä viranomaispalaverissa. Lisäksi tietoa koottiin kyselylomakkeella, joka oli täytettävissä myös hankkeen Internet-sivuilla.

#### 4.4.1 Työkokoukset

Hankkeen ensisijaisena tiedonhankintamenetelmänä toimivat siis paikalliset työkokoukset nimetyt tilaisuudet. Tavoitteena oli kutsua ihmisiä yhteen keskustelemaan paikallisten hyvinvointipalvelujen nykytilasta, kehittämistarpeista sekä kansalaisosallistumiselle ja yhteisöllisyydelle pohjaavista kehittämismahdollisuuksista. Työkokouksia järjestettiin kahdessa eri vaiheessa. Ensimmäinen työkokousten sarja toteutui syyskuun 2009 ja tammikuun 2010 välisenä aikana. Sen aikana työkokoukset järjestettiin viidellä paikkakunnalla. Nämä paikkakunnat valikoituivat mukaan hankkeeseen yhteyttä ottaneiden henkilöiden kautta, joiden kanssa sovittiin yhteistyön jatkosta eli paikallisen keskustelutilaisuuden järjestämisestä. Näiden kokousten lisäksi projektitutkijat osallistuivat Kokkolan alueella Kanto-keskuksen (kansalaistoiminnan keskus) ja Keski-Pohjanmaan liiton Hyvinvoinnin valtatie -hankkeen järjestämiin keskustelutilaisuuksiin, joissa myös esiteltiin hanketta. Toisen kierroksen aikana (3–6/2010) työkokouksia järjestettiin yhteensä 16. Seuraava taulukko kertoo tarkemmin kartoitusvaiheen aikana järjestetyistä työkokouksista ja niiden osallistujista.

Taulukko 6. KAMPA-kartoitusvaiheen työkokoukset

TUTKIMUSALUE (työkokousten lukumäärä)	TYÖKOKOUKSET (ajankohta, paikkakunta, osallistujamäärä)	LÄSNÄ (perustuu osallistujien omiin ilmoituksiin)	YHTEISTYÖTAHOT JÄRJESTÄMÄSSÄ
Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue (1)	4/2010 Alajärvi (16)	Kuntalaisia, luottamushenkilöitä, pj. peruspalvelujohtaja	Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen perusturva, Aisapari ry ja Järvisiidun maakuntakorkeakoulu
JYTAn yhteistoiminta-alue (8)	1/2010: Kannus/Eskola (19), 4/2010: Halsua (7), 5/2010: Lestijärvi (2), 6/2010: Kannus (11), Kaustinen (5), Perho (4), Toholampi (5), Veteli (6) - (yht. 59)	Kuntalaisia/kyläläisiä, yhdistystoimijoita, luottamushenkilöitä, viranomaisia, joka kokouksessa JYTAn edustaja	Eskolan kokous yhteistyössä kyläyhdistyksen kanssa  Kunnan alustus /puheen- vuoro Halsualla, Lestijärvellä, Kannuksessa, Perhossa ja Vetelissä
Kallion yhteistoiminta-alue (2)	10/2009: Sievi (20), 5/2010 Ylivieska (3) - (yht. 23)	Sievissä kyläläisiä, yhdistystoimijoita, luottamushenkilöitä, viranomaisia; Ylivieskassa sote-viranhaltijoita	Sievi: Sievin kylät 2010 -hanke, Ylivieska: Peruspalvelukuntayhtymä Kallio
Raahe (1)	4/2010: Raahe (27)	Luottamushenkilöitä, yhdistystoimijoita, sote-alan yrittäjiä, kuntalaisia, pj. Leader-ryhmän toiminnanjohtaja	Nouseva Rannikkoseutu ry
Kokkola (3) Aluekuvauksessa hyödynnetty myös KP:n liiton ja Kanto-keskuksen keskustelutilaisuuksien aineistoa.	4/2010: Kälviä (4), 5/2010 Lohtaja (4), 6/2010: Ullava (3) - (yht. 11)	Joka kokouksessa kuntalainen, viranhaltija ja luottamushenkilö	Tiedottamisessa hyödynnettiin aluetiedotteita.  Kunnan alustus Lohtajalla ja Ullavassa
Tornio (2)	10/2009 (15) ja 6/2010 (11): Tornio - (yht. 26)	Kylätoimijoita, yhdistystoimijoita, yksityisiä sote-alan toimijoita, luottamushenkilöitä, pj. kunnanvaltuuston puheenjohtaja	Tornion kylien yhteistyön ja palvelujen kehittämishanke (Tornion kaupunki) sekä Outokaira Tuottamahan ry
Rautalampi (2)	10/2009 (17) ja 2/2010 (16): Rautalampi - (yht. 33)	Kuntalaisia/kyläläisiä, yhdistystoimijoita, luottamushenkilöitä, viranomaisia, toisessa mukana myös Suomenjoen edustajia	Rautalammin kunnan sote-toimi
Itä-Lapin kunnat (2)	10/2009 (9) ja 6/2010 (15): Kemijärvi - (yht. 24)	Viranomaisia, kylätoimijoita, yhdistys- ja hanketyöntekijöitä ja luottamushenkilöitä, pj. kuntayhtymän tj.	Lapin lääninhallitus, Pohjoisimman Lapin Leader ry, Itä-Lapin kuntayhtymä
Yhteensä:	21 työkokousta 219 osallistujaa		

Työkokouksien käytännön järjestämisen ja niistä tiedottamisen hoiti yleensä taho tai henkilö, joka oli ottanut yhteyden hankkeeseen. Keski-Pohjanmaalla (Kokkola ja Jyta) tiedottamisen osalta yhteistyötä tehtiin alueen kuntien kanssa, mutta muutoin järjestelyt olivat KAMPA-hankkeen vastuulla. Tilaisuuksiin kutsuttiin laajasti mukaan kaikkia alueen hyvinvointipalvelujen kehittämistä kiinnostuneita kuntalaisia, yhdistystoimijoita, luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita. Koska hankkeella ei ollut varattuna rahaa erillisiin lehti-ilmoituksiin, hyödynnettiin tiedottamisessa maksuttomia tiedotuskanavia, kuten paikallisten yhteistyökumppaneiden sähköpostilistoja, kunta- ja kylätiedotteita, eri organisaatioiden Internet-sivuja sekä julkisia ilmoitustauluja.

Kuten taulukosta 6. voi päätellä, vaihteli työkokousten osallistujamäärä huomattavasti. Selkeästi eniten osallistujia keräsivät ne kokoukset, joiden järjestelyissä paikallistason ihmiset olivat aktiivisesti mukana tai jotka järjestettiin kylätasolla. Osallistujamääriin vaikuttivat monet tekijät aina tiedottamisen onnistumisesta sääolosuhteisiin. Esimerkiksi Keski-Pohjanmaalla työkokousten järjestäminen osui kuumiin toukokuusiin päiviin, jolloin pelto- ja pihatyöt olivat kiireellisimmillään. Yleisesti osallistujissa oli harmittavan vähän nuoria. Jatkossa onkin tarpeen syventyä tarkemmin miettimään sitä, kuinka heidän tavoittamisessaan voitaisiin onnistua paremmin. Joillakin paikkakunnilla työkokous osui valtuuston kokouksen kanssa peräkkäin, jolloin luottamushenkilöitä oli paikalla tavallista runsaammin.

Työkokoukset järjestettiin pääsääntöisesti ilta-aikaan, jotta mahdollisimman monella olisi mahdollisuus osallistua niihin. Kokouksen alkuun pyydettiin palvelujen järjestämisestä vastaavan kunnan/organisaation puheenvuoro siitä, millaisena hyvinvointipalvelujen kehittämistarve näyttää alueella viranomaisnäkökulmasta. Tämän jälkeen KAMPA-hankkeen projektitutkijat kertoivat kartoitusvaiheen toteutuksesta ja tavoitteista sekä esittelivät keskustelun pohjaksi jäsentelyn siitä, mitä hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta voisi käytännössä tarkoittaa. Toisella työkokouskierroksella jaossa oli myös KAMPA-mallivihko.

Keskustelun virittämiseksi työkokousosallistujille esitettiin kuusi kysymystä: Mitkä nykyisistä palveluista toimivat hyvin? Mistä palveluista ollaan huolissaan?

Mitä palveluja puuttuu? Mitä palveluja halutaan kehittää? Miten kansalaisten osallistumista palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa voitaisiin lisätä? Mitä alueella olevia yhteisöllisiä voimavaroja palveluissa voitaisiin hyödyntää? Työkokouksissa käydystä keskusteluista laadittiin muistiot, jotka toimitettiin jälkikäteen kaikille kokouksiin osallistuneille. Joissakin kokouksissa esitettiin vielä erikseen toive siitä, että muistio toimitetaan tiedoksi myös kunnan päätöksenteossa mukana oleville viranhaltijoille ja luottamushenkilöille. Näissä tapauksissa näin myös toimittiin.

Vaikka osallistujamäärät työkokouksissa vaihtelivat runsaasti, käytiin niissä kaikissa monipuolista ja vilkasta keskustelua siitä, millaisena hyvinvointipalvelujen nykytila näyttää paikallisten ihmisten näkökulmasta. Käydyt keskustelut sekä niiden pohjalta yhteisesti nimetyt kehittämistavoitteet heijastelevat luonnollisesti työkokousten osallistujakuntaa ja heidän näkemyksiään. Työkokouksissa nousi selkeästi esiin se, kuinka monenlaisissa rooleissa ja vastuissa paikalliset aktiiviset ihmiset toimivat niin työelämässä, kunnallisessa päätöksenteossa kuin yhdistystoiminnassa. Taisivatpa ”parhaat” kertoa edustavansa 4–5 yhdistystä, joiden hallitukseen he kuuluivat, sekä lisäksi toimivansa kunnanvaltuutettuna hoitamassa yhteisiä asioita.

Toimintatutkimuksellisen asetelman mukaisesti alkuperäisenä ajatuksena oli jalkauttaa edellä esitelty alueelliset raportit yhteiseen keskusteluun valmisteluvaiheeseen osallistuneilla alueilla. Tämä suunniteltiin toteutettavan samalla tavoin kuin tiedon kerääminen oli tehty eli järjestämällä jokaisella alueella avoimet keskustelutilaisuudet, joissa yhdessä viimeistellään kunkin alueen kehittämistavoitteet Kaste-ohjelmaan tehtävään hankesuunnitelmaan. Tämä ei kuitenkaan toteutunut. Osin tähän olivat syynä aikataululliset tekijät: osoittautui käytännössä erittäin haastavaksi – paikoin mahdottomaksi – järjestää työkokouksia kahdeksalla alueella siten, että kokouksiin olisivat syksyn talousarvio- ja toimintasuunnitelmakäyttöiden keskellä päässeet osallistumaan myös keskeiset kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt, ja että kunnat olisivat vielä tämän jälkeen ehtineet tehdä päätökset hankkeeseen mukaan lähtemisestä riittävän ajoissa. Toinen – osin julkilausuttu ja osin julkilausumaton – syy liittyi kuntien toimintakäytäntöihin. Kansalaisten aktiivinen osallistuminen kunnallisten päätösten valmisteluun koettiin vieraaksi ja osin sopimattomaksi.

sikin toimintakäytännöksi, joka uhkasi niin vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden kuin johtavien viranhaltijoiden asemaa ja päätösvaltaa. Kuntalaisten ei myöskään nähty omaavan riittävän laajasti tietoa, jotta he voisivat osallistua päätöksentekoon. Viimeistelyvaiheessa kansalaisten osallistuminen tapahtuikin välillisen demokratian kautta kuntien ja yhteistoiminta-alueiden luottamushenkilöiden tehdessä päätökset hankkeeseen mukaan lähtemisestä. Päätöksenteon pohjana heillä oli tutkijoiden laatimat suunnitelmat, joihin oli pyydetty kommentit sosiaalipuolen johtavalta viranhaltijalta.

#### 4.4.2 Kysely

Työkokousten rinnalla toinen keskeinen kartoitusvaiheen tiedonkeruumenetelmä oli kyselylomake. Tavoitteena oli kyselyn kautta täydentää työkokouksissa saatua tietoa kansalaisten kokemuksista ja ajatuksista alueensa hyvinvointipalvelujen nykytilaan ja kehittämistarpeisiin liittyen. Lomakkeella ajattelimme tavoittavamme sellaisia aiheesta kiinnostuneita henkilöitä, jotka eivät jostain syystä olleet mukana työkokouksissa. Vastajaan taustatietojen (asuinkunta/kylä, sukupuoli ja ikä) lisäksi kyselyssä oli viisi avointa kysymystä:

- Miten nykyisissä asuinalueesi hyvinvointipalveluissa voitaisiin lisätä kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista?
- Mitkä palvelut ovat niitä, joiden saatavuudesta olet huolissasi nyt tai tulevaisuudessa?
- Mitä palveluja asuinalueellasi voitaisiin mielestäsi tuottaa tai kehittää yhteisöllisesti?
- Millaisia voimavaroja, valmiuksia tai aikaisempia kokemuksia asuinalueellasi on liittyen kansalaisten osallistumiseen palvelujen kehittämisessä tai tuottamisessa?
- Mitä muuta haluaisit sanoa liittyen maaseudun hyvinvointipalveluihin?

Kysely oli paperimuodossa jaossa työkokouksissa sekä keskeisten yhteistyökumppaneiden toimesta alueella laajemminkin, esimerkiksi kunnantalolla, kirjastossa ja yhdistysten kokoontumisissa. Joissakin kunnissa kysely jaettiin kaikkiin talouksiin kuntatiedotteen liitteenä. Lisäksi kyselyyn oli mahdollista vastata

sähköisesti KAMPA-hankkeen Internet-sivuilla ja osa kunnista liitti sen myös omille sivuilleen. Kyselystä tiedotettiin työkokousten kutsuissa, kartoitusvaiheeseen osallistuneiden kuntien ja keskeisten yhteistyökumppaneiden Internet-sivuilla, kuntatiedotteissa sekä KAMPA-tiedotteissa.

Vastauksia kyselyyn tuli yhteensä 64, vaihteluvälin ollessa alueittain 1–21, mitä voi pitää pettymyksenä suhteessa jaettujen kyselyjen määrään. Kallion alueelta Sievistä saimme lisäksi käyttöömme vastaukset Sievin kylät -hankkeen kyselystä, jossa kartoitettiin kyläläisten palvelutarpeita kotipalvelun ja kylätalkkaritoiminnan käynnistämiseksi. Tähän kyselyyn oli vastannut peräti 169 kyläläistä. Kyselyn vastaukset olivat pitkälle samansuuntaisia kuin KAMPA-kyselyssä, mutta paljon konkreettisempia.

Kyselyn lisäksi hankkeeseen tuli myös puhelimitse yhteydenottaja kansalaisilta, joilla oli kommentteja tai ehdotuksia maaseudun hyvinvointipalveluihin ja kansalaisosallistumiseen liittyen. Näin tapahtui usein varsinkin silloin, kun tiedotusvälineet olivat kertoneet hankkeesta ja paikkakunnalla pidetystä työkokouksesta.

#### 4.4.3 Viranomaispalaverit

Kartoituskierroksen toisen vaiheen tavoitteeksi oli siis asetettu hankesuunnitelman valmistelu Kaste-ohjelmaan yhteistyössä alueen asukkaiden, kolmannen sektorin toimijoiden sekä kunnallisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanssa. Yhteisen keskustelun ja suunnittelun mahdollistavia työkokouksia suunniteltaessa kävi kuitenkin ilmi, että kuntien viranhaltijoiden oli vaikea sovittaa osallistumista pääsääntöisesti ilta-aikaan järjestettäviin kokouksiin omiin aikatauluihinsa. Kaste-hankkeen valmistelun näkökulmasta heidän osallistumisensa valmisteluprosessiin oli kuitenkin välttämätöntä. Tästä syystä hankkeessa päädyttiin järjestämään kunkin kartoituksessa mukana olevan kunnan tai alueen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastaavan kuntayhtymän keskeisten viranhaltijoiden kanssa erillinen viranomaispalaveri. Yhteensä näitä palavereita järjestettiin 8 (Taulukko 7).

Taulukko 7. Tutkimusalueilla järjestetyt viranomaispalaverit

TUTKIMUSALUE	OSALLISTUJAT	HUOMIOITAVAA
Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue	1 palaveri: 11 osallistujaa	Mukana yhteistoiminta-alueen ja kuntien luottamushenkilöitä, johtavia viranhaltijoita ja työntekijöitä.
JYTAn yhteistoiminta-alue	1 palaveri: johtavat viranhaltijat, yht. 2 osallistujaa	Hanketta esitelty myös peruspalvelu- lautakunnan kokouksessa
Kallion yhteistoiminta-alue	1 palaveri: 4 osallistujaa	Mukana kuntayhtymän palvelujohtajia ja yhden kunnan kunnanjohtaja
Raahe	1 palaveri: 9 osallistujaa	Mukana sekä Raahen, Leader-toiminnan että uuden hyvinvointikuntayhtymän edustajat.
Kokkola	2 palaveria: johtavat sekä kehittämistyöstä vastaavat sote- ja tk:n viranhaltijat, yht. 10 osallistujaa	Hanketta esitelty myös kaupunginhallituksen kokouksessa.
Tornio	1 palaveri: 9 osallistujaa	Mukana edustajia kunnan eri palvelusektoreilta, naapurikunta Pellosta sekä Leader-toiminnasta.
Rautalampi	Viranomaiset mukana työkokouksissa.	Paikkakunnalla työskentelevä sosiaalityön aikuisopiskelija suoritti projektiointojaan KAMPA-hankkeessa, ja järjesti useampia paikkakuntalaisten omaehtoisia keskustelutilaisuuksia hankkeen valmisteleiseksi sekä piti yhteyttä eri toimijoihin
Itä-Lapin kunnat	1 palaveri: 3 osallistujaa	Mukana aluehallintoviraston, kuntayhtymän ja yhden kunnan edustaja
Yhteensä:	8 palaveri: 48 osallistujaa	

Viranomaispalaverien sisältö muodostui KAMPA-hankkeen tavoitteiden ja toteutuksen esittelystä, alueen hyvinvointipalvelujen tilanteen ja yhteistyömahdollisuuksien kartoittamisesta sekä yhteistyön jatkosta sopimisesta. Myös näistä palavereista laadittiin muistiot, jotka toimitettiin kaikille palaveriin kutsutuille ja osallistuneille. Useimmista viranomaispalavereista syntyi käsitys, että palvelujen tulevaisuudesta ollaan myös sillä puolen hyvin huolissaan. Toisaalta keskusteluissa heijastui myös ammattilaisten sitoutuminen uusien ratkaisujen löytymiseen. Usko kansalaisosallistumisen kantavuuteen ei ollut kaikilla kovin vakuuttunutta, mutta sen toivottiin tuki lisääntyvän ja näkyvän.

## 4.5 Arvio kartoitusvaiheen toteutuksesta

Osallistuvaan toimintatutkimukseen kuuluu jatkuva reflektio ja tämän periaatteen mukaisesti arvioimme valmisteluvaiheen toteutusta keräämällä palautetta hankeorganisaatiossa toimineilta henkilöiltä ja keskeisiltä yhteistyökumppaneilta. Hankkeen 60 keskeiselle yhteistyökumppanille lähetettiin asiaa koskeva sähköpostikysely. Kyselyn vastaajiksi valikoitiin kartoitusvaiheessa mukana olleiden alueiden edustajia (viranomaisia, kansalaistoimijoita, luottamushenkilöitä) sekä muita valmistelutyöhön keskeisesti osallistuneita

henkilöitä (hankkeen ohjausryhmän jäsenet ja muut asiantuntijat). Vastauksia kyselyyn tuli yhteensä 16 (vastausprosentti 27 %), joista 11 valmisteluvaiheessa mukana olleiden alueiden edustajilta ja 5 muilta yhteistyökumppaneilta. Lisäksi KAMPA-tiimi ja hankkeen ohjausryhmä kävivät arviointikeskustelun valmisteluvaiheen päättävissä kokouksissa. Seuraavassa arvioidaan hankkeen kartoitusvaiheen toteutusta näiden pohjalta.

#### 4.5.1 Hankkeen onnistumiset palautteen mukaan

Lähtökohtaisesti kyselyyn vastanneet pitivät KAMPA-hankkeen kansalaisosallistumisen vahvistamiseen ja kansalaisten aktivointiin tähännyttä ideaa kannatettavana ja tuoreena näkökulmana hyvinvointipalvelujen kehittämisessä. Tätä periaatetta onnistuttiin heidän mielestään myös toteuttamaan johdonmukaisesti läpi hankkeen. Paikalliset työkokoukset kokosivat kuntalaisia yhteen keskustelemaan maaseudun palveluista, ja saatua tietoa täydennettiin kaikille avoimen kyselyn kautta. Erään vastaajan sanoin ”ruohonjuuritasolla järjestetyt tilaisuudet ovat tehneet hankkeesta selvästi ihmisten hankkeen”. Tilan antaminen niin palvelun käyttäjien kuin paikallisten toimijoiden näkemyksille luo vastaajien mukaan jatkossa vahvan pohjan hankkeen päämäärien saavuttamiselle. Palautekyselyyn vastanneet kokivat, että kehittämistarpeiden, -tavoitteiden ja -menetelmien suunnittelu tapahtui kansalaisilta saadun tiedon ja palautteen pohjalta, vaikkakaan tulosten jalkauttaminen kansalaiskeskusteluun ei enää onnistunut suunnitellusti.

Lähestymistapansa myötä KAMPA-hanke onnistui palautteen mukaan nostamaan esiin uudenlaisia ja tuoreita näkemyksiä hyvinvointipalveluihin liittyen. Hankkeessa ovat sekoittuneet kansalaisten, viranhaltijoiden, yhdistystoimijoiden ja luottamushenkilöiden näkemykset, joiden pohjalta on luotu kokonaan uusia kehittämisteemoja sosiaali- ja terveystalouteen. Erityisenä ansiona nähtiin se, että kansalaisten näkemysten esiintuomisen ohella hankkeessa jaettiin tietoa toimintoista ja palveluista, joita kuntien asukkaat voivat järjestää tai joiden järjestämisessä he voivat auttaa. Jo onnistuneiden kansalaisaloitteisten toimintakäytäntöjen esiintuominen on konkreettisesti kehittämistyön tavoitteita ja antanut työkokouksiin

osallistuneille uusia ideoita siitä, mitä he omassa kunnassaan voisivat kehittämistyön eteen tehdä.

Useissa palautteissa kiiteltiin sitä aitoutta ja innostuneisuutta, jolla kansalaiskeskustelua on saatu aikaan. Hankkeen toteutusta pidettiin perusteellisena ja suunnitelmallisena, mikä nähtiinkin välttämättömänä ajatellen hankkeelle asetettuja tavoitteita sekä valittua toteuttamistapaa. Erään kyselyyn vastanneen mukaan hanke oli ”mittaansa suurempi kokonaisuus, jota hallittiin hyvällä otteella”.

#### 4.5.2 Esiin nostetut hankkeen epäkohdat ja jatkokehittämisen paikat

KAMPA-hankkeen ehdottomana onnistumisena pidettiin palautekyselyn vastauksissa kansalaisten mukaan saamista ja heidän osallistumismahdollisuuksiaan. Vastaavasti eniten kehitettävää nähtiin kunnan roolin selkiyttämisessä sekä kuntapäätäjien sitouttamisessa hankkeeseen. Vastaajien mukaan kunnallisen toimijan rooli ja viranhaltijoiden sitouttaminen hankkeeseen jäi jonkin verran epäselväksi ja tätä työtä olisi voinut tehdä ”voimaperäisemmin”. Vaikka hankkeessa pyrittiinkin mahdollisuuksien mukaan jalkautumaan alueille, ei resursseja ja keinoja riittävän pitkäjänteisen vuoropuhelun käymiseen alueiden edustajien kanssa ollut.

Osin kuntayhteistyöhön liittyneiden ongelmien kanssa samaan kategoriaan kuuluvat Kaste-hakuprosessin etenemisessä olleet ongelmat ja se, ettei hanke onnistunut alkuvaiheessa saamaan Pohjois-Suomen aluejohtoryhmän tukea. Yksi keskeinen syy lienee siinä, että KAMPA-hankkeen idea ei sisällynyt aluejohtoryhmän ohjelmakauden alkaessa määrittelemiin painopistealueisiin. KAMPA-hankkeen toivottiinkin jatkossa ottavan paremmin huomioon se, miten merkittävä rooli ja vaikutusvalta aluejohtoryhmällä on KASTE-ohjelmassa. Työkokouksiin samoin kuin viranomaispalaveriin osallistuneiden määrä vaihteli paikkakunnittain suuresti. Erityisesti hankkeen nähtiin epäonnistuneen nuorten tavoittamisessa. Osaltaan syy osallistujamäärien vaihtelevuuteen ja vähäisyyteen on löydettävissä tiedottamisen puutteista sekä päällekkäisistä tapahtumista, joita ei yrityksistä huolimatta onnistuttu välttämään. Toisaalta palautekyselyyn vastanneiden mukaan syy saattaa olla siinä, että hankkeessa noudatettu osallistava

työskentelytapa koettiin uutena ja outona, ja siihen totuttelu vaatii enemmän tilaisuuksia ja aikaa. Työkokouksien tai vastaavien keskustelutilaisuuksien järjestämistä kannattaa palautteen mukaan tulevaisuudessa kuitenkin ehdottomasti jatkaa, kuten osassa kartoitusvaiheeseen osallistuneista kunnista on jo tehtykin. Tilaisuuksien järjestelyjen osalta yhteistyötä jo olemassa olevien paikallisten verkostojen kanssa kannattaa tiivistää ja tilaisuuksia ”jalkauttaa” kuntakeskuksista kyliin.

Työkokousten ohella tietoa kehittämistarpeista ja -ajatuksista kerättiin kyselyllä. Vastauksia kyselyyn saatiin kuitenkin valitettavan vähän. Saadun palautteen mukaan yksi keskeinen syy oli kyselyn monimutkaiseksi ja vaikeaksi koettu kieli. Esimerkiksi ”hyvinvointipalvelut” tai ”kansalaisosallistuminen” eivät ole käsitteinä kovinkaan yksiselitteisiä, helposti avautuvia eikä konkreettisia. Kehittämistyön jatkoa ajatellen tämä on hyvä muistutus siitä, että käytettäviin käsitteisiin ja ennen kaikkea siihen, millaisiin merkityksiin asioista puhutaan, tulee suhtautua erityisellä herkkyydellä.

#### 4.5.3 Ajatuksia jatkokehittämiseen

Ajatellen julkisin varoin järjestettävien hyvinvointipalvelujen tulevaisuutta ja turvaamista, kansalaisten aikaisempaa vahvempaa osallistumista pidettiin pautekyselyn vastauksissa lähes elintärkeänä. Tämä edellyttää saadun palautteen mukaan kuitenkin parempaa tietoa siitä, mitä kansalaiset ovat ja mitä he haluavat. KAMPA-hankkeessa kehitettyjä ja jatkossa kehitettäviä menetelmiä toivottiin hyödynnettävän kuntien ja kuntalaisten välisen yhteistyön tiivistämisessä ja kertynyttä kokemusta levitettävän aktiivisesti myös valtakunnalliseen tietoisuuteen. Erään vastaajan sanoin ”kansalaisten näkökulma, kansalaisille tilan antaminen aktiivisena toimijana on jollakin tavalla vierasta – vaikka onkin niin tuttua meille itse kullekin”.

KAMPA-hankkeen toivottiin jatkossa yhä aktiivisemmin jalkautuvan paikallisten ihmisten joukkoon. Vastaajien mukaan on ilmeistä, että ihmiset haluavat osallistua hyvinvointipalvelujen kehittämiseen, mutta tämä edellyttää henkilökohtaisen kontaktin luomista – ”huolimatta virtuaalimaailman kehittämisestä on ‘face to face’ edelleen päivän sana”. Eräänä potenti-

aalisena ryhmänä myös näissä palautteissa mainittiin aktiiviset ja hyväkuntoiset eläkeläiset, joita toivottiin mukaan toimintaan. Hankkeessa työskenteleviltä ihmisten aktivoiminen edellyttää eräänlaista lähetysaamaaja-asennetta, millä tarkoitetaan päämäärätietoista työskentelyä sen eteen, että ihmiset oppisivat ja uskaltautuisivat näkemään asioita uudella tavalla.

KAMPA-hankkeen tavoitteet ja päämäärät koettiin kokonaisuutena oikeiksi, kunhan niitä vain kyetään oikeassa elämässä toteuttamaan. Myös hankkeen ulkopuolelle jääneet alueet toivottiin huomioitavan jatkossa siten, että hankkeessa kehitettäviä hyviä käytäntöjä levitettäisiin näille alueille – ja lopulta myös valtakunnallisesti.

Kansalaisosallistumiseen pohjautuvassa palvelujen kehittämisessä keskeisessä roolissa ovat kolmannen sektorin organisaatiot ja kylien aktiivinen omaehtoinen toiminta. Julkisen sektorin talouden tiukentuessa vapaaehtoistyön ja taloudellista voittoa tavoittelemattoman toiminnan merkitys korostuu entisestään. Hankkeen arvioinnissa korostettiin sitä, että järjestöillä on autonominen asema ja toimintaa ohjaavat arvot ja tavoitteet, joita tulee kunnioittaa. Yhteistyötä kolmannen ja julkisen sektorin välillä tulee kehittää nämä lähtökohdat huomioon ottaen. Tavoitteena on, että eri sektoreiden toimijat ”puhaltavat yhteen hiileen”. Järjestöjen erityisenä tehtäväkenttänä nähtiin virkistys-, harrastus- ja kotitalousapuun liittyvät tehtävät.

#### 4.5.4 Tutkimusmenetelmän ja tutkijoiden roolin arviointia

Osallistavan toimintatutkimuksen kaltaisista tutkimuksista ei voi odottaa samalla tavalla ”edustavia tuloksia” tai ”löytöjä” kuten tavanomaisemmista sosiaalitutkimuksista. Tuloksena osallistavassa toimintatutkimuksessa on paremminkin itse prosessi ja sen kulku. Kiteyttäen tämä omaan tutkimukseemme kyse ei ole niinkään siitä, mitä ihmiset puhuivat ja millaista tietoa saatiin. Sen sijaan on kyse ensisijaisesti siitä, että he puhuivat ja miten he puhuivat - millaisesta tiedonmuodostuksen prosessista oli kaiken kaikkiaan kysymys. Siitä huolimatta, että analyysi kohdistuu nyt keskeisesti kansalaisilta saatuaan tietoon, tuloksina voidaan analysoida myös itse prosessia ja sitä, että kansalaisten osallistumisen merkitys tuli näkyviin.

Myös koottua tietoa, jota jatkossa raportoidaan, tulee suhteellistaa niin, että sen ei ole tarkoituskaan vastata edustavan tutkimuksen kriteereitä tai tuoda esiin yllättäviä löytöjä. Tulokset ovat ennen kaikkea luonteeltaan esimerkkejä ja kokeellisia otoksia siitä, mistä maaseudun hyvinvointipalveluissa ja kansalaisosallistumisessa on tällä hetkellä kyse. (Winter & Munn-Giddings, 2001). Toimintatutkimukselle luonteenomaista on tietty sattumanvaraisuus, mikä ei suinkaan vähennä tulosten arvoa. KAMPA-kartoitusvaiheen tuloksissa on kyse siitä, kuinka kahdeksalla eri tutkimusalueella siihen osallistuneet henkilöt ovat omaa todellisuuttaan kuvanneet ja tutkijat sitä tulkinneet. Tulosten vakuuttavuutta tukee se, että eri paikkakunnilla tulokset olivat lopulta hyvinkin samansuuntaisia.

Osallistavassa toimintatutkimuksessa myös tutkijat itse ovat osallistujia. Ei ole edes mahdollista olettaa, etteikö heidän roolillaan olisi merkitystä itse tutkimusprosessille. Siten KAMPA-hanketta ja sen tutkijoiden roolia ei voi pitää neutraalina suhteessa tutkimuksen tavoitteisiin, vaan heidän on tarkoituskin olla innostavassa roolissa ja "uskoa asiaansa". Tällöin on tietenkin myös mahdollista tieteen arvovallalla manipuloida ja syöttää valmiita ehdotuksia ja totuuksia kuulijoille. Tämän teoreettisen mahdollisuuden esiintymistä neutralisoi kuitenkin yhtäältä moniääninen valveutunut yleisö ja mukana olleet paikalliset viranomaiset, mutta myös tutkijatiimin keskinäinen vastuullisuus ja avoin kriittinen suhde keskinäiseen työskentelyyn. Tutkijoiden oman intressin mukaista ei olisi esimerkiksi rakentaa katteettomia lupauksia yhteisöllisyyden toimivuudesta, vaan olla tietoinen

myös tutkimusaiheeseen liittyvästä epävarmuudesta ja haavoittuvuudesta.

Toisaalta toimintatutkimuksellisessa asetelmassa, jossa tavoitteet ovat selkeästi "jonkun puolella", - tässä tapauksessa maaseudun kansalaisten ja hyvinvointipalvelujen puolella - oli myös itsestään selvää, että niitä koskeviin erilaisiin mielipiteisiin ei voi aina suhtautua neutraalisti. Tutkijan on kuitenkin tarkoitus nähdä eri mielipiteetkin tutkimusaineistona ja tutkittavaan ilmiöön eli prosessiin kuuluvina. Tutkijan rehellisyyttä ja avoimuutta vaaditaan, ja esimerkiksi vuoropuhelun ja luottamuksen saavuttaminen sekä kansalaisten että viranomaisten suuntaan edellyttää ehdotonta avoimuutta myös sen suhteen, mitä tutkijat itse ajattelevat. Toimintatutkimukselle tyypillisesti tutkijat löytävätkin usein itsensä eri rintamalinjojen välistä. KAMPA-hankkeen tutkimuksessa tällaiset kärjistyneet tilanteet kentällä onnistuttiin toistaiseksi välttämään, mutta toki prosessin aikana tuli ilmi, että tämän kaltaisella, sekä tavoitteidensa että toimintatapojensa suhteen suhteellisen erilaisella hankkeella, on myös vahvat vastustajansa. Tämäkin on nähtävä osana tutkimusprosessin aineistoa ja itse ilmiötä. Toisaalta se antaa myös tutkijoille aiheen arvioida omaa osuuttaan ja rooliaan kriittisesti. Toimintatutkimuksen antoisuuden ja haasteellisuuden ominaispiirteenä kun on juuri se, että edes tutkijat eivät tiedä, miten käsikirjoitus todellisuuden näyttämöllä etenee.

## 5. Alueiden kehittämistarpeet ja mahdollisuudet

Kenttäkartoituksessa syntyi kuva kahdeksan hyvin erilaisen alueen hyvinvointipalvelujen tilanteesta ja siitä, miten palveluja olisi mahdollista kehittää hyödyntämällä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja halukkuutta. KAMPA-kartoitusvaihe toteutettiin siis Kokkolassa, Jokilaaksojen yhteistoiminta-alueen (JYTA) seitsemässä kunnassa, Järvi- Pohjanmaalla, Rautalammilla, Raahessa, Torniossa ja Itä-Lapissa. Tässä luvussa käymme tietoisesti yksityiskohtaisesti läpi kunkin yksittäisen alueen kartoituksen ja analyysin tulokset, koska aineisto antaa mielestämme kaikessa konkreettisuudessaan elävän kuvan siitä todellisuudesta, missä palvelujen muutospainetta kunnissa nyt mennään ja miten kansalaiset sen kokevat. Yksityiskohtaisella raportoinnilla on perusteensa myös siksi, että myös ne alueet, jotka eivät jatka KAMPA-hankkeessa kartoitusvaiheen jälkeisessä pilotivaiheessa, voivat kuitenkin halutessaan hyödyntää kartoituksessa saatuja tietoja kansalaislähtöisessä palvelujen kehittämisessä.

Tutkimusalueet edustavat luonteeltaan kaikkea kolme maaseututyyppiä: Itä-Lapin kunnat ja Rautalampi ovat harvaanasuttua maaseutua, kun taas Kokkola, Raaha ja Tornio ovat maaseutukaupunkeja. Kallio, JYTA ja Järvi-Pohjanmaa ovat pääosin ydinmaaseutua. Tästä peruserosta huolimatta raportin kirjoitushetkellä kaikkia kuntia yhdistävä sosiaalipoliittinen piirre on valtakunnallista keskiarvoa korkeampi huoltosuhde. Korkein se on Rautalammilla ja Itä-Lapissa johtuen etenkin yli 65-vuotiaiden suhteellisen suuresta osuudesta. Peruspalvelukuntayhtymä Kallion alueella huoltosuhde on korkea päinvastaisesta syystä eli korkean syntyvyyden vuoksi; alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä ylittää valtakunnallisen keskiarvon selkeästi. (Tilastokeskus 2011.) Kansalaisosallistumisen poliittisen ulottuvuuden kannalta on puolestaan kiinnostavaa, että Raaha ja Kallion peruspalvelukuntayhtymää lukuun ottamatta kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus on tutkimusalueilla yli valtakunnallisen keskiarvon (Äänestysaktiivisuus 2008).

Vastausta kunta- ja palvelurakennemuutoksen edellyttämään väestöpohjavaatimukseen tutkimusalueet ovat etsineet erilaisista rakenteellisista ratkaisuvaihtoehdoista. Vuoden 2010 loppuun mennessä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen rakenteellisia ja organisatorisia muutoksia on toteutettu tai niistä on sovittu viidellä tutkimusalueella (Taulukko 8.).

Taulukko 8. Tutkimusalueiden Paras-ratkaisut vuoden 2010 tilanteen mukaan

<b>YHTEISTOIMINTA-ALUE</b>	JYTAn yhteistoiminta-alue, perustettu 2009 (Halsua, Kaustinen, Lestijärvi, Perho, Toholampi, Veteli ja Kannus)  Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue, perustettu 2009 (Alajärvi, johon Lehtimäki liitetty 2009, Soini ja Vimpeli)  Kallion yhteistoiminta-alue, perustettu 2008 (Alavieska, Ylivieska, Nivala ja Sievi)  Raaha, jäsenenä 2009 perustetussa Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymässä, jolle sosiaalipalvelut siirtyvät 2011 alussa (Pyhäjoki, Siikajoki ja Vihanti)
<b>KUNTALIITOS</b>	Kokkola (johon Kälviä, Lohtaja ja Ullava liitetty 2009)
<b>EI RATKAISUA</b>	Rautalampi
<b>EI VELVOITETTA RAKENTEELLISEEN MUUTOKSEEN</b>	Tornio (täyttää väestöpohjavaatimuksen) Itä-Lapin alue (Kemijärvi, Pelkosenniemi, Salla, Savukoski, Posio) (ei väestöpohjavaatimusta pitkien etäisyyksien kuntina)

Tutkimusajankohtana väestöpohjan mukainen yhteistyöratkaisu oli löytynyt kaikilla muilla paikkakunnilla paitsi Rautalammilla, jossa naapurikunnan kanssa tehty yhteistyösopimus purkautui vuoden 2009 lopussa vuoden toiminnan jälkeen. Itä-Lapin kunnat ovat käyneet neuvotteluja yhteistyön tiivistämisestä, mutta laaditut suunnitelmat eivät ole johtaneet konkreettisiin toimenpiteisiin. Kokkola täytti yksinäänkin väestöpohjavaatimukset, tarve kuntaliitokseen tuli ympäröiviltä maaseutukunnilta. Kun nämä rakenteelliset perusratkaisut on kunnissa saatettu päätökseen, on seuraava suuri haaste sen toiminnallinen toteutus eli palvelujen organisointi uudelleen ja sisällöllinen kehittäminen siten, että ne vastaavat sekä kunnille asetettuihin tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimuksiin että ihmisten muuttuviin palvelutarpeisiin. Tässä mielessä voi todeta, että KAMPA-hankkeen kaltaiset mahdollisuudet saada uusia impulsseja tutkimus- ja kehittämistoiminnan suunnasta kuntien ahdinkoon ajoittuvat hyvin. (ks. myös Matthies, Kattilakoski & Rantamäki 2011a)

## 5.1 Kuntaliitoksen ja isäntäkuntamallin Kokkola – kaupungin ja maaseudun yhdistävä palvelurakenne

Kokkola on kaksikielinen rannikkokaupunki Keski-Pohjanmaalla. Vuoden 2009 alussa Kokkolaan yhdistyi kolme sitä ympäröivää kuntaa: ydinmaaseutuun lukeutuvat Kälviä, Ullava ja Lohtaja. Liitoksen myötä kaupungin väkiluku lisääntyi noin 8100 hengellä ollen nyt noin 47 000. Äidinkieleltään ruotsinkielisten osuus on vajaat 14 prosenttia. Kokkola on muutaman vuosikymmenen aikana muuttunut teollisuuskaupungista yhä enemmän kaupan, palvelujen, koulutuksen ja tutkimuksen kaupungiksi. Kuntaliitoksen myötä kaupungista on tullut myös valtakunnallisesti merkittävä maataloustuotannon keskus – Suomen suurin maitopitäjä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta Kokkola tekee yhteistyötä pääosiltaan ruotsinkielisen (83 prosenttia asukkaista) Kruunupyyn kanssa, jolle se tuottaa palveluja isäntäkuntasopimuksen perusteella. Kruunupyö on kolmen kuntakeskuksen pitäjä, sillä 1969 siihen liittyneet Alaveteli ja Teerijärvi muodostavat kunnan sisällä edelleen omat toiminnalliset keskuksensa. Kokkolan ja Kruunupyyn alueella peruster-

veydenhuollon vastaanottoja toimii tällä hetkellä kahdeksan: kaupunkialueella pääterveysasemalla ja Koivuhaan kaupunginosassa, Kokkolaan liittyneissä entiskuntien keskuksissa sekä Kruunupyyn kolmessa kuntakeskuksessa. Sosiaalihuollon palvelujen osalta palvelutarpeen arviointiin sekä ohjaukseen ja neuvontaan liittyvät palvelut on keskitetty Kokkolan ja Kruunupyyn keskuksiin. Palveluja tuottavia yksiköitä ja työntekijöitä toimii sen sijaan koko kaupungin ja kunnan alueella (mm. vanhusten asumispalveluyksiköt). Myös kotihoidon tiimit toimivat alueittain. Erikoissairaanhoidon palvelut kunnat ostavat Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon- ja peruspalvelukuntayhtymä Kiurulta.

### 5.1.1 Kuntaliitoksen tähänastiset vaikutukset palveluihin vähäisiä – tulevaisuus huolettaa

Reilun puolentoista vuoden kokemuksella kuntaliitos ei keskustelijoiden mukaan ole vielä merkinnyt suuria muutoksia palveluissa. Ihmiset ovat pääsääntöisen tyytyväisiä ”omassa kunnassa” saatavilla oleviin lääkäri- ja neuvolapalveluihin, toimiviin kyläkouluihin, kirjastopalveluihin sekä monipuolisiin ja hyvässä kunnossa oleviin liikuntapaikkoihin. Kokkolan kuntaliitosta pidetään myös tuoreen tutkimuksen valossa yhtenä onnistuneimmista (Leinamo 2011). Lohtajalla hyvin toimivista palveluista haluttiin erikseen nostaa esiin ennen kuntaliitosta aloitettu sotaveteraanien ruokailu, vaikkakin pientä kritiikkiä aiheuttaa se, että kotiin tuotavasta ruuasta peritään korvaus. Muualla Kokkolassa vastaavaa palvelua ei ole saatavilla, mikä puolestaan koetaan puutteena ja epäkohtana.

Kuntaliitoksella on ollut positiivinen ja virkistävä vaikutus kunnallispolitiikkaan. Se on muuttanut perinteisiä puoluejakoja ja rooleja, ja kaupungin luottamushenkilöhallinnossa liitoskuntien edustajat ovat löytäneet yhteisiä intressejä, joita he pyrkivät nyt yhteisvoimin toteuttamaan. Samoin entiskuntien alueella ilmestyviä ja joka talouteen jaettavia aluetiedotteita kehitetään monipuolisiksi tiedotuskanaviksi kaupungin ja kuntalaisten sekä myös alueen eri toimijoiden ja asukkaiden välillä.

Positiivisten asioiden rinnalla keskusteluissa nousi kuitenkin esiin huoli tulevaisuudesta sekä siitä, mihin suuntaa kehitys on siirtymäajan päätyttyä menossa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä myös kyläkoulujen

osalta pelkona on niiden siirtyminen vähitellen kohden kaupungin keskustaa. Osa epäilee kuntaliitoksen yhteydessä annettujen lupauksen toteutumista ja Kanta-Kokkolan kykyä ymmärtää maaseutualueiden erityispiirteitä. Konkreettinen esimerkki tästä on vuokran periminen yhdistyksiltä kaupungin tilojen käytöstä. Aiemmin yhdistykset saivat käyttää kuntien tiloja maksutta liikunta- ja muuhun harrastustoimintaan, ja vuoden päätteeksi kunta vielä kiitti ryhmien ohjaajia pienin lahjoin. Nyt Kokkola lähettää kiitoksen sijaan ohjaajille laskun tilavuokrasta.

Suurinta huolta sosiaali- ja terveystalveissa kannetaan vanhuspalvelujen tilasta. Kaupungin strategioissa tavoitteeksi on asetettu vanhusten tukeminen siten, että he kykenevät asumaan omassa kodissaan mahdollisimman pitkään. Käytännön toimenpiteissä ja palvelutarjonnassa tämä ei kuitenkaan näy. Vaikeinta on saada apua itsenäisen asumisen näkökulmasta välttämättömiin arjen askareisiin, kuten kotitöihin, asiointiin sekä talon- ja pihanhoitoon liittyviin pieniin tehtäviin. Myös liikkuminen ja erilaisiin sosiaalisiin tapahtumiin osallistuminen on vaikeaa pitkien etäisyyksien ja julkisten kulkuyhteyksien puuttumisen vuoksi. Keskustelijat korostivatkin sitä, että nämä ovat usein niitä palvelun käyttäjän näkökulmasta ensisijaisia tarpeita, joiden merkitys ennaltaehkäisevästä näkökulmasta on suuri.

Toisena erikseen mainittuna ryhmänä keskustelussa nostettiin esiin lapsiperheet. Heidän kohdallaan suurin ongelma on päivähoitopalvelujen saatavuus ja saavutettavuus: tarjottu hoitopaikka kun saattaa sijaita kilometrien päässä asunnosta ja vanhempien työmatkan näkökulmasta ”väärässä suunnassa”. Lähivuosien kuluessa tilanne ei näytä helpottuvan, sillä suuri määrä nykyisistä perhepäivähoitajista on eläköitymässä eikä uusia halukkaita ole tulossa alalle. Perheiden nuorille puolestaan kaivataan lisää heitä kiinnostavaa toimintaa ja ennen kaikkea mahdollisuuksia siihen, että he voisivat olla aktiivisesti järjestämässä itselleen toimintaa. Näin nuoria voitaisiin myös ”houkuttaa” osallistumaan yhteisölliseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan jatkossa.

Sosiaali- ja terveystalveiden kehittämisessä yksi tärkeä näkökulma on paikallisten olosuhteiden ja toimintakäytäntöjen huomioiminen. Näin ei valitettavasti aina tapahdu, vaan maaseudun palveluja kehitetään saman mallin mukaisesti kuin kaupunkien.

Tästä esimerkkinä on kuntien yhdistymisen myötä maaseutukuntiin laajennettu aamuneuvoloiden ajanvarauskäytäntö, jonka maaseudun asukkaat kokevat perustuvan lähinnä kaupunkilaisten ja organisaation omiin tarpeisiin. Keskustelijat korostivat, että maaseudulla ihmiset eivät kulje samalla tavalla kellon kanssa, eikä odottamaan joutumista pidetä huonona asiana – päinvastoin, useille ihmisille se on mahdollisuus tavata tuttuja ja vaihtaa kuulumisia heidän kanssaan.

Keskusteluissa sivuttiin myös yleisemmin viimeaikaisesta hyvinvointipalvelujen ja niitä koskevan päätöksenteon muutosta, jota kuvataan taloudellisten arvojen esiinmarssina inhimillisyyden sijaan. Tämä herättää ihmisissä ihmetystä ja ärtymystä. Kuntalaisten on vaikea ymmärtää, miten voiton tavoittelu ja tuottaminen esimerkiksi vanhuspalveluissa on ylipäättään mahdollista. Maaseutualueiden hyvinvointipalvelujen säilyttämisessä nähdään olevan kyse arvovalinnasta taloudellisen voiton ja palvelujen laadun välillä – ”kyse on siitä, löytyykö tarpeeksi tahtoa säilyttää palveluja, jotka eivät tuota omistajille optioita”.

Keskustelijat olivat yksimielisiä siitä, että uusi laajentunut Kokkola joutuu tulevaisuudessa väistämättä opettelemaan uudenlaisia toimintatapoja varmistakseen sen, että pinta-alaltaan suuri kaupunki säilyy kokonaisuudessaan vireänä ja elinvoimaisena. Esimerkiksi koulupalvelujen osalta tulee keskittämisen ja koulujen yhdistämisen sijaan miettiä vakavasti niitä vaikutuksia, joita koulun olemassaololla on kylien asuinviihtyvyyteen, paikallisen yhteisöllisyyden rakentumiseen ja ylläpysymiseen sekä asuinalueiden houkuttelevuuteen. Kaikkinensa kuntaliitos nähdään kuitenkin mahdollisuutena ja nimenomaisesti Kanta-Kokkolalle. Keskustelijat kertoivat useita esimerkkejä entiskuntien hyvistä ja toimivista käytännöistä, joita myös Kokkolan toivottiin tulevaisuudessa hyödyntävän – kaikki viisaus kun ei asu suurissa kaupungeissa. Hieman pilke silmäkulmassa liitoskunnissa kannetaan myös huolta kantakaupungin tulevaisuudesta aktiivisten kyläläisten jättäessä passiivisemmat kaupunkilaiset varjoonsa.

## 5.1.2 Kansalaisosallistumisen vahva perinne mahdollisuus myös palveluissa

Keskustelijoiden mukaan yhteisöllinen toiminta ja talkooperinne ovat edelleen voimissaan Kokkolan

kylissä, vaikkakin yhteisöllisyyden kohtaamat jälkiodernin ajan haasteet – elämäntavan yksilöllistyminen, työelämän kiireet, innokkaiden vapaaehtoistoimijoiden väheneminen sekä myös kynnyn kasvaminen niin avun tarjoamisessa kuin vastaanottamisessa – ovat tunnistettavissa. Vallitsevasta yhteisöllisyydestä esimerkkejä ovat yhteisomistuksissa olevat maatalouskoneet sekä ”rotinoiden” vieminen uuden perheenjäsenen synnyttyä. Alueella on useita aktiivisia yhdistyksiä, jotka toimivat paikallisen kehittämistyön moottoreina ja vaikuttajina kuntaan päin. Yhdistyksistä osa tuottaa kunnallisia palveluja täydentäviä maksullisia kotiapu- ja pihanhoitopalveluja, joiden hankinnassa on mahdollista hyödyntää kotihoidon palveluseteliä. Nämä elävää arkea olevat käytännöt rakentavat vahvan pohjan sille, että kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys voidaan ottaa lähtökohdaksi paikallisten palvelujen turvaamisessa ja kehittämisessä myös tulevaisuudessa.

Tarve kuntalaisten ja päättäjien välisen keskusteluyhteyden turvaavien mekanismien kehittämiseen on kuntaliitoksen myötä tullut yhä ajankohtaisemmaksi. Ihmiset kertovat olevansa tietoisia siitä, että palvelut eivät voi olla kaikenkattavia, eikä jokaiseen tarpeeseen vastaaminen ole mahdollista. Kipeätkin päätökset on kuitenkin helpompi hyväksyä, kun niistä voidaan yhdessä keskustella ja miettiä millaisia vaihtoehtoisia tapoja palvelujen turvaamiseksi tai korvaamiseksi olisi löydettävissä. Tavallisilla kuntalaisilla on kokemukseen pohjautuvaa tietämystä ja osaamista, jota ei kannata jättää käyttämättä. Viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden sekä palveluja käyttävien kansalaisten voimien yhdistäminen avaa mahdollisuuksia uudenlaisten ja innovatiivisten ratkaisujen löytämiseen.

### 5.1.3 Voimavarojen yhdistämisestä resursseja palvelujen kehittämiseen

Keskusteluissa ja kyselyn vastauksissa tuli Kokkolassa esille useita kehittämisehdotuksia, joiden kautta kansalaisosallisuutta ja yhteisöllisyyttä voidaan vahvistaa sekä palvelujen järjestämistä koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa että niiden tuottamisessa. Jotta tämä olisi mahdollista, tulisi ensisijaisesti löytää uusia keinoja palvelujen järjestämisestä vastaavan julkisen sektorin, palvelunkäyttäjien sekä heidän muodostamiensa yhteisöjen väliselle paremmalle vuorovaikutukselle

ja yhteistyölle. Kun organisaatiot ovat Kokkolassa kasvaneet ja palvelutuotantojärjestelmä muuttunut monimuotoisemmaksi, pelkästään perinteisen luottamushenkilöhallinnon varaan rakentuvaa vuorovaikutusta ei pidetä enää riittävänä. Yhteisöllisen palvelutuotannon osalta mahdollisuuksia nähdään erityisesti ikääntyvien kotona asumista tukevilla palveluilla. Myös lapsille, nuorille ja aikuisille suunnatuissa palveluissa yhteisöllisten toimintamallien käyttöä voidaan laajentaa, tästä hyvänä esimerkkinä Sokojan kyläyhdistyksen toiminta.

Alueella käytyjen keskustelujen pohjalta KAMPA-hankkeen konkreettiseksi kehittämistehtäväksi nousi seuraavia ehdotuksia ja ideoita:

1) *Tiedottamisen ja vuorovaikutuksen lisääminen sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden ja kuntalaisten kesken.* Kuntalaiset kertovat kaipaavansa avointa ja ajantasaista keskusteluyhteyttä palveluista vastaavien tahojen kanssa: keskustelua siitä, miksi jotkut palvelut eivät tällä hetkellä toimi, mitkä ovat palvelujen järjestämisen ja tuottamisen reunaehdot tai millaisia suunnitelmia tulevaisuuden osalta on näköpiirissä. He kertovat olevansa valmiita yhdessä miettimään ja ideoimaan palvelujen järjestämistä, mutta odottavat myös, että heidän näkemyksensä tulee kuulluksi ja huomioonotetuksi. Mahdollisia yhteistyökumppaneita keskusteluyhteyden järjestämisessä ovat paikalliset yhdistykset ja kylät. Myös palveluja koskevat kyselyt ovat yksi keino saada tietoa ihmisten mielipiteistä. Yleisötilaisuuksien ongelmana pidetään sitä, että niissä puheenvuoroja käyttävät yleensä vain ne äänekkäimmät.

2) *Vapaaehtoistoiminnan tukeminen, eri organisaatioiden ja sektoreiden välisten raja-aitojen ylittäminen ja yhteisvoimin yhteisen hyvän eteen työskenteleminen.* Osallistujat toivovat erityisesti eri yhdistysten ja vapaaehtoistoimijoiden tasavertaista kohtelua sekä avustuskäytäntöjen kehittämistä sellaisiksi, että ne tukevat yhdistysten keskinäistä yhteistyötä sen sijaan, että asettavat ne keskinäiseen kilpailuasetelmaan. Konkreettista apua yhdistystoimijat kertoivat tarvitsevänsä tietokoneen käyttötaidoissa, esimerkkinä kyläsivujen tekeminen ja päivittäminen.

3) *Kylien yhteisöllisen toiminnan tukeminen.* Kylien yhteisöllisen toiminnan kehittämisen lähtökohdana nähdään yhteiseen toimintaan soveltuvan tilan, ta-

loudellisten resurssien sekä tarvittaessa saatavilla olevan avun ja tuen olemassaolo. Käytännössä tämä voisi tapahtua esimerkiksi ohjaamalla kyläyhteisön käyttöön tietty rahasumma, josta vastineeksi kyläläiset ottavat huolehtiakseen tiettyjen palvelujen järjestämisen. Toiminta voisi kohdistua ensisijaisesti yhteisöllisyyden vahvistamiseen (esim. eri-ikäisiä ihmisiä yhteen kokoavat tilaisuudet ja kerhot sekä eläkeläisten lenkkiporukat, jotka aamulenkkinsä yhteydessä poikkeavat varmistamassa, että yksin asuvilla vanhuksilla on asiat hyvin) tai selkeämmin palvelujen tuottamiseen (esim. lasten leikkikenttätoiminta tai päivähoitopalvelujen tarjoaminen). Nuoria tulisi työllistää kylien palveluihin, esimerkkinä ulkoilureittien rakentaminen ja kunnossapito sekä erilaiset kylissä toimivat ohjatut liikuntaryhmät. Näin heille olisi paitsi mielekästä tekemistä myös elävä yhteys muuhun kyläyhteisöön.

4) *Ikääntyvien kotona asumista tukevat paikalliset palvelukokonaisuudet.* Erityisesti ikääntyvien palvelujen osalta nostetaan esille mahdollisuus tuottaa palveluja yhdistämällä ammatilliselta ja vapaaehtois pohjalta tehtävää työtä. Sisällöllisesti palvelukokonaisuuden tulisi tarjota ateriapalvelua, siivousapua, kotisairaanhoidon palveluja, asiointiapua, talonmiespalvelua, yhteiskuljetuksia sekä sosiaalista kanssakäymistä lisäävää yhteydenpitoa, kerhotoimintaa ja erilaisia yhteisiä tapahtumia (esim. liikunta, harrastekerhot, retket). Konkreettisen palvelun ohella erittäin tärkeänä pidetään tarjolla olevista palveluista ja tukitoimista tiedottamista ja niiden käyttöön opastamista. Esimerkiksi kuljetuspalvelujen kohdalla tiedonpuutteen epäillään olevan keskeinen tekijä siinä, että kansalaiset kritisoiivat niiden puuttumista.

5) *Lastenhoitoon ja lapsiperheiden kotipalveluun uudenlaisia palvelutarjontaa.* Lasten perhepäivähoitoon sekä perheiden kotipalveluun peräänkuulutetaan uudenlaisia vaihtoehtoja korvaamaan vähentyvää kunnallista palvelutarjontaa. Tässä nähdään selkeä mahdollisuus yksityiselle ja kolmannen sektorin palvelutuotannolle.

## 5.2 Seitsemän maaseutukunnan yhteistoiminta-alue JYTA

Keski-Pohjanmaan maaseutukunnat Halsua, Kannus, Kaustinen, Lestijärvi, Perho, Toholampi ja Veteli muo-

dostavat Perho- ja Lestijokivarressa reilun 22 000 asukkaan alueen, joka luokitellaan harvaan asuttua Lestijärveä lukuun ottamatta ydinmaaseuduksi. Alkutuotannon osuus kuntien elinkeinorakenteessa on vielä melko suuri, vaihdellen Kannuksen 14 prosentista Lestijärven 40 prosenttiin.

Kuntien sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelujen järjestämisestä vastaa vuoden 2009 alusta perustettu yhteistoiminta-alue JYTA, joka toimii liikelaitoksena osana Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon- ja peruspalvelukuntayhtymää (nykyisin Kiuru). Yhtymässä edustuksellista kuntalaisdemokratiaa edustaa peruspalvelulautakunta, jossa on edustajat kaikista alueen kunnista. Lautakunnan tehtävänä on huolehtia kuntien perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen järjestämisvastuun toteuttamisesta ja toimia liikelaitoksen johtokuntana.

JYTA järjestää ja pääosin myös tuottaa alueen asukkaille laissa säädetyt sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelut yli nykyisten kunta- ja organisaatiörajojen. Palvelut tuotetaan ja toiminta organisoidaan kolmen palvelulinjan mukaan: perheiden tukeminen, kotihoito ja asumisen tukeminen sekä terveyden- ja sairaanhoito. Kuntien valtuustot ovat hyväksyneet yhteisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusuunnitelman, jossa on määritelty yhteiset tavoitteet ja kehityshaasteet. Peruspalveluliikelaitos toimii tilaaja-tuottaja -mallilla: kunnat määrittelevät mitä palveluja tuotetaan ja JYTA tuottaa tarvittavat palvelut joko itse tai ostopalveluna. Ainoastaan lasten päivähoito ei kuulu yhteistoiminta-alueen vastuulle, vaan siitä kunnat vastaavat itse.

### 5.2.1 Totuttelua uusiin palvelurakenteisiin

Yhteisötoiminta-alue JYTA:n asukkaat ovat pitkälti tyytyväisiä nykyisiin palveluihin. Siirtyminen yhteistoiminta-alueeseen on merkinnyt valinnanvapauden lisääntymistä, kun alueen asukkaat voivat nyt käyttää sosiaali- ja terveystalouksia yli kuntarajojen. Myös perus- ja erikoissairaanhoidon yhteinen potilastietojärjestelmä helpottaa asiointia ja tieto siirtyy joustavasti eri hoitoyksiköiden välillä.

Palvelujen järjestämisessä on tapahtunut yhteistoiminta-alueen myötä joitakin muutoksia. Esimerkiksi lääkäripäivystystä ei enää järjestetä terveyskeskuk-

sisä, vaan se on siirretty Kokkolassa sijaitsevaan keskussairaalaan. Tähän muutokseen alueen asukkaat suhtautuvat pääosin myönteisesti, sillä päivystysaikainen avuntarve edellyttää useimmiten tarkempia lääkäri-, röntgen- ja laboratoriotutkimuksia. Aiemmin potilas kulki terveyskeskuspäivystyksen kautta hoidettavaksi Kokkolaan, nyt tämä tavallaan ylimääräinen pysähdys on jäänyt pois. Päivystystoiminnan loppuminen terveyskeskuksissa on mahdollistanut lääkäreiden resurssien kohdentamisen päivävastaanotto-toimintaan. Päivävastaanotolle on nyt aikaisempaa helpompi saada aikoja, mikä on vähentänyt turhia päivystyskäyntejä.

Ihmiset kertovat yhteydenottokynnyksen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiksiöihin olevan matala. Tätä auttaa osaltaan se, että ihmiset tuntevat toisensa myös virka-ajan ulkopuolella. Alueen asukkaiden mukaan onkin tärkeää, että palveluja ovat uudessa yhteistoiminta-alueessa tarjoamassa entuudestaan tutut ihmiset. Hyvä esimerkki tästä on kotihoidon tiimityöskentely, jossa asiaan on kiinnitetty erityistä huomiota. Liikelaitoksen toivotaankin huomioivan paikallisuuden näkökulman myös jatkossa työntekijöitä rekrytoidessaan.

Vanhuspalvelut nousivat alueella käydyissä keskusteluissa keskeiseen asemaan. Positiivista palautetta annetaan veteraaneille ja heidän puolisoilleen järjestettävästä ruokailusta, joka on saatavilla myös kylille tuotuna palveluna. Ruokailulla on tärkeä merkitys vanhusten hyvinvoinnin näkökulmasta. Kyse ei ole pelkästään lämpimän aterian saamisesta, vaan ruokailussa korostuvat sosiaalinen kanssakäyminen ja henkinen hyvinvointi. Tämä näkyy hyvin siinä, että ihmiset tulevat ruokailuun hyvissä ajoin ja ajan kanssa kohtaamaan toisiaan. Paikallisten yhdistykset, kuten Toholammilla veteraaniyhdistyksen ja Halsualla Marjusaaren maamiesseuran, tuottavat puolestaan siivouspalvelua, jonka turvin moni vanhus on kyennyt jatkamaan asumista omassa kodissaan. JYTAssa on käytössä myös palveluseteli, jolla kotipalveluun oikeutetut voivat ostaa paikallisilta yrittäjiltä palveluja. Palvelusetelin käytön osalta ongelmana on kuitenkin vielä tiedon puute. Palvelujen tarvitsijoilla ei ole riittävästi tietoa palvelusetelikäytännöstä yleensä tai palvelujen tarjoajista. Näitä tietoja toivotaan selkeämmin esille niin kuntien Internet-sivuille kuin kuntatiedotteisiin. Samalla tavoin opastusta kaivataan kotitalousvähennyksen käytössä.

Kehitettävien palvelujen listalla ensimmäisenä esiin nousivat vanhusten ja lapsiperheiden lähipalvelut. Vanhuksille kaivataan lisää niin kotiin vietyjä oma-toimista selviytymistä ja itsenäistä asumista tukevia palveluja – kuten ateriapalvelu, peseytymis- ja siivousapu – kuin yhteisissä tiloissa järjestettäviä palveluja ja virikkeellistä päivätoimintaa. Samalla tavoin toivotaan kehitettävän myös lapsiperheille kotipalveluja ja yhteisöllistä toimintaa. Esiin nostetaan myös henkilökohtaisten avustajien lisääntyvä tarve, mihin vaikuttaa erityisesti vammaispalvelulain uudistus.

Palvelujen käyttöä haittaa merkittävästi julkisten kulkuyhteyksien täydellinen puuttuminen tai niiden vähäisyys. Työkoukuksissa kysyttiinkin, eikö terveydenhoitajan olisi helpompi tulla pitämään vastaanottoa kylille kuin ihmisten yrittää monin keinoin järjestää itselleen kyytiä kuntakeskukseen.

Vaikka kokemukset palvelujen toimivuudesta ovat pääsääntöisesti positiivisia, saa yhteistoiminta-alue JYTAn tiedotus osakseen suurta kritiikkiä. Yleinen palvelujen käyttöä koskeva neuvonta koetaan puutteelliseksi, eivätkä ihmiset aina tiedä, kenen puoleen heidän tulisi missäkin asiassa kääntyä. Terveyskeskusten puhelimitse tapahtuva ajanvaraus myös ”takkuilee”: jonotusajat ovat pitkiä eikä läpi pääseminen aina onnistu lainkaan. Osin näistä ongelmista johtuen liikkuu kylillä keskustelijoiden mukaan monenlaista ”akkiväärää” tietoa esimerkiksi päivystyksen ja lääkärivastaanottojen toiminnasta. Tämä puolestaan synnyttää epäselvyyksiä ja turhaakin pelkoa palvelutason heikentymisestä.

Yhteistoiminta-alueen päätöksentekoon kaivataan myös lisää läpinäkyvyyttä. Alueen asukkaat näkevät ongelmana se, että päätökset tehdään yhä enenevässä määrin sellaisella tasolla, ettei niistä tarvitse tehdä julkista pöytäkirjaa tai tiedottaa yleisesti. Tämä tekee organisaation toiminnan seuraamisen ja siihen vaikuttamisen hankalaksi. Kuntalaisilla ei myöskään ole riittävästi tietoa kaikista olemassa olevista vaihtumismahdollisuuksista. Tästä hyvänä esimerkkinä on JYTA-alueen kuntien yhteinen vanhusneuvosto, johon kuuluu joka kunnasta 1–2 jäsentä. Neuvoston olemassaolo, kokoonpano tai toiminta oli kuitenkin ainakin työkokouksiin osallistuneille vierasta.

Yhteistyön ja työnjaon peruskuntien ja JYTAn välillä ei koeta toimivan kaikilta osin parhaalla mahdollisella

tavalla. Osin tähän nähdään syyksi salassapitovollisuus, joka aiheuttaa sen, ettei kunnassa voida enää keskustella ja reagoida kuntalaisten huoliin yhtä kokonaisvaltaisesti kuin aiemmin. Kritiikkiä kohdistetaan myös luottamushenkilöiden suuntaan. Valtuutetut eivät annetun palautteen mukaan kysele kuntalaisilta heidän näkemyksiään päätöksenteon taustaksi, eikä lautakuntien asioista välitetä riittävästi tietoa eteenpäin. Keskusteluyhteys kuntalaisten ja kuntapäätäjien välillä koetaan alueella paikoin erittäin huonoksi, ja aiempi käytäntö, jossa kuntaa kehitettiin kuntalaisia, kyläyhdistyksiä ja yrittäjiä kuulemalla, on kadonnut. Kun käytännöntyön tasolla myönteisenä koetaan se, että työntekijät ovat alueen asukkaille tuttuja, on johtavien viranhaltijoiden osalta tilanne toinen. Etenkin Perhonjokilaaksossa JYTA mielletään osin lähes "kasvottomaksi".

Kuntalaisten keskuudessa yhteistoiminta-alueen huonoksi koettu imago huolettaa keskustelijoita myös laajemmin. Palvelujen käyttäjille "yllätyksinä" tulevat muutokset palveluissa aiheuttavat epävarmuutta ja pelkoa. Lääkäripula on aiheuttanut kuntalaisten keskuudessa huolta siitä, pystytäänkö kaikkia lakisääteisiä palveluja jatkossa enää tuottamaan. Uudet rakenteet ovat palvelun käyttäjän näkökulmasta hajanaisia ja hallitsemattomia. Palveluja käyttävälle kuntalaiselle yhteistoiminta-alue näyttäytykin tällä hetkellä enemmän säästötoimenpiteenä kuin turvallisuutta luovana peruspalvelujen tuottajana. Pelkoa aiheuttaa myös epävarmuus yhteistoiminta-alueen tulevaisuudesta - jääkö se vain välivaiheeksi ennen siirtymistä vieläkin suurempiin rakenteisiin.

## 5.2.2 Aktiiviset kyläläiset yhteisöllisen palvelutuotannon mahdollisuus

Alueen aktiiviset kylät ja kolmannen sektorin toimijat nähdään yhteisöllisenä voimavarana. Nämä voisivat tulevaisuudessa, olosuhteiden sitä tukiessa, olla entistäkin aktiivisempia toimijoita muun muassa vanhusten kotona asumista tukevista palveluista, terveyden edistämisestä ja yleisemmin yhteisöllisessä toiminnassa.

Lisäämällä kyläin tietoisuutta erilaisista toimintamahdollisuuksista voitaisiin yhteisöllistä ja paikallista palvelutuotantoa tukea ja kehittää. Kolmannen sektorin toimijat tekevät jo nyt paljon arvokasta työtä alueella,

mutta heillä on edelleen myös paljon hyödyntämättömiä tietoja ja taitoja. Uusien yhteistyömallien ja kumppanuuksien kehittämisen uskotaan avaavan mahdollisuuksia syrjäisten ja harvaan asuttujen alueiden palvelujen turvaamiseen. Tähän liittyen esiin nousi kysymyksiä, joihin kaivataan tukea ja tietoa: Olisiko osuuskunta, sosiaalinen tai yhteiskunnallinen yritys yhdistysmuotoa toimivampi malli? Voisiko kylä perustaa yhteiskunnallisen yrityksen?

Alueella on runsaasti taide- ja kulttuurialan osaamista, jota keskustelijoiden mukaan tulisi hyödyntää nykyistä enemmän myös hoivapalveluissa. Kulttuurialan ammattilaiset voisivat tarjota esimerkiksi virkistystoimintaa vanhusten hoitolaitoksissa. Alueella nähdään, että sosio- tai yhteisödraaman kaltaisten menetelmien kautta hoitotyöhön on kehitettävissä uusia menetelmiä. Yhteiskunnan taholta on ammattitaiteilijoille suunnattu viime vuosina enemmän rahoitusta soveltavaan työllistämiseen, mitä kannattaa niin ikään hyödyntää toiminnan kehittämisessä. Tarvittaisiin kuitenkin selkeämpiä suunnitelmia siitä, miten näiden kahden eri ammattialan välistä yhteistyötä voitaisiin konkreettisesti kehittää. Myös eläkeläisillä oleva tietotaito ja osaaminen nähdään hyödyntämättömänä resurssina, vaikka monet eläkeläisjärjestöt ovatkin varsin aktiivisia toimijoita jo nyt ja mukana mm. seurakunnan diakoniatyössä. Yksi kehittämiskohde voisi olla senioreiden vertaistukitoiminta.

## 5.2.3 Palvelujen kokonaisvaltaisuus kehittämisen ytimessä

Alueella järjestettyjen paikallisten keskustelutilaisuuksien sekä tehdyn kyselyn pohjalta alueen hyvinvointipalvelujen kehittämistarpeiksi nousevat:

1) *Vuorovaikutuskäytäntöjen kehittäminen kansalaisten, kyläin, kuntien ja yhteistoiminta-alueen kesken.* Kuntien ja Peruspalveluliikelaitos JYTAn välistä vuorovaikutusta toivotaan kehitettävän parantamalla erityisesti tiedottamista, toiminnan läpinäkyvyyttä ja keskustelukäytäntöjä. Muun muassa kyläyhdistykset voisivat toimia keskeisessä roolissa kyläin ja kunnan/yhteistoiminta-alueen välisten keskusteluyhteyksien kehittämisessä – tiedon välittämisessä kylätasolta kuntaan ja yhteistoiminta-alueelle. Kyläläiset sekä kunnan ja yhteistoiminta-alueen edustajat voisivat kokoontua säännöllisesti "tupailtoihin", joissa

saataisiin tietoa palveluista sekä keskusteltaisiin niiden toimivuudesta kuntalaisten näkökulmasta. Jotta yhteistyötä ja työnjakoa eri toimijoiden välillä voidaan kehittää, tulisi tietää, mitä kukakin tekee ja missä kohdin eri toimijat näkevät yhteistyön mahdollisuuksia. Myös kuntatiedotteita tulisi hyödyntää tiedottamisessa nykyistä tehokkaammin.

Kuntalaisten ja päättäjien yhteisiä keskustelufoorumia kaivataan myös kuntatasolle. Jotta yhteistyöhön ja yhteiseen keskusteluun panostaminen olisi kaikkien osallistujien näkökulmasta palkitsevaa, tulee sillä olla myös konkreettista merkitystä. Eli kysymys ei saa olla vain kosmeettisesta toimenpiteestä, vaan eri osapuolten tulee aidosti sitoutua yhteistyön rakentamiseen.

2) *Kokonaisvaltaisten palvelukokonaisuuksien kehittäminen vanhusten ja lapsiperheiden koti- ja tukipalveluihin.* Koti- ja tukipalvelukokonaisuuksilla nähdään olevan tärkeä merkitys sekä vanhusten kotona asumisen tukemisessa että lapsiperheiden jaksamisessa. Kotipalveluja tulisi kehittää ja palveluja yhdistää niin, että palvelu on joustavaa monimuotopalvelua. Kokonaisvaltaisia palvelukokonaisuuksia toivotaan kehitettävän JYTAn, kuntien, kylien ja kolmannen sektorin välisenä yhteistyönä, jossa jälkimmäisen rooli on ennen kaikkea julkisen palvelutuotannon täydentäminen ja tukeminen. Lapsiperheiden osalta kehitettäväksi toiminnoiksi ehdotetaan perhetoimintaa, perhepäivähoidon uusia malleja, leikkipuistoa ja lapsiparkkitoimintaa sekä perheille suunnattua pesulapalvelua ja siivousapua. Vanhusten osalta huomiota toivotaan kiinnitettävän palvelutarpeen kartoittamiseen laajentamalla nk. ennaltaehkäiseviä kotikäyntejä myös alle 75-vuotiaisiin. Konkreettista apua tarvittaisiin myös kotiapurinkien perustamiseen ja toiminnan organisoimiseen.

3) *Paikallisen ja yhteisöllisen palvelutuotannon kehittäminen.* Palvelutuotantoon peräänkuulutetaan paikallista arvopohjaa, mitä nykyisen hankintalainsäädännön ei kuitenkaan nähdä mahdollistavan palvelujen kilpailuttamistilanteissa.

Paikallisen ja yhteisöllisen palvelutuotannon kehittämiseen liittyen esiin nostettiin vammaispalvelulain mukaiset henkilökohtaisen avustajan palvelut, joiden tarve on kasvamassa merkittävästi. Vastaus kasvavaan palvelutarpeeseen voisi olla avustajapalveluja tarjoavat yhdistykset tai paikalliset osuuskunnat.

Tehtävään valmistavaa koulutusta voitaisiin järjestää yhteistyössä kansalaisopiston kanssa. Henkilökohtaisen avustajan tehtävät tarjoaisivat niin koko- kuin osa-aikatyömahdollisuuksia paikallisille asukkailla.

4) *Omaishoidon tukeminen.* Omaishoitajien väsyminen on iso huolenaihe ja myös taloudellisessa mielessä suuri kysymys. Omaishoitajien jaksamista halutaan tukea kehittämällä omaishoitajien virkistystoimintaa ja sijaisjärjestelmää. Omaishoidon ohjaajien yhteistyötä ollaan alueella parhaillaan tiivistämässä, mikä luo hyviä mahdollisuudet toiminnan kehittämiseen.

5) *Syrjäytymisen ehkäisy (erityisesti nuoret ja työttömänä olevat).* Erityistä huolta alueella kannetaan nuorten syrjäytymisestä ja siitä kuinka nuoret tavoitetaan ja heille annetaan neuvontaa ja ohjausta. Sähköisten järjestelmien (esim. työvoimahallinnon palvelut) käyttöönoton koetaan heikentäneen nuorten linkkejä suhteessa toisiin ihmisiin sekä myös suhteessa yhteiskuntaan. Nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ehdotetaan kuulemistilaisuuksia, joissa viranomaiset yhdessä nuorten kanssa miettivät mitä voidaan tehdä ja miten nuoret voivat hakeutua koulutukseen tai työhön. Niiden kohdalla, jotka eivät kykene tai halua osallistua yhteisiin tilaisuuksiin, voitaisiin järjestää "ennaltaehkäiseviä kotikäyntejä", jolloin tuki vietäisiin mahdollisimman lähelle nuoren omaa elinympäristöä. Joustavia työllistymismahdollisuuksia nuorille voisivat tarjota paikalliset osuuskunnat (esim. PauNet Lestijärvellä, Nuoret Osaajat Perhossa) ja osatyökykyisten työllistämiseksi perustettavat sosiaaliset yritykset. Mutta ennen kaikkea keskusteluun osallistujat toivovat nykyisin kahteen kuntaan keskitettyjen työvoimahallinnon palvelujen jalkautumista lähemmäksi palvelujen tarvisijoita.

6) *Ennaltaehkäisevien toimien kehittäminen ja terveyden edistäminen.* Ennaltaehkäisevien ja terveyttä edistävien toimien kehittämisessä avainasemassa on eri toimijoiden välinen yhteistyö. Sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta kunnilta ja JYTAlta toivotaan erityisesti neuvonnan ja opastuksen kehittämistä. Alueella jo olemassa pääosin kolmannen sektorin tuottamia ja ylläpitämiä liikuntapalveluja ja ulkoilureittejä sekä monipuolista kulttuuritarjontaa voisi hyödyntää nykyistä tehokkaammin tuettaessa ihmisiä omaehtoiseen hyvinvoinnista huolehtimiseen. Paikalliset yhteisöt ovat rakentaneet ja muokanneet ulkoilureittejä myös liikuntaesteisille sopiviksi. Niiden

käyttö on jäänyt kuitenkin valitettavan vähäiseksi, koska mahdollisuuksista ei ole tiedotettu riittävästi eikä vammaisille tai mielenterveyskuntoutujille ole useinkaan saatavilla henkilökohtaisia avustajia, jotka voisivat heitä näiden mahdollisuuksien hyödyntämisessä tukea.

7) *Kylätalojen kehittäminen avoimiksi kohtaamispaikoiksi ja toimintakeskuksiksi.* Kaikkiin edellä esitettyihin kehittämisehdotuksiin liittyen sekä ajateltaessa ei-aineellisia tavoitteita, kuten yleistä hyvinvoinnin edistämistä, yhteisöllisyyden tukemista ja yksinäisyyden ehkäisemistä, nähdään kylätalojen kehittäminen avoimiksi kohtaamispaikoiksi ja toimintakeskuksiksi tärkeäksi. Kylätalojen yhteyteen voitaisiin kehittää eri toimijoiden yhteistyönä mm. seuraavia hyvinvointia ja terveyttä tukevia toimintoja: lasten päiväkerhotoiminta, nuorten kokoontumistilat, vanhusten päiväkeskustoiminta, liikunta- ja harrastustoiminta, kotouttamispalvelut alueelle muuttaville ja vanhusten ystäväkerhot.

### 5.3 Järvi-Pohjanmaa - kaikkien kuntapalvelujen yhteistoiminta-alue

Vuonna 2009 perustetun Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muodostavat Alajärven kaupunki (johon Lehtimäen kunta liittyi 2009) sekä Vimpelin ja Soinin kunnat. Kuntien yhteenlaskettu väestömäärä on vajaat 16 500. Kuntien elinkeinoelämää leimaa valtakunnallisessa vertailussa alkutuotannon ja jalostuksen suhteellisesti suurempi osuus verrattuna palveluelinkeinoon. Luonteeltaan Järvi-Pohjanmaa edustaakin ilmeistä ydinmaaseutua.

Järvi-Pohjanmaalla kunnat ovat siirtäneet kaikkien kunnallisten palvelujen tuottamisen yhteislautakunnille, jotka on sijoitettu eri kuntien organisaatioihin. Sosiaali- ja terveyspalveluista vastaava peruspalvelulautakunta toimii Alajärven kunnan organisaatiossa hallinnoiden noin 60 prosenttia yhteistoiminta-alueen kuntien rahoista. Lautakunta toimii palvelujen osalta sekä tilaajana että tuottajana. Kunnat sinällään toimivat edelleen itsenäisinä, ja niillä on mm. omat valtuustot, hallitukset, tarkastuslautakunnat ja vaalitoimielimet. Tutkimusajankohtana kaikkien kuntien alueella (mukaan lukien Lehtimäki) toimivat sekä sosiaali- että terveydenhuollon toimipisteet, joissa

on saatavilla niin lääkärin, hammaslääkärin, neuvolan kuin sosiaalityön palvelut.

#### 5.3.1 Kuntalaisten näkemyksille kaivataan lisää tilaa

Kartoitusvaiheen tulosten perusteella Järvi-Pohjanmaan alueen asukkaat ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä tarjolla oleviin palveluihin. Erillismaininnan ansaitsevat toimiva asiointiliikenne sekä ikäihmisten yliopistotoiminta, joka tarjoaa paitsi erinomaisia luentoja myös mahdollisuuden tavata eri puolilla asuvia ihmisiä. Asiointiliikenteessä erityistä kiitosta halutaan antaa vielä niille kuljettajille, jotka auttavat asiakkaita tarpeen mukaan myös ostosten kantamisessa ja varmistavat, että kyytiläiset pääsevät turvallisesti koteihinsa.

Eniten tyytymättömyyttä ja huolta aiheuttavat terveyspalvelujen saavutettavuus sekä ikääntyvien kotona asumista tukevien palvelujen vähäisyys. Terveyspalveluissa kuntalaiset kritisoivat erityisesti sitä, että sekä puhelinyhteyden saaminen terveyskeskukseen että lääkärin vastaanotolle pääsy on vaikeaa. He kertovat toki ymmärtävänsä sen, että yhteistoiminta-alueen toiminta on tällä hetkellä vielä hakemassa muotoaan ja vie aikaa kunnes asiat saadaan sujumaan. Yhteistoiminta-alueen pienimmän kunnan Soinin asukkaat kertoivat myös pelkäävänsä, että tulevaisuudessa terveydenhuoltopalvelut tulevat katoamaan omasta kunnasta.

Toimivan kotipalvelun nähdään olevan avainasemassa pyrittäessä tukemaan ikääntyvien asumista mahdollisimman pitkään omassa kodissaan ja vähentämään raskaampien laitoshoidojen tarvetta. Kuntalaisten mukaan ongelmia on kuitenkin niin kotipalvelun saatavuudessa kuin sen sisällössä ja laadussa. Kriittisimpien kommenttien mukaan työn lähtökohtana ovat tällä hetkellä palvelun käyttäjien tarpeiden sijaan yleiset ohjeet siitä, mitä työntekijöiden tehtäviin "ei kuulu". Huolta aiheuttavat myös ikäihmisten asumispalvelut ja laitoshoidot: henkilökunnan määrä on riittämätön, viriketoiminta vähäistä, työskentelytavat vaativat kehittämistä ja joustavuutta ja ylipäättään paikkoja tarvitaan lisää. Omaisia olisikin kannustettava osallistumaan aiempaa aktiivisemmin laitoksissa asuvien läheistensä huolenpitoon. Yksityisiä palveluja

on jonkin verran saatavilla, mutta niiden hintojen pelätään olevan liian korkeita pienituloisille eläkeläisille.

Keskusteluun osallistuneet painottivat sitä, että kansalaiset kykenevät ottamaan vastaan kipeitäkin päätöksiä, kunhan niiden taustalla olevista asioista käydään ensin yhteistä ja avointa keskustelua. Kehittämistyön lähtökohdaksi tulisikin ottaa kaikkien – eri-ikäisten ja erilaisissa elämäntilanteissa elävien – ihmisten näkeminen hyvinvointipalvelujärjestelmässä voimavarana ja resurssina. Nykyisin palvelujen käyttäjistä puhutaan julkisuudessa lähinnä kulueränä, kun keskiössä tulisi olla kansalaisten toimijuutta vahvistavien rakenteiden kehittäminen ja osallistamisen edellyttämien resurssien turvaaminen.

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueella on viimeisten vuosien aikana työstetty useita toimintaa ohjaavia strategioita ja suunnitelmia. Valmisteluvaiheessa olevan turvallisuussuunnitelman yhtenä osana toteutetaan myös kyläkohtaiset turvallisuussuunnitelmat, joiden kautta pyritään tarkastelemaan turvallisuuteen ja sen parantamiseen vaikuttavia tekijöitä paikallisyhteisöjen kokemusten näkökulmasta. Läpileikkaavana tavoitteena eri strategioissa ja suunnitelmissa on siirtää painopistettä korjaavasta työstä ennaltaehkäisevään toimintaan. Tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta tärkeänä nähdään yksinkertaisesti se, että ihmiset löytävät mielekkyyttä yhdessä olemisesta ja pitävät huolta toisistaan. Erittäin merkityksellisenä nähdään jo nyt strategiatyössä käyttöönotettu poikkihallinnollinen yhteistyö yhteistoiminta-alueen ja kuntien sisällä sekä suhteessa muihin julkisen ja kolmannen sektorin toimijoihin.

Kansalaisten osallistumiseen pohjautuvan kehittämistyön voimavarana nähdäänkin useat alueella toimivat aktiiviset yhdistykset, joilla on osaamista, valmiutta ja halukkuutta sekä palvelujen kehittämiseen että tuottamiseen niin vapaaehtoiselta kuin ammatillisemmalta pohjalta. Esimerkkeinä esiin nostettiin Eläkeliiiton paikallisosasto, SPR ja kyläyhdistykset. Voimavarana nähdään myös ne monet ihmiset, joilla on sekä aikaa että valmiuksia toimia yhteisten asioiden hyväksi, mutta joita ei vielä tähän mennessä ole onnistuttu tavoittamaan.

Yleisesti voidaan todeta, että julkisilla palveluilla koetaan olevan keskeinen merkitys siinä, miten ihmiset mieltävät kansalaisuuden. Ihmisten kokemusten

mukaan palvelujen kehittäminen perustuu nykyisin erilaisiin tilastoihin ja prosentteihin, kun aiemmin keskiössä olivat kansalaisten kokemukset, tarpeet ja toiveet. Vallitseva kehityskulku aiheuttaa turvatomuutta ja luo kokemuksen siitä, ettei palvelun käyttäjiä kuunnella, eikä heillä ole mahdollisuutta vaikuttaa asioihin. Kritiikkiä kohdistetaan myös suoraan valtuutettujen toimiin: luottamushenkilöiden toiminta nähdään ajoittain päämäärättömänä – asioihin ei perehdytä, päätöksiä kumotaan, palvelujen kehittäminen ei etene – ja oma etu asetetaan liian usein yhteisen hyvän edelle.

### 5.3.2 Kehittämistä eri sektoreiden ja toimijoiden voimavaroja yhdistämällä

Kartoituvaiheen tulosten perusteella kansalaisosallistumiseen ja yhteisöllisyyteen pohjautuvaa hyvinvointipalvelujen kehittämistä voitaisiin Järvi-Pohjanmaan alueella toteuttaa seuraavasti:

1) *Kansalaisten osallistumisen vahvistaminen palvelujen kehittämisessä.* Kansalaisten osallistumisen mahdollistavia käytäntöjä tulee kehittää systemaattiseksi osaksi nykyistä järjestelmää. Osallistumisen tulisi olla mahdollista kaikissa palveluprosessin vaiheissa aina suunnittelusta konkreettiseen palvelutapahtumaan sekä sen arviointiin. Palvelun käyttäjien osallistumisesta on saatu hyviä kokemuksia lasten leikkipaikkojen kohdalla. Suunnittelussa mukana olleet lapset ovat myös myöhemmin sitoutuneet leikkikenttien hoitamiseen ja kunnossapitoon.

2) *Yhteisten kokoontumispaikkojen saatavuuden varmistaminen.* Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen kunnissa eri yhteisöjen käytössä olevien kokoontumistilojen suhteen on hyvin epätasainen tilanne. Niiden olemassaoloa pidetään kuitenkin avaintekijänä tavoiteltaessa ihmisten sosiaalista hyvinvointia ja aktivoitumista sekä luotaessa edellytyksiä asukkaiden omaehtoiselle toiminnalle. Yhteisten toimitilojen myötä kansalaistoimijoiden on helpompi tutustua toistensa toimintaan sekä sopia yhteistyöstä ja toimintojen koordinoimisesta, kuten päällekkäisten tapahtumien välttämisestä, yhteisten tapahtumien suunnittelemisesta, tiedottamisesta ja edunvalvonnasta. Nuorisotilojen olemassaolon kohdalla tilanne on hyvin samankaltainen. Niiden osalta kehittämistyö tulisi toteuttaa yhteistyössä nuorten itsensä kanssa.

3) *Kyläkoulujen kehittäminen monipalvelukeskuksiksi.* Osin edelliseen liittyen ehdotetaan, että alueella edelleen suhteellisen tiheästi toimivan kyläkouluverkon toimenkuvaa laajennetaan kohden monipalvelukeskuksen ideaa. Koulua ei tulisi tulevaisuudessa nähdä ainoastaan opetustilana, vaan laajemmin koko ympäröivälle yhteisölle mahdollisuuksia tarjoavana paikkana, jossa voidaan kokoontua (esim. kyläkokoukset, erilaiset kerhot ja ryhmät) ja järjestää erilaisia palveluja (esim. ateriapalvelu).

4) *Lähipalvelujen kehittäminen kyläläisten tarpeiden ja paikallisten resurssien pohjalta.* Lähipalvelujen osalta erityistä tarvetta on ennaltaehkäisevien palvelujen kehittämiseen. Tämä voitaisiin toteuttaa kunnan ja kyläläisten yhteistyössä hyödyntäen sekä paikallistalouden että vapaaehtoistoiminnan tarjoamia mahdollisuuksia. Joissakin kylissä jo toimivaa kylätalkkari- sekä vanhusten päiväryhmä -toimintaa toivottiin laajennettavan ja edelleen kehitettävän. Lapsiperheiden – etenkin muualta Järvi-Pohjanmaalle muuttaneiden – tarpeisiin voitaisiin kehittää lapsivanhempi -ryhmätoimintaa, leikkikenttätoimintaa sekä koulujen ”kummimummu ja -pappa” -toimintaa. Tarvetta nähdään myös matalan kynnyksen terveysneuvonnalle tai neuvolatoiminnalle, joka suunnataan työterveyspalvelujen ulkopuolella oleville kuntalaisille. Kaikki tämä voitaisiin yhdistää myös osaksi ”kyläkoulusta monipalvelukeskukseksi” -ajattelua.

5) *Julkisen ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön koordinointi.* Uudessa palvelurakenteessa ilmenee vahvasti tarvetta erilaiseen yhteistyön koordinointiin. Tarvetta on sekä kylätason toimijoiden ja kunnan että palveluja tuottavien yksiköiden sekä niitä tarvitsevien ihmisten, heidän omaistensa ja vapaaehtoistoimijoiden välisten yhteistyörakenteiden kehittämiseen. Yhteistyön koordinoinnissa lähtökohdaksi tulisi ottaa eri toimijoiden tarpeiden, käytössä olevien resurssien ja yhteistyötä koskevien ideoiden yhteen kokoaminen. Kylä-kunta tasolla tämä voisi käytännössä tapahtua niin, että koordinaattori kokoaa kyläläiset ja keskeiset kuntapäätäjät ja viranomaiset yhteen keskustelemaan asuinympäristöä ja lähipalveluja koskevista kehittämistarpeista ja -ideoista. Kansalaistoiminnan organisoinnissa koordinaattorin toimenkuvaan kuuluisi esimerkiksi yhteydenpito vapaaehtoistoiminnassa mukana oleviin, uudenlaisten toimintaideoiden kokoaminen, toteutuksen suunnittelu ja työnjaosta sopiminen sekä uusien yhteistyötahojen ja vapaaeh-

toistoiminnasta kiinnostuneiden ihmisten löytäminen. Toiminnan sujuvuuden kannalta oleellista on, että osallistumisen mahdollisuuksia löydetään sekä niille, jotka haluavat sitoutua pitkäjänteiseen yhteistyöhön, että lyhytkestoisemmasta projektiluonteisesta toiminnasta kiinnostuneille.

6) *Kohtuuhintaisten seniori-asuntojen perustaminen.* Sivukylillä, joista palvelut ovat jo kadonneet, asuu useita ikääntyviä ihmisiä, jotka eivät vielä ole laitoshoidon tarpeessa, mutta haluaisivat muuttaa asumaan lähemmäksi palveluja ja toisiaan. Heidän tarpeisiin toivotaan perustettavan taajamiin yhteisölliseltä pohjalta toimivia kohtuuhintaisia senioriasuntoja.

7) *Yhdistystoimijoiden kouluttaminen.* Yhdistysten toimintaedellytysten parantamiseksi tarvitaan koulutusta yhdistysten luottamushallinnossa toimiville (noudattaen Etelä-Pohjanmaan yrittäjien järjestämän yhdistystoimijoiden koulutuksen esimerkkiä).

## 5.4 Rautalampi yhteistoimintaa etsimässä

Rautalampi on reilun 3500 asukkaan harvaan asuttu maaseutukunta Sisä-Savossa. Sen väestöstä yli neljännes on vähintään 65-vuotiaita ja kuolleisuus on syntyvyyttä korkeampaa. Rautalamilla on yli 1600 kesäasuntoa, joten kesäisin kunnan väkiluku lisääntyy kesäasukkaiden myötä merkittävästi. (Tilastokeskus 2011.) Rautalammin pinta-alasta lähes kolmannes on vettä ja alueen vahvuuksia ovatkin luonto, matkailu ja alueen vetovoimaisuus vapaa-ajanviettopaikkana. Palvelujen järjestämisen näkökulmasta alueen haasteena ovat pitkät välimatkat kylistä kuntakeskukseen – Rautalammin etäisimmistä kylistä matkaa kuntakeskukseen on jopa 50 kilometriä.

Terveydenhuollon palvelujen osalta Rautalampi, Suomenjoki, Tervo ja Vesanto muodostavat noin 15 200 asukkaan väestöpohjalla Sisä-Savon terveydenhuollon kuntayhtymän. Jokaisella paikkakunnalla toimii oma terveysasemansa ja alueelliselle väestövastuulle perustuva vastaanottotoiminta on järjestetty lääkärisairaanhoidaja -paritoiminnan kautta. Kuntayhtymässä toimii erikoislääkärijohtoisesti psykiatrian avohoito ja psykiatrian osasto. Erikoissairaanhoidon ostetaan

Kuopion yliopistollisesta sairaalasta, jonne on Rautalammilta matkaa 65 kilometriä.

#### 5.4.1 Lähipalvelujen tulevaisuus puhuttaa

Rautalammilla käydyt keskustelut liikkuvat hyvin konkreettisissa, arjessa vastaan tulevista asioissa. Ihmiset kertoivat kyläkoulujen lakkautuksista, kylätoiminnan hiipumisesta sekä kylien autoitumisesta. Keskusteluihin osallistuneilla oli aito huoli nykyisestä kehityskulusta sekä vahva halu tehdä jotakin tilanteen muuttamiseksi. Erityisesti ihmisiä mietityttää vanhusten, nuorten ja lapsiperheiden tilanne. Terveyspalvelujen siirtyminen yhä kauemmaksi aiheuttaa huolta peruspalvelujen saavutettavuudesta tulevaisuudessa. Pelkona on, että palvelujen katoaminen kylistä ja kunnasta johtaa ajan myötä myös asukkaiden häviämiseen. Useissa puheenvuoroissa peräänkuulutettiin entisajan talkoo- ja yhteishenkeä, mutta toiset puolestaan muistuttivat, ettei paluuta entiseen ole, vaan ratkaisut on löydettävä nykypäivän mahdollisuuksista.

Myös Rautalammilla huolen keskiössä ovat vanhusten ja lapsiperheiden palvelut. Vanhusten kotipalvelun suurena ongelmana nähdään työntekijöiden pirstaleiset tehtävänkuvat. Pahimmillaan tämä tarkoittaa sitä, että palvelun saajan kotona käy päivittäin useita eri ammattilaisia, joista kukin tekee vain tietyn hänelle kuuluvan tehtävän, eikä ihmisen kokonaisvaltaisista tarpeista ole kiinnostunut kukaan.

Lapsiperheiden osalta kuntapäättäjien toivotaan puuttuvan siihen epäkohtaan, ettei sosiaalihuoltolain mukaista lapsiperheiden kotipalvelua ole riittävästi saatavilla. Tällä hetkellä Rautalammilla ei ole yhtään kodinhoitajaa, jolta saisi tarvittaessa edes väliaikaista lastenhoitoapua. Tästä seuraa se, että lapset on otettava mukaan esimerkiksi lääkärikäynnille tai vietävä pitkienkin matkojen päähän sukulaisten tai ystävien hoidettavaksi. Kaikilla ei ole varaa MLL:n lastenhoitorenkaan palveluihin, joka kuitenkin nähdään hyvin tärkeänä palveluna paikkakunnalla. Rautalammilla on pulaa myös perhepäivähoitajista, ja päivähoitoon kaivataan muutoinkin uusia toimintamalleja. Päivähoidon osalta ihmisiä keskusteltiin mahdollisuus käyttää palveluja yli kuntarajojen. Vuoden 2010 alussa voimaan tulleen lain mukaan tähän ei ole lainsäädännöllisiä esteitä ja maksusitoumuksella

rautalampilaiset voivatkin saada päivähoitopaikan naapurikunnasta Suonenjoelta.

Uusista hyvinvointipalvelujen järjestämisessä käytönotetuista toimintamalleista mielipiteitä herätti erityisesti hyvinvointipalvelujen markkinoistuminen. Suhtautuminen yksityisten palveluntuottajien tarjomiin palveluihin on ristiriitaista. Toisaalta yksityisiä palveluntuottajia toivotaan täydentämään julkisia palveluja, mutta osa ihmisistä pelkää hintojen nousun liian korkeiksi. Etenkin pelkän kansaneläkkeen varassa elävien vanhusten kohdalla ostopalvelujen käyttöä pidetään jo ajatuksena mahdottomana.

Edelliseen liittyen keskusteltiin myös palvelusetelin käyttömahdollisuuksista. Keväällä 2010 palveluseteli ei ollut Rautalammilla vielä käytössä. Se nähtiin kuitenkin mahdollisuutena parantaa palvelujen saatavuutta, valinnanmahdollisuuksia sekä tukea paikallista palveluyrittäjyyttä. Kotipalvelun ohella palvelusetelin käyttökohteeksi esitettiin asiointikuljetusta kyliltä kuntakeskukseen. Tällä hetkellä kunnan järjestämään kyytipalveluun ovat oikeutettuja 65–75-vuotiaat, mutta sen tarpeessa ovat myös monet muut vailla omaa autoa olevat kyläläiset. Kyytipalvelun tarve on kuitenkin suhteellisen hajanaisista, eikä pienillä kylillä uskota olevan tarpeeksi liikkujia, jotta vakinainen palveluliikenne olisi kannattavaa. Mutta jos palveluseteliä voisi käyttää myös taksin tilaamiseen, toisi se ratkaisun ongelmaan. Jotta palvelusetelillä ostettavien palvelujen hinnat pysyisivät kohtuullisina, tulisi kunnan, järjestöjen ja yrittäjien tehdä nykyistä tiiviimpää yhteistyötä. Mahdollisena ongelmana palvelusetelin käyttöönotossa – kustannusten nousun ohella – nähdään se, ettei yksityisiä palveluntarjoajia ja sitä myöten palveluntuotantoa ole riittävästi.

Keskusteluissa nousi hyvin vahvasti esiin kansalais-toiminnan ja vapaaehtoistyön keskeinen merkitys julkisten palvelujen täydentäjänä. Esiin nostettiin niin SPR:n järjestämä ystävätupatoiminta, MLL:n tarjoama lastenhoitoapu, kyläyhdistysten ylläpitämä seniorineuvolatoiminta, sotaveteraaniyhdistyksen kotiapu kuin kouluilla järjestettävä kerhotoiminta. Eläkeläisjärjestöjen kerhotoiminnalla omine kuntosalijä ja uimahallivuoroinen nähdään niin ikään tärkeä rooli ikäihmisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä. Myös naapurivuon koetaan toimivan

tiettyjen ikäpolven kesken, mutta valitettavasti ei enää sukupolvirajoja ylittäen.

Muutoin vilkasta vapaaehtoistoimintaa jarruttaa kuntalaisten mukaan se, että kunta perii yhdistyksiltä maksun tilojen käytöstä. Vastikkeellisen työn ja vapaaehtoistyön välille kaivataan selkeää rajanvetoa. Yhdistysten keskinäistä vuoropuhelua ja tiedottamista tulisi myös kehittää, jotta välttyttäisiin turhilta ja harmillisilta päällekkäisyyksiltä palvelujen ja tapahtumien järjestämisessä.

#### 5.4.2 Uusia avauksia ja ideoita palvelujen kehittämiseen ja turvaamiseen

Rautalammilla kehittämistarpeina nousevat esiin erityisesti palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyvät kysymykset:

1) *Säännölliset, kuntalaisia, luottamushenkilöitä, kolmannen sektorin toimijoita ja viranhaltijoita yhteen kokoavat keskustelutilaisuudet.* Rautalammilla pidetty kaksi työkokousta virittivät vilkasta keskustelua, jonka kuluessa kävi hyvin ilmi se, etteivät eri toimijat pienenkään kunnan sisällä tunne toisiaan riittävän hyvin. Näin olemassa olevat yhteisölliset resurssit ja konkreettiset palvelut jäävät osin hyödyntämättä. Myös kunnan viranhaltijat olivat myönteisesti yllättyneitä alueen vilkkaasta kansalaistoiminnasta ja -aktiivisuudesta. Kokouksissa virisikin halu ja tarve vastaavanlaisten keskustelutilaisuuksien järjestämiseen säännöllisesti myös tulevaisuudessa. Jatkossa mukaan voitaisiin kutsua myös alueen loma-asukkaat.

2) *Palvelukeskustoimintamallin kehittäminen vanhustenhuoltoon.* Käytyjen keskustelujen pohjalta Rautalammilla on jo ryhdytty ideoimaan ikäihmisten hyvinvointikeskuksen perustamista. Tavoitteena on kehittää eri toimijoita – kunta, kolmas sektori, yrittäjät – yhdistävä ja vanhuksille monimuotoisia palveluja ja toimintamahdollisuuksia tarjoava palvelukeskus. Avopalvelukeskukseen on liitettävissä myös ajatus ystäväapu-toimintamallista, jossa ihmisiä tuettaisiin tarjoamaan ja ottamaan vastaan apua toisiltaan. Monen vanhuksen on helpompi kääntyä tutun ihmisen puoleen tarvitessaan apua kotitöissä tai ulkoilussa kuin pyytää virallista apua vieraalta.

3) *Yhteisöpuisto vahvistamaan alueen asukkaiden yhteisöllisyyttä.* Yhteisöllisyydellä ja ihmisten hyvinvoinnilla nähdään olevan kiinteä yhteys. Konkreettisenä alueen asukkaita yhdistävänä ja eri sukupolvien välistä kanssakäymistä edistävänä toimenä nousi esiin ehdotus yhteisöpuiston perustamisesta. Yhteisöpuistossa olisi kyse kaikkien kuntalaisten ”yhteisestä pihasta”, jonka suunnittelusta, perustamisesta ja ylläpitämisestä huolehtisivat yhteistyössä alueen asukkaat, yhdistykset, yritykset ja kunta. Yhteisöpuisto olisi kaikkien kuntalaisten käytettävissä ja sen yhteyteen olisi mahdollista kehittää monenlaista yhteisöllisyyttä vahvistavaa toimintaa. Yhteisöpuisto tarjoaisi uudenlaisia osallistumisen mahdollisuuksia myös niille ihmisille, joilla on sekä aikaa että osaaamista, mutta jotka eivät vielä ole aktiivisia.

4) *Kotihoidon kokonaisvaltainen kehittäminen.* Vanhusten kotihoitoon kaivataan työntekijöitä, joilla on valmius terveydenhuollon koulutusta edellyttävien hoitotoimenpiteiden ja lääkkeiden jaon ohella auttaa kodinhoitoon liittyvissä tehtävissä ja asioinnissa. Kotipalvelutyöntekijöille kaivataan hygieniapassin kaltaista ”lääkepassi”-koulutusta, joka oikeuttaisi heidät toimimaan myös lääkkeiden jakajina. Apteekissa tapahtuvan lääkkeenjaon osalta toivotaan selvitetävän, olisiko käytäntöä mahdollista muuttaa siten, että nykyisen kahden viikon sijaan lääkkeet jaettaisiin vain viikoksi kerrallaan. Näin hälventyisi vanhusten pelko dosettien ja lääkkeiden sekoittumisesta.

5) *Palveluyrittäjyyden tukeminen.* Kunnan yhtenä tehtävänä on luoda ja tukea yrittäjyyttä, ja kunnassa kaivataankin elinkeinoasiamiehen, kuntajohdon, perusturvan ja sote-toimijoiden tiiviimpää vuoropuhelua paikallisen palveluyrittäjyyden tukemiseksi ja edistämiseksi. Toimintakäytäntöjä kaivataan myös siihen, miten yrittäjille tai yrittäjiksi aikoville saadaan tieto palvelutarpeesta, ja toisaalta miten palveluja tarjoava yrittäjä ja palveluja käyttävä asiakas saataisiin paremmin kohtaamaan – maaseutuympäristössä kun palvelutarpeet ovat useimmiten hajanaisia ja piilossa.

6) *Nuorten syrjäytymisen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle putoamisen ehkäiseminen.* Nuorten syrjäytyminen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle jääminen nähdään ongelmana, joka tulee haastamaan tulevaisuudessa yhä vahvemmin kuntien palvelusektorin. Myös lainsäädäntötasolla on tulossa muutoksia, joiden

myötä nuorten työllistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy tulevat kuntia vahvemmin velvoittaviksi tehtäviksi.

Rautalammilla alle 25-vuotiaiden työttömien syrjäytymisen ehkäisemiseksi on käynnistetty työpajatoiminta, jonka kautta nuoria pyritään saattamaan työhön paikallisiin yrityksiin tai etsimään heille henkilökohtainen väylä jatkokoulutukseen. Pidemmällä tähtäimellä nähdään mahdollisuuksia myös osuuskuntat tai yhdistyspohjaisen yritystoiminnan kehittämiseen työpajan yhteyteen. Ongelmana on kuitenkin vielä tällä hetkellä se, ettei työpajatoiminnasta ja sen tarjoamista mahdollisuuksista ole paikkakunnalla vielä riittävästi tietoa. Asian eteenpäinviemiseksi ja paikallisen työpajatoimintamallin kehittämiseksi tarvitaan uudenlaisia näkökulmia avaavia yhteisiä keskusteluja sekä yhteistyön tiivistämistä kunnan, alueen yrittäjien sekä eri yhteisöjen ja yhdistysten kesken.

7) *Hyvinvointiulottuvuuden huomioinnon ottaminen tonttipolitiikassa.* Vanhuspalvelujen kehittämisessä on keskusteltu paljon ns. Tanskan mallin mukaisesta toiminnasta, jossa ympäristö rakennettaisiin vanhusten itsenäistä asumista tukeväksi. Tähän liittyen esitettiin tonttipolitiikan kehittämistä siten, että samaan pihapiiriin olisi mahdollista rakentaa talo sekä nuorelle perheelle että isovanhemmille. Näin samassa pihapiirissä asuvat perheenjäsenet voisivat pitää huolta toisistaan – isovanhemmat lapsenlapsistaan ja lapset vanhemmistaan.

## 5.5 Peruspalvelukuntayhtymä Kallio – uusi yhteistyöorganisaatio alkutaipaleella

Peruspalvelukuntayhtymä Kallio on vuoden 2008 alusta Pohjois-Pohjanmaalla toimintansa aloittanut sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alue, joka tuottaa edellä mainitut palvelut Alavieskan ja Sievin kunnille sekä Nivalan ja Ylivieskan kaupungeille Pohjois-Pohjanmaalla. Väestöpohja kuntayhtymän alueella on noin 32 700 asukasta. Peruspalvelukuntayhtymä Kallion toimialaan ja tehtäviin kuuluvat valtion kunnille lailla säätämät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut mukaan luettuna ympäristöterveydenhuolto. Lisäksi kuntayhtymän tehtävänä on huolehtia jäsenkuntien väestön erityistason sairaan-

hoidosta sekä hoitaa muut mahdolliset jäsenkuntien antamat tehtävät.

Kuntien yhteisenä toimielimenä peruspalvelukuntayhtymässä toimii 13-jäseninen yhtymähallitus, jossa edustus on suhteutettu väestöpohjaan: Ylivieska (5), Nivala (4), Sievi (2) ja Alavieska (2). Yhtymähallituksen toimikausi on yhteneväinen kunnallisvaltuustojen toimikauden kanssa ja yhtymähallituksen puheenjohtaja valitaan aina valtuustokaudeksi kerrallaan vuorotteluperiaatteella kahden suurimman kunnan edustajista.

Peruspalvelukuntayhtymä Kallion alkutaival ei ole ollut helppo – uusi organisaatio on saanut osakseen runsaasti kritiikkiä ja julkisuutta. Kuntayhtymää on pidetty varoittavana esimerkkinä muutosjohtamisen ja fuusioitumisen hankaluudesta sekä henkilöstön sitoutumattomuudesta muutokseen (Airaksinen, Tolkki & Laine 2011, 7). Tunnustettuihin ongelmiin haetaan parhaillaan uusia ratkaisuja ja toimintamalleja saadun kokemustiedon pohjalta. Hallinnossa tullaan luopumaan tilaaja-tuottaja -mallista ja ulkopuolisesta johtokunnasta. Jatkossa peruskunnat tulevat vahvemmin mukaan asioiden valmisteluun sopimusohjauksen kautta. Peruspalvelukuntayhtymä Kallio ja kunnat sopivat jatkossa yhdessä palvelujen sisällöistä ja resursseista, yhtymähallituksen vastatessa toteutuksesta. (Keskipohjanmaa 27.8.2011.)

### 5.5.1 Palvelujen yhdenmukaistamista ja uusien mallien etsimistä

Peruspalvelukuntayhtymään siirtyminen on merkinnyt alueella palvelujen yhtenäistämistä ja painopisteen siirtämistä hoivapalveluihin. Tämän seurauksena palvelutarjonta on osassa kuntia kaventunut. Esimerkiksi Sievissä peruspalvelukuntayhtymä ei järjestä kotipalveluja enää samassa laajuudessa kuin kunta aiemmin teki. Sievissä järjestetyssä työkokouksessa nousikin esiin tyytymättömyys siitä, että nykyinen palvelutarve ylittää selkeästi olemassa olevan palvelutarjonnan. Vanhuksille ja lapsiperheille suunnatuissa kotipalveluissa – etenkin avustavissa tehtävissä, jotka eivät vaadi ammatillista koulutusta – nähdään tarvetta ja tilausta uusille toimijoille.

Peruspalvelukuntayhtymä Kallion yhtenä strategisena valintana on ollut palvelusetelin käyttöönotto.

Palvelusetelillä kuntayhtymä haluaa tukea asiakasta yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavien palvelujen maksamisessa. Näin voidaan lisätä valinnanvaraa palveluissa ja samalla tukea paikallista palveluyrittäjyyttä, jota alueella on melko hyvin. Nykyisellään palveluseteli on käytössä varhaiskasvatuspalveluissa (yksityinen päiväkotiki, ryhmäperhepäiväkotiki tai hoitajan kodissa tapahtuva perhepäivähoito) sekä ikääntyvien palveluissa (kotihoidon palvelut, tehostettu palveluasuminen). Kotihoidossa on mahdollista saada palvelusetelitä jatkuvaan ja säännölliseen tai tilapäiseen kotihoitoon (kotipalvelu ja kotisairaanhoido), siivouspalveluun ja omaishoitajan vapaapäivän aikaiseen hoivapalveluun. Lisäksi selvityksen alla on palvelusetelin laajentaminen myös kehitysvammaisten asumispalveluihin. Ongelmaksi koetaan kuitenkin vielä se, ettei palvelusetelistä ja palvelujen tarjoajista ole tarpeeksi ja riittävän koordinoitua tietoa saatavilla.

Palveluliikenteen kunnat järjestävät omana toimintanaan. Tällä hetkellä palveluliikennettä on tarjolla Sieviä lukuun ottamatta kaikissa peruspalvelukuntayhtymän kunnissa. Sievissä aiemmin toiminut kutsutaksipalvelu lopetettiin, koska sille ei ollut riittävästi käyttäjiä. Kuntalaisten mukaan kyse ei kuitenkaan ollut palvelun tarpeettomuudesta, vaan päinvastoin. Puuttuvat kulkuyhteydet ovat yksi sivukyllillä asuvien keskeisistä arjen ongelmista, johon kaivataan kipeästi uudenlaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Kutsutaksipalvelun vähäisen käytön syynä nähdään pikemminkin puutteellinen tiedottaminen, kokeiluajan lyhyys ja epäselvyydet palvelun sisällöstä. Ihmiset eivät esimerkiksi olleet tietoisia siitä, että kutsutaksi noutaa asiakkaan myös kotoa. Eri palveluja tulisi myös koordinoida siten, että esimerkiksi terveyskeskusajat olisi mahdollista saada samalle päivälle kuin kutsutaksipalvelu on tarjolla.

Ikääntyvien päivätoiminnassa on tehty vähennyksiä, joita pyritään korvaamaan tiivistämällä alueen eri toimijoiden yhteistyötä. Peruspalvelukuntayhtymä Kallion ajatuksena on, että päivätoiminnan sisältöjä tuotettaisiin tiiviissä yhteistyössä paikallisten yhdistysten ja yritysten kanssa kuntayhtymän palveluohjauksen ja koordinoinnissa toimintaa. Kansalaistoiminnan haasteena – myös laajemmin – nähdään kuitenkin se, että vaikka paikallisia yhdistyksiä on paljon, on aktiivisuus verrattain vähäistä. Kansalaistoimijoiden aktivoiminen onkin haaste toiminnan kehittämiseksi.

Keskusteluissa nostettiin esiin huoli siitä, että ellei sivukyllillä terästäydytä, ei kyllä enää kahdenkymmenen vuoden kuluttua ole. Yhtenä mahdollisuutena kylien palvelujen turvaamisessa ja kehittämisessä nähdään osuustoiminta, erään keskustelijan sanoin: ”onhan osuustoiminnalla pelastettu maaseutua aikaisemminkin”.

## 5.5.2 Kehittämisen painopisteinä ennaltaehkäisevät toimenpiteet

Peruspalvelukuntayhtymä Kallion alueen hyvinvointipalvelujen kehittämiskohteiksi nousevat kartoituksen pohjalta seuraavat sisällöt:

1) *Vanhusten ja lapsiperheiden koti- ja tukipalvelujen kehittäminen.* Peruspalvelukuntayhtymä Kallion keskeisenä haasteena nähdään vanhustenhuollon ja lastensuojelun kustannusten kasvun hillitseminen. Haasteeseen halutaan vastata kehittämällä kevyempiä omassa kodissa selviytymistä tukevia palveluja, jotka ehkäisevät kalliiden erikoissairaanhoidot palvelujen sekä laitoshoidon tarvetta. Koti- ja tukipalveluissa on tarvetta vanhusten kotisairaanhoidon ja hoivapalvelujen, kodinhoitoavun (ruoanlaitto, pyykinpesu, siivousapu, lastenhoitoapu, pihatyöt), ateriapalvelujen (kotiin kuljetettuna tai yhteisissä tiloissa järjestettävänä) ja kyytipalvelujen kehittämiseen.

Vanhuksille toivotaan myös järjestettäväksi kouluilla yhteisruokailuja, joihin järjestään kyyditys sitä tarvitseville. Yhteisruokailut loisivat tilaisuuksia vanhusten henkistä hyvinvointia edistävään sosiaaliseen kanssakäymiseen sekä mahdollistaisivat eri sukupolvien kohtaamisen. Myös vanhusten paikoin jo lakkautettua päiväkeskustoimintaan halutaan kehitettävän tiivistämällä kuntayhtymän, kuntien, kolmannen sektorin toimijoiden ja alueen kylien yhteistyötä.

2) *Paikallisen palvelutuotannon kehittäminen.* Keskusteluun osallistuneiden mukaan yhteisöllisestä palvelutuotannosta voisi löytyä ratkaisu moniin yhteistoiminta-alueella esiin nousseisiin palvelutarpeisiin. Toiminnan kehittäminen edellyttää kuitenkin pirstaleisten palvelutarpeiden ja alueen palveluntarjoajien kartoittamista sekä näiden välisen yhteistyön koordinointia eli niin kutsutun sopimuksellisuuden edistämistä. Esimerkiksi Sievissä perustetun työosuuskunta Powerin toiminta on tällä hetkellä jäissä, koska

sopivia tekijöitä tarjolla oleviin töihin ei ole saatavilla. Palvelujen käyttäjät puolestaan toivovat tietoa siitä, miten he voisivat hyödyntää kotitalousvähennystä hankkiessaan palveluja itselleen tai omaisilleen.

Paikalliseen palvelutuotantoon liittyy myös ajatus monipalvelupisteiden kehittämisestä. Hyödyllisinä pidettiin sellaisten ideoiden kehittämistä, joissa jo alueella toimivaan palveluun yhdistetään muita tarvittavia palveluja, esimerkiksi (kylä)kauppojen yhteyteen voisi rakentaa uusia palvelusisältöjä. Keskusteluissa korostettiin uudenlaisen yhteistyöilmapiirin synnyttämistä ja ennakkoluulottomuutta uusien mahdollisuuksien löytämiseen. Tärkeää olisi saada tietoa myös siitä, millaisia käytäntöjä muualla on kehitetty ja miten ne on onnistuttu vakiinnuttamaan. Keskustelijat peräänkuuluttivatkin kuntiin ja kyliin "hoksauttajia", jotka toimisivat prosessissa eräänlaisina promoottoreina.

3) *Vanhusten asumispalvelujen kehittäminen.* Useimpien vanhusten toiveena on vanheta omassa tutussa elinympäristössään ja tuttuun ihmisten ympäröimänä. Kyllille perustettavat vanhusten perhekodit tai palveluasumisyksiköt loisivat mahdollisuuden vastata tähän toiveeseen. Palveluasumisen järjestämisessä hyvän esimerkin toimivasta yhteistyöstä kolmannen sektorin ja peruspalvelukuntayhtymä välillä tarjoaa Nivalan vanhustenhoitoyhdistyksen toiminta. Yhdistyksellä on 40 tehostettua palveluasumispaikkaa ja palvelun hankinnassa on mahdollista hyödyntää Kallion myöntämää palveluseteliä.

4) *Terveyden edistäminen ja ennaltaehkäisevä työ.* Peruspalvelukuntayhtymä Kallion alueella käydyissä keskusteluissa tavoitteeksi on asetettu, että toiminnan painopistettä siirretään niin paljon kuin mahdollista lähiyhteisöissä ja muiden palvelusektoreiden (kuten liikunta, vapaa-aika, kulttuuri) tuella syntyvään luonnolliseen ja yhteisölliseen terveyden edistämiseen ja ongelmien ennaltaehkäisyyn. Vain näin toimien voidaan vähentää julkisin varoin tuotettujen raskaampien palvelujen tarvetta. Muutoksen aikaansaamiseksi kaivataan uusia toimijoita ja yhteistyömuotoja. Vanhojen sopimusten päättymisen ja henkilöstövaihdosten saumassa uusille toimintatavoille uskotaan aukeavan luonnollinen mahdollisuus. Terveyden edistämisessä yhdeksi tärkeäksi kohderyhmäksi halutaan nostaa työikäisten liikunnan lisääminen.

5) *Asiointi- ja saattaja-aputoiminnan kehittäminen.* Kolmannelta sektorilta odotetaan julkisia palveluja täydentäviä ja tukevia toimia. Kehitettävänä palveluina esiin nostetaan eri ryhmien keskinäinen vertaistukitoiminta sekä seniorikansalaisten keskinäisen avun kehittäminen liittyen arjen askareisiin, asiointiin ja teknologian käyttöön (viimeksi mainittuun liittyyen alueella on kehitetty ikätutor-toimintaa). Tämän käynnistämiseksi tarvitaan kuitenkin koordinoitua ja yhteyshenkilö, johon avun tarvitsijat voivat ottaa yhteyttä ja joka osoittaa tarvitsijalle sopivan (vapaaehtois)auttajan.

## 5.6 Uuden hyvinvointikuntayhtymän kynnyksellä oleva Raahе

Raahе on perinteikäs satama- ja teollisuuskaupunki Perämeren rannalla 75 kilometriä Oulusta etelään. Vuoden 2003 alusta Pattijoen kunta liittyi osaksi Raahen kaupunkia, ja kaupungin asukasluku on tällä hetkellä noin 22 500. Alueen työpaikoista noin puolet sijoittuu kauppaan ja palveluihin ja reilut 40 prosenttia teollisuuteen.

Raahen hyvinvointipalvelut olivat kartoitusvaiheessa muutostilanteessa. Vuoden 2011 alusta sosiaalipalvelut siirtyivät Raahen, Pyhäjoen, Siikajoen ja Vihannin kuntien muodostaman Raahen hyvinvointikuntayhtymän alaisuuteen. Vajaan 35 000 asukkaan väestöpohjalla toimiva kuntayhtymä on aiemmin vastannut alueen perusterveydenhuollon palveluista. Kuntayhtymän näkökulmasta keskeisiä tulevaisuuden haasteita ovat ikääntyvän väestön palvelutarpeeseen nykyistä kevyemmin ja vaikuttavammin vastaaminen sekä alueen asukkaiden omatoimisuuden, itsehoidon ja aktiivisuuden tukeminen. Kuntayhtymän toiminnan painopisteen nähdään olevan palvelutuotannossa, kun taas peruskuntien keskeisenä tehtävänä on ennaltaehkäisevä toiminta, kuten kylien kehittäminen ja yhteisöllinen toiminta. Tulevaisuuden kannalta varsin tärkeää on se, että hyvinvointikuntayhtymän ja peruskuntien kesken löydetään toimiva työnjako.

### 5.6.1 Kasvava huoli ihmisten ja alueiden eriarvoistumisesta

Kartoitusvaiheen tulosten perusteella asukkaiden palvelut Raahen keskustassa ovat lähtökohtaisesti

riittävät ja helposti saavutettavissa. Sen sijaan keskustasta etäämmällä sijaitsevien alueiden palvelut ovat uhattuina jo tällä hetkellä ja etenkin tulevaisuudessa. Viime vuosien ”kyseenalaistettavat säästöt kilpailuttamisineen” ovat keskusteluun osallistuneiden mukaan johtaneet palvelupisteiden sulkemiseen ja tätä kautta vähentäneet myös asuinalueiden houkuttelevuutta. Noidankehämäisesti tämä on puolestaan johtanut harvemmin asuttujen alueiden palvelutason heikkenemiseen entisestään.

Tyytyväisimpiä kuntalaiset kertovat olevansa perusterveydenhuollon lääkärivastaanotto toimintaan, vaikka lääkärin vaihtuvuus koetaan hoidon jatkuvuuden näkökulmasta ongelmana. Eniten huolta Raahessakin kannetaan lähipalvelujen – kuten ikääntyvien kotona asumista tukevat palvelut, kotipalvelu, lähineuvola-palvelut ja yleisemmin terveystyöpalvelut – saatavuudesta sekä nuorille päihteidenkäyttäjille tarjolla olevien kuntoutuspalvelujen riittämättömyydestä. Vanhusten palveluista todetaan, että palvelun saatavuuden ohella kyse on siitä, kuinka omillaan toimeen tulemaan tottunut ihminen kykenee hyväksymään sen, että hän on avun tarpeessa. Tarpeellisen avun pyytämisen ja vastaanottamisen kynnyksen alentamiseksi tulisikin yhdessä miettiä keinoja, sillä nyt osalle vanhuksista apu tulee aivan liian myöhään.

Lasten päivähoitossa nykyisten perhepäivähoitajien eläköityminen pakottaa etsimään uudenlaisia palvelun tuottamistapoja. Nuoret alalle tulevat hoitajat eivät enää ole halukkaita tarjoamaan omaa kotiaan hoitopaikaksi, vaan valitsevat mieluummin esimerkiksi ryhmäperhepäiväkodissa työskentelyn. Työntekijöitä ja palvelun tarvisijoita tyydyttäviä ratkaisuja tulevaisuuden päivähoitomallin kehittämiseksi tulee etsiä eri toimijoiden yhteistyönä.

Alueella on aktiivisia kylä- ja asukas yhdistyksiä, jotka toimivat monipuolisesti myös hyvinvointipalvelujen saralla. Hyvä esimerkki tästä on Piehingin kyläyhdistyksen nuorisosaoston toiminta. Nuorisosaosto järjesti koululaisille kylän kehittämistarpeita koskevan kyselyn, jonka tuloksena oli, että kylään tarvitaan nuorille oma toimintila. Nuorisosaosto kutsui kunnan nuorisotoimen edustajat ”Kipinä-iltaan” keskustelemaan asiasta. Yhteisen keskustelun tuloksena ”Nuokkarille” löydettiin tilat, joissa se nyt toimii yhtenä iltana viikossa kahden vapaaehtoisen aikuisen ohjaamana. Nuokkarin lisäksi vapaaehtoiset ohjaavat ja valvovat

kylän nuorille Facebookissa suunnatun suljetun keskusteluryhmän toimintaa. Toinen esimerkki on Raahen keskustassa toimiva Kansalaistaloyhdistys Jyty ry, joka tuottaa julkisia palveluja täydentäviä palveluja, kuten kotiapupalveluja, pihatyöpalveluja, ompelu- ja virkistyspalveluja sekä järjestää pitkäaikaistyötömille ja työelämästä syrjäytymisvaarassa oleville työllistämistä ja työelämävalmiuksia parantamiseen tähtäävää koulutusta.

Eri hankkeiden myötä Raahen seudulla on otettu hyvinvointipalvelujen kehittämisessä käyttöön kansalaisten osallisuudelle pohjautuvia ja sitä tukevia menetelmiä, kuten BIKVA (Asiakaslähtöinen arvoimintamalli) ja IVA (Ihmisiä koskevien vaikutusten arviointi). Näistä on oltu innostuneita myös päättäjätasolla. Hyvänä tukena paikalliselle kehittämistyölle on toiminut Posken (Pohjois-Suomen sosiaalialan kehittämiskeskus) vuonna 2004 julkaisema selvitys ”Raahen seudun hyvinvointi – kansalaisten kokemuksia hyvinvoinnista ja palveluista” (Kurkinen 2004).

Useista hyvistä esimerkeistä huolimatta yhteisöllinen toiminta kohtaa arjessa myös useita haasteita. Yleisellä tasolla haasteeksi koettiin ”meillä menee huonosti” -ajattelun muuttaminen positiiviseksi uskoksi itsen ja oman lähiyhteisön tulevaisuuteen. Asukasmäärittäen pienten kylien yhteisölliset voimavarat ovat käytännössä rajalliset ja uusien aktiivisten ihmisten saaminen mukaan toimintaan on vaikeaa. Sama ongelma on olemassa keskusta-alueella huolimatta siitä, että potentiaalisia toimijoita on siellä enemmän. Toisaalta positiivisiakin merkkejä on nähtävissä. Ihmiset ovat halukkaita toimimaan yhteisen hyvän eteen silloin, kun se sopii heidän omaan elämäntilanteeseensa eikä vaadi pitkäaikaista sitoutumista. Keskusteluun osallistujat korostavatkin, että kansalaisyhteiskunnan varaan rakentuvaa yhteisöllisyyttä ei tule tämän päivän yhteiskunnassa romantisoida: osallistumisen tulee olla hauskaa ja palkitsevaa – uhrautumiselle pohjautuva osallistuminen ei tätä ole kenellekään osapuolelle. Kansalaistoiminta ja yhteisöllisyys tarvitsevat myös erilaisia tukijärjestelmiä, kuten taloudellista tukea ja vapaaehtoistoimijoille suunnattua koulutusta. Samoin tulee esimerkiksi koulutuksen kautta tukea kansalaistoimijoiden, viranomaisten ja paikallisten yrittäjien eri sektorirajat ylittäviä yhteistyömahdollisuuksia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että nykyinen yhteiskunnallinen tilanne ja Raahen seudulla menossa olevat muutokset ovat herättäneet ihmisten mielissä huolen hyvinvointipalvelujen ja laajemmin kaikkien kunnallisten palvelujen tulevaisuudesta. Erään osallistujan sanoin: "Jos raha on näin tiukassa, ei maaseudun hyvinvointipalvelujen näkökulmasta tilanne vai- kuta hyvältä. Talkoovoimat ovat rajalliset." Palvelujen saatavuuden ohella kansalaiset ovat huolissaan siitä, että päätöksenteko siirtyy hyvinvointikuntayhtymän myötä yhä kauemmaksi palveluja käyttävistä kansalaisista. Epävarmuutta lisää myös epätietoisuus siitä, mihin nykyinen kehityskulku on menossa: jatkuuko yhä suurempia kokonaisuuksia painottava kehityskulku, vai onko kyse eräänlaisesta aaltoliikkeestä, jonka seuraava vaihe on paluu pienempiin yksiköihin.

### 5.6.2 Uusia mahdollisuuksia kolmannen sektorin ja kunnan kehittyvästä yhteistyöstä

Raahessa käytyjen keskustelujen pohjalta syntyi useita ideoita siitä, miten alueen hyvinvointipalveluja voitaisiin kehittää lisäämällä kansalaisten ja hyvinvointipalveluja tuottavien organisaatioiden välistä vuorovaikutusta sekä vahvistamalla yhteisöllistä palvelutuotantoa ja sen toimintaedellytyksiä. Kehittämistarpeet voi kiteyttää seuraavasti:

1) *Keskusteluyhteyden vahvistaminen kansalaisten, luottamushenkilöiden ja viranomaisten kesken.* Kunnan ja uuden hyvinvointikuntayhtymän toimintaperiaatteisiin tulee sisällyttää kansalaisten tarpeiden ja toiveiden kuuleminen niin yksilö- kuin yhteisötasolla ilman turhaa byrokratiaa. Kansalaiset tulee ottaa huomioon ihmisinä ja kansalaisina, ei pelkästään palveluja käyttävinä asiakkaina. Käytännössä uudenlaista keskusteluyhteyttä ehdotetaan rakennettavaksi säännöllisten kuulemistilaisuuksien ja sähköisten kyselyjen kautta.

2) *"Kylätason" yhteisöllisen toiminnan tukeminen ja toimintaedellytysten vahvistaminen.* Kylien ja kaupunginosien yhteisöllisen toiminnan kehittämisen ja vahvistamisen nähdään edellyttävän kolmea asiaa: 1) alueen asukkaita yhteen kokoavaa tilaa, 2) taloudellisia resursseja sekä 3) toimintaa organisoivaa ja koordinoivaa rakennetta. Yhteinen toimitila voi olla koulu, päiväkotiki, kyläkauppa tai kylätalo. Parhaimmillaan se tarjoaa mahdollisuuksia alueen asukkaiden

spontaaneihin kohtaamiin, tilan yhteisiä kokoontumisia varten sekä puitteet kylän tai kaupunginosan palvelujen kehittämiseksi. Rahoituksen organisoimisen eräänä mallina ehdotettiin 1980-luvulla käytössä ollutta nk. sofy-rahaa. Sofy-määräraha suunnattiin kaupunginosille sosiaalisen ja fyysisen ympäristön kehittämiseen ja sen turvin synnytetään aikoinaan mm. useita edelleen toiminnassa olevia aktiivisia kylä- ja asukasyhdistyksiä. Koordinoiva toimielin voisi olla "kyläsenaatti", joka kokoaa eri-ikäisiä ja eri elämäntilanteessa olevia ihmisiä keskustelemaan yhdessä siitä, mihin palveluihin alueella tulisi panostaa. "Kyläsenaatin" keskeinen tehtävä on kuntalaisten tarpeiden nostaminen kehittämistyön lähtökohdaksi ja varhainen reagointi – eli puuttuminen ongelmiin ennaltaehkäisevästi ennen kuin ne edes ehtivät syntyä. "Kyläsenaatin" toiminnan tueksi, asioiden eteenpäin viejäksi ja käytännön toimeenpanijaksi ehdotetaan lisäksi kyläkoordinaattorin palkkaamista.

3) *Matalan kynnyksen palvelujen kehittäminen.* Terveydenhuollossa tulisi kehittää toimintamalleja, jotka tukevat pitkällä tähtäimellä ihmisiä huolehtimaan omasta ja läheistensä hyvinvoinnista ja terveydestä. Eräs mahdollisuus voisi olla paluu vanhan ajan terveyssisar -malliin, jossa sama terveydenhoitaja palvelee tietyn alueen asukkaita "vauvasta vaariin" mahdollisimman lähellä heidän elinympäristöään. Kynnys ottaa yhteyttä tuttuun terveydenhoitajaan on huomattavasti matalampi kuin ajan varaaminen lääkärin vastaanotolle. Tiettyä aluetta palveleva terveydenhoitaja myös oppii tuntemaan asukkaat ja heidän tarpeensa, mikä on suuri etu ajatellen palvelujen kehittämistä. Näin toteutettuna matalan kynnyksen terveydenhoitopalvelut luovat perustan ennaltaehkäisevän työotteen vahvistamiselle.

4) *Kolmannen sektorin toimintaedellytysten vahvistaminen ja yhteistyön tiivistäminen julkisen sektorin kanssa.* Kolmannen sektorin rooli koetaan merkittävänä yhteisöllisyyden vahvistamisessa, julkisia palveluja täydentävässä ja tukevassa toiminnassa sekä myös palvelujen tuottajana. Kolmannen sektorin toiminnan elävyyden ja jatkuvuuden kannalta on kuitenkin ratkaisevaa se, miten julkinen sektori sen toimintaa tukee. Tuella tarkoitetaan tässä taloudellisen tuen ohella palautteen antamista, ponnisteluista palkitsemista ja tasavertaista yhteistyökumppanuutta.

Sosiaalipalveluissa kolmas sektori voi toimia potentiaalisena palvelujen tuottajana ja työtä vailla olevien työllistäjänä, jos sille vain luodaan tähän riittävät taloudelliset edellytykset. Erityiseksi kolmannen ja julkisen sektorin yhteiseksi kehittämisalueeksi esitetään vanhusten kotona asumista tukevia palveluja. Työllistämistukia tulisi suunnata suoraan kolmannen sektorin toimijoille, jotta ne puolestaan voisivat työllistää työtä vailla olevia ihmisiä palveluihin, jotka eivät suoranaisesti vaadi erityistä ammatillista koulutusta (esim. siivous, vanhusten kanssa seurustelu, asiointiapu). Tarvittaessa ammatillista osaamista sekä työssä olemiseen liittyviä valmiuksia lisäävää täsmäkoulutusta esimerkiksi kodinhoidollisiin tehtäviin liittyen voidaan järjestää yhteistyössä paikallisten koulutusorganisaatioiden kanssa. Samaa työtä ja koulutusta yhdistävää toimintakonseptia voidaan soveltaa myös nuorten työllistämässä. Palvelusetelin käytön lisääminen on yksi tapa tukea esim. Kansalaisjärjestöalo Jyty ry:n kaltaisten toimijoiden tarjoamien palvelujen käyttöä.

5) *Palvelujen kehittämistä tukevan tiedon tuottaminen.* Hyvinvointipalvelujen kehittäminen tarvitsee tukeen systemaattista tietoa palvelutarpeista, niiden syntymekanismista ja jo toteutetun kehittämistyön onnistumisesta. Etenkin sosiaali- ja terveyspalveluissa on tärkeää pysähtyä analysoimaan, mitkä tekijät aiheuttavat sen, että palvelut kuormittuvat. Parhaiten tämä onnistuu keräämällä tietoa eri toimijoilta: niin palvelujen järjestäjiltä, sosiaali- ja terveysalan ammattilaisilta kuin palvelujen käyttäjiltä ja muilta kuntalaisilta. Kertyneen tiedon pohjalta voidaan laatia korjaavia toimenpidesuunnitelmia. Myös eri hankkeissa jo kehitettyjä palvelukäytäntöjä tulee arvioida aikaisempaa systemaattisemmin ja nähdä vaivaa sen eteen, että hyviksi koetut käytännöt tulevat osaksi palvelujen arkista toimintaa.

6) *Monipalvelukeskukset lähipalvelujen tarjoajina.* Lähipalveluissa ensisijaisena kehittämiskohteena nähdään vanhusten kotona asumista tukevat palvelut sekä lapsiperheille tarjottavat palvelut. Fyysisesti lähipalvelujen tuottaminen voidaan yhdistää kylätoihin (tms. kyläläisiä yhteen kokoavaan paikkaan) kehittämällä niistä monipalvelukeskuksia, jotka tarjoavat kyläläisille sekä ammatilliselta että vapaaehtoisuuspohjalta tuotettuja palveluja, esimerkiksi eri-ikäisten kerhotoimintaa, lastenhoitoa, vanhempia lastenkasvatuksessa tukevaa neuvontaa ja ohjausta

sekä ammatillista ja naapuriapu-tyyppistä kotiapua. Myös liikkuvien palvelujen sekä kuvallisten nettiyh-teyksien hyödyntämistä palvelujen järjestämisessä tulisi miettiä.

7) *Vaihtoehtoiset ja täydentävät hoitomuodot virallisten terveydenhoitopalvelujen kumppaniksi.* Yhteistyötä nk. pehmeitä hoitoja (hierojat, jäsenkorjaajat, akupunktioterapeutit jne.) tarjoavien yrittäjien ja virallisen terveydenhuoltojärjestelmän toivotaan kehitettävän ja tiivistettävän. Hyvän pohjan yhteistyölle loisivat yhteiset toimitilat. Terveystieteiden tutkimuskeskusten ja niiden tarjoamista mahdollisuuksista, jotta he osaisivat tarvittaessa ohjata asiakkaita niiden käyttöön.

## 5.7 Tornio – kaupunki ja sen kylät

Tornio on noin 25 000 asukkaan merenrantakaupunki Suomen ja Ruotsin rajalla. Kaupungin keskustaa ympäröi laaja maaseutualue, jolla asuu noin 6000 ihmistä (27 prosenttia asukkaista). Lasten ja nuorten osuus väestöstä on suhteellisen suuri, ja myös vanhusten osuus on selkeässä nousussa. Tornio tuottaa sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelut omana toimintanaan, erikoissairaanhoidon järjestämisestä vastaa Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiri. Kunnallisia palveluja täydentävät paikallisten yhdistysten tuottamat palvelut. Palveluseteli on tällä hetkellä Torniossa käytössä omaishoidon tuen vaihtoehtona. Sen käytön laajentamista on valtuuston toimesta toivottu, mutta tämä edellyttää viranhaltijoiden mukaan vielä tarkempaa kokonaisuuden tarkastelua.

Yleiskaavan laadinnan yhteydessä Tornion kylät on luokiteltu palvelu- ja matkailukyliin, mikä ohjaa sekä kaavoitusta että palvelujen organisoimista. Palvelukyliä on yhteensä kuusi: Arpela, Karunki, Vojakkala, Kaakamo, Raumo, Ojakkala ja Kyläjoki-Laivaniemi. Näiden kylien elinvoimaisuus ja palvelut aiotaan turvata osoittamalla alueelle uutta asutusta siten, että peruspalvelut, kuten koulu ja kauppa, voidaan säilyttää. Julkisia palveluja ei kuitenkaan kylissä aiota lisätä, vaan tavoitteena on lähinnä nykyisten palvelujen säilyttäminen. Kukkolan kylä on puolestaan nimetty matkailukyläksi, ja sen osalta kehittämistoiminta painottuu matkailuelinkeinon ympärille. Vuoden 2009 lopussa valmistuneen yleiskaavan vaikutukset eivät vielä kartoitusvaiheessa olleet täysin nähtävillä.

### 5.7.1 Tornion palveluissa paljon hyvää sekä kehitettävää

Torniossa käydyissä keskusteluissa nousi esiin ihmisten syvä huoli palvelujen keskittymisestä, etenkin ennaltaehkäisevään toimintaan kohdistuneiden säästötoimenpiteiden vaikutuksista, kuntalaisten ja palvelunkäyttäjien äänen hukkumisesta sekä ihmisten uupumisesta ja pahoinvoinnin lisääntymisestä. Uupuminen nähtiin etenkin maatalousvaltaisten kylien ongelmana: maatalouselinkeino käy läpi vaikeaa muutosta, tilakokoja suurennetaan ja nuoret perheet joutuvat ottamaan mittavia lainoja kyetäkseen kattamaan vaadittavat investoinnit. Onnistumisen pakko on valtava, sillä yksittäisen maatilan kaatuminen voi viedä lainantakausten ja työpaikkojen muodossa toimeentulon useilta perheiltä. Lisätaakkaa aiheuttaa se, että maatalo on saattanut olla saman perheen tai suvun omistuksessa vuosisatojen ajan, jolloin epäonnistuminen merkitsee vähintäänkin tunnetasolla myös suvun perinteiden ja historia katkaisemista.

Hyvinvointipalveluista kiitosta annetaan kimppekyytipalvelulle, panostamiselle nuorten harrastus- ja koostumistilojen rakentamiseen (esim. skeitti-ramppi) sekä kunnallisia palveluja täydentäville yhdistysten ja kylien tuottamille palveluille. Kimppekyytipalvelun käyttäjät kertovat erityisesti arvostavansa tapaa, jolla heidän tarpeensa ja toiveensa otetaan huomioon palvelua toteutettaessa. Arpelan kylätalkkaritoiminta, jota suunnitellaan laajennettavaksi ”naistalkkarilla”, sekä Orajärven kyläseuran organisoima palvelupäivä, joka tarjoaa kyläläisille mm. hierojan, kampaajan ja kosmetologin palveluja, ovat palvelumalleja, joita toivotaan levitettävän myös muille Tornion kylille. Alatornion vanhainkotiyhdistyksen RAY:n rahoittamissa Kulta-projekti ja Senioripiste-hankkeessa kehittämä toimintamalli, jossa kylätaloilla järjestetään lähinnä vanhuksille suunnattua toimintaa, kuten laulkerhoja ja liikuntaa, on tuonut sisältöä usean ikäihmisen elämään. Sopivan yhteisen tilan puuttuessa ryhmä on kokoontunut osallistujien kodeissa, mikä puolestaan on elävöittänyt jo paikoin kadonnut kyläilyperinnettä.

Huolimatta edellä esitellyistä hyvistä toimintamalleista on vanhuksen palveluissa ja ennaltaehkäisevässä toiminnassa vielä runsaasti kehitettävää. Vanhuksille ei ole riittävästi tarjolla kotiin tuotua tukea ja apua, vaikka heidän odotetaan asuvan mahdollisimman pitkään omassa kodissaan. Tilanne on sama lapsiper-

heiden kotiavun suhteen. Riittämättömiksi koettiin myös kodin ja laitoshoidon välimaastoon sijoittuvat nk. välitason palvelut. Koululaisten terveystarkastuksia ja koulukuraattoripalveluja on vähennetty. Omaishoitajien jaksamisesta huolehtimiseen ei ole osoittanut varoja. Näistä halvemmista ja kevyemmistä palveluista säästäminen kostautuu raskaampien ja kalliimpien palvelujen tarpeen lisääntymisenä, eikä tulevaisuudessa odottavan laskun suuruutta tiedä kukaan.

Palvelujen riittämättömyyden rinnalla ihmiset kertovat olevansa tyytymättömiä siihen tapaan, jolla heitä palvelujen käyttäjinä ja kuntalaisina kohdellaan. Ihmiset kertovat joutuvansa ajoittain kuuntelemaan työntekijöiden epäasiallista kielenkäyttöä ja ”vuodatusta” työnsä epäkohdista. Kuntalaiset kaipaavat myös enemmän tietoa hyvinvointipalveluihin liittyvistä asioista sekä avointa keskustelua esimerkiksi siitä, mihin verorahoja käytetään. Ongelmana nähdään se, että palvelujen järjestämistä suunniteltaessa ei palvelunkäyttäjien näkemyksiä oteta riittävässä määrin huomioon. Esimerkiksi laskettaessa palvelujen keskittämistä saatavia säästöjä ei useinkaan muisteta huomioida muutoksesta palvelunkäyttäjille aiheutuvia taloudellisia kustannuksia ja lisääntyvää vaivaa. Vanhusten päiväkeskuksen siirtäminen keskustaan merkitsee sitä, että etäämmällä asuvien vanhusten kuljettamiseen tarvitaan lisää resursseja. Kulkeminen itsessään on huonokuntoisimmille vanhuksille fyysisesti raskasta, mikä puolestaan saattaa muodostua esteeksi palvelun käytölle.

Keskusteluun osallistujat olivat yksimielisiä siitä, että sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja ei tulevaisuudessa voida rakentaa pelkästään kunnallisten palvelujen varaan, vaan kuntalaisten osallisuuden ja yhteisöllisyyden lisääntyminen on tulevaisuudessa välttämätöntä. Pääasiallisesti viranomaisten puolelta esitettiin myös toive siitä, että keskustelua palvelujen maksullisuudesta ja palvelujen ostamisesta itse tulisi käydä yhä avoimemmin. Kotitalousvähennys ja palveluseteli ovat askelia tähän suuntaan, ja niiden käyttömahdollisuuksien laajentamista ja kehittämistä olisikin hyvä miettiä. Kylänäkökulmasta omatoimisuuden vaateen toivottiin tulevaisuudessa koskevan tasa-arvoisesti kaikkia kaupungin asukkaita. Esimerkiksi Ojakkalan kyläkoulussa oppilaiden vanhemmat osallistuvat jo tällä hetkellä omalla työpanoksellaan ja rahallaan koulun ylläpitoon. Vanhempien ja koulun välisellä

tiivillä yhteistyöllä on ollut monia myönteisiä vaikutuksia – voidaan puhua jopa ennaltaehkäisevästä toiminnasta. Tätä osallistumisen velvoitetta – tai oikeutta – toivottiin laajennettavan koskemaan kaikkia torniolaisia, myös kaupungin keskustassa asuvia.

### 5.7.2 Toimiva vuorovaikutus palvelujen kehittämisen keskiössä

Kartoitusvaiheen tulosten perusteella nousi esiin useita ideoita ja ajatuksia siitä, kuinka Tornion ja lähialueiden hyvinvointipalveluja voitaisiin tulevaisuudessa kehittää. Kehittämissideiden ydin on toimivassa vuorovaikutuksessa kunnan ja kuntalaisten sekä eri toimijoiden välillä.

1) *Keskusteluyhteyden vahvistaminen kansalaisten, luottamushenkilöiden sekä viranomaisten kesken.* Kuntalaisten ja päätöksenteossa mukana olevien kesken halutaan säännöllisiä yhteisiä keskustelutapahtumia, joissa kuntalaisille annetaan ajantasaista tietoa palvelujen järjestämiseen liittyvistä asioista, myös palvelujen rahoituksesta ja verorahojen käytöstä. Vastavuoroisesta kanssakäymisestä on molempipuolista hyötyä: päätöksiä tekevät saavat tietoa siitä, millaisia vaikutuksia heidän tekemillään suunnitelmilla ja päätöksillä on ihmisten elämään. Vastaavasti kansalaiset saavat tietoa siitä, millaisia toiveita ja tarpeita päättäjien suunnasta nähdään kansalaisten omalle toiminnalle.

2) *Yhteiset kokoontumistilat kaikille alueille aktiiviseen käyttöön.* Tornissa on useita hyviä toimintamalleja kylätason palvelujen kehittämiseen sekä toimijoita (esim. kansalaisopisto sekä em. kolmannen sektorin toimijat), joilla on valmiuksia viedä toimintaa ja palveluja maaseutukyliin. Eri toimijoiden keskinäistä yhteistyötä lisäämällä haluttaisiin kylätaloista kehittää monipalvelukeskuksia, jotka palvelevat kyläläisiä sekä lähipalveluissa että luovat puitteet yhteisille kokoontumisille ja spontaaneille kohtaamisille. Yhteisten kokoontumistilojen ja niissä järjestettävän toiminnan kautta alueen asukkaat pääsevät myös tutustumaan toisiinsa, mikä avaa mahdollisuuksia luonnollisten keskinäisen avun verkostojen syntyiselle. Kyläläisiä palvelevan monipalvelukeskuksen toimintaan on liitettävissä myös kyläosuuskuntien ja vastaavien toimijoiden palvelutuotantoa. Työntekijöitä rekrytoitaessa erityinen painoarvo tulisi antaa ammatillisien

osaamisen ohella halulle toimia paikallisyhteisön jäsenenä. Monipalvelukeskus tarjoaisi myös erilaisia mahdollisuuksia alueen nuorten työllistämiseen, ja tässä voitaisiin hyödyntää yhteistyömahdollisuuksia paikkakunnalla järjestettävän nuoriso-ohjaajakoulutuksen kanssa.

3) *Työntekijöiden osaamisen vahvistaminen asiakaslähtöisessä työskentelyotteessa.* Työntekijöiden perehdytyksessä, koulutuksessa ja ohjeistuksessa tulisi johdonmukaisesti varmistaa, että heillä on riittävästi valmiuksia ja resursseja kohdella jokaista palvelun käyttäjää yksilönä ja häntä kunnioittaen. Palvelun suunnittelun ja tarjoamisen lähtökohtana tulisi olla palvelua käyttävän asiakkaan tarpeet, ei yleiset ohjeet siitä, mitä "saa tai ei saa tehdä".

4) *Lasten ja nuorten osallisuuden tukeminen.* Harrastukset ovat merkittävässä roolissa lasten ja nuorten hyvinvoinnin vahvistamisessa ja syrjäytymisen ennaltaehkäisemisessä. Tarjolla olevien harrastusmahdollisuuksien esittelemiseksi voitaisiin järjestää vuosittain "harrastusmessut", joilla eri toimijat esittelevät omaan tarjontaansa ja lapset ja nuoret pääsevät konkreettisesti tutustumaan eri mahdollisuuksiin. Koulun ja kerhotoiminnan välistä yhteistyötä ehdotetaan kehitettäväksi lisäksi siten, että kouluilla kokoontuvat kerhot (kuvataide, liikunta jne.) yhdistetään koulupäiviin, jolloin myös koulukyydityksessä olevien nuorten on helpompaa osallistua niihin.

5) *Palvelutarpeiden ja -tuottajien koordinointi sekä kumppanuusmallin käyttöönotto palvelujen tuottamisessa.* Torniossa on kaupungin toimesta toteutettu palvelutarpeiden kartoitus. Sen sijaan palveluntuottajien systemaattinen kartoitus on vielä tekemättä. Kun molemmista on olemassa riittävästi tietoa, voidaan tarpeita ja tarjontaa koordinoida paremmin vastaamaan toisiaan. Tällä hetkellä tarvetta on mm. tehostetun palveluasumisen ja kotona asumisen välimaastoon sijoitettaville vanhusten asumispalveluille, erityisenä ryhmänä muistihäiriöistä kärsivät. Keskustelussa nousi esiin myös Rovaniemellä kehitetty "omaishoitaja-yrittäjä" -toimintamalli, jota esitetään kokeiltavaksi myös Torniossa.

Kaupungin toivotaan selvittävän palvelujen tuottamisen osalta mahdollisuudet toimia paikallisten toimijoiden kanssa kumppanuusmallin pohjalta ilman, että kilpailutukseen liittyvät hankaluudet ja epäkoh-

dat vaikeuttavat itse palvelujen tuottamista. Eräs mahdollisuus on palvelusetelin käyttömahdollisuuksien laajentaminen, jolloin palvelujen käyttäjä voisi itse tehdä valinnan siitä, keneltä hän tarvitsemansa palvelun hankkii.

6) *Sähköisten palvelujen kehittäminen.* Sähköiset palvelut tulevat tulevaisuudessa olemaan yhä merkittävämmässä roolissa. Palvelujen kehittäminen tulisi kuitenkin tehdä tiiviissä yhteistyössä niiden käyttäjien kanssa. Samoin ihmisille tulisi tarjota koulutusta ja tukea siihen, että he osaavat hyödyntää sähköisten palvelujen tarjoamia mahdollisuuksia.

## 5.8 Itä-Lappi – pitkien etäisyyksien toimintamallia etsimässä

Lapin läänissä sijaitsevan Itä-Lapin seutukunnan muodostavat Kemijärvi, Pelkosenniemi, Salla ja Savukoski. Alueen yhteenlaskettu väestömäärä on noin 15 000, joista 57 prosenttia asuu Kemijärvellä. Asukastiheys on Suomen väljimpiä ja 65 vuotta täyttäneiden osuus valtakunnallista keskiarvoa selkeästi korkeampi. Itä-Lapin kunnat ovat harvaan asuttua maaseutua, jolle väestön väheneminen ja ikääntyminen on erityisen leimallista. Huoltosuhde on alueella selkeästi valtakunnallista tasoa korkeampi. Itä-Lappi on suosittu talvimatkailukohde, mistä johtuen suurin osa työpaikoista sijoittuu palveluihin.

Itä-Lapin kunnat tuottavat sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelut omana toimintanaan lukuun ottamatta Pelkosenniemeä ja Savukoskea, joilla on yhteinen kansanterveystyön kuntayhtymä. Päivystyspalvelut Savukoski ja Pelkosenniemi ostavat Kemijärveltä. Posio puolestaan on tehnyt sopimuksen Lapin keskussairaalan (LKS) kanssa päivystyspalvelujen ostamisesta Rovaniemeltä.

Pitkien etäisyyksien vuoksi alueen kunnilla on ollut mahdollisuus poiketa Paras-lain edellyttämästä väestöpohjavaatimuksesta. Palvelujen turvaamista koskevat tavoitteet ja lain vaatimukset niiden tulee kuitenkin täyttää. Menojen jatkuva kasvu – sosiaali- ja terveysmenot saattavat olla jopa yli 90 prosenttia kunnan budjetista – luovat paineita uudenlaisten järjestämis- ja tuottamismallien löytämiseen. Kuntaliitoksiin alueella ei kuitenkaan uskota, vaan ratkaisu pyritään löytämään yhteistyön kautta. Vuoden 2009

aikana Kemijärvi, Posio, Salla ja Kuusamo osallistuivat Itä-Lapin kuntayhtymän tekemään selvitykseen Koillis-Lapin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen perustamisesta. Selvitysmies esitti palvelujen järjestämisvastuun siirtämistä yhteiselle perusturvalautakunnalle ja liikelaitoskuntayhtymän perustamista järjestämään palveluja. Salla ja Posio olivat valmiita etenemään yhteistoiminta-alueen suuntaan, mutta Kuusamon ja Kemijärven kaupungit suhtautuivat ehdotukseen kielteisesti, vaikkakin ilmaisivat valmiutensa jatkaa neuvotteluja yhteistyöpohjalta.

Ensimmäinen Kemijärvellä pidetty työkokous sijoittui ajallisesti vaiheeseen, jossa Kemijärven ja Kuusamon kaupunginvaltuustot olivat juuri tehneet kielteiset päätökset koskien yhteistoiminta-alueen perustamista. Työkokoukseen osallistujat olivat kuitenkin edelleen optimistia yhteistyötä vahvistavan ratkaisun löytämisestä, ja käydyissä keskusteluissa kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden vahvistamisen tarve liitettiin kiinteästi uusiin rakenteellisiin ratkaisuihin. Erityisen tärkeänä nähtiin asukkaiden sitouttaminen muutosprosessiin kiinnittämällä huomiota heidän osallistumismahdollisuuksiin. Näiden ajatusten voidaan tarkastelunäkökulmasta riippuen nähdä liittyvän paikallisten voimavarojen yhdistämiseen, hyvinvointivastuun uudelleenjakoon sekä myös suunnitteilla olevan muutosprosessin legitimoimiseen. Mikäli yhteistoiminta-alue syntyy, tulee siitä ensimmäinen harvaan asutulle alueelle, jossa kuntaetäisyydet ovat yli 40 kilometriä. Tällöin alue toimisi pilottina harvaan asutun maaseudun sosiaali- ja terveyspalvelumallin kehittämisessä.

### 5.8.1 Väestön vähenemisen ja palvelujen keskittymisen noidankehä

Kysymys hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta kytkeytyy Itä-Lapissa kuntalaisten mukaan kiinteästi kysymykseen kylien elinvoimaisuudesta ja tulevaisuudesta. Kylien väestö on viimeisten vuosikymmenien aikana ikääntynyt nuoremmen polven muutettua töiden perässä etelään. Väestökato on vähitellen johtanut ihmisten arjen sujuvuuden näkökulmasta välttämättömien palvelujen – kuten posti-, pankki- ja kauppapalvelujen sekä kyläkoulujen – katoamiseen. Palvelujen kadotessa kylät eivät enää houkuttele uusia asukkaita, etenkin lapsiperheitä. Myös tur-

vattomuus, yksinäisyys ja keskusteluseuran puute ovat harvaan asuttujen alueiden kasvavia ongelmia.

Edellä kuvattu kehitys herättää kuntalaisten mielissä monenlaisia kysymyksiä. Erityisen huolissaan itälapilaiset ovat vanhus- ja terveyspalvelujen tulevaisuudesta. Harvaan asutulla alueella elävillä ihmisillä on monenlaisia palvelutarpeita, mutta kenen toimesta niihin voidaan tulevaisuudessa vastata? Miten hoivapalveluja ylipäätään voidaan järjestää syrjäkylien asukkaille? Kuka korvaa palvelujen järjestämisestä tai niiden käyttämisestä aiheutuvat matkakustannukset ja miten toiminta organisoidaan? Talouteen liittyvät kysymykset mietityttivät ihmisiä muutoinkin. Keskusteluun osallistujat kertoivat, että palvelumaksuja on viimeisten vuosien aikana korotettu siinä määrin, ettei kaikilla vanhuksilla ole enää varaa käyttää palveluja. Eikä nykyisen kehityskulun uskota tuovan tilanteeseen ainakaan helpotusta.

Jos palvelujen heikkeneminen jatkuu entisellään, nähdään lähitulevaisuudessa olevan edessä ikäihmisten ”ryntäys” keskuksiin. Tämä puolestaan johtaa keskusta-alueiden palvelutarpeiden huomattavaan lisääntymiseen ja kasvattaa tarvetta uusien palvelujen ja vanhusten hoitolaitosten rakentamiseen. Myös tämä tulee kalliiksi. Keskittämisen sijaan työntekijöitä haluttaisiinkin sijoitettavan työskentelemään kylille. Huolta synnyttää myös lääkärripula ja siitä aiheutuvat jonot. Keskusteluissa ehdotettiin, että lääkäreitä rekrytoitaisiin jo opiskeluvaiheessa kuntiin töihin.

Lapin yleisenä voimavarana nähdään alueen vahva verkostoyhteistyö ja sen kautta saavutettava synergiaetu. Vuosina 2003–2005 Lapin yliopiston johdolla toteutettu ”Kylä elämän keskus” -hanke käynnisti Lapissa poikkihallinnollisen toiminnan, joka ”Arjen turvallisuus” -hankkeen myötä on lähtenyt toden teolla käyntiin. Verkostoyhteistyön kautta erilaiset toimijat, kuten kylätoiminta, AVI, ELY-keskus, Lapin liitto ja alueen sosiaali- ja terveysjärjestöt on saatu koottua yhteen. Verkosto kartoittaa yhdessä uusia kehittämistarpeita, sopii kuka mitään asiaa hoitaa, kartoittaa mistä kehittämistyölle on mahdollista hakea rahoitusta sekä sopii rahoituksen hakijasta. Lapin verkostossa on toteutettu ja parhaillaan käynnissä sekä suunnitteilla useita pilottihankkeita, joissa jo sovelletaan monia KAMPA-malleja kuten kyläpalvelurinkejä. Sosiaali- ja terveysturvayhdistyksen aluetoiminnan toimesta on käynnistetty Lapin

järjestötoiminnan kehittämishanke, jonka tavoitteena on järjestöjen toiminnan koordinointi ja yhteen saattaminen. Kemijärvellä Järjestökiehin ry ylläpitää Kiehispirtti-järjestöaltoa, joka kokoaa yhteen 35 järjestöä. Eri toimijoiden välistä yhteistyötä hyvinvointipalvelujen alueella kuvaavatkin taloudellisuus, pyrkimys korjaavasta työstä ehkäisevään toimintaan ja järjestösektorin hyödyntäminen.

## 5.8.2 Kehittämisen painopisteenä kylien palvelut ja monituottajamalli

Itä-Lapin hyvinvointipalvelujen kehittämistarpeina nähdään erityisesti ikääntyvien kotona asumisen tukeminen, kyläläisten palvelutarpeisiin vastaaminen sekä kylien elinvoimaisuuden tukeminen. Haja-asutusalueiden osalta huomiota halutaan kiinnittää kokonaisvaltaisten ja sektorirajat ylittävien lähestymistapojen kehittämiseen palvelujen tuottamisessa; julkisen sektorin tuottamia palveluja täydennetään yksityisillä ja yhteisöllisillä palveluntuottamismalleilla. Lisäksi tärkeänä pidetään kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden vahvistamista.

1) *Kyläpalvelujen kehittäminen.* Alueella nähdään, että kylien palvelutarpeisiin vastaaminen ei onnistu keskusten palvelukäytäntöjä monistamalla, vaan kehittämistyön lähtökohdaksi tulee ottaa paikalliset olosuhteet. Erityisesti liikkuvien palvelujen ja monipalvelukeskusten kehittämisestä uskotaan löytyvän hyviä ratkaisuja. Hyvänä lähtökohtana voisivat toimia kyläkouluilla tai -taloilla järjestettävät kyläpalvelupäivät sekä esimerkiksi kirjastoauton palvelutoiminnan laajentaminen kohti monipalvelubussi-ajatusta. Palvelutoimintaa tulee kaikinensa kehittää yhdessä käyttäjien kanssa, jolloin se saadaan vastaamaan parhaalla mahdollisella tavalla heidän tarpeitaan.

2) *Kyläläisten keskinäisen huolenpidon vahvistaminen.* Yksinäisyys ja turvattomuuden kokemukset ovat usein suurempia esteitä vanhusten itsenäiselle asumiselle kuin varsinaisen konkreettisen avun tarve. Tähän halutaan vastata kehittämällä systemaattisesti vertais-tukeen pohjautuvia toimintakäytäntöjä, esimerkiksi kylien soittoirinejä, joissa ihmiset säännöllisesti soittelevat toisilleen ja kyselisivät kuulumisia. Toki tätä jo paljon tehdäänkin, mutta suunnitelmallisuudella varmistettaisiin se, ettei kukaan jää yhteisöllisen huolenpidon katvealueeseen. Toimintamallilla voitaisiin

lisätä erityisesti yksinäisten ihmisten turvallisuuden tunnetta ja osoittaa, että vielä on olemassa joku, joka välittää heistä.

3) *Paikallisen palveluyrittäjyyden tukeminen.* Alueella koti- ja tukipalveluja tarjoo tällä hetkellä pääosin vain julkinen sektori, jonkin verran myös esim. 4H-yhdistys. Osassa kylä on yritetty järjestää siivous- ja ruokapalvelua, mutta kyliltä ei ole löytynyt tähän halukkaita yrittäjiä. Kunnilta odotetaan huomattavasti aktiivisempaa tukea paikallisen yrittäjyyden ja palvelutuotannon kehittämiseen. Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö luo tiettyjä esteitä paikallisen palvelutuotannon suosimiselle, mutta kuntalaisten mukaan myös nämä esteet ovat ylitettävissä, jos halua on riittävästi. Palveluseteliä ei alueella ole vielä otettu käyttöön, perusteluna pitkien etäisyyksien mukanaan tuomat haasteet.

Alueelle ehdotetaan palkattavaksi ”yrittäjäopas”-koordinaattori, joka antaa koulutusta ja neuvontaa alueelle sopivista yritysmuodoista, hahmottaa elinkeinojen kokonaisuutta ja innostaa yrittäjyyteen. Yrittäjyyskasvatus on hyvä aloittaa jo nuorista ja sitouttaa heitä samalla alueelle. Myös erilaisia tukityöllistämismalleja tulisi tuoda esiin aikaisempaa paremmin ja jakaa tietoa siitä, miten työpaikkoja voidaan tuottaa esimerkiksi yhdistysten ja osuuskuntien kautta. Palveluosuuskunnat sekä vapaaehtoistoiminnan koordinointi osaksi muuta palvelujärjestelmää, esimerkiksi palvelukeskusten kautta, luovat mahdollisuuksia palvelujen turvaamiseen ja kehittämiseen. Tätä kautta voidaan luoda kyliin niiden suuresti kaipaamia työpaikkoja ja vahvistaa niiden elinvoimaisuutta. Etenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta korostettiin palvelutarpeeseen vastaamisen ja paikallisen työllistymisen asettamista ensisijalle taloudellisen voiton tavoittelun sijaan.

4) *Kolmannen sektorin palvelutuotannon kehittäminen.* Osin edelliseen liittyen kolmannen sektorin palvelutoimintaan kaivataan kehittämistoimia. Tärkeänä nähdään olemassa olevien palvelujen ja hankkeiden ytkeminen toisiinsa sekä kolmannen sektorin integroiminen viranomaisorganisaatioon. Myös tähän kaivataan koordinoijaa, joka kerää tietoa ja selvittää käytännön mahdollisuuksia haja-asutusalueiden palvelujen kehittämiseen sekä välittää tätä tietoa edelleen kuntiin ja hyödynnettäväksi sosiaali- ja ter-

veyspalvelujen järjestämisessä. Sosiaalinen yrittäjyys sekä pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten työllistäminen voisivat tulevaisuudessa olla luonteva osa kolmannen sektorin ja kunnan keskinäistä yhteistyötä. Mallia voisi hakea esimerkiksi Utsjoelta, jossa kylätoja on kehitetty vapaaehtoistyön palvelukeskuksiksi, joissa palkattu työntekijä etsii kulloisenkin tarpeen mukaan vapaaehtoistyöntekijän tekemään tarvittavan työn. Näin on luotu kylälle palveluja sekä työpaikkoja niitä tarvitseville. Toimintamallia on mahdollista kehittää myös työksi ja toimeentuloksi kokoamalla yhteen sirpaleisia töitä ja tekijöitä. Hyvä esimerkki tästä on Inarissa toimiva Revontuli-säätiö, joka järjestää kylille kylätalkkaritoimintaa, hoitaa palvelujen välittämisen ja pitkäaikaistyöttömien aktivoimisen.

5) *Kylien ja kunnan välisen yhteistyön kehittäminen.* Kuntapäätäjät ja virkamiehiä kaivataan kylille avoimiin vuorovaikutteisiin keskustelutilaisuuksiin kuuntelemaan kuntalaisia ja vastaamaan heidän kysymyksiin. Yhteiset keskustelutilaisuudet toimoisivat kyläläisten vaikuttamiskanavana, joiden kautta he voisivat vaikuttaa ja osallistua asuinalueensa kehittämiseen. Kylät voisivat etukäteen miettiä erityisiä teemoja, joista haluavat tilaisuuksissa keskustella. Myös kylä- ja asukasneuvostojen perustaminen ja niiden vireä toiminta olisi keino kehittää kylien sekä asuinalueiden vaikutusmahdollisuuksia ja yhteistyötä kuntaan päin. Palvelujen kehittämisen kylissä ja kylistä käsin katsotaan tuovan selkeää lisäarvoa sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteisiin.

6) *Kyläläisiä yhtyeen kokoava toiminta.* Kylillä on paljon voimavaroja – osaamista, aktiivisia kyläyhdistyksiä ja talkoohenkeä – mikä mahdollistaa monenlaisen toiminnan järjestämisen. Eri-ikäisiä kyläläisiä yhteen kokoavaksi tapahtumaksi ideoitui keskustelutilaisuuksissa ”huoltajapäivää”, jossa lapset laulaisivat vanhemmille sekä ”elonkorjuupäivää”, jolloin ihmiset kokoontuisivat yhteiseen juhlaperinneruokailuun. Myös vanhusten haastattelemisen ja tiedon kerääminen entisiltä ajoilta yhdistäisi eri sukupolvia, samalla kun haastattelut toimoisivat vanhusten muistin virkistäjinä. Ihmisillä on myös erilaisia vahvuuksia: yksi osaa yhtä ja toinen toista. Esiin nostettiin kysymys, voisiko palveluja ostaa tai vaihtaa keskenään toteuttamalla eräänlaista vaihdantataloutta.

## 5.9 Yhteenveto kartoituksesta: huolen, kehittämisen ja osallistumisen kohteet

### 5.9.1 Kartoituksen tulokset tiivistettynä

Kahdeksan kartoitusvaiheeseen osallistunutta aluetta eri puolilta Suomea ovat hyvin erilaisissa tilanteissa ja kehitysvaiheissa hyvinvointipalvelujen rakenteiden kehittämisen kanssa. Olemme seuraavaan

taulukkoon (Taulukko 9) koonneet yhteenvedoksi kartoituskerroksella esiin nousseet keskeiset eri alueiden nykytilaa kuvaavat piirteet sekä kehittämiskohteet.

Taulukko 9. Yhteenveto tutkimusalueiden nykytilasta ja kehittämiskohteista

ALUE	NYKYTILA	KEHITTÄMISKOHTEET
Kokkola ja Kruunupyö kuntaliitos ja isäntäkuntamalli	<p>Pelko nykyisen hyväksi koetun palvelutason säilymisestä</p> <p>Liitoskunnissa hyviä käytänteitä, joita toivotaan otettavan käyttöön myös uudessa Kokkolassa</p> <p>Maaseutunäkökulman jääminen kaupunkinäkökulman varjoon palveluja kehitettäessä</p>	<p>Tiedottamisen tehostaminen ja vuorovaikutuksen lisääminen sote-organisaation ja kuntalaisten kesken</p> <p>Yhteisöllisten palveluntuottamallien kehittäminen vanhustenpalveluihin ja lasten päivähoidon</p> <p>Kolmannen ja julkisen sektorin tasa-vertaiseen kumppanuuteen pohjautuvien toimintamallien kehittäminen sote-palveluissa</p>
Peruspalveluliikelaitos JYTA seitsemän kunnan yhteistoiminta-alue	<p>Vapaus valita sosiaali- ja terveystalut yli kuntarajojen</p> <p>Totuttelua uusiin yhdenmukaistettuihin palvelukäytäntöihin</p> <p>Pelko ja epävarmuus tulevaisuudesta – säilyvätkö palvelut ja kuinka demokratia turvataan uusissa hallintorakenteissa</p>	<p>Tiedottamisen ja vuorovaikutuskäytäntöiden kehittäminen eri toimijatasojen välillä (Jyta-kunnat-kylät)</p> <p>Kokonaisvaltaisten palvelukokonaisuuksien kehittäminen vanhusten ja lapsiperheiden palveluihin</p> <p>Nuorten osallisuuden tukeminen ja syrjäytymisen ehkäisy</p>
Järvi-Pohjanmaa kolmen kunnan yhteistoiminta-alue	<p>Yhteistoiminta-alueen toimintaa kehitetään poikkihallinnollisesti yli hallintokuntarajojen</p> <p>Palvelujen tuottamisen koetaan tapahtuvan organisaatiolähtöisesti ja asiakkaiden yksilölliset tarpeet ohittaen</p> <p>Kansalaiset haluavat tulla otetuksi huomioon hyvinvointipalveluissa voimavarana – ei pelkkänä kulueränä</p>	<p>Kansalais- ja asiakasosallisuuden kehittäminen palveluissa</p> <p>Lähipalvelujen kehittäminen ihmisten tarpeiden ja paikallisten resurssien pohjalta poikkihallinnollisesti sektorirajat ylittäen</p> <p>Yhteisötalouden pohjalta kehitettävät julkisia palveluja täydentävät palvelut</p>

<p>Rautalampi</p> <p>mukana neljän kunnan kuntayhtymässä terveydenhuollon osalta (ei täyttänyt Paras -velvoitetta)</p>	<p>Käy neuvotteluja naapurikuntien kanssa sote-palvelujen järjestämisestä</p> <p>Huoli lähipalvelujen säilymisestä</p> <p>Etäisyydet kylistä kuntakeskukseen pitkiä – palvelujen saavutettavuus huolettava</p>	<p>Uusien palveluinnovaatioiden – vanhusien hyvinvointikeskus, yhteisöpuisto – kehittäminen yhteistyössä kunnan, kolmannen sektorin, paikallisten yrittäjien ja kansalaisten kanssa</p> <p>Kotipalvelujen kokonaisvaltainen kehittäminen / Nuorten työpajatoiminnan kehittäminen</p>
<p>Peruspalvelukuntayhtymä Kallio</p> <p>neljän kunnan yhteistoiminta-alue</p>	<p>Palveluja yhdenmukaistettu ja karsittu</p> <p>Käytössä palveluseteli, jolla tuetaan palvelunkäyttäjien valinnanvapautta ja paikallista palveluyrittäjyyttä</p> <p>Huoli kylien elinvoimaisuudesta</p>	<p>Kehittämisen painopiste ennaltaehkäisevissä toiminnaissa</p> <p>Vanhusten vertaistuki- ja päiväkeskustoiminnan kehittäminen</p> <p>Lapsiperheiden yhteisöllinen tukeminen</p>
<p>Raahe</p> <p>myös sosiaalipalvelut siirtymässä yhteistoiminta-alueelle</p>	<p>Tarve kunnan ja hyvinvointikuntayhtymän välisen työnjaon selkiyttämiseen muutostilanteessa</p> <p>Palvelujen etäntyminen kylistä taajamaan huolena</p> <p>Hyviä kokemuksia kansalaisten osallistumisen pohjalta rakentuvasta palvelujen kehittämisestä</p>	<p>Toimivien keskustelukäytänteiden kehittäminen hyvinvointikuntayhtymän ja muiden toimijoiden välille</p> <p>Kyläyhteisöjen ja kolmannen sektorin toimintaedellytysten vahvistaminen</p> <p>Ennaltaehkäisevän toiminnan ja matalan kynnyksen lähipalvelujen kehittäminen</p>
<p>Tornio</p> <p>palvelujen tuottaminen omana toimintana</p>	<p>Tyytymättömyys tapaan, jolla palvelujen käyttäjäasiakkaita kohdellaan – avointa keskustelua asioista kaivataan</p> <p>Koettu epäsuhta kylien ja keskustan asukkaiden velvollisuuksissa/mahdollisuuksissa osallistua palvelujen järjestämiseen</p> <p>Kolmannen sektorin toimijat kehittäneet useita innovatiivisia palvelukonsepteja</p>	<p>Keskustelu yhteyden vahvistaminen eri-ikäisten kansalaisten ja palveluista päättävien välillä</p> <p>Työntekijöiden osaamisen lisääminen asiakaslähtöisessä työskentelyssä</p> <p>Kumppanuuteen pohjautuvat palvelujen tuottamismallit</p>
<p>Itä-Lappi</p> <p>ei ollut Paras -velvoitetta pitkistä etäisyyksistä johtuen</p>	<p>Pyrkimys yhteistoiminta-alueeseen, mutta ratkaisua ei vielä löydetty</p> <p>Pitkät etäisyydet ja vanheneva väestö palvelujen ja kuntatalouksien haasteena</p> <p>Alueella vahva verkostoyhteistyö eri sektoreiden ja toimijoiden välillä</p>	<p>Yhteisöllisten kyläpalvelujen ja keskinäisen huolenpidon kehittäminen</p> <p>Paikallisen palvelutuotannon tukeminen – kolmas sektori ja paikalliset yrittäjät</p> <p>Liikkuvien palvelujen kehittäminen</p>

Vaikka monilla alueilla ollaan vielä tällä hetkellä suhteellisen tyytyväisiä vallitsevaan tilanteeseen, kalvaa kaikkia epätietoisuus palvelujen jatkuvuudesta tulevaisuuden murroksissa. Yhteisistä huolista vahvimmin tulee esiin maaseudun lähipalvelujen tilanne, josta on pitkälle kiinni sekä nykyisen väestön, erityisesti vanhusten, mahdollisuus jäädä asuinseudulle mutta myös uusien – etenkin nuorten perheiden – asukkaiden potentiaalisen muuttohalukkuuden toteutuminen. Toisaalta myös palvelujärjestelmien etäännyminen kuntalaisten todellisuudesta ja pelko vaikutusmahdollisuuksien vähenemisestä huolettivat hyvin selvästi. Monessa eri yhteydessä osallistujat nostivat esiin tarkemmin määrittelemätöntä tai yksittäisiin esimerkkeihin perustuvaa tietoa siitä, että palvelujärjestelmissä kansalainen ei tule aina kuulluksi, järjestelmät ovat joustamattomia, tai että niissä asiakkaita kohdellaan tavalla, jota ei koeta kunnioittavana ja tasavertaisena.

Kokonaisuutena jäi kuitenkin mielikuva, että useimilla tutkimuspaikkakunnilla palvelujen ruohonjuuritason työntekijät ja kuntalaiset puhaltavat keskinäisessä kunnioituksessa ”yhteen hiileen” tai jakavat käsitykset kehittämistarpeista sekä usein myös ideat siitä, mitä voitaisiin tehdä. Yleisemmässä keskustelussa tuotiin usein esiin se, että pitäisi kehittää mahdollisuuksia ehkäistä sosiaalisia ongelmia ja palvelujen tarvetta jo ennalta, missä yhteisöllisyyden eri muodot toistuivat ratkaisuehdotuksissa. Ylipäänsä toimintahalukkuus ja jo esiin nostetut ideat kohdistuvat näihin suurimpiin huolenaiheisiin.

## 5.9.2 Kehittämistarpeiden tulkinta kansalaisosallistumisena ja vaikuttamisena

Analysoitaessa johtopäätösten tasolla tutkimusalueiden itse määrittelemiä kehittämistarpeita ja kohteita, tuloksista ei lähdetty etsimään hyvinvointipalvelujen eri kohderyhmien tai sektoreiden näkökulmaa. Johtopäätöksenä ei siis ole tavanomainen toivelista siitä, mitä palveluja tutkimusalueilla tulisi kehittää. Sen sijaan aineistosta voidaan tunnistaa erilaisia abstraktimpia, mutta samalla konkreettisia tasoja, joille kansalaisosallistumisen ja palvelujen käyttäjien mukaan ottaminen kumuloituvat. Katsoimme työkoousten, kyselyjen ja keskustelujen pohjalta laadittujen alueellisten kehittämisuunnitelmien sisältöjä siitä näkökulmasta, millaisesta kansalaisten omasta panoksesta niissä voisi olla kysymys, tai miten niissä määritetty kansalaisten ja palvelujärjestelmän suhde. Tästä alkoi muotoutua vastauksia tutkimuskysymyksiin, eli siihen, miten hyvinvointipalveluja voidaan kehittää kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta erityisesti maaseudulla sekä millaisia tarpeita ja mahdollisuuksia osallistujat sille näkevät.

Vastaukset kartoitusvaiheen tutkimuskysymyksiin koskien tarpeellisiksi koettuja kehittämiskohteita kullakin alueella kohdistuivat lopulta hyvinkin samankaltaisiin ulottuvuuksiin. Aineiston analyysivaiheen perusteella tulkitsemme kansalaisosallistumisen ja kehittämistarpeiden kohdistuvan maaseudun hyvinvointipalvelujen kolmelle eri tasolle, jotka esitämme seuraavassa taulukossa (Taulukko 10).

Taulukko 10. Kansalaisosallistumisen ja kehittämistarpeiden kohdistuminen maaseudun hyvinvointipalveluissa

MAASEUDUN HYVINVOINTIPALVELUJEN KEHITTÄMISTASOT	KESKEISET KANSALAIOSALLISTUMISEN PAIKAT JA PALVELUJEN KEHITTÄMISKOHTEET
Palvelujärjestelmän demokraattisen hallinnan taso	Kansalaisten ja palveluorganisaatioiden vuorovaikutuksen parantaminen / Kansalaisten ottaminen mukaan palvelujen suunnitteluun, arviointiin ja kehittämiseen. / Kansalaisten, palveluorganisaatioiden sekä muiden toimijoiden keskinäisten vuorovaikutuskäytäntöjen kehittäminen ja monipuolistaminen eri tavoin
Palvelujärjestelmän toimintakulttuurin taso	Kansalaisnäkökulman ja asiakasosallisuuden johdonmukainen soveltaminen koko palveluprosessin läpäisevänä näkökulmana / Kansalaislähtöiset palvelujen arviointimenetelmät / Asiakkaiden voimavarojen systemaattinen hyödyntäminen yksilö-, yhteisö- ja rakenteellisen tason työn prosesseissa / Ammatillisen osaamisen kehittäminen osallistavissa työmenetelmissä
Yhteisöllisen palvelutuotannon taso	Kansalaislähtöisten ja yhteisöllisten palvelutuotantomallien kehittäminen / Palvelutarpeiden kartoittaminen ja ennakointi paikallisten asukkaiden ja toimijoiden yhteistyönä / Paikallisten toimijoiden keskinäiselle yhteistyölle perustuvan palveluntuottamismallin rakentaminen / Yhteiskunnallisen yrittäjyyden kehittämisen tukeminen

Kartoituksen tuloksena saadusta aineistosta voi tunnistaa ensinnäkin hyvin selkeästi tarpeita, jotka kohdistuvat palvelujärjestelmän demokraattisen hallinnan tasolle. Eri tavoin ja eri sanankääntein ilmaistuna kansalaiset näkevät, että uusissa keskittyneissä ja osin jo yksityistetyissä palvelujärjestelmissä tarvitaan nyt aivan uudenlaisia ja konkreettisia keinoja lisätä alhaaltapäin, kuntalaisista ja palvelujen käyttäjästä, lähteviä vaikutusmahdollisuuksia. Lisäksi tarvitaan säännöllistä vuorovaikutusta kuntalaisten, erityisten kylien, ja palvelujenjärjestäjän kesken. Ylipäänsä vaaditaan parempaa läpinäkyvyyttä, koska kansalaiset eivät enää tiedä, mitä palveluissa oikein on tapahtumassa. Toki kaikki eivät jaksa olla kiinnostuneita hallinnollisista tai taloudellisista kysymyksistä, mutta silti tämä näkökulma tuli usein esille. Myös viranomaiset toivoivat enemmän mahdollisuuksia avata kuntalaisille sitä, miksi tiettyihin ratkaisuihin päädyttiin. Myös konkreettisia ideoita tämän vaatimuksen toteuttamiseksi tuli runsaasti. Tästä tuloksesta voi päätellä, että suomalaisella maaseudulla ollaan itse asiassa ja todennäköisesti tiedostamatta, hyvin selkeästi mukana yleiseurooppalaisessa deliberatiivisessa demokratian murroksessa. Kansalaiset eivät

niinkään halua itselleen valikoivan kuluttajan roolia, vaan oikeuden tietää ja vaikuttaa, miten heidän verorahoillaan palveluja järjestetään. Kun kesällä 2009 hahmottelimme Kokkolan Farmari-näyttelyn tiedotusiskuun tämän teoksen kannessakin olevaa kuvaa, emme aavistaneet, että juuri tällaista halukkuutta ja valmiutta "tarttua hyvinvointipalvelujen kärryn rattiin" ilmenee näin vahvana myös tutkimuksemme aineistossa.

Toiseksi tulkitsemme, että kansalaisten esiin nostamat asiat kohdistuvat koko palvelujärjestelmän läpikulkemaan toimintakulttuurin tasoon. Tämä tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että kaikissa hyvinvointipalveluissa tulee vahvistaa asiakkaan asemaa, tuoda mukaan paikallista kansalaisnäkökulmaa ja lisätä kansalaisosallistumista. Näissä ehdotuksissa ei siis ole niinkään kyse yksittäisistä ja erillisistä toiminnoista, vaan kokonaisvaltaisesta ajattelun muutoksesta ammattilaisten ja järjestelmien toiminnassa. Liian usein kansalaiset kokevat edelleen olevansa kasvottomia kohteita tai jopa häiriöitä asiantuntijoiden työpaikoilla. Joskus työntekijät koettiin liian etäisinä ja vieraina, eikä palvelua haluttu sen vuoksi hakea.

Tai järjestelmä oli kerta kaikkiaan muuttunut liian monimutkaiseksi. Tämä koettiin lähinnä yksilötason työskentelyssä, mutta myös yhteisenä kokemuksena esimerkiksi joidenkin alueiden tai ryhmien tarpeiden unohtamisena. Toimintakulttuurin kehittämiseksi kansalaisilla itsellään ei ollut tarjota yksinkertaisia tai helppoja ratkaisuja, vaan pikemminkin nähtiin tarvetta systemaattisen kansalais- ja asiakasnäkökulman vahvistavan prosessin käynnistämiseen ja tukemiseen. Tuloksellisen kehittämisprosessin nähtiin edellyttävän niin kansalaisten ja palvelujärjestelmän keskinäisen vuorovaikutuksen lisäämistä, työntekijä-asiakas -suhteiden jatkuvuuteen ja työntekijöiden pysyvyyteen panostamista sekä ammattilaisen osaamisen lisäämistä kansalais- ja asiakasnäkökulman huomioon ottamisessa.

Kolmanneksi kartoituksen tulokset kertovat siitä, että kansalaisosallistuminen ja kehittäminen kohdistuvat suoranaiseen yhteisöllisen palveluntuotannon tasoon. Tämä on kiinnostava erityisesti siksi, että tähän kohdistui paljon ideoita, malleja ja toimintavalmiutta tilanteissa, joissa tiedettiin, että palvelut tai toiminnot ovat loppuneet, ne ovat loppumassa tai niitä ei ole vielä ollutkaan. Kolmannessa kategoriassa on siis kyse siitä, että kansalaiset ja heidän paikallisyhteisönsä haluavat itse osallistua suoranaiseen palvelujen tai toimintojen luomiseen ja tuotantoon. Esimerkiksi kyläyhdistykset, osuuskunnat sekä vertaistukiryhmät olivat halukkaita osallistumaan erilaisiin palvelutuotannon vaiheisiin tai ottamaan vastuun palvelujen tuottamisesta julkisella tuella joko itsenäisesti tai yhteistyössä ammattilaisten kanssa. Yhteisöllisen palvelutuotannon tasolta on olemassa jo useita onnistuneita ja toimivia esimerkkejä, joista osallistujat olivat myös tietoisia. Tuloksena voidaan siis todeta, että tämän aineiston pohjalta yhteisöllisiä voimavaroja palvelujen tuotantoon on vielä olemassa. Ne eivät ole irrallaan kahdesta ensin mainitusta kehittämistavoitteiden tasosta, vaan liittyvät kaiken kaikkiaan kansalaisten aseman muutokseen suhteessa palvelujärjestelmään.

Osallistavan toimintatutkimuksen ensimmäisten 1,5 vuoden kartoitus- ja valmisteluvaiheen jälkeen on tunnistettavissa ainakin edellä esitetyt kolme tasoa, joihin kansalaisosallistuminen ja yhteisöllinen toiminta maaseudun hyvinvointipalveluissa voi kohdistua. Näiden pohjalle rakentuu toimintatutkimuksellisen prosessin seuraava vaihe, eli Kaste-ohjelmasta käyn-

nystyvä sosiaali- ja terveyspalvelujen kansallinen kehittämishanke.

### 5.9.3 Arvioita tulosten luotettavuudesta ja yleistettävyydestä

Tässä tutkimus- ja kehittämisprosessin eräänlaisessa välipäätösvaiheessa on syytä arvioida saatuja tuloksia vielä kerran osallistavan toimintatutkimuksen tietyn rajoituksen, eli edustavuuden valossa. Voidaanko siis sanoa, että kartoituksen tulokset ovat luotettavia, ja missä määrin niitä voi pitää edustavina? Tai onko sittenkin käynyt niin, että tutkijat ovat ylitulkinneet aineistosta sitä, mistä ovat esimerkiksi itse teoreettisen suuntautumisen vuoksi kiinnostuneita?

Kuten jo luvussa 4.5. totesimme itse kartoituksen prosessin arvioinnin yhteydessä, osallistuvaan toimintatutkimukseen voi sisältyä tällaisella aineistonkeruumenetelmällä tietty sattumanvaraisuus ja kansalaiskuulemisten valikoitunut edustavuus. Kysehän ei ole äänestämisestä eikä osallistujamääristä, vaan sen kuulemisesta, mitä juuri tuolloin paikalla olevat ihmiset haluavat tuoda esille. Tällaisen aineiston arvoa ei siis voida mitata sillä, että edustaako se enemmistön näkemystä ja ovatko esille nostetut asiat kokonaisuuden kannalta relevantteja. Aineiston arvo on sen tuottamistavassa, eli siinä, että ihmiset tulevat yhteen ottaakseen uudella, suoran demokratian tavalla vastuuta yhteisistä ja itselleen tärkeiksi koetuista asioista. Kun asiat määritellään yhteisiksi huoliksi, osallistumisprosessi sinänsä tekee niistä tärkeitä ja velvoittaa myös viemään niitä eteenpäin.

Olennaista on nimenomaisesti se, että ihmiset ylipäänsä alkavat pitää keskenään julkista neuvonpitoa asioista, joiden on tähän saakka ajateltu hoituvan ”toisten” – viranomaisten, asiantuntijoiden ja poliitikkojen – toimesta. Toimintatutkimuksessa tutkimuksen arvo ei siis muodostu pelkästään tuloksista, vaan keskeisessä roolissa ovat ne prosessit, joita sen myötä käynnistyy. Osallistujat rohkaistuvat itse arjen kokemukselliseksi asiantuntijoiksi ja antavat tämän arvon myös muille osallistujille. Hankkeen myöhemmissä vaiheissa neuvonpitoa jatketaan niin kauan, että agendalle hioutuvat sellaiset yhteiset tarpeet, joiden kehittämiseen halutaan yhdessä lopulta sitoutua. Tämä voisi vastata suoran demokratiaprosessin tai delibertiivisen demokratian mallia. Tai kyseessä

voisi olla osallistuvan toimintatutkimuksen vaihe, jossa julkisella neuvonpidolla etsitään osallistujien erilaisuuttakin kuvastavien tavoitteiden pohjalta yhteisymmärrystä siitä, mitä tehdään, ja mitä priorisoidaan, kun kaikkea ei voi tehdä. Tämä prosessi on tarkoitus käydä siinä vaiheessa, kun varsinainen pilotointihanke kartoitusvaiheen jälkeen käynnistyy. Tällöin kartoitusvaiheessa ja hankehakemuksessa kiteytetyt kehittämistarpeet keskustellaan vielä kertaalleen yhdessä läpi niiden tahojen kanssa, jotka lopulta sitoutuvat hankkeen toteutukseen eri rooleissa niin kansalaisina, asiakkaina, kylä- kaupunginosa- tai yhdistysaktiivisteina, poliitikkoina, viranomaisina, sosiaalityöntekijöinä tai hallinnoijina.

On oletettavaa, että osa esitetyistä kehittämistarpeista tulee mitä erilaisimmista syistä teillatiksi ja niitä voidaan väheksyä. Mutta luovassa, perusteelliseen järjestelmän uudelleenarviointiin tähtäävässä kehittämistyössä tuskin löydetään uusia dynaamisia ideoita, jos ei olla valmiita ottamaan vastaan koko sitä moninaisuutta, mihin kansalaisilla on tarvetta puuttua tai mitä he haluavat ehdottaa. Ehdotusten arvokkuutta lisää vielä se, että esittäjät pitävät niitä niin tärkeinä, että ovat useimmiten valmiita itse osallistumaan ja panostamaan niiden toteuttamiseen. Kyse onkin nyt olennaisesti siitä, missä rajoissa hallinnollinen järjestelmä kykenee olemaan avoin uudenlaiselle kehittämistyölle ja heittäytymään ainakin osin kansalaisten varaan. Osallistavan toimintatutkimuksen luonteeseen kuuluu tietty avoimuus prosessin sisältöjen suhteen. Toiminnan ja tutkimuksellisen reflektion välinen vuorottelu takaa kuitenkin sen, että toiminnan sisältöä arvioidaan jatkuvasti myös kokonaisuuden kannalta.

KAMPA-kartoitusvaiheen aineiston ja tulosten luotettavuutta tukee myös se, että useat muut kotimaiset (esim. Sosiaalibarometri 2011) ja kansainväliset tutkimukset päätyvät samansuuntaisiin tuloksiin. Brittiläiset yhteiskuntatieteilijät Mansthorpe ja Livsey (2009) ovat maaseudun sosiaalipalvelujen tuottamista käsittelevään artikkeliinsa käyneet läpi vuosien 1996–2007 aikana Euroopassa englannin kielellä maaseutupolitiikasta julkaistua aineistoa. Heidän mukaansa maaseutuyhteisöjen kehittämisessä on tunnistettavissa neljä pääsuuntausta. Sosiaalipalvelujen näkökulmasta tarkasteltuna ensimmäinen näistä liittyy sosiaalisen tuen tuottajien kirjon monipuolistamiseen; julkisen sektorin rinnalla palveluja tuottavat

myös yksityiset yritykset ja erilaiset vapaaehtois- ja yhteistyöorganisaatiot. Toinen koskee teknologian hyödyntämistä palveluissa, esimerkkinä etäyhteydet. Kolmanneksi palvelujen turvaamiseksi kunnan eri sektoreiden ja eri toimijoiden keskinäinen työnjako mietitään uusiksi. Tässä katse suuntautuu erityisesti kohden kolmatta sektoria ja yhteisötalouden mahdollisuuksia. Neljäs, edelliseen liittyvä, on ihmisten hyvinvointiin liittyvien osatekijöiden sisällyttäminen yhä läheisemmin osaksi maaseudun kehittäjäyhteisöjen, kuten Leader-toiminnan, kehittämissuunnitelmia. (emt, 10.) Rehellisesti sanoen voi olla jopa hieman yllättyneitä siitä, kuinka vahvoina kartoitusvaiheessa tulivat esiin samat asiat, jotka ovat nousseet pintaan myös laajemmissa keskusteluissa.

#### 5.9.4 Poliitiikan arviointi: kehittämissuunnitelmien eteneminen Kaste-ohjelmaan

Koska alkuperäinen suunnitelma kehittämissuunnitelmien yhteisestä avoimesta läpikäymisestä alueilla ei onnistunut, päädyttiin siihen, että kunkin alueen kehittämissuunnitelma lähetettiin tahoille, jotka vastasivat alueilla päätöksenteosta hankkeeseen mukaan lähtemiseksi. Lokakuussa 2011 valmisteluvaiheen toteuttamista hallinnoivat Kokkolan kaupunki lähetti kunnille ja kuntayhtymille virallisen pyynnön päättää Kaste-ohjelmaan jätettävään kehittämissuunnitelmaan osallistumisesta. Tässä vaiheessa tarjosimme vielä mahdollisuutta, että hankkeen työntekijät tulisivat päätöstä tekevään kokoukseen esittelemään kartoitusvaiheen tuloksia, hankkeen tavoitteita ja suunniteltua toteuttamistapaa. Tähän mahdollisuuteen tarttui kaksi aluetta.

KAMPA-hankkeen yhdeksi haasteellisimmista pulonkaloista muodostuikin kunnallisdemokraattinen päätöksenteko kuntien lähtemisestä mukaan Kaste-hankehakemukseen 25 prosenttiin omavastuuosuusineen. Päätöksentekoprosessissa kuvastuvat lukuisat valta-asetelmien variaatiot sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinnassa koskien edustuksellisen demokratian, suoran kansalaisvaikuttamisen ja johtavien viranomaisten välisiä suhteita. Yhdessä kunnassa keskushallinto, valtuuston puheenjohtaja sekä useat valtuutetut ja kansalaisjärjestöt halusivat viedä hanketta eteenpäin, mutta johtava sosiaali- ja terveysviranhaltija ei vienyt asiaa valtuuston päätettäväksi, eikä keskushallinto halunnut kävellä hänen valtansa

ylitse. Toisessa kunnassa perusturvajohtaja pyrki esittämään hankkeen etenemistä valtakunnan tasolla vastoin kunnanhallituksensa myönteistä päätöstä. Kolmannessa kunnassa kansalaisjärjestöt, valtuusto ja kunnanjohtaja olivat hankkeelle myötämielisiä, mutta katsoivat sen kuuluvan uudelle kuntayhtymälle, jonka johto teki kielteisen päätöksen ilman demokraattista käsittelyä. Neljännessä variaatiossa kuntalaiset, johtavat viranhaltijat, luottamushenkilöt ja ruohonjuuritason työntekijät olivat hartaasti ja hyvässä yhteistyössä valmistelleet hanketta, mutta päätöksenteon aikaan vaihtui samanaikaisesti kunnanjohtaja ja perusturvajohtaja, jolloin kunnanvaltuusto ei lopulta rohjennut tehdä myönteistä päätöstä hankkeeseen osallistumisesta, vaan ehdollisti sen hankekelkasta hypänneen naapurikunnan päätökseen. Viidennessä tapauksessa kuntayhtymän virkamiesjohto niin ikään teki kielteisen päätöksen ilman käsittelyä yhtymän hallituksessa tai siihen kuuluvien kuntien valtuustoissa. Kuudennella alueella kuntien kesken ei syntynyt yksimielisyyttä siitä, missä elimessä päätös tulisi tehdä, ja yksittäisten kuntien jääminen pois jarrutti muidenkin lähtöä mukaan hankkeen jatkokon.

Lopulta valmisteluvaiheessa mukana olleista kahdeksasta alueesta kolme teki myönteisen päätöksen hankkeeseen mukaan lähtemisestä. Kuten edellä esitimme, osoittautui päätöksen tekeminen erityisen haastavaksi alueille, jotka hakemuksen jättämissä vaiheissa elivät keskellä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden muutosta. Huolimatta tunnistetusta tarpeesta ja etenkin kansalaisten ja luottamushenkilöiden keskuudessa vallinneesta ilmiselvästä halukuudesta lähteä mukaan hankkeeseen, oli viranhaltijoiden vaikea hahmottaa alueilla meneillään olevien muutosten keskellä, mikä hankkeessa tehtävän kehittämistyön paikka tulisi olemaan ja millä resursseilla se voitaisiin toteuttaa. Puhumattakaan siitä, kenelle päätöksen tekeminen hankkeeseen osallistumisesta kuuluisi. Erään kaupunginjohtajan sanoja mukaillen ”on vaikea sitoutua tällaiseen uuteen ja innovatiiviseen kehittämistyöhön, kun tällä hetkellä ei ole aavistustakaan siitä, ketkä vuoden kuluttua tekevät arjen perustyötä ja kuka siitä päättää.” Peruskunnista irrotetuissa sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa hankkeessa tehtävä sektorirajat ylittävä kehittäminen, jossa painopisteenä on ennaltaehkäisevä toiminta, nähtiin osin myös vieraaksi ja substanssiin kuulumattomaksi. Toisaalta myöskään peruskunnassa

omaa roolia sosiaali- ja terveystalouden kehittämässä ei osattu tai uskallettu vielä hahmottaa.

Ehkä tämä kunnallisen päätöksenteon sattumanvaraisuus ja monopolisuus itsessään heijastaa sitä suurta hämmennystä ja uuvuttavaa epävarmuutta, jonka keskellä sosiaali- ja terveysalan päättäjät ja johtavat viranomaiset ovat jo jonkin aikaa eläneet. Toisaalta, kun hallinnollis-taloudellisessa epävarmuudessa on eletty jo näinkin pitkään, eikä loppua sille ole näkyvissä, on harmillista, ettei valmius uudenlaisten ja innovatiivisten toimintatapojen ja -menetelmien kehittämiseen ole saavuttanut tämän vahvempaa jalansijaa. Etenkin, kun kansalaisten osaamisen ja voimavarojen pohjalle rakentuvasta positiivisesta kehityksestä on olemassa jo vahvaa näyttöä. Osaltaan kyse on myös eräänlaisesta näkökulmien ja asenteiden sektoroitumisesta. Kaikille ei ollut suinkaan itsestäänselvää, että kansalaisosallistumisella ja yhteisöllisyydellä sekä maaseutunäkötaloudella olisi jotakin tekemistä sosiaali- ja terveyshuollon rahoituksen kanssa.

Itse kehittämistyön kannalta voi yhtäältä todeta kahdeksan alueen mukanaolon arvon kartoitusvaiheessa kertyneen nimenomaan tutkimus- ja kehittämiskohdetta valaisevan aineiston, osallistuneiden ihmisten innostuksen sekä prosessin kiinnostavuuden vuoksi. Toisaalta on myönnettävä, että kehittämistyön jatkovaiheen intensiivisyyden tietäen voi muutoksen aikaansaaminen olla helpompaa, kun työssä keskitytään toimimaan maantieteellisesti rajatummalla alueella. Mikään ei toki sulje pois sitä, että osa kartoitusvaiheeseen aktiivisesti osallistuneista alueista – kuten Rautalampi, Raahen seutu ja Kallion jotkut jäsenkunnat, ehkä myös Tornio – voisivat tulevaisuudessa jossakin muodossa ja vaiheessa tulla mukaan maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämistyöhön kansalaisosallistumisen pohjalta.

Mutta suhtautuminen KAMPA-hankkeeseen sekä kunnissa että alueellisessa ja valtakunnallisessa hallintojärjestelmässä heijastaa myös luvussa 2.4 kuvattuja vastakkaisia arvoja sosiaali- ja terveystalouden kehittämässä. Valtavirtana oleva asiantuntijavaltainen managerialismi ja keskittäminen sekä kansalaislähtöinen kestävä kehityksen mukainen osallistava ajattelu etsivät yhteistä kosketuspintaa.

Vastakkaiset arvot heijastuvat myös lausuntoihin ja puheenvuoroihin, joilla KAMPA-hankkeen pääsype-

rustelija osaksi KASTE-kehittämisohjelmaa arvioitiin valtakunnan tasolla. Kaikkein tiukimmissa vastustuspuheenvuoroissa todettiin yksinkertaisesti, että "kehittämisrahat ovat kuntien viranomaisten rahoja ja ne eivät mitenkään kuulu kansalaisille". Yhtäältä halutaan nähdä, että kuntademokratia täydennettynä perinteisellä järjestötoiminnalla antaa riittävän kanavan kansalaisosallistumiselle jo nyt, ja hankkeen olisi toivottu kehittävä perinteisten järjestöjen roolia palveluissa. Toisaalta olisi toivottu, että osallistumisen kehittäminen kohdennettaisiin ns. syrjäytyneisiin kansalaisiin.

Oman arviomme mukaan hallinnollisesti ratkaisevin perustelu vastustaa KAMPA-hanketta oli kuitenkin se, että sitä ei ollut alun perin ehdotettu Kaste-ohjelman oman hallintorakenteen sisäisenä hankkeena, kuten suurin osa rahoitettavista hankkeista on. Pohjois-Suomen alueellinen johtoryhmä ei puoltanut hankkeen rahoittamista. Aluejohtoryhmän esityslistalla KAMPA-hanke oli ollut yhtenä ehdotuksena jo edellisestä vuodesta lähtien ja kokouksessa 18.6.2010 todettiin, että: "Aluejohtoryhmä pitää hanketta hyvänä ja erinomaisesti valmisteltuna. Se myös vastaa Kaste-tavoitteisiin, mutta lähestymistavasta johtuen se voisi soveltua paremmin toteutettavaksi muulla rahoituksella." (Pohjois-Suomen aluejohtoryhmän kokous 18.6.2010.) Tästä huolimatta joissakin sosiaali- ja terveysministeriön omissa lausunnoissa hanketta vastustettiin vetoamalla oletukseen, että sitä ei oltu käsitelty kyseisessä aluejohtoryhmässä. Hanketta puoltavina näkökohtina esitettiin mm. että KAMPA-hanke on sisältönsä puolesta valtakunnallisesti merkittävä, sen tavoitteena on luoda kustannustehokkaita ja käyttäjälähtöisiä palveluja uusilla keinoilla, jotka sopivat ennen kaikkea harvaan asutulle maaseudulle. Lisäksi nähtiin myönteisenä, että hankkeessa hyödynnetään muiden EU-maiden kokemuksia osallistumisohjelmien hankkeiden ke-

hittämisestä ja käyttöön ottamisesta. Myös yhteyttä tutkimukseen kiiteltiin. Puoltolausunnot korostivat, että hankkeen valmisteluun ovat osallistuneet sekä kunnan virkamiehet, järjestöjen edustajat että kylien ja kuntien asukkaat, ja että jo valmistelussa on luotu pohja uudennaisille osallistaville toimintarakenteille. Tärkeänä pidettiin, että hankkeessa kehitetään maaseudulle osallistumismallia, jota voidaan soveltaa ja levittää myöhemmin erilaisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus- ja uudistamismalleihin. Hankkeessa nähtiin mahdollisuus luoda uudennaisia, paremmin kansalaisten tarpeisiin kohdistuvia, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä tukevia palvelumalleja olemassa olevien resurssien puitteissa eli siis lisäämättä kustannuksia. Mutta joissakin lähes pelkästään myönteisiä seikkoja esiintuoneissa lausunnoissakin päädyttiin lopuksi esittämään hankkeen rahoittamisen epäämistä vedoten aluejohtoryhmän kantaan.

Kokonaisuutena KAMPA-hankkeen etenemisprosessi lopulta osaksi kansallista kehittämisohjelmaa monien mutkien kautta antoi toimintatutkimukselle erittäin arvokasta tietoa tavasta, jolla retoriset tavoitteet ja kehittämisohjelmien hankerahoituksen ympärille nopeasti syntyneet uudet vallankäytön muodot asettuvat suhteessa toisiinsa. Haasteena olikin luoda päätöksentekokelpoinen käsitys hankkeesta, joka kyllä vastaa konkreettisesti ohjelman tavoitteisiin, mutta poikkeaa kansalaislähtöiseltä toteutumistavaltaan siitä, miten vasta luotu valtajärjestelmä mieltää oman roolinsa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen kansallisen ja alueellisen kehittämisen jatkoon kannalta onkin äärimmäisen tärkeää, että myös kansalaisilla palvelujen käyttäjinä on mahdollisuus osallistua prosessiin jollakin tavalla ja että itse päätöksenteko saadaan läpinäkyvämmäksi ja avoimemmaksi. Kysehän on lopulta kansalaisten "omista" rahoista ja heidän omista palvelutarpeistaan.

## 6. Kansalaisosallistumisen merkitys maaseudun hyvinvointipalveluissa: muutos alhaaltapäin kohti sosiaalisesti kestävää kehitystä?

Edellisessä luvussa on esitetty ja arvioitu tämän julkaisun kohteena olevan kehittämistyön käytännön tason tuloksia ja vastattu kartoituksen pohjalta kysymykseen siitä, millä konkreettisella tavalla kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys voivat olla maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämisen tukena. Tässä loppuluvussa keskustelu asettuu yleisemmälle yhteiskuntateoreettiselle tasolle. Tulkitsemme tutkimuksen aineistoa sekä kansalaisia ja paikallistason vastuunkantajia osallistaneen prosessin kokemuksia kysymällä, mistä niissä on laajemmassa merkityksessä kysymys. Mistä kartoituksen tulokset kertovat, millaisen kuvan ne antavat kansalaisten tämänhetkisestä paikasta suomalaisella maaseudulla ja hyvinvointipalveluissa? Lopuksi tulkitsemme tuloksia ja prosessia vertaamalla tuloksia uudelleen ajankohtaiseksi tuleisiin kestäväen kehityksen periaatteisiin.

Ymmärrämme hyvinvointipalvelujen olevan hieman samanlaisessa tienhaarassa kuin maaseutupolitiikkakin. Myös tästä näkökulmasta KAMPA-hankkeessa suunnitellut pilotit toisenlaisten vaihtoehtojen löytämiseksi ovat mielestämme tärkeitä. Teoreettisina löytöinäme voi siis kiteyttää ensinnäkin sen, että suomalaisen maaseudun ajankohtaiset kansalaisten esittämät kehittämistarpeet ja ideat vastaavat globaalilla tasolla esitettyjä tulkintoja kansalaisten uudesta roolista, jonka he haluavat ottaa. Toisena mielestämme tärkeänä löytönä voi pitää sitä, että empiirisistä tuloksista voi tulkita samansuuntaisia kestäväen kehityksen ulottuvuuksia, kuin ajankohtaisessa sosiaalisesti kestäväen hyvinvointipolitiikan (ks. esim. Sosiaali- ja terveysministeriö2006), mutta myös maaseutupolitiikan kehittämistarpeen murroksessa.

### 6.1 Globaali ja paikallinen kansalaisaktiivisuus toimivat samaan suuntaan

Empiirisessä tutkimuksessa kansalaisten ja paikallistason viranomaisten esittämien ajatusten pohjalta kehittämiskohteiksi kiteytyivät palvelujen demokraattinen hallinta, palvelujen kansalaislähtöinen läpikulkeva toiminta-ajatus sekä kansalaisten osallistuminen itse eri tavoin palvelujen tuottamiseen. Nämä kolme tasoa nousivat aidosti alhaaltapäin hyvinvointipalvelujen kehittämistarpeiksi ja kansalaistoiminnan mahdollisuuksiksi palveluissa. On syytä pohtia niiden merkitystä laajemminkin. Miksi juuri nämä ulottuvuudet tulivat pintaan, eikä vaikkapa kansalaiset kuluttajina vaatimassa lisää valinnanvapautta, tai veronmaksajia ehdottamassa tarkempaa kontrollia etuisuuksien jakamiseen?

Suomalaisen maaseudun asukkaiden käsitykset siitä, mitä he itse voisivat suhteessa hyvinvointipalveluihinsa tehdä ja miten niitä pitäisi kehittää, vastaavat yllättäen suuntautumiseltaan globaalin tason tulkintoja. Andrea Cornwall ja John Gaventa (2001) ovat tutkineet kansainvälisellä tasolla mm. sosiaalipolitiikassa ja kehitysyhteistyössä näkyvää kansalaisosallistumista ja ovat myös osallistavan toimintatutkimuksen kansainvälisiä kehittäjiä (Reason & Bradbury 2008). He esittävät vakuuttavalta kuulostavan käsityksen kansalaisen roolin muutoksesta. Se on sinänsä samansuuntainen kuin yleinen ajankohtainen tulkinta ns. deliberatiivisen demokration murtautumisesta esiin ja suoran osallistumisen merkittävydestä. Kiinnostavinta on kuitenkin se, että mainitut tutkijat tunnistavat sosiaalipoliittisesta kansalaisosallistumisesta kolme ulottuvuutta, jotka näyttäisivät olevan hyvin samansisältöisiä kuin omat empiiriset tulkintamme.

Ensinnäkin Cornwall ja Gaventa (2001) tulkitsevat, että kansalaisosallistuminen ilmenee vaatimuksena tasapuolisesta sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta siitä huolimatta, että elämäntilanteet ja -tavat moninaistuvat. Kyse on tilanteista, joissa väestön valtavirran mukaan rakentuva sosiaalipolitiikka ei vastaa valtavirrasta poikkeavan väestönosan tarpei-

siin. Maaseudun väestön elämäntilannetta ja palvelutarpeita voi menossa olevan rakennemuutoksen johdosta rinnastaa vähemmistöjen asemaan, joka nostattaa yhteisöllistä huolta ja liikehdintää. Vaikka ei ehkä ihan voida puhua sosiaalipolitiikan uudesta luokasta, on kyse kuitenkin siitä, että ihmiset maaseutumaisen asuinpaikkansa perusteella joutuvat muuta väestöä enemmän kantamaan huolta palvelujensa säilymisestä. Jos tasavertaiset sosiaaliset oikeudet palveluihin eivät toteudu ja jos niiden järjestämisessä ei oteta huomioon elämäntilanteiden ja alueiden monimuotoisuutta, syntyy yleensä kansalaisliikehdintää. Vaatimus siitä, että elinolojen erilaisuus otetaan palvelujen luomisen lähtökohdaksi, on ristiriidassa nyt menossa olevan palvelujen samankaltaistamis- ja standardisointikehityksen kanssa. Kun alueellinen eriarvoistuminen hyvinvointipalveluissa on kasvanut Suomessa rajusti, siihen aiotaan vastata palveluja standardisoimalla. Palvelujen samankaltaistuminen ei kuitenkaan välttämättä enää nykyisessä monimuotoistuvassa (diversiteetti) yhteiskunnassa merkitse tasavertaisuuden toteutumista. Päinvastoin lopputuloksena voi olla järjestelmälähtöinen näkökulma, johon kansalaislähtöisyys ja elämäntilanteiden sekä asuinalueiden erilaisuuden huomioiminen eivät mahdu. Tällöin järjestelmä tuottaa rakenteellista syrjintää.

Tasavertaisten sosiaalisten oikeuksien toteutumisen tulee siis kattaa sekin, että asutaan "palvelurajan" toisella puolella. Mielestämme tämä ulottuvuus vastaa omasta empiirisestä aineistostamme esiin nousutta vaatimusta asiakkaiden ja kansalaisten yksilöllisestä ja alueellisesta huomioonottamisesta, kunnioittavasta kohtelusta ja ylipäänsä lähtemistä palvelutarvitsijoiden, ei palvelujärjestelmän, näkökulmasta (kansalaislähtöisen toiminta-ajatuksen tasoa).

Toiseksi Cornwall ja Gaventa (emt. 8) näkevät, että uusi yhteisöllinen kansalaisosallistuminen sosiaalipolitiikan alueella kuvastaa kansalaisten käytännöllistä toimijuutta (agency), eli konkreettista osallistumista toimijoina hyvinvoinnin tuottamiseen. Kansalaiset voidaankin nähdä silkkana lisäresurssina, joka ottaa vastuunsa esimerkiksi vapaaehtoistyössä, omahoidossa, talkoissa tai vertaistuksessa. Mutta kun kansalaiset osallistuvat vastuun kantamiseen sekä huolenpidon ja yhteisöllisyyden luomiseen, he samalla luovat uutta sisältöä ja merkitystä kansalaisen identiteetille. Tässä on kyse muuttumisesta palvelujen kohteista toimijoiksi. "Väestöstä" tuleekin tietoisia

oman arjen ja asuinalueensa asiantuntijoita. Kansalaiset voivat yksinkertaisesti tuoda "maalaisjärkeä" ja tiettyä mutkattomuutta palvelujen kehittämiseen, joka tuntuu muuten sokeentuvan omien "hallintohimmeleidensä" koukeroihin. Tämä ilmeni omassa aineistossamme ns. palvelujen tuottamisen tason ehdotuksina ja valmiutena.

Lopuksi Cornwall ja Gaventa näkevät, että sosiaalipoliittisessa kansalaisosallistumisessa on kyse uudeltaisesta vastuullisuuden ja selonteon vaatimuksesta (accountability) julkisrahoitteisissa palveluissa (2001, 16). Kirjoittajien mukaan kansalaiset haluavat tietää enemmän palvelujen järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä ja olla mukana neuvottelemassa yhteisten varojen käytöstä. Samalla paikallinen demokratia elävöityy ja kansalaisten rooli muuttuu alistuvasta palvelujen vastaanottajasta ja vähään tyytyjästä täysivaltaisen osallistuvan ja osaavan kansalaisuuden suuntaan. (ks. myös Matthies, Kattilakoski & Rantamäki 2011a)

Cornwallin ja Gaventan teoretisoimat yhteisöllisen kansalaistoiminnan piirteet saattavat äkkiseltään vaikuttaa ylitulkituilta suomalaisen maaseudun ikään-tyessä ja väestön vähetessä. Mutta oma aineistomme ei sulje pois realistista mahdollisuutta, että ainakin osa valvutuneimmista maaseutukylistä voisi sisältää potentiaalia suomalaisiksi edelläkävijöiksi hyvinvointipalvelujen kansalaisuuden identiteetin muutoksessa – olosuhteiden pakosta. Kuten kansikuvamme ennakoii, ainakin osa maaseudun kansalaisista haluaa ottaa selvää, mihin hyvinvointipalvelujen kärryjä viedään ja on tarvittaessa valmis myös tarttumaan niiden rattiin.

Kansalaisosallistuminen suomalaisella maaseudulla hyvinvointipalveluihin liittyvissä kysymyksissä voidaan siis nähdä osana globaalia kansalaisosallistumisen liikettä. Se kohdistuu yksinkertaistaen kolmeen asiaan:

- että asuinpaikasta ja taustasta huolimatta jokaisen kansalaisen oikeus kunnioittavaan kohteluun ja tarvitsemiinsa palveluihin toteutuvat tasavertaisesti
- että yhteisten asioiden hallinta pysyy demokraattisena ja
- että kansalaiset voivat olla itse toimijoita.

## 6.2 Kestävän kehityksen maaseutu – kestävän kehityksen hyvinvointipalvelut

Kestävän kehityksen ydinsisältö tiivistyy käsitykseen kehityksestä, jossa taloudelliset, ekologiset ja sosiaaliset lähtökohdat ovat tasapainossa, sekä jossa nykyinen sukupolvi ei omalla elämäntavallaan heikennä seuraavien sukupolvien elämisen ehtoja (Club of Rome 2006). Euroopan Unioni on nimennyt Eurooppa 2020-ohjelmansa eli kaikkea EU:n toimintaa ylimpänä ohjaavan tavoitteen ”Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategiaksi”. Tässä luvussa tarkastelemme, missä määrin tässä julkaisussa hahmotettu kansalaisosallistuminen maaseudun hyvinvointipalveluissa vastaa kestävän kehityksen kriteereihin ja voidaan nähdä EU:n tavoitteleman älykkään, kestävän ja osallistavan kehityksen edelläkävijänä.

Sosiaalisesti kestävän kehityksen kriteereiksi kiteytetään eri yhteyksissä eri tekijöitä. Usein toistuvia kriteereitä ovat kuitenkin sosiaalisesti oikeudenmukainen perustarpeiden tyydytys, tasa-arvo ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus (koheesio) sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. KAMPA-hankkeessa tavoiteltavien palvelujen alueellisen tasavertaisuuden, yhteisöllisyyden ja osallistumisen voidaan siis nähdä olevan linjassa näiden kriteereiden kanssa. Vielä yksityiskohtaisemmin sosiaalista kestävyyttä voidaan kuitenkin tutkia kysymällä, millaiset sosiaaliset toimenpiteet (interventiot), kuten sosiaalipolitiikka, sosiaalipalvelut ja sosiaalityö edistäisivät myös talouden ja ympäristön kestävyyttä. Kansainvälisestä kirjallisuudesta tähän löytyy useita sellaisia tekijöitä, jotka ilmenevät yllättäen myös tämän julkaisun aineistossa (tarkemmin ks. Matthies, Kattilakoski ja Rantamäki 2011b).

Sosiaalisen kestävyyden nimissä hyvinvointipalvelujen kehittämistä tulisikin ohjata:

- Kokonaisvaltainen näkökulma sektorirajaisuuden sijaan
- Yhteisöllisyyden ja paikallisyhteisöjen voimavarojen tukeminen yksilöllisten ja yhteydestään irrotettujen irrallisten toimenpiteiden sijaan

- Palveluntarvitsijan kohtaaminen hänen omassa sosiaalisessa ja fyysisessä elinympäristössään etäisen virastoympäristön sijaan
- Osallistuminen ja voimavaralähtöinen näkökulma palvelunkäyttäjien kohteistamisen ja ongelmalähtöisyyden sijaan
- Ennaltaehkäisevä vaikuttaminen ongelmien syntyraakenteisiin korjaavan ja oireita hoitavan työn sijaan
- Sosiaalisen monimuotoisuuden vahvistaminen yksipuolisuuden ja erilliskulttuurien sijaan

Kun määritellään taloudellista kestävyyttä hyvinvointipalveluissa, ns. ekososiaalisessa keskustelussa (Matthies & Närhi 2001) on pitkään viljelty ajatusta sosiaalipolitiikasta, joka ei edellyttäisi jatkuvaa taloudellista kasvua, joka yleensä väistämättä merkitsee luonnonvarojen riistämistä. Siksi taloudellisesti kestävien palvelujen tavoitteena tulisi olla kustannuksien rajoittaminen sekä uudenlaisten voimavarojen löytäminen. Nykyisenä säästökuurien aikoina tästä on kuitenkin puhuttava varovasti, ettei tule väärinymmärretyksi.

Taloudellisesti kestävien hyvinvointipalvelujen tunnusmerkkejä voisivat olla:

- Matalan hierarkian organisaatiot, jossa voimavarat painottuvat käytännön työhön eivätkä hallinnollisiin rakennelmiin
- Lyhyiden etäisyyksien taloudellinen kiertokulku keskitetyn talouden ja suuren mittakaavan talousketjujen sijaan
- Paikalliset yhteiskunnalliset yritykset ja yhteisö-taloudelliset mallit kansalaisten käsistä etään-tyvien markkinavoimien sijaan
- Älykkäästi nuuka ”talonpito” (economy) ja ei-aineellisten voimavarojen hyödyntäminen miljoonaprojektien sijaan

Esimerkkinä viimeksi mainitusta nousi aineistossa esiin mm. palvelujen yhdistäminen yli sektori- ja ikäryhmärajojen (kyläkoulu monipalvelukeskuksena), tilojen ja tarvikkeiden kekseliäs yhteiskäyttö (yhteistilat) sekä sosiaalisen ja kulttuurisen pääoman, kuten vapaaehtoistoiminnan, talkoiden, luovien tapahtumien, käsityötaidon sekä kulttuuri- ja taidealan osaamisen integrointi palvelujärjestelmään.

Ekologinen kestävyys ei sinänsä ollut tämän tutkimuksen aihe, mutta yllättäen kartoitusvaiheen kenttäkäynnillä tuotiin esiin toimintoja, ideoita ja malleja, joista voi tunnistaa luonnon voimavarojen ja ympäristönäkökulmien hyödyntämisen hyvinvointipalvelujen osallistavassa järjestämisessä.

Ekologinen kestävyys hyvinvointipalveluissa ilmenee esimerkiksi seuraavissa:

- Luonnon rauhoittavan ja parantavan voiman hyödyntäminen ihmiselämän erilaisissa tilanteissa
- Eläimistä ja ympäristöstä huolehtiminen osana eri ikäryhmien ja kohderyhmien hyvinvointia ja kuntoutumista (esim. Green Care)

- Yhteisölliset toiminnot luonnossa ja elinympäristön parantamiseksi ennaltaehkäisevänä ja terveyttä edistävänä toimintana (kunto-, vaellus- ja hiihtoreittien ylläpito, luontopolut, kylän uimarannan kunnostus, laiturin rakentaminen, ympäristön siivous talkoilla, vaellukset, liikuntatapahtumat, ympäristötaide [ITE])
- Luomuviljelijöiden, "tietoisten maalemuuttajien" sekä hyvinvointiyrittäjien huomattava osuus aktiivisissa osallistujissa.

Lopuksi on todettava, että tässä esitetyt "pieni on kaunista" -tyyliset kestävä kehityksen mallit näyttävät äkkiseltään olevan voimakkaassa vastavirrassa suhteessa palveluketjujen ja suurorganisaatioiden virtaviivaistamiseen. Mutta yhtä realistista kuin on uida valtavirran mukana, on antaa mahdollisuus ajatukselle, että kestävä kehitys tarvitsee konkreettisia visioita toisenlaisista malleista. Innovaatiot eivät aina synny niitä varten perustetuissa tehtaissa, vaan ne voivat tulla myös marginaalista, alhaaltapäin ja – maaseudulta.

# **KAMPA-hankkeen KÄSIKIRJA -OSA**



# Miten tästä eteenpäin?

*Ajatuksia, malleja ja "tsekkauslistoja" maaseudun, hyvinvointipalvelujen ja kansalaisosallistumisen yhteisölliseen kehittämiseen*

## 1. KAMPA-hankkeen tavoitteet ja sisällöt Kaste-ohjelmassa

Tämän julkaisun varsinaisessa osassa raportoidun kartoitusvaiheen tuloksena laadittiin kansalliseen sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisohjelmaan (Kaste) valtakunnallinen hankesuunnitelma nimeltään "KAMPA - Hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta maaseudulla". Kaste-ohjelmassa on kyse valtakunnallisesta sosiaali- ja terveyspalveluja koskevasta kehittämisohjelmasta. Ohjelmakauden 2008–2011 päätavoitteet ovat 1) kuntalaisten osallisuuden lisääntyminen ja syrjäytymisen väheneminen, 2) kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden lisääminen sekä hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen sekä 3) palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja saatavuuden paraneminen sekä alueellisten erojen vähentyminen. Toimenpiteissä korostuvat ongelmien ehkäisy ja varhaisen puuttumisen käytäntöjen kehittäminen, henkilöstön riittävyyden varmistaminen ja osaamisen vahvistaminen, sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon eheidän palvelukokonaisuuksien ja vaikuttavien toimintamallien luominen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009:23, 12.)

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) hyväksyi KAMPA-hankkeen osaksi Kaste-ohjelmaa lyhennetyssä muodossa ja itsenäisenä hankkeena osana Kolpeeneen kuntayhtymän hallinnoimaa PaKaste2-hanketta (Pohjois-Suomen monialaiset sosiaali- ja terveyspalvelut - kehittämisrakenne ja toimintamalli). Seuraavaan olemme poimineet Kaste-ohjelmaan hyväksytyistä KAMPA-hankkeen suunnitelmasta hankkeen toteutusvaiheen näkökulmasta keskeiset asiat.

### 1.1 Hankkeen perustiedot

Hallinnoija: Pakaste2-hankkeen hallinnoijana Kolpeeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä, KAMPA-osahankkeen hallinnoijana Kokkolan kaupunki

Hankkeen nimi: KAMPA = Hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta maaseudulla

Kaste-ohjelman painopiste: Osallisuuden lisääminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Lisäksi hanke kohdistuu terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä palvelujen alueellisten erojen kaventamiseen (palvelurakenteet).

### 1.2 Tavoitteet

Hankkeen tavoitteena on sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmien kehittäminen tukemalla palvelurakennemuutuksen tavoitteiden (palvelujen saatavuus, laadukkuus ja taloudellisuus) toteutumista. Tämä tapahtuu mallintamalla kuntien, yhteistoiminta-alueiden ja kuntalaisten vuorovaikutuskäytäntöjä sekä ottamalla kansalaisosallistuminen osaksi kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen suunnittelua ja toteutumista. Hankkeen pilottialueena on maaseutu, jossa palvelujen saatavuudelle on erityishaasteita ja jossa palvelujen rakennemuutosten vaikutus on suurin. Tavoitteisiin pyritään pilotoimalla hankkeessa mukana olevien kuntien ja yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveyspalveluissa kansalaisvaikuttamisen menetelmiä, asiakasosallistumiseen perustuvia toimintakäytäntöjä, yhteisöllisiä palvelujen tuottamismalleja sekä vahvistamalla merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten ehkäisevän ja osallistavan työn osaamista. Hankkeen tavoitteena on tuottaa valtakunnallisesti levitettävää ja sovellettavaa uutta tietoa, osaamista ja mallinnuksia kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden lisäämiseksi sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteissa, ajattelussa ja toimintakäytännöissä.

### 1.3 Muut Kaste-ohjelman hankkeet sekä kehittämis- ja tutkimushankkeet

KAMPA-hanke liittyy ajankohtaiseen kansalaislähtöisyyden kansainväliseen suuntaukseen (esimerkiksi participatorism, co-production, user-involvement).

Sen erilaisia hajanaisia käytänteitä ei ole kuitenkaan vielä missään mallinnettu järjestelmällisesti. Vaikka kansalaisosallistumista ja yhteisöllisyyttä on Suomessa pyritty edistämään viime vuosina, hallinnolliset ja poliittiset käytännöt eivät ole vielä niitä edistäviä. KAMPA-hanke etsiikin menetelmiä kehittää sosiaali- ja terveyspalveluja niin, että ne systemaattisesti edistävät uutta suuntausta.

KAMPA-hankkeessa voidaan soveltaa useiden aikaisempien sosiaali- ja terveysalan - sekä maaseudun kehittämishankkeiden tuottamia mallinnuksia ja tietoa sekä kehittää niitä eteenpäin. Erityisesti kyseeseen tulevat Itä- ja Keski-Suomen alueella Vanhus-Kasteessa kehitetyt maaseudulle soveltuvat mallit vanhusten kotona asumisen ja asumisen välimuotojen (esimerkiksi yhteisöasuminen, perhehoito) tukemiseksi. KAMPA-hanke edistää myös Keski-Pohjanmalla Nappu-hankkeessa (PaKaste I -hankkeen osahanke) kehitettyjen lasten, nuorten ja lapsiperheiden osallistavien ja yhteisöllisten toimintamallien juurtumista. Samoin hankkeessa voidaan mallintaa käytäntöön niitä kuntien mielenterveys ja päihdestrategioiden toimenpiteitä ja ennaltaehkäisevän työn menetelmiä, joita on laadittu ”Tervein Mielin Pohjois-Suomessa” – hankkeen puitteissa. Leader-hankkeiden myötä on luotu useita käyttökelpoisia kansalaislähtöisiä palveluihin ja hyvinvointiin liittyviä kylätason malleja, joiden ongelmana on kuitenkin usein ollut niiden päätyminen hankkeiden päättyessä. KAMPA-hankkeessa etsitäänkin keinoja jo löydettyjen hyvien käytäntöjen ottamiseksi osaksi pysyviä palvelujärjestelmiä maaseudulla. PaKaste-hankkeessa kehitetty sosiaalialan opetus- ja tutkimuskeskus toimii myös KAMPA-hankkeessa yhteistyön pohjana (kuntien, Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksen ja Keski-Pohjanmaan Ammattikorkeakoulun yhdistetyt voimavarat sekä mm. opiskelijoiden käytännönopinnot ja opinnäytetyöt). KAMPA-hanke on tätä kautta suorassa yhteydessä samansisältöiseen tutkimukseen yliopistokeskuksessa (sosiaalityön tutkimuksen European Participation Network; Suomen Akatemian hanke ”Hyvinvointipalvelut ja marginalisoitujen kansalaisten osallistuminen” 2011–2014) ja ammattikorkeakoulussa (Hoiwayrittäjät Framille -hanke). Keski-Pohjanmaan liiton hyvinvointistrategiassa keskeisinä elementteinä ovat osallisuus ja yhteisöllisyys. Valtakunnallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon pysyvien kehittämissuunnitelmien vakiinnuttaminen saa KAMPA-hankkeesta laaja-alaista osaamista.

## 1.4 Hankkeen toteuttaminen

### 1.4.1 Hankkeen valtakunnalliset sisällölliset toteuttamiskohteet

Kansalaisten, viranomaisten ja päättäjien kanssa toteutetun valmisteluvaiheen selvitystyössä KAMPA-hankkeelle on suunniteltu rakenne, jossa on kaikille alueille yhteisiä valtakunnallisia toteuttamissisältöjä ja näiden lisäksi kunkin alueen omia painopisteitä. Valtakunnallisesti KAMPA-hankkeen tavoitteita toteutetaan seuraavilla yhteisillä toteuttamiskohteilla:

*1. Konkreettiset menetelmät kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien ja osallistumisen kehittämiseksi sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä vuorovaikutuksen lisääminen kansalaisten ja palvelujen järjestäjien kesken (Palvelujärjestelmän demokraattisen hallinnan taso)*

Kansalaisosallistuminen nähdään lisävoimavarana kunnille ja sillä korjataan palvelurakenteissa mahdollisesti syntyvää demokratiavajetta. Tavoitteena on ottaa mahdollisimman laajasti kansalaiset mukaan palvelujen suunnitteluun, arviointiin ja kehittämiseen periaatteella ”ei mitään ilman meitä”. Hankkeessa mukana olevilla alueilla toteutetaan eri muodoissa seuraavia sisältöjä:

a) Kehitetään uusia menetelmiä kansalaisten ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjien väliseen säännölliseen vuorovaikutukseen, jolla vahvistetaan yhteisöllisyyttä ja paikallista yhteisvastuullisuutta hyvinvointipalveluista. Menetelminä voivat olla esimerkiksi sosiaalinen media, luovat tapahtumat, säännölliset kansalaisfoorumit, kylien ja kunnan/yhteistoiminta-alueen vuorovaikutukselliset tilaisuudet, kaksisuuntaisen tiedonkulun parantaminen sekä eri toimijoiden keskinäisen innovoinnin, yhteistyön ja työnjaon areenat.

b) Palvelurakenteiden ja -prosessien suunnittelu- ja kehittämistyöhön perustetaan erillisiä palvelukäyttäjien konsultointiryhmiä tai valitaan heidän edustajiaan asiantuntijoiden rinnalle suunnittelutyöryhmiin. Yhteistyötä potilas- ja asiakasjärjestöjen kanssa rakennetaan systemaattisesti. Entiskuntien ja kylien tasolle

voidaan perustaa alue- tai kyläneuvosto tyypisiä elimiä edistämään paikallistason näkemyksiä palvelujen kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista. Erityisen tärkeää on tukea heikosti osallistuvien palvelunkäyttäjien aktiivisen kansalaisen identiteettiä ja sosiaalisia oikeuksia.

## *II. Kansalaisnäkökulman ja asiakasosallisuuden johdonmukainen soveltaminen koko palveluprosessin läpäisevänä näkökulmana (Toiminta-ajattelun taso)*

Aina tarpeen kartoituksesta ja suunnittelusta arviointiin asti sekä yksilötason, yhteisön ja rakenteellisen työn prosesseissa kehitetään mahdollisuuksia lisätä asiakkaiden omien voimavarojen hyödyntämistä, kansalaisosallistumista, maallikko-osaamista ja läheisverkostoja. Ammatillista osaamista osallistavien työmenetelmien käytössä lisätään.

a) Kansalaislähtöiseen palvelujen arviointiin kehitetään uusia ja otetaan käyttöön jo kokeiltuja menetelmiä yhdessä kansalaisten kanssa. Palveluja arvioiva palautekeskustelu otetaan säännönmukaiseksi osaksi palveluprosessia ja palautekyselyjen hyödyntämistä tehostetaan. Hankkeessa koulutetaan eri palveluihin asiakasarvioijia, joiden tehtävänä on normaalin palvelukäynnin yhteydessä antaa systemaattisesti palautetta saamastaan palvelusta sekä tehdä ehdotuksia palvelun kehittämiseksi.

b) Yksilötason, yhteisön ja rakenteellisen työn prosesseissa kehitetään mahdollisuuksia lisätä asiakkaiden omien voimavarojen hyödyntämistä: kansalaisosallistumista, maallikko-osaamista ja läheisverkostoja.

c) Ammatillisen osaamisen lisääminen osallistavissa työmenetelmissä.

## *III. Kansalaislähtöisten ja yhteisöllisten palvelutuotantomallien kehittäminen (Palveluntuottamisen taso)*

Tämä nähdään keinoksi turvata erityisesti harvaan asutuilla alueilla tarvittavia lähipalveluja sekä edistää kansalaisten terveyttä ja hyvinvointia. Kehitettävät palvelukokonaisuudet ovat eri alueilla erilaisia kyt-

keytyen kunkin kehittämisalueen erityishaasteisiin ja yhteisöllisiin voimavaroihin, mutta ne ovat mallinnettavissa ja levitettävissä myös valtakunnallisesti. Yhteisinä läpäisevinä periaatteellisinä kehittämissäiltöinä alueiden suunnitelmissa ovat:

a) Palvelutarpeiden kartoittaminen ja ennakointi yhteistyössä alueen asukkaiden ja paikallisten toimijoiden kanssa.

b) Paikallisen palveluntuotannon rakentaminen julkisen sektorin, yhdistys- ja kylätoimijoiden sekä paikallisten palveluyrittäjien yhteistyöverkostolle. Lähipalvelujen aukkoja tilkitään ja pieniä palvelusirpaleita kootaan yhteen paikallisilla voimavaroilla kustannustehokkaasti lisäämällä sektoreiden välistä yhteistyötä. Paikallislähtöisen kehittämistoiminnan läpileikkaavana tavoitteena on lähipalvelujen varmistaminen ja yhteisöllisyyden vahvistaminen.

c) Yhteiskunnallisen yrittäjyyden, kuten palveluosuuskuntien, pienyritysten ja yhdistysten toimintamahdollisuuksien kehittämisen tukeminen sikäli kun alueilla löytyy niihin voimavaroja.

### 1.4.2 Osahankkeiden toteuttamispainopisteet

Rakenteellisesti KAMPA-hanke jakautuu kolmeen alueelliseen osa-hankkeeseen, joilla jokaisella on kartoitusvaiheessa kertyneen hankkeen kokonaistavoitteiden mukaiset omat kehittämistavoitteet. Niitä toteutetaan yhteisten tavoitteiden rinnalla ja tukena.

#### *Kokkola ja Kruunupyö*

Kuntaliitoksen (Kälviä, Lohtaja, Ullava liittyivät Kokkolaan vuoden 2009 alusta) jälkeisessä tilanteessa sekä isäntäkuntamallissa (Kruunupyö) keskeisiksi kehittämiskohteiksi nousevat palvelujen laadun parantaminen ja kustannusten vähentäminen sekä vuorovaikutuksen lisääminen kuntalaisten ja palveluista vastaavien välillä (esimerkiksi avoin ja ajantasainen tiedottaminen ja keskusteluyhteys, kyselyt, kansalaisten valmius osallistumiseen ja ideointiin, jossa näkemykset todella otetaan huomioon). Aikaisemman terveydenhuollon kuntayhtymän aikana tehdyt johtavien viranomaisten vuosittaiset kuntakierrokset mallinnetaan uudelleen yhdistyneessä kunnassa.

Lisäksi kehitetään ikääntyvien kotona asumista tukevia paikallisia palvelukäytänteitä hyödyntämällä yhdistysten erityistä osaamista sekä olemassa olevia resursseja. Kartoitusvaiheen pohjalta Kokkolan KAMPA-osahankkeen painopisteet ovat seuraavat:

1) Johtavien viranhaltijoiden kuntakierrosten mallintaminen uudelleen.

2) Asiakkaiden ottaminen mukaan palveluprosessin ja palvelujen arvioinnin kehittämiseen. Hankkeessa koulutetaan palvelujen arviointiin asiakasarvioijia, jotka antavat normaalin palvelun käytön yhteydessä systemaattisesti palautetta saamastaan palvelusta sekä tekevät ehdotuksia sen kehittämiseksi. Asiakastoimijoita haetaan mukaan esimerkiksi potilasjärjestöistä tai muista vastaavista toimijoista.

3) Ikäihmisten terveyden ja hyvinvoinnin lisääminen kansalaislähtöisesti mallintamalla paikallisten yhdistysten ja muiden toimijoiden sekä julkisen sektorin yhteistyönä ikääntyville suunnattua ryhmätoimintaa. Eri kylien ja asuinalueiden matalan kynnyksen kohtaamispaikoissa järjestettävästä ryhmätoiminnasta käsin tuetaan ikäihmisiä ottamaan vastuuta oman terveyden ja hyvinvoinnin ylläpitämisestä (erityisesti osallisuus, sosiaaliset verkostot, turvallisuus, ravitsemus sekä fyysinen toimintakyky). Mallinnuksen pohjana hyödynnetään erilaisia ikääntyville suunnattuja ennaltaehkäisevän työn toimintamalleja, kuten Jönköpingissä kehitettyä *Passion för Livet* -mallia.

## *Yhteistoiminta-alue JYTA*

Seitsemän kunnan yhteistoiminta-alue JYTA (Halsua, Kannus, Kaustinen, Lestijärvi, Perho, Toholampi ja Veteli) toimii paikallisesti hyvin erilaisista lähtökohdista. Kartoituksessa erityisiksi kehittämistarpeiksi nousivat kansalaisosallistumisen, demokratian ja vuorovaikutuksen (neuvonta, tiedottaminen, läpinäkyvyys, keskustelufoorumit) vahvistaminen yhteistoiminta-alueen palvelujärjestelmässä. Kuntien, järjestöjen, kylien sekä JYTAn välille kaivataan keskusteluyhteyttä ja yhteistyön kehittämistä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uusi palvelujärjestelmä kaipaa uusia malleja siihen, miten toimitaan yhdessä niiden sektoreiden kanssa, jotka ovat organisoituneet alueellisesti toisin (kuntien peruskoulut, seutukunnalliset toisen asteen oppilaitokset, valtion palveluorganisaatiot). Lisäksi jokaisessa

alueen kunnassa tärkeäksi kehittämiskohteeksi nousi kansalaislähtöinen ja kokonaisvaltainen vanhusten ja lapsiperheiden koti- ja tukipalvelujen kehittäminen sekä syrjäytymisen ehkäisy yhdessä JYTAn, kuntien, kolmannen sektorin ja kylien välisenä yhteistyönä. Kehittämisen painopisteet ovat seuraavat:

1) Koko hankkeen läpileikkaavaa tavoitetta JYTAn yhteistoiminta-alueella toteutetaan kehittämällä vuorovaikutuskäytäntöjä a) kuntalaisten/kylien ja kuntien/palveluista yhteistoiminta-alueella vastaavan Peruspalveluliikelaitos JYTAn välillä sekä b) kuntien/kuntayhtymien ja Peruspalveluliikelaitos JYTAn välillä mallintamalla keskustelukäytänteet eri alue- ja toimijatasojen välille.

2) Vanhusten kotona asumisen ja lapsiperheiden jaksamisen tukeminen sekä syrjäytymisen ehkäisy. Ihmisten elämäntilanteiden ja palvelutarpeiden kartoituksessa käytetään ennaltaehkäiseviä kotikäyntejä, ryhmätapaamisia/ryhmähaastatteluja ja muita asukkaiden kanssa ideoituja menetelmiä. Hankkeessa kartoitetaan olemassa olevat palvelunjärjestäjät ja vielä hyödyntämättömät resurssit (esimerkiksi mahdollisuudet sosiaalisten ja yhteiskunnallisten yritysten perustamiseen vajaan kymmenen ja työttömien työllistämiseksi koti- ja tukipalveluihin, henkilökohtaisten avustajien koulutus, omaishoitajien sijaisjärjestelmä, ystäväkerhot vanhusten hyvinvoinnin tueksi, ryhmäperhepäivähoitomalli). Palvelutarpeiden ja palveluresurssien koordinoituna yhteen saattamisella on tarkoitus pitkällä aikavälillä vakiinnuttaa uudenlainen kansalaislähtöinen ja yhteisöllinen lähipalvelujen toimintakäytäntö, joka perustuu sopimuksellisuuteen ja paikalliseen kumppanuuteen.

3) Asukkaiden omaehtoisen terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, jolla tavoitellaan sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvun rajoittamista. Asiaa selvitetään yhdessä ihmisten kanssa, ja lähtökohdina ovat kylien asiantuntijatieto, asukkaiden omat ideat ja havaitut tarpeet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten havaitsemat paikalliset kehittämistarpeet ja olemassa olevat paikalliset resurssit. Tavoitteet koskevat laaja-alaisesti ihmisten terveyttä ja hyvinvointia. Pitkän aikavälin tavoitteena on vakiinnuttaa sosiaali- ja terveyspalveluihin toimintakäytäntöjä, jotka tukevat kylien ennaltaehkäiseviä aktiviteetteja ja joiden kanssa sosiaali- ja terveyspalvelut tekevät yhteistyötä sekä toiminnan suunnittelussa että to-

teuttamisessa. Työssä huomioidaan alueella jo tehdyt kartoitukset ja strategiat ja etsitään paikallistason toimintatavat asioiden toteuttamiseen.

### *Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue*

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue (Alajärvi, Vimpeli, Soini sekä Alajärveen yhdistynyt Lehtimäki) järjestää alueellaan kuntien vastuulla olevat palvelut eli sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi myös sivistys-, liikunta- ja kulttuuripalvelut. Sektorit ylittävä näkemys sekä kansalaisosallistumisen kehittämisen tarve ovat mukana jo yhteistoiminta-alueen omissa mielenterveys-, päihde- ja vanhustyön strategioissa. Tältä pohjalta tavoitteena on tukea kansalaisia ottamaan ennaltaehkäisevästi vastuuta omasta, lähimmäistensä sekä myös lähiympäristönsä hyvinvoinnista. Kansalaisten halutaan osallistuvan kiinteämmin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Toimenpiteet näiden tavoitteiden saavuttamiseksi KAMPA-hankkeessa ovat seuraavat:

1) Säännöllisten vuorovaikutusmenetelmien kehittäminen hallinnon rakenteisiin yhteistoiminta-alueen edustajien sekä alueen kylien kesken. ”Kylällä” tarkoitetaan tässä aluetta (esimerkiksi aikaisempaa tai nykyistä pienempää kuntaa), jonka asukkaita yhdistää jokin tekijä siten, että he tuntevat yhteenkuuluvuuden tunnetta. Käynnistettävissä keskustelutilaisuuksissa kansalaisten on mahdollisuus saada tietoa yhteistoiminta-alueen kehittämissuunnitelmista ja osallistua niiden työstämiseen sekä antaa palautetta palvelujen toimivuudesta ja niiden parantamiseen tähtäävistä kehittämisideoista.

2) Alueelliset toimintasuunnitelmat, jotka tähtäävät asukkaiden omaehtoiseen terveyden edistämiseen sekä hyvinvoinnin parantamiseen ja siten sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen kasvun rajoittamiseen. Kehittämissuunnitelmien lähtökohdina ovat JYTA-alueen tavoin kylien asiantuntijatieto, asukkaiden omat ideat ja havaitut tarpeet, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten havaitsemat paikalliset kehittämistarpeet sekä olemassa olevat paikalliset resurssit. Tavoitteet koskevat laaja-alaisesti ihmisten terveyttä ja hyvinvointia. Pitkän aikavälin tavoitteena on vakiinnuttaa sosiaali- ja terveyspalveluihin toimintakäytäntöjä, jotka tukevat kylien ennaltaehkäisevää toimintaa. Toimintasuunnitelmaan voidaan sisällyttää mm. seu-

raavia kartoituksessa esiin nousseita kehittämiskohteita: vanhusten yksinäisyyden vähentäminen, ihmisten kannustaminen terveysliikuntaan, koulun ja kylän välisen yhteistyön kehittäminen mm. ”kummimutut ja -papat”, asuinympäristöstä huolehtiminen, päihteiden käytön vähentäminen sekä lapsiperheiden sosiaalinen toiminta.

### 1.4.3 Hankkeen valtakunnallisesti tavoiteltavat tulokset

KAMPA-hankkeen toteuttamisvaiheen varsinaisena tavoitteena ei ole ainoastaan vaikuttaminen pilottivaiheessa mukana olevien alueiden kehitykseen. Suunnitelman mukaisesti hankkeen valtakunnallinen vaikuttavuus perustuu pilottialueilla tehtävän innovatiivisen kehittämistyön tulosten mallintamiseen ja levittämiseen. Toisin sanoen pilottialueilla tehtävän kehittämistyön rinnalla hankkeessa on tarkoitus tuottaa yleistettävää tietoa paikallisista kokemuksista koko sosiaali- ja palvelujärjestelmän ja osittain myös koko julkishallinnon kehittämistyön käyttöön (vrt. eri ministeriöiden tavoitteet kansalaisosallistumisen lisäämisestä). Valtakunnallisesti tavoitellut tulokset ovat kiteytetysti seuraavat:

1) Pilotoinnin kautta kehitetään johdonmukaiset menetelmät kansalaisten osallisuutta vahvistaville toimintakäytännöille ja rakenteille sosiaali- ja terveyspalveluissa. Menetelmät koskevat kansalaisten ja erityisesti palvelujen käyttäjien osallistumista ja vaikuttamista paikallistasolla sosiaali- ja terveyspalveluissa riippumatta valitusta palvelurakennemallista. Erityisesti kehitetään malleja huono-osaisten kansalaisten äänen tuomiseksi esille. (Palvelujärjestelmän hallinnan demokratiataso)

2) Pilotti-hankkeissa tuotetaan uudenlaista osaamista koskien palvelujen kansalaislähtöistä tuottamista, jossa asiakkaiden omaehtoisuutta ja vaikuttamista pidetään johdonmukaisena lähtökohdina koko palveluprosessin ajan. (Palvelujärjestelmän toimintajattelu taso)

3) Pilotti-alueilla kehitetään kustannustehokas malli sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden varmistamiseksi alueille, joilla niiden järjestämiselle on erityishaasteita (erityisesti maaseutualueet). Keskeisenä

välineenä on kansalaislähtöisten ja yhteisöllisten palveluntuottamismallien hyödyntäminen. Samalla vahvistetaan paikallista yhteisöllisyyttä ja yhteisvastuullisuutta kaikkien yhteisestä hyvinvoinnista. (Palveluntuottamisen taso)

## 1.5 Hankkeen täsmennetty organisointi- ja henkilöstösuunnitelma

KAMPA-hanke toteutetaan lyhennetyssä muodossa 1.10.2011–30.3.2013 välisenä aikana. Suunnitelman mukaan hankkeelle haetaan alkuperäistä suunnitelmaa vastaavasti.

### 1.5.1 Hallinnointi

KAMPA-hankkeen hallinnoija on Kokkolan kaupunki, joka vastaa hankkeen taloushallinnosta ja tarvittavien talousraporttien laatimisesta toimitettavaksi edelleen koko hankkeen hallinnoinnista vastaavalle Kolpeneen kuntayhtymälle. Kolpene puolestaan vastaa yhteydenpidosta Kaste-ohjelmaan. Hallintoon liittyvästä työnjaosta ja hankkeen sisäisestä rahankulusta tehdään sopimukset Kokkolan ja Kolpenen sekä Kokkolan ja KAMPA-osahankkeiden toteuttajien kesken. Hankkeen tieteellinen ohjaus sekä sen etenemistä tukeva toimintatutkimuksellinen tiedontuotanto ja tutkimuksellisen osuuden käytännön koordinointi toteutetaan Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksen toimesta. Yliopistokeskus vastaa myös hankkeen toiminnallista sisältöä kuvaavien raporttien laatimisesta.

### 1.5.2 Ohjausryhmä ja alueelliset yhteistyöryhmät

Hankkeelle perustetaan sen toimintaa ohjaava ohjausryhmä, jossa ovat hankesuunnitelman mukaisesti edustettuina hankkeen rahoittaja (2 edustajaa), mukana olevat alueet (2–3 edustajaa/alue, kansalaisia ja viranomaisia) sekä hankkeen valmistelusta vastannut ja siitä tutkimusta tekevä Kokkolan yliopistokeskus Chydenius (1 edustaja). Hankkeen työntekijöillä on läsnäolo- ja puheoikeus ohjausryhmän kokouksissa. Ohjausryhmän tehtävänä on hankkeen toteuttamissuunnitelman hyväksyminen sekä toiminnan ja talouden toteutumisen seuranta ja arviointi. Ohjausryhmän

jäsenet toimivat myös yhteyshenkilöinä hankkeen sekä edustamiensa organisaatioiden välillä.

Kullekin hankkeessa mukana olevalle alueelle perustetaan kehittämistyötä ohjaava alueellinen yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmä pyrkii toimimaan avoimen kansalaisfoorumien tapaan ja rakentamaan edustuksellisuutta hankkeen sisältöjen mukaan (kansalaisryhmät, kylät, asiantuntijat). Yhteistyöryhmien keskeinen tehtävä on paikallisen kehittämistyön suunnittelun ja toteuttamisen ohjaaminen ja arviointi sekä yhteydenpito hankkeen ja paikallisten organisaatioiden sekä kuntalaisten kesken. Yhteistyöryhmän rakenteen toimivuutta arvioidaan säännöllisesti ja sitä voidaan tarvittaessa muuttaa joustavasti.

### 1.5.3 Työntekijät ja tehtäväkuvat

Yliopistokeskuksessa työskentelevä kehittäjäkoordinaattori tukee toimintatutkimuksellisen tiedontuotannon kautta paikallista kehittämistyötä ja hankkeessa mukana olevien alueiden välistä tiedonvaihtoa. Kehittäjäkoordinaattorin työaikaa varataan järjestelmällisesti hankkeessa saavutetun osaamisen, tiedon ja mallinnusten levittämiseen. Hankkeen kehittäjäkoordinaattorin työpanokseen yhdistetään myös sisällöllinen hallinnointi ja raportointi. Hankkeen valmisteluvaihetta ohjannut Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksen sosiaalityön professori toimii hankkeen tieteellisenä asiantuntijana ja hankkeen tiedontuotannon osuuden ohjaajana sekä osallistuu hankkeessa tarvittavan koulutuksen suunnitteluun.

Kullekin kolmelle mukana olevalle alueelle palkataan oma kokopäiväinen alueellinen kehittäjä, jonka tehtävänä on hankkeen osatavoitteiden edistäminen toiminta-alueellaan. Alueellinen kehittäjä vastaa alueellisten kehittämispainopistealueiden täsmäntämisestä ja toteuttamisesta käytännössä soveltamalla osallistavan toimintatutkimuksen menetelmiä. Yhteistyössä kehittäjäkoordinaattorin kanssa hän vastaa paikallisesta tiedottamisesta ja sidosryhmäyhteistyöstä sekä alueellisen kehittämisryhmän kokoon kutumisesta ja kokousten valmistelusta. Hän myös seuraa ja arvioi hankkeen etenemistä omalla alueellaan ja raportoi siitä muulle projektiorganisaatiolle.

## 1.6 KAMPA-hankkeen toteutus

Seuraava taulukko (Taulukko 11) havainnollistaa KAMPA-kehittämistyön aikataulua ja sisältöä. Kuten taulukosta voi havaita, käynnistetään hankkeen

organisointivaihe työntekijöiden rekrytoinnin ja tiimien järjestäytymisen osalta jo ennen varsinaisen hankerahoituksen alkamista. Näin pyritään varmistamaan se, että kehittäminen päästään aloittamaan sujuvasti heti hankkeen käynnistytessä.

Taulukko 11. KAMPA-hankkeen aikataulu ja sisällöt ajalla 1.10.2011–31.3.2013

KEHITTÄVÄ TOIMINTA (paikallistaso ja paikalliset kehittäjät)	KOORDINOIVA KEHITYSTYÖ JA TIEDONTUOTANTO	AJANJAKSO
I ORGANISOITUMISVAIHE: Hanketyöntekijöiden palkkaaminen ja tiimien järjestäytyminen; alueellisten kehittämistyön yhteistyöryhmien nimeäminen painottaen kansalaisten osallistumista; koko henkilökunnan ja kansalaistahojen sitouttaminen; paikallinen tiedotustyö	I ORGANISOITUMISVAIHE: Hankkeen hallinnollinen ja toiminnallinen käynnistäminen, yhteistyöverkoston mobilisoiminen: tiedotustyö, nettiportaalin perustaminen, osallistavan suunnitteluvaiheen valmistelu tiedotuksella ja työntekijöiden menetelmäkoulutuksella	09–10/2011  Organisoituminen Sitoutuminen Tiedotus
II OSALLISTAVA SUUNNITTELUVAIHE: alueellisten toimintasuunnitelmien täsmentäminen (kylä)kunnittain ja osallistujien sitouttaminen alueilla toteutettaviin kansalaisosallistumisen omiin ja koko hankkeen yhteisiin kehittämiskohteisiin kaikilla kolmella tasolla (demokraattinen hallinta, palvelujen toiminta-ajattelu, palvelujen tuottamismallit); kaikkien toimijoiden osallistuminen aloitettavaan koulutukseen ja KAMPA-työkokoukseen; paikallistiedotuksen vakiinnuttaminen, osallistuminen PaKaste-seminaariin	II SUUNNITTELUVAIHE: alkuarviointi aktiivoilla menetelmillä, alueiden tukeminen toimintasuunnitelmien täsmentämisessä, kaikkien toimintasuunnitelmien esittely ja reflektointi yhteisessä osallistavassa KAMPA-työkokouksessa; arviointisuunnitelman täsmentäminen; ensimmäisen koulutusjakson järjestäminen; osallistuminen PaKaste-seminaariin, suunnitelmien levitys laajempaan käyttöön	11–12/2011  Osallistava suunnittelu alueilla  Yhteinen työkokous KAMPA-seminaari PaKaste-seminaari Suunnitelmien levitys
III KÄYNNISTYMISSVAIHE: alueiden omien kehittämiskohteiden ja hankkeen yhteisten pilotointien käynnistäminen: erilaisten kansalaisvaikuttamisen menetelmien kokeilu; osallistavan toiminta-ajatuksen soveltaminen palveluissa; kansalaislähtöisten palvelujen tuottamismallien valmistelun käynnistäminen; osallistuminen alueelliseen koulutukseen; kaikkien osallistujien yhteinen arviointi- ja kokemusten vaihto työkokouksessa toukokuussa	III KÄYNNISTYMISSVAIHE: alueiden toteutusvaiheiden tukeminen, kokeilujen varmistaminen ja dokumentointi; koko hankkeen koulutuksen ja työkokouksen järjestäminen ja tarvittavan tietotaidon hankkiminen alueille; valtakunnallisen tiedotuksen jatkaminen, mm. INNOKYLÄn ja FinSocin kautta; kaikkien osallistujien yhteisen arviointi- ja kokemustenvaihto työkokouksen järjestäminen ja dokumentointi toukokuussa	01/12–05/12  Kokeilut Koulutus Tiedotus Yhteinen työkokous Dokumentointi Tiedontuotanto
IV KEHITTÄMISSVAIHE: käynnistyneiden toimintamallien kehittäminen ja pilotoinnin jatkaminen; osallistuminen koko hankkeen vertaisarviointiin ja työkokoukseen lokakuussa; kehittämistyön ensimmäinen väliarviointi ja päätökset jatkohakemuksen sisältyvistä toimintamalleista marraskuussa 2012; valtakunnallinen KAMPA-seminaari tammikuussa 2013; osallistuminen PaKaste-seminaareihin	IV KEHITTÄMISSVAIHE: alueiden tukeminen pilotoitavien toimintamallien kehittämisessä; jatkuva tiedontuotanto ja kokemusten levittäminen valtakunnallisesti: ensimmäinen väliarviointi; koko hankkeen työkokouksen ja vertaisarvioinnin järjestäminen lokakuussa 2012; dokumentointi; jatkohakemuksen valmistelu joulukuussa 2012; valtakunnallinen KAMPA-seminaari tammikuussa 2013	06/12–02/2013  Kehittäminen Arviointi Vertaisarviointi Tiedontuotanto Jatkohakemus
VÄLIPÄÄTÖSVAIHE: kehittämistyön jatkuvuuden varmistaminen	VÄLIPÄÄTÖSVAIHE: Hankkeen väliarvioinnin viimeistely ja osallistava arviointi; jatkohakemus kehittämiskelpoisiksi osoittautuneiden kansalaisosallistumisen toimintamallien kehittämisen jatkamiseksi ja vakiinnuttamiseksi palveluissa sekä niitä koskeva tiedontuotanto ja levitys; uusien alueiden mukaantulo mahdollista	03/2013  Väliarviointi Jatkuvuus Arviointi

## 2. Miten edetä kohti kansalaislähtöistä ja asiakkaita osallistavaa kehittämishanketta?

KAMPA-hankkeen pilotointivaiheeseen on lähdössä mukaan kolme sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastaavaa kuntaa tai kuntayhtymää. Hankkeen läpileikkaavana ajatuksena on, että pilot-tialueiden kokemusten pohjalta hankkeessa voidaan kehittää kansalaislähtöisiä ratkaisuja hyvinvointipalvelujen kehittämiseen ja järjestämiseen koko maahan. KAMPA-hanke nähdään siis valtakunnallisena pilot-tihankkeena, joka tuottaa kokemuksia, osaamista, malleja ja keskustelua kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastaavien organisaatioiden, kuntien ja kylien käyttöön. Lyhyessä ajassa ei voida olettaa saatavan aikaan kovin suuria muutoksia. Tarkoituksena on kuitenkin saada uusien toimintamallien kehittämistoiminta lupaavasti alulle ja löytää kehittämisen jatkon turvaavia rahoituskanavia.

### 2.1 KAMPA-hankkeen lähtökohtia

#### 2.1.1 Toiminnan ja tutkimuksen vuorovaikutus

Johtuen KAMPA-hankkeen luonteesta valtakunnallisena pilottihankkeena hankkeessa on tärkeää tuottaa tavallista hanketta enemmän tietoa. Siksi hanke pyritään toteuttamaan niin, että

- toiminnan ja tutkimuksellisen kehittämisen juoni limittyvät koko ajan toisiinsa
- kansalaisosallistumisen käytäntö ja kehittämis-tyo kylillä ja kunnissa ovat jatkuvassa vuoropuhelussa hanketta tukevan ja tutkivan tason kanssa
- tiedon tuottaminen ja sen kommentointi ovat kahdensuuntaisia

- tehtävät ratkaisut perustuvat yhteisiin säännöllisiin neuvotteluihin
- hankkeen varsinaisina toimijoina, ideoiden tuottajina ja osallistujina ovat mukana olevien kuntien ja kylien asukkaat ja työntekijät yhdessä kunkin alueen kehittäjäksi valitun työntekijän tuella
- kullakin alueella laaditaan oma täsmentävä suunnitelma siitä, mitä ja miten hankkeessa kehitetään, ja ketkä eri asukasryhmistä ja kyliltä tulevat alueen omaan yhteistyöryhmään mukaan

#### 2.1.2 Kylien ja kaupunginosien hyvinvointisuunnitelmat

Osallistavan toimintatutkimuksen ja kehittämistoiminnan mukaisesti heti hankkeen käynnistymisvaiheessa on kuntalaisilla oltava mahdollisuus vielä täsmentää ja täydentää hankesuunnitelmaa sellaiseksi, että he voivat siihen sitoutua. Jo valmisteluvaiheessa Järvi-Pohjanmaan alueelta tuli esille ehdotus, että halukkaat kylät ryhtyvät laatimaan omia hyvinvointisuunnitelmiaan. Kylien hyvinvointisuunnitelma voi

- kartoittaa palvelutarpeita sekä kyläläisten omia toiveita ja mahdollisuuksia vastata niihin
- olla epävirallisempi yhteistä hyvinvointia lisäävä haastepaperi, jossa sovitaan esimerkiksi siitä, miten kyläläiset aikovat edistää yhteisesti terveyttään, miten pitää huolta toisistaan - kylän lapsista, nuorista ja vanhuksista - tai mitkä muut asiat ovat kyläläisille tärkeitä, mistä halutaan pitää kiinni.
- kirjaa tärkeät terveiset kunnallisen palvelujen järjestäjän suuntaan ja toisin päin
- olla kylän omaehtoinen ja omannäköinen tavoitepaperi kylälle itselleen
- ei pyri yhdenmukaistamaan kyliä, kylät voivat saada ideoita toisiltaan ja haastaa toisiaan
- kylät voivat arvioida toistensa suunnitelmia vertaisarvioinnilla

- liittyä jo aikaisemmin kylillä laadittuihin kyläsuunnitelmiin sekä toimineisiin kehittämishankkeisiin sekä Leader-toimintaryhmien toimintaan ja suunnitelmiin
- olla alustava pohja kylien ja kunnan/kuntayhtymän keskinäiselle sopimukselle hyvinvointiin ja palvelujen tuottamiseen liittyvästä tehtävänjaosta

### 2.1.3 Miten ulottaa osallistuminen koskemaan päätöksentekoa?

Tähän olemme koonneet joitakin ehdotuksia siitä, miten edistää ehkä haastavinta KAMPA-hankkeen yhteistä tavoitetta eli demokratian ja vuorovaikutuksen lisäämistä kansalaisten ja palveluntuottajien kesken:

- hankkeen tutkijat tuovat tietoa alueiden asukkailla erilaisista mahdollisuuksista kehittää perinteisen kunnallispolitiikan eli edustuksellisen demokratian rinnalle asiakohtaisia, eri asukasryhmien tai alueiden vaikuttamiskanavia
- kartoitetaan kultakin alueelta siellä jo kenties toimineita tai toimivia vaikuttamisrakenteita (esimerkiksi vanhusneuvostot, vammaisneuvostot, nuorisovaltuustot, vanhempainneuvostot, oppilaskunnat jne.) sekä aktiiviset yhdistykset, joita sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa tulisi tai voidaan kuulla
- yhteisissä kyläkohtaisissa neuvotteluissa voidaan aloittaa keskustelu siitä, millaisilla menetelmillä vuorovaikutusta alueiden, eri palvelujentarvitsijaryhmien ja toimijoiden sekä palvelujärjestelmän välillä alueella halutaan ja voidaan kehittää
- pyritään luomaan erilaisia uudenlaisia tapoja saada nimenomaan sellaisten ryhmien ääni kuuluviin, jotka jäävät syrjään ja joiden mahdollisuudet pitää puoliaan ovat heikommat

### 2.1.4 Koko hankkeen sisäinen yhteydenpito ja tiedotus

- KAMPA-hankkeelle perustetaan tiedotusta ja vuoropuhelua varten interaktiivinen nettifoorumi.

Siellä myös eri toimijat voivat halutessaan kirjoittaa esimerkiksi blogeja

- Yhteisistä kokoontumisista sovitaan hankkeen alussa. Koko hankkeen yhteisiä KAMPA-seminaareja pidetään kuitenkin noin kaksi kertaa vuodessa taulukossa 1. olevaa suunnitelmaa myötäillen
- Koko hankkeen ohjausryhmä ja alueiden omat yhteistyöryhmät ovat laajasti mukana tiedottamisessa paikallisesti ja koko hankkeen alueella
- Tarvittaessa voidaan perustaa myös erilaisia yhteisiä tai alueellisia työryhmiä, iskuryhmiä ja ringkejä

## 2.2 Kansalaislähtöinen osallistuva toimintatutkimus; yhteisen suunnitelman tarkistus

KAMPA-seminaarissa syksyllä 2010 ruotsalainen kyläaktiivi ja -kehittäjä Kåre Olsson kertoi maaseudun ja palvelujen kansalaislähtöisissä kehittämishankkeissa olevan tärkeintä "Listen to people, involve people, trust on people" (Kuunnelkaa ihmisiä, ottakaa ihmiset mukaan, luottakaa ihmisiin). Vaikka nämä periaatteet tuntuvat itsestään selviltä, voidaan kysyä, onko nämä juuri unohdettu tähänastisessa palvelurakenteiden uudistamisessa.

KAMPA-hankkeessa on kyse osallistavasta toimintatutkimuksesta, jota ei saisi tutkijoiden ja muiden veltäjien taholta ohjeistaa ja paaluttaa liikaa etukäteen. Tässä luvussa haluammekin vain nostaa esiin asioita, jotka saattavat olla tärkeitä nimenomaan sille, että hanke toteutuu alkuperäisen ajatuksen mukaisesti kansalaislähtöisesti.

Kansalaislähtöisen tutkimus- ja kehittämishankkeen ihannelilanteessa jo hankesuunnitelma on tehty kansalaisten kanssa mahdollisimman pitkälle. Tätä ei kuitenkaan voida aina kirjaimellisesti toteuttaa, kun haetaan ulkopuolista rahoitusta. Kukaan rahoittaja tuskin rahoittaisi hanketta, jonka suunnitelman kohdalla lukisi "sovitaan osallistujien kanssa". KAMPA-hankkeessa suunnitelma ja sitä edeltänyt kartoitus on pyritty tekemään mahdollisimman pitkälle alueilla

kansalaisten kanssa, mutta hankkeen sisällöt on kuitenkin ollut välttämätöntä kääntää rahoittajatahon ”kielelle” ja tavoitteisiin soveltuvaksi. Toisaalta myös rahoittajaa kiinnostaa nimenomaan uudentyypinen osallistava hanke, joten mistään suunnitelman muokkaamisesta muuksi ei ole kysymys.

Osallistavan toimintatutkimuksen mukaisesti:

- Osallistujien (kansalaisten ja ruohonjuuritason työntekijöiden) pitää päästä mahdollisimman aikaisin vaikuttamaan jo tutkimus- ja kehittämissuunnitelman tekemiseen.
- Hankkeen alkaessa osallistajat voivat alue- ja kyläkohtaisesti tämentää suunnitelmaa yhdessä kuntien sosiaali- ja terveysviranomaisten ja päättäjien kanssa.
- Mitä huolellisemmin heti alussa paneudutaan kansalaisten ja palvelunkäyttäjien mukaan saamiseen ja heidän ajatustensa otetaan suunnitelmaan, sitä todennäköisempää on, että he myös sitoutuvat kannattelemaan hanketta osallistumisellaan.
- On uskallettava heittäytyä tietyissä rajoissa avoimeen tilanteeseen: ei voida lyödä etukäteen lukkoon sitä, mitä kansalaiset pitävät niin tärkeänä, että he osallistuvat siihen. Kansalaisten on voitava viedä hanketta ja heidän kanssa on voitava neuvotella, miten se hankkeen tavoitteiden ja voimavarojen puitteissa tapahtuu.

## 2.3 Olemassa olevien voimavarojen ja kokemusten tunnistaminen ja tunnustaminen

Pahin virhe kansalaisosallistumisen kehittämisessä maaseudun palveluissa on olettaa, että kehittämisessä lähdetään tyhjältä pöydältä, eivätkä kansalaistoimija osapuolet tiedä aiheesta etukäteen mitään. Hankkeen työntekijöiden ja osallistujien on siis tärkeää kartoittaa yksityiskohtaisesti esimerkiksi kylien hyvinvointisuunnitelmien tasolla:

- mitä hankkeita alueella on jo ollut, mihin niissä päästiin, miten niistä voidaan kenties jatkaa

- mitä toimijayhteisöjä on olemassa, joiden kautta voidaan verkostoitua (viralliset, rekisteröidyt ja epäviralliset)
- ketkä eivät ole vielä saaneet ääntään kuuluviin

Aikaisemmat kokemukset hankkeista ja kehittämisestä voidaan ottaa keskeisesti hankesuunnittelun tämentämisen lähtökohdaksi. Ensimmäisissä yhteisissä kokoontumisissa voidaankin halutessa koota näkyville (esimerkiksi ns. moderaatio-menetelmällä) mitä meillä on ja mihin pitää puuttua. Voidaan myös lähteä (kylän/kunnan/alueen) myönteisistä ja kielteisistä piirteistä, jos näitä ei ole lähiaikoina esimerkiksi aikaisemmissa hankkeissa tai kyläsuunnitelmissa arvioitu. Aikaisempien kokemusten ja lähtökohdatilanteen kartoitus ei tarkoita, että niiden kautta haluttaisiin palata vanhoihin uomiin. Mutta on syytä katsoa, ettei ainakaan samoja virheitä toisteta.

## 2.4 Kylät, (entis)kunnat, yhteistoiminta-alueet – mikä on paras kansalaisosallistumisen ja lähipalvelujen yksikkö?

KAMPA-hanketta toteutetaan hallinnollisesti yhteistoiminta-alueittain, mutta tarkoituksena on kehittää palveluja nimenomaan ns. lähipalvelujen tasolla. Onkin syytä pohtia hankkeen hyvin erilaisilla alueilla, mikä on kansalaisosallistumisen ja palvelujen kannalta paras toiminnan taso: kylä, (entis)kunta, yhteistoiminta-alueet?

Hankkeeseen palkattavien alueellisten kehittäjien jalkautuminen kuuntelemaan alueen kansalaisten ajatuksia ja samalla hankkeesta tiedottaminen on keskeinen ensimmäinen askel. Tässä vaiheessa kullakin alueella on syytä sopia siitä, minkä kokoisilla alueilla esimerkiksi kansalaiskokoustyyppisiä avoimia tilaisuuksia on syytä ja mahdollista järjestää. Kartoitusvaiheen ajalta saatu kokemustieto on, että yhteistoiminta-alueet ja jopa (entis)kunnat voivat olla liian suuri yksikkö kansalaisten osallistumiselle. Sen sijaan monet kansalaiset sanoivat, että nimenomaan kylätaso voisi olla se kehittämisen yksikkö, joka motivoi kansalaisia, kun on kyse lähipalveluista ja osallistumisesta. Kylien tasolla on myös jo perinteitä yhteistoiminnasta.

Mahdollista on myös toimintatapa, jossa ei tavoitella aluksi kaikkien kylien aktivoitumista. Sen sijaan voidaan pyytää, että kylät itse ilmoittautuvat mukaan ja mallien kehittäminen keskitetään niihin kyliin, jotka ovat itse aktiivisia. Tämän ratkaisun heikkoutena on, että kunnat joutuvat ylläpitämään osin päällekkäin vanhaa ja uutta järjestelmää. Kaikkien asukkaiden palvelujen saanti on turvattava ja toisaalta luotava yhdessä edelläkävijäkylien kanssa uusia malleja. Toimintatavan vahvuutena puolestaan on se, että itse kehittämistyö etenee ehkä tehokkaammin aktiivisten kylien toimiessa pilotteina.

## 2.5 Mistä ihmisiä mukaan?

Osallistavaa tutkimus- ja kehittämishanketta ja sen tuloksia ei synny, elleivät alueiden kansalaiset – kuntalaiset ja palvelujen käyttäjät – lähde siihen mukaan. Uudessa hankkeessa on oltava mahdollisuus sille, että aivan uudet ihmiset, jotka eivät ole koskaan ennen osallistuneet, uskaltavat mukaan "aina aktiivisten" lisäksi.

Paikallisyhdistysten ja kylien kautta voidaan mobilisoida osallistumista ja koota tietoa. Ylipäänsä on syytä aluksi kartoittaa, mitä toimijoita ja ryhmiä mahdollisesti on jo olemassa, joiden kautta ihmiset voivat myös tähän hankkeeseen osallistua. Hankkeen tarkoitus on vahvistaa jo olemassa olevia yhteisöllisiä rakenteita ja avata uusia osallistumiskanavia niille, jotka eivät vielä ole sellaista löytäneet.

Aikaisempien hankkeiden konkareiden ja eri hankkeissa mukana olleiden vetäjien ja aktivistien kuuleminen on jo alussa tärkeää. Samalla on pidettävä huoli siitä, että myös uusilla henkilöillä on tilaa tulla aktiivisiksi. Aivan erityisesti tärkeää on huolehtia, että sellaiset ryhmät, jotka yleensä ovat osallistuneet niukasti kansalaisfoorumien tapaisiin tilaisuuksiin, saisivat omat mahdollisuutensa tulla mukaan hankkeeseen. Tutkimukset osoittavat, että erityisen paljon sanottavaa palveluista on niillä, joiden ääni ei yleensä kuulu ja jotka ovat eri syistä huono-osaisia. Erityisiä tärkeitä osallistujaryhmiä ovat esimerkiksi:

- Lapset; heidän osallistamisellaan on suuri merkitys muillekin ja lasten osallistumiselle on kehitetty kiinnostavia menetelmiä (ks. esim. Nappu-hanke).

- Koululaiset; koululaisilta voidaan esimerkiksi koulun kautta kerätä ajatuksia alueensa palvelujen kehittämisestä ja ottaa koulut mukaan poikkihallinnolliseen yhteistoimintaan, kuten jo monin paikoin tehdäänkin.
- Nuoret; varsinkin 16–18-vuotiaat ovat avainasemassa, koska heidän suhteensa omaan asuinpaikkaan ja sitoutumisensa sen erilaisiin kiinnostaviin asioihin ovat herkässä vaiheessa. Toisaalta varsinkin ne nuoret, jotka eivät ole vielä löytäneet paikkaansa, voivat löytää sen hankkeen matalan kynnyksen tilaisuuksista ja työpaikoista. Esimerkiksi kouluissa ja nuorisotiloissa voidaan nuorille ja lapsille järjestää heidät tavoittavia keinoja osallistua hankkeen tavoitteiden tämentämiseen.
- Palvelujen käyttäjät, jotka ovat kohdanneet erityisiä haasteita elämässään; esimerkiksi maahanmuuttajat, työttömät, päihde- ja mielenterveysongelmaiset, vammaiset, teiniäidit ja yksinäiset vanhukset. He eivät aina halua toimia omana ryhmänään, mutta heidän osallistumismahdollisuuksiinsa yhteisiin asioihin on erityisesti kehitettävä heitä itseään kuunnellen. Kun kyse on palvelujen kehittämisestä, he muodostavat juuri sen keskeisen ryhmän, jonka kokemustietoa tarvitaan. Kokemukset aikaisemmista hankkeista kertovat, että näillä ihmisryhmillä on suunnattomasti annettavaa ja myös tarve yhteisölliseen toimintaan, mutta heitä ei yleensä tavoiteta. On luotava mutkattomat ja samalla luottamukselliset ja kunnioittavat yhteistyösuhteet. Toisaalta heillä voi olla myös runsaasti epävirallisia verkostoja, joiden kautta saadaan mukaan uusia ihmisiä. Yhteyksiä voidaan luoda heille suunnattujen palvelujen tai heitä edustavien järjestöjen kautta. On todennäköistä, että juuri näiden palvelujen käyttäjäryhmien kautta voidaan saada sellaista tärkeää kokemustietoa palvelujen toimivuudesta, jota muuten ei voida saada.

Tutkimukset suorasta demokratiasta korostavat toisaalta myös sitä, että on tärkeää pitää alusta alkaen yllä yhteyttä edustuksellisen demokratian päätöksentekoon. Koska kansalaisfoorumeilla on ainakin toistaiseksi vain neuvoa-antava toimintavalta, kunnan päätöksentekuelimet, johtavat virkamiehet ja päättä-

jät on saatava alusta alkaen yhteisen hankkeen taakse ja sitoutumaan kansalaisaloitteiden edistämiseen.

## 2.6 Yhteisen neuvonpidon menetelmiä

Osallistavassa toimintatutkimuksessa on siis tärkeä päästä alusta alkaen sopimaan yhteisistä tavoitteista ja kehittämiskohteista osallistujien kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa yleensä hyvin johdonmukaista ruohonjuuritason tiedotusta, mieluiten itse osallistujaryhmien ja heidän verkostojensa toimesta, sekä yhteisten tilaisuuksien järjestämisestä. Kokoontumiset voivat olla luonteeltaan esimerkiksi kansalaisfoorumeita, kyläkokouksia, tupailtoja – olennaista on, että kynns on tarpeeksi matala ja että kansalaiset osallistuvat niihin ja kokevat tilaisuudet omakseen.

### *Moderaatio-menetelmä – asioiden kokoaminen korteilla näkyviin*

Keskustelujen etenemisessä ei kylätasolla yleensä ole suuria ongelmia. Toisenlaisia menetelmiä tarvitaan tätä laajemmissa tilaisuuksissa ja tilanteissa, joissa halutaan avata keskustelua hieman uudella tavalla, saada uusien osallistujien näkemykset mukaan sekä koota tietoa järjestelmällisesti niin, että itse tiedonkeruu on kaikkien nähtävillä. Tällöin voidaan soveltaa esimerkiksi ns. moderaatio (keskustelun ohjaus) -menetelmää, jossa käytetään apuna kortteja, ja jossa tärkeä asia visualisoidaan esimerkiksi seinätalulle. Moderaatio-menetelmä on saanut alkunsa nimittäin yhteisöllisissä ruohonjuuritason muutosprosesseissa. Menetelmällä halutaan varmistaa kaikkien osallistujien käsitysten tasapuolinen huomioiminen ja yhteisten tavoitteiden kirkastuminen.

Tarvikkeet: erivärisiä postikortin kokoisia pahvilappuja, paksuja tusseja, huopa- tai fläppitaulu tai seinälle kiinnitetty iso paperi korttien kiinnittämistä varten sekä teippiä, sinitarraa tai nuppineuloja kiinnittämiseen.

Moderaatio-menetelmää voi hyödyntää esimerkiksi kerättyä tietoa palvelujen nykytilasta ja kehittämistarpeista. Tiedonkeruu-prosessi menetelmää hyödyntäen etenee seuraavasti:

- Osallistajat kirjoittavat aiheita – esimerkiksi tarpeita, kritiikkiä, kiitosta, huomioitavaa – korteille niin, että yhdellä kortilla on vain yksi asia maksimissaan kahdelle riville kirjoitettuna, isoin selkein kirjaimin, lyhyesti, usein yksi sana riittää.
- Moderaattori kokoaa kortit, lukee ne ääneen ja kiinnittää seinälle näkyville. Jos joku on eri mieltä tai haluaa kommentoida aihetta, ko. korttiin kiinnitetään esimerkiksi tarra sen merkiksi, että siihen palataan vielä.
- Kortteja tarkastellaan yhdessä, keskustellaan erityisesti ”merkityistä” korteista.
- Kortteja voidaan lisätä, jos keskustelussa tulee esiin uusia asioita.
- Kortteja voidaan ryhmitellä aihepiireittäin niin, että syntyy käsitys niistä asiakokonaisuuksista, joihin kehittämistyössä on tarvetta paneutua.
- Aiheiden kokoamisen ja ryhmittelyn jälkeen voidaan keskustella esimerkiksi eri aihepiirien tärkeysjärjestyksestä, ajoituksesta hankkeessa, ja siitä, kenen tehtäviin aihe kuuluu.
- Aihealueiden työstämistä voidaan jatkaa uusilla korttikierroksilla kokoamalla niitä koskevia ehdotuksia, ideoita ja työryhmiä.
- Kortit voivat jäädä näkyville tai säilytettäväksi kokoontumistilaan niin, että niistä muodostuu kehittämisprosessin seurannan väline, johon voidaan tarvittaessa palata.
- Moderaatio-menetelmällä voidaan suorittaa myös eri vaiheiden arviointia, palautekeskustelua, tai niillä voidaan esittää jonkin vaiheen, esimerkiksi kyselyn tuloksia.
- Moderaatio-menetelmä on kehittämistyön väline, ei itsetarkoitus.

Seuraavassa on koottu alhaalta lähtevän kunnallisen suunnittelun askeleista ideoita, jotka voivat olla suuntaa-antavia myös kunta/kylätason hyvinvointisuunnitelmille (Kardorff 2009):

## *Suunnitteluverstas*

- Lähtökohtatilanteessa kootaan avoimessa tilaisuudessa osallistujilta näkyville aiheita, johon kehittämishankkeessa halutaan puuttua.
- Ensimmäisen kokoontumisen tuloksena olisi hyvä saada sovittua yhteisistä tavoitteista, jotka kirjataan näkyville ja joista tiedotetaan alueella perusteellisesti.
- Aiheet voidaan ryhmitellä aihepiirien mukaan, mutta yhtään ideaa ei karsita tässä vaiheessa pois.
- Jos esiin tulee paljon asioita, on ne yhdessä asetettava kiireys- ja tärkeysjärjestykseen.
- Eri kehittämistehtäviin voidaan perustaa myös 3–4 hengen iskuryhmiä mieluiten niin, että eri ikäryhmät, kunnanosat/kylien eri perukat, molemmat sukupuolet tulevat edustetuiksi. Tärkeää on myös sekoitus jo kokeneista ja täysin uusista toimijoista. Erityisesti ne, jotka eivät yleensä ole näissä mukana (nuoret), on syytä saada mukaan. Myös erilaista osaamista ja erityistaitoja kannattaa jakaa tasaisesti eri ryhmiin.
- Tulosten ja prosessin vaiheiden dokumentointi valokuvin, raportein, sosiaalisen median kautta jne.
- Jatkuva neuvottelu realististen ja vähemmän realististen kehittämiskohteiden välillä on tärkeää: mihin voidaan puuttua hankkeella, mihin ei (rakenteelliset, lainsäädännölliset rajat), mitä ideoita jätetään muhimaan ja etsitään niille muita toteuttamisyhteyksiä.
- Kansalaisille ja palvelunkäyttäjille on annettava joustava ja helposti lähestyttävä mahdollisuus ilmoittautua mukaan esimerkiksi joihinkin yksittäisiin toimintoihin ja työryhmiin. Vapaaehtois- ja kansalaistoiminnan suurin este potentiaalisille osallistujille on tutkimusten mukaan se, että kukaan ei ole koskaan pyytänyt henkilökohtaisesti mukaan johonkin konkreettiseen tehtävään.
- Sen selvittäminen, mitä tukea odotetaan hankkeelta ja mitä keinoja on mahdollisen rahoitustarpeen tyydyttämiseksi.

## *Tulevaisuusverstas -tyyppinen aivoriihiyöskentely*

Avoin kaikille kiinnostuneille ja lisäksi mukaan kutsutaan "pakolliset osallistujat" eli tavoitteena on tavallisten kansalaisten ja palvelunkäyttäjien sekä virallisen tahon ja poliitikkojen yhteinen työskentely

- Seinällä eri aiheisiin liittyen useita fläppitauluja tai paperiarokkeja, joihin ihmiset kulkevat kirjoittamassa omia ajatuksiaan
- Aiheiden yhteinen työstäminen keskustelemalla
- Työryhmien tai niiden kokoajien sopiminen
- Sopiminen seuraavasta askeleesta, tilaisuudesta, tavoitteista.

## *"Suunnittelusolut"*

Kehittämisprosessin "asiantuntijaryhmäksi" valikoidaan ja kutsutaan satunnaisotannon tapaisesti yksi kunkin väestöryhmän (ikäryhmät, kunnanosat, palvelunkäyttäjiryhmät jne.) edustaja mukaan tasavertaiseen suunnittelutyöryhmään, eräänlaiseen fokusryhmään, joka toimii hankkeen arvioijana jopa usean vuoden ajan.

## *Kansalaislausunto*

Kansalaisilta ja palvelujenkäyttäjiltä pyydetään kohdistetusti lausuntoja heitä koskevissa asioissa. On oletettavaa, että tätä kautta saadaan sellaista tärkeää tietoa, jota ei välily edustuksellisen demokratian kautta.

## *Muita menetelmiä:*

- Avoimet tilaisuudet alueilla ja keskustelufoorumit Internetissä
- Ideakilpailut ja ideoita koskevat kansalaisten pystyttämät näyttelyt esimerkiksi miten hoidetaan vanhusten lähipalvelut meidän kunnassa?
- Sisäinen ja ulkoinen arviointi osallistavilla menetelmillä esimerkiksi tilaisuuksista, kylistä, palveluista, alueista (esim. korteilla, hymiö- tai väritarroilla tilaisuuden ulko-ovella, Internetin kautta)

- Tarinakahvilat: tupailtatyypiset, tiettyyn yhteiseen aiheeseen keskittyvät vapaamuotoiset kokoontumiset, jossa osallistuvat voivat kertoa aiheeseen liittyviä tarinoita, esitellä valokuvia, videoita, esineitä (esim. yhteisöllisten toimintojen tai palvelujen historia) tai esimerkiksi nuoret voivat tuottaa tarinatupaan "tulevaisuuden tarinoita" erilaisilla luovilla tavoilla
- Henkilökohtainen plussa hankkeesta/osallistumisesta itselle
- Mitä yhteisö/kylä/työpaikka on hankkeesta hyötynyt?
- Miten itse aihe (esimerkiksi lähipalvelut) on hyötynyt osallistavasta toimintatavasta?

### *Systemaattinen palautteen kerääminen*

Edellä esitellyille toimintamenetelmille on yhteistä vuorovaikutuksellisuus, keskusteleva, arjenläheinen ja ihmisten omista kokemuksista lähtevä toiminta-ajatus. Silti on tärkeää tiedontuotannon ja koko kehittämistyön kannalta, että toimintaa arvioidaan jatkuvasti ja siitä kootaan palautetta eri tavoin. Palautetta ja arviointia on hyvä koota joka tilaisuudesta tai muutoin säännöllisesti esimerkiksi seuraavista asioista:

- Mihin odotuksiin vastattiin?
- Minkä odotusten suhteen petyttiin?

- Mistä pidetty eniten?
- Mitä kaivattu eniten?
- Mikä häiritsi eniten?
- Mitä olisin toivonut?
- Mitä muuttaisin jatkossa?

Kansalaisosallistumisen idean mukaan on tärkeää, että kansalaiset voivat itse olla myös analysoimassa palautekyselyjen tuloksia. Tuloksista on myös aina annettava tietoa osallistujille ja tuloksia on hyödynnettävä työskentelyn jatkuessa. Palautteen ja arvion sisältö tulisi olla esillä ja lähtökohtana aina uudelle vaiheelle.

# Lähteet

Anttonen, Anneli & Jorma Sipilä (2000). Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Vastapaino, Tampere.

Airaksinen Jenni, Helena Tolkki & Toni K. Laine (2011). Paras palvelutuotanto – peruskunnasta peruskallioon? Kalliolainen tilaaja-tuottaja-sovellus ja kunnan ohjaustunne: Peruspalvelukuntayhtymä Kallion toimintamallin arviointi. Tampereen yliopisto. Suomen Kuntaliitto Acta nro 223. Helsinki.

Branfield, Fran & Peter Beresford, with contributions from others (2006). Making User Involvement Work: Supporting Service User Networking and Knowledge. Joseph Rowntree Foundation, York. <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/socialcare/1966.asp> (15.6.2008)

Club of Rome (2006). Renewed EU Sustainable Development Strategy. [http://www.clubofrome.at/events/2006/brussels/files/sd\\_strategy\\_2006.pdf](http://www.clubofrome.at/events/2006/brussels/files/sd_strategy_2006.pdf) (23.3.2010)

Cornwall, Andrea & John Gaventa (2001). From Users and Choosers to Makes and Shapers: Respositioning Participation in Social Policy. IDS Working paper 127, Institute of Development Studies, Brighton. <http://www.ids.ac.uk/download.cfm?file=wp127.pdf>. (24.2.2011)

Haukkala, Teresa (toim.) (2011). Monipaikkaisuus – ilmiö ja tulevaisuus. Sitran selvityksiä 54, Helsinki.

Kananoja, Aulikki, Vuokko Niiranen & Harri Jokiranta (2008). Kunnallinen sosiaalipolitiikka: osallisuutta ja yhteistä vastuuta. PS-kustannus, Jyväskylä.

Kardorff, Ernst von (2009). Evaluation im Kontext kommunaler Planung – auf dem Weg zu beteiligungsorientierter Gestaltung. Vortrag im Rahmen der Tagung Enabling Community, 18–19. Mai 2009. Hamburg.

Karvonen, Sakari & Timo Kauppinen (2008). Hyvinvoinnin vajeet maalla, kaupungeissa ja kaupunkikeskuksissa. Teoksessa: Moisio, Pasi, Sakari Karvonen, Jussi Simpura & Matti Heikkilä (toim.): Suomalaisten hyvinvointi, 276–292. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Helsinki.

Katajamäki, Hannu (2007). The Framework for Rural Policy in Finland. Teoksessa Copus, Andrew (ed.), In Continuity or Transformation? Perspectives on Rural Development in the Nordic Countries, 78 – 89. Nordregio Report 2007:4.

Kattilakoski, Mari (2011) Maaseudun uudet toimijat. Tutkimus paluu- ja tulomuuttajien toimijuudesta maa-seutuyhteisöissä ja kehittämisverkostoissa Keski-Pohjanmaalla. Siirtolaisinstituutti Tutkimuksia A 37. Turku.

Kauer, Thomas (2006). Vom Klienten zum Bürger. Ein Unterstützungsmodellansatz der Sozialen Arbeit und der Gemeinwesenökonomie für benachteiligte ostdeutsche Stadtteile. Diss. Kleine Verlag, Bielefeld.

Keskipohtanmaa 27.8.2011. Kallio uudistuu keskustellen. Palvelut rakennetaan kokemustiedolle.

Kindon, Sara, Rachel Pain & Mike Kesby (eds.) (2007a). Participatory Action Research Approaches and Methods: Connecting People, participation and place. Routledge, New York.

Kindon, Sara, Rachel Pain & Mike Kesby (eds.) (2007b). Participatory Action Research: Origins, approaches and methods. Teoksessa Kindon, Sara, Rachel Pain & Mike Kesby (ed.), Participatory Action Research Approaches and Methods: Connecting People, participation and place, 9–18. Routledge, New York.

Kuntaliitto (2009) Uudistuvat lähipalvelut - Kuntalaisen paras (2009). Suomen Kuntaliitto, Helsinki. [shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/...pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/...pdf) (13.3.2011)

Kurkinen, Jorma (2004). Raahen seudun hyvinvointi. Kansalaisten kokemuksia hyvinvoinnista ja palveluista. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Oulu. [http://www.sosiaalikalleg.fi/julkaisut/julkaisusarja/Julkaisu\\_11.pdf](http://www.sosiaalikalleg.fi/julkaisut/julkaisusarja/Julkaisu_11.pdf) (28.9.2011)

Kuula, Arja (2006). Toimintatutkimus. Luku 5.4. kokonaisuudesta Anita Saaranen-Kauppinen & Anna Puusniekka. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere : Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. (16.6.2011.)

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007). <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070169> (13.3.2011)

Leinamo, Kari (2011). Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001 - 2009 toteutettujen maaseutu - kaupunki -kuntaliitosten tarkastelua. Vaasan yliopisto, Levon instituutti.

Maaseudun Tulevaisuus 11.5.2011. Kakkosasunnot yleistyvät harvaan asutuilla alueilla.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2007). Asuinmaaseutu 2007–2010. Maaseutuasumisen kehittämisohjelma. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/2007, Vammala.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2009). Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2009–2013. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 5/2009, Vammala.

Malinen, Pentti, Reijo Keränen & Heikki Keränen (2004). Rural Area Typology in Finland – a Tool for Rural Policy. University of Oulu, Research Institute of Northern Finland. Research Reports 123. Oulun yliopisto, Oulu.

Manthorpe, Jill & Lynne Livsey (2009). European challenges in delivering social services in rural regions: a scoping review. *European Journal of Social Work* 12:1, 5–24.

Matthies, Aila-Leena & Kati Närhi (2001). What is the ecological (self-)consciousness of social work? Perspectives on the relationship between social work and ecology. Teoksessa Matthies, Aila-Leena, Kati Närhi & Dave Ward (eds.) *The Eco-social Approach in Social Work*. SoPhi, Jyväskylä. 16 - 53

Matthies, Aila-Leena, Mari Kattilakoski, Mari & Niina Rantamäki (2011a). Kansalaisosallistuminen maaseudun hyvinvointipalveluissa. *Maaseudun Uusi Aika* 19:2, 5–19.

Matthies, Aila-Leena, Mari Kattilakoski & Niina Rantamäki (2011b). Citizens' Participation and community orientation – indicators of social sustainability in rural welfare services. *Nordic Social Work Research* 1:2, 125–139.

Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2005). Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus, Jyväskylä.

Nieminen, Kalle (2000). Kylien hanketoiminta Kainuussa. Teoksessa Hyyryläinen, Torsti & Pertti Rannikko (toim.), Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä, 120–142. Osuuskunta Vastapaino, Tampere.

OECD (2008). OECD Rural Policy Reviews: Finland. Pariisi.

Oikeusministeriö (2007). Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:20.

Olin, Robert & Marianne Pekola-Sjöblom & Stefan Sjöblom (2004). Asiakkaat arvioitsijoina. Asiakkaiden tyytyväisyys kunnallisiin palveluihin vuonna 2003. Acta / Suomen kuntaliitto. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 51. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010). Osaava ja luova Suomi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskauppa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:15.

Pestoff, Victor (2007). A Democratic Architecture for the Welfare State. Promoting citizen participation, the third sector and co-production. Routledge, London & New York.

Pohjois-Suomen aluejohtoryhmän kokous 18.6.2010. Muistio 5/2010. <http://www.ouka.fi/kaste/pdf/Muistio20100618.pdf> (15.8.2011)

Ponnikas, Jouni, Sirpa Korhonen, Hanna-Mari Kuhmonen, Kari Leinamo, Niklas Lundström, Antti, Rehunen & Heli Siirilä (2011). Maaseutukatsaus 2011. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 3/2011, Tampere.

Raunio, Kyösti (2008). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä. Katsaus peruskäsitteisiin, palvelujen toteuttamiseen ja palvelujen käyttäjän asemaan. Luentomoniste, Tampereen yliopisto. <http://www.uta.fi/laitokset/sostyo/hlokunta/raunio/luento.pdf> (16.6.2011)

Reason, Peter & Hilary Bradbury (eds.) (2008). The Sage handbook of Action Research: participative inquiry and practice. SAGE Publications. Thousand Oaks, CA.

Roth, Roland (2011). Die Blockade zwischen Staat und Bürgern – Demokratie im Wandel. Deutschlandfunk. Hintergrund 01.01.2011. Radioesitelmä ladattavissa: [www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/1349042/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/1349042/) (28.9.2011)

Ruotanen, Lauri (2008). Sosiaalityön osallisuus elämändraamassa maaseudulla. Etnografinen tutkimus maaseudun sosiaalityön erityispiirteistä. Sosiaalityön pro gradu –tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius.

Saari, Erkki (2009). Työttömien syrjäytymistä ehkäisevien hyvinvointi-interventioiden kontestuaaliset edellytykset. Diss. Lapin Yliopistokustannus, Rovaniemi.

Salmi, Anita (2003). Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä. Acta Wasaensia, No 118. Aluetiede 8. Vaasan yliopisto.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2006). Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestävää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 11.5.2007. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen – vahvuus uusiin palvelurakenteisiin. [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=41254&name=DLFE-4608.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=41254&name=DLFE-4608.pdf) (12.3.2011)

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009). Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma Kaste 2008 – 2011. Hankeavustusopas. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:23. [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=39503&name=DLFE-8914.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-8914.pdf) (16.4.2011)

Tilastokeskus (2011). Kuntien avainluvut. <http://www.tilastokeskus.fi/tup/kunnat/> (20.4.2011)

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010). Terve ja hyvinvoiva Suomi. Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskat-  
saus 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:23

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (15.3.2011)

Susiluoma, Heikki (2001). Maaseudun kehittäminen osallistuvan toimintatutkimuksen näkökulmasta. Ekolo-  
ginen visio 2011. Chydenius-Instituutin tutkimuksia 4/2001 Chydenius Institutets undersökningar. Jyväskylän  
yliopisto, Chydenius-Instituutti, Kokkola. [http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/mat/maant/vk/susiluoma/maaseudu.  
pdf](http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/mat/maant/vk/susiluoma/maaseudu.pdf) (15.6.2011)

Tykkyläinen, Salla (2008). Deliberatiivinen demokratia: Jürgen Habermas. Kansalaisyhteiskunnan tutkimuspor-  
taalin Kansin sanahakemisto. [http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/deliberatiivinen-demokratia-jurgen-  
habermas](http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/deliberatiivinen-demokratia-jurgen-habermas) (4.7.2010)

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009). Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittäminen. Työ- ja elinkein-  
oministeriö, Hyvinvointihanke HYVÄ.

Valtiovarainministeriö (2010): Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana – hallintopolitiikan suunta-  
viivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2010.

Winter, Richard & Carol Munn-Giddings (2001). A Handbook for Action Research in Health and Social Care. Routledge, London and New York.

Zitting, Joakim & Katja Ilmarinen (2010). Missä on lähipalvelu? Lähipalvelukäsitteen määrittely ja käyttö  
julkisissa asiakirjoissa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 43/2010. Helsinki.

Äänestysaktiivisuus 2008. <http://192.49.229.35/K2008/s/aanaktiivisuus/aanestys1.htm>. (24.11.2010)

## Viimeisimmät julkaisut

- 3/2010 Luovien vastakohtaisuuksien maaseutu  
- Maaseudun kulttuuriohjelma 2010–2014
- 4/2010 Maaseutumaisen kulttuuritapahtuman  
olemus, kehitys ja menestys
- 1/2011 De kreativa kontrasternas landsbygd  
- Kulturprogrammet för landsbygden  
2010–2014
- 2/2011 Countryside of Creative Contrasts  
- Cultural programme for rural areas  
2010–2014
- 3/2011 Maaseutukatsaus 2011
- 4/2011 Maaseutu ja kansainvälinen yhteistyö
- 5/2011 Policy Strategy for International Cooperation  
of the Rural Policy Committee (YTR)  
2010–2013
- 6/2011 Maaseudun harvuus ja väljyys
- 7/2011 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän  
vuosikertomus 2010

Onko vallitseville sosiaali- ja terveyspalvelujen kehityssuunnille – palvelujen kilpailuttaminen, purkaminen ja keskittäminen – olemassa vaihtoehtoa? Voisiko suomalainen maaseutu toimia pilottialueena uudelle eurooppalaiselle ajattelulle, jossa palveluja kehitetäänkin alhaalta käsin, yhdessä kansalaisten kanssa ja heidän yhteisöllisiä rakenteitaan tukien?

Tässä tutkimuksessa pureudutaan hyvinvointipalvelujen, kansalaisosallistumisen ja maaseudun kehittämisen leikkauspisteeseen. Lähtökohtana on maaseudun asukkailla esitetty kysymys siitä, millaisia kehittämistarpeita he näkevät nykyisessä tilanteessa ja miten näihin voitaisiin kansalaisosallistumisen pohjalta vastata. Kahdeksalla eri alueella toteutetussa tutkimuksessa nousi esiin runsas määrä kiinnostavia ja innovatiivisia kehittämisideoita, jotka voidaan kiteyttää kolmeen eri ulottuvuuteen:

- palvelujen hallinnan demokratisoimiseen ja läpinäkyvyyteen,
- asiakaslähtöiseen ja kansalaisosallistumista tukevaan ajatteluun koko palvelujärjestelmässä yksittäisestä asiakastilanteesta lähtien sekä
- konkreettiseen palvelutuotantoon, johon kansalaiset osallistuvat vastaten siitä itse osittain tai kokonaan.

Tutkimus on toteutettu Jyväskylän yliopistossa, Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksessa. YTT Aila-Leena Matthies toimii yliopistokeskuksessa sosiaalityön professorina ja YTM Niina Rantamäki projektitutkijana. YTL ja erikoistutkija Mari Kattilakoski toimii Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän Hyvinvointipalvelut -teemaryhmän tehtävissä.

**MAASEUTUPOLITIIKAN  
YHTEISTYÖRYHMÄ**  
[www.maaseutupolitiikka.fi](http://www.maaseutupolitiikka.fi)

