

Yhteistyön käänöpuoli – kun itseorganisoituminen epäonnistuu ja ilmaantuminen yllättää

Harri Jalonen, Juha Lindell, Alisa Puustinen & Harri Raisio

ABSTRACT

The hidden side of co-operation: When self-organisation fails and emergence overtakes

As a practice, co-operation is seen in an affirmative light. It is identified with the progress and improvement of the state of affairs without much questioning. Apart from the potential benefits of co-operation this paper claims that with co-operation comes something unintended and unexpected that should be examined closely. Like Janus, co-operation has two faces. In addition to improving the means of providing public services, co-operation introduces new political, ethical, economic, and cultural dilemmas.

Using the complexity lens, this exploratory paper focuses on dilemmas introduced by the “bottom-up organising” of co-operation – particularly on self-organisation processes, which produce emergent patterns that no-one chooses or wants. The objective of the paper is to theoretically explore the meaning of self-organisation and emergence in complex co-operation settings and to seek potential new theoretical frames to address the phenomenon.

JOHDANTO

Julkisten palvelujen tuottaminen riippuu yhä enemmän julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisestä *yhteistyöstä* (co-operation). Tutkimuskirjallisuudessa yhteistyötä kuvataan erilaisin käsittein, kuten yhteistuotanto (co-production), yhteisjohtaminen (co-management) ja yhteishallinta (co-governance). Yhteistyön käsite liittyy läheisesti esimerkiksi 'Governance' (Peters & Pierre 1998), 'New Public Service' (Denhardt & Denhardt 2007), 'Public-private partnership' (Kernaghan 1993) ja 'Public-Private-People Partnership' (Majamaa 2008) -hallintamalleihin. Yhteistyön yleisinä motiiveina julkis-yksityistä yhteistyötä käsittelevässä kirjallisuudessa mainitaan tyypillisesti yhteiset tavoitteet, ongelmat ja menettelytavat (Hill 2001; Koivisto 2005). Yhteistyötä kuvaavien käsitteiden välillä on painotuseroja, mutta tämän artikkelin näkökulmasta olennaista on, että niissä kaikissa on kysymys palvelutuotannon joustavuudesta ja päätöksenteon legitimitetistä. Yhteistyöhön luotetaan, kun tavoitteena on palvelutuotannon tuottavuuden parantaminen, demografisiin muutoksiin reagointi tai kansalaisten valinnanmahdollisuuksien lisääminen. Yhteistyön taustalla on käsitys eri toimijoiden toisiaan täydentävistä ja korvaavista voimavaroista. Siinä missä julkisen sektorin tehtävänä pidetään palvelujen saatavuuden ja tasavertaisuuden varmistamista,

nähdään markkinaehtoisesti toimivan yksityisen sektorin toimijoiden tehtäväksi palvelutuotannon tehokkuuden edistäminen. Kolmannen sektorin tehtävänä on palvelujen täydentäminen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen.

Yhteistyö voidaan ymmärtää toiminnaksi, joka saa muotonsa ylhäältä alaspäin (top-down) tapahtuvan ohjauksen ja alhaalta ylöspäin (bottom-up) syntyvän organisoinnin yhteisvai- kutuksesta. Kysymys on kompleksisesta kokonaisuudesta, jossa toimijoiden välisistä riippu- vuussuhteista syntyy kehitystä, jota ei aina voida jäännöksettömästi palauttaa yksittäisten toimi- joiden tekemisiin (tai tekemättä jättämisiin). Joustavuutensa, oletettujen tuottavuushyötyjen sekä kansalaisten aktiivisuutta edistävien omi- naisuuksien ohella yhteistyöhön näyttääkin liittyvän piirteitä, jotka vaativat tarkempaa ana- lysointia. Ehkä yhteistyö edustaa januskasvoista kehitystä, jossa palvelujen tuottavuus- ja asia- kaslähtöisyysvaateisiin vastaaminen synnyttää uudenlaisia ja ennalta arvaamattomia poliittisia, eettisiä, taloudellisia, kulttuurisia ja johtamiseen liittyviä haasteita?

ARTIKKELIN TAVOITE JA TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Yhteistyöhön perustuvat ratkaisut on nähty lukuisissa tutkimuksissa yhtenä varteenotet- tavimmista tavoista uudistaa julkisia palveluja (Brudney & England 1983; Ostrom 1996; Pestoff 2006; Bovaird 2007). Erityisesti hyvinvointi- palveluissa yhteistyöhön on liitetty odotuksia laadukkaammista ja asiakaslähtöisimmistä pal- veluista sekä palvelutuotannon kustannuste- hokkuudesta. Suosion taustalla voidaan nähdä länsimaisten hyvinvointivaltioiden huoli palve- lujen rahoituspohjan kestävydestä. Myös pal- velujärjestelmän legitimitetin näkökulmasta yhteistyötä voidaan pitää perusteltuna, sillä se antaa kansalaisille 'äänen' palvelujen kehittämi- sessä ja edistää aktiivisen kansalaisyhteiskunnan rakentumista (Cassia & Magno 2009).

Sen lisäksi, että erilaisten toimijoiden yh- teistyö synnyttää nykyaikaisessa palvelutuotan- nossa vaadittavaa joustavuutta, yhteistyöhön sisältyy myös epäonnistumisen mahdollisuus. Joustavuuden ohella yhteistyöhön perustuvat toimintamallit voivat olla myös haavoittuvia. Yksittäiset onnistumiset eivät aina muutu jär-

jestelmätason tuottavuudeksi, eivätkä yksittäiset asiakaskohtaamiset tee koko palvelujärjestel- mää asiakaslähtöistä.

Tässä artikkelissa painopiste on niissä yh- teistyön haasteissa, joita liittyy alhaalta ylös- päin syntyviin organisoinnin prosesseihin. Yhteistyön haasteita tarkastellaan niin sano- tun *kompleksisuuslinssin* (complexity lens) läpi. Lähtökohtana on ajatus siitä, että eri toimijoi- den vuorovaikutus voi aikaansaada kehitystä, jota on vaikea ennakoita. Kompleksisuusteoree- ttisessa kirjallisuudessa edellä mainittua on ta- panaa kuvata *itseorganisoinnin* (self organiza- tion) ja *ilmaantumisen* (emergence) käsitteiden avulla. Itseorganisointi ja ilmaantuminen ovat myös yhteistyöhön olennaisesti kuuluvia il- miöitä, jotka mahdollistavat – sekä hyvässä että pahassa – kehityksen, jossa asioita vain tapahtuu ilman näkyvää syytä. Tässä tutkimuksessa rajau- dutaan *yhteistyön kääntöpuoleen* – ongelmiin, joissa itseorganisointi ja ilmaantuminen johtavat epätoivottuun kehitykseen. Tavoitteena on ymmärtää, miten itseorganisointi ja il- maantuminen näkyvät yhteistyössä sekä miten itseorganisointi ja ilmaantuminen voivat johtaa kielteiseen lopputulokseen ja yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden intentioista riip- pumattomaan kehitykseen.

Artikkelin kontribuutiona on kompleksi- suusteoreettiseen tulkintaan perustuva näkemys yhteistyön kääntöpuolesta. Artikkelit täydentää kompleksisuusajattelua analysoimalla itseor- ganisoinnin ja emergenssin kielteisiä seur- auksia. Artikkelit korjaa kompleksisuusajattelua hyödyntävässä tutkimuksessa olevaa vinoumaa, jossa itseorganisointi ja ilmaantuminen nähdään pääsääntöisesti hyödyllisinä ilmiöi-inä (Stewart & Ayres 2001; Teisman ym. 2009; Morcöl 2010). Julkisten palvelujen osalta artik- kelissa tuotetaan uutta tietoa niistä tekijöistä, jotka voivat johtaa ei-toivottuihin ja ei-haluttui- hin seurauksiin.

TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Artikkelin tutkimusotetta voidaan luonnehtia laadulliseksi ja uusia näkökulmia avaavaksi, sil- lä tavoitteena on kuvata, analysoida ja ymmär- tää julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistoimintajärjestelyihin liittyviä ongelmia. Artikkelia varten ei ole erikseen kerätty empii-

ristä aineistoa, vaan aineistona on käytetty tutkijoiden muissa tutkimushankkeissa¹ keräämää materiaalia. Sekundääriaineisto koostuu hyvinvointipalvelujen kanssa tekemisessä olevien julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatioiden edustajien yksilö- ja ryhmähaastatteluista sekä tutkimushankkeissa hyödynnetyistä dokumenteista. Eskolaa ja Suorantaa (1998) mukaillen sekundääriaineistoa hyödynnetään artikkelissa ”idealähteenä ja pohdinnan katalysaattorina”.

Menetelmällisesti artikkeli noudattelee Yinin (2003) *mallin ja empiiristen havaintojen yhteensovittamisen*-menetelmää (pattern matching). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että artikkelin teoreettisessa osassa muodostetaan kohdeilmiötä koskeva tulkintakehys relevanttien kompleksisuuskäsitteiden ja -teorioiden perusteella. Painopiste on itseorganisoitumisen ja emergenssin käsitteissä. Empiirisessä osassa viitekehysten oikeellisuutta arvioidaan sekundääriaineiston valossa.

Mallin ja empiiristen havaintojen yhteensovittaminen toteutettiin kolmessa vaiheessa. Analyysin ensimmäinen vaihe koostui sekundääriaineiston alustavasta ryhmittelystä. Tutkimushankkeissa syntyneestä aineistosta etsittiin ilmiöitä ja teemoja, jotka näyttivät tutkijoiden esiympäristön ja tutkimustehtävän kannalta relevanteilta. Käytännössä vaihe piti sisällään litteroitujen haastatteluaineistojen, dokumenttien ja muistiinpanojen läpikäymistä. Toisessa vaiheessa eri aineistojen havaintoja pelkistettiin ja yhdistettiin yläluokkiin. Vaiheen tavoitteena oli muodostaa näkemys siitä, miten itseorganisoituminen ja emergenssi ”näkyvät” eri aineistoissa. Tätä varten aineistosta etsittiin teoreettisia käsitteitä mahdollisimman hyvin ilmentäviä kuvauksia. Kolmannessa vaiheessa tapauskuvaukset koottiin lyhyiksi tarinoiksi, joissa itseorganisoitumisen ja emergenssin käänköpuolta havainnollistettiin liittämällä kirjallisuuden pohjalta luotu teoreettinen malli useammasta tutkimushankkeesta koottuun empiiriseen aineistoon.

YHTEISTYÖ KOMPLEKSISENA TOIMINTANA

Yhteistyö ymmärretään artikkelissa laajasti toimintamuodoksi, jossa julkisten palvelujen tuottaminen, tarjoaminen ja kuluttaminen tapahtu-

vat julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoista sekä kansalaisista muodostuvassa kokonaisuudessa. Perustelemme yhteistyön laajaa tulkintaa ennen kaikkea tutkimustehtävälämme: uskomme, että ”yhteistyön käänköpuolen ymmärtäminen” vaatii julkisen sektorin ja kansalaistoiminnan tarkastelun ohella julkisen sektorin sisäisen sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisten suhteiden huomiointia. Yhteistyön laaja tulkinta mahdollistaa sen, että yhteistyö voidaan nähdä kompleksisena yhteistyöverkostona, jonka toimintaa ei voida ymmärtää tarkastelemalla pelkästään yksittäisten toimijoiden valintoja vaan *olennaisempaa on keskittyä yksittäisten toimijoiden välisistä vuorovaikutussuhteista syntyvään kehitykseen*. Koska kysymys on toimijoiden välisten vuorovaikutussuhteiden piilevästä dynamiikasta (joka sisältää samanaikaisesti mahdollisuuden sekä onnistumiseen että epäonnistumiseen), uskomme, että kompleksisuusajattelu tarjoaa käyttökelpoisen käsitteistön ja kielen, jonka avulla voidaan tunnistaa ja ymmärtää yhteistyön problematiikkaa.

Kompleksisuusajattelulla tarkoitamme monitieteellistä lähestymistapaa, jossa korostetaan yksinkertaisten syy-seuraussuhteiden, lineaarisen kehityskäsityksen sekä asioiden hallittavuuden ja ennustettavuuden sijaan kokonaisvaltaista, holistista ajattelua (Jalonen 2007). On syytä huomioida, että kompleksisuus ei perustu yhtenäiseen teoreettiseen kokonaisuuteen, vaan se sisältää useita erilaisia teoreettisia suuntauksia (Mitleton-Kelly 2003). Laajan teoriapohjan johdosta kompleksisuustieteet ovat jakautuneet kolmeen eri koulukuntaan. Reduktionistinen kompleksisuustiede olettaa, että on mahdollista luoda niin sanottu ”kaiken teoria” (Richardson 2008.) Ajattelu edustaa kovaa kompleksisuustiedettä, joka uskoo mallinnuksiin ja niiden selitysvaimaan. Metaforinen koulukunta (Richardson 2008) nähdään reduktionistisen kompleksisuustieteen vastakohtana. Metaforien avulla muodostettu ymmärrys auttaa ohittamaan perinteisen tavan nähdä maailma mekanistisena, järjestelmällisesti toimivana koneistona. Kompleksisuusajattelu (Richardson & Cilliers 2001) on filosofinen keskitie kahden edellä mainitun koulukunnan välissä ja pyrkii kriittiseen reflektioon. Fokuksena on ymmärrys tietämyksen vajavaisuudesta – siitä, että emme koskaan voi täysin ymmärtää todellisuutta. Tämä va-

pauttaa kompleksisuusajattelun pyrkimästä ”kaiken teoriaan”.

Vuorovaikutussuhteet ja niihin liittyvä yllätyksellisyys nähdään kompleksisuusajattelussa luonnollisena ja olennaisena osana kaikkien sosioekonomisten järjestelmien toimintaa. Uskomme, että kompleksisuus on myös yhteistyön perusominaisuus ja yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden arkea. Pidämme kompleksisuusajattelua lupaavana kehystenä kaikkeen yhteistyöhön liittyvien monimutkaisten vuorovaikutussuhteiden tarkasteluun ennen kaikkea siksi, että se tarjoaa uudenlaisen kielen ja mallin sille, mitä monissa eri toimijoiden yhteistyömalleissa jo intuitiivisesti tehdään. Kompleksisuusajattelu on yhteensopiva tutkimuksen ”punaisen langan” kanssa, jossa korostetaan yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden vuorovaikutuksen dynamiikkaa. *Yhteistyön lisäarvo syntyy – tai jää syntymättä – toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa*. Koska kompleksisuusajattelussa ei ole kysymys yhdestä yhtenäisestä teoriakehyksestä, myöskään hyödynnettävästä käsitteistöä ei ole olemassa tutkijoiden parissa yleisesti hyväksyttyä näkemystä. Kulloinkin hyödynnettävä käsitteistö riippuu näkökulmasta ja tarkastelun kohteesta. Tässä artikkelissa yhteistyön ongelmia lähestytään itseorganisoitumisen ja emergenssin käsitteiden avulla. Itseorganisoitumista ja emergenssiä pidetään kompleksisuusajattelun ’ankkurikäsitteinä’ (Chiles ym. 2004).

ITSEORGANISOITUMINEN JA ILMAANTUMINEN YHTEISTYÖHÖN PERUSTUVASSA TOIMINNASSA

Yhteistyön kompleksisuus syntyy useiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta, joista olennaisimmat ovat käsiteltävien ongelmien luonne sekä kansalaisten ristiriitaiset odotukset ja vaatimukset. Yhteistyöhön liittyy lähes poikkeuksetta monenlaisia taloudellisia, poliittisia, sosiaalisia, kulttuurisia ja eettis-moraalisia ulottuvuuksia, mikä puolestaan johtaa siihen, että yhteistyöhön osallistuvat toimijat muotoilevat ongelmat ensisijaisesti omista lähtökohdistaan käsin (Meek & Newell 2005). Yhteistyöhön liittyviä ongelmia ja niiden ratkaisuyrityksiä voidaan luonnehtia *pirullisiksi*, sillä kysymys on ristiriitaisista tulkinnoista, useista erilaisista ja keskenään kilpaillevista selitysmalleista sekä yksittäisten ongel-

mien ja ratkaisuyritysten kytkeytymisestä osaksi laajempaa kokonaisuutta (Raisio 2010; Rittel & Webber 1973). Yhteistyössä yhdelläkään toimijalla ei ole avaimia pirullisten ongelmien ratkaisemiseksi, sillä tietoperustan ohella toimijoilta puuttuu legitimitettä. Hieman kärjistäen voidaan sanoa, että yhteistyö edustaa toimintamuotona eräänlaista paradoksia, jossa kompleksisuuden hallintaan tarjotaan keinoja, jotka itsessään lisäävät kompleksisuutta. Perustuuhan koko yhteistyön idea logiikalle, jonka mukaan toimijoiden toisiaan täydentävät ja korvaavat voimavarat edistävät palvelujen tuottavuuden ja asiakaslähtöisyyden parantamista, vaikka juuri toimijoiden erilaiset näkemykset palvelujen tuottavuuteen ja asiakaslähtöisyyteen vaikuttavista tekijöistä ovat omiaan lisäämään yhteistyön kompleksisuutta.

Kompleksisuustutkimuksen parissa edellä esitetyn kaltaisiin paradokseihin ei liity erityistä arvolatausta. Ne nähdään tapahtumien ja toimijoiden riippuvuussuhteista johtuviksi luonnollisiksi ilmiöiksi, jotka heijastuvat tavalla tai toisella kaikkien sosioekonomisten järjestelmien toimintaan. Kieltämisen sijaan olennaisempaa onkin paradoksien taustalla vaikuttavien mekanismien ymmärtäminen. Yhteistyön paradoksien avaaminen edellyttää huomion kiinnittämistä yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden vuorovaikutuksen dynamiikkaan. Hyvän tulkintakehyksen tämän ymmärtämiseen tarjoavat juuri itseorganisoitumisen ja ilmaantumisen käsitteet.

Itseorganisoitumisella tarkoitetaan toimijoiden kykyä synnyttää spontaania järjestystä ilman keskitettyä ja ulkoista ohjausta tai kontrollia. Ihmisten muodostamissa järjestelmissä itseorganisoitumisen perusta on toimijoiden vuorovaikutuksessa välittämässä informaatiota. Itseorganisoituminen voidaan kuvata epälineaariseksi ketjuksi, jossa vuorottelevat kaaos ja tasapaino. Itseorganisoitumisessa informaation lisäämistä seuraa aina jonkinasteinen tasapainottomuus, jonka vähentämiseksi ihmiset pyrkivät järjestämään ja vähentämään informaatiota, mikä puolestaan merkitsee järjestelmän uudelleen organisoitumista (Stähle 2004). Epälineaarisuudella viitataan mahdollisuuteen, jossa sinällään vähäinen informaatio voi käynnistää kokoaan suuremman ja syy-seuraussuhteiltaan yllättävän tapahtumaketjun. Toisinaan

epälineaarisuus voi näyttäytyä myös tietynlaisena jähmeytenä, jossa suuretkaan ponnistelut eivät käynnistä erityisen merkittävää kehitystä. Itseorganisoitumiseen liittyvä epälineaarisuus mahdollistaa ilmaantumisen – prosessin, jossa syntyy paitsi määrällisesti myös laadullisesti jotakin enemmän (tai vähemmän) kuin prosessien summien perusteella voisi olettaa. Ilmaantumisessa on kysymys kehityksestä, jossa asioita vain tapahtuu ilman yhtä näkyvää syytä.

ITSEORGANISOITUMISEN JA ILMAANTUMISEN SYNNYTTÄMIÄ ONGELMIA YHTEISTYÖHÖN PERUSTUVISSA JULKISISSA PALVELUISSA

Julkisten palvelujen yhteistyötä käsittelevä kirjallisuus on enimmäkseen melko positiivisesti väritynyttä (Osborne & Brown 2005; Skelcher ym. 2005; Agranoff 2007; Klijn 2008). Vaikka yhteistyön kriittinen arviointi onkin vähäistä ja jäsentymätöntä, löytyy kirjallisuudesta joitakin yhteisiä yhteistyön ei-toivottuja tuloksia kuvaavia piirteitä. Yhteistyön kipupisteitä ovat käsitelleet muun muassa Pestoff (2006) ja Bovaird (2007). Esimerkiksi Bovairdin (2007) mukaan yhteistyötä ei voida pitää yleispätevänä keinona, jonka avulla julkisten palvelujen tuottamiseen liittyvät haasteet ratkeaisivat ikään kuin itsestään. Ennemmin yhteistyö muistuttaa tarinan ”harakkaa tervatulla katolla”: samalla kun yhteistyö ratkaisee ongelman yhtäällä, aiheuttaa se uuden ongelman toisaalla. Pestoff (2006) on samoilla linjoilla arvellessaan, että yhteistyö on parhaimmillaankin vain yhteiskunnallisten pirullisten ongelmien osittaista kesyttämistä. Ratkaisun sijaan ongelmat ovat vain saaneet uusia muotoja. Taulukkoon 1 on koottu keskeisimpiä kirjallisuudesta tunnistettuja yhteistyöhön liittyviä ongelmia.

Kirjallisuudesta löytyvät ilmaantumisen ja itseorganisoitumisen negatiiviset seuraukset voidaan jakaa kahteen pääluokkaan. Ensinnäkin kysymys voi olla kehityksestä, jossa yhteistyöhön siirtyminen on merkinnyt kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten rapautumista. Tähän on vaikuttanut keskeisesti se, että vain osa kansalaisyhteiskunnan toimijoista on kyennyt hyödyntämään itseorganisoitumiseen liittyviä mahdollisuuksia. Tällöin itseorganisoituminen voi ilmentyä kehityksenä, jossa toimijoiden oma etu

on mennyt yhteiskunnan kokonaisedun edelle. Tyypillisenä esimerkkinä tällaisesta kehityksestä on NIMBY-ilmiö (not in my backyard). Kysymys on ilmiöstä, jossa pieni joukko toimijoita vastustaa uudistusta, jossa tavoitellaan yhteiskunnan kokonaisedun lisäämistä. Itseorganisoituminen tuottaa kielteisiä seurauksia, kun yhteiskunnan kokonaisuuteen tähtäävä toiminta muodostuu areenaksi, jossa toimijat valitsevat puolensa sen perusteella, mikä on heidän omien välittömien etujensa mukaista (Marion & Rogers 2011). Vaikka alkuvaiheessa yhteiskunnallisten toimijoiden aktiivisuus näyttäytyy usein myönteisenä kehityksenä, kysymys on itseorganisoitumisen pirullisesta puolesta, joka paljastuu vasta, kun yksittäisistä oman edun tavoitteluyrityksistä syntyy laajamittaisempaa yhteiskunnallista vastakkainasettelua. Seurauksena voi olla yhteisöllisyyden ja solidaarisuuden vähenemistä (Hunter 2008). Pahimmillaan melko vähäpätöinenkin kiista voi eskaloitua, saada uudenlaisia muotoja ja tarttua myös muihin yhteiskunnallisiin kiistakysymyksiin.

Toisena haasteena ovat muutokset julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden välisissä yhteistyösuhteissa. Esimerkiksi yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen ja vapaaehtoisuuspohjalta toimiviin kansalaisjärjestöihin liitetään nykyisin monenlaisia odotuksia. Odotusten ja todellisten tai koettujen mahdollisuuksien välillä vaikuttaisi olevan kuitenkin kuilu. Esimerkiksi Salmikangas (2004) on kiinnittänyt huomiota vapaaehtoisjärjestöjen työkuorman hallitsemattomaan kasvuun ja perimmäisen toiminta-ajatuksen hämärtymiseen. Tällä Salmikangas tarkoittaa kehitystä, jossa alun perin vahvaan yhteisöllisyyteen ja yhteiskunnalliseen ’hyvän tekemisen’ -missioon perustuvien vapaaehtoisjärjestöjen toiminta on kasvaessaan ja laajetessaan saanut professionaalaisia piirteitä. Puhdas vapaaehtoistoiminta on muuttunut eräänlaiseksi hybridiksi, jossa palkatta toimivat vapaaehtoiset työskentelevät rintarinnan erilaisilla hankerahoituksilla palkattujen työntekijöiden kanssa. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa perinteinen tietyn yhteisön hyväksi tehty vapaaehtoistoiminta on alkanut muistuttaa ammattikuntien jatketta ja julkisten palvelujen täydentäjää. Yksittäisissä yhteistyösuhteissa tapahtuneet muutokset ovat johtaneet ennakoimattomaan ja kielteisiä seurausvaikutuksia saaneeseen systeemitason

Taulukko 1. Kirjallisuudessa tunnistettuja yhteistyön kielteisiä seurauksia.

KIELTEINEN SEURAUUS	KUVAUS
<i>Kustannuksia ei todellisuudessa ole karsittu vaan niitä on siirretty paikasta toiseen (Brudney 1984)</i>	Yhteistyöhön suhtaudutaan kyynisesti keinona siirtää kustannuksia julkiselta sektorilta kansalaisten kannettaviksi. Taloudellisten ja muiden haasteiden ratkaisemisen sijaan yhteistyö osoittautuu keinoksi lykätä ongelmia ja siirtää niitä toimijoilta toisille.
<i>Itsekkyiden lisääntyminen (Percy 1984)</i>	Yhteistyö rakentuu kansalaisten omaehtoisen toiminnan varaan. Mitä enemmän kansalaiset kokevat hyötyvänsä yhteistyöstä, sitä enemmän heidän voidaan olettaa myös panostavan siihen. Ajan oloon tämä voi kuitenkin vähentää yhteiskunnallista solidaarisuutta ja yksittäisten eturyhmien etujen korostumista yhteiskunnan kokonaisedun kustannuksella.
<i>Ammattikuntien ja vapaaehtoisten välinen konflikti (Crawford ym. 2004)</i>	Vakiintuneiden ammattikuntien ja kouluttamattomien vapaaehtoisten välille aukeaa todellinen tai koettu konflikti. Vapaaehtoisten ja kokemattomien hyödyntäminen julkisten palvelujen tuotannossa koetaan ammattikuntiin perustuvia vallitsevia valta- ja organisaatorakenteita uhkaavaksi tekijäksi.
<i>Arvopohjaiset konfliktit (Taylor 2003)</i>	Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin erilaiset arvopohjat vaikeuttavat toteuttamiskelpoisten kompromissien aikaansaamista. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että siinä missä yksityisen sektorin yritykset tavoittelevat voiton maksimointia, julkisen ja kolmannen sektorin toimijoita ohjaavat tasa-arvo ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus.
<i>Kansalaisyhteiskunnan kriisit (Birchall & Simmons, 2004)</i>	Yhteistyö voi institutionalisoituessaan murentaa kansalaisyhteiskunnan perusteita ja heikentää vapaaehtoistyön mielekkyyttä kansalaisten keskuudessa.

kehitykseen. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi vapaaehtoistoimintaa ohjaavan eetosasteittaista murentumista. Tehokkaamman palvelutuotannon sijaan seurauksena on ollut vapaaehtoistoiminnan houkuttelevuuden väheneminen ja julkisella rahoituksella toteutettavien palvelujen kysynnän lisääntyminen. Molemmista edellä kuvatuissa kehityskuluissa on kysymys itseorganisoinnille rakentuvasta kielteisestä ilmaantumisesta – kehityksestä, jota tapahtuu vaikkei sitä haluttaisikaan.

Vaikka emergenssin ja itseorganisoinnin käänköpuolta onkin käsitelty kirjallisuudessa melko vähän, uskomme, että juuri kielteisten seurausten tarkastelun kautta voidaan saavuttaa uutta ymmärrystä yhteistyön perimmäisistä haasteista. Siksi seuraavissa alaluvuissa tarkas-

tellaan yksityiskohtaisemmin itseorganisoinnin ja ilmaantumisen eri muotoja suomalaisten esimerkkien valossa.

Esimerkki 1: Yhteistyön rakenteelliset ongelmat hyvinvointipalvelujen uudistamisessa

Yhteistyön idea perustuu ajatukseen siitä, että hyvinvointipalvelujen laadun ja saatavuuden nimissä pyritään ratkaisuihin, joissa palveluja tuotetaan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden välisenä yhteistyönä. Yhteistyöllä voi kuitenkin olla myös kielteisiä seurauksivaikutuksia. Yhteistyön ei-toivottujen ja koko yhteiskuntaa koskettavien seurausten arviointiin erinomaisen tapausesimerkin tarjoavat Suomessa meneillään olevat kuntauudistus

sekä sosiaali- ja terveyspalvelurakennemuutos. Seuraavassa esitetyt näkemykset pohjautuvat ARTTU-arviointitutkimusohjelman puitteisissa toteutetun tapaustutkimuksen havaintoihin. Tapaustutkimuksen kohteena olivat kaksi sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistoiminta-aluetta. Molempien yhteistoiminta-alueiden perustaminen vuonna 2009 pohjautui lakiin kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007). Yhteistoiminta-alueiden toiminta osoittautui liian vaikeaksi ja molemmat on tätä kirjoitettaessa jo purettu, toinen alkuvuonna 2011 ja toinen alkuvuonna 2013.

Molemmat yhteistoiminta-alueet organisoitiin samojen periaatteiden mukaisesti. Molemmilla sovellettiin ns. isäntäkuntamallia, jossa yksi kunta vastasi palvelujen järjestämisestä. Yhteistoiminta-alueeseen kuuluvilla kunnilla oli edustajansa hyvinvointipalvelujen tuottamista valvovissa yhteisissä sosiaali- ja terveyslautakunnissa. Nämä lautakunnat olivat myös osa isäntäkuntien hallintorakennetta. Käytännössä järjestely tarkoitti sitä, että kahta isäntäkuntaa lukuun ottamatta muut kunnat olivat ulkoistaneet sosiaali- ja terveyspalvelunsa ja kuntien vaikutusmahdollisuudet rajautuivat pääosin toimintaan yhteisissä sosiaali- ja terveyslautakunnissa. Vaikka valtaosa keskeisistä toimijoista näissä kahdessa ajallisesti lyhyiksi jääneissä yhteistoiminta-alueissa edustivatkin julkista sektoria, kysymys oli yhteistyöstä, joka mahdollisti myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden osallistumisen palvelujen tuottamiseen.

Pohjimmiltaan yhteistoiminta-alueita voidaan luonnehtia julkisten palvelujen tuotantoverkostoiksi (public service delivery networks) (Niiranen & Puustinen 2012; Niiranen ym. 2013), joissa yhdistyvät kirjallisuudessa kuvatut yhteistyön eri muodot, kuten yhteistuotanto, yhteisjohtaminen ja yhteishallinta. Verkostojen toiminnan onnistumisen on tutkimuksissa osoitettu riippuvan verkostoihin kuuluvien toimijoiden välisistä vuorovaikutussuhteista (Mitleton-Kelly 2004; Niiranen & Puustinen 2012). Myös itseorganisoitumisen ja ilmaantumisen perusta on verkoston sisäisessä ja ulkoisessa kytkeytyneisydessä sekä verkoston toimijoiden välisissä riippuvuussuhteissa. Tarkastelluissa yhteistoiminta-alueissa kuntien väliset muodolliset suhteet konkretisoituivat sosiaali- ja terveyslautakunnissa tehtävänä yh-

teistyönä. Tämän lisäksi toimijoita yhdistivät toisiinsa lukemattomat epämuodolliset kytkökset. Epämuodollisten kytkösten korostuminen muodollisten vaikuttamiskanavien sijasta saattoi johtaa vallan epäsymmetriseen jakautumiseen, jota edelleen vahvisti kahden isäntäkunnan rooli omien yhteistoiminta-alueidensa tosiasiallisina johtajina. Tämän arvioitiin johtavan kielteiseen emergenttiin kehitykseen. Havainnot ovat yhdenmukaisia muun muassa Provanin & Kenisin (2007) verkostojen johtamista käsittelevien tutkimustulosten kanssa.

Yleisesti ottaen voidaan olettaa, että homogeneisissa verkostoissa toimijoiden arvopohjat ovat samankaltaisia. Tämä vähentää arvopohjaisten ristiriitojen eskaloitumisen riskiä. Siksi olikin yllättävää, että molemmissa pääasiallisesti julkisen sektorin toimijoista (kunnista) koostuvissa yhteistoiminta-alueissa nähtiin myös erilaisten arvopohjien aiheuttamia ongelmia. Erot arvopohjissa heijastelivat kuntien erilaisia panostuksia hyvinvointipalvelujen eri osa-alueille. Siinä missä yhdessä yhteistoiminta-alueen kunnassa panostettiin vanhuspalveluihin, saatettiin saman yhteistoiminta-alueen toisessa kunnassa painottaa lapsiperheille suunnattuja palveluja. Hyvinvointi- ja sosiaalipoliittisten painotuserojen lisäksi yhteistoiminta-alueiden yhteisen arvopohjan muodostumista heikensi kuntien harjoittama ”kotiinpäinveto”. Percyn (1984) mukaan omien etujen (itseks) puolustaminen selittää ison osan yhteistyön epäonnistumisista. Todennäköistä on, että myös tutkittujen yhteistoiminta-alueiden purkautumiseen vaikutti merkittävästi kuntien erilaisten intressien yhteensovittamisen vaikeus. (Ks. esim. Niiranen ym. 2013.)

Yhteistoiminta-alueiden perustamista perustellaan ensisijaisesti suuruuden ekonomialla: osana isompaa kokonaisuutta kunta pystyy tarjoamaan laadullisesti parempia tai tehokkaammin tuotettuja palveluja. Yhteistoiminta-alueiden on arvioitu merkitsevän kunnille myös parempaa riskienhallintaa. (Niiranen ym. 2013.) Suuruuden ekonomiaa kyseenalaistavat tutkimukset esittävät melko yhdenmukaisesti, että kysymys ei ole kustannusten vähenemisestä, vaan niiden siirtymisestä momentilta toiselle (Brudney 1984). Tarkasteltujen yhteistoiminta-alueiden kohdalla näytti siltä, että kysymys ei ole ainoastaan kustannusten siirtämisestä pai-

kasta toiseen. Päinvastoin palvelujen siirtämisen yhteistoiminta-alueelle arvioitiin lisännen kustannuksia. Syy kustannusten lisääntymisestä vieritettiin isäntäkuntien vastuulle.

Näkökulmasta riippuen yhteistoiminta-alueiden purkautumiselle löytyy erilaisia syitä. Yhtenä mahdollisena selitysmallina pidämme sitä, että tarkastelun kohteena olleilla yhteistoiminta-alueilla ajaututtiin umpikujaan, koska niissä ei ollut tilaa itseorganisoitumiselle ja myönteiselle ilmaantumiselle. Tähän vaikutti nähdäksemme ainakin se, että toimijoiden väliset muodolliset suhteet olivat melko pinnallisia jättäen tilaa epäviralliselle yhteistyölle, joka aikaansai yhteistoiminta-alueen näkökulmasta kielteistä kehitystä. Erityisen selkeästi näkyvissä ollut vallan epäsymmetria houkutteli kuntia itsekkääseen oman edun tavoitteluun. Koska jokaisen yksittäisen kunnan toiminta heijastui toisten kuntien toimintaedellytyksiin, seurauksena oli päätösten ja toimintojen ketju, jossa sinällään pienet asiat saivat aikaan itsestään voimistuvaa kehitystä. Kompleksisuusajattelun kielellä ilmaistuna kysymys on alkuarvoherkkyydestä, jossa yksittäisten kuntien ja jopa yksittäisten ihmisten viralliset ja epäviralliset kannanotot käynnistivät epälineaarisesti etenevän tapahtumaketjun, joka päättyi molempien yhteistoiminta-alueiden purkautumiseen.

Esimerkki 2: Innovaatiovaje yhteistyön ennakoinnattomana ja ei-toivottuna seurauksena

Yleisenä käsityksenä on, että hyvinvointipalvelujen tuottamiseen ja vaikuttavuuteen liittyvät haasteet ratkeavat, kunhan hyvinvointisektorin toimijat ovat riittävän innovatiivisia. Laajasti ymmärrettyä yhteistyötä voidaan luonnehtia systeemiseksi innovaatioksi (Geels, 2004), onhan siinä kysymys kehityksestä, jossa useista toimijoista koostuva sosiaalis-tekninen järjestelmä löytää uuden tavan toimia (Valovirta & Hyvönen 2009). Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden sekä kansalaisten integrointi osaksi palveluntuotantojärjestelmää on loogista myös innovaatiotutkimuksen piirissä tehtyjen havaintojen näkökulmasta. Erilaisten toimijoiden osallistaminen on perusteltua avoimuutta (Chesbrough 2003) ja käyttäjälähtöisyyttä (von Hippel 2005) korostavan innovaatioparadigman näkökulmasta. Innovointi on tietointensiivinen

prosessi (Rogers 2003), jossa toimijoiden yhteistyö on tarpeen myös siksi, että niin voidaan vähentää informaation puutteesta ja kognitiivista rajoitteista syntyviä ongelmia (Jalonen & Juntunen 2011). Tällä on kuitenkin kääntöpuolensa: samalla kun yhteistyö edistää palvelujärjestelmän innovaatiopotentiaalia, lisää se järjestelmän kompleksisuutta, mikä voi puolestaan johtaa kehitykseen, jossa innovaatiopotentiaali jää käyttämättä.

Seuraavassa esitetyt näkemykset pohjautuvat 2010–2011 toteutetun ”Hyvinvointipalvelujen arvoverkon johtaminen” -tutkimushankkeen havaintoihin. Tässä artikkelissa käytämme esimerkiksi tarkasteltiin Helsingin sosiaaliviraston arvoverkon johtamista ja kehittämistä erityisesti tuottavuuden ja innovaatioiden näkökulmasta.

Itseorganisoituminen kuvataan tavanomaisesti dynaamiseksi prosessiksi, jossa entropian lisääntyminen ajaa systeemin aluksi kaaosmaiseen tilaan, josta vähitellen entropian vähentymisen kautta syntyy uusi järjestyks (Prigogine & Nicolis 1989). Sosio-ekonomisissa systeemeissä, kuten hyvinvointipalvelujärjestelmä, itseorganisoitumisen käyttövoimana toimii informaatio. Kysymys on järjestelmän kyvystä käsitellä ja vaihtaa informaatiota ympäristönsä kanssa. Ilman informaation mukanaan tuomaa entropiaa ja tasapainottomuutta systeemillä ei ole mahdollisuutta organisoitua itsestään (Stähle 2004). Itseorganisoitumisen näkökulmasta informaatiolla onkin kaksi tehtävää: se lisää samanaikaisesti sekä systeemin entropiaa ja kaaoksen mahdollisuutta että systeemin vapausasteita ja uusien toimintamallien kehittämistä. Se onko lopputulos pelkkä kaaos vai uusi järjestyks, riippuu paljolti systeemin kyvystä omaksua uutta informaatiota (Dewar & Dutton 1986) ja muuttaa se innovaatioita edistäväksi tiedoksi (Nonaka & Takeuchi 1995). Kun innovaatio mielletään itseorganisoitumisessa ilmaantuvaksi uudeksi järjestykseksi, voidaan myös palvelujärjestelmän innovatiivisuus määritellä siihen kuuluvien organisaatioiden ja yksilöiden informaatio- ja tietokäyttämisen funktioksi.

Kuten todettu, itseorganisoituminen voi myös epäonnistua. Vaikka informaation lisääntyminen avaakin järjestelmälle uusia mahdollisuuksia, se ei tee sitä automaattisesti. Näin siksi, että informaatio ei ole vain joukko reaaliaail-

man ilmiöitä kuvaavia tosiasioita, vaan kysymys on myös informaation subjektiivisista tulkinnoista ja ympäristössä avautuvien innovaatiomahdollisuuksien tunnistamisesta. Informaatio on ensisijaisesti systeemin sisäinen ominaisuus (Luhmann 1995). Sen sijaan, että ympäristöstä siirtyisi informaatiota järjestelmään, ympäristö koostuu tosiseikoista, herätteistä ja vihjeistä, joille järjestelmä antaa merkityksiä omista lähtökohdistaan. Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoista muodostuvassa palvelujärjestelmässä toimitaan erilaisten tietovirtojen leikkauskohdassa, jossa on tasapainoitava monenlaisten, usein ristiriitaisten, odotusten ja vaatimusten välillä. Palvelujärjestelmän tietoympäristö koostuu paitsi lainsäädännöstä ja tilastoihin, selvityksiin sekä tutkimuksiin pohjautuvista 'tosiasioista', myös koko joukosta arvopohjaisia mielipiteitä ja poliittisista syistä esitettyjä väitteitä, jossa yksilöt havainnoivat, keräävät ja tulkitsevat informaatioärsykeitä aikaisemman kokemuksensa perusteella (vrt. Maula 2006). Kysymys on sekä informaation puutteesta johtuvan epävarmuuden vähentämisestä että informaation monitulkintaisuudesta johtuvan epäselvyyden kohtaamisesta (Daft & Lengel 1986; Jalonen 2013).

Valitettavasti lopputuloksena ei aina ole ”joukkojen viisaus” (Briskin ym. 2009), vaan joskus epävarmuuden vähentämisyritykset voivat johtaa kehitykseen, jossa uusi informaatio koetaan mahdollisuuden sijaan olemassa olevia valtasuhteita ja -rakenteita uhkaavaksi tekijäksi (March 1994). Sen sijaan, että palvelujärjestelmän toimijat kohtaisivat toisensa pyrkimyksensä tunnistaa kaaoksessa ilmaantuvia mahdollisuuksia, toimijoiden informaatio- ja tietokäyttäytymistä ohjaa vallitsevan olotilan varmistaminen. Avoimen ja käyttäjälähtöisen innovaatioparadigman vastaisesti palvelujärjestelmä käpertyy sisäänpäin. Seurausta voidaan kutsua *innovaatiovajeeksi*. Innovaatiovajeessa on kysymys pattitilanteesta, joka ei ole kenenkään edun mukaista, mutta josta ei ole helppoa tietä ulos (vrt. Brunsson 1985). Kompleksisuuskielellä ilmaistuna kysymys on epäonnistuneen itseorganisoitumisen pohjalta kehkeytyneestä emergentistä järjestyksestä, jossa painopiste on vakiintuneiden käytäntöjen uusintamisessa tai enintään niiden vähittäisessä uudistamisessa. Innovaatiovajetta poteva järjestelmä epäonnis-

tuu avoimuuden ja monimuotoisuuden hyödyntämisessä – asioissa, jotka tutkimuskirjallisuuden valossa ovat välttämättömiä toimivalle verkostolle (vrt. Ospina & Saz-Carranza 2010). Sen lisäksi, että ilmaantuminen tarkoittaa yksityisestä yleisempään suuntautuvaa kehitystä, ilmaantumisessa muodostuva ylemmän tason rakenne vaikuttaa 'takaisin' yksittäisten osien toimintaedellytyksiin. Esimerkiksi Blitz (1992) on kuvannut ilmaantumisen 'kaksisuuntaisuutta' osuvasti 'laskevaksi syy-seuraussuhteeksi' (downward causation). Lukuisista keskinäisriippuvuusuhteista ja kytköksistä johtuen pienetkin 'väärintulkinnot' voivat aikaansaada epälinearisesti etenevän kehityksen, joka johtaa Luhmannia (1995) mukailleen järjestelmän innovaatiokyvyn tukkeutumiseen.

Esimerkki 3: Deliberatiivinen demokratia voi sulkea ulkopuolelleen yhteiskunnan marginaaliryhmät

Osallistumista käsittelevä julkinen keskustelu on usein melko pintapuolista. Demokratiaa uhkaviin haasteisiin, kuten äänestämiskiivisuuden laskemiseen, päätöksenteon legitimeettiongelmiin ja jopa yhteiskunnalliseen apatiaan, haetaan tyypillisesti ratkaisua poliittisen osallistumisen kasvattamisesta. Näemme kuitenkin, että kestävä ratkaisu ei löydy pelkästään poliittisen osallistumisen lisäämisestä, sillä kysymys on monimutkaisemmasta haasteesta. Vastaus ei ehkä löydykään demokratian parantamisesta, vaan demokratian kääntöpuolen ja demokratiaan sisäänrakennetun rajoittuneisuuden ymmärtämisestä (Walsh 2011). Osallistumisen laadun ja tasa-arvoisuuden sijaan osallistumisen määrää korostava demokratia ei käsityksemme mukaan johda itsestään tasa-arvoiseen yhteiskuntaan. Tämän haasteen edessä on myös suosiotaan viime vuosina kasvattanut *deliberatiivinen demokratiakäsitys* (deliberative democracy).

Dialogi ja reflektio ovat deliberatiivisessa demokratiateoriassa itseisarvoja, joiden arvioidaan edistävän yhteisymmärryksen saavuttamista perinteistä äänestämistä paremmin (Chambers 2003). Deliberatiivinen demokratiakäsitys rakentuu kolmen ominaisuuden varaan, jotka ovat inklusiivisuus (inclusivity), deliberatiivinen keskustelu (deliberative discussion) ja aito vaikuttaminen (influence) (Carson &

Hartz-Karp 2005). Inklusiivisuuden vaatimuksella tarkoitetaan, että yhteisymmärrystä tavoitellaan prosessissa, johon osallistuvat toimijat edustavat yhteiskunnan tai kohderyhmän jäseniä mahdollisimman hyvin (Raisio & Vartiainen 2011). Deliberatiivisella keskustelulla viitataan prosessiin, jossa erilaisia näkökulmia edustavilla toimijoilla on aito mahdollisuus esittää mielipiteitä. Deliberatiivisessa keskustelussa mielipiteitä arvioidaan niiden sisältämien argumenttien pohjalta eikä niiden esittäjien yhteiskunnallisen aseman perusteella (Cohen & Fung 2004). Aidolla vaikuttamisella tarkoitetaan puolestaan toimijoiden kykyä vaikuttaa asioiden käsitteelyyn. Aidon vaikuttamisen sijaan vaarana on osallistumisen illuusio (Raisio & Vartiainen 2011; Carson & Hartz-Karp 2005), jonka välttäminen riippuu paljolti poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden toiminnasta ja sitoutumisesta syntyneiden ratkaisujen täytäntöönpanoon.

Deliberaatioon perustuvaa demokratiakäsitystä vastaan on vaikea löytää kestäviä argumentteja. Esimerkiksi Addis (2007) on osuvasti kysynyt, että kuka voisi vastustaa toimintaa, jossa hallintokoneiston ja kansalaisten tuottamaan tietoon suhtaudutaan lähtökohtaisesti yhdenvertaisesti ja jossa yhteiskunnallisia ongelmia ratkotaan ”parhaan argumentin”-periaatteen mukaisesti. Houkuttelevuudestaan huolimatta deliberatiivisella demokratialla on kuitenkin myös kääntöpuolensa. Yhteiskunnallisen tasa-arvon ohella deliberatiivinen demokratia sisältää mahdollisuuden kehitykseen, jossa jo ennestään etuoikeutettujen ryhmien painoarvo korostuu. Sen sijaan, että marginaalissa eläville ryhmille tarjoutuisi uusia osallistumisen mahdollisuuksia, seurauksena voi olla kehitys, jossa nämä ryhmät marginalisoituvat entisestään. Tämä on vakavasti otettava uhka, sillä selvitysten mukaan (OECD 2011) yhteiskunnallinen eriarvoisuus on kasvamassa juuri länsimaissa, joissa deliberatiiviseen demokratiaan liitetään eniten mahdollisuuksia.

Tämä tuottaa sekä teoreettisia että käytännöllisiä haasteita. Teorian näkökulmasta ilmeiseksi kehittämiskohteeksi nousee deliberatiivisen demokratiakäsityksen kriittinen tarkastelu ja siinä erityisesti vaikuttamisen tasa-arvoisuuden problematiikka (Walsh 2011; Clifford 2012). Käytännöllinen haaste tiivistyy puolestaan niihin keinoihin, joilla varmistetaan, että deliberaa-

tion osallistuvat toimijat edustavat tavoiteltavan kohderyhmän jäseniä mahdollisimman hyvin. Edellä esitettyihin ongelmiin etsitään ratkaisua myös Suomen akatemian rahoittamassa ja vuosina 2011–2014 toteutettavassa Ihmisen ääni -tutkimushankkeessa. Hankkeen tavoitteena on tarkastella kriittisesti deliberatiivisen demokratian soveltamismahdollisuuksia suomalaisessa kompleksisessa hyvinvointipalvelujen kentässä.

Osana Ihmisen ääni-hanketta on tätä kirjoitettaessa toteutettu kansalaisraadit kuudelle toimijaryhmälle. Kansalaisraadien kohteina ovat olleet nuoret (Raisio & Ollila 2011), yliopistopiskelijat (Lindell & Raisio 2011), vammaiset henkilöt (Raisio ym. 2011), ammattikorkeakouluopiskelijat (Hilli & Raisio 2012), ikäihmiset (Vartiainen ym. 2012) sekä maahanmuuttajat (Raisio 2013). Toimintamuotona kansalaisraadilla tarkoitetaan satunnaisesti yhteen saatettua ryhmää ihmisiä, jotka muodostavat edustamansa kohdeväestön pienoismallin. Crosbyn ja Nethercutin (2005) mukaan onnistunut kansalaisraati edellyttää ainakin laadukasta tietopohjaa, vapaata ja tasa-arvoista keskustelua sekä riittävästi aikaa. Raatilaisten pohdittavaksi tarjottavan tiedon on oltava punnittua ja koeteltua asiantuntijatietoa ilman poliittisia tarkoituseriä. Vapaan ja tasa-arvoisen keskustelun toteutumiseksi on tärkeää, että raatilaisia suojellaan mielipiteiden manipuloinnilta. Kansalaisraadeilla perusideana on tuottaa rajatusta kohdeilmioistä perusteltuja näkemyksiä, joissa huomioidaan myös niiden kansalaisten mielipiteet, jotka syystä taikka toisesta jäävät perinteisimmässä vaikuttamisen muodoissa aliedustetuiksi. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden kokemustieto on todettu arvokkaaksi, kun pohditaan esteettömään liikkumiseen liittyviä kysymyksiä.

Kansalaisraatiin liittyy paljon potentiaalia. Kuitenkin myös kansalaisraadilla on kääntöpuolensa. Kansalaisraateihin osallistuvat ryhmät eivät ole homogeenisiä entiteettejä, joita yhdistää yksi tahto. Myös yhteiskunnallisesti marginalisoituneissa ryhmissä voi esiintyä ryhmän sisäistä marginalisoitumista. Esimerkiksi Edwards (2008) on havainnut, että vammaisten henkilöiden osallistumisessa valkoihoiset pyörätuolia käyttävät miehet ovat usein yliedustettuina.

Onnistuakseen kansalaisraadit edellyttävätkin huolellista valmistautumista ja raatilaisten

toimintaan vaikuttavien kulttuuristen tekijöiden huomioimista. Esimerkiksi nuorille suunnatuissa kansalaisraadeissa on todettu tärkeäksi muun muassa ryhmädynamiikkaan vaikuttavien tekijöiden (esim. ”jengiytyminen”) huomioiminen käytännön toimenpiteiden suunnittelussa (Carson ym. 2004). Kansalaisraadien vetäjien näkökulmasta triviaaleilta vaikuttavat asiat voivat vaikuttaa dramaattisesti kansalaisraadien toimintaan. Erityisesti joillakin nuorilla osallistumisen kynnyksellä voi yksilöllisten kehitysvaiheiden johdosta nousta kohtuuttoman korkeaksi. Monelta kantilta pohtimisen sijaan vaarana on, että kansalaisraadien näkemys noudattelee äänekkäimpien yksilöiden mielipiteitä. Vastaavasti vammaisille henkilöille suunnattujen kansalaisraatien suunnittelussa on varmistettava muun muassa liikkumisen esteettömyys ja audiovisuaalisten esitysten käytettävyys. Ihmisen ääni -hankkeessa kerättyjen kokemusten perusteella voidaan sanoa, että kansalaisraatien ja laajemminkin deliberatiivisen demokratian inklusiivisuus edellyttää kulttuuristen tekijöiden huomioimisen ohella monien käytännöllisten ja arkipäiväisiltä vaikuttavien tekijöiden mukaan ottamista jo suunnitteluvaiheessa. Tässä epäonnistuminen voi johtaa paradoksaalisesti kehitykseen, jossa deliberatiivisen demokratian muodot lisäävät – eivät vähennä – yhteiskunnallisen osallistumisen epätasa-arvoisuutta.

Esimerkki 4: Yhteistyö ammatillisen identiteetin uhkaajana

Vapaaehtoisista ja palkatuista työntekijöistä koostuvan organisaation johtaminen on tunnetusti vaikeaa (Salmikangas 2004). Johtamisen näkökulmasta haasteeksi nousevat muun muassa motivoinnin, kannustamisen ja kontrollin keinot. Miten motivoida ja kannustaa ihmistä, joka jo lähtökohtaisesti on hyvin motivoitunut tekemään vapaaehtoistyötä? Entä miten kontrolloida vapaaehtoistyöntekijän toimintaa, kun tämä ei ole työsuhteessa eikä työnjohdon direktio-oikeuden piirissä? Myös kannustinjärjestelmän rakentaminen vapaaehtoisista ja palkatuista työntekijöistä koostuvalle organisaatiolle tuo omat ongelmansa. Siinä missä vapaaehtoisten toimintaa ohjaa tyydytys itse työstä, palkatut työntekijät tekevät työtään ensisijaisesti palkkaa vastaan. Sen sijaan, että edellä sanottu kertoisi

jotakin eri työntekijäryhmien työmoralaista, motivointiin, kannustamiseen ja kontrollointiin liittyvät haasteet heijastelevat vain niitä eroja, joita palkatuilla työntekijöillä ja vapaaehtois-työntekijöillä on erilaisten velvollisuuksien ja oikeuksien suhteen.

Tässä alaluvussa esitetyt näkemykset pohjautuvat ”Johtajana kaaoksen reunalla” -tutkimushankkeessa kerättyyn tarina-aineistoon. Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatioilta kerättyjen tarinoiden yhteisenä nimittäjänä oli, että niissä kaikissa käsiteltiin pirullisten ongelmien kohtaamista organisaatioiden jokapäiväisessä toiminnassa. Artikkelissa tarkastellun kohteena oleva suurehko suomalainen organisaatio on tyypillinen kolmannen sektorin toimija, jonka toiminta perustuu hyvinvointipalvelujärjestelmän aukkokohtien paikkaamiseen ja vaihtoehtoisten palvelujen tarjoamiseen. Organisaatiossa työskentelee sekä palkattuja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia että vapaaehtoisia. Vapaaehtoistyöntekijöiden vastuulla ovat suorittavan tason tehtävät, kun taas palkatut työntekijät vastaavat hallinnollisista ja työnjohdollisista tehtävistä.

Kohdeorganisaation keskeisenä haasteena pidettiin palkattujen ja vapaaehtoisten työntekijöiden vähäistä keskinäistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Tämä vaikeutti muun muassa erilaisten suunnitelmien ja kehitysideoiden toimeenpanoa sekä organisaation yhteisen vision muodostamista. Tavoitellun synergiaedun sijaan kaksi erilaista työntekijäryhmää ja niihin liittyvät erot työn tekemisen motivaatioperustassa vahvistivat kohdeorganisaation jakautumista kahteen eri leiriin. Voidaan puhua myös kohdeorganisaation ’siiloutumisesta’. Siiloutuminen näkyi konkreettisimmillaan viestintään, tiedonkulkuun ja osaamisen jakamiseen liittyvinä ongelmina. Siiloutumisesta koituvien ongelmien ratkaisemiseksi kohdeorganisaation johto käynnisti sarjan toimenpiteitä, joiden yhteisenä tavoitteena oli siiloja ylläpitävien organisatoristen käytäntöjen purkaminen. Visiona oli, että palkatut ammattilaiset työskentelisivät rintarinnan vapaaehtoistyöntekijöiden kanssa. Kävi kuitenkin päinvastoin, sillä palkatut työntekijät – hoitajat, nuorisotyöntekijät, sosiaalityöntekijät – kokivat ammatillisen identiteettinsä uhatuksi. Kohdeorganisaatio ajautui kriisiin, jota voidaan selittää esimerkiksi Crawfordin ym. (2004) ha-

vainnoilla siitä, että vapaaehtoisten ja kokematomien hyödyntäminen julkisten palvelujen tuotannossa voidaan kokea ammattikuntiin perustuvia vallitsevia valta- ja organisaatorakenteita uhkaavaksi tekijäksi. Johdon itsensä ilmaisema ajatus ”silliparvesta kohti yhteistä päämäärää” osoittautui turhan optimistiseksi. Yritykset vähentää siiloutumista ja lisätä työntekijäryhmien välistä yhteistyötä johtivat johdon yllätykseksi päinvastaiseen kehitykseen. Pahimmillaan siiloutuminen oli eskaloitua sekä palkattujen että vapaaehtoisten työntekijöiden turhautumisen ja irtisanoutumisen kautta organisaation toimintakyvyn halvaantumiseen.

Tilanteen kriisiytyttyä kohdeorganisaation muutosprosessin painopistettä siirrettiin tietoisesti kohti yhteisen asiantuntijuuden ja keskinäisen vuorovaikutuksen vahvistamista. Samalla palkattujen työntekijöiden ja vapaaehtoisten työntekijöiden välistä työnjakoa uudistettiin. Olennaiseksi onnistumisessa muodostui se, että palkatut ja vapaaehtoiset työntekijät vakuuttuivat siitä, että molempien osapuolien toiminta on merkityksellistä ja vaativaa työtä, jossa kaikki voivat hyödyntää myös omaa erityisosaamistaan. Palkattujen työntekijöiden asiantuntijuus ilmeni kohdeorganisaatiossa uudistuksen myötä yhä enemmän mentoroinnin ja fasilitoinnin muodossa. Keskinäisriippuvuus kannusti osaamisen ja hyvien käytäntöjen jakamiselle.

Jälkikäteen tarkasteltuna kahden (epäonnistuneen ja onnistuneen) muutosprosessin välinen aika ilmentää hyvin yhteistyön kääntöpuolta. Tilanteen kannalta vääränlaiset ratkaisut – esimerkiksi ylhäältä-alaspäin johdetusta muutosprosessista kiinnipitäminen – olisi todennäköisesti johtanut siiloutumisen vahvistumiseen ja kahden työntekijäryhmän välisiin kiistoihin. Kompleksisuuskielellä ilmaistuna johdon tekemät ratkaisut – ennen kaikkea osallistava muutosprosessi – loivat pohjan uuden toimintatavan ilmaantumisen ja toimijoiden erilaisuuden perustavalle itseorganisoitumiselle.

KESKUSTELU JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Yhteistyöhön liitetään enimmäkseen positiivisia odotuksia. Monissa tutkimuksissa on osoitettu, että yhteistyön avulla voidaan lisätä palvelujen tuottavuutta ja joustavuutta. Toisaalta useissa tutkimuksissa on myös arvioitu, että yhteistyö

on vaativa organisointimuoto, joka voi synnyttää uusia ongelmia. Tässä artikkelissa on käsitelty nimenomaan yhteistyön kääntöpuolta. Neljän erilaisen esimerkin valossa on tuotu esiin yhteistyöhön liittyviä ongelmia, jotka ovat johtaneet kehitykseen, jossa asiat ovat menneet toisin kuin alun perin suunniteltu. Artikkelissa hyödynnetyt tapausesimerkit ovat kirjoittajien tutkimushankkeista, joiden ensisijaisena tavoitteena ei ole ollut yhteistyön tarkastelu. Yhteistyön kääntöpuoli on tullut eräänlaisena sivutuotteena. Käsitellyt esimerkit kuitenkin osoittavat, että yhteistyö ei ole yleispätevä ratkaisu julkisen palvelutuotannon ongelmiin. Kysymys on monimutkaisesta toimintamuodosta, jonka ymmärtäminen edellyttää teoreettisesti ja metodologisesti monipuolista tutkimusta.

Väitämme, että tässä artikkelissa sovellettu kompleksisuusajattelu muodostaa hyödyllisen viitekehyksen yhteistyön tarkasteluun. Näemme, että kompleksisuusajattelulle tyypillisten itseorganisoitumisen ja ilmaantumisen käsitteiden avulla voidaan lisätä ymmärrystä niistä tekijöistä, jotka johtavat suunnitellun ja tapahtuneen välisiin eroihin. Kompleksisuuslinssit auttavat näkemään, miksi joissakin tapauksissa yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden vuorovaikutus saa aikaan kokonaisuuden kannalta epätoivottavaa kehitystä. Käsitellyt esimerkit puhuvat sen puolesta, että yhteistyö on januskasvoinen ilmiö, joka sisältää tavoiteltujen vaikutusten ohella mahdollisuuden ei-toivottuihin ja kielteisiin seurauksiin. Yhteistyö voi olla samanaikaisesti sekä keino lisätä palvelutuotannon tuottavuutta ja joustavuutta että syy uudenlaisten ja ennakkoimattomien ongelmien syntymiseen.

Batesonia (1936) ja Cameronia (1986) mukaillen esitämme, että emergenssi ja itseorganisoituminen voivat käynnistää kehityksen, jota voidaan luonnehtia käsitteellä ’schismogenesis’. Schismogenesis voidaan johtaa Kreikan kielen sanoista ’skhisma’, joka tarkoittaa ”jakautumista vastakkaisiin suuntiin” sekä ’genesis’, joka merkitsee ”joksikin tulemistä”. Kysymys on itseään vahvistavasta kielteisestä kehästä, jossa systeemin yhden toimijan tai ominaisuuden dominointi johtaa äärimmäisyyksiin estäen lopulta koko systeemin toiminnan. Edellä mainitun määritelmän mukaisesti ’schismogenesis’ voidaan suomentaa ’eskaloituvaksi eripuraksi’. Kompleksisuusajattelun näkökulmasta ’eska-

loitunut eripura' kertoo itseorganisoitumisen epäonnistumisesta, jossa toimijoiden vuorovaikutuksessa syntyvä kokonaisuus jää pienemmäksi kuin osiensa summa. Eskaloituva eripura (schismogenesis) voi ilmetä kahdessa muodossa (Cameron 1986). Täydentävässä eskaloituvassa eripurassa (complementary schismogenesis) on kysymys kehityksessä, jossa yhden toimijan toiminta 'alistaa' toista tavalla, joka estää kokonaisuuden kannalta järkevän toiminnan. Symmetrisessä eskaloituvassa eripurassa (symmetrical schismogenesis) puolestaan yhden toimijan dominointityritykset johtavat toimijoiden keskinäiseen kilpailuun, mikä ajaa systeemin lopulta epätasapainoon.

Eskaloituva eripura näkyi omalla tavallaan kaikissa tämän artikkelin tapausesimerkeissä. Innovaatiovajeesta kertovassa tapauksessa (esimerkki 2) kysymys oli Cameronin (1986) luokittelun mukaisesta täydentävästä eskaloituvasta eripurasta. Innovaatiovajeen perimmäinen syy voidaan paikantaa valtaapitävien informaatio- ja tietokäyttämiseen, jota ei niinkään ohjannut halu nähdä "asioita uudessa valossa", vaan pyrkimys perustella ratkaisuja tiedolla, joka vahvisti olemassa olevia organisaatio- ja valtarakenteita. Täydentävästä eskaloituvasta eripurasta oli kysymys myös esimerkissä numero 4, jossa kolmannen sektorin organisaation palkatut työntekijät kokivat ammatti-identiteettinsä uhatuksi. Palkattujen ja vapaaehtoisten työntekijöiden keskinäinen nokittelu oli johtaa organisaation toiminnan halvaantumiseen. Eripura näkyi selkeimmin ongelmina vuorovaikutustilanteissa, mutta myös epätietoisuutena koskien eri työntekijäryhmien rooleja ja toimijoiden välisiä valtasuhteita. Myös deliberatiivisen demokratian haasteista kertovassa esimerkissä (esimerkki 3) voidaan nähdä täydentävästi eskaloituvan eripuraa siemeniä. Marginaaliryhmien ja yhteiskunnan vähäosaisten osallistumista tukemaan suunnitellut kansalaisraadit voivat huolimattomasti toteutettuna kääntyä tarkoitustaan vastaan ja johtaa kohderyhmiensä tilanteen heikkenemiseen entisestään. Sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistoiminta-alueiden (esimerkki 1) tapauksessa voidaan havaita ennen kaikkea symmetrisesti eskaloituvaa eripuraa. Isäntäkunta-periaate ei johtanut toisten kuntien alistumiseen, vaan niiden kapinointiin. Erilaiset palvelutarpeet ja kuntien harjoittama kotiinpäinveto aikaansaivat

valtataistelua, joka johti lopulta yhteistoiminta-alueiden purkautumiseen.

Kuten artikkelin esimerkit osoittavat, yhteistyön kääntöpuolet voivat ilmetä eri tasoilla. Ensimmäisessä esimerkissä kysymys oli kuntien välisestä eripurasta, kun taas kolmannen sektorin organisaation ongelmat johtuivat eri työntekijäryhmien välille auenneesta eripurasta. Artikkelin esimerkit vahvistavat siten kompleksisuusajattelun mukaista käsitystä siitä, että minkä tahansa sosio-ekonomisen systeemin ymmärtäminen edellyttää huomion kiinnittämistä samanaikaisesti sekä kokonaisuuteen että kokonaisuuden muodostavien elementtien väliin vuorovaikutussuhteisiin. Huomionarvoista on, että "ymmärtäminen" ei tässä yhteydessä tarkoita systeemin kehityksen ennakoimista. Crameria (1979) mukaillen yhteistyö voidaan nähdä esimerkkinä kompleksisesta ilmiöstä, jossa osien väliset suhteet tekevät lopputuloksen ennakoimisen – ellei aivan mahdottomaksi – niin ainakin vaikeaksi. Tämä merkitsee samalla yhteistyön johtamiselle melkoista haastetta. Viime kädessä kysymys tiivistyy siihen, miten johtaa kokonaisuutta, johon vaikuttavat osat ovat "hämmärän peitossa". Hieman kärjistäen ilmaistuna yhteistyöjärjestelyt muodostavat hyvinvointisektorille 'mustia laatikoita' – toimintojen ketjuja, joiden olemassaolon kaikki tiedostavat ja joihin liitetään paljon odotuksia, mutta joiden rakentajat eivät itsekään aina ymmärrä, miksi ne tuottavat sellaisia ratkaisuja kuin tuottavat. Meadia (1967) mukaillen näistä järjestelystä vastaavien johtajien ja poliitikoiden onkin tasapainoiltava jatkuvasti paradoksin kanssa, jossa heiltä odotetaan vastuunkantoa tilanteessa, joka ei voi olla heidän hallinnassaan sanan tiukassa merkityksessä.

Vaikka artikkelin tavoitteena ei olekaan yhteistyöhön liittyvien johtamiskysymysten pohtiminen, artikkelin pohjalta voidaan esittää yksi kehittämissuositus, joka kohdistuu sopimusohjaukseen. Sopimusohjaus on yksi keskeisimpiä yhteistyön johtamismekanismia. Tältä osin pidämme tärkeänä sopimusohjauksen kontekstin ja päämäärän huolellista analysointia. Brownin ym. (2008) ajatuksia hyödyntäen sopimusohjaus voidaan jakaa kontekstin ja päämäärän perusteella yksinkertaiseen (simple) ja monimutkaiseen (complex) sopimusohjaukseen. Yksinkertaisessa sopimusohjauksessa osapuolten

tehtävät ja tavoiteltavat tulokset voidaan määrittellä yksityiskohtaisesti ja yksiselitteisesti. Näissä tilanteissa yhteistyötä vaanivan 'eskaloituvan eripurun' vaara voidaan estää selkeillä säännöillä ja menettelytavoilla. Monimutkaisessa sopimusohjauksessa sekä tehtäviin että tavoitteisiin liittyy epävarmuutta ja monitulkintaisuutta, mistä johtuen kaikkia osapuolia tyydyttävien ratkaisujen löytäminen on vaikeaa ja myös 'eskaloituvan eripurun' vaara huomattavan ilmeinen (esimerkit 1, 2 ja 3). 'Eskaloituvan eripurun' välttämiseksi esitämme, että monimutkaisissa sopimusohjaustilanteissa ainoa kestävä ratkaisu löytyy siitä, että eri osapuolet tunnustavat keskinäisriippuvuussuhteensa (esimerkki 4). Onnistuminen palvelujen tuottamisessa riippuu toimijoiden välisen yhteistyön onnistumisesta. Yhteistyön tavoitteiden ohella tärkeäksi muodostuvat osallistumisen tavat. Mitä paremmin sopimusohjaus rakentuu toimijoiden välisille ja luottamukseen perustuvalla monimuotoisella ja monitasoisella yhteistyöllä, sitä todennäköisemmin yhteistyössä kyetään välttämään 'eskaloituvaa eripuraa' ja hyödyntämään itseorganisoitumiseen ja ilmaantumiseen liittyvää kehittämispotentiaalia.

VIITTEET

¹ Artikkelissa hyödynnetty aineisto on kerätty seuraavista tutkimushankkeista:

1. "Hyvinvointipalvelujen arvoverkon johtaminen"-tutkimuksen kohteena oli Helsingin kaupungin sosiaaliviraston palvelujen tuottamisen arvoverkko ja sen johtaminen. Kaupungin oma palvelutuotanto sekä ulkopuoliset palveluntuottajat muodostavat johtamisen kannalta haasteellisen kokonaisuuden. Tutkimuksessa lisättiin ymmärrystä arvoverkon johtamiseen liittyvistä ongelmista ja mahdollisuuksista sekä

kehitettiin teoreettisia ja käytännöllisiä välineitä arvoverkon johtamisen tueksi. Hankkeen lopuraportti "Arvoverkkoa kokemassa – Saaliina tuottavuutta ja innovaatioita" on ladattavissa osoitteessa: http://shop.kuntatyonantajat.fi/product_details.php?p=2553 Ks. myös Laitinen (2010).

2. "Ihmisen ääni" -tutkimushankkeen tavoitteena on analysoida kansalaisten osallistumista suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen. Tutkimushanke on keskittynyt erityisesti deliberatiivisen demokratian mallien pilotointiin, analysointiin ja arviointiin. Nelivuotista (2011–2014) Vaasan yliopiston sosiaali- ja terveyshallintotieteen toteuttamaa hanketta rahoittaa Suomen Akatemia.

3. 'Johtajana kaaoksen reunalla' -tutkimushankkeessa tarkastellaan organisatoristen ongelmien pirullisuutta (wicked problem) sekä teoreettisesti että käytännöllisesti. Hankkeessa hyödynnetään kompleksisuusajattelun käsitteitä ja työkaluja, joiden avulla johtamista ja sen ongelmia voidaan hahmottaa uudesta näkökulmasta. Hankkeen tuloksia esitellään Vartiaisen, Ollilan, Raision ja Lindellin (2013) kirjoittamassa teoksessa.

4. ARTTU -arviointitutkimusohjelma analysoi vuosien 2007–2012 välillä toteutettua kunta- ja palvelurakennemuutosta. Ohjelman koordinaatiosta vastasi Suomen Kuntaliitto ja siinä oli mukana seitsemän yliopistoa sekä 40 tutkimuskuntaa. Ohjelman rahoituksesta vastasivat kunnat, Suomen Kuntaliitto, siihen osallistuneet tutkimusorganisaatiot, useat ministeriöt sekä Keva. Itä-Suomen yliopiston Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos vastasi sosiaali- ja terveyspalvelujen kehityksen arvioinnista. Kaikki ARTTU -ohjelman tuottamat raportit ovat ladattavissa osoitteessa: <http://www.kunnat.net/arttu>.

LÄHTEET

- Addis, A. (2007). Constitutionalizing deliberative democracy in multilingual societies. *Berkeley Journal of International Law*, 25(2), 101–148.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Bateson, G. (1936). *Naven*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Birchall J. & Richard S. (2004). *User power: The participation of users in public services*. London: National Consumer Council.
- Haettu sivulta: https://dspace.stir.ac.uk/bitstream/1893/3261/1/NCC071ft_user_power.pdf, 19.4.2012
- Blitz, D. (1992). *Emergent evolution: Qualitative novelty and the levels of reality*. Boston: Kluwer Academic.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860.
- Briskin, A., Erickson, S., Ott, J. & Callahan, T. (2009). *The power of collective wisdom: And the trap of collective folly*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Brown, T., Potoski, M. & Van Slyke, D. (2008). Simple and complex contracting. *PA Times*, 31(7), 6.
- Brudney, J.L. & England, R.E. (1983). Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59–65.
- Brudney J. (1984). Local coproduction of services and the analysis of municipal productivity. *Urban Affairs Quarterly*, 19(4), 465–484.
- Brunsson, N. (1985). *The irrational organization. Irrationality as a basis for organizational action and change*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Cameron, K. S. (1986). Effectiveness as paradox: Consensus and conflict in conception of organizational effectiveness. *Management Science*, 32(5), 539–554.
- Carson, L., Sargant, C. & Blackadder J. (2004). *Consult your community: A guide to running a youth jury*. Sydney: NSW Premier's Department.
- Carson, L. & Hartz-Karp, J. (2005). Adapting and combining deliberative designs. Teoksessa Gastil, J & Levine, P. (Eds.) *The Deliberative Democracy Handbook*, (s. 120–138). San Fransisco, CA: Jossey-Bass,
- Cassia, F. & Magno, F. (2009). Public services coproduction: exploring the role of citizen orientation. *International Journal of Quality and Service Sciences*, 1(3), 334–343.
- Chambers, S. (2003). Deliberative democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 6(1), 307–326.
- Chesbrough, H. W. (2003). *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Boston: Harvard Business School Press.
- Chiles, T., Meyer, A., & Hench, T. (2004). Organizational emergence: The origin and transformation of Branson, Missouri's musical theatres. *Organization Science*, 15(5), 499–519.
- Clifford, S. (2012). Making disability public in deliberative democracy. *Contemporary Political Theory*, 11(2), 211–228.
- Cohen, J. & Fung, A. (2004). The radical-democratic project. *Swiss Political Science Review*, 10(4), 23–34.
- Cramer, F. (1979). Fundamental complexity. A concept in biological sciences and beyond. *Interdisciplinary Science Reviews*, 4(2), 132–139.
- Crawford M., Rutter D. & Thelwall S. (2004). *User involvement in change management: A review of the literature*. London: Imperial College.
- Crosby, N. & Nethercut D. (2005). Citizens juries: Creating a trustworthy voice of the people. Teoksessa Gastil, J. & Levine, P. (Eds.) *The deliberative democracy handbook*, (s. 111–119). San Fransisco, CA: Jossey-Bass.
- Daft, R. L. & Lengel, R. H. (1986). Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management Science*, 32(5), 554–571.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2007). *The new public service: Serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Dewar, R. D. & Dutton, J. E. (1986). The adoption of radical and incremental innovations: An empirical analysis. *Management Science*, 32(11), 1422–1433.
- Edwards, C. (2008). Participative urban renewal? Disability, community, and partnership in New Labour's urban policy. *Environment and Planning*, 40(7), 1664–1680.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Geels, F.W. (2004). Understanding system innovations: A critical literature review and a conceptual synthesis. Teoksessa Elzen, B., Geels, F. & Green, K. (Eds.) *System innovation and the transition to sustainability: Theory, evidence and policy*, (s. 19–47). Cheltenham: Edward Elgar.
- Hazy, J. K., Goldstein, J. A. & Lichtenstein, B. B. (2007). *Complex systems leadership theory. New perspectives from complexity science on social*

- and organizational effectiveness. Mansfield: ISCE Publishing.
- Hill, S. (2001). Public sector partnership and Public/voluntary sector partnerships: The Scottish experience. Teoksessa Johnson, G. & Scholes, K. (Eds.) *Exploring public sector strategy*, (s. 216–231). New York: Prentice Hall.
- Hilli Y. & Raisio H. (2012). Raatilaisena avautui konkreettinen mahdollisuus vaikuttamiseen. Medibothnia-projekti Suomen ensimmäisen ammattikorkeakouluopiskelijoiden kansalaisraadin toteuttajana. AMK-lehti – *Journal of Finnish Universities of Applied Sciences*, 1/2012.
- von Hippel, E. (2005). *Democratizing innovation*. Cambridge: The MIT Press.
- Hunter, D. (2008). *The health debate*. Bristol: The Policy Press.
- Jalonen, H. (2007). *Kompleksisuusteoreettinen tulokinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä*. Julkaisu 693, Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Jalonen, H. (2013). Systeemisen innovaation omaksumisen tiedonhallinnalliset haasteet. *Hallinnon Tutkimus*, 32(2), 95–112.
- Jalonen, H. & Juntunen, P. (2011). Enabling innovation in complex welfare service systems. *Journal of Service Science and Management*, 4(4), 401–418.
- Kernaghan, K. (1993). Partnership and public administration: conceptual and practical considerations. *Canadian Public Administration*, 36(1), 57–76.
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and governance networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4), 505–525.
- Koivisto, R. (2005). *Sosiaalipalvelujen yhteistoinnallisuus kunnallisissa strategioissa*. Acta Wasaensia, Vol. 10 of Acta Wasaensia. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta, 9.2.2007/169 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070169>
- Laitinen, I. (2010). *Tietoperustainen johtaminen – Case Helsinki*. Acta nro 216. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lindell J. & Raisio H. (2011). *Vaasan yliopiston opiskelijoiden kansalaisraati – Loppuraportti*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Majamaa, W. (2008). *The 4th P – People – in urban development based on public-private-people partnership*. Helsinki: Teknillinen korkeakoulu.
- Marion, O. & Rogers J. (2011). *Public engagement for public education: Joining forces to revitalize democracy and equalize schools*. Stanford: Stanford University Press.
- March, J. G. (1994). Organizational information requirements, media richness and structural change. *Management Science*, 32(5), 554–571.
- Maula, M. (2006). *Organizations as learning systems. 'Living composition' as an enabling infrastructure*. Amsterdam: Elsevier.
- Mead, G. H. (1967). *Mind, self and society*. Chicago: Chicago University Press.
- Meek, J. X. & Newell, W. H. (2005). Complexity, interdisciplinary and public administration: implications for integrating communities. *Public Administration Quarterly*, 29(3), 321–349.
- Mitleton-Kelly, E. (2003). Ten principles of complexity and enabling infrastructures. Teoksessa Mitleton-Kelly, E. (Ed.) *Complex systems and evolutionary perspectives on organizations: The application of complexity theory to organizations*, (s. 23–50). Pergamon.
- Mitleton-Kelly, E. (2004). The information systems professionals as a hermit of plural rationalities, information rejection and complexity. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 17(4), 289–323.
- Morcöl, G. (2010). Issues in reconceptualising public policy from the perspective of complexity theory. *Emergence: Complexity and Organization*, 12(1), 52–60.
- Niiranen, V. & Puustinen, A. (2012). Local government and services in flux. Restructuring the governance of health and social services in Finland. Paper presented at XVI IRSPM Conference in Rome, Italy 11.-13.4.2012. Saatavilla <http://www.irspm.net/publications/viewcategory/70-23-local-governance.html>.
- Niiranen, V. & Puustinen, A. & Zitting, J. & Kinnunen J. (2013). *Sosiaali- ja terveystieteiden kunta- ja palvelurakennemuutoksissa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 25, ACTA 245. Helsinki: Itä-Suomen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Nonaka, I. & Takeuchi, K. (1995). *The knowledge creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2011). *Divided we stand: Why inequality keeps rising*. OECD Publishing, Paris.
- Osborne, S. & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. London & New York: Routledge.
- Ospina, S. M. & Saz-Carranza, A. (2010). Paradox and collaboration in network management. *Administration & Society*, 42(4), 404–440.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide:

- Coproduction, synergy and development. *World Development*, 24(6), 1073–1087.
- Percy S. (1984). Citizen participation in the co-production of urban services. *Urban Affairs Quarterly*, 19(4), 431–446.
- Pestoff, V. (2006). Citizens and co-production of welfare services. Childcare in eight European countries. *Public Management Review*, 8(4), 503–519.
- Peters, P.G. & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243.
- Prigogine, I. & Nicolis, G. (1989). *Exploring complexity: An introduction*. New York: Freeman.
- Provan, K. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229–252.
- Raisio, H. (2010). *Embracing the wickedness of health care - Essays on reforms, wicked problems and public deliberation*. Acta Wasaensia 228. Social and Health Management 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Raisio H. & Ollila S. (2011). Sekeskustelu oli kaikkein oleellisin juttu ja kivoin: Pienryhmäkeskustelut nuorten kansalaisraadissa. Teoksessa Mäntylä, N. (toim.) *Lapset ja nuoret yhteiskunnan toimijoina*, (s. 106–121). Vaasa: Vaasan yliopistopaino.
- Raisio H., Valkama K. & Peltola E. (2011). Kun tuntee, ettei oo ihan vielä tarpeeton tässä yhteiskunnassa – Kansalaisraati voimaantumisen mahdollistajana. *Perusturva* 4, 24–25.
- Raisio H. & Vartiainen P. (2011). *Osallistumisen iluusiosta aitoon vaikuttamiseen: Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatiin toteuttamisesta Suomessa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Raisio H. (2013) Enklaavideliberatio osana deliberatiivista demokratiaa: Kokemuksia maahanmuuttajien kansalaisraadista. Teoksessa Ollila, S. & Raisio, H. (toim.) *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä*, (s. 344–360). Vaasa: Vaasan yliopistopaino.
- Richardson, K. A. (2008). Managing complex organizations: Complexity thinking and the science and art of management. *Emergence: Complexity and Organization*, 10(2), 13–26.
- Richardson, K. & Cilliers, P. (2001). What is complexity science? A view from different directions. *Emergence: Complexity and Organization*, 3(1), 5–23.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations*. 5 painos. New York: Free Press.
- Salmikangas A-K. (2004). Nakertamisesta hanke-toimintaan. *Studies in sport physical education and health*, 95. Jyväskylä: Jyväskylä University Press.
- Skelcher, C., Mathur N. & Smith, M. (2005). The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. *Public Administration*, 83(3), 573–596.
- Stacey, R. D. (2007). *Strategic management and organisational dynamics: The challenge of complexity to ways of thinking about organisations*. London: Prentice Hall.
- Stacey, R. (2010). *Complexity and organizational realities: Uncertainty and the need to rethink management after the collapse of investment capitalism*. London: Routledge.
- Stewart, J. & Ayres, R. (2001). Systems theory and policy practice: An exploration. *Policy Sciences*, 34(1), 79–94.
- Stähle, P. (2004). Itseuudistumisen dynamiikka. Systeemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen tukena. Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J. (toim.) *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*, (s. 222–255). Tampere: Tampere University Press.
- Taylor M. (2003). *Public policy in the community*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Teisman, G. R., van Buuren, A. & Gerrits, L. (2009) (Eds.) *Managing complex governance systems: Dynamics, self-organisation and co-evolution in public investments*. London: Routledge.
- Valovirta, V. & Hyvönen, J. (2009). *Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta*. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta.
- Vartiainen P., Mäkinen E., Ollila S. & Raisio H. (2012). Deliberatiivinen käänne lähidemokratiassa: Ikäihmisten näkemyksiä osallistumisesta. *Futura*, 31(4), 5–15.
- Vartiainen P., Ollila S., Raisio H. & Lindell J. (2013). *Johtajana kaaoksen reunalla: Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista*. Helsinki: Gaudeamus.
- Walsh, D. (2011). *Women's rights in democratizing states: Just debate and gender justice in the public sphere*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research. Design and methods*. Applied Social Research Methods Series. Thousand Oaks: Sage.