



Harkintavaltaa, tilivelvollisuutta ja koordinoituvajetta



Julkisten palveluiden toteuttamisen, johtamisen ja järjestämisen paradokseja – case asunnottomien palvelut

Pekka Juntunen

Tiivistelmä

Tämän tutkimusartikkelin tehtävänä on kuvata julkisten palveluiden toteuttamiseen, johtamiseen ja järjestämiseen liittyviä paradokseja asunnottomille tarjottavien palveluiden kontekstissa. Artikkelin empiirinen, toimijahaastatteluihin perustuva aineisto on kerätty alun perin kahteen tutkimushankkeeseen, jotka tarkastelevat neljää suomalaisissa suurissa kaupungeissa vuosina 2020–2022 tapahtunutta asumismuutosprosessia ja tässä ohessa asunnottomille tarjottavia palveluita. Aikaisemmissa suomalaisissa julkisia palveluita käsittelevissä tutkimuksissa ei ole tarkasteltu asunnottomien palveluihin liittyviä paradoksaalisia kysymyksiä. Palveluiden toteuttamisessa paradoksaalisia tilanteita syntyy eri ”katutason toimijoiden” rooleihin ja yhteistyöhön liittyen sekä toimijoiden harkintavallan myötä. Palveluiden johtamisessa erilaisia paradokseja nousee esiin julkisen johtamisen tilivelvollisuuskysymyksistä sekä toisekseen verkostotoiminnasta. Palveluiden järjestämisen osalta paradoksaaliset kysymykset liittyvät palvelutoimintojen ja -tarpeiden koordinoituvajeseen sekä rajallisiin taloudellisiin resursseihin.

Asiasanat:

paradoksit, julkiset palvelut, asunnottomuus, tilivelvollisuus, harkintavalta, katutason byrokratia

Abstract

The aim of this research article is to describe the paradoxes of public service delivery, management, and organization in the context of services for the homeless. The empirical data of the article, based on interviews with actors, was originally collected in two research projects that examine four housing transformation processes in major Finnish cities between 2020 and 2022 and, in this context, the services provided to homeless people. Previous studies on public services in Finland have not examined the paradoxical issues related to homelessness services. In the delivery of services, paradoxical situations arise in relation to the roles and cooperation of different “street-level” actors and their discretionary power. In the management of services, various paradoxes arise from the accountability issues of public management and, secondly, from networking. As regards the organization of services, the paradoxical issues relate to the lack of coordination of service activities and needs, and limited financial resources.

Keywords:

paradoxes, public services, homelessness, accountability, discretion, street-level bureaucracy

Johdanto

Tietoisuus paradoksaalisuudesta ja sen omaksuminen osaksi organisaatio- ja johtamiskulttuurin tutkimusta on saavuttanut kasvavaa suosiota viimeisen parinkymmenen vuoden aikana tieteellisen tutkimuksen kentällä (Smith & Lewis 2011, 382). Organisaatioiden toimintaan liittyviä paradokseja on tarkasteltu jo kuitenkin 1970-luvun lopulta ja 1980-luvulta lähtien, ja myös paradoksin käsitteen muodostuminen johtamistutkimuksissa juontaa juurensa sinne (Carmine & de Marchi 2023, 140. Ks. myös Carmine & Smith 2021). Paradoksaalisuudelle on ollut kuitenkin vaikeaa määritellä yhtä teoriaa tai näkökulmaa vaan auttamatta on törmätty käsitteiden ja teorian koherenssin puutteeseen (Smith & Lewis 2011, 382).

Yleisesti ottaen paradoksit voidaan määritellä lyhyesti ”jatkuviksi ristiriidoiksi toisistaan riippuvaisten elementtien välillä” (Schad ym. 2016, 10). Ne ovat toiminnan, tunteiden, ajattelun ja puheen välisiä ristiriitoja, joita yksilöt tuovat eri tilanteisiin (Fletcher & Käufer 2003). Paradokseja on siis erityyppisiä, mutta kaikille tyypeille on yhteistä, että esitetyt syyt muodostavat jonkunlaisen konfliktin. Paradoksi sisältää syyn tai selityksen, joka tekee väitteestä toden, mutta sama syy tai selitys tekee väitteestä absurdin ja epäjohdonmukaisen. (Olin 2003, 5–6; Mäenpää 2018, 34.) Taustalla voi olla toisiinsa kietoutuneita tavoitteita ja vaateita, jotka ovat erikseen tarkasteltuna ymmärrettäviä, mutta yhtäaikaaisesti esiintyessään niiden välille syntyy ristiriita, jonkinlainen paradoksi (Hjelt & Karila 2021, 102). Erilaisten sosiaalisten ja toimintaympäristöön liittyvien haasteiden monimutkaisuus voi synnyttää monia ristiriitoja ja jännitteitä niin yksilö-, organisaatio- kuin järjestelmätasolla.

Tämä tutkimusartikkeli tarkastelee julkisiin palveluihin, erityisesti asunnottomien palveluihin, liittyviä paradokseja. Tutkimuskysymyksenä on: *Minkälaisia julkisten palveluiden toteuttamisen, johtamisen ja järjestämisen paradokseja nousee esiin asunnottomille tarjottavien palveluiden kontekstissa?* Palveluista tarkastelun keskiössä ovat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä asumispalvelut. Aikaisemmissa suomalaisissa julkisia palveluita käsittelevissä tutkimuksissa ei ole tarkasteltu asunnottomien palveluihin liittyviä paradoksaalisia kysymyksiä. Samalla artikkelissa hahmotetaan paradoksien näkökulmasta palvelujärjestelmän sisällä olevien toimijoiden suhdetta palvelujärjestelmään. Paradoksikeskustelu edustaa uutta tulokulmaa myös toimijoiden ja järjestelmän välisen suhteen tarkastelussa. Aikaisemmissa tutkimuksissa tätä suhdetta on hahmoteltu enemmänkin dilemmojen näkökulmasta (esim. Lipsky 2010; Hjörne ym. 2010; Nothdurfter & Hermans 2018).

Artikkeli on lähtökohdiltaan aineistopohjainen. Sen empiirinen aineisto on kerätty alun perin PURA (Purettavasta asuinyhteisöstä uusiin koteihin) ja SEGRA (Segregaation ja asunnottomuuden vastainen asumissosiaalinen työ haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten asumis- ja palvelupoluilla) -tutkimushankkeita varten. Nämä tutkimushankkeet tarkastelivat neljää suomalaisissa suurissa kaupungeissa vuosina 2020–2022 tapahtunutta asumismuutosprosessia ja tässä ohessa asunnottomille tarjottavia palveluita. Hankkeissa hyödynnettiin laajoja asukas- ja toimijahaastatteluaineistoja. Tämä artikkeli keskittyy pelkästään toimijahaastatteluihin. Artikkelissa käsitellään pelkästään asunnottomille tarjottavia palveluita eli asumismuutosprosessit rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Tutkimusartikkeli koostuu neljästä pääluvusta. Ensimmäisessä luvussa esitellään artikkelin teoreettista näkökulmaa sekä luodaan katsaus empiiriseen aineistoon. Teoriaosuuden keskiössä on paradoksinäkökulma julkisten organisaatioiden ja julkisen johtamisen tarkasteluissa. Samassa yhteydessä artikkelia asemoidaan aikaisempaan paradoksitutkimukseen ja -keskusteluun nähden. Toinen luku tarkastelee empiirisen aineiston pohjalta asunnottomien palveluiden käytännön toteuttamisen paradokseja, joita erityisesti tämän toimijataso edustajat, ”katutaso toimijat”, toivat haastatteluissa esiin. Kolmas luku kuvaa palveluiden johtamiseen liittyviä paradokseja, ja neljäs

luku käsittelee palvelujärjestelmästä nousevia paradoksaalisia kysymyksiä. Lopuksi kiteytetään artikkelin keskeisiä havaintoja tutkimusaiheesta sekä pohditaan lyhyesti paradoksinäkökulman antia julkista palvelujärjestelmää ja sen toimijoita koskevalle tarkastelulle.

Tutkimusartikkelin teoreettinen näkökulma sekäempiirinen aineisto

Paradoksinäkökulma julkisten organisaatioiden ja julkisen johtamisen tarkasteluissa

Paradokseja on tutkittu julkisiin organisaatioihin ja julkiseen johtamiseen liittyen useissa erilaisissa konteksteissa. Yksi tapa lähestyä niitä on tarkastella organisaatioissa ilmenevää kommunikaatiota, sen johdonmukaisuutta ja siinä havaittavia jännitteitä. Paradokseja voi syntyä työorganisaatioissa esimerkiksi silloin, kun vanhat oletukset, uskomukset ja toimintatavat kohtaavat uuden ajan tai ympäristön. (Toivanen ym. 2012, 5.) Paradokseihin kietoutuvat sekä organisaatioiden ja instituutioiden arvot ja materiaaliset ehdot että toimijoiden kesken sosiaalisesti rakentuneet, tilanteiset tulkinnat, jotka aktivoituvat vuorovaikutuksessa, ja kyse on sekä organisaation rakenteellisista ehdoista että myös toimijoiden sosiaalisesti tuottamista tulkinnoista (Hjelt & Karila 2021, 102. Ks. myös Glegg ym. 2002). Paradoksaalista johtajuutta esiintyy puolestaan eri tasoilla ja monin eri tavoin, erilaisten käytäntöjen kautta (Lewis & Smith 2014, 73).

Paradoksien tarkastelu edellyttää ristiriitaisten elementtien välisten riippuvuussuhteiden tutkimista (Jarzabkowski ym. 2019, 122). Elementit ovat toisistaan irrallisina loogisia ja ymmärrettäviä mutta irratoonaalisia ja ristiriitaisia, kun ne esiintyvät samanaikaisesti (Toivanen ym. 2012, 5. Ks. myös Lewis 2000). Näissä tilanteissa sinänsä loogisten ja ymmärrettävien elementtien yhteenliittymisestä syntyy siis vastakkaisuutta, jossa eri vaihtoehdot näyttävät sulkevan pois toisensa (Hjelt & Karila 2021, 102. Ks. myös Luscher ym. 2006.) Vastakohtana näyttäytyvät elementit eivät kuitenkaan välttämättä ole toisiaan poissulkevia vaan ennemminkin toistensa kääntöpuolia, jotka voivat keskinäisestä epäloogisuudestaan ja jännitteisyydestään huolimatta esiintyä yhtä aikaa (Toivanen ym. 2012, 5. Ks. myös Denison ym. 1995).

Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia näkökulmia myös paradoksin synnyttämän jännitteen hallinnasta. Perinteisin näistä näkökulmista on ollut se, että ristiriitoja voidaan pyrkiä poistamaan tai vastaavasti niiden luomaa vastakkainasettelua voidaan yrittää tasapainottaa. Paradoksaalisten ilmiöiden jännitteinen suhde voidaan myös hyväksyä osaksi organisaation normaalia toimintaa. Jännitteiden hallinnan on nähty perustuvan toisilleen vastakkaisten elementtien säätelyyn eli työn rakenteellisten ehtojen, kuten sääntöjen ja resurssien, sekä arjen työssä tilanteisesti muokkautuvien tekijöiden välisen suhteen hallintaan (Glegg ym. 2002). Erään näkökulman tarjoaa myös paradoksin tarkastelu ratkaisua vaativan ongelman sijaan resurssina. Tästä näkökulmasta tarkastellen toimijoille tarjoutuu kirjo tapoja käsitellä asioita tilanteisesti, selittää ja kyseenalaistaa oletuksia tuottamalla keskusteluun erilaisia, jopa keskenään ristiriitaisia tulkintoja (Hjelt & Karila 2021, 102). Paradoksien hallinta etsii ”sekä-että”-vaihtoehtoja, jotka voivat edistää uutuutta, luovuutta ja pitkän aikavälin kestävyyttä (Lewis ym. 2014, 59). Idendifioidut paradoksit ja jännitteet eivät siis ole ”joko-tai”-kysymyksiä – harvoin on suotavaa tai edes mahdollista valita jännitteen yhtä ääripäätä ja hylätä toinen vaan tavoitteena on löytää tasapaino. Jännitteiden ja paradoksien ymmärtäminen ei ratkaise ongelmia vaan avaa uusia mahdollisuuksia ottaa ne haltuun, ylittää ne ja parhaassa tapauksessa kääntää ne myönteiseksi voimavaraksi. (Toivanen ym. 2012, 3.)

Yhdeksi paradoksien hallinnan malliksi on kehitetty paradoksiteoriaa. Lewis (2000) ja Smith ja Lewis (2011) ovat olleet tässä uranuurtajia kooten yhteen eri tutkimusperinteitä, jotka ovat liittyneet organisaatiotoiminnan ilmiöihin ja paradokseihin sekä käsitteellistään kattavammin tämän pohjalta itse paradoksiteoriaa. He määrittelevät paradoksin ”ristiriitaisiksi mutta toisiinsa liittyviksi elementeiksi, jotka ovat olemassa samanaikaisesti ja pysyvät ajan kuluessa” (Smith &

Lewis 2011, 382). Käsitettä on rajattu kolmella keskeisellä ominaisuudella: 1) vastakkainasetteluparadoksiin liittyy organisatorisia elementtejä, jotka vaikuttavat loogisilta irrallaan mutta absurdeilta ja irrationaalisilta, kun ne esiintyvät samanaikaisesti (Lewis 2000), 2) näiden vastakkaisten elementtien keskinäisriippuvuuden viitaten niiden on oltava ”saman kolikon kaksi puolta” (Lewis 2000) ja 3) näiden jännitteiden pysyvyyttä ei voida ratkaista yksiselitteisesti, koska ne säilyvät ajan kuluessa (Smith & Lewis 2011). (Ks. Carmine & de Marchi 2023, 141.)

Paradoksiteorian ideana on, että organisaatioissa vaikuttavia vastakkaisuuksia hyödynnetään johtamisessa niiden aktiivisen poissulkemisen sijaan. Tästä syystä se muodostaa vastakohtan johtamisen rationaalisille malleille, jotka näkevät organisaation vastakkaisuudet, vastakkaisiin suuntiin vetävät tekijät, ratkaistavina ongelmina. Paradoksiteoria avaa mahdollisuuden myös kriittisempään johtamisen ideaalien uudelleen tarkasteluun. Sen avulla on mahdollista kyseenalaistaa johtamisen vaikuttavuutta ja edellä mainittuja ”joko-tai”-valintoja, jotka ovat aktiiviselle ja näkyvälle johtamiselle tyypillisiä. Samalla paradoksiteoria kyseenalaistaa monet johtamista koskevat ideat ja tarjoaa tilalle johtamista, jossa paradokseina ilmenevien vastakkaisuuksien annetaan tuottaa joitain sellaista, jota ei saada aktiivisesti puuttamalla ja tekemällä poissulkevia valintoja. Ideana on johtaa niin, että vastakkaisuuksien keskinäinen vuorovaikutus säilyy dynaamisena ja potentiaalisesti uutta tuottavana voimana. Tulkintatapana paradoksiteoria tarjoaa teoreettiset ja käsitteelliset linssit, joiden läpi organisaatioita ja johtamista katsottaessa näkyy jotain sellaista, mitä ei näkyisi muuten. (Hyyryläinen ym. 2022, 83–85.) Paradoksiteoria on muuttanut perusteellisesti sitä, miten tutkijat ajattelevat organisaation jännitteistä (esim. Schad & Bansal 2018), mutta Carmin ja de Marchi (2023, 139) huomauttavat, että paradoksin käsitteen empiirisen käytön epäselvyys ja järjestelmänäkökulman puuttuminen kuitenkin rajoittavat osaltaan paradoksiteorian mahdollisuuksia.

Viimeisen reilun vuosikymmenen aikana suomalaisissa tutkimuksissa on tarkasteltu julkisiin organisaatioihin, johtamiseen ja palveluihin liittyviä paradokseja yhä enenevässä määrin, useista eri näkökulmista ja lähtökohdista. Tämän artikkelin teemoja lähellä olevista tutkimuksista voidaan mainita muutamia. Puustinen ja Niiranen (2011) käsittelevät sosiaali- ja terveyspalveluiden rakennetta, päätöksentekoa ja toimintaa tarkastelevassa tutkimuksessaan myös verkostojohtamisen paradoksaalista luonnetta. Nykänen (2017) on omassa tutkimuksessaan tuonut verkostoitumisenäkökulman kautta esiin johtamisen paradokseja julkisen sektorin vanhuspalveluiden kontekstissa, ja Hjelt ja Karila (2021) ovat kuvanneet varhaiskasvatustyön paradokseja erityisesti keskijohdon osalta. Tuoreimmista tutkimuksista Hyyryläinen ym. (2022) esittävät paradoksit julkisen johtamisen uudelleenajattelun mahdollistajina, ja Laitinen ym. (2023) puolestaan liittävät paradoksit organisaatioelämän ja edelleen julkisen sektorin uudistusten olennaisiksi kysymyksiksi.

Tutkimusartikkelin empiirinen aineisto

Artikkeli perustuu lähtökohtaisesti aineistopohjaiseen tarkasteluun. Empiirinen aineisto on kerätty alun perin PURA (Purettavasta asuinyhteisöstä uusiin koteihin, ks. tästä Mäki ym. 2023) ja SEGRA 2021–2023 (Segregaation ja asunnottomuuden vastainen asumissosiaalinen työ haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten asumis- ja palvelupoluilla) -tutkimushankkeita varten vuosina 2021–2022. Molemmissa hyödynnettiin laajoja asukas- ja toimijahaastatteluaineistoja. Tämän artikkelin aineisto koostuu näiden kahden tutkimushankkeen toimijahaastatteluista. Haastateltavina näissä on yhteensä 43 henkilöä. Mukana on sosiaalialan virkamiesjohtoa, kunnan poliittisia päätöksentekijöitä, valtionhallinnon työntekijöitä, sosiaalialan toimijoita, hoitoalan toimijoita, vuokra-asuntoyhtiöiden toimijoita, kolmannen sektorin järjestö- ja yhdistystoimijoita sekä asumissuunnittelijoita.

Haastateltavat rekrytoitiin olemalla heihin suoraan yhteydessä. Rekrytoinnissa käytettiin osittain myös lumipallomenetelmää, jossa haastatteluiden myötä paikannettiin lisää uusia toimijahaastateltavia. Haastatteluihin osallistuminen oli vapaaehtoista. Kahta työparihaastattelua lukuun otta-

matta kaikki olivat yksilöhaastatteluita. Tutkimuseettisistä näkökulmasta haastateltaville annettiin etukäteen tietoa muun muassa tutkimushankkeiden sisällöstä ja tavoitteista, henkilötietojen käsittelystä, aineiston tallentamiseen ja tietosuojaan liittyvistä kysymyksistä sekä tutkimuksen käytännön toteutuksesta. Haastatteluiden kestot olivat puolesta tunnista kahteen tuntiin. Haastattelut nauhoitettiin ja äänitallenteet litteroitiin, jonka jälkeen tutkimusryhmä sai tekstit käyttöönsä.

Haastattelut toteutettiin kvalitatiivisina, puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Kaikkien haastateltavien kohdalla käsiteltiin tutkimushankkeiden kannalta keskeisiä teemoja. Heiltä kysyttiin muun muassa asiakkaiden osallisuudesta, oikeuksista, palvelutarpeista sekä asumis- ja palvelupoluista. Haastateltavat saivat myös tuoda vapaasti esiin omia näkemyksiään ja kokemuksiaan haastatteluteemojen ympärillä. Vaikka haastatteluteemoissa ei erityisesti haettu asunnottomille tarjottavien palveluiden toteuttamiseen, johtamiseen tai järjestämiseen liittyviä ristiriitaisuuksia, monet toivat tällaisia esiin. Tutkimusmateriaalista nousi useita toimija-, organisaatio- ja järjestelmätason jännitteitä sekä keskenään ristiriidassa olevia elementtejä, mikä ohjasi paradoksinäkökulman valintaan tämän artikkelin osalta. Haastatteluaineistoa voidaan pitää luotettavana tätä tutkimusaihetta ajatellen.

Empiirisen aineiston analyysissa ideoiden hakeminen on alkanut aineistosta ja siitä muodostettavista havainnoista, ei teoriasta tai hypoteeseista. Analyysin edetessä teoria on alkanut tukea päättelyä. Aineistosta poimittujen otteiden eli haastattelusitaattien avulla on pyritty selittämään ja perustelemaan analyysissa tehtäviä tulkintoja. Haastateltavat esiintyvät sitaateissa anonyymeina. Heitä nimetään pelkästään heidän ammattinsa tai toimenkuvansa mukaan. Artikkelissa olevissa suorissa lainauksissa ei ole kohtia, jotka saattaisivat identifoida itse haastateltavan tai jonkun haastattelupuheessa olevan henkilön. Sitaaiteista on poistettu esimerkiksi murreilmaisuja, persoonallista puhetapaa sekä paikkojen nimiä.

Julkisten palveluiden toteuttamiseen liittyviä paradokseja

Tässä luvussa tarkastellaan julkisten palveluiden toteuttamiseen liittyviä paradokseja käytännön toimijatason työn kautta. Tämän ”lähityöntekijöiden toimijatason” muodostavat ne toimijat, jotka kohtaavat asiakkaan arjessa. Michael Lipsky (2010, alun perin 1980) nimeää ”katutason byrokraateiksi” [”street-level bureaucrats”] ne julkisten palveluiden toimijat, jotka ovat suorassa vuorovaikutuksessa asiakkaiden kanssa ja edustavat siten käytännössä toteutettavan toimintapolitiikan etulinjaa. Lipskyn mukaan politiikan täytäntöönpano riippuu viime kädessä ihmisistä, jotka todella toteuttavat sitä. Niinpä vaikkapa sosiaalityöntekijät olisi nähtävä poliittisen vallan käyttäjinä osana päätöksentekoyhteisöä, koska he käyttävät omaa harkintavaltansa julkisten ohjelmien päivittäisessä toteuttamisessa suhteessa asiakkaisiin. (esim. Brodtkin 2012; Hupe & Hill 2007.)

Tässä kohdin on luonnollisesti huomioitava, että Lipskyn alkuperäisen teoksen (1980) julkaisemisen jälkeen, kuluneiden neljän vuosikymmenen aikana, ”katutason byrokraatioiden maailma” on muuttunut. Julkinen sektori ei enää hallitse politiikan toteuttamista niin kuin ennen. Erilaiset sopimukset ja yksityistäminen ovat muokanneet julkisten organisaatioiden maisemaa luoden muun muassa uusia, sekamuotoisia palveluntarjontamuotoja ja monimutkaisia toimitusjärjestelyjä. Nykyään politiikkaa ei toteuteta pelkästään julkisten byrokraatioiden vaan myös voittoa tavoittelemattomien järjestöjen, voittoa tavoittelevien yritysten sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintojen kautta. Poliitiikan toteuttamiseen osallistuu siis nyt laajempi joukko niin kutsuttuja ”katutason organisaatioita”. (Brodtkin 2012, 944.) Tässä artikkelin luvussa näiden eri organisaatioiden käytännön toimijoista puhutaan yleisesti ja yhtäläisesti termillä ”katutason toimijat”.

Katutason toimijoiden roolit ja yhteistyön ongelmia

Lipsky (2010) tunnistaa useita katutason toimijoiden työhön kohdistuvia ongelmia. He työskentelevät jatkuvasti valtavien tapausmäärien, mahdollisesti epäselvien hallinnon tavoitteiden sekä

rajallisten ja usein riittämättömien resurssien alla. Toimijoiden ydindilemmaksi Lipsky näkee sen, että heidän pitäisi auttaa ihmisiä ja tehdä asiakkaita koskevia päätöksiä yksittäisten tapausten perusteella, mutta heidän työnsä rakenne tekee sen mahdottomaksi. Toimijoiden on omaksuttava sellaisia käytäntöjä, kuten vaikkapa resurssien säännöstely, jotka edellyttävät myös jatkuvaa reagointikykyä. He kohtaavat ”yksilön dilemmat julkisissa palveluissa”, jotka ovat yleisesti taustalla myös erilaisten paradoksien syntymisessä. (Esim. Tummers & Bekkers 2014; Evans & Harris 2004.)

Asiakkaan yksilöllisen palvelutarpeen tunnistaminen on yksi avaintekijöistä asunnottomille tarjottavien palveluiden toteuttamisen kannalta ja se kuuluu usein katutason toimijoiden (kuten sosiaalityöntekijöiden ja päihdetyöntekijöiden) rooliin. Tämä edellyttää heiltä oma-aloitteisuutta ja monesti oman työnkuvan venyttämistä. Nämä toimijat ovat etulinjassa näkemässä asiakkaiden, inhimillisten ihmisten, arkielämää ja voivat tunnistaa näin herkimmin heidän palvelutarpeitaan. He voivat auttaa tarvittaessa asiakkaitaan myös erilaisissa arkipäivän asioissa, vaikka se ei välttämättä kuuluisi suoranaisesti heidän työnkuvaansa. Näin toimijan ja asiakkaan välille syntyy monesti luottamuksellinen suhde, joka on enemmän kuin pelkkä asiakassuhde.

”Miten ammattilaisena näkee ja on ymmärtänyt oman työnkuvansa. Osa tekee ihan älyttömästi ja on sitten toisenlaisiakin.” [sosiaalityöntekijä]

Katutason toimijoiden osaaminen ja paneutuminen työhönsä saa haastattelumateriaalissa laajaa arvostusta eri toimijatasoilla. Samalla tunnistetaan, erityisesti näiden toimijoiden itsensä taholta, että työn toteuttamistavoissa voi olla suuriakin yksilöllisiä eroja. Toiminnassa korostuvat näin työntekijän yksilölliset piirteet sekä kuva omasta työstään. Toinen selvästi havaittava asia on se, että lähityöntekijät toimivat ikään kuin ”itsenäisenä yksikkönä” työssään. Heidän osaamisensa on pitkälti tilannesidonnaista ja siihen liittyy dynaamisuutta sekä kykyä toimia erilaisissa tilanteissa. Tähän liittyen paradoksaalisen asettelun muodostaa se kysymys, ottavatko yksittäiset työntekijät suurempaa roolia kuin edustamansa yhteisö (kuten kunta tai järjestö) palvellessaan asiakasta yksilöllisesti ja räätälöidysti, ja kääntäen, onko palveluiden riittävä ja kohdennettu saanti pääasiallisesti yksittäisten työntekijöiden henkilökohtaisen panoksen varassa. Voidaan jopa pohtia, onko palvelun laatu ylipäättään kiinni siitä, kenen yksittäisen toimijan kanssa asiakas sattuu olemaan tekemisissä. Katutason toimijat ovat yleisesti ottaen kriittisiä kannanotoissaan, niin omaa työtään kuin muiden katutason toimijoiden työtä kohtaan.

”Toiset on käsittäneet oman työnkuvansa ja roolinsa poliisin, tuomarin ja kirstunvartijan rooliksi... tai sitten ehkä pahimmillaan jopa niin, et se on tyyliin ‘Excel-taulukkoon raksi ruutuun -suoritteita’ (---) tällä hetkellä asumissosiaalinen työ on yksittäisten työntekijöiden varassa.” [sosiaalityöntekijä]

Evansin ja Harrisin (2004, 882) mukaan Lipskylle yksi katutason byrokratian ominaisuuksista on se, että organisaatioiden sisäiset säännöt ovat usein ristiriitaisia, ja näin toimijoiden roolit ja vastuut voivat olla epätarkkoja. Näitä huomioita nousi runsaasti esiin myös haastattelumateriaalista. Epäselvyydet toimintaroleissa näkyvät helposti myös erilaisina yhteistyön ongelmina lähityötä tekevien toimijoiden välillä – myös eri toimintasektoreiden, julkisen ja kolmannen sektorin, välillä.

”Jotkut kokee, että me tehdään heidän työtehtäviään... meidän tarkoitus ei ole astua kenenkään varpaille eikä meillä ole mitään halua tehdä kenenkään toisen työtehtäviä.” [sosiaalityöntekijä]

”Hän kysyi, että etkö sinä halua yhteistyötä... minä sanoin, että totta kai mutta kun hänen yhteistyön käsityksensä oli se, että hän sanoo ja me tehdään niin kuin hän sanoo.” [kolmannen sektorin yhdistystoimija]

”Miten se pelaa, vaikka aikuissosiaalityön ja asumisen tuen ja asumisyksikön välinen yhteistyö... onko kaikki varmasti kartalla tarkkaan, että mikä on kenenkin rooli.” [sosiaalityöntekijä]

Haastateltavat näkevät puutteita toimijoiden välisissä yhteistyömalleissa. Yhteistyöverkostot eivät ole tarpeeksi kattavia ja esimerkiksi tiedonsiirrossa on monenlaisia ongelmia. Toimijat haluaisivat tehdä tiiviimpää moniammatillista yhteistyötä keskenään. Paradoksaalisuutta ilmentää kuitenkin se, että tällä hetkellä eri palvelutoiminnot ovat liian irrallisia toisistaan. Toimijoiden yhteistyön sujuvuuden kannalta niiden kuuluisi muodostaa ehjempi palveluyhteistyöverkosto. Kysymys onkin pitkälti palvelujärjestelmätason koordinoituvajesta.

”Mielestäni tämän yhteistyön pitäisi olla ehkä kolmen- tai neljänvälistä...” [valtionhallinnon työntekijä]

”Sitten kun tulee näitä haasteita, niin sitten ei olekaan ketään siinä verkostossa ympärillä vaan he jää yksin sen ongelman kanssa.” [virkamiesjohtaja]

”Terveysthuollon maailma, siinä on se ongelma, että se on niin irrallaan... se jotenkin jää semmoiseen omaan loosiinsa.” [kolmannen sektorin yhdistystoimija]

Toimijoiden roolien ja vastuiden epäselkeys sekä yhteistyön ongelmat synnyttävät monenlaisia paradokseja palveluiden käytännön toteuttamisessa. Organisaatorajat ylittävien paradoksin tutkiminen on kuitenkin monesti metodologisesti haastavaa (Jarzabkowski ym. 2019, 121). Paradoksin eristäminen tutkittavaksi ja niiden seuraaminen organisaatioiden välillä ei ole yksinkertaista erilaisten organisaatioiden ja niiden toimijoiden välisten suhteiden muodostaessa monimutkaisen, kompleksisen sosiaalisen järjestelmän. (Schad & Bansal 2018.)

Harkintavalta – puntarointia lainsäädännön ja palvelutarpeiden välimaastossa

Erityisesti sosiaali- ja terveystalvissa asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen on hyvin subjektiivista ja palvelutilanteet ovat heterogeenisiä. Käytännön palvelutoimintaan liittyy keskeisesti kysymys harkintavallan [engl. *discretion*] käytöstä. Tummersin ja Bekkersin (2014, 540–541) mukaan katutason toimijoiden harkintavalta vaikuttaisi myönteisesti heidän halukkuuteensa toimeenpanna poliittikkapäätöksiä, kun he pystyvät räätälöimään menettelynsä asiakkaiden erityistarpeiden mukaan. Haastattelumateriaalin perusteella joissakin tapauksissa katutason toimija on kuitenkin joutunut ”puntaroimaan lain ja inhimillisyyden välillä” tai ”toimimaan tällä rajalla”. Toimijat tunnistavat tällaisia paradoksaalisia tilanteita käytännön työssään, vaikka he eivät kutsu niitä suoraan naisesti sillä termillä. Ristiriitoja tunnistetaan muun muassa olemassa olevan lainsäädännön ja asiakkaiden palvelutarpeiden välillä (ks. myös Peters 2006, 306). Toimijoiden harkintavalta asetuu tähän väliin mutta toisaalta harkintavallan liikkumavara voi olla erilainen esimerkiksi asiakkaiden parissa toimivien sosiaalityöntekijöiden ja toimistotyötä tekevien virkailijoiden välillä.

”Siinä tulee laki ja myös tavallaan se tasapuolisuus, että minä en pysty ottamaan sitä inhimillistä puolta huomioon... tiedän, että teen työni oikein, mutta silti se tuntuu epäonnistumiselta kuitenkin tietyllä tavalla.” [valtionhallinnon työntekijä]

”Meillä pitäisi olla vielä vähän enemmän sitä harkinnanvara... toisaalta, kun säännöt on kaikille samat, sekin on tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta.” [valtionhallinnon työntekijä]

Evans ja Harris (2004, 871) toteavat, että sääntöjen ja määräysten lisääntymistä ei pitäisi rinnastaa automaattisesti suurempaan valvontaan suhteessa ammatilliseen harkintaan vaan parad-

oksaalisesti lisääntyvät säännöt voivatkin luoda enemmän harkintavaltaa. He myös näkevät, että ammatillisen harkintavallan käyttö ei ole luonnostaan ”hyvä” tai ”huono” asia. Sitä voidaan pitää joissakin tapauksissa tärkeänä ammatillisena ominaisuutena mutta toisaalta esimerkiksi poliittiset päätöksentekijät voivat piiloutua sen taakse tai harkintavallan käyttö voi olla myös ammatillista väärinkäyttöä vallan saamiseksi.

Rutiinien ja asiakkaita koskevien yksinkertaistusten perusteella tehtyjen ”katutason päätösten” kumulatiivinen vaikutus voi myös ohjata politiikan aiottua suuntaa uudelleen ja heikentää kansalaisten odotuksia tasapuolisesta kohtelusta. Tämä asettaa kysymyksen siitä, onko toimija käyttäessään harkintavaltaansa vastuullinen asiakasta kohtaan mutta samalla paradoksaalisesti jopa ”vastuuton” suhteessa organisaation omiin linjauksiin tai lainsäädännöllisiin lähtökohtiin. Toimijan valinnanvapaus voi siis olla ristiriidassa organisaation velvoitteiden kanssa (Autioniemi 2021, 78), ja harkintavallan käyttö voi myös heikentää virallista politiikkaa (Baldwin 2000; May & Winter 2009).

”Meille rupesi tulemaan sitten pikkasen painetta (kaupungilta) siitä, että saataisiin asutettua näitä ihmisiä ja meille tuli esimieheltä viestiä siitä, että nyt niin kuin täytyisi... mutta me kieltäydettiin sitä juurikaan toteuttamasta... että ei tule semmoista tunnetta sillä asukkaalla, että häntä pakotettaisiin jotenkin.” [kolmannen sektorin yhdistystoimija]

Lipskyn ”katutason teoria” tunnustaa sen, että harkintavaltaa tarvitaan politiikkatyössä, joka sisältää harkintaa ja reagointikykyä yksilöllisiin olosuhteisiin esimerkiksi asiakkaiden neuvonnassa. Tätä voidaan kutsua harkintavallan valtuutetuksi käytöksi. Teoria sallii toisaalta myös sen, että harkintavaltaa voidaan käyttää ”luvatta”: vaikka muodollisilla poliittisilla ehdoilla ja johtamisstrategioilla on merkitystä, ne eivät voi täysin määrittää, mitä politiikan toteuttamisen etulinjassa tapahtuu. Lipskyn katutason malli ei kuitenkaan väitä sitä, että muodollisella politiikalla ei olisi merkitystä, harkintaan ei voitaisi vaikuttaa tai että harkintavalta olisi välttämättä ristiriidassa tehokkaan politiikan täytäntöönpanon kanssa. (Brodkin 2012, 942–943.)

Julkisten palveluiden johtamiseen liittyviä paradokseja

Erilaiset epävarmuuden kokemukset, jännitteiset suhteet ja ristiriitaiset odotukset liittyvät luonnollisena osana johtamistyöhön ja johtajuuteen (Hjelt & Karila 2021; Glegg ym. 2002). Johtamisen näkökulmasta paradoksien ymmärtäminen voi olla myös avain selviytymiseen ja menestymiseen strategisten jännitteiden edessä (Lewis ym. 2014). Tässä osiossa tarkastellaan julkisten palveluiden johtamiseen liittyviä paradokseja, joita nousee esiin niin johtamisen tilivelvollisuuskysymykistä kuin verkostotoiminnasta.

Tilivelvollisuus ja päätöksenteon henkilöityminen

Tilivelvollisuus [engl. *accountability*] on yksi julkishallinnon ydinkäsitteistä, vaikka sille ei olekaan vakiintunut yhtä, selkeää määritelmää. Käsitettä on käytetty useammassa eri tarkoituksissa; sillä on viitattu muun muassa niin byrokraattiseen kontrolliin kuin kansalaisten vaatimuksiin. Tilivelvollisuus toimiikin ”käsitteellisenä sateenvarjona”, joka kattaa erilaisia käsitteitä liittyen vahvasti julkisten organisaatioiden vastuullisuuteen, valvottavuuteen, luotettavuuteen ja avoimuuteen (esim. Koppell 2005, 95–99). Tilivelvollinen hallinto on ylipäänsä nähty oikeudenmukaiseksi ja tasapuoliseksi, hyvän hallinnon kuvaksi (Salminen & Lehto 2012, 148). Julkisen hallinnon organisaatio ei voi kuitenkaan olla ”tilivelvollinen” kaikissa sitä kuvaavissa tai tarkoittavissa merkityksissä, joten käsitettä on ollut perusteltua tarkastella niin yleisissä kuin akateemisissa keskusteluisissa eri ulottuvuuksien kautta (esim. Radin & Romzek 1996; Romzek & Ingraham 2000; Bovens 2005; Peters 2006). Mainittakoon tässä yhteydessä, että erityisesti sosiaalityön kirjallisuudessa

on käytetty käsitettä 'selontekovelvollisuus' (myös engl. *accountability*) kuvaamaan toimijoiden vastuuta niin asiakkaille, ammattietikalle, organisaatiolle kuin yhteiskunnalle (ks. Juhila 2009).

Bovensin (2005, 186–188) mukaan julkisen sektorin johtajat kohtaavat ongelman siinä, kenelle he ovat tilivelvollisia ja millä kriteereillä heitä arvioidaan. Hän nimittää tätä termillä ”The problem of many eyes”, joka tarkoittaa, että useat eri tahot voivat edellyttää johtajilta tilivelvollisuutta samanaikaisesti kriteerien ollessa moninaisia. Tilivelvollisuuden paradoksaalisuus voi tulla esiin myös silloin, kun ei tiedetä, kuka tai mikä taho on kussakin tilanteessa tilivelvollinen. Kansalaisille näkyvää ja arvostelun kohteena on vain se henkilö, joka tuo päätöksen julkisuuteen tai vastaa suunnitelman toteuttamisesta (esim. Mäenpää 2018, 35). Dennis Thompsonin (1980) luoma käsite ”The problem of many hands” kuvaa puolestaan sitä, kuinka monet eri henkilöt vaikuttavat eri tavoin päätöksiin ja politiikkoihin, ja periaatteessa voi olla vaikeaa tunnistaa sitä, kuka on moraalisesti vastuussa kustakin poliittisesta tuloksesta. Päätökset siis kulkevat monien käsien kautta ennen kuin ne todella pannaan täytäntöön. Kyseiset henkilöt eivät välttämättä ole enää tavoitettavissa, jos päätös toteutetaan ja huomataan, että se ei ollutkaan hyvä. Tässä kohdin kysytäänkin, kenen syytä huono päätös on. (esim. Bovens 2005, 189–192; Steets 2010; 18–22.) Seuraava sitaatti antaa esimerkin erään asunnottomien palveluihin liittyvän päätöksen henkilöitymisestä ja sitä seuranneesta toimijan arvostelusta:

”Se on ihminen, joka ymmärtää päihdeongelmasta ja sen hoidosta yhtä paljon kuin ameeba ydinfyysikasta... Ja tietenkin täytyy pyytää anteeksi kaikilta ameeboilta... Hänen suurin ongelmansa oli yhteen aikaan se, että millä tori saadaan siivotuksi siitä epäsosiaalisesta aineksesta... jos tuomoisessa asemassa olevan johtajan suurin murhe on se, niin se kuvaa, että hänellä ei ole mitään tajua tästä kokonaisuudesta.” [päihdetyöntekijä]

Byrokratiateoriassa vaikuttavaa sääntöjenmukaisuuden ja kasvottoman toimijuuden välistä jännitettä voidaan tarkastella vastuullisuuden paradoksien (Harmon 1995) kautta (ks. Roberts 2002, 658–660; mukailen Autioniemi 2021, 77–79). Näitä paradokseja ovat veloitteen paradoksi, toimijuuden paradoksi ja tilivelvollisuuden paradoksi, ja nämä palautuvat ymmärrykseen julkisen toimijan asemasta. Tilivelvollisuuden paradoksi muodostuu henkilökohtaisesta vastuusta ja sen riippuvuudesta korkeammasta auktoriteetista. Tällöin ajatellaan, että virkamiesten välineellisyys on henkilökohtaisista vastuista vapaata. Erään haastateltavan sitaatissa päätöksenteon kasvottomuus ja päätöksen henkilöityminen yhteen virkamieheen yhdistyvät keskenään paradoksaalisesti:

”Syytän ihan suoraan häntä... tosin tiedän, että jostain ylempää ne määräykset on tulleet, ei hän niitä itse kykenisi tekemään... mutta toteuttamassa, tuhonnut tämän päihdehuollon järjestelmän ihan kokonaan... se henkilöityy häneen, sitä minä en tiedä kuinka syyllinen, jos sitä oikein ruvettaisiin penkomaan nyt, kuka sieltä takaa löytyisi isompi päättäjä, jokuban siellä on.” [päihdetyöntekijä]

Medialla ja tutkivalla journalismilla on merkittävä rooli julkisten palveluiden johtamisen arvioinnissa. Julkisuus toimii siis yhtenä keskeisenä tilivelvollisuuden ja sen eri ulottuvuuksien mittarina. Haastatteluaineistosta nousi esiin muutama tilanne, jossa päätöksistä vastaava henkilö tai taho on joko pelännyt saavansa tai kokenut saaneensa negatiivista julkisuutta.

”[Ihmiset] menettää asuntonsa niin hänen suurin murheensa on se, ettei hänen nimensä näy lehdessä tämän asian tiimoilta... hänelle on just tärkeä oma nimi huomaamatta sitä, että täällä on käytännössä päihdeongelmaiset ihmiset jätetty heitteille.” [päihdetyöntekijä]

”[Media] kävi haastattelemassa asukkaita... päihde- ja mielenterveysasioista vastaava päällikkö suuttui siitä jutusta... se hän tuli minulle lankoja pitkin ja sanoi, että ’miten te väitätte, että [–

-] ei hoida hommiaan? Minä sanoin, että me ei ole väitetty mitään. Näillä asukkailla on oikeus puhua puolestaan’. [kolmannen sektorin järjestötoimija]

Katutason toimijat esittivät haastatteluissa osin kovaakin kritiikkiä johtamistasoa kohtaan (tästä myös Tirronen ym. 2021). Samalla he ”henkilöivät” yksittäisiä johtajia tietyistä päätöksistä tai linjauksista vastuullisiksi tahoiksi. Näin johtamistasoa asetettiin tietyllä tapaa tilivelvolliseksi myös ”hierarkiassa alaspäin”. Sitaateista nousevat jännitteet herättävät kysymyksiä paradoksaalisuuden näkökulmasta; ovatko asemansa vuoksi kritiikin kohteena olevat julkiset johtajat joka tapauksessa moraalisesti vastuullisia toiminnastaan, vaikka päätöksiä tehtäisiinkin laajemmalla kokoonpanolla.

Monisäikeisten verkostojen johtaminen ja uudet yhteistoimintarakenteet

Julkisen johtajan samanaikainen toimiminen verkostoissa ja hierarkiassa muodostaa yhden julkisen johtamisen paradokseista. Tämän paradoksin ymmärtäminen on ollut kuitenkin rajallista – esimerkiksi monen julkisjohtamisen tutkimuksen oletus on, että julkisen organisaation asema jo itsessään olisi luontainen verkostoille (Nykänen 2017). Puustisen ja Niirasen (2011, 25) mukaan yhteistoimintarakenteet tuovat esille verkostojohdamisen paradoksaalisen luonteen. Ensimmäisen paradoksin muodostaa se, kun samanaikaisesti tulee huolehtia verkoston sisäisen eheyden säilyttämisestä mutta myös säilyttää verkoston jäsenten monipuolisuus, jotta kaikki tarvittavat resurssit ja voimavarat saadaan verkoston yhteiseen käyttöön. Toinen paradoksi muodostuu verkoston yhteyksistä sen ulkopuoliseen ympäristöön. Verkoston täytyy samaan aikaan olla dialogissa ympäristönsä kanssa pyrkien yhteistyöhön mutta myös tarvittaessa kyetä tekemään vaikkapa sellaisia talousperustaisia päätöksiä, jotka saattavat johtaa vastakkainasetteluun muiden toimijoiden kanssa. Kolmas paradoksi muodostuu sisäisen eheyden ja monimuotoisuuden sekä ulkoisen dialogin ja vastakkainasettelun tasapainottamisesta omassa johtamistyössä. Mitä enemmän rinnakkaisia ja päällekkäisiä johtamis- ja päätöksentekojärjestelmiä organisaation toimintaympäristössä on, sitä monimutkaisemmaksi sen hallinnoiminen verkostojohdamisen näkökulmasta muodostuu.

Puustinen (2017, 153) toteaa, että johtajuus verkostoissa on ”manöveroimista paradoksin keskellä”, kun toisensa periaatteessa poissulkevat ilmiöt ovat läsnä yhtä aikaa. Yhteistyöhön pyrkivässä johtamisessa ulkoiset ja sisäiset odotukset ovat läsnä usein samanaikaisesti ja näin kohdataankin kaksi toisilleen vastakkaista vaatimusta, joista ensimmäinen liittyy johtamiseen verkoston sisällä ja toinen verkoston ja sen ympäristön välisiin suhteisiin (Niiranen 2017, 136). Ylipäätään verkostojohdamisessa on tärkeää edistää luotettavuutta ja monitasoista yhteistyötä sekä pitää yllä vuorovaikutussuhteita (Lehto ym. 2019, 258–259).

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta uusille hyvinvointialueelle vuoden 2023 alusta on vaikuttanut myös asunnottomuustyöhön muun muassa siten, että siihen liittyviä tehtäviä on määritelty uudelleen. Sosiaalihuoltolain mukaisesti asumissosiaalinen työ ja asumisneuvonnan sosiaalityö palveluineen ja tukimuotoineen ovat hyvinvointialueen järjestämiä (Perkiö & Pekkarinen 2022), kun taas koordinaatiovastuu asumisneuvonnan järjestämisestä (kuten myös asunnot ja vuokratyöyhtiöt) on alueen kunnilla. Eräs keskeinen kysymys tässä asetelussa on se, miten rakennetaan hyvinvointialueen ja kuntien välistä uutta verkostoyhteistyötä sekä sen johtamista onnistuneesti.

”Joudutaan etsimään ratkaisuja, että miten ne rakenteet eivät estä yhteistyötä... tässä on tietynlaisia rajapintaongelmia... miten se tieto kulkee ja miten sitten pystytään yhdessä rakentamaan uusia yhteistyötapoja.” [poliittinen päätöksentekijä]

”Miten näitä asumiseen liittyviä haasteita ratkotaan... ettei käy sillä tavalla, että jos asuminen ei onnistu, niin sitten kaupunki ajattelee, että hyvinvointialue hoitakoon tämän ongelman, ja hyvinvointialueella ei ole asuntoja, joissa se voisi hoitaa tätä ongelmaa.” [virkamiesjohtaja]

Yllä olevissa poliittisen päätöksentekijän ja virkamiesjohtajan sitaateissa tulevaa (haastattelut on tehty ajankohtana, jossa hyvinvointialueita oltiin perustamassa) hyvinvointialueen ja kaupunkien välistä yhteistyötä lähestytään mahdollisten ristiriitojen kautta. Paradoksaalisuutta ilmentää se, kun uusien palvelurakenteiden ja rajapintojen epäillään estävän tai vaikeuttavan toimijoiden välistä yhteistyötä sekä monimutkaistavan johtamista. Haastattelumateriaalissa poliittiset päätöksentekijät ja virkamiehet ottivat ylipäänsä enemmän kantaa hyvinvointialueita koskeviin kysymyksiin kuin katutason toimijat, joiden päivittäiseen työhön uudistukset tulevat konkreettisimmin vaikuttamaan jatkossa. Katutason toimijoiden näkemyksissä yleistä henkeä kuvasi hyvin toteamus, jonka mukaan ”ei ole sellaista näkymää, kun ei oikein edes tiedä, kehen ottaisi vielä yhteyttä hyvinvointialueella”. Seuraavissa sitaateissa suunnataan huomiota niin kaupungin strategiatyön jalkauttamista kuin johtamistason vastuunottoa kohtaan:

”Ei ole tiedossa ainakaan sitä, että mikä tässä pitkäjänteinen strategia, mitkä on ne askelmerkit... kun selkeä tavoite on ilmaistu, että asunnottomuus poistetaan, niin mikä on se kartta, mitä kautta sinne mennään.” [sosiaalityöntekijä]

”Kaupungin johdon, joka siitä oli vastuussa, olisi pitänyt ottaa koppia tästä asiasta, olisi pitänyt herätä tähän problematiikkaan ajat sitten... joille maksetaan enemmän palkkaa ja koulutustunteita, niiden olisi pitänyt tietää, mitä tehdään.” [sosiaalityöntekijä]

Verkostoissa toimijoiden mielipiteet ja arvojen erilaisuudet näkyvätkin selkeimmin. Verkostotoiminta voi johtaa usein kompromisseihin, joita kukaan ei varsinaisesti tavoitellut tai yhteinen dialogi voi olla myös johtamatta käytännön toimenpiteisiin. Verkostoissa myös vastuullisuuden paradoksaalisuus ilmenee laajimmin, ja syynä tähän voivat olla esimerkiksi verkostojen kontekstiriippuvaisuus, toimijoiden vastuiden hämäryys ja velvoittavan auktoriteetin puute. (Autioniemi 2021, 141–143.)

Julkisten palveluiden järjestämiseen liittyviä paradokseja

Julkisorganisaatiot ovat julkisrahoitteisia instituutioita, merkittäviä yhteiskunnallisia vallankäyttäjiä ja ensisijaisesti ne ovat vastuussa kansalaisille. Näin on olennaista, että niiden ydintoimintaa, julkisten palveluiden järjestämistä, voidaan tarkastella kriittisesti ja nostaa esiin myös siihen liittyviä paradoksaalisia kysymyksiä. Asunnottomille tarjottavien palveluiden osalta järjestelmätason paradokseja syntyy palvelutoimintojen ja -tarpeiden koordinoitavajesta sekä rajallisten taloudellisten resurssien myötä.

Palvelutoimintojen ja -tarpeiden koordinoitavaje

Palvelujärjestelmän tarkoituksenmukainen toiminta edellyttää palvelutoimintojen koordinoitua. Haastateltavat tunnistavat asunnottomille järjestettävissä palveluissa monia koordinoitongelmia, jotka näkyvät sekä vertikaalisina eri toimijatasojen, strategiatason ja palveluiden toteuttamistason, välillä että horisontaalisina ”saman toimijatason” sisällä. Tilannetta kuvaa hyvin se, kun tarkastellaan muutamia katutason toimijoiden näkemyksiä keskenään. Samalla, kun eräs sosiaalityöntekijä kaipaa koordinaattoria asumissosiaaliseen työhön, itse koordinoivaa asumissosiaalista työtä tekevä toimija kritisoi kokonaisuuden hallinnan puutetta asumispalveluissa. Kolmannen sektorin järjestötoimija kiinnittää puolestaan huomiota kokonaiskoordinaation riittävyteen sekä palveluiden suunnittelun ja toteuttamisen väliseen kuiluun. Isossa kuvassa kysymys on osittain toimimattomista yhteyksistä palvelujärjestelmän sisällä, eri toimijoiden ja sektoreiden välillä.

”Se, että ihmisillä olisi tällainen asumissosiaalityön koordinaattori... se yhteen keräävä näihin muihin tarpeenmukaisiin palveluihin, vähän semmoinen linkittäjä.” [sosiaalityöntekijä]

”Se kokonaisuuden hallinta puuttuu nyt... meillä on just sellaisia osa-alueita, että minä hoidan tämän jutun, joku toinen hoitaa toisen jutun, kolmas toisen jutun... me saataisiin paljon vaikuttavampaa työtä aikaiseksi, kun me tehtäisiin se kaikki yhdessä.” [koordinoiva toimija]

”Kokonaiskoordinaatiota ei kunnolla ole... Strategian suunnittelussa ja toteutuksessa on aika iso gäppi.” [kolmannen sektorin järjestötoimija]

”[Asunnottomien palvelut] on tosi pirstaleisia, kun ne on hajautettu kolmelle sektorille, missä edes sektoreiden sisällä ei keskustella keskenään.” [sosiaalityöntekijä]

Pyöröovi-ilmiöllä tarkoitetaan tilannetta, jossa asiakkaan asunnottomuus, mielenterveysongelmat ja päihdeongelmat ovat samanaikaisia ja kytköksissä toisiinsa. Asunnottomuus Tampereella 2022 -raportissa on kuvattu, kuinka pyöröovi-ilmiön seurauksista kärsivät asunnottomat henkilöt kiertävät päihde- ja asumispalveluista toiseen, mutta samanaikaisesti ainoa pysyvä palvelu, johon he aina palaavat, on kaupungin asumispäivystys. Pyöröovi-ilmiötä selittää sosiaalisten ongelmien merkittävä kasautuminen, ja ilmiö ruokkii itseään ollen samanaikaisesti myös osin ongelman syy. (Ks. Perkiö & Pekkarinen 2022, 5.)

”Pyöröovi-ihmiset... nämä, jotka eivät asetu mihinkään ja palaavat aina tuonne meidän asumispäivystykseen... He menevät paikasta toiseen sekä terveydenhuollolle ja sosiaalipuolelle ja aiheuttavat monen näköistä kustannusta.” [virkamiesjohtaja]

Pyöröovi-ilmiö voidaan nähdä konkreettisenä esimerkkinä palvelutoimintojen ja -tarpeiden koordinoitivajeesta. Ilmiön paradoksaalinen piirre on siinä, ”kun asiakkaalla on sekä päihdeongelma että mielenterveysongelma, kumpakaan ei hoideta, koska on se toinen ongelma”. Yksinkertaisena ratkaisuna asiakkaalle saatetaan esittää, että ”kun hoidat päihdeongelmasi, niin saat mielenterveyspalveluita”. Asiakkaat kuormittavat samanaikaisesti monia palveluita mutta he eivät saa ”kokonaisapua”. Eri toimijatasojen haastateltavat näkevät pyöröovi-ilmiön juurisyyntä pitkälti samankaltaisesti; pyöröoviasiakkaiden tarvitsemat palvelut eli päihdehuollon palvelut, mielenterveyshuollon palvelut ja asumispalvelut ovat palvelujärjestelmässä liian irrallisia toisistaan, vaikka ne käytännössä linkittyvät asunnottomille tarjottavia palveluita käyttävien asiakkaiden kohdalla selkeästi toisiinsa.

”Kun ne [mielenterveys]ongelmat pahenevat, niin siihen tulee sitten mukaan sitä päihdeidenkäyttöä... kumpi on muna ja kumpi on kana.” [poliittinen päätöksentekijä]

”Se asuminen ei yleensä kyllä sitten onnistu, jos nämä muut tekijät eivät ole kunnossa tai toisinpäin, että jos asuminen ei ole kunnossa, ei ne muutkaan asiat kyllä sitten onnistu.” [sosiaalityöntekijä]

Haastateltavat painottavat yleisesti ennakoinnin ja seuraamisen tärkeyttä ja täten tehokkaampaa ongelmien ennaltaehkäisyä asunnottomille tarjottavien palveluiden järjestämisessä. Sitä vastoin toimijat näkevät keskenään ristiriitaisesti konkreettiset keinot siihen, miten pyöröovi-ilmiötä ennaltaehkäistäisiin. Yksi keskeinen käytännön kysymys koskee pyöröoviasiakkaiden asumismuotoa eli sitä, olisiko oikeana ratkaisuna päihdeeton vai päihdeet salliva asuminen. Tässä nähdään kaksi toisilleen päinvastaista ratkaisukeinoa.

”Päihdeet salliva asumisyksikkö ja sellaisen perustaminen tänne alueelle, koska se asunnottomuus... siihen liittyy se päihdeongelma.” [poliittinen päätöksentekijä]

”Se toimi se systeemi hyvin, kunnes kaupunki suuressa viisauudessaan totesi, että päihdeöntöä asumista ei enää tarvita, mikä on yksi niitä suuria mokia, mitä tässä kaupungissa on tehty.” [päihdetyöntekijä]

”Pitäisi olla yksikkö, selkeät yksiköt, missä saa olla mielenterveysongelma ja päihderiippuvuus. Niille ihmisille ei ole paikkaa.” [hoitotyöntekijä]

Sitaateista nousevat esiin ristiriitaiset näkemykset asumismuotoasian suhteen. Haastateltavien näkemykset näyttäisivät rakentuvan sen mukaan, missä toimintaroolissa ja kontekstissa kukin heistä operoi. Kysymys voi olla siitä, miten eri toimijat omissa rooleissaan tunnistavat asiakkaiden palvelutarpeita, jotka ovat yksilöllisiä ja toisinaan hyvin heterogeenisiä keskenään. Jos yksilöllisiä palvelutarpeita tunnistetaan hyvin eri tavoin joko strategisen toimijatason ja katutason toimijoiden välillä tai tietyn toimijatason sisällä, aiheuttaa tämä osaltaan ristiriitoja myös palvelutoimintojen koordinoinnissa.

Rajalliset taloudelliset resurssit ja inhimillisuus vaakakupissa

Yksi merkittävä julkista toimintaa ohjaava tekijä ovat taloudelliset resurssit. Julkishallinto joutuu tasapainottelemaan jatkuvasti niiden rajallisuuden kanssa. Se pyrkii hyödyntämään resursseja mahdollisimman tehokkaasti vastatakseen kansalaisten rajattomiin tarpeisiin ja luodakseen niillä julkista arvoa. Taloudelliset resurssit sanelevat monesti toteutettavia toimintasuuntia varsinaisen toimintapolitiikan sijaan, ja tulokset voivat muotoutua toisenlaiseksi kuin mitä ehkä todellisuudessa haluttaisiin toteuttaa.

Julkishallinnolla on taloudellisen, tuloksellisen ja kustannustehokkaan tavoitteen lisäksi myös oikeudenmukaisuuden ja inhimillisyyden velvoite. Haastateltavien mukaan yhden suurimman ongelman yleisestikin ottaen julkisten palveluiden järjestämisessä muodostaa se, kun niitä järjestetään ”talous edellä” sen sijaan, että niitä järjestettäisiin ”inhimillisuus edellä”. Haastattelumateriaalissa paradoksaalisena kysymyksenä nostetaan esiin erityisesti niukkojen taloudellisten resurssien suhde asunnottomien palveluiden järjestämisen ”toimintakulttuuriin”. Niukkuuden vallitessa paradoksaalista on, että taloudellisia resursseja menee joidenkin palveluratkaisujen osalta enemmän asioiden jälkikäteiseen korjailuun kuin mitä niitä menisi, jos ratkaisuja tehtäisiin jo alun perin etukäiteispainotteisesti, ennaltaehkäisevästi ja oikea-aikaisesti.

”Se on tosi masentavaa, että pitää mennä talous edellä... silloin varsinkin se on tosi kallista, tosi huonoa hoitoa.” [hoitotyöntekijä]

”Nämä ihmiset on usein paljon palveluita käyttäviä ihmisiä, ja jos he eivät saa niitä palveluitansa ajantasaisesti ja oikea-aikaisesti niin silloin ne [ongelmat] vielä enemmän kasautuu ja monimutkaistuu ja taloudellinen hintalappu on suurempi.” [poliittinen päätöksentekijä]

”Näitä asioita pitäisi kyllä suunnitella ja jo kovaa... ja sitten siinä kohtaa unohtaen sen, että paljonko se maksaa... väitän, että nämä tämmöiset maksaa kaikista eniten, että me ei pystytä reagoimaan niihin asioihin hyvissä ajoin.” [päihdetyöntekijä]

Taloudellinen niukkuus on ohjannut omalta osaltaan kuntia hakemaan asunnottomille tarjottaviin palveluihin kustannussäästöjä ja tehokkuutta palveluiden ulkoistamisen avulla. Nämä ratkaisut voivat myös provosoida erilaisten dilemma- ja paradoksien kehittymistä julkisissa palveluorganisaatioissa (ks. Kuoppakangas 2015, 81). Muutamat haastateltavat nostivat esiin palveluiden kilpailuttamiseen ja ostopalveluihin liittyviä kysymyksiä:

”Tämä on tämä markkinatalous tämmöistä, että kuka halvimmalla hoitaa niin huutokaupataan, niin sieltä tulee sitten sen mukaista toimintaa.” [vuokra-asuntoyhtiön toimija]

”Totta kai yksittäiset toimijat tekevät just niin sen yhden kilpailutuksen kautta. Ei heidän tehtävä ole pitkän aikajänteen (---) se itse asunto, mikä piti olla se lähtökohhta, jotta voidaan muita asioita alkaa tekemään, niin se jääkin ainoaksi sisällöksi.” [sosiaalityöntekijä]

Suuria julkiseen palvelutoimintaan kohdistuvia talouspoliittisia linjauksia tehdään valtakunnan politiikassa, jossa yleisesti ottaen arkipäiväinen paradoksi on se, että puolueiden välillä voidaan olla samaa mieltä monista yhteiskunnan toimintaan liittyvistä tavoitteista (kuten julkisen palvelutoiminnan parantaminen), mutta näiden tavoitteiden saavuttamiseksi esitetään toisistaan erilaisia keinoja, jotka voivat olla jopa täysin päinvastaisia keskenään.

Johtopäätökset

Julkisten palveluiden, tarkemmin asunnottomille tarjottavien palveluiden, toteuttamiseen liittyviä paradokseja nousee esiin katutason työntekijöiden toimenkuvasta, roolista ja yhteistyöstä sekä toisaalta heidän omista käsityksistään näistä. Yksittäisen toimijan rooliin kuuluu olennaisesti harkintavallan käyttö, jonka myötä hän voi ohjata suurestikin palvelun toteuttamista. Tämä voi joissakin tapauksissa olla ristiriidassa organisaation velvoitteiden (Autioniemi 2021) tai olemassa olevan lainsäädännön (Peters 2006) kanssa. Asiakkaan tarpeisiin vastaaminen on hyvin subjektiivista ja palvelutilanteet ovat heterogeenisiä. Käytännön palvelutoiminnassa paradoksaalisen asettelun luo se, että

yksittäisen ”katutason toimijan” rooli suhteessa asiakkaaseen voi olla suurempi kuin hänen muodollinen toimenkuvansa. Kääntöpuolena on se, että palvelun laatu voi olla yksittäisten työntekijöiden henkilökohtaisen panoksen varassa.

Julkisten palveluiden johtamisen osalta paradoksaalisia kysymyksiä ilmenee ensinnäkin johtajien tilivelvollisuuteen liittyen. Julkinen johtaja voi olla tilivelvollinen samanaikaisesti moneen eri suuntaan tai vastaavasti joissakin tilanteissa ei tiedetä, kuka tai mikä taho on asiassa tilivelvollinen (Bovens 2005). Konkreettisimmillaan tilivelvollisuuden paradoksaalisuus tulee esiin siinä, että

tehdyillä toimintapoliittisilla linjauksilla tai päätöksillä on usein taipumus henkilöityä julkisuudessa, vaikka niitä olisikin tehnyt ”kasvottomasti” suurempi joukko poliitikkoja tai virkamiehiä. Tällöin kritiikin kohteeksi joutuu vain se henkilö, joka on tuonut ”huonon päätöksen” julkisuuteen.

Verkostotoiminnassa paradoksaalisia piirteitä luo yleisesti ottaen johtajan toimiminen samanaikaisesti verkostoissa ja hierarkiassa (Nykänen 2017), ja erityisesti yhteistoimintarakenteet tuovat esille verkostojohdamisen paradoksaalisen luonteen (Puustinen & Niiranen 2011). Vuoden 2023 alussa toimintansa aloittaneiden yhteistoimintarakenteiden, hyvinvointialueiden, osalta paradoksaalisuutta kuvastaa se, että

uusien palvelurakenteiden ja rajapintojen pelätään vaikeuttavan toimijoiden välistä yhteistyötä sekä monimutkaistavan johtamista.

Julkisten palveluiden järjestämisen osalta paradoksaalisia kysymyksiä kumpuaa suoranaisesti vaajeesta palvelutoimintojen sekä -tarpeiden koordinoinnissa. Tämä näkyy myös eri toimijoiden yhteistyön ongelmina. Asunnottomille tarjottavat palvelut ovat tällä hetkellä liian irrallisia toisistaan, vaikka asiakkaat ovat yleensä useamman palvelun tarpeessa samanaikaisesti. Konkreettisimmin tämä näyttäytyy ns. pyöröovi-ilmiön kohdalla (Perkiö & Pekkarinen 2022). Voi olla, että sekä päihde- että mielenterveyspalveluita tarvitseva asiakas ei saa kumpaakaan palvelua, koska hänellä on nämä molemmat palvelutarpeet yhtä aikaa. Paradoksaalista on, että

päällekkäisestä palvelutarpeesta löytyy sekä palvelutoiminnan koordinoitongelman syy että seuraus.

Myös toinen julkisten palveluiden järjestämiseen liittyvä paradoksaalinen kysymys koskee osaksi palvelutarpeiden tunnistamista, kun tarkastellaan taloudellisten resurssien niukkuuden ja palvelutoiminnan välistä suhdetta. Paradoksaalisen tilanteen muodostaa, kun

taloudellisia resursseja menee enemmän asioiden jälkikäteiseen korjailuun kuin mitä niitä menisi, jos ratkaisuja tehtäisiin jo alun perin etukäteispainotteisesti, ennaltaehkäisevästi ja oikea-aikaisesti.

Haastattelumateriaalista nousevat paradoksit ovat tyypillisiä paradokseja, jotka ovat ensinnäkin olemassa keskenään samanaikaisesti ja toisekseen niillä on myös taipumus pysyä ennallaan ajan mittaan (Smith & Lewis 2011). Toiset paradoksit, kuten tilivelvollisuuskysymykset ja verkosto-toiminnan ilmiöt sekä rajallisiin taloudellisiin resursseihin liittyvät ristiriidat, liittyvät yleisesti julkisiin palveluihin ja niiden johtamiseen. Toiset, kuten yksittäisen toimijan harkintavallan käyttöön liittyvät kysymykset sekä palvelutoimintojen ja -tarpeiden koordinoitongelmat, korostuvat erityisesti sosiaali- ja terveystaloudellisuissa. Esitellyt asunnottomien palveluihin liittyvät paradoksit eivät sinällään ole mitenkään erityisen omaleimaisia suhteessa muiden julkisten palveluiden paradokseihin. Asunnottomien palveluita käyttävät ovat kuitenkin tyypillisesti moniongelmaisia ja heidän palvelutarpeensa ovat moninaisia. Voidaankin olettaa, että tällaisessa ”palveluviidakossa” erilaisia toiminnallisia paradokseja ilmenee helposti ja niitä myös tunnistetaan herkästi erityisesti ”katutasolla” eli palveluiden käytännön toteuttamisen yhteydessä.

Paradoksitarkastelu on avannut omalta osaltaan kysymystä siitä, miltä palvelujärjestelmän rakenne ja sen monimutkaisuus näyttävät järjestelmän sisällä oleville toimijoille. Tätä kautta on hahmottunut kuvaa eri toimijoiden suhteesta julkiseen palvelujärjestelmään uudesta näkökulmasta, erityisesti asunnottomien palveluiden kontekstissa. Toimijoilta voidaan odottaa luonnollisesti monenlaista reagointia suhteessa palvelujärjestelmään, sen johtamiseen sekä käytännön palvelutoimintoihin. Tutkimusmateriaalin perusteella katutason toimijat olivat enemmän tai vähemmän tyytymättömiä palveluiden johtamisjärjestelmään kohdistuen johtamistasoon huomattavaa kritiikkiä (ks. myös Tirronen ym. 2021). Koetut paradoksaaliset ja ristiriitaiset kysymykset esitettiin enemmänkin ratkaisua vaativina ongelmina kuin esimerkiksi mahdollisuuksia luovina resursseina (vrt. Hjelt & Karila 2021). Artikkelin empiirisestä materiaalista nousi selkeästi esiin se, että

katutason toimijat toimivat vahvasti omalla logiikallaan välittämättä monesti palvelujärjestelmän logiikasta ja kokonaisuudesta. Yhtä lailla johtamistaso näyttää olevan monesti liian kaukana katutason arjen palvelutoiminnoista.

Eri toimijatasot operoivat siis ”omissa poteroissaan”. Tästä asetelmasta käsin he kohtaavat erilaisia työhönsä liittyviä jännitteitä ja pyrkivät hallitsemaan niitä. Tämä ”jännitteiden hallinta” perustuu kokonaisuuteen, jossa samanaikaisesti hallitaan oman työn rakenteellisia ehtoja sekä arjen työssä tilanteisesti muokkautuvia tekijöitä (Glegg ym. 2002). Katutason toiminnassa hyvä ”esimerkki-pari” tästä rakentuu olemassa olevasta lainsäädännöstä ja eri tilanteiden mukaan muotoutuvasta harkintavallan käytöstä.

Paradoksien hallinnan näkökulma (Lewis 2014) voi avata uusia tutkimusmahdollisuuksia julkisten palveluiden tarkastelussa. Yksi tapa voisi olla, että palvelujärjestelmän sisällä olevia toimijoita haastetaan identifioimaan työympäristössään ilmeneviä paradokseja ja jännitteitä erityisesti mahdollisuuksia luovina resursseina (Hjelt & Karila 2021). Potentiaalisesti ”sekä-että”-vaihtoehtoina ymmärrettäviä paradoksaalisia kysymyksiä piilee esimerkiksi toimijoiden välisessä yhteistyössä, jonka osalta nähtiin monenlaisia ongelmia tässäkin tutkimuksessa. Erilaisten paradoksien ym-

määrittäminen ja niiden olemassaolon hyväksyminen voivat tarjota ideoita palvelutoimintojen kehittämisen lisäksi niiden johtamiselle (Jarzabkowski ym. 2013). Paradoksiteoria tunnistaa erilaisia jännitteitä ja ristiriitoja eri tavoin kuin johtamisen rationaaliset mallit, joten se on hedelmällinen tapa tarkastella julkisen palvelujärjestelmän organisaatioita ja niiden johtamista. Paradoksin käsitteen lisääntyvä empiirinen käyttö sekä järjestelmänäkökulman valinta parantavat Carminen ja de Marchin (2023) kuuluttamia paradoksiteorian mahdollisuuksia.

Lähteet

- Autioniemi, J. (2021). *Vastuullinen julkinen johtaminen. Hallinto-oppien kommunikatiivinen arviointi*. Acta Wasaensia 464. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Baldwin, M. (2000). *Care Management and Community Care: Social Work Discretion and the Construction of Policy*. Aldershot: Ashgate. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315192284>
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. Teoksessa Ferlie, E., Lynn, L. E. Jr. & Pollitt, C. (toim.), *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 182–208). Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0009>
- Brodin, E. Z. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>
- Carmin, S. & de Marchi, V. (2023). Reviewing Paradox Theory in Corporate Sustainability Toward a Systems Perspective. *Journal of Business Ethics*, 184(1), 139–158. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10551-022-05112-2>
- Carmin, S. & Smith, W. K. (2021). Organizational paradox. *Oxford Bibliographies in Management*. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/obo/9780199846740-0201>
- Denison, D. R., Hooijberg, R. & Quinn, R. E. (1995). Paradox and Performance: Toward a Theory of Behavioral Complexity in Managerial Leadership. *Organizational Science*, 6(5), 524–540. DOI: 10.1287/orsc.6.5.524
- Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871–895. DOI: <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106>
- Fletcher, J. K. & Käufer, K. (2003). Shared leadership: Paradox and Possibility. Teoksessa Pearce, C. L. & Conger, J. A. (toim.), *Shared leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership*, (s. 21–47). Thousand Oaks, California: Sage Publications. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781452229539>
- Glegg, S. R., da Cunha, J. V. & e Cunha, M. P. (2002). Management paradoxes: A relational view. *Human Relations*, 55(5), 483–503. DOI: <https://doi.org/10.1177/0018726702555001>
- Harmon, M. M. (1995). *Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Hjelt, H. & Karila, K. (2021). Varhaiskasvatustyön johtamisen paradoksit. *Journal of Early Childhood Education Research*, 10(2), 97–119.
- Hjörne E., Juhila, K. & van Nijnatten, C. (2010). Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work. *International Journal of Social Welfare*, 19(3), 303–309. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2010.00721.x>
- Hupe, P. & Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- Hyyryläinen, E., Autioniemi, J. & Lehto, K. (2022). Paradoksit julkisen johtamisen uudelleenajattelun mahdollistajina. Teoksessa Jäntti, A, Kork, A-A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H., Sinervo L-M. & Tuurnas S. (toim.), *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus* (s. 83–104). Tampere: Vastapaino. DOI: http://doi.org/10.58181/VP9789517689953_03
- Jarzabkowski, P., Bednarek, R., Chalkias K. & Cacciatori, E. (2019). Exploring inter-organizational paradoxes: Methodological lessons from a study of a grand challenge. *Strategic Organization*, 17(1), 120–132. DOI: <https://doi.org/10.1177/1476127018805345>
- Jarzabkowski, P., Lê, J. K. & Van de Ven, A. H. (2013). Responding to competing strategic demands: How organizing, belonging, and performing paradoxes coevolve. *Strategic Organization*, 11(3), 245–280. DOI: <https://doi.org/10.1177/1476127013481016>
- Juhila, K. (2009). Sosiaalityön selontekovelvollisuus. *Janus*, 17(4), 296–312.
- Koppell, J. G. S. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review*, 65(1), 94–108. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x>
- Kuoppakangas, P. (2015). *Decision-making and choice in the adoption of a municipal enterprise form in public healthcare organisations – reasoning, goals, legitimacy and core dilemmas*. A-9:2015. Turku: Turun kaupunkorkeakoulu. DOI: <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3544.8409>

- Laitinen, I., Stenvall, J. & Kuoppakangas, P. (2023). Social and Healthcare Policy: Taming Complexities? Teoksessa Pekkola, E., Johanson J-E. & Mykkänen, M. (toim.): *Finnish Public Administration. Nordic Public Space and Agency* (s. 249–263). DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-34862-4>
- Lehto, K., Pitkänen, L. & Autioniemi, J. (2019). Verkostojohtajan roolit ja kompetenssit kolmannen sektorin johtajien näkökulmasta. *Hallinnon Tutkimus* 38(4), 257–270. DOI: <https://doi.org/10.37450/ht.98050>
- Lewis, M. W. (2000). Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *Academy of Management Review*, 25(4), 760–776. DOI: <https://doi.org/10.2307/259204>
- Lewis, M. W., Andriopoulos, C. & Smith, W. K. (2014). Paradoxical Leadership to Enable Strategic Agility. *California Management Review*, 56(3), 58–77. DOI: <https://doi.org/10.1525/cmr.2014.56.3.58>
- Lipsky, M. (2010). Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. *American Political Science Association* 76(1), 1–275. DOI: <https://doi.org/10.2307/1960475>
- Luscher, L. S., Lewis, M. & Ingram, A. (2006). The social construction of organizational change paradoxes. *Journal of Organizational Change Management*, 19(4), 491–502. DOI: <https://doi.org/10.1108/09534810610676680>
- May, P. J. & Winter, S. C. (2009). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453–476. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum030>
- Mäenpää, T. (2018). *Kunnan luottamushenkilöiden tilivelvollisuuden paradoksaalisuus. Tutkimus sosiaalisen median keskusteluista*. Julkisohtamisen pro gradu -tutkielma. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Mäki, J., Kuoppakangas, P., Juhila, K., Ranta, J. & Karjalainen, R. (2023). "Et se oli hyvin poikkeuksellinen paikka asua." Purettavasta asuinyhteisöstä uusiin koteihin. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Niiranen, V. (2017). Moniammatillisten verkostojen johtaminen. Teoksessa Rissanen S. & Lammintakanen J. (toim.): *Sosiaali- ja terveysjohtaminen* (s. 129–146). 3. uudistettu painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Nothdurfter, U. & Hermans, K. (2018). Meeting (or not) at the street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work. *International Journal of Social Welfare* 27(3), 294–304. DOI: <https://doi.org/10.1111/ijsw.12308>
- Nykänen, K. (2017). *The Paradox of Public Management. The Actions and Roles of the Public Manager in Enabling the Process of Networking in Social and Health Care for the Elderly*. Aalto University publication series, 253/2017. Helsinki: Aalto-yliopisto.
- Olin, D. (2003). *Paradox*. Montreal: McGill-Queen's University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515/9780773583740>
- Perkiö, E. & Pekkarinen, E. (2022). *Asunnottomuus Tampereella 2022*. Sosiaalinen raportti.
- Peters, G. B. (2006). *Public Accountability of Autonomous Public Organizations*. Restoring Accountability Research Studies 3, 297–334.
- Puustinen, A. (2017). *Voiko verkostoa johtaa? Tapaustutkimus sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen hallinnan yhteenkietoutuneesta luonteesta*. Itä-Suomen yliopiston julkaisuja. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, 149. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
- Puustinen, A. & Niiranen, V. (2011). *Rakenteet, päätöksenteko ja toiminta sosiaali- ja terveyspalveluissa*. SOTEPÄ – sosiaali- ja terveyspalvelut Paras-hankkeessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 16. Kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Radin, B. A. & Romzek, B. S. (1996). Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural Development Partnership. *Publius*, 26(2), 59–81. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029855>
- Roberts, N. C. (2002). Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving Accountability Paradox. *Public Administration Review*, 62(6), 658–669. DOI: <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00248>
- Romzek, B. S. & Ingraham, P. W. (2000). Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, 60(3), 240–253. DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00084>
- Salminen, A. & Lehto, K. (2012). "Accountable to Whom?" Exploring the Challenge of Multiple Accountabilities in Finnish Public Administration. *Halduskultuur - Administrative Culture*, 13(2), 147–162.
- Schad, J. & Bansal, P. (2018). Seeing the Forest and the Trees: How a Systems Perspective Informs Paradox Research. *Journal of Management Studies*, 55(8), 1490–1506. DOI: <https://doi.org/10.1111/joms.12398>
- Schad, J., Lewis, M. W., Raisch, S. & Smith, W. K. (2016). Paradox Research in Management Science: Looking Back to Move Forward. *The Academy of Management Annals*, 10(1), 5–64. DOI: <https://doi.org/10.1080/19416520.2016.1162422>
- Smith, W. K. & Lewis, M. W. (2011). Toward a Theory of Paradox: a Dynamic Equilibrium Model of Organizing. *Academy of Management Review*, 36(2), 381–403. DOI: <https://doi.org/10.5465/amr.2009.0223>
- Steets, J. (2010). *Accountability in Public Policy Partnerships*. London: Springer Open. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230290617>

- Thompson, D. F. (1980). Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands. *American Political Science Review*, 74(4), 905–916. DOI: <https://doi.org/10.2307/1954312>
- Tirronen, A., Kinder, T. & Stenvall, J. (2021). Learning in Finnish social work practice and research. *British Journal of Social Work*, 51(7), 2760–2781. DOI: <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcaa088>
- Toivanen, M., Leppänen A. & Kovalainen, A. (2012). Osaamisen kehittäminen työorganisaatiossa. Jännitteitä ja paradokseja. *Työelämän tutkimus – Arbetslivsforskning*, 10(1), 3–21.
- Tummers, L. & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>