

**Rajapintakeskustelut järjestöjen ja julkisen eri kentillä
Tapaustutkimus Pasilan asukastalon asemoitumisesta sosiaalipalvelujen kentälle**

**Markus Anttila ja Atso Juote
Kehityspiikki Tutkimus Oy
15.12.2010**



SISÄLLYS

1. **Johdanto**
2. **Selvityksen tarkoitus, rajaukset ja toteutus**
 - 2.1. Vertaileva asetelma järjestötoiminnan erityisyydestä – onko sitä?
 - 2.2. Selvityksen toteutus ja aineistot
3. **Pasilan asukastalo**
4. **Rajapintakeskustelu valtakunnan tasolla**
 - 4.1. Hyvinvointipolitiikan muutos
 - 4.2. Järjestöjen asema ja rooli hyvinvoinnin toimijoina
 - 4.3. Raha-automaattiyhdistyksen linjaukset
 - 4.3.1. Rajapinnat suhteessa lakisääteisiin palveluihin
 - 4.3.2. Rajapinnat suhteessa kaupallisiin toimijoihin ja markkinoihin
 - 4.3.3. Järjestölähtöinen auttaminen ja yleishyödyllisyys
 - 4.4. Rajapinnat sosiaalityön kentällä
5. **Rajapintakeskustelu kuntien ja järjestöjen strategisella tasolla; Helsingin kaupungin ja Kalliolan settlementin strategiset linjaukset**
 - 5.1. Kuntien sosiaalipalvelujen tuottamista määrittävät rajat
 - 5.2. Helsingin kaupungin palvelustrategiset linjaukset
 - 5.2.1. Järjestö kaupungin strategisena kumppanina
 - 5.2.2. Kaupunki ja kansalaisjärjestöt
 - 5.3. Kalliolan settlementin strategiset linjaukset
 - 5.4. Yhteenvetoa kaupungin ja järjestön strategisista linjauksista
6. **Rajapintakeskustelu Helsingin kaupungin asukastalojen käytännössä**
 - 6.1. Helsingin kaupungin asukastalot
 - 6.2. Asukastalotoiminnan vertailevaa tarkastelua
 - 6.3. Asukastalot osana Helsingin kaupungin aikuissosiaalityön strategiaa
 - 6.4. Pasilan asukastalon rajat suhteessa julkiseen valtaan ja muihin asukastaloihin
7. **Yhteenveto ja johtopäätökset: Pasilan asukastalon suhde keskeisiin rajapintoihin**

LIITE 1: Arviointia Pasilan asukastalon toiminnasta

LÄHTEET

1. Johdanto

Tämän selvityksen lähtökohdat määriteltiin Raha-automaattiyhdistyksen ja Kalliolan setlementin neuvotteluissa Pasilan asukastalon rahoituksesta syksyllä 2007. Keskustelu RAY:n mahdollisuuksista rahoittaa palvelutoimintaa on ollut käynnissä jo vuosia ja selkeitä rajanvetoja siihen, millaisia toimintoja RAY voi ja ei voi rahoittaa ei vielä ole. Linjaukset määrittyvät ajan kuluessa tapauskohtaisen tarkastelun kautta. RAY:lla oli intressi kytkeä rajapintatarkastelu Kalliolan setlementin sellaisiin palveluluontoisiin toimintoihin, joita ei myydä markkinoilla tai ostopalveluna. Keskusteluissa selvityksen tarkoituksiksi tarkentui kysymys, miten julkisen sektorin tuottamien palveluiden ja järjestötoiminnan rajapinnat / rajat sekä järjestötoiminnan oletettu erityisyys näyttäytyvät eräissä Kalliolan setlementin toteuttamissa toiminnoissa.

Selvityksen kohteena oleva rajapintakeskustelu on yhteiskunnallisena kysymyksenä ajankohtainen. Tästä syystä selvityksen kohteeksi haluttiin ottaa hieman laajempi näkökulma kuin yhden asukastalon toiminnan tarkastelu. Selvityksessä käydään läpi valtakunnan tason rajapintakeskustelun keskeiset teemat sekä Helsingin kaupungin ja Kalliolan setlementin strategiset linjaukset suhteessa rajapintoihin. Selvityksen kohteena oleva asukastalotoiminta tarjosi myös mahdollisuuden tutkia järjestölähtöisen toiminnan erityisyyttä suhteessa julkisen sektorin ylläpitämään vastaavaan toimintaan. Helsingin kaupunki toteuttaa samantyyppistä toimintaa omana tuotantona kuin Kalliolan setlementti Pasilassa. Keskeinen kysymys tässä on, nouseeko toiminnan sisällöistä tai tavoista toteuttaa toimintaa sellaisia linjauksia, jotka määrittäisivät rajapintoja järjestöjen ja julkisen välille.

Selvityksen tarkoituksena ei ollut lähtökohtaisesti tuottaa arvioita asukastalon toiminnasta. Tilausvaiheessa kuitenkin sovittiin, että siltä osin kuin selvityksen aikana nousee esille näkökulmia asukastalon toiminnan kehittämiseen, niitä voidaan raportissa tuoda esille. Liitteessä 1 tarkastellaan Pasilan asukastalon toimintaa ulkoisen arvioinnin näkökulmasta hieman tarkemmin.

Selvitys toteutettiin ostopalveluna Kehityspiikki Tutkimus Oy:n toimesta syksyn 2010 aikana ja aineisto pohjautuu pitkälti haastatteluihin ja kirjalliseen lähdeaineistoon.

2. Selvityksen tarkoitus, rajaukset ja toteutus

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää miten julkisen sektorin tuottamien palvelujen ja järjestötoiminnan rajapinnat / rajat sekä järjestötoiminnan oletettu erityisyys näyttäytyvät eräissä Kalliolan setlementin toteuttamissa toiminnoissa. Tutkimuksessa on tarkasteltu erityisesti Kalliolan setlementin ylläpitämän Pasilan asukastalon kokemuksia järjestön ja kunnan kumppanuudesta.

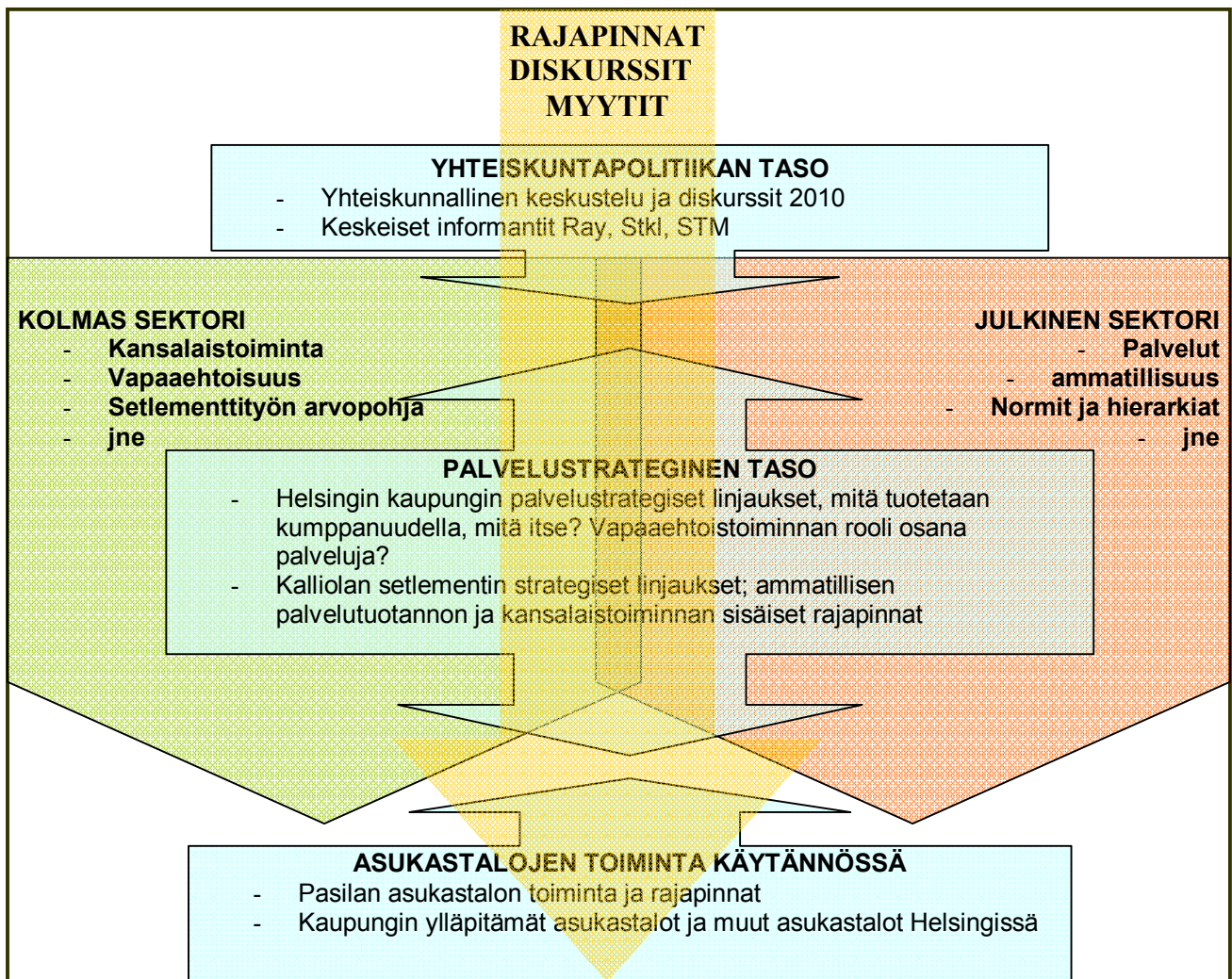
Tutkimusasetelmana on ollut erilaisten rajapintojen tarkastelu julkisen sektorin ja järjestöjen tuottamien palvelujen näkökulmista. Tarkastelua on tehty kolmesta eri näkökulmasta:

1. Yhteiskuntapoliittisten linjausten ja keskustelun näkökulma
2. Helsingin kaupungin ja Kalliolan setlementin strategisten linjausten näkökulma

3. Kalliolan setlementin ja Helsingin kaupungin asukastalojen käytännön työn näkökulma.

Näiden eri tarkastelukulmien kautta syntyy vertaileva asetelma, joka mahdollistaa erilaisten rajapintojen tarkastelun. Nämä rajat saattavat näkyä paitsi toiminnassa, myös erilaisissa diskursseissa ja ”myyteissä”, joita avaamalla voidaan päästä kiinni oletettujen rajapintojen todellisuuteen.

Tutkimusasetelma voidaan tiivistää seuraavaan kuvioon.



Kuvio 1. Eri tasojen tarkastelu julkisen ja kolmannen sektorin rajapintoihin

Eri tasojen tarkastelua yhdistämällä voidaan luoda vertaileva asetelma, jossa erilaisten näkökulmien kautta tarkastellaan julkisen ja kolmannen sektorin rajapintoja.

2.1. Vertaileva asetelma järjestötoiminnan erityisyydestä – onko sitä?

Selvityksen tarkoituksena on päästä kiinni käytännön työn rajapintoihin. Miten valtakunnan tasolla käytävä rajapintakeskustelu kohtaa todellisuuden järjestöjen ja julkisen arjessa. Välineenä tähän käytetään vertailevaa asetelmaa Kalliolan settlementin ylläpitämän Pasilan asukastalon ja Helsingin kaupungin ylläpitämien asukastalojen mahdollisesta erityisyydestä. Vertailevan asetelman teoreettisena viitekehyksenä käytetään kehittävän työntutkimuksen piirissä kehitettyä toimintajärjestelmän kuvausta (esim. Engeström 1995). Tässä kuvataan kuudesta eri näkökulmasta mitä tahansa yhteisöä, joissa toimintajärjestelmää määrittävinä elementteinä ovat toiminnan tavoite tai tarkoitus, toimintatavat, toimijat ja heidän osaamisensa, normit, organisaatio ja sen tapa ohjata voimavaroja sekä roolit ja yhteistyösuhteet. Tässä tarkastelussa raja on vyöhyke, joka muodostuu erilaisten systeemien välille. Systeemin sisällä vallitsee sen osien välinen vahva vuorovaikutus ja systeemillä itsellään on kyky säädellä vuorovaikutusta. Systeemin rajojen ulkopuolella vuorovaikutus heikkenee ja muuttuu systeemien väliseksi.

Systeemin voi hahmottaa sosiaalisen vuorovaikutuksen kentäksi. Tässä mielessä kentän käsitettä on käyttänyt esim. Bordieu (esim. 1995, s. 35-72). Kentällä Bourdieu tarkoittaa suhteellisen autonomista kokonaisuutta, jota ei voida palauttaa minkään yleisen yhteiskunnallisen logiikan alaisuuteen. Kukin kenttä tuottaa itse sääntönsä, toimintamallinsa, valtasuhteensa jne.. Kentillä on omat erityiset arvonsa ja omat säätelyperiaatteensa (s. 36 - 37). Nämä periaatteet rajaavat sen sosiaalisesti rakentuneen tilan, jossa yksilöt liittoutuvat, toimivat yhteistoiminnassa tai taistelevat ja jonka rajoja ja muotoja he asemastaan riippuen yrittävät muuttaa tai säilyttää. Näin ymmärretty raja voi olla tarkkarajainen, mutta myös epäselvä ja pikemminkin vaihtumisvyöhyke.

Arvioinnin näkökulmasta Pasilan asukastalo muodostaa autonomisen systeemin tai kentän. Sen sisällä useat eri toimijat neuvottelevat ja kilpailevat asukastalon tuottamista resursseista, erityisesti kokoontumistilasta. Asukastalon rajat suhteessa ylläpitäjäorganisaatioon Kalliolan settlementtiin ovat limittyneet ja osin epäselvät. Samalla lailla asukastalolla on vahva ja henkilöitynyt suhde esim. Pasila-seuraan siten, että ei ole aivan varmaa, mikä on asukastalon toimintaa ja mikä on esimerkiksi Pasila-seuran toimintaa. Käytännössä erottelu ei liene edes tarpeen.

Yhtälailla Helsingin kaupunki hahmottuu omana autonomisena kenttäänään, jonka sisällä sosiaalivirasto ja sen palvelutuotanto hahmottuu erillisenä alueenaan. Sosiaaliviraston palvelutuotannon kentällä kansalaiset, edustuksellisen demokratian päättäjät, sosiaaliviraston työntekijät, eri järjestöt ja kaupalliset toimijat neuvottelevat ja kilpailevat siitä, millaista toimintaa mahdollistetaan ja kuka saa käyttöönsä toimintaa ylläpitävät resurssit.

Valtakunnallisella tasolla Raha-automaattiyhdistys ry julkisoikeudellisena yhdistyksenä muodostaa ja ylläpitää kenttää, jossa neuvotellaan ja kilpaillaan rahapelien tuotoista. Nämä rahat on tarkoitettu käytettäväksi terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen oikeustoimikelpoisille yleishyödyllisille yhdistyksille (Laki raha-automaattiavustuksista 23.11.2001/1056). Tätä kenttää rajaavat toisaalta EU:n kilpailulainsäädäntö ja toisaalta RAY:n oma linjaus julkisten ja yleishyödyllisten tehtävien erottamisesta toisistaan. Julkisen vallan tehtävillä viitataan tässä niihin

valtion ja kuntien tehtäviin, jotka kuuluvat niille sosiaali- ja terveyslainsäädännön perusteella. Yleishyödyllisyydellä puolestaan viitataan yhdistyslain tarkoittamaan yleishyödyllisyyteen yksityisen edun vastakohtana. Kentän rajoja pyrkii omalta osaltaan säätelämään sosiaali- ja terveysministeriö, jonka tehtäviin kuuluu Raha-automaattiyhdistyksen valvominen ja jonka intresseissä on kansalaistoiminnan ja järjestötoiminnan edistäminen.

Vertaileva asetelma

Rajojen tarkastelun näkökulma	Pasilan asukastalon piirteet	Helsingin kaupungin muiden asukastalojen piirteet
Perustehtävä, tavoitteet, työn kohde	Yhdyskuntatyön perustehtävän muotoilu Setlementtityön tavoitteet Setlementtien yhdyskuntatyön tavoitteet	Yhdyskuntatyön perustehtävän muotoilu Sosiaalitoimen tavoitteet, yhdyskuntatyön tavoitteet
Toimintatavat	?	?
Toimijat, tekijöiden osaaminen	?	?
Normit ja suhde niihin	?	?
Organisaation tapa määrittää toimintaa johtamalla ja resurssioimalla sitä. Suhde organisaatioon	Suhde Kalliolaan ja laajemminkin setlementtiliikkeeseen. Johtamisen määrittelyt	Suhde sosiaalitoimen organisaatioon. Johtamisen määrittelyt
Roolit ja yhteistyösuhteet	Suhde yhteistyökumppaneihin ja julkiseen	Suhde sosiaalitoimeen ja kaupungin organisaatioon laajemmin ja asema järjestötoiminnan mahdollistajana

2.3. Selvityksen toteutus ja aineistot

Selvitys toteutettiin Kehityspiikki Tutkimus Oy:n toimesta syksyllä 2010. Pääasiallisena arviointiaineistona olivat teemahaastattelut, joita tehtiin yhteensä 22 jakautuen seuraavasti:

- valtakunnan tason haastattelut (STM, STKL, RAY) neljä haastattelua
- Helsingin kaupungin virastotaso ja Kalliolan setlementin organisaatio seitsemän haastattelua
- Pasilan asukastalo ja Helsingin kaupungin asukastalot 11 haastattelua

Lisäksi arviointiaineistoina olivat erilaiset kirjalliset dokumentit, kuten Pasilan asukastalon tuottamat materiaalit, Helsingin kaupungin sosiaaliviraston palvelustrategia, Kalliolan setlementin strategia, RAY:n tuottamat aineistot sekä erilainen järjestötoiminnasta tuotettu kirjallisuus. Lähteet on eritelty tarkemmin raportin lopussa.

Raportin tuottamia johtopäätöksiä ja tulkintoja on tuotettu selvityksen tekijöiden, Kalliolan setlementin kehittämisyksikön ja Pasilan asukastalon työntekijöiden kanssa yhteisissä tulkintatilaisuuksissa.

3. Pasilan asukastalo

Tässä kappaleessa luodaan lyhyt katsaus Pasilan asukastalon toimintaan.

Pasilan asukastalo on käynnistynyt vuonna 2008 RAY:n tukemana kehittämishankkeena. Toimitilan kustannuksista on vastannut Helsingin kaupunki. Projektin vastuullinen toteuttaja on ollut Kalliolan setlementin kehittämisyksikkö ja yhteistyötä Helsingin kaupungin kanssa on toteutettu kumppanuussopimuksen perustalta. Hankkeen tarkoituksena on ollut tuottaa asukkaiden ja erilaisten paikallisten toimijoiden yhteistyönä asukastalo, joka toimii tilana, jossa on mahdollista käydä tapaamassa muita ihmisiä, toteuttaa ihmisten tilanteista ja tarpeista nousevia toimintoja sekä saada vertais- ja ammatillista neuvontaa ja apua ongelmien ratkomiseen.

Visionsa mukaan asukastalo on setlementtiarvoihin perustuva, asukkaiden omaa toimijuutta ja keskinäistä vuorovaikutusta tukeva kohtaamispaikka, kokoontumistila ja toimintapiste. Se vastaa toiminnoillaan paikallisista olosuhteista nouseviin haasteisiin ja on aktiivinen toimija asukkaiden hyvinvointia edistävissä asioissa. Toiminnan perustana oleva yhteistoiminnallisuus ja vuorovaikutuksellisuus mahdollistavat vastavuoroisten suhteiden ja luottamuksen syntyä erilaisten ihmisten välillä, mikä voi osaltaan vahvistaa alueen sosiaalista pääomaa.

Projektisuunnitelmassa asukastalon (hankkeen) tavoitteita on kuvattu seuraavasti:

1. Alueen toimijoiden ja asukkaiden välinen yhteistyö ja yhdessä toimiminen lisääntyvät.
2. Syntyy kävijöiden tuottamaa omaehtoista toimintaa.
3. Yhteisön ja alueen ongelmia ratkotaan yhdessä.
4. Kävijät saavat tarvitessaan tukea, neuvontaa ja ohjausta.
5. Projektin toteutuskumppanuus ja yhteistyö tuottaa uusia yhteistyömuotoja, jotka tukevat ihmisten pärjäämistä erilaisissa elämän muutos- ja ongelmatilanteissa.

Talon toimintaa on kuvattu oheisella kuvalla:

Toimintaa Itä-Pasilan asukastalossa	
Ryhmä	
Ikäihmiset	Muut aikuisten ryhmät
muistijumppa, venyttely, tuolijumppa, lauletaan yhdessä, eläkkeensaajien yhdistyksenkokoukset ja juhlat	Al-anon (Haka), Nar-anon, uusperheelliset (Uusperheell. yhd.), miesten ryhmä, kirjoittajaryhmä / asukkaat, shakkikerho, maahanmuuttajille suomenkiel. kerhoja, käsityökerho, ranskankielen kerho, tanssikerhot, naisten jumppa
Lapset ja nuoret	
Asukastalon: Lp Muskari, pph:n nukkekateatteri, ESY:n pyhäkoulu, koraanikoulu, tukiopetusryhmät (englanti, matematiikka, arabiankieli; vanhempien ylläpitämiä), Itä-Pasilan sosiaalinen nuorisotyö: retket, leirit ja erilaiset tapahtumat yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa. 4 tyttöryhmää (8-14-vuotiaille), 4 poikaryhmää (9-15-vuotiaille) Jalkapalloilu, Hiphop-ryhmä tytöille, Läksyryhmä, Nuorten avoin ilta	
Ohjausta, neuvontaa, apua	
Yksilöllinen päivittäinen neuvonta ja tuki (työntekijät, työllistetyt, harjoittelijat); terveyspiste (vapaaehtoinen); sosiaalipalveluneuvonta Ne-Rä (opiskelijat); jalkautuvat toiminnot (vapaaehtoiset); tietotupa (ohjausta atk-asioissa), Pakolaissavunkurssit, eroneuvoryhmä, SPR:n kurssitoiminta (ystävä- ja ensiapukurssit)	
Tapahtumia	
Juhlat, maahanmuuttajien juhlapäivät, aluetapahtuma (vuosittain), teematapahtumat (naistenpäivä, ystävänpäivä), aamiaistapaaminen (vuosittain), kevättalkoot, asukasillat, karaokeillat, retket, kurssit.	
Tilat käytössä	
Asukastalon tiloissa kokoontuvat mm. East team (4 x vuosi), Varhaisen tuen ryhmä Vartu (1 x kk), Pasila-seuran toiminta + Pasilan Uutisten toimitus, talotoimikunnat (1 x kk), vuokratoimikuntien puheenjohtajat, Somaliyhteisön järjestöt. Viikonloppuisin tiloja mahdollisuus käyttää omavastuuperiaatteella.	

Kuvio 2: Pasilan asukastalon toiminta. (Veikko Väisänen esitys Settlementpäivillä Jyväskylässä 22.-23.4.2010)

Pasilan asukastalossa on vuoden 2009 aikana käynyt n. 9.000 kävijää. Talossa on toiminut kaiken kaikkiaan 42 eri ryhmää. Osa on lopettanut toimintansa, osa jatkaa ja uusia syntyy koko ajan.

Pasilan asukastalon tapa toimia kytkeytyy settlementtiliikkeen historiaan. Alkuperäiset settlementit syntyivät, kun asetuttiin alueelle asumaan (to settle) ja toimimaan yhdessä ihmisten kanssa. Itä-Pasilan asukastaloon ei tulla asumaan, mutta perinteiden mukaisesti tila on mahdollistanut toimintaa, joka syntyy ihmisten tarpeista ja heidän omasta aloitteestaan. Alkuperäisissä settlementeissa settlementtien tarve perustui olosuhteiden huonouteen. Pasilan asukastalon kohdalla Kalliolan settlementti on samalla palannut juurilleen ja tulkinnut perinteensä uudelleen. Pasilan asukastalon tarve ei perustunut paikallisten olosuhteiden huonouteen eikä sitä perustettu vastaamaan tiettyihin ongelmiin. Asukkaat ja paikalliset toimijat määrittivät itse, mihin asukastaloa tarvitaan ja osoittivat vahvuutensa asian läpi viemisessä. Näin toiminnan lähtökohdat ja toimintaympäristö ovat hyvin erilaiset kuin alkuperäisissä settlementeissa. Monet settlementityön perinteiset periaatteet ja toimintamallit ovat kuitenkin edelleen käyttökelpoisia. Vahvasti yhteistoiminnallisuuteen nojautuva ajattelu on toiminnan perusta. Se on avuksi myös, kun joudutaan ratkomaan erilaisia ongelmatilanteita. Nykyisissäkin toimintaympäristöissä on edelleen keskeistä yhteiskunnassa heikossa asemassa olevien aseman parantaminen.

Pasilan asukastalolle oli olemassa sosiaalinen tilaus. Paikalliset asukkaat ja toimijat olivat useita vuosia halunneet saada alueelle asukastalon. Alueella tarvittiin toimintatiloja, eri väestöryhmien

kanssakäymisen mahdollistumista, tietojen kokoamista alueen kehittämistarpeista, irti alueen huonosta maineesta, asumis-viihtyvyyden lisäämistä, sosiaalityön vahvistamista jne. Asukkaiden aloite-esitys asukastalon perustamisesta välitettiin kaupunginvaltuustolle 2006. Kaupungin hallitus teki päätöksen tilojen vuokraamisesta asukastalolle vuonna 2007. Työntekijöiden mukaan setlementityölle oli tarvetta. Hankkeen perusteluissa korostuivat heikoimman puolella oleminen, omaehtoisuus, siltojen rakentaminen eri väestöryhmien välillä ja vaikuttaminen Pasilan asioissa.

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto antoivastuun käytännön toteutuksesta Kalliolan setlementille. Setlementti oli alueella tuttu toimija. Sen kehittämisyksikkö ja projektit sijaitsivat tuolloin Itä-Pasilassa. Työntekijät toimivat paikallisissa verkostoissa ja olivat tulleet tunnetuiksi alueella, samoin Kalliolan Nuoret. Asukastalon ”pilotointivaihetta” varten haettiin ja saatiin RAY:ltä kolmivuotinen rahoitus (1.3.2008 – 28.2.2011). Työntekijöiden mukaan asukastalo oli alueen yhteinen asia. Asukkaiden kyvykkyys ja motivaatio yhteistyöhön oli olemassa. Alueen yhdistykset toimivat hankkeen voimavaroina ja kehittämistoiminnan pohjana.

Helsingin kaupunki ja Kalliolan setlementti tekivät toiminnasta kumppanuussopimuksen. Siinä todetaan, että yhteistyön tavoitteena on kehittää Itä-Pasilan asukastalolle alueen tarpeita vastaava toimintamalli ja yhteistyörakenne ja että asukastalon toiminta tukee sosiaaliviraston eri-ikäisiä asiakasryhmiä ja yksittäisiä asiakkaita. Edelleen sopimuksessa todetaan, että Kalliolan setlementti toteuttaa Itä-Pasilan asukastalossa maahanmuuttajatyötä, ikäihmisille suunnattua toimintaa sekä palveluohjausta ja neuvontaa yhteistyössä alueen eri viranomaisten ja Kalliolan kehittämisyksikön Nerå-neuvontapisteen kanssa. Lisäksi sopimuksessa todetaan, että asukastalossa on työllistymistä tukevaa toimintaa siten, että vuosittain ainakin 4-6 henkilöä työllistetään palkkatuella, otetaan henkilöitä kuntouttavaan työhön, työelämän valmennukseen, työkokeiluun tai työharjoitteluun. (Kumppanuussopimus 2009)

Hankkeen menestystekijöinä asukastalon työntekijät ovat kuvanneet mm. seuraavia asioita:

- Riittävä luottamus Kalliolan setlementtiin hankkeen vetäjänä: toimijat olivat tuttuja ja asukastaloa muistuttavaa toimintaa oli jo entuudestaan olemassa.
- Alueella oli olemassa lisäarvoa tuottavat verkostot, joissa Kalliola oli jo toimijana.
- Asukkailla / toimijoilla oli kokemusta poliittisesta vaikuttamisesta.
- Asukastalo on asettunut toimimaan yhdessä asukkaiden ja eri toimijoiden kanssa.
- Asukastalolla on toivotettu tervetulleeksi omaehtoiset toiminnot ja ideat.
- Hanke on onnistunut kanavoimaan erilaisia intressejä yhteiseksi hyväksi.
- Hankkeen aikana on elvytetty Pasila-seura toimimaan alueen puolesta.
- Hanke on ollut arjessa tukena unohtamatta iloista yhdessäoloa ja juhlintaa.

(Pasilan asukastalon esittely 27.9.2010, Asukastaloseminaari)

4. Rajapintakeskustelu valtakunnan tasolla

Tämän selvityksen tehtävä on siis tarkastella edellä kuvattua Pasilan asukastalon toimintaa erilaisten rajapintojen kautta. Vaikka toiminta vaikuttaa hyvin selkeältä ja järjestöjen

perusideologioita toteuttavalta, tuottavat toimintaympäristön muutokset kuitenkin useita kysymyksiä, joiden kautta toiminta joutuu asemoimaan itseään suhteessa julkiseen.

Tarkasteltaessa valtakunnallisella tasolla käytävää rajapintakeskustelua, avautuu siitä hyvin monia ulottuvuuksia. Kysymykseen syventyminen vie helposti hyvinvointi- ja sosiaalipolitiikan perimmäisten kysymysten äärelle mm. siitä, mistä arvolähtökohdista käsin suomalaista hyvinvointipolitiikkaa tehdään, kuka sitä johtaa ja onko sen taustalla jonkun poliittisen tahon tietoinen tarkoitus ja tavoite. Rajapintatarkastelu avaa laajan kysymyksen myös hyvinvointipalvelujen tuottamisen tapoihin ja niistä käytävään keskusteluun. Keskeisiä kysymyksiä tässä tarkastelussa ovat mm. miten palvelut tulee järjestää, kenen ne kuuluu tuottaa, mikä on järjestöjen ja yritysten rooli tässä ja millainen rajapinta piirtyy palvelutuotannon ja järjestölähtöisen auttamisen välille.

Tämän selvitystyön resurssit eivät mahdollistaneet näiden näkökulmien syvällisistä tarkastelua eikä se selvitystyön perustehtävän näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaistakaan. Seuraavassa on todettu rajapintakeskustelun keskeiset näkökulmat, jotka valtakunnantasolla luovat toimintaympäristöä ja viitekehystä niille kysymyksille, joita Kalliolan settlementti ja Helsingin kaupunki omassa toiminnan suunnittelussaan joutuvat ottamaan huomioon. Viime kädessä tämä keskustelu voi ulottua heijastusvaikutuksina myös Pasilan asukastalon käytännön arjen toimintaan.

4.1. Hyvinvointipolitiikan muutos

Rajapintakeskustelulla on juurensa laajemmassa hyvinvointipoliittisessa keskustelussa ja muutoksessa. Sakari Möttönen ja Jorma Niemelä kirjassaan ”Kunta ja kolmas sektori, yhteistyön uudet muodot” (2005) esittävät, että yhdenmukaisen hyvinvointipolitiikan aika on ohi ja että Suomessa on siirrytty pluralistiseen hyvinvointiyhteiskunta-ajatteluun. Tämän ajattelutavan mukaan hyvinvointiyhteiskunnan toteutusvastuu eriytyy monille toimijoille. Tässä järjestelmässä valtion ohjaava rooli on kaventunut merkittävästi ja paikallisten tarpeiden ohjausvaikutus vahvistuu huomattavasti. Tämä pluralismi on tuottanut hämärtyviä ja epäselviä rajapintoja eri toimijoiden roolien ja vastuiden välille. Rajojen epäselvyys johtuu siitä, että autonomisten toimijoiden harkintavalta on kasvanut. Sen seurauksena yhä enemmän julkisen vallan tehtävinä pidettyjä asioita on tullut jatkuvan arvioinnin ja neuvottelun piiriin.

Möttönen ja Niemelä (2005) tiivistävät nykyisen hyvinvointipolitiikan lähtökohdiksi mm.:

- Yhtenäisestä keskusjohtoisesta hyvinvointipolitiikasta on siirrytty pluralistiseen ja hajautettuun hyvinvointipolitiikkaan.
- Hyvinvointivastuuta on siirtynyt kunnille ja paikalliselle tasolle, valtion rooli on muuttunut hyvinvointipolitiikan luomisesta uusien toimintamallien kehittämisen kannustamiseksi. Samalla rahoitusjärjestelmä on muuttunut siten, että valtion rooli on kaventunut ja kuntien vastuu on kasvanut.
- Hyvinvointipolitiikassa on tapahtunut suunnanmuutos, jossa kansalaisten sosiaalisen ja alueellisen tasa-arvoisuus-, huono-osaisten auttamis- ja palvelujärjestelmien laajentamispyrkimysten sijasta korostuvat palvelutuotannon tehokkuus, kansalaisten oma

vastuu, erilaiset kannustamis- ja motivointijärjestelmät sekä palvelujärjestelmien kustannusten rajoittaminen.

- Aluepoliittinen ajattelu on muuttunut siten, että organisaatioiden suunnitelmallisuuden ja keskitetyn ohjauksen sijasta korostetaan mm. innovatiivisuutta, toimijoiden välisiä verkostoja ja paikallisen rahoitusosaamispotentialin hyödyntämistä.
- On syntynyt monikanavainen paikallinen hyvinvointipalvelujen rahoitusmalli, jossa kehittämistoimintaan ja uusien toimintamallien suunnitteluun on saatavissa varoja. Näitä kunnat eivät voi hyödyntää ilman verkostoitumista seudullisesti sekä kolmannen sektorin kanssa. Tämä kehitys ei välttämättä mahdollista kuntajohtoisen yhtenäisen hyvinvointipolitiikan harjoittamista paikallisella tasolla ja vaatimukset toimijoiden välisestä yhteistyöstä lisääntyvät.
- Julkisen ja 3. sektorin toimijoiden suhteet ja tehtävät ovat lähentyneet ja yleisesti kannustetaan uusien toimintamallien luomista julkisen ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyössä.

Tämä muutoskehitys on ollut osaltaan vaikuttamassa rajapintakeskustelun syntymiseen. Edellä kuvatun kehityksen voi tiivistää niin, että valtion ohjausvalta on heikentynyt ja kuntien paikallinen päätösvalta vastaavasti vahvistunut ja kehittyneet paikalliset mallit ovat pluralistisia ja lähtökohdiltaan monitoimijaisia. Tämä taas tuottaa jatkuvasti neuvoteltavissa olevia rajapintoja eri toimijoiden välille. Toimintaympäristön muutos kasvattaa toimijoiden (julkisen – järjestö) välisiä riippuvuuksia ja korostaa näiden välistä vuorovaikutusta. Möttösen (2009) mukaan hyvinvointipalvelujen tuotannossa ollaan yhtäältä siirtymässä verkostomaisiin, toisaalta markkinaperusteisiin ohjausmekanismeihin. Kehitystä voidaan määritellä myös siirtymisellä hallinnosta hallintaan. Möttönen artikkelissaan (2009) määrittelee hallinnan seuraavasti (alkup. Rod Rhodes 2000):

”Hallinnassa on kyse entisen keskusjohtoisen systeemin sijasta riippuvuuksista johdettu vuorovaikutteinen ja monikeskuksinen hallintajärjestelmä, jossa sosiaalinen, poliittinen ja taloudellinen maailma käyvät jatkuvaa vuoropuhelua ja jossa luonteenomaista ovat hämärtyneet vuorovaikutussuhteet julkisen, yksityisen ja vapaaehtoissektorin välillä ja jossa toiminta pysyy kasassa yhteisen tavoitteen ansioista.”

Verkostoihin ja markkinoihin perustuvat palvelutuotannon mallit ovat vielä niin uudenlaista toimintakulttuuria, että vakiintuneita käytäntöjä ja selkeitä sääntöjä ei ole vielä kaikin paikoin pystytty luomaan. Myöskään yhteistä tavoitetta ei tuntunut valtakunnan tason keskustelusta yksiselitteisesti löytyvän. Yhteiskunnan eri intressiryhmät ajavat näkökulmiaan erilaisilla painotuksilla.

4.2. Järjestöjen asema ja rooli hyvinvoinnin toimijoina

Järjestöjen, erityisesti hyvinvointialan järjestöjen, päätehtävänä on toimia jonkin asian puolesta. Toiminnan tavoitteita ja sisältöjä määrittävät esimerkiksi sairauden, vamman tai sosiaalisen ongelman tuottamat erityiskysymykset, joilla ongelmia pyritään ehkäisemään tai korjaamaan.

Tämän perusteella hyvinvointialan järjestöjen tehtävät voidaan jakaa seuraavasti (Möttönen & Niemelä 2005, Möttönen 2009):

1. Edunvalvontatehtävä
2. Vapaaehtoistoiminnan edistäminen ja ylläpito
3. Vertaistuen tuottaminen
4. Asiantuntijuuden tuottaminen ja välittäminen
5. Palvelujen tuottaminen

Sosiaali- ja terveysministeriön järjestöstrategiat ovat 2000-luvulla heijastelleet järjestöjen muuttuvaa roolia hyvinvointitoimijoina. Esimerkiksi vuoden 2003 strategiassa tehtiin Möttösen ja Niemelän (2005) mukaan merkittävä linjaus, jossa on päästy irti käsityksestä, että järjestöt ovat palvelutuotantonsa kautta vain hyvinvointivaltion palveluiden jatkeita tai täydentäjiä.

”kansalaisaktiivisuus synnyttää yhteiskuntaan sosiaalista pääomaa, jolla on terveyttä, toimintakykyisyyttä ja sosiaalisuutta edistäviä vaikutuksia. Kansalaisyhteiskunnan toimivuudella ja elävyydellä on itseisarvonsa, mutta samalla se tuottaa konkreettisia taloudellisia hyötyjä ehkäistessään ja vähentäessään sairauksia ja sosiaalisia ongelmia sekä niihin kohdistuvaa palvelutarvetta.” (Kansalaisjärjestötoiminnan strategia 2003)

Möttösen ja Niemelän mukaan ministeriön tekemä linjaus on merkittävä ja edustaa uudenlaista ajattelua. Strategia korostaa kansalaisyhteiskunnan perustavanlaatuisesta merkitystä ihmisen hyvinvoinnin tuottajana.

Vuonna 2010 valmistuva (tätä kirjoitettaessa vielä luonnosvaiheessa oleva) uusi ministeriön strategia (luonnos 13.6.2010) korostaa monissa kohdissa rajapintakeskustelun näkökulmasta tärkeitä kysymyksiä.

Strategialuonnoksessa esitetään kuusi keskeistä linjausta:

- A) Varmistetaan kansalaisten osallistumisen mahdollisuudet ja hyvän elämän edellytykset
- B) Vahvistetaan ministeriön yhteistyötä järjestöjen kanssa ja sitoutumista strategiaan tavoitteisiin
- C) Edistetään yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa EU-politiikan linjausten valmistelussa ja toimeenpanossa
- D) Kannustetaan järjestöjä laaja-alaiseen alueelliseen yhteistyöhön kuntien, muiden kolmannen sektorin toimijoiden ja yritysten kanssa
- E) Mahdollistetaan sääntöjä selventäen sekä järjestöjen voittoa tavoittelematon auttamistyö että kolmannen sektorin toimijoiden harjoittama elinkeinotoiminta palvelutuotannossa
- F) Turvataan kansalaisjärjestöjen rahoitus yhteiskunnallisen hyvän edistämiseksi

Rajapintakeskustelun näkökulmasta olennaisia linjauksia löytyy ainakin kohdista A, D ja E. Ensinnäkin strategia linjaa järjestöjen roolia vahvasti kansalaisten osallistumis- ja

vaikutusmahdollisuuksien kehittämiseen. Tämä linjaus edelleen tunnustaa sen, että järjestöjen olemassaolo sinällään on itseisarvo. Järjestötoiminta varmistaa kansalaisten ja väestön eri ryhmien aktiivisen osallistumisen yhteiskunnan rakentamiseen. Erityistä huomiota ministeriö haluaa kiinnittää passiivisten ja syrjäytyneiden tai syrjäytymisuhan alaisten ryhmien mukaan saamiseen yhteiskunnan eri toimintoihin kansalaisyhteiskunnan kautta. Kansalaisjärjestöjen erityinen tehtävä on tunnustaa nämä ryhmät ja toimia siten, että myös syrjään jäävät pääsevät osallisiksi hyvinvointivaltion sosiaaliturvasta, sosiaalipalveluista sekä tukea antavista yhteisöistä ja verkostoista. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ilmoittaa tukevansa järjestöjä vertaistuen, matalan kynnyksen kohtaamispaikkojen ja vapaaehtoistoiminnan kehittämisessä (vrt. Pasilan asukastalo).

Toiseksi ministeriö kannustaa järjestöjä laaja-alaiseen alueelliseen yhteistyöhön kuntien, muiden kolmannen sektorin toimijoiden ja yritysten kanssa. Samalla, heti seuraavassa linjauksessaan strategia toteaa, että tähän liittyvät pelisäännöt ja siten myös tämän selvityksen kohteena olevat rajapinnat ovat epäselvät. Strategialuonnoksessa todetaan, että ministeriön tulee omilla päätöksillään ohjata julkisten, yleishyödyllisten ja yksityisten palveluntuottajien työnjaon selkeyttämistä sekä selkeiden toimintaa ohjaavien sääntöjen laatimista ja noudattamista. Järjestölähtöinen auttamyö ja vapaaehtoistyön mahdollisuudet tulee turvata siten, etteivät ne ole ristiriidassa elinkeinotoimintaa ja ammatillista työtä ohjaavien sääntöjen ja määräysten kanssa. Lisäksi ministeriö toteaa, että erityistä huomiota kiinnitetään siihen, etteivät kilpailuttaminen ja tuotteistaminen johda toimivien palveluketjujen ja -palveluprosessien pirstoutumiseen eikä myöskään demokratiavajeiden syntyyn, vaan palveluiden käyttäjän vaikutusmahdollisuuksia lisää.

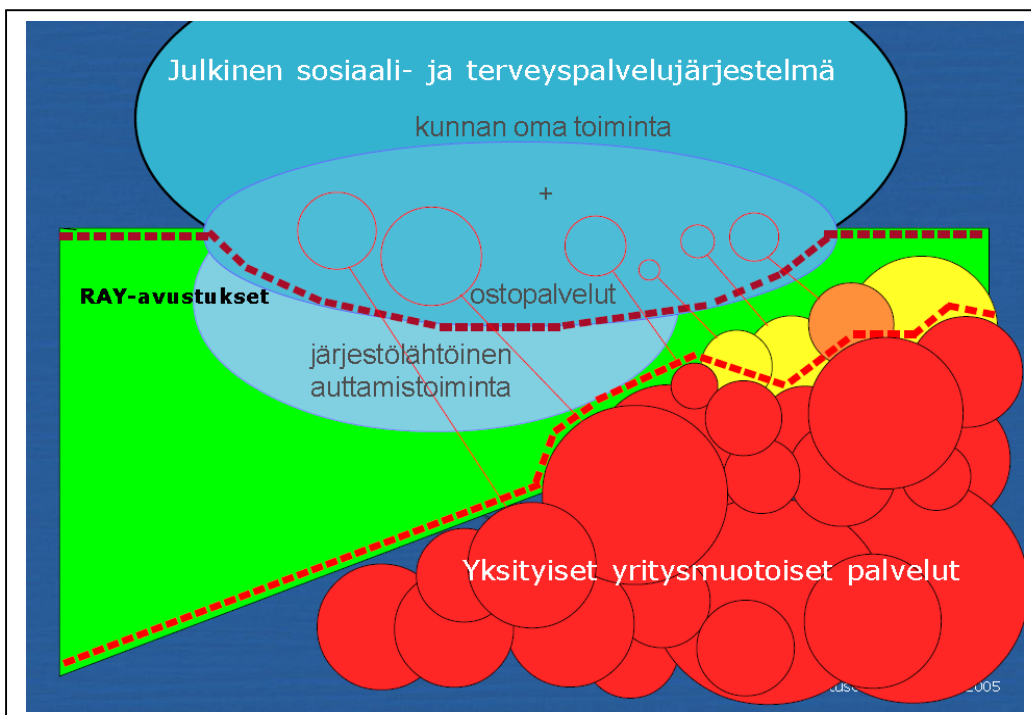
On myös huomattava, että ministeriö strategiassaan nostaa esille myös kolmannen sektorin toimijoiden harjoittaman elinkeinotoiminnan palvelutuotannossa. Strategian mukaan palvelutuotannon yhtiöittämistä suositellaan silloin, kun toimialueella on vastaavaa yrityspohjaista toimintaa ja kun palvelu ei järjestöpohjaisena tuota lisäarvoa. Raha-automaattituotoin tapahtuvaa palvelutoiminnan tukemista vähennetään silloin kun toimialueella on muita palveluntarjoajia. Tukien käytössä tulee huomioida hankintalain vaatimukset.

Rajapintakeskustelu ja siihen liittyvät epäselvyydet tulevat strategialuonnoksessa esille erityisesti järjestöjen rahoitukseen liittyvissä kysymyksissä. Tässä suhteessa tietysti RAY:n rooli ja asema keskeisenä toiminnan rahoittajana on merkittävä. Viimeinen strategialinjaus korostaa, että kansalaisjärjestöjen rahoitus on turvattu ja että työnjakoa järjestöjen ja julkisen sektorin hoitamien tehtävien välillä rahoituskysymyksissä tulee täsmentää.

4.3. Raha-automaattiyhdistyksen linjaukset

Näyttää siltä, että RAY:n ”kamppailu” rahapelimonopolin oikeutuksesta EU:n puristuksessa on viime vuosina tuottanut järjestöjen ja julkisen rajapintakeskustelun keskeisen sisällön. Järjestöjen RAY-avustuksilla toteuttaman palvelutoiminnan rajapintoina ovat toisella puolella kuntien (ja

Kelan) palvelujärjestelmä ja toisella puolella yksityisten yritysmuotoisten palveluiden järjestelmä. RAY-avustuksia ei voida myöntää julkisiin menoihin eikä yritysmuotoisiin toimintoihin. Avustuslain mukaan avustuksilla ei myöskään voida aiheuttaa vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa yrityssectorissa toimivalle palvelutuotannolle. (ks. mm. Järjestöbarometri 2009, RAY toimintakertomus 2008) Yleisesti ottaen sosiaali- ja terveystalouden kentässä yritysmuotoisten palveluiden määrä on 90-luvulta lähtien lisääntynyt melko voimakkaasti ja RAY on joutunut vetäytymään joidenkin markkinaehtoisiksi kehittyneiden palveluiden avustamisesta. Näin on käynyt mm. Mannerheimin Lastensuojeluliiton lastenhoitopalvelun kanssa. Käynnissä olevan kehityksen seurauksena RAY-avustuksin tuettujen palveluiden sektori on kaventumassa (esitys Pekka Mykrä, 2005). Kehitys voidaan tiivistää seuraavaan kuvioon.



Kuvio 3: RAY avustukset julkisen ja elinkeinotoiminnan puristuksessa (Mykrä 2005)

Kuviossa kuvataan sitä, kuinka vihreä alue (RAY:n mahdollisuus rahoittaa järjestöjen toimintaa) kapenee sitä mukaa, kun ylhäällä oleva julkisen sektorin lakisääteinen velvoite ja alhaalla oleva yritysmuotoinen palvelutoiminta ottaa tilaa kentällä. RAY linjaa oman rahoittajan roolinsa selkeästi järjestölähtöiseen auttamistoimintaan, joka ilmenee kansalaisten omaehtoisena vapaaehtois- ja vertaistoimintana. Näin määriteltyjen rajojen ongelmana on väljätkön puitelainsäädännön luoma harkinnanvaraisuus julkisten tehtävien toteuttamisen laajuudessa ja kattavuudessa. Toisaalta kuvio ei tunnista yksityisten markkinoiden synnyttämiseen liittyviä vaikeuksia ja epäjatkuvuuksia. Palvelumarkkinoiden ajatellaan syntyvän luonnon lain mukaisesti riippumatta siitä haluavatko paikalliset poliittiset päättäjät niitä tai luodaanko palvelumarkkinoille edellytyksiä. Janan ääripäiden väliin jää lisäksi lukuisia toimintoja joiden tulkinta rajapintojen näkökulmasta on hyvin hankalaa. Seuraavassa kuvataan näitä kenttiä rajapintojen näkökulmasta hieman tarkemmin.

4.3.1. Rajapinnat suhteessa lakisääteisiin palveluihin

Avustuksilla rahoitettujen toimintojen ja julkisen palvelujärjestelmän välinen raja on kehittynyt vaikeasti hahmotettavaksi useiden vuosikymmenten kuluessa. Tätä kehitystä on tukenut osaltaan sosiaali- ja terveysalan lainsäädännön kehittyminen väljiksi puitelaeiksi, joissa ei yksityiskohtaisesti luetella, mitkä nimenomaiset palvelut ovat kunnan velvollisuus tuottaa. Asia ilmaistaan laeissa siten, että ”kunnan tulee huolehtia siitä, että (lastensuojelu, päihdehuolto, mielenterveystyö jne.) järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää”. Rajaviiva ei kulje suoraan, vaan riippuu mm. siitä, missä määrin järjestöt ovat joidenkin tiettyjen palveluiden tuotantoon lähteneet ja missä määrin niihin on haettu RAY-avustuksia. Tilanne vaihtelee suuresti myös kuntien kesken. Jotkut kunnat ovat aktiivisesti huolehtineet RAY-avustusten saamisesta kuntaan, toiset eivät. Avustusten vuoksi kunnat maksavat vain osan palvelun todellisista kustannuksista ja tällainen julkisten hankintojen subventointi RAY-avustuksilla on käymässä yhä ongelmallisemmaksi sekä julkisia hankintoja ohjaavien säännösten että kilpailusäännösten kannalta. RAY onkin viime vuosina linjannut avustustoimintaansa suhteessa julkisen sektorin lakisääteisiin palveluihin ja nämä linjaukset ovat osaltaan olleet aktivoimassa rajapintakeskustelua. (Mykrä 2005).

Rajaa siihen, millaisia palveluja kuntien velvollisuus on tuottaa, määrittelee haastattelujen ja esim. Helsingin kaupungin Sosiaaliviraston palvelustrategian (2009) perusteella pitkälti kuntien poliittisten päättäjien kuntatalouden näkökulmasta tapahtuva tarkastelu. Trendi on, varsinkin nyt taloudellisen taantumun johdosta, että ”kunnat keskittyvät ydintehtäviinsä”. Kunta tuottaa ne palvelut, mitä kuntalaisten tarve edellyttää, mutta tarve on veteen piirretty viiva. Mitä palveluja tuotetaan ja mitä ei? Esim. vanhusten päivätoiminta, kuuluuko kunnan velvollisuuksiin tarjota vanhuksille päiväaikaan tällaista toimintaa? Myös tässä selvityksessä keskeinen asukastalotoiminta kuuluu niihin palveluihin, jotka eivät ole nimenomaisesti lakisääteisiä, mutta joita jotkut kunnat tuottavat myös omana palveluna (esim. Helsinki).

Kysymys onkin siitä, miten tiukkaan lakisääteiset palvelut voidaan rajata. Tässä tarkastelussa erityisesti järjestöjen tuottamat ehkäisevät palvelut ovat usein rajalinjoilla ja ne tuottavat entisestään lisää epäselvyyttä kuntien ja järjestöjen työnjakoihin ja vastuisiin.

4.3.2. Rajapinnat suhteessa kaupallisiin toimijoihin ja markkinoihin

Kunnat voivat järjestää palvelut joko tuottamalla niitä itse tai ostamalla niitä toisilta kunnilta, järjestöiltä tai palveluyrityksiltä. Jo 80-luvun lainsäädäntöuudistuksilla avattiin tie palvelumarkkinoiden kehittymiselle, kun kunnille varattiin mahdollisuus järjestää palveluita myös ostamalla niitä yksityisiltä palveluiden tuottajilta. Myös järjestöt ovat aina osallistuneet palveluiden tuottamiseen ja sitä on tehty paljon myös RAY-avustuksilla. Järjestöt ovat SVOL-lakien voimaantulosta lähtien toimineet myös palveluiden myyjinä. Ostopalvelukäytäntö liittyy markkinat julkiseen palvelujärjestelmään. (Mykrä 2005).

Tänä päivänä sisämarkkinasääntely ja sen kansalliset tulkinnat tuottavat rajapintakeskusteluun oman kontribuutionsa. RAY pyrkii avustuspolitiikallaan kilpailuneutraalisuuteen eli avustuksia ei jaeta toiminnoille, joiden avustaminen voisi aiheuttaa vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa alalla toimiville palveluyrityksille. Palveluiden ostaminen näyttää tällä hetkellä olevan jatkuvasti yleistymässä ja siten se myös ”tihentää” omalta osaltaan rajapintakeskustelua. Järjestöt ovatkin viime vuosina joiltakin osin yhtiöittäneet omaa palvelutuotantoaan ja siten siirtyneet toimimaan markkinaehtoisesti. Eurooppalaisesta näkökulmasta tarkasteltaessa suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan erityispiirre on kolmannen sektorin toimijoiden vahva asema joidenkin sosiaali- ja terveystyöpalveluiden tuottamisessa. Historian aikana julkinen valta on ratkaissut palvelujen tuottamisen problematiikkaa delegoimalla esimerkiksi päihdehuoltoon, mielenterveystyöhön, pitkäaikaistyöttömyyteen jne. liittyviä tehtäviä säätiöille ja järjestöille. Huomion arvoista on, että usein julkisen vallan toimijat ovat olleet ja ovat aktiivisesti mukana näiden kolmannen sektorin toimijoiden perustamisessa, hallinnossa ja rahoittamisessa. Joissakin tapauksissa, kuten päihdehuollossa tai kuntouttavassa työtoiminnassa, kolmannen sektoritoimijoille on delegoitu erityisosaamista ja sen ylläpitämistä. Julkisen vallan ja markkinaehtoisesta toiminnan tehtäväksi on jäänyt ns. helppojen asiakkaiden hoitaminen, kun taas moniongelmaiset ja raskasta hoitoa tai tukea vaativat ovat kolmannen sektorin vastuulla. Esimerkiksi päihdehuollon kentässä kuntien perustama A-klinikkasäätiö vastaa 40% päihdetyön erityishoitoa. Järjestöjen ja säätiöiden vastuulla on 60 % päihdetyön erityishoidosta (Anttila M. ja Juote A. 2010). Vastaava ilmiö on nähtävissä kuntouttavassa työtoiminnassa, jossa merkittävä osa moniongelmaisten pitkäaikaistyöttömien aktivoinnista on kuntien perustamien säätiöiden ja yhdistysten vastuulla (Anttila K. ja Juote A. 2010).

Päihdeongelmat, mielenterveysongelmat ja työttömyys ovat läsnä myös Pasilan asukastaloa ja Helsingin kaupungin ylläpitämissä asukastaloissa ja omalla laillaan ne voidaan nähdä yrityksenä tavoittaa hoitojärjestelmien ulkopuolelle jääviä. Kehitys ei ole ollut johdonmukaista vaan pikemminkin sattumanvaraista ja kytkeytynyt paikallisiin ja toimialakohtaisiin tekijöihin. Lähinnä kilpailulainsäädäntöä kehittäessään Euroopan Unioni ei tunnista suomalaisen kolmannen sektorin roolia ja erityistehtäviä. Tämä taas johtaa paikoin hyvinkin ongelmallisiin tilanteisiin, kun julkisen vallan ja kolmannen sektorin vahvaan kumppanuuteen ja tosiasiallisesti julkisen sektorin vahvaan omistajuuteen perustuvia toimintoja pyritään rinnastamaan markkinaehtoiseen toimintaan.

Myös järjestöjen verotukseen liittyvät linjaukset tuottavat keskustelua siitä, miten julkisen, järjestöllisen ja yritystoiminnan rajapinnat määrittyvät. Tuloverolaki on yksi keskeinen laki, jossa määritellään yleishyödyllisyyden ja elinkeinotoiminnan rajapintoja (ks. Järjestöbarometri 2009).

4.3.3. Järjestölähtöinen auttaminen ja yleishyödyllisyys

Haastattelujen perusteella rajapintakeskustelun aikana kehittynyt käsite järjestölähtöinen auttaminen koetaan epäselvänä ja epämääräisenä. Selkeitä kriteereitä määritelmälle ei tunnistettu ja tässäkin asiassa ”harmaalle alueelle” jää hyvin paljon järjestöjen tuottamia toimintoja. RAY:n esittämän määritelmän (Mykrä 2005) mukaan kansalaisjärjestöillä on palveluiden lisäksi paljon toimintoja, joissa ihmisten kohtaamia ongelmatilanteita selvitetään jo ennen kuin ongelmat ovat

vaikeutuneet niin pitkälle, että niiden hoitamiseen tarvitaan erityistä lakisääteistä palvelua. Näissä toiminnoissa voidaan edistää kansalaisten arjessa selviytymistä, tukea ihmisten ja perheiden omaehtoista elämänhallintaa ja ohjata oikean avun pariin silloin kun ammattiapua tarvitaan. Nämä järjestölähtöiset toiminnot

- eivät synny kunnan velvollisuudesta järjestää palveluita
- niitä ei ole mikään viranomaistaho tilannut
- niitä ei myydä palvelumarkkinoilla
- ne syntyvät järjestöissä toimivien kansalaisten tarpeista.

Tällaisten kansalaisia lähellä olevien auttamis- ja tukitoimintojen rahoittaminen sopii määritelmän mukaan RAY-avustusten kohteeksi ja ne tulisi nykyistä selkeämmin pitää erossa varsinaisista palveluista sekä käsitteellisesti että rahoituksellisesti. Kun kuntien ja järjestöjen roolit (rajapinnat) pidetään riittävän selkeinä, tällaisilla toiminnoilla on RAY:n mukaan monia myönteisiä välillisiä vaikutuksia myös palvelujärjestelmien toimivuuden kannalta. Tässä ei RAY:n mukaan ole kyse palvelujärjestelmän tehtävien delegoimisesta järjestöille, vaan sen tunnustamisesta että hyvinvointi ei muodostu pelkästään palveluista. (emt.)

RAY:n näkökulmasta raja julkisten palveluiden ja järjestölähtöisen auttamisen välillä on epäselvä ja jatkuvan neuvottelun kohde. Raja vaihtelee kunnittain. Keskusteluun kuuluu myös se, että kunnat voivat ja niiden kuuluukin omista syistään ylittää lakisääteiset minimivaatimukset. Tällöin kunnat ikään kuin tunkeutuvat palvelutuotannon tai kansalaistoiminnan kentälle synnyttämällä näille rinnakkaista toimintaa. Helsingissä sosiaaliviraston omat asukastalot ovat esimerkkejä tällaisesta ei lakisääteisestä, mutta sosiaalisen integraation kannalta tarpeelliseksi nähdystä toiminnasta. RAY:lle kuntien ja järjestöjen rajan määrittelyn suurin haaste näyttää olevan keskustelun puute. RAY:llä on suhteellisen pienet voimavarat kuntien ja järjestöjen välisen keskustelun organisoimiseen ja järjestöille itselleen, niiden moninaisuuden vuoksi, aloitteellisuus keskustelussa on hankalaa. Tehtävä kuuluisi luontevasti kunnille julkisen vallan edustajina ja hyvinvointiyhteiskunnan palvelutason määrittäjänä. Näyttää kuitenkin siltä, että kunnat eivät ole kovin hyvin selvillä tarpeesta käydä keskustelua eikä niillä ole välttämättä intressiä selkiyttää rajaa. Historiallisesti kunnat ovat voineet delegoida itselleen hankalia erityisryhmien tehtäviä kolmannelle sektorille ja RAY:n vanha avustuskäytäntö on mahdollistanut nykytulokinnan mukaisten kunnan tehtävien hoidattamisen järjestöillä RAY:n avustuksilla (haastattelu 2010, Anttila M. ja Juote A. 2010 tai Anttila K. ja Juote A. 2010).

Yksi keskeinen käsite on yleishyödyllisyys. RAY:n toimintaa ja linjauksia ohjaa laki Raha-automaattiyhdistyksestä, jonka mukaisesti sen tulee tukea pelitoiminnan tuotoilla sellaisia yleishyödyllisiä yhdistyksiä, jotka edistävät sosiaalista ja terveyteen liittyvää hyvinvointia. RAY kytkee kiinnostavalla tavalla yleishyödyllisyyden ja yhdistysten autonomian toisiinsa. RAY:n mukaan yleishyödyllisellä yhdistyksellä ei voi olla ulkoa annettuja tehtäviä (haastattelu 2010). Tulkinta on siinä mielessä johdonmukainen, että Suomen lainsäädäntö tunnistaa joitakin julkista tehtävää hoitavia yhdistyksiä, kuten RAY itse, Suomen Punainen Risti tai vaikkapa metsänhoitoyhdistykset. Näiden toimintaa säädellään erikseen säädetyillä laeilla. Menettelyn yksi seuraus on, ettei yhdistyslain vaatimus yleishyödyllisyydestä koske yhdistysmuotoisia, mutta

julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä. RAYN tulkinnan mukaan julkisen vallan tehtävien tekeminen ei kuulu järjestöille.

Yleishyödyllisyys realisoituu kansalaistoiminnassa. RAY:n mukaan sen tukeman toiminnan tulisi perustua vapaaehtoiisiin ja vertaistukeen ja olla ihmisistä itsestään lähtevää. Kun kansalaiset itse määrittelevät toimintansa sisällön, toiminnassa korostuvat väistämättä spontaanisuus, tilannekohtaisuus ja paikallisuus. Tässä mielessä kansalaistoiminta on aina jossain määrin sattumanvaraista ja kompleksista. Tällaiseen toimintaan sopivat palvelutuotannosta tutut vakiointi, tuotteistaminen, konseptointi ja ulkoiseen määrämuotoiseen tilaukseen vastaaminen huonosti. RAY:n linjauksen seurauksena julkisen vallan ja yleishyödyllisen väliseksi rajaksi muodostuu kysymys vallasta. Vapaaehtoistoiminnassa valta siitä, mitä kulloinkin tehdään, on toimijoilla, palvelutoiminnassa ostajalla. Kuntien päätöksenteossa vallan näkökulma näkyy hallinnon kielessä: palveluita ostetaan, kansalaistoimintaa tuetaan avustuksilla.

Avustuspäätöksillään RAY on ohjaamassa sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen toimintaa palvelutuotannosta kohti vapaaehtoistoimintaa, edunvalvontaa ja vaikuttamista. Samalla järjestöt ovat ehkä osittain palaamassa kansalaistoiminnan juurille. Kehitys tuottaa mahdollisesti selkeämpiä rajapintoja järjestöjen ja kuntien välisiin yhteistyökäytäntöihin. Järjestön tuottamien sosiaalipalvelujen asiakkuuksien kokonaismäärä on pienentynyt vuodesta 2002 noin neljänneksellä kun samaan aikaan yritysten asiakkuuksien kokonaismäärä on samassa ajassa miltei kaksinkertaistunut. Silti edelleen järjestöjen asiakasmäärät ovat huomattavasti suurempia kuin yritysten (100.000 vs. 59.000). Trendi lienee kuitenkin edelleen samansuuntainen eli laskeva. (Järjestöbarometri 2009)

4.4. Rajapinnat sosiaalityön kentällä

Tämän selvityksen valossa valtakunnan tason keskustelussa rajapintojen muodostumisesta ja säätelystä suhteessa Pasilan asukastaloon voidaan tehdä seuraavia johtopäätöksiä:

1. Suomessa on siirrytty pluralistiseen hyvinvointiyhteiskunta-ajatteluun. Tämän ajattelutavan mukaan hyvinvointiyhteiskunnan toteutusvastuu eriytyy monille toimijoille. Tässä järjestelmässä valtion ohjaava rooli on kaventunut merkittävästi ja paikallisten tarpeiden ohjausvaikutus vahvistuu huomattavasti. Oman erityispiirteensä keskusteluun tuo se, että aikojen saatossa kunnat ovat paikallisesti delegoineet kolmannen sektorin toimijoille terveyden ja sosiaaliseen hyvinvointiin liittyviä tehtäviä. Tämä pluralismi on tuottanut hämärtyviä ja epäselviä rajapintoja eri toimijoiden roolien ja vastuiden välille. Rajojen epäselvyys johtuu siitä, että autonomisten toimijoiden harkintavalta on kasvanut. Sen seurauksena yhä enemmän julkisen vallan tehtävinä pidettyjä asioita on tullut jatkuvan arvioinnin ja neuvottelun piiriin.

2. Sosiaali- ja terveysministeriö pyrkii linjaamaan järjestöjen asemaa kansalaistoiminnan strategiassaan. Strategialuonnoksessa järjestöt nähdään sekä kansalaistoiminnan ja osallistumisen mahdollistajina että palvelujen kehittäjinä ja tuottajina. Tässä suhteessa Pasilan asukastalo asemoituu selkeästi kansalaistoiminnan ja osallistumisen mahdollistamiseen.

3. Raha-automaattiyhdistys pyrkii keskeisenä sosiaali- ja terveysjärjestöjen rahoittajana rajaamaan avustettavan järjestötoiminnan ulkopuolelle toisaalta kuntien tehtäviin kuuluvat sosiaalipalvelut ja toisaalta sellaiset palvelut, joita myös elinkeinonharjoittajat tuottavat. Ongelmaksi muodostuu tosiasia, etteivät useimmat sosiaalipalveluita säätelevät lait puitelakeina täsmällisesti kerro, mitkä ovat kuntien minimittehtävät. Vastaavasti kilpailulainsäädännön sinänsä selkeät määräykset kadottavat voimansa, mikäli markkinoita ei ole, ne ovat heikosti kehittyneet tai niiden ei edes poliittisten päättäjien toimesta haluta kehittyvän. Pasilan asukastalon toiminnan näkökulmasta kumpikaan kenttä, kuntien lakisääteiset sosiaalipalvelut tai yritystoiminnan ja palvelumarkkinoiden kehittyminen ei rajaa tai määritä toiminnan kehittämistä tällä hetkellä.

4. Yksi rajalinja piirtyy yleishyödyllisyyden ja järjestölähtöisen auttamisen käsitteiden ympärille. Rajapintakeskustelussa näiden käsitteiden sisältö on vasta muotoutumassa ja vaatii paljon tarkennusta. Julkinen sektori voi tuottaa aivan vastaavaa toimintaa myös omana tuotantonaan (vrt. asukastalot). Tässä suhteessa Kalliolan settlementin ja Helsingin kaupungin tekemää kumppanuussopimusta Pasilan asukastalotoiminnasta voi tarkastella suhteessa siihen, määrittääkö Helsingin kaupunki toiminnan sisältöjä ”tilaamalla” asukastalotoimintaa ja joka siten uhkaisi ainakin RAY:n määrittelemää yleishyödyllisyyden tulkintaa.

5. Keskustelussa kolmannen sektorin ja julkisen vallan työnjaosta näytetään yritettävän löytää sisällöllisiä jakoja. Esimerkiksi on esitetty, että ehkäisevä työ olisi järjestöjen toimintaa ja korjaava työ kuntien työtä, vapaaehtoistyö järjestöjen työtä ja ammatillinen työ kuntien työtä, osallistaminen ja vapaaehtoisuus järjestöjen toimintaa ja viranomaistyö kuntien toimintaa. Haastatteluaineisto ei kuitenkaan tukenut sisällöllisiä työnjakoja. Pikemminkin mikä tahansa tehtävä voidaan hoitaa kunnan, järjestön tai elinkeinonharjoittajan toimesta sen mukaan, miten poliittisessa harkinnassa on päädytty. Johtopäätös ei sulje pois sitä tosiasiaa, että jo perinteiden vuoksi jotkut toiminnot sopivat esimerkiksi järjestöille paremmin kuin viranomaistyönä tehtäviksi. Perinteiden näkökulmasta tarkasteltuna Pasilan asukastalo toimii selkeästi järjestöjen ”omistaman” sisältöjen alueella.

5. Rajapintakeskustelu kuntien ja järjestöjen strategisella tasolla; Helsingin kaupungin ja Kalliolan settlementin strategiset linjaukset

Tässä luvussa tarkastellaan sitä, miten edellä kuvattu keskustelu näyttäytyy Helsingin kaupungin ja Kalliolan settlementin strategisissa linjauksissa. Nämä linjaukset muodostavat keskeisen toimintaympäristön Pasilan asukastalon toiminnalle. Arviointiaineistona on käytetty Helsingin kaupungin tuottamaa sosiaaliviraston palvelustrategiaa (2009), Kalliolan settlementin strategiaa (2010) sekä muutamien näiden organisaatioiden avainhenkilöiden haastatteluja.

5.1. Kuntien sosiaalipalvelujen tuottamista määrittävät rajat

Kunnat voivat järjestää palvelut itsenäisesti omana toimintanaan, olemalla jäsenenä kuntayhtymässä tai ostamalla palvelut muilta kunnilta tai yksityisiltä palveluntuottajilta. (Sosiaali- ja terveystuollon

lakisääteiset tehtävät. STM 2002) Sosiaalihuoltolaissa säädetään kunnalle velvollisuus huolehtia yleisten sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Näitä ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito ja omaishoidon tuki.

Sosiaalityön osalta haastatteluissa tehtiin ero sosiaalihuollon ja sosiaalityön välille.

Sosiaalihuoltoon liittyviä tehtäviä voivat hoitaa laajasti monet yhteiskunnan toimijat. (Haastattelut 2010) Sosiaalityöllä tarkoitetaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön suorittamaa ohjausta, neuvontaa ja sosiaalisten ongelmien selvittämistä sekä muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta. (Sosiaali- ja terveyshuollon lakisääteiset tehtävät. STM 2002) Helsingissä sosiaaliviraston ylläpitämät asukastalot ja sosiaaliviraston avustamat kumppanuustalot, kuten Pasilan asukastalo, ymmärretään tai voidaan ymmärtää osaksi sosiaalihuoltoa ja sosiaalipalveluita. Talojen tehtävä on tukea sosiaalisten ongelmien selviämistä, ylläpitää yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista yhteisöllisenä rakenteena sekä vahvistaa yhteisöjen toimivuutta (Sosiaaliviraston työntekijöiden haastattelut 2010).

Suunnittelu- ja valtiosuuslain mukaan kunnan tulee osoittaa voimavaroja valtiosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Laki ei kuitenkaan määrittele voimavarojen määrää. Useiden palvelujen laajuus on jätetty yksityiskohtaisesti määrittelemättä. Näin on esimerkiksi aikuissosiaalityön osalta. Tällöin kunnalla on suuri harkintavaltaa palvelujen laajuuden suhteen. (Sosiaali- ja terveyshuollon lakisääteiset tehtävät. STM 2002) Harkintavallasta seuraa, että raja julkisen vallan tehtävien, sosiaalihuoltoon liittyvän kaupallisen palvelutuotannon ja kolmannen sektorin toiminnan välillä on jatkuvan neuvottelun kohde. Neuvottelu syntyy kunnallisten päättäjien poliittisesta harkinnasta, mahdollisten kaupallisten markkinoiden muodostumisesta, kolmannen sektorin toimijoiden aktiivisuudesta ja siihen liittyen Ray:n roolista toiminnan rahoittajana.

5.2. Helsingin kaupungin palvelustrategiset linjaukset

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto on Suomen suurin sosiaalialan toimija. Menot ovat yli miljardi euroa ja omia toimipisteitä on noin 700. Sosiaalitoimen käyttömenot vuonna 2007 olivat 977,4 miljoonaa euroa joista asiakaspalvelujen ostoihin kului 225 miljoonaa euroa. Kaupunki hankkii palveluja ostopalvelusopimuksilla n. 300 tuottajalta ja maksusitoumuksilla n. 300 tuottajalta. Avustettavia järjestöjä oli yli 400 ja avustuksiin käytetään yli 3 milj. euroa. Vuoden 2007 lopussa sosiaaliviraston palveluksessa oli noin 11 500 työntekijää. Lisäksi työllisyysmäärärahoihin palkattuna oli runsaat 500 työntekijää. (Sosiaaliviraston palvelustrategia 2009)

2000-luvun puolivälissä kaupunki käynnisti palvelustrategian valmistelun. Taustalla oli arvio julkisten sosiaalipalvelujen, palvelutuottajien sekä järjestöjen uudesta tilanteesta mm. hankintalain, kilpailuttamista koskevien säädösten sekä yleishyödyllistä toimintaa koskevien säädösten muutosten myötä. Palvelustrategiassa kuvataan muuttunutta toimintaympäristöä ja niitä samoja palvelujen tuottamiseen liittyviä haasteita kuin tämän raportin edellisessä luvussa.

Kilpailulainsäädäntö, yleishyödyllisyystulkinnat ja Raha-automaattiyhdistyksen linjaukset pakottavat järjestöjä arvioimaan uudelleen strategioitaan. Polttopisteessä on liiketoiminnallisen

palvelutoiminnan ja yleishyödyllisen kansalaisjärjestötoiminnan strateginen erottaminen toisistaan. Strategiassa todetaan, että kansalliset linjaukset yleishyödyllisyydestä ja järjestöjen uudesta roolista ovat vielä kesken ja epätarkkoja. (emt.)

Julkisen vallan ja kolmannen sektorin rajankäynnin luonnetta neuvotteluna kuvaa erinomaisesti Helsingin kaupungin sosiaaliviraston strategian taustamuistio. Sen mukaan *oma palvelutuotanto* on tärkeää, koska näin palvelujen ohjausmahdollisuudet ovat erinomaiset, riippumattomuustaso on korkea, omaehtoinen kehittämistyö on mahdollista ja vastuukysymykset ovat aukottomia. Kaupunki on vastuussa lakisääteisistä palveluista riippumatta siitä, tuotetaanko ne itse vai ostetaanko palvelut. Lisäksi osa palveluista on luonteeltaan tarkkaa kontrollia vaativia tai koko Helsingin kannalta kriittisiä. Muistion mukaan lakisääteiset palvelut kannattaa riippumattomuus- ja vastuusyistä tuottaa itse. Lisäksi kriittiset ja strategisesti tärkeimmät palvelut tuotetaan itse. (Helsingin Sosiaaliviraston Palvelustrategia 2009)

Kaupungin oman arvioin mukaan nykyinen palveluverkko on pirstaleinen ja vaikeasti jäsennettävissä. Arvoverkko on muodostunut historiallisena jatkumona muodostaen monikerroksisen sopimus- ja yhteistyöverkoston (tämä näkyy hyvin myös asukastilojen kehittymisessä, ks. myöhemmin tämä raportti). Verkosto on kehittynyt erilaisissa historiallisissa vaiheissa välillä alueellisista ja välillä keskusjohtoisista lähtökohdista. Ostopalvelusopimukset ovat muodoltaan, sitovuudeltaan ja sisällöltään erilaisia. Yhtäältä kaupunki näkee, että moniulotteinen arvoverkko on erittäin joustava ja takaa näin nopean reagointimahdollisuuden yllättävissä asiakaspaineissa. Toisaalta sosiaaliviraston budjettiylitysten tärkein selittäjä on viime vuosina ollut *järjestöpalvelujen* hallitsematon volyyymi- ja hintakehitys. (emt.)

Palvelun tuottajat ovat pääosin yleishyödyllisiä yhdistyksiä ja säätiöitä. Suuri osa järjestöistä on saanut ja saa edelleen Raha-automaattiyhdistyksen avustuksia. Tämä ns. toissijainen julkinen rahoitus on strategian mukaan merkittävällä tavalla vaikuttanut järjestöjen kustannusrakenteeseen, toimintatapoihin, palvelujen kehittämispotentiaaliin ja palvelutuotteiden hinnanmuodostukseen. (emt.)

Vaikutus on ollut kunnan näkökulmasta kahtalainen. Yhtäältä Raha-automaattiyhdistyksen merkittävät avustukset ovat mahdollistaneet laajat investoinnit, taanneet tuotekehittelyvoimavaroja ja tuoneet lisärahoitusta kunnan järjestämistä vastuun ja järjestötoiminnan rajapintaan. Toisaalta Raha-automaattiyhdistyksen avustukset ovat luoneet kulttuurin, jossa itsenäiset järjestöt ovat kunnasta riippumatta voineet kehittää palveluitaan, joita ne sitten erilaisin menetelmin tarjoavat kunnan maksettavaksi avustuskauden loputtua. Tämä mekanismi on tuottanut sirpaloitumista ja sen todetaan olleen haaste palvelutuotannon strategiselle ohjaukselle. (emt.)

Strategiassa todetaan, että Raha-automaattiyhdistyksen uudet avustuslinjaukset tulevat asteittain selkeyttämään palveluntuottajien verkostoa. Yleislinjana on, että Raha-automaattiyhdistys vetäytyy palvelutuotannon rahoittamisesta. Tämä merkitsee uudistusta kuntien ja järjestöjen välisessä yhteistyössä. Jatkossa on pystyttävä nykyistä paljon selkeämmin erottamaan liiketoiminnallinen

palvelutuotanto kansalaisjärjestötoiminnasta. Haaste on poikkeuksellisen suuri Helsingissä, jossa järjestöjen määrä ja ostettavien palvelujen volyymi on erittäin suuri.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston strategian taustamuistiossa todetaan myös, että kaupungin tavoitteena on saada aikaan **kilpailua** palvelujen tuotannosta ja synnyttää **markkinoita**:

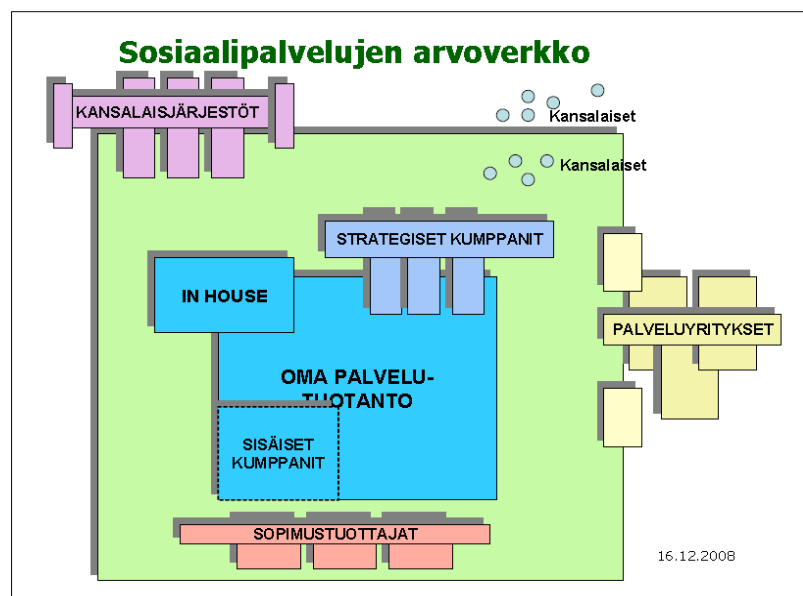
“Osa vakiintuneista ja tuotteistetuista palveluista on perusteltua hankkia kilpailuttamalla, mikäli ostettavien palvelujen hinnat ja laatu ovat kilpailukykyisiä oman palvelutuotannon kanssa. Samalla tuetaan markkinoiden syntymistä.”

Muistion mukaan markkinoiden syntymistä on perusteltua tukea kolmesta syystä:

“Ensinnä markkinoilla syntyvä hinta- ja laatukilpailu haastaa myös omaa palvelutuotantoa. Toiseksi toimivat markkinat luovat aitoja strategisia valinnanmahdollisuuksia ja taloudellisia etuja. Kolmanneksi elinkeinotoiminnan edistäminen on Helsingin kaupungin elinkeinostrategian mukaista.”

Lisäksi muistio kuvaa tehtyjen valintojen tilannesidonaisuutta ja valintojen kautta syntyneiden rajojen jatkuvaa muuttumista toteamalla, että palvelujen suunnittelussa ei tule sitoutua jäykkiin pitkän aikavälin linjauksiin ja tarkkoihin volyymitavoitteisiin. Ratkaisut tehdään vastuualuekohtaisesti, strategisista perusteista, markkinatilannetta myötäillen, määräaikaisten sekä luotettaviin hinta- ja laatuvertailuihin nojautuen. (Helsingin Sosiaaliviraston Palvelustrategia 2009)

Sosiaaliviraston palvelustrategia määrittelee yhteistyösuhteensa eri toimijoihin seuraavan kuvion kautta. Perusvalinta tehdään kolmen vaihtoehdon välillä: tuotetaanko palvelut itse, liittoudutaanko vai ostetaanko markkinoilta?



Kuvio 4: Helsingin sosiaaliviraston sosiaalipalvelujen arvoverkko, 2009

Arvoverkko muodostuu kahdeksasta strategisesta luokasta, joista luokat 1 – 5 kuuluvat arvoverkkoon kiinteästi ja luokat 6 – 8 löyhästi.

1. Oma palvelutuotanto

Omalla palvelutuotannolla tarkoitetaan sosiaaliviraston omissa yksiköissään oman henkilökunnan voimin tuotettuja palveluja.

2. Sisäiset kumppanit

Sisäisiä kumppaneita ovat oman toiminnan rajapinnoilla olevat kaupungin muut hallintokunnat, joiden kanssa sosiaalivirastolla on yhteisiä asiakkaita ja yhteisiä strategisia tavoitteita. Tärkeimpiä kumppaneita ovat terveyskeskus, opetusvirasto ja nuorisotoimi.

3. InHouse -palvelutuotanto

Helsingin omat liikelaitokset ja sellaiset kaupunkikonserniin kuuluvat yhtiöt ja järjestöt, joilta hankittuja palveluja ei tarvitse kilpailuttaa. Tämä kuuluu tuota itse -kategoriaan.

4. Strategiset kumppanit

Strategiset kumppanit ovat kaupunkikonsernin ulkopuolisia liittolaisia ja toimijoita, jotka liittyvät kiinteästi sosiaaliviraston strategioiden toteuttamiseen ja sitoutuvat tiiviiseen ohjaukseen.

Useimmiten ne ovat yleishyödyllisiä yhdistyksiä ja järjestöjä.

5. Sopimustuottajat

Ne palveluntuottajat, joilta Helsingin sosiaalivirasto ostaa palveluja ensisijaisesti kilpailuttamalla eli hankintalain avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä käyttämällä. Myös neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä ja puitejärjestelyä voidaan harkitusti käyttää.

6. Palveluyritykset

Palveluyrityksillä tarkoitetaan niitä palveluntuottajia, jotka toimivat suorilla asiakasmarkkinoilla. Ne myyvät palveluja kaupunkilaisille, jotka maksavat palvelunsa itse eikä sosiaalivirasto osallistu asiakasohjaukseen.

7. Kansalaisjärjestöt

Kansalaisjärjestöt ja yhteisöt ovat kansalaisyhteiskuntaa, kaupunkilaisten aktiivisuutta, erilaisten väestöryhmien edunvalvontaa ja vapaaehtoistyötä tukevia yhteisöjä. Kansalaisjärjestöt ovat kiistatta yleishyödyllisiä toimijoita.

8. Yksityiset kansalaiset

Yksityiset kansalaiset silloin, kun he hoitavat omaisiaan tai heidän hoitoonsa sijoitettuja henkilöitä kunnan järjestämän palvelun sijasta. Tällaisia tilanteita ovat avustusten varassa tehdyt hoitojärjestelyt, kuten vanhusten omaishoito ja lasten kotihoito tai perhehoito.

Näistä erilaisista palvelujen arvoverkon rooleista mielenkiintoisimpia tämän selvityksen näkökulmasta ovat strategiset kumppanuudet ja kansalaisjärjestöt. Järjestöjen näkökulmasta myös tietysti sopimustuottajaksi ryhtyminen on yksi tärkeä vaihtoehto. Tarkastelun rajaaminen tässä yhteydessä asukastalotoimintaan ja siten kahteen ensin mainittuun rooliin on kuitenkin perusteltua.

5.2.1. Järjestö kaupungin strategisena kumppanina

Palvelustrategian mukaan strategisten kumppaneiden avulla haetaan ratkaisuja poikkeuksellisen vaikeassa tilanteessa olevien erityisryhmien akuutteihin ongelmiin, erityisten yhteiskunnallisten

tehtävien hoitamiseen (esim. pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen), haastavien uusien palvelumuotojen kehittämiseen ja uusien toimintakonseptien luomiseen. Tämä merkitsee usein merkittäviä muutoksia olemassa oleviin toimintoihin tai kokonaan uusien toimintojen kehittämistä. Sosiaalivirasto työskentelee strategisten kumppaneiden kanssa alueella, jossa epävarmuus on suurta, riskit ovat merkittäviä ja talouden ennustettavuus on vaikeaa. Siksi strateginen kumppani sitoutuu läpinäkyvään taloushallintoon. Vastaavasti sosiaalivirasto osallistuu riskien hallintaan erikseen sovittavalla tavalla esimerkiksi suostumalla avoimeen hinnoitteluun.

Strategisen kumppanin tuoma lisäarvo liittyy palvelusisällön erityisyyden lisäksi kykyyn taloudelliseen riskinottoon, joustavuuteen, innovatiivisuuteen, toissijaisen julkisen rahoituksen käyttömahdollisuuteen (esim. Raha-automaattiyhdistys) tai oman varainhankinnan käyttöön yhteisiin hankkeisiin. Hankintalain näkökulmasta strategisten kumppaneiden palvelujen tulee täyttää suoraostokriteerit. Samalla täyttyvät järjestöjen osalta Raha-automaattiyhdistyksen avustusstrategiset linjaukset. Palvelustrategiassa todetaan, että on erittäin tärkeää sopia rahoituksen yleisperiaatteista Helsingin sosiaaliviraston, strategisten kumppaneiden ja Raha-automaattiyhdistyksen välillä.

Strateginen kumppanuus sovitaan aina määräaikaiseksi. Lisäksi vuosittain ostoneuvottelujen yhteydessä arvioidaan strategisen kumppanuuden ehtojen täyttyminen. Tavoitteena on, että strateginen kumppanuus purkautuu hallitusti joko normaalitoiminnaksi tai palvelua ei enää tarvita. Tämä merkitsee, että strategiset kumppanit vaihtelevat koko ajan tarpeesta riippuen. Strategisten kumppanuuksien kategoriaan voisi hyvinkin lukea todennäköisesti järjestöjen toteuttamat erilaiset kehittämishankkeet, joiden toivotaan jatkossa kytkeytyvän osaksi kaupungin toimintamalleja.

Kaupungin tavoitteena on pitää strategisten kumppaneiden määrä hyvin pienenä verrattuna kilpailutettaviin palveluihin, koska vain murto-osa nykyisistä palveluntuottajista täyttää strategisen kumppanuuden kriteerit. Tämä merkitsee suurta muutosta nykyiseen arverkkoon ja tulee lisäämään järjestöjen painetta erotella liiketoiminta ja yleishyödyllinen toiminta toisistaan.

Tiukkojen kriteerin ylläpitäminen ja määrän hallinta on erittäin tärkeää, sillä strateginen kumppanuus ei saa heikentää markkinoiden kehittymistä eikä muodostaa väylää Raha-automaattiyhdistyksen avustusten suuntaamiseksi kunnan vakiintuneen järjestämistä vastuun alueelle.

5.2.2. Kaupunki ja kansalaisjärjestöt

Kansalaisjärjestöt liittyvät löyhästi sosiaaliviraston arverkkoon sosiaalilautakunnan myöntämien järjestöavustusten kautta. Pääsääntöisesti Helsinki ei myönnä avustuksia niille järjestöille, joilta ostetaan palveluja, koska se rikkoisi kilpailuneutraliteettia. Helsingin sosiaaliviraston linjaukset noudattavat tässä Raha-automaattiyhdistyksen avustusperiaatteita.

Kaupunki näkee kansalaisjärjestöt strategisesti tärkeänä elementtinä arverkon rajapinnassa. Kaupungin näkemyksen mukaan vapaan kansalaisjärjestötoiminnan tukeminen aktivoi helsinkiläisiä pitämään huolta toisistaan, edistää toimintakykyä, vahvistaa kansalaisten edunvalvontaa ja

mahdollistaa laajojen vapaaehtoispiirien liittymisen sosiaalivirastoa lähellä olevaan toimintaan. Kansalaisjärjestöjen avustaminen ja avustusmäärän kasvattaminen on siten strategian mukaan perusteltua. Aktiivinen kansalaistoiminta on tehokas tapa siirtää strategian painopistettä hoivan tarpeen ennalta ehkäisyyn ja varhaiseen tukeen. Näin kansalaistoiminnalla on palvelustrateginen tehtävä kaupunkilaisten hyvinvoinnin edistämässä ja palvelutuotannon kustannusten ennakoivassa hallinnassa.

Kaupungin ja vapaaehtoistyön suhde näyttäytyy yhtenä mielenkiintoisena rajapintana haastattelujen näkökulmasta. Kaupungin intressi on mahdollistaa toimintaa ja luoda edellytyksiä, tarjota tiloja jne. Myös kaupungin omat vapaaehtoistyön koordinaattorit tekevät työtään pääosin järjestöjen kautta. Kaupunki toki organisoii vapaaehtoistoimintaa myös itse omassa toiminnassaan, jopa niin että jotkut vapaaehtoiset indentifioituvat sosiaaliviraston vapaaehtoisiksi. Kaupunki on määritellyt myös omat vapaaehtoistoiminnan periaatteet, joita ovat mm. että toiminta ei saa korvata ammatillista työtä, pienikin määrä riittää ja niin edelleen.

”me ei mennä järjestöpuolelle, että raja olisi selkeä”. ”Me ei ruveta kauheasti etsimään vapaaehtoisia, ei kouluttamaan jne. Yritetään välttää kilpailua.” (haastattelu 2010, kaupungin sosiaaliviraston edustaja)

Sosiaalivirasto jakaa järjestöavustuksia vuosittain yli 3 miljoonaa euroa. Avustusten yleisohjeiden mukaan myöntämisen perusedellytyksenä on, että järjestö tai yhteisö on yleishyödyllinen, se on rekisteröity ja toiminnasta on näyttöä vähintään vuoden ajalta. Avustuksen tarve on määritetty tarkastelemalla toiminnan lisäksi järjestön kokonaisrahoitusta. Avustusta harkittaessa otetaan huomioon myöskin kilpailunäkökohdat siten, että avustettavan toiminnan tukeminen ei saa vääristää kilpailua. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että toiminta on sellaista, jota kaupunki ei osta tai ei ole kilpailuttanut.

5.3. Kalliolan setlementin strategiset linjaukset

Kalliolan setlementti on vuonna 1919 perustettu pääkaupunkiseudulla toimiva monialayhdistys, jonka toiminta perustuu setlementtiarvoille. Kalliolan setlementin muodostavat Kalliolan Kannatusyhdistys ry, Kalliolan Senioripalvelusäätiö, Kalliolan Nuoret ry ja Kiinteistö Oy Helsingin Kalliola. Kalliolan setlementti on Suomen Setlementtiliiton jäsen ja osa kansainvälistä setlementtiliikettä. Järjestö tuottaa sosiaalialan palveluita ja kansalaisopistotoimintaa sekä ylläpitää kansalaistoimintaa ja vapaaehtoistyötä. Toiminnan keskiössä ovat kansalaisopisto, kansalaistoiminta ja vapaaehtoistyö, lastensuojelutyö, sosiaalinen nuorisotyö, päihdekuntoutus, rikosten ja riita-asioiden sovittelu, seniorityö sekä vammaistyö. Kalliolan setlementin asiakaskunnan muodostavat suurimmaksi osaksi pääkaupunkiseudun asukkaat ja palveluja ostavat yhteisöt, kuten kunnat, valtio, säätiöt ja muut järjestöt. Verkostotyö on yksi Kalliolan setlementin keskeisiä toimintatapoja. Syvempää yhteistyötä, kuten esimerkiksi Pasilan asukastalon kohdalla, tehdään kumppanuussopimusten pohjalta.

Järjestö on tänä vuonna päivittänyt strategiansa vuosille 2010-2015 ja se toimii pohjana kunkin Kalliolan työalan ja tukipalvelujen omalle strategiaprozessille. Keskeisenä lähtökohtana

strategiaprosessissa on ollut mm. vallitsevan yhteiskunnallisen murrosvaiheen ja taloustilanteen merkittävän heikentymisen huomioiminen. Edellisissä kappaleissa kuvatut toimintaympäristön muutokset ovat vahvasti vaikuttamassa myös järjestön tämän hetken strategiaan linjauksiin. Strategiassa todetaan, että yhteiskunnallista murrosta aiheuttavat mm. arvojen muuttuminen entistä voimakkaammin kovien talousarvojen suuntaan, järjestötoimintaan liittyvät verotusasiat, Eupolitiikan yhtenäistäminen ja kilpailutus. Strategiaprosessin tavoitteena on viedä Kalliolan setlementti läpi tämän muutosvaiheen. (Kalliolan setlementin strategia 2010-2015)

Strategiassa esitetään päämääriä, joista monet kytkeytyvät meneillään olevaan rajapintakeskusteluun. Järjestöt, jotka sekä tuottavat palveluita että ylläpitävät kansalaistoimintaa, joutuvat pohtimaan toiminnan organisoitumista niin, että nämä toiminnat pidetään toisistaan selkeästi erillään. Strategiassa todetaan, että elämme voimakasta yhteiskunnallista murroskautta, mikä vaatii varautumista tilanteen edellyttämiin mahdollisiin organisatorisiin muutoksiin. Lisäksi monille perinteisille palvelutuottajajärjestöille on tullut viime vuosina strategiaan painotuksiin kansalaistoiminnan ja edunvalvonnan painotuksia. Tämä on luettavissa myös Kalliolan strategiasta. Strategiassa todetaan, että yhteiskunnallista vaikuttamistyötä vahvistetaan.

Strategia linjaa edelleen myös vahvasti järjestöä palvelujen tuottajana. Kiristytvä kilpailu ja tarve pärjätä kilpailuilla markkinoilla haastaa järjestöä käyttämään liiketoimintalähtöistä puhetta strategiassaan Näitä linjauksia ovat mm. brändin vahvistaminen, palvelujen tehokas markkinointi, laatutyö ja toiminnan tuloksellisuuden osoittaminen sekä innovatiivisuus ja uusien työtapojen kehittäminen. Näiden rinnalla edelleen vahvasti korostetaan setlementtiarvojen mukaista toimintaa ja niiden konkretisoitumista arjen työssä. Myös järjestötoiminnan peruslähtökohdista kumpuavaa asiakkaiden, työntekijöiden ja yhteistyökumppaneiden vuorovaikutuksellista osallisuutta korostetaan vahvasti.

Kansalaistoiminta on viime vuosien aikana ilmeisesti noussut uudelleen toiminnan keskiöön järjestön toiminnassa. Tämä toiminta on organisoitunut kehittämissyksikön työn kautta. Toimintoja yksiköillä on Pasilan asukastalon lisäksi mm. Askel –kohtaamispaikka, Ne-Rå matalan kynnyksen sosiaalipalveluihin liittyviin kysymyksiin keskittynyt neuvontapiste sekä Tuettu asuminen ja vapaaehtoistoiminta. Strategia linjaa yksikön roolia Kalliolassa tehtävän kansalaistoiminnan kehittämiseen ja laajentamiseen. Tätä on edelleen avattu yksikön omissa strategisissa linjauksissa (Kehittämissyksikön tulokortti 2010). Niissä halutaan erityisesti vahvistaa toiminnan kansalaislähtöisyyttä ja helposti saavutettavuutta, toiminnan tieto- ja arvopohjaa sekä vapaaehtoistoiminnan monipuolistamista.

Kalliolan setlementin sisäinen jako palveluja tuottaviin yksiköihin, esimerkiksi päihdehoito tai lastensuojelulaitokset, ja kehittämissyksikön nimellä kulkevaan kansalaistoimintaa organisoivaan osaan, on mielenkiintoinen. Bordieun (1995) kentän käsitteeseen liittyy oletus kentän sisäisen logiikan yhdenmukaisuudesta. Raja tai rajavyöhyke erottaa toisistaan eri logiikoilla toimivat kentät. Markkinaehtoisesta palvelutoiminnasta, julkisten tehtävien ja yleishyödyllisen kansalaistoiminnan rajat ovat tunkeutuneet Kalliolan setlementin sisälle ja johtaneet sisäisten rajojen määrittelyyn ja

yksiköiden autonomian korostumiseen. Asetelma haastaa Kalliolan settlementtiä rajapintakeskustelun käymiseen myös järjestön sisällä. Tämä taas haastaa monia organisaation rakenteita ja käytäntöjä, myös johtamista. Kun toimintaympäristö ympärillä vahvasti jakautuu, vaatii tämä järjestön sisällä vahvaa yhteistä arvojohtamista, jotta kokonaisuus pysyisi koossa.

5.4. Yhteenvetoa kaupungin ja järjestön strategisista linjauksista

Edellä esitetty valtakunnan tason rajapintakeskustelu heijastuu sekä Helsingin kaupungin että Kalliolan settlementin viime vuosien strategisissa linjauksissa. Ray:n ja asemasta ja roolista käynnistyneellä ”markkinaturbulenssilla” on ollut merkittävä ohjaava vaikutus yksittäisten organisaatioiden toimintaan.

On tärkeää huomata, että vaikka Helsingin sosiaaliviraston palvelustrategia vaikuttaa selkeältä ja hyvin jäsennellyltä, tosiasiallinen tilanne erilaisissa käytännön sovelluksissa voi olla hyvinkin kompleksinen. Esimerkiksi Kalliolan strategiasta on luettavissa se, että sama järjestö on jatkossakin sekä palvelun tuottajana kaupungille (markkinoilla), strategisena kumppanina joissakin kriittisissä palveluissa ja niiden kehittämisessä sekä kansalaisjärjestönä tuottamassa kaupunkilaisten omaehtoista vapaaehtois- ja vertaistoimintaa. Tämä asettaa haasteen viraston arvoverkon hallinnalle siten, että toimintoja ei voida kategorisoida eikä rajoja piirtää eri organisaatioiden välille vaan tarkastelun pitää tapahtua toiminnoittain. Tämä vaikeuttaa arvoverkon hallintaa sekä kaupungin että myös järjestön oman toiminnan näkökulmasta eikä ratkaisu välttämättä tuota selkeitä rajalinjoja käytyyn keskusteluun. Paljon on edelleen neuvoteltavissa ja tilannekohtaisesti sovellettavissa.

Pasilan asukastalon toiminnan näkökulmasta tilanne on myös mielenkiintoinen; mihin kategoriaan se asemoituu jatkossa sosiaaliviraston arvoverkossa? Toiminnan luonne huomioiden kyseeseen tulevat lähinnä toimiminen kaupungin strategisena kumppanina tai kansalaisjärjestönä. Nykyinen kaupungin kanssa tehtyyn kumppanuussopimukseen perustuva ja RAY:n projektirahoituksella rahoittama toiminta pitää jatkossa todennäköisesti asemoida uudelleen. Strategisen kumppanuuden määrittelyn kautta tarkasteltuna kysymys kuuluu täyttääkö Pasilan asukastalon toiminta kaupungin strategiselle kumppanuudella asettamat kriteerit. Näitähän olivat mm. ratkaisujen hakeminen poikkeuksellisen vaikeassa tilanteessa olevien erityisryhmien akuutteihin ongelmiin, erityisten yhteiskunnallisten tehtävien hoitamiseen (esim. pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen), haastavien uusien palvelumuotojen kehittämiseen ja uusien toimintakonseptien luomiseen. Näin ei Pasilan asukastalon kohdalla välttämättä ole.

Kansalaisjärjestötoiminnan näkökulmasta keskeistä on se, että kaupunki näkee kansalaisjärjestöt strategisesti tärkeänä elementtinä nimenomaan arvoverkon rajapinnassa. Kaupungin näkemyksen mukaan vapaan kansalaisjärjestötoiminnan tukeminen aktivoi helsinkiläisiä pitämään huolta toisistaan, edistää toimintakykyä, vahvistaa kansalaisten edunvalvontaa ja mahdollistaa laajojen vapaaehtoispiirien liittymisen sosiaalivirastoa lähellä olevaan toimintaan. Pasilan asukastalon asemoiminen tällaiseksi kansalaisjärjestötoiminnaksi muuttaisi nykyistä kumppanuussopimuskäytäntöä siten, että kaupunki tukisi Kalliolan settlementin tätä toiminnan osa-

aluetta yleisavustuksen kautta eikä määrittäisi toiminnalle odotuksia ja tavoitteita. Tämä muutos vastaisi myös paremmin RAY:n linjauksia toiminnan yleishyödyllisyydestä (ks. edellinen luku).

6. Rajapintakeskustelu Helsingin kaupungin asukastalojen käytännöissä

Seuraavassa tarkastellaan fokusoidummin Helsingin kaupungissa tapahtuvaa asukastalotoimintaa ja pohditaan sen synnyttämiä erilaisia rakenteellisia tai sisällöllisiä näkökulmia rajapintakeskusteluun. Tässä tarkastelussa Pasilan asukastalon rinnalle otetaan kaupungin itse ylläpitämät sekä myös kaikki muut eri tavoin organisoidut asukastalot.

6.1. Helsingin kaupungin asukastalot

Asukastaloja on ollut Helsingissä 80- ja 90 -lukujen taitteesta. Eri puolilla kaupunkia on yhteensä noin 40 eritavoin alueellisten tarpeiden pohjalta syntyntä asukastilaa. Asukasyhteistyöpäällikkö Riitta Sommerdahl-Halttusen (2010) mukaan Helsingissä asukastalot voidaan jakaa neljään ryhmään niidenperustamistavan mukaan.

Ensimmäisen ryhmän muodostavat asukasyhdistysten tai asuinalueen muiden järjestöjen perustamat asukastalot asukkaidenkokoontumis-, kohtaamis- ja harrastuspaikkoina. Näiden talojen toiminta perustuu asukkaiden vapaaehtoistoimintaan. Kaupunki tukee toimintaa sekä sosiaaliviraston että kulttuuriviraston avustuksilla. Tässä aineistossa esimerkkinä tällaisesta talosta voidaan mainita Kumpulan asukastalo.

Toisen ryhmän muodostavat kaupunkisuunnittelun ideoimat ja tuottamat yhteiskerhotilat erityisesti uusilla alueilla. Tällaisia yhteiskerhotiloja on mm. Viikissä, Pikku-Huopalahdessa ja Arabian rannassa. Yhteiskerhotiloja hallinnoivat pysäköintiyritykset ja sen osakkaina olevien taloyhtiöiden asukkaat maksavat vuokrissaan ja vastikkeissaan yhteiskerhotilojen ylläpitokustannukset. Tiloilla tapahtuva toiminta organisoituu asunto-osakeyhtiöiden vapaaehtoisten aktiivien toimesta.

Kolmantena ryhmänä ovat kaupunginhallintokuntien perustamat asukastalot kuten sosiaaliviraston ylläpitämät kumppanuustalot Hanna ja Betania, Malmin ja Oulunkylätoimintakeskukset sekä Kontulan, Myllypuron, Pihlajamäen ja Vuosaaren lähiöasemat. Todettakoon, että asukastalotoiminta ei ole lakisääteistä. Helsingissä esim. sosiaaliviraston tapaa ylläpitää omia asukastaloja tai avustaa kumppanuustaloja motivoidaan tarpeella laajentaa ja pitää omassa hallinnassa aikuissosiaalityön prosesseja. Mikäli aikuissosiaalityö kaventuisi pelkästään tukipäätösten tekemiseksi, tukeen liittyvät kuntoutussuunnitelmat menettäisivät olennaisen osan ohjausvoimaansa. Sosiaaliviraston asukastaloilla on roolinsa yhtenä kuntoutumisen paikkana (Sosiaaliviraston edustajien haastattelut 2010).

Neljännän ryhmän muodostavat järjestövetoiset monien toimijoiden yhteiset kumppanuustalot, kuten Pasilan asukastalo Itä-Pasilassa ja Mellari Mellunmäessä.

Asukastalojen taloudellinen perusta vaihtelee. Hallintokuntien omien talojen toimintakustannuksista vastaa esimerkiksi sosiaalivirasto. Muita asukastaloja avustetaan hakemusten mukaan sosiaaliviraston tai kulttuuriasiakseksuksen toimesta. Yhteiskerhotilat saavat tilojen lisäksi toimintaansa pientä tukea yhtiövastikkeista kerätystä osuudesta. Asukastaloissa tilojen käyttö perustuu yleensä vuokrasopimukseen, jossa vuokraajana on asukasjärjestö ja vuokranantajana yksityinen asunto-osakeyhtiö tai jossakin tapauksessa kaupungin kiinteistövirasto. Kaupungin hallinnoimissatiloissa kyseinen hallintokunta kuten sosiaalivirasto vastaa milteikokonaan tila- ja toimintakustannuksista. (Sommerdahl-Halttunen 2010).

6.2. Asukastalotoiminnan vertailevaa tarkastelua

Tarkasteltaessa asukastaloja yleisellä tasolla, toiminnan yhteisiä piirteitä ovat paikallisuus ja asukaslähtöisyys. Toiminta perustuu kaupunginosan asukkaiden ja tilojen käyttäjienomaan aktiivisuuteen, tarpeisiin ja ideoihin. Asuinalueen väestörakennevaikuttaa ratkaisevasti asukastalojen toimintatapaan. Osa taloista onerikoistunut nuorisotoimintaan, osa vaikeammin työtä saavientyöllistämiseen tai kuntouttavaan toimintaan tai vanhusten toimintaan. Useassa talossa on monikulttuurista toimintaa ja perheiden hyvinvointiatukevaa vertaisryhmätoimintaa sekä lasten iltapäivätoimintaa. Lisäksi asukastaloissa on mahdollisuuksia erilaisiin harrastuksiin (Sommerdahl-Halttunen 2010). Taloja voidaan pitää myös poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumattomina, joskin tässä suhteessa talot poikkeavat toisistaan. Kaupungin talot pyrkivät neutraliteettiin, eivätkä esim. salli säännöllistä poliittista toimintaa tiloissaan. Pasilan asukastalossa taas voivat kaikki uskonnolliset suunnat harjoittaa toimintaansa tasapuolisesti.

Tarkempi tarkastelu osoittaa talojen välillä huomattavia eroja. Ensinäkin talot poikkeavat sen mukaan, miten suuri rooli talon toiminnassa on integraatiotehtävällä. Integraatiotehtävällä tarkoitetaan tässä yhteydessä toimintaa, jonka tarkoitus on tarjota sellaisille ihmisille liittymäpintoja ja mahdollisuutta kuulua yhteisöön, jotka eivät muuten pääse osaksi yhteiskuntaa.

”Näillä taloilla, jotka ovat meidän alueella, on ihan selvä integraatiotehtävä. Tuttuuden ja tuntemisen lisääminen, mikä taas lisää yhteiskuntarauhaa. Marjatta Vesterinen - voima nainen Asukastalo Hannasta - sanoo, että köyhille on tärkeää tulla sellaiseen paikkaan, jossa ei tarvii olla kukkaro levällään.” (Haastattelu 2010. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston edustaja).

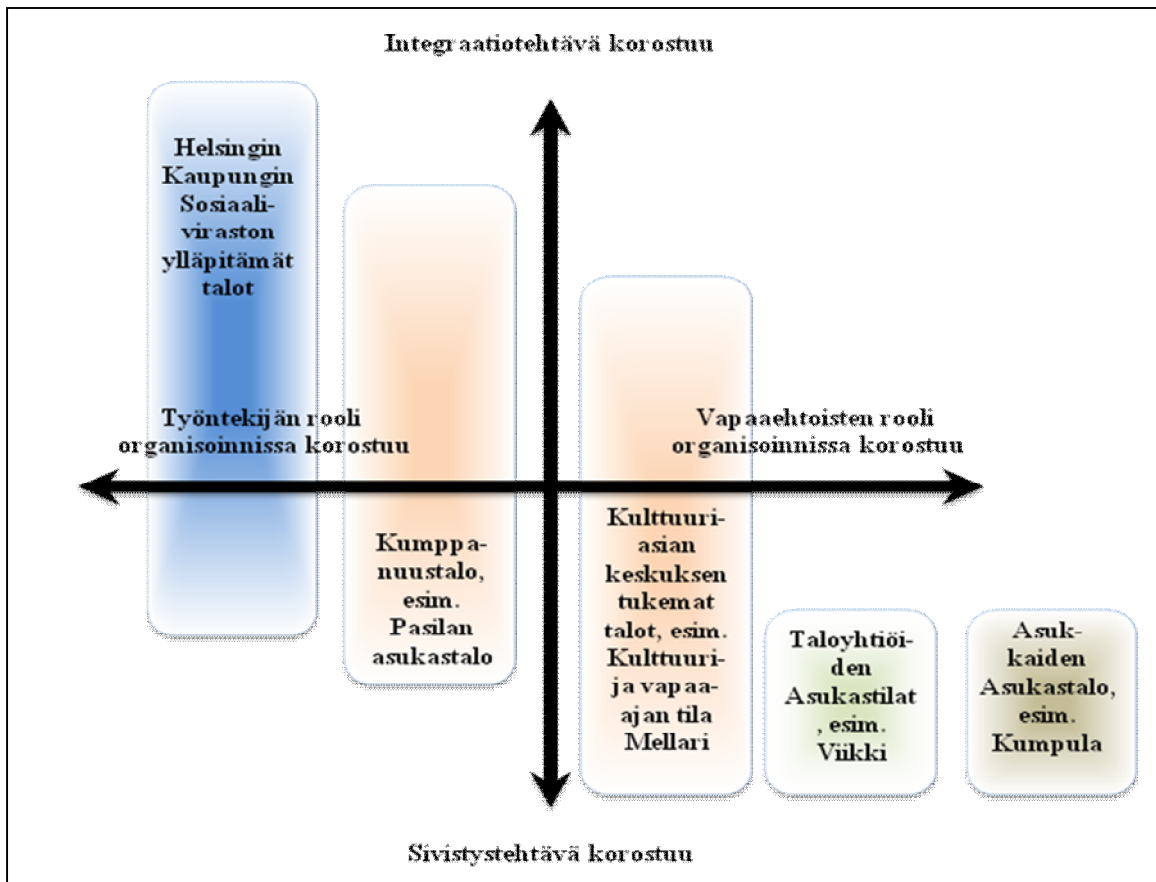
Tämän arvioinnin yhteydessä yhteiskunnan ulkopuolelle mahdollisesti jäävinä ryhminä mainittiin mm. yksinäiset vanhuksat, köyhät, työttömät, maahanmuuttajat ja mielenterveyskuntoutujat. Erityisen selkeästi integraatiotehtävä määrittelee asukastalojen toimintaa sosiaaliviraston ylläpitämissä taloissa. Niissä työntekijöillä on suora kytkentä alueensa aikuissosiaalityöhön. Aikuissosiaalityön näkökulmasta talot ja niiden toiminta linkittyvät asiakkaiden kuntoutussuunnitelmiin esimerkiksi päivittäisenä toimintana, työkokeiluina, työharjoitteluina ja työllistymisjaksoina. Talon työntekijät näyttävät kantavan sosiaaliviraston työntekijöinä enemmän tai vähemmän selkeästi mukanaan sosiaalityön kontrollitehtävää, joka näkyy esimerkiksi herkkytenä tehdä lastensuojeluilmoituksia.

Toinen taloja erottava tekijä on sivistystehtävän vahvuus. Sivistystehtävällä tarkoitetaan tässä yhteydessä vapaan sivistystyön perinteestä tuttuja nonformaalia ja informaalia oppimista. Nonformaali oppiminen viittaa virallisen koulutusjärjestelmän ja sen tutkintojen ulkopuolella tapahtuvaan vapaaehtoisuuteen ja omaehtoisuuteen perustuvaan opiskeluun. Tavoitteena ei ole tutkinto, vaan tieto ja taito. Epävirallisuudestaan huolimatta oppiminen saattaa olla hyvinkin strukturoitua oppimistavoitteiden tai ohjaamisen osalta, kuten asukastalojen lukemattomat kurssit ja harrastusryhmät osoittavat. Pasilan asukastalossa esimerkkinä tällaisesta toiminnasta ovat mm. maahanmuuttajanaisten suomen kielen opetus ja seniorien atk-tupa.

Informaalinen oppiminen eli arkielämän oppiminen tai arkioppiminen tarkoittaa elämässä, työssä sekä medioiden kautta ja niitä käyttämällä tapahtuvaa oppimista. Arkioppiminen on useimmiten "vahingossa tapahtuvaa" oppimista. Toisin sanoen toiminta, jonka sisällä oppimista tapahtuu, ei ole suunniteltu erilliseksi oppimistapahtumaksi. Tällaisesta oppimisesta on lukuisia esimerkkejä esimerkiksi kulttuurien kohtaamisina tai yhteiskunnallisen vaikuttamisen opettelemisena. Arkioppiminen voi kuitenkin olla myös suunniteltua ja tavoitteellista ollen kuitenkin oppijan itsensä määrittelemää. Helsingin kaupungin asukastaloja esittelevissä dokumenteissa puhutaan harrastusryhmistä, kun vapaan sivistystyön kielellä tarkoitetaan nonformaalia tai informaalia oppimista. Sivistystehtävä ei ole integraatiotehtävän kanssa vastakkainen vaan pikemminkin täydentävä. Sivistykseen ja kulttuurin vahvistamiseen liittyvillä toimilla saattaa olla suuri merkitys alueen identiteettiä ja yhteisöllisyyttä vahvistavina. Esimerkkejä tällaisesta toiminnasta voidaan mainita vaikkapa Kumpulan kyläjuhlat, kulttuuri- ja vapaa-aikatila Mellarin toiminta tai Pasila-viikko.

Kolmas asukastaloja erottava tekijä on työntekijän rooli. Helsinkiläiset asukastalot eroavat kulttuurisesti sen mukaan, kuinka vahva rooli talon toiminnan organisoimisella on työntekijöillä ja kuinka vahva vapaaehtoisilla. Helsingin kaupungin omissa taloissa työntekijän rooli on vahva siitakin syystä, että integraatiotehtävän korostuessa talon käyttäjät eivät ole kovin voimaantuneita ja kyvykkäitä itse organisoimaan talon toimintaa. Yhteiskerhotilojen toiminta puolestaan perustuu kokonaisuudessaan taloyhtiöiden aktiivien vapaaehtoiseen panokseen. Kumppanuustalot ovat näiden kahden ääripään välissä.

Erialaisten asukastalojen sijoittumista työntekijöiden organisoiman ja vapaaehtoisten organisoiman, integraatiotehtävän ja sivistystehtävän virittämään kenttään voi tarkastella seuraavan kaavion avulla:



Kuvio 5: Erialaisten asukastalojen ensisijaisen tehtävän perusteella

Tämän kuvion tuottamisessa on käytetty tehtyjä haastatteluja sekä asukastaloseminaarissa 27.9.2010. esitettyjä Pasilan, Kumpulan, Jakomäen ja Mellunmäen asukastalojen sekä Viikin ja Arabian rannan asukastalojen esittelyjä. Kuviota tarkasteltaessa on todettava, että se on arvioijien tuottama. Asukastalot itse saattaisivat omista lähtökohdistaan sijoittaa itsensä kuvioon toisin. Useimmat talot luovat puitteet erittäin monipuoliselle toiminnalle. Esimerkiksi Oulunkylän kumppanuustalossa ja Pihlajamäen asukasaseman ympärillä on mittavaa kulttuuritoimintaa, joka näkyy paikallisina taiteiden öinä tai Pihlajamäki goes blues-tapahtumana. Pasilan asukastalolla ja Mellarilla on integraatiotehtävään liittyvää toimintaa. (Asukastaloseminaarissa 27.9., eri asukastalojen kirjalliset esittelyt 2010 sekä työntekijöiden haastattelut) Pasilan asukastalossa tämä näkyy pyrkimyksenä tavoittaa kaikki alueen yhteiskunnan ulkopuolelle jäävät. Oikeastaan ainoa ero kaupungin omiin asukastaloihin on aikuissosiaalityön kytkennän puuttuminen tai sen heikkous sekä sosiaalityöhön liittyvän kontrollitehtävän vähäisyys.

Kuten Sommerdahl-Halttunen edellä korosti, asukastalot ovat myös alueensa näköisiä ja niiden tarpeista nousevia. Myös tilojen luomat puitteet vaikuttavat toimintaan. Joissakin paikoissa on

paremmat mahdollisuudet järjestöjen toimintaan ja isoihinkin kulttuuritapahtumiin kuin toisaalla. Lisäksi on huomattava, että integraatiotehtävän korostaminen minkä tahansa talon toiminnassa sisältää riskin tulla leimatuksi köyhien ja huono-osaisten paikaksi. Tällainen leimautuminen mitätöisi integraatiotehtävän perusajatuksen tarjota ihmisille mahdollisuuden tulla osaksi tavallisten ihmisten yhteisöä. Tästä syystä vahvaa integraatiotehtävää tekevät talot eivät korosta julkisuudessa toimintansa tätä puolta. ”*Joillekin on merkitystä sillä, että leimautuuko viraston asiakkaaksi, köyhäksi ja kulkuriksi.*” (Haastattelu 2010. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston edustaja)

6.3. Asukastalot osana Helsingin kaupungin aikuissosiaalityön strategiaa

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston edustajien näkökulmasta asukastalot liittyvät selkeästi sosiaaliviraston strategiaan:

”Talot liittyvät selkeästi ‘Heitteille ei jätetä ketään’ -strategiaan. Asiakslähtöisyys näkyy siten, että jokainen talo on itsensä ja asiakkaiden näköisiä. Talot tulee jatkossa olemaan monipuolisemman näköisiä. Kun palvelut tulevat jalkautumaan. Talot tulevat olemaan paikkoja joissa viranomaistoiminta ja ruohonjuuritaso kohtaavat. Tällä hetkellä ei näytä siltä, että tämän tyyppistä toimintaa tultaisiin säästämään kuoliaksi. Niitten merkitys alueen ihmisille on ymmärretty.” (Sosiaaliviraston edustajan haastattelu)

Selkeästi toimintaa ohjaa ja määrittää eräänlainen kumppanuusajattelu. Haastattelujen perusteella voidaan sanoa, että järjestöt nähdään kumppaneina entistä tarpeellisimpina. Yhteistyötä ei nähdä palvelujen ostoina, vaan enemmänkin laajana yhteistyösuhteena ”kaupunkilaisten hyvinvoinnin rakentajina”.

Kuvatessaan kaupungin ylläpitämien asukastalojen ja Pasilan asukastalon eroja sosiaaliviraston edustajat korostivat eroa integraatiotehtävän ja sivistystehtävän välillä. Helsingin kaupungin asukastalot keskittyvät toiminnassaan integraatiotehtävään.

”Voi olla, että kaupungin ylläpitämissä taloissa on fokus kapeampi. Meidän työssä on näkökulma. Että työllistämisen elementtiä painotetaan. Ihmisten pitäisi kiinnittyä työhön. Se varmaan näkyy toiminnoissa. Suunnitelmia, kun tehdään, omatoiminen selviytyminen on tärkeää.” (Helsingin kaupungin sosiaaliviraston edustaja).
”Pasilan asukastalo ei ole paikka jossa tarjotaan työllistymismahdollisuuksia tai olisi pelkästään maahanmuuttajien ryhmä. Siellä koko ajan katsotaan, nouseeko alueen asukkaista uusia tarpeita.” (Helsingin kaupungin sosiaaliviraston edustaja).

Pihlajamäen asukastalo tarjoaa mielenkiintoisen näkökulman vertailla asukastalojen toimintaa. Asukastalo toimi ensin Kalliolan ylläpitämänä toimintana ja siirtyi sitten kaupungin ylläpitämäksi toiminnaksi. Työntekijä esitti, että asukastalon toiminnan sisältö ei olisi muuttunut, kun se siirtyi Kalliolan setlementin hallinnoimasta hankkeesta Helsingin kaupungin sosiaaliviraston alaiseksi toiminnaksi. Pinnallisesti katsoen näin onkin. Tarkemmin katsottuna näyttää kuitenkin siltä, että kytkeä alueen aikuissosiaalityöhön on ilmeinen ja vahvempi kuin esimerkiksi Pasilan

asukastalossa. Huomionarvoista on, että kytkentä on haastattelujen mukaan mahdollista vain, kun sekä aikuissosiaalityön että asukastalon työntekijät ovat saman organisaation palveluksessa.

Sosiaaliviraston edustajat eivät kuitenkaan näe, että kaupunki luopuisi asukastalojen ylläpidosta ja keskittyisi pelkästään lain määrittämiin minimitehtäviin.

”En haluaisi että kaupunki taantuisi pelkästään lakisääteisten tehtävien tekemiseen ja yksilöpalveluihin. Minusta on merkitystä sillä, miten ihmiset voivat hyvin. Ja ovat osa yhteisöä. On tärkeää että kaupunki on mukana toiminnassa. Vähintäänkin tukemassa toimintaa.” (Helsingin kaupungin sosiaaliviraston edustaja).

Helsingin kaupunki näyttää ajan saatossa ajautuneen asukastalojen osalta sekastrategiaan. On kaupungin ylläpitämiä taloja, kumppanuustaloja ja kaavamääräyksillä syntyneitä asukastiloja. Kaupungin ylläpitämiä taloja säätelevät muita taloja tiukemmin kaupungin poliittisen ja virkamiesjohdon linjaukset. Samalla kaupungin omien talojen toiminta-ajatukset ovat väljästi määriteltyjä ja ikään kuin hukkuvat sosiaaliviraston strategian ja ison toiminta-ajatuksen alle.

”Jotenkin tiukemmin meitä määrittää lautakunnan tahto suodattuneena johdon tahdoksi. Minulla on kuvitelma, että järjestöissä on suuremmat vapaudet tehdä, mikä kulloinkin on tarkoituksenmukaista... mutta onhan sielläkin rahoittajan tahto. Ainahan se on raha, jonka kautta johdetaan.... Kun Pasilan asukastalolla on niin mainio ja tarkkaan mietitty toiminta-ajatus. Se on etu, että rahoittaja vaatii sitä. Aina ei ole niin selvää, että toiminta-ajatus olisi niin hyvin mietitty meidän mökkeröissä. On ikään kuin esitietoinen oletus, että tällaista toimintaa tarvitaan. Joku ideologinen perustelu löytyy paremmin Pasilassa kuin esim. Betaniassa. Meidän omissa taloissa on löysää puhetta monitoimijaisuudesta. Mitä funktiota tää täyttää yhteiskunnassa, ei oo samalla tavalla sanoitettu.” (Helsingin kaupungin sosiaaliviraston edustaja).

Sosiaaliviraston työntekijöiden puheessa järjestöt ovat joustavampia reagoimaan asukkaiden ja alueen tarpeisiin.

”Sellaisia byrokraattisia esteitä, joihin me törmätään, ei Pasilassa ole. Varsinkin kun on vahvasti organisoitunut ja kokenut toimija kuten Kalliola.” (Sosiaaliviraston edustaja)

”Järjestössä toimijoilla on vapauksia, joita linjaorganisaatiossa toimivilla ei ole. Meillä sitoo johdon tahto. Ja meillä elää vielä 80-luvulta peräisin oleva ajatus, että ei saanut panna lappua ovelle ilman johdon lupaa tai antaa haastatteluja asiantuntijana. (Sosiaaliviraston edustaja)

”Meitä sitoo, että emme ole missään hämärässä. Jos rupeaa toimimaan jotain sellaista, joka ei ole luvallista. Se pitäisi lopettaa. Järjestön mahdollisuudet ovat vähän toiset. Esim. Romanian romanit olivat ottaneet kokoontumispaikakseen mökkerön. Alueen asukkaat olivat siitä tuohtuneet, talo oli tietysti varattu alkuperäisessä ajatuksessa alueen asukkaille. Se ei tietysti ollut tarkoitettu suomeen tulijoille, jotka huomasivat että siellä oli suihkut. Nää asiat tietysti näyttäytyy erilaisena kuin kaupungin organisaatiossa. Järjestön talossa tästä poikisi uusi järjestö ja uusi rahoitushakemus. Kun kaupungin talolla tää on tenkka poo. Kieli keskellä

suuta. Että älä rahoita romania. Viraston ohje. Järjestöä ei sido johdon ajattelu, eikä normit.” (Sosiaaliviraston edustaja)

6.4. Pasilan asukastalon rajat suhteessa julkiseen valtaan ja muihin asukastaloihin

Tarkasteltaessa Helsingin kaupungin alueella toimivien asukastalojen toimintaa tämän selvityksen tehtävänä olevan tarkastelun kautta (julkisen vallan ja järjestöjen väliset työnjaot ja rajapinnat) herää monia kysymyksiä toiminnan rakenteiden ja sisällöllisten painopisteiden kautta. Aineiston perusteella Helsingin kaupungin asukastalojen arjessa rajat näyttävät olevan jatkuvan neuvottelun kohteena. Rajoja ja työnjakoa säätelevät poliittiset päätökset ja harkinta sekä tarkoituksenmukaisuus. Julkinen valta luo asukastalotoiminnalle puitteita useilla toisistaan riippumattomilla mekanismeilla. Asukastalojen syntymistä ohjataan kaavamääräyksillä, sosiaaliviraston avustuspäätöksillä, kulttuuriasiakeskukseen avustuksilla sekä projektirahoituksella. Kansalaisten oma aktiivisuus vaikuttaa merkittävästi sekä talojen syntyyn että organisoitumiseen. Selkeitä normeja tai normatiivista ohjausta ei Helsingin sisäisessä keskustelussa ole havaittavissa. Esim. pohdinnat kilpailulainsäädännöstä puuttuvat arviointiaineistosta kokonaan.

Paikallisella tasolla Pasilan asukastalon rajoja voi tarkastella suhteessa kaupungin sosiaaliviraston asukastaloihin tai asukkaiden itsensä organisoimiin asukastaloihin. Rajojen analysointiin tarjooa yhden työvälineen kehittävän työntutkimuksen piirissä kehitetty toimintajärjestelmän kuvaus (esim. Engeström 1995). Toimintajärjestelmä kuvaa kuudesta näkökulmasta mitä tahansa yhteisöä. Toimintajärjestelmää määrittäviä elementtejä ovat toiminnan tavoite tai tarkoitus, toimintatavat, toimijat ja heidän osaamisensa, normit, organisaatio ja sen tapa ohjata voimavaroja sekä roolit ja yhteistyösuhteet.

Pasilan asukastalo sijoittuu asukastalojen kentässä julkisen vallan ylläpitämien talojen ja täysin asukkaiden itsensä organisoimien talojen välimaastoon. Rajat suhteessa julkiseen tai kansalaisten itse organisoimaan toimintaan ovat suurelta osin epäselviä, neuvotteluiden ja paikallisten olosuhteiden synnyttämiä. Jalkautuvan vapaaehtoistyön osalta pohdintaa asiasta oli, mutta senkään osalta rajankäyntiä ei ole tarvinnut tehdä, koska markkinoilla ei ole vastaavia palvelun tuottajia eikä palveluille ole maksajia. Joitakin selkeitä havaintoja rajoista voi kuitenkin tehdä.

Verrattaessa Pasilan asukastaloa Helsingin kaupungin omiin asukastaloihin, erot voi pelkistää seuraavasti:

1. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston taloissa korostuu integraatiotehtävä, joka vielä linkittyy osaksi kaupungin aikuissosiaalityötä esim. kuntoutussuunnitelmien kautta. Sen lisäksi taloilla on vahva sivistyksellinen ja kulttuurinen tehtävä. Pasilan asukastalolla korostuu myös integraatiotehtävä, mutta painottuen asukkaiden omaan aktiivisuuteen. Pasilan asukastalolla ei ole suoraa kytkeä aikuissosiaalityöhön ja yhteistyökin on vasta kehittymässä.
2. Helsingin kaupungin taloissa korostuu työllistäminen, vaikka taloilla onkin paljon eroa. Työllistämällä on selkeä kuntouttava tehtävä. Työllistettyjä on paljon ja monet tehtävät suuntautuvat talon ulkopuolelle, esim. lähiötalkkaritoimintana.

3. Kaupungin asukastalot ovat työntekijävetoisia, kun taas Pasilan asukastalolla työntekijät ovat taustalla.
4. Kaupungin talojen toimintaan vaikuttavat jossain määrin sosiaaliviraston tavoitteet ja periaatteet, joita vastaan ei sovi toimia. Pasilan asukastalo toteuttaa setlementtiliikkeen periaatteita, mutta on vapaa luomaan omat periaatteensa ja tavoitteensa.
5. Kaupungin asukastalot pystyvät muita helpommin hyödyntämään yhteiskunnan resursseja, kuten avustuksia ja projekteja. Ominaisuus lienee seurausta organisaation sisällä olevien suuremmasta sosiaalisesta pääomasta. Pasilan asukastalo puolestaan on ollut vapaa liittoutumaan asukkaiden, asukasryhmien, järjestöjen ja eri viranomaisten kanssa. Tämä näyttäytyy merkittävänä voimavarana Pasilan asukastalolle.
6. Kaupungin taloilla työntekijöillä on asukastalosta nousevan roolin lisäksi tehtävä sosiaaliviraston työntekijänä. Sosiaalisen kontrollin ylläpito näkyy valmiutena tehdä väliintuloja, kuten lastensuojeluilmoituksia.

Verrattaessa Pasilan asukastaloa asukkaiden itsensä organisoimiin asukastaloihin, jotkut erot ovat myös selviä:

1. Asukkaiden itsensä organisoimissa taloissa korostuu moninainen harrastustoiminta ja sen myötä sivistystoiminta. Kaikki alueen asukkaat ovat tervetulleita. Myöskään Pasilan asukastalossa näkyvillä olevaa tietoista pyrkimystä saada syrjään jäävät mukaan talon toimintaa ei ole, mutta integraatiotehtävä näyttäytyy kuitenkin vahvasti toiminnan taustalla. Pasilassa tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi varattomat, yksinäiset, mielenterveysongelmaiset, työttömät tai koteihin eristäytyneet maahanmuuttajanaiset.
2. Asukkaiden itsensä organisoimissa taloissa on esillä harrastustoiminnan koko kirjo. Työllistämisellä on vähäinen rooli tai sitä ei ole lainkaan. Mahdollisia työllistettyjä käytetään talojen oman toiminnan mahdollistamiseen. Pasilan asukastalossa toiminnan sisältö lähtee asukkaista itsestään. Myös työllistämisellä on rooli erityisesti maahanmuuttajien integroinnissa yhteiskuntaan.
3. Asukkaiden itsensä organisoimissa taloissa toiminta on puhtaasti asukasaktiivien itsensä organisoimaa, kun Pasilan asukastalossa työntekijöillä on vahva rooli yhteen sovittajina, mahdollistajina ja innostajina.
4. Asukkaiden itsensä organisoimien talojen säännöt ovat aktiivisten asukkaiden tuottamia. Pasilan asukastalossa setlementtiliikkeen perinne, tavoitteet ja arvot ohjaavat toimintaa, vaikkakin taustalla.
5. Asukkaiden itsensä organisoimissa taloissa taloudelliset resurssit ovat kaavoitusmääräyksillä yhtiövastikkeisiin sisältyviä tai muutoin asukkaiden itsensä luomia (esimerkiksi Kumpulan kyläjuhlat). Pasilan asukastalon resurssit tulevat RAY:lta, Kalliolan setlementiltä ja Helsingin kaupungilta (tila). Yhteistyöverkosto on merkittävä resurssien synnyttäjä.
6. Asukkaiden itsensä organisoimissa taloissa keskeistä on asukkaiden ja asunto-osaakeyhtiöiden yhteistyö. Pasilan asukastalossa keskeistä on eri toimijoiden, järjestöjen, seurakunnan ja kaupungin toimijoiden yhteistyö.

Tiivistetysti erot eri tyyppisten talojen välillä on kuvattu oheisessa taulukossa.

Rajojen tarkastelun näkökulmia	Helsingin kaupungin sosiaaliviraston asukastalot	Pasilan asukastalo	Muut asukastalot
Työn kohde, tavoitteet	Integraatiotehtävä korostuu, toiminta kytkeytyy osaksi aikuissosiaalityötä ja kuntoutussuunnitelmia, myös sivistystehtävä.	Integraatiotehtävät kytkeytyvät sivistystehtävään, Asukkaiden oma toiminta tärkeää, sosiaalivirasto, asukkaat ja asukasryhmät sekä järjestöt ovat yhteistyökumppaneita	Sivistystehtävä ja itsensä toteuttaminen korostuu
Työvälineet, toimintatavat	Monipuolinen alueen tarpeista nouseva toiminta, työllistäminen kuntoutusmuotona tärkeää, osa aluesosiaalityön palveluketjua esim. kuntoutussuunnitelmien kautta	Monipuolinen alueen tarpeista nouseva toiminta, myös työllistämistä. Keskeistä eri ryhmien innostaminen itsensä toteuttamiseen. Ei kaupallista toimintaa.	Monipuolista, asukkaiden tarpeista nousevaa harrastustoimintaa. Myös osallistumismaksuihin perustuvaa toimintaa.
Toimijat	Työntekijävetoinen, myös paljon omaehtoista toimintaa.	Työntekijät taustalla, heillä on kuitenkin vahva rooli yhteen sovittajina, mahdollistajina ja innostajina. Vapaaehtoisilla järjestö- tai taloidentiteetti, eivät samaistu Settlementtiin.	Asukkaiden itse organisoimaa.
Normit, säännöt	Sosiaaliviraston periaatteet ohjaavat toimintaa. Toiminta ei ole lakisääteistä, mutta tarpeelliseksi koettua. Kaupungin periaatteet aiheuttavat joskus ristiriitoja järjestöjen kanssa. Sosiaalinen kontrolli läsnä esim. lastensuojelu-ilmoitusten kautta	Setlementtiliikkeen periaatteet. Mahdollisuus luoda itse sääntöjä ja periaatteita. Talon omat sopimukset ja niiden syntyminen tärkeää. Valmius reagoida tarpeisiin, muuttaa ja luoda sääntöjä tilanteen mukaan.	Itse luodut säännöt ja periaatteet
Organisaatio ja resurssit	Asema sosiaalivirastossa. Pääsy kaupungin resurssihin, esim. työllisyysrahat, Urban-hanke.	Vapaaehtoiset tärkeä resurssi. Osa yhteistyöverkostoa. Työntekijöille vahva asema talon johtamisessa. Ray:n avustettava.	Asunto-osakeyhtiöiden yhtiövastikkeessa maksamat vuokraosuudet, vapaaehtoisten panos.
Roolit ja yhteistyösuhteet	Työntekijöillä kaksoisrooli asukastalon organisaattoreina ja sosiaaliviraston työntekijöinä.	Yhteistyö asukasryhmien, järjestöjen, seurakuntien ja kaupungin eri toimijoiden kanssa keskeistä, usein aloitteellinen ja yhteistyön organisoija.	Taloyhtiöiden edustajien yhteistyö keskeistä.

Taulukko 1: Rajojen tarkastelua Helsingin kaupungin erilaisissa asukastaloissa.

7. Yhteenveto ja johtopäätökset: Pasilan asukastalon suhde keskeisiin rajapintoihin

Tämän selvityksen valossa rajapintojen muodostumisesta ja säätelystä suhteessa Pasilan asukastaloon voidaan tehdä seuraavia johtopäätöksiä:

- Suomessa on siirrytty pluralistiseen hyvinvointiyhteiskunta-ajatteluun. Tämän ajattelutavan mukaan hyvinvointiyhteiskunnan toteutusvastuu eriytyy monille toimijoille. Tässä järjestelmässä valtion ohjaava rooli on kaventunut merkittävästi ja paikallisten tarpeiden ohjausvaikutus vahvistuu huomattavasti. Tämä pluralismi on tuottanut hämärtyviä ja epäselviä rajapintoja eri toimijoiden roolien ja vastuiden välille. Rajojen epäselvyys johtuu siitä, että autonomisten toimijoiden harkintavalta on kasvanut. Sen seurauksena yhä enemmän julkisen vallan tehtävinä pidettyjä asioita on tullut jatkuvan arvioinnin ja neuvottelun piiriin.
- Sosiaali- ja terveysministeriö pyrkii linjaamaan järjestöjen asemaa kansalaistoiminnan strategiassaan. Strategialuonnoksessa järjestöt nähdään sekä kansalaistoiminnan ja osallistumisen mahdollistajina että palvelujen kehittäjinä ja tuottajina. Tässä suhteessa Pasilan asukastalo asemoituu selkeästi kansalaistoiminnan ja osallistumisen mahdollistamiseen. Sinänsä Pasilan asukastalon toimintamallia voidaan pitää sekä Helsingin kaupungin että erityisesti Settlementiliikkeen kannalta innovatiivisena uudelleen tulkintana alkuperäisestä settlementtien toimintatavasta.
- Raha-automaattiyhdistys pyrkii keskeisenä sosiaali- ja terveysjärjestöjen rahoittajana rajaamaan avustettavan järjestötoiminnan ulkopuolelle toisaalta kuntien tehtäviin kuuluvat sosiaalipalvelut ja toisaalta sellaiset palvelut, joita myös elinkeinonharjoittajat tuottavat. Ongelmaksi muodostuu tosiasia, etteivät useimmat sosiaalipalveluita säätelevät lait puitelakeina täsmällisesti kerro, mitkä ovat kuntien minimittehtävät. Vastaavasti kilpailulainsäädännön sinänsä selkeät määräykset kadottavat voimansa, mikäli markkinoita ei ole, ne ovat heikosti kehittyneet tai niiden ei edes poliittisten päättäjien toimesta haluta kehittyvän. Euroopan Unionin vapaata kilpailua koskeva keskustelu ei tunnista suomalaisen kolmannen sektorin erityispiirteitä. Tämän seurauksena vapaan kilpailun korostaminen saattaa Suomessa aiheuttaa tilanteita, joissa kolmannelle sektorille delegoituneiden erityistehtävien hoitaminen ja niihin liittyvä erityisosaaminen vaarantuu, koska sen enempää julkinen valta kuin markkinaehtoinen toiminta eivät ainakaan nopeasti kykene korvaamaan kolmatta sektoria. Pasilan asukastalon toiminnan näkökulmasta kumpikaan kenttä, kuntien lakisääteiset sosiaalipalvelut tai yritystoiminnan ja palvelumarkkinoiden kehittyminen eivät rajaa tai määritä toiminnan kehittämistä tällä hetkellä.
- Julkisen vallan tehtävien, yleishyödyllisyyden ja järjestölähtöisen auttamisen välille piiryy yksi asukastalotoiminnan osalta epäselvä rajalinja. Raha-automaattiyhdistys määrittelee yleishyödyllisyyden riippumattomuudeksi ja autonomiseksi suhteessa ulkoa,

esimerkiksi Helsingin kaupungin sosiaaliviraston taholta annettuihin tehtäviin. Pasilan asukastalon logiikka näyttää korostavan asukastalon ja sen toimijoiden autonomiaa. Haastatteluaineistossa ei ole esimerkkejä ulkopuolelta annetuista tehtävistä, joita asukastalon työntekijät tai toimijat olisivat joutuneet toteuttamaan. Kalliolan settlementin ja Helsingin kaupungin tekemä kumppanuussopimus herättää tässä suhteessa kuitenkin kysymyksiä. Määrittelekö Helsingin kaupunki toiminnan sisältöjä? Asettaako sopimus toiminnalle rajaavia ehtoja? Onko kyseessä Helsingin sosiaaliviraston näkökulmasta rinnakkainen ja samankaltainen toiminta kuin kaupungin omissa asukastaloissa? Edellytetäänkö Pasilan asukastalon toiminnan rinnastuvan kaupungin ylläpitämiin asukastaloihin? Suhteessa käytössä olevaan aineistoon kysymykset ovat luonteeltaan retorisia. Tiedossa ei ole, että sopimuksen kautta olisi realisoitunut Pasilan asukastalolle kaupungin antamia tehtäviä. Tämä tosin saattaa johtua kaupungin omien asukastalojen yleisen tehtävän määrittelyn heikkoudesta. Kutakin asukastaloa ohjaa itse tuotettu kuvaus tehtävästään. Vaihtoehtoisesti kumppanuussopimus voidaan tulkita avustussopimukseksi, jossa ehdot syntyvät toisenlaisesta logiikasta. Kumppanuussopimus on epäilemättä Raha-automaattiyhdistyksen kaipaama keskustelufoorumi, jossa julkisen ja kolmannen sektorin tehtävien muuttuvia rajoja voidaan ainakin hetkellisesti määritellä. Tätä mahdollisuutta tulisi jatkossa aktiivisesti käyttää hyväksi.

- Keskustelussa kolmannen sektorin ja julkisen vallan työnjaosta näytetään yritettävän löytää sisällöllisiä jakoja. Esimerkiksi on esitetty, että ehkäisevä työ olisi järjestöjen toimintaa ja korjaava työ kuntien työtä, vapaaehtoistyö järjestöjen työtä ja ammatillinen työ kuntien työtä, osallistaminen ja vapaaehtoisuus järjestöjen toimintaa ja viranomaistyö kuntien toimintaa. Haastatteluaineisto ei kuitenkaan tukenut sisällöllisiä työnjakoja. Pikemminkin mikä tahansa tehtävä voidaan hoitaa kunnan, järjestön tai elinkeinoharjoittajan toimesta sen mukaan, miten poliittisessa harkinnassa on päädytty. Johtopäätös ei sulje pois sitä tosiasiaa, että jo perinteiden vuoksi jotkut toiminnot sopivat esimerkiksi järjestöille paremmin kuin viranomaistyönä tehtäviksi. Perinteiden näkökulmasta tarkasteltuna Pasilan asukastalo toimii selkeästi järjestöjen ”omistaman” sisältöjen alueella. Asukastalolla korostuvat vapaaehtoisuus, vertaisuus, asukkaiden itsemäärääminen ja asukkaista itsestään lähtevä pyrkimys vastata alueen ja siellä asuvien tarpeisiin.
- Valtakunnan tason rajapintakeskustelu heijastelee voimakkaasti sekä Helsingin kaupungin että Kalliolan settlementin viime vuosien strategisia linjauksia. Keskustelulla RAY:n ja asemasta ja roolista ja sen seurauksena käynnistyneellä ”markkinaturbulenssilla” on ollut merkittävä ohjaava vaikutus yksittäisten organisaatioiden strategiaan linjauksiin ja toimintaan.
- Vaikka Helsingin sosiaaliviraston palvelustrategia vaikuttaa selkeältä ja hyvin jäsennellyltä, tosiasiallinen tilanne erilaisissa käytännön sovelluksissa voi olla hyvinkin kompleksinen. Esimerkiksi Kalliolan strategiasta on luettavissa se, että sama järjestö on

jatkossakin sekä palvelun tuottajana kaupungille (markkinoilla), strategisena kumppanina joissakin kriittisissä palveluissa ja niiden kehittämisessä sekä kansalaisjärjestönä tuottamassa kaupunkilaisten omaehtoista vapaaehtoista ja vertaistoimintaa. Pyrkimys on toki ymmärrettävä uudemman strategisen ajattelun näkökulmasta; menestyville yhteisöille on tyypillistä pyrkiä asemoimaan itsensä monien vaihtoehtoisten toimintatapojen ja suuntien risteykseen. Tämä asettaa haasteen viraston arvoverkon hallinnalle siten, että toimintoja ei voida kategorisoida eikä rajoja piirtää eri organisaatioiden välille vaan tarkastelun pitää tapahtua toiminnoittain. Tämä vaikeuttaa arvoverkon hallintaa sekä kaupungin että myös järjestön oman toiminnan näkökulmasta eikä ratkaisu välttämättä tuota selkeitä rajalinjoja käytyyn keskusteluun. Paljon on edelleen neuvoteltavissa ja tilannekohtaisesti sovellettavissa.

- Pasilan asukastalon toiminnan näkökulmasta on epäselvää, mihin kategoriaan se asemoituu jatkossa sosiaaliviraston arvoverkossa? Toiminnan luonne huomioiden kyseeseen tulevat lähinnä toimiminen kaupungin strategisena kumppanina tai kansalaisjärjestönä. Nykyinen kaupungin kanssa tehtyyn kumppanuussopimukseen perustuva ja RAY:n projektirahoituksella rahoittama toiminta pitää jatkossa ehkä asemoida uudelleen, koska Pasilan asukastalon toiminta ei välttämättä täytä kaupungin strategiselle kumppanuudella asettamia kriteereitä. Tästä ei ole kuitenkaan vielä käytännön tietoa.
- Kansalaisjärjestötoiminnan näkökulmasta keskeistä on se, että kaupunki näkee kansalaisjärjestöt strategisesti tärkeänä toimijana nimenomaan arvoverkon rajapinnassa. Pasilan asukastalon asemoiminen tällaiseksi kansalaisjärjestötoiminnaksi muuttaisi nykyistä kumppanuussopimuskäytäntöä siten, että kaupunki tukisi Kalliolan settlementin tätä toiminnan osa-aluetta yleisavustuksen kautta.

Verrattaessa Pasilan asukastaloa Helsingin kaupungin omiin asukastaloihin, erot voi pelkistää seuraavasti:

- Helsingin kaupungin sosiaaliviraston taloissa korostuu integraatiotehtävä, joka vielä linkittyy osaksi kaupungin aikuissosiaalityötä esim. kuntoutussuunnitelmien kautta. Sen lisäksi taloilla on vahva sivistyksellinen ja kulttuurinen tehtävä. Pasilan asukastalolla korostuu myös integraatiotehtävä, mutta painottuen asukkaiden omaan aktiivisuuteen. Pasilan asukastalolla ei ole suoraa kytkentää aikuissosiaalityöhön tai yhteistyö on vasta kehittymässä.
- Helsingin kaupungin taloissa korostuu työllistäminen, vaikka taloilla onkin paljon eroa. Työllistämällä on selkeä kuntouttava tehtävä. Työllistettyjä on paljon ja monet tehtävät suuntautuvat talon ulkopuolelle, esim. lähiötalkkaritoimintana.
- Kaupungin asukastalot ovat työntekijävetoisia, kun taas Pasilan asukastalolla työntekijät ovat taustalla.
- Kaupungin talojen toimintaan vaikuttavat jossain määrin sosiaaliviraston tavoitteet ja periaatteet, joita vastaan ei sovi toimia. Pasilan asukastalo toteuttaa settlementiliikkeen periaatteita, mutta talo itsessään on vapaa luomaan omat periaatteensa ja tavoitteensa.

- Kaupungin asukastalot pystyvät muita helpommin hyödyntämään yhteiskunnan resursseja, kuten avustuksia ja projekteja. Ominaisuus lienee seurausta organisaation sisällä olevien suuremmasta sosiaalisesta pääomasta. Pasilan asukastalo puolestaan on ollut vapaa liittoutumaan asukkaiden, asukasryhmien, järjestöjen ja eri viranomaisten kanssa. Tämä näyttäytyy merkittävänä voimavarana Pasilan asukastalolle.
- Kaupungin taloilla työntekijöillä on asukastalosta nousevan roolin lisäksi tehtävä sosiaaliviraston työntekijänä. Sosiaalisen kontrollin ylläpito näkyy valmiutena tehdä väliintuloja, kuten lastensuojeluilmoituksia.

Verrattaessa Pasilan asukastaloa asukkaiden itsensä organisoimiin asukastaloihin, jotkut erot ovat myös selviä:

- Asukkaiden itsensä organisoimissa taloissa korostuu moninainen harrastustoiminta ja sen myötä sivistystoiminta. Kaikki alueen asukkaat ovat tervetulleita. Pasilan asukastalossa näkyvillä olevaa tietoista pyrkimystä saada syrjään jäävät mukaan talon toimintaa ei ole julkilausuttuna. Pasilassa tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi varattomat, yksinäiset, mielenterveysongelmaiset, työttömät tai koteihin eristäytyneet maahanmuuttajanaiset.
- Asukkaiden itsensä organisoimissa taloissa on esillä harrastustoiminnan koko kirjo. Työllistämisellä on vähäinen rooli tai sitä ei ole lainkaan. Mahdollisia työllistettyjä käytetään talojen oman toiminnan mahdollistamiseen. Myös Pasilan asukastalossa toiminnan sisältö lähtee asukkaista itsestään. Työllistämisellä on rooli erityisesti maahanmuuttajien integroinnissa yhteiskuntaan.
- Asukkaiden itsensä organisoimissa taloissa toiminta on puhtaasti asukasaktiivien varassa kun Pasilan asukastalossa työntekijöillä on vahva rooli yhteen sovittajina, mahdollistajina ja innostajina.
- Asukkaiden itsensä organisoimien talojen säännöt ovat aktiivisten asukkaiden tuottamia. Pasilan asukastalossa toimintaa ohjaavat taustalla setlementtiliikkeen perinne, tavoitteet ja arvot.
- Asukkaiden itsensä organisoimissa taloissa taloudelliset resurssit ovat kaavoitusmääräyksillä yhtiövastikkeisiin sisältyviä tai muutoin asukkaiden itsensä luomia (esimerkiksi Kumpulan kyläjuhlat). Pasilan asukastalon resurssit tulevat RAY:lta, Kalliolan setlementiltä ja Helsingin kaupungilta (tila). Yhteistyöverkosto on merkittävä resurssien synnyttäjä.
- Asukkaiden itsensä organisoimissa taloissa keskeistä on asukkaiden ja asunto-osakeyhtiöiden yhteistyö. Pasilan asukastalossa keskeistä on eri toimijoiden, järjestöjen, seurakunnan ja kaupungin toimijoiden yhteistyö.

Pasilan asukastalo osana eri kentillä käytyä rajakeskustelua

Tässä selvityksessä on pyritty kuvaamaan Raha-automaattiyhdistyksen avustusta saavan toimijan – Pasilan asukastalon – asemaa erilaisissa rajakeskusteluissa. Keskustelujen valtakunnallinen motiivi on liittynyt Raha-automaattiyhdistyksen pyrkimyksiin rajata avustettavan toiminnan ulkopuolelle toisaalta julkiselle vallalle kuuluvat tehtävät ja toisaalta sellaiset tehtävät, jotka kuuluvat

markkinaehtoisen toiminnan piiriin. Eri kentillä muut toimijat, kuten kunnat, säätiöt, järjestöt, sosiaali- ja terveysministeriö ja yritykset pyrkivät sekä haastamaan RAY:ta että hyödyntämään syntyntä tilannetta. Selvityksen lähtökohtana esitettiin oletus, että keskustelu rajoista näkyisi erilaisena valtakunnan politiikan tasolla, Helsingin kaupungin sisällä ja paikallisella tasolla.

Rajapintojen hahmottamisen apuna käytettiin Bordieun (esim. 1995) kentän käsitettä ja siihen liittyvää rajan määritelmää. Määritelmää on täydennetty Engeströmin (1995) toimintajärjestelmän käsitteellä, joka antaa mahdollisuuden tarkastella eri kenttien toiminnan logiikan eroja. Kentällä tarkoitetaan tässä selvityksessä suhteellisen autonomista kokonaisuutta, jota ei voida palauttaa minkään yleisen yhteiskunnallisen logiikan alaisuuteen. Kukin kenttä tuottaa itse sääntönsä, toimintamallinsa, valtasuhteensa jne.. Kentillä on omat erityiset arvonsa ja omat säätelyperiaatteensa. Nämä periaatteet rajaavat sen sosiaalisesti rakentuneen tilan, jossa yksilöt ja yhteisöt liittoutuvat, toimivat yhteistoiminnassa tai taistelevat ja jonka rajoja ja muotoja he asemastaan riippuen yrittävät muuttaa tai säilyttää. Näin ymmärretty raja voi olla tarkkarajainen, mutta myös epäselvä ja pikemminkin vaihettumisvyöhyke. Selvitystyön kuluessa vahvistui käsitys, että aineistosta löytyy ainakin Raha-automaattiyhdistyksen avustusten jakamiseen liittyvä kenttä, Helsingin kaupungin sosiaaliviraston sosiaalihuollon järjestämiseen liittyvä kenttä, asukastalon toiminnan kenttä sekä vielä Kalliolan settlementin synnyttämä kenttä. Nämä kentät ovat keskenään vuorovaikutuksessa ja toisiinsa limittyneitä. Niillä kullakin on kuitenkin omat lakinsa ja logiikkansa, jotka ohjaavat vuorovaikutusta näillä kentillä. Seuraavaksi on yhteenvedon omaisesti kuvattu rajoihin liittyviä keskusteluja eri kentillä ja niiden seurauksia kolmannelle sektorille.

Arvioinnissa löydetty kentät	Kentillä tapahtuvat yritykset määritellä rajoja
<p>Yhteiskuntapolitiikan taso, joka kiteytyy Raha-automaattiyhdistyksen jakamiin rahapeliin tuottoihin yleishyödylliseen terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.</p>	<p>1) Euroopan unionin kilpailulainsäädännön pyrkimys lisätä kilpailua ja markkinaehtoista toimintaa.</p> <p>2) Verottajan pyrkimys laajentaa veropohjaa ja tulkita elinkeinotoiminnan piiriin kuuluviksi sellaisia kolmannen sektorin toimintoja, joita on historiallisesti pidetty yleishyödyllisinä.</p> <p>3) Julkisen vallan, erityisesti kuntien, historiallinen pyrkimys delegoida terveyden ylläpitämiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin liittyviä tehtäviä kolmannelle sektorille ja sinne syntynyt erityisosaaminen näiden tehtävien hoitamisessa esim. päihdetyön, mielenterveystyön, maahanmuuttajien kotouttamisen ja pitkäaikaistyöttömyyden alueilla.</p> <p>3) Raha-automaattiyhdistyksen pyrkimys rajata julkiselle vallalle lakisääteisesti kuuluvat tehtävät avustusten ulkopuolelle. Rajausta vaikeuttaa lainsäädännön luonne puitelakeina ja täsmällisesti määriteltyjen tehtävien epämääräisyys erityisesti sosiaalihuollossa.</p> <p>4) Järjestölähtöisen auttamisen määrittelemisen yleishyödyllisyyden, kansalaistoiminnan, vertaisuuden ja vapaaehtoisuuden korostamisen kautta.</p> <p>5) Sosiaali- ja terveysministeriön pyrkimys ylläpitää järjestötoimintaa sekä kansalaisten osallistumisen vahvistamiseksi että järjestölähtöisten innovaatioiden mahdollistamiseksi.</p>
<p>Seuraukset kolmannen sektorin toimijoille:</p> <p>1) On syntynyt epäselvyyttä sekä järjestöjen että kuntien osalta siitä, mitä voisi olla rahapeliin tuotolla avustettava toiminta.</p> <p>2) Raha-automaattiyhdistys on pyrkinyt rakentamaan tulkintaa julkisen vallan, markkinaehtoisen palvelutuotannon ja järjestölähtöisen vertaisuuteen ja vapaaehtoisten työpanokseen perustuvan toiminnan tehtävistä. Tulkintojen muotoutuminen on uhka kolmannen sektorin toimijoille, joiden työ on perustunut palkattuun työvoimaan, selkeästi julkisen vallan tehtäviin kuuluvien palveluitten tuottamiseen ja toimintaan alueilla, joilla toimii myös markkinaehtoisia toimijoita.</p> <p>3) Tulkintojen syntymistä mahdollistavia keskusteluja ja keskustelun paikkoja ei ole vielä syntynyt riittävästi. Missä voidaan käydä keskustelua esimerkiksi Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ja järjestöjen välisestä työnjaosta esimerkiksi asukastalojen osalta?</p> <p>4) Kalliolan settlementti ry:ssä keskustelut näyttävät johtaneen palvelutoiminnan ja kansalaistoiminnan erottamiseen toisistaan.</p>	

Arvioinnissa löydetty kentät	Kentillä tapahtuvat yritykset määritellä rajoja
Helsingin kaupungin sosiaaliviraston strateginen pyrkimys huolehtia tarvittavien sosiaalista hyvinvointia edistävien toimintojen olemassaolosta.	1) Sosiaaliviraston poliittisten päätöksentekijöiden linjaukset ja tulkinnat sosiaalisen hyvinvoinnin tarpeista. 2) Sosiaaliviraston strateginen pyrkimys tarkoituksenmukaisten palvelujen ja toimintojen ylläpitämiseen ja kriittisten palvelujen hallintaan joko omana toimintana, omistettuna, mutta autonomisena toimintana tai vahvasti ohjattuna toimintana. 3) Pyrkimys mahdollistaa tilannekohtainen ja markkinoiden muutoksia tunnistavat toimintatapa.
<p>Seuraukset kolmannen sektorin toimijoille:</p> 1) Helsingissä sosiaalisen hyvinvoinnin tarpeet esimerkiksi integraation näkökulmasta nähdään paljon lakisääteisiä minimitehtäviä laajempina. Tämän seurauksena sekä kaupunki että järjestöt tekevät rinnakkain samankaltaisia tehtäviä. 2) Poliittisen ja kulloiseenkin tarkoituksenmukaisuuteen perustuva harkinta on synnyttänyt historiallisesti moninaisia ja monella logiikalla toimivia samaa tehtävää toteuttavia toimintoja. Aukastalo toiminta on tästä kehityksestä yksi esimerkki. 3) Helsingin kaupungin sosiaaliviraston tapa toimia antaa järjestöille mahdollisuuden liittoutua sosiaaliviraston kanssa saman aikaisesti monella eri tavalla. Järjestö voi olla esimerkiksi markkinaehtoinen palvelutuottaja, sosiaaliviraston tehtävää toteuttava kumppani tai avustettava autonominen toimija.	

Arvioinnissa löydetty kentät	Kentillä tapahtuvat yritykset määritellä rajoja
Pasilan asukastalo suhteessa muihin asukastaloihin ja asukastalon toiminta käytännössä.	1) Settlementiliikkeen perinteiden korostuminen asukkaiden tarpeista ja asukkaista lähtevänä toimintana. 2) Pasilan asukastalon pyrkimys yhdistää sekä integraatiotehtävä että sivistystehtävä toimintaansa. 3) Asukkaiden, taloa hyödyntävien järjestöjen ja sidosryhmien tarpeiden ja intressien yhteensovittaminen. 4) Asukastalon kytkeytymättömyys kaupungin aikuissosiaalityöhön tai muihinkaan kaupungin antamiin tehtäviin.
<p>Seuraukset Pasilan asukastalolle ja sen toiminnassa mukana oleville:</p> 1) Tila itsessään on mahdollistanut sekä järjestöjen, asukasryhmien (esim. maahanmuuttajat) että yksittäisten asukkaiden toimintaa. 2) Taloa hyödyntävien järjestöjen aktiivisuus ja jäsenmäärät ovat kasvaneet. Näin on tapahtunut myös yksittäisten kansalaisten aktiivisuuden osalta. 3) Talo on mahdollistanut sellaisten ihmisten tulemisen osaksi yhteisöä, jotka muuten olisivat todennäköisesti jääneet yhteisön ulkopuolelle. Tällaisia ryhmiä ovat mm. maahanmuuttajaäidit, yksinäiset eläkeläiset, työttömät ja vähävaraiset. 4) Asukastalon lukuisat kerhot ja harrasteryhmät ovat osaltaan täyttäneet kansansivistystyön perinteeseen kuuluvaa sivistystehtävää. Esimerkiksi maahanmuuttajien osalta on esimerkkejä sekä kulttuurien välisestä oppimisesta että maahanmuuttajien kehittymisestä poliittisiksi vaikuttajiksi.	

- 5) Aukastalon toimijat ovat osallistuneet yhteisöllisten ongelmien ratkomiseen. Aineistossa on esimerkkejä jalkautuvasta vapaaehtoistyöstä apua tarvitsevien koteihin tai yhteisöllisten konfliktien sovittelusta alueen taloyhtiöissä.
- 6) Aukastalolla on aktiivinen rooli osana alueen verkostoja. Osaltaan aukastalon mahdollistamana alueen identiteetti on vahvistunut esimerkiksi Pasila-viikon järjestämisen myötä.

Arvioinnissa löydettyt kentät	Kentillä tapahtuvat yritykset määritellä rajoja
Aukastalo osana Kalliolan setlementtiä	1) Kansalaistoiminnan autonominen rooli suhteessa Kalliolan setlementin palvelutuotantoon, esim. päihdetyöhön tai lastensuojelulaitoksiin.
<p>Seuraukset Kalliolan setlementille:</p> <p>1) Pasilan Aukastalon toimintaa synnyttäessään Kalliolan setlementti on palannut juurilleen setlementtien organisoijana. Samalla Kalliolan setlementti on synnyttänyt jo suomesta kadonneelle alkuperäiselle setlementtitoiminnalle uutta määritelmää.</p> <p>2) Toiminta monella sosiaalista hyvinvointia lisäävällä sektorilla, liittyminen Helsingin kaupungin sosiaaliviraston toimintaan monen rajapinnan kautta ja monesta eri keskustelusta syntyvät tulkinnat Kalliolan setlementin mahdollisuuksista toimia ovat johtamassa ja johtaneet palvelutoiminnan, kuten päihdehuollon ja lastensuojelun, erkaantumiseen kansalaistoiminnasta. Näin Kalliolan setlementin sisälle on syntymässä autonomisia ja eri logiikoilla toimivia kokonaisuuksia.</p>	

Arviointia Pasilan asukastalon toiminnasta

Selvityksen tarkoituksena ei ollut lähtökohtaisesti tuottaa arvioita asukastalon toiminnasta. Tilausvaiheessa kuitenkin sovittiin, että siltä osin kuin selvityksen aikana nousee esille näkökulmia asukastalon toiminnan kehittämiseen, niitä voidaan raportissa tuoda esille. Seuraavassa tarkastellaan Pasilan asukastalon toimintaa hieman tarkemmin.

Työntekijöiden kokemuksen mukaan Asukastalo on saanut Pasilassa aikaan mm. seuraavia asioita:

- Asukastalo on onnistunut synnyttämään erilaista tuloksia tuottavaa yhteistyötä.
- Palautteista käy ilmi, että Asukastalolla on merkittävä paikka sekä alueen asioiden edistäjänä että mukana olijana asukkaiden elämässä.
- Asukasaktiivisuus on lisääntynyt.
- Vapaaehtoisia tullut mukaan toimintaan.
- Toimintamuodot ovat lisääntyneet asukkaiden aloitteesta ilman, että työntekijöiden olisi tarvinnut niitä keksiä.
- Erilaisten asukkaiden ja muiden toimijoiden intressit ja tavoitteet ovat saaneet yhteisen suunnan.
- Pasila-viikko vaativine järjestelyineen on yksi näyttö voimien yhdistämisestä ja yhteisten tavoitteiden muotoutumisesta.
- Verkostot ja verkostoissa toimijat vahvistuneet

(Pasilan asukastalon esittely 27.9.2010, Asukastaloseminaari)

Asukastalon tulokset

Pasilan asukastalon toiminta on paikallisesti rakentunutta. Selkeitä rajoja ja työnjakoja eri yhteistyökumppaneiden kesken ei näytä olevan. Pasilassa asukastalo, järjestöt, kansalaiset ja Helsingin kaupungin hallintokuntien edustajat ikään kuin neuvottelevat jatkuvasti keskenään siitä, miten asukkaiden tarpeisiin vastataan. Tämä neuvottelu ei luonnollisestikaan koske lakisääteisiä tehtäviä. Sen sijaan Pasilan alueella näyttää olevan lukemattomia yksittäisten ihmisten ja yhteisöjen näkökulmasta tärkeitä tehtäviä, jotka odottavat tekijäänsä.

”Pasilan asukastalon toiminta-ajatus on erinomainen. Siinä oli hirveän hyvin sanoitettu yhteiskunnallinen merkitys.” (Sosiaaliviraston edustajan haastattelu)

Asukastalo mahdollistajana, integroijana ja sivistäjänä

Arvioinnissa kerätyn palautteen perusteella Pasilan asukastalon toiminta näyttäytyy aktiivisten toimijoiden näkökulmasta erinomaisena ja usein korvaamattomana. Toiminta rakentuu pitkälti kansalaisten ja asukkaiden aktiivisuuden varaan eikä ole työntekijävetoista. Toiminnan periaatteena korostuu rinnalla kulkijuus. Erityisesti korostuu tilan merkitys alueen asukkaiden yhteen saattajana. Tilassa korostuu yhteisöllisyyden rakentaminen, eri kansallisuuksien ja kulttuurien kohtaaminen

sekä näiden tuomat haasteet ja ratkaisut. Yhteisöllisyyden tukemisessa talo on iso tukipilari alueen sisällä.

Haastatteluissa Pasilan Asukastalolla aktiivisesti toimivat korostivat talon, työntekijöiden ja talon toiminnan luomia edellytyksiä.

”Tässähän on sellainen ajatus, että järjestöt ja eri ryhmät hyötyvät. Meidänhän ajatus oli mahdollistaa eri toimijoiden toiminta. Tässä se ajatus on alueen etu. Vedetään porukka yhteen. MLL ja Eläkeläiset ovat hyötäneet. Ne näkevät oman visionsa paremmin kuin ennen. Yhdessä näemme vision paremmin. Näissä asioissa ei tarvitse kilpailla. Tällainen ajatus tässä on ollut taustalla. Ei niinkään, kuka tästä hyötyy.”(Työntekijöiden haastattelu)

Haastattelujen perusteella pasilalaisten järjestöjen ja ryhmien piirissä ja kesken on virinnyt aktiivisuutta, jota aiemmin ei ollut. Esimerkiksi Pasilan eläkkeensaajien jäsenmäärä on kasvanut 10-kertaiseksi ja Pasila-seuran toiminta on käynnistetty uudestaan.

Asukastalo tilana on tärkeä alueen järjestöille ja asukasryhmille. Esim. eläkeläisjärjestöille ja maahanmuuttajien ryhmittymille asukastalo kokoontumispaikkana on mahdollistanut toiminnan huomattavan kasvun.

”Se olisi suuri vahinko, jos tila otettais pois. Kaikki tää toiminta, mihin se menis. Ei ole mahdollisuuksia. Niin paljon kuin siellä on toimintaa, se kaikki loppuisi.”
(Asukastalon aktiivin haastattelu)

Sosiaaliviraston näkökulmasta asukastalossa korostuu integraatiotehtävä. Se on pystynyt vastaamaan asukkaiden tarpeisiin monipuolisella toiminnalla.

”Pasilan toiminta tukee hyvin arjen elämän hallintaa. Se on alueellinen toimija, jonka toiminta liittyy varhaiseen tukeen. Arjessa toimimista. Samankaltaista, mitä me teemme täällä yksilötasolla sosiaalivirastossa.” (Sosiaaliviraston edustaja)

Alueella toimivan terveysviraston edustajan mukaan asukastalo on vähentänyt yksinäisten ihmisten käyntejä terveydenhoitajan vastaanotoilla, kun puhumisen tarpeessa olevat ihmiset on voinut ohjata asukastalolle. Tuttuuden ja tuntemisen lisääminen esimerkiksi maahanmuuttajien ja kantaväestön kesken lisää yhteiskuntarauhaa. Yksinäisille ihmisille talo on onnistunut luomaan foorumin toisten kohtaamiselle.

” Suurin osa eläkeläisistä on yksinäisiä ihmisiä. Se on isosta merkityksestä että tapaavat toisia ihmisiä. Siinhän se perustuu eläkeläisten toiminta, että saadaan ihmiset ulos kuorestaan. Meidän jäsenissä vain kuusi on aviopareja.”
(Eläkeläisjärjestön edustajan haastattelu)

Vähissä varoissa oleville ihmisille toiminnan ilmaisuus tai edullisuus on merkittävä asia.

”Käpylän työväentalolla on ollut maksullisia kursseja, tuollahan (Pasilan asukastalolla) se on ollut kaikki ilmaista. Kahvit ja pullat saa edullisesti. Omakustannushintaan. Heillä on periaate, että ei tarvii voittoa tuottaakkaan.

Eläkeläisille on edullinen ruokailu, 2 €. Siellä käy päivittäin ihmisiä, jotka eivät itse laita ruokaa. Ympäristöstä käy ihmisiä lukemassa lehtiä ja tapaamassa toisiaan.”
(Asukastalon aktiivin haastattelu)

Maahanmuuttajien osalta integraatiotehtävän onnistumista kuvattiin mm. seuraavasti.

”Tavoite on aluetyössä, että asukkaat ottavat itse vastuuta ongelmiensa ratkaisemisesta. Veikkolassa maahanmuuttajilla on tullut ote. (Maahanmuuttajat puhuvat asukastalosta Veikkolana.) Kotouttaminen on vahvistunut. Suomenkielen kurssit, äitilapsi kerhot jne. Näkyy meillä, että vuokrat otetaan aikuisina vastuullisesti hoidettavaksi.”(Yhteistyökumppanin haastattelu)

Pasilan asukastalo näyttää toiminnallaan tavoittavan kaikki alueen asukasryhmät lukuun ottamatta työssä käyviä. Ainoastaan kaikkein passiivisimmat jäävät talon toiminnan ulkopuolelle.

”Nää vaikeasti masentuneet ja mielenterveysongelmaiset joiden olemassa olosta ei oikein kukaan tiedä. Se on iso haaste. Samaan joukkoon kuuluu erikoisryhmänä, tietyistä kulttuureista tulevat äidit. Heitäkin on Pasilassa tavoitettu: somalit ja kurdinaiset, kenties thaimaalaiset naiset.” (Helsingin kaupungin sosiaaliviraston edustaja)

Pasilan asukastalossa näytetään eri haastateltujen mukaan tehdyn systemaattisesti töitä eri kohderyhmien tavoittamisessa ja avoimuuden säilyttämisessä.

”En tiedä kuinka monessa talossa nää väistetään, kun ne on niin vaikeita.” (Helsingin kaupungin sosiaaliviraston edustaja)

Pasilan asukastalossa on pyritty miettimään osallistumisen mahdollistamista loppuu saakka.

” Kun on täällä ollaan ikään kuin kylässä. Kaikki tietää, että olisi mukava lähteä hakemaan jotain sisältöä elämään. Mut se on niin kaukana. Kun se on tässä lähellä ja sitä voi helposti käydä tutkailemalla omilla aikatauluilla. Kun on mahdollisuus oleilla tiloissa. Aika moni ihminen ei jaksaa... vois puhua eriasteisesta energiakriisistä. Mä tiedän että tällaista on. Mutta kun... Kun mä voin jakaa prosyryria. Ja sanoa, et sun talon takapihalla on paikka, jossa voit käydä lukemassa päivän lehtiä tai maahanmuuttaja äiti voi mennä suomenkielen kurssille ihan viereiseen taloon. Kun lasten vuoksi ei voi kauemmaksi lähteä. Että kotoutuminen ei jää siihen että, kyllähän me tiedetään, et työkkäri järjestää kursseja ja työväenopisto. Mut mihin mä laitan ne kahdeksan lasta. Tämän asukastalo on miettinyt loppuun asti. Että ihminen voi tulla oikeesti sinne.” (Helsingin kaupungin sosiaaliviraston edustaja)

Sivistystehtävän näkökulmasta asukastalon lukuisat ryhmät, kerhot ja kurssit saavat myönteistä palautetta. Talossa on toteutettu mm. muistijumppaa, seniorien atk-opetusta, koraanikoulua jne. Maahanmuuttajien edustajat kiittelivät kielenopetusta ja lasten läpsykerhoja. Useilta eri tahoilta tuli myönteistä palautetta eri kulttuureja edustavien kohtaamisista ja eri perinteisiin tutustumisesta.

”Suomalaiset olivat ennen vähän kaukana. Suomalaiset pelkäsivät ja somalit pelkäsivät. Täällä kaikki puhuvat. Me keskustelemme suomalaisesta ja somalialaisesta

kulttuurista. Joskus vähän näytetään somalialaista ruokaa. Suomalaisilla on piirakka ja somaleilla sambuusi. Suomalaiset vanhukset rouvat ovat täällä maanantaina ja tiistaina jumppaamassa. Meilläkin on ollut jumppa tiistaisin, afrikkalaista tanssia. Kun suomalainen rouva tulee. Me jumppaamme ja hän tanssii. Uskonto ja tanssi ovat eri, ihminen on sama.” (Asukastalon aktiivin haastattelu)

Asukastalo koettiin eräänlaiseksi kehittymisen ja suvaitsevaisuuden kehdeksi.

” Suomenkielen kerhot, läksykerhot. Koko ajan on sivistyksellistä toimintaa, vähemmän tiedollista sivistystä, mutta mahdollista oppia luontaisesti olemaan yhdessä erilaisten ihmisten kanssa. Liikuntavammaiset, päihdeongelmaiset. Se on suvaitsevaisuuden kehto. Kun täällä näkee, että jos tulee uus naapuri, niin kuulee, että se on niin oudon näköinen. Meidän arjesta puuttuu kohtaamisen harjoittelua. Erilaisuuden sietämistä. Sen huomaamista, että musta ihminen ei ole sellainen, kun kuvittelin.” (Yhteistyökumppanin haastattelu)

Toimintamahdollisuudet koetaan vapaina ja täysin omaehtoisena. Näyttää siltä, että mitään kvalifikaatioehtoja, rajoja tai toimintaa estäviä sääntöjä ei etukäteen aseteta. Työntekijöillä on suuri luottamus vapaaehtoisiiin. Eri rakenteet tuottavat erilaisia kvalifikaatioita, ersimerkiksi saman organisaation ylläpitämän kansalaisopiston kurseille ei pääse opettamaan, jos ei ole osaamista.

Asukastalo yhteisöllisten ongelmien ratkojana

Asukastalon toimintaa leimaa nopeus ja reaktiivisuus.

”Olemme puhuneet tarpeesta, esim. somalinaisten tunteiden hallintaryhmä... työryhmä muodostui Kalliolan nuorten työntekijän toimesta. Se nousi meidän huolesta, kun olemme niin paljon setvineet konflikteja yhteistyössä mm. imaamien kanssa.” (Pasilan asukastalon työntekijöiden haastattelu)

Asukastalon työntekijät ovat osallistuneet maahanmuuttajien asumisvalmennukseen. He ovat olleet sovittelijoina taloyhtiöiden ja maahanmuuttajaryhmien sisäisissä kiistoissa. Haastattelujen mukaan esim. läksykerhot ja nuorten houkuttelu asukastalolle perustuivat nuorten aiheuttamaan levottomuuteen pihoilla ja kaduilla. Vanhukset kokivat olonsa turvattomaksi ja lisäksi pihakalusteita sotkettiin ja rikottiin. Nuorten siirryttyä asukastalolle, tilanne rauhoittui. Edellisten lisäksi esimerkkinä nopeasta reagoinnista voisi olla asukastalon jalkautuva vapaaehtoistyö. Asukastalo toimii alueella, jossa eri väestöryhmien palvelutarpeiden harmaita alueita tulee esiin ja näkyväksi. Jalkautuva vapaaehtoistyö on esimerkki arvokkaaksi koetusta toiminnasta, joka tunkeutuu alueille, joiden olemassa olosta ei tiedetty mitään.

”Senioritalossa oli kylpyhuone ja keittiöremontti. Aukkaat olivat vara-asunnoissa. Kun tein kotikäyntiä huomasin, että kaikki vanhukset eivät ole palvelujärjestelmän piirissä. Kyselin pakkausavun tarpeesta. Joillekin oli hyvin häpeällistä pyytää apua viralliselta järjestelmältä. Siinä sitten kyselin Veikolta, että olisko jotain ideaa. Tää kuulosti sellaiselta, että otetaan ei-kenenkään haltuun. Tää on vaan sellainen homma, että jos vanhus ei ylety ottamaan tavaroita koppaan ja vaikka kaatuu, voi tulla iso

vahinko. Sitä kautta Veikkolasta sain apua. Oli tää yksi ihminen, joka oli ihana ja rauhallinen. Vanha rouva koki, että oli turvallinen ja selkeä. ... Voihan tässä käydä niin, että vastuu siirtyy sieltä, missä pitäisi olla, väärään paikkaan. Kun nyt kaikilla on liian paljon töitä. Tää oli rikas kokemus. Voitiin viedä johtotasolle tietoa, että väki ikääntyy ja kunta ei pysty auttamaan. Kuka on vanhusta neuvomassa paperiviidakon selvittämisessä, jos lähtis hakemaan pakkausapua toimeentulon kautta. Vanhuksia on jatkuvasti enemmän, mutta asia ei oikein kuulu kellekään. Kuka rupeaa näitä palvelutarpeen harmaita alueita rupeaa nappaamaan. Palvelu maksaa. Pitää olla pääomaa, jolla ostat sen esim. muuttofirmasta. Tämä oli aluetta, joka hoitui Veikon ja vapaaehtoisen kautta.” (Asukastalon aktiivin haastattelu)

Asukastalo yhteiskunnan normien kantajana ja välittäjänä

Kaupungin taloilla näkyvä työntekijöiden ylläpitämä sosiaalinen kontrolli on Pasilan asukastalolla välillistä ja piilossa.

”Lastensuojeluilmoituksia ei ole tehty. Välillisesti... olemme mukana varhaisen tuen verkostossa. Talolla on yhteyttä alueen sosiaaliohjaajiin. Jos tulee tieto jostain, kerromme siitä sosiaaliohjaajille.” (Pasilan asukastalon työntekijöiden haastattelu)

Kun tarvetta yhteiskunnan väliintuloihin ilmenee, talon työntekijät pyrkivät toimimaan yhteistyössä asukkaiden kanssa.

”Kun isä lapsi kerhossa oli poika, joka raapi muita ja käyttäytyi aggressiivisesti, menin isän luokse ja kysyin ootko saanut apua. En mä peitä katsetta. Kun on ilmiselvä tapaus. Esimerkiksi kun somali äiti karkotettiin kotoa, hän tuli tänne, soitin sosiaaliohjaajalle ja tämä tuli tänne. Äiti tiesi, että täältä saa apua.” (Pasilan asukastalon työntekijöiden haastattelu)

Yhteistyökumppaneiden mukaan asukastalon työntekijät ovat aktiivisia yhteydenpidossaan asukkaiden murheisiin liittyvissä asioissa.

”Kun Veikolla on luottamus alueella. Alueen asukkailla on matala kynnyks mennä ja kertomaan murheita. Ja työntekijät ovat linkki tännepäin esim. asumiseen liittyvissä murheissa. Esim. vuokranmaksuvaikeuksista. Psykkisen voinnin oireet ja häiriökäyttäytyminen, kulttuuriset erilaiset näkemykset. Miten kerrostalossa voi elää. Näihin puuttuminen. Ihmisen elämän sujuminen tai sujumattomuus näkyy elämässä ja elämäntilanteen muutokset. Tää on toiseksi kallein vuokrataloyhtiö Helsingissä. Ihminen on aika nopeasti tilanteessa jossa asutaan aika kalliisti. Me yhtiössä yritetään löytää vaihtoehtoja että ihminen ei joudu pattitilanteeseen. Ettei tule hätätoimiota. Se on vähiten toivottu ratkaisu. Tää on meidän tavoite.” (Yhteistyökumppanin haastattelu)

Verkostot

Asukastalon koetaan olevan aktiivinen verkostoituja ja eri toimijoiden yhteen saattaja alueella. Asukastalon työntekijöille on ollut iso rooli Pasila-seuran toiminnan uudelleen käynnistämässä ja

rooli on edelleen merkittävä. Haastatteluissa työntekijöiden yhteistyökykyä ja aktiivisuutta kiiteltiin jatkuvasti.

”Heillä on laajat verkostot. Se mahdollistaa yhteistyön niin turvallisuusviranomaisten, koulun, asukasyhdistyksen, eläkeläisten, Islamilaisen keskuksen ja muiden tahojen kanssa. Verkot on vedessä hyvin laajasti. Ei oo mitään sisäkutoista näpläämistä. Se näkyy, että toiminta on avointa ja läpinäkyvää. On herännyt suuri luottamus. Kyl mä usein kysyn, että mitä sä oot mieltä Veikko. On erittäin matala kynnyks konsultaatioon.” (Yhteistyökumppanin haastattelu)

Asukastalon organisaatio ja työntekijöiden rooli

Arvioinnissa Pasilan asukastalo näyttäytyy itseohjautuvana yhteisönä. Talolla toimivat vapaaehtoiset samaistuvat joko omaan järjestöönsä, omaan ryhmäänsä tai asukastaloon.

”Suuri osa on tullut ovesta sisään ja kysynyt, voinko toimia. Tai ideat ovat syntyneet täällä soppapäivänä, kuten verenpainemittaus.” (Pasilan asukastalon työntekijöiden haastattelu)

Pasilan asukastalon toiminta uusintaa syntytarinaansa. Toiminnassa ei ole valmista toimintamallia, vaan se syntyy niistä ihmisistä jotka kävelevät sisään. Ennakkokäsityksiä toiminnan sisällöistä ei luoda. Talo itsessään identifioidaan työntekijöihin, jopa siinä määrin, että käyttäjät puhuvat ”Veikkolasta” tarkoittaessaan asukastaloa.

Haastatteluissa kuvattiin talon luovan omat sääntönsä sitä mukaa, kuin niitä tarvitaan. Asukastalo tilana on jatkuvan kamppailun areena, jossa eri ryhmien intressejä pitää sovittaa yhteen ja säädellä. Muuten joku ryhmä, kuten eläkeläiset tai etninen ryhmittymä ottaisi koko tilan haltuunsa. Yhteiskunnan normien ei erityisesti koettu rajoittavan talon toimintaa. Ylipäätään kahlitsevia sääntöjä ei tunnustettu. Sen sijaan esim. kaupungin edustajat arvelivat järjestövetoisen asukastalon olevan joustavampi ja vapaampi toimimaan.

”Jos Pasilan asukastalolle tulisi asustelemaan romaanikerjäläisiä, järjestö luultavasti hakisi heti rahoitusta ongelman ratkaisuun ja ehkä perustaisi toimintaa varten uuden järjestön. Kaupungin asukastalo joutuu vastaavassa tilanteessa pohtimaan romaanien häätämistä.” (Sosiaaliviraston edustajan haastattelu)

Pasilassa Kalliolan settlementti on aiemman toimintansa vuoksi luonteva ja osaava ylläpitäjä asukastalolle.

”Mun on vaikea nähdä ketään muuta kuin Kalliola. En voi ajatella, et se olisi kaupungin oma talokaan. Pasilan asukastalo ei leimaudu. On helpompi lähteä liikkeelle.” (Yhteistyökumppanin haastattelu)

Muitakin mahdollisia ylläpitäjiä, kuten MLL tai SPR mainittiin, mutta pohdinnoissa päädyttiin niiden olevan liian kapea alaisia tai vaihtoehtojen tässä tilanteessa olevan teoreettisia.

”En näe mitään estettä, että kuka tahansa vetäisi sitä. Kalliola tuo toki oman panoksensa, kun sillä on niin monenlaista toimintaa. Jos kaukaa hakee, Kalliolan

setlementin ideologia on hyvä pohja, lähimmäisestä välittäminen. ” (Asukastalon vapaaehtoinen)

Ohjausryhmän rooli ja vaikutus on arjen näkökulmasta hämärä, samoin Kalliolan setlementin. Setlementtiaate, -arvot ja tapa toimia eivät ole tiedostettuina läsnä vapaaehtoisten puheessa, vaikka työntekijöitä ne ohjaavatkin erittäin selkeästi. Osin tämä johtunee setlementtiarvojen yleisinhimillisestä luonteesta. Rajapintakeskustelun kannalta Pasilan asukastalo hahmottuu itse omat lakinsa luovaksi yhteisöksi samalla, kun se on muodollisesti osa Kalliolan setlementtiä. Bordiuen kentän käsitteen valossa, Pasilan asukastalo on ennemminkin oma kenttensä kuin osa Setlementtien tai minkään muunkaan järjestön kenttää. Autonomisuus korostuu, kunt tarkastellaan jatkuvasti muuttuvaa ja muotoutuvaa yhteistyötä taloyhtiöin tai Pasilan alueen järjestöjen kanssa.

Työntekijöiden, erityisesti Veikon, rooli koetaan tärkeäksi. Työntekijöissä kiteytyy setlementtiarvot ja tapa toimia. Veikkoa luonnehditaan käsitteillä lämmin, ystävällinen, pohtiva, keskusteleva.

”Veikko Väisänen. Yliveto mies. Pasila-seuran sihteeri samalla. Niin kerta kaikkiaan hyvä. Lupsakka ja kuitenkin jämäkkä. Pitää homman hallussa. Kaikkiin suhtautuu myönteisesti.” (Yhteistyökumppanin edustaja)

”Tiukalla ammatillisella otteella onnistuneet pitämään homman kasassa. Ja selvittämään konfliktit. Konflikteissahan piilee mahdollisuus oppia toisista ryhmistä.” (Sosiaaliviraston edustaja)

Roolissa näyttää toteutuvan hyvin väliraportin määrittely, jonka mukaan ”työntekijöiden tehtävä on mahdollistaa toimintojen toteutumista, auttaa ja neuvoa tarvittaessa, toimia kulttuuritulkkeina, rohkaista ja tarttua kiinni ideoihin sekä huolehtia toisaalta ”kurssissa” pysymisestä tavoitteiden ja toimintaperiaatteiden osalta. Kenelläkään haastatelluista ei ollut epäselvää, kuka viimekädessä pitää lankoja käsissään.

”Setlementissä auttaminen ei aktualisoidu vaan luodaan paikkoja. Auttaminen mahdollistuu puheessa ja vertaistuuessa.” (Pasilan asukastalon työntekijöiden haastattelu)

”...on ollut kuin työpari...Kun ei oo viranomaisstatusta. Heidät on otettu hyvin vastaan ... Alueella on suuri luottamus työntekijöihin...” (Yhteistyökumppanin haastattelu)

Asukastalon johtaminen näyttää rakentuvan pitkälti avaintyöntekijän persoonan kautta, johtamisen ”langat näkymättömät, hyvät ja toimivat”. Johtamista leimaa taustalla oleminen ja epämuodollisuus. Haastatellut yhteistyökumppanit antoivat työntekijöiden toiminnasta jatkuvasti kiittävää palautetta. Palautteessa korostui työntekijöihin pitkällä aikavälillä syntynyt suuri luottamus. Kaupungin sosiaalitoimen edustajien haastatteluissa yhtenä työntekijän ominaisuutena pidettiin tervettä narsismia, halua olla esillä ja toiminnan veturina. Pasilan asukastalolla tämä piirre ei näy juuri lainkaan.

KÄYTETYT LÄHTEET

Anttila Kari ja Juote Atso 2010. Työpajat tilaaja-tuottaja-toimintatapaa kehittämässä. Palvelutori-hankkeen loppuarviointi 31.3.2010. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry. Kehityspiikki Tutkimus Oy.

Anttila Markus ja Juote Atso 2010. Päihdeasiamiestoiminnan ulkoinen arviointi. A-kiltojen Liitto ry. Kehityspiikki Tutkimus Oy 18.12.2010

Asukastaloseminaarin kirjalliset aineistot: Kulttuuritila Mellarin, Kannelmäen asukastilan, Pasilan Asukastalon, Viikin asukastilojen, Kumpulan asukastalon ja Arabian rannan Kääntöpaikan esittelyt 27.9.2010.

Bourdieu, Pierre ja Wacquant, Loic J. D. (toim.) 1995. Reflektiiviseen sosiologiaan. Joensuu University Press Oy. Gummerus kirjapaino Oy Jyväskylä.

Engeström, Y. (1995). Kehittävä työntutkimus. Perusteita, tuloksia ja haasteita. Hallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus. Helsinki.

Helsingin Sosiaaliviraston Palvelustrategia 2009 Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta 13.1.2009 (§ 5)

Laki raha-automaattivastuksista 23.11.2001/1056.

Mykrä Pekka, RAY-avustukset ja sosiaali- ja terveystalot, RAY Avustusosasto 17.5.2005

Itä-Pasilan asukastalo –projekti (2008-2011), väliraportti.

Järjestöt sosiaali- ja terveystalot toimijoina. Kansalaisjärjestötoiminnan strategia (2003). Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2003:4. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Järjestöt sosiaali- ja terveystalot toimijoina. Sosiaali- ja terveysministeriön järjestöpoliittiset linjaukset 4. versio 13.6.2010. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Kalliolan setlementti, Kehittämisyksikön tulokortti 9.3.2010.

Kalliolan setlementin strategia 2010-2015.

Kumppanuussopimus Itä-Pasilan asukastalotoiminnasta 9.10.2009

Möttönen Sakari ja Niemelä Jorma (2005) Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-Kustannus

Möttönen Sakari, Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? Yhteiskuntapolitiikka 1/2009.

Pasilan asukastalon tuottamat kirjalliset dokumentit 2008-2010.

Sosiaali- ja terveyshuollon lakisääteiset tehtävät. Esite. STM 2002. ISSN 1236-2123, ISBN 952-00-1058-0

Haastattelut

Liisa Ampio, vapaaehtoinen Pasilan asukastalo

Irma Heikkilä-Paukkonen, vapaaehtoinen Pasilan asukastalo

Jari Ahti, vapaaehtoinen Pasilan asukastalo

Anni Helander, vapaaehtoinen Pasilan asukastalo

Saadia Radouai, vapaaehtoinen Pasilan asukastalo

Antti Salminen, pj. Pasilan Eläkkeensaajat ry

Matti Lehtonen, pj. Pasila Seura ry

Sacdiyo Mohamed, vapaaehtoinen Pasilan asukastalo

Anu Ojaksela, projektityöntekijä Pasilan Asukastalo/ Kalliolan settlementti

Veikko Väisänen, Pasilan Asukastalo/ Kalliolan settlementti

Petri Peitola, johtava sosiaalityöntekijä, Helsingin kaupunki

Heidi Hällman, eteläisen sosiaaliaseman päällikkö, Helsingin kaupunki

Riitta Sommardahl-Halttunen, asukasyhteistyöpäällikkö, Helsingin kaupunki

Maarit Lehtinen-Kojo, asumisohjaaja, Kantakaupungin kiinteistöt.

Raili Peltonen, terveydenhoitaja Vallilan terveysasema, Asukastalon ohjausryhmän jäsen

Eeva Laine, toiminnanohjaaja Malmin toimintakeskus

Katri Laaksonen, Kumppanuustalo Oulunkylän seurahuone

Sini Heino-Mouhu, aluetyöntekijä Pihlajamäen lähiöasema

Marja Vuorinen, kehittämisspäällikkö Sosiaali- ja terveysturvan Keskusliitto

Kari Ilmonen, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Markus Seppelin, ylitarkastaja sosiaali- ja terveysministeriö

Mika Pyykkö, osastopäällikkö Raha-automaattiyhdistys