

HANNA WESTINEN

Verkostot kunnallishallinnossa – tapausesimerkkinä Tampereen kaupunki

Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos
Valtio-oppi
Pro gradu -tutkielma
Helmikuu 2011

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

WESTINEN, HANNA: Verkostot kunnallishallinnossa - tapausesimerkkinä Tampereen kaupunki

Pro gradu -tutkielma, 77 s. + 1 liites.

Valtio-oppi

Helmikuu 2011

Tutkimus käsittelee paikallistason verkostoja kunnan perustoiminnoissa. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää verkostojen ohjautumista ja toimintalogiikkaa. Tutkimuksessa pureuduttiin erityisesti verkostojen sisäisiin käytäntöihin ja verkostojen aseoitumiseen suhteessa kunnalliseen päätöksentekoon.

Tutkimus toteutettiin tapaustutkimuksena. Empiirisenä esimerkkinä on kolme verkostoa, joissa Tampereen kaupunki on osallisena erilaisilla osallisuusasteilla. Ensimmäinen tutkimuskohde on kaupunkisuunnittelun verkosto Vuores, jossa kaupunki on päätoimija yhteistyössä alueen eri toimijoiden kanssa. Toisessa tutkimuskohteessa kaupunki on tasavertainen toimija muiden joukossa. Tätä elinkeinotoiminnan yhteistyöverkostoa nimitetään tutkimuksessa Elinkeino-verkostoksi. Kolmanneksi tutkimuskohteeksi valikoitui sosiaalipuolen verkosto Elonpolkuja, jossa kaupunki on yhtenä osallisena. Toimijoiden näkemykset verkostoista kerättiin temahaastatteluilla. Aineisto analysoitiin grounded theory -menetelmällä eli aineistolähtöisellä metodilla.

Teoreettinen viitekehys jäsenyi verkostohallinnan teorian ja kunnallisen poliittisen päätöksentekojärjestelmän muodostamasta kehikosta. Kehikon kautta tarkasteltiin, miten verkostot soveltuvat kunnan perustoimintojen organisoimisen vaihtoehdoksi.

Tutkimuksessa havaittiin, että verkostojen agendan muotoilu poikkeaa merkittävästi perinteisestä kunnissa tehtävästä päätösten valmistelusta. Toimijoilla voi olla esimerkiksi merkittävä vallankäytön mahdollisuus poliittisen agendan rakentamisessa. Elonpolkuja-verkoston voidaan sanoa olleen tutkimuskohteista poliittisesti vähiten vastuunalainen, mutta samalla se oli kaikkein demokraattisin potentiaalisessa osallistavuudessaan ja avoimuudessaan. Tampereen kaupunki käyttää tehokkaasti erilaisia epäsuoran hallinnan mekanismeja Elonpolkuja-verkoston ohjaamiseksi. Tämä tutkimus osoittaa osaltaan, että kaupungin metahallinnan keinot ovat olleet vaikuttavia. Elinkeino-verkosto sen sijaan oli kolmesta verkostosta vähiten legitiimein, koska vapailla vaaleilla valitut luottamushenkilöt ovat täysin verkostomekanismien ulkopuolella.

Analyysin perusteella voitiin myös todeta, että verkostojen toimivuuteen vaikuttavat erityiset verkostokohtaiset tekijät, mutta verkostojen onnistumiselle voidaan löytää myös yleisiä nimittäjiä. Ihmisten luonteenpiirteitä voidaan pitää hyvin tärkeinä verkostojen onnistumisen kannalta, ja samoin luottamuksen tärkeys nousi jokaisessa tutkimuskohteena olevassa verkostossa esiin. Kolmanneksi tutkimuskohteena olevat verkostot ovat antaneet viitteitä siitä, että verkosto tarvitsee joko johtajaa tai vaihtoehtoisesti täysin tasavertaista toimijuutta. Verkoston on myös osoitettava tarpeellisuutensa, jotta sen tuottamat hyödyt ovat suurempia kuin verkostoon käytetty aika.

Todennäköistä on, että verkostot ovat edelleen yleistymässä kunnissa. Verkostot yhdistävät eri sektoreiden toimijoita, minkä vuoksi rajapinnat hämärtyvät entisestään ja samoja tavoitteita edistetään julkisen ja yksityisen yhteistyössä. Kunnissa kamppaillaan edullisten

palvelutuotantotapojen etsimisen ja tehokkuusajattelun parissa, joten Elonpolkuja-verkoston tyyppinen yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin voimavaroja kokoava, säännelty organisointi on ajankohtainen malli kuntasektorilla.

Verkostojen toiminnan voidaan nähdä hyödyttävän yhteiskuntaa konkreettisella tavalla, minkä lisäksi ne parhaimmillaan lisäävät yhteisöllisyyttä ja sosiaalista pääomaa. Kaikissa kohdeverkostoissa oli toimijoiden kesken hyvin positiivinen vire, ja niissä näyttäisi olevan vielä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia.

Asiasanat: verkosto, paikallinen hallinta, grounded theory, Tampere

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|----|
| 1. JOHDANTO | 1 |
| 2. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA | 2 |
| 2.1. Aikaisempi tutkimus | 2 |
| 2.2. Tutkimustehtävä ja tavoitteet | 3 |
| 2.3. Grounded theory analyysimenetelmänä | 5 |
| 2.3.1. <i>Grounded theoryn lähtökohdat</i> | 5 |
| 2.3.2. <i>Grounded theoryn perusidea</i> | 8 |
| 2.4. Tutkimuksen rakenne | 11 |
| 3. VERKOSTOHALLINTA TEOREETTISENA VIITEKEHYKSENÄ | 12 |
| 3.1. Uuden hallinta-ajattelun kehittyminen | 12 |
| 3.2. Mitä hallintaverkostot ovat? | 16 |
| 3.3. Verkostohallinta ja demokratia | 18 |
| 4. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN | 23 |
| 4.1. Aineiston esittely | 23 |
| 4.2. Aineiston keruu | 25 |
| 4.3. Analyysiprosessin kuvaus | 26 |
| 5. AINEISTON ANALYYSI | 29 |
| 5.1. Elinkeino-verkosto - vaikuttamista ja koordinoointia | 29 |
| 5.1.1. <i>Verkoston tavoitteet</i> | 29 |
| 5.1.2. <i>Työskentelytavat</i> | 30 |
| 5.1.3. <i>Tavoitteiden saavuttaminen</i> | 35 |
| 5.2. Elonpolkuja - yhteistyöstä voimaa | 38 |
| 5.2.1. <i>Verkoston tavoitteet</i> | 38 |
| 5.2.2. <i>Työskentelytavat</i> | 40 |
| 5.2.3. <i>Tavoitteiden saavuttaminen</i> | 45 |
| 5.3. Vuores suunnannäyttäjänä | 47 |
| 5.3.1. <i>Verkoston tavoitteet</i> | 47 |
| 5.3.2. <i>Työskentelytavat</i> | 48 |

| | |
|--|----|
| 5.3.3. <i>Tavoitteiden saavuttaminen</i> | 54 |
| 6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET | 57 |
| 6.1. Tutkimuksen tulokset | 57 |
| 6.2. Johtopäätökset | 63 |
| LÄHDELUETTELO..... | 67 |
| LIITTEET | 78 |
| Liite 1: Teemahaastattelurunko..... | 78 |

Kuvat ja taulukot:

| | |
|---|----|
| Kuva 5.1. Verkoston tasapainon säilyttäminen | 51 |
| Kuva 5.2. Pätevytyminen verkostotyöskentelyssä | 53 |
| Kuva 6.1. Verkoston tukipilarit | 61 |
| | |
| Taulukko 6.1. Verkostojen perustamisen lähtökohdat | 57 |

1. JOHDANTO

Edustukselliseen demokratiaan liitetään usein avoimuus, vastuunalaisuus ja kansalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttaa. Myös kunnallishallinto pohjautuu vastaavasti juuri näihin periaatteisiin. Kuntapäätäjien edustuksellista roolia muutettiin 1990-luvulla uuden julkisjohtamisen oppien mukaiseksi. Suuntaviivana oli, että valtuuston tuli päättää vain suurista linjoista, mikä tosiasiallisesti kasvatti hallintokoneiston valtaa ja vastuuta. (Ks. esim. Vartola 2004.) Valtuuston roolin muuttuminen strategiseksi ohjaavaksi elimeksi toi mukanaan paljon hyvääkin, kuten kunnan hallintoyksiköiden lisääntyneen budjettiharkintavallan¹, mutta samalla muutoksen voidaan katsoa kaventaneen edustuksellisuutta. Kuntalaiset saattoivat kokea valtuuston vain kumileimasimeksi. Nyt 2000-luvulla joissakin kunnissa, esimerkiksi Tampereella, valtuuston roolia on pyritty jälleen kasvattamaan hallinnollisilla muutoksilla, kuten pormestari- ja tilaaja-tuottaja-mallilla. Kunnalliseen edustukselliseen demokratiaan on tullut kuitenkin viime vuosikymmeninä uusia piirteitä: asioista neuvotellaan ja sovitaan yhä enenevässä määrin erilaisissa verkostoissa.

Verkostoista on tulossa yhä tavanomaisempi organisoimismuoto, ja niiltä odotetaan toiminnan tehostamista ja perusteellisempaa asioiden valmistelua hierarkiaan verrattuna. Verkostot ovat byrokraatiaan verrattuna epäformaalimpi ja joustavampi tapa järjestää päätöksenteko, mutta samalla on mahdollista, että päätöksenteko pirstaloituu. Verkostojen määrän kasvu kunnissa vaikuttaa kunnallisen päätöksenteon luonteeseen ja tapaan olennaisesti.

Verkostot ovat mielenkiintoisia tutkittavia valtio-opissa niiden poliittisuuden vuoksi: niissä on mahdollista muotoilla politiikkalinjoja, niissä käytetään valtaa ja ne ovat lähtökohtaisesti perinteisen poliittisen komentoketjun ulkopuolella. Verkostot ovat nykyään myös olennainen osa kunnallista päätöksentekoa, ja siksi on tärkeää tutkia niiden roolia, toimintoja ja vaikutuksia sekä kunnan mahdollisuutta hallita niitä. Tässä tutkimuksessa pureudutaan paikallistason verkostoihin ja pohditaan, miten ne näyttäytyvät kunnallisen päätöksenteon valossa.

¹ Aikaisemmin kunnanvaltuusto saattoi päättää yksittäisistä tavarahankinnoista alakouluille (ks. esim. kuntien 1980-luvun talousarviot).

2. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA

2.1. Aikaisempi tutkimus

Verkostot ovat nousseet tutkimusagendalle erityisesti 1990-luvulta alkaen. Verkostoja on tutkittu varsin erilaisissa konteksteissa, kuten taloudellisissa ja tietoverkoissa. Yksi ensimmäisistä verkostotutkimukseksi luettavista töistä oli Robert A. Dahlin tutkimus verkostopohjaisista poliittisista prosesseista vuodelta 1958. Dahlin pyrkimyksenä oli todistaa vääräksi eliittiteoreetikoiden teesi hallitsevasta eliitistä. Dahl argumentoi, että hallitsevan eliitin sijaan yhteiskunnassa vaikuttaa useita ryhmiä, joilla on suuri potentiaali kontrolliin eikä millään ryhmällä ole valtaa kaikilla osa-alueilla. (Dahl 1958, 465.) Dahlin tutkimus oli verkostotutkimuksen pioneereita, koska se todisti, että useilla toimijoilla on vaikutusta konkreettisiin politiikkalinjojen tuotoksiin.

Verkostotutkimus Suomessa on keskittynyt enimmäkseen alueellisen kehityksen tarkasteluun. Erityisesti Markku Sotaraudan johtama Sente-tutkimusyksikkö on tehnyt huomattavaa työtä alueiden kilpailukyvyn tutkimuksessa, jossa tutkimuskohteena ovat olleet pääasiassa innovaatio- ja elinkeinoverkostot. Esimerkiksi Sente-ryhmän tutkijoista Reija Linnamaa (2004) on väitöskirjassaan "Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky" tutkinut verkostoprosesseja ja verkostojen johtamista. Linnamaan tutkimuksessa verkostojen toimivuudella nähdään olevan olennaista merkitystä alueen kilpailukyvyn kehittämiseen, ja myös verkostojen johtamisen tärkeyttä korostetaan. Linnamaan ja Sotaraudan (2000) teos "Verkostojen utopia ja arki" kuvaa osuvasti verkostotyöskentelyn empiiristä todellisuutta. Heidän päätelmiensä mukaan kehittäjäverkoston arki on vielä kaukana verkostotoiminnan ihannemallista. Osoituksena siitä on muun muassa verkostojen rakentumisen keskeneräisyys.

Toinen merkittävä verkostotutkimuksen kohde Suomessa on seutuyhteistyö. Seutuyhteistyön tutkimuksessa käsitellään verkostosuhteita organisoimismuotona seudullisella tasolla. Airaksisen, Haverin ja Vallon (2005) teos "Seutuyhteistyön tilinpäätös" päättää Seutukuntien tuki -hankkeen, jonka tarkoituksena oli vapaaehtoisen seutuyhteistyön edistäminen. Samoin Haverin ja Pehkin (2008) "Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena" on varsin mielenkiintoinen tutkimus kunnallishallinnon kohtaamasta muutoksesta, verkostojen ohjaamisesta sekä verkostojen ongelmista ja mahdollisuuksista demokratian kannalta. Tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan, että verkostojen hallinta ja verkostokuntamalli näyttäisivät olevan yhä tärkeämmässä roolissa: palveluja

tuotetaan yhä enemmän verkostoissa, jotka eivät toimi edustuksellisen päätöksentekokoneiston alaisuudessa.

Haveri ja Pehk (2008, 67) huomasivat tutkiessaan verkostojen demokratiaa, että aiheesta ei ole oltu Suomessa kovin kiinnostuneita. Yksi tuoreimmista kunnan palvelutuotantoa käsitelleistä verkostotutkimuksista on kunnallisen demokratian kehittämishanke, jossa on selvitetty kuntien verkostoitumisen ja markkinaehtoistumisen sekä edustuksellisen demokratian yhteensovittamista kumppanuuskuntien kanssa (Sisäasiainministeriön julkaisuja 2006). Ajankohtaiselle ja empiiriselle verkostotutkimukselle on tarvetta, jotta kuntien toimintaympäristön muutosta ja kuntien sopeutumista siihen voidaan paremmin ymmärtää. Tämä tutkimus on osaltaan laajentamassa ymmärrystä verkostoista osana kunnallisia prosesseja.

2.2. Tutkimustehtävä ja tavoitteet

Tutkimuskohteena on kolmen verkoston toimintalogiikka kaupungin keskeisissä tehtävissä: kaavoituksessa, elinkeinotoiminnan kehittämisessä ja ikäihmisten palveluissa. Tampereen kaupunki toimii verkostoissa erilaisilla osallisuusasteilla. Pyrin selvittämään, miten verkostot ohjautuvat ja miten ne toimivat. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä verkostoista osana kunnan perustoimintoja. Tavoitteen saavuttamiseksi erittelen verkostojen ominaisuuksia ja toimintatapoja ja etsin vastausta siihen, miten verkostojen agenda muotoutuu. Analyysin pohjalta on mahdollista pohtia, millainen rooli verkostoilla voisi olla tulevaisuudessa julkisten palvelujen järjestämisessä.

Tampereen kaupungin alueella toimivien verkostojen valintaa tutkimuksen kohteeksi voidaan perustella monella tavalla. Ensiksikin yhden kunnan alueella toimivien verkostojen vakiintuneesta toiminnasta osana kunnallishallintoa on vähän empiiristä tutkimustietoa. Suuri osa verkostotutkimuksesta Suomessa kohdistuu alueellisiin ja kuntien välisiin verkostoihin. Tutkimuskohteena ovat olleet pääasiassa kehittämisverkostot, ja näkökulmana verkostojen vaikuttavuus ja tehokkuus (Haveri ja Pehk 2008, 67). Toiseksi Tampere on tarpeeksi suuri kaupunki, jotta tutkimukseen saadaan tarvittavaa erilaisten verkostojen vertailua. Vertailulla pyritään valottamaan, miten kaupungin osallisuudenaste verkostossa vaikuttaa verkoston toimintaan.

Kolmanneksi Tampereen kaupunki on otollinen tutkimuskohde sen käyttöön ottamien uusien toimintamallien vuoksi². Uusien kunnallishallinnon toimintamallien tutkimus on tärkeää, jotta saadaan tietoa mallien toimivuudesta ja samalla viestittyä eteenpäin parhaita käytäntöjä. Pormestariohjelmaan on kirjattu monituottajamalliin liittyen tavoitteeksi, että kaupungin oman tuotannon rinnalla on entistä enemmän järjestöjen ja yritysten tuottamia palveluja. Kaupungin, yritysten ja kolmannen sektorin yhteistyöllä on tarkoitus kehittää uusia tapoja tuottaa palveluja. Pyrkimyksenä on, että myös pienillä yrityksillä ja järjestöillä olisi mahdollisuus olla mukana. (Pormestariohjelma 2009–2012.) Tampereen kaupunki hyödyntää jo verkostoyhteistyötä, ja nyt on ajankohtaista selvittää, toteutuvatko pormestariohjelmassa mainitut tavoitteet tällä hetkellä käytännössä.

Verkostotutkimusta on tehty paljon kansainvälisessä kontekstissa, mutta se on käsitteellisesti melko kirjavaa. Empiiristä tietoa siitä, millaisia verkostot ovat kunnan perustoiminnoissa, ei juuri ole. Teoreettisia malleja on tosin kehitelty verkostojen itseohjautuvuudesta ja niiden hallinnasta varsinkin tanskalaistutkimuksissa kohta toistakymmentä vuotta, mutta niillä on hyvin vähän käytännön pohjaa. Vasta viime aikoina teorioille on hankittu empiiristä näyttöä (Sørensen 2006). Myöskään vertailevaa tutkimusotetta ei ole juuri käytetty verkostotutkimuksissa. Siten Tampereen kaupungin verkostojen valintaa tutkimuskohteeksi puoltavat myös teoreettiset premissit.

Tutkimuksessa ei sovelleta mitään tiettyä teoreettista viitekehystä, koska yhdellä teorialla onnistuttaisiin peilaamaan vain yhden verkoston yhtä ominaisuutta. Edelleen ei ole olemassa sellaista teoriaa, jota voitaisiin mutkattomasti soveltaa kaupungin perustoiminnan osana toimiviin verkostoihin ja niiden sisäiseen toimintakulttuuriin. Esimerkiksi valtateoriat sopivat fokukseltaan hiukan toisenlaisiin tutkimuskysymyksiin, ja edustuksellisen demokratiakäsityksen voidaan ennakoida sopivan huonosti yhteen verkostojen toimintalogiikan kanssa. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys jäsentyy siten verkostohallinnan teoriaperheen muodostamasta kehikosta.

Tutkimusstrategiaksi on valittu tapaustutkimus eli case study. Tapaustutkimuksessa tutkimuskohteesta kerätään yksityiskohtaista tietoa ja sitä tutkitaan suhteessa ympäristöönsä. Kiinnostuksen kohteena ovat usein prosessit. Tutkimuksen luonne on siten deskriptiivinen. Tapaustutkimuksessa on yleistä, että aineistoa kerätään useita menetelmiä käyttämällä, kuten haastattelemalla ja tutkimalla dokumentteja. (Creswell 2007, 73–79.)

² Tampereen kaupunki siirtyi ensimmäisenä Suomessa pormestariin ja oli ensimmäinen kunta, jossa toteutettiin tilaaja–tuottaja-malli kaikki kaupungin palvelut kattavana (Kaupungit tilaajina ja tuottajina 2006, 15).

Toimijoiden näkemykset verkostoista kerätään teemahaastatteluilla, koska haastateltavien mahdollisuus kertoa aiheesta laajemmin on olennaista. Haastatteluiden lisäksi tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu kokouksien muistioista sekä kaupunginvaltuuston ja -hallituksen pöytäkirjoista. Haastattelut ja asiakirjat analysoidaan grounded theory -menetelmällä eli aineistolähtöisellä metodilla.

Tutkimuksen tavoitteena on

1. tuottaa tietoa paikallistason verkostoista kunnan toiminnassa sekä
2. selvittää verkostojen ohjautumista ja toimintalogiikkaa.

Tavoitteista voidaan johtaa seuraava pääongelma:

Millaista päätöksenteko verkostoissa on, ja miten verkostot asemoituvat suhteessa kunnalliseen päätöksentekoon?

Pääongelma voidaan edelleen jakaa seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Mistä aloitteet tulevat, mitä asioita verkostossa käsitellään ja miten?
2. Miten verkostossa tehdyt päätökset implementoidaan?

Vastaamalla kysymyksiin on mahdollista muodostaa näkemys siitä, mitkä tekijät selittävät tutkimuskohteena olevien verkostojen onnistumista ja miten verkostot soveltuvat kunnan perustoimintojen organisoimisen vaihtoehdoksi.

2.3. Grounded theory analyysimenetelmänä

Social phenomena are complex. Thus they require complex grounded theory. – Strauss (1987, 1)

2.3.1. Grounded theoryn lähtökohdat

Tutkimuksessani tarkastelen verkostoissa vaikuttamista grounded theoryn analyysimenetelmiä soveltaen. Vaikka menetelmä on kehitetty alun perin sosiologiaan, sitä on käytetty onnistuneesti myös politiikan tutkimuksessa, sillä se soveltuu kaikenlaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden tutkimukseen. Tutkimusotetta pidetään erityisen sopivana sellaisiin tutkimuskohteisiin, joihin halutaan tuoda uusia näkökulmia. (Haig 1995, 1; Glaser ja Strauss 1967, viii.) Tässä luvussa kuvataan grounded theoryn keskeisiä piirteitä ja kehityssuuntia.

Grounded theory on saanut nimensä aineistoon nojautuvasta teoriasta eli "ground the theory in data" verrattuna ilman empiiristä taustaa olevaan teoriaan "groundless theory" (Molander 2003, 1). Grounded theory on suomennettu ankkuroiduksi tai aineistolähtöiseksi teoriaksi (ks. esim. Tuomi ja Sarajärvi 2003), mutta käytän tässä tutkimuksessa englanninkielistä termiä, koska siitä ei ole vakiintunutta suomennosta.

Barney G. Glaserin ja Anselm L. Straussin ajatuksena oli kehittää selittävä teoria systemaattisesti analysoidusta empiirisestä aineistosta. Tuolloin sosiologiaa hallitsivat tutkimussuuntaukset, jolle oli tyypillistä suurten teorioiden testaus vailla empiiristä pohjaa. He tulivat eri taustoista, Glaser kvantitatiivisesta perinteestä ja Strauss pragmaattisesta, mutta heitä yhdisti kritiikki vallitsevaa metodologista konsensusta kohtaan sekä pyrkimys tehdä tutkimusta, josta olisi käytännön hyötyä sekä ammattilaisille että maallikoille. (Rantala 1999, 202; Glaser ja Strauss 1967, viii.)

Grounded theoryssa irtisanoudutaan teoreettisista viitekehyksistä. Olennaista on, että tutkimus aloitetaan konkreettisesta aineistosta, minkä jälkeen tutkija itse kehittää aineistonsa pohjalta käsitteitä ja erittelee niiden välisiä suhteita analyttisellä vertailevalla menetelmällä. Glaser ja Strauss uskovat, että aineistosta nostettu teoria on lähempänä niin sanottua todellisuutta kuin ilman empiiristä taustaa oleva teoria. Teoreettisten viitekehysten lisäksi tutkijan olisi pidättäydyttävä teoreettisen esiyymmärryksen kartuttamisesta ennen kentälle menoa. Alkuperäisen näkemyksen mukaan tutkijan on ensin kerättävä aineisto, ja vasta tutkimuksen valmistuttua voidaan peilata tuloksia muihin teoreettisiin jäsenyyksiin. Aineiston kerääminen on siis aloitettava "tyhjin käsin", koska teoreettinen tieto saattaa alitajuisesti määrätä aineiston käsitteellistämistä ja siitä tehtäviä tulkintoja. (Glaser ja Strauss 1967.) Useat tutkijat ja myöhemmin myös Strauss ovat todenneet, että käytännössä tutkija on kuitenkin aina sidottu jonkinlaiseen esiyymmärrykseen asiasta, koska käsitteitä ei kehitetä tyhjästä; käsitteiden muodostukseen vaikuttavat aineisto, omat oletukset, kirjallisuus ja aiemmat tutkimukset ja teoriat (Strauss ja Corbin 1998, 92; Rantala 1999, 203–204; Charmaz 2007, 2024).

Grounded theory ei ole enää nykyään yhtenäinen, tarkasti määritelty ja eritelty menetelmä, vaan se pitää sisällään hyvin erilaisia tulkintoja. Ensimmäinen iso lohkeama grounded theoryn sisällä ajoittuu 1990-luvun taitteeseen, jolloin Glaserin ja Straussin erimielisyydet metodologiasta veivät tutkijat eri suuntiin. Ristiriidat koskevat enimmäkseen koodausprosessia ja esiyymmärrystä aiheesta ennen aineiston keruuta. Glaser pysyi uskollisena aikaisemmille teoriakehittelyille uskoen teorian nousevan emergentisti aineistosta, kun taas Strauss vei metodia kohti verifikaatiota vastoin aiempia

painotuksia ja kehitti Juliet Corbinin kanssa uusia analyysitekniikoita, joista tuli tutkijoiden keskuudessa hyvin suosittuja. (Strauss ja Corbin 1990, 24; Dey 2004, 80; Charmaz 2006, 6-9; Charmaz 2007, 2023–2025.) Glaser paheksui Straussin ja Corbinin lanseeraamia menetelmiä aineiston analysoimiseksi. Glaserin mukaan menetelmät ovat perustavanlaatuisessa ristiriidassa grounded theoryn kanssa, koska ne pakottavat datan ja analyysin ennalta määriteltyihin kategorioihin (Glaser 1992, 1–7).

Strauss lievensi käsityksiään esiyymmärryksestä muun muassa todeten, että kirjallisuutta voi käyttää etukäteen esimerkiksi stimuloimaan kysymyksiä haastateltavilta (Strauss ja Corbin 1990, 52). Sen sijaan Glaserin (2001, 4) mukaan ennako-oletukset ja aikaisempi tutkimustieto sotkevat grounded theoryn metodologian kvalitatiivisiin tutkimusmetodeihin samalla vääristäen koodausprosessia, mikä estää teorianmuodostuksen. Noudatan tutkimuksessa pääasiassa straussilaista perinnettä ja sen tarkkoja analyysitekniikoita.

Toisen lohkeaman voidaan katsoa syntyneen Charmazin (2000, 2006) erotettua toisistaan konstruktivistisen ja objektivistisen grounded theoryn. Edellinen korostaa merkitysten tulkintaa sekä analyysien tilannekohtaista sidonnaisuutta, mikä vie grounded theorya kohti tulkinnallista yhteiskuntatiedettä. Jälkimmäinen puolestaan viittaa perinteiseen grounded theoryyn, ja siihen sisältyy Charmazin mukaan oletus tutkijan neutraaliudesta ja objektiivisuudesta säännönmukaisissa olosuhteissa. Hän haluaisi kollegansa Clarken (2005) tavoin vapauttaa grounded theoryn positivismista ja kehittää sitä käytännönläheisiin lähtökohtiin nojaten. Positivismilla he tarkoittavat muun muassa oletusta, jonka mukaan data on olemassa, tutkija löytää sen ja löytää siitä teorian. (Charmaz 2006, 131; Charmaz 2007, 2025–2027; Clarke 2005, xxi–xxiii.) Tiedostan analyysissani konstruktivistisesti ajattelevien kritiikin ja otan sen huomioon tehdessäni tulkintoja aineistosta.

Myöhemmät koulukunnat ovat haastaneet uskomuksen, että pelkästään huolellinen menetelmien käyttö tuottaisi teoreettista tietoa. Charmazin ja hänen kollegoidensa mukaan on väistämätöntä, että tutkijan tulkinnalliset kehykset, tilanteet ja mielenkiinnon kohteet vaikuttavat siihen, mitä tutkija näkee ja kuinka sen esittää. (Charmaz 2007; Clarke 2005; Atkinson ym. 2003.) Koska tutkijan ei ole mahdollista ryhtyä keräämään aineistoa täysin vailla ymmärrystä tutkittavasta aiheesta, konstruktivistit suosittelevat tutkijalle pyrkimystä tiedostaa omat ennako-oletukset ja oman tieteenalan perspektiivit (Charmaz 2006, 131).

Juliet Corbin on vienyt grounded theoryn analyysia lähemmäs uusia kvalitatiivisia suuntauksia, ja erityisesti Clarken ja Charmazin konstruktivistisessa koulukunnassa Corbin tunnustaa olevan paljon tulkinnallista herkkyyttä, joka sopii hyvin grounded theoryyn. Hän on esimerkiksi samaa mieltä konstruktivistien kanssa siitä, että tutkijat rakentavat käsitteitä ja teorioita tarinoista, jotka tutkimukseen osallistuvat ovat rakentaneet omista kokemuksistaan. Näistä useista konstruktoista muodostuu tietoa. Edelleen Corbin myöntää, että tieto kehittyy jatkuvasti, mutta ei ole samaa mieltä grounded theoryn perustamisesta puhtaasti käytäntöön. Ilman teoreettista kieltä ei Corbinin mielestä ole mahdollista kehittää käytäntöön pohjautuvaa tietoa. (Corbin ja Strauss 2008, 9-11; Charmaz 2007, 2025–2027.)

Corbin ei myöskään hyväksy myöhempien koulukuntien kritiikkiä Straussin ja Corbinin analyysitekniikoita kohtaan. Corbin puolustautuu toteamalla, että metodologia ei voi opettaa ilman jonkinasteista formalisointia. Corbin myöntää silti grounded theoryssa piilevän vahvan tulkinnallisuuden ja opettaa nykyään tekniikoiden lisäksi tutkijoita tulkitsemaan aineistoa tietoisesti, systemaattisesti ja refleksiivisesti. (Corbin ja Strauss 2008, 9-11.)

Isojen irtiottojen lisäksi grounded theorya leimaa metodologinen sekoittuminen. Sen käytön laajeneminen yhä useammille tieteenaloille, kuten liikejohtamiseen, ei miellyttänyt Straussia eikä varsinkaan Glaseria. Suositettu metodi on johtanut monenlaisiin sovelluksiin eivätkä ne Straussin mukaan ole enää aina edes tunnistettavissa grounded theoryn menetelmiksi. Siksi Strauss ja Corbin ovat todenneet, että erilaisten sovellusten vuoksi he ovat saaneet perusteetonta kritiikkiä osakseen ja muistuttavat, että metodiin on tutustuttava huolella, jotta sen tärkeät aspektit tulevat ymmärretyiksi. (Dey 2004, 80; Strauss ja Corbin 1994, 277.)

2.3.2. Grounded theoryn perusidea

Grounded theoryn avulla on mahdollista löytää käytännön logiikka eli nostaa arkipäivän tieto käsitteelliselle tasolle. Samalla etsitään vastausta kysymykseen "mitä on?", minkä vuoksi metodissa korostuu ongelmanratkaisunäkökulma (Molander 2003, 3; Haig 1995, 1). Tutkimusprosessin tavoitteena on Straussin ja Corbinin (1998, 12–13) mukaan:

- 1) luoda teoria aineistosta, ei testata ideoita
- 2) antaa tutkijalle analyttisiä työkaluja aineiston käsittelyyn
- 3) auttaa tutkijaa ottamaan huomioon ilmiöiden vaihtoehtoisia merkityksiä

- 4) auttaa tutkijaa olemaan samanaikaisesti sekä luova että systemaattinen
- 5) tunnistaa, kehittää ja suhteuttaa toisiinsa käsitteitä, jotka ovat teorian rakennuspalikoita.

Grounded theory sallii ja oikeastaan edellyttääkin tapaustutkimuksen tavoin hyvin laaja-alaisen ja rikkaan aineiston aina haastatteluista nauhoituksiin, mutta aineiston analysoinnin eteneminen on tarkasti kuvattu ja määritelty. Grounded theoryn ydin on systemaattinen aineiston koodaus- ja kategorisointiprosessi, jossa aineisto ensin hajotetaan osiin. Ositettua aineistoa käsitteellistetään ja vertaillaan, ja lopulta se kootaan uudestaan uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi. Tarkoituksena on etsiä käsitteitä ja niiden välisiä yhteyksiä vertailevalla menetelmällä jokaisessa koodausvaiheessa, jotta saavutettaisiin tavoitteena oleva teoria. (Creswell 1998, 65; Tuomi ja Sarajärvi 2003, 110; Glaser 2001, 9–10.)

Analyysiprosessi on aineiston samanaikaista keräämistä ja analysointia. Tutkimus etenee kohti abstraktimpaa tasoa aineiston luokittelun, omien kokemusten ja teoreettisten ideoiden välisen vuorovaikutuksen tuloksena. Yleensä tavoitteena on substantiivinen teoria, joka pohjautuu yhteen tiettyyn aihepiiriin ja jota voidaan hyödyntää vain kyseisen aihealueen tutkimuksessa. Tavoitteena voi olla myös formaalisen teorian kehittäminen. Formaalisella teorialla on yleensä juuret substantiivisessa teoriassa, ja se on substantiivista teoriaa yleisempi ja käsitteellisempi. Toisaalta metodia voidaan Straussin ja Corbinin mukaan käyttää myös pelkästään aineiston analysointiin ilman tavoitetta teorian kehittämisestä. (Charmaz 2007, 2024; Strauss ja Corbin 1998, 8, 12–13; Strauss ja Corbin 1994, 274; Glaser ja Strauss 1967, 32–33, 79–93.)

Keskeistä analyysitekniikoissa on kysymysten ja vertailujen tekeminen. Tutkija kysyy eri luokitteluvaiheissa erilaisia aineistolle herkistäviä kysymyksiä, mikä edistää teoreettisen ymmärryksen kehittymistä. Jokaisessa luokitteluvaiheessa luokat erotetaan toisistaan vertailemalla niitä keskenään tiettyjen ominaisuuksien suhteen. (Strauss ja Corbin 1998, 77–78.) Prosessi jakautuu karkeasti kolmeen vaiheeseen: avoimeen koodaukseen, aksiaaliseen koodaukseen ja valikoivaan koodaukseen (Strauss ja Corbin 1990).

Avoin koodaus on niin sanottu ideointivaihe, jossa tapahtumia tai ilmiöitä nimetään eli käsitteellistetään. Avoimen koodauksen tavoitteena on löytää aineistosta tutkimuksen kannalta relevantit kohdat, joiden avulla tutkimusongelmia voidaan lähteä ratkaisemaan. Relevantteja kohtia haetaan vertailemalla nimettyjen ilmiöiden tai tapahtumien samankaltaisuuksia ja erilaisuuksia.

Samankaltaisuuksista ja erilaisuuksista on mahdollista muodostaa alustavasti nimettäviä ryhmiä eli luokkia. (Molander 2003, 3-4; Rantala 1999, 203–204; Strauss ja Corbin 1990, 62–72.)

Aksiaalinen koodaus jatkaa avoimesta koodauksesta, vaikka käytännössä niitä tehdään rinnakkain. Tarkoituksena on koota data uudella tavalla tekemällä linkityksiä luokkien välille. Aksiaalinen koodaus on intensiivinen analyysi, jossa tarkastellaan avoimessa koodauksessa nimettyjen luokkien ominaisuuksia ja ulottuvuuksia yksi luokka kerrallaan. Luokkien välisiä yhteyksiä ratkotaan sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti: toisaalta määritellään jonkin luokan suhde sen alaluokkiin ja toisaalta etsitään alaluokkien välisiä suhteita toisiinsa. Jokaista tapausta ja linkitystä pyritään tarkentamaan kysymyksillä, joihin etsitään vastausta aineistosta. Vaiheessa olennaista on, että käsitteiden välisiä yhteyksiä ei vain oleteta, vaan ne varmistetaan aineistosta. Kyseessä on eräänlainen todentamisprosessi teoreettisen kehittelyn ja sen paikkansapitävyyden tarkastelun välillä. (Strauss ja Corbin 1990, 96–112; Rantala 1999, 206–208.)

Valikoiva koodaus on viimeinen askel koodausprosessissa, ja se luo jo pohjaa teorialle. Valikoivassa koodauksessa valitaan se näkökulma tai ydinkategoria, johon muita kategorioita verrataan systemaattisesti. Samalla kategorioita yhdistellään systemaattisesti ominaisuusulottuvuuksien mukaan. Yhdistely on hyvin samankaltainen kuin aksiaalisessa koodauksessa, mutta se tapahtuu abstraktimmalla tasolla. Kun data on yhdistetty sekä laajalla käsitteellisellä tasolla että jokaisen ison kategorian ominaisuus- ja ulottuvuustasolla, teorian esiaste on valmis. Teorian esiaste viimeistellään teoriaksi vahvistamalla se aineistoa vasten ja täydentämällä puuttuvat yksityiskohdat kategorioista. (Strauss ja Corbin 1990, 117–141.)

Corbinin mukaan grounded theorya voidaan käyttää kahteen eri tutkimukselliseen tavoitteeseen: tavoitteena voi olla niin sanottu tiheä kuvaus tai teorian kehittäminen. Tärkeintä on, että tutkija tiedostaa alusta asti oman tavoitteensa. (Corbin ja Strauss 2008, x-xi.) Tässä tutkimuksessa grounded theoryn avulla ei tavoitella teorianmuodostusta, vaan sitä käytetään aineiston järjestämiseen.

Sisällytän tutkimukseeni aineksia 2000-luvun grounded theorysta, sillä ne ovat sallivia esitiedon suhteen, ja uskon, että aineistoa ei voi kerätä ilman esiyymmärrystä aiheesta. Teemahaastattelurungon muodostaminen ja kysymysten muotoilu sekä haastateltavien valinta edellyttävät jonkinasteista perehtymistä tutkimuksen kohteeseen. Siksi en mennyt kentälle "avoimin

mielin", vaan olin tutkinut etukäteen aiempia verkostotutkimuksia. Tutkimusprosessin luovuus ei mielestäni kärsi, vaikka tutkimuksen kohteesta olisikin ennakkoon teoreettisia jäsennyksiä.

2.4. Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen kolmannessa luvussa tarkastellaan verkostohallinnan teoriaa osana uutta hallinta-ajattelua. Aluksi luodaan katsaus uuden hallinta-ajattelun kehittymiseen ja määritellään hallinnan ja verkoston käsitteet. Tämän jälkeen esitellään teoreettinen viitekehys, joka muodostuu verkostohallinnan teoriakokonaisuudesta. Verkostohallinnan ns. ensimmäisen sukupolven teoriassa keskeistä on ollut tutkimus siitä, mitä verkostot ovat. Verkostohallinnan toisen sukupolven teoriaan on katsottu kuuluvan tutkimusongelmat verkostojen ja kunnallisdemokratian välisistä jännitteistä ja potentiaaleista, joihin perehdytään luvussa 3.3.

Neljännessä luvussa esitellään ensiksi tutkimuskohteina olevat verkostot ja niiden asemoituminen kaupungin toiminnoissa. Seuraavaksi kuvataan aineiston keruun ja analyysin prosessia. Viides luku muodostaa varsinaisen analyysiosion, jossa analysoidaan verkostotyöskentelyn kannalta olennaisia seikkoja: verkosto-organisoinnin tarkoitusta, työskentelytapoja, verkostojen merkityksiä sekä edellytyksiä onnistuvalle yhteistyölle. Kuudennessa luvussa analyysin tuloksia pohditaan laajemmassa yhteiskunnallisessa viitekehyksessä. Lopuksi on mahdollista muodostaa näkemys siitä, voidaanko verkosto-organisointumista pitää toimivana kunnan perustoiminnoissa.

3. VERKOSTOHALLINTA TEOREETTISENA VIITEKEHYKSENÄ

3.1. Uuden hallinta-ajattelun kehittyminen

Hallinnonuudistusten aalto pyyhkäisi suomalaisten kuntien ylitse 1980- ja 1990-luvuilla. Vapaakuntakokeilu, kunnallislain uudistaminen ja valtionosuusjärjestelmän uudistus irrottivat osaltaan kuntia valtion yksityiskohtaisesta ohjauksesta. Tarkoituksena oli byrokraatiakeskeisen hallintorakenteen purkaminen, ratkaisuvallan siirtäminen alue- ja paikallistasoille ja taloudellisen ajattelun korostaminen. Muutoksen taustalla vaikuttivat kansainväliset hallinnon uudistamisen opit, kuten uusi julkisjohtaminen (NPM) sekä julkisen ja yksityisen kumppanuus. Kunnat alkoivat etsiä uusia toimintatapoja ja tehostivat toimintaansa myös siksi, että taloudellinen liikkumavara kaventui 1990-luvun aikana äkillisesti samalla kun tehtäväkenttä laajeni. (Haveri ja Pehk 2008, 3–4; Haveri 2006a, 22; Anttiroiko ym. 2003, 137.)

Kunnissa on viime vuosikymmeninä siirrytty vähitellen verkostomaisiin toimintatapoihin ja palvelutuotannon uusiin muotoihin: palveluja ostetaan yhä enemmän yksityisiltä tai niitä tuotetaan kuntien välisessä yhteistoiminnassa. Tämän lisäksi kunnissa on uudistettu ahkerasti organisaatorakenteita. Erityisesti verkostoista on tullut muoti-ilmiö kuntien toiminnassa, ja samalla on huomattu, että valmistelu- ja päätöksentekoprosessit ovat karkaamassa perinteisen kuntaorganisaation ulkopuolelle. (Stoker 2004, 1.) Nykyään kuntien toiminnan ja talouden ohjaaminen ei enää niinkään perustu hierarkkiseen julkishallintoon, vaan uuteen hallinta-ajatteluun, jonka perustana ovat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eli hallintasuhteet. Paikallistason hallintasuhteilla tarkoitetaan yhteistyösuhteita, joita kunnat solmivat paikallisen yrityselämän, asukkaiden, paikallisten järjestöjen ja paikkakunnalla toimivien julkisyhteisöjen kanssa. (Anttiroiko ym. 2003, 137, 146.)

Aikaisemmin hallinta (*governance*) liitettiin valtion asioiden hoitamiseen ja valtiollisten instituutioiden johtamiseen. Hallinnolla (*government*) sen sijaan tarkoitettiin suvereenia päätöksentekoa hallinnan parlamentaarisessa ketjussa, jossa vaaleilla valitut poliitikot hallitsevat suvereenilla oikeudellaan säätää lakeja. Lait implementoi hierarkkisesti organisoitu hallintokoneisto. Kun toimintaympäristö muuttui radikaalisti muun muassa reaaliosialismin romahduksen ja hyvinvointivaltion kustannuskriisin myötä, politiikan ja hallinnon tutkimuksessa

huomattiin, että myös julkisyhteisöjen toimintatavat olivat muuttumassa³. Valtiokeskeisestä aikakaudesta oltiin siirtymässä uuden hallinnan aikakauteen; aikakauteen, jossa valtio on heikentynyt ja fragmentoitunut ja jossa julkinen vastuu jakautuu eri hallinnon tasoille ja erilaisille verkostoille. (Jessop 1998, 30; Sørensen 2006, 99–100: Anttiroiko ym. 2003, 138, 140.)

Hallinta alkoi jäsentyä sisällöllisesti uudelleen: hallinnan ymmärrettiin nyt tarkoittavan monimutkaista hallintaprosessia, jossa julkiset ja yksityiset toimijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään hallitakseen yhteiskuntaa. Uudessa hallinta-ajattelussa hallinto kuvataan dynaamisena ja kehittämisorientoituneena erotuksena vanhasta kontrolliohenteituneesta hallinnosta. (Sørensen 2006, 99: Anttiroiko ym. 2003, 142.) Hallintaan liittyvä kirjallisuus on kuitenkin käsitteellisesti sekavaa, ja hallinnan teoriolla on kaksinaismerkitys. Toisaalta hallinta toisaalta viittaa empiirisiin kuvauksiin todellisista muutoksista, kuten julkishallinnon sopeutumisesta ympäristöönsä; toisaalta se merkitsee teoreettisia suosituksia siitä, miten hallinnan pitäisi muuttua. (Pierre ja Peters 2000, 3.)

Hallinnan käsitteellä on useita eri merkityksiä tieteenalasta ja luokittelusta riippuen (ks. esim. van Kersbergen ja van Waarden 2004), mutta tässä tutkimuksessa hallinta ymmärretään nimenomaan verkostohallintana (*network governance*). Verkostohallintateoria voidaan sijoittaa uuden paikallisen hallinta-ajattelun (*local governance*) keskiöön ja sen pääteesi on, että yhteiskunnallisia toimintoja koordinoidaan nykyään verkostojen ja kumppanuuksien kautta, mikä mahdollistaa eri toimijoiden osallistumisen hallinnon prosesseihin (Hirst 2000, 18–19).

Paikallinen hallinta ei kuitenkaan tarkoita yksinomaan verkostoitumista (Haveri 2004, 28), vaan erilaisia yhteiskunnallisia hallintatapoja on perinteisesti katsottu olevan kolme: hierarkiat, markkinat ja verkostot (Williamson 1983; Powell 1991; Rhodes 1996). Eri koulukunnat käyvät vilkasta keskustelua siitä, mikä näistä kolmesta organisointitavasta tarjoaisi parhaimman mekanismin julkisten toimintapolitiikkojen tuottamiseen ja koordinaatioon ja millaisissa olosuhteissa. Hierarkian pääasiallisina koordinoitumismekanismeina ovat hallinnolliset ohjeet ja selkeät valta–vastuu-rakenteet, kun taas markkinoiden sääntelymekanismi on hintakilpailu. Verkostojen koordinoitumistapoina ovat ennen kaikkea luottamus ja yhteistyö. (Rhodes 1996, 659.) Tässä tutkimuksessa keskitytään verkostoihin hallintatapana. Seuraavaksi täsmennetään, miten verkostot määritellään verkostohallinnan teoriassa ja millaista tutkimusta niistä on tehty.

³ Poliitiikan tutkimuksessa muutos näkyi ennen kaikkea kansallisvaltion roolia koskevana keskusteluna (Anttiroiko ym. 2003, 138).

Verkostojen tutkimuksessa ongelmallista on, että verkostot määritellään hyvin eri tavoin eri asiayhteyksissä. Yleisimmillään verkosto tarkoittaa toisiinsa liitettyjen solmujen verkkoa (Castells 1996, 470). Tarkemmin määriteltynä verkostoissa toimimiseen liittyy ensinnäkin vapaaehtoisuus. Toisena piirteenä voidaan todeta itsenäiset, mutta toisistaan riippuvaiset toimijat, joilla on yhteinen intressi. Verkostomaista hallintaa tavoitellaan neuvottelujen kautta. (Haveri 2006b, 5.) Markku Sotaraudan näkemys verkostoista on hyvin samankaltainen. Sotarauta määrittää verkoston ryhmäksi toimijoita, jotka ovat riippuvuussuhteessa toisiinsa. Jos ryhmästä ottaa yhden osan pois, muut osat vahingoittuvat. (Sotarauta 1996, 64; vrt. Barabási 2002.) Lisäksi Sotarauta kollegoineen toteaa, että verkostot eivät ole sama asia kuin yhteistyö, vaikka toiminta verkostoissa perustuukin yhteistyölle (Sotarauta ym. 2003, 58).

Verkostolla on kirjava joukko käsitelmäärittelyjä riippuen teoriakehyksestä. Kickert, Klijn ja Koppenjan (1997a) lähestyvät verkostoja politiikan ja hallinnan näkökulmasta. Poliitiikkaverkostoja (*policy networks*)⁴ voidaan yleisellä tasolla kuvata keskinäisriippuvaisten toimijoiden välisiksi suhteiksi, jotka muodostuvat poliittisten ongelmien ja/tai -ohjelmien ympärille. (Kickert ym. 1997a, 1-9.) Kickertin ja hänen kollegoidensa tarkoittama poliittinen ohjelma voisi olla esimerkiksi terveydenhuoltopolitiikan uudelleen muotoilu (Haveri ja Pehk 2008, 14). Rhodesin (1997, 10) mukaan poliitiikkaverkostot ovat hyvä tutkimuskohde esimerkiksi vallankäytön tutkimuksessa.

Hallintaverkostot (*governance networks*) puolestaan ovat sisällöltään hyvin samankaltaisia kuin poliitiikkaverkostot, mutteivät kuitenkaan samanlaisia. Hallintaverkostot ovat osa uuden hallintatavan tutkimuksen käsitteistöä, jolla tarkoitetaan, että yhteiskunnan hallinta on siirtynyt entistä enemmän verkostoihin perinteisen valtion ohjauksen heikentyessä (ks. esim. Stoker 2004, 206–207). Hallintaverkostoista voidaan puhua hyvin myös kuntatasolla. Ne ovat Haverin ja Pehkin mukaan hyvin tapauskohtaisia, ja ne on luotu joko politiikkaa valmisteleviksi tai täytäntöönpaneviksi (Haveri ja Pehk 2008, 13–14).

Melko vakiintuneeksi muuttuneen määritelmän mukaan hallintaverkostot ovat suhteellisen vakaa yhteistyörakenne, jossa toimijat ovat toiminnallisesti autonomisia, mutta samalla riippuvaisia

⁴ Palosen mukaan *policy* tarkoittaa poliittista linjausta, johon kuuluu tulevaisuusorientoituneisuus ja subjektiivis-intentionaalinen politiikka (Palonen 2003, 476). Koska *policy*-käsitteelle ei ole olemassa hyvää ja tarkkaa suomennosta, käänän sen tässä tutkimuksessa tarkoittamaan joko politiikkaa tai politiikkalinjaa.

toisistaan. Hallintaverkostot osallistuvat julkisen pyrkimyksen⁵ tuotantoon, niiden toiminta perustuu neuvotteluihin, ja ne ovat itseohjautuvia normatiivisesti säädelyissä rajoissa. Itseohjautuvuus ymmärretään siten, että hallintaverkostot voivat laatia omat sääntönsä ja ohjata ympäristöstä tulevia syötteitä haluamaansa suuntaan, koska ne eivät kuulu byrokraattiseen komentoketjuun, mutta ne joutuvat kuitenkin toimimaan tietyssä poliittisessa, taloudellisessa ja laillisen sääntelyn viitekehyksessä. (Sørensen ja Torfing 2007a, 9; Torfing 2007, 6; Kickert ja Koppenjan 1997.) Tulkitseen tässä tutkimuksessa laillisen sääntelyn tarkoittavan kuntia koskevan lainsäädännön lisäksi myös kunnan omia johto- ja toimintasääntöjä, joilla säännellään kunnallista päätöksentekoa kuntalakia tarkemmin.

Määritelmässä ongelmallista on tosiasiallisesti osoittaa, millainen verkosto voidaan katsoa hallintaverkostoksi. Bogasonin ja Zølnerin mielestä siihen vaaditaan dataa, joka kertoisi esimerkiksi toimijoiden keskinäisriippuvuudesta toiminnan suhteen tai vuorovaikutuksen luonteesta. Jos vuorovaikutuksen luonteeseen kuuluu pääosin informaation vaihtoa tai konsultointia, tällöin kyseessä ei olisi hallintaverkosto. Vuorovaikutus hallintaverkostoissa tarkoittaa muun muassa neuvotteluja, joissa joudutaan tekemään myönnytyksiä. (Bogason ja Zølner 2007, 6–7.) Bogasonin ja Zølnerin vaatimukset hallintaverkostojen todentamisesta datan avulla otetaan huomioon siten, että vasta johtopäätöksissä otetaan kantaa tutkimuskohteena olevien verkostojen luonteeseen.

Verkostohallinnan teoriassa sanotaan olevan kaksi sukupolvea, joista ensimmäinen sukupolvi keskittyi todistamaan, että verkostot ovat uusi ja erottuva ilmiö, joka vaatisi huolellista tutkimusta. Tutkimuskohteina olivat muun muassa verkostojen erottuvat piirteet valtioon ja markkinoihin nähden sekä verkostojen anti modernin yhteiskunnan tehokkaalle ja proaktiiviselle hallinnalle. (Torfing 2007, 17.) Esimerkiksi Rhodes (1997) korosti verkostojen roolia yhteiskunnassa näkemällä verkostot hallinnan avaininstrumentteina. Tässä tutkimuksessa selvitetään ensimmäisen sukupolven tutkimustradition hengessä, millaisia ominaisuuksia paikallistason poliittisessa järjestelmässä toimivilla verkostoilla on.

B. Guy Peters suhtautuu kriittisesti aiempaan hallintaverkostojen tutkimukseen, sillä se Petersin mukaan keskittyi pääasiassa niihin verkostoihin, jotka olivat onnistuneet, mikä aiheutti tutkimustuloksissa vinoutuneisuutta. Epäonnistuneet verkostot yleensä hajaantuvat nopeasti eivätkä ne siten ole olleet yhtä näkyviä. Hallintaverkostoja saatettiin pitää 1990-luvulla merkittävämpinä ja

⁵ Julkinen pyrkimys (*public purpose*) voidaan ymmärtää näkemysten, arvostuksien ja politiikkalinjojen ilmaisuna julkisuuteen tiettyyn asiakysymykseen liittyen (Torfing 2007, 6–7).

tehokkaampina kuin mitä ne todellisuudessa olivat, ja myös demokraattisempina vaihtoehtona edustuksellisen demokratian perinteisille muodoille. (Peters 2007, 61–62.) Niin sanottu toisen sukupolven tutkimus onkin uudistanut verkostohallinnan tutkimusagendaa muun muassa kysymällä, miksi hallintaverkostot epäonnistuvat tai onnistuvat (Bevir ja Rhodes 2007; Schaap 2007; Sørensen ja Torfing 2007b) ja millaisia ovat hallintaverkoston demokraattiset ongelmat ja mahdollisuudet (March ja Olsen 1995; Pierre ja Peters 2000; Jessop 2002; Esmark 2007). Toisen sukupolven verkostohallintaan tutkimus kytkeytyy kysymällä, mitä verkostot tarkoittavat kunnallisdemokratian ja -hallinnon kannalta. Kysymystä pohditaan tarkemmin luvussa 3.3.

3.2. Mitä hallintaverkostot ovat?

Hallintaverkostoihin on suhtauduttu epäilevästi Etelä- ja Itä-Euroopassa. Etelä-Euroopassa verkostoihin liitetään korruptio ja mafian menetelmät. (Torfing 2007, 2.) Mielleyhtymä mafiaan on sinänsä aiheellinen, koska eräässä mielessä mafia on täydellinen verkostorakenne: se nojaa epämuodollisuuteen ja lojaaliuteen, se on suljettu muilta kuin jäseniltään ja sillä on oma palkitsemisen ja rankaisemisen järjestelmä (Frances ym. 1991, 14). Itä-Euroopassa puolestaan epäluottamus verkostoihin juontaa juurensa entisiin kommunistisiin regiimeihin, joissa eliitit muodostivat omia epämuodollisia klikkejään. Sen sijaan Länsi- ja Pohjois-Euroopassa hallintaverkostot on nähty yhä lisääntyvässä määrin tehokkaana ja legitimiinä tapana muodostaa ja implementoida julkisia politiikkalinjoja. Hallintaverkostoja pidetään ratkaisuna niin sanottuihin ilkeisiin ongelmiin⁶, ja joskus jo hallintaverkoston muodostus itsessään nähdään ratkaisuna. (Torfing 2007, 2.)

Verkostoihin on liitetty paljon toiveita niiden tehokkuudesta. Jacob Torfingin (mts.) mukaan hallintaverkostot ovat yliverkaisia toimintatavoiltaan verrattuna hierarkiaan ja markkinoihin muun muassa siksi, että ne ovat refleksiivisiä saavuttaessaan yhteisten ongelmien ratkaisut neuvotteluilla ja tuomalla yhteen laajan joukon toimijoita. Verkoston on uskottu olevan myös joustavuudessaan ratkaisu ajan haasteisiin. Verkoston joustavuus tarkoittaa Haverin mukaan niiden hyvää mukautumiskykyä: ne voivat muuttaa rakennettaan lisäämällä uusia solmuja tai vähentämällä vanhoja. Edelleen verkoston uskotaan sopivan hyvin monimutkaisten asioiden hallintaan. Toisaalta verkostoja näyttäisi luonnehtivan ennustamattomuus. Sotarauta myös huomauttaa, että

⁶”Ilkeät” ongelmat ovat erilaisten syiden ja seurausten kokonaisuuksia, joita on äärimmäisen vaikea ratkaista. ”Kesy” ongelmat sen sijaan ovat määriteltävissä ja niihin on mahdollista suunnitella ratkaisuvaihtoehtoja. (Sotarauta 1996, 63; Mason ja Mitroff 1981.)

verkostot itsessään saattavat lisätä monimutkaisuutta, kun asiat ja valta hajautuvat eri verkostoihin. (Nyholm ja Haveri 2009, 112; Haveri 2004, 29; Sotarauta 1996, 65.)

Kun verkostojen ongelmia ja epäonnistumisia on tutkittu empiirisesti, on huomattu, että verkostot voivat epäonnistua hallinnan välineenä samalla tavoin kuin hierarkia ja markkinat (Sørensen ja Torfing 2007b, 95). Verkostoissa päätökset tehdään neuvotteluiden tuloksena, mikä tarkoittaa, että vaikeiden ratkaisujen edessä yhteistyö voi katketa esimerkiksi toimijoiden pyrkimykseen edistää omia tavoitteitaan tai estää tiettyjä ratkaisuja toteutumasta. Intressi verkostoon kuulumisesta voi heikentyä myös silloin, jos toimija ei koe saavansa siitä tarpeeksi hyötyä itselleen. Tutkimusten valossa Haveri ennustaa yhteistyön onnistuvan silloin, kun kysymys on uusista palveluista tai toimintojen kokoamisesta yhteiseen organisaatioon eikä yhteistyöhön liity epämääräistä uhkaa toimintojen rationalisoimisesta ja keskittämisestä. (Haveri 2006, 6–7.)

Linnamaan (2004) tutkimus kehittämisverkostojen toimivuudesta edesauttaa ymmärtämään, millaisilla edellytyksillä verkostojen ylipäänsä on todennäköisempää onnistua. Ensinnäkin toimijoiden verkostovalmiuksilla, kuten ihmisten halukkuudella toimia verkostossa tai ihmisten hallussa olevilla verkostojen kannalta olennaisilla resursseilla, voidaan katsoa olevan suuri merkitys. Toiseksi resurssien on oltava riittäviä ja ne on osattava tunnistaa ja hyödyntää. Kolmanneksi instituutioiden tuki verkostomaiselle toiminnalle on olennainen jatkuvuuden ja selkeyden parantamiseksi.⁷ Lisäksi ihmisten yhteensopivat tulkinnat tarvittavista toimenpiteistä sekä arvot ja asenteet vaikuttavat siihen, mitä toimintapolitiikkoja pidetään tärkeänä. (Linnamaa 2004, 88–91.)

Peters (2007, 75) näkee Linnamaan tavoin ihmiset tärkeinä verkostojen toimivuudessa, mutta hänen tutkimustensa mukaan verkostojen onnistumiseen vaikuttavat paljolti myös rakenteet, kuten verkostojen koko ja verkostoihin osallistuvat organisaatiotyypit sekä toiminnot, joissa verkostot ovat mukana. Shaw ja Robinson (1998, 58) taas painottavat, että onnistuakseen verkostoilla tulisi olla mahdollisimman selkeät tarkoitusperät, sillä on tärkeää, että toimijat ymmärtävät verkoston olemassaolon syyn. Euroopan unionin komissio onkin listannut tarkoitukset, joihin verkostojen nähdään sopivan erityisen hyvin. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi tiedon jakaminen, konsultointi, rajattu täytäntöönpano ja arviointi (Airaksinen ym. 2005, 36).

⁷ Linnamaa on kuitenkin todennut, että instituutioiden tuki saattaa lukita menneeseen kehityspolkuun tai estää tai hidastaa muutosta, koska instituutiot ovat luotu jotakin muuta tarkoitusta kuin verkostojen toimivuutta silmällä pitäen.

3.3. Verkostohallinta ja demokratia

Demokratian ja hallintaverkostojen yhteensopivuutta voidaan tarkastella paikallistasolle sovitettun kansanvallan komentoketjun näkökulmasta. Kunnallisen päätöksenteon komentoketju kuvaa ideaalia kunnallisen demokratian toimivuudesta. Sen lähtökohtana on asukkaiden itsehallintoon perustuva kunnan hallinto (PL 731/1999, 121 §). Kunnan asukkaat valitsevat avoimeen kilpailuun perustuvilla vapaille vaaleilla valtuuston käyttämään kunnan päätösvaltaa. Valtuuston poliittisesti sitovilla päätöksillä ohjataan hallintoa. Valtuuston vallankäytön oikeutus ja vastuu pohjautuvat kuntalakiin, ja valtuusto on vastuussa äänestäjilleen. (KuntaL 365/1995.) Kunnanhallitus taas on poliittisesti vastuunalainen valtuustolle. Julkinen hallinto täytöntöönpanee valtuuston ja hallituksen poliittiset päätökset ja on vastuussa hallitukselle. Komentoketjua luonnehtivia piirteitä ovat muun muassa päätöksentekojärjestelmän selkeät valta–vastuu-rakenteet, informointivastuu ja hallinnon läpinäkyvyys. (Paloheimo ja Wiberg 1997, 162–173.)

Kunnallisen päätöksenteon komentoketju on mallinnettu ideaalitalanteesta. Todellisuudessa sen toimivuuteen vaikuttavat erilaiset häiriötekijät. Hallintaverkostot ovat yksi potentiaalinen komentoketjua rikkova rakenne, vaikka toisaalta ne on nähty myös demokratiaa vahvistavina tekijöinä. Verkostohallinnan teorian toisen sukupolven tutkimuksissa on havaittu, että hallintaverkostot muodostavat uhkan perinteiselle kunnalliselle demokratialle, sillä verkostot eivät kuulu kunnallisen päätöksenteon komentoketjuun eivätkä ne siten ole vastuunalaisia millekään taholle (Haveri 2004, 29–31). Esimerkiksi Scharpf (1999, 26–27) on painottanut, että mitä tehokkaampaa hallintaverkoston toiminta on, sitä ongelmallisemmaksi se muodostuu legitimitetin kannalta.

Vastuunalaisuuden puutteen lisäksi verkostoille ominainen eksklusiivisuus koetaan problemaattisena kunnallisdemokratian kannalta: verkostot ovat edullisia vain niille, jotka pääsevät niihin mukaan. Anne Mette Kjær (2004) on tutkinut niin sanottua kulttuuritalon tapausta tanskalaisessa kunnassa. Varsinainen päätös kulttuuritalon rakentamisesta oli demokraattinen, koska asiasta käytiin laajaa julkista keskustelua ja päätöksen teki kunnanvaltuusto. Päätöksen demokraattisuus kuitenkin kyseenalaistui, kun tutkittiin, mitä verkostossa tapahtui ja miten siellä käytettiin valtaa. Pormestari oli vaikuttanut kulttuurieliitteihin ja uhannut erota, jollei kulttuuritaloa päätettäisi rakentaa. Kulttuuriverkostolla oli enemmän vallankäytön resursseja käytössään kuin muilla verkostoilla, joten se pystyi estämään muiden hankkeiden nousun poliittiselle agendalle. (Kjær 2004, 53–55.) Tapaus osoittaa, että verkostot poliittisten päätösten valmisteluareenana voivat

olla ongelmallisia. Verkostoihin on kutsuttu toimijoita, jotka harjoittavat poliittista vallankäyttöä kunnallisen päätöksentekoketjun ulottumattomissa. Barbara Reid (1999, 142) kärjistääkin, että verkostot ovat vain moderni versio vanhasta hyvä veli -verkostosta, ja siksi on tärkeää kiinnittää huomiota, mitä verkostoissa on ja ketkä eivät pääse mukaan.

Verkostojen valmistelutyö ja päätöksenteko eivät ole kuntalaisille läpinäkyviä. Lisäksi verkostot ovat luonteeltaan poissulkevia pelien areenoita. Sotarauta tarkoittaa peleillä ”loputonta siirtojen ja vastasiirtojen prosessia, jossa useat pelaajat pyrkivät edistämään [- -] tavoitteita, omia tavoitteitaan ja/tai muutamalle pelaajalle yhteisiä tavoitteita”. Sotaraudan mukaan vaikutusvaltaa saavat nyt ja tulevaisuudessa hyvät pelaajat eli ne, joilla on valtaa vaikuttaa pelien tuloksiin. (Sotarauta 2000, 208, 214.)

Toisaalta kaikki verkostot eivät Rhodesin tutkimusten perusteella ole yhtä sulkeutuneita eikä mikään verkosto voi olla täysin suljettu ympäristönsä vaikutuksilta. Verkoston ominaispiirteet riippuvat pitkälti sen kontekstista: verkosto voi olla väliaikainen, joka on muodostunut yhden asiakysymyksen ympärille tai se voi olla institutionalisoitunut. Rhodes on luokitellut politiikkaverkostot⁸ jatkumoksi, jossa toisessa päässä ovat politiikkayhteisöt ja toisessa asiakohtaiset verkostot. Politiikkayhteisöt ovat melko pysyviä ja niille ominaista on osallistujien rajoitettu määrä ja tietoinen tiettyjen ryhmien poissulkeminen. Asiakohtaiset verkostot sen sijaan muodostuvat laajasta osallistujapohjasta ja niihin on helpompi pääsy. (Marsh ja Rhodes 1992, 251; Rhodes 1997, 43–45.) Sulkeutuneisuuden käsitteestä ei ole verkostotutkimuksessa konsensusta, mutta tässä tutkimuksessa verkoston suljetulla luonteella viitataan Schaapin (2007, 118) määrittelemään sosiaaliseen sulkeutuneisuuteen eli siihen, että tietyt toimijat suljetaan verkoston ulkopuolelle.

Verkostoissa toimintatavat, valtasuhteet ja pelien säännöt muuttuvat jatkuvasti, ja koska yhteistyö pohjautuu toimijoiden väliselle luottamukselle, toiminta on altis häiriöille. Luottamuksen menettäminen on helppoa, ja sitä on vaikea palauttaa muun muassa siksi, että ei ole olemassa rakenteita, jotka voisivat kantaa ongelmien ylitse. Yhteisten pelisääntöjen rikkominen tai rehellisen ja yhteistyöhakuisen käyttäytymisen muuttaminen saattaa lamaannuttaa koko verkoston toiminnan. (Haveri 2004, 31; Sotarauta 1999, 33–34; Fukuyama 1996, 205.)

⁸ Schaap (2007, 112) tulkitsee Rhodesin käyttäneen politiikkaverkoston käsitettä geneerisessä mielessä, joten Rhodesin määrittelemää poliittista jatkumoa voidaan soveltaa hallintaverkostoihinkin.

Verkostot on nähty myös mahdollisuuksina demokratian kannalta. Verkostojen on odotettu vahvistavan tai korvaavan edustuksellista demokratiaa, sillä verkostojen meriittinä on nähty, että ne kurovat umpeen aukkoa päätöksentekijöiden ja kuntalaisten välillä. Lisäksi on sanottu, että useiden eri toimijoiden resurssien ja tietojen yhdistäminen luovat sekä parempaa ongelmien ratkaisukapasiteettia että parempaa tietopohjaa poliittisille päätöksille. Päätösten implementoinnin vastustamisen oletetaan vähenevän, kun monien tahojen kanssa voidaan neuvotella ennalta. (Torfing 2007, 13; Scharpf 1999, 20.)

Edelleen verkostojen hyvinä puolina hierarkiaan verrattuna on sanottu, että verkostoissa toimijat ovat vuorovaikutuksessa, joka on tasavertaista. Esimerkiksi Shaw'n ja Robinsonin (1998, 56) mukaan verkostoissa kumppanuussuhteen laatu varmistetaan samanarvoisella osallistumisella päätöksentekoon ja ottamalla kaikkien mielipiteet huomioon. Aidon kumppanuuden syntyminen on todennäköistä, jos verkosto on perustettu luontaisista – ei hallinnollisista – lähtökohdista ja yhteistoiminta pohjautuu riittävän lähellä toisiaan oleviin intresseihin (Sotarauta 1999, 33–34). Periaatteessa jokaisella toimijalla on yhtä hyvät mahdollisuudet vaikuttaa.

Hallintatutkimuksessa onkin jonkin verran ehdotettu suoraa osallistumista verkostojen huonojen puolien kompensoimiseksi. Börzel ja Panke (2007, 165) esimerkiksi uskovat, että hallintaverkostojen vastuunalaisuuden ja osallistamisen vahvistamiseksi tulee lisätä deliberatiivista demokratiaa, mikä voi samalla johtaa tulosten tehokkuuteen. Verkostot voisivatkin tarjota kasvualustan kaivattuun poliittisen aktiivisuuden nousuun paikallistasolla, sillä ne mahdollistavat kuntalaisvaikuttamisen jo asioiden valmisteluvaiheessa. Verkostoissa tehtävään päätöksentekoon sopisi hyvin kansalaismielipiteen muodostaminen joko äänestyksen tai yhteisen toteamuksen kirjoittamisen avulla. Toisaalta ongelmalliseksi muodostuu juuri deliberatiivisen demokratian kehittämisen perimmäinen syy eli ihmisten vähäinen osallistumisinto. Jos ihmisiä ei saada innostettua mukaan niin sanottuun yhteisen hyvän politiikkaan, verkosto-organisoinnilta putoaa pohja. (Stoker 1996, 200; Putnam 2000.) Toisena haastavana tekijänä verkostojen ja deliberatiivisen demokratian yhteensovittamisessa on, että niiden toiminta-ajatukset sotivat voimakkaasti toisiaan vastaan, sillä verkostoilla on taipumus ajaa toimijoidensa omia intressejä eikä niin sanottua yhteistä hyvää (Sørensen ja Torfing 2007c, 235).

Oman problematiikkansa muodostaa joidenkin deliberatiivisten demokratiateorioiden mukainen vaatimus siitä, että kaikkia olisi kuultava. Kaikkien kuuleminen verkosto-organisoinnissa ei olisi mahdollista. Stoker (2004, 210) argumentoi, että ihmisten laajaa ja monipuolista osallistumista

demokratiaan ei välttämättä tarvitse pitää huolenaiheena, vaan avainasia on mahdollisuus siihen – ne osallistuvat, jotka tahtovat. Stokerin näkemystä voidaan kuitenkin kritisoida siitä näkökulmasta, että jatkuva välittömän osallistumismuodon käyttö aiheuttaa vallan tosiasiallista keskittymistä poliittisesti aktiivisille (Bengtsson ja Grönlund 2005, 153).

Sekä edustukselliset että deliberatiiviset demokratiateoriat voidaan molemmat katsoa liberaaleiksi demokratiateorioiksi. Liberaalia demokratian ideaalia edustavat kansalaisten kontrolli, poliittinen tasa-arvoisuus sekä oikeudet perustavanlaatuisiin poliittisiin vapauksiin. (Dryzek 2007, 262–263.) Uudempaa demokraattisen ajattelun haaraa edustavat postliberaalit demokratiateoriat. Postliberaalit käsitykset ovat pyrkineet uudistamaan näkemyksiä siitä, mitä demokratia on ja miten se tulisi institutionalisoida (Sørensen ja Torfing 2007c, 234).

Liberaalien demokratiaoppien yksi yhteisistä teoreettisista lähtökohdista on, että valtion ja yhteiskunnan erottaminen toisistaan on tärkeää. Postliberaalit teoriat lähtevät siitä ajatuksesta, että tarkkarajainen jakolinja valtion ja yhteiskunnan välillä ei ole mielekästä ja että demokratiasta ja sen instituutioista tulisi kehittää uusia ideoita ja käsityksiä. Lisäksi kaikki demokratian postliberaalit teoriat uskovat, että hallintaverkostot tarjoavat tavan lisätä demokraattisten instituutioiden joustavuutta ja lisätä osallistuvien kansalaisten määrää. (Mt, 234, 236.) Paul Hirst on yksi postliberaalien demokratiateorioiden keskeisimmistä edustajista, ja hänen mukaansa yksi edustuksellisten demokraattisten instituutioiden erityistehtävistä on säännellä hallintaverkostoja ja niiden välisiä suhteita. Hirstin mielestä verkostojen hallinta avaa aivan uusia vastuunalaisuuden muotoja käyttäjien ja viranhaltijoiden suoralla osallistumisella. (Hirst 2000.)

Hallintaverkostoja koskevassa postliberaalissa kirjallisuudessa on nostettu esille tarve kehittää uusia vastuunalaisuuden ja hallittavuuden mekanismeja, jotta verkostot saataisiin ulotettua demokraattiseen ohjaukseen (van Kersbergen ja van Waarden 2004). Verkostojen demokraattisuuden lisäämiseksi ja toisaalta kunnanvaltuutettujen roolin vahvistamiseksi teoreetikot ovat ehdottaneet niin sanotun metahallinnan omaksumista kuntien päätöksentekojärjestelmään. Metahallinnalla tarkoitetaan epäsuoraa hallintaa, jossa voidaan erottaa neljä eri muotoa: toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen, instituutioiden muotoilu, verkostojen edistäminen ja verkostoissa osallistuminen (Sørensen 2006, 100–101).

Osallistumalla verkostoihin valtuutetut pääsisivät vaikuttamaan toimintapolitiikkoihin, jotka muuten tuotaisiin valmiiksi valmisteluina valtuustosaliiin. Toisaalta kysymys siitä, ketkä

verkostoihin pääsisivät ja ketkä jätettäisiin ulkopuolelle, olisi edelleen ajankohtainen, mikä juuri on nähty verkostojen huonona puolena. Lisäksi valtuutetuilla ei oletettavasti olisi tarpeeksi aikaa, jotta he voisivat vaikuttaa säännöllisesti verkostoissa.

Tutkimukset ovat jonkin verran antaneet näyttöä siitä, että hallintaverkostoilla on kohtuullisen paljon vaikutusvaltaa kunnissa, ja siten ne uhkaavat perinteistä edustuksellista demokratiaa. Hallintaverkostoja ja edustuksellisuutta on vaikea sovittaa yhteen niiden vastakkaisten lähtökohtien vuoksi. Metahallinnan keinoin voidaan mahdollisesti pehmittää verkostojen epädemokraattisia puolia, mutta se ei poista ongelmia, joita verkostojen toiminnan luonteen vuoksi on havaittavissa kunnallisessa demokratiassa. Edustuksellisuuteen perustuva päätöksentekojärjestelmä on väistämättä muutosten edessä.

4. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

4.1. Aineiston esittely

Tutkimuskohteena olevat verkostot ovat mahdollisimman erityyppisiä ja ne ovat kaupungin eri toiminnoista. Koska tavoitteena on tutkia kaupungin osallisuuden asteen merkitystä verkostojen toimivuuteen, verkostot ovat myös erilaisia suhteessa siihen, kuinka merkittävä toimija kaupunki niissä on. Ensimmäinen tutkimuskohde on kaupunkisuunnittelun verkosto, jossa kaupunki on päätoimija yhteistyössä alueen eri toimijoiden kanssa. Kaupunkivetoisesta kumppanuuskaavoituksen verkostosta käytetään nimitystä Vuores-verkosto tai Vuores.

Toisessa tutkimuskohteessa kaupunki on tasavertainen toimija muiden joukossa. Tätä elinkeinotoiminnan yhteistyöverkostoa nimitetään Elinkeino-verkostoksi. Kolmanneksi tutkimuskohteeksi valikoitui sosiaalipuolen verkosto, jossa kaupunki on yhtenä osallisena. Oletuksena oli, että ikäihmisten toimintakykyä edistämään perustetussa Elonpolkuja-verkostossa kaupunki on vain vähäisessä roolissa kolmannen sektorin toimijoihin verrattuna, mutta oletus osoittautui haastatteluiden myötä osin vääräksi. Koska kaupunki on verkostossa kuitenkin pitkälti mahdollistajan ja koordinoijan rooleissa eikä millään lailla ohjaa verkoston toimintaa, verkostoa voidaan tässä tutkimuksessa analysoida kohteena, jossa kaupungin rooli on mahdollisimman vähäinen. Vanhustyön verkostosta käytetään käsitettä Elonpolkuja tai Elonpolkuja-verkosto.

Kaupunkisuunnittelun ja elinkeinoelämän verkostot ovat hallintoprosessien kannalta valmistelevia, kun taas sosiaalialan verkoston voidaan katsoa sekä valmistelevan että implementoivan toimintaa. Seuraavaksi tässä luvussa esitellään tarkemmin tutkimuskohteina olevat verkostot. Lähteinä on käytetty virallislähteiden lisäksi tutkimushaastatteluja.

Elinkeino. Verkosto oli alun perin Tampereen elinkeinoelämän etujärjestöjen yhteistyöfoorumi, jonka tarkoituksena oli koordinoida tekemisiä ja vaihtaa tietoa. Verkostoon kuuluivat tuolloin Tampereen kauppakamarin toimitusjohtaja, Elinkeinoelämän keskusliiton Tampereen aluepäällikkö ja Pirkanmaan Yrittäjät ry:n toimitusjohtaja. Kun verkostoon pyydettiin mukaan julkisen sektorin edustaja, verkoston luonne muuttui hiukan: siitä tuli myös vaikuttamisen areena. Tampereen kaupunkiseudun elinkeino- ja kehitysyhtiö Tredea Oy:n aloitettua toimintansa vuonna 2009 verkostoon on kutsuttu myös Tredean toimitusjohtaja. Verkosto yhdistää elinkeinosektorin eri osapuolet edistämään yhteisiä tavoitteita ja tekemään töitä yhdessä.

Kooltaan suppea verkosto on kokoontunut noin neljä vuotta, ja se on melko vakiintunut toimintatavoiltaan. Elinkeino-verkosto on tutkimuskohteista vapaamuotoisin. Siitä saatava tutkimustieto on arvokasta, koska epävirallisena verkostona se ei ole näkyvä osa poliittista päätöksentekoprosessia eikä sen luonteeseen kuulu tuoda itseään julki. Suomessa ei myöskään ole haastateltavien mukaan montaa vastaavanlaista elinkeinoelämän kokoavaa korkean tason organisointia. Sen päätöksistä tai sen toiminnasta ei ole olemassa dokumentaatiota, joten saadakseni kattavamman kuvan verkostosta haastattelin sen kaikkia jäseniä. Muissa verkostoissa haastateltiin vain kaupungin edustajia, sillä tutkimuksen fokus on kaupungin näkökulmassa.

Elonpolkuja. Sosiaali- ja terveysalan yhteistyöverkosto on perustettu vuonna 1999 kaupungin toimesta. Verkosto käynnistettiin ensin projektina, mutta se vakinaistettiin pian pysyväksi työmuodoksi, ja se on institutionalisoitunut vuosien aikana. Toiminnan kantavana periaatteena on ennakoiva ja ehkäisevä vanhustyö, ja sen tarkoituksena on

1. Kehittää ja lisätä ikäihmisten toimintakykyä edistävää ja ylläpitävää toimintaa, erityisesti liikuntaa toimintakyvyn osana.
2. Edistää ikäihmisten psyykkistä ja sosiaalista vireyttä sekä yleistä aktiivisuutta.
3. Saattaa ikäihmisten parissa työskentelevät eri toimijat Tampereella entistä parempaan yhteistyöhön.
4. Edistää kuntouttavan työotteen omaksumista vanhustyössä. (Elonpolkuja-verkoston strategia 2009.)

Kaupunki koordinoi verkostoa yhden palkatun työntekijän voimin. Yhteistyökumppaneina on erilaisia järjestöjä, oppilaitoksia ja kaupungin toimintayksiköitä sekä seurakuntien edustajia, ja viime aikoina myös yritys yhteistyö on lisääntynyt. Kaikkiaan verkostossa on jäsenenä noin 100 yhteisöä, joiden toimijamäärä vaihtelee 20 jäsenestä tuhanteen. Verkoston avulla on mahdollista tavoittaa huomattava määrä tamperelaisia. Verkosto sopii hyvin kaupungin strategiaan tavoitteisiin (Tampereen kaupunkistrategia 2009), sillä sen avulla voidaan sekä edistää vanhusten toimintakykyä että toteuttaa kumppanuusajattelua kolmannen ja yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.

Vuores. Tampereella kokeiltiin uuden asuntoalueen Vuoreksen kaavoituksessa niin sanottua vuorovaikutteista suunnittelua eli kumppanuuskaavoitusta. Kumppanuuskaavoituksessa kunta valitsee yrityksiä jo kaavoituksen alkuvaiheessa yhteistyöhön, kun perinteisessä kaavoitusmallissa rakennuttajat kilpailutetaan kaavan valmistumisen jälkeen. Kumppanuuskaavoituksessa yritykset

tekevät omien hankkeidensa suunnittelua kunnan asettamien tavoitteiden ja ohjauksen perusteella. Valtuuston hyväksyessä kaavan yritysten tontinkäyttö- ja rakennussuunnitelmat ovat pitkälle valmisteltuja ja rakentaminen voi käynnistyä nopeasti. (Nykänen ym. 2007, 3, 14.)

Vuoreksen asemakaavoitus Tampereen osalta alkoi vuonna 2004, ja kaavoitusta jatketaan vuoteen 2012 saakka vaiheittain (Ahtiainen 2010, 31). Kumppanuuskaavoitusta toteutti Tampereen kaupungin ja yritysten edustajista koostuva ryhmä, jota voidaan sanoa verkostoksi. Verkoston tärkeimmät tehtävät olivat

1. saada rakennuttajat mukaan kaavoituksen alkuvaiheessa täydentämään kaavasuunnittelua
2. saada parempaa ympäristöä huolellisen suunnittelun avulla
3. saada osapuolet toimimaan yhteisen päämäärän puolesta; ei valmista kaavaa, johon yritetään saada jokin tietty idea toteutumaan.

Verkoston puheenjohtajana toimi kaupungin edustaja. Verkosto toimi kaupunkivetoisesti, sillä kaupungilla on kaavamonopoli ja lainsäädännölliset velvoitteet kaavoituksessa. Verkosto ei ole institutionalisoitunut, koska sen toiminta oli projektinomaista. Kaavasuunnittelu eteni kumppanuuskaavoituksessa melko samantyyppisesti verrattuna perinteiseen kaavan laadintaan. Kaupunginhallituksen suunnittelujaoston tehtävänä oli linjata pääpiirteet, ja aina tarvittaessa kaava vietiin poliittiseen päätöksentekoon hyväksyttäväksi. Erona oli vain toteuttavan puolen osallistuminen suunnitteluun.

Kumppanuuskaavoituksessa toteutettiin kaksi erillistä korttelin kaavoitusprosessia, joihin valittiin kuusi tai seitsemän yhteistyöyritystä kilpailullisella menettelyllä. Kaupunki valitsi mielestään parhaimmat toteutusehdotukset, ja valituksi tulivat sellaiset yrityskumppanit, joiden näkemykset olivat lähellä kaupungin strategisia tavoitteita. Tällä tavoin suunnitteluprosessilla oli hyvät lähtökohdat onnistua. Verkosto kokoontui erilaisina osaryhminä, ja joihinkin kokouksiin osallistui noin 40 henkilöä. Koko projektissa oli ihmisiä mukana 76 eri alalta.

4.2. Aineiston keruu

Tarkastelu perustuu kevään ja kesän 2009 aikana tehtyihin haastatteluihin. Haastattelut tehtiin niin sanotulla lumipallo-otannalla, jossa aineiston kokoamisessa lähdetään liikkeelle yhdestä avainhenkilöstä. Avainhenkilö ehdottaa haastattelun lopuksi seuraavaa haastateltavaa, ja tätä

tehdään niin kauan, kunnes aineisto on saavuttanut saturaation eli kylläntymisen. (Ks. esim. Tuomi ja Sarajärvi 2009, 86–87.) Aineisto saavutti luonnollisen saturaationsa sellaisessa verkostossa, jossa kaikkia verkoston jäseniä haastateltiin. Kahdessa verkostossa haastateltavina olivat vain osa verkoston toimijoista, mutta toisaalta aineiston rikkaus ei ole henkilömäärästä kiinni, ja samaa henkilöä voi tarvittaessa haastatella monta kertaa. Kun asiat alkoivat toistua haastattelusta toiseen, huomasin, että aineistoa oli riittävästi.

Puolistrukturoidut haastattelut eli teemahaastattelut etenevät yksityiskohtaisten kysymysten sijaan tiettyjen teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten varassa (Hirsjärvi ja Hurme 2001, 47–48). Koska tutkimustehtävänä oli lisätä tietoa verkoston toiminnasta, oli tärkeää, että haastateltavat saivat kertoa aiheesta laajasti omasta näkökulmastaan. Kaikki haastateltavat suostuivat haastattelun nauhoittamiseen. Haastatteluissa oli mukana haastattelurunko, jossa kysymykset olivat listattuna teematasolla, mutta sitä ei noudatettu mitenkään orjallisesti. Jos haastateltava otti puheeksi jonkin mielenkiintoisen seikan, haastattelua saatettiin jatkaa esiinnoukseen, emergentin teeman ympärillä. Uuden teeman kanssa jatkettiin seuraavassakin haastattelussa. Usein haastattelu alkoi yleisellä kysymyksellä, esimerkiksi

Kertoisitko nyt ihan aluksi tästä teidän verkostosta, että ketä siihen kuuluu ja miten se on perustettu ja milloin.

Yhden verkoston sisällä haastatteluteemat olivat melko samanlaisia, mutta verkostojen välillä eroja oli enemmän. Verkostojen erilaisten ominaisuuksien vuoksi tietyt teemat tuntuivat juuri kyseisessä verkostossa olennaisemmilta kuin toisissa. Esimerkiksi luottamushenkilöiden rooli kiinnosti enemmän kahdessa vakiintuneessa verkostotyyppissä, kun taas epämuodollisessa verkostossa mielenkiinto oli enemmän esimerkiksi verkoston dynamiikassa.

4.3. Analyysiprosessin kuvaus

Haastatteluaineisto on analysoitu grounded theory -menetelmän avulla. Grounded theory sopii Creswellin (1998, 112–113) mukaan metodiksi, kun tarvitaan tietoa useilta keskeisen ilmiön prosessiin osallistuneilta henkilöiltä. Grounded theory soveltuu tutkimusongelman käsittelyyn parhaiten, koska se mahdollistaa emergenttityden. Aineistolähtöinen metodi antaa aineiston puhua, mikä mahdollistaa uusia näkökulmia, ja voi siten avata verkostojen toimintaa.

Grounded theory sopii erityisen hyvin tutkimusasetelmaan myös siksi, että sen vertailevalla menetelmällä voidaan vertailla kolmen erityyppisen verkoston ominaisuuksia ja käytäntöjä. Analyysissa jokainen verkosto koodattiin ensin erikseen, minkä jälkeen niitä vertailtiin keskenään käsitteellisellä tasolla. Yhdestä verkostosta nostettuja käsitteitä verrattiin muihin kahteen verkostoon ja etsittiin syitä, miksi tiettyjä piirteitä esiintyi yhdessä verkostossa, mutta ei toisissa. Jos olisin keskittynyt tutkimaan vain yhtä verkostotyyppiä, monia mielenkiintoisia ominaisuuksia olisi todennäköisesti jäänyt huomaamatta.

Grounded theoryn avulla pyritään pelkistämään tutkittavan ilmiön olennaiset kategoriat. Käytin apuna Weft QDA -tietokoneohjelmaa, jolla aineisto oli helpompi järjestää eräänlaisiksi käsittekartoiksi. Analyysiprosessi oli kuitenkin hyvin hidas ja monivaiheinen, ja se vaati tekijältään kärsivällisyyttä ja systemaattisuutta. Tutkimuksen reliabiliteetin arvioimiseksi kuvaan seuraavaksi empiirisen aineiston työstämistä ja prosessin eri vaiheissa syntyneitä ongelmia ja niiden ratkaisuja, jotta saan näkyviin aineiston käsittelyn ja analyysin etenemisen. Vaiheet jakautuvat avoimeen, aksiaaliseen ja valikoivaan koodaukseen.

Ensimmäisessä analyysivaiheessa litteroitu aineisto pilkotaan käsitteiksi. Käsitteitä rikastetaan pohtimalla niiden ominaisuuksia ja ulottuvuuksia erilaisin tekniikoin, kuten assosioinnilla, mikä auttaa avaamaan uusia näkökulmia aineistoon. Aluksi aineistosta muodostuvat käsitteet tuntuivat irrallisilta. Analyysi alkoi sujua, kun muodostin tietokoneohjelman tutkimuspuuhun tutkimuskysymyksistä johdetut kategoriat, joihin ryhmittelin käsitteitä. Huomasin kuitenkin jonkin ajan päästä, että ennakkoon kategorisoidut luokat eivät toimineetkaan, sillä ne olivat liian suoraan tutkimuskysymyksistä johdettuja. Useat käsitteet sopivat kaikkien kategorioiden alle. Aloitin koko avoimen koodauksen alusta, mutta koska koin ennakkokategoriat välttämättömiksi työn alkuun saamisen kannalta, tein tutkimuspuuhun kaksi tutkimuksen tavoitteista johdettua hyvin yleistä kategoriaa: verkoston ominaisuudet ja verkoston toimintatavat. Oli epäselvää, alkaisiko käsitteistä muodostua selkeitä kategorioita, jotka vastaavat tutkimuksen tavoitteisiin. Näin kuitenkin kävi. Yhden turhan koodauskierroksen jälkeen ymmärsin, miksi Glaser suhtautui niin kriittisesti Straussin metodologiaan.

Glaser paheksui Straussin tarkkojen ohjeiden tuomista metodiin, kun sen olisi tarkoitus olla luova ja vapaa prosessi. Straussin analyysitekniikat ovat kuitenkin suurena apuna prosessissa, sillä luovuuden ja systemaattisuuden välisen tasapainon löytyminen on analyysiprosessissa tärkeää. Ilman hyviä esimerkkejä aineistolle herkistävästä kysymyksistä prosessista olisi tullut piinaavampi.

Tosin tarkka ohjeistus pysäytti analyysin hetkeksi, kunnes Glaserin (2001) pohdinnat käsitteellistämistä autoivat prosessissa eteenpäin.

Toisessa analyysivaiheessa käsitteet järjestetään luokiksi niitä yhdistävien ominaisuuksien perusteella. Aksiaalisessa koodauksessa pyritään tarkentamaan avoimessa koodauksessa löydettyjä kategorioita. (Molander 2003, 5.) Vaiheen sanotaan olevan osin päällekkäinen avoimen koodauksen kanssa, ja usein ryhmittelinkin käsitteitä jo rikastamisvaiheessa. Kategorioiden muodostaminen ominaisuuksien perusteella oli luontevaa. Yhdistin samantyyppiset käsitteet yhden kategorian alle ja tarkistin kategorioiden ja niiden väliset suhteet aineistosta. Tällä tavoin varmistin tulkinnan paikkansapitävyyden, mikä vahvisti tutkimuksen validiteettia.

Valikoivan koodauksen vaihe on tärkeä teorian kehittämisen kannalta. Koska grounded theoryn menetelmää käytettiin ainoastaan aineiston jäsentämiseen, kolmas vaihe tässä tutkimuksessa käsittää verkostojen välisen vertailun käsitteellisellä ja kategorisella tasolla. Esimerkiksi käsitteen "tarpeellisuus" ulottuvuustasot ovat "tarpeeton-välttämätön", ja verkostot voitiin sijoittaa kyseisen ulottuvuustason eri kohtiin. Pohdin syitä sille, miksi yhtä verkostoa pidettiin välttämättömänä, kun taas toinen oli ulottuvuustason toisella laidalla. Kolmen verkoston välinen vertailu on analysoinnin kannalta varsin hedelmällinen, sillä se tekee mahdolliseksi esittää sellaisia kysymyksiä, joita yhtä verkostoa tutkittaessa ei välttämättä huomaisi kysyä. Tällä tavoin kategorioiden kehittäminen oli mieluisa, vaikkakin hidas prosessi.

Lopulta järjestelin syntyneet kategoriat tutkimuskysymysten ohjaamana käsitekartaksi. Menetelmään kuuluu, että on käsitteitä, jotka eivät sovi minkään kategorian alle eivätkä ne vastaa tutkimuksen tavoitteisiin. Muodostin tällaisista todennäköisesti ohitettavista käsitteistä niin kutsutun kaatoluokan, johon palasin vielä, kun kaikki muut käsitteet olivat loksahaneet paikoilleen. Seuraavaksi kävin läpi virallislähteet, kuten pöytäkirjat ja strategiat, minkä lisäksi perehdyin vielä verkostokirjallisuuteen.

5. AINEISTON ANALYYSI

5.1. Elinkeino-verkosto - vaikuttamista ja koordinointia

5.1.1. Verkoston tavoitteet

Elinkeino-verkoston ensisijaisena tavoitteena on vaikuttaa koko Tampereen seutukunnan elinkeinoelämän kehitykseen. Kaikilla toimijoiden edustamilla organisaatioilla on samansuuntaiset näkemykset, mutta hiukan eri näköalat elinkeinopolitiikkaan. Koska tavoitteista ollaan yhtä mieltä, toimijoiden on järkevää koota voimavaransa yhteen, jotta yhteisiin tavoitteisiin päästään paremmin. Organisaatioiden verkostoon tuomia resursseja ovat tieto ja rahoitus, mutta myös yhteistyötä voidaan pitää yhtenä tärkeänä voimavarana, koska yhteistyöllä voidaan allokoida vähäisiä resursseja koordinoitusti.

meillä on lähtökohtaisesti niin kuin samansuuntaiset intressit mutta eri katsantokannat.

eri resurssit on myöskin tietyllä tavalla oleellista koska siis kun sitten taas resurssit yhdistämällä samaan suuntaan päästään paljon paremmin

Vaikka verkostossa mukana olevilla etujärjestöillä on jokaisella oma tarkastelukulmansa elinkeinoelämään, niitä yhdistää edunvalvontafunktio: etujärjestöjen tehtävänä on yhteisesti valvoa, että kaupunki harjoittaa niiden mielestä oikeaa elinkeinopolitiikkaa. Vaikuttamalla verkostossa päätöksentekoa pyritään ohjaamaan tiettyyn suuntaan.

Et sit se hyöty on just se, että kun järjestöt on yksimielisiä, niin sit sitä myös kuullaan paremmin. Jos yks huutaa yhtä ja toinen toista, niin se ei oo kauheen järkevää.

se nyt on tällasten etujärjestöjen yks asia juuri vaikuttaa tähän sekä maakunnan että nyt kaupunkien ja kuntien elinkeinopolitiikkaan.

Vaikuttamisen lisäksi verkoston keskeisiin tehtäviin kuuluu koordinointi. Koordinointi tarkoittaa ensinnäkin asioiden priorisointia. Verkoston avulla voidaan valikoida tärkeimpiä elinkeinoihin liittyviä teemoja poliittiselle agendalle. Toiseksi koordinoinnilla ja yhteistyöllä toimijat pystyvät välttämään päällekkäisyyksiä työssään.

Verkostolla on myös tietynlainen konsultointirooli, sillä kaupunki saa pohjustusta valmistelutyöhön kuulemalla elinkeinoelämän edustajien mielteitä asioista ja toteuttaa siten Tampereen

kaupunkistrategiaa (2009), jonka mukaan vetovoimainen yritys ympäristö edellyttää yritysten tarpeista lähtevää seudullista elinkeinopolitiikkaa. Samalla tavoin etujärjestöt voivat kysyä kaupungin mielipidettä jostakin valmisteilla olevasta asiasta. Verkoston tavoitteiden mukaista työskentelyä tarkastellaan tarkemmin päätöksentekoa käsittelevässä luvussa 5.1.2.

Vaikka verkottuminen ei ole ollut Elinkeino-verkostossa erityinen tavoite, se on toiminnan positiivinen sivuvaikutus. Toimija totesi, että yhdellä korkean tason verkostolla voi tarvittaessa tavoittaa kaikki tärkeät yhteisöt. Hallitun ja tehokkaan viestin saaminen kentälle onnistuu, kun verkostoituu yhteisöjen johtoportaan kanssa.

tää toiminta perustuu täysin näihin, että tää meidänkin menestyminen, [--] monet niistä tulee jonkin epävirallisen verkoston kautta, jota me ei missään, ne on niin kuin vain pöyhittävä. Kyllä tää on niin kuin, ne vaan jotakin kautta sitten löytää meidät, kun ollaan näissä verkostoissa, se on osoittautunut äärimmäisen tehokkaaksi. [--] Ja siis se sana tänä päivänä, että toimiiko joku homma jossakin, niin se menee kyllä tosi nopeesti tuolla läpi ja se on äärimmäisen voimakas viesti verrattuna siihen, että me markkinoidaan kaiken maailman foorumeilla

5.1.2. Työskentelytavat

Verkostotapaamiset ovat usein lounaita, ja päivämäärät sovitaan etukäteen. Lounaat joudutaan kuitenkin usein kiireiden vuoksi perumaan, joten verkosto kokoontuu käytännössä silloin, kun se on mahdollista ja tarpeellista. Toisaalta verkosto tapaa toisiaan jatkuvasti myös erilaisina osajoukkoina. Kokoukset ovat epävirallisia ja hyvin vapaamuotoisia: mitään kokousteknisiä asioita, kuten muistioita tai puheenjohtajaa, ei ole, vaan keskustelun annetaan rönseyllä vapaasti. Tapaamisiin valmistaudutaan korkeintaan merkitsemällä muistiin asiat, joista on tarkoitus puhua.

ei tää niin kuin toimis järjestäytyneesti, koska me istutaan niin monessa kokouksessa ja toimikunnassa muutenkin, että sitten kun me kokoustamisen ammattilaiset ollaan keskenämme, niin ei me nyt [--] mitään kokouksia ruveta pitää.

Asioita käsitellään sen mukaan, että sitten kun ollaan siellä, yleensä kaikilla on jotain, ne on pannu muutaman asian niin kuin muistivihkoonsa, että nää on nyt niitä asioita, mistä pitää puhua.

Elinkeino-verkostossa monet asiat nousevat agendalle ympäristöstä: asukkailta, yrityksiltä, etujärjestöiltä ja yliopistoilta. Verkostotoimijoilla on edustamiensa organisaatioidensa puolesta oikeutus valikoida poliittiseen päiväjärjestykseen ne ajankohtaiset asiat, jotka he kokevat

tarpeellisiksi. Edelleen etujärjestöille on tyypillistä, että ne pyrkivät saamaan agendalle omien intressiensä mukaisia teemoja tai poistamaan epäedullisia aiheita päiväjärjestyksestä (Paloheimo ja Wiberg 1997, 288). Poliittisen agendan muotoilun vuoksi verkostotoimijoita – sekä etujärjestöjä että julkisen sektorin viranhaltijoita – voidaan pitää merkittävinä vallankäyttäjinä poliittisessa päätöksentekoprosessissa Tampereella. Osoituksena tästä voidaan pitää esimerkiksi Pirkkalan lentokentän nousua agendalle.

Kunnallisen päätöksenteon komentoketjun ideaalimallissa aloitteentekijänä pitäisi olla kunnanvaltuutettu kunnan asukkaan edustajana. Toisaalta komentoketjun kannalta ei ole ongelmallista, että valmisteluun tulevat asiat ovat lähtöisin virkakunnasta, sillä virkamiesten työhön kuuluu yhteiskunnallisia asioiden seuraaminen ja asioiden nostaminen valmisteluun. Lisäksi elinkeinotoiminnassa syötteet tulevat todennäköisesti enimmäkseen varsinaisen kaupunkiorganisaation ulkopuolelta, koska elinkeinojen kehittämisessä on pitkälti kyse yksityissektorin asioista, kuten yritysten toimintaedellytysten parantamisesta. Vaikka etujärjestöt pyrkivät vaikuttamaan poliittiseen agendaan, pyrkii kaupunki samalla tavalla vaikuttamaan etujärjestöjen harjoittamaan politiikkaan.

millaista sen pitäis ehkä olla sen heidän toimintansa yritysten suuntaan, niin sitä viestiä on sitten viety, mut että yhtä lailla kuunneltu toivomuksia sit siltä suunnalta, mut että ei se mitenkään yksipuolista tosiaankaan sillä lailla ole.

kun on kuitenkin tavallaan tämäntasoisista asioista kyse niin kyllä ne varmaan tietyllä tavalla voi ohjata myös päätöksiä

Verkoston kautta toimijoilla, niin kaupungilla kuin etujärjestöilläkin, on potentiaalinen valta estää asioita myös nousemasta poliittiseen päiväjärjestykseen tai poistaa niitä sieltä. Aineiston perusteella näyttää siltä, että estämisvalta ei aktualisoidu. Jos toimijat huomaavat olevansa eri mieltä, näkemuserot todetaan, mutta toimijat jatkavat tahoillaan valmistelua.

molemmipuolista ohjailua [--] EK ja kauppakamari kertovat kaupungille, että meidän näkemyksen mukaan tämä asia on semmoinen asia, johon kannattaisi kiinnittää huomiota. Se jää sitten taas kaupungin kontolle että ottaako ne sen huomioon ja päinvastoin.

voidaan sanoa että joo me ollaan eri mieltä teidän kanssa, me aiotaan silti mennä näin.

Vaikka epämieluisien asioiden poistaminen agendalta epäonnistuisi, kyse ei välttämättä ole epäonnistuneesta vallankäytöstä. Kyse voi olla enemmän siitä, että verkoston luonteeseen ei kuulu

käyttää valtaa toisia toimijoita vastaan. Asioista ei tehdä kynnyskysymyksiä, jotta yhteistyö toimisi tulevaisuudessakin ja positiivinen vire säilyisi verkostossa. Elinkeino-verkostossa ei ole tapaamisia ohjaavaa tahoja, sillä se tekisi yhteisistä lounaista liian virallisia ja muuttaisi tapaamisten luonnetta liiaksi. Toimijoiden välinen tasa-arvoisuus on mahdollista juuri tapaamisten epämuodollisuuden vuoksi sekä eri osapuolten riippuvuussuhteesta toisiinsa: toimijat tarvitsevat työssään toistensa taustaryhmiä, sidoksia ja tietoa.

On niin kuin tarkoitus tasavertaisesti keskustella asioista.

omien verkostojemme ja omien sidosryhmiemme ja taustaorganisaatiomme takia olemme tässä ja se tekee siitä aika tasa-arvoisen.

Verkostotapaamisissa käsiteltävät asiat voidaan jaotella kolmeen eri kategoriaan: valmisteluun, tiedonvaihtoon ja politiikkalinjausten tekemiseen. Tutkimuskohteena olevalle verkostokulttuurille on ominaista, että valmistelua tehdään aidosti yhdessä sen sijaan, että yksi organisaatio valmistelisi asiaa byrokraattisesti organisoidussa virastossa ja veisi sen lopulta lausuntokierrokselle muille toimijoille. Viemällä asioita hyvissä ajoin etujärjestöille tiedoksi ja kommentoitavaksi kaupunki saa puskuroitua mahdollista etujärjestöjen vastustusta päätösprosessin myöhäisemmässä vaiheessa. Tästä syystä poliittisen valmistelutyön voidaan katsoa siirtyneen osittain virastosta verkostolle Tampereen elinkeinoasioihin liittyen.

siinä vaiheessa aletaan puhua kun oikeesti jotain asiaa valmistellaan tai se on tulossa tai muuta, että siihen on vielä joku mahdollisuus vaikuttaa.

tietenkin jonkin verran vielä on sellaisia ihmisiä, että meidän organisaatio nyt hoitaa tämän asian ja me emme keskustele tästä asiasta teidän kanssanne ennen kuin sitten vasta toki loppuvaiheessa [--] oikeesti halutaan tehdä asioita, viedä eteenpäin, niin siihen [verkostot] sopii kyllä oikein loistavasti.

Valmistelutyössä olennaista on näkemysten vaihto ja evästyksien antaminen, mutta verkoston toimijat tarvitsevat myös tiedonvaihtoa, joka merkitsee toisten päivittämistä ajan tasalle ajankohtaisista asioista. Tieto muiden agendoista auttaa sovittamaan toimintaa yhteen ja siten maksimoimaan asiaan käytettävissä olevat resurssit.

tärkeätä on myös se että jaetaan myös tavallaan näkemyksiä siitä mitä mieltä kukin on, tiedetään mitä kullakin on meneillään [--] se on hyvä meidän tietää, sitten kun meille tulee samanlainen juttu me voidaan sanoa että tai meillä on esimerkiksi valmisteilla samanlainen juttu jota ne on miettinyt ja sit me voidaan sanoa, että pannaanko hynttyyt yhteen.

se on ollut hyvin tämmöinen, että päivitetään toisiamme ajan tasalle -tyyppinen keskustelu

Esimerkiks siitä on keskusteltu näissäkin palaverissa, että no, missä sen asian suhteen nyt mennään ja koska voidaan odottaa tuloksia ja näin pois päin.

Jo tiedonvaihto itsessään on toimijoiden työn kannalta tärkeää. Mukanaolo verkostossa mahdollistaa ajankohtaisen tiedon saamisen laajalta alueelta nopeasti, sillä verkostossa on seudun elinkeinoelämän kannalta keskeiset toimijat.

tässä on koottu koko seudun kehitykseen, ehkä, jopa eniten vaikuttavat tahot

mä päivityn aika hyvin ja nopeesti [--], että onks tää niin kuin mulle ajankohtaista ollenkaan, että kiinnostaako tää tän enempää, että ihan kiva tietää, mutta ei aiheuta mussa mitään suurempia reaktioita, tai että onko siel kenties joku asia, jossa oikeesti meidänkin pitää yhdessä muitten kanssa aktivoitua.

Toimijat kokoontuvat ajoittain yhteen pohtimaan ja suunnittelemaan asioita sekä niin sanotusti skannailemaan ympäristöä. Verkoston toiminnan ydin onkin pohtia asioita keskustellen ja mahdollisesti sopia, mitä asioita kannattaa priorisoida ja edistää. Verkosto on ikään kuin ohjausryhmä, jolta saadaan evästyksiä asioiden valmisteluun omassa organisaatiossa. Havainto on linjassa verkostohallinnan argumentin kanssa siitä, että hallinnan prosessissa neuvottelujen kohteena ovat politiikkalinjaukset (ks. esim. Sørensen ja Torfing 2007, 3–4). Empiirisessä aineistossa on myös esillä, kuinka Elinkeino-verkoston toimijoilla on niin sanottujen ilkeiden ongelmien ratkaisuun pyrkivä ote. Verkoston osapuolet näkevät haasteet yhteisinä haasteina ja haluavat toimia yhdessä niiden ratkaisemiseksi (vrt. Sotarauta 1996, 63).

ja tää on tietysti meille tärkeetä, että me aistitaan sitä mitä, mihin suuntaan tätä toimintaa on kehitettävä.

kyllä nää on enempi valmistelevia. Me niin kuin skannaillaan ja linjataan ja muuta.

alueen toimijoiden yhdessä tekemisen merkitys on korostunut, koska maailma komplisoituu, haasteet komplisoituu

me avoimesti päästään puhun niistä asioista, jotka on meille yhteisesti tärkeitä tän kaupunkiseudun kehittämiseks.

Erityisesti tiedonvaihto ja johtoryhmämäisyys auttavat koordinoimaan elinkeinopolitiikkaan liittyviä teemoja. Verkostohallinnan teorioiden päätteeksi siitä, että yhteiskunnallisia toimintoja koordinoidaan nykyään verkostoissa ja että verkostot on luotu monimutkaisten yhteiskunnallisten

asioiden eli niin sanottujen ilkeiden ongelmien ratkaisemiseksi (Hirst 2000; Heen 2009; Sotarauta 1996) näyttäisivät saavan vahvistusta Elinkeino-verkostossa.

Verkostoa voidaan perustellusti pitää eräänlaisena hallinnan instrumenttina. Verkosto on elinkeinoelämää koskevan tiedon solmukohta, mikä helpottaa huomattavasti asioiden hallintaa. Vaikka Elinkeino-verkosto on osaltaan vahvistamassa näkemystä siitä, että yhteiskunnallisia toimintoja koordinoidaan verkostossa, oletus poliittisten toimielinten roolin heikentymisestä suhteessa verkostoihin (Sotarauta 2001, 144) ei saa suoraan tukea aineistosta. Verkosto on irrallinen kunnallisesta komentoketjusta eikä se ole millekään taholle vastuussa, mutta toisaalta sen toimijat ovat. Verkostossa ei voida tehdä päätöksiä, vaan asiat etenevät kaupungin osalta normaalisti poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Siten Sotaraudan 2000-luvun alussa esittämä huoli siitä, että valtuustoista tulee pienten päätösten tekijöitä suurten päätösten syntyessä verkostoissa, ei näytä tältä osin toteutuneen. Verkostoissa saatetaan sopia alustavasti asioista, mutta eri asia on, hyväksyykö valtuusto ne.

Kokouksissa ei ole muodollista päätöksentekoa, mutta jos toimenpiteistä ja mahdollisesta työnjaosta organisaatioiden kesken ollaan samaa mieltä, asiasta voidaan sopia epävirallisesti. Tämän jälkeen asiaa lähdetään valmistelemaan päätöksentekoprosessia varten. Joissakin tapauksissa asiat jäävät vain puheen tasolle eivätkä ne konkretisoidu.

tän verkoston hyöty on juuri se, että me saadaan tässä tällainen yhteinen näkemys aikaiseksi.

tärkeätä on myös se että jaetaan myös tavallaan näkemyksiä siitä mitä mieltä kukin on, tiedetään mitä kullakin on meneillään

joskus ne jää lyllertämään tohon organisaatioiden väliseen ilmaan Keskustorin ylle ja eikä koskaan materialisoidu

Verkostotutkijat ovat korostaneet, että päätöksenteko verkostossa on sopimus pohjaista, ja että osapuolina ovat keskinäisriippuvaiset toimijat, jotka tähtäävät yhteisten ongelmien ratkaisemiseen (ks. esim. Torfing 2007, 12). Elinkeino-verkosto vahvistaa osaltaan määritelmän kuvaamaa verkostotodellisuutta sopimusta lukuun ottamatta: Elinkeino-verkostossa sopiminen ei tarkoita vuorovaikutteista neuvottelua, jonka lopputuloksena on konsensusratkaisu. Verkostossa ei käydä neuvotteluja, vaan pikemminkin keskustellaan asioista. Kompromissiratkaisuja ei tarvita, koska

verkostolla ei ole virallista asemaa päätöksentekoprosesseissa. Vakiinnuttamattoman asemansa vuoksi verkoston roolina on olla ennen kaikkea johtoryhmämäinen keskustelukerho.

ei me voida eikä me olla kaikista asioista aina samaa mieltä, mutta siis oleellistahan ei ole se, että oltais kaikesta aina samaa mieltä vaan se että tiedetään, siis ymmärretään ne mielipiteet ja näin.

Ja sit niin kuin kavereidenkin kanssa niin kukaan ei suutu, jos joku ei pääse tai lähtee kesken

nyt jos ajattelee, mikä sen heikkous on, niin totta kai se on se että voitais saman tien nuijia pöytäänkin päätökset, sehän olis tosi kiva, mutta se ei ole tämän verkoston luonne tai tarkoitus, millään lailla.

Koska toimijoilla ei ole tarvetta kompromissiratkaisuihin, näyttäisi siltä, että verkostossa ei myöskään pelailta pelejä. Markku Sotaraudan (2000, 208, 214) tarkoittamia siirtoja ja vastasiirtoja ovat esimerkiksi tärkeän tiedon panttaaminen. Toimijoilla vaikuttaa olevan niin sanotusti kaikki kortit pöydällä.

Tässä voi antaa ja tässä voi jakaa ja kaikki antaa ja kaikki jakaa.

Ero voi johtua siitä, että Sotarauda tutki alueellisia kehittämisverkostoja, joissa vastakkaiset intressit saavat enemmän kasvualustaa. Tutkimuskohteena olevassa verkostossa ei pelailta pelejä todennäköisesti siksi, että Elinkeino-verkostossa toimijoiden välillä vallitsee luottamukselliset ja avoimet välit, joita ei ole järkevää vaarantaa. Tämä parantaa huomattavasti verkoston mahdollisuuksia onnistua. Luottamusta voidaankin aineiston pohjalta pitää yhtenä verkoston peruspilareista (vrt. esim. Rhodes 1996; Sotarauda 1999).

Jos me halutaan niin me kyllä aika hyvin pystytään keskustelemaan avoimesti, se että mitä mieltä kukin taho on erinäisistä asioista. Sitten jos tehdään eri tavalla kuin mitä joku on mieltä niin se on tavallaan tietoinen ratkaisu, mut ei sitäkään tavallaan peitellä

5.1.3. Tavoitteiden saavuttaminen

Elinkeino-verkoston onnistumista voidaan arvioida sekä verkoston toimivuuden että sen saavuttamien tuloksien kannalta. Linnamaan (2004, 88–91) mukaan ihmisten verkostovalmiuksilla on suuri merkitys verkostojen onnistumisen kannalta. Verkostot toimivat osallistensa ominaisuuksien vuoksi; ne eivät ole formaatteja. Henkilökeskeisyys nouseekin esiin erityisesti

Elinkeino-verkostossa. Elinkeino-verkostossa toimijat tuntevat toisensa pitkältä ajalta, mikä helpottaa toimintaa. Yhteinen historia ja toimiva henkilökemia edesauttavat verkoston toimivuutta. Verkostotoimijoiden välejä voidaankin kuvailla professionaaliseksi kavereussuhteiksi.

Tätä vois varmaan kuvata tällasella, siis kaveriporukka-tyyppinen [--] ei hakeuduta vapaa-aikana kuitenkaan yhteen, et ei se oo niin kuin sellanen kaveriporukka

Verkoston olemassa oloon ei todennäköisesti riittäisi pelkästään se, että tietyt organisaatiot koottaisiin yhteen koordinoimaan ympäristön syötteitä. Verkosto tarvitsee toimiakseen ennen kaikkea ihmisiä, joiden ominaisuudet sopivat verkostotyöskentelyyn. Koska Elinkeino-verkoston henkilöt kohtaavat toisensa ensisijaisesti professionaalisisina kavereina eivätkä niinkään taustayhteisöjensä kautta, yhteistyö on suoraa ja sujuvaa. Tämä tekee vuorovaikutuskustannuksista matalia. Jacob Tørfing (2007, 13) on saanut päinvastaisia tuloksia ja toteaa, että verkostojen ongelmana ovat usein korkeat transaktiokustannukset. Elinkeino-verkostosta tehtävää päätelmää selittää verkoston vapaamuotoisuus, minkä lisäksi tutuus ja toimijoiden luonteet saavat aikaan sen, että kenenkään ei tarvitse yrittää päteä toisten suhteen, mikä on myös omiaan hämärtämään organisaatioiden välisiä tonttirajoja.

ei niin kuin osaa sinänsä kans noita rajoja nostella, on sen tyyppinen tekijä, et me ollaan kaikki vähän samantyyppisiä siinä mielessä.

Ehkä me ollaan henkilöinäkin, ei olla samanlaisia, mutta tässä suhteessa semmoisia, ettei nähä sitä organisaatioita itseisarvona vaan enemmänkin et se asia menis eteenpäin.

Hyvä yhteistyöhenki saa aikaan sen, että tavoitteet seudun elinkeinoelämän kehittämisestä saavutetaan. Töitä tehdään aidosti yhdessä ja keskustelut johtavat usein konkreettisiin tuloksiin. Verkoston toimintaa voidaan tämän vuoksi pitää melko vaikuttavana. Tämän tutkimuksen puitteissa ei ollut kuitenkaan mahdollista selvittää, missä määrin näkemysten vaihto tosiasiallisesti vaikuttaa valmisteluun ja sen lopputuloksiin.

meidän on niin kuin pakko katsoa mihin me pannaan vähät rahamme sillai että niistä on mahdollisimman suuri vaikuttavuus.

tehdään yhdessä ihan oikeesti tätä työtä niin kun, kun kaikilla on samat tavoitteet niin tota se on se positiivinen asia, mikä tästä verkostosta ennen kaikkea niin kuin ilmenee. Ja sitten se ei oo vaan tämmönen muodollinen vaan ihan oikeesti toimiva.

kyllähän sillä on aina joku konkreettinen toimenpide mihin ne johtaa ne meidän tapaamisemme, ja se on tietysti hyvä tän koko seudun kannalta.

Kaupungin näkökulmasta verkoston työskentely on tehokasta. Verkostotoimijat ovat oppineet tehokkaaseen keskustelukulttuuriin aina törmätessä: asioita käydään läpi silloin kuin se on otollista. Verkoston avulla toimijat päivittyvät nopeasti ajankohtaisista elinkeinoasioista, ja ilman toimivaa yhteistyöverkosta elinkeinoasioiden edistäminen hankaloituisi huomattavasti. Elinkeinoverkoston koettiin hyödyttävän omaa työtä, ja siten hyödyllisyys näkyy konkreettisesti myös ympäristössä. Kyse ei ole kuitenkaan vain hyödyllisyydestä, vaan verkoston toimivuutta voidaan pitää jopa välttämättömyytenä. Verkosto on kaikille verkoston osapuolille tarpeellinen toimintatapa, mikä on merkittävä tekijä verkoston onnistumisen kannalta.

tää on niin kuin välttämätön, että tää toimii, koska on alueita, jossa tää ei toimi, ja on meilläkin aikoja, jolloin tää ei oo toiminut mahdollisimman hyvin. Ne on haastavia aikoja sitten ja syntyy turhia vastakkainasetteluja asioista, joista ei ole olemassa vastakkainasettelua.

semmostahan se on ollu, historiallisesti, on ollut kaksi blokkia ja niiden välillä sitten joitakin yhteistyöelimiä. [--] tällöinen verkostomainen toimintamalli on meidän mielestä se toimivin eikä oikeestaan muuta vaihtoehtoo ookaan.

mä luulen, että kaikki kokee tän hyödyllisenä, että haluaa pitää näistä kiinni

Peters (2007, 74–75) on tutkimuksissaan havainnut, että ollakseen tehokas verkoston on kehitettävä ja ylläpidettävä jonkinasteista jäsenten sitoutumista. Petersin tutkimustulos saa tässä tutkimuksessa sikäli vahvistusta, että epämuodollisestikin organisoidussa verkostossa on havaittavissa tietty sitoutumisen taso toimijoiden keskinäisriippuvaisuuden vuoksi. Sitoutuminen on silti melko alhaista, mikä näkyy jatkuvina tapaamisten peruuttamisina. Verkostotoimijoilla olisi tarve parantaa sitoutuneisuutta, jotta työskentelyä saataisiin tehostettua.

me käydään paljon keskusteluja ja yleensä niis pyritään päättämään asioista, jotka on pakko tehdä, keskustellaan asioista, jotka olis hyvä tehdä ja asioista, jotka olis kiva tehdä, niin kukin saa tehdä mitä lystää.

vaikka se nyt ei oo se tärkein tapaaminen ehkä siltä päivältä kaikillekaan, [--] mutta että siitä pidettäis sitten kiinni

Vahva henkilökeskeisyys on mahdollistamassa tehokkaampaa työskentelyä ja vaikuttavuutta, mutta se on myös riskitekijä. Kun verkoston toimivuus perustuu yksittäisten ihmisten ominaisuuksiin institutionaalisten rakenteiden sijaan, mahdollisista ristiriitatilanteista on vaikeampi päästä yli (vrt.

Haveri 2006, 6-7). Verkostojen merkittävä ero poliittisiin instituutioihin verrattuna onkin rakenteiden puute. Elinkeino-verkostossa ihmiset osallistuvat asemansa perusteella, mutta koska verkosto on henkilöitynyt tiettyjen ihmisten ympärille, toimijoiden vaihtumisella on huomattava vaikutus verkoston toimivuuteen. Verkoston toimivuus voi kärsiä tai jopa halvaantua, jos osallisten luonteet eivät enää sopisi yhteen tai uudet henkilöt kokisi verkostoa työnsä kannalta tärkeäksi.

Tehokkuuden käänköpuolena on myös sulkeutuneisuus. Verkostoihin liittyvänä problematiikkana onkin pidetty niiden sulkeutuneisuutta ja poissulkevuutta (ks esim. Rhodes ja Marsh 1992; Schaap 2007). Samalla ongelmalliseksi tekee komentoketjun kannalta se, että verkoston toiminta ei ole läpinäkyvää. Demokraattisessa poliittisessa päätöksenteossa sovelletaan laajaa julkisuutta eli sekä valmistelun että kokousmateriaalien täytyy olla julkisia (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999; Kuntalaki 365/1995). Elinkeinoverkostossa tämä ei ole mahdollista, koska avoimuus on sen perusominaisuuksien kanssa selkeässä ristiriidassa.

5.2. Elonpolkujä - yhteistyöstä voimaa

5.2.1. Verkoston tavoitteet

Elonpolkujä-verkoston yleisenä tavoitteena on auttaa ikäihmisten parissa toimivia tarjoamaan entistä monipuolisempää virkistystoimintaa ja parempia palveluja ikääntyville ihmisille heidän toimintakykynsä hyväksi. Verkosto kokoaa yhteen laajan joukon toimijoita kolmannelta sektorilta, seurakunnista, kouluista ja kaupungin eri toiminnoista, jotka kaikki tuovat verkostoon oman panoksensa, kuten ammattitaitoa, rahaa tai avustajia tapahtumien järjestämiseen. Verkoston tarve kohdeyleisölle ja toimijoille itselleen huomattiin pian perustamisen jälkeen, joten se vakiinnutettiin. Kaupungin toimintamuotona verkosto on melko harvinaislaatuinen Suomessa. (Elonpolkujä 2006, 5, 7.) Verkosto on hyödyllinen kaikille toimijoille, koska yhteistyöllä saadaan toimintaan volyyymia ja luodaan yhteydet saman alan toimijoihin.

se osoittautui niin tarpeelliseksi ja hyväksi, ja se lähti pyörimään semmosena niin kuin lumipalloilmionä niin, siihen sitten saatiin vakanssi, että siitä tuli pysyvä toiminto kaupungille.

Elonpolkujä-verkostossa voidaan erottaa kaksi eri intressitasoa: yleinen ja yksityinen. Yleinen intressi tarkoittaa työskentelyä yhteisen tavoitteen eteen eli työtä seniorikansalaisten terveyden edistämiseksi. Yleistä intressiä verkostossa edustavat pääasiassa ammatillisista syistä verkostossa

olevat toimijat. Yksityiset intressit liittyvät erityisesti niihin seniori-ikäisiin osallistujiin, jotka ovat verkostossa taustajärjestöjensä vuoksi. Järjestö- ja verkostotoiminta ylläpitää iäkkäiden aktiivisuutta, ja samalla heillä on mahdollisuus päästä vaikuttamaan senioreille kohdistettuun toimintaan. Intressitasot ovat kuitenkin osin päällekkäisiä, sillä osa toimijoista on mukana sekä ammatillisista että henkilökohtaisista lähtökohdista, ja omista intresseistä johtuva toiminta hyödyttää samalla isompaa ryhmää.

Yleisellä tasolla Elonpolkuja-verkoston perustamisen lähtökohtana on ollut ennen kaikkea *voimavarojen kokoaminen*, joka merkitsee yhteistyötä, resurssien yhdistämistä ja kumppanuutta. Elonpolkuja-verkostossa toimijat eivät ole erityisen riippuvaisia toisistaan, mutta koska organisaatiot eivät pystyisi järjestämään Elonpolkuja-verkoston tasoista toimintaa yksin, on järkevää yhdistää resurssit tältä osin. Verkostotyöskentelyllä kaupunki saa siirtää vastuuta useille tahoille. Lisäksi kaupunki saa paljon työvoimaa ja palveluita suhteessa pieneen budjettiin, jonka avulla toimintaa pyöritetään. Tämän vuoksi verkosto on kaupungin näkökulmasta hyvin edullinen organisointitapa.

täs ei kuitenkaan niin kuin rahallisesti ei puhuta isoista summista rahaa, jota tässä pyöritetään tässä yhteistoiminnassa, vaan se on enemmän tätä konkreettista yhdessä tekemistä ja tiedon välittämistä.

nehän [eläkeläisjärjestöt] tekee niin paljon sitä työtä sillä toiminta-avustuksella, jota kaupunki maksaa, että meidän toimintarahat ei ikinä riittäis.

Kaupungin kumppanuussuhteiden avulla saavutetaan myös Pormestariohjelman (2009–2012) mukaiset tavoitteet järjestöjen osallistumisesta palvelutuotantoon. Elonpolussa ei ole niinkään kyse siitä, että hallinnon ulkopuoliset toimijat osallistettaisiin kaupungin prosesseihin, vaan verkoston lähtökohta on ollut alusta asti tehdä työtä yhdessä. Järjestöt ovat kokeneet tärkeäksi sen, että verkostossa pääsee konkreettisesti vaikuttamaan toimintaan eikä mikään asia ole ylhäältä päin saneltua. Toiminta tähtää ikäihmisten terveyden edistämiseen esimerkiksi järjestämällä tapahtumia.

mehän tehdään sen takia noita tapahtumiakin, et ne luo sitä mielen virkeyttä, ja me lähetään kotoo ulos vähän kattoo muita ja niin kuin perustuu vähän sellaiseen viihteeseenkin se sama asia

Edelleen *yhteyksien luominen* eli "solmujen solmiminen" (Castells 1996, 470) on yksi toiminnan kivijaloista. Vuorovaikutussuhteilla saavutetaan monia hyötyjä: niiden avulla tavoitetaan kaupungin sosiaali- ja terveystalouden kohderyhmät ja samalla toimijat tekevät omaa työtään tunnetuksi verkoston

kautta. Elonpolkuja-verkosto haluaa viedä tunnettuuden brändäykseen asti, jotta suurempi joukko tietäisi siinä olevan kyse ennakoivasta ja ehkäisevästä vanhuudesta.

Verkosto on erittäin halpa ja tehokas markkinoinnin väline, sillä tietoa saadaan jaettua verkoston jäsenten kautta laajalle toimijaryhmälle. Pelkästään kaupunki ei markkinoi tapahtumiaan, vaan vastavuoroisesti järjestöt voivat itsekin tuoda järjestöään ja tapahtumiaan tiedoksi. Elonpolkuja-verkoston jäsenenä voi hyvin olla vain tiedon välittämisen vuoksi, kaikkien ei tarvitse osallistua.

näitten ihmisten takana on paljon sitä kohderyhmää, jota tavoitetaan kun nää yhteyshenkilöt sen tiedon välittää. Semmonen niin kuin puskaradio on tässä verkostossa se oikeastaan kaikkein tärkein asia.

Toinen tärkeä puoli kestävien vuorovaikutussuhteiden perustamisessa on tunnettuuden lisääminen. Oman työnkuvan tunnetuksi tekemisen lisäksi kaupungin toimijoilla on ajatuksena, että järjestöt tutustuvat verkoston kautta toisiinsa ja tekevät keskenään yhteistyötä. Kaupunki toimii tällöin ikään kuin tutustuttajan roolissa koordinoimalla verkostoa.

meidän toive on että nää yhteistyökumppanit myös tekis yhdessä ilman koko verkoston, että kaikkia ei tarvi kaikkien tehdä yhdessä vaan et sieltä löytyis niin kuin sitä [--] synergiaa.

5.2.2. Työskentelytavat

Vaikka alun perin Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimi kokosi Elonpolkuja-verkoston, verkosto on alkanut tietyllä tapaa elää omaa elämäänsä ja se on melko vaikeasti kategorisoitavissa. Ensinnäkin se on luonteeltaan sekä valmisteleva että implementoiva. Toiseksi se on irrallinen kokonaisuus kaupungin toiminnoista eikä sitä ole helppo sijoittaa joko tilaajan tai tuottajan rooliin, mutta samalla se on hyvin kiinteästi yhteydessä Tampereen kaupungin strategiaan. Verkostolle on määritelty viralliset tavoitteet ja sen toiminnan vaikuttavuutta pyritään mittaamaan. Ristiriitaista onkin, että verkosto näyttää noudattavan melko hyvin Sotaraudan (1999, 33) aidon verkoston määritelmää⁹, mutta on silti rakenteeltaan hämmästyttävän byrokraattinen. Tässä luvussa avataan Elonpolkuja-verkoston toiminnan dynamiikkaa.

⁹ Sotaraudan mukaan aidosta verkostosta voidaan puhua, kun yhteistoiminta perustuu riittävän lähellä toisiaan oleviin intresseihin ja toimintamalleihin. Mukana voi olla monenlaisia päämääriä. Verkosto on luontainen, ja se perustuu vuorovaikutuksessa tapahtuvaan vaihtoon, oppimiseen, luottamuksen rakentamiseen, kumppanuuteen ja mahdollistamiseen. (Sotarauda 1999,33.)

Elonpolkuja-verkoston työskentely on suuressa määrin itseohjautuvaa: verkosto valmistelee, päättää ja implementoi asiat itsenäisesti. Poliittista päätöksentekoprosessia ei tarvita, koska verkosto on kaupungin näkökulmasta strategisia tavoitteita implementoiva taho. Täytäntöönpanon vain suorittaa viranhaltijoiden asemesta verkosto. Verkosto kokoontuu säännöllisesti etukäteen sovittujen suuntaviivojen mukaisesti, mikä enimmäkseen tarkoittaa tapahtumien suunnittelun rytmittämää aikataulua.

Asioiden valmistelu ja päätöksenteko verkostossa ovat pitkälti julkishallinnolle tyypillistä inkrementalistista päätöksentekoa (Lindblom 1959), jossa toimijat tekevät vain vähäisiä muutoksia edellisen vuoden päätöksiin. Jokaiselle vuodelle suunnitellaan uusi teema, mutta järjestetään samat tapahtumat. Vuosittain järjestettäviä tapahtumia ovat esimerkiksi puistotapahtuma Astu Suveen sekä kävelytapahtuma Kevätkävely. Uusia aloitteita ei juurikaan tehdä, koska verkostolle on aikoinaan luotu tietty formaatti, johon ollaan tyytyväisiä ja josta halutaan pitää kiinni. On myös helpompaa ja resursseja säästävää pyörittää toimintaa samalla ja hyvin toimivalla toimintamallilla kuin lähteä innovoimaan jotakin uutta.

meillähän on nää tapahtumat jo tullu hyvin sillee, et ne on samat joka vuosi, että vaan pieniä muutoksia tai että jotkut jutut on vaan joka toinen vuosi

Aika harvoin siihen mitään muuta ehdotetaan.

Inkrementaalinen päätöksenteko toimiikin hyvin silloin, kun toiminnassa on selkeät menettelytavat eikä ole paineita muuttaa niitä (Paloheimo ja Wiberg 1997, 269). Inkrementalismien kääntöpuolena on kuitenkin rutinoituminen. Rutiinista on hyötyä, sillä sen avulla asiat toteutetaan tietyllä toimintamallilla, mutta vaarana on toisaalta vapaaehtoistoimijoiden leipiintyminen ja väsyminen.

kun tätä näin monta vuotta tullu niin se tavallaan edesauttaa myös sellasta mielialaa että tähän toimii ilman minun panostani, tää pyörii joka tapauksessa

talkooväsymys alkaa vähän näkyä sit niin kuin aina

Elonpolkuja-verkoston päätöksentekorakenteet ovat hierarkkisesti muodostettuja, minkä on sanottu olevan tyypillistä institutionalisoituneille verkostoille (Sundin 1997, 181). Asioiden valmistelu ja toteuttaminen on hajautettu toiminnan eri osa-alueita edustaviin työryhmiin, kuten tapahtuma- tai koulutustyöryhmään. Jos vuosiryhtiin haluttaisiin muutoksia tai uusia tapahtumia, aloitteet tulisivat juuri työryhmistä. Työryhmät valmistelevat tapahtumia koskevat asiat ja esittelevät ne isolle

yhteistyöryhmälle, joka käyttää verkoston ylintä päätösvaltaa. Työryhmät ovat työtehtäviensä puolesta verrattavissa lautakuntiin, kun taas iso työryhmä muistuttaa valtuustoa: isossa yhteistyöryhmässä päätetään toiminnan peruslinjoista, ja siellä on mahdollista tehdä myös keskustelualoite.

Isoon yhteistyöryhmään jokainen verkostossa mukana oleva yhteistyökumppani on nimennyt yhden edustajansa. Teoreettisesti isoon työryhmään voisi osallistua noin 90 toimijaa, mutta käytännössä aktiivisia yhteisöjä on 50–60. Työryhmiin voi ilmoittautua, jos haluaa vaikuttaa enemmän toiminnan sisältöön. (Elonpolkuja 2006.) Kaikkiin verkoston kokouksiin valmistellaan muodolliset esityslistat, ja sihteeri kirjoittaa kokouksista muistiot, mutta kokoukset ovat muuten melko vapaamuotoisia.

sillee jouheesti menee, että ne ei kauheen muodollisia että se keskustelu saa tulla jos on tullakseen kohdassa kuin kohdassa sitten niissä isoissa kokouksissa.

Verkostoon on omaksuttu hallinnollinen päätöksentekomalli todennäköisesti siksi, että kaupunki on koonnut verkoston ja koordinoi sitä. Elonpolkuja-verkostossa koordinointi viittaa verkoston sisäiseen toimintaan: kaupungin roolina on varmistaa verkoston toimintakykyisyys. Tehtävää varten on palkattu yksi työntekijä, joka toimii verkoston yhteyshenkilönä. Yhteyshenkilö koordinoi verkoston toimintaa ja välittää tietoa ajankohtaisista tapahtumista verkoston jäsenille esimerkiksi sähköpostitse. Toisin kuin Elinkeino-verkostossa, Elonpolkuja-verkostossa ei ole kyse toisistaan riippuvaisten toimijoiden välisestä tiedonvaihdosta, vaan verkosto on enemmän foorumi, jossa jaetaan toisille tietoa. Elonpolussa toimijat eivät ole erityisen riippuvaisia toistensa agendoista, mutta toimijoille on hyödyllistä, että mahdollisimman suuri joukko tavoittaa tiedon tapahtumista.

Päätöksenteko on myös astetta formaalimpaa kuin kahdessa muussa tutkimuskohteena olevassa verkostossa. Päätökset eivät kuitenkaan ole merkittäviä, vaan ne koskevat lähinnä erilaisia ikäihmisille tarkoitettujen tapahtumien järjestämiseen liittyviä käytännön asioita. Päätösten implementointi tarkoittaa juuri tapahtumien toteuttamista, mikä puolestaan on linjassa Tampereen kaupunginstrategian tavoitteiden kanssa ikäihmisten toimintakyvyn edistämisestä.

Kaupungilla on verkostosta koordinoitivastuu, mutta se ei ole kuitenkaan ohjaavassa roolissa. Kaikki toimintaehdotukset tulevat työryhmistä. Verkoston puheenjohtaja on tosin kaupungin edustaja, mutta puheenjohtajan merkitys verkostossa on lähinnä vain kokoustekninen. Verkoston

mielekkyyksi piilee siinä, että osalliset saavat täysin itse muodostaa toiminnan sisällön ilman ohjausta ylhäältä päin. Johtajuusroolin ottaminen todennäköisesti heikentäisi verkoston toimivuutta. Verkoston koossa pitämiseksi riittää, että kaupunki koordinoi verkostoa. Koordinointi on tosin verkoston laajentumisen myötä vaikeutumassa; aktiivinen ja pieni, intensiivinen verkosto olisi helpompi hallita.

Huomionarvoista on, että verkostosta on kuihtunut itsestään pois sellainen osa, joka ei osoittanut tarpeellisuuttaan. Turhaa verkoston osaa ei ylläpidetä. Tällainen rakenteellinen joustavuus on verkostoille tyypillistä (Haveri 2004, 29).

silloin aluksi meillä oli tiedotustyöryhmä, johon mä kuuluin, mut sitä ei oo enää ollu [--] se hiipui se, et ei oikein ollu aikaa enää erikseen niin kuin pitää yllä sitä.

Vaikka vain jäsenjärjestöjen edustajilla on oikeus osallistua kokouksiin, verkosto ei ole eksklusiivinen. Verkoston luonteesta johtuen sen toiminta on sillä tavoin avointa, että mikä tahansa yhteisö voi liittyä jäseneksi, ilmoittautua auttamaan ja välittämään viestiä. Koska verkosto on osa kaupungin toimintoja, kaikki sen toimintaan liittyvät asiakirjat - kuten kokousmuistiot - ovat julkisuuslain (621/1999) määrittelemällä tavalla julkisia.

Avoimuuden lisäksi verkostoon liittymistä ja verkostossa toimimista luonnehtii vapaamuotoisuus. Verkostoon sitoudutaan epävirallisella sopimuksella, mutta käytännössä verkosto ei velvoita mihinkään. Verkostossa luotetaan, että toimijat tekevät lupaamansa. Liiallinen sitouttaminen saattaisi vaarantaa koko kumppanuusidean, johon kuuluu luottamus, talkoohenki ja jokaisen osallistuminen omien voimiensa mukaan. Mukana voi olla vain esimerkiksi tiedonjakamisen vuoksi, sillä pelkkä tiedonvälityskin on tärkeää.

kyllähän tähän on sitoutunut luottamuksen tasolla, ei varmasti kukaan, joka tähän verkostoon on mukaan tullut niin... kyllä me yhteisesti tekeminen päätetään, yhdessä tekeminen on siinä taustalla. Ei mun kohdalla ole koskaan ollut tällasta, et se ei ois toiminut.

kumppanien välinen sopiminen, se kun on just tavallaan mahdollista epävirallisesti, kaikki tuo tavallaan sen oman osaamisensa ja erikoisalueensa.

Vaikka verkostolle ei ole pakko antaa mitään, pelkästään oman hyödyn nimissä osallistuminen on kuitenkin osaltaan ristiriidassa perusajatuksen kanssa, jonka mukaan jokainen tuo toimintaan omaa osaamistaan tai lisäresursseja. Vapaa-ajatuksen mukaisesti verkostossa saattaa olla omiaan murentamaan

toimijoiden välistä luottamusta, joka on yksi verkoston toimivuuden peruspilareista. Toimijoiden antaman panoksen epätasapaino voi lopulta johtaa verkostoepäonnistumisiin (vrt. *politiikkaepäonnistumiset*).

meillähän on tää tasapuolisuus tarjotaan kaikille sama määrä sitä esiintymistä ja sitten toisaalta kovaääniset on usein sitten nää joita ei muuten näy et silloin ne pitää kyllä hyvin omista oikeuksistaan huolta.

Ei olekaan sitten enää kahdensuuntaista se toiminta, se onkin sitten ottava osapuoli.

Toisaalta Elonpolkuja-verkostossa luottamus ei ole helposti murentumassa vapaamatkustajuuteen, koska verkosto on iso, ja toisin kuin verkostoissa yleensä, se ei ole erityisen toimijakeskeinen. Henkilökeskeisyys ei ole todennäköisesti korostunut siksi, että verkostossa käsiteltävät asiat ovat merkitykseltään melko pieniä eikä vastakkaisia intressejä ole. Vakiintuneet verkstorakenteet ja kokouskäytännöt vievät asioita eteenpäin, eivätkä niinkään osallisten ominaisuudet ja vuorovaikuttamisen dynamiikka. Vakiintunutta verkstorakennetta voidaan pitää osatekijänä verkoston hyvään toimivuuteen.

Kuten Shaw ja Robinson (1998) osuvasti toteavat, kumppanuussuhteiden laatu ja vaikuttavuus riippuvat hyvin olennaisesti mukana olevien osapuolien halukkuudesta jakaa valtaa. Elonpolkuja-verkostossa valta on jaettu aidosti kaikille toimijoille: työtä tehdään verkostossa yhteisesti, ja kaikilla on halutessaan mahdollisuus vaikuttaa toiminnan sisältöön. Verkoston päätöksentekoa voidaankin kuvailla *jatkuvan konsensuksen* tilaksi. Toisin kuin useimmissa hallintaverkoston teoreettisissa jäsenyksissä, Elonpolkuja-verkoston päätöksenteko ei nojaa neuvotteluilla saavutettuun konsensukseen, vaan päätökset tehdään hyvässä yhteisymmärryksessä konsensuksen jo vallitessa. Verkostossa ei näyttäisi esiintyvän erilaisia pyrkimyksiä tai vastakkaisia tavoitteita, ja siitä syystä verkostolta puuttuu eri näkökantojen aikaansaama dynaamisuus päätöksenteossa. Verkostossa ei ole vallankäytön pyrkimyksiä eikä tarvetta kompromisseille tai neuvotteluille, eikä toiminta tähtää ongelmien ratkaisuun. Päätöksenteko sujuu siten varsin mutkattomasti.

iso työryhmä niin kuin siellä tulee se avoin keskustelu siitä että jokainen saa kommentoida ja pyytää puheenvuoroja, että tehdäänkö näin, vai pitäiskö tehdä jotakin muuta

ne päätökset tehdään yhdessä, se on sen koko porukan yhteispäätöksellä

Ihmiset on hirveen tyytyväisiä, että se on siinä ehkä ollut se suurin asia

Neuvottelullisen elementin ja vastakkaisten intressien puuttuminen tekevät verkostosta varsin omaleimaisen moniin verkostotutkimuksen kohteina olleisiin verkostoihin verrattuna. Verkostoa ei silti tule pitää työryhmän kaltaisena; se on mitä suurimmissa määrin aito ja toimiva verkosto. Verkosto on toiminnallisesti irrallinen poliittisen päätöksenteon prosesseista, mutta käytännössä verkoston toimijoilla on hyvät vaikuttamismahdollisuudet kaupungin harjoittamaan eläkeläispolitiikkaan, sillä yhteydet luottamushenkilöihin ovat lähellä. Elonpolkuja-verkostossa toimii valtuutettuja taustayhteisöjensä kautta, ja osa verkoston osallisista on jäsenenä vanhusneuvostossa, joka on kaupunginhallituksen asettama eläkeläisten asioita käsittelevä yhteistyöelin (Tampereen kaupunki 2011). Elonpolkuja-verkoston toimijoista monet ovat aktiivisia järjestötoimijoita, joilla on hyvät suhdeverkot päätäjiiin.

kyllähän tietenkin heilläkin [=järjestöillä] on hyvin sellaset, varmaan monipuolinen suhde noihin päätöksentekijöihin

Kunnallisen päätöksenteon komentoketjun näkökulmasta on ihanteellista, että päättäjät osallistuvat tietyn sektorin toimintaan ruohonjuuritasolla ja saavat sitä kautta nostettua ongelmia poliittiseen päätöksentekoon. Osallistuminen auttaa poliitikkoja pysymään paremmin kiinni kuntalaisten arjessa. Elonpolkuja-verkosto tarjoaa tähän hyvät puitteet siitä syystä, että verkosto toimii ikään kuin kansalaisyhteiskunnan ja kunnallisen päätöksenteon rajapinnassa olemalla kaupungin ylläpitämä ja koordinoima, mutta täysin itsenäinen yhteistyömuoto saman alan toimijoiden kesken.

Verkostot on myös nähty mahdollisena kasvualustana osallistumiselle ja poliittisen aktiivisuuden nousulle (ks. esim. Börzel ja Panke 2007). Myös Tampereen kaupunkistrategiassa (2009) on määritelty tavoitteeksi kuntalaisten aktiivinen osallistuminen kaupungin kehittämiseen. Verkostotoiminta saattaa innostaa toimijoita vaikuttamaan myös laajemmissa yhteiskunnallisissa asioissa (vrt. Barber 1984, 261).

5.2.3. Tavoitteiden saavuttaminen

Verkoston voidaan katsoa saavuttaneen tavoitteensa silloin, kun väkeä on saatu paljon liikkeelle ja järjestöt ovat päässeet esittelemään tilaisuuksissa toimintaansa. Verkoston vaikuttavuutta ei tämän tutkimuksen puitteissa voida tarkemmin arvioida, koska ennaltaehkäisevässä toiminnassa verkostonnistuminen on kiinni ihmisten subjektiivisista kokemuksista. Esimerkiksi kuntouttavan työotteen tai mielen virkeyden vaikutus terveyteen on vaikeasti mitattavissa.

Elonpolkuja-verkosto on julkishallinnolle varsin tehokas toteutusmuoto, jos tehokkuutta tarkastellaan käytettyjen julkisten resurssien määränä suhteessa saatuihin hyötyihin. Yhdellä verkostoa varten palkatulla työntekijällä, järjestöjen toiminta-avustuksilla sekä pienellä budjettimäärärahalla kaupunki ylläpitää verkostoa, joka mahdollistaa järjestöille toimintapuitteita, tutustuttaa toimijoita toisiinsa, vahvistaa toimijoiden asiantuntijuutta ja jakaa nopeasti tietoa. Raha palautuu hyvinvointina.

Tähän on melkein kuin korvamerkittyä rahaa kun se palautuu niin kuin hyvinvointina muillekin toimijoille et niin niille jotka toimii siinä järjestössä, ja omille jäsenilleen mutta myös muille kun on kysymys yleisötilaisuuksista.

Elonpolkuja-verkosto on toimintatapana kaupungin näkökulmasta niin hyödyllistä ja edullista, että sillä on halukkuutta kehittää toimintaa tavoitteellisemmaksi. Visiona on, että verkosto liitettäisiin kiinteämmin mukaan kaupungin arviointiprosesseihin. Tähän mennessä verkoston onnistumista on arvioitu vain debriefing-tyylisellä jälkiarvioinnilla tapahtumista, mutta ajatuksena on ollut asettaa verkostolle tavoitteet, seurata niiden toteutumista, huolehtia kustannustehokkuudesta sekä asettaa mittarit, joilla toimintaa voitaisiin mitata. Tällä saatettaisiin saada verkoston kustannustehokkuus näkyviin ja verkostolle selvä suunta. Kaupungilla on halukkuus muuntaa verkosto enemmän hallinnon toimintaperiaatteiden suuntaan myös sopimuksien solmimisella.

kaupungin näkökulmasta sitä seurattavuutta ja sitä ja se toiminta on ns. kustannustehokasta että pystytään vähän seuraamaan mitä tuloksia sillä saadaan aikaan. Se niin kuin perustelee siinä mielessä verkostona paikkansa, että olemassa oloaan myöskin [--] ja se myös verkostolle auttaa sellasen suunnan ehkä että mihin suuntaan toimitaan

voi olla että jatkossa saatetaan mennä semmoseen sopimiseen. Katotaan nyt miten tää kehittyä tää malli ja miten sopimuskäytännöt kehittyä, että voisko niitä myöskin vähän joustavoittaa [--] kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä millä on kuitenkin tavoitteet.

Elonpolkuja-verkoston kaltaisia julkisen hallinnon mahdollistamia toimintamuotoja on Yhdysvalloissa hyödynnetty hyvällä menestyksellä paikallisessa kehittämisessä (ks. esim. Blakely ja Bradshaw 2002). Elonpolkuja-verkoston kohdalla empiirinen aineisto ei tue näkemystä deliberatiivisen demokratian ja verkostojen yhteensopimattomuudesta niiden vastakkaisten toiminta-ajatusten vuoksi (Sørensen ja Torfing 2007c, 235), koska Elonpolkuja-verkostossa nimenomaan toimitaan yhteisen tavoitteen eteen. Toimijat eivät ole verkostossa mukana vain omien intressiensä vuoksi, vaan erityisesti vapaaehtoissektorin jäsenet ovat mukana edistämässä tärkeänä kokemaansa asiaa. Tämänkaltaisen toiminnan voidaankin nähdä lisäävän Robert D. Putnamin

peräänkuuluttamaa yhteisöllisyyttä, mikä taas on omiaan lisäämään yleistä luottamusta ihmisiin. Yhteisöllisyys ja luottamus luovat sosiaalista pääomaa (*social capital*). (Putnam 2000, 27–28.)

5.3. Vuores suunnannäyttäjänä

5.3.1. Verkoston tavoitteet

Vuoreksen kumppanuuskaavoitus on tehtäväorientoitunut verkosto, joka perustettiin luomaan uutta, kansainvälisten trendien mukaista menettelytapaa kaavoitukseen. Tavoitteena oli kokeilla, toisiko uusi toimintatapa lisäarvoa kaavoitukseen ja saavutettaisiinko sillä parempaa ympäristöä. Laajalla yhteistyöryhmällä on mahdollista saada alusta alkaen sovitettua kaikki näkökulmat yhteen ja muodostettua kokonaiskuvaa. Edelläkävijyyteen liittyi kuitenkin riskejä, sillä mikään muu kunta Suomessa ei ollut kokeillut toimintamallia. Verkoston elinkaari oli suunnitteluprosessin pituinen, joten verkostoa voidaan luonnehtia projektiksi.

Vahvuudet on tietenkin se, että tulee laajemmat näkemykset

Kumppanuuskaavoituksen verkostoa voidaan kuvata foorumina, jossa toimijat voivat osallistua hallinnon prosesseihin (vrt. Hirst 2000, 18–19). Vuores-verkostossa yrityksille oli houkuttelevaa, että kaupunki tarjosi mahdollisuutta päästä mukaan vuorovaikutteiseen kaavoitukseen. Osallisuus kaupungin prosesseissa on hyvä vaikuttamisväylä rakennuttajille.

ne on toimijat mukana tekemässä sitä kaavaa, ja se antaa niin kuin merkittävästi enemmän sitä vapausastetta kuin se että se kaava on tehty, vaikka se tehtäs vähän väljempänäkin mut tehdään niin kuin valmiiks.

Yhteinen kaavasunnittelu tarjosi myös kaupungille huomattavasti paremmat vaikuttamismahdollisuudet kuin perinteinen kaavoitusprosessi, sillä kumppanuuskaavoituksessa kaupunki pystyy paremmin ohjaamaan rakennuttajien toteutusta haluamaansa suuntaan. Toteuttajien osallistamisen avulla voidaan yhdistää kaksi tavallisesti erillistä prosessia. Tällä tavoin voidaan estää mahdolliset tietokatkokset tai virheelliset olettamukset suunnittelun ja toteutuksen välillä. Kaupungille suurin hyöty onkin yhteistyön proaktiivisuus.

yksinkertaisesti kaavalla ei pystytä säätelemään kaikkia asioita sillä tavalla, että sitten kun se rakentaja, joka siihen tulee sen kaavaprosessin jälkeen, et sillä on ensinnäkin se halu tai

kyky tai muutenkaan se kaupungin ohjausprosessit ei oo sellasia, että saadaan se lopputulos, joka sillä suunnittelijalla on ollut päässään.

Vuores-verkostossa kaupungin roolina oli vain saada kaava valmiiksi, eikä verkottumista erityisesti tavoiteltu. Toimijoiden välille syntynyt synergia olikin positiivinen yllätys, jota ei osattu odottaa.

siinä on syntyny siis sitä yhteistyötä, jota kukaan ei varmaan ollu etukäteen laskenu, et siis se on ollut positiivinen bonus siinä koko hommassa.

5.3.2. Työskentelytavat

Verkostotapaamiset sovittiin noin kuukauden välein. Kokoukset vaativat huolellista valmistautumista, ja kokoustahti muotoutui siihen sopivaksi. Yhteydenpito eri tasojen ja tahojen välillä oli kuitenkin jatkuvaa, mikä vaati kaupungilta koordinoitua. Verkostotyöskentelystä oli karsittu kaikki ylimääräinen byrokratia pois, jotta saataisiin enemmän aikaa varsinaiselle työskentelylle. Kokouksista ei laadittu yhteisiä muistioita, vaan jokainen kirjoitti omat muistiinpanonsa. Myöskään varsinaisia esityslistoja ei ollut. Keskustelu oli melko vapaamuotoista, ja puheenjohtajan rooli oli varsin muodollinen. Vuoreksessa voi huomata verkostoille ominaisen joustavuuden nimenomaan toimintatapojen joustavuutena ja mukautumiskykynä (vrt. esim. Haveri 2004, 29).

Vuores-verkostossa ei voida puhua varsinaisesti agendan muotoilusta, sillä kumppanuuskaavoitus eteni niin sanotusti käsikirjoituksen mukaan. Kaupungin projektijohtajat huolehtivat prosessinhallinnasta varmistamalla, että verkosto pysyy käsikirjoituksessa ja vastaa aina vaiheittain eteen tuleviin kysymyksiin. Koska Vuoreksessa suunniteltiin kokonaisia kortteleita, ratkaistavia teemoja olivat esimerkiksi hulevesiproblematiikka ja puistoalueet. Koko ajan oli varauduttava siihen, että käsikirjoituksesta täytyy joustaa tarvittaessa.

se tapaaminen itse täällä, siihen menee jo viikko. Ei se oo kovinkaan pitkä aika, ja sellaista sulauttamisaikaa tarvitaan, et ei se suunnittelu toimi noin niin kuin jotkut kuvittelevat, että tossa piirretään vaan

ei ohjelmoida liikaa, koska siinä voi tulla niin paljon yllätyksiä

Verkostojen sisäiseen toimivuuteen liittyy aina kiinteästi johtajuuskysymys, mutta tutkimuskohteina olevissa verkostoissa vain Vuoreksessa sen merkitys korostui. Useat tutkimukset ovat antaneet näyttöä siitä, että verkostoissa ei välttämättä tarvita johtajuutta, mutta johtaminen parantaa

verkostojen toimivuutta (ks. esim. Kickert ym. 1997b; Linnamaa 2004; Jurmu 2007; vrt. Peters 2007).

Vuores-verkostossa kaupungin oli lain mukaan ohjattava kaavoitusta. Siksi oli selvää, että kaupungin oli oltava verkoston johtajana. Kaupunki määritteli suunnittelun lähtökohdat ja aikataulun ja huolehti prosessin etenemisestä, kun taas yrityskumppaneiden tehtävänä oli miettiä toteutusta. Johtajuus nousi esille erityisesti silloin, kun jouduttiin yhteen sovittamaan kaupungin ja yrityskumppaneiden osin erisuuntaisia tavoitteita. Kaupungin intresseissä oli saada hyvää kaupunkikuvaa, kun taas yrityksillä vaakakupissa painoi enemmän markkinatilanne. Tällöin johtajuudella varmistettiin päätöksentekokyvyn säilyminen.

on niitä hetkiä, jolloinka täytyy pikkuisen kovistella, että nää arvot on pakko unohtaa tän asian osalta, siellä on semmosia ja semmosia merkittäviä asioita, jotka ajaa niitten ohi ja niitä ei voi ottaa siinä huomioon, vaan täytyy mennä esimerkiks tähän ja tähän suuntaan.

Se yrityshän sinänsä tekee siitä kumppanuuskohteesta ja siihen semmoista hanketta minkä hän edellyttää markkinoiden vetävän ja taas kaavoittaja tekee kaupunkikuvallisesti hyvää ratkaisua siinä ja niillä ei voi olla keskenään ristiriitaista esitystä.

Jos kumppanuus ymmärretään Stokerin (1997, 59) määrittelemänä lojaaliuden, solidaarisuuden, luottamuksen ja keskinäisen tuen vuorovaikutussuhteina, Vuoreksen kumppanuuskaavoituksessa ei menettelytavan nimestä huolimatta oikeastaan voida puhua kumppanuudesta. Kaupungin ja yritysten välinen suhde oli luonteeltaan lähempänä toimeksiantoa kuin kumppanuutta.

sanotaan nyt että olemme vain jämäkästi sanoneet, että ei tällä tavalla ei käy, mutta ei välttämättä oikeastaan esittäneet mitään ratkaisua sitten, miten se tehdään. Se on vaan se viesti, että ei noin kun olette esittäneet, emme oikeastaan, se ei täyty meidän vaatimukset.

ei voi sanoa että se tehdään yhdessä ja noin, no totta kai siis kun katsot, no mutta kyllä nyt pitää muistaa että kunnilla on se kaavoitusmonopoli, [--] mutta se että hakea yhteisesti joku ratkaisu johonkin alueeseen ja noin, on se tietenkin ihan eri juttu

Verkostojen päätöksenteon sanotaan nojaavan neuvotteluilla saavutettaviin sopimusratkaisuihin (vrt. Torfing 2007, 12). Tutkimuskohteena olevista verkostoista vain Vuores-verkostossa määritelmä saa vahvistusta; muille verkostoille refleksiiviset neuvottelut eivät ole tyypillisiä. Päätöksenteko ei ollut helppoa, sillä konsensusratkaisuihin pääseminen edellytti neuvotteluja, joissa oli sovittava yhteen useita eri näkemyksiä. Konsensusta haettiin erilaisten esitysten kautta.

meillä oli yksi kohde, jossa haettiin muistaakseni 7 tai 8 vaihtoehdon kautta. Vihdoinkin ratkaisu, johon kaikki ovat voineet suostua.

siellähän voi olla asioita, jotka riitelee keskenään. Mut ne on enempi asioita, joissa se on enempi sitten niissä tiukissa paikoissa jonkinasteisia kompromissien hakemisia määrättyyn suuntaan.

Konsensuksen hakemista saattoi vaikeuttaa osaltaan se, että toimijat eivät olleet riippuvaisia toisistaan. Tutkimuksissa on havaittu, että yhteisten tavoitteiden saavuttaminen neuvotteluin on todennäköisempää silloin, kun toimijat ovat riippuvaisia toistensa resursseista (esim. Linnamaa 2004, 88). Kaavoitusprosessin ei kuitenkaan tarvitse olla vuorovaikutteista. Toisaalta kaikilla oli intresseissä päästä yhteisymmärrykseen ja saada kaava valmiiksi. Erityisesti kaupungilla oli vastuu tuloksen syntymisestä.

meidän tehtävä on ohjata. Meidän täytyy saada hyvä lopputulos aikaiseksi ja siihen tähdätään, eikä se että te saatte tehdä tabula rasa mitä haluatte.

Kaupunki joutuikin hakemaan jatkuvasti balanssia vuorovaikutteisen yhteistyön ja ohjauksen välillä, sillä kumppanuusajattelu ja kaupungin vahva ohjausrooli ovat perustavanlaatuisessa ristiriidassa keskenään. Kaupungin oli tasapainoitettava myös sopimisen tason kanssa. Toisaalta oli tarpeen sopia kaikki mahdollinen auki luottamuksen ja yhteisymmärryksen säilyttämiseksi; toisaalta liian yksityiskohtainen viilaaminen olisi hidastanut työtä liikaa suuressa moniammatillisessa yhteistyöryhmässä.

Luottamus auttaa yhteistyön rakentamisessa ja säilyttämisessä, mutta verkostossa vähintään yhtä tärkeitä ovat avoimuus ja tasapuolisuus. Avoimuus linkittyy suoraan luottamukseen: kun kaikki on verkostossa avointa, myös luottamus säilyy. Tämä tulee testatuksi erityisesti ristiriitatilanteissa, joista selvittää puhumalla avoimesti. Avoimuudella todistetaan yhteistyöhalukkuus ja siten luottamus.

Ja totta kai sä et pysty, ei välttämättä ennakoida alussa, mutta sitten kun se tulee, sitten puhutaan avoimesti. Se avoimuus on hirveän tärkeä kaikessa keskustelussa.

Vuoreksessa avoimuus merkitsi myös tasapuolisuutta. Kaupungin oli ohjausroolissaan kohdeltava jokaista toimijaa samalla tavalla. Toimintatapana oli, että kaikki työstivät tahoillaan eteen tullutta kysymystä tai teemaa. Tällä tavoin kaupunki sekä toimi puolueettomasti että sai erityyppisiä

ratkaisuehdotuksia pohdittavaksi. Vaikka menettelytapa mahdollisti hyvän yhteistyöhengen, se oli toisaalta melko raskas prosessi.

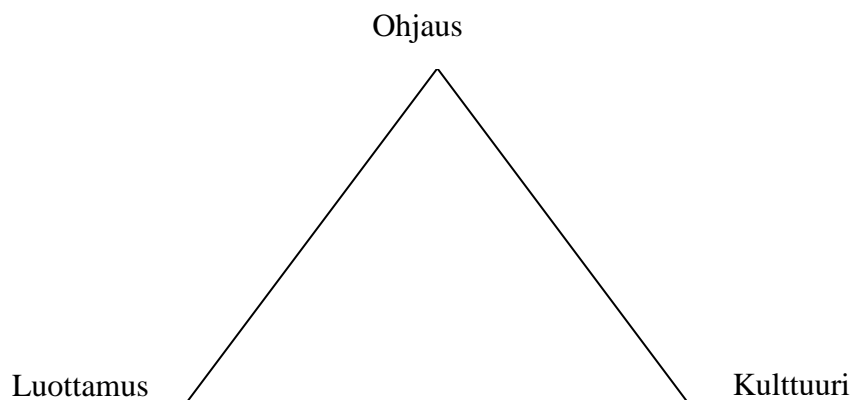
siihen luottamuksen synnyttämiseen kuuluu tietenkin myös se että hei sä toimit tasapuolisesti. En mä voi toisen kanssa puhua noin ja toisen kanssa toisin [--] se on se varjo tai se aurinko koko ajan meidän takana.

Poliittinen päätöksentekoprosessi voi horjuttaa verkostotoimijoiden välistä luottamusta. Suunnittelutyön päätyttyä poliitikot vaativat esitykseen muutoksia, jotka viranhaltija teki. On tyypillistä, että poliitikot vaativat esityksiin muutoksia, mutta kun esiteltävänä on paljon työtä vaatinut yhteistyön tulos, myös sen muuttaminen on vaikeampaa. Jälkikäteinen muutos venytti toimijoiden välistä luottamusta. Tästä voidaan tehdä se johtopäätös, että poliittisissa prosesseissa verkoston toimintakyky on häiriöaltis.

se oli ainoa kerta nyt jossa tuli jälkeensä vaatimus ja sitä pitää välttää, ehdottomasti. Koska se kaivaa tavallaan sitä luottamusta jalkojen pois alta, se ei ole hyvä.

Muissa verkostoissa ei ilmennyt vastaavaa häiriötä, mikä johtune siitä, että Elinkeino-verkostossa toimijoilla ei ole tarvetta päästä keskenään konsensukseen, ja Elonpolkuja-verkostossa asiat eivät etene poliittiseen päätöksentekoprosessiin asti. Kaupunkivetoisen verkoston toiminta oli herkkää myös verkostokulttuuriin liittyvien tekijöiden vuoksi. Sekä verkoston omalla sisäisellä kulttuurilla että verkostossa mukana olevien organisaatioiden kulttuureilla on merkitystä verkoston toimintatapaan. Kulttuurinen merkitys oli näkyvissä vain Vuores-verkostossa, jossa tasapainoitiin luottamuksen, ohjauksen ja kulttuurin välillä (kuva 5.1.).

Kuva 5.1. Verkoston tasapainon säilyttäminen



Jotta verkostoyhteistyö toimisi, ei riitä, että yhteistyö verkostossa sujuu mutkattomasti. Myös kaupungin sisäiseltä toimintakulttuurilta vaaditaan toimivaa yhteistyötä, luottamusta ja yhteistä näkemystä, sillä kaupungin toiminta muovaa yritysten suhtautumista yhteistyöhön. Jos kaupungin sisäinen kulttuuri on toimiva, sen on helppo ohjata verkostoa. Jos kaupungin suunnittelukulttuuri on sen sijaan vasta kehitteillä, kaupungin ohjausrooli verkostossa saattaa jäädä heikoksi. Ilman vakiintunutta toimintamallia yritykset pääsevät muokkaamaan kaupungin sisäistä toimintakulttuuria ja niillä on siten hyvä mahdollisuus saada omia intressejään näkyviin neuvoteltuun lopputulokseen.

tässä pitää tietenkin katsoa myös yritykset, koska kaupungin toiminta vaikuttaa myös niiden kulttuuriin itse asiassa.

Verkostot perustuvat myös oppimiselle (Sotarauta 1999, 33). Haastatteluista käy kuitenkin ilmi, että kumppanuuskaavoituksen tyyppinen verkostotyöskentely ei sovi aivan aloittelijoille. Työskentelyyn ei riitä, että on ammatillista kokemusta; täytyy olla myös kokemusta verkostoista. Ammatillinen kokemus kuitenkin herkistää sille, miten tulee toimia asioiden toimivuuden kannalta ja mitä asioita tulee käsitellä missäkin vaiheessa. Kun kokemusta kertyy verkostoistakin, toimijat oppivat pian, mitkä ovat turhia työvaiheita tai missä vaiheessa asioita kannattaa käsitellä.

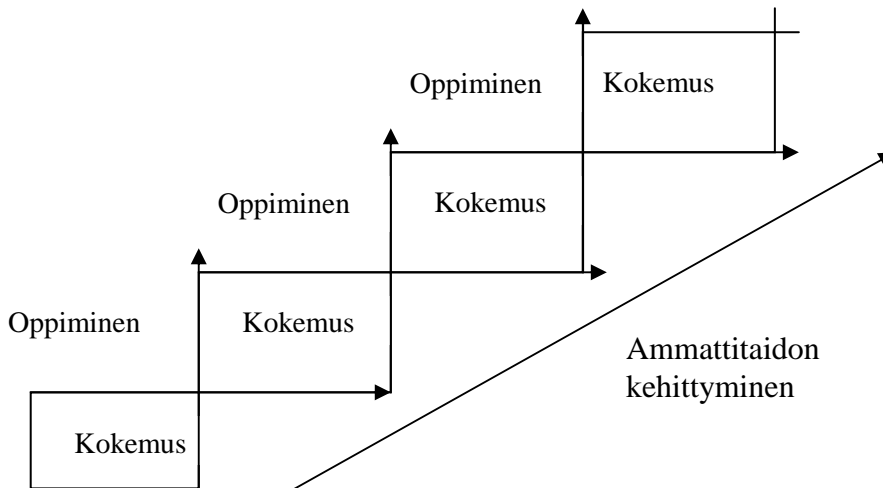
siinä opitaan itse asiassa koko aika, totta kai, pystyy kiteyttämään, mitkä on ne tärkeät ylipäättään koko prosessin kannalta, ne tärkeät asiat

aina jokaisessa projektissa sä opit, että [--] toi ei ollut hyvä ratkaisu sinänsä, meidän täytyy toimia noin ja vaatia tätä

Me tehdään jatkuvasti erilaisia formaatteja eri kohteiden osalta eli kokeillaan miten toimii minkäkin kanssa

Verkostotyöskentelyssä on oma logiikkansa, johon täytyy kouliintua. Toimijat pitivät verkostoa haasteellisena myönteisessä sävyssä, mistä voidaan päätellä, että mahdollisuus oman asiantuntijuuden kehittämiseen motivoi verkostotyöskentelyyn. Kumppanuuskaavoituksen prosessista oppi koko ajan, mikä taas kasvatti asiantuntijuutta sekä omaan hallinnonalaan että verkostotyöskentelyyn. Voidaan todeta, että verkostotyöskentelyssä pätevytyminen on kokemuksen ja oppimisen vuorovaikutuksen tulos. Kuvassa 5.2. esitetään verkostotoimijan oppimisen kumuloituminen.

Kuva 5.2. Pätevytminen verkostotyöskentelyssä



Viranhaltijat vahvistavat asiantuntijuuttaan oppiessaan verkoston toimintatapoja ja kehittyessään verkosto-osaajiksi. Tällaiset sekä ammatillisesti että verkostoissa pätevytyneet osaajat voivat muodostaa oman niin sanotun ammattikuntansa¹⁰, jolla on paljon vaikutusvaltaa ja tietopääomaa hallinnonalallaan. Verkostotoimijoilla olisi halukkuutta integroida poliitikkoja enemmän mukaan valmisteluun ja verkostotyöhön, mutta poliitikoilla ei tahdo olla siihen tarpeeksi aikaa.

näitä poliitikkoja, jotka siinä suunnittelujaostossa on ja jotka pitäis saada siihen mukaan, niin yksinkertaisesti se on erittäin vaikee, että heille, että heiltä löytys aikaa ja he saataisiin mukaan tällaseen prosessiin.

Kuten paikallisen hallintatavan tutkimuksissa on havaittu, kuntien erilaiset yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet lisääntyvät jatkuvasti (Haveri 2004, 19), mikä on omiaan nostamaan verkosto-osaajien tarvetta virkakunnassa. Tendenssi voi johtaa teknokratisoitumiseen eli asiantuntijoiden vallan kasvuun yhteiskunnassa erityisesti silloin, kun luottamushenkilöillä ei ole aikaa osallistua verkostoihin ja paneutua kunnissa päätettäviin asiakokonaisuuksiin. Suunta on huolestuttava edustuksellisen demokratian kannalta, koska jos luottamushenkilöt eivät ehdi perehtyä asioihin huolella, hallinnonalan asiantuntijoilla on tosiasiallinen valta. Luottamushenkilöiden roolin vahvistamisen tarve on huomattu myös muun muassa tanskalaistutkimuksissa, ja ratkaisuksi on ehdotettu metahallintaa, jolla tarkoitetaan esimerkiksi verkostojen edistämistä ja verkostoissa osallistumista (Sørensen 2006). Vuoreksessa poliitikkojen roolina oli pitkälti linjata asiat varsinaisen osallistumisen sijaan. Poliitikkojen näkökulmasta vuorovaikutteinen suunnittelu ei

¹⁰ Verkostotyöskentelyn ammattimaisuutta voidaan verrata poliittisen toiminnan professionalisoitumiseen. Poliitiikan professionalisoitumisella viitataan ammattipoliitikkojen ryhmän kehittymiseen amatööripoliitikkojen rinnalle (Ruostetsaari 1998, 7).

eronnut merkittävästi normaalista kaavoitusprosessista, mutta pyrkimyksenä on jatkossa lisätä luottamushenkilöiden osallistumista.

siinä on tämä kaupunginhallituksen suunnittelujaosto, suja, joka katsoo tavallaan näiden suurten linjojen perään, ja mitä tapaa, okei. Sitten se kaavoitus täällä pyörii aivan kuin omassa häkissä, ja sitten lopulta pulpahtaa jotakin ulos, joka annetaan syötäväksi tolle lautakunnalle.

yllättävä kyllä ne perinteisesti luottamushenkilöt tulevat mukaan Tampereella aivan loppuvaiheessa itse asiassa [--] Mutta se muuttuu täällä myös. Ja mä sanoisin, itse vaan, se on järkevä muutos. Muuten mä en tiedä, mitä varten ne ovat.

Suunnitteluehdotuksia vietiin kaupunginhallituksen suunnittelujaostolle kommentoitavaksi säännöllisesti, ja lopulta asioista päätti aina valtuusto. Valtuusto on myös linjannut kaupunkistrategiassa ympäristön ja kaupunkirakenteen suuntaviivat, joiden mukaisesti kaupungin viranhaltijat toimivat ohjatesaan Vuores-verkoston suunnitteluprosessia. Edelleen verkoston avoimuus on verrattavissa normaaliin viranomaisvalmisteluun, jota koskevat julkisuuslain säännökset asiakirjojen julkisuudesta. Komentoketjun voidaan todeta olleen melko toimiva Vuores-verkostossa.

5.3.3. Tavoitteiden saavuttaminen

Vuores-verkosta voidaan luonnehtia ei-spontaaniksi hallinnolliseksi verkostoksi, joka on perustettu hallinnollisista lähtökohdista ja joka ei perustu suoraan yhteiseen ongelmakenttään tai muihin yhteisiin intresseihin (Sotarauta 1999, 33–34). Vuoreksen kumppanuuskaavoituksen kokeilussa saavutettiin toimijoiden mielestä onnistunut lopputulos ja suunnittelua tehtiin hyvässä yhteistyöhengessä. Kaupunki hyötyi verkostokokeilusta muun muassa saamalla yrityskumppaneiltaan uusia näkökulmia kaavoitusprosessiin.

me saadaan erittäin paljon tietoa, sellaista tietoa, jota Tampereen kaupungin organisaatiossa ei ole.

Hyvään lopputulokseen vaikuttivat osaltaan verkosta johtaneet henkilöt. Verkostojen luonne ja tarkoitus määrittävät, millaisia persoonallisuuksia tuloksekas verkostotyöskentely edellyttää¹¹.

¹¹ Poliittikalintojen muotoilua ja politiikan tuotoksia selittää toimijakeskeinen institutionalismi verkostotoimijoiden tarkoitushakuisella toiminnalla. Toimijakeskeisen institutionalismin analyysi verkostotutkimuksessa yhdistää rationaalisen valinnan teoriaa ja uutta institutionalismia. (Scharpf 1997, Van Kersbergenin ja van Waardenin 2004, mukaan.)

Kaupunkivetoisessa Vuores-verkostossa korostui ammattitaitoisen projektiarkkitehdin persoona. Ohjaavaan rooliin tarvittiin henkilö, jolla oli rohkeutta vaatia ja vahva näkemys toivotusta lopputuloksesta.

Kun on vaan paljon tärkeempää, että ketä on tekemässä. Vuoreksessakin on sitten onneksi tämmönen oikein pätevä projektiarkkitehti, joka tietää, mitä haluaa. Kyllä olis tullu kovasti erinäköinen paikka, jos siinä olisi ollut joku muu. Hän on tehnyt ratkaisut ja nää kumppanuuskaavoitusmenettelyt olis ollu erilaisia ja kaikki muuttus.

Vaikka myös kaupunkijohtoinen verkosto on melko toimijakeskeinen, verkosto-onnistuminen on kiinni monesta muustakin kriittisestä tekijästä kuin vain henkilöiden luonteesta. Muihin tutkimuskohteena oleviin verkostoihin verrattuna toimintatapa oli riskialtis, vaikka siitä oli saatavissa paljon hyötyäkin high risk, high reward -periaatteen mukaisesti. Ison asiantuntijaryhmän kokoaminen tarkoittaa, että neuvotteluihin etenevä prosessi on hidas, ja vaikka suunnitteluprosessin perusteellisuus saattaa säästää monilta ongelmilta myöhemmin, markkinat ovat voineet muuttua pitkäkestoisen suunnittelun ja mahdollisen valituskäsittelyn aikana. Kaavoituksessa verkostotyöskentely on myös melko tehotonta.

Suurin heikkous on se, että prosessi on pitkä ja prosessin aikana voi tulla erinäköisiä tekijöitä, jotka vaikuttaa siihen hankkeeseen niin, että se hanke ei ookaan enää siellä toteuttamishetkellä siihen markkinatilanteeseen oikeanlainen.

kunnat ei välttämättä oo kiinnostuneita siitä, että kaavat on hyviä, vaan että kaavoitusta tehdään tehokkaasti. Tää ei välttämättä oo tehokas tapa.

Normaalissa kaavoitusmenettelyssä kaava tehdään kaupungin toimesta valmiiksi eikä taloustaantumalla ja valitusajalla ole merkitystä, sillä valmis kaava on odottamassa lainvoimaa. Kun tilanne on otollinen, voidaan aloittaa toteutussuunnittelu. Kumppanuuskaavoituksessa sen sijaan rakennusmaa sidotaan kumppanuuden valinnasta prosessin loppuun asti rakennusliikkeille, ja jos rakennusliikkeille kertyy yksityisten markkinoiden kautta omaa tonttivarantoa, kaupungilla ei ole käytettävissä mitään lakiin perustuvia keinoja, kuten rakennuskehotuksia, hoputtaakseen rakentamisen aloitusta. Kumppaniyritykset voivat rauhassa pitää tonttia hallussaan ja odottaa itselleen sopivaa markkinatilannetta. Vuoreksessa molemmista kumppanuuskaavoituksessa laadituista kaavoista valitettiin, ja ne saivat lainvoiman vuonna 2009 (Ahtiainen 2010, 31). Tämän lisäksi tilannetta vaikeutti taantuma.

vaikka prosessi menis hyvin ja kaikki, siis kaavoituksen aikana, nyt ne kaks asiaa, valitus ja taantuma. Ei kukaan tiedä, mikä on lopputulos, ei kukaan.

Pahimmillaan kumppaniyrityksille sidottu tontti on rakentamatta niin kauan, että kaavaa ja tontin infrastruktuuria joudutaan muokkaamaan alkuperäisestä kilpailuehdotuksesta markkinatilanteeseen sopivaksi, jolloin kaupunki joutuu muuttamaan suunnitteluratkaisukokonaisuuksia. Tämä voi olla hyvin vaikea ja kallis prosessi. Vuoreksessa kyse oli projektista, jota voidaan kuvailla hyödyllisenä kokeiluna, mutta työskentelyn kannalta se ei ollut erityisen kriittinen; verkostomainen työskentelytapa on kaavoituksessa yksi toimintamalli, ja samat tulokset voidaan mahdollisesti saavuttaa toisellakin tavalla. Jotta toimintamallia jatkettaisiin, sen täytyisi osoittaa tarpeellisuutensa.

samalla tavalla on saavutettu hyviä tuloksia ja erittäin huonoja. Ei se ole menettelytavasta kiinni, se on jostain muusta kiinni.

6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1. Tutkimuksen tulokset

Tutkimuksessa on analysoitu kolmen verkoston ominaisuuksia, päätöksentekoa ja ohjautumista suhteessa Tampereen kaupungin poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Lisäksi tutkimuksessa käsiteltiin, mitkä tekijät selittävät verkostojen onnistumista ja miten Tampereen kaupungin osallisuudenaste vaikuttaa verkoston toimintaan. Grounded theoryn menetelmää käytettiin analyysissa vain aineiston jäsenyykseen, koska aineistosta emergentisti nousseet käsitteet eivät antaneet aineksia koherentin teorian muodostukseen.

Analyyssissa havaittiin, että mikään verkosto ei ole aloittanut toimintaansa verkostoitumisen vuoksi *per se*; toiminnassa on selkeää päämäärähakuisuutta. Ainoastaan Elinkeino-verkosto on luotu epävirallisesti poliittisten päämäärien saavuttamiseksi. Hanne Heenin (2009, 237) mukaan tällaisia verkostoja tyypillisesti käytetään hallintaan. Sen sijaan Elonpolkuja ja Vuores -verkostot on perustettu hallinnollisista lähtökohdista eikä niiden agendaan sisälly politiikkalinjojen muotoilua. Taulukko 6.1. havainnollistaa verkostojen perustamisen lähtökohtien eroja.

Taulukko 6.1. Verkostojen perustamisen lähtökohdat¹²

| | Vaikuttaminen | Koordinointi | Voimavarojen kokoaminen | Yhteyksien luominen | Verkostokokeilu |
|-------------|---------------|--------------|-------------------------|---------------------|-----------------|
| Elinkeino | ++ | ++ | + | - | - |
| Elonpolkuja | + | - | ++ | ++ | - |
| Vuores | + | - | ++ | - | ++ |

Elinkeino-verkoston perustamisen syyt liittyivät ennen kaikkea vaikuttamiseen ja koordinointiin, mutta kahdelle muulle verkostolle ne eivät olleet pääasiallisina vaikuttimina. Tämä johtui siitä, että asioiden hallittavuus edellytti jatkuvaa tavoitteiden yhteen sovittamista Elinkeino-verkostossa. Kaikissa verkostoissa ilmeni silti vaikuttamista jossakin muodossa. Yhteyksien luominen eli verkottuminen oli tavoitteena vain Elonpolkuja-verkostossa, koska tavoitteena oli koota suuri määrä saman alan toimijoita yhteen. Muissa verkostoissa sen huomattiin olevan verkostotyöskentelyyn

¹² ++ = Pääasiallisena vaikuttimena
+ = Toissijaisena vaikuttimena
- = Ei lainkaan vaikuttimena

liittyvä positiivinen yllätys. Vuoreksessa tärkeimpiä motiiveja verkoston perustamiselle oli uuden kaavoitustavan kokeilu Suomessa.

Verkostojen henkilökohtaiset ja yleiset tavoitteet eriytyivät selkeimmin Elonpolkuja-verkostossa, jossa toimijoilla oli havaittavissa omia motiiveja osallistua verkostoon, vaikkakin yleiset, ammatilliset ja henkilökohtaiset tavoitteet olivat osin päällekkäisiä. Sekä Vuoreksessa että Elinkeinossa toimijoiden henkilökohtaiset intressit osallistua olivat pääasiassa ammatillisia. Vuoreksessa toimijoilla oli mahdollisuus kehittää omaa ammattitaitoaan ja verkosto-osaamistaan tekemällä kaavoitusta uudella toimintamallilla. Elinkeino-verkostossa osallistuminen hyödyttää toimijoiden omaa työtä elinkeinopolitiikassa, mikä taas näkyy koko seutukunnan kehityksenä.

Agendan muotoilu (*agenda building*) ei osoittautunut missään verkostossa monimutkaiseksi tai monitahoiseksi prosessiksi, jossa olisi käytetty valtaa toisia toimijoita kohtaan tai pelailtu pelejä (Sotarauta 2000). Ainoastaan Elinkeino-verkostossa toimijoilla voidaan arvioida olevan merkittävä vallankäytön mahdollisuus poliittisen agendan rakentamisessa. Etujärjestöjen toimijat käyttivät valtaa nostamalla asioita esille poliittista valmistelua varten, minkä lisäksi esimerkiksi tärkeinä pidettyjä hankkeita koordinoitiin verkostossa priorisoimalla. Tämän vuoksi elinkeinoasioiden hallinnollisen valmistelun voidaan katsoa osin siirtyneen hallinto-organisaatiosta verkostolle. Tulos vahvistaa verkostohallintateorian pääteesiä siitä, että yhteiskunnallisia toimintoja koordinoidaan verkostojen kautta (Hirst 2000, 18–19).

Myös Elonpolkuja-verkoston havaittiin poikkeavan perinteisestä kunnissa tehtävästä päätösten valmistelusta. Verkoston toiminta on irrallista poliittisen päätöksenteon prosessista, joten verkostoon osallistuvat voivat muodostaa agendan itsenäisesti ja samalla implementoida valmistellut asiat. Yksittäisillä toimijoilla ei kuitenkaan ole vastaavalla tavalla valtaa kuin Elinkeino-verkostossa, koska asiat ovat sinänsä melko vähäisiä ja käytännönläheisiä, kuten ikäihmisille tarkoitettujen tapahtumien suunnittelua. Irrallisuus poliittisesta valmistelusta on kunnallisen komentoketjunkin näkökulmasta vain eduksi, koska tällöin toiminta pysyy melko vapaamuotoisena ja valmisteluun voivat osallistua ne henkilöt, joihin päätökset suoraan kohdistuvat.

Vuoreksen osalta voidaan todeta, että suurin poikkeus päätöksentekomekanismissa verrattuna tavanomaiseen kaavoitukseen oli valmistelutyö. Normaalisti kaavoitus tehdään kaupungin toimesta, mutta kumppanuuskaavoituksessa valmistelu tehtiin yhdessä rakennuttajien kanssa, mikä toi

prosessiin laaja-alaista näkemystä. Vaikka yhteisesti valmisteltu kaava oli perusteellisempi, se oli myös työläämpi prosessi.

Verkostotyöskentelyssä neuvotteluihin haettavat konsensusratkaisut olivat Vuoreksessa ristiriidassa kaupungin vahvan ohjaustehtävän kanssa, koska ne pakottivat kaupungin tasapainoilemaan ohjaus- ja kumppanuusroolin välillä. Kaupungille oli tärkeää säilyttää hyvä yhteistyöhenki ja luottamus, mutta samalla osata vaatia kumppaneilta toteutusta, joka oli Tampereen kaupungin arvojen mukainen. Siten voitiin tehdä johtopäätös siitä, että yhteistyösuhdetta ei kuvannut niinkään kumppanuus vaan toimeksianto. Lisäksi verkostolle ominainen neuvottelullinen elementti oli ongelmallinen yhdistettynä poliittiseen päätöksentekoon. Vuorovaikutteisilla, mahdollisesti pitkäkestoisilla neuvotteluilla saavutettuja konsensusratkaisuja saatetaan joutua muuttamaan poliittisen päätöksenteon jälkeen, mikä venyttää toimijoiden välistä luottamusta ja häiritsee verkostotyöskentelyä.

Muista tutkimuskohteista poiketen Elonpolkuja-verkoston päätöksenteko oli varsin demokraattista, mutta myös inkrementalistista. Koska verkosto eivätkä sen yksittäiset toimijat ulotu poliittisen ohjauksen komentoketjuun, sen voidaan sanoa olevan tutkimuskohteista poliittisesti vähiten vastuunalainen, mutta samalla se on kaikkein demokraattisin potentiaalisessa osallistavuudessaan ja avoimuudessaan. Vaikka toiminta on avointa kaikille ja se tarjoaa foorumin vaikuttaa, Elonpolkuja-verkoston luonne ei välttämättä poista huolta alhaisesta osallistumisinnosta ja siten vallan keskittymisestä poliittisesti aktiivisille (Bengtsson ja Grönlund 2005, 153). Verkoston toimijoista osa on mukana ammatillisista syistä, osa on poliitikkoja, ja vapaaehtoissektorin toimijat ovat monesti muutenkin aktiivisia. Vaikka verkosto ei edellytä korkeaa sitoutumisastetta, passiivisilla kuntalaisilla voi olla korkeahko osallistumiskynnys, sillä verkostoon tullaan jonkin yhteisön kautta. Päästäkseen vaikuttamaan verkostoon täytyisi ensin liittyä esimerkiksi jonkin seniorijärjestön jäseneksi.

Elonpolkuja on kaupungin näkökulmasta erittäin hyödyllinen ja edullinen tapa tuottaa palveluja ja osallistaa kuntalaisia hallinnon prosesseihin. Verkostorakenteiden ylläpitoon käytetyt panostukset tulevat moninkertaisina takaisin kuntalaisten hyvinvointina. Samalla kaupunki tukee kaupunkistrategian mukaisesti kolmannen sektorin toimintaa sekä avustuksin että luomalla puitteita, joissa järjestöt voivat toimia. Elinkeino-verkostossa ei ollut muodollista päätöksentekoa, vaan asioista konsultoitiiin, keskusteltiin ja mahdollisesti sovittiin toimenpiteistä. Jos toimijat olivat

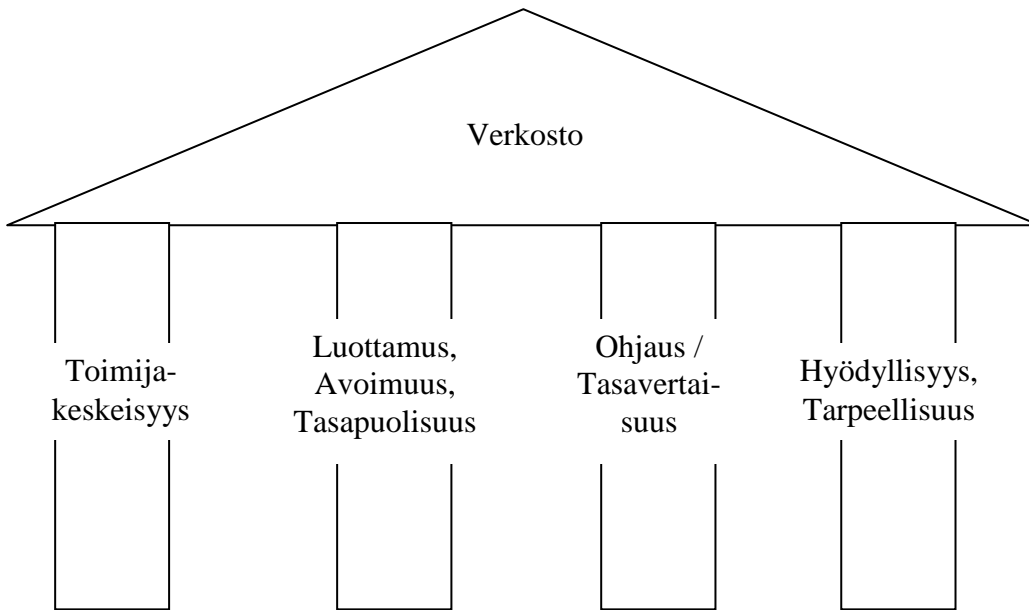
erimielisiä asioista, konsensusratkaisua ei tarvinnut hakea. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että epävirallisen verkoston jäsenille riittää, että asioista ja toisten mielipiteistä ollaan tietoisia.

Elinkeino-verkoston voidaan katsoa täyttävän hallintaverkostolle annetun määritelmän (Sørensen ja Torfing 2007a, 9; Torfing 2007, 6; Kickert ja Koppenjan 1997). Verkosto muodostaa politiikkalinjauksia ja ohjaa ympäristöstä nousevia aloitteita. Verkostossa keskustellaan ja mahdollisesti sovitaan asioista, minkä jälkeen ne viedään poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Elinkeino-verkosto ei myöskään kuulu byrokraattiseen komentoketjuun, mutta verkoston toimijoiden liikkumavara on käytännössä poliittisesti ja taloudellisesti säädeltyä. Kaupungin näkökulmasta hallintaverkosto näyttäytyy eräänlaisena hyvä veli -verkostona, mutta aineiston perusteella on vaikea analysoida, onko kyseessä Reidin (1999) tarkoittama, kansalaisten kannalta kielteinen verkosto. Päinvastoin näyttäisi siltä, että vaikka verkosto on suljettu ja toimijat saattavat sopia alustavasti keskenään asioista, verkoston toiminnalla edistetään koko seudun kehitystä. Verkostoa voidaankin perustellusti pitää hallinnan instrumenttina: toimijat kokoontuvat yhteen skannailemaan ympäristöä, pohtimaan tarvittavia toimenpiteitä ja vaihtamaan tietoa.

Vuoresta ei voida pitää hallintaverkostona, koska se oli hallintamuotona ennemmin tehtäväorientoitunut projekti. Elonpolkuja-verkostokaan ei näyttäyty hallintaverkostona, jos verkostoa tulkitaan Bogasonin ja Zølnerin (2007, 6–7) määrittelemän vuorovaikutuksen luonteen mukaisesti. Elonpolkuja-verkoston vuorovaikutus oli informaation jakamista ja tapahtumien järjestelyistä päättämistä. Kuitenkin monet verkoston piirteet viittaavat kumppanuuteen ja hallintaverkostoon, kuten osittainen riippuvuus toisista toimijoista, itseohjautuvuus ja poliittisia linjauksia implementoiva rooli. Erityisesti Elonpolkuja on vastannut postliberaalien teorioiden toiveisiin, sillä teorit uskovat hallintaverkostojen lisäävän demokraattisten instituutioiden joustavuutta ja osallistuvien kansalaisten määrää (vrt. Sørensen ja Torfing 2007c, 234, 236).

Empirian pohjalta on lopuksi mahdollista listata tekijät, jotka näyttäisivät pitävän verkostoa koossa ja siten luovan edellytykset verkosto-onnistumisille (vrt. *politiikkaonnistumiset*). On oletettavaa, että onnistumiseen vaikuttavat muutkin tekijät, mutta aineiston perusteella on päästy kiinni neljään pääteemaan. Analyysissa havaittiin, että verkostojen toimivuuteen vaikuttavat erityiset verkostokohtaiset tekijät, mutta verkostojen onnistumiselle voidaan löytää myös yleisiä nimittäjiä. Aineiston perusteella ominaisuuksien voidaan sanoa muodostavan verkostojen tukipilarit (kuva 6.1.). Jos yksi tukipilari jostakin syystä murtuu, verkosto pysyy koossa, mutta sen kannatteleamiseen vaaditaan enemmän vaivannäköä.

Kuva 6.1. Verkoston tukipilarit



Ensinnäkin verkostoja leimaa toimijakeskeisyys. Ihmisten ominaisuuksien ja arvostuksien keskinäistä yhteensopivuutta voidaan pitää hyvin tärkeinä verkostojen onnistumisen kannalta (vrt. Linnamaa 2004, 91). Verkostojen onnistuminen näyttäisi aineiston perusteella edellyttävän tietynlaisia persoonia erityisesti silloin, jos verkostoissa ilmenee eriäviä intressejä tai käsiteltävät asiat ovat ympäristön kannalta merkittäviä. Elonpolkuja-verkostossa toimijakeskeisyys ei korostunut todennäköisesti siksi, että vakiintunut toimintaformaatti sekä institutionalisoituneet verkstorakenteet ja kokouskäytännöt kuljettavat asioita eteenpäin. Toiminta ei ole samalla tavalla herkkää kuin kahdessa muussa tutkimuskohteessa.

Toiseksi luottamuksen, avoimuuden ja tasapuolisuuden ilmapiirin rakentaminen ja ylläpitäminen on tärkeää. Luottamuksen tärkeys nousi jokaisessa tutkimuskohteena olevassa verkostossa esiin. Luottamusta voidaankin empiirisen aineiston pohjalta pitää verkoston rakennetta ylläpitävänä voimana: luottamus on yksi verkoston peruspilareista, ja luottamuksellista ilmapiiriä tukevat esimerkiksi toimijoiden tuttavalliset välit sekä avoimuus. Vuoreksessa havaittiin lisäksi, että pelkästään verkostotoimijoiden luottamukselliset välit eivät riitä, vaan luottamus täytyy vallita myös kaupungin organisaation keskuudessa. Tällöin kaupungin edustajien viesti muille verkostotoimijoille on yhtenäinen, mikä edistää toimivaa toimintakulttuuria verkostossa.

Kolmanneksi tutkimuskohteena olevat verkostot ovat antaneet viitteitä siitä, että verkosto tarvitsee joko johtajaa tai vaihtoehtoisesti täysin tasavertaista toimijuutta. Aineiston perusteella voidaan todeta, että johtajuuden tarve riippuu verkoston tarkoituksesta ja luonteesta; johtaminen ei paranna

verkoston toimivuutta kaikissa verkostomuodoissa. Epävirallista verkostoa johtajuus voisi häiritä muodollisuudellaan. Vuoreksessa verkoston tavoite olisi ollut vaikeampaa saavuttaa ilman jämäkkää johtajuutta, mistä voidaan tehdä se päätelmä, että kaupungin vahva osallisuudenaste oli merkittävässä osassa verkoston toimivuuden kannalta. Sen sijaan erityisesti Elinkeino-verkostossa ilmeni seuraavaa. Verkoston johtaja ei ole verkoston toiminnan kannalta tarkoituksenmukainen, on olennaista, että toimijat ovat tasavertaisia eikä kukaan pyri käyttämään valtaa toisiinsa. Elonpolkuja-verkostossa taas oli havaittavissa, että kaupungin nykyistä suurempi osallisuudenaste saattaisi viedä toimijoilta motivaatiota, koska verkostossa on keskeistä yhteinen suunnittelu ja yhdessä tekeminen. Kaupungin tulee ylläpitää verkostorakenteita eli toimia mahdollistajana, mutta pidättäytyä suorasta ohjausroolista.

Neljänneksi verkoston täytyy hyödyttää sekä verkoston osallisia että ympäröivää yhteisöä (Haveri 2006, 6–7). Verkoston on osoitettava tarpeellisuutensa, jotta sen tuottamat hyödyt ovat suurempia kuin verkostoon käytetty aika. Analyysikohteissa korostuivat verkostotyöskentelyn hyödyt julkiselle, yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Hyödyllisyys tarkoitti kaupungille esimerkiksi tehokasta tiedotuskanavaa, edullista tuotantomuotoa ja kumppanuussuhteiden vaalimista. Kaikissa tutkimuskohteena olevissa verkostoissa oli myös nähtävissä, kuinka verkostotoiminta tuotti melkein välittömästi konkreettisia tuloksia. Verkosto toi kaavoitukseenkin konkretiaa, joka siitä aiemmin puuttui. Tulos on samansuuntainen kuin Tørfingin (2007, 13) päätelmä, jonka mukaan verkostotoimijoiden väliset suhteet häiriintyvät helposti esimerkiksi sen vuoksi, että vähäisiin tuloksiin turhaudutaan. Tampereen verkostotoimijat ovat todennäköisesti olleet osittain sen vuoksi tyytyväisiä verkostoihin, että verkostojen tulokset konkretisoituvat suhteellisen pian. Nähtävissä oleva hyödyllisyys on voinut olla yksi verkostoja ylläpitävä tekijä.

Toisaalta Vuoreksen tapaus osoitti, että vaikka varsinainen verkostotyöskentely onnistuisi hyvin, verkoston tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat monet ulkoiset tekijät, kuten kaavavalitukset ja taloustilanne, jotka saattavat viedä pohjan verkoston saavuttamilta lopputuloksilta. Elonpolkuja-verkoston kehittäminen erilaisin mittarein ja tavoittein taas saattaa parantaa verkoston toimivuutta, mutta yhtä hyvin verkosto-organisointi voi johtaa epäonnistumisiin, jos vapaaehtoistyön toimijat kokevat toiminnan tehostamisen rajoittavana ja liian hallinto-orientoituneena.

6.2. Johtopäätökset

Tutkimus toi lisävaloa siihen, miten verkostot suhteutuvat kunnalliseen päätöksentekoon. Kiinteästi kaupungin prosesseissa ja kaupungin ohjauksessa oleva verkosto sopii sinänsä kaavoitustavaksi, sillä sen voidaan katsoa olevan toimiva osa kunnallista komentoketjua ja perinteistä hallintorakennetta. Se vain vaatii toimijoiltaan ja kaupungin ohjausroolilta enemmän, sillä prosessi on hyvin työläs ja pitkäkestoinen, ja huonosti johdettuna se voi teettää paljon turhaa työtä. Vaikka verkosto-organisointi kaavoituksessa on riskialtista, se voi olla myös hedelmällinen, kaupungin organisaation uusia näkemyksiä luova ja parempaa ympäristöä tuottava toimintamalli. Kaupungin ohjaamaa verkostoa voidaan hyödyntää erityisesti sellaisiin kaupungin toimintoihin, joihin halutaan kumppanuudella lisäarvoa.

Elinkeino-verkosto on omiaan vahvistamaan käsitystä siitä, että verkosto on tehokas tapa muodostaa julkisia toimintapolitiikoita, koska verkostotoimijat voivat käydä osittain hallinnon kontrolloimattomissa neuvotteluja politiikkalinjoista (Tørfing 2007, 2; Sørensen ja Tørfing 2007a, 3–4). Tässä tutkimuksessa ainoastaan Elinkeino-verkoston katsottiin täyttävän hallintaverkoston määritelmän selkeästi. Hallintaverkostoille on sanottu olevan tyypillistä muun muassa legitimitetin vaje (Scharpf 1999, 26–27). Elinkeino-verkosto onkin kolmesta verkostosta vähiten legitimein, koska vapaille vaaleilla valitut luottamushenkilöt ovat täysin verkostomekanismien ulkopuolella. Hyväksyttävyyttä kuntalaisten silmissä vähentäneenä myös se, että merkittävää vaikutusvaltaa käyttävän verkoston olemassa olosta tietävät vain harvat. Toisaalta elinkeinoelämän edustajat saisivat todennäköisesti näkemyksensä huomioiduiksi kaupungin päätöksenteossa jollakin muulla tavalla, vaikka verkostoa ei olisi.

Elonpolkuja-tyyppisen organisoinnin voidaan katsoa sopivan parhaiten kaupungin toimintojen järjestämiseen tutkimuskohteina olleista verkostoista. Verkostolle on luotu institutionaaliset rakenteet, joten toimijoiden vaihtuminen tai satunnainen häiriötekijä ei todennäköisesti kaada verkostoa helposti. Kaupungille on edullista ylläpitää verkostoa, jolla on selkeä tarkoitus ja johon ihmiset pääsevät osallistumaan. Erityisen suositeltavaa mallissa on yhdessä tekeminen: kaikki suunnitellaan ja toteutetaan itse. Jos kaupunki osallistuisi vahvemmin, toimijoiden motivaatio verkostoon saattaisi heiketä; verkoston vahvuus on juuri sen itseohjautuvuus ja vapaaehtoinen osallistuminen. Asiasisältöjen tulee tosin olla sellaisia, etteivät ne tarvitse poliittista päätöksentekoa, koska politiikka voisi häiritä verkoston työskentelyä ja saattaisi muuttaa verkoston omaehtoista

luonnetta. Toimiva yhteistyö voi katketa esimerkiksi toimijoiden pyrkimyksiin edistää omia tavoitteitaan (Haveri 2006, 6–7).

Verkosto-organisointi näyttäisi sopivan erityisen hyvin tosiasiallisen toiminnan järjestämiseen, kuten Elonpolkuja-verkostossa tehdään. Tällöin verkoston tulee olla kooltaan melko iso, jotta toimijoita riittää eivätkä aktiivisimmat väsähdä. Vapaaamatkustajia kuitenkin on tyypillisesti kaikissa organisoinneissa. Siksi voidaan olettaa, että aivan pienimpiin kuntiin verkostomainen palvelutuotantomalli ei välttämättä sovi, koska osallistuvien ihmisten määrä ei olisi todennäköisesti riittävä.

Todennäköistä on, että verkostot ovat edelleen yleistymässä kunnissa. Verkostot yhdistävät eri sektoreiden toimijoita, minkä vuoksi rajapinnat hämärtyvät entisestään ja samoja tavoitteita edistetään julkisen ja yksityisen yhteistyössä. Kunnissa kamppaillaan edullisten palvelutuotantotapojen etsimisen ja tehokkuusajattelun parissa (Moisio 2006, 136–137), joten Elonpolkuja-verkoston tyyppinen yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin voimavaroja kokoava organisointi on ajankohtainen malli kuntasektorilla. Kolmanteen sektoriin enemmän nojautuvaa toimintaa on perinteisesti ollut esimerkiksi Saksassa ja Yhdysvalloissa, joissa ei ole pohjoismaista hyvinvointiyhteiskuntamallia. On oletettavaa, että Suomessakin kunnat pyrkivät tulevaisuudessa siirtämään palvelujen tuottamisen vastuuta kolmannelle sektorille esimerkiksi ostopalveluiden kautta.

Elonpolkuja-verkoston säännelty organisointitapa voisi toimia hyvin useilla hallinnonaloilla, mutta todennäköisesti tarve on suurin sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla. Yhdeksi suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan suurimmista haasteista on nimetty nimenomaan se, miten maa selviää suurten ikäluokkien vanhushoidon järjestämisestä ja vanhusten toimintakyvyn ylläpitämisestä. Ennaltaehkäisevä työ on omiaan vähentämään julkisen sektorin vastuuta, joka on vanhuspalveluissa vain kasvamaan päin tulevaisuudessa. Tällä hetkellä Elonpolkuja-verkoston ennaltaehkäisevän työn vaikutuksista ei välttämättä vielä ole esittää riittävästi konkreettisia ja rohkaisevia tuloksia. Toimintamuodon markkinoiminen muihin kuntiin palvelujen järjestämisen ja kuntalaisten osallistamisen näkökulmasta olisi varmasti kuitenkin tarpeellinen lisä kuntakentän toimintaan. Mikäli verkostomainen, vapaaehtoisuuteen perustuva ja senioreiden vireyttä ylläpitävä toiminta tulisi yleiseksi toimintamalliksi, se voisi vähentää julkisen sektorin terveydenhuoltokuluja. Toiminnan siirtäminen verkostoihin voisi myös muuttaa käsitystä siitä, mikä on julkisen sektorin vastuu.

Verkostojen toiminnan voidaan nähdä hyödyttävän yhteiskuntaa konkreettisella tavalla, minkä lisäksi ne parhaimmillaan lisäävät yhteisöllisyyttä ja sosiaalista pääomaa. Kaikissa kohdeverkostoissa oli toimijoiden kesken hyvin positiivinen vire, ja niissä näyttäisi olevan vielä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia. Toisaalta verkostot toimivat oletettavasti parhaiten vapaaehtoisina ja toimijoiden väliseen sopimukseen pohjautuvina. Jos Elonpolkuja-verkoston mukaiset mallit otettaisiin kunnissa laajemmin käyttöön, on epävarmaa, malttaisivatko kunnat olla ulottamatta tehokkuusajattelua niihin. Julkisen sektorin ohjausroolin ja tavoitemäärittelyn olisi oltava verkostossa mahdollisimman pientä. Tällaiset verkostot voivat tuottaa hyötyä kunnille ja ne ovat varsin edullisia jo sellaisinaan.

Verkostojen eduista kuntien toiminnoissa olisi kuitenkin tarpeellista saada lisänäyttöä. Jatkotutkimusta tarvittaisiinkin verkostojen kustannustehokkuudesta ja -vaikuttavuudesta, koska kuntien tämänhetkisen tiukan taloudellisen tilanteen vuoksi kunnissa ollaan kiinnostuneita etsimään tehokkaita ja vaikuttavia toimintatapoja.

Toisaalta palvelutuotantovastuun siirtäminen verkostoille tarkoittaisi julkisen vastuun jakautumista, mikä taas fragmentoisi kunnallishallintoa entisestään ja tekisi siitä entistä vaikeasti hallittavamman. Monimutkaisten asioiden eli niin sanottujen ilkeiden ongelmien hallinta monimutkaisesti rakentuvissa verkostoissa pätevöittää asiantuntijat verkosto-osaajiksi. Tämä on omiaan lisäämään viranhaltijoiden valtaa poliittisen päätöksenteon valmistelussa ja teknokratisoimaan kunnallishallintoa, jolloin kuntapoliitikkojen päätöksentekorooli jää muodolliseksi. Luottamushenkilöt siunaisivat asiantuntijoiden valmiiksi pureskellut esitykset.

Jotta kunnallishallinnon pirstaloitumista voisi hillitä ja erilaisia kumppanuussuhteita hallita, kuntien tulisi siirtää verkostoille sellaisia tehtäviä, jotka tukevat jotakin julkisen sektorin perustoimintoa ja jotka ovat luontevia järjestää yhdessä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Voidaan myös kysyä postliberaalien demokratiateorioiden (Hirst 2000; Sørensen 2006) hengessä, tarvitseeko kunnissa toimivien verkostojen olla kovin tiukasti kunnallishallinnon ohjauksessa. Tampereen kaupunki käyttää tehokkaasti erilaisia epäsuoran hallinnan mekanismeja verkoston ohjaamiseksi, koska kaupunki

1. muotoilee verkoston toimintapolitiikkaa strategiatasolla,
2. huolehtii budjetissaan verkoston toimintaedellytyksistä,
3. tarjoaa institutionaaliset rakenteet verkostolle muun muassa yhdellä työntekijällä sekä
4. osallistuu verkostoon viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kautta.

Kaupungin toiminnan voidaan katsoa olevan metahallintaa, jolle on verkostohallinnan teoriassa asetettu toiveita muun muassa osallisuuden ja kunnallisen päätöksenteon demokraattisuuden vahvistamisesta (Sørensen 2006; Torfing 2007; Jessop 2002). Tämä tutkimus osoittaa osaltaan, että kaupungin metahallinnan keinot ovat olleet vaikuttavia, sillä Elonpolkuja-verkoston toiminta on avointa, demokraattista ja osallistavaa.

Isossa-Britanniassa on kokeiltu ihmisten aktivoimiseksi uusia paikallisen tason osallistumismuotoja, kuten kansalaisareenoita ja deliberatiivisia mielipidetiedusteluita (John 2001, 156). Demokraattisen deliberaation kokeiluja, joissa kuullaan asiantuntijoita ja keskustellaan ennalta määritellystä teemasta, on Suomessa järjestetty toistaiseksi vähän (ks. Grönlund ym. 2010). Börzel ja Panke (2007, 165) uskovat, että deliberatiivisen demokratian piirteiden tuominen verkostoihin vahvistaisi verkostojen vastuunalaisuutta ja osallistamista. Tällainen toimintamalli muistuttaa Benjamin Barberin (1984, 219) hahmotelmaa vahvasta demokratiasta (*strong democracy*), jossa kansalaisia sitoisi yhteinen aktiivinen osallisuus ja luottamus.

Deliberatiivinen demokratia perustuu harkittuun kansalaismielipiteeseen ja kansalaisten vahvaan osallistumisasteeseen. On kyseenalaista, kuinka sopiva tämänkaltainen demokratian malli olisi tutkimuksessa käsiteltyihin verkostoihin. Voidaan olettaa, että se sopisi vanhusten hyvinvointia edistävään verkostoon sikäli hyvin, että verkostossa on jo valmiiksi paljon aktiivisia osallistujia, joiden aika riittäisi eri vaihtoehtojen huolelliseen punnintaan kansalaiskeskusteluissa. Elinkeinoverkosto on luonteeltaan sisäpiirin verkosto, joten deliberatiivinen demokratia on sen luonteen vastaista. Vuorekseen ja ylipäättään kaavoitusprosesseihin tämänkaltainen malli sopisi hyvin täydentävänä kansalaiskeskusteluna, koska kaavoitusalueella asuvia kuntalaisia on jo nyt maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan kuultava kaavan valmistelun aikana. Eri asia on, miten kansalaiskeskusteluista esiin tulleet näkemykset sovitettaisiin kumppanuuskaavoitukseen.

Jos tämänkaltaiset keskustelut otettaisiin osaksi kunnallista päätöksentekoa, äänestysjärjestely olisi heikosti soveltuva myös siksi, että sen tulos ei voisi olla päätöksentekijöitä sitova nykyisen lainsäädännön puitteissa. Jos päätöksentekijät tekisivät päätöksen kuntalaispaneelin selvän enemmistön tahdon vastaisesti, se olisi omiaan vähentämään osallistumishalukkuutta.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus ja artikkelit

Ahtiainen, Anna-Kaisa (2010), *Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö yhdyskuntasuunnittelussa. Tarkastelussa Vuoreksen kumppanuuskaavoitus*. Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto.

Airaksinen, Jenni – Arto Haveri – Minna Vallo (2005), *Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Anttiroiko, Ari-Veikko ym. (toim) (2003), *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Atkinson, Paul – Amanda Coffey – Sara Delamont (2003), *Key Themes in Qualitative Research: Continuities and Changes*. Walnut Creek: AltaMira Press.

Barabási, Albert-László (2002), *Linkit: verkostojen uusi teoria*. Helsinki: Terra Cognita.

Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.

Bengtsson, Åsa – Kimmo Grönlund (2005), "Muu poliittinen osallistuminen". Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY, 147–168.

Bevir, Mark – R.A.W. Rhodes (2007), "Decentred Theory, Change and Network Governance". Teoksessa Sørensen, Eva – Jacob Torfing (ed.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 77–91.

Blakely, Edward J. – Ted K. Bradshaw (2002), *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. 3. ed. Thousand Oaks: Sage.

Bogason, Peter – Mette Zølner (2007), "Methods for Network Governance Research: an Introduction". Teoksessa Bogason, Peter – Mette Zølner (ed.), *Methods in Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1–20.

Börzel, Tanja A. – Diana Panke (2007), "Network Governance: Effective and Legitimate?" Teoksessa Sørensen, Eva – Jacob Torfing (ed.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 153–166.

Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society*. Cambridge: Blackwell.

Charmaz, Kathy (2007), "Grounded theory". Teoksessa Ritzer, George (ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Malden: Blackwell, 2023–2027.

Charmaz, Kathy (2006), *Constructing Grounded Theory: a Practical Guide through Qualitative Analysis*. London: Sage.

Charmaz, Kathy (2000), "Constructivist and Objectivist Grounded Theory". Teoksessa Denzin, Norman K. – Yvonna S. Lincoln (ed.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 509–535.

Clarke, Adele E. (2005), *Situational Analysis: Grounded Theory After the Postmodern Turn*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Corbin, Juliet – Anselm Strauss (2008), *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Los Angeles: Sage.

Creswell, John W. (2007), *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Traditions*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

Creswell, John W. (1998), *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Traditions*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

Dahl, Robert A. (1958), "A Critique of the Ruling Elite Model". *The American Political Science Review* 52:2, 463-469.

Dey, Ian (2004), Grounded Theory. Teoksessa Seale, Clive ym. (ed.), *Qualitative research practice*. London: Sage, 80–93.

Dryzek, John S. (2007), "Networks and Democratic Ideals: Equality, Freedom and Communication". Teoksessa Sørensen, Eva – Jacob Torfing (ed.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 262–273.

Esmark, Anders (2007), "Democratic Accountability and Network Governance - Problems and Potentials". Teoksessa Sørensen, Eva – Jacob Torfing (ed.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 274–296.

Frances, Jennifer ym. (1991), "Introduction". Teoksessa Thompson, Grahame – Jennifer Frances – Rosalind Levačić – Jeremy Mitchell (ed.), *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*. London: Sage, 1–19.

Fukuyama, Francis (1996), *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Hamish Hamilton.

Glaser, Barney G. (2001), *The Grounded Theory Perspective: Conceptualization Contrasted with Description*. Mill Valley, CA: Sociology Press.

Glaser, Barney G. – Anselm L. Strauss (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: Aldine.

Glaser, Barney G. (1992), *Basics of Grounded Theory Analysis: Emergence vs. Forcing*. Mill Valley, CA: Sociology Press.

Grönlund, Kimmo – Maija Setälä – Kaisa Herne (2010), "Deliberation and civic virtue: lessons from a citizen deliberation experiment". *European Political Science Review*, vol 2 no 1, 95–117.

Haveri, Arto (2006a), "Kunnallishallinnon tulevaisuus – kuinka kunnallishallinto selviää murroksesta". Teoksessa Meklin, Pentti ym. (toim.), *Kuntarakenteita etsimässä: puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista: juhlaKirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle vuonna 2006*. Tampere: Tampere University Press, 15–33.

- Haveri, Arto (2006b), "Verkostotkin voivat epäonnistua". Pääkirjoitus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. 1/2006, 5-7.
- Haveri, Arto (2004), "Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa". Teoksessa Majoinen, Kaija – Janne Mäki – Terhi Tammi (toim.), *Seutujohtamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Sisäasiainministeriö: Suomen Kuntaliitto, 19–36.
- Haveri, Arto – Teele Pehk (2008), *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallisan alan kehittämissäätiön julkaisusarja.
- Heen, Hanne (2009), "One Size Does Not Fit All. Variations in Local Networks and Their Management". *Public Management Review*, 11:2, 235-253.
- Hirsjärvi, Sirkka – Helena Hurme (2001), *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirst, Paul (2000), "Democracy and Governance". Teoksessa Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 13–35.
- Jessop, Bob (2002), *The Future of the Capitalist state*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob (1998), "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development". *International Social Science Journal*, vol. 50 (155), 29–45.
- John, Peter (2001), *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Jurmu, Liisa (2007), *Verkostojen johtaminen Pohjois-Pohjanmaalla*. Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto.
- Kickert, Walter J. M. – Joop F. M. Koppenjan (1997), "Public Management and Network Management: an Overview". Teoksessa Kickert ym. (ed.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, 35–61.

Kickert, Walter J. M. – Erik-Hans Klijn – Joop F. M. Koppenjan (1997a), "Introduction: a Management Perspective on Policy Networks". Teoksessa Kickert ym. (ed.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, 1–13.

Kickert, Walter J. M. – Erik-Hans Klijn – Joop F. M. Koppenjan (1997b), "Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections". Teoksessa Kickert ym. (ed.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, 166–191.

Kjær, Anne Mette (2004), *Governance*. Cambridge: Polity.

Lindblom, Charles (1959), "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review*. Volume 19 n:o 2, 79–88.

Linnamaa, Reija (2004), *Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky*. Helsinki: HAUS kehittämiskeskus.

Linnamaa Reija - Markku Sotarauta (2000), *Verkostojen utopia ja arki: tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittämisverkostosta*. Tampere: Tampereen yliopisto.

March, James G. – Johan P. Olsen (1995), *Democratic Governance*. New York: Free Press.

Marsh, David – R.A.W. Rhodes (ed.) (1992), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

Mason, Richard O. – Ian I. Mitroff (1981), *Challenging Strategic Planning Assumptions. Theory, Cases and Techniques*. New York: Wiley.

Moisio, Antti (2006), "Kuntakoko ei ratkaise tehokkuutta". Teoksessa Hirvikorpi, Helinä (toim.), *Paras tuoreeltaan tulkittuna*. Kunnallisalan kehittämissäätiö, 131–144.

Nyholm, Inga – Arto Haveri (2009), "Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance". *Local Government Studies*. Volume 35, 1/2009, 109–124.

Nykänen Veijo ym. (2007), *Kumppanuuskaavoitus aluerakentamisessa. Beyond Vuores -tutkimus*. VTT tiedotteita 2393.

Paloheimo, Heikki - Matti Wiberg (1997), *Politiikan perusteet*. Porvoo: WSOY.

Palonen, Kari (2003), "Politiikka". Teoksessa Hyvärinen, Matti ym. (toim.), *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino, 467–518.

Peters, Guy B. (2007), "Virtuous and Vicious Circles in Democratic Network Governance". Teoksessa Sørensen, Eva – Jacob Torfing (ed.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 61–76.

Pierre, Jon - Guy B. Peters (2000), *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan, 2000.

Powell, W. (1991), "Neither Market nor Hierarchy: Networks Forms of Organisation". Teoksessa Thompson, Grahame – Jennifer Frances – Rosalind Levačić – Jeremy Mitchell (ed.), *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*. London: Sage, 265–276.

Putnam, Robert D (2000), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Rantala, Irma (1999), "Nvivo, grounded theory ja kvalitatiivinen tutkimus". Teoksessa Eskola, Jari (toim.), *Hegelistä Harreen, narratiivista Nudistiin*. Kuopion yliopiston selvityksiä E. Yhteiskuntatieteet 10. Kuopio 1999, 193–223.

Reid, Barbara (1999), "Reframing the Delivery of Local Housing Services". Teoksessa Stoker, Gerry (ed.), *The New Management of British Local Governance*. Basingstoke: Macmillan, 128–144.

Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. (1996), "The new governance: Governing without government". *Political Studies* 44, 652–667.

- Ruostetsaari, Ilkka (1998), *Politiikan professionalisoituminen ja poliittisen luokan muotoutuminen Suomessa*. Julkaisuja 3/1998. Tampereen yliopisto: Poliittikan tutkimuksen laitos.
- Schaap, Linze (2007), "Closure and Governance". Teoksessa Sørensen, Eva – Jacob Torfing (ed.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 111–132.
- Scharpf, Fritz (1999), *Governing in Europe – Effective and Democratic?* Oxford: University Press.
- Shaw, Keith – Fred Robinson (1998), "Learning from Experience? Reflections on Two Decades of British Urban Policy". *Town Planning Review*, vol 69, No 1, 49–63.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja (2006), *Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti*. Hallituksen politiikkaohjelmat. 56/2006.
- Sotarauta, Markku (2001), "Johtaminen ja vaikutusvalta kunnissa: sopivat tyypit sopivassa kokoonpanossa". Teoksessa Sotarauta, Markku - Kaija Majoinen (toim.), *Kunnat virtaavassa maailmassa: kuntien haasteet globaalissa verkostoyhteiskunnassa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 139–157.
- Sotarauta, Markku (2000), "Alueelliset kehittämispelit ja verkostovalta". Teoksessa Kurki, Sami – Reija Linnamaa – Markku Sotarauta (toim.), *14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen. Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu*. Tampere: Tampereen yliopisto, 207–217.
- Sotarauta, Markku (1999), *Suomen kaupunkipolitiikka etsii itseään: näkemyksiä strategisista haasteista ja toimintamalleista*. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Sotarauta, Markku (1996), *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Tampere: Finnpublishers.
- Sotarauta, Markku – Reija Linnamaa – Nina Suvinen (2003), *Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit. Verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämisessä*. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 16/2003.

Stoker, Gerry (2004), *Transforming Local Governance: from Thatcherism to New Labour*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Stoker, Gerry (1997), "Regime Theory and Urban Politics". Teoksessa Judge, David – Gerry Stoker – Harold Wolman (ed.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage, 54–71.

Stoker, Gerry (1996), "Redefining Local Democracy". Teoksessa Pratchett, Lawrence – David Wilson (ed.), *Local Democracy and Local Government*. Basingstoke: Macmillan, 188–209.

Strauss, Anselm L. (1987), *Qualitative Analysis for Social Scientists*. Cambridge: Cambridge University Press.

Strauss, Anselm – Juliet Corbin (1998), *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks: Sage.

Strauss, Anselm – Juliet Corbin (1994), Grounded Theory Methodology. An Overview. Teoksessa Denzin, Norman K. – Yvonna S. Lincoln (ed.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 273–285.

Strauss, Anselm – Juliet Corbin (1990), *Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques*. Newbury Park: Sage.

Sundin, Alf (1997), *Självstyrelsens paradoxer. En studie om den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner inom plan- och byggsektorn*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Sørensen, Eva (2006), "The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance". *American Review of Public Administration*. 1/2006, 98-114.

Sørensen, Eva – Jacob Torfing (2007a), "Governance Network Research: Towards a Second Generation". Teoksessa Sørensen, Eva – Jacob Torfing (ed.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1–21.

Sørensen Eva – Jacob Torfing (2007b), "Theoretical Approaches to Governance Network Failure". Teoksessa Sørensen, Eva – Jacob Torfing (ed.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 95–110.

Sørensen Eva – Jacob Torfing (2007c), "Theoretical Approaches to Democratic Network Governance". Teoksessa Sørensen, Eva – Jacob Torfing (ed.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 233–246.

Tuomi, Jouni – Anneli Sarajärvi (2009), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5, uud. painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Tuomi, Jouni – Anneli Sarajärvi (2003), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 1.-2. painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Torfing, Jacob (2007), "Introduction: Democratic Network Governance". Teoksessa Marcussen, Martin – Jacob Torfing (ed.), *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1–22.

Van Kersbergen, Kees – Frans van Waarden (2004), "'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy". *European Journal of Political Research*. Volume 43, 2/2004, 143–171.

Vartola, Juha (2004), *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.

Williamson, Oliver. E. (1983), *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications: a Study in the Economics of Internal Organization*. New York: Free Press.

Internet-lähteet

Haig, Brian D. (1995), *Grounded Theory as Scientific Method*. Philosophy of Education 1995. Saatavissa <www.ed.uiuc.edu/EPS/PES-Yearbook/95_docs/haig.html>. Luettu 14.10.2009.

Molander, Gustaf (2003), *Grounded-teoria ja sen soveltaminen käytännön työssä*. Saatavissa <www.valt.helsinki.fi/yleope/kvali/kvali3.html>, luettu 14.10.2009.

Pormestariohjelma 2009–2012. Saatavissa <www.tampere.fi>, luettu 30.1.2009.

Tampereen kaupunki 2011. Saatavissa <www.tampere.fi>, luettu 12.2.2011.

Lainsäädäntö

Kuntalaki (365/1995)

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Perustuslaki (731/1999)

Tutkimusaineisto

Elonpolkuja: Iloa, vireyttä ja hyvää oloa ikäihmisille (2006). *Elonpolkuja-yhteistyöverkoston toiminta vuosina 1999–2005*. Tampereen kaupunki, Sosiaali- ja terveystoimen monisteita 1/2006.

Elonpolkuja-verkoston muistiot vuosina 2008–2009.

Elonpolkuja-verkoston strategia 2009.

Kumppanuuskaavoituksen prosessi -esittelymateriaali. Powerpoint-tuloste.

Suunnittelujaoston pöytäkirjat vuodelta 2009.

Haastattelut

Bierganns, Kay, projektiarkkitehti. Haastattelu Tampereen kaupungin virastotalossa 30.4.2009.

Jokilampi, Jari, toimitusjohtaja. Haastattelu Pirkanmaan Yrittäjät ry:n toimitiloissa 24.8.2009.

Järvinen, Tarja, koordinaattori. Haastattelu Tampereen kaupungin virastotalossa 21.4.2009.

Kankaala, Kari, elinkeinoyksikön johtaja. Haastattelu Helsingissä 3.6.2009.

Myllykangas, Päivi, aluepäällikkö. Haastattelu EK:n Tampereen toimitiloissa 11.9.2009.

Pulkkinen, Reino, tonttipäällikkö. Haastattelu Tampereen kaupungin virastotalossa 27.4.2009.

Pälmä, Pekka, suunnittelija. Haastattelu Tampereen kaupungin virastotalossa 15.4.2009.

Rasila, Tommi, toimitusjohtaja. Haastattelu Tampereen kauppakamarin toimitiloissa 21.8.2009.

Tamminen, Pertti, projektijohtaja. Haastattelu Tampereen kaupungin virastotalossa 23.4.2009.

Tuulentie, Ari, toimitusjohtaja. Haastattelu Tredea Oy:n toimitiloissa 21.9.2009.

Virkki, Jalo, kaupunkikuva-arkkitehti. Haastattelu Tampereen kaupungin virastotalossa 28.4.2009.

LIITTEET

Liite 1: Teemahaastattelurunko

Verkoston historia ja saavutukset

- Verkostotyöskentelyn alkuvaiheet, aloitteentekijät ja tavoitteet
- Syyt nykyisen toimintamallin valintaan
- Yhteistyön kehittyminen ja saavutukset

Nykyinen toiminta

- Keskustelut ja päätöksenteko sekä niissä nähdyt heikkoudet ja vahvuudet
- Keskeiset verkostomaisen toiminnan tavoitteet ja niiden suhde kunnan tavoitteisiin
- Aloitteellisuus
- Verkostotoiminnan kehittämistarpeet ja -suunnat
- Yhteistyön kustannukset
- Luottamushenkilöiden rooli
- Poliittinen vastuullisuus ja demokratian toteutuminen
- Kunnan ohjauskeinot verkoston toiminnan suuntaamiseksi
- Osapuolten vaikuttaminen päätöksentekoon
- Päätösten täytäntöönpanon onnistuneisuus
- Yhteistyössä nähdyt negatiiviset ja positiiviset sivuvaikutukset

Verkostojen tulevaisuus kuntaorganisaatiossa

- Yhteistyön kehittymiseen liittyvät uhkat ja mahdollisuudet
- Verkostotoiminnan kehittämistarpeet
- Näkemykset verkosto-organisoinnin tulevaisuudesta kunnissa Suomessa