

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

## KEHITTÄMISVERKOSTON OHJAAMINEN YHTEISMETAHALLINNAN KEINOIN

Ammatillisen koulutuksen alueellinen kehittämissuunnitelma ja muuttuvat  
ohjauskäytänteet

Annamari Niskanen

Kunta- ja aluejohtaminen

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2015

Tutkimuksessani tarkastelen itsenäisen kehittämissuunnitelman aktivoimista ja ohjaamista joka tapahtuu hallinnalle tyypillisin keinoin, ilman suoraa norminanto- tai resurssivaltaa. Tapaustutkimuksen kohteena toimii Opetushallituksen ideoitu ammattillisen koulutuksen järjestäjien alueellinen kehittämissuunnitelma (Amkesu) ja suunnitelman valmistumista edeltäneet prosessit Pirkanmaalla. Vapaaehtoiset suunnitelmat ohjattiin tekemään alueellisena yhteistyönä – ydinjoukkonaan ammattillisen koulutuksen järjestäjät mutta näiden ohella myös muut alueelliset sidosryhmät ohjeistettiin tarpeelliseksi yhteistyötahoiksi (Opetushallitus 2013a). Pirkanmaalla Amkesulle sattui otollinen ajankohta, sillä alueella oltiin jo ennen tietoa Opetushallituksen aikeista aloitettu Pirkanmaan liiton johtamana tunnustelut alueellisen koulutuspoliittisen linjauksen luomiseksi. Tämä verkosto päätti myös ottaa kopin Opetushallituksen antamasta kehittämissuunnitelmasta.

Tutkimuksessa käsittelemme Amkesua hallinnan verkostona, jota Opetushallitus ja Pirkanmaan liitto metahallinnan keinoin pyrkivät ohjaamaan ja ennen kaikkea jonka toimintaa nämä eri hallinnon tasot pyrkivät yhdessä edistämään. Toiminnan taustalla voi havaita edelleen etenevän muutoksen hallinnosta hallintaan – ilmiökentän ja ongelmien monimutkaistuessa julkinen hallinto ei enää kykene ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta yksin, vaan yhteistyössä eri hallinnon tasojen sekä muun yhteiskunnan kanssa (esim. Haveri ja Pehk 2008, 16). Omassa tutkimuksessani käytän hallintaa nimenomaan yhteisriippuvuuden merkityksessä ja sitä seuraavana tarpeeseen luoda sopivia yhteenliittymiä – hallinnan verkostoja – joissa yhteiskunnallisia ongelmia ja tavoitteita lähdetään ratkaisemaan yhteistyössä (Kickert, Walter, Klijn ja Koppenjan 1997, 9).

Tutkimuksen myötä Amkesusta löytyi hyvin laaja skaala erilaisia metahallinnalle tyypillisiä pehmeitä ohjauskeinoja, jotka välittyivät niin kehittämissuunnitelman rakenteen kuin vuorovaikutuksenkin kautta. Opetushallituksen toiminnassa painottuivat etäältä käytettävät toiminnan tausta- ja vaikutuskeinot. Pirkanmaan liitto keskittyi puolestaan lähimetahallinnan keinoihin edistämällä verkoston työskentelyä. Myös alueelle valmiiksi sitoutunut kokemuspohjainen sekä koulutusjärjestelmään kohdistuvien uudistusten odottaminen ja niihin varautuminen osoittautuivat merkittäviksi työtä edistäneiksi tekijöiksi.

Valitut metahallinnan keinot antoivat tarpeellista tilaa alueelliselle päätöksenteolle. Toisaalta samaan aikaan Amkesun lopullinen vaikutus koulutuksen ohjausjärjestelmään ja rahoitukseen on jäänyt täsmennyksittä, sekä demokratian ja osallistumisen osa-alueet ovat jääneet linjaamatta. Jatkossa nämä seikat vaativat tarkistamista käytettäviin ohjauskeinoihin, työn rakenteeseen sekä Amkesun rooliin koulutuksen ohjaus- ja hallintojärjestelmässä.

Asiasanat: metahallinta, verkostohallinta, koulutuksen ohjausjärjestelmä, kehittämissuunnitelma

# SISÄLTÖ

<b>1 Johdanto .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Tutkimuksen rakenne .....</b>	<b>6</b>
<b>2 Tutkimuksen lähtökohtia .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Tutkimusaiheen valinnasta .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2 Tutkimuskohteen rajautumisesta ja tutkimusmenetelmistä .....</b>	<b>8</b>
<b>3 Hallinnosta hallintaan – organisaatioiden sisältä yhteistyösuhteiden tutkimukseen 15</b>	<b>15</b>
<b>3.1 Näkökulmia hallintaan .....</b>	<b>15</b>
<b>3.2 Hallinta uusina koordinaatiokäytänteinä .....</b>	<b>19</b>
<b>3.3 Hallintaa ja metahallintaa .....</b>	<b>23</b>
<b>3.4 Hallinta ja keskeiset hallinnon uudistusprosessit Suomessa .....</b>	<b>32</b>
<b>4 Ammatillisen koulutuksen järjestäjien alueellinen kehittämissuunnitelma .....</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Amkesua taustoittaneet prosessit.....</b>	<b>38</b>
<b>4.2 Kehittämissuunnitelman tehtävänanto .....</b>	<b>41</b>
<b>4.3 Amkesulle asetetut tavoitteet.....</b>	<b>43</b>
<b>4.4 Alueellisten toimijoiden aktivoiminen alkaa.....</b>	<b>44</b>
<b>4.5 Alue toimijoiden reaktiot Amkesua kohtaan .....</b>	<b>47</b>
<b>4.6 Suhtautuminen Opetushallituksen sisällä.....</b>	<b>47</b>
<b>4.7 Opetushallituksen Amkesua koskevat odotukset .....</b>	<b>48</b>
<b>5 Pirkanmaalla tapahtunut prosessi .....</b>	<b>52</b>
<b>5.1 Ammatilliseen koulutuksen alueelliseen yhteistyöhön liittyviä piirteitä.....</b>	<b>52</b>
<b>5.2 Pirkanmaalaisten ryhmittäminen Amkesuun ja työn organisointi .....</b>	<b>54</b>
<b>5.3 Odotukset työtä kohtaan ja oletukset Amkesun syistä.....</b>	<b>57</b>
<b>5.4 Arvio alueen sisäisestä työstä sekä jatkosta.....</b>	<b>60</b>
<b>6 Amkesu hallinnan ja metahallinnan näkökulmista tarkasteltuna.....</b>	<b>63</b>
<b>6.1 Amkesu ja hallinta.....</b>	<b>63</b>
<b>6.2 Amkesussa käytetyt metahallinnan muodot.....</b>	<b>65</b>
<b>6.3 Opetushallitus ja Pirkanmaan liitto metahallitsijoina .....</b>	<b>75</b>
<b>7 Päätelmiä ja jatkopohdintaa .....</b>	<b>78</b>
<b>7.1 Otollinen ajoitus.....</b>	<b>78</b>
<b>7.2 Amkesu on vauhdittanut verkostoitumista .....</b>	<b>82</b>
<b>7.3 Tavoitteena yhdenmukainen – keinot eriyttäviä?.....</b>	<b>90</b>
<b>7.4 Jatkopohdintaa .....</b>	<b>91</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>97</b>
<b>LIITE 1: Haastatellut henkilöt .....</b>	<b>105</b>

# 1 Johdanto

Ammatillisen koulutuksen järjestäjille suunnattu Amkesu esiteltiin syksyllä 2013. Sen taustalla vaikuttaa Opetushallituksessa syntynyt idea luoda uudenlainen kehittämissuunnitelmatyökalu ammatillistakin koulutusta tarjoaville koulutuksen järjestäjille. Amkesun tavoite on tarjota apua ammatillisen koulutuksen strategisen suunnittelun tueksi, vahvistaa valtakunnallisen koulutuspolitiikan ja paikallisten kehittämistarpeiden välistä ”vuoropuhelua” sekä lisätä koulutuksen järjestäjien yhteistyötä alueen työelämän ja paikallis- ja aluehallinnon kanssa. Pirkanmaalla Amkesulle sattui otollinen ajankohta, sillä alueella oltiin jo ennen tietoa Opetushallituksen aikeista aloitettu Tampereen yliopiston kasvatustieteiden professorin aloitteesta ja Pirkanmaan liiton johtamana tunnustelut alueellisen koulutuspoliittisen linjauksen luomiseksi. Tämä verkosto päätti myös ottaa kopin Opetushallituksen antamasta kehittämistehtävästä.

Tutustuttuani Amkesuun tarkemmin kiinnostuin erityisesti sen vapaaehtoisuuden ja ohjaamiskeinojen välisestä suhteesta – miten työn etenemiseen voi vaikuttaa ilman normeja, miten kannustaa ilman resursointia? Esitutkimuksen jälkeen yhteistyölle ja vapaaehtoisuudelle rakentuvassa Amkesussa alkoi näyttäytyä runsaasti muuttuvaan hallintoon ja hallintaan liitettyjä piirteitä. Hallintaa perustellaan usein valtion pienenevällä toimintabudjetilla ja kasvavilla palveluvaatimuksilla joiden vuoksi valtiot ovat joutuneet etsimään vaihtoehtoisia keinoja rahoittaa ja toteuttaa politiikkaa eri hallinnon tasoilla (Torfing ja Triantafillou 2011, 5; Pierre ja Peters 2000, 52). Valtion ja yhteiskunnan kasvaneesta keskinäisriippuvaisuudesta johtuen osa hallinnan teoreetikoista näkee hallinnan valtion vetäytymisenä (Hirst 2000, 13; Pierre ja Peters 2000, 1). Toisaalta hallinnan on myös kuvailtu enemmänkin vain muuttaneen valtion roolia ja keinovalikoimaa (Pierre ja Peters 2000, 25, 49) tai joidenkin teoreetikkojen mukaan jopa kasvattaneen valtion roolia ja vaikutusvaltaa muihin toimijoihin nähden hallinnan keinojen täydentäessä perinteistä byrokraattista mallia (Torfing ja Triantafillou 2011, 2). Tulkinnaista riippumatta hallinnassa kyse on siitä, miten keskushallinto *keskustele*e eri sidosryhmien ja alaisen hallintonsa kanssa tehdäkseen yhteisesti hyväksytyjä päätöksiä (Stoker 2000, 98).

Tutkimuksen ytimen muodostaa Amkesun tarkastelu ohjauksen näkökulmasta, toisen sukupolven verkostotukijoiden kehittämää metahallinnan teoriaa vasten. Metahallinnasta käytetään myös nimeä ”hallinnan hallinta”, ja sillä viitataan erityyppisiin toimiin, joiden

tarkoitus on varmistaa verkoston toimintakykyisyys ja verkostotyöskentelyyn liitettyjen positiivisten piirteiden ilmeneminen (Haveri ja Pehk 2008, 27–28). Samalla keskeiseksi haasteeksi muodostuu tasapainottelu ohjauksellisuuden ja verkoston itsenäisyyden välillä (esim. Sørensen 2007, 91–92). Tutkimuksessa käytän hyödykseni Sørensen (2007) esittelemää metahallinnan jaottelua, joka jakaa keinovalikoiman neljään interventiovoimaltaan ja käyttöetäisyydeltään vaihtelevaan perusmuotoon. Näitä muotoja ovat *toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen, institutionaalinen muotoilu, verkostojen edistäminen ja verkostoihin osallistuminen*. (Sørensen 2007, 96.)

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys asettuu siten verkostohallinnan maaperälle, jota on Suomessa tutkittu erityisesti aluekehittämisen näkökulmasta (Haveri ja Pehk 2008, 11). Vaikka oma tutkimukseni ponnistaa ammatillisen koulutuksen kontekstista, kuroo se kuitenkin osaltaan ammatillisen koulutuksen ja aluekehittämisen väliä yhteen osoittamalla Amkesun vahvistavan koulutuksen järjestäjien ja alueellisen kehittämistyön välistä verkostoitumista sekä alueen sisällä, että eri hallinnon tasojen välilläkin. Metahallinnan muodostaessa tutkimuksen ytimen kohdistuu tarkastelu erityisesti siihen, miten tutkimuksen kohteena ollut hallinnanverkosto luotiin ja aktivoitiin ennalta määritellyn kehittämistehtävän pariin, ja miten sitä pyrittiin eri keinoin ohjaamaan tämän kehittämistehtävän tarkoituksenmukaisessa ratkaisemisessa. Samalla se juurruttaa verkostohallinnan tutkimusta ja käsitteistöä koulutuksen ohjausjärjestelmää koskevalle tutkimuskentälle ja päinvastoin – sisällyttää verkostohallinnan tutkimukseen kuvauksen ammatillisen koulutuksen kontekstissa tapahtuvasta monitasohallinnasta.

Tässä tutkimuksessa tutkin edellä esitellyn teoriakehyksen avulla ja kirjallisten Amkesu-aineistojen sekä keskeisten Amkesu-toimijoiden haastattelujen perusteella:

1. *Millä tavoin Amkesu ilmentää hallinnon muutosta ja hallinnan ominaispiirteitä?*
2. *Millaisin keinoin verkostohallintaa voidaan ohjata?*
3. *Miten edellä mainittujen ohjauskeinojen vahvuudet ja heikkoudet ilmenevät Pirkanmaan Amkesussa?*

## 1.1 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jäsentyy seitsemään lukuun. Johdantoa seuraavassa luvussa esitellään tutkimuksen lähtökohdat, eli tutkimusaiheen valinta ja rajaaminen, käytetty tutkimusote, tutkimusaineisto sekä tutkimusaineiston analysointimenetelmä. Kolmannessa luvussa siirryn käsittelen tutkimuksen teoreettista viitekehystä käsittelemällä hallinnan teorioiden kehittymistä edeten tarkastelemaan hallintaa nimenomaan julkisen sektorin keinona koordinoita toimintaansa. Koordinaatiokäytänteistä keskityn hallinnan verkostoihin ja siihen, miten ja millaisin metahallinnan keinoin tällaista verkostoa voidaan rakenteen ja vuorovaikutuksen avulla pyrkiä ohjaamaan kohti tavoitetta. Luvun lopussa käsittelen vielä tiiviisti suomalaisessa hallinnossa ja koulutusjärjestelmän ohjauskeinoissa tapahtuneita uudistuksia, jotka ilmentävät konkreettisesti liukumaa hallinnosta kohti hallintaa.

Luvussa neljä esittelen Amkesua nojaten ensimmäisissä alaluvuissa Opetushallituksen antamaan työn ohjeistukseen sekä Amkesun taustaksi tehtyyn selvitysraporttiin, jonka on koostanut AMKE ry:n toiminnanjohtaja Johan Hahkala. Taustoituksen jälkeen etenen haastattelumateriaaliin pohjautuvaan osioon, jossa esittelen vielä tarkemmin Opetushallituksen edustajien näkemyksiä, tavoitteita ja odotuksia Amkesua kohtaan sekä sitä, millaisia reaktioita uudenlainen työ herätti. Viidennessä luvussa siirryn aluetasolle, eli Pirkanmaalla tapahtuneeseen Amkesu-prosessiin ja toimijoiden odotuksiin ja oletuksiin työtä koskien. Myös tämän jakson kuvaukset nojaavat tutkimushaastatteluihin. Kuudennessa luvussa yhdistän teoreettisen viitekehyyksen ja ilmiön tarkastelemalla Amkesua hallintaa ja erityisesti metahallintaa vasten.

Seitsemännessä luvussa siirryn johtopäätöksiin yhdistämällä analyysin laajempaan kontekstiin – arvioiden Amkesun ohjaukselle keskeisiä elementtejä ja piirteitä sekä Amkesun roolia koulutuksen järjestäjien, sidosryhmien ja toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja aluekehittämisen välisen verkostoitumisen kannalta. Tuon myös esille työn kannalta keskeisiä haasteita, jotka osaltaan juontuvat historiasta, koulutuksen ohjausjärjestelmästä sekä Amkesussa valituista ohjauskeinoista. Käsittelen myös ohjaukseen liittyviä keinoja joilla Amkesua voidaan tukea ja auttaa siirtymään strategiatasolta käytännöksi. Lopuksi pohdin yleisemmin hallinnossa tapahtuvaa muutosta, hallinnon tasojen välistä yhteistyötä sekä verkostohallinnalle asetettuja laaja-alaisia odotuksia.

## 2 Tutkimuksen lähtökohtia

Tässä luvussa sijoitan tutkimusaiheeni sitä ympäröivään tutkimuskenttään ja kuvailen tarkemmin tutkimukseeni liittyviä valintoja niin tutkimuskohteen rajauksen kuin tutkimusmenetelmienkin osalta.

### 2.1 Tutkimusaiheen valinnasta

Tutkimusaiheeni, Ammatillisen koulutuksen järjestäjien alueellisen kehittämissuunnitelman, valitsin ennen kaikkea siksi, että tutkimuksen aihepiiriä kartoittaessani prosessi oli ajankohtainen ja vaikutti toimintatavoiltaan poikkeukselliselta. Halusin myös päästä lähemmin sen kautta tarkastelemaan, millaista toiminta alueellisessa kehittämisverkostossa on ja ketkä siihen osallistuvat. Vaikka koulutuksesta ja koulutuspolitiikasta minulla ei ollut juurikaan kokemusta omakohtaisen koulutuspolkuni lisäksi, kiinnostuin Amkesusta erityisesti siksi, että löysin siitä runsaasti yhtymäkohtia rakenteellisesti ja menetelmällisesti muuntuvaan hallintoon ja hallintakulttuuriin, jossa alueelliset toimijat yhä vahvemmin yhteistyössä kehittävät toimintaansa. Tutkimuksessani halusin kuvata tätä muuntumista aidon kehittämishankkeen kautta.

Tutkimuksen myötä aloin nähdä Amkesussa myös valtakunnallisia ja taloudellisia kytköksiä. Vaikka tarkkailuni keskiössä on toisen asteen ammatillisen koulutuksen alueellinen kehittäminen, vaikuttaa taustalla erittäin vahvasti yleinen rakennepolitiikan ilmapiiri: säästöjä ja leikkauksia ei voida välttää, joten niiden kohdistaminen pyritään eri tavoin optimoimaan ja samalla vähentämään säästöjen vaikutuksia toiminnan tehostamisen myötä. Yksi valittu suunta on ollut vahvistaa toimijoiden yhteistyötä ja hajauttaa päätösvaltaa lähemmäs aluetasoa. Tapahtuvassa kehityssuunnassa voi nähdä moniakin jännitteitä, yksi kenties vahvimmin juuri vähenevien resurssien ja tasa-arvoisuusvaatimusten välillä. Tätä jännitettä ja haastetta on puolestaan pyritty hallinnossa ottamaan haltuun vahvistamalla ennen kaikkea läpi hallinnon julkisen sektorin toimijoiden taitoja ja kykyjä tehdä rationaalisia kehittämispäätöksiä. Erityisesti on pyritty erilaisin kannustein ohjaamaan toimijoita yhteisen pöydän ääreen ja solmimaan erilaisia verkostoja ja kumppanuuksia. Samalla tavoin myös Amkesun tehtävä on ollut motivoida alueellisia toimijoita yhteisen kehittämisiongelman äärelle.

Tutkittuani aihepiiriä tarkemmin taustoittavan materiaalin sekä haastattelujen avulla huomasin, että Amkesussa kannusteet toimijakentän yhteistyöhön ja suunnitelmien muotoiluun perustuvat kuitenkin erilaiselle logiikalle kuin perinteisessä hallinnollisessa kulttuurissa. Amkesua varten ei lähdetty perustamaan erityisiä toimielimiä, kokeilulainsäädäntöä tai suoraa rahoituskanavaa. Toisin sanoen Amkesua ei lähdetty viemään eteenpäin virallisissa hallinnon rakenteissa eikä perinteisin menetelmin. ”Epävirallisesta” luonteestaan johtuen Amkesulla ei myöskään ole selkänोजनाan virallista mandaattia suhteessa koulutuspoliittisiin instituutioihin tai alueilla tapahtuvaan päätöksentekoon. Tästä huolimatta alueilla ja perinteisesti ylhäältä alaspäin suuntautuvan ohjauksen kohteiden, tässä tapauksessa koulutuksen järjestäjien ja alueviranomaisten parissa, on kuitenkin lähdetty laajalti suunnittelutyöhön ja valmiisiin suunnitelmiin on selvästi panostettu.

Toisaalta sama vapaaehtoisuuteen perustuva ilmiö kiinnostaa myös Opetushallituksen osalta – miksi juuri nyt lähdettiin ideoimaan uudenlaista kehitystyökalua, vaikka viraston määrärahoja ollaan edelleen leikkaamassa eikä virastolle ole annettu toimeksiantoa uudenlaisen kehittämistyökalun suhteen? Miksi jo valmiiksi rakentuneiden käytänteiden rinnalle lähdettiin ideoimaan uudenlaista ja verrattain epävirallista suunnitelmaa? Entä miten alueet saatiin mukaan tähän työhön ja noudattamaan työlle määriteltyjä tavoitteita?

## 2.2 Tutkimuskohteen rajautumisesta ja tutkimusmenetelmistä

Tehtyäni kevyttä esitutkimusta aiheeseen päädyin lopulta tarkastelemaan Amkesua kahdella eri tasolla, alueellisesti Pirkanmaalla ja valtakunnallisesti Opetushallituksen näkökulmasta. Tällä tavoin halusin päästä tarkemmin tutkimaan yhdellä alueella tapahtuvaa ryhmäytymistä ja suunnitelman muotoutumista sekä samalla Opetushallitusta haastatteleamalla löytää taustasyitä ja tavoitteita uudenlaiselle kehittämistyökalulle. Tutkimusaineiston kokosin vuoden 2014 keväällä ja syksyllä, ennen Pirkanmaan Amkesun valmistumista. Siten myös tutkimus kohdistuu prosessin alkuvaiheisiin ja työn aikana syntyneisiin havaintoihin.

Koska tehtävänanto oli verrattain vapaamuotoinen ja salliva, on eri alueilla lähdetty työstämään suunnitelmaa hyvinkin erityyppisissä ryhmittymissä, erilaisia aineistoja käyttäen ja erilaisin metodein. Pirkanmaan Amkesu ei siis tuo esiin koko kentän kirjoa eikä täten edusta kaikkia Amkesu-ryhmiä, mutta toimii kuitenkin yhtenä esimerkkinä siitä, miten ja miksi vapaaehtoista kehittämistehtävää lähdettiin työstämään ja millaisia ajatuksia prosessi on



herättänyt. Yhden Amkesu-alueen valinta on lisäksi sallinut tutkijalle paremmat resurssit syvempään, tapaustutkimustyyppiseen analyysiin. Tärkeimpänä johtotähdenä kysymys *mitä voimme oppia tapauksesta?* Päämääränäni on toisin sanoen lisätä ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta, Amkesusta, ja olosuhteista, joiden lopputuloksena siitä tuli sellainen kuin tuli (Laine, Bamberg ja Jokinen 2007, 10).

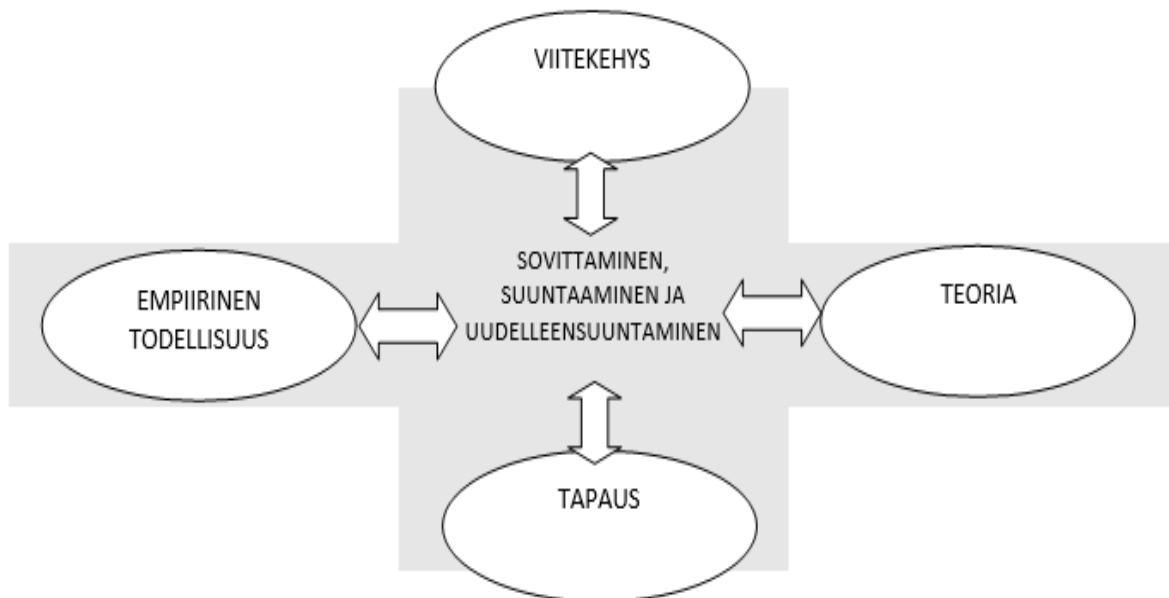
Toinen lähestymistapa olisi voinut olla tutkimuksen tekeminen alueesta, jolla työhön ei ryhdyttykään. Näin kuitenkin tällaisen lähestymistavan haasteellisena ulkopuoliselle tutkijalle ilman syvällistä esiyymmärrystä tutkimusaiheesta ja sen toimijoista. Lisäksi varmuutta siitä, millä alueilla työhön ei ole ryhdytty, ei minulla ollut, sillä prosessi oli tutkimuksenteon aikana vielä hyvin avoin ja on sitä jossain määrin edelleen tutkimusta palautettaessa.

Laadullisesta tutkimusotteesta ja tutkimuksen prosessiluonteesta

Eurooppalaiselle verkostotutkimukselle tyypillisesti tutkimukseni perustuu tiiviiseen tapauskuvaukseen ja laadulliseen (kvalitatiiviseen) tutkimusotteeseen (Marcussen ja Olsen 2007, 227). Määrittellessäni tutkimukseni nimenomaan laadulliseksi olen samalla tietoinen tutkimusmetodologian kentällä tapahtuvasta murroksesta, jossa karkea jako laadulliseen ja määrälliseen (kvantitatiiviseen) metodologiaan on asetettu kyseenalaiseksi (esim. Alasuutari 2011, 26, 32). Tutkimuksessani on kuitenkin paljon laadulliselle tutkimukselle ominaisia piirteitä: aineistoni koostuu laadulliselle aineistolle tyypillisesti tekstimateriaalista, tutkimus perustuu verrattain pieneen ja harkinnanvaraiseen näytteeseen sekä laadulliselle tutkimukselle tyypillisesti tutkimussuunnitelma ja -orientaatio ovat eläneet koko tutkimusprosessin ajan (Eskola ja Suoranta 2001).

Tutkimusotteeni on lähestynyt aineistolähtöistä sikäli, että lopullinen ymmärrys aiheestani on syntynyt vasta aineiston kokoamisen myötä. Menetelmäni tutkimuksen teorian ja viitekehyksen rakentamisessa on muistuttanut Duboisin ja Gadden (2002) *systemaattista yhdistelyä*, joka ponnistaa abduktiivisesta tutkimusperinteestä. Systemaattisen yhdistelyn keskeinen periaate on tutkimuksen rakentuminen kerroksittain niin, että teoreettinen viitekehys, empiirinen kenttätyö ja tapauksen analysointi kehittyvät rinnakkain. (Dubois ja Gadde 2002, 555.) Tutkimuksessani tämä on tarkoittanut sitä, että haastattelu haastattelulta tietämykseni aiheesta on lisääntynyt, samalla kun olen etsinyt oikeanlaista lähestymistapaa ja teoriaa tapaukseen ja aineistooni – lopullinen teoreettinen tulokulma löytyikin vasta ensimmäisen analyysin jälkeen. Systemaattisessa yhdistelyssä tapahtuu siten teoriaa ja

todellisuutta yhteen sovittavia sekä suuntaa etsiviä prosesseja, jotka ovat vuorovaikutuksessa todellisuuden tapahtumien, käsillä olevien teorioiden, hiljalleen kehittyvän tapauksen sekä analyttisen viitekehyksen kanssa (Dubois ja Gadde 2002, 555).



Kuvio 1. Systemaattinen yhdistely tutkimusmenetelmänä (Dubois ja Gadde 2002, 555)

Lähtötilanne oli sikäli ihanteellinen, että aihepiiri kiinnosti minua, eroten kuitenkin omasta kokemuspöiristäni ja antaen täten mahdollisuuden riittävään etäisyyteen ja mahdollisimman monipuoliseen ja ennakkoluulottomaan tarkastelukulmaan (Eskola ja Suoranta 2001, 35). Toisaalta samalla kerroksittain kehittyvä tutkimus osoittautui myös haasteelliseksi koska uudelleen suuntaaminen tarkoitti jo rakennettujen teoriakehitelmien hylkäämistä aineiston analysoinnin ja sitä koskevan ymmärryksen kehittymisen myötä.

#### Tutkimusaineisto ja aineistonkeruumenetelmä

Verkostohallinnan tutkimukselle tyypillisesti tutkimusaineistoni koostuu sekä haastatteluaineistosta, että Amkesuun liittyvistä kirjallisista dokumenteista (ks. Torfing 2007b, 17). Käyttämäni aineisto on siten sekä tutkijasta riippuen, että riippumatta syntynyttä tekstiaineistoa (Eskola ja Suoranta 2001, 15). Jälkimmäiset tekstit auttoivat minua erityisesti alkuun tutkimusaiheeni parissa ja tutustuin niihin ennen varsinaisen tutkimusmateriaalin keruuta. Näitä tekstejä ovat Opetushallituksen sivuilta löytyvät Amkesuun liittyvät aineistot (<http://www.oph.fi/amkesu>), joista keskeisimpiä ovat elokuussa 2013 annettu ohjeistus

Amkesun laadintaan sekä lisäksi Opetushallituksen järjestämien Amkesu-tilaisuuksien aineisto. Ottaessani yhteyttä Opetushallituksen edustajiin sopiakseni tutkimushaastatteluista minulle toimitettiin lisäksi raportti, johon oli koottu Amkesu-tilaisuudessa 28.2.2014 esitettyjä kommentteja koskien uutta kehittämissuunnitelmaa (Opetushallitus 2014a). Lisäksi olen tutustunut valmiisiin suunnitelmiin Opetushallituksen ylläpitämällä Hyvät käytännöt – sivustolla (<https://hyvatkaytannot.oph.fi/suunnitelmat/>), josta löytyy oma osionsa Amkesuille.

Valmiita kehittämissuunnitelmia palautettiin Opetushallituksen sivustolle aina vuoden 2014 loppuun asti. Muitakin vastaavanlaisia alueellisia kehittämissuunnitelmia on voitu tehdä, mutta niitä ei ole kuitenkaan päätetty toimittaa sivustolle muidenkin kuin oman alueen toimijoiden nähtäväksi. Muita suunnitelmia syvemmin pääsin tutustumaan Pirkanmaan Amkesun (Pirkanmaan liitto 2014) ja sen kehittymisen eri vaiheisiin erityisesti haastattelujen myötä, mutta myös saatua linkin avoimeen pilvipalveluun, jossa Amkesu muodostui kerros kerrokselta. Pilvipalvelussa tapahtuvaan tekstin muodostamiseen ja kommentointiin osallistui sekä virallinen kirjoittajaryhmä, että laajemminkin muita verkostoon osallistuneita sekä mahdollisesti heidän omia sidosryhmiään.

Edellä mainitun Amkesu-ohjeistuksen ohella varsinaisena tutkimusaineistona olen käyttänyt laadulliselle tutkimuksellisesti tyypillisesti tutkijan myötävaikutuksella syntyneitä tekstimateriaalia – *tutkimushaastatteluja* (Eskola ja Suoranta 2001, 15; Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2007, 200, 203). Haastatteluaineistoa varten kävin kentällä tekemässä kymmenen aineistoa kerryttävää ja syventävää yksilöhaastattelua. Näistä kuusi pirkanmaalaisten Amkesu-toimijoiden ja loput neljä Opetushallituksen Amkesu-toimijoiden joukossa. Haastatteluiden tekemiseen päädyin, sillä halusin toimijoiden itsensä vapaasti kertovan kokemuksistaan ja tulkinnoistaan Amkesua sekä ylipäätään koulutuksen kehittämistä koskien. Samalla haastattelut toimivat minulle mahdollisuutena syventää käsitystäni uuden toimintakentän toimintalogiikasta ja toimijoiden keskinäissuhteista.

Koska näin parhaana aineistonkeruustrategiana tietyllä tapaa vapaamuotoisen joskin aihepiirissä pysyvän keskustelun, olivat haastattelut tiukasti strukturoidun ja avoimen haastattelun välimaastoon sijoituvia *teemahaastatteluja* (Hirsjärvi ja muut 2007, 203). Pirkanmaalla teemoina olivat *Koulutussuunnittelun ja -ennakoinnin rakenne alueella, Amkesun ensihetket, Amkesun laadintaprosessin kulku sekä Valmista suunnitelmaa seuraavat*

*toimenpiteet.* Opetushallituksessa teemat olivat *Opetushallituksen verkostot ja kumppanit, Opetushallituksen ohjauskeinot suhteessa koulutuksen kenttään, Koulutustoimijoiden ennakointitaidot, Koulutuksen kytkökset aluekehittämiseen sekä Amkesu-prosessin kulku ja tavoitteet.* Lisäksi jokaisessa teemassa niin alueilla kuin Opetushallituksessakin toimi omana alateemanaan *Opetushallinnon ja alueellisten toimijoiden välinen suhde,* jota halusin käsitellä eri näkökulmista käsin. Haastatteluteemojen laajuus johtui puhtaasti siitä, että tutkimukseni eteni aineisto edellä ja aikomukseni oli haravoida mahdollisimman laajasti aihepiiriä koskettavia mielenkiintoisia johtolankoja. Olin myös aluksi asennoitunut tutkimaan aihetta erityisesti koulutuksen ja osaamisen ennakoinnin näkökulmasta. Tämä lähestymistapa kuitenkin korvaantui lopulta hallinnan ja erityisesti metahallinnan näkökulmalla.

Ensimmäinen haastateltavani oli Pirkanmaan liiton edustaja, joka toimi samalla koordinoivana tahona Pirkanmaan Amkesu-työssä. Hän oli myös ensimmäinen varsinainen linkkini tutkimusaiheeseen. Seuraavat haastateltavat valikoituivat ns. lumipallomenetelmällä, kysymällä haastattelun yhteydessä keitä muita kannattaisi vielä kuulla aiheesta (Tiainen 2014, 19; Torfing 2007a, 114). Kun samoja tahoja ehdotettiin useammankin haastateltavan toimesta, oli aihepiirin ja toimijoiden uutuudesta huolimatta helppo valita haastateltavat tahot. Huomioiden lumipallomenetelmän riskin – haastateltavat saattavat ehdottaa toisten samanmielisten ottamista mukaan – pyrin vielä erityisesti Pirkanmaalla suositeltujen tahojen roolien ja taustaorganisaatioiden monipuolisuuteen. Rajasin kuitenkin joukkoa niin, että haastattelin julkisen sektorin tahoja sekä koulutuksen järjestäjiä. Tämän rajauksen tein, sillä halusin juuri virallisen ja säännellyn toiminnan vaikutuspiirissä ja alaisuudessa toimivien tahojen näkemyksiä uudeltaisesta vapaaehtoisesta työstä ilman sääntelyä ja toisaalta virallista selkänjojaa. Haastattelut tapahtuivat pääsääntöisesti haastateltavien taustaorganisaatioissa, kuitenkin yksi haastatteluista päädyttiin järjestelysistä tekemään Tampereen yliopistolla.

Haastateltavat löytyvät tutkimuksen lopusta (Liite 1: Haastatellut henkilöt).

#### Aineistolähtöisyys ja analysointimenetelmä

Amkesussa mielenkiintoni herätti juuri uudeltaisen työskentelymuodon ja tehtävän avoimuus ja poikkeavuus suhteessa perinteiseen normiperustaiseen kehittämistoimintaan. Myös koulutusennakoinnin taso ja sen rooli koulutussuunnittelussa ja alueen yhteisessä työskentelyssä kiinnostivat ennen tutkimusta ohjaavan teorian tarkentumista. Vaikka jonkinlainen esiyymmärrys aihepiiristä siis oli jo aineistonkeräämisen sujuvuudenkin vuoksi

(Tiainen 2014, 4), osoittautui Amkesu kuitenkin paljon odotuksiani laajemmaksi ”vyyhdiksi” ilmiötä niin koulutuspolitiikassa kuin valtion hallinnon tasojen väleilläkin. Koska minulla ei ollut haastatteluja ohjaavaa teoriaa, liittyi suurin epävarmuuteni aineistonkeruuvaiheessa siihen, ymmärtäisinkö haastattelutilanteessa (ja toisaalta myöhemmin aineistoa tulkitessani) löydöksieni arvon ja osaisinko esittää niin haastateltaville kuin aineistollenikin sopivia jatkokysymyksiä. Analysoidessani aineistoa pyrinkin ennen kaikkea ymmärtämään sitä käyttämällä laadullista analyysia. (Hirsjärvi ja muut 2007, 219).

Haastatteluja päädyin tekemään kymmenen, keskimääräiseltä kestoaltaan tunnin verran. Kokonaisuudessaan litteroitua, eli sananasaisesti puhtaaksikirjoitettua (Hirsjärvi ja muut 2007, 217), tekstiä syntyi 124 sivua. Koska kaikki haastattelut olivat teemoiltaan samanlaisia mutta käytännössä muotoutuivat järjestykseltään ja painotuksiltaan erilaisiksi, päätin järjestellä ne yhdeksi dokumentiksi samantyyppisiin teemoihin joilla lähdin niitä tekemäänkin (*Amkesu-prosessi, Ammatillinen koulutus ja aluekehittäminen, Koulutusohjaus, Seudullinen yhteistyö, Suhteet keskushallintoon ja suhteet hallinnon tasojen välillä*). Litteroidun aineiston sisällönanalyysi tapahtui purkamalla haastattelut muutaman lauseen mittaisiin osiin ja yhdistelemällä nämä ”havainnot” teemoihin ja näiden alle sopiviin alateemoihin. Tällä tavoin sain yhdisteltyä laajan aineiston sopiviksi teemakokonaisuuksiksi, joita pystyin jo paremmin hallitsemaan. Yhdisteleminen auttoi myös näkemään havaintojen aineistossa esiintyviä yhteisiä piirteitä ja sääntöjä (Alasuutari 2011, 40). Samalla säilytin kuitenkin tekstien yhteyden vastaajaan, sillä ajattelin että voisin siten samalla vertailla Pirkanmaan toimijoiden ja Opetushallituksen näkemyksiä keskenään. Valmiissa tutkimuksessa haastateltavien identiteetti on kuitenkin anonymisoitu vaihtamalla nimen tilalle satunnaisesti valittu kirjain. Tämän menettelyn valitsin sillä tutkimuksessani ensisijaista on tutkittava ilmiö ja verkosto kokonaisuudessaan, eikä esimerkiksi tiettyjen organisaatioiden väliset suhteet tai käsitykset Amkesusta. Tunnisteen käyttämiseen päädyin siksi, että halusin kuitenkin tuoda esille sen, että tulkinnan perustuu koko aineistoon yksittäisen informantin sijasta.

Esiin nousseiden löydösten perusteella päädyin lopulta tarkastelemaan tutkimaani ilmiötä juuri hallinnan, eli metahallinnan käsitteen ja sille ominaisen keinovalikoiman kautta. Karsinnan kautta etenin kohti analyysin ja tulkintojen synteesivaiheetta sekä niistä muotoutuvia johtopäätöksiä (Hirsjärvi ja muut 2007, 225).

## Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimukseni on laadullinen tapaustutkimus prosessista, joka oli tutkimusaineiston keruuhetkellä vasta kehitysvaiheessaan. Kirjallisen ja julkisen aineiston ohella tärkeän osan tutkimusaineistosta muodostivat haastattelut, joiden lukumäärä ja haastateltavat tahot valikoituivat tutkimuksen kehittyessä. Haastattelut ovat noudattaneet yhteistä rakennetta, jonka tosin muotoilin hieman erilaiseksi Opetushallituksen ja Pirkanmaan Amkesun edustajille. Koska niin Pirkanmaalla kuin Opetushallituksessakin haastateltavien näkemykset tukivat toisiaan ja osoittivat kootun aineiston kylläntymistä, koin aineiston sopivan kokoiseksi ja kuvaavan ilmiötä monipuolisesti. Luotettavuutta olen pyrkinyt vahvistamaan lisäksi esittelemällä tutkimusprosessinkulkua avoimesti. Koska kyseessä on kuitenkin tapaustutkimus, kuvastaa se Amkesua nimenomaan pirkanmaalaisessa kontekstissa. Se ei siten edusta kaikkia Amkesu-ryhmiä, sillä eri ryhmissä työtä on lähdetty varmasti tekemään erilaisista lähtökohdista ja tavoitteista käsin. Uskon kuitenkin, että tutkimuksesta löytyy aineksia, jotka ovat yhteisiä muille vastaaville kehittämisprosesseille, joissa pyritään toimimaan yhteistyössä ilman perinteisiä julkisen hallinnon pakkokeinoja.

### **3 Hallinnosta hallintaan – organisaatioiden sisältä yhteistyösuhteiden tutkimukseen**

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys asettuu verkostohallinnan maaperälle, jota on Suomessa tutkittu erityisesti aluekehittämisnäkökulmasta (Haveri ja Pehk 2008, 11). Vapaaehtoisuudestaan ja vapaamuotoisuudestaan johtuen tutkimuksen kohteena toimiva Amkesu näyttäytyy yhtenä konkreettisenä ilmentymänä perinteisen hierarkkisen sääntely- ja valvontahallinnon muotoutumisesta kohti verkostomaisia sekä horisontaalisia ohjaus- ja toimintatapoja. Näiden hallintaan liittyvien piirteiden esiintuomiseksi ja perustelemiseksi Amkesussa käsittelen aluksi hallinnan teoriaa yleisesti. Tämän jälkeen alan rajata näkökulmaa hallinnan monimuotoisuudesta juuri verkostoissa tapahtuvaan hallintaan sekä siihen, miten ja miksi horisontaalisuudesta huolimatta verkostohallintaa pyritään ohjaamaan – metahallinnan keinoin.

#### **3.1 Näkökulmia hallintaan**

Hallinnan käsite on peräisin angloamerikkalaisesta perinteestä (governance), jossa sitä käytettiin pitkään erityisesti perustuslaillisten ja oikeudellisten kysymysten yhteydessä valtiollisten tehtävien ja instituutioiden ohjaamisessa. Ilmaisun alkuperäiset juuret löytyvät antiikin kreikan ja latinan termeistä joilla viitataan laivan ohjaamiseen. Poliitiikan ja hallinnon tutkimuksen piirissä hallinta-käsitteen käyttäminen uudenlaisena hallinnon organisointi- ja toimintatapojen kuvaajana alkoi 1980-luvun lopulta lähtien. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen ja Siitonen 2005, 138.) 1990-luvulla hallinnasta muotoutui jopa eräänlainen muotikäsite kuvaamaan hallinnossa tapahtuvaa murrosta (Pierre ja Peters 2000, 50).

Keskiössä valtion roolin ja rakenteen muuttuminen

Erityisesti politiikan tutkimuksen parissa hallinnossa tapahtunutta käännettä on tulkittu muutoksena kansallisvaltion roolissa. 1970-luvun loppupuolelta lähtien globaalit ja monimutkaistuvat ongelmat ovat yhä vahvemmin haastaneet valtion toteuttamaa keskitettyä ja ylhäältä alaspäin toteuttamaa politiikkaa ja suunnittelua – aiemmin yhteiskuntakehitykseen ratkaisevasti vaikuttaneet kansallisvaltiot eivät enää kykene ohjaamaan alempia hallinnon tasoja, yhteiskuntaa ja taloutta yksin (Pierre 2000, 1; Haveri ja Pehk 2008, 16; Torfing 2007b, 8; Kickert ja muut 1997, 1).

Rajallisen ja jopa pienenevän toimintabudjetin sekä toisaalta kasvavien palveluvaatimusten ristitulella valtiot ovat joutuneet etsimään vaihtoehtoisia keinoja rahoittaa ja toteuttaa politiikkaa niin kansainvälisillä, kansallisilla kuin alueellisillakin hallinnon tasoilla (Torfing ja Triantafillou 2011, 5; Pierre ja Peters 2000, 52). Hierarkkisen valvonnan ja komentoketjujen sijaan hallinnassa onkin kyse siitä miten keskushallinto *keskustelee* yhteiskunnan kanssa tehdäkseen yhteisesti hyväksytyjä päätöksiä (Stoker 2000, 98), tai jopa siitä, miten yhteiskunta ohjaa itse itseään yhä enemmän keskushallinnon sijaan (Peters 2000, 36). Valtion muuttuessa yhä riippuvaisemmaksi muista toimijoista on ohjaaminenkin muuttunut usean itsenäisen joskin keskinäisriippuvaisen toimijan väliseksi yhteistoiminnaksi, joka perustuu horisontaalisiin vaikuttamiskeinoihin (Koppenjan, Kars ja van der Voort 2011, 131). Keskinäisriippuvuuden kasvun myötä hallinnan nähdään yleisesti kehittyneen juuri julkisen hallinnon ”kustannuksella” ja byrokraattisen hallinnon vaihtoehtona valtion vetäytyessä ja hierarkioiden murtuessa (Hirst 2000, 13; Pierre ja Peters 2000, 1). Toisaalta hallinnan on myös kuvailtu enemmänkin vain muuttaneen valtion roolia ja keinovalikoimaa (Pierre ja Peters 2000, 25, 49) tai joidenkin teoreetikkojen mukaan jopa kasvattaneen valtion roolia ja vaikutusvaltaa muihin toimijoihin nähden hallinnan keinojen täydentäessä perinteistä byrokraattista mallia (Torfing ja Triantafillou 2011, 2).

Hallintaa koskeva keskustelu on kytkeytynyt myös politiikan tutkimuksen kentän ulkopuolella julkisen sektorin organisaatioiden uusiin toimintaperiaatteisiin (Anttiroiko ja muut 2005, 139). Koska hallintaa ja hallinnon uudistamista on lähestytty monesta erilaisesta tutkimusperinteestä sekä liiketoiminnallisin perustein, on käsitteelle syntynyt useita erilaisia määritelmiä ja käyttökohteita (Bevir 2010; Haveri ja Pehk 2008, 15, 18; Hirst 2000, 13; Rhodes 2000, 55; Pierre ja Peters 2000, 7). Keskeisinä hallintaa kuvaavana periaatteena markkinaohjautuvuuden ja asiakaslähtöisyyden ohella on yhteistyö ja yhdessä tekeminen – hallinta on ennen kaikkea eri toimijoista koostuva systeemi, jossa yhdessä tuotetaan normeja ja julkishyödykkeitä (Bartolini 2011, 8; Anttiroiko ja muut 2005, 139; Haveri ja Pehk 2008, 18). Esimerkiksi Kiviniemi ja Saarelainen (2011) lähestyvät hallintaa keinona ohjata yhteistoiminnallisesti voimavaroja yli sektori- ja toimijarajojen (Kiviniemi ja Saarelainen 2011, 111). Myös Hirst (2000) näkee yhteistyön tarkoituksena resurssien yhteen kokoamisen, avaintoimijoiden kapasiteetin sekä toimijoiden sosiaalisen pääoman hyödyntämisen (Hirst 2000, 18). Kun aiemmin vahva valtio oli lainsäädännöllistä kyvykkyyttä ja sektoreittain tapahtuvaa päätöksentekoa, ovat hallinnan aikakaudelle ominaisen vahvan valtion



tuntomerkkejä uskallus kokeilla uutta, kyky innostua sekä taito käydä kauppaa eri osapuolten kanssa (ks. Pierre ja Peters 2000, 198).

Keskushallinnon uudistuneen roolin ohella myös sen rakenteissa ja hallinnon keskinäissuhteissa on tapahtunut muutoksia. Muutokset ovat koskeneet erityisesti eri hallinnon tasoille siirtynyttä valtaa: alue- ja paikallishallinto sekä ylikansallisten hallinnan instituutiot ovat kasvattaneet merkitystään politiikan muotoilussa ja toteuttamisessa, vaikka valtiolla onkin edelleen keskeisin rooli poliittisen vallankäytön instituutiona ja yleisen tahdon ilmaisijana. (Anttiroiko ja muut 2005, 138, Pierre ja Peters 2000, 103.) Vallan hajautumista eri hallinnon tasoille on tukenut myös viime vuosikymmenten kaupungistumisen ja kasvaneen julkisen sektorin myötä paikallis- ja aluehallintoon kertynyt asiantuntijuus ja kasvanut merkitys instituutiona sekä sosiaalisten verkostojen kehittyminen keskeisten sidosryhmien kanssa. (Pierre ja Peters 2000, 103.) Alemmille hallinnon tasoille valtaa on siirtynyt myös valtion vetäytymisen myötä, pääsääntöisesti sääntelyn ja rahoituksen vähentymisen kautta (Pierre ja Peters 2000, 122).

#### Hallinnan monimuotoisuus

Hallintaa koskevaa kirjallisuutta ja hallinnan käyttö- ja määrittelytapoja on sittemmin pyritty jäsentämään termin selkiyttämiseksi. Pierre (2000) jakaa hallintakirjallisuuden kahdeksi pääluokaksi, joista ensimmäinen sisältää empiiristä aineistoa siitä miten valtiot ovat reagoineet ulkoisiin tekijöihin 1900-luvun lopulta lähtien. Toisessa pääluokassa hallinta nähdään käsitteellisenä tai teoreettisena kuvauksena sosiaalisissa järjestelmissä tapahtuvasta koordinaatiosta. Useimmiten erityistarkastelussa on juuri valtio ja sen muuttunut rooli. (Pierre 2000, 3.) Myös Haveri ja Pehk (2008) jakavat hallinnan teorat vastaavalla tavalla kuvaileviin eli deskriptiivisiin teorioihin ja preskriptiivisiin malleihin hyvästä hallinnosta. Hallinnan teoria sisältää siis samalla aineksia sekä kuvailevasta aineksesta, että arvottavista malleista siitä, miten hallintoa tulisi uudistaa. Haverin ja Pehkin mukaan nämä kaksi saattavat myös herkästi sekoittua. (Haveri ja Pehk 2008, 15.)

Hallinnan teorioiden luokittelua voi tehdä myös hallinnan käyttötapojen ja tavoitteiden mukaan. Tällä tavoin hallintaa ovat jäsentäneet esimerkiksi Rhodes (2000) ja Hirst (2000). Hirstin (emt.) esittämä jäsenitys koostuu viidestä tyypistä (suomentanut Anttiroiko ja muut 2005, 142):

Hallinta 1) *"hyvänä hallintatapana"* (good governance), joka on ollut ensimmäinen hallinnan soveltamisala. Hyvän hallintatavan käsitettä on käytetty erityisesti kehitysmaiden hankkeissa, joissa on painotettu julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintaa ja kumppanuuksia (Hirst 2000; Kiviniemi ja Saarelainen 2011, 111). Hallinta 2) *"kansainvälisenä hallintana"* (international governance) tapahtuen kansainvälisissä instituutioissa ja kansainvälisinä sopimuksina. Ylikansallista hallintaa tarvitaan erityisesti globaaleissa, kuten ilmastoon liittyvissä ongelmissa. Hallinta 3) *"yhtiöiden hallintana"* (corporate governance) eli keinona lisätä yritysten toiminnan läpinäkyvyyttä ja osakkeenomistajien tahdon välittymistä itsesääntelyn keinoin. Esimerkiksi Suomessa keskeisten taloustoimijoiden muodostama Arvopaperimarkkinayhdistys ry on valmistellut Suomen listayhtiöille hallinnointikoodin suosituksineen, jotta yhtiöiden toimintatavat ja pelisäännöt olisivat yhdenmukaiset esimerkiksi palkitsemisen osalta (Arvopaperimarkkinayhdistys ry 2010). Hallinta 4) *"uutena julkisyhteisöjen hallintatapana"* (new public governance) eli markkina- ja asiakaslähtöisyysnäkökulman sisällyttämisenä johtamisjärjestelmään. Sekä hallinta 5) *"uusina koordinaatiokäytäntöinä"* (negotiated social governance), joita toteutetaan erilaisissa yhteistyömuodoissa ja erityyppisten resurssien yhteen kokoamiseksi. (Hirst 2000, 14–19.)

Rhodesin (2000) luokittelu muistuttaa pitkälti Hirstin jakoa, hän kuitenkin esittelee edellisten lisäksi vielä kaksi muuta hallinnantyyppiä. Näistä toinen, hallinta uutena politiikan taloustieteenä, rinnastaa hallinnan New Public Managementiin (NPM), eli uuteen julkisjohtamiseen ja toinen tarkastelee hallintaa sosio-kyberneettisenä systeeminä eli eri toimijoiden raja-aitojen hälvenemisenä ja keskinäisriippuvuutena. Vaikka osa hallinnan tutkijoista näkee hallinnan antiteesinä NPM:lle (ks. esim. Klijn 2008, 509), voi hallinnan nähdä myös synonyyminä ohjaukseen, joita valtio on omaksunut uuden julkisjohtamisen myötä. Samalla kun uudenlaisia johtamiskäytänteitä on omaksuttu yksityisen yritystoiminnan puolelta, on myös aiemmin julkisesti tuotettuja palveluita kilpailutettu ja ulkoistettu. Markkinoiden mukaan tulon myötä keskushallinnolle on kehittynyt ohjaajan rooli, joka tekee poliittisia valintoja tekeminen ja välittää näitä yritysmäisen hallinnoinnin, kuten kilpailun ja tulosten mittaamisen keinoin. (Rhodes 2000, 56.)

Myös koordinaointimenetelmien tarkasteluun keskittyvä näkökulma on kehittynyt valtion hallinnossa etupäässä NPM:n myötä tapahtuneiden muutosten vuoksi. NPM:n mukaisesti julkisia palveluja on tehostamisen ja markkinaohjautuvuuden lisäämiseksi kilpailutettu, minkä myötä toimintoja on siirtynyt esimerkiksi yksityisille markkinatoimijoille tai tilaaja-tuottaja -

mallissa tuottajayksiköille. Tuotannon erotessa ohjaavasta tilaajatahosta on tarvittu uudenlaisia keinoja varmistaa palveluiden laatu ja sopimuksen noudattaminen. (Hirst 2000, 18.) Koordinoinnin menetelmien avulla pyritään sitomaan yhteen muutoin erillisiä tapahtumia tai toimintoja toiminnaksi, jolla on yhteinen suunta (Airaksinen, Haveri ja Vallo 2005, 35; Thompson, Grahame, Frances, Levačić ja Mitchell 1991, 3). Nämä ulkoisten toimijoiden toimintaa ohjaavat hallinnan keinot tapahtuvat verkostojen, kumppanuussuhteiden ja keskusteluperustaisten yhteistyömuotojen avulla (Hirst 2000, 18; Anttiroiko ja muut 2005, 142–143).

### 3.2 Hallinta uusina koordinaatiokäytänteinä

Tarkastelen vielä tarkemmin Hirstin (2000) viidettä hallinnantyyppiä eli hallintaa uutena koordinaatiomenetelmänä. Hallinta-keskustelun taustalla vaikuttaa vakiintunut käsitys siitä, että valtion koordinoinnin kolme keskeistä instituutiota ovat markkinat, verkostot ja hierarkiat (esim. Thompson ja muut 1991). Kun markkinoiden ohjaus tapahtuu hintamekanismin kautta ja hierarkiassa vertikaaleissa komento- ja valvontaketjuissa, verkostojen toimintalogiikka perustuu yhteistoiminnallisuuteen ja luottamukseen (Thompson ja muut 1991, 15). Yhteistyön keskeisyyttä kuvastaa hyvin verkostohallinnasta käytetty termi yhteishallinta (co-governance) (Kickert ja Koppenjan 1997, 40).

Esitelläkseni tarkemmin hallinnan verkostoihin liitettäviä ominaispiirteitä käytän apunani Torfingin (2000) laaja-alaisesti erityyppisiä yhteistyömuotoja sisällyttävää määritelmää hallinnan verkostoista:

*”[Verkosto on] verrattain vakaa, horisontaalinen joukko keskinäisriippuvaisia, silti kuitenkin toiminnassaan itsenäisiä osallistujia. Osallistuminen tapahtuu neuvottelemalla ja neuvottelut käydään verrattain pysyväksi muuttuneessa yhteisössä, joka päättää omasta toiminnastaan huomioiden sille ulkoapäin annetut rajat ja näin osallistuu tai vaikuttaa julkisen hyödykkeen tuotantoon.”* (Torfing 2007b, 5)

Vaikka verkoston osapuolia määrittelevä suhde on 1) *horisontaalinen*, se ei kuitenkaan viittaa täyteen tasa-arvoisuuteen mitä tulee esimerkiksi käytettävissä oleviin resursseihin (Torfing 2007b, 6), vaan enemmänkin siihen, ettei yhdelläkään verkoston jäsenellä ole täyttä ohjauskapasiteettia päättää yksin verkoston toiminnasta (Kickert ja muut 1997, 11; Klijn 1997, 31; Bartolini 2011, 10). Lisäksi toimijoilla on vaihtelevasti vaikutusvaltaa ja keinoja vaikuttaa 2) *neuvottelujen* eli ongelman määrittelyä, tavoitteita ja käytettävissä olevia keinoja koskevan

kaupankäynnin kautta toisiin verkoston jäseniin ja verkoston agendaan (Bartolini 2011, 10; Kickert ja muut 1997, 9). Jotta verkosto saavuttaisi mahdollisimman suuren yksimielisyyden, tulisi toimijoiden välisen kaupankäynnin rinnalla tapahtua prosesseja jotka synnyttävät oppimista, keskinäistä yhteisymmärrystä ja luottamusta (Torfing 2007b, 6). Neuvotteluperustaisuus antaa myös resursseiltaan pienemmälle toimijalle mahdollisuuden vaikuttaa painoarvoaan enemmän hyvän argumentoinnin ja vakuuttamistaitojen kautta (Torfing 2007a, 128).

Verkoston kehittyminen 3) *liki instituutioksi* viittaa siihen, että se on yhteisen työskentelyn myötä kasvanut suuremmaksi kuin osiensa summa, muuttumatta kuitenkaan täysin yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Hallinnan verkosto myös 4) *päättää itse toiminnastaan* sille ulkoapäin, joko poliittisen toimijan tai muun julkisen tahon määrittelemien rajojen sisällä. Kuitenkaan suora käskyvalta ei enää toimi toiminnan muuttuessa hierarkkisesta komentoketjusta verkostohallinnaksi. Lopuksi oleellinen hallinnan verkostoa määrittelevä piirre on verkoston 5) *toimiminen julkisen intressin mukaisesti*, joko suoraan osallistumalla julkisen hyödykkeen tuotantoon tai kehittämistoimintaan. Kaikki esitelty tekijät täyttyvät vain harvoissa verkostoissa, mutta ne antavat kuitenkin kattavan kuvan hallinnan verkostoihin liitettävistä piirteistä sopien interaktiivisen hallinnan analysointiin. (Torfing 2007b, 6.)

Perusluonteeltaan verkostot ovat valikoivia, suljettuja (Thompson ja muut 1991, 14; Rhodes 2000, 75) sekä tietyn funktion ympärille koottuja elimiä. Ne poikkeavat perinteisestä demokraattisista ja alueellisista perusteista kootusta toimielimestä. Verkostoon pääsemiseksi toimijalla tulee olla verkoston tavoitteisiin soveltuvia resursseja ja vaikutusmahdollisuuksia sekä valmius allekirjoittaa verkoston toimintaa perustelevat määritelmät ja tavoitteet. (Torfing 2007a, 126.) Osallistujat ovat myös harvemmin poliitikkoja tai tavallisia kansalaisia, demokraattisuutta verkostossa edistää sen sijaan tyypillisesti hallinnon eliitin edustaja (Torfing ja Triantafillou 2011, 3).

Haveri ja Pehk (2008) jakavat verkostohallinnan teorian ensimmäisen ja toisen sukupolven verkostohallinta teorioihin. Ensimmäisen sukupolven tutkimus on pyrkinyt luomaan tietoisuutta muutoksesta ja kuvaamaan uuden toimintatavan piirteitä niin teoreettisesti kuin empiirisestikin. Toisen sukupolven teorioiden Haveri ja Pehk (emt.) näkevät olevan vasta kehitteillä. Keskeisimpiä selvitettävistä teemoista ovat heidän mukaansa sekä hallinnanverkostojen onnistumisen ja epäonnistumisen kriteerit sekä julkisten toimijoiden

keinot ohjata itseohjautuvia verkostoja, eli käyttää metahallinnan keinoja. (Haveri ja Pehk 2008, 25.) Tutkimuksessani tulkitseen Amkesua juuri näiden onnistumisen kriteerien ja metahallinnan keinojen kautta. Metahallintaa esittelen vielä tarkemmin seuraavassa luvussa sekä Amkesun esittelyn yhteydessä.

Verkostohallinnan edut verrattuna muihin koordinoinnin areenoihin

Palataan vielä hetkeksi takaisin kaikkiin kolmeen hallinnan areenaan: hierarkioihin, markkinoihin ja verkostoihin. Koska mallit poikkeavat toisistaan, tulee niille tyypilliset ominaispiirteet ja rajoitukset ottaa huomioon hallinnan areenaa ja keinoja valittaessa (Jessop 2010; Rhodes 2000, 83; Meuleman 2011). Tutkimusten perusteella hierarkkinen hallinta vaikuttaisi tehokkaimmalta vaihtoehdolta kriisitilanteissa ja markkinahallinta rutiininomaisissa tapauksissa. Sen sijaan monimutkaisten ja eri hallinnonrajat ylittävien ”ilkeiden” ongelmien ratkaisemisessa juuri verkostot vaikuttaisi sopivimmalta hallinnan areenalta. (Meuleman 2011, 104; Torfing 2007b, 2.) Torfingin (emt.) mukaan käytetyimpiä hallinnan areenoita lienevät edelleen hierarkia ja markkinat, kuitenkin edellisiä hallinnan muotoja täydentävän verkostohallinnan suosio on kasvanut jatkuvasti niin tutkijoiden, konsulttien kuin keskeisten päättäjienkin keskuudessa (Torfing 2007b, 13). Verkostohallinnan kasvanutta suosiota selittää sekä verkostoihin liitetyt positiiviset piirteet, että keskinäisriippuvaisen julkisjohtajan muuttunut asema. Koska julkinen sektori on yhä vahvemmin riippuvainen muiden tahojen resursseista ja omaa vain rajallisen määrän auktoriteettia suhteessa muihin organisaatioihin, ei julkisjohtajalla ole myöskään mahdollisuutta tehdä päätöksiä yksipuolisesti vaan hän tarvitsee päätöksentekoon ja toiminnan toteuttamiseen muita toimijoita. (Marcussen ja Olsen 2007, 282; Kickert ja muut 1997)

Mitä sitten ovat ne positiiviset piirteet joita verkostotyöskentelyyn liitetään ja miksi kyseinen malli vaikuttaisi sopivan juuri ”ilkeiden” ja vaikeasti määrittävien ongelmien ratkaisemiseen? Verkostohallinnan eduksi nähdään verkostojen mahdollisuus tarjota aiempaa parempaa ymmärrystä poliittisiin ratkaisuihin liittyvistä ongelmista, joustavuutta uudelleen muotoilla toimintaa, lisätä poliittisen päätöksenteon tietopohjaa, mobilisoida aiempaa paremmin (yksityis)toimijoiden resursseja, osaamista ja aikaa mukaan julkiseen toimintaan, parantaa ohjelmien vastaavuutta ja vähentää päätöksentekoon liittyvää vastarintaa, tarjota ympäristön konsensuksen rakentamiseksi myös poliittisen konfliktin aikana sekä mahdollistaa päättäjien

ja kansalaisten välisen kuilun pienenevien. (Torfing 2007b, 13; Torfing ja Triantafillou 2011, 1; Pierre ja Peters 2000, 33, Rhodes 2000, 83; Jensen ja Kähler 2007, 190; Börzel 2011, 93.)

#### Verkostohallintaan liittyvät haasteet

Kuten hierarkiaan ja markkinoihin, myös verkostoihin liittyy ominaisuuksia, jotka soveltuvat käytettäväksi tietyn tyyppisiin tapauksiin sekä toisaalta omat rajoituksensa (Torfing 2007b, 13). Kickert ja muut (1997) esittelevät keskeisimmiksi verkostohallintaan liittyviksi haasteiksi yhteistoiminnan kannusteiden luomisen, yhteistyötä estävien tekijöiden poistamisen, yhteisten tavoitteiden muotoilun, oikeiden toimijoiden yhteen saattamisen sekä osallistujien aidon halun ja valmiuden sitoutua yhteiseen päämäärään (Kickert ja muut 1997, 9; Kickert ja Koppenjan 1997, 41). Myös toiminnan sanktioiminen tai verkoston vastuuseen saattaminen on osoittautunut vaikeaksi.

Verkoston johtamisen näkökulmasta jo verkostojen luominen vaatii perinteistä hierarkkista järjestelmää enemmän poliittista aktiivisuutta ja sitoutumista, vaikka samaan aikaan verkostojen synnyttämää yhteistä hyötyä kohtaan kohdistuneet odotukset ovat usein hyvin pieniä (Torfing 2007b, 13). Verkoston luominen itsessään ei kuitenkaan riitä vielä hallinnan tulokseksi vaan keinoksi päämäärien saavuttamiselle (Kiviniemi ja Saarelainen 2011, 14). Lisäksi hallinta on tyypillisesti vasta toinen vaihtoehto mieluisemmalle ohjausmuodolle, joka tyypillisesti hallinnolle olisi lainsäädännön ja rahoituksen avulla luotu hierarkia tai isolle yksityiselle toimijalle markkinat (Bartolini 2011, 9). Myös paikallishallinnon toimijoille markkinoiden tai hierarkian käyttäminen vaikuttaisi olevan houkuttelevampi vaihtoehto jo olemassa olevista järjestelmään rakentuneista kannusteista johtuen (Torfing ja Triantafillou 2011, 264).

Joissain tapauksissa verkostohallinnan ongelma voi liittyä osallistuvien tahojen resurssien ja kapasiteetin vähyyteen (Torfing 2007b, 13) minkä lisäksi hallinta vaatii toimiakseen sekä vahvaa valtiota, että vahvaa yhteiskuntaa (Börzel 2011, 87). Verkostot ovat myös työskentelymuotona aikaa vieviä (Meuleman 2011, 104) ja herkkiä häiriintymään esimerkiksi osallisten vaihtuvuuden vuoksi, johtajuuden puuttuessa tai turhautumisesta, joka syntyy tulosten puutteesta (Torfing 2007b, 13; Torfing ja Triantafillou 2011, 267). Verkoston itsenäisyydestä johtuen sen toiminnan oikeanmukaisuudesta tai tehokkuudesta ei myöskään ole takeita (Torfing ja Triantafillou 2011, 9) eivätkä itsenäisten toimijoiden verkostot

vaikuttaisi kykenevän tekemään suuria säästötoimenpiteitä tai resurssien uudelleen järjestelyjä (Jensen ja Kähler 2007, 190). Päätöksenteko vaikeutuu herkästi esimerkiksi silloin, kun osallistuvien joukko on laaja ja intressit ovat ristiriidassa keskenään (Héritier ja Lehmkuhl 2011, 67–68). Mikäli verkosto toimii puhtaasti vapaaehtoisuuden pohjalta, voivat sen jäsenet herkästi jättäytyä työskentelystä konfliktitilanteissa (Pierre ja Peters 2000, 208). Toisaalta Powellin (1991) mukaan verkoston kehittyessä ja vakiintuessa ainakin taloudellisesta näkökulmasta katsottuna toimijoiden kannattaa pyrkiä vaikuttamaan verkoston toimintaan sisältä eikä pois lähtemällä (Powell 1991, 272).

Keskushallinnolle puolestaan hallinnan myötä muuttunut rooli ja keinovalikoima asettavat omat haasteensa – se ei enää kykene suvereenisti kontrolloimaan useasta toimijasta koostuvaa päätöksentekojärjestelmää. Lainsäädännöllä ja resursseilla tapahtuvan ohjauksen sijaan julkisjohtaja tarvitsee uudenlaisia keinoja ja rooleja saadakseen keskeisiä toimijoita yhteen, aktivoidakseen tarvittavia resursseja ja kompetensseja ja myötävaikuttaakseen verkostossa tapahtuvaan tavoitteiden uudelleenmuotoiluun. Uudenlainen toiminta voi vaatia lisäksi organisatorisia uudistuksia. (Kickert ja muut 1997; Klijn 2005, viitattu lähteessä Marcussen ja Olsen 2007, 282.) Verkoston toimintaan liittyvien haasteiden ohella on havahduttu myös verkostohallinnan myötä herkästi syntyvään demokratiavajeeseen (Haveri ja Pehk 2008, 27; Pierre ja Peters 2000; Virtanen ja Stenvall 2010, 58). Koska julkisen sektorin toimintoja siirretään kuitenkin edelleen kasvavassa määrin itseohjautuvien hallinnanverkostojen hoidettavaksi, tarvitaan edelleen lisää hallinnan keinovalikoimaan liittyvää tutkimusta (Sørensen 2007, 106; ks. myös Haveri ja Pehk 2008, 88–89).

### 3.3 Hallintaa ja metahallintaa

Käsitteellä *metahallinta* (metagovernance), eli ”hallinnan hallinta” viitataan erityyppisiin toimiin, joiden tarkoitus on varmistaa verkoston toimintakykyisyys ja verkostotyöskentelyyn liitettyjen positiivisten piirteiden ilmeneminen (Haveri ja Pehk 2008, 27–28). Käsitteenä metahallinta auttaa yhdistämään perinteisen hallinnon ja yhteistyöhön perustuvan hallinnan toisiinsa sekä keinoja välittää poliittisia tahdonilmauksia yhä moninaistuville hallinnan areenoille (Torfing ja Triantafillou 2011, 9). Vaikka esimerkiksi verkoston johtajuutta ja yhteistyöhön liittyviä kannustimia on käsitelty jo hallinnan ja verkostohallinnan ensi teorioista lähtien, on kuitenkin erityyppisiä ohjauskeinoja yhdistävä metahallinnan käsite syntynyt vasta

toisen polven verkostotutkijoiden hyödyntäessä ja edelleen kehittäessä verkostopioneerien työtä (Haveri ja Pehk 2008, 27–28; Torfing ja Triantafillou 2011, 10; Jessop 2010, 106).

#### Metahallinnan neljä perusmuotoa

Vaikka hallinnan verkostot ovatkin itsenäisiä subjekteja, nähdään jonkin asteinen metahallinta ja erilaisten ohjauskeinojen rinnakkaisuus välttämättömänä verkoston toiminnan kannalta (Sørensen 2007, 89–91; Torfing ja Triantafillou 2011). Metahallinnassa ohjaaminen tapahtuu ikään kuin epäsuoran myötävaikuttamisen keinoin. Tietyllä tapaa etäinen ja toimijoiden tasavertaisuuteen perustuva metahallinta vaatii käyttäjältään uudenlaista asennoitumista ja uusien ohjauskeinojen omaksumista. (ks. esim. Bevir ja Rhodes 2010, 206.) Havainnollistaakseni metahallinnan konkreettisia ilmenemismuotoja ja metahallitsijan keinovalikoiman laajuutta, käytän hyväkseni Sørensenin (2007, 91) esittelemää jaottelua metahallinnan keinoista. Tässä jaottelussa metahallinnan keinot voi jakaa neljään interventiovoimaltaan ja käyttöetäisyydeltään vaihtelevaan perusmuotoon.

##### *1. Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen*

Toimintapolitiikan ja resurssien kehystämiseksi ominaista on se, että verkostoon vaikuttaminen tapahtuu etäältä, jopa ilman suoraa interaktiota. Vaikuttamiskeinona kehystämiseksi on vain rajallinen interventiovoima ja kehysten luominen vaatii metahallitsijalta strategista osaamista ja tavoitteiden muotoilua. Toimintapolitiikan kehystämiseksi viitataan poliittisten tavoitteiden ja tavoiteltujen tulosten ja tuotoksien hahmotteluun, esimerkiksi erilaisiin strategioihin ja painopiste- tai periaatepäätöksiin. Resurssien kehystämiseksi viitataan puolestaan verkostolle annettuihin resursseihin, joita voidaan ohjata esimerkiksi erilaisilla käyttöehdoilla ja kriteereillä. (Sørensen 2007, 92, 102; Haveri ja Pehk 2008, 73.) Rahallisten resurssien ohella resurssi voi koostua myös informaatiosta. Bell ja Park (2006) korostavatkin metahallitsijan antaman informaation olevan välttämätön verkoston toiminnalle ja hallinnan onnistumiselle, sillä verkostolle annetulla informaatiolla on vaikutus verkoston työhön ja väistämättä myös verkoston työn tuloksiin. Vaikka hallinnan verkosto olisi rahallisesti hyvin resursoitu, voi sen työ osoittautua turhaksi, mikäli se puutteellisen tiedonannon vuoksi ei täytä sille luotuja odotuksia. (Bell ja Park 2006.)

Molemmat kehystämiskeinot pyrkivät viestimään verkoston jäsenille sen, millaista toimintaa ja tuloksia verkostolta odotetaan. Niin kauan kuin verkosto noudattaa sille annettuja tavoitteita



ja pitäytyy sille annetuissa resursseissa, se saa toimia itsenäisesti ilman metahallitsijan interventiota. Mikäli kehyksiä taas ei noudateta, metahallitsija voi rankaista esimerkiksi vähentämällä verkoston toimintaan varattuja resursseja. (Sørensen 2007, 92, 102; Haveri ja Pehk 2008, 73; vrt. Héritier ja Lehmkuhl 2011, 59.) Metahallitsijan on tärkeää myös viestiä kehyksillä sitä millainen rooli hallinnan verkostolle on suunniteltu, jotta esimerkiksi verkoston vaikutusmahdollisuuksista ei synny epäselvyyttä ja turhautumista (Bell ja Park 2006).

Hallinnan keinona kehystäminen on yleispiirteistä, ja Haverin ja Pehkin mukaan juuri tämä yksityiskohtaisuuden puute saattaa vaikuttaa siihen, että erityisesti toimintapolitiikan kehystämistä pidetään heikkona keinona vaikuttaa. Lisäksi periaatteiden ja strategioiden konkreettisia vaikutuksia käytännön päätöksenteossa on vaikea hahmottaa. Rahoituksen kehystäminen koetaan kuitenkin astetta konkreettisemmaksi ja tehokkaammaksi keinoksi vaikuttaa. (Haveri ja Pehk 2008, 73–74.)

## *2. Institutionaalinen muotoilu*

Sørensen (2007) luokittelee institutionaalisen muotoilun keinot vahvan interventiovoiman omaaviksi, vaikkakin etäisiksi metahallinnan keinoiksi. Ne tarkoittavat eri tavoin tapahtuvaa verkoston institutionaalisten puitteiden strategista muotoilua. Keinovalikoiman voi nähdä jakaantuvan rationaalisen päätöksenteon ja peliteorian mukaiseen kannuste- ja rankaisujärjestelmään, sekä toisaalta sosiologiselta kentältä ponnistavaan ja pehmeämpään diskurssin luomiseen. Kannuste- ja rankaisujärjestelmän muotoilulla voidaan myötävaikuttaa haluttujen vaikutusten ja lopputulosten syntymiseen, mikäli järjestelmä kannustaa niiden suuntaiseen toimintaan. Kannusteilla voidaan esimerkiksi vahvistaa yhteistyötä ja toisaalta järjestelmällä voidaan myös synnyttää kilpailua toimijoiden ja toimijaverkostojen välillä. (Sørensen 2007, 92–93; Haveri ja Pehk 2008, 30.) Toiminnan tehokkuuteen tähtäävien kilpailuelementtien hyödyntämiseen liittyy kuitenkin oma riskinsä, sillä niille ominaista on luottamuksellisuuden ilmapiirin heikentäminen ja kasvava konfliktiherkkyys (Sørensen 2007, 103).

Metahallinta diskursiivisin menetelmin on puolestaan vallankäyttöä, joka perustuu metahallitsijan ”tarinankertomistaitoihin”, eli kykyyn luoda verkoston toimintaan vaikuttavia ajatusmalleja ja oletuksia. Näitä ovat esimerkiksi yhteinen normisto, verkoston kollektiivinen identiteetti samoin kuin käsitys tavoiteltavista asioista, välttämättömyyksistä ja uhkakuvista

sekä yhteisistä vihollisista. Keskeistä on ajatusmallien sisäistettävyyys – mikäli jäsenet omaksuvat metahallitsijan ”tarinan”, on tällä metahallinnan keinolla erittäin vahva vaikutus sillä se jo ikään kuin edeltä käsin rajoittaa toiminnan vaihtoehtoja ja muotoja sekä jopa toimijoita verkoston ulkopuolelle. (Sørensen 2007, 93; Haveri ja Pehk 2008, 30; Torfing 2007a, 125; myös Bevir ja Rhodes 2010, 206.) Yksi konkreettinen keino vaikuttaa verkoston käsityksiin ja ongelmanmäärittelyyn on esimerkiksi jakaa tietoa ratkaistavasta ongelmasta. Tällä tavoin metahallitsija voi edistää hyväksi näkemiään vaihtoehtoja sekä tiettyyn tavoitteeseen pyrkimistä. (Termeer ja Koppenjan 1997, 88.)

Sørensen (2007) esittelee myös tapauksen, jossa julkisen politiikan muotoilemiseksi ja toteuttamiseksi kutsutun verkoston institutionaalinen kehys on ollut siinä mielessä epäonnistunut, etteivät verkostoon valitut jäsenet edustaneet kattavasti kaikkia taustalle jääviä joukkoja joita heidän olisi tullut edustaa. Päinvastoin, tässä tapauksessa erityisaseman saanut verkosto olikin kilpailutilanteessa muihin vastaaviin verkostoihin nähden. Tästä seikasta johtuen verkoston toiminta ei saanut tarvittavaa taustatukea tai tarvitsemaansa painoarvoa toteuttaa julkista politiikkaa, eikä verkoston konkreettisista tavoitteistakaan lopulta päästy yhdenmielisyyteen, sillä jokainen ehdotettu toimenpide nähtiin mahdollisena uhkana osalle verkoston edustamista jäsenistä. Myös verkoston ulkopuolisella, niin ikään jäsenistön mielipiteitä jakavalla ja eturistiriitoja luovalla laajalla institutionaalisisella kehyksellä ja politiikalla oli oletettavasti vaikutuksensa verkoston toimintaan. (Sørensen 2007, 104–105.) Toisaalta toimijoiden kattavuuden ja moninaisuuden haastaa havainto toimijoiden samankaltaisuuden eduista. Omassa tapaustutkimuksessaan Zølner (2007) havaitsi toimijoiden samankaltaisuuden sujuvoittavan verkoston toimintaa ja vahvistavan verkoston sisäistä koheesiota. Valikoivalla sisään ottamisella esimerkiksi taustaorganisaation, arvomaailman tai aseman perusteella metahallitsija pystyi vahvasti myötävaikuttamaan toimijoiden samankaltaisuuteen. (Zølner 2007, 148.)

Torfing (2007a) puolestaan havaitsi tutkiessaan tanskalaista verkostohallintaa aktivoivan työllisyyspolitiikan saralla, että monimutkaisista ongelmista ja niihin liittyvistä ratkaisuksista koostuva poliittinen diskurssi saattaa synnyttää erityisesti verkostotyön alkuvaiheessa hyvin erityyppisiä kilpailevia määritelmiä. Tällöin jäsenet tulkitsevat keskeisen osa verkoston institutionaalista muotoilua – niin verkoston syyt kuin tavoitteetkin – eri tavoin, vaikka käyttävätkin samoja termejä. Mielenkiintoinen löydös tapauksessa oli se, että keskeisten määritelmien muuntautuvuus jopa helpotti verkoston toimintaa, sillä se madalsi hyvin eri

tavoin ajattelevien toimijoiden välistä kynnystä kokoontua yhteisen ongelman äärelle. Tällöin verkostossa päädyttiin väistämättä käymään keskusteluja, jotka tähtäsivät keskeisten käsitteiden uudelleenmuotoiluun ja määrittelyyn. Yhteiset keskustelut puolestaan auttoivat tuomaan esille ja käsiteltäväksi pinnan alla kyteviä poliittisia konflikteja ja erimielisyyksiä sekä käymään avointa keskustelua eri toimijoiden tavoitteista ja siten kasvattamaan verkoston ja sen jäsenten sosiaalista pääomaa (ks. myös Jessop 2010, 117). Konfliktien käsittelyn myötä verkostolle syntyikin lopulta karkea konsensus eli yhteinen tulkinta ja tarina keskeisistä käsitteistä. (Torfing 2007a.)

### *3. Verkostojen edistäminen*

Useat verkostohallinnan tutkijat ovat sitä mieltä, että juuri verkostojen edistäminen on tärkeä osa onnistunutta verkostohallintaa. Se on samalla perinteisin metahallinnan muoto. Edistämistarve johtuu sekä verkostojen perusluonteeseen liittyvästä epävakaudesta ja usean itsenäisen toimijan kollektiiviseen itseohjaukseen liittyvistä haasteista, että luottamuksellisen ilmapiirin keskeisyydestä verkostojen onnistumiselle. Edistämistyötä varten tarvitaan verkoston päivittäistyöhön osallistuva metahallitsijan edustaja ja työtä voi tehdä eri tavoin – esimerkiksi otollisia kontakteja luomalla, hallinnollisen tuen antamisella, keskustelussa syntyvien konfliktien sovittelulla, heikompien verkostotoimijoiden edustamisena sekä verkoston ja metahallitsijan välisen tiedon välittämisenä ja prosessoimisena. (Sørensen 2007, 94–95; Haveri ja Pehk 2008, 30, 77.)

Keskeistä edistämistyölle on lähietäisyydeltä toimiminen ilman verkoston sisällölliseen agendaan vaikuttamista ja pitäytyminen liiallisen ohjauksesta, mikä voi olla hyvin haastavaa edistäjän taustasta johtuen – koska metahallitsija on yleisimmin julkisen sektorin edustaja, saattaa myös edistämistyötä tekevän asenne ja työskentelymetodit periytyä hierarkkisesta järjestelmästä. Samasta syystä voi myös johtua edistäjän liiallinen passiivisuus ja taka-alalle jääminen, mikäli edistäjä kokee verkostomuotoisen työskentelyn jatkuvasti epämukavuusalueella olemisena. Edistäjänä toimivan tahon olisikin hyvä kyetä sekä soluttautumaan osaksi verkostoa, että sisäistämään oma tärkeä roolinsa sosiaalisen kanssakäymisen sujuvoittamiseksi. Vaikka metahallinnan keinona verkoston edistäminen on interventiovaikutukseltaan matalaa, on se kuitenkin välttämätöntä ja vaatii ennen kaikkea verkostotyöskentelytaitoja. (Sørensen 2007, 106.)

#### 4. Verkostoon osallistuminen

Verkostoon osallistuminen antaa metahallitsijalle mahdollisuuden vaikuttaa verkoston toimintaan voimakkaasti ja lähietäisyydeltä. Osallistuvalla metahallitsijalla on myös mahdollisuus korjata muita metahallinnan keinoja tarkastelemalla niiden vaikutuksia verkoston sisältä käsin ilman välittävää tahoja. (Sørensen 2007, 95.) Esimerkiksi verkoston institutionaalinen muotoilu erilaisten ajatusmallien kautta kehittyy edelleen verkoston jäsenten tavatessa toisiaan (Torfing 2007a, 127, myös Klijn ja Teisman 1997, 104), jolloin verkostoon osallistuvalla metahallitsijalla on mahdollisuus havaita muotoutuvia käsityksiä ja reagoida niihin.

Osallistumisen voimakas ohjauksellisuus perustuu siihen, että metahallitsijalla on tyypillisesti muita verkoston jäseniä suuremmat tiedolliset ja rahalliset resurssit. Nämä resurssit antavat verkostoon osallistuvalla metahallitsijalle vahvan aseman neuvotteluissa. Toisaalta metahallitsijan osallistumisen myötä verkoston painoarvo voi kasvaa ja sillä voi olla metahallitsijan kautta käytettävissään ainakin potentiaalisesti suuremmat resurssit ja vaikuttamismahdollisuudet myös verkoston ulkopuolelle. Metahallitsijalle vahva asema tarkoittaa myös tasapainottelua, sillä vaikutusvallan täysmääräinen käyttö verkostossa voi murentaa yhteen liittäväksi voimana toimivaa vertikaalisuutta ja toimijoiden itsenäisyyttä suhteessa verkoston muihin jäseniin. (Sørensen 2007, 95; Haveri ja Pehk 2008, 30.)

Metahallinnan keinot:	Rajallinen interventio	Vahva interventio
Etäällä (Hands-off)	<b>1. Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen</b>	<b>2. Institutionaalinen muotoilu</b>
Lähellä (Hands-on)	<b>3. Verkostojen edistäminen</b>	<b>4. Verkostoon osallistuminen</b>

Kuvio 2. Neljä metahallinnan keinoa (Sørensen 2007, 96) (suom. Haveri ja Pehk 2008, 29)

Koppenjan ja muut (2011) tarkastelevat metahallinnan keinoja sen mukaan, kuinka paljon ne tuovat hallintaan joko hallinnollisia ja rakenteellisia piirteitä, tai kuinka paljon ne perustuvat interaktiiviseen ja osallistuvaan hallintaan. Tällöin etäältä tapahtuvat kehystäminen ja muotoilu näyttävät perinteisenä hallintona hallinnassa ja jossain määrin vertikaalisina suhteina metahallitsijan ja verkoston välillä. Lähellä tapahtuva edistäminen ja osallistuminen näyttävät puolestaan hallinnan hallintana ja horisontaalisina suhteina metahallitsijan ja

muiden verkostotoimijoiden välillä. (Koppenjan ja muut 2011, 131–135.) Bellin ja Parkin (2006) mukaan metahallinta on puolestaan kategorisesti hallinnollisuutta hallinnassa mikä johtuu metahallinnan tarkoituksesta säilyttää keskushallinnon erityinen valta-asema muihin toimijoihin nähden. Heidän näkemyksensä ammentaa valtion muuttumisen näkökulmasta, jonka mukaan heikentymisen sijaan valtion tulee etsiä vaihtoehtoisia keinoja hallita. Muutoksen myötä se kykenee edelleen määrittelemään hallinnan areenoilla käsiteltävät teemat ja niille osallistuvat tahot, jakaa rahallisia ja tiedollisia resursseja verkostolle sekä päättää siitä, kuinka paljon ja millä tavoin se luovuttaa auktoriteettiaan ei-hallinnollisille verkoston jäsenille. (Bell ja Park 2006, 64, 66.) Hérítier ja Lehmkuhl (2011) käyttävät omassa tutkimuksessaan hallinnan tavoitteellisesta ohjailusta instrumentti-nimitystä. Komennon ja kontrollin, kannustuksellisuuden, kaupankäynnin, suostuttelemisen, tiedottamisen/valvonnan sekä esimerkkimallin käyttämisen instrumenteilla pyritään metahallinnan tavoin ohjaamaan hallintaa kohti toivottuja lopputuloksia. (Hérítier ja Lehmkuhl 2011, 57.)

Erilaiset metahallinnan keinot eivät sulje pois toistensa käyttöä, vaan oikein käytettynä ne tukevat ja täydentävät toisiaan. Sen, millaisiin keinovalikoiman painotuksiin metahallitsija päätyy, tulisi riippua metahallinnan käyttöyhteydestä, kuten verkoston kokoonpanosta ja itsehallinnon määrästä sekä metahallitsijan asettamista tavoitteista (Sørensen 2007, 96; Haveri ja Pehk 2008, 30). Suositeltavana pidetään kaikkien keinojen käyttämistä haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi (Sørensen 2007, 9; Torfing ja Triantafillou 2011; Jessop 2010, 117).

Metahallinnan keinojen ohella verkoston jäsenten toimintaa voivat ohjata ja edistää myös odotukset ja oletukset tulevaisuudesta sekä omien valintojen vaikutuksesta maineeseen. Scharpf (1990, viitattu lähteessä Jensen ja Kähler 2007) käyttää käsitettä ”tulevaisuuden varjo”, joka niin ikään rakenteessa vaikuttavan ”hierarkian varjon” tapaan vaikuttaa jäsenten käyttäytymiseen. ”Tulevaisuuden varjo” ohjaa osallisia toimimaan luotettavasti ja pyrkimään etsimään yhteistä hyvää, sillä toisin, epärehellisesti, toimimalla jäsen pelkää menettävänsä maineensa ja täten osan mahdollisista yhteistyökumppaneista. Tämän pelon aiheellisuuden voi myös arvella kasvattaneen merkitystään nykyisessä hankemaailmassa, jossa samoihin toimijoihin törmää yhä uudelleen erilaisten hankkeiden parissa. (Jensen ja Kähler 2007, 184–185; myös Bartolini 2011, 10–11.)

Kuka (voi) käyttää metahallinnan keinoja?

Metahallitsijana toimii tyypillisesti julkisen sektorin edustaja, joko poliitikko tai virkamies. Useimmiten juuri keskushallinnon edustajalla on tarvittava kapasiteetti ja intressi sekä saavutettu legitiimi asema toteuttaa metahallintaa toimijoiden keskuudessa. Keskushallinnon ohella myös muilla politiikkaa muotoilevilla toimijoilla on pääsääntöisesti mahdollisuus toimia metahallitsijana, joko seurauksena keskushallinnon delegoimasta toimivallasta ja resursseista tai toimijan täyttäessä tietynlaiset kriteerit itse saavuttaman aseman ja kokemuksen perusteella. Näitä kriteerejä ovat toimijan asema yhdistävänä solmuna keskeisten toimijoiden välillä, saavutettu asema auktoriteettina, tarvittavien resurssien omistaminen tai mahdollisuus saada sellaisia käytettäväksi sekä mahdollisuus tarkkailla ja osallistua verkoston prosesseihin. (Torfing ja Triantafillou 2011, 12, 264; ks. myös Klijn 1997, 33.) Koska samasta verkostosta voi löytyä useampikin tarvittavat kriteerit täyttävä ja ensisijaiseksi metahallitsijaksi pyrkivä toimija, voi metahallinnan käyttämisessä esiintyä myös kilpailua. (Torfing ja Triantafillou 2011, 12.) Kilpailun ei tarvitse olla kuitenkaan ainoa vaihtoehto usean metahallitsijan esiintyessä samassa verkostossa. Mikäli metahallitsijat kykenevät sovittamaan ohjauskeinonsa ja tavoitteensa yhteen, voi tuloksena olla yhteismetahallinta (co-metagovernance). (Torfing ja Triantafillou 2011, 265.)

Koppenjan ja muut (2011) esittelevät yhteismetahallinnan tapauksen, jossa hollantilainen maakunnan valtuusto toimi erään prosessin varsinaisena metahallitsijana käynnistämällä hankkeen yhteisen toimintapolitiikan määrittelemiseksi, luomalla toiminnalle ja muotoutuville kehittämissuunnitelmille kehykset sekä huolehtimalla prosessin etenemisestä myöntämällä sille rahallista tukea ja otolliset olosuhteet. Hankkeen monimutkaisuudesta ja risteävistä intresseistä johtuen toiminnan taustaehdoista oli päättämässä myös tulevia asianosaisia ja asiantuntijoita. Itse prosessiin valtuusto ei kuitenkaan osallistunut vaan nimesi siihen erillisen toimeenpanevan elimen siirtäen sille samalla osan tehtävistään ja vastuistaan. Samalla valtuusto pitäytyi puuttumasta muotoutuvaan suunnitelmaan, mikäli se noudattaisi annettuja taustaehtoja. Lopullisessa suunnitelmassa valtuuston rooli oli rajallinen toimeenpanevan elimen puolestaan osallistuessa itse suunnitelman muotoiluun ja täytäntöönpanoon, eli toimimalla lähietäisyyden keinoja käyttävänä metahallitsijana. (emt.)

## Metahallintaan liittyvät haasteet

Metahallintaan liittyy olennaisesti tarve etsiä tasapaino hallitsemisen ja verkostojen itsenäisyyden välillä: jos verkostolle ei anneta tarpeeksi toimintavaltuuksia ja tilaa, menettävät toimijat kiinnostuksensa ja vastuuntuntonsa verkoston toiminnan suhteen. Toisaalta metahallintaa tarvitaan, jotta verkosto toimisi tehokkaasti ja sille annettujen valtuuksien ja tehtävien mukaisesti. Kuitenkin liian voimakkaat ohjausmenetelmät, kuten tiukasti kehystetyt resurssit tai voimakas verkosto-osallistumiseen tukeutuminen, johtavat herkästi siihen, että hallinnanverkostot ovat vaarassa jähmettyä takaisin hierarkkiseksi komentoketjuksi. Haasteena onkin metahallinnan keinojen ja määrän tasapainottaminen tavoitteisiin nähden tai käyttää metahallinnan keinoja väärällä hetkellä. Lisäksi taitavinkaan metahallitsija ei voi varustaa verkostoa kestävästi kaikkia ulkoapäin tulevia shokkeja. (Sørensen 2007, 91–92; Torfing 2007b, 14; Torfing ja Trintafillou 2011, 12.)

Pohjoismaisiin aluekehittämisverkostoihin kohdistuvaa metahallintaa ja verkostojen tehokkuutta vertailevassa tutkimuksessa havaittiin, että suomalaisen kehittämisverkoston (maakuntien yhteistyöryhmä) jäsenet kokivat, ettei toimielin kyennyt itse juuri määrittämään omia tavoitteitaan eikä sen toiminnan koettu kiinnostaneen yksityisen sektorin toimijoita. Samalla verkoston vaikutus alueen kehittämiseen koettiin vähäisenä, toiminta staattisena eikä sen jäsenistö juurikaan vaihtunut. Lisäksi maakuntien yhteistyöryhmät ovat verrattain tarkasti säänneltyjä elimiä, joihin osallistuvat toimijoita ei valita edustuksellisin periaattein. (Fotel 2011, Haveri ja Pehk 2008.) Suoraa seurausta tästä tai ei, verkosto sai Ruotsin vastaavan, ja yhtäläillä säännellyn, toimijan ohella huonoimmat pisteet tehokkuudestaan. Pohjoismaisia aluekehittämisverkostoja vertailtaessa Norjan ja Tanskan kehittämisverkostot vaikuttivat puolestaan vähemmän säännellyiltä ja dynaamisemmilta. Ne olivat myös tehokkaampia ja jäsenet kokivat joutuvansa keskittymään vähemmän konsensuksen etsimiseen. Lisäksi niihin osallistui erityisesti Tanskassa myös poliittisia toimijoita.

Tutkimukseen osallistuneet verkostotoimijat olivat yleisemminkin sitä mieltä, että verkostotyöskentely on sitä tehokkaampaa mitä vähemmän sitä säädellään. Tutkijat tekivät myös päätelmän, että suomalaisen kehittämisverkoston suhteen keskushallinnon tarve puuttua verkoston toimintaan vahvoihin kehystämisen ja institutionaalisen muotoilun keinoin johtuu osittain siitä, ettei toimijoita valita suurin vaalein. Metahallinnan käyttöä suositeltiin siten, että toimintaan lisättäisiin kehyksillä kannusteita yksityisen sektorin kiinnostuksen

herättämiseksi. (Fotel 2011.) Tutkijoiden löydökset viittaavat optimaalisen metahallinnan muotojen ja määrän mitoittamisen haastavuuteen. Vaikka metahallinnalla pyritäänkin huolehtimaan verkostohallinnan toimivuudesta ja tehokkuudesta ja sillä voidaan myös houkutella tarpeellisia jäseniä mukaan, voi liiallinen metahallinta esimerkiksi toiminnan kehystämisen suhteen myös estää verkostohallinnan joidenkin hedelmällisimpien piirteiden esiintymistä.

Teoria muotoutuu edelleen

Kuten muutkin sukupolven verkostohallinnan teorit ja näkökulmat, myös metahallinnan tutkimus on edelleen kehitteillä, eikä esimerkiksi metahallinta-termin asema ole hallinnan tutkimuksen valtavirrassa vielä täysin vakiintunut (Jessop 2010, 106, 108; vrt. Héritier ja Lehmkuhl 2011, 57). Erityisesti tutkimuskenttään kaivataan empiiristä tutkimusta siitä, millaisin mekanismein ja millaisissa tilanteissa metahallinta täyttää sille annettua tehtävää ja millä tavoin eri metahallinnan keinot vaikuttavat (Torfing ja Triantafillou 2011, 2, 12).

### 3.4 Hallinta ja keskeiset hallinnon uudistusprosessit Suomessa

Kun aiemmin keskityin esittelemään hallinnan ja metahallinnan teoriakenttää, esittelen vielä lopuksi tiiviisti valtion hallinnossa ja ammatillisen koulutuksen ohjausjärjestelmässä tapahtuneita muutoksia hallinnan näkökulmaa vasten. Koulutusjärjestelmää tarkastellessa keskushallinnon ja alueellisten toimijoiden välistä suhdetta lähestytään tyypillisesti sateenvarjotermin tapaan toimivan *ohjauksen* kautta. Aihepiiriä on tutkinut esimerkiksi Kari Nyyssölä (2013) teoksessa *Koulutuksen ohjaaminen 2000-luvulla*.

Osittaisreformien kautta kohti paikallistason ja yhteistoiminnallisuuden merkitysten kasvua

Suomessa siirtymä byrokraattisesta hallintojärjestelmästä kohti itseohjautuvia toimintayksiköjä on alkanut 1980-luvun loppupuolella (Anttiroiko ja muut 2005, 137). Varsinaisena käänteenä voi nähdä 1990-luvun alkupuolen laman sekä sosialistisen järjestelmän sortumisen, jotka kumpikin vaikuttivat asenteisiin hyvinvointivaltion suunnitelmallista rakentamista kohtaan (Söderlund ja Kuusi 2002, 274). Tuolloin alkanut ja tähän päivään asti jatkunut muutos on tapahtunut vähittäin ja suhteellisen pienten, mutta kuitenkin samansuuntaisten ja toisiaan vahvistavien reformien (Moisio ja Vasanen 2008, 21, Haveri 2000, 73), kuten vapaakuntakokeilun, valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ja



aluehallinnon uudelleenorganisointihankkeiden myötä (Anttiroiko ja muut 2004, 137). Reformeja on tehty niin paikallishallinnon, aluehallinnon kuin valtionhallinnonkin kontekstissa ja niillä on pyritty samaan aikaan vähentämään sääntelyä, siirtämään ratkaisuvalltaa alemmille alue- ja paikallistasolle sekä vahvistamaan markkinaohjautuvuutta hallinnon eri tasoilla (Haveri, Laamanen ja Majoinen 2003, 26; Anttiroiko ja muut 2005, 137; Airaksinen, Nyholm ja Haveri 2004, 22).

Keskiössä maakuntien liittoihin kohdistuneet uudistukset ja nykyisen aluekehittämistyön luonne

Maakuntien liittojen tehtäväkenttään ja vastuisiin ovat vaikuttaneet monet 1990-luvulla ja 2000-luvulla tehdyt lainsäädännölliset ja organisatoriset uudistukset, jotka ovat tähdänneet aluehallinnon päällekkäisyyksien ja tehtäväkenttien selkeyttämiseen sekä Euroopan unionin toimintapolitiikan mukaisesti keventämään valtion aluehallintoa ja siirtämään päätösten painopistettä paikallistasolle (Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 208). Tällaisia alue- ja paikallishallintoa vahvistaneita uudistuksia ovat olleet esimerkiksi seutukaavaliittojen ja maakuntaliittojen yhdistäminen maakuntien liitoiksi vuonna 1993 sekä lääninhallituksille kuuluneiden aluekehitysviranomaisen tehtävät siirtäminen uusien maakuntien liittojen tehtäväksi (Pirkanmaan liitto 1994, 12–13). 2000-luvulla aluekehittämislainsäädäntöön tehdyillä uudistuksilla maakuntien liitoille on annettu vastuu myös maakuntaohjelmien ja niitä koskevien toteuttamissuunnitelmien laadinnasta sekä alueensa koulutustarpeiden pitkän ja keskipitkän aikavälin ennakkoinnista. Valtuustokausittain laadittavan maakuntaohjelman tarkoituksena on esittää kootusti maakunnan kehittämisen tavoitteet, kehittämistoimenpiteet sekä suunnitelma toimenpiteiden rahoittamisesta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015).

Maakuntien liittojen roolia on vahvistettu myös siten, että kaikkien maakunnan kehittämisen suunnitelmien ja ohjelmien, myös EU:n rakennerahastojen toteuttamisohjelmien, tulee olla maakuntasuunnitelman, -ohjelman ja -kaavan johdannaisia (Anttiroiko ja muut 2005, 228). Seurauksena ennakkointivastuusta maakuntien liitot ja näiden johtamat alueelliset ennakkointiryhmät ovat osallistuneet lisäksi vuodesta 2003 asti hallituskausittain laadittavan *Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman* valmisteluun vastaamalla suunnitelmaan sisällytettävistä koulutustarvelaskelmista (Leveälahti 2006, 8; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 45; Varsinais-Suomen liitto 2015). Samaan aikaan valtion aluehallinnon maakuntapohjaisuutta ja siten viranomaisten yhteistyössä tapahtuvaa kehittämistä ovat

vahvistaneet Aluehallinto 2000 ja ALKU-uudistukset (Valtioneuvosto 2000, 3–4; Karppi ja muut 2010, 31; Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 216).

Vaikka uudistukset ovat olleet portaittaisia ja pikemminkin reagoineet jo tapahtuneisiin kehityskulkuihin (ks. Anttiroiko ja muut 2005, 223; Kärkimaa 2011, 15), ovat ne samansuuntaisina kehityskulkuina vankistaneet maakuntien liittojen asemaa ja muuttaneet ne osaksi julkista hallintojärjestelmää (Anttiroiko ja muut 2005, 217). Nykyään maakuntien liittojen tehtävissä painottuvat erityisesti aluekehitysviranomaisen sekä EU:n rakennerahastojen hallinnoijan rooli. Samalla aluehallinto on yhä vahvemmin muuttunut eri organisaatioiden väliseksi verkostoksi, jossa maakuntien liitoilla on keskeinen koordinaatiovalta. (Anttiroiko ja muut 2005, 231, ks. myös Fotel 2011, 54; Sotarauta ja Karppi 2013, 101–102.) Hyvänä esimerkkinä verkostomaisesta toimintatavasta ovat maakuntien yhteistyöryhmät (MYR), joille on aluekehittämislainsäädännössä määritelty tehtävä päättää maakuntansa kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden ja rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon yhteensovittamisesta. Yhteistyöryhmän asettaa maakunnan liiton hallitus ja siinä tulee olla edustajia maakunnan liitosta ja sen jäsenkunnista, rakennerahoittajana toimivista valtion viranomaisista sekä keskeisistä työmarkkina- ja elinkeinojärjestöistä sekä mahdollisesti muista kansalaisyhteiskuntaa edustavista järjestöistä. Säädettyjen tehtäviensä ohella MYRit ovat myös keskeisenä aluekehityksen yhteistyöfoorumina. (Kärkimaa 2011; Laakkonen 2009.)

Paikallisen itsehallinnollisuuden ohella yhteistoiminnallisuus on lisääntynyt

Valtion ohjausjärjestelmän purkamisen myötä paikallistason itsehallinto on kasvattanut merkitystään alueensa päätöksenteossa (Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 95, 232–233). Esimerkiksi kunnallishallinnon ja koulutuksen kontekstissa ylemmiltä hallintotasoilta kuntiin kohdistuvaa normi- ja resurssiohjausta on korvattu kuten erilaisilla tapauskohtaisesti muodostuvilla yhteistyö- kumppanuus- ja verkostosuhteilla eri yhteistyötahojen kanssa (Airaksinen ja muut 2004, 22, 50; Nyysölä 2013, 17–18; vrt. Pierre 2000, 242). Niin ikään palveluiden järjestäminen, kehittämistyö, yhteiskunnallisten ongelmien ratkominen kuin julkisen politiikan toteuttaminenkin tapahtuvat yhä useammin erilaisten tapauskohtaisesti solmittujen sopimus- ja yhteistyöjärjestelyjen kautta, samalla kun verkostohallinto on kasvattanut suosiotaan keinona ohjata yhteiskuntaa tuloksekkaasti ja legitimiin. Yhteistyössä tapahtuvaa verkostomaista toimintamallia on edelleen tuettu muun muassa sääntelyä

purkamalla, parhaita käytänteitä levittämällä ja yhteistyötä edistämällä. (Airaksinen ja muut 2004, 21–22; Haveri ja Pehk 2008, 9.) Keskeistä muutokselle on ollut palveluiden järjestämisen ja yhteiskunnallisten ongelmien ratkomisen siirtyminen hierarkkisen hallinto-organisaation sisältä monitoimijaiselle yhteistyöverkostolle. Tapahtunutta muutosta voi luonnehtia vähittäiseksi *siirtymäksi hallinnosta hallintaan*. (Airaksinen ja muut 2004, 21.)

Samalla kun toimijoiden keskinäiset suhteet ovat avautuneet ja lisääntyneet, on toimijaverkostoihin liittynyt mukaan julkisen sektorin toimijoiden ohella toimijoita myös yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta. Erityisesti yksityisen sektorin mukaan tulon myötä on tapahtunut siirtymistä perinteisestä normiohjauksesta sopimusohjaukseen ja erilaisten kehittämiskumppanuuksien syntyyn. (Kiviniemi ja Saarelainen 2011, 112.) Monissa kehittämistehtävissä ylhäältä kohdistunut sektorisuunnittelu on muuttunut monialaiseksi paikalliseksi kehittämiseksi (Kiviniemi ja Saarelainen 2011, 111–112) ja esimerkiksi koulutuksen rooli ja merkitys kehitystyössä on voimistunut (ks. Räisänen ja Hietala 2007). Samalla kun päätöksenteko ja implementointi ovat siirtyneet lähemmäs alue- ja paikallistasoa, on käytänteissä tapahtunut myös luontaista eriytymistä (Haveri ja muut 2003, 62).

Suomen ohella samanlaista kehitystä voi nähdä myös muissa OECD-maissa (Airaksinen ja muut 2004, 22) sekä kansainvälisissä organisaatioissa. Myös kansainväliset ja ylikansalliset elimet, kuten YK ja WTO ovat kehittyneet interaktiivisen politiikan areenoiksi ja erilaiset ilmastokokoukset ja -konferenssit perustuvat hallinnan ja vapaaehtoisuuden logiikkaan. Euroopan unionissa puolestaan on kehitetty rakenteellisten hallinnallisten ominaisuuksien rinnalle erilaisia avoimuutta ja pehmeitä ohjauskeinoja lisääviä menetelmiä, kuten avoin koordinaatiomenetelmä (ks. Blomqvist 2007; Esmark 2007) sekä vapaaehtoisuuteen perustuvia osallistumisareenoita unionin jäsenvaltioille ja eturyhmille. (Torfing ja Triantafillou 2011, 6.)

Vaikka hallintaan siirtymisen on tulkittu vastaavan erityisesti yhä monimutkaistuvan maailman haasteisiin, arvioi Haveri (2000), että suomalaisessa hallintouudistuksessa on ollut kuitenkin pelkistäen kyse hallinnon taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäämisestä (Haveri 2000, 40). Myös Amkesun taustalla häämöttävät rakennepoliittiset ohjelman mukaiset koulutukseen kohdistuvat uudistukset säästötavoitteineen.

Koulutusjärjestelmään ja koulutuksen ohjaukseen liittyvät uudistukset lisänneet hallinnallisuutta?

Ammatillisen koulutuksen kontekstissa koulutuksen järjestäjien itsenäisyyttä ovat vahvistaneet erityisesti vuonna 1993 tehty valtionosuusjärjestelmän uudistus (Opetusministeriö 2003, 9) sekä sitä seuranneet pienemmät reformit joissa korvamerkityn rahoituksen sijaan on korostettu rahoituksen laskennallista määräytymistä erityisesti opiskelijamäärän ja keskimääräisten yksikköhintojen perusteella (Honkasalo ja Nyyslä 2012, 47; Opetushallitus 2014b, 7). Vuonna 1998 koulutuslainsäädännön kokonaisvaltaisen uudistuksen myötä ammatillista koulusta vaikuttaneita säädöksiä kumottiin ja yksinkertaistettiin (Nyyslä 2013, 29–30; ks. myös Uoti 2003, 282–283).

Keskeinen vaikutus koulutusjärjestelmään on ollut myös hajauttamiskomitean vuonna 1986 antamalla mietinnöllä, jossa esiteltiin uudenlainen virastotyyppi eli kehittämiskeskus, jonka toimintatapa perustui tutkimukseen, konsultointiin ja paikallisella tasolla tapahtuvan toiminnan kehittämistä koskevien ehdotusten tekemiseen. Samalla tehtiin esitys kouluhallinnon keventämisestä. Mietintöä seurasi Opetushallinnon ja Ammattikasvatuslaitoksen yhdistäminen vuonna 1991 ja näin syntynyt uudenlaista virastotyyppiä edustava instituutio sai nimekseen Opetushallitus. (Alasuutari 2006, 50; Nyyslä 2013, 19–20.) Opetushallituksen nykyinen tehtäväkenttä painottuu nimenomaan koulutuksen kehittämiseen ja elinikäisen oppimisen edistämiseen. Vaikka sen ohjauskeinot perustuvat etupäässä informaatio-ohjauksen keinoihin, on sillä myös normatiivista ohjausvaltaa sen päättäessä eri opetusmuotojen ja -asteiden koulutusta keskeisesti ohjaavista opetussuunnitelman ja tutkinnon valtakunnallisista perusteista. (Opetushallitus 2013b, 2.)

Erilaiset rahoitukseen kohdistuneet uudistukset ovat pääsääntöisesti keventäneet resurssiohjauksen vaikuttavuutta ja samalla rahoitusohjauksen luonne on lähestynyt tiedolla ohjaamista (Honkasalo ja Nyyslä 2012, 49) kun yhä keskeisemmässä osassa rahoituksen määräytymisessä ovat erilaiset indikaattorit sekä tilasto- ja vertailutiedot (Nyyslä 2013, 51), joita hyödynnetään esimerkiksi rahoituksen tuloksellisuusosuutta (Opetushallitus 2014b, 34–40) määriteltäessä. Myös normiohjauksen suhteen trendi on ollut 1980-luvulta lähtien vähentää sääntelyä ja sen yksityiskohtaisuutta. Vaikka säädösten määrä on vuosikymmenten varrella vähentynyt huomattavasti ja ohjaus on muuttunut oppilaitosohjauksesta koulutusmuotokohtaiseksi, on normiohjaus silti edelleen keskeisin ohjauskeino. (Nyyslä 2013, 29.)

Kokonaisuudessaan koulutussektorin ohjaustrendeissä on huomattavissa hallinnalle tyypillistä siirtymää voimakkaasti ohjaavista rahoitus- ja normi-ohjauksen keinoista kohti tiedolla ja pehmeillä keinoilla tapahtuvaa informaatio-ohjausta sekä päätösvallan hajautumista (Stenvall ja Syväjärvi 2006; Honkasalo ja Nyysölä 2012). Niin ikään perinteisten ja yksisuuntaisten informaatio-ohjauskeinojen kuten tilastoaineiston, tutkimusten, politiikkalinjausten, suositusten, periaatekannanottojen ja oppaiden rinnalla on yhä enemmän käytössä vuorovaikutteisia keinoja kuten kansallisia kehittämisohjelmia, seminaareja ja koulutuksia. Informaatio-ohjausta tapahtuu yhä enemmän myös erilaisten verkostojen sekä ohjelmien ja projektien kautta. (Alasoini 2007, 1; Nyysölä 2013 81, 88.) Koulutuksen järjestäjien odotetaan myös tekevän yhteistyötä erityisesti elinkeinoelämän kanssa varmistaakseen koulutuksen laadullisen ja määrällisen vastaavuuden alueen elinkeinoelämän tarpeisiin (Räisänen ja Hietala 2007, 37).

Myös koulutusjärjestelmässä ja sen ohjauksessa tapahtunut muutos muistuttaa paljon Airaksisen ja muiden (2004) tekemää havaintoa kuntien toiminnan ja talouden ohjaamisen suhteen: ylhäältä kohdistuvan normi- ja resurssiohjauksen sijaan ohjaus tapahtuu yhä useammin tapauskohtaisesti muodostuvissa yhteistyö- ja kumppanuussuhteissa eri yhteistyötahojen kanssa (Airaksinen ja muut 2004, 22). Samalla ongelmaksi on kuitenkin muodostunut ohjauskeinojen moninaisuus ja siitä johtuva kokonaiskuvan menettäminen. Lisäksi normi- ja resurssiohjausta korvanneen informaatio-ohjauksen vaikutuksista ja kustannuksista ei ole olemassa tarkkaa tietoa. (Nyysölä 2013, 86.) Nyysölä (emt.) kiteyttää tapahtunutta muutosta niin ohjauksessa kuin hallinnossa laajemminkin:

*” – perinteisestä organisaatioiden ja ihmisten ohjauksesta on siirrytty tilanteeseen, jossa eri ohjausvälineillä luodaan edellytyksiä sille, että organisaatiot ja ihmiset voivat saavuttaa järkevällä tavalla päämääränsä.”* (Nyysölä 2013, 27)

## 4 Ammatillisen koulutuksen järjestäjien alueellinen kehittämissuunnitelma

Tämän luvun tarkoitus on esitellä lukijalle millainen kehittämistyökalu *Ammatillisen koulutuksen järjestäjien alueellinen kehittämissuunnitelma* on ja miksi Opetushallitus on sitä alun perin lähtenyt luomaan. Aluksi käsittelen uutta kehittämistyökalua sitä taustoittaneiden prosessien kautta. Tämän jälkeen siirryn virallisen tehtävänannon pariin esittelemällä erityisesti siinä annettuja prosessia koskevia ohjeita. Alaluvusta 4.3 eteenpäin tausta-aineisto koostuu yksinomaan Opetushallituksen edustajien parissa tekemistäni haastatteluista. Tämä haastatteluihin nojaava loppuosa käsittelee Amkesun taustasyitä, siihen kohdistuneita tavoitteita ja odotuksia sekä sitä, millaisia reaktioita Amkesu herätti niin koulutuksen järjestäjien keskuudessa kuin Opetushallituksessakin.

### 4.1 Amkesua taustoittaneet prosessit

Opetushallituksen idea luoda alueelliset kehittämissuunnitelmat niin yleissivistävää kuin ammatillistakin koulutusta tarjoaville koulutuksen järjestäjille syntyi Kataisen hallituskauden (2011–2014) ja hallituskausittain laadittavan, vuosina 2011–2016 vaikuttavan *Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman* (KESU) aikana. Keväällä 2013 Opetushallitus esitteli yleissivistävän opetuksen kehittämisen avuksi suunnatun KuntaKesun, eli koulutuksen järjestäjän kehittämissuunnitelman. Pääsääntöisesti kunnille suunnatun uuden työkalun tarkoitus on tukea paikallisia koulutuksen järjestäjiä strategisessa suunnittelussa ja samalla yhdistää kunnan omat kehittämistarpeet valtakunnallisiin kehittämissuunnitelmiin. Taustasyinä uudelle kehittämistyökalulle vaikuttivat erityisesti tuleville vuosille suunnitellut koulutusjärjestelmän uudistukset sekä keskeiset oppimisen haasteet, kuten oppimistulosten lasku ja alueellinen eriytymiskehitys. (Johnson, Laukkanen, Rinkinen ja Suortamo 2014, 2–3.) KuntaKesun rinnalla oli alettu ideoida vastaavatyypistä paikallista kehittämissuunnitelmaa ammatillisen koulutuksen järjestäjille. Tätä varten Opetushallitus pyysi syksyllä 2012 Ammattiosaamisen kehittämissuunnittelusta AMKE ry:n edustajaa selvittämään ammatillisen koulutuksen järjestäjien alustavia kantoja ja näkemyksiä ammatillisen koulutuksen järjestäjien kehittämissuunnitelma -ideaan. (Hahkala 2013, 3.)

AMKE ry:n selvitysraportti valmistui syyskuksi 2013 ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien johdon haastatteluaineiston ohella siinä otettiin huomioon myös keväällä 2013 toimineen

Opetushallituksen nimeämän työryhmän työskentely sekä koulutuksen järjestäjille pidetyn informaatiotilaisuuden sisältö (Hahkala 2013, 8). Raportin mukaan valmisteluun kuuluneissa haastatteluissa selvä enemmistö piti Amkesua mahdollisuutena kehittää ammatillista koulutusta yhteisesti sovitulla tavalla aluetasolla. Myös vaikutusmahdollisuuksia valtakunnalliseen koulutuspolitiikkaan nähtiin tervetulleena kehityssuuntana. Selvitystyön aikana tuli myös ilmi, että Amkesu-tyyppistä keskinäistä yhteistyötä oli jo pitkään tehty useilla alueilla, seuduilla ja maakunnissa, erityisesti resurssi- ja koulutuspaikkasupistusten vuoksi. Kuitenkin tuolloisissa yhteistyömuodoissa tunnustettiin olevan jäsentelyn ja parantamisen varaa. (Hahkala 2013, 5.)

Amkesua kohtaan esitettiin myös kriittisiä näkemyksiä: erityisesti pelättiin valtiovallan ohjausotteen kiristyvän ja toisaalta epäiltiin aluetason näkemysten todellista välittymistä valtakunnan tason päätöksentekoon (Hahkala 2013, 4–6). Lisäksi haastateltavat esittivät näkemyksiä siitä millaisena Amkesua tulisi viedä eteenpäin. Tärkeänä nähtiin kirjallisen sopimuksen laadinta ja alustavina sisältöinä ennakkointiyhteistyö, alueellinen koulutustarjonta sekä mahdollinen työnjako. Tarkoituksenmukaisen aluejaon nähtiin vaihtelevan eri puolilla Suomea, monissa tapauksissa maakuntatasoinen toiminta-alue koettiin soveltuvana aluemääritelmänä. Lopullisen suunnittelun alueen haluttiin olevan kuitenkin järjestäjien itse ratkaistavissa. (Hahkala 2013, 5–6.)

AMKE ry:n haastattelutehtävänannon tuloksista rohkaistuneena Opetushallitus nimesi keväällä 2013 työryhmän jatkokäsittelmään Amkesua. Työryhmään kuului Opetushallituksen, AMKE ry:n, Sivistystyönantajat ry:n ja Suomen Ammattikoulutuksen Johtajat ry:n edustajia. Työryhmässä todettiin edelleen, ettei jo olemassa olevaa KuntaKesua voida suoraan kopioida ammatilliselle puolelle, vaan tarvitaan erikseen räätälöity malli vastaamaan ammatillisen koulutuksen erityisiin haasteisiin ja ilmiöihin. (Hahkala 2013, 8.)

Opetus- ja kulttuuriministeriön suhtautuminen Amkesuun?

Vaikka Amkesu on tehty ensisijaisesti koulutuksen järjestäjien ja Opetushallituksen toiminnan kehittämiseksi, kaivattiin myös opetus- ja kulttuuriministeriöltä selkeämpää tukea ja suhtautumista Amkesua kohtaan. Sen lisäksi, että opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa koko koulutuksen kenttää esimerkiksi koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuslainsäädäntöä valmistelemalla ja rahoittamalla, se on myös Opetushallitusta rahoittava ja ohjaava ministeriö. Vaikka Opetushallituksen asema koulutuspoliittisella kentällä onkin keskeinen, ovat sen

käytössä olevat kehittämis- ja hallinnointikeinot pitkälti riippuvaisia ministeriöstä ja tämän kanssa solmitusta tulossopimuksesta. Opetushallitus on viestinyt Amkesusta esimerkiksi toiminta- ja taloussuunnitelmassaan (2015–2018), vuoden 2013 tilinpäätöksessään sekä tilinpäätösjulkaisuun liittyvässä puolivuosisraportissa alkuvuodelle 2014. Lisäksi hallituksen eduskunnalle vuosiksi 2014 ja 2015 esitetyissä talousarvioissa Opetushallituksen toimintamenoihin on merkitty kohtaan *Koulutuksen järjestäminen ja koulutuksen tuloksellisuuden parantaminen*:

*”Paikallisen ja alueellisten koulutuksen kehittämissuunnitelmien valmistelun tukeminen opetustoimen johdon kehittämisohjelmalla, jolla vahvistetaan opetushallinnon tehokkuutta ja tuottavuutta, sekä tuetaan koulutuksen järjestäjäkentän muutoksesta nousevia opetushallinnon uudistamistarpeita.”* (HE 112/2013 vp, 337; HE 131/2014 vp, 391)

Vaikka talousarvioesityksen tavoitteet mainitaan opetus- ja kulttuuriministeriön asettamiksi, ei Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisessä tulossopimuksessa 2012–2015 mainintaa Amkesusta löydy. Tästä johtuen ministeriön virallinen kanta uutta suunnittelutyökalua kohtaan ei ollut vielä suunnitelmien muotoutuessakaan täysin selkiytynyt. Se, mikä ilmeisesti on aiheuttanut eniten kitkaa ainakin prosessin alkuvaiheessa, on ollut epäselvyys Opetushallituksen tehtäväkentän ja Amkesun yhteneväisyydestä sekä Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön työnjaosta. Amkesu onkin hyvin laaja-alainen antaen mahdollisuudet edetä vapaasti laajoista koulutuspoliittisista linjauksista aina konkreettisiin toimenpiteisiin asti. Ainoastaan ministeriön toimialaan kuuluviin järjestämislupakysymyksiin Amkesua ei haluta laajentaa. Järjestämislupasta säädetään lailla ja ilman sitä koulutuksen järjestäjä ei voi tarjota ammatillista koulutusta. Ministeriöllä on sekä valta myöntää järjestämislupa, että päättää sen peruuttamisesta mikäli koulutuksen järjestäjä ei täytä myöntämislle säädettyjä edellytyksiä. Koska järjestämislupaan liittyvät asiat ovat kuitenkin luonnollisesti koulutuksen järjestäjille tärkeä, on ministeriöstä pyydetty edustajaa puhumaan tulevista uudistuksista. Toinen syy tälle oli tiedonvälityksellinen, jotta tilaisuuksissa luotaisiin tulevaisuustietoisuutta. Toinen syy oli tarve osoittaa, että järjestämislupiin liittyvät asiat pysyisivät edelleen ministeriön käsissä. Myös AMKE ry:n laatiman selvityksen lopussa jatkotyön evästyksiksi esitettiin toivomus valtionhallinnon, eli opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Opetushallituksen, roolien täsmentämisestä Amkesu-prosessissa. Muutoinkin opetus- ja kulttuuriministeriön toivottiin osallistuvan enemmän prosessiin sekä hyödyntävän sitä omassa työskentelyssään. (Hahkala 2013, 7–9.)



Opetus- ja kulttuuriministeriön ohella toinen keskeinen ministeriö Amkesuihin ja ammatilliseen koulutukseen liittyen on työ- ja elinkeinoministeriö. Osa koulutuksen resursseista tulee työ- ja elinkeinoministeriön momentilta ja lisäksi se ohjaa esimerkiksi ELY-keskuksissa tapahtuvaa pitkän aikavälin työvoima- ja osaamisennakointia. Viestiä Amkesusta annettiin ja luotiin yhteys hallinnonrajojen yli kutsumalla työ- ja elinkeinoministeriön edustajaa puhumaan Amkesu-tilaisuuksiin. ELY-keskusten asiantuntijoita on myös sittemmin osallistunut suunnitelmien tekoon aluetasolla. Kuitenkaan keskusteluja sitä vahvemman hallinnonalojen ylittävstä yhteistyöstä ei ole käyty.

## 4.2 Kehittämissuunnitelman tehtävänanto

Amkesun keskeisenä taustasyynä on ollut Opetushallituksen halu luoda uudenlainen työkalu ammatillisen koulutuksen strategisen suunnittelun tueksi. Ajatuksena Amkesussa on, että halukkaat koulutuksen järjestäjät tekevät Opetushallituksen laatiman ohjeistuksen perusteella kirjallisen kehittämissuunnitelman, jossa ohjataan suunnitelmaan osallistuneiden tahojen yhteisiä tavoitteita ja kehittämiskohteita. Tehtävänanto käsittelee työn tavoitteiden ohella työn periaatteita, konkreettisia kehittämisteemoja ja näkökulmia näiden kehittämisteemojen tarkasteluun.

Keskiössä sidosryhmien osallistuminen ja yhteistyön tiivistyminen

Kehittämissuunnitelman ohjeistuksessa Amkesun yhteys valtakunnalliseen koulutuspolitiikkaan tuodaan esille esittelemällä ammatillisen koulutuksen valtakunnalliset painopistealueet, jotka määräytyvät parhaillaan vaikuttavassa Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2011–2016. Myös suunnitelman tavoite tuodaan heti esille:

*”– – auttaa koulutuksen järjestäjiä sitomaan valtakunnalliset tavoitteet vahvemmin yhteen paikallisista tarpeista nousevien kehittämiskohteiden kanssa yhteistyössä työelämän- ja paikallis- ja aluehallinnon kanssa. Tavoitteena on myös lisätä koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia vaikuttaa kansalliseen koulutuspolitiikkaan paikallisten tarpeiden huomioon ottamiseksi.”* (Ammatillisen koulutuksen järjestäjien alueellinen kehittämissuunnitelma 2013–2016, 1)

Ohjeistuksen perusteella suunnitelmalla halutaan ennen kaikkea vahvistaa ammatillisen koulutuksen kaksisuuntaisuutta alueiden ja keskushallinnon välillä. Koulutuspoliittisia linjauksia ilmentävän KESU:n halutaan siten näyttäytyvän aiempaa vahvemmin paikallisessa päätöksenteossa ja samaan aikaan ikään kuin vaihtokauppana väläytetään mahdollisuutta

vaikuttaa alueilta koulutuspolitiikan suuntaan. Ohjeistuksessa esiintyy myös käsitys ammatillisen koulutukseen liittyvistä alueellisista toimijoista ja millaisia tahoja suunnitteluun odotetaan alueilla osallistuvan. Vaikka suunnitelman teko onkin ohjattu koulutuksen järjestäjien tehtäväksi, muistutetaan yhteistyön tärkeydestä myös muiden ammatillista koulutusta sivuavien ja alueen kehittämistyötä tekevien tahojen kanssa. Samalla kuvailaan epäsuorasti minkä tyyppistä kehittämistä ja yhteistyötä Opetushallitus odottaa alueilta:

*"Ammattikoulutuksessa korostuu koulutuksenjärjestäjien alueellinen ja alakohtainen yhteistyö sekä koulutus- ja osaamistarpeiden ennakoitiedon käyttö suunnittelussa ja päätöksenteossa." (emt., 5)*

*"Ammatillisen koulutuksen järjestäjien alueellisen kehittämissuunnitelman keskeisiä periaatteita ovat vaikuttavuus ja pitkäikäinen yhteistyö toimijoiden kesken. Yhteistyön perustan muodostaa toiminnan luotettavuus, avoimuus ja läpinäkyvyys ja kaikkien koulutuksen järjestäjien ja keskeisten sidosryhmien osallistuminen alueelliseen kehittämistyöhön – – Yhteistyö työelämän ja muiden sidosryhmien kanssa on pyrittävä varmistamaan asian valmistelussa ja toteutuksessa." (emt., 7)*

Sen lisäksi, että suunnitteluun tuodaan alueellista näkökulmaa ja osaamista sidosryhmien ja tiivistyvän yhteistyön myötä, toivotaan myös ennakoitiedon vaikuttavan suunnitelmaan ja päätöksentekoon. Opetushallitus myös esittelee selkeät kehittämisteemat (*johtaminen, oppiminen, henkilöstön osaaminen ja kestävä hyvinvointi*), joita suunnitelmissa tulisi käsitellä sekä tulokulmat niiden käsittelemiseen. Työn tavoitteet on vielä eritelty seitsemän eri otsikon alle. Nämä tavoitteet liittyvät eri hallinnon tasojen välisen vuoropuhelun sekä aluetasolla tapahtuvan yhteistyön tiivistymiseen, valtionosuusrahoituksen tehostuvaan käyttöön sekä koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutumisen seurantaan.

Amkesun ja yleisimminkin ammatillisen koulutuksen rahoittamisesta suunnitelma toteaa, että suuntana on sopia monista eri rahoituslähteistä koostuvasta rahoituksesta yhteistyössä ja vastaten paikallisiin ja alueisiin koulutustarpeisiin. Kehittämissuunnitelmien nähdään toimivan keinona saada tietoa järjestäjäkentän tarpeista ja ohjata kehittämiseen tarkoitettua valtionavustusrahoitusta. Myös suunnitelman yhteys muuhun alueelliseen rahoitukseen esitetään jatkossa selvitettävänä kysymyksenä. Kehittämistyön aikajänteeksi esitetään noin 3–4 vuotta, varsinaisista suunnitelmaa seuraavista toimenpiteistä annetaan puolestaan vain kevyitä suuntaviivoja:

*”Tavoitteena on, että pohdinnan tuloksena löydetään ne konkreettiset kehittämiskohteet, joihin toimenpiteet kohdistetaan.*

--

*Ammatillisen koulutuksen järjestäjien alueellinen kehittämissuunnitelma kootaan yhtenäiseksi asiakirjaksi ohjaamaan alueellista kehittämistä.” (emt., 1,7)*

#### 4.3 Amkesulle asetetut tavoitteet

Tutkimushaastatteluissa Amkesun päätavoitteiksi nousivat ohjeistuksen tavoin selkeästi kaksi teemaa: *alueellisen yhteistyön ja verkostoitumisen tukeminen* sekä Opetushallituksen ja alueiden välisen *vuoropuhelun tiivistäminen ja tietojen välittyminen*. Amkesusta toivottiin siten ennen kaikkea hajallaan olevia koulutuksen järjestäjiä, rahoitusta ja informaatiota yhteen kokoavaa kehittämissuunnitelman ja toimenpiteiden kokonaisuutta. Samalla Amkesu nähtiin keinona nostaa koulutuksen järjestäjien suunnittelu- ja kehittämistaidot keskiöön ja vahvistaa kehittämisen jatkuvuutta. Näin Amkesu voisi auttaa ottamaan haltuun tilannetta, jossa koulutukseen kohdistettuja resursseja tullaan selkeästi vähentämään. Esimerkiksi Amkesuun sisään rakennetun ennakkointityön arveltiin olevan jatkossa enemmän alueiden omissa käsissä, ja sen suhteen Amkesun toivottiin vahvistavan ennakoinnin jatkuvuutta ja linkittymistä osaksi päätöksentekoa.

Opetushallituksen näkökulmasta vuoropuhelun tiivistyminen ja tietojen välittyminen liittyivät myös sen oman kehittämistoiminnan tehostamiseen. Alueiden tunnistaessa omia spesifejä tiedontarpeitaan ja kehittämiskohteitaan, Opetushallitus voisi jatkossa kehittää informaatio-ohjausta ja tarjoamaansa tietopalvelua suunnitelmissa nousseiden tiedollisten tarpeiden mukaan. Erityisesti toivottiin, että Amkesu toimisi keinona kohdistaa valtionavustuksia aiempaa vaikuttavammin. Samalla uusi suunnittelumuoto voisi toimia mekanismina, joka kokoaisi tehokkaasti Opetushallituksen käytettäväksi tietoa alueiden koulutukseen liittyvistä ja siihen vaikuttavista erityispiirteistä sekä päätöksenteosta. Alueelta nousevien teemojen välittymistä varsinaiseen koulutuspolitiikkaan oli kuitenkin hahmoteltu melko kevyesti. Opetushallituksella nähtiin ainakin mahdollisuus välittää viestiä alueilta koulutuspoliittista päätöksentekoa koskeviin valmistelupöytiin, erityisesti KESU-linjauksiin. Samalla Amkesun vastavuoroisesti toivottiin informaatio-ohjaukselle tyypillisesti suostuttelevan toimijoita tietäntyyppiseen toimintaan (ks. Nyssölä 2013, 71), eli käytännössä aiempaa vahvemmin huomioimaan valtakunnallisen koulutuspolitiikan omassa päätöksenteossään.

Jo olemassa olevien koulutuspoliittisen järjestelmän rakenteiden vaikutus Amkesulle asetettuihin tavoitteisiin oli vahva, vaikka Amkesulla ei, ainakaan vielä, ollut vakiintunutta tai lainvoimaista asemaa. Huomioimalla olemassa olevia rakenteita Amkesulle luotiinkin potentiaalisia kytkentöjä olemassa olevaan päätöksentekojärjestelmään ja siten useampiakin mahdollisuuksia vakiinnuttaa kokeiluluontoinen hanke osaksi tavanomaista toimintaa.

#### 4.4 Alueellisten toimijoiden aktivoiminen alkaa

Koulutuksen järjestäjät saivat virallista viestiä Amkesusta Opetushallituksen pitäessä koulutuksen järjestäjille informaatiotilaisuuden aiheesta 20.8.2013. Kyseiseen tilaisuuteen esitettiin koulutuksen järjestäjille kohdistettu avoin kutsu. Muut aluetoimijat kuulivat Amkesusta käytännössä sattumalta, omia verkostojaan pitkin. Tutkimushaastattelujeni perusteella ainakin Pirkanmaan aluehallintoviranomaisissa tilanne herätti aluksi ihmetystä, sillä niin ELY-keskukset kuin maakuntien liitotkin nähtiin keskeisinä tahoina alueellisissa kehittämisverkostoissa niin käytännössä kuin voimassaolevan aluekehittämislainkin puitteissa.

Haastattelujen perusteella koulutuksen järjestäjissä ja Opetushallituksessa alun tilanne ei puolestaan herättänyt samanlaista hämmennystä, sillä Amkesu nähtiin koskettavan vahvasta aluekytköksestään huolimatta ensisijaisesti juuri koulutuksen järjestäjiä. Opetushallituksella ei myöskään ole valtuuksia osoittaa tehtävänantoja alueviranomaisille ja kunnille, varsinkaan ilman suoraa resurssia. Myös jo olemassa olevilla verkostoilla oli vaikutuksensa, Opetushallituksella kun oli valmiiksi tiiviit ja vuorovaikutukselliset yhteydet koulutuksen järjestäjiin. Tämä yhteys on kehittynyt erityisesti sen ansiosta, että kehitysvirastona Opetushallituksen ohjauskeinot painottuvat pehmeään informaatio-ohjauksen ja neuvonnan keinoihin. Koska Opetushallitus on myös pyrkinyt itse vahvasti profiloitumaan koulutuksen järjestäjien kumppanina ja apuna koulutuksen kehittämisessä, ovat koulutuksen järjestäjät myös tottuneet lähestymään virastoa herkästi hyvin erityyppisten ongelmien ratkaisemiseksi. Sen sijaan yhteydet Opetushallituksen ja alueviranomaisten välillä ovat olleet huomattavasti vähäisemmät ja muodolliset. Keskeisin yhteistyön muoto on ollut KESU:n valmisteluun liittyvä maakuntien liittojen vetämä alueellinen ennakointi, jota Opetushallitus on tukenut. Ennakointitoiminta käsittää Opetushallituksessa kuitenkin vain osan toiminnasta ja maakuntien liittojen osallistumisen ennakoointitoimintaan koettiin myös olleen vaihtelevaa

erityisesti ennakkoinnin vakiintumattomuuden, vähäisten resurssien ja henkilöperustaisuuden vuoksi.

Kuultuaan Amkesusta osa alueviranomaisista otti kuitenkin yhteyttä Opetushallituksen suuntaan ja toivoi selkeämpää opastusta myös muiden keskeisten aluetoimijoiden suuntaan. Opetushallitus huomioi esitetyt toiveet ja alun jälkeen esimerkiksi Pirkanmaalla kiiteltiin jatkon sujuvuutta ja oltiin muutoinkin tyytyväisiä näin syntyneestä uudesta ”kumppanuudesta”. Alun epärytmisyydestä huolimatta alueellisten toimijoiden, kuten maakuntien liittojen, huomioiminen jatkotyössä onkin mahdollisesti tiivistänyt alueiden ja Opetushallituksen keskinäisiä suhteita sekä vahvistanut Opetushallituksen antamaa signaalia sen halusta kuulla alueita sekä huomioida ja kunnioittaa näiden eroja.

#### Alueellinen organisoituminen alkaa

Ensimmäistä informaatiotilaisuutta seuranneisiin kuuteen aluetilaisuuteen esitettiin avoin kutsu myös muille alueellisille toimijoille, pääasiassa jo mainitsemilleni maakunnan liitoille ja ELY-keskuksille. Aluetilaisuudet pidettiin Seinäjoella, Rovaniemellä, Tampereella, Kuopiossa, Helsingissä ja Uudellamaalla. Osallistujat saivat itse valita vapaasti tilaisuuden johon osallistuivat ja Opetushallitus puolestaan pyrki valitsemilla sijainneilla kattamaan Suomen mahdollisimman tehokkaasti.

Aluetilaisuudet koostuivat yhteisestä Opetushallituksen vetämästä osuudesta sekä vapaaehtoisesta alueellisesta alustuksesta. Yhteisessä osuudessa esiteltiin tarkemmin Amkesua sekä alueellisten työryhmien tuloksia, eli Opetushallituksen näkökulmasta annettuja jatkohuomioita alueiden työskentelyä koskien. Nämä alueellisten työryhmien kommentit rakentuivat jokaisessa tilaisuudessa samanlaisen rakenteen päälle, eli alueiden verkostoja ja toimenpiteitä arvioitiin kansallisten painopisteiden eli työelämän tarpeiden, läpäisyn tehostamisen ja syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta. Lisäksi tuotiin tiiviisti esille jokaisen alueen ammatilliseen koulutukseen vaikuttavat erityispiirteet ja annettiin joissain tapauksissa jopa hyvin yksityiskohtaisiakin vinkkejä jatkovalmistelua varten. Pääsääntöisesti jokaiselle alueelle painotettiin tulevaisuusorientoituneisuuden ja ennakkoinnin, työelämän mukaan ottamisen, vuorovaikutuksellisuuden ja yhteisen tavoitteen tärkeyttä. Vapaaehtoisia alueellisia alustuksia pitivät puolestaan erityisesti maakuntien liitot, mutta myös koulutuksen järjestäjät eli koulutuskuntayhtymät ja Helsingissä kaupungin Nuoriso- ja aikuiskoulutuslinjan johtaja.

Alueellisten erillistilaisuuksien jälkeen Opetushallitus järjesti vielä yhteisen kootun ja keskustelupainotteisen tilaisuuden Finlandia-talossa helmikuussa 2014. Tämän jälkeen Opetushallitus toivoi alueiden ryhtyvän Amkesu-työhön ja mahdollisimman nopeasti, alkukevään mittaan, palauttavan valmiit suunnitelmat avoimelle Hyvät käytännöt -sivustolle. Aikataulu perustui valtakunnallisen koulutuspolitiikan rytmiin, sillä Amkesujen oli tarkoitus valmistua niin, että ne voisivat Opetushallituksen kautta vaikuttaa tuleviin valtionavustuspäätöksiin sekä mahdollisesti myös vireillä olevien uudistusten ja KESU:n 2016–2020 valmistelutöihin.



Kuvio 3. Amkesu-prosessin ajallinen jäsenitys

Aikataulutus osoittautui kuitenkin haastavaksi niin Opetushallitukselle kuin alueillekin. Opetushallitukselle haasteita aiheutti Amkesun irrottaminen viimehetkellä KuntaKesusta ja kunnille suunnatun tehtävänannon muokkaaminen ammatillisen koulutuksen kentälle sopivammaksi. Alueellisena esimerkkinä toimivassa Pirkanmaan Amkesu-ryhmässä taas aikaa meni uudenlaisen työtehtävän ”pureksimisessa” ja sen miettimisessä, miten työtä lähdetäisiin viemään eteenpäin – monesta muusta alueellisesta suunnitelmasta poiketen Pirkanmaalla ei ollut omaa vanhaa mallia ja määrämuotoa, johon työssä olisi voitu nojata. Vapaaehtoisuudesta ja vapaamuotoisuudesta huolimatta tehtävään päätettiin kuitenkin tarttua sellaisella otteella, että valmiista suunnitelmasta olisi todella hyötyä niin tulevia koulutus uudistuksia silmällä pitäen kuin maakunnallista edunvalvontatyötä hoidettaessa.

#### 4.5 Aluetoimijoiden reaktiot Amkesua kohtaan

Haastatteluissa tuli selkeästi esille se, että Opetushallitukselle oli ensiarvoisen tärkeää innostaa ja sitouttaa alueet mukaan vapaaehtoiseen työhön. Vaikka aluksi uudesta tehtävästä tiedottaessa alueilta esitettiin kritiikkiä ja epäiltiin työn ja kulujen lisääntymistä, osoittautuivat Opetushallituksen pitämät tilaisuudet tärkeiksi asenteen muutoksen suhteen. Opetushallituksen edustajat kokivat onnistuneensa välittämään näissä tilaisuuksissa sanomaa Amkesun tavoitteista ja hyödyistä koulutuksen järjestäjille ja tämän seurauksena koulutuksen järjestäjien osallistumisen luonnehdittiin olleen pääsääntöisesti ilahduttavan aktiivista ja sitoutunutta. Varauksetta ei tosin kaikkialla ole Amkesuun suhtauduttu, mikä näkyy esimerkiksi siinä, etteivät kaikki koulutuksen järjestäjät olleet ainakaan tällä ensimmäisellä kierroksella palauttaneet suunnitelmiaan Opetushallituksen sivustolle.

Toisaalta annetut vapaudet herättivät myös hämmennystä kun esimerkiksi suunnittelualueita tai tietynlaista suunnitelman rakennetta ei oltu määritelty etukäteen. Haastatteluissa niin Opetushallituksessa kuin Pirkanmaallakin ilmeni kuitenkin, että Opetushallitus oli kritiikkiä kohdatessaan perustellut avoimesti kantansa erityisesti avoimen aluemäärittelyn suhteen. Avoimeen aluemäärittelyyn suositteluun oltiin päädytty myös AMKE ry:n tekemässä selvityksessä. Vaikka Amkesun synnyttämä lisätyö olikin aluksi herättänyt pelkoja, ei kuitenkaan Opetushallitukselle ollut kantautunut viestiä siitä, että yksikään työn aloittanut verkosto olisi luovuttanut kesken työn. Haastatteluissa nousi myös esille tulosten osoittamisen haasteellisuus – jos Amkesusta seuraavia tuloksia ei pystyittäisi selkeästi esittämään, muuttuisi työn perustelu ja siihen kannustaminen vaikeaksi jatkossa.

#### 4.6 Suhtautuminen Opetushallituksen sisällä

Haastatteluissa tuli selvästi esille se, että Opetushallituksen sisäinen asenne ja sitoutuminen Amkesuun on ollut työn etenemisen kannalta keskeinen voimavara. Ensinnäkin pääjohtajan aloitteellisuus Amkesun ideointityön aikana sekä tuki jatkotyölle koettiin olleen keskeisin Amkesun mahdollistanut tekijä. Johtotason tuki sekä muiden ammatillisen koulutuksen parissa työskentelevien päälliköiden sitoutuminen työhön oli vahvaa, mikä päällikkövetoisessa virastossa on ollut olennainen edellytys työn etenemiselle (ks. myös Virtanen ja Stenvall 2010, 84). Pääjohtajan keskeinen rooli tunnistettiin myös Pirkanmaalla, mikä toi hyvin esille asian keskeisyyden. Amkesu nähtiin olevan selkeästi Opetushallituksen ydintehtävää, eli

koulutuksen kehittämistä. Näin siitäkin huolimatta, että Opetushallitus oli säästöpainneiden alla, eikä ohjaava opetus- ja kulttuuriministeriö ollut ottanut selvää kantaa Amkesua kohtaan. Myös Amkesun sitominen valtakunnallisiin koulutuspoliittisiin kehittämislinjauksiin on edistänyt työhön sitoutumista Opetushallituksen toiminta- ja taloussuunnitelman (2015–2018) nojatessa vahvasti KESU:un (ks. Opetushallitus 2012).

Oleellinen tekijä on ollut myös Amkesun fyysisten ja pysyvien rakenteiden luominen sekä vastuiden jakaminen Opetushallituksen sisällä. Työn aluksi oli asetettu ideoiva työryhmä, johon kuuluneet taustaorganisaatiot osallistuivat myös työn seurantaan. Lisäksi Opetushallituksen sisällä toimi sisäinen palaverijärjestelmä, joka käsitteli Amkesun etenemistä ja ideoi jatkotoimenpiteitä. Ylipäätään päälliköiden ja asiantuntijoiden osallistumisesta Amkesutilaisuuksiin tuettiin ja sitä myös edellytettiin. Samalla Amkesu sai näistä tahoista kasvot ja kontaktipinnan alueiden suuntaan.

Haastatteluissa sivuttiin myös säästötoimenpiteistä seuraavia henkilövaihdoksia ja organisaatiouudistusta. Uudistuksen myötä esimerkiksi Amkesun keskeisenä voimana toiminut johtaja vaihtui ennen Amkesu-kierroksen loppuun viemistä. Vaikka uusi toimija olikin organisaation sisältä, on vaihdos väistämättä vaikuttanut myös Amkesuun uuden johtajan tuodessa prosessiin oman johtamismetodinsa ja näkemyksensä työn painopisteistä. Jatkuvuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää on, että Amkesu nähdään edelleen hankkeena, johon kannattaa kiinnittää keskeisten asiantuntijoiden ja päälliköiden panos.

#### 4.7 Opetushallituksen Amkesua koskevat odotukset

Haastatteluissa halusin käsitellä myös sitä, miten Opetushallitus toivoi ja oletti alueellisten toimijoiden ottavan tehtävänannon vastaan ja lähtevän toteuttamaan sitä. Organisoitumisvaiheen suhteen toivottiin, että koulutuksen järjestäjät osaavat itse hakeutua aktiivisesti sopiviin ryhmittymiin, asennoituvat uuteen työhön motivoituneesti ja ymmärtävät Opetushallituksen halun auttaa uudella kehittämisväkalulla koulutuksen järjestäjiä kehittämään ja integroimaan suunnittelutyötään. Amkesun toivottiin myös tarjoavan ympäristö ammatillisen koulutuksen järjestäjien keskinäiselle keskustelulle, verkostoitumiselle sekä vertaistuelle. Tämä verkostoitumisen tuki nähtiin erityisen tärkeäksi niillä alueilla, joissa keskustelukulttuuri oli ollut vähäisempää. Haastatteluissa nousi esille myös ymmärrys siitä, ettei verkostoja synnytetä ulkoisen paineen alla ja ylhäältä käskien, vaan



suhteiden luominen on alkanut jo aiemmin ja omaehtoisesti. Amkesun kuitenkin toivottiin vauhdittavan jo tapahtunutta verkostoitumista sekä koordinoivan ja kokoavan keskustelua ja yhteistoimintaa aiempaa tiiviimmäksi ja yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi.

Suunnitelmien työstämisen suhteen koulutuksen järjestäjien toivottiin resursseihin ja opiskelijoihin kohdistuvasta kilpailusta huolimatta pelaavan avoimin kortein ja olevan valmiina hakemaan alueen etua ja konsensusta. Yhteisen pöydän ääreen kokoontuminen nähtiin jo itsessään yhtenä kehitysaskelena, joka voisi suurella todennäköisyydellä johtaa myös seuraaviin askeliin ja aiempaa parempaan yhteishenkeen. Tulevien uudistusten ja niihin valmistautumisen uskottiin toimivan yhtenä tärkeänä kannusteena yhteisen dialogin syntymiselle.

Valmiissa suunnitelmissa odotettiin näkyvän sekä KESU:n painopistealueet, että Amkesua varten luodut kehittämisteemat. Näitä vahvemmin haastatteluissa nousi kuitenkin toive siitä, että alueet itse tunnistaisivat omia erityispiirteitään ja ottaisivat näitä rohkeasti esille Amkesussa. Tämän nähtiin olevan tarkoituksenmukaisinta vaikuttavuuden kannalta sekä lisäävän ammatilliseen koulutuksen aluekytköksiä, mutta toisaalta lisäävän myös Opetushallituksen kehittämistyön vaikuttavuutta ja valtionavustusten kohdentuvuutta. Lisäksi oletettiin, että suunnitelmissa näkyisi myös niin laitosten omat strategiat kuin muutkin alueen yhteiset suunnitelmat, kuten maakuntaohjelma. Samalla toivottiin, että koulutuksen järjestäjät hyödyntäisivät muutakin toiminta-alueitaan koskevaa tietoa, kuten työvoimalukuja ja -ennusteita sekä koulutusta ja työelämää koskevaa ennakkointitietoa.

Sekä alueittain vaihtelevan elinkeinorakenteen, että ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon monimuotoisuuden oletettiin näkyvän suunnitelmien välisenä vaihteluna. Suunnitelmien vaihtelevuuden toivottiin tuovan esille myös eri alueiden käytänteitä ja siten mahdollistavan vertailua ja vertaisoppimista koulutuksen järjestäjien sekä alueellisten verkostojen välillä. Juuri tämän hyvien käytänteiden etsimiseen ja vertailuun liittyvän aspektin nähtiin toimivan yhtenä tärkeänä perusteluna alueellisten kehittämissuunnitelmien laadinnalle. Toisaalta ymmärrettiin sekin, että täysin odottamatonta uutta keksintöä ei suunnitelmista välttämättä tultaisi löytämään.

Valmiita suunnitelmia seuraavat toimenpiteet vielä avoimna

Haastatteluja tehdessäni joitain valmiita suunnitelmia oli jo ladattu kaikkien nähtäville. Opetushallituksessa prosessi oli edennyt siihen vaiheeseen, että seuraavia kokoavia aluetilaisuuksia syksyille 2014 oltiinideoimassa. Tilaisuuksien rakenteesta oli jo käyty keskustelua Amkesua ohjaavassa seurantaryhmässä ja Opetushallituksen sisäisissä palavereissa. Koska haastattelujen aikaan varmuutta tulevasta vaiheesta ei vielä ollut, esiteltiin valmiita suunnitelmia seuraavista toimenpiteistä vasta hypoteesiasteella olevia veikkauksia ja arvioita. Kuitenkin haastatteluissa esitettiin joitain ajatuksia siitä, mitä alueilta ja Amkesulta odotettiin jatkossa, joten esittelen niitä vielä tässä luvussa.

Syksyn tilaisuuksien osalta Opetushallitus oli jo lyönyt lukkoon päivämäärät ja paikkakunnat. Näihin tilaisuuksiin aiottiin esittää jälleen avoin kutsu, joten toimijat päättäisivät jälleen itse omasta osallistumisestaan ja siitä mikä alueellisista tilaisuuksista vaikuttaisi relevanteimmalta tilaisuuden ohjelman ja osallistujien puolesta. Tilaisuudet aiottiin järjestää yhteistyössä kunkin alueen toimijoiden kanssa, kuitenkin niin että Opetushallitus tulisi jo ennalta määrittelemään kaikkia tilaisuuksia koskevan yhtenäisen rakenteen. Ohjelmaa koskien Opetushallituksessa oli kaavailtu, että alueelliset toimijat päättäisivät keskenään kuka tai ketkä pitäisivät alueellisen puheenvuoron. Lisäksi koulutuksen järjestäjille haluttiin varata mahdollisuus päästä tilaisuuksissa ohjatusti ja julkisesti keskustelemaan suunnitelmista ja Amkesusta ylipäätään Opetushallituksen asiantuntijoiden toimiessa fasilitaattoreina. Lisäksi yhtenä mahdollisuutena nousi esille lukiotahojen puheenvuoro, jolla saataisiin luotua alustava linkki KuntaKesuun ja kytköksiä suunnitelmien välille.

Esitetyt ajatukset voi nähdä samalla myös oletuksina siitä, miten koulutuksen järjestäjät osallistuvat työhön. Vapaamuotoisuudesta huolimatta alueiden oletettiin osaavan hakeutua omaa aluettaan koskettavaan tilaisuuteen ja ainakin ennalta määrättyjen tahojen uskottiin käyvän avointa keskustelua aiheesta. Lisäksi suunnitelmien tekijöiden odotettiin avaavan hieman suunnittelun taustaprosesseja ja sitä, millaisia kumppanuuksia Amkesun myötä on solmittu. Koulutuksen järjestäjien oletetaan toisin sanoen, luultavasti aiempiin kokemuksiin pohjautuen, olevan aktiivisia ja kriittisiä keskustelijoita, joiden osallistumisintoon ja itsereflektointitaitoihin voi luottaa. Kuten Amkesussa ja toiminnassaan ylipäätään, Opetushallitus näki roolinsa ikään kuin kokeneena sparraajana, jolla on näkemys oikeansuuntaisesta toiminnasta ja pyrkimys tukea koulutuksen järjestäjiä toimimaan

samansuuntaisesti sekä suhtautumaan työhön motivoituneesti ja mahdollisuutena itsensä kehittämiseen.

Jatkon kuvailu jäi kenties prosessin keskeneräisyyden vuoksi melko avoimeksi. Yleispiirteisenä linjauksena oli, että kehittämissuunnitelman tehtävänä oli herättää keskustelua ja ajatuksia siitä, mitä voitaisiin tehdä yhdessä. Suunnitelmiin odotettiin esimerkiksi kirjauksia yhteishankkeista tai toimenpiteistä työnjaon suhteen. Kuitenkaan varsinaiseen päätöksentekoon Opetushallituksen edustajat eivät halunneet puuttua, vaan näkivät tämän alueellisten toimijoiden sisäisenä tehtävänä. Suunnitelmien lopullinen sitovuus jäi ainakin tässä vaiheessa avoimeksi ja keskustelua aiheesta tultaisiin käymään tiiviimmin alueilla, koulutuksen järjestäjien ja mahdollisesti muiden toimijoiden välillä.

## 5 Pirkanmaalla tapahtunut prosessi

Käsillä oleva kappale perustuu pirkanmaalaisten Amkesu-toimijoiden parissa tekemiini haastatteluihin. Tapahtuneen prosessin ohella käsittelen pirkanmaalaisten odotuksia ja oletuksia Amkesua sekä Opetushallitusta kohtaan. Haastateltavat arvioivat myös tapahtunutta prosessia sekä Amkesua seuraavaa jatkoa. Vaikka Pirkanmaan Amkesu-julkaisussa (Pirkanmaan liitto 2014) esitellään osallistuneita tahoja ja tiiviisti suunnittelun kulkua, näen oman aineistoni tuovan aiheeseen lisäulottuvuuksia tuoden esille alueella havaittuja verkostomaiseen työskentelyyn liittyviä haasteita ja ominaispiirteitä sekä Amkesun asettumista alueen kehittämistyön osaksi. Lisäksi kehittämissuunnitelmaan liittyviä tavoitteita ja odotuksia Opetushallituksessa ja alueella pystyy vertailemaan tämän ja edellisen kappaleen valossa. Amkesun rakennetta ja siihen liittyvää ohjaamista käsittelee puolestaan tarkemmin analyysikappale *6 Amkesu hallinnan ja metahallinnan näkökulmista tarkasteltuna*.

### 5.1 Ammatilliseen koulutuksen alueelliseen yhteistyöhön liittyviä piirteitä

Haastatteluissa ilmeni, että yhteistyö ja verkostoihin osallistuminen on keskeinen osa ammatillisen koulutuksen järjestäjän ja erityisesti rehtorin toimintaa. Erityyppisiä virallisia sekä epävirallisia verkostoja on luotu ja niihin on osallistuttu runsaasti niin alueellisesti kuin valtakunnallisestikin. Esille tulivat esimerkiksi edunvalvontaan keskittyvät verkostot sekä strategisesti valittujen kumppanien kanssa tapahtuva ennakointi. Verkostoituminen nähtiinkin tärkeäksi eikä esimerkiksi hanketoiminnasta olla uskallettu jäädä pois mikäli siihen vain on henkilöstöresursseja irrotettavissa. Erityisesti pienemmissä organisaatioissa henkilöstö- ja aikaresurssit ovat kuitenkin haaste – koska hankkeita varten ei pystytä erikseen palkkaamaan lisätyövoimaa, on hanketyötä jaettu niin hallinnon kuin opettajienkin tehtäväksi. Toisaalta samaan aikaan hanketoiminta aiheuttaa myös epävarmuutta siitä, syntyykö niissä todellisia innovaatioita ja rahallista hyötyä.

*”Sama on noissa hankkeissa, ettei niistä oikein tiedä onko ne sen väärsti mitä maksaa.”*  
(Haastateltava Q, Pirkanmaa)

Vaikka hanketoiminnan tuloksellisuudesta ei aina pystytäkään esittämään selkeää arvioita, nousi haastatteluissa kuitenkin esille myös esimerkkejä toimintaan juurtuneista yhteistyöhankkeista, joissa päällekkäin tehtävää työtä on saatu vähennettyä. Lisäksi hankkeet ovat toimineet hyvänä väylänä verkostoitua ja tutustua alueen muihin toimijoihin. Koulutuksen

järjestäjille verkostot ovat toimineet sekä kollegiaalisen tuen, informaation jakamisen ja vastaanottamisen, että toiminnan kehittämisen väylinä. Viranomaisille verkostot puolestaan ovat keinoja jakaa informaatiota ja myötävaikuttaa alueen kehittämiseen. Erityisesti rahoittajaviranomaisina toimiville Pirkanmaan liitolle ja ELY-keskukselle hankkeet ovat toimineet luontaisena väylänä luoda yhteyksiä toiminta-alueelleen ja välittää asiantuntijuuttaan eri toimialoille. Rahoittajaviranomaisen tehtävät ovat samalla tehneet niistä kiinnostavan kumppanin muiden alueen toimijoiden silmissä.

Toisaalta erilaisten verkostojen ja hankkeiden määrä on myös tehnyt kokonaisuuden hahmottamisesta aiempaa vaikeampaa. Kehittämishankkeita rahoitetaan eri momenteilla ja rakennerahastojen kautta ilman selkeää ylätasoa koordinaatioita. Erityisesti koordinaation puutteen vuoksi tehdään herkästi päällekkäisiä asioita. Samalla ammatillisen koulutuksen järjestäjät koettiin hyvin heterogeenisenä joukkona jonka luontainen verkostoituminen on vaikeaa intressien hajautuessa ja ollessa jopa ristiriidassa keskenään.

*”Koska ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen toimintakentät ja toimija on niin erilaisia ja hajallaan et jos vertaa vaikka oppivelvollisuus kouluun ja miksei korkeasteeseenkin niin ne on paljon selkeämpi järjestelmä ja se et mitä se yhteistyö tarkoittaa niin se on helpompi hahmottaa.” (Haastateltava J, Pirkanmaa)*

*”– – huono puoli on sit vähän niin kuin se seuraus [monimuotoisuudesta] et jonkun verran tehdään jopa päällekkäistä työtä tämmöisissä asioissa.. Et on vähän niin kuin kaksi eri porukkaa jotka tekee ehkä jonkin verran päällekkäistä työtä.” (Haastateltava X, Pirkanmaa)*

Aktiivisesta kehittämisotteesta huolimatta erityisesti yhteinen keskustelu, päätöksenteko ja työnjako koettiin edelleen riittämättömänä. Koulutusjärjestelmän uudistuksien nähtiin antaneet toimijoille aiempaa enemmän toimivaltaa tehdä itsenäisesti omaa toimintaa koskevia päätöksiä. Samalla kun järjestelmässä tapahtuva informaatio-ohjaus on kannustanut yhteistyöhön, on rahoitusohjauksessa ollut elementtejä jotka ovat kuitenkin ohjanneet kilpailemaan. Koska järjestelmä on palkinnut koulutuksen järjestäjiä painottamalla opiskelijoiden määrän rahoituksen perusteena, on periaatteessa jokaisen koulutuksen järjestäjän intressien mukaista ollut tarjota opiskelijoita houkuttelevista aloja. Tämä ongelma tuli esille niin valtakunnallisesti kuin Pirkanmaallakin.

*”Siitä kuka aloittaa ja mitä aloittaa niin siihen keskusteluun me ei olla juuri päästy – –kun meillä oli joskus jopa niin että sovittiin et jos oli vähän hakijoita niin joku talo aloitti [alan koulutuksen] jonain vuonna ja toinen toisena vuonna. Mutta tää kilpailu on lisääntynyt niin paljon ettei sitä enää oo sielläkään.” (Haastateltava U, Pirkanmaa)*

Tulevien uudistusten uskottiin kuitenkin korjaavan tilannetta ja jopa pakottavan koulutuksen järjestäjät aiempaa tiiviimpään yhteistyöhön erityisesti rahoituksen vähentyessä. Toisaalta jo tehdyt järjestäjäverkoston kokoamistoimenpiteet sekä odotus tulevista vähennyksistä koettiin vaikuttavan kahtalaisesti toimijoiden keskinäiseen keskusteluun ja luottamukseen: Tiivistyvällä yhteistyöllä ja sitä kautta tehostuvalla toiminnalla voitaisiin mahdollisesti estää tai ainakin lykätä fuusioitumisia. Toisaalta tiivistyvä yhteistyö voisi olla myös tie kohti yhdistymisselvityksiä. (ks. Räisänen ja Hietala 2007, 91!) Tällaisessa epävarmuuden ilmapiirissä ja useiden keskeisten kysymysten ollessa avoinna koettiin todellisen ja oppilaitoksen sisäiseen toimintaan ja rakenteisiin asti vaikuttavan yhteistyön luominen vaikeaksi.

*”Rationalisointitoimenpiteitä on jo tehty ja Ikaalisista amikki lähti pois. – – Et se voi laittaa suolaa haavoihin, ettei yhteistyö ole ihan vauhdikkainta. Eihän sitä kukaan ääneen sano et kuinkahan monta meitä on mut kyllähän se siellä taustalla on.”* (Haastateltava Q, Pirkanmaa)

Sekä hanketoiminnan, että valtion hallinnosta kohdistuvaa sääntelyä keventäneen trendin nähtiin lisänneen henkilökohtaisen sitoutumisen ja henkilökemioiden painoarvoa kehittämistoiminnan jatkuvuudelle ja osaamiselle. Organisaatioiden rajapintoihin asettuvien ihmisten asenne verkostotyötä kohtaan sekä henkilökohtaiset suhteet vaikuttavat myös kokonaisten organisaatioiden välisiin suhteisiin – vaikka virallisesti keskenään yhteistyötä tekevät organisaatiot, ovat kuitenkin nämä henkilöt taustaorganisaatioidensa kasvot ja kontaktipinta. Henkilösuhteiden ja persoonan korostuessa taustaorganisaation tuella ja ymmärryksellä aktiivin toimintaa kohtaan on suuri merkitys sekä tämän jaksamisen kannalta, että toiminnan vaikuttavuuden näkökulmasta. Verkostotoimija tarvitsee todellisen mandaatin edustaa organisaatiotaan. Muutoin verkostotyö jää organisaation ulkopuolelle siirtymättä aidosti päätöksentekoon.

*”Henkilösidonnaisuushan tässä kaikessa on vähän pelottavaa. Jos henkilö vaihtuu tai joutuu kahnauksiin niin sitten ei enää organisaatiotkaan oo yhteistyössä.”* (Haastateltava Q, Pirkanmaa)

## 5.2 Pirkanmaalaisten ryhmittäminen Amkesuun ja työn organisointi

Pirkanmaalla Amkesun alueeksi muotoutui haastattelujen perusteella luontevasti maakunta, joka toimii kehittämisen tasona monelle muullekin alueelliselle kehittämis- ja ennakointityölle. Nämä alueelliset verkostot toimivat usein Pirkanmaan liiton koordinoimina.

*"Me määriteltiin se itse, mikä muukaan se olis voinut olla kun maakunta on niin selkeä täällä."*  
(Haastateltava Q, Pirkanmaa)

Maakuntaa ei kuitenkaan Opetushallituksen toimesta ollut esitetty aluerajaukseksi, vaan ensisijaisesti Amkesu-alueen ajateltiin syntyvän suuren ja vetovoimaisen koulutuksen järjestäjän ympärille. Näin tehtiinkin selkeästi suurimmassa osassa Amkesu-ryhmiä ja vain kahdessa Opetushallituksen sivuille ladatussa suunnitelmassa maakunnan liitto oli ottanut koordinaattorin rooliin. Pirkanmaalla verkostoitumiseen vaikutti osaltaan jo Amkesua edeltänyt aktivoituminen ammatillisen koulutuksen suhteen. Pirkanmaalla oltiin syksyllä 2013 koottu Tampereen yliopiston kasvatustieteiden professorin aloitteesta toisen asteen koulutukseen keskittyvä *Ammattitaitoinen Pirkanmaa -ryhmä*. Tampereen yliopiston näkökulmasta tarkoitus oli sekä vahvistaa osaamista alueen toiseen asteen kehittämisessä sekä yleisemminkin koota yhteen ja vahvistaa ammatilliseen koulutuksen hajanaista yhteistoimintaa. Koordinaattoriksi tähän ryhmään päädyttiin valitsemaan maakunnan yhteistä ja yleistä etua ajava Pirkanmaan liitto ja ryhmän ideoinut professori otti roolin asiantuntijana ja yhteistyöjäsenenä. Ennen kuin Opetushallitus tiedotti Amkesusta, Ammatitaitoinen Pirkanmaa -ryhmä ehti tavata viisi kertaa. Näissä tapaamisissa pohdittiin alueen koulutuksen kehittämistarpeita ja yhteistä koulutuspoliittista linjausta. Kun valtakunnallinen Amkesu-prosessi lähti käyntiin, päädyttiin Pirkanmaalla yhdistämään nämä rinnakkaiset kehittämishankkeet. Amkesun voi siten perustellusti nähdä konkreettisenä tehtävänantona jo yhteen kokoontuneelle ja yhteisen kehittämishaasteen tunnistaneelle alueelliselle ryhmälle.

*"Se tuli juuri oikeaan paikkaan ja nyt onkin mielenkiintoista nähdä sitten ensinnäkin et minkälainen paperi tästä Amkesusta saadaan ja että jatkuuko tää TaY:n [Tampereen yliopiston] aloitteen pohjalta alkanut työ etenemään siitä Amkesusta. Et tähän on tavallaan vaan yks operaatio."* (Haastateltava E, Pirkanmaa)

Ulkoapäin tullut syöte muutti työskentelyn luonnetta astetta konkreettisemmaksi ja johti ryhmän aseman vakiinnuttamiseen. Työtä jatkettiin kolmessa alaryhmässä, jotka olivat johtoryhmä, ohjausryhmä ja kirjoittajaryhmä. Ohjausryhmä oli kaikista ryhmistä laajin, 26 henkeä, koostuen pirkanmaalaisia ammatillista koulutusta järjestävien koulutusorganisaatioiden edustajista, kunnan johtajista, elinkeinoelämän eturyhmien edustajista sekä koulutuksen asiantuntijoista. Johtoryhmä oli suppeampi ja koostui pääsääntöisesti alueen suurimpien koulutusorganisaatioiden rehtoreista. Kirjoittajaryhmään kuului puolestaan koulutusorganisaatioiden kehittäjiä. Myös muut kuin kirjoittajaryhmän jäsenet pääsivät näkemään kehittyvää suunnitelmaa ja kommentoimaan sitä, sillä työtä tehtiin

viimeistelyyn asti avoimella verkkoalustalla, johon pystyi osallistumaan ilman kirjautumista. Pirkanmaan liitto koordinoi kokonaisuutta ja osallistui jokaisen ryhmän työhön puheenjohtajan ja sihteerin ominaisuudessa hoitaen kokousjärjestelyn ja dokumentoinnin. Liiton edustaja itse kuvaili että ”me ei koeta että ollaan keskeinen tekijä vaan järjestetään puitteet toiminnalle.”

*”Ja Pirkanmaan liitto kun otti se kopin siitä et he lähtee viemään prosessia meidän kanssa niin sehän oli tosi hyvä.”* (Haastateltava U, Pirkanmaa)

Kuntayhtymien ja säätiöpohjaisten koulutuksen järjestäjien, kuntien edustajien ja maakunnan elinkeinoa edustavien tahojen kokoontuessa yhteen koko maakunnan etua ajavan Pirkanmaan liiton koettiin sopivaksi tahoksi edistämään työtä ja alueellista keskustelua (ks. Scharpf 1993, 147). Vaikka Pirkanmaan liitto olikin jo ennen Amkesua kutsunut ammatillisen koulutuksen järjestäjiä koolle ajoittain esimerkiksi kesun koulutustarvelaskelmia varten, ei Pirkanmaalla kuitenkaan ole ollut joidenkin maakuntien liittojen tapaan esimerkiksi erillistä koulutusjaostoa ja siten pysyvää instituutioita koulutuksen järjestäjien tapaamiselle. Suhteet ammatillisen koulutuksen järjestäjien kanssa ovatkin Amkesun myötä tiivistyneet.

*”Tärkeä asia on se et meillä on yhteys liittoon. Ei meilläkään oo liiton kanssa kovin useasti seurusteltu. Nyt ollaan oltu siellä harva se kuukausi.”* (Haastateltava Q, Pirkanmaa)

Aluehallinnossa tapahtuneet uudistukset, jotka ovat vahvistaneet maakuntien liittojen asemaa aluekehittämisen ja alueellisten verkostojen koordinaattorina ovat samaan aikaan siirtäneet tehtäviä valtion viranomaisilta pois sekä yhteistyössä tehtäväksi. Muutokset toimenkuvissa, vastuissa ja resursseissa ovat aiheuttaneet niin Pirkanmaan liitossa kuin Pirkanmaan ELY-keskuksessakin tarpeen omaksua uusi rooli ja etsiä uusia toimintamalleja.

*”On menty siihen suuntaan et liitto todellakin koordinoi sitä työtä mut ei voi sanoa et tekee täysin sitä, mut siihen suuntaan.”* (Haastateltava L, Pirkanmaa)

Pirkanmaalla jatkuvasti muutoksessa olevaa tilannetta on auttanut avainhenkilöiden sitoutuneisuus ja aktiivinen osallistuminen yhteisesti tehtävään alueen kehittämiseen. Kuten hanke- ja kehittämistoiminnassa muutoinkin henkilökemioilla ja vuosien saatossa kerätyllä sosiaalisella pääomalla sekä luoduilla suhdeverkostoilla on ollut erittäin merkittävä vaikutus työn sujuvuudelle. Vaikka aluekehittämislainsäädäntö onkin selkiyttänyt viranomaisten työnjakoa, on sääntely kuitenkin edelleen mahdollistanut hyvin eritasoisen työn eri alueilla. Lisäksi oltiin eletty jo pitkän aikaa odotuksen tilassa kuntauudistuksen ollessa edelleen jäissä



ja valtion hallintoon kohdistuvien mittavien säästöpainoiden vuoksi. Näiden reformien vaikutus myös alueviranomaisiin voisi osoittautua huomattavaksikin, jättäen spekulatiolle ja peloille tilaa. Koulutusuudistukset puolestaan vaikuttavat samalla tavalla jännitteisesti koulutuksen järjestäjien yhteistyöhön.

### 5.3 Odotukset työtä kohtaan ja oletukset Amkesun syistä

Vaikka yhteistä suunnittelua oltiin jo aloitettu alueella tunnistetun kehittämistarpeen vuoksi, nousivat haastatteluissa keskeisenä tekijänä myös Opetushallituksen esittämät kannustimet työlle. Erityisesti työhön oli houkutellut mahdollisuus vaikuttaa Opetushallituksen kautta kulkevien kehittämisrahojen jakaantumiseen. Myös vaikutusmahdollisuudet koulutuspolitiikkaan eli käytännössä seuraavaan KESU:un nähtiin tärkeinä, erityisesti aluekehitysviranomaisten näkökulmasta. Samalla kun kehittämissuunnitelman toivottiin tuottavan tarvittavaa maakunnallista tausta-aineistoa KESU-työhön, toivottiin sen toimivan myös signaalina alueiden omaehtoisesta aktiivisuudesta ja halusta vaikuttaa. Toisaalta Amkesun epäiltiin samalla myös vahvistavan koulutuspoliittisten linjausten vaikuttavuutta alueella, seikka mikä nähtiin toisaalta myös etuna alueen kehittymisen kannalta.

*”Varmaan tässä tapauksessa vahvistaa toisen asteen roolia ja tukee valmistautumista tähän kansalliseen isoon muutokseen. Pieni osa on sitten mietittynä myös tähän varsinaiseen KESU:un jossa toinen aste on omana osionaan ja tästä varmaan saadaan hyvät aineistot eri maakunnista”* (Haastateltava L, Pirkanmaa)

Opetushallituksen nähtiin Amkesun avulla toteuttavan toimenkuvaansa koulutuksen kehittäjänä sekä valmistelevan kenttää tuleviin uudistuksiin. Esitetyt oletukset sopivat hyvin yhteen Opetushallituksen edustajien haastatteluissa nousseiden syiden kanssa. Lisäksi epäiltiin, että Amkesun kaltaisten yhteisten suunnitelmien rooli voisi jatkossa vahvistua toimijoiden vähentyessä. Yhtenä Amkesun mahdollisena tulevana käyttömuotona nähtiin tulosneuvottelun valmistelu ja käyminen samaan tapaan kuin ammattikorkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välillä jo käydään. Vaikka ammatillista peruskoulutusta ollaan ilmeisesti uudistamassa ammattikorkeakoulun suuntaan, ei sen parissa olla ainakaan virallisesti siirtymässä tulosneuvottelukäytäntöön. Sen tähden esitetty oletus oli erityisen mielenkiintoinen.

Amkesuun liittyneiden odotusten voi nähdä jakaantuvan kolmeen ryhmään: *resurssiperustaiset syyt, alueellisen äänen vahvistaminen sekä selviytymisen varmistaminen*. Resurssiperustaiset

syyt ja mahdollisuus lisäresursseihin nähtiin ainakin Amkesun alussa olevan vaikuttavin syy, joka houkutteli koulutuksen järjestäjät vapaaehtoiseen kehittämiseen. Alueviranomaisia puolestaan vaikuttaisi houkutelleen erityisesti mahdollisuus vahvistaa alueellista ääntä keskushallinnon suuntaan. Selviytymissyöt ovat siitä mielenkiintoinen ryhmä, että se perustuu paljolti oletuksiin tulevista uudistuksista sekä tarpeeseen varautua niihin yhteen liittoutumalla. Opetushallitus oli, joko tietoisesti tai tiedostamattaan, vahvistanut tätä aspektia kutsumalla Amkesu-tilaisuuksiin opetus- ja kulttuuriministeriön edustajia kertomaan uudistuksista sekä järjestämisluvista. Mielenkiintoista onkin, muuttuuko tähän asti pitkälti toimijoiden välinen kilpailu resursseista kohti verkostojen välistä kilpailua. Amkesu luo ainakin yhden mahdollisuuden tämän suuntaiseen kehitykseen.

Asenteet Amkesua kohtaan ja innoittaminen osallistumaan

Pirkanmaalaisten toimijoiden asenteet Amkesua kohtaan olivat varovaisen ja odottavan optimistisia. Erityisesti alueviranomaiset kokivat Amkesun auttavan tuomaan irtonaisia tulokulmia yhteen ja jäsentämään pohdintaa alueellisten kehittämistoimenpiteiden suhteen. Opetushallituksen vetoapua arvostettiin, sillä ammatillisen koulutuksen yhteistyön suhteen oli jo kaivattu järjestäytyneempää alueellista mallia. Itsessään ensimmäinen Amkesu-kierros ei vielä nähty riittävän kuin istuttamaan muutoksen siemeniä, kuitenkin toiveita jatkosta ja uudenlaisen yhteistyön kulttuurin vahvistumisesta esitettiin. Amkesu nähtiin myös uutena väylänä nostaa alueellisia näkökulmia valtakunnalliseen koulutuspolitiikkaan. Alueviranomaiset näkivät Amkesun auttavan myös tulevan KESU-valmistelun kommentoinnissa, alueen kehittämistyössä ylipäätään sekä maakunnallisessa edunvalvontatyössä suhteessa keskushallintoon.

*”Tän prosessin kautta keskustelua käydään myös keskushallinnon ja alueiden kesken. Kyllä tää myös sitä synnyttää mikä on hyvä asia.”* (Haastateltava E, Pirkanmaa)

Myös koulutuksen järjestäjät kokivat Amkesun hyödylliseksi ja jäntevöittäväksi suunnittelua aiempaa strategisempaan suuntaan. Osallistuminen työhön koettiin myös tärkeäksi mahdollisuudeksi tuoda esille omaa agenda ja huolehtia oman organisaation edusta. Koska jokaisella koulutuksen järjestäjällä oli sama tavoite varmistaa oman organisaation hyötyminen työstä, ei pois myöskään haluttu tai uskallettu jäädä. Maakunnallisesta näkökulmasta Amkesu on auttanut kokoamaan alueen toimijoiden näkemyksiä yhteen ja luomaan yhteistä näkemystä alueen koulutuksen kehittämisestä ja tulevaisuuden suunnasta.

Toiminnan kehittämisen ohella työhön houkutteli erityisesti Opetushallituksen antama signaali kehittämisrahan jakamisesta Amkesun perusteella. Vaikka säästötavoitteista johtuen todellista uutta resurssia ei jaossa tulisi olemaan, nähtiin vähenevien resurssien myötä entistä tärkeämpänä hyödyntää kaikki mahdolliset hyödynnettävissä olevat rahoitusväylät. Vähenevien resurssien uskottiin muutoinkin lisäävän painetta yhteistyön vahvistamiseen, jolloin Amkesu toimii hyvänä väylänä tiivistää suhteita ja yhtenä keinona vahvistaa asemia. Muutoinkaan odotettavissa olevien koulutus uudistusten vaikutusta osallistumisintoon ei tule vähätellä. Pirkanmaalla oli jo ehditty pohtia Ammattitaitoinen Pirkanmaa -ryhmän kokouksissa alueellista koulutuspoliittista linjausta erityisesti uudistusten suhteen kun tieto Amkesusta tuli.

*”Tämmöinen pohdinta jota on tehty alueilla ja mietitty valmiiksi, niin varmaan auttaa siinäkin [uudistuvassa] tilanteessa. Tavalla tai toisella.”* (Haastateltava L, Pirkanmaa)

Lisäksi esitettiin oletus siitä, että järjestämislupaperusteita uusittaessa ja opiskelijapaikkoja uudelleen jaettaessa maakunnissa tehdyillä suunnitelmilla voisi olla odotettavissa jonkinlainen vaikutus keskushallinnon päätöksiin. Tällöin Amkesulla olisi selkeästi edunvalvontaan liittyvä rooli. Toisaalta varovaisen optimistisuuden sijaan yksi haastateltavista näki keskustelujen taustalla jopa hätätilan ja vaaran sille, että pelko voisi pahimmillaan jopa estää todellisen yhteistyön syntymistä. Valmistautuessa uudistuksiin Amkesuun osallistuminen nähtiin ainakin tällä erää yleisesti hyvänä vaihtoehtona.

Aikataulun kireys ja työnanto haastoivat, keskusteluyhteyden vahvistamista kiitettiin Kriittisimpiä oltiin aikataulua ja tehtävänantoa kohtaan. Aikatauluun liittyvä kritiikki koski työhön annetun aikataulun kireyttä sekä toisaalta Amkesun hankalaksi koettua ajoitusta virallisessa koulutuspoliittisessa ”vuosikellossa” ja järjestelmässä ylipäätään. Myös ajoituksen ennen järjestäjäverkkoon ja rahoitukseen koskevien uudistusten linjauksia koettiin vaikeuttavan suunnitelman muotoilua erityisesti konkreettisten toimenpiteiden osalta. Mielenkiintoinen ristiriita sisältyi suunnitelman tehtävänantoon: eräs haastateltavista olisi toivonut ohjeistusta, jossa olisi määritelty tiukemmin yhteisesti käsiteltävät asiat ja tämän rinnalle jätetty oma alueellinen osio. Toinen haastateltavista puolestaan kritisoi Amkesun näennäistä vapaamuotoisuutta. Hänen mielestään tehtävänannon henki oli vahvasti tietynlaiseen muottiin ja näkökulmaan ohjaava, ilman todellista aluelähtöisyyttä. Ohjauksen liiallisuuden tai vähäisyyden ohessa linjaus siitä, että lukiot laativat omat KuntaKesunsa ja ammatillista koulutusta järjestävät toimijat Amkesun, herätti epäilyksiä työn oikeanlaisesta

rajauksesta ja tehdyn työn päällekkäisyyksistä. Samalla olisi myös kaivattu keskustelua korkea-asteen ja toisen asteen välisestä yhteistyöstä. Toisaalta tiukan rajauksen nähtiin kuitenkin myös helpottavan työskentelyä ja tarvittavan tausta-aineiston koontia.

Kriittisyydestä huolimatta pirkanmaalaiset toimijat antoivat Amkesulle myös tunnustusta. Ensinnäkin tarve yhteiselle suunnitelmalle nähtiin todellisena ja sillä koettiin olevan lisäarvoa omassa ja erityisesti alueen yhteisessä toiminnassa. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien koettiin toimineen itsenäisinä yksikköinä silloinkin kun yhteistyö olisi palvellut kaikkien etua. Integroimattomuuden nähtiin kehittyneen erityisesti seurauksena koulutuksen ohjausjärjestelmästä, joka on ohjannut samaan aikaan yhteistyöhön sekä avoimeen kilpailuun (ks. myös Airaksinen ja muut 2004, 254). Ristiriitaisen ohjauksen vuoksi toimijoiden välinen avoin ja luottamuksellinen keskustelu sekä työnjaosta sopiminen koettiin jääneen riittämättömäksi. Rahoituksen vähenemisen ja muiden rinnakkaisten reformien uskottiin kuitenkin kasvattavan painetta yhteistyön lisäämiselle. Tätä ennakoiden Amkesun nähtiin auttavan kokoontumaan yhteisen pöydän ääreen. Eniten Amkesua kiiteltiin juuri keskustelun synnyttämisestä ja yhteistyösuhteiden lujittamisesta aiempaan verrattuna.

*”No ainakin me on niin kuin tiiviimmin puhuttu asioista kuin pitkään aikaan”* (Haastateltava U, Pirkanmaa)

Alueellisen yhtenäisyyden lisäksi Amkesu nähtiin myös keinona lisätä alueiden painoarvoa suhteessa valtakunnalliseen koulutuspolitiikkaan. Erityisesti alueviranomaiset toivoivat, että Amkesu tulisi välittämään alueellista näkökulmaa valtakunnalliseen päätöksentekoon asti. Myös Opetushallituksen asennetta ja valmiutta kuunnella aluetoimijoiden mielipiteitä pidettiin hyvin positiivisena asiana ja tämä asenne vaikuttaisi edistäneen asennetta tarttua vapaaehtoiseen työhön. Amkesun myötä tiivistynyt yhteys Opetushallitukseen nähtiin myös arvokkaana asiana jatkon kannalta. Amkesu on edistänyt Pirkanmaan liiton verkostoitumista alueella ja vakiinnuttanut edelleen tämän asemaa alueen kehittämistyötä isännöivänä tahona.

#### 5.4 Arvio alueen sisäisestä työstä sekä jatkosta

Pirkanmaalla tapahtunutta prosessia pidettiin hedelmällisenä jatkon kannalta. Ensinnäkin prosessiin oli haastattelujen perusteella saatu mukaan monipuolisesti suunnitelman kannalta keskeisiä tahoja, vaikkakin yksi haastateltavista olisi toivonut lisäksi kansalaisnäkökulmaa esimerkiksi järjestöjen kautta. Se, että toimijat saatiin vapaaehtoisesti koottua yhteisen pöydän

ääreen ja käsittelemään yhteisiä asioita on jo ainakin symbolisella tasolla vahvistanut alueen toimijoiden yhteistyötä niin alueen sisällä kuin erityisesti ulospäin ja keskushallinnon suuntaan. Samalla on tunnistettu tarve tiivistää yhteistyötä edelleen myös tulevien uudistusten vuoksi ja ylipäätään vahvistamaan ammatillisen koulutuksen asemaa alueen verkostoissa.

Prosessin itsessään koettiin tiivistäneen ja helpottaneen keskustelua, toisaalta täysin puhtaalta pöydältä uuttakaan tehtävää ei ole aloitettu, vaan taustalla ovat vaikuttaneet jo tehdyt päätökset, toimenpiteet ja henkilösuhteet. Esimerkiksi pelko tulevasta järjestäjäverkkovähennyksistä sekä jo tehdyt vähennykset vaikuttivat taustalla, vaikka ilmeisesti kovin suoraa keskustelua tai konkreettisia kehitysehdotuksia näistä aiheista ei käyty. Järjestäjäverkkouudistukseen liittyvät odotukset ovat myös voineet osaltaan lukita keskustelua pysymään yleisellä tasolla. Tämän seurauksena aitona uhkana on kompromissihakuisuus ja suunnitelman laveaksi jääminen. Ilmassa vaikutti olleen pelkoa erityisesti siitä, että suunnitelmassa päädyttäisiin tekemään linjauksia, jotka muuttuvassa tilanteessa sitoisivat käsiä ja heikentäisivät siten omaa toimintakykyisyyttä ja selviytymistä.

Sisällöltään tuolloin vielä muotoutumisvaiheessa olleen Amkesun nähtiin tarkoituksenmukaisella tavalla kehittyneen valtakunnallisen ohjeistuksen sekä alueellisten tarpeiden ja erityispiirteiden pohjalta. Toimijat olivat tyytyväisiä siihen, että oltiin uskallettu lähteä työstämään alueella tunnistettuja teemoja annetusta ohjeistuksesta huolimatta. Toisaalta samalla myönnettiin myös täysin uudenlaisten tulokulmien, kehittämiskohteiden ja toimenpiteiden olleen todella haasteellisia keksiä eikä tässä välttämättä vielääkään täysin onnistuttu. Tarve konkreettisuudelle ja uuden etsimiselle kuitenkin tunnistettiin ja siihen pyrittiin.

Jatko vielä avoinna

Amkesulle annetun viitteellisen työskentelyajan puitteissa 2014 tammikuun puoleen väliin mennessä Pirkanmaalla oltiin vasta organisoitumassa johto-, ohjaus- ja kirjoittajaryhmiin ja aloitettu Ammattitaitoinen Pirkanmaa -työryhmän käymien keskustelujen perusteella alustavasti pohtia suunnitelmaan valittavia teemoja. Maaliskuusta alkaen alueet alkoivat palauttamaan valmiita suunnitelmia Opetushallituksen sivustolle. Keväällä tehdessäni pääosan alueellisista haastatteluista Pirkanmaan Amkesun kehittämiskohteet oli tunnistettu ja muotoutumisvaiheessa olevaan työhön pystyi osallistumaan ja kommentoimaan avoimella

verkkoalustalla. Suunnitelma valmistui lopulta syksyn aikana ja se palautettiin lokakuussa Opetushallituksen sivustolle.

Odotukset ja oletukset Amkesun jatkosta liittyivät vahvasti siihen, millaiseen tarpeeseen suunnittelutyön uskottiin vastaavan ja siihen miksi suunnitelman tekemiseen päädyttiin. Tehtävänannon perusteella ja alueiden erilaisuudesta johtuen työtä oli myös mahdollisuus lähestyä hyvin erilaisissa kokoonpanoissa sekä erilaisin tavoittein. Pirkanmaalla päädyttiin tekemään työtä samanlaisella tarkkuudella ja toimintamallilla kuin muitakin maakunnallisia kehittämistehtäviä. Lopullisesta versiosta päädyttiin vielä taittamaan virallinen julkaisu. Amkesu nähtiin ylimääräisen työn ja organisoitumisen arvoisena – siitäkkin huolimatta, että prosessin jatko niin alueella kuin valtakunnallisestikin oli vielä haastattelujen ajankohtana hyvin auki ja jatkosta keskusteleminen tapahtui hyvin yleisellä tasolla ja linjauksenomaisesti. Epäselvyyttä oli esimerkiksi siitä miten Amkesu tulisi konkreettisesti näkymään alueella ja koulutuksen järjestäjien päätöksenteossa. Työskentelyryhmissä keskustelua ei aiheesta myöskään ollut vielä käyty, osittain vedoten siihen, etteivät suunnitelmaa laatineet tahot pystyneet itsenäisesti päättämään taustaorganisaatiota koskevista asioista. Vaikka Amkesu-työhön onkin saatu mukaan keskeisiä tahoja, vaatii jatko siten osallistuvan joukon laajennusta ja päättävien toimijoiden myötämielisyyttä suunnitelmalle. Tätä varten Amkesu-työtä aiottiin jatkaa näille päättävillä tahoille kohdistetuilla tapaamisilla Pirkanmaan liiton toimiessa koolle kutsuvana tahona.

Tarkkojen kehittämistoimenpiteiden ja strategioihin vaikuttamisen sijaan helpommin päätettävältä ovat vaikuttaneet hankerahoitukseen liittyvät toimenpiteet. Esimerkiksi koulutustarpeita ja ennakointia koskien oli jo prosessin alkuvaiheessa haettu rahaa Tampereen Kauppakamarin johdolla tehtävää osaamistarvekyselyä varten. Hankehakuun ja rahoitukseen liittyen Amkesu-ryhmässä olikin runsaasti asiantuntemusta sekä vaikutusmahdollisuuksia. Verkostoon sitoutuneen osaamis- ja tietopääoman voi siten nähdä ainakin edesauttavan pyrkimyksiä jalkauttaa suunnitelma käytäntöön. Samalla keskeisten maakunnallisten solmutoimijoiden osallistuessa työhön Amkesu voi saada tukea ja synergiaetuja myös muusta maakunnallisesta kehittämisestä. Vaikka Amkesun pelättiin jäävän hyvin yleispiirteiselle tasolle, nähtiin tehty työ kuitenkin ennen kaikkea hyvänä oppimisprosessina ja pohjustuksena yhteistyösuhteiden tiivistämiselle. Mikäli Amkesua päädytään jatkossa päivittämään, joko alueen sisällä tai jatkossakin valtakunnallisena työnä, on tehty suunnitelma ja ennen kaikkea yhteen koottu verkosto valmis instituutio johon tuleva yhteistyö voi nojata.

## 6 Amkesu hallinnan ja metahallinnan näkökulmista tarkasteltuna

Tarkasteltuani Amkesun tausta-aineistoa sekä tutkimushaastatteluja mielenkiintoni kohdistui erityisesti prosessia edistäviin tekijöihin, jotka nimesin ”kriittisiksi tekijöiksi”. Haastattelujen perusteella tällaisina tekijöinä esille nousivat erityisesti *Opetushallituksen sitoutuminen Amkesuun, Amkesun lomittuminen viralliseen hallintojärjestelmään ja tuleviin uudistuksiin* sekä Pirkanmaalla *alueellisen yhteistyön johtajuus*. Juuri näiden tekijöiden keskeisyyteen päädyin niiden noustessa toistuvasti esiin niin suorasti kuin epäsuorastikin haastatteluissa sekä aluetasolla, että Opetushallituksessa.

Aluksi tarkastelin löytämiäni ”kriittisiä tekijöitä” ilman teoreettista tulokulmaa kunnes aloin hahmottaa tutkimastani ilmiöstä vahvoja kytköksiä nimenomaan hallintoa ja hallinnoinnin keinoja koskevaan murrokseen. Tätä murrosta eli hallintaa ja erityisesti verkostohallintaa käsittelin jo tarkemmin kolmannessa luvussa *Hallinnosta hallintaan – organisaatioiden sisältä yhteistyösuhteiden tutkimukseen*. Tässä luvussa yhdistän teoreettisen aineksen Pirkanmaan Amkesu-prosessia vasten. Hallinnan piirteiden erittelyn jälkeen tarkennan näkökulman nimenomaan Amkesussa käytettyihin metahallinnan keinoihin, jotka auttavat erittelemään tarkemmin niitä vaikutuskeinoja, joilla Amkesu-verkosto aktivoitiin Opetushallituksen antaman työtehtävän pariin.

### 6.1 Amkesu ja hallinta

Amkesusta löytyy runsaasti verkostossa tapahtuvalle hallinnalle tyypillisiä piirteitä, joiden esiintymistä havainnollistan kootusti seuraavalla sivulla Anttiroikon ja Jokelan (2002) taulukon avulla. Valtaulottuvuuden näkökulmasta Opetushallitus ja Pirkanmaan liitto ovat työn aikana käyttäneet pakkovallan sijaan kehittämis- ja aloitevaltaa (ks. esim. Stoker 2000) ja siten näyttäneet enemmänkin kehittäjinä kuin viranomaistahoina. Pirkanmaan Amkesu, kuten muutkin Amkesut, on luotu nimenomaan alueellisesti organisoituneen ja itsenäisen kehittämisverkoston työnä. Hallinnon sisäisten suhteiden sijaan keskiössä ovat ulkoisten suhteiden luominen ja vaaliminen sekä keskinäisriippuvuuden kasvu, kuten myös esimerkiksi aluehallinnossa ja kuntien toiminnassa on ollut jo pitkään suuntauksena (esim. Airaksinen ja muut 2004, Anttiroiko ja muut 2005). Koska Amkesua koskeva päätöksenteko on tapahtunut pääsääntöisesti eri ryhmien kokouksissa, on toimintaa leimannut verkostohallinnalle tyypillinen horisontaalisuus ja keskusteluperustaisuus (esim. Torfing 2007b), jossa

päätöksentekoon ja ohjauskeinojen käyttöön osallistuivat kaikki verkoston jäsenet. Vaikka keskiön verkostolle muodostivat ammatillisen koulutuksen järjestäjät ja koulutuksen hallinnon ala, on osallistujien joukko laajentunut myös ammatillisen koulutuksen sidosryhmiin, etupäässä kuntien ja elinkeinoelämän edustajiin. Samalla työelämän rooli on muuttunut sääntelyn kohteesta kumppaniksi.

Rahallisia resursseja työhön ei ole erikseen korvamerkitty tai ohjattu ylhäältä päin, vaan työskentelyn resursointiin erityisesti aikaresurssipanoksin ovat osallistuneet kaikki verkoston jäsenet (ks. McGuire 2010, 442). Raha- ja aikapanosten ohella myös tieto on toiminut yhtenä tärkeänä resurssina työlle. Esimerkiksi järjestelmään kohdistuvien uudistusten ja rakennepoliittisten linjausten tiedottaminen on ollut tärkeä osa Amkesua niin valtakunnallisesti kuin Pirkanmaallakin, mikä on osaltaan lisännyt työn kiinnostavuutta sekä perustellut sen tarpeellisuutta. Lisäksi kiinnostus hanketoimintaa ja verkostoitumista kohtaan osoittaa verkostojen ja niihin osaksi pääsemisen itsessään toimivan haluttuna resurssina, vaikka saavutettava rahallinen hyötyminen hanketoiminnasta on usein vaikeasti todennettavissa.

	Hallinto (Government)	Hallinta (Governance)	Amkesu
Valtaulottuvuus	Julkisen sääntely- ja pakkovalan käyttö	Kehittämisen- ja aloitevallan käyttö	✓
Hallinnon päätehtävä	Kollektiivisten päätösten toimeenpano	Kollektiivisten kehittämissuunnitelmien toteuttaminen	✓
Tehtäväaluepainotus	Viranomaistehtävä	Kehittämistehtävä	✓
Organisointiperiaate	Hierarkia	Verkosto	✓
Näkökulma prosesseihin	Hallinnon sisäiset prosessit	Hallinnon ulkoiset suhteet	✓
Resurssiulottuvuus	Hallinto-organisaation omat resurssit	Koko yhteisön ja toimintaympäristön resurssit	✓
Kansalaisen rooli	Alamainen	Aktiivinen toimija	—
Suhde työelämään	Sääntelyn kohde	Kumppani	✓

Kuvio 4. Hallinnan ideaalityypittelyn toteutuminen Amkesussa (mukailtu Anttiroiko ja Jokela 2002, 130)

Vaikka Amkesussa näkyy laaja-alaisesti hallinnalle ominaisia piirteitä niin toimijoiden roolien kuin toimintamuotojenkin suhteen, on kansalaisten rooli sen sijaan jäänyt kehittymättä



alamaisesta aktiiviseksi toimijaksi – suunnitelmien tavoitteiden kannalta keskiössä olevat oppilaat osallistuvat Amkesuun vasta strategian toteuttamisvaiheessa. Tyypillisesti verkostohallintaan osallistuvat tahot ovat hyvin organisoituneita ja resursoituja. Myös jo olemassa olevilla verkostoilla ja suhteilla on suuri merkitys, mikä nousi haastatteluissakin selkeästi esille. Opiskelijoiden näkökulmaa edustavat etujärjestöt ovat pääsääntöisesti valtakunnallisia eivätkä siten luonnollisia toimijoita alueellisissa verkostoissa. Niillä ei myöskään ole entuudestaan ”jäsenyyttä” aluetta koskevassa päätöksenteossa toisin kuin monella Amkesuun osallistuneella sidosryhmäorganisaatiolla, jotka ovat jäseninä myös esimerkiksi maakunnan yhteistyöryhmässä.

Myös demokratianäkökulma on päädytty ankkuroimaan muilla keinoin, esimerkiksi välillisesti KESU- ja maakuntastrategiakytkennän kautta. Pirkanmaan Amkesussa demokratiaulottuvuutta on vahvistanut lisäksi Pirkanmaan liiton koordinaattorina toimiminen, sillä sen rooli kuntien yhteisenä toimielimenä on edustaa kaikkien pirkanmaalaisten kuntien tahtoa. Koulutuksen järjestäjien, eturyhmien edustajien ja asiantuntijoiden ohella verkostoon kuului myös kunnanjohtajia. Suorin vaalein valittuja poliitikkoja verkostoon ei kuitenkaan ole osallistunut. Osallistuvien tahojen moninaisuuden voi kuitenkin nähdä aiempaa koulutuksen järjestäjien sisäistä päätöksentekoa paremmin edustavan aluetta ja tuovan päätöksentekoon erilaisia näkökantoja sekä siten edelleen edistävän demokratian toteutumista (Torfing ja Triantafillou 2011, 2; Haveri ja Pehk 2008, 69).

## 6.2 Amkesussa käytetyt metahallinnan muodot

Amkesun taustalla vaikuttavien syiden ja tavoitteiden moninaisuus sekä Opetushallituksen käytettävissä olleet ohjaukeinit ja resurssit työlle ovat olleet suurimpia syitä sille, ettei Opetushallitus voinut luoda siitä perinteiseen normiohjaukseen ja valvonnan logiikkaan nojaavaa suunnittelutyökalua. Luvun alussa mainitsemieni ”kriittisten tekijöiden” valossa Amkesun samanaikainen lomittuminen ja irrallisuus virallisesta koulutusjärjestelmän ohjauksesta ovat eräällä tapaa ”pakottaneet” Opetushallitusta käyttämään verkostohallinnan ja informaatio-ohjauksen keinoja verrattain itsenäisten ja keskinäisriippumattomien koulutuksen järjestäjien aktivoimiseen yhteisen kehittämispöydän ympärille. Muotoutuneet verkostot ovat olleet hallinnan verkostoille tyypilliseen tapaan erityisen funktion (ammattillisen koulutuksen) ympärille koottuja ja verkostoon pääsemiseksi toimijoiden on tullut omata vaadittavia ominaisuuksia (Torfing 2007a, 126).

Koska Opetushallitus on nähnyt Amkesun hyvin tärkeänä ja sitoutunut vahvasti sen edistämiseen, on se metahallinnalle tyypillisillä keinoilla sisäänrakentanut uuteen kehittämistyökaluun ohjauksellisia mekanismeja. Näiden tarkoitus on ollut huolehtia siitä, että hallinnan areenoina toimineet Amkesu-verkostot toimisivat uuden kehittämistyökalun tavoitteiden suuntaisesti. Samalla Opetushallituksen on pitänyt kuitenkin myös huolehtia siitä, että valitut menetelmät ovat kunnioittaneet verkostojen itsenäisyyttä – liiallinen ohjaus olisi voinut karkottaa jo valmiiksi varuillaan olleet koulutuksen järjestäjät (Sørensen 2007, 91). Esimerkiksi pyytäessään ulkopuolisia tahoja mukaan taustoittavaan suunnitteluprosessiin Opetushallitus lisäsi uuden kehittämishankkeen hyväksyttävyyttä ottamalla siinä huomioon eturyhmien ja koulutuksen järjestäjien näkökulmia. Vastaavaa toimintamallia on käytetty hyödyksi hankalasti yhteen sovitettavissa ja eturistiriitoja synnyttävissä suunnitteluprosesseissa, joissa keskeisiä tahoja on otettu mukaan jo taustoittavaan työhön toimijoiden sitouttamiseksi ja yhteensovittamiseksi (esim. Koppenjan ja muut 2011, 137).

Myös tulevat uudistukset ja Amkesun ankkuroiminen KESU:un ovat tukeneet sekä prosessia, että siinä käytettyjä metahallinnan keinoja. Pirkanmaan liiton rooli alueellisen yhteistyön johtajana on ollut keskeinen Pirkanmaan Amkesun kannalta ja se onkin selkeimmin vastaanottanut metahallitsijan roolin. Koulutuksen järjestäjien toimiessa sekä erilaisten hankkeiden kehittämiskumppaneina, että kilpailuasetelmassa opiskelijoiden houkuttelemisen suhteen, on koko maakunnan etua ajavan ja aluehallinnon viranomaisena toimivan Pirkanmaan liiton koettu olleen keskeinen tekijä verkoston kokoamisessa ja työn edistämisessä.

Jäsentäessäni seuraavan sivun taulukossa Amkesua metahallinnan näkökulmasta hyödynnän alaluvussa *3.3 Hallintaa ja metahallintaa* esittelemääni Sørensenin jaottelua metahallinnan keinoista, nyt kuitenkin sisällyttäen taulukkoon Amkesussa esiintyneitä konkreettisia metahallinnan keinoja. Sørensenin jaottelua voi lisäksi täydentää tarkastelemalla Amkesussa käytettyjä ohjauskeinoja Héritierin ja Lehmkuhlin (2011) käyttämän instrumenttiluokittelun perusteella. Tällöin Amkesussa painottuvat erityisesti *kannustuksellisuuden, kaupankäynnin, suostuttelun* ja *tiedottamisen* instrumentit. Valmiiden suunnitelmien toivottiin lisäksi mahdollistavan vertailun ja hyvien käytänteiden levittämisen eli *malliesimerkin käyttämisen*. Ainakaan ensimmäisellä kierroksella Amkesussa ei ole käytetty *valvonnan* tai *komennon ja kontrollin* instrumentteja, toisaalta ohjeistuksessa mainitaan tavoite seurata ja arvioida koulutuspolitiikan välittymistä alueelle. Tällöin mahdollisuus valvonnan elementin lisäämiselle sekä siitä seuraavalle sanktioinnille on pohjustettu jo valmiiksi. (Héritier ja Lehmkuhl 2011,

57.) Amkesun keinovalikoima painottuu kuitenkin selkeästi pehmeisiin ohjauskeinoihin ja myötävaikuttamiseen.

Metahallinnan keinot:	Rajallinen interventio	Vahva interventio
Etäällä (Hands-off)	<b>1. Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen:</b> Amkesu-ohjeistus, valtion avustusten jakamiskäytänteet	<b>2. Institutionaalinen muotoilu:</b> Kannusteet yhteistoiminnalle, jaetut tavoitteet
Lähellä (Hands-on)	<b>3. Verkostojen edistäminen:</b> Amkesu-tilaisuudet ja neuvonta, Pirkanmaan liitolla keskeinen rooli verkostotyön koolle kutsujana, edistäjänä ja luottamuksellisuuden ilmapiirin luojana	<b>4. Verkostoon osallistuminen:</b> Amkesu-tilaisuudet, Pirkanmaan liitto keskeinen osallistuva taho puheenjohtajana ja sihteerinä

Kuvio 5. Neljä metahallinnan keinoa ja Amkesu-verkosto (mukaiillen Sørensen 2007, 96; Haveri ja Pehk 2008, 29)

Kun valtakunnallisessa Amkesu-prosessissa ja erityisesti verkostoitumisvaiheessa metahallinnan keinoja on käyttänyt etupäässä Opetushallitus, siirryttäessä Pirkanmaalle metahallitsijana on toiminut myös Pirkanmaan liitto. Opetushallituksen metahallintakeinot painottuivat etäällä tapahtuviin sekä rajallisesti, että vahvasti Amkesu-ryhmän toimintaan vaikuttaviin keinoihin. Pirkanmaan liiton keinot taas painottuivat lähellä käytettäviin metahallinnan keinoihin, etupäässä rajallisesti vaikuttavaan verkoston edistämiseen. Prosessi muistuttaa Koppenjanin ja muiden (2011) esittelemää yhteismetahallinnan tapausta (esitelty sivulla 32).

#### Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen

Metahallinnan keinoista rajallisen interventiovoiman omaava ja etäältä tapahtuva toimintapolitiikan ja resurssien kehystämisen ovat hallinnolle tyypillistä hallintaa (Koppenjan ja muut 2011, 132), jolla pyritään rakenteen kautta vahvistamaan verkostojen hallittavuutta (Bevir ja Rhodes 2010, 207). Mikäli metahallitsija kykenee selkeästi viestimään kehyksien muodossa verkostolle sen työn tavoitteista ja käsiteltävistä teemoista, on se tarjonnut onnistuneelle hallinnalle lähtökohdat (Bell ja Park 2006, 68). Mikäli verkostotoimijat hyväksyvät nämä ehdot ja osallistuvat työskentelyyn, hallitsevat he itse itseään *varjossa tapahtuvan hierarkian* (Scharpf 1993, 145–147) eli odotettavissa olevien huonojen ja hyvien sanktioiden kautta.

Amkesun kehyksien voi nähdä välittyvän ennen kaikkea ohjeistuksen ja sitä täsmentäneiden tilaisuuksien kautta. Opetushallitus ei kuitenkaan toiminut yksin Amkesun ”prosessiarkkitehtina” (Koppenjan ja muut 2011, 131), vaan kutsui mukaan sidosryhmiä johtamaansa työryhmään sekä keräsi koulutuksen järjestäjien mielipiteitä teettämässä taustakyselyn avulla. Osallistumalla itse työryhmään ja johtamalla sen työskentelyä Opetushallitus pystyi vahvasti ja lähietäisyydeltä vaikuttamaan Amkesun taustakehyksien ja sitä kautta verkostojen ohjattavuuden (ks. Bevir ja Rhodes 2010, 207) vahvistamiseen. Julkaistessaan Amkesulle tehtävänannon avoimesti ja pitäessään tiedotustilaisuuksia aiheesta Opetushallitus pystyi kootusti ja ilman määrittelykamppailua viestimään suoraan kaikille osallistuville tahoille Amkesun taustasyistä ja tavoitteista. Amkesun kytkeminen valtakunnalliseen koulutuspolitiikkaan on lisäksi pitänyt huolen siitä, että työ on asettunut koulutuspoliittisten kehyksien sisälle ilman ristiriitaisuutta. Vaikka Amkesu ei ole ainakaan toistaiseksi saanut ministeriön virallista tukea, voi sen kuitenkin koulutuspolitiikkakäytöksen kautta nähdä ikään kuin saaneen virallisuonteista tukea ja perusteet työlle.

Pirkanmaalla Amkesu-työskentely perustui vahvasti yhteistyössä tapahtuvaan kehyksien määrittelyyn. Pirkanmaan liitolla verkoston koordinaattorina on ollut ainakin potentiaalisesti mahdollisuus vaikuttaa kehyksien muotoutumiseen muita tahoja voimakkaammin. Toisaalta haastattelujen perusteella työskentely ryhmissä on perustunut avoimeen ja tasa-arvoiseen keskusteluun, jonka kulkua Pirkanmaan liiton ei ole koettu sanelevan.

#### *Osallistuvia tahoja määrittelevät kehykset*

Amkesu on esitelty selkeästi ammatillisen koulutuksen järjestäjille tarkoitettuna uutena kehittämistyökaluna. Tausta-ajatuksena verkostoitumiselle oli se, että Amkesu-verkostot kerääntyisivät luontaisesti alueittensa suurimpien koulutuksen järjestäjien ympärille. Siten myös valikoivan aktivoinnin kohteena olivat erityisesti ammatillisen koulutuksen järjestäjät, vaikka yhteistyötä edellytettiin myös alueen paikallis- ja aluehallinnon sekä elinkeinoelämän edustajien suuntaan. Luonnollisesti Opetushallituksen omat verkostot vaikuttivat myös taustalla, sillä keskushallinnon edustajana sillä on toimivat kanavat koulutuksen järjestäjiin, mutta näiden verkostoihin ja sidosryhmiin suoria kanavia tai samanlaista ohjausmahdollisuutta ei ole (Nyyssölä 2013, 96). Sen sijaan sidosryhmien aktivoiminen tapahtui välillisesti ja nämä huomioitiin prosessin myöhemmissä vaiheissa.

Osallistujia määrittelevät kehykset tukivat verkostojen itsenäisyyttä ja aluelähtöisyyttä suhteessa Opetushallitukseen. Ne ovat saattaneet myös edistää verkostojen toimintakykyisyyttä sikäli, että verkostot saivat itse valikoida jäseniään jo olemassa olevien suhde- ja yhteistyöverkostojen perusteella ja näin vaikuttaa dynamiikkaan ja koherenssiin jo edeltä käsin (ks. Zølner 2007). Tuttujen toimijoiden kanssa myös varsinainen työskentely saattoi alkaa ilman sosiaalistumisprosessia. Samalla toimijajoukon rajaaminen on voinut myös helpottaa konsensuksen löytämistä ja tehostaa työtä verkostoon jo valmiiksi sitoutuneesta sosiaalisesta pääomasta johtuen.

Toisaalta kolikon käänköpuolena valikointia seuraa väistämättä myös ulossulkeminen – esimerkiksi verkoston toimintaa sinänsä edistäneestä yhdenmielisyydestä voi seurata se, etteivät alueen todelliset kehittämisiongelmat ja pinnan alla kytevät konfliktit nouse keskusteluun. Myös uuden näkökulman löytyminen ennestään tuttujen kumppanien kanssa voi olla hankalaa. Pirkanmaalla Amkesu-verkosto jakaminen ryhmiin sekä yhtenäisti osallistujajoukkoja, että vähensi yhtä aikaa keskusteluun osallistuvien lukumäärää. Ryhmiin jakaminen on toisaalta jäntevöittänyt prosessia ja saattanut edistää yksimielisyyttä rajoittamalla osallisten ja siten risteävien intressien määrää. Toisaalta samalla joitain ideoita on voinut jäädä syntymättä verkoston jäsenten ollessa keskenään verrattain tuttuja ja tekemisissä mahdollisesti muissakin alueellisissa verkostoissa.

Mielenkiintoinen tilanne on esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan alueella, jossa tehtävänanto on synnyttänyt kaksi Amkesu-ryhmää. Toinen on kehittynyt Pohjois-Suomen yksityiset oppilaitokset ry:hyn kuuluvien opistojen työnä, toisessa vastuutahona on koulutuskuntayhtymä sekä alueen opistoja ja aikuiskoulutuksen tarjoajia. Lisäksi jälkimmäiseen verkostoon on osallistunut myös muita alueen koulutuksen järjestäjiä, kuten ammattikorkeakoulu. Osin verkostoissa on myös yhteisiä jäseniä. Vastaavalla tavoin myös Pirkanmaalla tekemissäni haastatteluissa ilmeni koulutuksen järjestäjän omistajamuodon vaikuttavan yhteistyöverkostoihin (ks. myös Räisänen ja Hietala 2007, 83), ja esimerkiksi Valkeakosken ammatti- ja aikuisopisto kuului sekä Pirkanmaan, että Väkky-oppilaitosverkoston Amkesuun. Omaehtoisuutta korostanut tehtävänanto antoi tilaa jo olemassa oleville verkostoille, mutta samalla se myös synnytti mahdollisuuden päällekkäisyyteen (ks. Airaksinen ja muut 2005, 269) sekä siihen, että joillain alueilla suunnitelmaa ei päädytty tekemään laisinkaan. Kuten informaatio-ohjauksen suhteen, myös

Amkesussa uusi tehtävä vaikuttaisi aktivoivan jo valmiiksi kehittämisorientoituneet ja hyvin verkostoituneet toimijat.

### *Ohjeistus toiminnan kehyksinä*

Toimintaa ohjaavat kehykset sisälsivät kaikesta vapaaehtoisuudestaan ja vapaamuotoisuudestaan huolimatta hyvin yksityiskohtaisiakin ohjeita koskien suunnitelman muotoa ja sisältöä. Esittelemällä selkeät kehittämisteemat alateemoineen Opetushallitus on ohjannut kehittämissuunnitelman muotoilevia tahoja tavalla tai toisella ottamaan kantaa sen esittämiin teemoihin – joko omaksumaan suoraan annetun mallin tai vaihtoehtoisesti argumentoimaan omien teemojen puolesta syrjäyttääkseen esitetyt teemat.

*”Periaatteessa meillä oli ajatuksena ettei sen [suunnitelman] tarte yks yhteen olla sen kanssa, et omista lähtökohdista ollaan sinne poimittu niitä juttuja. Mutta varmaan on aika lailla samanlaista kun fiksit ihmiset miettii valtakunnan tasolla ja sama alueilla niin aika hyvin menee yhteen.”* (Haastateltava L, Pirkanmaa)

Suunnitelmia kehysti lisäksi ohjeistus koskien niiden palauttamista. Vapaaehtoisuutta ja aluelähtöisyyttä korostettiin kuitenkin valtuuttamalla verkostot itse lataamaan suunnitelmat Opetushallituksen ylläpitämälle verkkosivuille. Opetushallitus pitäytyi myös puuttumasta niin suunnitelmien palauttamiseen tai palauttamatta jättämiseen kuin suunnitelmien sisältöönkään. Toisaalta niiden tuli kuitenkin sopia ennalta määriteltyyn vakiomuotoon, joka ohjasi tietynlaiseen lähestymistapaan sekä suunnitelman muotoiluun. Kehittämisteemat linkittyivät myös *resurssien kehystämiseen*, sillä ne antoivat viitettä siitä millaista kehittämistä Opetushallitus toivoi ja mihin se olisi valmis jatkossa panostamaan informatiivisin ja rahallisin resurssein. Ohjeistuksen ja verkkosivujen ylläpidon voi nähdä olleen myös *verkostojen työskentelyä edistänyttä* toimintaa.

### *Resurssikehykset*

Verrattain selkeinä ja vahvoina metahallinnan keinona koetut resurssikehykset (Haveri ja Pehk 2008, 74) toteutuvat Amkesussa melko väljästi, sillä suoraa kehittämisresurssia Amkesuun ei ohjattu. Osallistuminen työhön ja ohjeistuksen huomioiminen ei myöskään siten perustunut välittömän sanktion eli työhön osoitettujen resurssien menettämisen pelkona. Kuitenkin mahdollisuus siihen, että Opetushallitus saattaisi jatkossa ohjata valtionavustuksia tehtyjen suunnitelmien mukaan, toimi kannusteena osallistua ja huomioida Amkesun kehittämisteemat.

Samalla Amkesun kehittämisteemat viestivät myös siitä, millaiseen toimintaan Opetushallitus voisi olla jatkossa muutoinkin halukas osoittamaan kehittämisresursseja.

Resurssikehykset eivät kuitenkaan koostu pelkästään rahallisista resursseista, vaan resurssin muotona voi toimia myös tieto. Opetushallituksen keskeisestä asemasta ja informaatio-ohjaukseen painottuvasta toimenkuvastaan johtuen sillä on ollut mahdollisuus ja kompetenssi tarjota työlle tärkeää tiedollista ohjausta (Bell ja Park 2006) sekä aihepiiriä koskettavaa uutta informaatiota. Esimerkiksi niin opetus- ja kulttuuriministeriön kuin työ- ja elinkeinoministeriönkin puheenvuorojen sisällyttäminen Amkesu-tilaisuuksiin toimi tietoisena keinona houkutella toimijoita mukaan tilaisuuksiin. Amkesun toimiminen vuorovaikutteisena informaation välittämisen kanavana näyttäisi siten paikanneen puuttuvaa rahallista resurssia. Lisäksi Opetushallitus pystyi vaikuttamaan toiminnan kehyksiin päättämällä myös osallistujille annettavasta tiedosta ja tiedon määrästä (ks. Kickert ja Koppenjan 1997, 47)

Vaikka Amkesun resurssikehykset olivat melko väljät ja perustuvat myös Opetushallituksesta riippumattomiin tekijöihin, on niillä kuitenkin osoittautunut olevan verrattain voimakas vaikutus osallistumiseen kannustavana tekijänä. Niiden voimakkuutta lisäsivät erityisesti valmisteluvaiheessa olleet koulutusjärjestelmäudistukset, joiden odotetaan vaikuttavan myös tulevien määrärahojen jakaantumiseen sekä rahoituksen oleelliseen vähenemiseen. Näistä seikoista johtuen resurssikehyksien suhteellinen ohjausvaikutus saattoi voimistua edelleen. Lisäksi Amkesu toimi ainakin retorisisella tasolla mahdollisuutena päästä kiinni tuleviin kehittämisrahoihin. Siten suunnitelman tekeminen näyttäytyi keinona kohdata uudistukset etunojassa ja mahdollisuutena hyödyntää Amkesu keinona saada lisätietoa uudistuksen etenemisestä.

#### Institutionaalinen muotoilu

*Institutionaalisen muotoilun* keinot, jotka Sørensen (2007) luokittelee vahvan interventiovoiman omaaviksi vaikkakin etäisiksi, tarkoittavat verkoston institutionaalisten puitteiden strategista muotoilua. (Sørensen 2007, 92–93; Haveri ja Pehk 2008, 30) Amkesun kannuste- ja rangaistusjärjestelmä välittyi Amkesun toimintapolitiikan ja resurssien kehyksistä. Erityisen vahvasti järjestelmä ohjaa tekemään suunnitelman alueellisena yhteistyönä. Pehmeämpi institutionaalisen muotoilun keino eli keskeisiä käsityksiä ja tavoitteita välittävä ”tarina” on syntynyt sekä taustaprosesseissa, että myöhemmin Amkesu-

tilaisuuksissa. Tarina on myös oletettavasti muuntunut alueilla käytyjen keskustelun sekä koulutusjärjestelmän uudistuksia koskeneen informaation kertymisen myötä. Amkesussa keskeisiä diskursseja ja ajatusmalleja ovatkin juuri rakennepoliittiset säästöt ja uudistukset, jotka nousivat herkästi esille kaikissa tutkimushaastatteluissa. Näiden keskeisyys työlle on selvästi omaksuttu yhdeksi keskeiseksi välttämättömyydeksi ja uhkakuvaksi, johon Amkesulla pyritään sopeutumaan (ks. Sørensen 2007, 93). Käsitteellisesti tavoiteltavasta työskentelymuodosta sekä Amkesussa, että ylipäätään, nousevat sekä ohjeistuksesta, että haastatteluissa nimenomaan verkostot ja niissä solmittavat työnjakoon ja kehittämiseen tähtäävät kumppanuudet, myös alueen muiden toimijoiden kanssa.

Työlle asetetut tavoitteet ovat periaateluonteisia ja melko väljiä. Näiden ominaisuuksien ansiosta ne ovat olleet helppoja allekirjoittaa suunnitelman kohderyhmäläisten joukossa ja yhteisten pöytien ääreen on pystytty kokoamaan myös samoista käsitteistä eri tavoin ajattelevia tahoja, jotka työn aikana pääsevät tarkemmin hiomaan alueen yhteistä konsensusta kehittämiskohteiden ja -keinojen suhteen (ks. Torfing 2007a). Toimintamuotona yhdessä tekeminen on saanut tukea muusta järjestelmästä, koska se lävistää ainakin tavoitteen tasolla hallinnaksi muuntuvaa hallinnonkulttuuria erityisesti paikallis- ja aluetasolla. Niin ikään ajatusmalli Amkesusta ennen kaikkea aluetoimijoiden avuksi luotuna työkaluna ilman perinteistä ylhäältä alaspäin suuntautuvaa ohjausta ja keskushallinnon intressiä, toimi keinona suostutella toimijoita osallistumaan ja siten hyväksymään Opetushallituksen tarjoamat pelisäännöt.

Koska Amkesu on ollut selkeästi Opetushallituksen ideoima ja se on aktiivisesti ollut mukana työstämässä suunnitelman taustaa, on se myös pystynyt luomaan Amkesulle yhteisesti jaettavan ”tarinan”. Tähän tarinaan kuuluu esimerkiksi Opetushallituksen pääjohtajan aktiivisuus, tulevat uudistukset ja niihin varautuminen sekä Opetushallituksen rooli koulutuksen järjestäjien kumppanina. Myös toimijoiden itsenäisyyttä ja alueellisten erityispiirteiden vaihtelevuutta korostettiin erityisesti Opetushallituksen edustajien haastatteluissa.

#### Verkoston edistäminen

Opetushallituksen rooli edistämistyössä on painottunut lähinnä tiedottamis- ja keskusteluluontoisten tilaisuuksien järjestämiseen. Myös valmiille suunnitelmille tarkoitettu avoin sivusto sekä eri tavoin osallistujille välitetty informaatio ovat edistäneet verkostojen



työskentelyä. Järjestämällä tilaisuuksia niin keskitetysti kuin alueillakin Opetushallitus pyrki erityisesti vakuuttamaan ja viestimään toimijoille uudenlaisen suunnittelumuodon eduista ja kannustamaan työskentelyyn. Koska tilaisuuksiin osallistui Amkesun kannalta keskeisiä päälliköitä ja asiantuntijoita, sai uusi kehittämissuunnitelma samalla myös kasvot ja helpommin lähestyttävän muodon aluetoimijoiden näkökulmasta. Lisäksi alueelliset tilaisuudet toimivat myös koulutuksen järjestäjien keskinäisen tapaamisen, keskustelun ja verkostoitumisen areenoina. Tilaisuuksien ohella työtä edistettiin myös kirjallinen ohjeistuksella, joka ohjeisti osallistujia tarttumaan Opetushallituksen tarjoamiin kehittämisteemoihin työn edistämiseksi ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuitenkaan alueilla tapahtuvaan varsinaiseen työskentelyyn ja läheltä tapahtuvaan edistämistyöhön Opetushallitus ei osallistunut. Valittu linja edustaa siten tyypillistä verkostojen edistämistä, joka painottuu erityisesti verkoston rakentumisvaiheeseen ja otollisten toimijoiden yhteen saattamiseen ilman osallistumista verkostotyöskentelyyn (Haveri ja Pehk 2008, 75).

Verkostohallinnan luonteesta johtuen verkoston edistämällä ja toimintakykyisyydestä huolehtimisella on tärkeä rooli työn tarkoituksenmukaisuuden ja tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Esimerkiksi koulutuksen järjestäjien keskinäisestä kilpailuasetelmasta johtuen luottamuksellisen ilmapiirin luomisella on ollut erityisen tärkeä rooli verkoston työn edistämisessä. Pirkanmaan liiton asema alueellisena kehittäjäviranomaisena ja maakunnallista edunvalvojana suhteessa keskushallintoon on osaltaan luonut työlle tarpeellista luottamuksellisuutta, koska sillä on koettu olevan työhön tarvittava kompetenssi ja aito pyrkimys auttaa verkoston jäseniä etsimään yhteistä tavoitetta. Koska toimijat ovat myös perinteisesti toimineet omissa verkostoissaan ja verrattain riippumattomina, on työn edistäjällä ollut lisäksi vastuu tehdä työstä houkuttelevaa ja kannustaa mukaan työhön. Pirkanmaalla erityisesti aluehallinnon edustajat kokivat edistämistyön kuuluneen heidän taustaorganisaatioilleen ja metahallitsijana toiminut Pirkanmaan liitto pyrkikin profiloitumaan työssä enemmän verkoston edistäjänä kuin varsinaisena jäsenenä tai Amkesun kohteena.

Edistämistyöhön suuntautuneella Pirkanmaan liitolla oli kuitenkin verkoston koordinaattorina mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi työn etenemiseen ja organisointiin sekä informaation kulkemiseen eri ryhmien välillä. Esimerkiksi organisoimalla Amkesun osallistujat kolmeen eri ryhmään se sekä rajasi ryhmien kokoa, että yhtenäisti niiden osallistujia. Vaikka verkostojen optimaalisesta koosta ei olekaan selkeää käsitystä, voi liian monen osallistujan vaikuttavan

päätöksenteon kustannuksia ja monimutkaisuutta lisäävästi. Toisaalta useampi osallistuja voi tarkoittaa myös useampaa keinoa ratkaista ongelma. (ks. Kickert ja Koppenjan 1997, 52.) Verkostotutkijat ovat myös huomanneet, että yhteistyö eri ammattikuntien välisissä verkostoissa voi olla jännitteistä, sillä ammattilaiset pyrkivät usein pitämään asiat oman ammattikuntansa piirissä (Virtanen ja Stenvall 2012, 59). Tällöin Pirkanmaan liiton valitsema organisoimistapa, joka rajasi esimerkiksi rehtorit omaksi ryhmäkseen, on voinut myös helpottaa ryhmien välistä vuorovaikutusta.

Kuten Opetushallituksen tarjoama sivusto valmiiden suunnitelmien palauttamiselle, myös alueellisen suunnitelman työstäminen avoimella verkkoalustalla edisti verkoston työtä sekä vuorovaikutuksellisuutta. Verkkoalustan kautta työhön pystyi osallistumaan myös virallisten suunnittelukokousten ulkopuolella ja halutessaan myös anonyymisti. Kuitenkin linkki oli ilmeisesti lähinnä verkostoon osallistuvien jäsenten tiedossa, joten verkoston avoimuutta se vahvisti lähinnä vain interaktiivisuutta lisäämällä ja aikatauluista vapaan osallistumisen muodossa.

#### Verkostoon osallistuminen

Suoranaisesti verkoston työskentelyyn Opetushallitus ei puuttunut. Myös Pirkanmaan liitto on pyrkinyt toimimaan verkostossa etupäässä toimintaa edistäneenä tahona. Pidättäytyminen taustalla pysymiseen vaikuttaisi olleen molempien tahojen tietoinen valinta, jotta koulutuksen järjestäjät sekä muut sidosryhmät muodostaisivat toiminnan keskiön ja kohteen suunnitelmalle. Pirkanmaan liiton osallistuminen työhön on kuitenkin kasvattanut Amkesu-verkoston ja muotoutuvan suunnitelman potentiaalista painoarvoa suhteessa muihin alueen verkostoihin ja strategioihin. Pirkanmaan liiton osallistumista tuki ja perusteli esimerkiksi sen mahdollisuus ohjata maakunnallista kehittämisrahaa maakunnassa toteutettaviin kehittämishankkeisiin sekä toimiminen Länsi-Suomen alueella EU-rahoittajaviranomaisena. Nämä roolit tekivät siitä sekä tärkeän kumppanin, että toivat verkostoon erityistä hanke- ja rahoitusosaamista. Verrattuna Ammattitaitoinen Pirkanmaa -ryhmään, Opetushallituksen rooli Amkesussa toi ilmeisesti suunnittelulle uudenlaista nostetta sekä statusta muihin koulutuksen järjestäjien verkostoihin nähden. Näin symbolisellakin osallistumisella on merkitystä, kun sen tekee hallinnon eliitin piiriin kuuluva keskushallinnon edustaja.

### 6.3 Opetushallitus ja Pirkanmaan liitto metahallitsijoina

Keskeisin metahallitsija Amkesussa on selkeästi koko prosessin aloittanut Opetushallitus. Kuitenkin prosessi on myös vaatinut johtajuuden jakamista, sillä verkostojen työskentelyyn Opetushallitus ei ole suoranaisesti osallistunut. Alueilla osallistuvana metahallitsijana on toiminut verkoston itse valitsema vastuujärjestö. Tämä järjestö on käyttänyt etupäässä läheltä tapahtuvia verkoston edistämiseen ja osallistumiseen liittyviä metahallinnon keinoja, joita Koppenjan ja muut (2011) nimittävät varsinaiseksi hallinnon hallinnaksi. Koska asema ei varsinkaan aluetasolla perustu hierarkkiseen rakenteeseen tai Opetushallituksen valtuutukseen, on alueellisen metahallitsijan täytettävä Opetushallituksen tapaan metahallitsijalta vaadittuja kriteerejä (Torfing ja Triantafillou 2011, 12). Koska Opetushallitus ei ole osoittanut verkoston johtajuutta toimeksiannossaan, on joissain Amkesu-verkostoissa voinut esiintyä aluksi kilpailua useamman metahallitsijaksi haluavan ja metahallitsijalta vaadittujen ominaisuuksien täyttävän metahallitsijaehdokkaan välillä (Torfing ja Triantafillou 2011, 12).

#### Opetushallitus metahallitsijana

Vaikka Opetushallituksella ei olekaan Amkesun taustalla opetus- ja kulttuuriministeriöltä saatua mandaattia, täyttää se kuitenkin metahallitsijalle asetetut kriteerit (Torfing ja Triantafillou 2011, 12): Koulutuksen järjestäjien keskuudessa sillä on keskeinen asema *solmutoimijana* näiden ja ministeriön välillä. Samalla Opetushallituksella on selkeä *auktoriteetin asema* suhteessa koulutuksen järjestäjiin, koska sillä on mahdollisuus osallistua näitä koskettavaan koulutuspoliittiseen lainsäädäntöön ja esimerkiksi ammatillisen koulutuksen tutkintojen perusteiden muodostamiseen. Asemastaan johtuen sillä on myös koulutuksen järjestäjiä kiinnostavaa informaatiota ja näköalapaikka niin valtakunnalliseen päätöksentekoon kuin verkostosuhteiden kautta kentällekin. Koulutuksen hallinnon alan kehittämisvirastona sillä on myös ollut mahdollisuus *tarkkailla ja osallistua* verkostojen prosesseihin. Näin suorien vaikuttamiskeinojen käyttöä Opetushallitus pyrki kuitenkin tietoisesti välttämään.

Vaikka Amkesuun Opetushallitus ei pystykään ohjaamaan suoraa kehittämisresurssia, on sillä kuitenkin *resursseihin liittyvää valtaa* johtuen sen roolista esimerkiksi koulutussektorin valtionavustusten jakamisessa. Amkesun alkuvaiheessa, ennen Euroopan unionin

rakennekauden vaihtumista vuonna 2014, sillä oli myös rooli sosiaalirahaston rahoittajaviranomaisena. Tuolloinen asema vahvisti sen asemaa resurssivirtojen ohjaajana Amkesu-prosessin alkuvaiheessa. Toimintamuodoiltaan ja mentaliteetiltaan kehittämisvirastona toimivaan Opetushallitukseen on ylipäättään kertynyt runsaasti metahallitsijalta vaadittavaa osaamista sekä resursseja tukea alueilla tapahtuvaa suunnitteluprosesseja ylhäältä käsin. Se myös hyödynsi tätä organisaatioonsa sitoutunutta osaamista Amkesun edistämiseksi.

Pirkanmaan liitto metahallitsijana

Eri hallinnon tasojen osallistuessa hallintaan, vallan jakautuminen ja tasapainottelu aiheuttavat usein haasteen. Prosessin aikana voimasuhteet voivat myös vaihdella. (Hanssen ja Klausen 2007, 54). Amkesun tapauksessa siirryttäessä tarkastelemaan Pirkanmaan Amkesu-ryhmän varsinaista työskentelyä Pirkanmaan liiton painoarvo kasvaa. Samalla metahallinnan keinot painottuvat lähimetahallintaan ja erityisesti verkoston edistämiseen. Opetushallituksen määriteltyä Amkesulle kehykset ja institutionaalisen muodon, Pirkanmaan ryhmä teki näiden pohjalta keskusteluun perustuen omat kehyksensä, pelisäännöt ja diskurssin työlle Pirkanmaan liiton koolle kutsumana ja fasilitoimana.

Pirkanmaan liiton asema verkostossa perustuu Opetushallituksen tavoin erilaisiin asemaan, tietoon ja rahaan liittyviin resursseihin. Pirkanmaan ELY-keskuksen ohella se toimii tärkeänä alueellisena *solmutoimijana* ja asiantuntijana erilaissa verkostoissa. Tämän aseman nähtiin myös vahvistuneen oleellisesti Amkesun myötä. Pirkanmaan liitolla on myös lakiin perustuva alueellisen *auktoriteetin* asema sekä vakiintuneita alueellisia instituutioita johdettavanaan. Myös sen saavuttama *resurssivalta* perustuu aluekehityslakiin, jonka myötä se on saanut rakennerahastoviranomaisen tehtäviä ja rahaa jaettavakseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että resurssivalta perustuu sen kautta kulkeviin resurssivirtoihin, jotka kytkeytyvät maakunnallisiin suunnitelmiin ja maakunnan liittojen harkintavaltaan.

Toisaalta samaan aikaan on hyvä huomata, että maakunnan liitot ovat myös kuntayhtymiä joiden asema ja rahoitus perustuvat jäsenkunnilta ja alueelta saatuun mandaattiin. Lisäksi aluekehittämiseen suunnatut määrärahat ovat myös vähentyneet viime vuosina, esimerkiksi aluehallinnon virastojen toimirahaleikkauksien sekä rakennerahasto-ohjelmien rahoituksen vähenemisen seurauksena. Maakuntien liitot ovat myös saaneet aiemmin valtiolta maakunnan kehittämisrahaa, jota ei enää sisällytetty lainkaan vuoden 2015 talousarvioon (Kuntaliitto

2014). Vaikka aluekehittämisessä tapahtuneet hallinnolliset uudistukset ovat osaltaan siirtäneet vastuita kohti aluetasoa, ei rahoitus ole kuitenkaan kaikkia uusia tehtäviä seurannut. Siten Pirkanmaan liiton resurssivalta lepää verrattain kevyen rahoituspohjan sekä ylhäältä kohdistuvan aluekehittämisrahaa koskevan sääntelyn ja kunnallisen päätöksenteon varassa.

Alueella on myös muita vahvoja toimijoita, joista erityisesti alueen keskuksena toimivalla Tampereen kaupungilla on vahva asema erilaisissa verkostoissa. Helsingin Amkesussa Helsingin kaupunki toimiikin verkoston koordinaattorina, Pirkanmaalla liitto nähtiin kuitenkin sopivimpana tahona tähän työhön ja sen rooli metahallitsijana oli haastateltavien joukossa selkeä. Julkishallinnon ja alueen edustajana se koettiin sopivimmaksi metahallitsijaksi mikä osaltaan loi työlle tarvittavaa luottamuksellisuutta ja vähensi verkostotyöskentelylle tyypillistä vastahakoisuutta (ks. Kickert ja Koppenjan 1997, 60). Aiemmista hallinnon uudistuksista johtuen liitto on myös aktiivisesti etsinyt uudenlaisia keinoja toteuttaa sen roolia aluehallinnon edustajana ja keskeisenä aluekehittäjänä kehittyen *organisaatioksi* jolla on valta vaikuttaa alueen kehitystyöhön. Tähän osaamisalueeseen sisältyvän verkostotyöskentelytaidon on nähty olevan erityisen keskeinen osa verkostojen toimintakykyisyyttä tukevaa lähimetahallintaa (Sørensen 2007, 106).

## 7 Päätelmiä ja jatkopohdintaa

Hallinnan ja metahallinnan teoriakehyksen läpi tarkasteltuna Amkesusta löytää runsaasti viitteitä molempiin liitetyistä ilmiöistä, kuten kehittämisverkostot, pehmeät ohjauskeinot sekä neuvotteluperustaisuuden. Sekä Opetushallitus, että Pirkanmaan liitto ovat selvästi omaksuneet roolinsa ja metahallinnalle ominaiset keinot työn ohjaamiseksi ja edistämiseksi. Juuri tämä keskinäisriippuvuuden myöntäminen ja verkostohallinnan periaatteiden mukaan toimiminen nähdään onnistuneen johtamisen tuntomerkkeinä (Klijn ja Teisman 1997, 117). Amkesussa metahallinnan keinoja on myös käytetty monipuolisesti, minkä edelleen nähdään oleellisesti tukevan hallinnan onnistumista. Toisaalta hallinnalle ominaisen yhteistyöperustaisen johtajuuden ohella myös ajoitus, alueen kompetenssi sekä verkostoitumistrendin jatkuminen ovat oleellisella tavalla tukeneet työtä.

Amkesu on tavoitteensa mukaisesti koonnut yhteen ammatillisen koulutuksen järjestäjiä ja alueen elinkeinoelämän sekä paikallis- ja aluehallinnon edustajia. Toimijoiden ohella sillä on potentiaalia koota myös hajanaista hanketoimintaa sekä vahvistaa yhteisen kehittämis- ja suunnittelutyön jatkuvuutta. Suurimpia haasteita Amkesussa vaikuttaisi olevan suunnitelman vieminen käytäntöön sekä rahoituksen varmistaminen. Periaatelinjaukset eivät riitä tukemaan työtä, mikäli sille ei osoiteta rahoitusta sekä rahoituksen kautta näkyvää arvostusta. Mielenkiintoinen jännite on myös tavoitteessa taata valtakunnallisesti tasalaatuinen koulutus, vaikka Amkesu jatkaa edelleen eriyttäviä kehityskäytänteitä. Sama jännite läpileikkaa tällä hetkellä koko julkista sektoria hallinnon alasta riippumatta.

### 7.1 Otollinen ajoitus

Amkesuun valitut ohjauskeinot ovat sopineet hyvin ajoitukseen niin valtakunnallisesti kuin alueellisestikin tarkasteltuna. Valtakunnallisella tasolla koulutusjärjestelmään kohdistunut uudistuspaino on välittynyt alueille signaalina vääjäämättömästä muutoksesta, johon Amkesu on tarjonnut yhden ”sopeutumisväylän” ja keinon saada päivitettyä tietoa lakiuudistustyöstä. Hallinnassa keskushallinto tarvitsee kuitenkin myös kehittämiskumppaneita, joilla on myös osaamista ja kokemusta verkostoissa toimimisesta ja kehittämisestä. Vaikka Opetushallitus osallistui erityisesti kehystämiseen ja verkostojen aktivoimisvaiheeseen, on alueiden itse pitänyt osata organisoida ryhmiin ja koota suunnitelma. Erityisesti suunnitelmien

toteuttamisvaihe vaikuttaisi painottuvan alueiden omalle vastuulle. Tällöin korostuu verkoston jäsenten ja alueellisen työn metahallitsijan osaaminen ja sitoutuminen työhön.

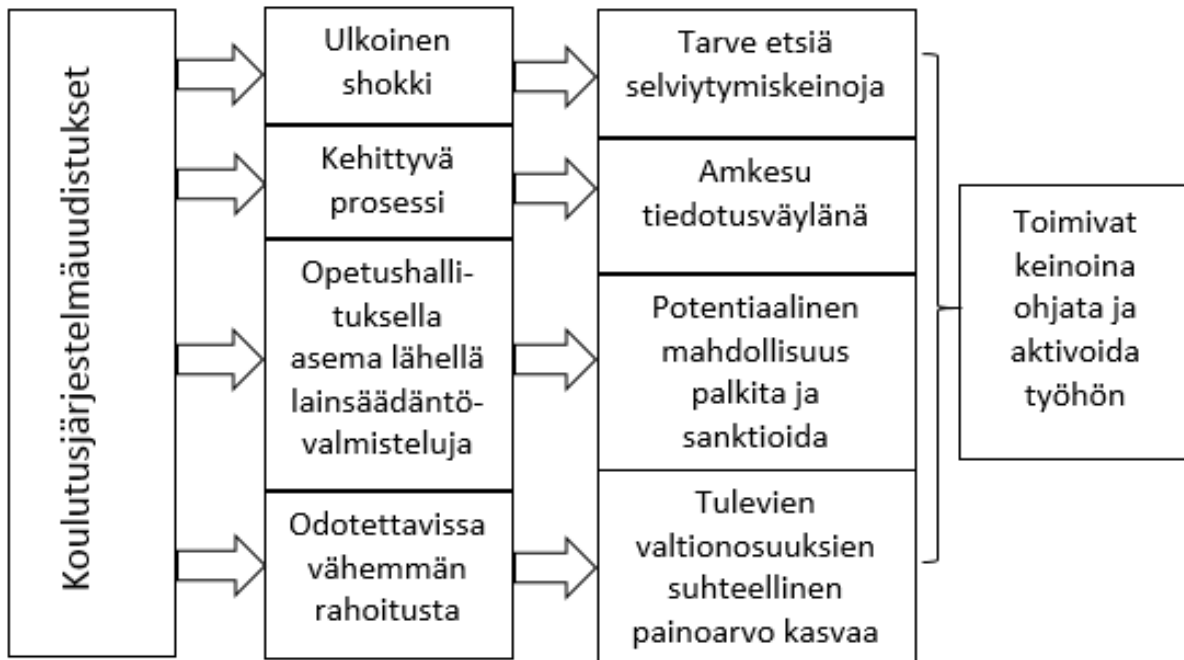
#### Uudistusten rooli

Uudistusten rooli Amkesussa on ollut keskeinen monellakin tapaa. Uudistuslinjaukset ovat toimineet *ulkoisena shokkina* luoden painetta uudistaa toimintatapoja kerääntymällä yhteisen suunnittelupöydän ääreen (ks. Diedrichs, Reiners ja Wessels 2011, 26; Airaksinen ja muut 2005, 274). Pirkanmaalla Amkesua edeltänyt alueen omaehtoinen yhteisen näkökulman etsiminen Ammattitaitoinen Pirkanmaa -työryhmässä sai alkunsa uudistuksia silmällä pitäen. Myös aiemmin käsittelemässäni AMKE ry:n raportissa mainitaan, että alueilla oli jo valmiiksi tehty Amkesu-tyyppistä keskinäistä yhteistyötä erityisesti resurssi- ja koulutuspaikkasupistusten vuoksi (Hahkala 2013, 5). Ulkoisen shokin ohella uudistukset ovat myös toimineet *signaalina* ohjauksen kiristymisestä ja hallinnon toimenpiteistä (hierarkian varjosta), johon hallinto voi turvautua mikäli katsoo, etteivät toimijat eivät itsenäisesti tehosta toimintaansa (Héritier ja Lehmkuhl 2011, 55, 61). Amkesun tyyppisiä kehityshankkeita on myös käytetty Suomessa hitaasti etenevän yhteistyön vauhdittamiseksi (ks. esim. Airaksinen ja muut 2004, 11).

Ulkoa tullut tieto tulevista fundamentaalisista uudistuksista näyttäytyi haastattelussa vääjäämättömänä tulevaisuuden tilana, johon tuli etsiä sopeutumiskeinoja. Uudistukset näyttäytyivät siten pakkona jota Airaksisen ja muiden (2004) mukaan seudullisen yhteistyön monimutkaisuus ja epävarmuus tuntuu toisinaan kaipaavan (emt., 256). Myös Héritier ja Lehmkuhl (2011) painottavat hierarkian varjon olevan edelleen tärkeä täydentävä ohjauksellinen elementti, joka pakottaa osallistuvat tahot päätöksentekoon (ks. Héritier ja Lehmkuhl 2011, 72). Myös Torfing ja Triantafillou (2011) päätyvät alleviivaamaan uudenlaisen toimintamuodon tarpeellisuuteen havahtumista (Torfing ja Triantafillou 2011, 264).

Uudistustyön vähittäinen eteneminen antoi myös metahallinnallisia resursseja prosessin edistämiseksi. Vaikka Opetushallituksella ei olekaan lainsäätäjän toimivaltuuksia, on sillä kuitenkin pääsy ja läheinen suhde toimielimiin, joissa lainsäädäntövalmisteluja tehdään. Asema lähellä lainsäädäntötyötä on antanut sille tärkeän resurssin Amkesu-verkoston aktivoinnissa – mahdollisuuden tarjota uudistusta koskevaa tietoa korkean tason virkamiesten esittelemänä sekä vedota aluetoimijoihin roolillaan uudistusten valmistelutyössä. Samalla uudistuksia koskevan informaation jakaminen on toiminut keinona vaikuttaa käsityksiin siitä

mitkä ovat keskeisiä ongelmia joihin Amkesulla tulisi pyrkiä vastaamaan. Uudistukset antoivat tukea ja keinoja metahallinnan käyttöön erityisesti Opetushallitukselle, mutta myös jossain määrin Pirkanmaan liitolle.



Kuva 3. Koulutusjärjestelmäudistukset ja Amkesu

#### Alueellisen kokemuspohjan rooli

Erityisesti paikallis- ja aluehallinnon edustajien ammattitaidon ja kokeneisuuden merkitys on havaittu keskeiseksi hallinnan toteuttamisessa, sillä näin toimijoiden keskinäissuhteet ja erityisesti suhteet keskushallintoon ovat riittävän yhdenvertaiset (Börzel 2011, 87–88). Hallinnan vaatiessa uudenlaista osaamista niin valtiolta kuin muiltakin osallistuvilta toimijoilta (emt.), ovat niin koulutuksen järjestäjien kuin muidenkin sidosryhmäläisten aiemmat kokemukset erilaisista hankkeista ja verkostoista olleet tärkeää pohjatyötä hallinnan toimintamuotojen ja toiminnan logiikan ymmärtämiseksi. (vrt. Torfing ja Triantafillou 2011, 264). Kuntien verkostoitumista tutkiessaan myös Haveri ja Pehk (2008) havaitsivat aiemmin omaksuttujen taitojen, osaamisen ja vuorovaikutusverkostojen auttavan kunnan halutessa toteuttaa tahtoaan hallintaverkoston eri osissa (Haveri ja Pehk 2008, 88).

Kuten jo käsittelin alaluvussa 3.4 *Hallinta ja keskeiset hallinnon uudistusprosessit Suomessa*, paikallis- ja aluehallinnon asemaa on vahvistettu viime vuosikymmenet erilaisin reformein. Vastaavasti EU:n myötä myös koulutuksen järjestäjät ovat osallistuneet monenlaisiin EU-



rahoitteisiin kehittämishankkeisiin. Pirkanmaan Amkesun tapauksessa hanketoiminta olikin jo tuttua verkoston jäsenille. Koordinaattorina toimineen Pirkanmaan liiton asemaa uudistukset olivat vahvistaneet alueellisissa verkostoissa siinä määrin, että aluehallinnon edustajana sillä oli tarvittava valmius verkoston metahallintaan sekä tunnustettu asema alueen solmutoimijana ja kumppanina. Lisäksi se oli jo valmiiksi pyrkinyt profiloitumaan nimenomaan ”alueellisena koollekutsujana ja pöydänkattajana”, jolle rooli Amkesun koordinaattorina oli sikälikin luonnollinen. Osallistujien joukossa aluetta edustavan viranomaisen puolueettomuus koettiin myös hyväksi pohjaksi luottamuksen rakentamiselle (vrt. Airaksinen ja muut 2005, 115) verrattuna esimerkiksi suuren koulutusorganisaation tai kunnan toimimiseen metahallitsijana. Amkesu-ryhmien koordinaattoreilla onkin ollut erityisen oleellinen rooli työn edistämässä Opetushallituksen pitäytyessä pääsääntöisesti läheltä tapahtuvasta metahallinnasta. Juuri verkoston edistämistyö on todettu verkostotutkijoiden parissa erityisen tärkeäksi metahallinnan muodoksi (Sørensen 2007, 94).

#### Tulevaisuuden varjon rooli

Amkesua ovat tukeneet myös edelleen odotettavissa oleva yhä tihtyvä verkostoituminen ja ohjelmalliseen kehittämiseen keskeisesti liittyvä hankeperustaisuus osana julkisen sektorin toimintaa (esim. McGuire 2011, 436). Niin kauan kuin verkostot nähdään taloudellisesti tehokkaampina, joustavampina ja vaikuttavampina kuin perinteinen byrokratia, ne lepäävät legitiimillä perustuksella eikä verkostohallintaa uhkaa mureneminen (Haveri ja Pehk 2008, 89). Tiukkojen ohjauskeinojen puuttuessa toimijoita motivoi tällöin ”tulevaisuuden varjo”, pelko maineen menettämisestä johtuvasta epäedullisesta asemasta tulevaisuudessa (Scharpf 1993, 149; Bartolini 2011, 10–11). Juuri maine onkin keskeisin hallinnan sanktioimiskäytäntö – luottamuksen ollessa keskeinen verkostohallinnan voima, tahraantunut maine voi osoittautua kalliiksi. Tähän viittasi myös yksi haastateltavista, joka uskoi tiiviimmän yhteistyön vähentävän suoraa kilpailua.

Samaan aikaan verkoston jäsenten tulee kuitenkin huomioida myös edustamansa organisaatio ja päätösten vaikutus sen toimintaan. Tasapainottelu molemmissa asemassa ja suhteiden yllä pitäminen asettaa omat haasteensa. (ks. Scharpf 1993, 157.) Pirkanmaan Amkesussa tämä kaksoisrooli ja pyrkimys välttää intressiristiriitojen syntymistä näkyivät varovaisuutena tehdä konkreettisia päätöksiä. Koska verkostotyö on lisäksi aikaa vaativaa, voivat verkoston jäsenet myös herkästi turhautua työhön ja nähdä osallistumisen tarpeettomana, mikäli verkostolle

asetettuja tavoitteita ei saavuteta (ks. Torfing 2007, 13). Mikäli kaikki verkoston jäsenet päättävät pitäytyä toiminnasta yhtenä rintamana, laimenee tulevaisuuden varjon merkitys tämän yhteisen jaetun käytännön myötä. Toisaalta, mikäli jokin koulutuksen järjestäjästä ryhtyy aktiiviseksi kehittäjäksi ja etsimään kumppania sidosryhmän joukosta, on tällä organisaatiolla mahdollisesti sekä etulyöntiasema neuvottelupöydissä, että mahdollisuus paineistaa muutkin koulutuksen järjestäjät aktiivisempaan toimintaan. Erityisen keskeistä jatkoon kannalta on se, että verkostoon saadaan jo osallistuvista organisaatioista päättäviä tahoja mukaan, jotta vastuu ja valta eivät karkaa verkoston ulkopuolelle kun sitoumuksista keskustellaan.

## 7.2 Amkesu on vauhdittanut verkostoitumista

Amkesu ja siinä käytetty metahallinta on edistänyt Pirkanmaalla ammatillisen koulutuksen järjestäjien keskinäistä verkostoa sekä tiivistänyt muutoinkin ammatillisen koulutuksen ja keskeisten sidosryhmien välisiä suhteita. Verkostojen tiivistäminen ja suunnittelutyön integroiminen on ollut hyvä ja tärkeä suuntaus niin koulutuksen kuin aluekehittämisen näkökulmasta. Pelkkä verkostoituminen ei kuitenkaan riitä vastaamaan Amkesun tavoitteisiin ja siihen ongelmakenttään mihin kehittämistyökalulla pyritään vastaamaan. Verkoston työn pitääkin edetä strategiselta suunnittelutasolta käytännön toimiin asti. Tätä konkretisoitumista tulee puolestaan edelleen tukea metahallinnallisin keinoin. Esimerkiksi resurssikehyksen tavoin toimivat valtionavustukset voisivat toimia keinona kannustaa osallistujia suunnitelman käytäntöön viemisessä. Erityisen tärkeää on joka tapauksessa, etteivät Amkesun metahallitsijat jättäydy työn koordinoinnista vaan tukevat verkostoa edelleen. Myös demokratianäkökulman tarkastelun näen oleellisena mietittävän asiana jatkoon kannalta.

### Ammatillisen koulutuksen ja aluekehittämisen verkostot

Ammatillisen koulutuksen aiempaa tiiviimpi verkosto ja säännöllisin väliajoin Pirkanmaan liiton johdolla päivitettävä suunnitelma voivat toimia myös väylänä tiivistää ammatillisen koulutuksen asemaa suhteessa muihin alueen kehittämisverkostoihin sekä alueellisen kehittämistyön välittymistä koulutuksen järjestäjien toimintaan. Alueellisin perustein koottu Amkesu mahdollistaa myös pienempien toimijoiden aiempaa tiiviimmän osallistumisen maakunnalliseen keskusteluun. Tyypillisesti pienemmät koulutuksen järjestäjät eivät ole pystyneet osallistumaan esimerkiksi aluekehittämisverkostoihin isompien koulutuksen

järjestäjien tavoin, eikä niitä ole monialaisten ja maakunnallisten koulutuksen järjestäjien tavoin koettu alueellisiksi toimijoiksi (Räisänen ja Hietala 2007, 273; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 46). Tiiviimmän verkostoyhteistyön lisäksi suurilla koulutuskuntayhtymillä ja aikuiskoulutuskeskuksilla on ollut myös paremmat mahdollisuudet hyödyntää erilaisia rahoitusmahdollisuuksia sekä osallistua erilaisiin hankkeisiin (emt., 82), joissa koulutuksen järjestäjät ovat pystyneet verkostoitumaan myös alueellisten yhteistyökumppaneiden kanssa ja jotka ovat sidostaneet koulutuksen järjestäjiä toiminta-alueelleen (emt., 84).

Edellä mainitut havainnot ja haasteet nousivat esiin myös omasta aineistostani. Amkesussa onkin hyvät ainekset vahvistaa heterogeenisen osallistujajoukon keskinäistä verkostoa sekä sidostumista maakuntaan. Samalla yhteinen strategia antaa mahdollisuuden systematisoida monipuolista, joskin hajanaista hanketoimintaa yhteisen ”hankesateenvarjon” alle (ks. Räisänen ja Hietala 2007, 123) sekä lisätä toiminnan jatkuvuutta (emt., 275). Alueen elinkeinoelämän näkökulmasta Amkesu toimii keinona kokoontua etujärjestöjen kautta yhteen suunnittelupöytään koulutuksen järjestäjien kanssa ja välittää kootusti viestiä työelämän tarpeista ja muutossignaaleista. Tämä on tärkeä täydennys koulutuksen järjestäjä- ja koulutusalaakohtaisten järjestelmien rinnalle.

Vaihtelevien osallistumismahdollisuuksien ja alueellisen hanketoiminnan ohella alueellisten kehitysstrategioiden on koettu jääneen irralliseksi koulutuksen järjestäjien toimintaan nähden. Toisaalta myös maakunnista on nähty puuttuneen yhteinen näkemys koulutuksesta ja koulutuksen järjestäjistä yhtenä toimijana maakunnan osaamisen kehittäjänä – aluekehittäminen on mielletty enemmän yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tehtäväksi eikä ammatillisen koulutuksen järjestäjiä ole välttämättä osattu ottaa mukaan kehittämistyöhön. Tämä tuli myös haastatteluissa esille. Ammatillisen koulutuksen järjestäjillä olisi kuitenkin monipuolista osaamista ja kapasiteettia osallistua alueen kehittämiseen muutoinkin kuin perustehtävänsä kautta. Osittain kuilua on koitettu kuroa umpeen alueellisten kehityshankkeiden kautta, jotka ovat kuitenkin lisänneet toiminnan suunnitteleamattomuutta, lyhytjänteisyyttä ja sidosteisuutta rahasto-ohjelmien tavoitteisiin ja rahoitusperusteisiin. (ks. Räisänen ja Hietala 2007, 15, 273–274.) Ammatillisen koulutuksen aluekehitysvaikutuksia arvioivassa raportissa yhtenä keskeisimmistä syistä edellä mainituille ongelmille nähtiin aluekehitystyötä tekevän verkostoveturin ja verkostajohtamisen puute. (emt., 104) Myöskään aluekehitystyön avaintoimijoita ja vastuunkantajia ei ole hahmotettu

eikä nimetty (emt., 81). Huomioilla on merkitystä, sillä Airaksinen ja muut (2004) havaitsivat seutuyhteistyötä tutkiessaan nimenomaan kehitysveturin keskeisyyden verkoston toiminnan edistymiselle ja yhteistyön syvenemiselle (Airaksinen ja muut 2004, 243, 253).

Edellisiä ongelmia tarkastellen Amkesussa on hyvä mahdollisuus tiivistää alueellisten ja koulutuksen järjestäjäkohtaisten suunnitelmien koordinaatiota. Mitä verkostoveturiin ja seudulliseen johtajuuteen tulee, Pirkanmaan liitto on yhä selvemmin saamassa ja ottamassa tämän roolin itselleen sille annetun aluekehittämiseen suunnatun rahoituksen sallimissa rajoissa. Metahallinnan näkökulmasta sillä on monipuolinen keinovalikoima houkutella toimijoita mukaan toimintaan sekä johtaa maakunnallisten verkostojen toimintaa. Lisäksi Ammattitaitoinen Pirkanmaa sekä Amkesu ovat molemmat vahvistaneet alueellisia sidoksia ja Pirkanmaan liiton asemaa nimenomaan ammatillisen koulutuksen kontekstissa. Vastavuoroisesti yhtenäisemmäksi instituutioksi muuttuvalla ammatillisella koulutuksella on mahdollisuus Amkesun kautta nostaa painoarvoaan alueen verkostoissa ja kehittämistyössä. Kehityssuunta onkin luonnollinen, sillä osaamisen ja koulutuksen merkitys aluekehittämistyössä on kasvattanut merkitystään jatkuvasti, kun esimerkiksi EU:n politiikka on ohjannut poliittiset toimijat, yksityissektorin edustajat ja oppilaitokset yhteistyöhön alueellisella tasolla (esim. Montin, Johansson ja Forsemalm 2014). Myös Amkesun itsessään voi nähdä kehittämisen veturina sekä keinona vahvistaa Opetushallituksen metahallinnallista otetta kentällä.

Verkoston luominen tärkeä edistysaskel...

Ennen kaikkea Amkesu on tarjonnut mahdollisuuden koota yhteen ammatillista koulutusta, joka on päässyt muuttumaan pirstaleiseksi aiempien hallinnollisten ja koulutusjärjestelmään kohdistuneiden uudistusten myötä. Siten se toimii instituutiona alueen ammatillisen koulutuksen yhteistyölle ja kehittämiselle. Kickert ja muut (1997) painottavat juuri institutionaalisen kontekstin tärkeyttä hallinnalle. Perinteinen stabiili rakenne ei kannusta tarpeeksi yhteistyöhön, vaan tarvitaan ymmärrystä olemassa olevista rakenteista ja sitä kautta keino muotoilla niitä uudelleen hallinnalle sopivaksi. Tarvitaan myös jokin konkreettinen rakenne eri toimijoiden väliselle vuorovaikutukselle. (Kickert ja muut 1997, 33.)

*” – – oli semmoisia ajatuksia vireillä et rakennettais ympäristöön jotain vähän systemaattisempia suhteita mut tällä aikuis- ja ammatillisen koulutuksen puolella näyttää hyvin vaikealta organisoida.” (Haastateltava J, Pirkanmaa)*

Amkesu toimii institutionaalisenä kehyksenä ammatillisen koulutuksen yhteiselle alueelliselle identiteetille sekä keinona luoda yhteisymmärrystä siitä, että alueellinen verkosto ja metahallitsija(t) jakavat saman kehittämistavoitteen. Amkesu on tarjonnut myös keinon aktivoida alueen verkoston ja toiminut yhteisenä projektina sille. (ks. Sørensen 2007, 93.) Kun pohjatyö on tehty, erityisen tärkeää olisi jatkaa tapaamisia ja pitää Amkesua esillä. Kyseessä on eräänlainen tutkimusmatkailu- ja etsintävaihe, jossa tulisi avoimen keskustelun kautta kartoittaa luovasti uudenlaisia ratkaisuja kaikkia verkoston jäseniä koskettavaan ongelmaan.

Amkesussa tapahtunutta kehitystä voi verrata esimerkiksi Tanskaan, jossa kunnat ovat yhä enemmän muuntuneet valtion ja EU:n metahallinnan kohteiksi sekä muuttuneet omien alueittensa metahallitsijoiksi. Kuntien hallitukset ovat puolestaan lisänneet kapasiteettiaan hallita paikallisia instituutioita, järjestöjä, yrityksiä ja verkostoja luomalla puitteita itsehallinnallisuudelle. Metahallintaa on siten vahvistettu luomalla puitteita sidosryhmien yhteistyölle. (Sørensen 2007, 89–90.) Amkesussa näkyy vastaavaa kehitystä. Samalla kun Opetushallitus on lisännyt omaa vaikutusvaltaansa koulutuksen järjestäjien sekä välillisesti alueellisten verkostojen suhteen, on myös Pirkanmaan liiton asema vahvistunut suhteessa alueen sidosryhmäläisiin. Tavoitteena on ollut myös vahvistaa alueen vaikutusmahdollisuuksia keskushallinnon suuntaan. Tämän toteutumista edistäisi erityisesti se, että Amkesu muuttuisi viralliseksi osaksi koulutuksen ohjaus- ja hallintojärjestelmää, jolloin vaikuttaminen tapahtuisi pysyvän rakenteen eikä vain Opetushallituksen kautta.

...kuitenkin haasteita riittää edelleen

Sisällön puolesta suurimmat jatkohaasteet Amkesussa ovat uusien näkökulmien etsiminen ja verkostotyön ohjaaminen ”seuraavalle tasolle” eli käytäntöön asti. Jälkimmäinen haaste liittyy myös osallistuvien tahojen verkostoroolin ja taustaorganisaatioiden väliseen suhteeseen. Onko edustavilla tahoilla keino muokata organisaatiotansa yhteisen strategian mukaiseksi? Osallistuvien tahojen tulisi olla valmiita tekemään päätöksiä ja puhumaan näiden puolesta taustaorganisaatioissaan (Kickert ja muut 1997, 58). Verkoston jäsenten taustaorganisaatioiltaan saama mandaatti on keskeinen. Mikäli verkoston jäsenet eivät voi tehdä päätöksiä vaan valta pysyy verkoston ulkopuolella, ei sen rooli muutu kovin merkittäväksi. (Airaksinen ja muut 2005, 93.) Lisäksi kaksoisasema on jäsenille vaikea, sillä osallistujien tulisi yhdistää työssään koko maakunnan ja oman organisaationsa edut (ks. Airaksinen ja muut 2005, 165). Tähän mennessä kaksoisasemaan on kuitenkin suostuttu, koska

osallistuminen on nähty vähäriskisenä, yhteistyö on nähty mahdollisuutena päästä osaksi kehittämisrahoitusta sekä ennen kaikkea siksi, että poisjääminen on nähty osallistumista suurempana riskinä (ks. Jensen ja Kähler 2007, 178). Amkesu on voitu myös nähdä vaihtoehtoisena strategiana koulutuksen järjestäjien yhdistymisille (vrt. Airaksinen ja muut 2005, 268). Kuten verkostotyöskentelyssä ylipäättään, myös Amkesuun osallistuvilta tahoilta vaaditaan kuitenkin ennen pitkää myös sellaisten päätösten tekoa, jotka eivät ainakaan välittömästi hyödytä kaikkia verkoston jäseniä (esim. Börzel 2011, 93). Tällainen toiminta vaatii kuitenkin vahvaa luottamusta ja vastavuoroisuutta verkoston jäsenten välillä.

Pirkanmaan Amkesun työskentelyssä onkin ollut nähtävissä joitain ajattelutavan lukkiutuman oireita (ks. Pulkkinen 2007, 38–41), mihin vaikuttaa osaltaan osallistuvien jäsenten tuttuus ja valmiiksi omaksutut roolit ennen kaikkea oman organisaation edunvalvojana. Koulutuksen järjestäjien sosiaalinen kanssakäynti on ollut melko vakiintunutta, sillä vuorovaikutuksessa ollaan mielellään samanmielisten kanssa. Alueellisin perustein koottu Amkesu-ryhmä on toiminut siten väylänä etsiä uusia toimijoita ja uusien näkökulmia. (Kickert ja muut 1997, 81, 83.) Piirin ulottaminen edelleen esimerkiksi toisen asteen sivistävän koulutuksen ja vapaan sivistystyön puolelle voisi tuoda uusia hedelmällisiä näkökulmia keskusteluun. Opiskelijanäkökulman sisällyttäminen työhön voisi osaltaan rikastaa keskustelua ja päätöksentekoa (ks. Kickert ja muut 1997, 87). Opiskelijanäkökulman puuttuminen on ominaista koulutusjärjestelmämme rakenteissa, sillä jo perusopetuksen tasolla oppilailta on havaittu olevan vähäinen mahdollisuus osallistua koulun sääntelyn muodostamiseen (ks. Uoti 2003, 312). Tämä peruskoulusta alkava ilmiö voi osaltaan vaikuttaa Amkesussa opiskelijanäkökulman puuttumisen taustalla.

Myös demokratian näkökulmasta tarkasteltuna osallistujajoukon laajentaminen nykyisen joukon ulkopuolelle olisi perusteltua. Kansalaisvaikuttamisen korostuminen on ollut viime vuosikymmeninä yksi keskeinen trendi joka on näkynyt esimerkiksi kunta-alan lainsäädännössä ja erityisesti elinympäristöön liittyvässä lainsäädännössä (Anttiroiko ja Jokela 2002, 136–137). Hallinnan myötä perinteisen demokratian ohella suoran ja osallistuvan demokratian muodot ovat lisääntyneet (ks. myös McLaverty 2011), kuitenkin Anttiroiko ja Jokela (2002) painottavat todellisen läpimurron tapahtuvan vasta näiden integroitua hallinnon päätösprosesseihin (emt., 146). Amkesussa tällainen osallistumismahdollisuus olisi voinut olla jo työn suunnitteluvaiheessa niin Opetushallituksen työryhmässä kuin Pirkanmaan Amkesu-ryhmän kokouksissakin. Myös jo käytössä ollut vuorovaikutuksellisuutta ja viestintää

helpottanut teknologian hyödyntäminen antaisi edelleen kehitettynä mahdollisuuden lisätä verkostojen demokraattisuutta osallistumisen ja läpinäkyvyyden näkökulmasta. Opetushallituksen hallinnoima Hyvät käytänteet -sivustoa voisi kehittää edelleen vuorovaikutuksellisempaan suuntaan esimerkiksi kommentointimahdollisuuden lisäämisellä. Pirkanmaalla käytetyn avoimen verkkoalustan linkkiä olisi voinut puolestaan jakaa esimerkiksi opiskelijatahojen luettavaksi. Tällä tavoin voisi myös mahdollistaa verkoston työskentelyn arvioinnin ryhmän ulkopuolelta. Demokratian näkökulmasta juuri nämä osallistumista ja avoimuutta koskevat teemat ovat keskeisiä haasteita verkostojen korvatesa perinteisessä byrokraattisessa rakenteessa tapahtuvaa päätöksentekoa.

Jääkö Amkesu sitten vain ns. keskustelukerhoksi vai tekeekö se myös konkreettisesti vaikuttavia päätöksiä (vrt. Airaksinen ja muut, 87–93)? Vaikka avoin keskustelu ja ”omien korttien paljastaminen” on alkuvaiheessa ensisijaisen tärkeää, ei yhteistyö voi tapahtua vain retoriikan ja suunnitelmien tasolla vaan tarvitaan myös tavoitteita ja tekoja (ks. Airaksinen ja muut 2004, 251). Kun verkostolle annetut tehtävät ja päätöksenteko alkavat koskea suuria säästötoimenpiteitä ja toimijoiden ydintehtäviä, on niitä vaikea tehdä (Airaksinen ja muut 2005, 273; myös Jensen ja Kähler 2007, 190). Oleellista on se, että yhteistyö nähdään tarpeellisenä myös käytännön tasolla – vaikka yleisellä tasolla yhteistyö nähdään hyvänä kehityssuuntana ja keinona, on yhteistyön hahmottaminen käytännöllisemmällä tasolla vaikeaa. Tämä aiheuttaa paradokseja yhteistyön toteutumiseksi hidastaen siten prosessia suunnittelu-, selvittely- ja kehittämissuorituksen jälkeen. (Airaksinen ja muut 2005, 265, 275.) Se, että Amkesussa valtakunnallisena tavoitteena on ollut koulutuksen järjestäjien strategisen kapasiteetin vahvistaminen ja selviytymisen tukeminen, on jättänyt vastuun tavoitteen konkreettisesta muotoilusta alueille (vrt. Airaksinen ja muut 2005, 268). Valtakunnallinen, yleispiirteinen tavoite on toisaalta ollut helposti hyväksyttävä eri näkökulmista (vrt. Airaksinen ja muut 2005, 269) ja siten houkuttellut osallistujia. Hankkeen tulokset voivat kuitenkin jäädä kaikkineen vaatimattomiksi, mikäli niitä ei saada konkretisoitua strategiatasolta käytännön teoiksi. Valittu etenemissuunta ja ohjauskeinot ovat jo Amkesun alkuvaiheessa osoittautuneet myös johtavan hyvin eritasoisin suunnitelmiin ja jopa suunnitelman palauttamatta jättämiseen. Pirkanmaan Amkesu-ryhmän työskentely pysyi hyvin strategiatasoisena, mikä saattaa aiheuttaa ongelmia suunnitelman käytäntöön saattamisessa. Konkreettisten toimenpiteiden suunnittelu vaatii uusien tapaamisten käynnistämisen ja neuvottelun.

## Työn etenemisen ja konkretisoitumisen tukeminen

Tutkimuksen teon aikana kysymys Opetushallituksen ja Amkesu-ryhmien yhteistyön jatkumisesta tulevaisuudessa on pysynyt suunnitelmien sisällön toteutumisen ohella avoimena. Vastaavan tyyppisessä yhteistyötä lisänneessä hankkeessa metahallitsijana toimineen ministeriön ohjaus oli vahvaa erityisesti lainsäädäntötyön osalta. Sittemmin ohjaus väheni ja sitä olisi jopa toivottu enemmän alueilla. Loppuvaiheessa ohjauksen loputtua kokonaan seutukoordinaattoreille jäi yksin vastuu pitää hanketta pystyssä. Löyhä ohjaus ei lopulta myöskään pakottanut seutuja osoittamaan sitä, miten yhteistyö käytännössä tulisi syventymään. (Airaksinen ja muut 2005, 270–271.) Amkesussa työn ohjaus voi siten edelleen jatkua ainakin jossain määrin Opetushallituksen tehtävänä tai ajan ja resurssien puutteessa toiminta voi siirtyä jatkossa täysin koordinaattorien harteille ja työn päivittäminen siten alueen itsensä päätettäväksi. Myös opetus- ja kulttuuriministeriön roolin ja asenteen selkeytyminen on jatkossa oleellista sen toimiessa sekä lainsäätäjänä, että hallinnon alan rahoituksen päättäjänä.

Tähän mennessä Amkesua on rakennettu paljon yksittäisten asiantuntijoiden osaamisen ja sitoutumisen varaan. Vaikka näin valittu työskentelymuoto on antanut tilaa alueelliselle päätöksenteolle, on se vaikuttanut myös rahoituksen vähenemiseen ja sen pirstaloitumiseen. Pirkanmaan Amkesussa Pirkanmaan liitto on huolehtinut kokousten fasilitoinnista, vaikka sillä ei ole suoraan Amkesuun suunnattua resurssia. Lisäksi työtä ja vastuita on jaettu verkoston jäsenille vapaaehtoisuuden varaan rakentaen. Opetushallituksen tapaan Amkesun edistämiseksi tehty työ on budjetin sijaan perustunut Pirkanmaan liiton näkemykseen Amkesun yhtenevyydestä sen oman erityistehtävän kanssa ja rahoitus ja työhön osallistuneet tahot on siten irrotettu muusta toiminnasta. Vastaavasti myös osallistuneet tahot ovat käyttäneet omia resurssejaan osallistuakseen työhön. Työn jatkon kannalta paljon onkin kiinni siitä, miten jo olemassa olevia rakennerahastoja ja valtion avustuksia saadaan suunnattua tukemaan Amkesu-työtä, sillä ne vaikuttaisivat ainoilta todellisilta väyliltä toiminnan vaikuttavaksi rahoittamiseksi. Samalla resurssit antaisivat keinon metahallita työtä ja siten jäntevöittää työn ohjausta myös valmiiden suunnitelmien muotoutumisen myötä. Rahoituksen keskeisyyden vuoksi Opetushallituksen rakennerahoittajaviranomaisroolin menettäminen on ollut ilmeinen menetys. Toisaalta tulevien leikkausten toteutuessa resurssien suhteellisen merkityksen ja vaikuttavuuden voi olettaa kompensoivan tätä menetystä.



Amkesun konkretisoinnin kannalta keskeisiä haasteita rahoituksen ohella ovat Amkesulle asetetut moninaiset tavoitteet ja mahdollisuudet. Haastatteluissa uudessa kehittämistyökalussa nähtiin potentiaalia korjata hyvin laaja-alaisesti järjestelmään syntyneitä epätoivottuja ulkoisvaikutuksia – vähentävän toiminnan hankkeisuutta, kokoavan kehittämisrahoitusta vaikuttavampiin ja alueelta nouseviin kokonaisuuksiin, keskittävän ja tehostavan tiedottamista ja tiedonkeruuta, toimivan yhteistyöalustana ammatillisen koulutuksen järjestäjille ja sidosryhmäläisille, linkittävän koulutuspolitiikkaa alueellisiin strategioihin ja koulutuksen järjestäjien päätöksentekoon sekä muutoinkin kehittävän aluetoimijoiden strategista päätöksentekoa ja vähentävän koulutuksen järjestäjien välistä kilpailua.

Myös järjestäjäverkoston kokoamisen suhteen Amkesusta toivotaan toimivan väylänä koulutuksen järjestäjien väliselle keskustelulle ja vaihtoehtojen punninnalle. Vaikka Amkesussa pyritäänkin luomaan pysyvää rakennetta suunnitelmien kirjaamisen ja sitä seuraavien toimenpiteiden myötä, perustuvat tavoitteet kuitenkin perimmiltään vapaaehtoiselle yhteistyölle normiohjauksen puuttuessa. Verkostohallinnalle tyypillisiä ominaispiirteitä sekä metahallinnan keinoja tarkastellen tavoitteet ovat kunnianhimoiset. Sinänsä hallinnan verkoston on toki havaittu toimivan hyvänä areenana ilkeiden ja hallinnon alat ylittävien ongelmien ratkaisemisessa (ks. Meuleman 2011, 104; Torfing 2007b, 2). Järjestelmän korjaamiseen liittyvät tavoitteet kaipaivat kuitenkin verkostohallinnan rinnalle myös muutoksia koulutuksen ohjausjärjestelmän rakenteissa. Esimerkiksi yhteistyön lisääminen tavoitetasolla ei muuta toimintatapoja mikäli esimerkiksi resurssiohjaus ohjaa kilpailemaan rahoituksesta.

Amkesun aseman vakiinnuttaminen osaksi virallista koulutuksen ohjausjärjestelmää selkiyttäisi valmiiden suunnitelmien roolia, vaikuttavuutta ja sitovuutta suhteessa muuhun järjestelmään ja toimijoihin niin keskushallinnossa kuin aluetasollakin. Tämä hallinnan verkoston yhdistäminen jo olemassa olevaan järjestelmään onkin todettu olevan yksi keskeisimpiä metahallintaan liittyviä ongelmia (Klijn 2008, 512). Lisäksi Amkesulle asetettujen tavoitteiden laaja-alaisuus voi myös aiheuttaa pettymyksiä niin Opetushallituksessa kuin alueillakin mikäli Amkesu ei synnytä ainakaan alkuvaiheessa siltä toivottuja tuloksia.

### 7.3 Tavoitteena yhdenmukainen – keinot eriyttäviä?

Tutkiessaan EU:ssa tapahtuvaa hallintaa, jota toteutetaan erityisesti avoimen koordinaatiomenetelmän (ks. Blomqvist 2007) puitteissa Héritier ja Lehmkuhl (2011) havaitsivat lisääntyneen hallinnan taustalla komission tavoitteen yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden käytänteitä ja tehostaa EU lakien implementointia. Niin ikään hallinnan keinoihin turvauduttiin kompensoimalla puuttuvia resursseja sekä jäsenvaltioiden haluttomuutta antaa komissiolle enempää päätösvaltaa (Héritier ja Lehmkuhl 2011, 57).

Vastaavasti myös Amkesun taustalla on tavoite tehostaa koulutuspoliittisten linjausten vaikuttavuutta aluetasolla ja koulutuksen järjestäjien päätöksenteossa. Erilaisia suostuttelu- ja kaupankäyntimenetelmiä käyttäen Opetushallitus on pyrkinyt houkuttelemaan koulutuksen järjestäjät työhön lupaamalla näiden vastapainoksi mahdollisuuksia vaikuttaa valtiosuunnitelmien jakoon sekä koulutuspolitiikan suuntaan. Lisäksi Amkesua seuraavat järjestäjäkenttään ja rahoitusjärjestelmään kohdistuvat uudistukset tähtäävät eriytyneen kentän yhdenmukaistamiseen ja käytettävissä olevien resurssien tehostamiseen. Kuten haastatteluissa kävi ilmi, uudistukset toimivat yhtenä keskeisenä syynä uusien toimintamallien etsimiselle. Uudistukset voivat kuitenkin jatkossa toimia hierarkian varjon tavoin ja aiheuttaa todellista painetta yhteistoiminnallisuuden lisäämiseksi (emt., 68). Tällöin ne osaltaan sementoivat Amkesussa tehtyä pohjatyötä ja sitouttavat toimijoita vahvemmin yhteisen suunnitelman toteuttamiseen.

Voiko sitten käydä niin, että uusi hallinnan toimintamuoto toimii ennen kaikkea esiasteena aiempaa yhtenäisemmälle (esim. Héritier ja Lehmkuhl 2011, 72) ammatillisen koulutuksen järjestäjien joukolle? Esimerkiksi hyvien käytänteiden ja suunnitelmien käsitteleminen voisi johtaa tähän suuntaan. Toisaalta työn vapaaehtoisuus ja alueiden sosiaaliseen pääomaan nojaava toiminta voivat myös johtaa edelleen kasvaviin alueellisiin eroihin. Vaikka ammatillisen koulutuksella on vahva rooli alueen elinkeinoelämän ja elinvoimaisuuden kehittäjänä, on sen tehtävä kuitenkin ennen kaikkea tarjota kaikille opiskelijoille perusammattitaidon ohella valmiudet elinikäiseen oppimiseen ja sitä kautta elämän laatuun ja persoonallisuuden kehittymiseen (ks. esim. Haltia, Ilola, Nyssölä, Roisko ja Sallinen 2011). Lisäksi koulutuksen eriytyneen on nähty alkavan jo peruskoulutuksen aikana opetuksen laadun vaihdellessa alueellisesti ja kaupunkien sisälläkin (ks. Uoti 2003, 308–319).

Toiminnan ja opetuksen kehittämiseen oleellisesti kytkeytyvää hanketoimintaa ohjataan tavoitteiden, kriteereiden ja määrärahojen avulla. Viime kädessä kysymys on koulutuksen järjestäjän valistuneisuudesta ja aktiivisuudesta osallistua aluekehittämiseen ja sitä tukevaan hanke- ja muuhun toimintaan. (Räisänen ja Hietala 2007, 38–39.) 1990-luvun loppupuolelta käynnissä ollut kuntien eriytyvä kehitys näkyy myös koulutuksessa, sillä osan kunnista ollessa hyvin toimeentulevia on toisilla vaikeuksia jo lakisääteistenkin palveluiden järjestämisessä (Anttiroiko ja muut 2005, 285). Oletettavasti hajautumisen ja sääntelyn vähentämisen seurauksena myös koulutuksen järjestäjien itseohjautuvuus ja yhteistyötä lähtökohtaisesti vaikeuttava kilpailu ovat voimistuneet (vrt. Airaksinen ja muut 2004, 254). Nykyiset kipuilut kuntauudistusten ja muiden rakennepoliittisten päätösten kanssa ovat heijastumaa tästä eriytymiskehityksestä, joka ei edelleenkään ole johtanut aitoon ajattelutavan muutokseen koskien valtion, kuntien ja yksilöiden suhdetta (Anttiroiko ja muut 2005, 285). Ammatillista koulutusta tarjoavien järjestäjien välistä eriytymiskehitystä on pyritty hillitsemään sekä yhteistyöperustaisuutta lisäämällä, että kokoamistoimenpiteiden kautta. Yhtenevyys kuntauudistusta sekä sosiaali- ja terveystalouden rakennetta käsittelevään keskusteluun on ilmeinen.

#### 7.4 Jatkopohdintaa

Amkesu on mielenkiintoinen esimerkki eri hallinnon tasojen välisestä yhteistyöstä, joka on päässyt kehittymään vapaamuotoisesti ilman lainsäädännöllistä sääntelyä. Se, ettei lainsäädännöllä ja rakenne edellä lähdetty etenemään, vaikuttaa olleen tarkoin punnittu ja perusteltu päätös Opetushallitukselta. Toisaalta myös käytännön asiat lienevät vaikuttaneen päätösten taustalla. Vaikka Amkesussakin hallinnon uudistusta muistuttava prosessi on lähtenyt liikkeelle ympäristön signaaleja tulkitsevasta eliitistä (ks. Airaksinen ja muut 2005, 28–29) eli Opetushallituksen johdosta, ei koulutusjärjestelmän keskeisin poliittinen eliitti eli opetus- ja kulttuuriministeriö ollut mukana ideoimistyössä. Mikäli Opetushallitus olisi tehnyt työn opetus- ja kulttuuriministeriön valtuuttamana, uskon että metahallinnan keinojen ohella olisi ollut myös ainakin jonkinasteista normatiivista ohjausta. Muutenkin työ olisi voinut olla hierarkkisempi niin rakenteen kuin ohjauksenkin suhteen sisältäen enemmän ehdottomia reunaehtoja sekä sanktion ja valvonnan instrumentteja – verkostohallinta kun nähdään kuitenkin harvoin ensisijaisesti valittavana toiminnanmuotona, mikäli keskushallinto voi turvautua perinteiseen byrokraattiseen toimintamalliin (Bartolini 2011, 9). Toisaalta

kovemmat ohjauskeinot olisivat vaatineet myös selkeämpää resursointia tuekseen, mikä nykyisten säästötavoitteiden valossa vaikuttaisi epätodennäköiseltä etenemissuunnalta. Ylipäätään ministeriöllä on ollut useita koulutusjärjestelmään kohdistuneita lainvalmisteluja käynnissä Amkesun kanssa samaan aikaan ja siksikin Amkesun on voitu antaa kehittyä omalla painollaan. Ministeriön virallinen siunaus työlle kuitenkin tarvitaan, mikäli Amkesun vaikuttavuutta ja ohjauksellisuutta halutaan vahvistaa institutionalisoimalla se osaksi ammatillisen koulutuksen ohjaus- ja kehittämisjärjestelmää.

Amkesua ja muita vastaavia yhteistyötä ja alueperustaisuutta lisäämään pyrkiviä hankkeita tulee tarkastella myös kriittisesti. Hyvistä tavoitteista huolimatta 1990-luvulla alkaneiden hallinnon uudistusten vaikutukset itsehallintoon ovat olleet osin kyseenalaisia: kun valtion taholta on ohjattu kunnille yhä uusia tehtäviä ja samaan aikaan valtion rahoitus näihin tehtäviin on vähentynyt, taloudellisen liikkumavaran kaventuminen on syönyt sen itsehallinnon, jonka oikeudellisen vapauden lisääntyminen on tarjonnut (ks. Haveri 2003, 28). Resurssipohjan varmistamiseksi ja toimijoiden sitouttamiseksi päätöksenteon piiriä onkin päädytty laajentamaan eri hallinnon tasoille sekä julkisen sektorin ulkopuolelle. Myös EU:n projektiraha on ollut tärkeä yksittäinen tekijä verkostojen merkityksen lisäämisessä ja jo rahoituksen mahdollisuus on selvä kannuste yhteistyölle (Haveri ja Pehk 2008, 86). Euroopan unioni on siten erittäin merkittävä metahallitsija ja verkostojen synnyttäjä (Haveri ja Pehk 2008, 86), jonka määrittelemien ja vahvasti ohjaavina koettujen raamien puitteissa alemmat hallinnon tasot ovat jopa kamppailleet vallasta määritellä kehittämishankkeista (Stenvall, Rannisto ja Leponiemi 2012, 27–28), eli vaikuttaa hallinnan kehyksiin. Kasvaneen keskinäisriippuvuuden ja verkostojen itsenäisyyden takana hierarkian varjo vaikuttaa siis edelleen – erityisesti rahoituksen määräytyminen pitkälti ennalta määriteltyjen ehtojen mukaisesti asettaa näkemyksen kasvaneesta alueellisesta itsenäisyydestä osin kyseenalaiseen valoon.

Rahoituksen ja toimijoiden itsenäisyyden välisen jännitteen ohella myös demokratian ja osallistumisen teemat herättävät kysymyksiä. Verkostojen demokraattisuutta ei ole suomalaisessa verkostotutkimuksessa juuri tarkasteltu ja ylipäätään aihe on noussut kansainväliseen verkostotutkimukseen vasta toisen sukupolven teoreetikkojen myötä (Haveri ja Pehk 2008, 48, 49). Suomessa on lisäksi ollut tyypillistä, että poliitikkojen rooli erilaisissa verkostoissa, kuten aluekehittämiselle keskeisessä maakuntien yhteistyöryhmässä, on pieni. Sen sijaan osallistumistehtävä on pääsääntöisesti ohjattu viranhaltijoille. (Haveri ja Pehk 2008; Fotel 2011.) Amkesussa näkyy vastaavia piirteitä, sillä työhön ovat osallistuneet alueiden

keskeiset viranhaltijat sekä muut keskeiset asiantuntijat ja sidosryhmäläiset. Haastatteluissa kaikkien tarkoituksenmukaisten tahojen nähtiin osallistuneen työhön vain yhden haastateltavan kaivatessa vahvempaa kansalaisnäkökulmaa. Tutkimus vahvistaa siten näkemystä siitä, että vaikka suomalaisessa hallinnossa uusi hallinnan paradigma näkyy laajasti niin osallistuvien tahojen rooleissa, tehtävissä, organisoitumisessa kuin keskinäisissä suhteissa, ajatus aktiivisesta ja osallistuvasta kansalaisesta ei ole vielä juurtunut osaksi hallinnan verkostoja. Mikäli hallinta ja verkostot julkisen toiminnan organisoinnin ja kehittämisen muotona jatkavat edelleen vahvistumistaan hierarkian ja markkinoiden rinnalla, on tämän näkökulman esiintuominen luonnollisesti seuraava huomioita vaativa osa-alue hallinnan menetelmiä ja rakenteita kehittäessä.

Entä millaisena näyttäytyy valtion rooli alussa esittelemieni hallinnan teorioiden valossa ja Amkesun kautta tarkasteltuna? Julkishallinnolliset metahallitsijat ovat ensinnäkin osoittaneet hallinnan aikakaudelle ominaisen vahvan valtion tuntomerkkejä: uskallusta kokeilla uutta, kykyä innostua sekä taitoa käydä kauppaa eri osapuolten kanssa (ks. Pierre ja Peters 2000, 198). Lisäksi on hyvä huomioda, että vaikka hallinnon uudistuksia perustellaan tyypillisesti valtion roolin pienentymisellä, on uudistusten kuitenkin havaittu olevan usein valtiosta lähtöisin sekä käytännössä lisäävän edelleen valtion puuttumista esimerkiksi arviointien, suoritusindikaattorien ja uusien tavoitteiden myötä (Airaksinen ja muut 2005, 32–33; Wright 1997, 11–12; myös Skelcher 2007, 44). Myös Amkesu on ollut keskushallinnon edustajaorganisaatiosta lähtöisin ja siinä käytettyjä pehmeitä ohjauskeinoja on mahdollisuus vahvistaa kohti valvonnan ja sanktioinnin instrumentteja. Myös tavoitteet vahvistaa valtakunnallisen koulutuspoliittisen päätöksenteon vaikutusta koulutuksen järjestäjien toimintaan sekä toimijoiden ja tietojen yhteen kokoaminen antavat viitteitä keskushallinnon keskeisestä roolista ja kentän hallittavuuden voimistumisesta. Vaikka työn tarkoitus onkin kehittää toimintaa alueiden ominaispiirteitä kunnioittaen, ei Amkesu siten ole ainakaan vähentänyt keskushallinnon merkitystä koulutuksen järjestäjien parissa.

Toisaalta Amkesun tyyppistä työmuotoa soveltaessa on hyvä muistaa myös se, että verkostohallinnalla on rajoituksensa – vaikka se sopiikin hyvin informaation vaihtamiseen ja päätöksenteon tietopohjan kartuttamiseen, ei sillä pystytä esimerkiksi suuriin säästötoimenpiteisiin (esim. Jensen ja Kähler 2007, 190). Tämä tulisi huomioda työlle muodostetuissa tavoitteissa ja niiden saavuttamisen realistisuudessa. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että Amkesussa odotetaan rahoituksen uudelleenohjausta ja säästöjä koskevaa

päätöksentekoa, jonka synnyttäminen puhtaasti neuvotteluperustaisesti ja horisontaalisesti on osoittautunut äärimmäisen vaikeaksi. Verkostotyölle on ylipäätään havaittu asetettavan herkästi epärealistisen suuria toiveita täyttämään vähenevän lakisäätelyn ja rahoituksen jättämää aukkoa sekä ylipäätään tehostamaan julkisen sektorin toimintaa.

Koko tutkimuksen ajan rahoitus- ja järjestämislupauudistukset näyttäytyivät vääjäämättömänä tulevaisuuden asiatilana. Keväällä 2015, eduskuntavaalien alla, alkoi kuitenkin vaikuttaa yhä selvemmin siltä, ettei massiivinen uudistushanke ole toteutumassa suunnitellusti. Lopulta maaliskuussa järjestämisverkostoa ja -lupia koskeva hallituksen esitys raukesi ja rahoitusuudistusta koskeva muutosesitys kumottiin eduskunnassa. Vaikka uudistusten hahmottomuus vaikutti Amkesun taustalla vaikeuttaen varmasti muuallakin kuin Pirkanmaalla suunnitelmien kokoamista, kannustivat uudistukset kuitenkin tarttumaan kehittämishaasteeseen. Ne toivat Amkesuun sen lainsäädännöllisen ohjauksen, jota Opetushallitus ei toimivaltansa rajoissa pystynyt käyttämään. Samalla uudistukset toimivat keinona luoda työlle diskurssia mahdollisista sulautumisista ja niiden välttämisestä kehittämissuunnitelman ja yhteistyön avulla. Miten sitten vaikuttaa uudistusten kariutuminen? Metahallinnan keinoja tarkastellen työn keskeinen tuki ja perusteet ainakin muuttuvat, jos eivät katoa. Lisäksi on hyvä huomioida se, että ammatillisen koulutuksen 260 miljoonan euron säästötavoite ei ole kadonnut. Sen sijaan tavoitteeseen pääseminen on menettänyt sen konkreettisen kehyksen johon lainvalmisteluissa oli jo päästy. Vastaava ilmiö vaivaa muitakin hallinnonaloja, kun kipeiden päätösten tekoa vältellään toivomalla säästöpäätösten ja tehostumisen syntyvän aluetasolla yhteistyöhön perustuen.

Pohdintaa tutkimusta koskien

Oma tutkimukseni on yksi lähiotos suomalaisesta verkstohallinnasta 2010-luvulla. Sen maalaama kuva on moninyanssinen ja sisältää kerroksellisia aineksia niin hallinnossa tapahtuneista muutoksista kuin hallinnon muutokseen liittyneestä oppimisestakin. Systeemi- ja kontingenssiteorioiden näkökulmasta (ks. esim. Saatsi 2005, 36) tutkimus vahvistaa verkstohallinnan olevan edelleen ajankohtainen ja suosittu tapa organisoida ja johtaa julkista kehittämistoimintaa. Valitun toimintamuodon ja siihen liittyvän metahallinnan on siten tulkittu sopivan Amkesua ympäröivään maaperään sekä työn tavoitteisiin – siitäkin huolimatta, että kaikki haastateltavat jakoivat samoja ajatuksia verkstostoissa ja hankkeina toteutettavaan kehitystyöhön liittyvistä haasteista.

Rajaamisen kannalta tutkittava ilmiö osoittautui vaikeaksi, sillä näennäisen selkeästi hahmotettavan kentän – ammatillisen koulutuksen – linkittyminen niin alueen elinkeinoelämään kuin yksilön sivistyksellisiin oikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen (puhumattakaan alueellisesta tasa-arvosta) vaikuttivat jatkuvasti myös Amkesun taustalla. Tutkimusaineiston ja analyysin kautta kerroksittain kehittynyt teoreettinen viitekehys ohjasi kuitenkin lopulta tutkimaan nimenomaan hallintoa ja hallintaa. Myös kunnallispolitiikan päätin jättää tutkimukseni ulkopuolelle, sillä se ei vaikuttanut välittyvän ammatillisen koulutuksen puolelle vastaavassa mittakaavassa kuin yleissivistävälle lukiopuolelle. Tämä ei toki tarkoita sitä, etteikö kunnilla olisi intressejä ammatillisen koulutuksen suhteen, onhan tällä edelleen suosiotaan kasvattavalla toisen asteen opetuksella roolinsa myös alueen elinvoimaisuudelle. Itse asiassa tämä strateginen näkökulma onkin mitä hedelmällisimmässä kehitysvaiheessa seuraamassa ammatillisen korkeakoulutuksen jalanjalkia. Hallinnollisesta näkökulmasta ammatillinen koulutus on kuitenkin korostetusti ammatillista johtamista, joka toisaalta tapahtuu kunnan vaikutuspiirin alaisena ja kuitenkin samaan aikaan sen ydintoiminnan ulkopuolella. Kunnallista näkökulmaa laimentaa myös se, että ammatillista koulutusta tarjoavat kuntien ja kuntayhtymien ohella myös säätiöt ja yhteisöt.

Mitä olisin tehnyt toisin näin jälkikäteen arvioituna? Suuri kiusaus olisi todeta, että ehdottomasti helpommalla olisin päässyt, mikäli minulla olisi ollut alusta alkaen tarkka näkökulma ja teoreettinen viitekehys Amkesun tarkasteluun. Tällainen lähtökohta olisi auttanut rajaamaan haastattelujen kysymysrunkoa, helpottanut aineiston analyysivaihetta ja vähentänyt ylimääräistä kirjoittamistyötä. Toisaalta ilmiökentän monimutkaisuus ja Amkesun jatkuva tarkentuminen tekivät ennalta määritellyistä hypoteesista ja tutkimusta ohjaavasta teoriasta lähinnä utopistisen tavoitteen. Tutkimusaineiston myötä rakentunut teoriakehys on lisäksi ollut heuristinen kokemus, kun valmista aineistoa vasten tarkasteltuna teoria ikään kuin sanoitti havaintojani ja auttoi tuomaan järjestystä sarjalle havaintoja, jotka olisivat muutoin jääneet ilman muotoa. Myös Amkesun ajankohtaisuus, joka herätti mielenkiintoni tutkimuksen aihepiiriä kartoittaessa, osoittautui tutkimuksen ajallisen rajaamisen kannalta haastavaksi. Päätin kuitenkin rajata tutkimuksen koskemaan ajankohtaa jolloin tein haastattelut. Mielestäni valmiin Amkesu suunnitelman tarkempi käsittely olisi vaatinut myös uuden haastattelukierroksen tuekseen, jotta olisin pystynyt tarkemmin hahmottelemaan suunnitelman muotoutumisen loppuvaiheita sekä suunnitelman sisällön perusteita. Tästä syystä pitäydyinkin prosessin kuvaamisessa ennen valmista suunnitelmaa.

Jatkotutkimuksen kannalta näkisin tällä hetkellä mielenkiintoisimpana tarkastelun kohteena Amkesun etenemisen valmiiden suunnitelmien jälkeen. Muuttuuko strategia alueilla käytännöksi, millä tavoin Opetushallitus aikoo hyödyntää kehittämistyökalua sekä valmiita suunnitelmia ja saadaanko valtion avustuksia ja rakennerahoja sidotuksi tavoitteen mukaisesti suunnitelmien sisältöihin? Uudistusten kariutumisen vaikutusta olisi myös mielenkiintoista selvittää – päädyinkö tutkimuksessani yliarvioimaan niiden merkitystä vai voiko niiden kariutuminen vaikuttaa Amkesun ohjattavuuteen jopa keskeisesti?

Tutkimukseni erityisenä antina näen sen, että se todistaa aiemmassa verkostotutkimuksessa havaittujen suomalaisen hallinnan piirteiden dominoivan edelleen – työ on viranhaltijajohtoista eikä demokratianäkökulma ole edelleenkaan noussut esille keskusteluissa. Mikäli verkostohallinta kuitenkin kasvattaa edelleen suosiotaan, olisi päätöksentekoon osallistuvien tahojen ja verkostotyön läpinäkyvyyttä arvioitava kriittisesti ja pyrittävä esimerkiksi osallistujajoukkoa laajentamalla huolehtimaan demokratian toteutumisesta. Toisaalta ei hallinta toki ole kuitenkaan pysynyt staattisena Suomessakaan. Esimerkiksi koulutuksen hallinnon alalla hallintaa esiintyy vielä hanketoimintaa lukuun ottamatta melko vähäisessä määrin, ja esimerkiksi Nyysölä (2013) havaitsi omassa tutkimuksessaan koulutusjärjestelmässä tapahtuneen hajautumiskehityksen tasaantuneen ja jopa muuttuneen 2000-luvulla kohti keskusjohteisuutta ja kiristyvää valtionohjausta (Nyysölä 2013, 24, 28). Siten Amkesu edustaa koulutuksen saralla poikkeuksellista kokeilukulttuuria ja vuoropuhelua eri hallinnon tasojen välillä. Samalla siitä on löydettävissä viitteitä hallinnon alat ylittävästä yhteistyöstä, *holistisesta hallinnasta* (ks. esim. 6, Leat, Seltzer ja Stoker 2002), joka voi olla yksi tulevaisuudessa vahvistuva hallinnon kehittämistrendi Suomessa. Alueetasolla Amkesu on puolestaan vahvistanut ammatillisen koulutuksen linkittymistä alueen sidosryhmiin sekä alueen kehittämiseen. Edellä mainittujen kaltaisille eri tasoja ja toimijoita integroivalle ja holistiselle kehitykselle Amkesun tapaiset kehittämishankkeet luovat suuntaa ja kokemuserustaa, jolle uudistuvaa hallintoa voidaan rakentaa.



## Lähteet

- 6, Perri; Leat, Diana; Seltzer, Kimberly ja Stoker, Gerry. 2002. *Towards Holistic Governance, The New Reform Agenda*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Airaksinen, Jenni; Haveri, Arto; Vallo, Minna. 2005. *Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio*. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.
- Airaksinen, Jenni; Nyholm, Inga; Haveri, Arto. 2004. *Seutuyhteistyön arki – Retoriikkaa, politiikka ja raakaa työtä*. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.
- Alasoini, Tuomo. 2007. *Ohjelma ja projekti informaatio-ohjauksen välineinä. Oppimisverkostoihin perustuvan projektitoiminnan mahdollisuuksia ja haasteita*. Työministeriö. Raportteja 59. Helsinki.
- Alasuutari, Pertti. 2011. *Laadullinen tutkimus 2.0. 4. uudistettu painos*. Vastapaino. Tampere.
- Alasuutari, Pertti. 2006. *Suunnitteluloudesta kilpailulouheen: Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen?* Teoksessa *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Toim. Heiskala; Risto ja Luhtakallio, Eeva. s. 43–64. Gaudeamus. Helsinki.
- Anttiroiko, Ari-Veikko ja Jokela, Tuija. 2002. *Kuntien paikalliset hallintasuhteet*. Teoksessa *Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002*. Toim. Ryytänen, Aimo. s. 129–151. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Ryytänen, Aimo; Siitonen, Pentti (toim.). 2005. *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden keskus. Tampere.
- Arvopaperimarkkinayhdistys ry. 2010. *Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi (Corporate Governance)*. 15.6.2010. Verkkolähde. <http://cgfinland.fi/files/2012/01/suomen-listayhtioiden-hallinnointikoodi-cg2010.pdf> (luettu 18.2.2015)
- Bartolini, Stefano. 2011. *New Modes of European Governance*. Teoksessa *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*. Toim. Héritier, Adrienne ja Rhodes, Martin. s. 1-18. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Bell, Stephen Ross ja Park, Alex. 2006. *The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in South Wales*. Teoksessa *Journal Of Public Policy*. 26(1). s. 63–83. Cambridge University Press. Cambridge.
- Bevir, Mark ja Rhodes, R. A. W. 2010. *The Stateless State*. Teoksessa *The SAGE Handbook of Governance*. Toim. Bevir, Mark. s. 203–217. SAGE Publications. London.
- Bevir, Mark. 2010. *Governance as Theory, Practice and Dilemma*. Teoksessa *The SAGE Handbook of Governance*. Toim. Bevir, Mark. s. 1–16. SAGE Publications. London

- Blomqvist, Carita. 2007. Avoin koordinaatiomenetelmä Euroopan Unionin koulutuspolitiikassa. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 588. Sähköinen väitöskirja. Tampere.
- Börzel, Tanja A. 2011. Drawing Closer to Europe New Modes of Governance and Accession. Teoksessa New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy. Toim. Héritier, Adrienne ja Rhodes, Martin. s. 75–103. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Diedrichs, Udo; Reiners, Wulf ja Wessels, Wolfgang. 2011. Teoksessa New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy. Toim. Héritier, Adrienne ja Rhodes, Martin. s. 19–47. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Dubois, Anna ja Gadde, Lars-Erik. 2002. Systematic Combining: an Abductive Approach to Case Research. Teoksessa Journal Of Business Research 55. s. 553–560.
- Eskola, Jari ja Suoranta, Juha. 2001. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 5. painos. Vastapaino. Tampere.
- Esmark, Anders. 2007. Network Management in the EU: The European Commission as Network Manager. Teoksessa Democratic Network Governance in Europe. Toim. Marcussen, Martin ja Torfing, Jacob. s. 252–272. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Fotel, Trine. 2011. Perceptions of Effectiveness in Governance Networks – a Comparative Analysis. Teoksessa Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy. Toim. Torfing, Jacob ja Triantafyllou, Peter. s. 51–74. ECPR Press. Colchester.
- Haltia, Pia-Maria; Ilola, Hanna; Nyysölä, Niina; Roisko, Hilka ja Sallinen, Sini. 2011. Ammatillisen tutkintojärjestelmän kehittäminen. Koordinoiva hanke ja klusteritutkimukset. Loppuraportti. Raportit ja selvitykset 2011:1. Opetushallitus. Helsinki.
- Hanssen, Gro Sandkjaer ja Klausen, Jan Erling. 2007. Oslo Inner City Districts: Network Failure in the Face of Policy Success. Teoksessa Democratic Network Governance in Europe. Toim. Marcussen, Martin ja Torfing, Jacob. s. 47–65. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Haveri, Arto ja Pehk, Teele. 2008. Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.
- Haveri, Arto. 2000. Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Haveri, Arto; Laamanen, Elina ja Majoinen, Kaija. 2003. Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Acta nro 155. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- HE 112/2013 vp. Verkkolähde.  
[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\${APPL}=akirjat&\\${BASE}=akirjat&\\${THWIDS}=0.48/1427862708\\_299690&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${APPL}=akirjat&${BASE}=akirjat&${THWIDS}=0.48/1427862708_299690&${TRIPPIFE}=PDF.pdf) (luettu 1.4.2015)

HE 131/2014 vp. Verkkolähde.

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\${APPL}=akirjat&\\${BASE}=akirjat&\\${THWIDS}=0.25/1427861845\\_393931&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${APPL}=akirjat&${BASE}=akirjat&${THWIDS}=0.25/1427861845_393931&${TRIPPIFE}=PDF.pdf) (luettu 1.4.2015)

Héritier, Adrienne ja Lehmkuhl, Dirk. 2011. Teoksessa *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*. Toim. Héritier, Adrienne ja Rhodes, Martin. s. 48-74. Palgrave Macmillan. Basingstoke.

Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko ja Sajavaara, Paula. 2007. Tutki ja kirjoita. 13. painos. Tammi. Helsinki.

Hirst, Paul. 2000. *Democracy and Governance*. Teoksessa *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Toim. Pierre, Jon. s. 13–35. Oxford University Press. Oxford.

Honkasalo, Riku ja Nyysölä, Kari. 2012. Koulutuksen järjestäminen kohti 2020-lukua. Kuntarakenteen, oppilaitosverkoston ja ohjauksen nykytilanne ja kehitysnäkymät. Tilannekatsaus huhtikuu 2012. Muistiot 2012:2. Opetushallitus. Verkkojulkaisu. [http://www.oph.fi/download/141119\\_Koulutuksen\\_jarjestaminen\\_kohti\\_2020-lukua.pdf](http://www.oph.fi/download/141119_Koulutuksen_jarjestaminen_kohti_2020-lukua.pdf) (luettu 3.3.2015)

Jauhiainen, Jussi S. ja Niemenmaa Vivi. 2006. Alueellinen suunnittelu. Vastapaino. Tampere.

Jensen, Lotte ja Kähler, Henrik. 2007. The Danish Ministry of Finance as Metagovernor: The Case of Public Sector Digitalization. Teoksessa *Democratic Network Governance in Europe*. Toim. Marcussen, Martin ja Torfing, Jacob. s. 174–191. Palgrave Macmillan. Basingstoke.

Jessop, Bob. 2010. *Metagovernance*. Teoksessa *The SAGE Handbook of Governance*. Toim. Bevir, Mark. s. 106–123. SAGE Publications. London.

Johnson, Peter; Laukkanen, Hannu; Rinkinen, Aija ja Suortamo, Markku. 2014. *Tarinoita KuntaKesusta. Raportti 2014*. Opetus- ja sivistystoimen asiantuntijat OPSIA ry. Opetushallitus. Verkkojulkaisu. [http://www.oph.fi/download/164379\\_tarinoita\\_kuntakesusta18012015.pdf](http://www.oph.fi/download/164379_tarinoita_kuntakesusta18012015.pdf) (luettu 18.2.2015)

Kickert, Walter J. M. ja Koppenjan, Joop F. M. 1997. *Public Management and Network Management: An Overview*. Teoksessa *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Toim. Kickert, Walter J.M.; Klijn, Erik-Hans ja Koppenjan, Joop F.M. S. 35–61. SAGE Publications. London.

Kickert, Walter J.M.; Klijn, Erik-Hans ja Koppenjan, Joop F.M. 1997. *Introduction: A Management Perspective on Policy Networks*. Teoksessa *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Toim. Kickert, Walter J.M.; Klijn, Erik-Hans ja Koppenjan, Joop F.M. s. 1–13. SAGE Publications. London.

Kiviniemi, Markku ja Saarelainen, Tarja. 2011. Paikallinen kehittäminen ja sopimuspolitiikka – sopimusohjauksen suhde kumppanuuksiin. *Hallinnon Tutkimus* 30 (2). s. 111–128. Hallinnon tutkimuksen seura. Tampere.

- Klijn, Erik-Hans. 2008. Governance and Governance Networks in Europe. An Assessment of Ten Years of Research on the Theme. Teoksessa *Public Management Review*. 10:4. s. 505-525. Taylor & Francis Group. Abingdon.
- Klijn, Erik-Hans. 1997. Policy Networks: An Overview. Teoksessa *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Toim. Kickert, Walter J.M.; Klijn, Erik-Hans ja Koppenjan, Joop F.M. s. 14–34. SAGE Publications. London.
- Klijn, Erik-Hans ja Teisman Geert. 1997. Strategies and Games in Networks. Teoksessa *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Toim. Kickert, Walter J.M.; Klijn, Erik-Hans ja Koppenjan, Joop F.M. s. 98–118. SAGE Publications. London.
- Koppenjan, Joop F.M; Kars, Mirjam ja van der Voort, Haiko. 2011. Politicians as Metagovernors – Can Metagovernance Reconcile Representative Democracy and Network Reality? Teoksessa *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*. Toim. Torfing, Jacob ja Triantafyllou, Peter. s. 129–148. ECPR Press. Colchester.
- Kuntaliitto 2014. Maakunnan liiton rahoitus ja organisaatio. Verkkolähde. <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/maakunnat/rahoitus-organisaatio/Sivut/default.aspx> (luettu 23.3.2015)
- Kärkimaa, Jarkko. 2011. Maakunnan yhteistyöryhmän oikeudellinen asema aluelainsäädäntöuudistuksen jälkeen. Opinnäytetyö. Liiketalouden koulutusohjelma. Oulun seudun ammattikorkeakoulu. Oulu.
- Stenvall, Jari ja Leponiemi, Ulriika. 2012. Kehittämisalitteet. Teoksessa *Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämissuunnitelmien hallinnan nykytila ja käytännöt*. Toim. Leponiemi, Ulriika; Rannisto, Pasi-Heikki; Stenvall, Jari; Lumijärvi, Ismo ja Harisalo, Risto. s. 21–37. Acta nro 239. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Verkkojulkaisu. [http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta239\\_sisaltoebook.pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta239_sisaltoebook.pdf) (luettu 17.4.2015)
- Laakkonen, Sami. 2009. Selvitys maakunnan yhteistyöryhmien toiminnan painopisteistä ja merkityksestä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Alueiden kehittäminen. 16/2009. Verkkojulkaisu. [https://www.tem.fi/files/22245/TEM16\\_09.pdf](https://www.tem.fi/files/22245/TEM16_09.pdf) (luettu 26.2.2015)
- Laine, Markus; Bamberg, Jarkko ja Jokinen, Pekka. 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa *Tapaustutkimuksen taito*. Toim. Laine, Markus; Bamberg, Jarkko ja Jokinen, Pekka. s. 10–38. Gaudeamus. Helsinki.
- Marcussen, Martin ja Olsen, Hans Peter. 2007. Transcending Analytical Cliquishness with Second-generation Governance Network Analysis. Teoksessa *Democratic Network Governance in Europe*. Toim. Marcussen, Martin ja Torfing, Jacob. s. 273–292. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- McGuire, Michael. 2011. Network Management. Teoksessa *The SAGE Handbook of Governance*. Toim. Bevir, Mark. s. 436–453. SAGE Publications. London.

- McLaverty, Peter. 2011. Participation. Teoksessa The SAGE Handbook of Governance. Toim. Bevir, Mark. s. 402–418. SAGE Publications. London.
- Meuleman, Louis. 2011. Metagoverning Governance Styles – Broadening the Public Manager’s Action Perspective. Teoksessa Interactive Policy Making, Metagovernance and democracy. Toim. Torfing, Jacob ja Triantafillou, Peter. s. 95–110. ECPR Press. Colchester.
- Moisio, Sami ja Vasanen, Antti. 2008. Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena. Tieteessä tapahtuu 3–4/2008. s. 20–31. Tieteellisten seurain valtuuskunta. Helsinki.
- Montin, Stig; Johansson, Magnus ja Forsemalm, Joakim. 2014. Understanding Innovative Regional Collaboration. Metagovernance and boundary Objects as Mechanism. Teoksessa Public Innovation through Collaboration and Design. (Toim.) Ansell, Christopher ja Torfing, Jacob. s. 106–126. Taylor and Francis. Hoboken.
- Nyysölä, Kari. 2013. Koulutuksen ohjaus. Näkökulmia koulutuksen ohjausjärjestelmiin, tietoperustaisuuteen ja valintoihin. Raportit ja selvitykset 2013: 12. Opetushallitus. Verkkojulkaisu.  
[http://www.google.fi/url?q=http://www.oph.fi/download/153834\\_koulutuksen\\_ohjaus.pdf&sa=U&ei=iL\\_IvI3gEeH9ygOa54KwCA&ved=0CBoQFjAB&sig2=-u2S7ggEYY2eNmAzTW-l-g&usg=AFQjCNE3M8mlk8Keg-YKInOAqopupzMTAA](http://www.google.fi/url?q=http://www.oph.fi/download/153834_koulutuksen_ohjaus.pdf&sa=U&ei=iL_IvI3gEeH9ygOa54KwCA&ved=0CBoQFjAB&sig2=-u2S7ggEYY2eNmAzTW-l-g&usg=AFQjCNE3M8mlk8Keg-YKInOAqopupzMTAA)  
 (luettu 18.2.2015)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2012. Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Kehittämissuunnitelma. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Verkkojulkaisu.  
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/okm01.pdf?lang=fi> (luettu 30.3.2015)
- Opetushallitus 2014a. Koulutuksen alueellinen ja paikallinen kehittäminen sekä hallituksen rakennepoliittinen ohjelma toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa - AmKesu seminaari 5.2.2014. Kooste Finlandiatalon keskustelusta. Julkaisematon muistio 28.2.1014.
- Opetushallitus. 2014b. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2014. Oppaat ja käsikirjat 2014:4. Verkkojulkaisu.  
[http://www02.oph.fi/asiakkaat/rahoitus/rahjulk14/Opetus\\_ja\\_kulttuuritoimen\\_rahhoitus\\_julkaisu\\_2014.pdf](http://www02.oph.fi/asiakkaat/rahoitus/rahjulk14/Opetus_ja_kulttuuritoimen_rahhoitus_julkaisu_2014.pdf) (luettu 23.2.2015)
- Opetushallitus. 2013a. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien alueellinen kehittämissuunnitelma. 20.8.2013. Verkkojulkaisu.  
[http://www.oph.fi/download/150566\\_ammattillisen\\_koulutuksen\\_jarjestajien\\_alueellinen\\_kehittamisuunnitelma\\_2013-.pdf](http://www.oph.fi/download/150566_ammattillisen_koulutuksen_jarjestajien_alueellinen_kehittamisuunnitelma_2013-.pdf) (luettu 18.2.2015)
- Opetushallitus. 2013b. Toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2015–2018. Dno 5/201/2013. Verkkojulkaisu.  
[http://www.oph.fi/download/152936\\_opetushallituksen\\_toiminta\\_ja\\_taloussuunnitelma\\_2015\\_2018.pdf](http://www.oph.fi/download/152936_opetushallituksen_toiminta_ja_taloussuunnitelma_2015_2018.pdf) (luettu 26.2.2015)

- Opetushallitus. 2012. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen tulossopimus vuosille 2015–2018. Verkkojulkaisu.  
[http://oph.fi/download/138783\\_Tulossopimus\\_2012\\_2015.pdf](http://oph.fi/download/138783_Tulossopimus_2012_2015.pdf) (luettu 30.3.2015)
- Pierre, Jon ja Peters, B. Guy. 2000. Governance, Politics and the State. Political Analysis Series. MacMillan Press. Hampshire.
- Pierre, Jon. 2000. Conclusions: Governance beyond State Strength. Teoksessa Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Toim. Pierre, Jon. s. 241–246. Oxford University Press. Oxford.
- Pirkanmaan liitto. 2014. Pirkanmaan ammatillisen koulutuksen järjestäjien alueellinen kehittämissuunnitelma (amkesu) 2014–2017. Verkkolähde.  
<http://www.pirkanmaa.fi/files/files/hallinto/julkaisut/pdf/Amkesu2.pdf> (luettu 22.4.2015)
- Pirkanmaan liitto. 1994. Pirkanmaan vuosikirja 1994. Sarja A, julkaisu numero 6. Tampere.
- Powell, Walter W. 1991. Neither market nor hierarchy: network forms of organization. Teoksessa Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life. Toim. Thompson, Grahame; Frances, Jennifer; Levačić, Rosalind ja Mitchell, Jeremy. s. 265–276. SAGE Publications. London.
- Pulkkinen, Riina-Leena. 2007. Kehittäjäverkoston johtaminen pienellä kaupunkiseudulla. Kehittäjäverkoston johtamisen merkitys ja mahdollisuudet alueen luodessa uusia kehityspolkuja. Tampereen yliopisto. Alueellisen tutkimuksen kehitysyksikkö. Sente-julkaisuja 26/2007. Verkkolähde.  
[http://www.uta.fi/jkk/sente/netlibrary/Kehittajaverkoston\\_johtaminen.pdf](http://www.uta.fi/jkk/sente/netlibrary/Kehittajaverkoston_johtaminen.pdf) (luettu 2.4.2015)
- Rhodes, R. A. W. 2000. Governance and Public Administration. Teoksessa Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Toim. Pierre, Jon. s. 54–90. Oxford University Press. Oxford.
- Räsänen, Anu ja Hietala, Risto (toim.). 2007. Yhteisiin pöytiin. Ammatillisen koulutuksen aluekehitysvaikutukset. Arviointiraportti. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 27. Koulutuksen arviointineuvosto. Jyväskylä.
- Saatsi, Asko. 2005. Metaklusteri. Systemiteoreettinen näkökulma yrityksen, klusterin ja seudun menestystekijöihin Ylä-Savossa. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia. No 151. Liiketaloustiede 64. Johtaminen ja organisaatiot. Väitöskirja. Vaasa
- Scharpf, Fritz. 1993. Coordination in Hierarchies and Networks. Teoksessa Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Toim. Scharpf, Fritz. s. 125–165. Campus Verlag. Westview Press. Frankfurt am Main.
- Skelcher, Chris. 2007. Democratic Network Governance in Europe. Teoksessa Democratic Network Governance in Europe. Toim. Marcussen, Martin ja Torfing, Jacob. s.25–46. Palgrave Macmillan. Basingstoke.

- Sotarauta, Markku ja Karppi, Ilari. 2013. Aluekehittäminen ja alueellisen muutoksen hallinta. Teoksessa *Governance: Hallintaa uusin muotoiluin*. Toim. Karppi, Ilari. s. 97–118. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu. Tampere.
- Stoker, Gerry. 2000. *Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance*. Teoksessa *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Toim. Pierre, Jon. s. 91–109. Oxford University Press. Oxford.
- Söderlund, Sari ja Kuusi, Osmo. 2002. Tulevaisuudentutkimuksen historia, nykytila ja tulevaisuus. Teoksessa *Tulevaisuudentutkimus*. Toim. Kamppinen, Matti; Kuusi, Osmo ja Söderlund Sari. s. 251–347. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 896. Helsinki.
- Sørensen, Eva. 2007. *Local Politicians and Administrators as Metagovernors*. Teoksessa *Democratic Network Governance in Europe*. Toim. Marcussen, Martin ja Torfing, Jacob. s. 89–108. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Tammilehto, Mika. 2014. Toisen asteen koulutuksen uudistaminen -esitys. Seminaarissa Pirkanmaan toisen asteen koulutuksen kehittämisen suuntaviivat 22.8.2014. Pirkanmaan liitto. Tampere.
- Termeer, Catrien J. A. M ja Koppenjan, Joop F. M. 1997. *Managing Perceptions in Networks*. Teoksessa *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Toim. Kickert, Walter J.M.; Klijn, Erik-Hans ja Koppenjan, Joop F.M. s. 79–97. SAGE Publications. London.
- Thompson, Grahame; Frances, Jennifer; Levačić, Rosalind ja Mitchell, Jeremy. 1991. Introduction. Teoksessa *Markets, Hierarchies & Networks. The Coordination of Social Life*. Toim. Thompson, Grahame; Frances, Jennifer; Levačić, Rosalind ja Mitchell, Jeremy. s. 1–19. SAGE Publications. London.
- Tiainen, Tarja. 2014. Haastattelu tietojenkäsittelytieteen tutkimuksessa. Informaatiotieteiden yksikkö. Tampereen yliopisto. Informaatiotieteiden yksikön raportteja 25/2014. Verkkolähde.  
[http://www.uta.fi/sis/reports/index/R25\\_2014.pdf](http://www.uta.fi/sis/reports/index/R25_2014.pdf) (luettu 30.3.2015)
- Torfing, Jacob ja Triantafyllou, Peter. 2011. Introduction to Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy. Teoksessa *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*. Toim. Torfing, Jacob ja Triantafyllou, Peter. s. 1–25. ECPR Press. Colchester.
- Torfing, Jacob. 2007a. Discursive Governance Networks in Danish Activation Policy. Teoksessa *Democratic Network Governance in Europe*. Toim. Marcussen, Martin ja Torfing, Jacob. s. 111–126. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Torfing, Jacob. 2007b. Introduction: Democratic Network Governance. Teoksessa *Democratic Network Governance in Europe*. Toim. Marcussen, Martin ja Torfing, Jacob. s. 1–22. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2015. Maakuntaohjelmat 2014–2017.  
<https://www.tem.fi/index.phtml?s=2156> (luettu 30.3.2015)

- Uoti, Asko. 2003. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa: tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis : 911. Tampere University Press. Väitöskirja. Tampere.
- Valtioneuvosto. 2000. Valtioneuvoston selonteko Aluehallinto 2000 –uudistuksen toteutumisesta. VNS 3/2000 vp. Verkkolähde.  
[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\${base}=akirjat&\\${html}=akxpdf&\\${snhtml}=akxeiloydy&tunniste='VNS+3/2000'](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${base}=akirjat&${html}=akxpdf&${snhtml}=akxeiloydy&tunniste='VNS+3/2000') (luettu 20.2.2015)
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2011. Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 222/2011. Dnro 259/54/09. Verkkolähde.  
[http://www.vtv.fi/files/2500/2222011\\_Koulutus\\_ja\\_tyovoimatarpeet\\_NETTI.PDF](http://www.vtv.fi/files/2500/2222011_Koulutus_ja_tyovoimatarpeet_NETTI.PDF) (luettu 20.2.2015)
- Varsinais-Suomen liitto. 2015. Koulutustarpeiden ennakointi. Verkkolähde.  
<http://www.varsinais-suomi.fi/fi/tehtaevaet-ja-toiminta/aluekehittaaminen-ja-ohjelmatyoe/koulutustarpeiden-ennakointi> (luettu 20.2.2015)
- Virtanen, Petri ja Stenvall, Jari. 2010. Julkinen johtaminen. Tietosanoma. Helsinki.
- Wright, Vincent. 1997. The Paradoxes of Administrative Reform\*. Teoksessa Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Toim. Kickert, J. M. Walter. s. 7-13. Edward Elgar Publishing. Cheltenham.
- Zølner, Mette. 2007. Young Business Leaders in France: Governance through Values and Ideas. Teoksessa Democratic Network Governance in Europe. Toim. Marcussen, Martin ja Torfing, Jacob. s. 130–148. Palgrave Macmillan. Basingstoke.



## **LIITE 1: Haastatellut henkilöt**

### **Amkesuun Pirkanmaalla osallistuneet tahot:**

- 17.4.2014 Koskinen, Marko. Kehittäjäpäällikkö, Pirkanmaan liitto. Osallistui Amkesussa: johtoryhmään (sihteeri), ohjausryhmään (sihteeri) ja kirjoittajaryhmään
- 6.5.2014 Heikkinen, Anja. Professori, Kasvatustieteiden yksikkö, Tampereen yliopisto. Osallistui Amkesussa: johtoryhmään (asiantuntija)
- 6.5.2014 Hyvärinen, Juuso. Kehitysjohtaja, Valkeakosken ammatti- ja aikuisopisto. Osallistui Amkesussa: johtoryhmään (asiantuntija) ja kirjoittajaryhmään (koordinoivastuu).
- 7.5.2014 Peltokoski, Jukka. Koulutuksen ryhmäpäällikkö, Pirkanmaan ELY-keskus. Osallistui Amkesussa: johtoryhmään (asiantuntija).
- 13.5.2014 Teppo Tapani. Rehtori, Tampereen Aikuiskoulutussäätiö (TAKK). Osallistui Amkesussa: johtoryhmään (osallistui myös Amkesua ideoineeseen työryhmään AMKE ry:n edustajana).
- 2.9.2014 Penttilä, Eeva. Rehtori, Tampereen palvelualojen ammattiopisto. Osallistui Amkesussa: johtoryhmään, ohjausryhmään.

### **Amkesuun Opetushallituksessa osallistuneet tahot:**

- 26.6.2014 Kärki, Sirkka-Liisa. Opetusneuvos, Ammatillinen peruskoulutus -yksikkö, Opetushallitus.
- 26.6.2014 Kankare, Pasi. Johtaja, Ammattikoulutus-toimintayksikkö, Opetushallitus.
- 28.8.2014 Hanhijoki, Ilpo. Opetusneuvos, Ennakointi- ja strateginen kehittäminen -yksikkö, Opetushallitus.
- 17.9.2014 Laiho, Sanna. Opetusneuvos, Ammatillinen aikuiskoulutus -yksikkö, Opetushallitus.