

Eero Sirkka

PAIKALLISTA  
TURVALLISUUTTA  
VERKOSTOJEN AVULLA?

TEORIAA JA  
KÄSITYKSIÄ LAPIN MAAKUNNASTA

Pro gradu -tutkielma  
Hallintotiede  
Kevät 2014

## Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Paikallista turvallisuutta verkostojen avulla? Teoriaa ja käsityksiä Lapin maakunnasta

Tekijä: Eero Sirkka

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu

Sivumäärä: 92 s, 9 liitesivua

Vuosi: 2014

### Tiivistelmä

Tutkimus käsittelee Lapin kuntien verkostoituvaa turvallisuustyötä Niemelän (2000) laajenevan turvallisuuskäsityksen perustalta. Tutkimuksen perustana ovat lisäksi kansalliset sisäisen turvallisuuden ohjelmat (2004, 2008, 2012) sekä näiden perustalle Lapin maakunnassa rakentuva erityinen paikallisen turvallisuusyhteistyön malli. Tutkimuksen lähtökohtainen oletamus on, että on tapahtumassa siirtymä *Valtio turvana* filosofiaksi kutsutusta ajattelusta johonkin muuhun, vielä muotoutumassa olevaan turvallisuusyhteistyön filosofiaan.

Tutkimuksessa painottuu teorian osuus ja tavoitteena on laajan ja osittain ei-tiedostetun muutoksen hahmottaminen. Tutkimuksen alun teoreettisena havaintona on, että Neo Weberian State (NWS), New Public Management (NPM) ja New Public Governance (NPG) muodostavat yhdessä *tehokkaan hajautetun hallinnan* eetoksen, joka haastaa monia eetoksia sisältävän *Valtio turvana* filosofian. Paradigman asemaa hakeva muutos ei kuitenkaan ole teoriapohjaltaan yhtenäinen vaan vasta muotoaan hakeva. Tutkimuksen teoreettinen loppupäätelmä on, että yhtäältä poliisilla on edelleen vastuu perinteisestä reagoivasta turvallisuustyöstä, mutta samaan aikaan kunnalla on ”uusi” vastuu proaktiivisesta turvallisuustyöstä. Jälkimmäisen painopiste on laajasti ymmärrettävissä hyvinvointipalveluissa, jotka tuottava käytännössä kuntalaisen kokemuksen turvallisuudesta.

Kyselyaineiston valossa Lapin kunnissa verkostoituvaa turvallisuustyötä yhtäältä hyväksytään vähäisistä resursseista aiheutuvaksi pakoksi tai normiksi, mutta toisaalta kehittämisen tiellä on tunnistettuja esteitä. Esteiden poistamisen ohella kehittämisen tarvetta nähdään erityisesti yksilöiden ja perheiden tukemisessa.

Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että tutkittua muutosprosessia tulisi edelleen tutkia lähempänä itse ilmiötä. Arvioinnin kolme tasoa (arvot, metodit, tiedon hyödyntäminen), self-governancen kolme tasoa (makro, meso, mikro) sekä verkostoteorioiden ja institutionaalisen analyysin teorioiden integraatio näyttäisi olevan se teoreettinen perusta, jolle jatkotutkimus on syytä rakentaa. Toteutetun kyselyn perusteella tällaiselle jatkotutkimukselle on myös otolliset olosuhteet.

Avainsanat: paikallinen turvallisuus, hallinta, verkostot

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi  X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi  X

(vain Lappia koskevat)

## SISÄLLYS

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 JOHDANTO .....</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1 Tutkimuksen aihe, motiivi ja tavoite .....                                    | 1         |
| 1.2 Tutkimusongelma ja -kysymykset .....  | 3         |
| 1.3 Aineisto, analyysi ja teoreettinen lähestyminen .....                         | 4         |
| 1.4 Tutkimuksen rakenne .....   | 4         |
| <b>2 HALLITSEMISEN JA HALLINNAN MUUTOS.....</b>                                   | <b>6</b>  |
| 2.1 Filosofiat ja klassiset teorit perustana – valtio turvana -ajattelu.....      | 6         |
| 2.2 Hyvinvointivaltion nousu ja hiipuminen.....                                   | 10        |
| 2.3 Hallinnan nousu sateenvarjokäsitteeksi .....                                  | 13        |
| 2.4 Yhteenveto.....   | 15        |
| <b>3 VERKOSTOHALLINTA KEHITTYVÄNÄ TEORIANA .....</b>                              | <b>17</b> |
| 3.1 Tekniikkaa, yhteyksiä ja sosiaalisia suhteita.....                            | 17        |
| 3.2 Hallinnan verkostot – 1990-luvulla esiin noussut ”paradigma” .....            | 18        |
| 3.3 Verkostohallinnan toinen sukupolvi .....                                      | 20        |
| 3.4 Verkostohallinta Suomessa .....   | 22        |
| 3.5 Yhteenveto.....   | 23        |
| <b>4 VERKOSTOITUVA TURVALLISUUSTYÖ .....</b>                                      | <b>24</b> |
| 4.1 Perinteisen turvallisuusajattelun ja suvereenin valtion murros .....          | 24        |
| 4.2 Suomalaiset ohjelmat perinteisen ajattelun haastajana .....                   | 25        |
| 4.3 Tausta suomalaisessa lähipoliisissa ja community policing -traditiossa .....  | 27        |
| 4.4 Vanha viini uusissa pulloissa –kysymyksiä, kritiikkiä ja johtopäätöksiä ..... | 29        |
| <b>5 OHJAUKSEN MUUTOS .....</b>   | <b>33</b> |
| 5.1 Perinteinen ohjauksen malli .....   | 33        |
| 5.2 Perinteisestä ohjauksesta verkostojen ohjaukseen.....                         | 35        |
| 5.3 Verkostojen epäonnistumiset ja epäonnistumisen välttäminen.....               | 39        |
| <b>6 ITSEHALLINTA JA VERKOSTOJEN OHJAUS .....</b>                                 | <b>42</b> |
| 6.1 Hierarkiat, markkinat ja verkostot sekä self-governancen kolme tasoa .....    | 42        |
| 6.2 Hallinta makrotasolla .....   | 44        |
| 6.3 Hallinta mesotasolla.....   | 45        |
| 6.4 Hallinta mikrotasolla.....  | 47        |
| 6.5 Verkostot ja demokratia – teoriaa ja kokemuksia .....                         | 48        |
| 6.6 Kokemuksia verkostoituvasta turvallisuuden hallinnasta .....                  | 50        |
| 6.7 Uutta asiakaspalvelun mallia etsimässä .....                                  | 53        |

|  |           |
|--|-----------|
| 6.8 Yhteenveto.....  | 56        |
| <b>7 VERKOSTOITUVA TURVALLISUUSTYÖ LAPIN KUNNISSA.....</b>                                   | <b>58</b> |
| 7.1 Tutkimuksen tarve .....  | 58        |
| 7.2 Vastaajat, 21 kuntaa ja ”arjen turvaa” tietämys.....                                     | 58        |
| 7.3 Verkostoituminen hyväksytään – ongelmiakin on .....                                      | 61        |
| 7.4 Dialogit ja luottamus.....   | 62        |
| 7.5 Verkot ja asiantuntijuus .....   | 64        |
| 7.6 Erityisiä käsityksiä verkostoituvasta turvallisuustyöstä.....                            | 65        |
| 7.7 Yhteenveto.....  | 76        |
| <b>8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO .....</b>  | <b>77</b> |
| 8.1 Teoreettinen yhteenveto .....  | 77        |
| 8.2 Kuntien käsitykset ilmiöstä .....  | 79        |
| 8.3 Tutkimuksen luotettavuus .....   | 80        |
| 8.4 Muu pohdinta ja jatkotutkimuksen tarpeellisuus.....                                      | 81        |
| 8.5 Lopuksi.....   | 81        |
| <b>LÄHTEET .....</b>   | <b>83</b> |
| <b>LIITTEET</b>  |           |
| Liite 1. Verkostojen kolme institutionalisoitumisen astetta (Haveri & Pehk 2007, 29-33)..... | 95        |
| Liite 2. Lapin Laajeneva Turvallisuuden Verkosto 2011 -kyselylomake.....                     | 96        |
| Liite 3. Kyselyaineiston faktorianalyysit ja summamuuttujat.....                             | 100       |

## KUVAT

|  |    |
|--|----|
| Kuva 1.1. Yksilö paikallisen turvallisuustyön keskiössä.....                                   | 2  |
| Kuva 2.1. Ilmiön ensimmäinen tulkinta: <i>Valtio turvana</i> -ajattelu ja kaksi reformia ..... | 6  |
| Kuva 2.2. Toinen tulkinta: kolme reformia, kuusi eetosta, paradigman hakeminen.....            | 15 |
| Kuva 4.1. Verkostoituva turvallisuustyö <i>Community Policing</i> -ilmiönä.....                | 28 |
| Kuva 6.1. Kahdeksan eetosta ja ilmiön keskeiset elementit .....                                | 45 |
| Kuva 6.2. Hahmotelma asiakkaan uudeksi palveluorganisaatioksi .....                            | 54 |
| Kuva 6.3. Hallinnan verkostojen teorit, yhteenveto.....  | 59 |
| Kuva 7.1. Miten hyvin ministeriön ohjelmat ja kunnan suunnitelmat tunnetaan? (n=65).....       | 63 |
| Kuva 7.2. Verkostoituminen hyväksytään - hierarkioista luopuminen vaikeaa (n=63).....          | 65 |
| Kuva 7.3. Verkostoissa käydään uutta dialogia.....   | 66 |
| Kuva 7.4. Verkotot asiantuntijoille tärkeitä mutta myös ongelma.....                           | 67 |

## TAULUKOT

|   |    |
|---|----|
| Taulukko 3.1. Verkostohallinnan sukupolvet erilaisina kysymyksenasetteluina ..... | 20 |
| Taulukko 5.1. Ohjauksen prosesseja ja toimijan ominaisuuksia.....                 | 35 |
| Taulukko 5.2. Verkostohallinnan ja instituutioanalyysin teorit.....               | 38 |
| Taulukko 5.3. Sulkemisen tyylit.....  | 41 |
| Taulukko 6.1. Itsehallinnan (self-governance) teorit.....                         | 45 |
| Taulukko 7.1. Vastaaajien jakautuminen sektoreille ja tehtävätasolle.....         | 62 |

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen aihe, motiivi ja tavoite

Lapin lääninhallitus ja sittemmin Lapin aluehallintovirasto ovat kehittäneet verkostoituvaa turvallisuustyötä Lapin kunnissa. Tämän tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on tutkia tätä kehittämistä kansainvälisenä ilmiönä. Tutkimuksen alussa uusin aiheeseen liittyvä julkaisu oli ”*Arjen turvaa yhteistyöllä – Ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi*” (Sisäasiainministeriö 2011). Ehdotuksessa haetaan suomalaiseen yhteiskuntaan sisäisen turvallisuuden uutta toimintamallia. Julkaisu tarkastelee turvallisuusyhteistyötä arjen turvallisuuden, ennaltaehkäisevän toiminnan ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen näkökulmasta.

Edellä kuvatun lähtökohdan lisäksi tutkimuksen toisena lähtökohtana on ollut Pauli Niemelän näkökulma, jossa turvallisuus käsitteenä laajenee<sup>1</sup> perinteisestä tulkinnasta. Käsitteksenä on, että perinteiset valtion turvallisuustoimijat (puolustusvoimat ja poliisi) tuottavat vain yhden osan turvallisuudesta. Perinteisten toimijoiden rinnalla paikallista turvallisuutta tuottavat esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimi, kasvatus- ja opetus- sekä palo- ja pelastustoimi kunnissa - eivätkä pelkästään nämä, vaan julkisten toimijoiden lisäksi osallisina ovat myös yritykset, järjestöt, paikalliset yhdistykset ja jopa yksittäiset kuntalaiset. Turvallisuutta edistävään *paikallisen turvallisuustyön verkostoon* voi siis tulla toimijoita hyvin erilaisilta sektoreilta ja toiminnan tasoilta.

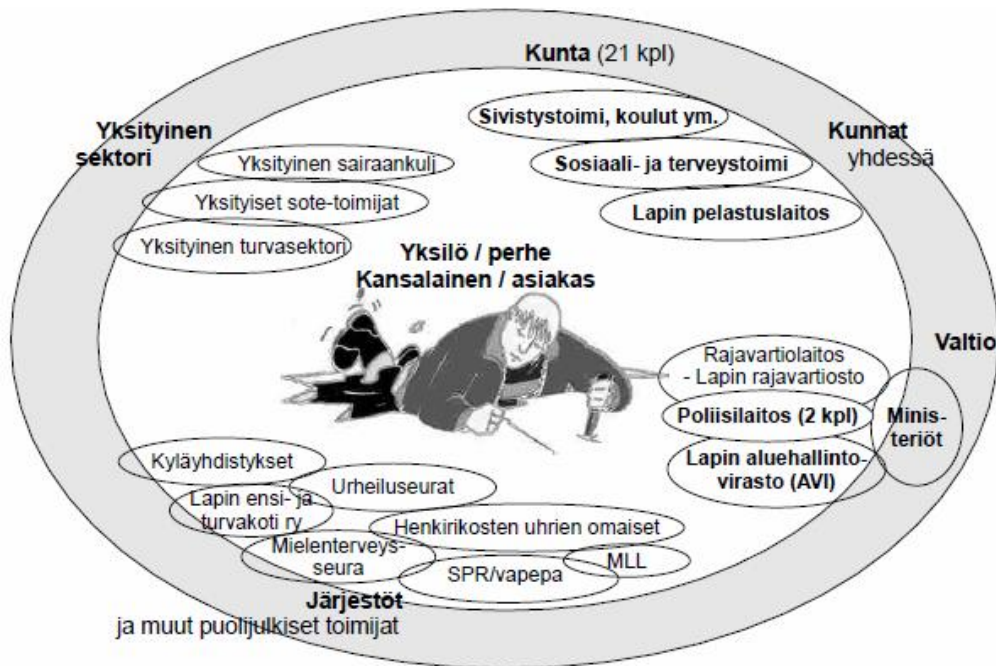
Lapin kuntien turvallisuustyön kehittyvä malli ja laajeneva käsitys turvallisuudesta muodostavat siis lähtökohdan tälle tutkimukselle. Tavoitteena on kuvata ilmiötä, jossa perinteinen *Valtio turvana*<sup>2</sup> -ajattelu on haastettu ja saamassa rinnalleen uutta ajattelua, jonka mukaan monet erilaiset toimijat tekevät paikallista turvallisuutta yhdessä. Ilmiön keskiöön asettuu palvelun kohteena yksilö, kuntalainen ja perhe. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteeksi ei kuitenkaan nouse yksilö, vaan tutkimus keskittyy yksilöä palvelevien toimijoiden yhteistyöhön. Tutkimus keskittyy kahden muutosnäkökulman tarkasteluun. Näkökulmista toinen keskittyy organisaatioiden toiminta- ja ohjaustavan muutokseen ja toinen turvallisuuskäsityksen muutokseen.

Alustava hahmotelma verkostoituvan turvallisuustyön ilmiöstä Lapin kunnissa esitetään kuvassa 1.1. Kuvassa ilmiöön sijoitetut elementit ovat esimerkkejä erilaisista toimijoista. Todellisuudessa

<sup>1</sup> Ks. Niemelä 2000, 27,33-34 (kuviot 1-3).

<sup>2</sup> ”*Valtio turvana*” ymmärretään tässä tutkimuksessa ”paradigmaksi”, joka halutaan korvata uudella paradigmalla.

toimijoiden kirjo on huomattavasti esitettyä laajempi. Kuvan keskiössä yksilö, palvelujen kohde, esitetään ”pulassa”<sup>3</sup>, josta hän ei ehkä selviä omin avuin.



**Kuva 1.1. Yksilö paikallisen turvallisuustyön keskiössä**

Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat turvallisuus, paikallinen hallinta ja verkostot. Kuten jo todettiin, *turvallisuus* ymmärretään tutkimuksessa murrosvaiheessa olevaksi käsitteeksi. Tästä syystä on perusteltua jättää käsite tutkimuksen alussa avoimeksi uudelle tulkinnalle. Paikallisen hallinnan ja verkostojen käsitteellinen tilanne on miltei sama. Alustavasti paikallisen hallinnan osalta sitoudutaan kuitenkin Haverin ja Pehkin (2007) seuraavaan määrittelyyn:

*Julkinen hallinto ei enää kykene ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta yksin, vaan yhteisten asioiden hallinnan onnistuminen riippuu yhteistyöstä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Miten erilaiset, esimerkiksi sosiaaliset ja turvallisuuteen liittyvät ongelmat ratkaistaan yhdessä, on keskeinen osa uutta hallintaa. (Haveri & Pehk 2007, 9.)*

Haverin ja Pehkin määritelmä pitää sisällään verkostot yhteistyön muotona, johon toimijat päätyvät koska ”eivät enää kykene” suoriutumaan tehtävistään yksin parhaalla mahdollisella tavalla. Tässä tutkimuksessa verkostot ymmärretään samalla hallinnan käsitteistön osaksi.

<sup>3</sup> Yksilön ”pula” ymmärretään tutkimuksessa laajasti, esimerkkeinä lapsen huono koulumenestys, syrjäytyminen tai ajautuminen rikollisuuteen. Verkostoituvan turvallisuustyön perusajatus on, että yksilöä autetaan yhdessä.

## 1.2 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Tutkimuksen *tutkimusongelma* suuntautuu edellä sanotun perusteella kahtaalle. Ensimmäinen tutkimuskysymys painottaa *teoriaa* ja toinen tutkimuksen kohdejoukon *käsityksiä* tutkittavasta ilmiöstä. Tutkimuskysymykset ovat:

- 1) *Miten ”Valtio turvana” ajattelusta on pitkällä aikavälillä siirrytty verkostoituvan paikallisen turvallisuustyön filosofiaan?*
- 2) *Miten paikalliset toimijat kokevat verkostoituvan turvallisuustyön uutena mallina?*

Ensimmäistä tutkimuskysymystä tarkennetaan kolmella lisäkysymyksellä, *1.1) miltä 2000-luvun alun paikallinen poliisityö näyttää uusimpien teorioiden valossa, 1.2) miten muutos selittyy hallinnan teorioiden valossa ja 1.3) miten muutos vaikuttaa ohjaukseen*. Toista tutkimuskysymystä tarkennetaan kysymyksillä: *2.1) miten hyvin sisäisen turvallisuuden ohjelmat tunnetaan ja 2.2) miten hyvin nykyiset käytännöt palvelevat yksilöä*.

Suomalaisesta turvallisuustyön verkostojen ilmiöstä ei tiettäväsi ole aiempaa tutkimusta. Yleisenä hallinnon tutkimuksen perussääntönä on rajata tutkimus johonkin osa-alueeseen. Tällaista turvallisuuden alan tutkimusta on jonkin verran.<sup>4</sup> Ilmiölle haetaan tässä tutkimuksessa laajempaa teoreettista perustaa. Ajatuksena on, että yleiskuvaa tarvitaan, jotta ilmiöön tarkemmin rajautuva tutkimus olisi mahdollista. Tutkimuksen pääpaino on teoriassa. Tutkijan käsityksenä on, että vielä ”olemattomasta”<sup>5</sup> ei voi olla kokemuksia, joten on painotettava teoriaa. Teorialla tutkimus pyrkii tukemaan verkostoituvan turvallisuustyön käytäntöjä.

Tutkija tiedostaa, että Niemelän käsityksen rinnalla tai haastajana esiintyy myös muita, kriittisempiä turvallisuustutkimuksen koulukuntia<sup>6</sup> (ks. esim. Laitinen 1999; Buzan ym. 1998; Keane 2004; Ross 2004; Agamben 2005; Heiskanen 2013), jotka kuitenkin rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tätä rajausta pohditaan tarkemmin tutkimuksen lopussa.

<sup>4</sup> Esimerkkejä aiemmista tutkimuksista: Niemi (2010), tutkimus poliisista lasten parissa ns. moraalijärjestyksen tuottajina ja Heiskanen (2013) käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta. Heiskanen on tämän tutkimuksen kanssa samalla ”polulla” ymmärtäen, että ”[o]n ... aika siirtyä kohti inhimillistä ja yhteisöllistä turvallisuutta” (Heiskanen 2013, takakansi).

<sup>5</sup> ”Olematon” viittaa tässä Niemelän (2000) kehikkoon ideaalisena mallina, joka ei vielä toteudu käytännössä.

<sup>6</sup> Laitinen (1999) katsoo ”uuden” turvallisuusajattelun lähtevän liikkeelle ns. Kööpenhaminan koulukunnasta, johon esimerkiksi Buzan kuuluu. Muita uusia koulukuntia ovat kriittinen, jälkimoderni ja feministinen orientaatio turvallisuuteen. Näitä ei tarkemmin käsitellä tässä tutkimuksessa.



### 1.3 Aineisto, analyysi ja teoreettinen lähestyminen

Lapin kuntien käsityksiä kartoittava empiirinen aineisto kerättiin Webropol-lomakekyselyllä (liite 2) loppuvuodesta 2011. Kyselyn valmistelussa tutkija sai asiantuntija-apua Lapin aluehallintovirastolta, Suomen Punaiselta Ristiltä ja Lapin sosiaali- ja terveysturvayhdistys ry:ltä. Kysely kohdennettiin ensimmäisessä vaiheessa kuntasektorille<sup>7</sup>. Yhteystiedot tutkija poimi kuntien ja Lapin liiton<sup>8</sup> internetsivuilta. Järjestöjen yhteystiedot tutkija sai Lapin sosiaali- ja terveysturvayhdistys ry:ltä. Tutkimuksen alussa ajatuksena oli, että kyselyn ensimmäinen vaihe tuottaisi tutkimukselle uusia vastaajia, jotka sijoittuvat organisaation alemmille tasoille. Samalla kyselyn ajateltiin etenevän kunnassa poliisin yhdyshenkilöille, jolloin samalla syntyy ”kuva” paikallisen verkoston yhteyksistä. Tämä toteutui kuitenkin vain yhdessä kunnassa, kunnan yhdellä sektorilla. Kun kysely ei levinnyt toivotulla tavalla, se lähetettiin vielä suoraan kahden poliisilaitoksen ja Lapin rajavartioston johdolle, mikä tuotti yhden poliisilaitoksen osalta seitsemän vastausta. Perinteisen turvallisuuden ääni jää näin tutkimuksessa vähäiseksi, mikä kuitenkin osittain korvautuu näiden vapaamuotoisten vastausten laadulla.

Webropol-kyselyllä kerätty aineisto analysoitiin SPSS for Windows –ohjelmassa.

### 1.4 Tutkimuksen rakenne

Seuraava luku tarkastelee yhtäältä turvallisuuden ja toisaalta johtamisen ja ohjauksen polkua varhaisista ”Valtio turvana” filosofeista nykyiseen verkostoituvan turvallisuustyöhön vaiheeseen. Käsittelyn ulkopuolelle rajataan joukko keskeisiä klassisia organisaatioteorioita.<sup>9</sup> Keskeinen etappi luvussa on hallinnan (*governance*) nousu sateenvarjokäsitteeksi verkostojen hallinnalle. Luku 3 käsittelee verkostoja ja niihin liittyvää uutta hallinta-ajattelua. Vaikka aihe on suhteellisen uusi, vasta 1990-luvulla voimistunut, löytyy siitä jo sukupolviksi luokiteltavaa kehitystä. Luku 4 yhdistää verkostot turvallisuustyön teemaan. Uusi hallinta-ajattelu verkostoineen muokkaa turvallisuustyön uudistajien käsityksiä. Epäilyksen sanojakin heitetään. Eräiden mielestä uusi turvallisuustyön malli on ”vanhaa viiniä uusissa pulloissa”. Luvut 5 ja 6 keskittyvät ohjauksen ja johtamisen muutokseen. Muutos ymmärretään monimutkaiseksi, joten se jaetaan kahdeksi luvuksi. Luvun 6 lopussa tutkija hakee verkostoituvalla turvallisuustyölle vielä erityistä mallia, joka painottaa asiakkaan palvelua. Ensimmäiset kuusi lukua tuottavat vastauksen ensimmäisen

<sup>7</sup> Vrt. edellä kuva 1.1: elementit kuvassa oikealla ylhäällä, 21 kuntaa

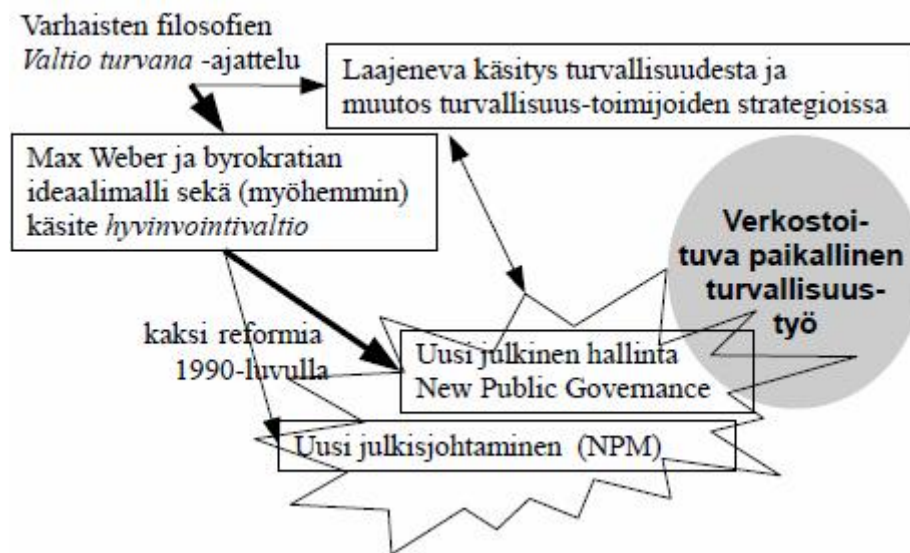
<sup>8</sup> Pelastuslaitoksen paikallisten toimijoiden yhteystiedot löytyivät Lapin liiton sivuilta, eivät kuntien sivuilta.

<sup>9</sup> Ulkopuolelle rajattuja teorioita (ks. esim. Harisalo 2008) ei kuitenkaan pidetä merkityksettöminä vaan enemmän tai vähemmän tiedostetusti organisaatioiden toiminaan vaikuttavina.

tutkimuskysymyksen teorianäkökulmaan. Luku 7 esittelee maakunnan asiantuntijoiden käsityksiä tutkittavasta ilmiöstä, joka ymmärretään ainakin osittain ideaaliseksi ja vasta mahdolliseksi uuteen toimintatapaan. Lopuksi luku 8 kokoaa tutkimuksen yhteen johtopäätöksiä ja yhteenvedon sekä tutkimuksen lopullisina vastauksina tutkimuskysymyksiin.

## 2 HALLITSEMISEN JA HALLINNAN MUUTOS

Kuva 2.1 esittää tutkimuksen lähtökohtana olleen käsityksen verkostoituvan paikallisen turvallisuustyön ilmiöstä. Kuvassa kaksi pitkän aikavälin kehityspolkua yhdistyvät *kahdeksi* nopeasti eteneväksi reformiksi. Kuvion yläosa esittää turvallisuuskäsitysten muutoksen polun<sup>10</sup> ja vasen reuna ja alaosa yleisemmin hallitsemisen muutoksen polun. Hahmotelma esittää tutkimuksen alustavan lähtökohdan, joka jäljempänä hahmottuu kahteen otteeseen uudeksi kuvaksi. Kuvassa 2.1 reformit nousevat etenkin weberiläisen ajattelun<sup>11</sup> ja hyvinvointivaltion kritiikiksi. Weberiläisen ajattelun ja hyvinvointivaltion taustaksi hahmottuu filosofia, jota kutsutaan tutkimuksessa *Valtio turvana* -ajatteluksi.



**Kuva 2.1. Ilmiön ensimmäinen tulkinta: *Valtio turvana* -ajattelu ja kaksi reformia**

Luku keskittyy alempaan yleisen hallitsemisen polkuun, joka kuvassa kohtaa murroksen kahden reformin muodossa. Luvun lopussa kuvasta esitetään jo uusi tulkinta.

### 2.1 Filosofiat ja klassiset teoriat perustana – valtio turvana -ajattelu

*Valtio turvana* -ajattelu ymmärretään tässä tutkimuksessa etenkin filosofien Hobbes, Locke, Hegel ja Marx ajatteluun perustuvaksi. Kolme ensin mainittua esittävät kukin omanlaisensa käsityksen valtiosta kansalaistensa turvana. Marx edustaa lähinnä Hegelin filosofian kritiikkiä<sup>12</sup>. Filosofisia perustoja olisi mahdollista hakea myös kauempaa historiasta. Rajautuminen mainittui-

<sup>10</sup> Yksi nuolista esitetään kaksisuuntaisena: reformit ovat muokanneet käsitystä turvallisuudesta.

<sup>11</sup> Max Weber, byrokratian ideaalimalli, saksalainen sosiologia, ks. esim. Ahonen 1989, 48-69

<sup>12</sup> Ks. Marx (2009): *Hegelin oikeusfilosofian kritiikkiä* (jäljempänä myös OFK).

hin neljään perustuu lähinnä ”uuteen” käsitykseen valtiosta. Tutkimus keskittyy kansallisvaltio-oon, ei sen edeltäjään, kaupunkivaltioon<sup>13</sup>. Jäljempänä viitataan myös varhaisempiin filosofeihin. Tällöin viittauksen perusta on kuitenkin muualla kuin kansallisvaltiossa.

Englantilaiset filosofit Thomas Hobbes (1588 - 1679) ja John Locke (1632 - 1704) ymmärretään tässä tutkimuksessa *Valtio turvana* -ajattelun varhaisimmiksi juuriksi. Jakosen mukaan Hobbesin 1600-luvun ajattelun perusta oli Englannin sisäpoliittisessa kriisissä, joka johti sittemmin sisälissotaan. Hobbes näki kehityksen syyksi vääränlaisen käsityksen tiedosta, tieteestä ja filosofioista. Hobbesin kritiikin kohteina olivat uskonto ja tiede<sup>14</sup>, joiden kummankin taustalla Hobbes näki perustavamman filosofisen ongelman. (Jakonen 2010, 273.) Tässä tutkimuksessa eräs johtajatus on, että Hobbesin ja Locken historiallinen aikakausi oli nykyistä aikakautta vastaava sikäli, että molempiin liittyy historiallinen joskin täysin erilainen murrosvaihe. Jakonen löytää yhtäläisyyksiä Hobbesin ja antiikin filosofin, Platonin, ajattelusta. Kumpikin tarjosi ohjeitaan suvereenille hallitsijalle, Hobbes teoksessa *Leviathan* ja Platon Georgiassa (kontekstina kaupunkivaltio). Kummallakin jäi kuitenkin epäselväksi, miten läheinen suhde suvereenin hallitsijan ja tämän neuvonantajan, filosofin, välillä tulisi olla. Hobbesin poliittinen filosofia kiteytyy Jakosen mukaan oikeanlaisen tiedon tuotannon, sen hallinnan, opettamisen ja jakelun kysymyksiin. (Mt., 289-290.)

Yrjönsuuren mukaan sekä Hobbesin että Locken ihmiskäsityksen keskiössä oli yksilö oman etunsa ja parhaansa tavoittelijana. Käsitteellä luonnollinen moraalilaki Hobbes viittasi ajatteluun, jonka mukaan yksilön oma järki opasti häntä käyttäytymään moraalisesti oikein. Hobbesin ja Locken yhteinen tekijä oli, että he puhuivat järjen etiikasta. Etiikan päätavoitteena oli tällöin sellaisten rakenteiden löytäminen, joiden avulla ihmiset parhaiten onnistuivat oman etunsa tavoittelussa. Hobbes koki yksilöiden yhteistyön tarvitsevan tuekseen poliittista auktoriteettia, mutta Locke ei tätä auktoriteettia kaivannut. Locken mukaan jokaisen ihmisen oma järki osoitti luonnolliset moraaliperiaatteet sitoviksi. Hallitusvaltaa käsittelevissä tutkielmissaan Locke päätyi yhteiskuntasopimusteoriaan ja kertoi, miten ”luonnontilassa” vailla valtasuhteita olevaan maailmaan voitiin rakentaa oikeudenmukainen poliittinen yhteiskunta. Yhteiskuntasopimuksen pääideana oli omaisuuden turvaaminen muodostamalla laillinen rakenne<sup>15</sup>, jota valvoi yhtenäinen ja riittävän voimakas tuomiojärjestelmä. (Yrjönsuuri 1995, 20-21, 24, 31.) Virran mukaan sekä

<sup>13</sup> Kaupunkivaltiosta ks. esim. Harisalo (2007, 73), Harisalo ja Stenvall (2001, 7-8), Sørensen ja Torfing (2009, 52).

<sup>14</sup> Jakonen (2010, 275-280, 289) viittaa tässä kahteen tekijään, jotka olivat kriisin ja sisällissodan taustalla:

a) *Raamatun* kansankieliseen käännöksen aiheuttamiin tulkintoihin, jotka johtivat monarkian ja kirkon kriisiin,

b) yliopistojen toimintaan uusien, monarkialle epäedullisten oppeja levittäjänä.

<sup>15</sup> Laillinen rakenne viittaa siis valtioon turvallisuuden tuottajana.

Hobbes että Locke ymmärsivät valtioksi liittymisen pääasiallisena tarkoituksena omaisuuden suojeleminen. Locke ymmärsi omaisuuden kuitenkin Hobbesia laajemmin myös itsen omistamiseksi. (Virta 2007, 11; Yrjönsuuri 1995, 257.)

Yrjönsuuren mukaan Locken keskeisin teos Tutkielma hallitusvallasta on edelleen kiinnostava. Lockella oli mahdollisuus tarkastella ongelmia aikana, jolloin ne olivat vielä suhteellisen helposti ymmärrettäviä. Locke on sittemmin luettu erityisesti Manner-Euroopan valistusfilosofien keskuudessa. Argumentit ihmisen vapauden loukkaamattomuudesta ja omaisuuden kunnioittamisesta ovat edelleen yhteiskunnan toiminnan tärkeitä lähtökohtia. (Yrjönsuuri 1995, 7, 11-12.) Kettusen mukaan Locken ja Hobbesin ajattelu ovat olleet myöhemmin kasvuvalusta liberalismiin, markkinatalouden ja demokratian synnylle. Vaikka yksilöllä näissä on vapautensa ja oikeutensa, korostuvat myös yksilön velvollisuudet osallistua yhteisten asioiden hoitoon. (Kettunen 1997, 32-33.) Lockelaisen ajattelun vahva asema näkyy edelleen esimerkiksi Yhdysvaltain itsenäisyydenjulistuksessa (Yrjönsuuri 1995, 267) ja hobbesilainen ajattelu Laitisen mukaan niin sanotussa syyskuun 2001 jälkeisessä maailmassa. Perinteinen turvallisuusajattelu näyttää jopa korostuneen. Suvereenin valtion erilaiset turvan tuottamisen mekanismit koetaan edelleen hyvin tarpeellisiksi. (Laitinen 2005, 13.)

Toisen ”Valtio turvana” filosofiparin muodostavat tässä tutkimuksessa G.W.F Hegel (1770 - 1831) ja Karl Marx (1818 - 1993). Hegelin eettisessä valtioteoriassa keskeistä oli ajatus, että valtio kehittyy eettiseksi kolmen vaiheen kautta, ensin ulkoisesta valtiosta poliittiseksi valtioksi ja sitten eettiseksi valtioksi. Tämän ajattelun mukaan eettisessä valtiossa objektiivinen hallinto kanavoi ihmisten tahdon kansakunnan tahdoksi. Myöhemmin hegeliläisestä valtioteoriasta on edelleen kehittynyt erilaisia hyvinvointivaltion malleja. (Harisalo & Stenvall 2001, 21-22; Harisalo 2007, 82-83, 92-93.)

Pekosen (1995) mukaan Hegel oli teoksessaan Oikeuden filosofia kiinnostunut yleisen edun mahdollisuudesta - siitä, miten yleinen etu yleensä on mahdollinen. Yleinen etu oli Hegelin mukaan mahdollista vasta modernissa valtiossa<sup>16</sup>, jossa voitiin edellyttää sekä yksilön, kansalaisen että valtion itsensä vapautta. Kansalaisyhteiskunnan erityinen merkitys oli tällöin siinä, että se loi täydellisen riippuvuuden järjestelmän. Ihmiset ymmärsivät konkreettisesti keskinäisen riippuvuutensa ja tuon riippuvuuden hyvät puolet. Hegelin mukaan yleinen ja yhteinen etu saattoi kuitenkin toteutua vasta valtiollisissa instituutioissa tiedostettuina päämäärinä. Erilaisissa instituuti-

<sup>16</sup> Modernia valtiota edeltäneessä feodalismissa yleinen etu ei vielä ollut mahdollista, koska suuri osa kansalaisista oli käytännössä valtion ulkopuolella, feodaali-isäntien ja valtion alamaisina (Pekonen 1995, 12).

oissa toimijoille kehittyi erityiset ajattelutavat ja tietoisuuden muodot. Toimintaa sävytti tällöin kamppailu ja kilpailu, joka nousi yksilöiden yksityisistä tai ryhmäkohtaisista eduista. Olemassaolon taistelun tuloksena oli tällöin Hegelin mukaan köyhyyttä, työttömyyttä, taloudellisia lamoja ja rikollisuutta, mutta myös rikkautta ja hyvinvointia. Jotta tästä olisi mahdollisimman vähän haittaa, tuli valtion perimmäisenä ideana olla kehittyminen eettiseksi valtioksi. (Pekonen 1995, 12-13.) Vaikka Hegel on filosofina jo vanha klassikko, kirjoitetaan hänestä edelleen.<sup>17</sup> Ongelmallista on kuitenkin, että Hegeliin liitetyt käsitykset ovat vaihdelleet ajan kuluessa. Jo elinaikanaan häneen liitettiin virheellisiä käsityksiä, joista osa alkoi murtua vasta 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa (Marx 2009, 32).

Kuten edellä todettiin Karl Marxia voi pitää keskeisenä Hegelin kriitikkona. Marxin varhaisempaan tuotantoon kuuluva Hegelin oikeusfilosofian kritiikki on J. Heiskasen mukaan samalla Marxin laajin yhtenäinen teos valtion ja demokratian kysymyksistä. Teoksessa Marx katsoo, että kansalaisyhteiskunta on valtiota merkittävämpi tekijä ja kehityksen liikevoima. Eräs keskeinen tarkastelun kohde kritiikissä on perheen ja kansalaisyhteiskunnan mysteerinen suhde valtioon. Mysteeri näyttää Marxin mukaan liittyvän siihen, miten perheiden ja kansalaisyhteiskunnan jäsenten joukosta lopulta syntyy valtio todellisuutena. (Marx 2009, 101-103.) Virran (1998, 29) mukaan hegeliläisessä traditiossa valtio nähdään hyvänä asiana, vapauden tuottajana yksilölle, mutta uudempi liberaali traditio on muuttanut näkökulman päinvastaiseksi: valtio nähdään pahanana, koska se on pakon tuottaja.

Käsitellyt neljä filosofia ymmärretään tässä tutkimuksessa *Valtio turvana* -ajattelun perustan muodostajiksi. Tehty raja on pelkistävä ja käsittelyn ulkopuolelle jätetään keskeisiä filosofeja kuten Immanuel Kant. Filosofien lisäksi käsittelyn ulkopuolelle rajataan klassiset organisaatio-teoreetikot, joista mukaan kelpuutetaan pelkästään saksalainen sosiologi Max Weber byrokratian ideaalimalleineen.<sup>18</sup> Weber esitettiin keskeisenä teoreetikkona jo edellä kuvassa 2.1. Koska Weberistä, hänen byrokratian ideaalimallistaan ja asemastaan saksalaisessa sosiologiassa on jo paljon kirjallisuutta ja aihe on myös suomen kielellä paljon esillä ollut (ks. esim. Ahonen 1989; Vartola 2005; Viitanen 2007, 51; Juntunen 2010, 45; Stenvall 2000, 237; Stenvall & Harisalo 1996, 17; Salminen 2004), rajataan aihe tutkimuksen ulkopuolelle. Ideaalimallin päivittämisen tarve nousee kuitenkin aiheeksi jäljempänä.

<sup>17</sup> Ks. esim. Hegel (2008).

<sup>18</sup> Ks. myös Virtasen ja Stenvallin (2010, 64) teoriapuuhaahmotelma: Weber esitetään puussa alimpana teoreetikkona. Rajauksen seuranneita ongelmia pohditaan luvussa 8.2.

## 2.2 Hyvinvointivaltion nousu ja hiipuminen

Luvussa tarkastellaan aluksi hyvinvointivaltion kaukana olevia juuria, käsitysten kehittymistä 1900-luvulla sekä lopuksi hyvinvointivaltion kyseenalaistumista ja erilaisia sen haastavia reformeja.

Hyvinvointivaltion kehityksen elinkaaresta on erilaisia tulkintoja. Niemelä (2010, 16) ja Harisalo (2007, 92-93) löytävät juuret onnellisuutta pohtineiden antiikin filosofien Sokrates ja Aristoteles ajattelusta. Harisalo yhdistää hyvinvointivaltion lisäksi Yhdysvaltojen syntyyn 1700-luvulla. Niemi (2010) kutsuu *hyvinvointivaltiolliseksi eetokseksi* <sup>19</sup> Hegel-perustaista poliittista ideologiaa, joka voimistui erityisesti toisen maailmansodan seurauksena. Alkujaan eetoksella tavoiteltiin ”vertaisten” yhteiskuntaa tai kansallista sosiaalivaltiota, jossa ihmiset jakavat yhteisen oikeus- ja resurssiperustan, mutta hyväksyvät samalla yhteiskunnan hierarkkisuuden ja keskinäiset riippuvuussuhteet. (Niemi 2010, 30.) Voidaan puhua hyvinvoinnin subjektiivisesta mikro- ja rakenteellisesta makrotasosta (Niemelä 2010, 16). Niemelän mukaan nykyisen hyvinvointivaltion keskeinen käsite, hyvinvointipolitiikka, viittaa yleensä valtion toimintaan, tavoitteeseen ylläpitää ja parantaa väestön hyvinvointia. Laajemmin ymmärrettynä hyvinvointipolitiikalla voidaan viitata myös kuntatason palvelujärjestelmiin. Uudeksi englanninkieliseksi käsitteeksi on noussut welfare policy. Kun perinteinen sosiaalipolitiikka kohdistui esimerkiksi kansalaisten sosiaaliseen turvallisuuteen ja peruspalveluihin, näkökulma on sittemmin laajentunut perheeseen ja asumiseen ja on alettu puhua sosiaalipolitiikan sijaan yhteiskuntapolitiikasta. (Mt., 16.)

Niemelän mukaan hyvinvointia voidaan rajautua tarkastelemaan useiden teorioiden näkökulmista. Erään mallin teorioiden pohjoismaisesta tulkinnasta tarjoaa Allardt having, loving, being käsitteiden yhdistelmällä, joka liittyy tarve- ja resurssiperusteisiin hyvinvointiteorioihin. Having edustaa jaottelussa resurssiperustaisuutta (terveys, tulot, asuminen), loving paikallisyhteisyyttä (perhe- ja ystävyyssuhteet) ja being tarveperustaisuutta (arvonantoa, statusta). (Mt., 18-19.)

Osallisuus- ja toimijateoreettinen hyvinvointiajattelu pitää sisällään useita eri suuntiin vieviä polkuja. Niemelän mukaan erityisesti Amartya Sen on ollut edistämässä tätä teoreettista hyvinvoinnin jäsentämisen suuntausta. Yhtäällä tarkastellaan yhteisön toimintaan osallistumista eli osallisuuden (inkluusion) ja syrjäytymisen (ekskluusion) käsitteitä. Niemelän mukaan nämä

<sup>19</sup> Castel (2007) erottaa Niemen (2010, 30) mukaan hyvinvointivaltiollisen eetoksen lisäksi:

- konservatiivisen eetoksen (viittaa hobbesilaiseen totaaliseen valtioon) ja
- liberalistiseen eetokseen (viittaa lockelaiseen, minimalistiseen valtioon)

Kun edellisessä luvussa esiin nousi neljä erilaista filosofista eetosta (Hobbes, Locke, Hegel ja Marx), on hyvinvointivaltiollinen eetos nyt viides eetos, joka esitetään myös jäljempänä luvun 2.4 kuvassa 2.2.

osallisuuden (inkluusion) ja syrjäytymisen (ekskluusion) käsitteitä. Niemelän mukaan nämä käsitteet ovat nousseet viime aikoina esille erityisesti EU-ohjelmien retoriikassa. (Mt., 19.) Eräsäärin (2002, 89) tulkinta hyvinvointivaltiosta ja inkluusiosta liittyy pohjoismaisessa hyvinvointivaltioajattelussa kansalaisuuden sosiaaliseen näkökulmaan, pitkälle vedettyihin ”poliittisen inkluusion projekteihin”. Inkluusiota eli mukaan ottamista voi pitää eräänä merkittävimmistä uudenaikaisista ajattelutavoista, jotka voivat suuntautua hyvin erilaisille yhteiskunnallisille, poliittisille ja kulttuurisille alueille. Tuloksena on erilaisia malleja, joiden yhteisenä nimittäjänä Eräsääri pitää yhtenäisyyden kaipuuta.

Toisena osallisuus- ja toimijateoreettisena polkuna voidaan tarkastella ihmisen kykyjä. Ne vaikuttavat osaltaan siihen, mikä on yksilölle mahdollista. Niemelä viittaa tähän käsitteellä *capabilities*, joka on suomennettavissa sekä kyvyiksi että toimintamahdollisuuksiksi. Niemelän mukaan ihminen voi hyvin silloin, kun hänellä on vapaus valita, kun hän voi olla olemassa itselleen mielekkäällä ja arvokkaalla tavalla ja itseään kunnioittaen. Niemelä viittaa myös Riihiseen (2002) ja tämän seitsemään kykyjen kategoriaan (kognitiiviset, emotionaaliset, sosiaaliset, volitionaaliset, moraaliset, fysiologiset ja motoriset kyvyt). On kuitenkin huomattava, että hyvinvointi syntyy vasta kykyjen käytöstä eli toiminnasta. (Niemelä 2010, 20-21.) Kriittisen tulkinnan kykyjen käyttöön tarjoavat J.P. Roos ja Bourdieu. Osittain kykyihin liittyvät taidot saadaan perheessä, mutta kuten Bourdieu korostaa, niitä hankitaan myös kentällä, taistelussa muiden kentän toimijoiden kanssa. (Roos 1985, 12.)

Toiminnan käsitteen sisältö kiteytyy Niemelän mukaan yhtäältä kahden prosessin jatkumoon, päämäärän, tekojen ja tulosten sekä tavoitteiden, keinojen ja vaikutusten – mutta myös ajatukseen, että toimintaa ei voi olla ilman paikkaa, aikaa ja toimijaa. Oleellista on myös olosuhteiden suotuisuus sekä se, että sattuma saattaa vaikuttaa merkittävästi toimintaan. (Niemelä 2010, 19-25.)

Ajan kuluessa Weberin ideaalimalli, hyvinvointivaltioajattelu ja Valtio turvana ajattelu ovat joutuneet eri suunnilta tulevan kritiikin haastamiksi. Näitä kritiikkejä ja kritiikkien syitä tarkastellaan seuraavaksi.



## Hyvinvointivaltion ongelmia ja reformit niiden ratkaisijana

Kettusen (1997, 33) mukaan Suomessa elettiin 1990-luvun lopulla kahden ajatussuunnan väli- maastossa, kun yhtäältä kilpailussa menestymisen takia haluttiin hyödyntää markkinataloutta, mutta toisaalta ei oltu valmiita luopumaan vanhasta hyvinvointivaltiosta. Harisalon ja Stenvallin mukaan hyvinvointivaltion kannattajat korostivat Hegelin tapaan valtiota oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja hyvinvoinnin perimmäisenä lähteenä. Vain valtio saattoi ratkoa esimerkiksi markkinoiden tuottamia ongelmia ja parantaa ihmisten hyvinvointia. Samalla valtio kuitenkin monopolisoi avun tuottamisen eikä usko muulla tavalla tuotetun palvelun tehoon ja vaikutukseen. (Harisalo & Stenvall 2001, 22.) Harisalon ja Miettisen (2004) mukaan hyvinvointivaltio on käsitteenä vaikea moniulotteisuuden, valtioiden erilaisuuden ja kansalaisten erilaisten tulkintojen takia. Yleensä ratkaisujen perusta on omilla kokemuksilla, mikä koskee sekä makrotason hallintoa että mikrotason subjektiivisia valintoja. Lisäksi voidaan kysyä, onko kansalaisilla ja johtajilla kyky kohdata maailma ”todellisena”. Monille järjestelmä nykyisessä muodossaan on edullinen, joten järjestelmää ei haluta muuttaa. (Harisalo & Miettinen 2004, 12, 36, 54-55).

Niemen mukaan hyvinvointivaltio alkoi hiipua Suomessa 1990-luvulta alkaen (Niemi 2010, 30). Erään käsityksen mukaan hyvinvointivaltion haastajaksi nousi ensin New Public Management (NPM) ajattelu<sup>20</sup> ja myöhemmin sen rinnalle - tai haastajaksi - vielä uusi hallinta ajattelu (New Governance). Molemmat esitetäänkin edellä kuvassa 2.1 tutkimuksen eräinä lähtökohtina. Virtasen ja Stenvallin (2010, 40) mukaan hallinnossa on siirrytty ideaalisesta poliittisen päätöksenteon alaisuudessa toimivasta hallinnosta tehokkuutta korostavaan uuteen julkiseen johtamiseen ja sitten edelleen verkostomaisuutta korostavaan julkisen hallinnan malliin.

Tutkimuksen tekemisen aikana uudeksi tulkinnaksi on noussut Pollittin ja Bouckaertin (2011) käsitys, jonka mukaan reformeja on kahden sijasta kolme. Julkisen johtamisen ja uuden hallinnan rinnalle on nostettava myös *Neo Weberian State (NWS)*.<sup>21</sup> Tässä tutkimuksessa sitoudutaan ajatukseen, että kolmesta reformista muodostuu kokonaisuus, jonka tulos tai kokonaisvaikutus on vielä hämärä. Hämäryyttä lisää se, että eri valtiot soveltavat malleja omalla tavallaan, toiset aktiivisemmän ja eri aiheita korostaen. Jäljempänä kuvassa 2.2 esitetään NWS-malli kolmantena reformina.

<sup>20</sup> Koska aihetta on paljon tutkittu ja käsitelty kirjallisuudessa, se rajataan nyt tutkimuksen ulkopuolelle (ks. esim. Lähdesmäki 2003). Aihetta on tutkittu ulkomailla myös poliisitoiminnan näkökulmasta (ks. esim. Andersson & Tengblad 2009; Cachet & Marks 2009; Heyer 2011).

<sup>21</sup> Pollitt & Bouckaert (2011): Kolme reformia ovat:

- NWS, Neo Weberian State, NPM, New Public Management, - NPG, New Public Governance.

### 2.3 Hallinnan nousu sateenvarjokäsitteeksi

Edellä on kaukaa lähtien edetty kohti verkostoituvan paikallisen turvallisuustyön ilmiötä. On käsitelty neljä erilaista Valtio turvana käsitystä (Hobbes, Locke, Hegel ja Marx) sekä viides, Hegelin ajattelusta jalostunut, hyvinvointivaltiollinen eetos. Tässä luvussa uusin, kuudes eetos saa nimekseen *tehokkuuden ja hajautetun hallinnan eetos*. Perusajatuksena eetoksessa on, että edellisen luvun lopussa kuvatut kolme reformia ovat yhteen kietoutuneita ja muodostavat vielä hämärän kokonaisuuden. Eetoksessa hajauttaminen viittaa hallinnan käsitteeseen, joka tutkimuksen alussa yhdistettiin ajatukseen, että hallinto ”ei kykene” saamaan aikaan parasta tulosta yksin toimimalla, vaan yhteistyöllä. Eetoksen yhtenä osana olevalla tehokkuudella ei viitata pelkästään NPM-reformiin vaan Pollittia ja Bouckaertia (2011) mukailleen myös NWS-malliin<sup>22</sup>. Jäljempänä tarkastelu keskittyy reformeista vain yhteen, hallintaan (*new governance, new public governance, NPG*).

Pierren ja Petersin mukaan hallinnan käsite on nykyisin sekä suosittu että trendikäs, mutta samalla monia erilaisia merkityksiä sisältävä. Yhtäältä se voidaan ymmärtää valtiokeskeisesti valtion kollektiivisten intressien tavoitteluksi tai artikuloinniksi, toisaalta kehitykseksi, jossa valtio muuttuu mahdollistajaksi. Jälkimmäisessä tapauksessa valtio ”hallitsee” ohjaamalla ja tukemalla muita yhteiskunnan vahvoja toimijoita. Tällöinkin valtion ja yhteiskunnan hallitseminen on paljolti politiikan valtaama prosessi. Valtio on edelleen se toimija, jolla on mahdollisuus pitää hallussaan poliittista ja demokraattista roolia. Vaikka markkinat saattavat olla tehokas resurssien jakaja, eivät ne milloinkaan omista roolia, joka on annettu valtiolle. Jos valtio poistuu tältä ”näyttämöltä”, poistuu sen mukana myös yhteiskunnan makrotason hallitseminen ja demokratia. (Pierre & Peters 2000, 1, 12-13; ks. myös Rhodes 1996.) Valtion dilemmana on, että se yhtäältä tarvitsee verkostoja erilaisten toimijoiden yhteen saattamiseen, mutta verkostot ovat samalla valtion perinteisen politiikan kannalta eräänlainen ongelma (Haveri & Pehk 2007, 15; Pierre & Peters 2000, 77).

Pierren ja Petersin (2000, 14) mukaan hallinta voi olla terminä hämmentävä, koska siitä on tullut sateenvarjokäsite laajalle ilmiölle, joka käsittelee esimerkiksi policy-verkostoja, julkista johtamista, public-private -kumppanuutta, yritysmäistä hallintaa ja hyvään hallintaan liittyviä reformeja. Kun kyse on näin laajasta ilmiöstä, sekoittuu samalla pakostakin toisiinsa joukko erilaisia teorioita. Näistä teorioista esitetään seuraavaksi eräitä esimerkkejä.

<sup>22</sup> NWS-mallin ja perinteisen byrokratiamallin keskeiset erot, (ks. Pollitt & Bouckaert 2011, 118-119) sekä kolmen reformin keskeiset erot väittämässä ja keskeiset teoreetikot (mt., 22) rajataan käsittelyn ulkopuolelle.

Pierren ja Petersin (2000, 13-14) mukaan *hallintaa on syytä tarkastella erikseen hierarkioina, markkinoina ja verkostoina, mutta myös yhteisinä, dynaamisuutena ja prosesseina*. Eri näkökulmat antavat hallinnalle erilaiset tapansa ymmärtää hallinta ohjauksena tai yhteen sovittamisena. Dynaamisuus on tarkastelun kohteena myös Kooimanilla (1993). Hän ymmärtää hallinnan monimutkaisuuden, dynaamisuuden ja erilaisuuden hallitsemisena. Hallinta voidaan nähdä mallina tai rakenteena, joka auttaa yhteiskunnan poliittista systeemiä yleisiin päämääriin pääsemisessä ja osallisten vuorovaikutuksessa. Yhteiskunta ei enää voi olla jonkin yksittäisen toimijan kontrollissa, vaan toiminta on jakautunut monille erilaisille toimijoille. (Kooiman 1993, 258.)

Kooimanin mukaan tällaisessa hallinnan mallissa on aivan omanlaisensa pelin säännöt. Erilaiset toimijat voivat yrittää ajaa tässä pelissä myös omia intressejään ja päämääriään. Hallinnan käsitteestä muodostuu näin pääasiassa kuvaileva ja analyttinen väline, jonka avulla on tutkittavissa, miten erilaiset alasyteemit yhteiskunnassa toimivat. Käsitteellä on kuitenkin myös normatiivinen puolensa sen suhteen, minkälaista vuorovaikutuksen mallia toimijat haluavat käyttää mihinkin tarkoitukseen ja mitkä toimijat ovat mukana ongelmanratkaisussa kulloinkin.<sup>23</sup> Edelleen Kooimanin arviona on, että hallinta on määriteltävissä ”uutena systeemin mallina”, joka on sekä yhteiskunnan prosessien ja vuorovaikutuksen tulos että väline, jonka avulla toimijat voivat toimia ja tulkita tätä mallia. Lisäksi malli tarjoaa vihjeen siitä, mikä on hallitsemisen (governing) ja hallinnan (governance) uudenlainen keskinäinen suhde<sup>24</sup>. Tällöin on mahdollista määritellä myös hallintakyky (governability) termein, jotka tasapainottavat tarpeet ja mahdollisuudet merkityksellisellä tavalla. Hallinnan käsite liittyy kiinteästi myös vuorovaikutuksen (interaction) ja systeemin käsitteisiin. (Kooiman 1993, 258.)

Hallintaan liittyy myös kaksi erillistä tutkimustraditiota, jotka ovat yhtäältä instituutioita ja toisaalta verkostoja tarkasteleva tutkimus. Ensin mainittu painottaa monitasoista, rakenteellista sääntöperustaista ymmärrystä ja jälkimmäinen verkostojen monien toimijoiden erilaisia rooleja. Vilkin (2009, 194) mukaan hallinnan käsitteellä viitataan yhtäältä valtiokeskeisyyden heikkeneeseen ja verkostomaisen toimijakentän muodostumiseen sekä toisaalta valtaan ja keskittämiseen eli hallinnan hallittavuuteen. Kun tarkastelun kohteena on kuntien taso, toteavat Anttiroiko ja kumppanit, että myös kunnat ovat 2000-luvulla muuttamassa ja osin jo muuttaneet entistä verkostomaisemmiksi. Perinteinen byrokraatia- ja kontrolliajattelu muuttuu yhä enemmän kuntien

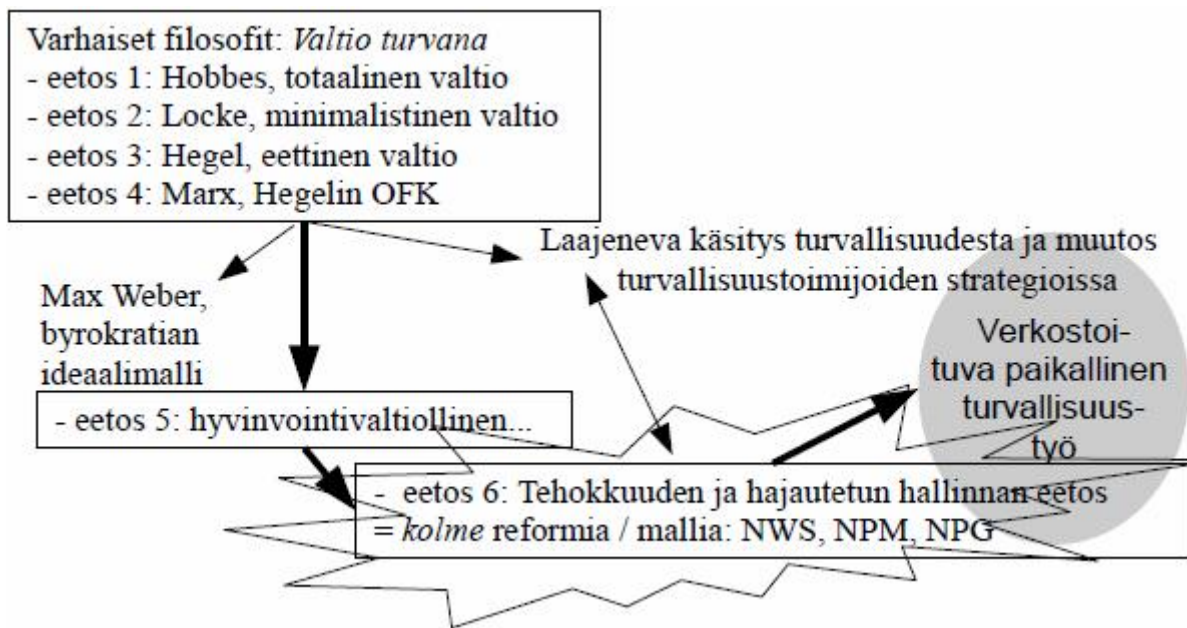
<sup>23</sup> Ks. myös Hansen 1999: heikot ja vahvat siteen toimijoiden välillä, ja miten tämä vaikuttaa esimerkiksi tiedon välittymiseen.

<sup>24</sup> Heinrichin ja Lynnin (2000, 2-3) mukaan hallitsemisen ja hallinnan välisen suhteen empiirisessä tutkimuksessa kyse on esimerkiksi julkisen politiikan ja sen toimeenpanon analysoimisesta sekä lakien muodostaman hallintojärjestelmän tutkimisesta.

laaja-alaiseksi yhteistyöksi, jota tehdään yritysten, kansalaisten, järjestöjen ja julkisyhteisöjen kanssa. (Anttiroiko ym. 2007, 8.)

## 2.4 Yhteenveto

Luku voidaan kiteyttää kuvan 2.2 uudeksi ilmiön tulkinnaksi.



**Kuva 2.2. Toinen tulkinta: kolme reformia, kuusi eetosta, paradigman hakeminen**

Edelliseen tulkintaan verrattuna kuviosta on havaittavissa uusina elementteinä neljä varhaista filosofia, jotka kukin tarjoavat oman käsityksen siitä, mikä on valtion rooli turvallisuuden tuottajana. 1900-luvulla viidenneksi eetokseksi on hegeliläiseltä perustalta kasvanut hyvinvointivaltiollinen eetos ja ennen vuosituhannen vaihdetta nämä kaikki ovat päätyneet kolmen reformin haastamiksi. Kolmas reformi on *Neo Weberian State*, jossa weberiläinen byrokratia päivittyy ajan vaatimuksia vastaavaksi. Tämä malli rajataan kuitenkin tarkastelun ulkopuolelle. Jäljempänä tätä haastavaa asetelmaa kutsutaan *tehokkuuden ja hajautetun hallinnan eetokseksi*.

Käsityksenä on, että usin eetos pyrkii saavuttamaan uuden paradigman<sup>25</sup> aseman, mutta ei ole teorian osalta vielä yhtenäinen. Teoriaa on alusta pitäen ollut kehittämässä joukko teoreetikkoja, jotka käsittävät kukin hallinnan ja johtamisen<sup>26</sup> omalla tavallaan. Tämän tutkimuksen eli paikall-

<sup>25</sup> Kuhnin paradigman käsitteestä, ks. esim. Eskola & Suoranta (1998, 27-29), Salonen (2007, 51-52), Sädevirta (2004, 55-59) ja Tuomikorpi (2005, 13-14, 182).

<sup>26</sup> Seeckin (2008, 287) mukaan 2000-luvun Suomessa on johtamisessa panostettu vahvasti innovaatioteorioihin.

lisen turvallisuuden hallinnan verkostoitumisen kannalta Haverin ja kumppaneiden tulkinta on siis yksi mahdollinen tulkinta:

*Kenelläkään ei ole suoraan mahdollisuutta ympäristön kontrolliin ja näin ollen monimutkaisuuden hallinta edellyttää myös monimutkaisia ratkaisuja (Haveri ym. 2009, 38).*

Monimutkaisuuden hallinta ymmärretään tässä tutkimuksessa rakenteellisena monimutkaisuutena, verkostojen rakenteena. Verkostojen tuottamat strategiat saattavat olla kuitenkin hyvin pelkistettyjä. Niemelän laajeneva turvallisuuskäsitysten kehikko ymmärretään tällöin uudeksi turvallisuustyö verkoston rakenteen perustaksi. Oleellista on, että verkosto yhdessä luo käsityksen siitä, mitä paikallinen hyvinvointi tarkoittaa aika, paikka, olosuhteet ja toimijat huomioon ottaen.

Seuraava luku siirtyy tarkastelemaan hallinnan verkostoja uutena teorioiden joukkona, joka tavoittelee asemaa uutena paradigmana. Luvussa tullaan toteamaan, että vaikka teorioista on löydettävissä jo sukupolviksi ymmärrettävää kehitystä, ei mikään teorioista kuitenkaan ole saavuttanut erityistä uuden paradigman asemaa.

### 3 VERKOSTOHALLINTA KEHITTYVÄNÄ TEORIANA

Luku keskittyy hallitsemiseen hallinnan verkostojen avulla.<sup>27</sup> Verkostot ymmärretään hallinnassa yhdeksi rakenteen vaihtoehdoksi. Aluksi kuitenkin, eräänlaisena johdantona, tarkastellaan verkostoja pelkästään teknologian ja sosiaalisten suhteiden näkökulmasta. Tämän jälkeen tarkastelu siirtyy hallinnan verkostojen teoriaan. Jäljempänä luvuissa 5 ja 6 keskitytään vielä syvemmin ohjaukseen ja johtamiseen verkostojen kontekstissa.

#### 3.1 Tekniikkaa, yhteyksiä ja sosiaalisia suhteita

Kai Eriksson (2009) tarkastelee verkostoa terminä ja erittelee network-termin merkityksiä eri aikoina. Vuoden 1560 Raamatussa termi tarkoitti langoista ja rihmoista koostuvaa verkkoa. Eriksson yhdistää verkostoihin käsitteen retikulaarinen, verkostollinen, viitaten ranskalaisten sosiologien Boltanski ja Chiapello (2005) käsitykseen 1600-luvun puolivälin sanastosta. Retikulaarinen viittasi tuolloin pieneen verkkoon, verkostomaiseen rakenteeseen, verkkoon esineiden kantamista varten sekä hius- tai kalaverkkoon. Myöhemmin *Valtio turvana* ajattelun varhaisten filosofien aikaan, esimerkiksi 1800-luvun keskivaiheilla, termillä viitattiin jo jokien, kanaalien ja rautateiden muodostamaan liikenneverkkoon. Samoihin aikoihin alettiin ymmärtää myös aineettomien asioiden, prosessien ja tapahtumien kytkeytyminen toisiinsa verkostoina. Tapana oli myös verrata yhteiskunnallisia tapahtumia ja biologiaa keskenään. Nykyisin verkoilla tarkoitetaan yleisimmin sähkö- ja liikenneverkoja sekä viestintäteknologian verkostoja. Topologisesti ajatellen ja metaforien näkökulmasta nykyinen ja aiempi verkostoihin liittyvä ajattelu varsin kaukana toisistaan. (Eriksson K. 2009, 7-8, 24-26.)

Yhtäläistä uudessa ja aikaisemmassa ajattelussa on Erikssonin mukaan verkoston ymmärtäminen joukoksi toisiinsa liitettyjä solmuja. Verkosto jäsenyy toisiinsa yhteydessä olevien pisteiden, solmujen, ja käyrien muodostamana kenttänä. (Eriksson K. 2009, 7-8.) Barabásin (2002) verkostoajattelussa linkit ovat perusta uudelle verkostojen teorialle. Linkeissä yhdistyy tekninen ja sosiaalinen näkökulma. Jo vakiintuneena ajattelutapana voidaan pitää käsitystä, että yhteiskunnassa toimintaa voidaan koordinoita kolmen perusvaihtoehdon avulla, hierarkioilla, markkinoilla ja verkostoilla. Pääargumenttina hallinnassa on tällöin, että nimenomaan verkostot mahdollistavat

---

<sup>27</sup> Luvussa englannin kieleen perustuva käsite hallinnan verkostot (*governance networks*), Haverin ja Pehkin käsitettä *hallintaverkosto* sekä englanninkielinen käsite *networks governance* esiintyvät enemmän tai vähemmän synonyymeinä.

pirstoutuneiden organisaatioiden välisten toimenpiteiden koordinoinnin. (Haveri & Pehk 2007, 12.) Seuraavaksi tarkastellaan hallinnan verkostojen teorioiden kehittymishistoriaa tarkemmin.

### 3.2 Hallinnan verkostot – 1990-luvulla esiin noussut ”paradigma”

Ensimmäisinä tutkimuksia aiheesta ovat Haverin ja Pehkin mukaan tehneet Marin ja Mayntz (1991) ja Kooiman (1993) sekä myöhemmin Scharpf (1994), March ja Olsen (1995), Rhodes (1997) ja Kickert kumppaneineen (1997). Heitä on sisällytetty myös Haverin ja Pehkin (2007, 13) määritelmään, jonka mukaan hallintaverkosto on

*suhteellisen vakaa yhteistyörakenne, joka perustuu horisontaaliseen vuorovaikutukseen, keskenään riippuvaisten mutta toiminnallisesti autonomisten toimijoiden välillä (Marin & Mayntz 1991), toimijoiden toimiessa suhteellisen institutionaalisessa viitekehyksessä (March & Olsen 1995) tapahtuvien neuvottelujen kautta (Scharpf 1994; Klijn & Koppenjan 2000). Hallintaverkostot eivät kuulu hierarkkiseen komennusketjuun eivätkä ne ole markkinalakien alaisia (Scharpf 1994, 36). Lisäksi verkostosuhteet ovat enemmän horisontaalisia<sup>28</sup> kuin vertikaalisia (Jessop 2000, 161).*

Määritelmään sisällytetyt lähteet kuvaavat, miten joukko teoreetikkoja on 1990-luvulla painottanut hallintaa ja verkostoja eri näkökulmista. Kooiman (1993) on lisännyt näkökulmiksi vielä dynaamisuuden, monimutkaisuuden ja erilaisuuden ”systeemin perusominaisuuksina”. Jälkiodernissa yhteiskunnassa hallinnon on kyettävä ymmärtämään ja käyttämään hyväkseen yhteiskunnan sisäistä dynaamisuutta, monimutkaisuutta ja erilaisuutta. Epävarmuus, muutos, jopa kaaos sekä pitkän aikavälin perspektiivit ja laajemmat näkökulmat, erilaisuus elämäntyyleissä ja merkityksissä on otettava huomioon myös hallinnossa. (Kooiman 1993, 47-48.)

Kun eritellään tarkemmin eri teoreetikkojen teemoja, voidaan todeta esimerkiksi, että March ja Olsen (1995) painottavat enemmän demokratian näkökulmaa<sup>29</sup> löytäen vaihdantaan ja instituutioihin liittyvistä teorioista perustan politiikan ja demokraattisen hallinnan ymmärtämiseen. Kahden teoriasuuntauksen yhdistäminen mahdollistaa lisäksi kolmen erilaisen näkökulman tarkastelun, inhimillisen toiminnan, muutoksen ja historian sekä hallinnan<sup>30</sup> näkökulman. March ja Olsenin päätyvät väittämään, että demokraattisen ja inhimillisen toiminnan keskeinen pääpiirre on

<sup>28</sup> Väittämä on keskeinen jäljempänä kuvan 4.1 yhteydessä.

<sup>29</sup> Demokratia nähdään ajattelussa paljolti politiikan ja vapaaehtoisen vaihdannan muodossa, jolloin käsitellään esimerkiksi valta-asemien laillisuutta, koalitioiden muodostamista, poliittisia sopimuksia ja ongelmanratkaisun optimaalisuutta (March & Olsen 1995, 22-25).

<sup>30</sup> Jäljempänä näkökulmat ovat self-governancen kolme tasoa: mikro, makro ja meso

yrittää saada aikaan hyvää, tietäen kuitenkin samalla, että toiminnan suunta saattaa olla enemmän tai vähemmän väärä. Marchin ja Olsenin fokus on etenkin vaihdantaan ja poliittisiin muutoksiin liittyvien käsitteiden tarkastelussa. (March & Olsen 1995, 7-19, 27-28, 252.)

Klijn, Koppenjan ja Termeer (1995) korostavat kärsivällisyyttä ja muista riippuvuuden tiedostamista. Keskeisiin asioihin vaikuttaminen ei ole kaikille toimijoille yhtä helppoa. Toimijan pyrkimykset parantaa vuorovaikutusta ja prosesseja saattavat olla myös turhia. Toimijalla on omat intressinsä, arvonsa ja käsityksensä, jotka poikkeavat muiden toimijoiden vastaavista. Näistä ongelmista huolimatta Klijn kumppaneineen uskoo, että toimijoilla on mahdollisuuksia, niiden ponnistelut synnyttävät keskinäistä vuorovaikutusta, rakentavat uutta suuntaa toiminnalle ja kykyä esitellä uusia ideoita, arvoja sekä toimijoita. Perinteisiin, suoriin, lyhyen aikavälin strategioihin verrattuna uuden hallinnan vaikutusmahdollisuudet näyttävät radikaalisti paremmilta. Klijn ja kumppanit painottavat näkökulmassaan verkostoissa käytäviä pelejä. (Klijn, Koppenjan & Termeer 1995, 437, 452.)

Governance networks käsitteen lisäksi on syytä tarkastella myös *ohjelmaverkostoja*<sup>31</sup> (*policy networks*). Marin ja Mayntz (1991) löytävät näille kolme ominaista seikkaa, jotka ovat keskuksen yhteiskunta, yhteistyön ristiriidat ja toimijoiden määrän suuri vaihtelu. Ääripäitä ovat Marinin ja Mayntzin mukaan iron triangle<sup>32</sup> osallistujamäärältään rajatuimpana ja Laumann'in 80 toimijan verkosto laajimpana verkostona. Policy verkostoissa on paljolti kyse rajojen määrittelystä ja erityiseen peliin mukaan ottamisesta. Marin ja Mayntz tunnistavat myös paradigmaattisen muutoksen: hierarkkinen hallinto on saanut haastajakseen verkostot monimutkaisen yhteiskunnan hallinnan tapana. Uuden verkostonäkökulman ytimenä on idea hajautetusta yhteiskunnan organisoitumisesta ja hallinnasta, jolloin yhteiskunta ei enää ole minkään keskitetyn hallinnan, esimerkiksi valtion kontrolloitavissa, vaan älykin on hajaantunut useille toimijoille. Näin toimijoiden ohjaukseen ei enää tapahdu keskitetysti vaan kyse on yksittäisten toimijoiden vuorovaikutuksesta. (Marin & Mayntz 1991, 16-17, 25-26.)

Vaikka NPM-reformista alkaen monet teoretikot ovat väittäneet, että hierarkkinen johtaminen on päätenyt tiensä päähän ja että tilalle on tulossa täysin erilainen malli, jossa hallinnan edustajien on määriteltävä uudelleen omat vastuunsa ihmisten ja ohjelmien johtamisessa (ks. esim. Goldsmith 2004, 23-24), eivät kaikki yhdy tähän näkemykseen. Myös hierarkioita puolustavia ääniä

<sup>31</sup> Tällöin voidaan ajatella siirryttävän verkostoihin *hallinnan yläpuolella*. Ks Virtanen (2011, 338-339): politiikka, hallinto ja kohdetoiminta toiminnan eri asteina. Aihetta pohditaan tämän tutkimuksen viimeisessä luvussa.

<sup>32</sup> Erityisesti yhdysvaltalaiseen hallintoon liittyvä tapa hallita ohjelmia kolmen keskeisimmän toimijan yhteistyöllä.



ääniä esiintyy edelleen. Rhodes (1997) ja Bogason (2001) ymmärretään tässä tutkimuksessa eräänlaisiksi verkostojen ja byrokratian välimaastossa olijoiksi tai näiden kahden paradigman keskinäisen jännitteen tutkijoiksi. Rhodes painottaa weberiläisen hallitsemisysteemin ja nykyisen fragmentaation välisen jännitteen näkökulmaa pohtien, onko byrokratia sittenkin paras vaihtoehto myös postmodernissa yhteiskunnassa. (Rhodes 1997, 109.) Bogason väittää, että weberiläistä traditiota ei tule suin päin hylätä toimimattomana, vaan on analysoitava, mitkä sen elementit ovat sadan vuoden kuluessa vanhentuneet ja mitkä edelleen toimivia. Pelkistään Bogasonin ajatuksena on, että Weberin ideaalimalli tulisi päivittää<sup>33</sup> vastaamaan nykyisen yhteiskunnan tarpeita. (Bogason 2001, 2.)

Edellä esitetyt teoreetikat ymmärretään tässä tutkimuksessa hallinnan verkostojen ensimmäisen sukupolven edustajiksi. Seuraavassa luvussa rinnalle nousee jo hallinnan verkostojen toisen sukupolven ajattelu.

### 3.3 Verkostohallinnan toinen sukupolvi

Haverin ja Pehkin (2007, 16) mukaan ensimmäinen sukupolvi keskittyi osoittamaan, että yhteiskunnassa on tapahtumassa jotain uutta ja kuvaamaan tämän muutoksen piirteitä. Ensimmäisen ja toisen sukupolven kysymyksenasettelun ero esitetään taulukossa 3.1

**Taulukko 3.1. Verkostohallinnan sukupolvet erilaisina kysymyksenasetteluina**

| Sukupolvi   | Kysymykset   |
|-------------|--|
| Ensimmäinen | Kuinka ja miksi hallinnan verkostoja on syntynyt ja miten ne eroavat hierarkkisesta hallinnosta. (Haveri & Pehk 2007, 16.)   |
| Toinen      | Miten selittää hallintaverkostojen syntyä, toimintaa ja kehittymistä?<br>Mitkä ovat hallintaverkostojen onnistumisen ja epäonnistumisen kriteerit?<br>Miten julkiset toimijat voivat ohjata itseohjautuvia verkosto? Millaisia ovat metahallinnan keinot?<br>Mitkä ovat verkostohallinnan ongelmat ja mahdollisuudet demokratian näkökulmasta. (Haveri & Pehk 2007, 16-17; Sørensen ja Torfing 2007, 14-20.) |

Haveri ja Pehk (2007) sekä Sørensen ja Torfing (2007) väittävät siis, että hallinnan verkostot ovat jo siirtymässä kohti toista sukupolvea. Ongelmallista on, että niin teoriat kuin näkökulmatkin ovat vielä keskeneräisiä eli vaiheessa, jossa tutkimusagendat edelleen uudistuvat ja laajene-

<sup>33</sup> Vrt. kuvan 2.2 ”uusi” tulkinta reformien osalta: kolmanneksi reformiksi lisättiin NWS.

vat. (Haveri & Pehk 2007, 16.) Kun taulukkoa 3.1 tulkitaan tämän tutkimuksen kehyksessä, on tulkintana, että *paikallinen verkostoituva turvallisuustyö ja siihen liittyvä tutkimus ovat nyt ensimmäisen sukupolven vaiheessa*. Tutkimuksen väittämänä on, että Suomessa turvallisuushallinnossa on tapahtumassa siirtymä, jota tulisi tutkia (ja tässä tutkitaankin) *kuinka ja miksi* -kysymyksillä.

Verkostohallinnan toisen sukupolven keskeinen teema on sen tunnistaminen, että *verkotot voivat epäonnistua* (Sørensen & Torfingin 2007, 1, 7-8, 14-16). Teema on esillä tarkemmin luvussa 5.3. Tässä luvussa painotetaan verkostojen onnistumisen edellytyksiä ja verkostoitumisen seurauksia. Pierren ja Petersin mukaan politiikkaverkostot kykenevät parhaimmillaan muokkaamaan myös toimijoiden arkea. Päämääränä ei ole pelkästään politiikkojen toimeenpano, vaan verkostoilla on kyky nostaa esiin myös toimijoiden omia mieltymyksiä ja heijastaa toimijoita itseään. Tällaisessa politiikkaverkostossa valtion roolina on toimia asiantuntijana ja edustaa erilaisia intressejä. Verkostolla on tällöin yhteinen intressinsä, mikä merkitsee mahdollisesti myös sitä, että verkosto kokonaisuutena kykenee haastamaan valtion erityisenä toimijana. (Pierre & Peters 2000, 20.) Tässä tutkimuksessa valtio myös haluaa haastamista, koska valtion itsensä ajatuksena on, että osa turvallisuustyöstä tehdään kunnissa.

Sørensen ja Torfing toteavat hallinnan verkostojen olevan kasvava tutkimuskenttä, jossa tutkitaan ei-hierarkkisia hallinnon rakenteita sekä moninaisten julkisten, puolijulkisten ja yksityisten toimijoiden keskinäistä vuorovaikutusta. Hallinnan verkostot ovat saaneet yhä suuremman osan julkista hallintoa koskevassa tutkimuksessa. Tällöin tutkimuksen keskeisiksi käsitteiksi nousevat policy, prosessit, neuvottelut, yhteistyö ja governance networks:

*Policy, määriteltynä yritykseksi saavuttaa haluttu tulos, on hallinnon prosessien tuottama. Prosessit eivät enää ole hallinnon kontrolloimia vaan suuren toimijajoukon neuvottelujen aihe. Toimijoiden yhteistyö muodostaa melko stabiilin ohjelman luomisen mallin, erityisen sääntelyn tai koordinaation muodon. Tästä monikeskeisestä koordinaation muodosta käytetään kirjallisuudessa nimitystä governance networks.* (Sørensen & Torfingin 2007, 3-4.)

Sørensenin ja Torfingin (2007) mukaan uutta ilmiössä on se, että politiikan tutkijat ja keskeiset päätöksentekijät yhä enemmän pyrkivät näkemään hallinnan verkostot sekä tehokkaana että laillistettuna tapana hallita. Keskeistä tällöin on saada mukaan asianosaiset organisaatiot ja pyrkiä yhdessä ratkaisemaan ongelmat prosessilla, joka on parempi ja tehokkaampi. On jo näyttöä siitä, että jotkut julkisen, puolijulkisen tai yksityisen sektorin toimijat ovat omaksuneet verkostohal-

linnan ajattelutavakseen ja luottavat siihen uutena hallinnan mentaliteettina, edistyksellisen liberaalin hallitsemisen (advanced liberal government) tapana, jonka perusta on toimijoiden kattavuudessa. Tutkimuskenttä on kuitenkin edelleen nuori, eikä ole vielä saavuttanut paradigman asemaa. Usein governance networks –lähestymistapa tarkoittaa myös monitasoisuutta. Mukana on erilaisia paikallisia, kansallisia ja jopa kansainvälisiä tasoja. (Mt., 4-7.)

Yleisen hallinnan ja hallinnan verkostojen teorian kansainvälisten lähteiden lisäksi on syytä tarkastella myös hallinnan ja hallinnan verkostojen suomalaista toteutumista.<sup>34</sup>

### 3.4 Verkostohallinta Suomessa

Kansainvälisessä raportissa esiteltävät suomalaiset tutkimukset ovat Haverin ja Pehkin (2007, 25-26) mukaan olleet etäältä tehtyjä (kyselyitä tai dokumenttien analyyseja). Verkostot jakautuvat toiminnan institutionalisoitumisen ja koordinaatiomekanismien perusteella kolmeen ryhmään, virallisiin, puolivirallisiin ja epävirallisiin verkostoihin (mt., 29-33). Näiden eroja ja esimerkkejä eritellään liitteen 1 taulukossa. Tässä tutkimuksessa Haverin ja Pehkin tutkimusraporttia ei tarkemmin eritellä, vaan käsityksenä on, että kuntien verkostoja tulisi Suomessa tutkia ”lähempää”, ei pelkästään kyselyillä ja dokumentteja analysoimalla.

Haveri ja Pehk tunnistavat kunnallishallinnosta ilmiönä monitasoisuutta ja käyttävät ilmaisua ”monitasohallinnan järjestelmä”<sup>35</sup>. Monitasoinen järjestelmä muodostuu Haverin ja Pehkin mukaan esimerkiksi tilanteessa, jossa kyläverkostot ovat muodollisin sitein kytköksissä kuntiin ja seudullisiin verkostoihin. Tällaisessa järjestelmässä verkostojen odotetaan edistävän kyläläisten ja muiden maaseudun asukkaiden intressejä. Ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua kuntapäätäjien dominoiva asema verkostoissa, mikä tulee esille esimerkiksi näkökulman siirtämisenä kylätasolta kuntatasolle ja jopa kuntien yhteistyöasioihin. Verkostoja, joiden synty ja olemassaolo on hyvin kiinteässä yhteydessä julkisen sektorin ohjelmiin, voidaan kutsua ohjelmaperusteiseksi. Nämä ulkopuolisesti synnytyt verkostot saattavat kehittyä joskus hyvin itseohjautuviksi. (mt., 35.)

<sup>34</sup> Suomalaisia verkostoja on tutkittu kansainvälisen tutkimuksen *Nordic Research Network in Democratic Network Governance* osana (ks. Haveri & Pehk 2007, esipuhe)

<sup>35</sup> Ks. myös kunnallishallinnon luottamushenkilöstöorganisaation dynamiikan monitasoisuus, Leinonen 2012 147.

### 3.5 Yhteenveto

Luvussa on tarkasteltu hallinnan hajauttamista verkostojen avulla. Kontekstina on hallinta laajasti ymmärrettynä, eli verkostot ymmärretään hallinnan yhdeksi rakenteelliseksi vaihtoehdoksi hierarkioiden ja markkinoiden rinnalla. Tämän tutkimuksen näkökulmasta sekä hallinta ylemmän tason käsitteenä ja hallinnan verkostot alakäsitteenä ovat kumpikin trendejä, jotka liittyvät suvereenin vallan problematisoitumiseen. Vaikka tavoitteena on erityisen paradigman aseman saavuttamisen, eivät teoriat ole vielä niin kehittyneitä, että tällainen asema olisi saavutettavissa. Koska kolme reformia lähtevät erilaiselta teoriaperustalta, uusi paradigma näyttää vaikeasti saavutettavalta.

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan turvallisuutta. Uusi hallinta ymmärretään ennen muuta valtion suvereniteetin murrokseksi. Suvereniteetin murros haastaa muiden seikkojen ohella myös käsityksen kansalaisten turvallisuudesta. *Tutkimuksen väittämä tässä vaiheessa on, että edellä esitetyt Valtio turvana –filosofit on syytä ”lukea” uudelleen. Tämä tutkimus ei tällaista uutta tulkintaa pyri tekemään, vaan esittää tulkintaa monitieteellisen jatkotutkimuksen aiheeksi.*

## 4 VERKOSTOITUVA TURVALLISUUSTYÖ

Tutkimuksen yhtenä lähtökohtana on Niemelän (2000, 27) hahmotelma laajenevasta turvallisuuskäsityksen kehikosta. Kehikossa perinteinen turvallisuuskäsitys saa rinnalleen muita turvallisuuskäsityksiä. Kehikon keskiöön asettuu sosiaalinen ja terveydellinen turvallisuuskäsitys.<sup>36</sup> Luvussa ei keskitytä Niemelän kehikkoon tarkemmin vaan yleisemmällä tasolla verkostoituvan turvallisuustyön ilmiöön ja kansainväliseen kehitykseen. Kun tutkimuksen alussa turvallisuuden käsite jätettiin tarkoituksella avoimeksi, tuottaa tämä luku yhden käsitteellisen läpileikkauksen ilmiöstä, jossa keskeistä on valtion suvereniteetin murros ja tämän murroksen heijastuminen turvallisuuden hallintaan.

Luvussa tarkastellaan ensin perinteisen turvallisuuskäsityksen sisältöä, sitten suomalaisia ohjelmia, jotka ymmärretään kansallisen tradition haastajiksi. Ilmiö ymmärretään mielenkiintoiseksi myös siksi, että valtiota ei haasteta ulkoapäin, vaan valtio itse ajaa muutosta. Suomalaisia ohjelmia esittelevän luvun jälkeen kehitystä tarkastellaan teoreettisessa kehyksessä. Luvussa painotetaan tätä teorian osuutta selittäen kansainvälisen kehityksen olevan syy myös suomalaiselle kehitykselle. Luvun lopussa keskitytään kehitykseen liittyviin ongelmiin.

### 4.1 Perinteisen turvallisuusajattelun ja suvereenin valtion murros

Turvallisuuden ilmiöstä ja käsitteistöstä ei ole yhtä, selvää ja ainoaa määritelmää, vaan samoin kuin uuden hallinnan ajattelussa, useita eri suuntiin vieviä näkökulmia. Virta (1998) esittää yhdeksi perinteisen turvallisuuskäsityksen juureksi tai ”turvallisuustieteen” perustaksi saksalaisen ajattelun hyvästä hallinnosta. Turvallisuus nähdään tällöin hyvin järjestetyksi yhteiskunnaksi<sup>37</sup>. Tulkinta syntyi Wormsin valtiopäivillä vuonna 1521, kun Kaarle V käytti puheessaan käsitettä *polizei*. Sanan alkuperä on kaupunkivaltioon liittyvässä sanastossa, antiikin kreikan sanassa *polis*<sup>38</sup>, kaupunki yhteisössä ja *politeiassa*. (Virta 1998, 13-16.)

1600-luvulla turvallisuuteen liittyvä teoria liittyi valtioon ja käsitteli kysymystä, millainen on hyvin järjestetty valtio. Poliisi tarkoitti tuolloin käsitteenä koko julkista hallintoa. Mitä hallitsija piti alamaisten menestykselle ja onnelle tarpeellisenä<sup>39</sup>, oli poliisin toteutettavissa, tarvittaessa

<sup>36</sup> Ks. Niemelä 2000, 27, kuvio 1.

<sup>37</sup> Ks. myös *Valtio turvana* –filosofit edellä ja käsitys valtiosta rakenteena, joka suojelee kansalaisiaan.

<sup>38</sup> *Polis*-käsitteeseen viittaa myös Laitinen (1999, 324) pohtien millaiselta globaali tai eurooppalainen polis mahtaisi näyttää jälkimodernin yhteiskunnan ”utopian politiikkana”.

<sup>39</sup> 1700-luvulla poliisin toiminta-alue käsitti esimerkiksi seuraavat osa-alueet: uskonto, tavat, terveys, elintarvikkeet, valtatie, rauha ja yleinen järjestys, tieteet ja taiteet, kauppa, tehtaot, kotitaloudet, köyhäinhoito (Virta 1998, 13-16).

myös pakon avulla. Myöhemmin poliisin toimintavaltaa on kavennettu oikeusvaltion kehittymisen myötä. Suomen autonomian ajan vaiheen kehitys tapahtui Virran mukaan kutakuinkin edellä kuvatulla tavalla. Poliitiasta erkaantuivat vähitellen ulko- ja sota-asiat, oikeudenhoito ja valtiovarainhallinto. Jäljelle jäänyt politiikka supistui *sisäasiainhallinnoksi*. 1900-luvun lopulla keskustelua käytiin erityisesti siitä, oliko poliisin tehtävä kontrolli- vai huolenpitotehtävä ja missä määrin nämä tehtävät olivat päällekkäisiä. Lisäksi pohdittiin, onko poliisin tehtävä Euroopan unionissa enemmän ylikansallinen vai paikallinen. *Kansallisen tason politiikan tavoitteena oli Virran mukaan jo tuolloin paikallisen vastuun jakaminen viranomaisten ja päättäjien lisäksi yhteisöille itselleen.* (Virta 1998, 13-16, 43-54.)

Virran mukaan ongelma oli kuitenkin suomalaisen yhteiskuntatieteellisen poliisitutkimuksen vähäisyys ja poliisia koskevan diskurssin ”mustavalkoinen” joko-tai asetelma. Poliisi nähtiin joko repressiivisenä pakko-organisaationa tai palvelevana yhteiskunnan suojana. Samaan aikaan modernin poliisitoiminnan alue ja koko sisäisen turvallisuuden kenttä olivat jo 1990-luvulla kompleksisia ja voimakkaassa muutosprosessissa. (Virta 1998, 11-12.) Virran 1990-luvun lopun tutkimuksen tavoitteena oli avata vuoropuhelua tutkimuksen, poliisin ja yhteiskunnan välillä. Vuoropuhelua on syntynyt etenkin seuraavan alaluvun kuvaamien ohjelmien yhteyteen. Näitä paikalliseen diskurssiin kannustavia ohjelmia tarkastellaan seuraavaksi. Diskurssien ”kriittinen koulukunta”<sup>40</sup> rajataan tässä tutkimuksen ulkopuolelle.

## 4.2 Suomalaiset ohjelmat perinteisen ajattelun haastajana

Tämän tutkimuksen tekemisen yhtenä lähtökohtana on ollut havainto, että Suomessa on sisäiseen turvallisuuteen panostettu useissa peräkkäisissä hallitusohjelmissa. Lisäksi paikallisella tasolla ensin Lapin lääninhallitus ja myöhemmin Lapin aluehallintovirasto ovat ajaneet samaa päämäärää. Riippumatta siitä, mitkä puolueet maan johdossa kulloinkin ovat olleet, turvallisuus on ollut teemana jo 1990-luvun lopulta lähtien, ensin yhdessä rikollisuuden torjunnan ohjelmassa (Turvallisuustalkoot, Oikeusministeriö 1998) ja myöhemmin 2000-luvulla kolmessa *sisäisen turvallisuuden ohjelmassa* (2004, 2008, 2012). Ohjelmiin sisältyy kaksi määrittelyä:

<sup>40</sup> Luvussa painotettiin Virran ”ääntä” turvallisuuskeskustelun kehittymisen kuvaajana (perusteluna tutkimuksen rajautuminen suomalaiseen yhteiskuntaan). Näin rajataan ulkopuolelle esimerkiksi seuraavia aiheita:

- a) Niemelän (1994, 15-17) käsitys turvallisuudesta käsitteenä
- b) Demokratia yhteiskunnan ”sisäisen väkivallan” tuottajana (esim. Ross 2004; Lyons 2002; Keane & Shapiro 2004), valtiot sotilaallisina toimijoina uhka kansalaisnäkökulmasta tarkasteltuna (Mäkinen 2007, 76-77), ulkoisen turvallisuuden välineistön (aseiden) käyttö myös sisäisen turvallisuuden ongelmissa (Laitinen 1999, 117).
- c) Postmoderni Eurooppa, Laitinen (1999, 310, 314): väkivalta on sekä ongelma että ratkaisu.
- d) Kieli ja siihen liittyvät traditiot turvallisuuden tuottajina sekä erilaiset koulukunnat (Laitinen 1999).

1. *Sisäisen turvallisuuden ohjelma* on ”hallituksen periaatepäätös, joka tehdään hallituskausittain ja jossa hallitus päättää, miten sisäistä turvallisuutta parannetaan hallituskaudella. [...] Ohjelman keskeiset painopisteet päätetään hallitusohjelmassa.”
2. *Sisäisellä turvallisuudella* tarkoitetaan... ”sellaista yhteiskunnan olotilaa, jossa väestö voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja kansallisista tai kansainvälisistä ilmiöistä johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta.” (mt., 2012, 7.)

Lisäksi ohjelmien visiona on, että ”*Suomi on Euroopan turvallisimaa*” (mt., 2004, 16; 2008, 5, 36; 2012, 10). Koska ohjelmien ei ole tarkoitus olla tämän tutkimuksen tutkimusaineistona, rajataan niihin sisältyvät teoreettiset ongelmat tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Tämän tutkimuksen kannalta ohjelmien implementoinnin perusongelmaksi näyttää muodostuvan, miten saada toimijat ohjelmanjulistuksen jälkeen yhteen ja yhteistyöhön, pohtimaan ja tuottamaan<sup>41</sup> ”parempaa turvallisuutta”, siten että myös kansalaisyhteiskunnan ja hallinnan eettisyyden näkökulma ovat tarkastelun kohteena.<sup>42</sup> Eräs tämän tutkimuksen perusväittäjä on, että *policyt*, tässä sisäisen turvallisuuden ohjelmat, eivät itsessään saa aikaan tällaista kehitystä, vaan ohjelmat on jalkautettava alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Ideaalinen ratkaisu olisi, että kansalliset ohjelman rakennetaan alusta asti verkostona, joka on monitasoinen ja erilaisista toimijoista koostuva. Tällöin valtio on ”vain” yksi verkoston monista toimijoista, jolla on erityinen poliittinen, asiantuntijan ja mahdollistajan roolinsa. Lisäksi ohjelman rakentamisessa ja implementoinnissa on otettava huomioon turvallisuuden käsitteellinen paradoksaalisuus.<sup>43</sup>

Suomalaiset sisäisen turvallisuuden ohjelmat näyttävät selittyvän yhtäältä valtion suvereniteetin murroksella mutta myös muulla kehityksellä. Tämä muu kehitys liittyy lähinnä poliisin työn uudella tavalla ymmärtämiseen. Uusi ilmiö voidaan ymmärtää myös uuden turvallisuustyön paradigman tavoitteluksi. Tätä laajempaa kansallista ja kansainvälistä kehitystä tarkastellaan seuraavaksi.

<sup>41</sup> Uudemman suomalaisen hallinnon tutkimuksen mukaan dialogi tulisi jakautua lisäksi kolmelle eri tasolle: politiikkaan, hallintoon ja kohdetoimintaan sekä prosesseihin näiden kolmen tason välillä (ks. Virtanen ym. 2011).

<sup>42</sup> Ks. Salminen 2010.

<sup>43</sup> Turvallisuuden paradoksit Berkin (1986, 26-39) ja Virran (1998, 24-25) mukaan:

a) *Sosiaalinen paradoksi* liittyy siihen, että haavoittuvuus ei ole yksilöllinen vaan universaali ihmisyyden aspekti. Turvattomuus merkitsee uhkaa *toisen*, muukalaisten taholta. Ketkä siis ovat muukalaisia yhteiskunnassa, kun ”toiseuden” kriteerit ovat samat niin ”meille” kuin ”toisille”.

b) *Moraalinen paradoksi*: Turvallisuuden tavoittelu itselle aiheuttaa usein turvattomuutta toisille, esimerkiksi vapauksia vähentämällä.

c) *Poliittinen paradoksi* liittyy politiikan luonteeseen, jakoon nykyisiin tai potentiaalisiin liittolaisiin ja vihollisiin.

d) *Eksistentiaalinen paradoksi* pitää sisällään tietämättömyyden tulevasta.

### 4.3 Tausta suomalaisessa lähipoliisissa ja community policing -traditiossa

Paikallisen turvallisuustyön kehitys näyttää käynnistyneen Suomessa 1960-luvulla. Kehitykseen on liittynyt käsitys, että Suomessa poliisiin luotetaan <sup>44</sup> vahvasti paikallisen turvallisuuden tuottajana. Kun yhteiskunnallista eriytymistä, rikollisuuden lisääntymistä tai muuta negatiivista kehitystä ei ole ollut, ei ole ollut tarvetta poliisin toiminnan reformeille. Tradition alkuvaiheessa, 1970-luvulla, toteutettiin muutamia naapurustopoliisikokeiluja, joita ei kuitenkaan pidetty erityisen onnistuneina. (Virta 2002a, 190.)

Suunnan muutos tapahtui Virran mukaan 1990-luvun alussa, kun kansainväliseen kehitykseen liittyen Suomeen rantautui uusi suuntaus, josta alettiin käyttää termiä lähipoliisi. Englanninkielisessä kirjallisuudessa käytössä oli aluksi käsite neighbourhood policing, joka kuitenkin myöhemmin korvautui käsitteellä community policing. Uuden ajattelun teoreettisena perusta oli etenkin Herman Goldsteinin teoksessa *Problem Oriented Policing* (1990). Uusi toimintamalli perustui ongelmaorientoituneeseen ajatteluun, jonka päämääriä olivat rikosten ehkäisy, poliisityön proaktiivisuus ja muiden toimijoiden saaminen poliisin tueksi. Virran mukaan muutos on tuonut suomalaiseen poliisityöhön byrokratiakielin rinnalle uudenlaista kieltä, puhetta kumppanuudesta mutta myös uusia eettisiä näkökulmia ja kokonaisvaltaisempaa näkökulmaa yhteiskunnan ongelmien tarkasteluun. (Virta 2002a, 190.) Uutta työtapaa tutkittiin ja arvioitiin aluksi (1990-luvulla) lähinnä Englannissa ja Yhdysvalloissa (Virta 1998, 30). Myöhemmin tilanne on muuttunut ja kehittynyt laajasti käsiteltyksi kansainväliseksi aiheeksi. Aiheeseen liittyvää materiaalia löytyy esimerkiksi julkaisusta *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. <sup>45</sup> Suomenkielistä materiaalia on luonnollisesti vähemmän. <sup>46</sup> Artikkelien lisäksi aihetta käsitellään akateemisessa kirjallisuudessa, esimerkiksi Ebraryssa. <sup>47</sup> Tämän tutkimuksen kohteeksi Community Policing ilmiö nousee sen takia, että se ymmärretään myös Suomalaisten sisäisen turvallisuuden ohjelmien perustaksi.

Somervillen (2009) mukaan erään käyttökelpoisen kuvauksen käsitteestä *Community Policing* antaa Oliver (1998, 32-43, 52), jonka mukaan käsite ei ole yksiselitteinen, vaan sisältää joukon

<sup>44</sup> Luottamus poliisiin ja poliisin luottamus kansalaisiin, ks. Kääriäinen (2007) ja Kääriäinen ja Sirén (2011; 2012).

<sup>45</sup> ”community policing” -haulla 29.1.2013 yhteensä 592 artikkelia.

<sup>46</sup> ”lähipoliisi” -haulla 29.1.2013 yhteensä 28 artikkelia (kotimaisista tieteellisistä artikkeleista) vuosilta 1996-2010.

<sup>47</sup> ”community policing” Ebraryssa (sanapari esitettiin myös haussa lainausmerkkien sisällä eli sanojen on esiinnyttävä yhdessä)

- otsikkohakuna 29.1.2013, 5 kirjaa; 10.1.2014, 6 kirjaa;

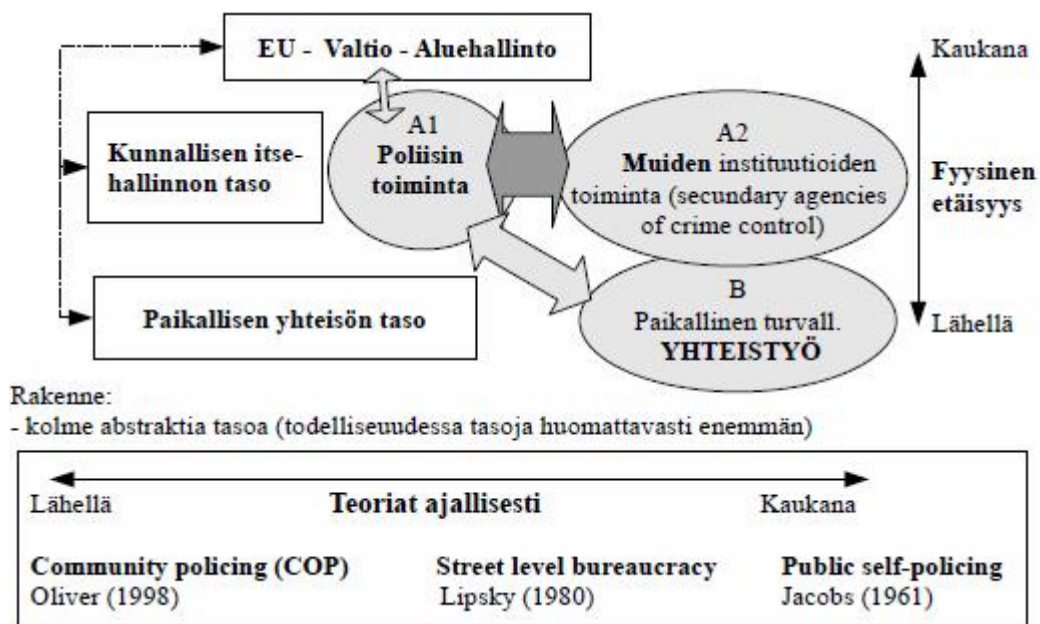
- aihehakuna 29.1.2013, 10 kirjaa; 10.1.2014, 14 kirjaa

- sekä laajimpana sisältöhakuna 1134 kirjaa (10.1.2014).



erilaisia määritelmiä. Yhteistä määritelmissä on *näkemyks poliisin ja yhteisön kumppanuudesta, orientaatio ongelmienratkaisuun ja poliisin organisatorinen hajauttaminen*. (Somerville 2009, 264.)

Somervillen mukaan Oliver (1998, 51) esittää myös toisen, kokonaisvaltaisemman määritelmän: Community policing on *systemaattinen näkökulma valvontaan (policing) paradigmana, jossa maantieteelliselle alueelle pyritään juurruttamaan yhteisöllisyyden tunnetta sitä vaalien ja yleisistä elämänlaatu samalla parantaen*. Tämän saavuttamiseksi community policing hajauttaa poliisin toiminnan ja toimeenpanee seikkaa: (1) jakaa uudelleen poliisin perinteiset resurssit; (2) luo poliisin ja yhteisön välille vuorovaikutuksen, joka vähentää rikollisuuden pelkoa, toteuttaen proaktiivisia ohjelmia paikallisista lähtökohdista; (3) ponnistelee yhdessä rikollisuuden syiden poistamiseksi sen sijaan, että keskittyisi yksittäisiin oireisiin. (Somerville 2009, 264.) Somerville lisäisi määritelmään vielä muiden organisaatioiden vaikutuksen (mt.). Tämän tutkimuksen pelkistävä tulkintana ilmiöstä esitetään kuvassa 4.1.



**Kuva 4.1. Verkostoituvaa turvallisuustyötä Community Policing -ilmiönä**

Kuvan alaosassa esitetään kolmen teorian keskinäinen yhteys. Varhaisin teorioista on Jacobs'in (1961) public self-policing. Yhteisön oman valvonnan lähtökohta on ajatuksessa, että yhteisö voi ja sen tulee valvoa itseään monin tavoin. Somervillen mukaan ei kuitenkaan ole selvää, mitä tämä valvonta on ja miten sitä toteutetaan. Jacobs'in käsitelmääritys sisältää myös monia puutteita ja kyseenalaisia oletuksia, jotka liittyvät esimerkiksi luottamukseen, yhteiskuntasuhteiden ja statuksen pysyvyyteen sekä yleiseen lainkuuliaisuuteen. (Somerville 2009, 262-263.)

Toinen Somervillen community policing –ajattelulle nimeämä juuri, on Lipskyn (1980) käsite ruohonjuuritason byrokratia (street-level bureaucracy).<sup>48</sup> Tässä byrokratian mallissa työntekijät näkevät itsensä ammattilaisina, joiden asiantuntemus kuitenkin poikkeaa weberiläisestä asiantuntijuudesta. *Asiantuntemus ei ole sääntöihin perustuvaa, vaan nousee verkoston ideasta ja suhteisiin liittyvästä sanastosta. Suhteet johtavat kolmelle eri tasolle: vertikaalisesti ylöspäin, horisontaalisesti samalle tasolle ja vertikaalisesti alaspäin, organisaatiosta paikalliseen yhteisöön.* (mt., 268.) Lipskyn street-leven bureaucracy ajattelu on nostettu kuvassa 4.1 keskeiseen asemaan. Kolmen eri tason väliset ohjaussuhteet käsitellään luvuissa 5 ja 6.

Seuraavaksi käsitellään kysymystä, miten lähipoliisitoimintaa ja COP-filosofiaa on arvioitu muissa lähteissä.

#### 4.4 Vanha viini uusissa pulloissa –kysymyksiä, kritiikkiä ja johtopäätöksiä

Eräät kirjoittaja pohtivat, *onko community policing jo uuden paradigman asteelle noussut paikallisen yhteisön valvonnan paradigma* (Haberfeld ym. 2011<sup>49</sup>; Gutierrez 2003, 1, 17, 143; Treverton ym. 2011, 10, 16). Positiivisten arvioiden ohella esiintyy myös kritiikkiä. Gutierrez viittaa Bayleyn (1988, 225-226) esittämään kysymykseen, onko kyse vain ”yrityksestä panna vanha viini uusiin pulloihin”. Saunders (1999) väittää, että mallilla poliisi pyrkii säilyttämään valtaansa yhteiskunnassa, minkä ohella malli hämärtää yhteiskunnan todellisia valtasuhteita. Goddardin ja Jaegerin (2005) kritiikki on kaksijakoinen. Ensiksi he suosittavat, että perinteinen poliisityö ja uusi malli pitäisi yhdistää kompromissiksi, joka tuottaa paremman kokonaisuuden. Umbach (2011) lähestyy aihetta kriittisesti jo kirjan nimessä<sup>50</sup> väittäen, että alkuinnostuksen jälkeen malliin on alettu suhtautua kriittisemmin. Eräät kirjoittaja kuten Pelfrey (2007) ymmärtävät mallin vaihtoehdoksi autopartioinnille. Tässä tutkimuksessa COP-filosofiaa ei kytketä liikkumisen tapaan vaan monen toimijan yhteistyöhön sekä toimintaan eri tasoilla. Pelfrey kritisoi mallia myös pelkästään urbaaniin yhteiskuntaan keskittymisestä.

Kritiikki kohdistuu myös tutkimusmenetelmiin. Sekä Euroopassa että Amerikassa COP-tutkimus näyttää olevan pelkästään laadullista tutkimusta. Tällöin yhteiskunnan erityispiirteet jäävät tutkimuksissa yleensä huomiotta.<sup>51</sup> Eräät tämän kritiikin kohteet kuten Taylor ja Winfree (2005)

<sup>48</sup> Ruohonjuuritason byrokratian ja edellä esitetyn NWS-ferormin välille tulisi tämän tutkimuksen näkökulmasta vetää jonkinlainen yhteys, jota on syytä tutkia omana tutkimusaiheena.

<sup>49</sup> Eritellään useiden valtioiden käsityksiä (mukana myös Virta, joka painottaa verkostoja, ss 190-200).

<sup>50</sup> *Last Neighbourhood cops: The rise and fall of community policing in New York public housing* (Umbrach 2011).

<sup>51</sup> Goddardin ja Jaeggerin tutkimuskohteena on Uusi-Seelanti.

ovat jälkimmäisestä kritiikistä samaa mieltä. Kumpikin tutkijapari suosittavat COP-tutkimusta, jossa käytetään sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista tutkimusotetta. Kuten edellä todettiin, aiheeseen liittyvää englanninkielistä tutkimusta on paljon saatavilla. Tässä esitetyt kritiikki- ja puolustuspuheet ovat hyvin pieni otos saatavilla olevasta materiaalista. Suomalaista tutkimusta aiheesta on vähän. Seuraavaksi käsitellään näitä tutkimuksia lyhyesti.

Niemen (2010) suomalaista poliisityötä tarkasteleva tutkimus keskittyy poliisin rooliin moraalijärjestyksen tuottajana. Niemi jaottelee ilmiön tämän tutkimuksen kuvan 4.1 tapaan kolmelle tasolle (institutionaalinen, organisatorinen ja yhteisöllinen). Institutionaalinen taso pitää sisällään esimerkiksi hyvinvointivaltion tavoitteita, organisatorinen taso ammattietiikkaan liittyviä aiheita ja yhteisöllinen taso arkielämää ja sosiaalisia suhteita. (Niemi 2010, 12). Tämän ja Niemen tutkimuksen tulkinta tutkittavasta ilmiöstä on siis tasojen osalta varsin samanlainen.

Virran mukaan turvallisuustyön uuden toimintamallin haasteena on poliisin yhteiskunnallisen roolin hahmottaminen. Strategioiden haastaminen, väittelyt rikollisuudesta, turvattomuudesta ja yhteiskunnallisesta levottomuudesta ovat entistä enemmän keskustelun kohteena, eikä poliisi ole toimijana yksin. Miten poliisin sitten tulisi toimia verkostomaisessa yhteistyössä, on vaikea kysymys. Eräs ongelma liittyy Virran mukaan siihen, että eurooppalainen ja amerikkalainen COP-puhe näyttävät yllättävän samasta puusta veistetyiltä. Virta kysyykin, onko kyseessä pelkkä poliisifilosofian nimen muutos, vai löytyykö lisäksi tutkimustietoa, joka kuvaa toimijoiden työtapojen muuttuneen siitä, mitä ne olivat ennen filosofian nimen muutosta. Lisäksi Virta toteaa Tampereen esimerkkiin viitaten poliisin sitoutumisen olevan hyvää mutta kapeaa. Vain yksi päällikkötasoa edustava poliisi on ollut mukana strategioiden rakentamisen prosessissa. (Virta 2002a, 190-191, 197.) Virran tutkimuksen havainto on myös, että yhteistyössä konsensus päämääristä syntyi Tampereella varsin helposti, osittain sen takia, että prosessin alussa kumppanuutta rakennettaessa käytettiin konfliktien välttämiseen tähtääviä tekniikkoja. Tampereen toimintamallin erityisiksi ratkaisuuksi Virta toteaa yhtäältä sen, että verkoston toimijat olivat poliisin valitsemia<sup>52</sup>, ja toisaalta sen, että osallistumisprosessiin tarkoituksellisesti ei otettu mukaan<sup>53</sup> poliittisia päättäjiä. Virta toteaa Tampereen toimintamallin noudattavan väittämää, jonka mukaan turvallisuustyön verkostoihin tapaa osallistua se kapea ydintoimijoiden joukko<sup>54</sup> ryhmiä ja instituutioita, jotka

<sup>52</sup> Vrt. inklusion ja eksklusion käsitteet yhtäältä osallisuus- toimijateoreettisessa hyvinvointiajattelussa (luku 2.2 edellä) sekä self-governance ajattelussa (luku 6.4, hallinta makrotasolla).

<sup>53</sup> Vrt. Schaap (2007, 120) sulkemisen tyypit, tiedostettu toimijan tai verkoston tekemä sosiaalinen sulkeminen jäljempänä taulukossa 5.3 (luku 5.3).

<sup>54</sup> Kuvassa 4.1 taso A1 – A2, joka lisäksi rajatutuu Virtasen ym. (2011) tasoerittelyssä hallinnon toiminnan tasolle, ylimmän tason (politiikan) ja alimman tason (kohdetoiminnan) jäädessä tarkastelun ulkopuolelle.

ovat jatkuvasti yhteydessä turvallisuuteen toiminta-alueena ja joilla on myös kyky korkeaan yhteistyön laatuun. (mt., 197.)

Toisaalla Virta pohtii yhteistyön laadun ja vaikuttavuuden arvioimisen vaikeutta. Vaikuttavuuden arvioinnin päämääränä on vastata peruskysymyksen, onko turvallisuusyhteistyöllä ja ehkäisytoimenpiteillä vaikutusta rikollisuuteen ja turvallisuuteen. Virran mukaan tällainen vaikuttavuuden arvioiminen on hyvin haasteellista, koska muutokset tilastoissa saattavat johtua hyvin monista tekijöistä. Voidaanko edes jotain osaa positiivisista muutoksesta lukea ohjelmien aikaansaannokseksi? Onko ohjelmilla toisaalla haitallisia sivuvaikutuksia? Kasvattavatko ohjelmat sivutuotteena esimerkiksi rikollisuuden pelkoa? (Virta 2001, 51-52.)

Virran (2001) mukaan 2000-luvulla on menossa entistä vahvempi siirtymä tai trendi kohti turvallisuusverkostoja ja paikallisuuden korostumista. Tavoitteena on siirtyä perinteisestä strategisesta sidosryhmäyhteistyöstä yhdessä tekemiseen ja laaja-alaiseen turvallisuuden hallintaan Tällaisessa ympäristössä *poliisin rooli muuttuu* yhä enemmän turvallisuusasiantuntijuuden, strategisen suunnittelun ja verkostojohtamisen suuntaan. Vuoteen 2001 sijoittuvassa Virran lähipoliisitoiminnan arviointiin keskittyvässä tutkimuksessa on yhtenä tavoitteena, turvallisuusyhteistyön alustavan arvioinnin ohella, poliisitoiminnan kokonaisarvioinnin viitekehysten (balanced scorecard, BSC) tarkastelu. Virran mukaan sidosryhmäyhteistyön arvioiminen BSC-mallin avulla on erityisen haasteellista. *Lähipoliisitoiminnan arviointi näyttää Virran mukaan jääneen arvioinnissa ”lapsipuolen asemaan”.* *Lähipoliisin toimintamuodot eivät näy kokonaisarvioinnissa ja vuorovaikutuksen laatua mittaavat indikaattorit ovat vuosituhannen alussa vasta kehitteillä. Poliisilla on näin Virran mukaan ongelmana kokonaisvaltaisen arviointijärjestelmän puuttuminen.* (Virta 2001, 1, 20, 67-68.)<sup>55</sup>

Arviointijärjestelmän puuttumisen ohella Virta näkee erääksi kehittämisen ongelmaksi 1990-luvulla käynnistyneen ”uudistussuman” ja siitä seuranneen uudistusväsymyksen, joka koskee myös kenttähenkilöstöä. Häiritseviä tekijöitä ovat esimerkiksi toimintapolitiikan epämääräisyys, hajanaisuus ja kaiken kattavuus. Lisäksi muutoksen motivoiminen on Suomessa vaikeaa, koska turvallisuuden ja poliisin tilanne on yleisesti ottaen ”hyvä”, eikä erityisille poliisityön reformeille ei ole pakottavaa tarvetta. (Virta 2001, 59-60.)

---

<sup>55</sup> Balanced Scorecard aiheeseen palataan jäljempänä luvussa 6.7.

## Johtopäätöksiä

Tämä turvallisuuteen keskittynyt luku voidaan päättää johtopäätökseen, että turvallisuus on käsitteenä sekä muuttunut että säilynyt ennallaan. Muutoksella viitataan valtion suvereniteetin murrokseen, mikä heijastuu myös turvallisuuden käsitteeseen. Ennallaan säilymisellä viitataan käsitteen ”laatuun”. Laitisen (1999, 116) mukaan *perinteisen turvallisuuden käsite, 1900-luvun luominus, on hyvin alikehittynyt ja kiistelty käsite. On olemassa joukko turvallisuutta käsitteleviä käsitteitä, jotka eivät kuitenkaan kykene kattamaan käsitteen monia ulottuvuuksia. Yhtä mieltä näytetään olevan vain siitä, että käsitteen kova<sup>56</sup> ydin on sotilaallinen.*

Perinteisen käsityksen haastajista luvussa on keskitytty COP-ajatteluun, joka on samoin käsitteellisesti kiistan alainen. On tunnistettavissa lisäksi valtioiden keskinäisten suhteiden muutos, joka kohdistuu käsitteen sotilaalliseen ytimeen. Toisen maailman sodan jälkeen Euroopan mantereella valtioiden toiminnan painopiste ei ole ollut sotien käymisessä vaan asevarustelun ”sopivassa” asteessa. Samaan aikaan *sisäisen turvallisuuden toiminnan painopiste näyttää suuntautuvan samanaikaisesti kahtaalle, lähelle, paikallisiin yhteisöihin, mistä edellä käsitelty lähipoliisi-ideologia on keskeisin esimerkki, ja toisaalta kauas, globaaliin valtion rajat ylittävään rikollisuuden torjuntaan.*

Kun Niemelän kehikkoa pidetään tutkimuksessa hyväksyttävänä lähtökohtana, voidaan kuva 4.1 paikallisen toiminnan osalta tulkita myös niin, että *poliisi ei ole turvallisuustyössä keskeisin toimija, vaan tasa-arvoinen ja asiantunteva kumppani. Tutkimus haastaa COP-filosofian käsityksellä, jonka mukaan keskeisimmän toimijan rooli on pikemminkin kunnalla. Samalla haastetaan ajatus systemaattisesta valvonnasta. Pikemminkin tavoitteena tulee olla kunta, joka tuottaa asukkaille laadukkaita palveluita korostaen sekä kansalaisnäkökulmaa että palvelujen eettisyyttä* (ks. Salminen 2010), *ja paikallisen turvallisuuden tunne syntyy palvelujen laadusta ja saatavuudesta.*

Seuraavissa luvuissa tarkastelun painopiste siirtyy verkostojen ohjaukseen ja johtamiseen.

---

<sup>56</sup> Mäkisen (2007, 56) mukaan englanninkielessä *security* viittaa ”kovaan” ja *safety* ”pehmeään” turvallisuuteen.

## 5 OHJAUKSEN MUUTOS

Edellisissä luvuissa on haettu vastausta tutkimuskysymykseen, *miten ”Valtio turvana” ajattelusta on pitkällä aikavälillä siirrytty verkostoituvan paikallisen turvallisuustyön filosofiaan*. On jo saatu alustava vastaus alakysymyksiin, *miltä 2000-luvun alun paikallinen poliisityö näyttää uusimpien teorioiden valossa ja miten muutos selittyy teorioiden valossa*. Teoreettinen kuva on muotoutunut vähitellen tutkimuksen edetessä ja kiteytyy edellä kuvissa 2.1, 2.2 ja 4.1, ei kuitenkaan niin, että kuvat olisivat vielä lopullinen ilmiön tulkinta. Kuva 2.2 saa jäljempänä vielä uuden tulkinnan. Kuten edellisen luvun lopussa todettiin, kokonaiskuva on edelleen epäselvä ja ristiriitainen, esimerkiksi paikalliseen valvontaan liittyvien käsitysten osalta.

Luvussa haetaan vastausta ensimmäisen tutkimuskysymyksen osaan, *miten muutos vaikuttaa ohjaukseen*. Kun jäljempänä tarkastellaan verkostojen ohjausta, on syytä vielä korostaa, että verkostojen ohjaus on hallinnan ajattelussa yksi kolmesta ohjausmallista. Ohjauksen ja johtamisen muutos ei siten tarkoita sitä, että esimerkiksi perinteinen hierarkkisten organisaatioiden ohjaus voidaan ohjauksen mallina poistaa käytöstä ja unohtaa. Verkostojen ohjaus on omanlaisensa ohjauksen malli, joka esiintyy hierarkioiden ja markkinoiden ohjauksen rinnalla, ei korvaajana.

Näkökulma painottaa edelleen teoriaa. Aluksi tarkastellaan perinteistä tapaa ymmärtää ohjaus, eli käsitystä siitä, miten hierarkioiden ja suljettujen systeemien ohjaus voidaan ymmärtää systeemisesti.

### 5.1 Perinteinen ohjauksen malli

Perinteinen ohjaus ymmärretään tässä tutkimuksessa ohjausmalliksi, jota Niemelän (2000, 34) kolmannen kuvion kuvaamat instituutiot käyttävät silloin, kun eivät toimi verkostoissa. Ohjaus ymmärretään tällöin kahden toimijan keskinäiseksi *ohjausjärjestelmäksi*, johon sisältyvät ohjaava (A) ja ohjattava (B) yksikkö sekä ohjausimpulssit ohjaavasta ohjattavaan (ks. Oulasvirta ym. 2002, 21; Ahlstedt ym. 1986, 49). Malli toteutuu esimerkiksi ministeriön ohjatessa alaistaan virastoa ja näiden edelleen ohjatessa alemman tason toimijoita. Tuloksena on monitasojärjestelmä, jossa ylemmän ja alemman tason välillä ohjaus tapahtuu edellä kuvatun ohjausjärjestelmän mukaisesti.

Pelkistetyimmästä (A - B) ohjausjärjestelmän kuvauksesta on myös monimutkaisempia kuvauksia. Näissä peruskuvioon on lisätty esimerkiksi palauteimpulssit. Samalla on siirrytty ideaalimallista ajatteluun, että asiantuntijuutta voi esiintyä myös organisaation alemmilla tasoilla. Tällöin

sallitaan myös *bottom-up* suuntaan tapahtuva impulssien välittyminen. Kuvauksissa voi olla mukana myös aikaansaatuisten vaikutusten tai ohjauksetjun prosessin kuvausta. (Ks. Juntunen ym. 2009, 55; Juntunen 2010, 65; Oulasvirta ym. 2002, 30.)

Ohjauksjärjestelmän kuvaus on luonteeltaan *systeminen*. Virtasen (2007, 18, 20) mukaan systeemimalli voidaan pelkistetyimmillään ymmärtää panosten, muuntomekanismin ja tuotosten keskinäiseksi vaikutusketjuksi. Monimutkaisemman systeemimallin esittää Lundquist (1987), jonka mukaan suuri, ”kokonainen” systeemi on jaettavissa osasysteemeiksi ja teorit kerroksiseksi ”sipulirakenteeksi”<sup>57</sup>. (Lundquist 1987, 29-30.)

Perinteisen ohjauksen malli ja Lundquistin täydentävät käsitteet (ks. taulukko 5.1) ovat perusta myös verkostojen ohjauksen hahmottamiseen, joskin verkostojen ohjaus on ohjaushierarkialtaan aivan toisenlainen, monikeskuksinen.

**Taulukko 5.1. Ohjauksen prosesseja ja toimijan ominaisuuksia** (Lundquist 1987, 43)

| Käsite                | Merkitys  |
|-----------------------|---|
| Ymmärrys (understand) | Toimija hahmottaa itsensä ja ympäristön jokseenkin oikein ja täydellisesti.   |
| Osaaminen (can)       | Viittaa kykyyn tehdä päätöksiä ja hahmottaa ympäristöä.                       |
| Tahto (will)          | Yhteys toimijan enemmän tai vähemmän tietoisiin mieltymyksiin ja käsityksiin. |
| Kommunikaatio         | Kommunikaatio toisten toimijoiden kanssa.                                     |
| Valinnat (choices)    | Ongelmien ja konfliktien ratkaisut.   |
| Tulokset (outcomes)   | Kommunikaation aikaansaamat tulokset.   |

Taulukkoa ei tässä eritellä tarkemmin. Jäljempänä taulukkoon kuitenkin tullaan viittaamaan useaan otteeseen

<sup>57</sup> Lundquistin (1987, 29) toimijoihin ja rakenteisiin keskittyvässä ohjelmien toimeenpanon tarkastelussa teorit sipulirakenteena uloimmasta sisimpään:

- a) *Kehittämisen teoria*: makrotaso, dynaaminen sosiaalinen teoria: missä olemme, historiallinen prosessi - esimerkiksi olemmeko siirtymässä hyvinvointivaltiosta johonkin muuhun systeemiin?
  - b) *Valtioteoria*: mitä valtio on/tekee, mitä sen pitäisi olla/tehdä ja - mikä on valtion ja yhteiskunnan suhde (nyt/parhaimmillaan) .
  - c) *Politiikkojen analyysi*: mitä hallitukset tekevät, miksi.
  - d) *Toimeenpanon teoria*: poliittisen prosessin tulokset. teoriaa voidaan pitää valtioteorian alateorian.
  - e) *Ohjauksen teoria*: Lundquistin teos keskittyy tämän teorian sisältöön.
- Muutoksen teoria* liittyy kaikkiin sipulin rakenteisiin ja *organisaatioteoria* kolmeen sisimpään tasoon.

Perinteisen ohjauksen ja hallinnan keskeisin ero on horisontaalisuudessa, mikä tuli esille jo hallinnan teorioiden käsittelyn yhteydessä. Kuvassa 4.1 horisontaalisuus tulee esille ”vahvimpana” vuorovaikutussuhteena eri sektoreiden organisaatioiden välillä. Perinteiseen hierarkkiseen ohjaukseen horisontaalisuutta ei sisälly, vaan organisaatiot ovat suljettuja, vertikaalisia systeemejä. Kuvassa 4.1 horisontaalisuus on siis keskeisin ominaisuus. Lisäksi kuvassa on oleellista top-down ohjauksen ohentuminen valtion taholta sekä uusi vertikaalinen ohjaussuhde paikalliseen yhteisöön.

Seuraavaksi käsitellään tarkemmin kysymystä, miten ohjaus muuttuu siirryttäessä hierarkioista verkostoihin, joissa on mukana toimijoita monilta toiminnan tasoilta ja erilaisilta ammatillisilta sektoreilta.

## 5.2 Perinteisestä ohjauksesta verkostojen ohjaukseen

Tutkijat esittävät toimijoiden monitasoisuudesta erilaisia tulkintoja. Niirasen (2010, 93) suomalaisen julkishallinnon ohjauksen kuviossa on viisi tasoa<sup>58</sup>. Ylimmän, suvereenin tason muodostavat valtion ylimmät toimielimet (eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto) ja seuraavan, lähes yhtä suvereenin hallinnon tason, kuntien itsehallinto, tuomioistuimet ja valtion keskushallinto<sup>59</sup>. Kolmella alemmalla tasolla kuvataan esimerkiksi valtion paikallishallinto, valtion aluehallinto ja seutuyhteistyö sekä muu itsehallinto, esimerkiksi kirkon itsehallinto.<sup>60</sup> Niirasen kuvio ymmärretään tässä tutkimuksessa abstraktiksi vallan ja autonomian määrää kuvaavaksi tasoerittelyksi, joka on siis lähestymistapana erilainen kuin Weberin ideaalimalli, jonka senkin päämääränä on kuvata laillistettua hallitsemista. Lundquistilla (1987, 71) ohjausketjun elementtejä on kolme: (keskus)hallinnon ohjaus, organisaatioiden ohjaus (perinteinen ohjaus, byrokraatit) ja yhteiskunnallinen ohjaus (laajin näkökulma: yksityinen ja kolmas sektori, kansalaiset). Lundquistin kuvio esittää myös ohjaussuhteiden moninaisuuden erilaisten toimijoiden joukossa ja kuvio on yhdistettävissä metaforan tasolla myös Barabásin (2002) linkeihin keskittyvään ohjaussuhteiden näkökulmaan. Lundquist viittaa myös mallin erilaisiin variaatioihin Elmoren (1987) jaottelussa.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Tasot eivät kuvaa organisaatiohierarkiaa (vrt. Weber), vaan kuvaus on abstrakti, erilaisten organisaatioiden valtasuhteiden kuvaus.

<sup>59</sup> Vrt. vallan kolmijako, esim. Tuomikorpi (2005, 183), Harisalo (2001, 25).

<sup>60</sup> Niiranen käsittelee myös suomalaisen yhteiskunnan kaikenkattavaa muutosprosessia, joka alkoi 1990-luvulla ja jatkuu edelleen. Ministeriöiden toimivallan muutosten ohella on perustettu aluehallintovirastoja ja ely-keskuksia sekä annettu kehittämisvastuuta maakuntien liitoille.

<sup>61</sup> Elmoren (1987) mukaan ohjaussuhteiden perusmallin variaatioita ovat (Lundquist 1987, 75-76):



Edellä sanotun perusteella perinteinen ohjauskaan ei hahmotu pelkästään hierarkioiden ohjaukseksi tai systeemimalliksi, vaan on erilaisia näkökulmia, tulkintoja ja teorioita sisältävä.

Seuraavaksi tarkastellaan, miten ohjaus muuttuu, kun siirrytään hierarkioista verkostoihin. Rhodesin mukaan brittiläisessä yhteiskunnassa verkostojen ohjaus on yksi vuosituhaten vaihteen keskeisistä teemoista, trendi, jossa siirrytään vahvasta johdosta ja ”leaders know best” traditiosta kohti segmentoitunutta johtamista. Toiminnalle ovat ominaista neuvottelupelit verkostoissa ja verkostojen välillä (Rhodes 1997, 199). Kymmenen vuotta myöhemmin Herttingin viittaa edelleen verkostoissa tapahtuviin peleihin ja verkostoissa tapahtuvaan rationaaliseen vaihdantaan. Tässä pelissä tai vaihdannassa toimijoiden resurssi eivät usein ole keskenään symmetrisiä. Yleensä toimijoille kuitenkin riittää, että toiminnan vastavuoroisuus tunnustetaan. (Hertting 2007, 57-58.) Keskinäisten horisontaalisten suhteiden symmetrian mahdottomuutta korostavat myös Sørensen ja Torfingin, joiden mukaan julkiset, puolijulkiset ja yksityiset toimijat eivät voi ohjata toisiaan ajattelemaan tai toimimaan tietyllä tavalla. Toimijoiden auktoriteettiasema ja muut resurssit poikkeavat toisistaan. Toimijat eivät voi kohdistaa toisiinsa hierarkkisia kontroleja ilman, että samalla vaarantavat esimerkiksi vapaaehtoisen osallistumisen. (Sørensen & Torfing 2007, 9-10.)

Sørensenin ja Torfingin (2007) mukaan verkostojen ohjaus jakautuu monen teorian näkökulmaksi. Teoriat esitetään taulukossa 5.2. Verkostoteorioiden tarkastelun kohteina ovat riippuvuus (interdependency theory), hallinnan mentaliteetti (governmentality theory), hallintakyky (governability theory) ja integraatio (integration theory). Teoriat muodostavat lisäksi koordinoinnin, konfliktien, laskelmoinnin ja kulttuurin näkökulmien nelikentän. Verkostoteorioiden rinnalla voidaan käyttää institutionaalisen analyysin teorioita. Vaikka verkostoteorioiden ja institutionaalisen analyysin teoriaparien välillä ei ole täydellistä yhtenevyyttä, vallitsee niiden kesken kuitenkin eräänlainen tautologia (mt., 30-31).

Kahden teorioiden joukon ja neljän näkökulman yhteys esitetään taulukossa 5.2.

- 
- *systeemin ohjaukseen* keskittyvä malli, joka arvostaa organisaatioita ja niiden toimijoita, näkee toimeenpanon hyvin johdettuna, päämäärään pyrkivänä toimintana sekä policy-analyysin järkipäisenä traditiona.
  - *byrokraattinen prosessimalli* keskittyy puolestaan hallinnolliseen ohjaukseen ja organisaatioiden rutiineihin, toimeenpanon hienovaraiseen kontrolliin ja rutiinien muuttamiseen.
  - *organisaatioiden kehittämisen malli* kokee keskeisiksi yksilöiden tarpeet osallistumiseen ja sitoutumiseen sekä näkee toimeenpanon prosessina, jossa toimeenpanijat hahmottavat ohjelmia ja kokevat ne omikseen (sosioloinen ja psykologinen näkökulma yhdistyvät)
  - *konfliktien ja tinkimisen mallissa* organisaatiot nähdään konfliktien areenoina ja toimeenpano neuvottelujen prosessina, jossa osallistujat lähentyvät kohti tilapäisiä ratkaisuja saavuttamatta kuitenkaan pysyvää ratkaisua.
- Malleista kukin edustaa mahdollista näkökulmaa ohjaukseen, eikä niistä mitään voi nähdä oikeana tai vääränä.

**Taulukko 5.2.** Verkostohallinnan ja instituutioanalyysin teorit (Sørensen & Torfing 2007, 17, 30)

|  | <b>Laskelmointi</b> ( <i>Calculation</i> )  | <b>Kulttuuri</b> ( <i>Culture</i> ) <sup>62</sup>  |
|--|---|--|
| <b>Konflikti</b><br>( <i>Conflict</i> )            | Verkosto-teoriat<br><b>Interdependency theory</b><br>- Rhodes 1997; Kickert ym. 1997; Jessop 1998;2002<br><b>Historical institutionalism</b><br>- Hall 1986; Peters ym. 2005; Rohtstein 1992; Thelen & Steinmo 1992             | <b>Governmentality theory</b><br>- Foucault 1991; Dean 1999; Rose & Miller 1992<br><b>Poststructuralist institutionalism</b><br>- Clegg 1990; Dean 1999; Foucault 1991; Rose 1999  |
| <b>Yhteen sovittam.</b><br>( <i>Coordination</i> ) | Verkosto-teoriat<br><b>Governability theory</b><br>- Mayntz 1991; 1993; Scharpf 1993; 1994; 1997; Kooiman 1993<br><b>Rational choice institutionalism</b><br>- Moe 1990, Olson 1965; Ostrom 1990; 1991; Riker & Ordershook 1973 | <b>Integration theory</b><br>- March & Olsen 1995 1995; Powell & DiMaggio 1983; 1991; Scott 1995<br><b>Social constructivist (or normative) institutionalism</b><br>- March & Olsen 1989; 1995; Powell & DiMaggio 1983; 1991; Scott 1995 |

Tässä tutkimuksessa tulkintana on, että *Valtio turvana* -ajattelun ja perinteisen turvallisuuskäsitteksen arvioimisen perusta on *historiallisessa institutionalismissa*. Sørensenin ja Torfingin mukaan näkökulmasta on apua, kun halutaan yrittää ”meta”-ymmärtää instituutioiden<sup>63</sup> roolia toiminnassa tai selittää neuvottelullista vaihdantaa toimijoiden välillä. Institutionaalinen kehys auttaa stabiloimaan hallinnan verkostoissa tapahtuvaa vaihdantaa tuottamalla sääntöjä, normeja ja proseduureja konfliktien sääntelyyn ja ratkaisemiseen. Samalla kehys voi kuitenkin olla myös innovaatioiden jarru. Hallinnan verkostot saattavat alkaa heijastaa vanhaa<sup>64</sup>, tietämättä kuitenkaan, minkälaisiin olosuhteisiin tai tilanteisiin ratkaisut aikanaan luotiin, minkälaisia kompromisseja ratkaisuja luotaessa tehtiin tai valtataisteluja käytiin. (Mt., 31-32.)

Sørensen ja Torfing liittävät historialliseen institutionalismiin myös polkuriippuvuuden ja lock-in efektin. Jälkimmäinen viittaa aikaisempiin konflikteihin liittyvään koodistoon. Aikaisempiin tapahtumiin liittyvät strategiset ratkaisut saatetaan jäädystä käyttöön mentaaliseksi toimintamalleiksi, säännöiksi, normeiksi ja proseduureiksi. Yleensä institutionaalisesti jäsentynyt polkuriippuvuus mahdollistaa evolutionaarisen, inkrementaalisen muutoksen, ei merkittäviä innovaatioita. Kuitenkin myös inkrementaalinen muutos edellyttää paljon poliittista painetta. Pikemminkin tapana on suosia olevan tilanteen säilyttämistä ja vanhalla polulla pysymistä. (Mt., 31)

<sup>62</sup> Hofstede (1993): *Kulttuurit ja organisaatiot: mielen ohjelmointi* on tässä yhteydessä keskeinen lähde, joka kuitenkin rajataan käsittelyn ulkopuolelle. Samoin Schein (1991): *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*.

<sup>63</sup> Historiallinen institutionalismi määrittelee instituution laajasti: virallisten tai epävirallisten sääntöjen, normien ja proseduurien kokonaisuuksiksi, jotka sääntelevät toimijoiden kollektiivista poliittista toimintaa. Instituutiot nähdään sekä poliittisten toimijoiden välineenä että tuloksena. (Sørensen & Torfing 2007, 31.)

<sup>64</sup> ”Vanhalla” voi tässä viitata myös johonkin edellä kuvatuista neljästä *Valtio turvana* eetoksesta.

*Rationaalisen valinnan institutionalismi* keskittyy enemmän yhteensovittamiseen (coordination). Instituutiot määritellään nyt kapeammin kuin edellä, virallisilla tai epävirallisilla säännöillä ja ne yhdistävällä, tietyn toiminnallisen alueen systeemillä. (mt., 33.) Institutionaaliset säännöt määrittelevät ne ulkoiset olosuhteet, joissa yksilöt tekevät rationaalisia valintoja. Instituutiot määrittelevät toimintavaihtoehtojen alueen, tarjolla olevat toiminnan vaihtoehdot sekä toiminnan kentän (game played). Sørensen ja Torfing viittaavat tässä Kooimanin (2000, 142) näkemykseen, jonka mukaan yksittäinen julkinen toimija ei voi selviytyä yksin yhteiskunnan hallitsemisesta, vaan tarvitaan horisontaalista ohjausta eri systeemeistä tulevien toimijoiden välille. Toimijoiden välille alkaa näin muodostua *horisontaalisia verkostoja*, jotka perustuvat vapaaehtoisin sopimuksiin. (Sørensen & Torfing 2007, 33-34.)

Edellä sanottuun liittyy myös ongelmia. Instituutioita on yleensä vaikea sulauttaa yhteen, koska niillä on taipumus ajaa omia etujaan, siirtää omia kustannuksiaan toisille toimijoille ja hankkia verkostojen avulla itselleen resursseja, joita niillä muutoin ei olisi. Ongelmien välttämiseksi tulisi siis pyrkiä muuttamaan toimijoiden mieltymyksiä. Siihen, miten mieltymyksiä muutetaan, rationaalisen valinnan institutionalismilla on kuitenkin varsin vähän sanottavaa. Usein päädytään naiviin oletukseen, että ulkoisen ympäristön muutokset automaattisesti johtavat yksittäisen toimijan muutokseen. (mt., 34-35.)

*Sosiaalisesti rakentuneessa institutionalismissa* instituutiot määritellään laajemmin. Virallisten ja epävirallisten sääntöjen, normien ja proseduurien lisäksi kysymys on tiedosta, arvoista, koodeista ja käsityksistä. Instituutiot vaikuttavat toimijoiden identiteetteihin, käsityksiin, kykyihin ja rutii-neihin ja nämä puolestaan määrittävät toimintaa ja vuorovaikutusta. Useimmiten rationaalisuuden määrittely tapahtuu jälkikäteispäätelynä, tapauskohtaisesti syntyvällä logiikalla. Olennaista on inhimillisen toimijan mukana oleminen tämän valitessa sääntöjä ja tunnistaessa esimerkiksi kontekstin legaalisuuteen liittyviä seikkoja. (Sørensen & Torfing 2007, 35.)

Oleellista sosiaalisesti rakentuneessa institutionalismissa on myös makro- ja mikrotason tunnistaminen. Makrotasossa on kysymys lähinnä siitä, miten institutionaalisia malleja levitetään. Mikrotasolla painottuu toisistaan riippuvaisten organisaatioiden vuorovaikutus ja institutionaalisen logiikan soveltaminen organisaatioissa. Kyse ei ole niinkään jonkin kontaktin tuottamien tulosten laskelmoinnista kuin normeista, jotka määrittelevät, *keneen toimijoilla on lupa olla yhteydessä*. Samalla toimijat arvioivat organisaatioiden välisiä konflikteja jatkuvasti. Hallinnan verkosto rakentuu ajan myötä, kun kontaktit alkavat olla toistuvia. Näin myös hallinnan verkosto institu-tionalisoituu. (Sørensen & Torfing 2007, 35-36.)

*Jälkistrukturalistinen institutionalismi* ei Sørensenin ja Torfingin mukaan sisällä yhtenäistä teoreettista paradigmaa tai kokonaisvaltaista näkemystä eikä itse asiassa edes pyri tällaisiin. Pyrkimyksenä on problematisoida instituutioiden johtamisen välineitä kuten poliittista kamppailua ja vallan käytön vaikutuksia. Foucault (1991) kritisoi sekä liberaalia että marxilaista pakkomielleltä valtiosta. Valtion olemuksen etsimisen sijaan tulisi analysoida sitä, miten sen yhtenäisyys, pätevyys ja rajat on tuotettu vallassa olevien ”hallintamentaliteetin” avulla. Hallinnon instituutiot eivät Foucaultin mukaan ole tulosta tietoisista valinnoista vaan diskursiivisten strategioiden tuotoksia, jotka myöhemmin otetaan annettuna ja validina suuntana toimia. Modernissa valtiossa luotettiin erityisesti kykyyn saada kansalaiset mukautumaan ja ”normaalistumaan” kurinpidollisten tekniikkojen käytön avulla. Nykyisin hallinnon keinot ovat hienovaraisempia ja painottavat yksilön ja erilaisten kohderyhmien vapautta ja ymmärrystä siitä, miten vapautta tulisi voida käyttää ja mitä sillä tulisi saada aikaan. Sørensenin ja Torfingin mukaan tämä vapautta korostava näkökulma voi toteutua myös hallinnan verkostojen avulla. (mt., 38-39.)

Luvussa keskityttiin taulukon 5.2 institutionaalisen analyysin teorioihin. Verkostoteorioiden osalta vastaavaa erittelyä ei tässä tehdä vaan ajatellaan kyseisten teoreetikkojen äänen tulleen jo edellä esille sekä tarkentuvan vielä jäljempänä luvussa 6. Seuraavaksi käsitellään mahdollisuutta, että hyvästä tahdosta ja ”oikeasta” hallintamentaliteetista huolimatta verkostot voivat epäonnistua.

### **5.3 Verkostojen epäonnistumiset ja epäonnistumisen välttäminen**

Luvussa tarkastellaan epäonnistumisen mahdollisuutta yleensä verkostojen ja erityisesti turvallisuustyön ongelmana. Luvun loppupuolella näkökulma siirtyy teoriasta käytännön työn tasolle.

Verkostohallinnan toisen sukupolven keskeinen teema on verkostojen epäonnistumisen mahdollisuuden tunnistaminen. Sørensenin ja Torfingin (2007) mukaan epäonnistuminen voi johtua siitä, että ohjelmilla ja *julkisella hallinnolla ei enää ole yhteistä poliittista tai muuta instituutiota, joka pitäisi ohjelmien kokonaisuuden hallussaan*. Korostuu julkisten, puolijulkisten ja yksityisten toimijoiden keskinäinen vuorovaikutus, mikä tarkoittaa myös, että on syntymässä malli monikeskeisestä hallinnosta, jossa riippuvuus toisista, neuvottelut ja luottamus ovat oleellisia onnistumisen kannalta. (Mt., 1-3.)

Sørensen ja Torfing tulkitsevat epäonnistumisia neljällä verkostoihin liittyvällä teorialla, joilla on läheinen yhteys instituutioiden arvioimisen teorioihin. Epäonnistumisia voidaan selittää ainakin

kolmella seikalla, jotka liittyvät sulkemiseen, konfliktien ja konsensuksen sekä tehokkuuden ja laillisuuden tasapainoon. Sulkeminen liittyy interdependency teoriaan ja voidaan jakaa neljäksi tavaksi sulkea toimijoita verkoston ulkopuolelle. Tiedostamattomassa sosiaalisessa sulkemisessa toimijoita suljetaan ulos sääntöjen, normien ja proseduurien perusteella. Sosiaalinen sulkeminen voi olla tiedostettua, mikä ilmenee esimerkiksi haluttomuutena poistaa poliittisia tai sosiaalis-kulttuurisia esteitä toimijoiden osallistumisen tieltä. Sulkeminen voi olla myös älyllistä. Tiedostamattomassa älyllisessä sulkemisessa keskustelun diskursiivinen viitekehys ottaa keskusteluun mukaan joukon toimijoita ja rajaa muut keskustelun ulkopuolelle. Tiedostetussa älyllisessä sulkemisessa keskustelun diskursiivinen viitekehys rajataan tietoisesti tiettyihin rajoihin. (Sørensen & Torfing 2007, 99-100.) Schaap esittää edellä sanotun taulukon 5.3 muodossa.

**Taulukko 5.3.** Sulkemisen tyypit (Schaapia 2007, 120 mukailten).

| Ulottu-<br>vuus    | Sosiaalinen sulkeminen             |                                     | Älyllinen sulkeminen                       |  |
|--------------------|------------------------------------|-------------------------------------|--|--|
|                    | toimijan                           | verkoston                           | toimijan                                   | verkoston                                  |
| tiedosta-<br>maton | tiedostamaton toi-<br>mijan tekemä | tiedostamaton ver-<br>koston tekemä | toimijoiden ky-<br>vyttömyys oival-<br>taa | verkostojen ky-<br>vyttömyys oival-<br>taa |
| tiedostettu        | tietoinen toimijan<br>tekemä       | tietoinen verkoston<br>tekemä       | toimijoiden halut-<br>tomuus oivaltaa      | verkostojen halut-<br>tomuus oivaltaa      |

Edellä todettiin COP-ajattelun painottavan ongelmanratkaisua. Sama painotus on myös verkostohallinnassa. Sørensenin ja Torfingin mukaan neuvotteluissa ja kompromissien rakentamisesta ei kuitenkaan löydy virallista ja selvää ongelmanratkaisun prosessia, mikä tulee ilmi viidellä eri tavalla. Ensimmäistä kutsutaan ”kuurojen dialogiksi”. Toimijat näyttävät juuttuvan erilaisiin näkökulmiinsa ja valikoivaan tosiasioiden esittämiseen. Toimijoiden tulisi pystyä keskustelemaan yli sektorirajojen<sup>65</sup> yhteisiä tosiasioita etsien. Toinen puute on toimijoiden keskinäisen yhteistyön vähäisyys. Toimijat joko eivät tunnista keskinäistä riippuvuuttaan tai epäilevät yhteistyöstä aiheutuvan uusia riskejä. Kolmas ongelma liittyy edelliseen ja on yleisten institutionaalisten normien ja sääntöjen puute tai heikkous, mistä on tuloksena esimerkiksi sosiaalista ja poliittista sirpaloitumista. Instituutioiden vahvistaminen edellyttäisi pitkäjänteistä työtä ja johtajuutta (leadership). Kaksi viimeistä Klijn’in ja Koppenjanin nimeämää ongelmaa liittyvät systemaattisen meta-hallinnan tarpeellisuuteen ja erinäisten ulkoisten tapahtumien vaikutukseen. (Mt., 100-102.)

Sulkemisen tai mukaan ottamisen ohella onnistumisen vaikuttaa konfliktien ja konsensuksen hallinta. Miten saavuttaa näiden suhteen sopiva tasapaino, on kysymys, joka osoittautuu odotet-

<sup>65</sup> Sektorirajat ylittävä yhteistyö koetaan haasteeksi myös Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (2004, 84).

tua vaikeammaksi. Koppenjanin (2007) mukaan voidaan kysyä, missä määrin hallinto yleensä voi edes vaikuttaa konfliktien sisältöön ja asteeseen. Osa konflikteista liittyy lakeihin ja yhteiskunnallisiin tai kulttuurisiin eroihin sektoreiden tai maiden välillä. Konflikteja ei kuitenkaan tule pitää epäonnistumisen syynä, pikemminkin päinvastoin. Nykyisin vallalla olevan käsityksen mukaan tulisi painottaa strategioita, joiden avulla edistetään toiminnallisen tason konflikteja ja estetään konsensuksen kasvamista liiallisiin mittoihin. Toisaalta verkostohallintaa ei pidetä poliittisesti neutraalina aktiviteettina, vaan konsensuksen aste ja konfliktit ovat yhtä aikaa vallankäytön, taistelujen ja manipulaation arena. Verkostohallinta tulisi näin ollen upottaa tai juurruttaa demokraattisen prosessin osaksi ja sillä tulisi olla myös erityiset suojelijansa. Yleisesti ottaen konfliktit ja konsensus ovat käsitteinä moniulotteisia ja ristiriitaisia, eikä niiden kohdetta, tasoa tai intensiteettiä aina ymmärretä oikein. Aiheutuu virhetulkintoja siitä, mikä on tai ei ole mahdollista, eikä onnistunut lopputulos ole itsestään selvyys. Vuorovaikutuksessa saatetaan päätyä umpikujaan, keskustelun kokonaan päättymiseen tai kompromissiin, joka ei ole yhdenkään osallistujan mielestä tyydyttävä. (Koppenjan 2007, 138, 144, 151-152; ks myös Jalonen ym. 2013.)

Kolmas verkostohallinnan onnistumisen tai epäonnistumisen kriteeri liittyy laillisuuden ja tehokkuuden tasapainoon. Börzelin ja Panken mukaan kiinnostus näyttää kohdistuvan etupäässä tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen, eikä toiminnan laillisuuteen aina kiinnitetä riittävästi huomiota. Onnistuakseen hyvin hallinnan on kuitenkin oltava sekä tehokasta että legitiimiä. Tehokkuus ja laillisuus ovat molemmat hyvän verkostohallinnan standardeja ja hyvin tärkeitä poliittisen järjestyksen ylläpitämisessä, kun näkökulmana on pitkä aikaväli. Usein väitetään, että joudutaan tekemään kompromisseja, jolloin tehokkuutta tai laillisuutta voidaan parantaa vain toisen kustannuksella. Börzelin ja Panken mukaan on kuitenkin mahdollista olettaa, että laillisuus ja tehokkuus täydentävät tai jopa vahvistavat toisiaan. (Börzel & Panke 2007, 153-154, 165-166.)

Seuraavassa luvussa monitasoinen ohjauksen ilmiö tarkentuu edelleen. Koska paikallisen yhteisön ulottuvuus on nyt tarkemmassa käsittelyssä, on syytä tarkentaa käsitteen yhteisö tulkintaa. Yhteisö ymmärretään tässä yhteydessä Provanin ja Milwardin (2001) tapaan siten, että kolme käsitettä muodostavat sipulirakenteen, jonka ytimessä on organisaation käsite, keskimmäisenä organisaatioista muodostuva verkosto ja uloimpana yhteisö, joka on verkoston palvelujen kohteena. Tällöin, verkoston vaikuttavuutta arvioitaessa, *yhteisöllä terminä viitataan siihen alueeseen, jota verkosto palvelee.*

## 6 ITSEHALLINTA JA VERKOSTOJEN OHJAUS

Luvun keskeiseksi uudeksi käsitteeksi nousee itsehallinta (self-governance), joka on Sørensenin ja kumppaneiden (2009) hallinnan teorioiden uusin painopiste. Aluksi tarkastelun kohteena on hierarkioiden, markkinoiden ja verkostojen hallinta kokonaisuutena, sitten hallinnan abstraktit tasot, minkä jälkeen siirrytään kysymykseen, onko demokratian toteutuminen verkostoissa mahdollista. Luvun lopussa etsitään asiakkaan tueksi mallia, joka linkittäisi yhteen asiakkaan, palveluntuottajat ja muita toimijoita.

Sørensen ja kumppanit viittaavat termiin self-governance sisältyvällä käsitteellä 'self' erilaisiin yksilö- ja kollektiivitoimijoihin, jotka voivat olla sekä yksityisiä että julkisia. Käsitteellä viitataan toimijoihin (selves) julkisessa hallinnossa ja politiikassa, yrityksiin, julkisiin organisaatioihin ja järjestöihin sekä lopulta kansalaisiin. Terminä self ilmentää erityisesti sitä, että agenteilla on erilaiset toimintakyvyt, jotka ei ole laadultaan samanlaisia tai annettuja, vaan sosiaalisten ja poliittisten prosessien myötä syntyneitä. (Sørensen & Triantafillou 2009, 1-2.)

### 6.1 Hierarkiat, markkinat ja verkostot sekä self-governancen kolme tasoa

Sørensen ja kumppaneiden uuden tulkinnan mukaan markkinat ja kansalaisyhteiskunta eivät ole enää erillisiä julkisen vallan ulkopuolella olevia vapauden kenttiä, vaan entistä tärkeämpiä julkisen hallinnan aikaansaannoksiin vaikuttajia. Valtio hierarkioineen ”toisella” puolella ymmärretään, ei vain hierarkkista valtaa ylläpitäväksi instituutioksi, vaan myös keskustelun ja instituutionaalisen vaikuttamisen edistäjäksi ja välittäjäksi. *Hallinta ymmärretään uudessa ajattelutavassa entistä enemmän monimutkaiseksi yhteisen hallinnan (co-governance) prosessiksi, jossa on sisällä monia keskenään ristiriitaisia elementtejä. Keskeistä ilmiössä on, että hallinto ei enää näe yhteisöjä kohteena tai taakkana vaan mahdollisena resurssina. Ihmiset, yritykset, intressiorganisaatiot ja vapaaehtoisjärjestöt nähdään entistä enemmän tietolähteinä. Uusi malli pyrkii työntämään hierarkioita sivummalle sekä antamaan tilaa ja perustetta motivaatioperustaisille hallinnan muodolle, jossa pyritään aktiivisesti vaikuttamaan hallinnan keskeisten ongelmien määrittelyyn, määrittelemään ohjelmien tavoitteita, toteuttamaan policyja ja arvioimaan hallintaa itseään. Keskeisintä uudessa hallintatavassa on keskittyminen ongelmanratkaisuun ja kykyyn itseohjautua,* (Sørensen ym. 2009, 1-3.)

Sørensenin ja kumppaneiden mukaan uudessa itseohjautumisessa on kyse suuremmasta intervention asteesta, mitä klassinen liberalismi <sup>66</sup> milloinkaan osasi ajatella. Interventioiden kohteena eivät ole vain rikolliset, sairaat ja poikkeavat, vaan myös yhteisöt, yritysten johto, ohjelmiin liittyvät verkostot ja julkiset toimijat, joiden valtaan vedotaan, kun ohjelmista halutaan vaikuttavampia, tehokkaampia ja demokraattisempia. Vieläkin tärkeämpää mallissa on se, että *interventioilla pyritään ohjaamaan yksilöitä ja kollektiivista toimintaa suuntaan, joka on toimijoiden itsensä mielestä arvostettavaa ja motivoivaa. Toimintaa pyritään myös mittaamaan, esimerkiksi toimijoiden kykyä kehittyä ja parantaa itseään.* (Mt., 3.)

Sørensen ja kumppanit pelkistävät itsehallinnan joukoksi teorioita, joista muodostuu nyt erilainen teorioiden joukko kuin taulukossa 5.2, jossa painopiste oli instituutioiden arvioinnissa ja verkostoissa. Teoriat muodostavat nyt kolmen abstraktin tason kokonaisuuden (taulukko 6.1).

**Taulukko 6.1.** Itsehallinnan (self-governance) teoriat (Sørensen ym. 2009)

| Sisältö                 | Taso   |  |  |
|-------------------------|--|--|--|
|                         | Makro  | Meso   | Mikro  |
| Teoria (ja teoreetikot) | system theory (Luhmann), governmentality theory (Foucault) | governance network theory, post-liberal democratic theory, regulation theory | rational choice theory, RCT, public choice theory, PCT, common pool resources (CPRs) |
| Näkökulma               | historia, vapaus, valta, kurin ylläpito, systeemi          | toimijoiden väliset suhteet ja institutionalisoituminen                      | yksilö, kannustimet, pelisäännöt   |

Yhteiskuntatieteissä taulukon esittämä kolmijako on yleinen mutta ei yhtenäinen. Eräät teoreetikot viittaavat jaottelulla hierarkkisesti määriteltyihin institutionaalsiin tasoihin. Toiset käyttävät jaottelua abstraktiotasojen kuvaamiseen ja kolmannet väittävät, että jaottelu ei ole ollenkaan mielekäs vaan heijastaa pohjimmiltaan sitä, mitä on syntynyt mikrotasolla. (Mt., 14.)

Sørensenin ja kumppaneiden kiteytys teorioista on seuraava: *Kun vallalla olevan käsityksen mukaan ei yhteisesti hyväksyttyä uuden hallinnan mallia vielä ole tarjolla, jaottelu kolmeen tasoon teorioineen pyrkii kuitenkin olemaan ”älyllinen maaperä”, jonka avulla uusi self-governance -ajattelu on hahmotettavissa* (mt., 14). Taulukon kuvaamaa abstraktia jaottelua tarkastellaan seuraavaksi tarkemmin, kutakin tasoa omana alalukunaan.

<sup>66</sup> Vrt. Hobbes ja Locke luvussa 2.1 liberalismiin ”kasvualustan” filosofeina.



## 6.2 Hallinta makrotasolla

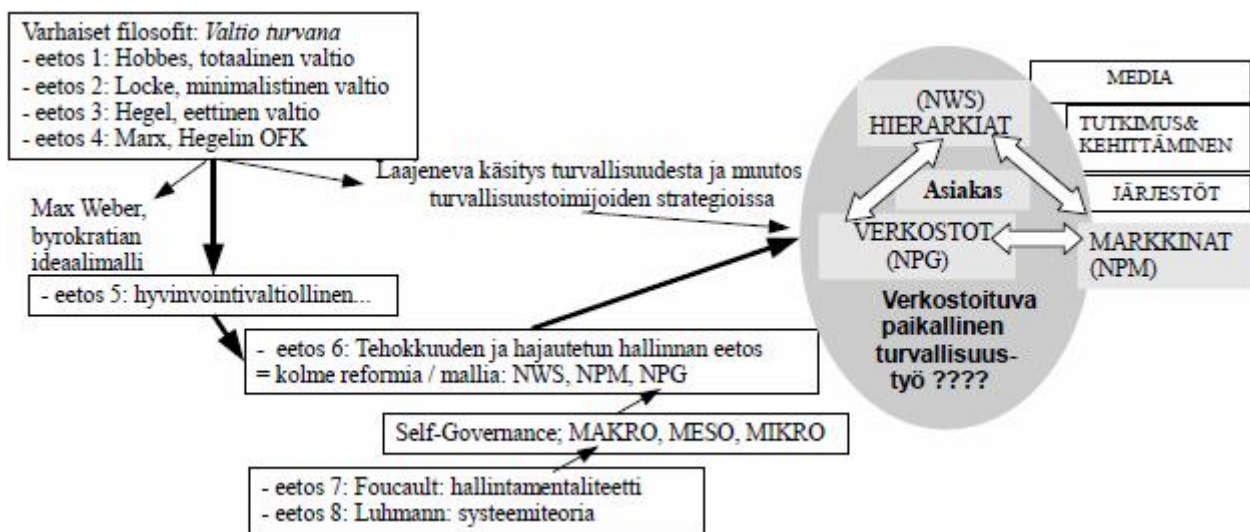
Toisin kuin kahdelle muulle tasolle, makrotasolle on Esmarkin ja Triantafilloun mukaan löydettävissä kaksi keskeistä teoreetikkoa, jotka ovat Michael Foucault ja Niklas Luhmann. Molemmat ovat historiantutkijoita, jotka käsittelevät valtaa ja ohjaamista sekä itsen ohjautumista. Foucaultin valinta makrotason teoreetikoksi ei ole itsestäänselvyys, koska hän on itse väittänyt, ettei kiinnostuksensa kohdistu valtioon. Valintaa perustellaan sillä, että Foucaultin tarkastelun kohteina ovat valtion valta hallita väestöä ja kysymys kaiken ylitse menevän vallan muodostumisesta. Historian osalta Foucault ja Luhmann ovat asioista sekä samaa että eri mieltä. Molemmat ymmärtävät kehityksen jatkumoksi, joka alkaa 1700-luvulla modernin, liberaalin yhteiskunnan kehittymisestä. Tämän jatkumon he kuitenkin ymmärtävät eri tavalla. Luhmannille jatkumo merkitsee toiminnallisten systeemien nousua sekä systeemien samanaikaisesti inklusiivisiksi ja eksklusiivisiksi tulemistä. Systeemit voivat olla monella tavalla avoimempia (kenelle tahansa, milloin tahansa, missä tahansa) ja samaan aikaan operatiivisesti pois sulkevia. Foucault ei tarkastele Luhmannin tapaan systeemejä vaan valtaa, kuria ja itseä, liberaalia tapaa hallita aluetta ja sen väestöä. Kun liberalistinen hallintatapa otti pesäeron valtion kaikkivoipaisuuteen, nostettiin etusijalle yksilöiden, organisaatioiden ja ryhmien kyvyt hallita itse niin sanotussa kansalaisyhteiskunnassa, jonka kyvyn hallita ei kuitenkaan ajateltu nousevan tyhjältä. Foucaultin governmentality –pohjainen analyysi poikkeaa varsin paljon perinteisestä hallinnon tutkimuksen tavasta ymmärtää muutosta ja valtion suvereniteettia. Foucault ymmärtää self-governancen ennen muuta itsen subjektina kohdistuvaksi vapauskäytännöksi. Itseä voi hallita joko yksilö itse tai joku tai jotkut muut tahot yksilön ulkopuolella. (Esmark & Triantafillou 2009, 25, 27-29.)

Yhtä mieltä Foucault ja Luhmann ovat siitä, että perinteisessä muodossaan ohjaus on jotain, mikä tapahtuu self-steering -olosuhteissa. Tällöin oleelliseksi kysymykseksi näyttää nousevan, *mitkä vallan muodot nousevat esiin, kun itse on muiden ohjattavana ja missä määrin yksilöt sallivat tai edellyttävät itsen kohdistuvaa ohjausta*. Foucault kytkee kysymyksen hallintamentaliteettiin. Kyse ei ole niinkään valtion väliintulon vaarasta kuin siitä, miten hoitaa yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden oma kyky ohjata ja ohjautua. Esimerkiksi Yhdysvalloista, Britanniaasta, Australiasta ja Uudesta-Seelannista löytyvien ratkaisujen lähtökohtana on korostaa palveluntuottajien omia valintoja ja ratkaisujen innovatiivisuutta. Valtio on toiminnassa mukana yhtenä toimijana, jolla on kuitenkin oma erityinen organisaationsa. (Mt., 32-34.)

Luhmann ei koe valtaa suvereniteettina, jonka osaksi esimerkiksi kurin ylläpito kuuluu, vaan viittaa vallalla ajatukseen, että itsen ja muiden ohjaaminen tapahtuu paljolti toiminnallisten sys-

teemien sisällä. Mikä tahansa systeemi, myös itse, voi olla välittämättä<sup>67</sup> funktionaalisesta systeemistä ja pyrkiä näiden systeemien ulkopuolelle tai muuttamaan systeemiä oman halunsa mukaiseksi. Kumpikin teoreetikko näyttää ajattelevan, että *vallitsevat vallan muodot ja ohjaus eivät sijaitse valtiossa vaan yhteiskunnan tasolla. Kun Foucault päätyy analyysissään enemmän tai vähemmän koko yhteiskunnan läpäiseviin vallan verkostoihin, liittyy Luhmann analyysin vallan erilaistumiseen erilaisten systeemien sisällä.* (mt., 35-36.)

Kuvassa 6.1<sup>68</sup> Foucaultin hallintamentaliteetti, ja Luhmannin systeemiteoria esitetään uusina eetoksina, jotka siis vaikuttavat makrotason teorioina.



**Kuva 6.1. Kahdeksan eetosta ja ilmiön keskeiset elementit**

Verkostot ja hierarkiat ymmärretään ilmiön keskeisiksi elementeiksi, samoin asiakas. Keskiössä hierarkiat ja verkostot käyvät enemmän tai vähemmän tiedostettua keskustelua, siitä mikä olisi paras hallinnan tapa suhteessa asiakkaaseen ja tämän tilanteeseen yhteiskunnassa tai pienemmässä yhteisössä. Asiakkaan sijoittaminen ilmiön keskiöön painottaa kuvassa mikrotason merkitystä. Seuraava luku tarkastelee kuitenkin mikro- ja makrotason väliin sijoittuvaa mesotasoa.

### 6.3 Hallinta mesotasolla

Taulukon 6.1 mukaisesti mesotason teoriat ovat governance network theory, regulation theory ja post-liberal democratic theory, joiden käsitykset hallinnasta eivät taaskaan ole yhteneviä, vaan

<sup>67</sup> Vrt. Bourdieu (1985, 56-57) sosiologian ongelmasta: siitä, että ihmiset, jotka kykenisivät ottamaan vastaan sosiologin tarjoaman tiedon, eivät tee niin, koska vastaanottaminen ei ole heidän etujensa mukaista.

<sup>68</sup> Kuvan oikean laidan elementit, järjestöt, tutkimus & kehittäminen sekä media käsitellään jäljempänä.

erilaisista lähtökohdista ilmiön hahmottavia. Teoriat täydentävät toisiaan, mutta ovat siinä määrin erilaisia, että kokonaisvaltaisen mallin aikaansaaminen on vaikeaa. *Teorioita yhdistää normatiivisena kysymys, miten erilaiset itsenäiset (self-governing) toimijat voivat vaikuttaa tehokkaasti, vaikuttavasti ja demokraattisesti yhteiskunnan hallintaan.* (Sørensen & Triantafillou. 2009, 15.) Taulukon 5.2 esittämien teorioiden tapaan myös tässä tarkastelun kohteena ovat instituutiot. Nyt painotetaan kysymyksiä, miksi erilaiset instituutiot syntyvät ja miten hallita yhteiskuntaa. (Sørensen & Torfing 2009, 43.).

*Governance network theory* viittaa perinteiseen hallintotieteeseen ja politiikkatieteisiin pohjautvaan joukkoon teorioita, jotka 1990-luvulla alkoivat kehittyä hallinnan sateenvarjokäsitteen alle. Hallintotieteilijöiden keskeinen esiin nostama kysymys koski sitä, miten hallita hajautunutta, heterogeenista, fragmentoitunutta ja institutionalisoitunutta yhteiskuntaa horisontaalisesti, kun mukana on julkisia ja yksityisiä sekä kolmannen sektorin toimijoita. Yhä näkyvämpää on keskustelu siitä, että valtio käyttää valtaansa yhä hienovaraisemmin, keskustelun kohdistuessa esimerkiksi kysymykseen, miten kerätä yhteen mahdolliset hallinnan kyvykkyydet, jotka ovat hajallaan yhteiskunnan eri toimijoilla ja toimia näiden yhteistyön edistäjänä. Niin julkisen hallinnon teorioiden kuin valtioteorioidenkin parissa on tavoitteena ollut rakentaa näille *yhteinen self-governing networks teoria* (vrt edellä luku 3.2). (Mt., 43-45.) Teorian keskiössä on *neuvottelevaan vuorovaikutukseen tähtäävä prosessi*, joka tarkastelee myös sitä, miten institutionaalinen self-governance on metahallittavissa. Samalla teoria on kuitenkin hyvin ohut suhteessaan demokratian näkökulmaan. (Mt., 56.) Mesotaso tarvitsee näin ollen governance networks -teorian tueksi toista teoriaa, postliberal democratic theory, joka käsitellään luvussa 6.5

*Regulation theory* ajattelun keskiössä on kysymys siitä, miten instituutioiden oma hallinta tuottaa tietyt institutionaaliset olosuhteet etenkin talouden tuotannolle ja kasvulle. Myös tämän teorian suhde demokratiaan on ohut. (Mt., 48-52, 56.)

Kiteyttäen kolme teoriaa ovat yhtä mieltä siitä, että *riippuvuuden, konfliktien ja valtataistelujen takia erityiselle sääntelylle on suuri tarve, mutta samaan aikaan mahdollisuudet säännellä yhteiskuntaa 'top-down' säännöillä rajalliset. Lisäksi kokonaisvaltaisemman meso-tason self-governance -teorian kehittämiseksi on hyvin suuri tarve, mutta tämä toteuttaminen on tehtävänä sekä laaja että vaikea.* (Mt., 55-56.)

## 6.4 Hallinta mikrotasolla

Keskeisin ero suhteessa edellisen luvun teorioihin on, että kun edellisessä oli kolme toisiaan täydentävää teoriaa, mikrotasolta löytyy yksi teoria, *rationaalisen valinnan teoria (rational choice theory, RCT)*, joka on kuitenkin kuin yksi puu monine poikkeavine haaroineen. Käytännössä yksi kokonaisvaltainen teoria ei siis toteudu tälläkään tasolla. Yhteinen piirre tason sisällä on, että *ilmiötä analysoidaan suhteessa yksilöiden toimintaan*. Näkökulmat yksilöön ja tämän ympäristösuhteeseen ovat vaihtelevia. RCT-teorian kahdella haaralla on suora yhteys self-governanceen ja nämä haarat ovat julkisen valinnan teoria sekä teoria yhteisen poolin resurssien johtamisesta. (Eriksson L. 2009, 61.)

Julkisen valinnan teoria tarkastelee Erikssonin mukaan tässä yhteydessä hajauttamista painottaen kysymystä, miten poliittinen systeemi tulisi organisoida tuottamaan äänestäjien haluamia tuloksia. Usein, mutta ei aina, tuloksena on policy, joka suosii pientä hallintoa ja kilpailua erilaisten poliittisten toimijoiden ja palveluntuottajien välillä. Common pool resources (CPRs) rationaalisen valinnan teorian toisena haarana keskittyy kysymyksiin, miten paikalliset yhteisöt voivat hallita itseään ja ratkaista myös johtamiseen liittyviä ongelmia, ilman valtiota tai markkinoiden systeemejä. Yksi jakokysymys tällöin on, kykenevätkö ne rakentamaan instituution, joka antaa kaikille oikeat kannustimet kollektiiviseen käyttäytymiseen. (Mt., 72.)

Edellä esiteltyjen teorioiden lisäksi on myös muita mikrotason teorioita, joista yksi on Marchin ja Olsenin teoksessa *Rediscovering institutions* (1989) kuvattu ei-päämäärävetoinen käyttäytyminen, jonka perusta on sopivuuden logiikassa (logic of appropriateness, LoA). Ajatuksena on tällöin, että ihmiset ovat rooleihinsa sidottuja. Tällöin ei niinkään tarkastella valitun toiminnan seurauksia vaan sitä, onko toiminta ”oikeaa” suhteessa toimijan rooliin. Yksilön kannalta kysymys ei tällöin ole muotoa: ”mitä minun pitäisi tehdä” vaan ”mitä roolissani pitäisi tehdä” kyseisessä tilanteessa. Roolien lisäksi myös ryhmäidentiteeteillä ja sosiaalisilla normeilla on vahva vaikutus instituutioiden toimintaan. (Eriksson L. 2009, 70-71.)

Mikä tekee sitten jostakin teoriasta mikrotason teorian? Erikssonin (2009, 72-73) vastaus on: teorian metodologinen individualismi.<sup>69</sup> Sørensenin ja Triantafylloun mukaan rationaalisen valinnan teorioiden eri tulkinnat pyrkivät tässä individualismissa kuitenkin kohtuullisuuteen painottamalla yksittäiseen toimijaan vaikuttavia tilannekohtaisia suhteita, joilla on vaikutus valinnan rationaalisuuteen. (Sørensen & Triantafyllou 2009, 217.)

<sup>69</sup> Metodologinen individualismi, ks. esim. Heiskala 2000, 13-14, 26-27, 75-76.

## Yhteenveto

Kolmen tason erittelyssä ilmiö hahmottuu monimutkaiseksi yhteisen hallinnon (co-governance) prosessiksi, joka sisältää ristiriitaisia teorioita. Vaikka teorat eivät vielä muodosta kaiken kattavaa hallinnan mallia, on makro-, meso- ja mikrotasojen erittely kuitenkin älyllinen maaperä, jonka avulla voidaan ymmärtää verkostojen hallinnan suhde paikallisiin yhteisöihin. Makrotasolla ovat näkökulmina systeemit, historia, valta kuri ja vapaus, mesotasolla toimijoiden väliset suhteet ja institutionalisoituminen sekä mikrotasolla yksilö kannustiminen ja pelisääntöineen.

Yhä vaikeampaa on nähdä valtio ilmiössä muuten kuin yhtenä toimijana, jolla on oma erityinen roolinsa ja instituutionsa. Samalla valtion, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan keskinäiset autonomiarajat kyseenalaistuvat. On pohdittava, *miten nämä kolme toimijaa kykenevät hyödyntämään self-governance kyvykkyyksiä sekä strategioiden määrittelyssä että toteuttamisessa.* (Sørensen & Triantafillou 2009, 214-216.)

Vaikka kolme tasoa esitetään erillisinä, ne kietoutuvat todellisuudessa toisiinsa. Esimerkiksi Foucaultin inspiroimat hallintamentaliteetin analyysit eivät kosketa pelkästään makrotasoa, vaan haastavat myös mikrotason metodologisen individualismin. Samoin mikrotason subjektit käyttävät vapauttaan ja valtasuhteitaan luoden diskursseja makro- ja mesotasolle. (Mt., 216-217.)

## 6.5 Verkostot ja demokratia – teoriaa ja kokemuksia

Luvussa tarkastellaan vielä demokratiaa mesotasolla ja sitten suomalaisia kuntatason kokemuksia. Kun muilla mesotason teorioilla on vähän sanottavaa demokratiasta, tarvitaan tueksi *post-liberal demokratiateoria*.

Sørensenin ja kumppaneiden mukaan demokratiateorioiden alku on klassisissa suoran demokratian malleissa antiikin Kreikassa. Malleissa demokratia ymmärrettiin poliittiseksi hallintojärjestelmäksi, jonka perusta on suorassa demokratiassa. Kaupunkivaltion rajojen rajaamalla alueella tietyn ikäisillä omaisuutta omistavilla miehillä oli mahdollisuus ottaa osaa yhteisiin päätöksiin. Demokratian tehtävänä oli esimerkiksi yhteisen hyvän intressin määrittely. Sittemmin klassisen suoran demokratian mallit on haastettu kahdesti. Ensimmäisessä muutosvaiheessa 1700- ja 1800-luvuilla klassisten mallien tilalle tuli liberaali, oikeuksiin perustuva demokratiakäsitys. Voidaan puhua demokratian uudelleen keksimisestä liberaalissa vallankumouksessa, jonka tuloksena kansallisvaltiota ja edustuksellista demokratiaa alettiin pitää ainoana oikeana demokratian toteutu-

misen muotona ja poliittisen yhdenvertaisuuden ratkaisuna. Varhaisista teoreetikosta erityisesti Locke on tässä yhteydessä keskeinen. (Sørensen & Torfing 2009, 52.)

*Toinen demokratiakäsitysten murrosvaihe* on parhaillaan meneillään ja sen tavoitteena on sopeuttaa demokratia globalisoituneen maailman monikeskeisyyteen. Postliberaalin demokratian kannattajien joukko on kuitenkin kenttänä epäyhtenäinen. Eräät väittävät, että kansallisvaltio ei enää ole luonnollinen ja etuoikeutettu näkökulma, ja vaativat kehittämään demokratiateoriaa, joka kohtaa globaalin politiikan. Toinen joukko teoreetikkoja väittää, että edustuksellisen demokratian instituutiot eivät ole kyenneet lunastamaan liberaaleihin teorioihin kohdistuneita odotuksia. Edustuksellinen demokratia ei toimi vuorovaikutussuhteena poliitikkojen ja kansalaisten välillä. Tilalle tulisi kehittää uudenlaista kansalaisen alueellista ja toiminnallista päätöksentekoon osallistumista. Yksityisen ja julkisen toiminnan erillään pitämisen osalta useimmat uudet demokratianäkökulmat ovat vähemmän huolissaan. Tapana on ehdottaa, että demokratian vahvistamiseksi on rakennettava uusia demokraattisia instituutioita, jotka edistävät talouden demokraattista hallintaa ja yhteiskunnallista elämää edistäen samalla myös vapautta ja itsehallintaa julkisella sektorilla. Tämä ei tarkoita pelkästään kansalaisten osallistumista instituutioiden horisontaaliseen deliberatiiviseen <sup>70</sup> kanssakäymiseen vaan myös vertikaalista kansalaisten ja poliittisten toimijoiden keskinäistä osallistumista. (mt., 53, 55.)

### **Suomalaisen kuntasektori ja demokratia**

Miltä suomalainen kuntasektori sitten näyttää nykyisin verkostojen, self-governance'n ja postliberaalien teorioiden valossa? Haverin ja Pehkin (2007) mukaan suomalainen kuntasektori on etenemässä kohti verkostohallinnan toisen sukupolven teoriaa. Samalla palvelut ja päätöksenteko ovat siirtymässä kuntien edustuksellisen päätöksenteon ulkopuolella. Tyypillisesti kunnista löytyy sekä julkisten toimijoiden keskinäisiä että julkisen ja yksityisen välisiä verkostoyhdistelmiä.<sup>71</sup> Uusi ulottuvuus on Euroopan unionin taholta tuleva metahallinta. Tutkimuksen mukaan kunnissa tiedostetaan verkostohallinnan kasvava merkitys, samoin kuin verkostoihin liittyvä de-

---

<sup>70</sup> Deliberatiivinen määritellään eri yhteyksissä eri tavalla (tämä tutkimus painottaa kahta alinta kohtaa):

- keskusteleva kansanvalta, osallistuvan demokratian malli, demokratian uudelleen arvioiminen, demokratia kansalaisten oikotienä (Eräsaari 1999, 120-131; Harisalo, Aarrevaara ym. 2007, 102-104; Harisalo & Stenvall 2001, 32-33)

- Börzel ja Panke (2007, 164): kun liberaalissa demokratiassa vapaus ymmärretään negatiivisesti, vapaudeksi valtiosta, deliberatiivinen käsitys on päinvastainen, demokratia on vapautta päästä mukaan politiikkaan.

- Mintzgerin (2005, 12) käsite deliberate strategy: kun eräät strategiat havaitaan toimimattomiksi ne unohdetaan ja jatketaan uudella, harkitummalla (deliberate) strategialla..

<sup>71</sup> Eräitä näistä verkostoista on viime ainoana alettu kutsua hybridiorganisaatioiksi tai verkosto-organisaatioiksi, ks. esim. Määttä 2010.

mokraattisuuden ongelma. Suomalaista tutkimusta kohtaan Haveri ja Pehk esittävät kritiikkiä. Tutkijat eivät toistaiseksi ole kovin kiinnostuneita siitä, toteutuuko demokratia myös verkostoissa. Verkostoja tutkitaan lähinnä niiden tehokkuuden, vaikuttavuuden ja innovaatioiden näkökulmasta. (Haveri & Pehk 2007, 66-67.)

Maakuntien yhteistyöryhmät (MYR) ovat eräs suomalaisen demokratian erikoistapaus, jonka osalta on tunnistettavissa vaikeuksia esimerkiksi toimintapolitiikkojen ohjauksessa. Elimissä mukana olevat tuovat kuntansa tahdon esille varsin heikosti. Kunnan edustus vähenee myös sen takia, että diskurssi siirtyy asiantuntijoille. Ryhmien pitäisi edustaa kuntien kehittämisen näkökulmaa, mutta ne ovat enimmäkseen virkamiesvetoisia, joten poliittinen ohjaus ei pääse riittävästi esille. (Mt., 67-69.)

Edellä on tarkasteltu itsehallintaa kolmen tason ilmiönä, joihin myös demokratia liittyy yhtenä mesotason näkökulmana. Suomalaisen tutkimuksen ongelmaksi ovat Haveri ja Pehk lisäksi tunnistaneet sen, että kuntatason tutkimus on etäältä tehtyä, dokumenttien arviointia tai kyselytutkimusta. Seuraavaksi käsiteltävänä on verkostoituva turvallisuustyö. Lähteinä ovat sekä suomalaiset että muiden maiden tutkimukset. Tälläkin kerralla ulkomaista analyysia on enemmän.

## **6.6 Kokemuksia verkostoituvasta turvallisuuden hallinnasta**

Mankkisen mukaan turvallisuustyön verkostoitumisen alkuvaiheessa 1990-luvun lopulla sidosryhmäyhteistyö ja turvallisuussuunnittelu olivat ikään kuin tavoitteita itsessään, eivät keinoja johonkin päämäärään pääsemiseksi. Kun turvallisuussuunnitelmien valmistelu oli ensisijalla, yhteistyön sisältö tai merkitys jäivät usein vähemmälle huomiolle. Mankkisen mukaan alussa olisi tarvittu ohjausta toiminnan operationalisoimiseksi. Ongelmat johtuivat osittain keskushallinnon vähäisestä keskinäisestä yhteistyöstä ja välittyivät edelleen kuntatasolle (esim. rikollisuudentorjuntaohjelmien toimeenpano kunnissa). (Sisäasianministeriö 2003, 6-7.) Tämän tutkimuksen kyselyaineiston perusteella tilanne näyttää kymmenen vuotta myöhemmin sisäisen turvallisuuden ohjelmien osalta jokseenkin samalta, kuten jäljempänä tullaan toteamaan.

Aromaan ja Takalan (2005) mukaan rikollisuuden torjunnassa on käytössä erityinen skandinaavinen malli, johon liittyy myös eurooppalaisiin konferensseihin (EUCPN<sup>72</sup>) ja kilpailuihin (EC-PA<sup>73</sup>) osallistumista. Tavoitteena on löytää hyviä käytäntöjä, paikallisia rikollisuuden torjunnan

---

<sup>72</sup> European Crime Prevention Network

<sup>73</sup> European Crime Prevention Award

kandidaatteja, joiden toimintaan liitetään tutkimusta ja arviointia. Suosituksena on, että skandiinaavisen mallin tieto kootaan tieteelliseen julkaisuun<sup>74</sup> ja mallia vielä kehitetään, etenkin verkostojen ja kumppanuuden hallinnan osalta. Yhteistyöstä huolimatta Suomen väkivaltatilastot näyttävät kansainvälisessä vertailussa edelleen huolestuttavilta. (Aromaa & Takala 2005, 389, 391.) Paikallisen tason yhteistyötä Aromaa ja Takala eivät artikkelissaan käsittele. Rikostorjunnan yhteistyö saa myös kritiikkiä. Kai Erikssonin (2009) mukaan kansainväliset yhteistoimintaverkostot eivät ole käytännössä niin toimivia kuin oletetaan. Järjestelmässä on itsenäisiä<sup>75</sup> viranomaisia ja yksittäisistä organisaatioista, jotka ovat ”yhteistyössä”, vaikka niiden suunnitelmat ja toimintatavat todellisuudessa ovat jäädytettyjä. (Eriksson K. 2009, 176-180.) Edellä on yleisellä tasolla käsitelty COP-filosofiaa, joka sekin liittyy rikollisuuden torjuntaan. Seuraavaksi aihetta käsitellään konkreettisemmalla tasolla.

Somervillen (2009) mukaan COP-käytäntöihin liittyy erilaisten intressien ongelma. Kun tarkastelu ulotetaan paikallisen yhteisön tasolle, perusongelmaksi muodostuu, *kuka saa käyttää ”ääntä” yhteisön puolesta*. Yleensä erilaisissa foorumeissa on mukana yhteisön vähemmistö, joka kokee edustavansa samanaikaisesti sekä paikallista yhteisöä että ”valvonnan intressiä”. ”Ongelmalliset” vähemmistöt ja enemmistö ovat harvemmin yhdessä pohtimassa, mitä ”ongelmat” lopulta ovat ja mitä niiden suhteen tulisi tehdä. *Todellisuudessa verkostot saattavat jopa vähentää osallistumista*. Somerville viittaa esimerkkiin Englannissa, missä poliisi on rohkaissut kansalaisia keskusteluun, mutta kutsua ei noteerata etenkään niissä väestöryhmissä, jotka suhtautuvat poliisiin vihamielisesti. Osittain tähän vaikuttavat historialliset syyt, jotka pitävät esimerkiksi alempiin yhteiskuntaluokkiin kuuluvat nuoret sivussa yhteistyöstä.<sup>76</sup> Lisäksi suunnittelu usein ohittaa paikalliset olosuhteet, esimerkiksi poliisin tavan toimia ja käytettävissä olevat resurssit. (Somerville 2009, 265-266.)

Terpstran (2011) mukaan Hollannissa COP-keskustelu on jännitteistä. Usein aiheet eivät liity poliisiin vaan muihin toimijoihin ja kansalaiset ohjataan oikealle toimijalle. Saattaa syntyä vaikutelma, että poliisi ei ole aidosti kiinnostunut ongelmista. Poliisi ei koe tilaisuuksia tulokselliseksi ja sille saattaa kehittyä negatiivinen asenne tapaamisiin. ”Krooniset valittajat” ovat toinen ongelma. Näiden tavoitteena ei ole koko yhteisön hyvinvointi vaan oman äänen ja intressin esille saaminen. Vaikka poliisi saattaa lisäksi kokea osallistujien tarpeet epärealistisiksi, tuottavat ta-

<sup>74</sup> *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Community policing haku tuotti täällä yhteensä 95 artikkelia.

<sup>75</sup> Vrt. edellä teorialuvut, toimijoiden itsenäisyys, riippuvuus, neuvottelut, prosessit, pelit jne.

<sup>76</sup> Vrt. edellä viittaus turvallisuuden moraaliseen paradoksiin.



paamiset sille kuitenkin arvokasta tietoa. *Tuloksena on tasapainoilu poliisin ja kansalaisten toisistaan kaukana olevien odotusten välillä.* (Terpstra 2011, 100.)

Brogdenin ja Nijharin (2005) mukaan COP-filosofia sisältää vahvoja myyttejä, joilla on yhteys NPM:n tapaan ymmärtää julkiset palvelut. Toimintatapa saattaa muuttua PR-välineeksi organisaatiolle, joka ei pysty ratkaisemaan rikollisuutta, mutta haluaa vakuuttaa yhteisölle, että ”jotain” on työn alla. Poliisi tutkii mahdollisesti yhteisöä, sen ongelmia ja sitä, miten näihin ongelmiin tulisi vastata. Samalla kuitenkin yhteisön erityiset ongelmat kuten työttömyys, huonot asunto- tai terveysolot sijoittuvat ”toisen” tason ongelmiksi. Jos ongelmat sijoitettaisiin ”ensimmäiselle” tasolle, päätöksenteko siirtyisi poliisilta muille toimijoille ja poliisin valta-asema näyttäisi pienentyvän. Somervillen mukaan seurauksena on, että poliisi toimii parhaiten siellä, missä sitä vähiten tarvitaan, yhtenäisissä, homogeenisissa yhteisöissä, joissa poliisiin luotetaan, ja huonoiten siellä, missä yhteiskunnan tuottamaa tukea eniten tarvittaisiin. (Brogden & Nijhar 2005, 61-65, 87; Somerville 2009, 266-267; ks. myös Bohm 2000.)

Terpstran mukaan Hollannissa<sup>77</sup> on 1990-luvulta alkaen kehitetty paikallisen turvallisuuden verkostoja ja toimijoiden horisontaalista yhteistyötä. Monien poliisien näkemyksenä on kuitenkin, että he eivät saa ammatillista tukea tähän työhön. Kun perinteisessä poliisityössä ohjaus tapahtui command-and-control -kulttuuria noudattaen, uudessa tilanteessa tarvitaan erilaista kulttuuria ja ammatillista tukea. Verkostoituvassa työssä keskeistä on monimutkaisuuden lisääntyminen ja selvien ratkaisujen väheneminen, mikä heijastuu kaikkiin mukanaolijoihin. Yli 20 vuotta jatkuneesta kehittämistyöstä huolimatta paikallinen osallistuminen on Hollannissa edelleen jännitteistä. Ongelmaksi näyttää muodostuvan myös se, että paikallisen poliisin johtaminen etäännyy<sup>78</sup> kansallisen poliisin johtamisesta, toisin kuin on alkujaan ollut tarkoitus. Kehitys näyttää johtava myös siihen, että poliisin rinnalle syntyy ja kehitetään uusia yksityisen turvallisuuden muotoja, kuten kansalaispartiointia. (Terpstra 2011, 97-98, 101-102.)

Hämäläinen ja kumppanit (2006) tarkastelevat vanhemmuuden, perhetyön ja lastensuojelun suhdetta toimintateoreettisessa kehityksessä. Työ tulisi tällöin hahmottaa sosiaalisena toimintana, erityisenä toimintajärjestelmänä, jolla on oma erityinen tarkoitus ja sisältö, minkä lisäksi työhön liittyy perhefilosofisia kysymyksiä, kuten huostaanoton uhka. *Kyse on perheen<sup>79</sup> ja julkisen*

<sup>77</sup> Brogdenin ja Nijharin (2005) luvussa 5 kuvataan Hollanti eurooppalaisena esimerkki siitä, miten COP-filosofiassa systeemit on hajautettu, ja Skandinaaviset maat vastaavasti esimerkkinä siitä, miten kansallinen poliisi yhdistyy systeeminä yhteisöjen valvontaan.

<sup>78</sup> Suomessa suuntaus päinvastainen: liikkuvapoliisi lakkautettu ja sulautettu paikalliseen.

<sup>79</sup> Perhe ymmärretään tässä alimmaksi mikrotason paikalliseksi yhteisöksi.

vallan<sup>80</sup> suhteesta. Hämäläinen ja kumppanit esittävät kysymyksen, mitä syntyisi, jos psykodynaaminen ja toimintateoreettinen näkökulman yhdistyisivät. (Hämäläinen ym. 2006, 179-182.) Seuraavassa luvussa etsitään mallia, joka palvelisi paremmin perheen ja julkisen vallan suhdetta.

## 6.7 Uutta asiakaspalvelun mallia etsimässä

Luvussa etsitään kansalaisen omaa mikrotason aktiivisuutta. Ei tarkastella pelkästään turvallisuutta vaan kokonaisvaltaista palvelua, jonka lähtökohta on Lehdon (2006) kriittisessä ajattelussa. Ristikartanon (2006, 7) mukaan Lehdon mallissa annetaan enemmän tilaan yksilön päätöksille. Lehto suosittaa tilaaja-tuottaja mallin tilalle asiakkaan omia valintoja painottavaa mallia. Asiakkaat tarvitsevat oman hankintaorganisaation tai -koneiston, joka kykenee kilpailuttamaan palveluja. Mallissa kunta tuottaa asiakkaalle palveluja vain, jos asiakas on ottanut kunnan palvelut ”listalleen”. Kunnan rooli ei katoa vaan selkiytyy asukkaiden etujen ajajana. Uudessa roolissa kunta keskittyy esimerkiksi elintapoihin liittyvien sairauksien ehkäisyyn, nuorten syrjäytymiseen ja vanhusten kotitapaturmiin. Mallissa kunnan strateginen ajattelu saa enemmän tilaa, kun katse ei sitoudu pelkkään palvelutuotannon rutiinien pyörittämiseen<sup>81</sup>. (Lehto 2006, 91-92.)

Lehdolta lainataan jäljempänä olevaan kuvaan 6.2 neljä ensimmäistä elementtiä, jotka esitetään kuvassa vasemmalla. Kuvan oikeanpuoleinen osa saa elementit muista lähteistä. Lehdon suositukset uudeksi malliksi ovat seuraavat (numerointi myös kuvassa):

- 1) *Valtion* roolina on edelleen toimia lainsäätäjänä
- 2) *Kunta* keskittyy asukkaidensa hyvinvoinnin turvaamiseen uudella, laajemmalla otteella.
- 3) Asiakas saa tuekseen erityisen *organisaation*, joka huolehtii siitä, että palvelut toimivat nopeasti ja asiakasta tyydyttävästi.<sup>82</sup> Myös etujen ja rahoituksen yhteys selkiytyy.
- 4) *Asiakkaat* voivat punnita hyötyjä ja kustannuksia entistä huolellisemmin. (mt., 96-97.)

Kuvan oikeanpuoleisen osan elementit ja niiden merkitys:

- 5) *Vapaa kansalaistoiminta* on Harisalon ja kumppaneiden mukaan yksi yhteiskunnan neljästä kivijalasta<sup>83</sup>, mikä tarkoittaa tässä yhteydessä järjestöjä ja vapaaehtoisen toiminnan kenttää.
- 6) Myös *markkinat* ovat yhteiskunnan yksi kivijalka;

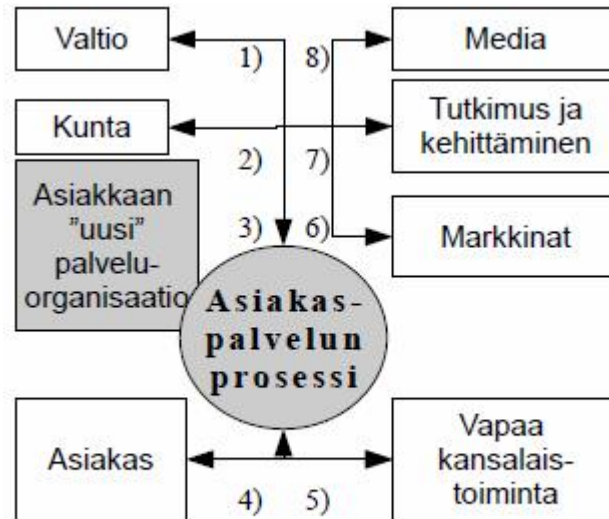
<sup>80</sup> Julkinen valta edustaa perinteisessä ajattelussa makrotasoa, historiaa, kuria ja valtaa (ks. taulukko 6.1).

<sup>81</sup> Rovaniemen ns. aluelautakuntamalli voidaan ymmärtää yhdeksi ratkaisuksi, jolla on sama päämäärä.

<sup>82</sup> Organisaatio on osaava ostaja (tehokkuus saavutetaan sopimuksilla ja palvelun kokonaiskonseptilla).

<sup>83</sup> Yhteiskunnan 4 kivijalkaa: valtio, kunnallinen itsehallinto, markkinat ja vapaa kansalaistoiminta.

- 7) samoin *tiede* ymmärretään yhteiskunnan kivijalaksi <sup>84</sup> (Harisalo ym. 2007, 17, 19.) Kuvassa tiede esitetään muodossa *tutkimus ja kehittäminen*.
- 8) *Media* on keskeinen turvallisuustoimija, niin hyvässä kuin pahassa merkityksessä.<sup>85</sup>



**Asiakaspalvelu laajasti ymmärrettynä**

### Kuva 6.2. Hahmotelma asiakkaan uudeksi palveluorganisaatioksi

Kuvio esitetään tässä eräänlaisena hahmotelmana, joka liittää yhteen edellä esitetyt teoriat ja abstraktit tasoerittelyt (makro – meso – mikro). Koska kuvio on vasta alustava hahmotelma, ei sen yksityiskohtia tässä käsitellä, lukuun ottamatta seuraavaa osiota, joka painottaa lähinnä malliin sisältyviä ongelmia. Eräs ongelmakenttä liittyy mediaan. Poliisin työssä *median* merkitys on viime vuosikymmeninä korostunut ja media otetaan esille jo poliisin sisäisessä koulutuksessa (ks. esim. Ellonen 1997).

Raunion (1999) mukaan nykyinen asiakaspalveluprosessi sisältää kolme ongelmaa, joista ensimmäinen liittyy valtion ja kunnan päätöksenteon jäykkyyteen suhteessa yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen logiikkaan. Yhteiskuntatiede on moniselitteistä ja problematisoivaa, kun taas hallinto (valtio ja kunnat) haluaisi saada tuekseen nopeita selityksiä ja yksiselitteisiä suosituksia. Tieteellinen tutkimus ei pidä tällaisten selvitysten tuottamista varsinaisena tutkimuksena, vaikka eräät vaativakin teorian ja käytännön keskinäistä lähentymistä.<sup>86</sup> Toinen ongelma on päätöksenteon logiikka. Poliittista päätöksentekoa ohjaa tilannekohtainen tarkoituksenmukaisuus, yhteis-

<sup>84</sup> Vrt. Druckerin (1981) kivijalat: riippumaton tiede, autonominen kunnallishallinto ja talouden pluralismi.

<sup>85</sup> Vrt. moderni media, ääripäinä: a) Pelon herättäjä, esim. Irakin sodan tuominen olohuoneisiin (ks. Immonen 1996, 39-40) ja tutkiva journalismi parhaimmillaan foucaultilaisena valtakoneiston valvojana (ks. Uimonen 2009).

<sup>86</sup> Esim. Denhardt 2011, ix-x; Sørensen & Torfing 2007, 171

kuntatieteellistä tutkimusta taas tieteellisten menettelytapojen noudattaminen. Tutkimus voi toimia parhaimmillaan ”asianajajan” roolissa. Tutkijat voivat tiedotusvälineiden kautta yleisöön vetoamalla ”pakottaa” päätöksentekijät ottamaan ihmisten elinoloja koskevat tosiasiat huomioon.<sup>87</sup> Raunio mukaan tutkimuksen ja yhteiskunnallisen käytännön tulisi tuottaa uutta tietoa keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Tämä kuitenkin edellyttäisi edellä näkemysten muuttamista, myös näkemyksen, että tutkimustieto automaattisesti siirtyisi käytännöksi. (Raunio 1999, 382-383, 386.)

Kolmas ongelma liittyy 1990-luvulla tapahtuneeseen siirtymään normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen, mikä on merkinnyt samalla ohjauksen ja suunnittelun hajautumista kuntiin. Odotuksena on, että tutkimus lisää toiminnan tehokkuutta. Raunio ei kuitenkaan usko kehittämis- ja tutkimustoiminnan kasvun auttavan organisaation päätöksentekoa. Pikemminkin luodaan mielikuva vastuullisuudesta ja hyvästä johtamisesta.<sup>88</sup> Eniten tutkimusta Raunio mukaan hyödynnetään kuitenkin valistavassa käytössä. Tutkimuksella on mahdollista muuttaa viranomaisten, poliitikkojen ja asiakastyöntekijöiden ajattelua. Yleisesti ottaen tutkimustiedon välitön hyödyntäminen on kuitenkin Raunio mukaan harvinaista esimerkiksi sosiaalihuollossa. Raunio suosittelee tarkastelun kohdentamista erityisesti kahteen suhteeseen, yhtäältä asiakkaan ja asiantuntijan mutta myös tutkimuksen ja käytännön suhteeseen. Ensin mainitun päämääränä tulisi olla ”asiakkaan toisin toimimisen”, jälkimmäisessä taas tutkimuksen meneminen käytännön tasolle, uusi käsitys asiantuntijuudesta<sup>89</sup> ja refleksiivinen työote. (Mt., 387-388, 395-397, 409-410.)

Kuvan 6.2 mallin rinnalle tunnistetaan myös toinen malli, jota organisaatiot jo käyttävät, Kaplanin ja Nortonin (1992) Balanced Scorecard (BSC) (ks. Kaplan & Norton 2002, Määttä 2000; Lumijärvi 2000; Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2001; Virta 2002b, 53; Vakkuri 2009, 13), johon edellä on jo viitattu esimerkiksi lähipoliisin toiminnan ja vuorovaikutuksen kokonaisarvioinnin yhteydessä. Virran mukaan 2000-luvun alussa malli ei kuitenkaan vielä sisältänyt vuorovaikutuksen mittaamiseen soveltuvia mittareita<sup>90</sup>.

Oletettavasti organisaatiot soveltavat BSC-mallia kukin omalla tavallaan. Osa käyttänee mallia sen alkuperäisessä tarkoituksessa eli ”tasapainotetun”<sup>91</sup> mittaamisen välineenä ja tällöin mallin ”strategiapuheen” mahdollisuus jää hyödyntämättä. Mallista on käytössä ainakin kaksi erilaista

<sup>87</sup> Media ottaa tällaisessa tilanteessa tiedottajan roolin vastaan mielellään asettuen ”pienen ihmisen puolelle ja viranomaista vastaan” (Arolainen 2012).

<sup>88</sup> Vrt. edellisessä luvussa COP-malli poliisin PR-välineenä.

<sup>89</sup> Vrt. edellä COP-mallin käsitys asiantuntijuudesta.

<sup>90</sup> Julkisten ja kolmannen sektorin toimijoiden toiminnan mittaamisesta, ks. Poister 2003.

<sup>91</sup> Talouden näkökulmaa ”tasapainotetaan” kolmella muulla näkökulmalla.

toteutustapaa. Näistä toisessa versiossa neljästä näkökulmasta yhtenä on vaikuttavuus, jota kolme muuta näkökulmaa ”tasapainottavat”. Kaplanin ja Nortonin suositus julkisen hallinnon malliksi on kuitenkin miltei sama kuin alkuperäinen malli. Ero alkuperäiseen malliin on pelkästään siinä, että asiakas on nostettu talouden tilalle tärkeimmäksi näkökulmaksi ja organisaation missio kaikkien näkökulmien yläpuolelle.<sup>92</sup> Tämä tutkimus sitoutuu jälkimmäiseen käsitykseen, koska painopiste on ajattelussa, että palvelun tulisi kohdata asiakastarpeet ja tuottaa parempaa mikrotason hyvinvointia.

## 6.8 Yhteenveto

Tässä teorialukujen viimeisimmässä yhteenvedossa kiteytetään sekä viimeisin luku että aikaisemmat teorialuvut. Keskeisin teoreettinen johtopäätös on, että verkostot nähdään sekä uutena hallinnan mahdollisuutena että ongelmien lähteenä. Luvussa makro-, meso- ja mikrotason self-governance ymmärretään ”älylliseksi maaperäksi” hahmottaa monimutkainen yhteiskunnan yhteisen hallinnan prosessi.

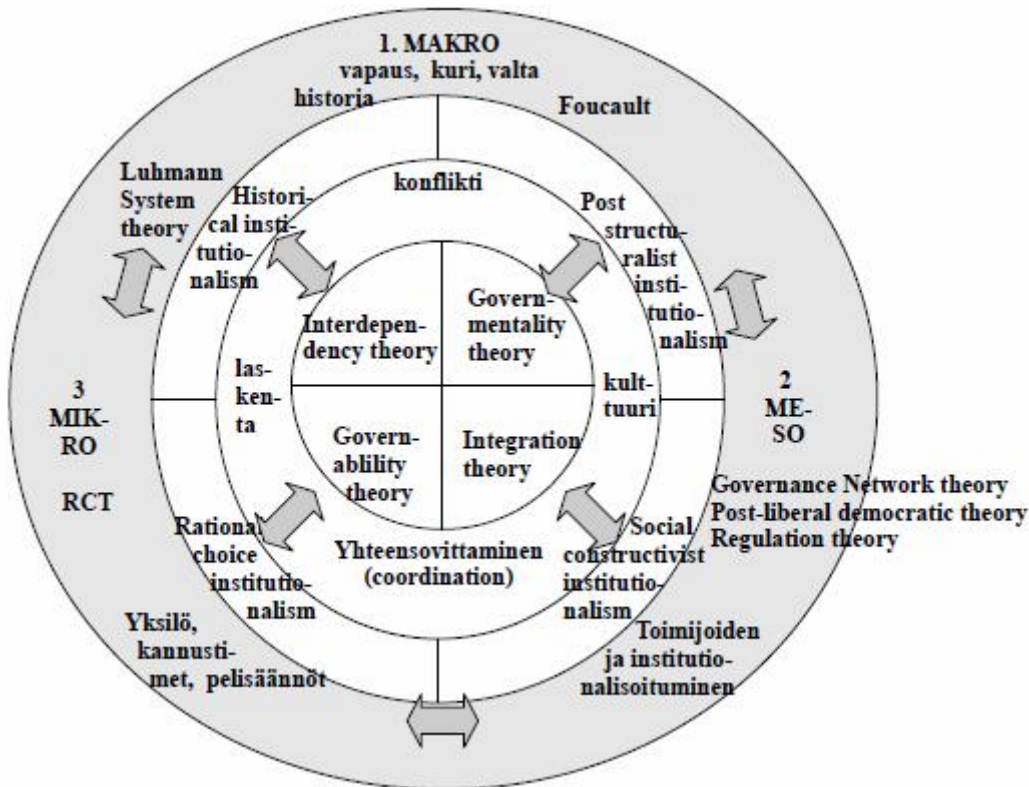
Keskeisimmäksi haasteeksi näyttää nousevan mesotason horisontaalinen vuorovaikutus erilaisten itsenäisten mutta samalla toisistaan riippuvaisten paikallisten organisaatioiden välillä. Tämä haaste näkyy myös kuvan 4.1 ”vahvana” horisontaalisena vuorovaikutussuhteena.

Toinen keskeinen ero suhteessa perinteiseen ohjaukseen liittyy makro-, meso- ja mikrotason keskinäisiin suhteisiin. Makrotasolla ei enää pidetä paikallisia mikrotason yhteisöjä ongelmana (rikollisina, sairaina, poikkeavina) vaan resurssina ja tietolähteenä, joka kykenee motivoituna ratkaisemaan itse ongelmiaan. Makrotaso pyrkii interventioillaan vaikuttamaan molempiin alempiin tasoihin. Erityinen kysymys on tällöin esimerkiksi, miten koota yhteen neuvotteleva ja vuorovaikutteinen prosessi, joka vaikuttaa alempiin tasoihin aikaisempaa hienovaraisemmin. Ajatuksena on, että perinteinen top-down säännöillä ohjaaminen ei enää toimi, vaan valta ja äly ovat hajaantuneet yhteiskunnan eri tasoille ja erilaisten systeemien sisälle. Tällöin valta ja hallintamentaliteetti eivät ole enää valtiossa vaan yhteiskunnan tasolle hajautuneena. Mesotason kysymyksiä ovat esimerkiksi, miten vaikuttaa hienovaraisesti mikro- eli yhteisötasolle, jossa alimman tason yhteisöjä ovat perheet.

---

<sup>92</sup> BSC-mallin sovittaminen julkiseen hallintoon, ks Niven 2008, 31-36., ks myös Kaplan & Norton 2002, 86-88 - Suomalainen toteutus ks. esim. Lumijärvi, Virta ja Kujanpää (2001), Lumijärvi (2000; 2007), Määttä (2000, 186-206), BSC-malli pelastustoimen strategian osana, Sisäasianministeriö (2007, 9) - Niemi ja Salminen (2005, 16) ottavat Kaplanin ja Nortonin (2002) mallin yhdeksi strategisen ajattelun lähtökohdaksi, kun tarkastellaan teoreettisia ja käytännön näkökulmia osana ”avointa, vuorovaikutteista ja osaavaa aluetta”.

Mahdollisuuden lisäksi verkostot voidaan nähdä myös ongelmana, joista keskeisin on teorioiden keskinäinen ristiriitaisuus. Kuvassa 6.3 teorialuvut on vedetty yhteen yhdeksi kuvaksi, jonka ytimeen on sijoitettu neljä verkostoteoriaa, seuraavalle kehälle neljä yhdistävää näkökulmaa suhteessa kolmanteen kehään eli institutionaalisen analyysin teorioihin. Uloimman kehän muodostavat tässä luvussa käsitellyt self-governance tasot.



**Kuva 6.3. Hallinnan verkostojen teorit, yhteenveto**

Tutkimus on painottanut teoriaa ja ensimmäistä tutkimuskysymystä. Seuraavassa luvussa esitellään toiseen tutkimuskysymykseen liittyvä kyselyaineisto. Molempien tutkimuskysymysten vastaukset vedetään lopuksi yhteen luvussa 8.

## 7 VERKOSTOITUVA TURVALLISUUSTYÖ LAPIN KUNNISSA

### 7.1 Tutkimuksen tarve

Luvun keskiössä on totinen tutkimuskysymys, *miten toimijat ymmärtävät verkostoituvan turvallisuustyön*. Kysymystä tarkennetaan lisäkysymyksillä, *miten hyvin sisäisen turvallisuuden ohjelmat tunnetaan, ja miten hyvin nykyiset käytännöt palvelevat yksilöä*.

Kysymyksistä viimeisin liittyy tutkimuksen alussa olleeseen kuvaan 1.1, jossa ilmiön keskiöön on nostettu yksilö palvelun kohteena ja palveluverkosto nähdään yksilön ympärillä monitasoisena ja -tahoisena verkostona. Kysymyksistä keskimmäinen liittyy teorialukujen havaintoon, että vuosituhannen vaihteessa kansallisen tason ohjelmat tunnettiin huonosti kunnissa.

Lapin kuntien kannalta verkostoituva turvallisuustyö on kiinnostava erityisesti siitä syystä, että ensin Lapin lääninhallitus ja sitten Lapin aluehallintovirasto ovat pyrkineet olemaan vahvasti mukana uuden toimintamallin muodostamisessa. Luvussa käsitellään aluksi vastaajien jakautumista Lapin kunnissa, heidän ohjelmiin <sup>93</sup> liittyvää tietouttaan sekä käsityksiä verkostoituvasta turvallisuustyöstä. Tämän kvantitatiivisin menetelmin kootun osuuden ohella esitetään lopuksi vastaajien vapaamuotoisia vastauksia. Aineisto voidaan näin ymmärtää sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista tietoa sisältäväksi Laadullisten vastausten toivottiin käsittelevän erityisesti aiheita, jotka kvantitatiivisessa osuudessa jäävät huomiotta.

Koska tutkimus on eräänlainen esitutkimus lappilaisen verkostoituvan turvallisuustyön tilanteesta tutkimushetkellä, vapaamuotoisia vastauksia ei esitetä laadullisina pelkistyksinä, vaan ne esitetään mahdollisimman kattavasti. Tällä pyritään tuomaan esille jälkimodernin hallinnan monimutkaisuutta, erilaisuutta ja dynaamisuutta, jota esimerkiksi Kooiman (1993) korostaa. Toteutus tapaa perutellaan sillä, että tutkimuksen lukijat, mahdolliset paikallisen turvallisuustyön asiantuntijat eri sektoreilla, voivat näin tehdä laadullisista vastauksista oman tulkintansa.

### 7.2 Vastaajat, 21 kuntaa ja ”arjen turvaa” tietämys

Liitteessä 2 kuvattu Webropol-kysely lähetettiin Lapin kuntien pelastustoimen, sosiaali- ja terveystoimen sekä sivistystoimen johdolle ja kuntin ylimmälle johdolle. Ajatuksena oli, että tältä kuntaorganisaatioiden ylimmältä tasalta kysely laajenisi viimeisen kysymyksen yhteystietojen

<sup>93</sup> Ohjelmilla viitataan luvussa 4.1 käsitelyihin sisäisen turvallisuuden ohjelmiin.

avulla alemmille tasoille ja samalla syntyisi verkoston rakenteellisen ”todellisuuden” kuvaus. Kuntien lisäksi vastauksia pyydettiin perinteisen turvallisuuden instituutioilta ja järjestöiltä.<sup>94</sup> Kysely lähetettiin 130 sähköpostiosoitteeseen, joista 65 vastasi.<sup>95</sup> Kunnista vain yksi laajensi kyselyn alemmalle toiminnan tasalle. Taulukko 7.1 esittää vastaajien jakautumisen sektoreille ja tehtävatasoille.

Ikäjakaumina vastaajat voidaan jakaa karkeasti kolmeksi ikäluokaksi. Nuorimmat vastaajat (16 vastaajaa) ovat syntyneet vuoden 1962 jälkeen, vanhimmat (16 vastaajaa) ennen vuotta 1955 ja loput (30 vastaajaa) mainittujen vuosien välillä. Aineiston pienen koon takia ikäluokkia ei kuitenkaan hyödynnetty aineiston analysoinnissa. Jos vastaajien joukko olisi ollut suurempi, olisi ollut perusteita etsiä eroja myös vastaajien iän perusteella. Pienen vastaajajoukon takia on samoin jätetty huomiotta sukupuolen tai ammatin vaikutus käsityksiin niin sanottuina väliin tulevina muuttujina.<sup>96</sup> Vastaajien käsitysten<sup>97</sup> ajatellaan ainakin jonkin verran vaikuttavan siihen, millaiseksi verkostoituvaa paikallista turvallisuustyötä Lapin kunnissa kehittyä lähitulevaisuudessa.

**Taulukko 7.1** Vastaajien jakautuminen sektoreille ja tehtävatasoille

|          |                | Työntekijä |     | Keskijohto |     | Ylin johto |     | Asiantuntija |     | Yht |     |
|----------|----------------|------------|-----|------------|-----|------------|-----|--------------|-----|-----|-----|
|          |                | Lkm        | %   | Lkm        | %   | Lkm        | %   | Lkm          | %   | Lkm | %   |
| Sektorit | valtio         | 0          | 0   | 2          | 11  | 3          | 12  | 2            | 15  | 7   | 11  |
|          | kunnat yhdessä | 3          | 38  | 6          | 33  | 3          | 12  | 2            | 15  | 14  | 21  |
|          | kunta yksin    | 3          | 38  | 8          | 44  | 15         | 58  | 3            | 23  | 29  | 45  |
|          | järjestöt      | 2          | 25  | 2          | 11  | 5          | 19  | 6            | 46  | 15  | 23  |
|          | Yht            | 8          | 100 | 18         | 100 | 26         | 100 | 13           | 100 | 65  | 100 |

Poliisin sektorilta (valtio) saatiin seitsemän ja järjestöiltä viisitoista vastausta. Enemmistö vastaajista (66 %) edustaa kuntia. Kun tutkimuksen tavoitteena on selvittää kuntien käsitystä verkostoituvasta turvallisuustyöstä, vastaajien jakauma on sikäli hyvä, että kuntien mielipide on vahvasti mukana, mutta myös muiden toimijoiden mielipiteet tulevat esille. Yhdestä kunnasta, joka laajensi osallistumisensa opetustoimessa alemmalle tasolle, saatiin seitsemän vastausta, kahdesta kunnasta neljä vastausta, kahdesta kunnasta kolme vastausta ja neljästä kunnasta kaksi vastausta sekä ja yhdeksästä kunnasta yksi vastaus. Kaksi kuntaa jätti kyselyyn kokonaan vastaamatta.

<sup>94</sup> Järjestöjen yhteystiedot tutkija sai Lapin sosiaali- ja terveysturva yhdisty ry:ltä.

<sup>95</sup> Vastausprosentiksi muodostui näin tasan 50.

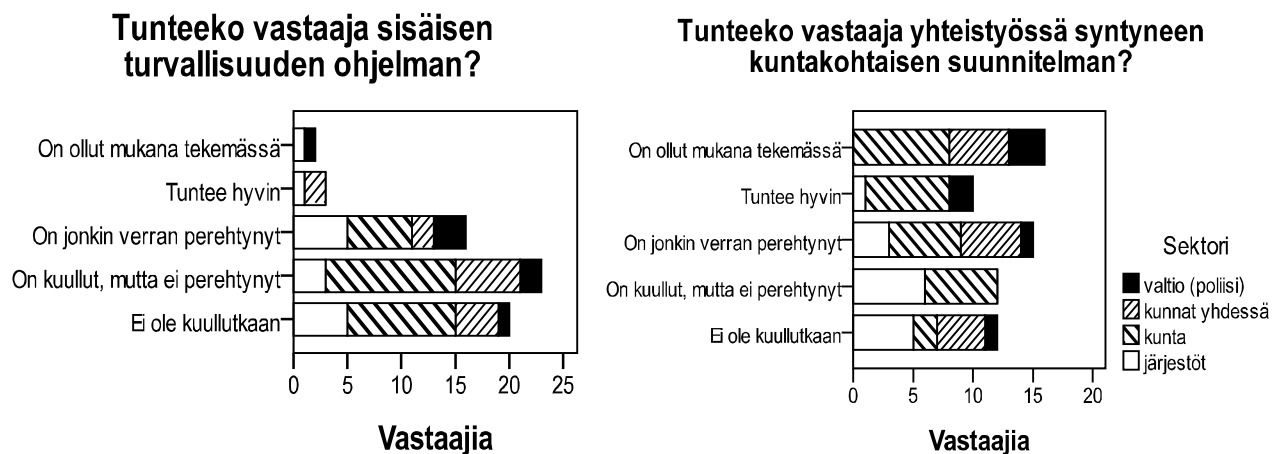
<sup>96</sup> Ikä, sukupuoli ja ammatti ns. väliin tulevina muuttujina ks. esim Hirsjärvi 2005, 80-81.

<sup>97</sup> Käsityksiä selvitettiin lomakekyselyn kysymyksillä 8-12.



Suurin osa vastaajista edustaa sivistyssektoria.<sup>98</sup> Sosiaali- ja terveystoimen vastaajia aineistossa on kuusi henkilöä, jotka yhtä lukuun ottamatta ovat naisia. Pelastussektorin kaikki kymmenen vastaajaa ovat vastaavasti miehiä. Tutkimuksen suurin heikkous on ruohonjuuritason vähäinen edustus, vain kahdeksan vastaajaa, jotka painottuvat yhteen kuntaan (kuusi vastaajaa). Kaikista vastaajista puolet (32 vastaajaa) edustaa kuntien ylintä<sup>99</sup> tai keskijohtoa. Näin ollen *tutkimus ei tuota tietoa siitä, miten verkostoituva turvallisuustyö koetaan ruohonjuuritason käytännössä*. Toisaalta ei käytetty tutkimusmenetelmäkään<sup>100</sup> ole erityisen hyvä ruohonjuuritason työn todellisuuden selvittämiseen.

Lomakekyselyn ensimmäisellä kysymyksellä haettiin vastausta kysymykseen: *Miten hyvin sisäisen turvallisuuden ohjeistus tunnetaan Lapin kunnissa?* Kuva 7.1 esittää vastausten jakaumat kahden alakohdan osalta.



**Kuva 7.1. Miten hyvin ministeriön ohjelmat ja kunnan suunnitelmat tunnetaan? (n=65)**

Vasemmanpuoleisen jakauman perusteella vastaajat 19 kunnassa tuntevat ministeriötason julkaisut huonosti. Heikko tietous selittyy sillä, että kyse on ”toisen”<sup>101</sup> ministeriön julkaisuista. Vastaajista vain viisi (8 %) tuntee ohjelman hyvin tai on ollut mukana sen valmistelussa. Jonkin verran ohjelmaan on perehtynyt 16 vastaajaa (25 %), ja 43 vastaajaa (67 %) ei ole perehtynyt ohjelmaa tai edes kuullut siitä. Kuvan 4.1 suhteen tilannetta voi selittää kahdella tavalla. Vertikaalisen top-down -ohjauksen ”ohentuminen” selittää sitä, että kansallisen

<sup>98</sup> 19 opetustoimen vastaajaa, näistä enemmistö, 11 vastaajaa, miehiä

<sup>99</sup> Viisi vastaajaa lukeutui ylimpään johtoon kunnassa tai niiden yhteenliittymässä

<sup>100</sup> Vrt. Haverin ja Pehkin toteamus edellä, että suomalaisia verkostoja on tutkittu liian etäältä, kyselyillä tai dokumentteja analysoimalla.

<sup>101</sup> Pääosa vastaajista on OKM:n sektorilta, julkaisut sitä vastoin Sisäasianministeriön tuottamia.

tason ohjelmat eivät ”jalkaudu” alueelliselle tasolle. Toiseksi tieto ei leviä horisontaalisesti, koska Niemelän laajentuva turvallisuuskäsityksen kehikko on olemassa vasta ”teoriassa”.

Oikeanpuoleinen jakauma kuvaa tietoutta paikallisen suunnittelun osalta ja kuvio poikkeaa edellisestä. Paikallisessa suunnittelussa on ollut mukana tai sen tuntee hyvin 40 prosenttia vastaajista. Lähes yhtä suuri joukko vastaajista (37 %) ei ole kuullut paikallisesta turvallisuussuunnittelusta tai siihen perehtynyt. Prosenttiosuus selittyy horisontaalisen yhteistyön puuttumisella, mikä puolestaan viittaa edelliseen kohtaan: Niemelän kehikko on ideaalinen.

Kyselyssä <sup>102</sup> selvitettiin myös, minkä verran vastaajat ovat olleet mukana turvallisuustyön verkostoissa. Vastaajista 52 prosenttia ei ole ollut, 28 prosenttia on parhaillaan ja 20 prosenttia on ollut, mutta ei ole enää tällaisen verkoston jäsenenä. Viimeksi mainittu prosenttiosuus on mielenkiintoinen ja vaatii tarkempaa pohtimista. Yhtäältä verkoston ulkopuolelle jääminen voidaan ymmärtää menetetyksi osaamisen resurssiksi. Toisaalta on tulkittavissa myös niin, että vastaajan oma ammatillinen ja verkosto-osaaminen ovat kehittyneet ”verkostovierailun” aikana. Virallisesta verkostosta poistuttuaan henkilö on saattanut siirtyä puoli- tai epävirallisen verkoston puolelle (vrt. liite 1, Haverin ja Pehkin jaottelu). Näiden osalta tämä tutkimus ei tuota lisätietoa.

Kysyttiin myös, tulisiko turvallisuuteen tähtäävässä yhteistyössä olla mukana edustajia koulutoimesta sekä sosiaali- ja terveystoimesta. Sosiaali- ja terveystoimen mukanaolon tarpeellisuudesta oltiin yksimielisiä ja lähes yhtä vahva kanta oli myös koulutoimen osallistumisen suhteen. <sup>103</sup> *Näin ollen olosuhteet näyttävät olevan hyvät kuvassa 4.1 esitettävän horisontaalisen yhteistyön lisäämiselle Lapin kunnissa, myös sivistys- ja opetustoimen osalta.*

### **7.3 Verkostoituminen hyväksytään – ongelmiakin on**

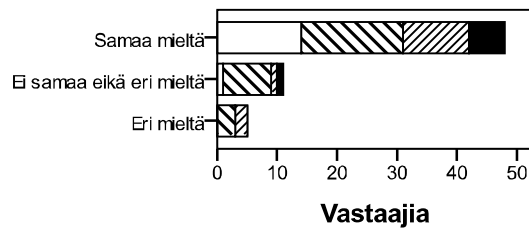
Kuvaan 7.2 sisältyy eräs tämän tutkimuksen kyselyaineiston keskeisimmistä viesteistä, joka on kaksijakoinen: *vastaajat tiedostavat verkostoitumisen vähenevistä resursseista aiheutuvaaksi pakoksi tai normiksi, mutta tiedostavat myös muutoksen vaikeuden.*

---

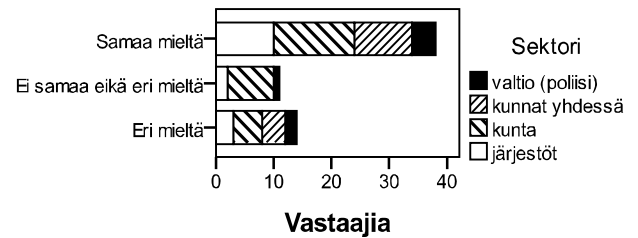
<sup>102</sup> Lomakkeen kysymys 2.

<sup>103</sup> ”Ei”, 2 vastaajaa (3 %); ”en osaa sanoa”, 3, ”kyllä”, 59 vastaajaa.

### Resurssipula pakottaa verkostoihin



### Toimijat liikaa kiinni reviireissään ja säännöissä



**Kuva 7.2. Verkostoituminen hyväksytään - hierarkioista luopuminen vaikeaa (n=63).**

Samaa mieltä oleviin painottuvat vastaukset myös väittämään 8b: *Perheiden ja yksilöiden tarpeet jäävät nykyisessä toimintamallissa liian vähäiselle huomiolle* liittyvä jakauma. Oikeanpuoleiseen kuvioon verrattuna on siinä, että järjestöjen alimman palkin osuus on siirtynyt ylimpään. Järjestöt näyttävät olevan enemmän huolissaan yksilön ja perheen tarpeiden kohtaamisesta kuin reviireistä.

Lomakekyselyn kysymyksen 8e) väittämänä oli, että *toimijoiden verkostoituminen jää näennäiseksi*. Kysymys rajataan vain niihin 31 henkilöön, joilla on kokemusta verkostoista, ja jakauma on kutakuinkin kuvan 7.2 reviirejä kuvaavan jakauman mukainen, kuitenkin siten, että kaikki poliisin vastaajat ovat väittämän suhteen samaa mieltä.

*Poliisin vastaukset tulkitaan tässä vahvaksi tueksi edellä esitetylle tutkijan COP-tulkinnalle, jonka mukaan verkostossa poliisin rooli on asiantuntijana toimiminen ja ennakoinnin työn vastuu tulee siirtää kunnalle.*

Edellä on keskitytty lomakekyselyn kysymyksen 8 kysymysmatriisiin. Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin käsityksiä verkostoitumisesta ja kumppanuudesta.

## 7.4 Dialogit ja luottamus

Kysymykset 9, 10 ja 12 analysoitiin tutkimuksessa faktorianalyysin (Principal axis factoring) <sup>104</sup> avulla. Kysymyksen 9 asteikkoon liittyvän ongelman takia kysymys jätetään tässä kuitenkin analysoimatta. <sup>105</sup> Faktorianalyysin avulla oli tarkoitus löytää muuttujia, jotka korreloivat keskenään

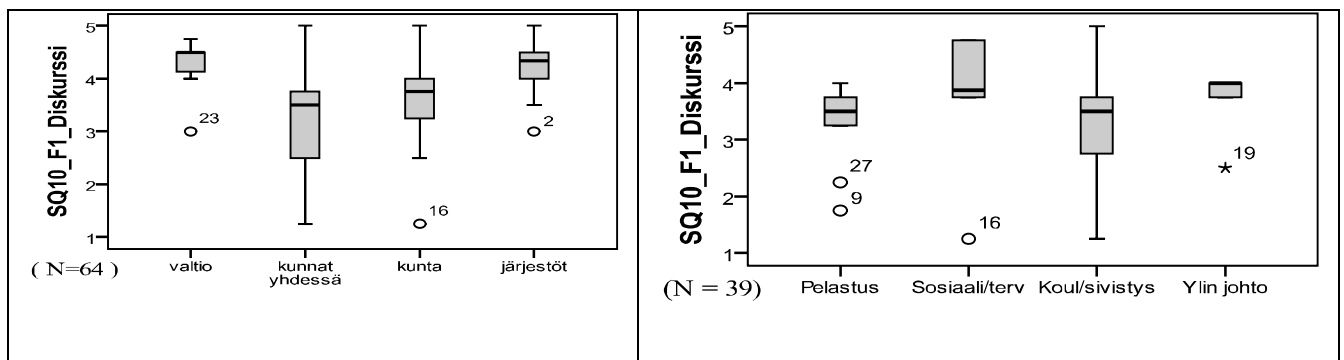
<sup>104</sup> Käytettiin Oblimin-rotatiomenetelmää, koska oletetaan faktoreiden mahdollisesti korreloivan keskenään (vrt. Jokivuori & Hietala 2007, 94-95). Ks. faktorianalyysin tulos tarkemmin liitteessä 3.

<sup>105</sup> Asteikko mittaa esteen suuruutta, ei kuten muissa kysymyksissä jakaumaa välillä ”täysin samaa – täysin eri mieltä”. Asteikkoa ei voi pitää luotettavana, koska ”en osaa sanoa” vaihtoehto on sijoitettu sen keskelle. Liitteessä 3 kysymys 9 kuitenkin on mukana faktorianalyysiin latautumisen osalta.

ja joista voidaan muodostaa summamuuttujia. Summamuuttujien avulla pyritään tässä tutkimuksessa paitsi pelkistämään tutkimusraportti keskeisimmiksi tuloksiksi, myös luomaan ilmiölle teoreettinen tulkinta. Valittua Oblimin-menetelmää perustellaan sillä, että faktorit ja summamuuttujat saavat korreloida keskenään.<sup>106</sup>

Liitteen 3 perustella kysymyksen 10 vastaukset muodostavat kaksi faktoria: SQ10\_F1<sup>107</sup> ja SQ10\_F3, jotka kohdistuvat dialogiin ja luottamukseen. Summamuuttujaan AQ10\_F1 latautuivat kysymyksen 10 väittämät b, c, d ja i. Väittämät koskevat organisaatioiden pohtivaa dialogia, taitoa keskustella siitä, missä verkostoissa ollaan mukana ja miksi, erityisesti organisaatioiden uudistumisen ja toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Summamuuttujaa kutsutaan tässä *uudeksi dialogiksi*, uudeksi refleksiiviseksi työotteeksi.<sup>108</sup>

Kuvasta 7.3 käy ilmi, että vastaajat uskovat vahvasti siihen, että verkostoissa käydään aitoa uutta dialogia.



**Kuva 7.3. Verkostoissa käydään uutta dialogia** (1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä)

Yllä esitettävä ja edellä olleen kuvan 7.2 välillä on havaittavissa jonkinlainen ristiriita. Edellä kuvan 7.2 oikea puoli kuvasi vastaajien näkemykseksi vahvan käsityksen siitä, että toimijat pitävät liikaa kiinni reviireistään. Kuvassa 7.3 usko uuteen dialogiin on kuitenkin vahva. Suurin mielipiteiden hajonta on sivistystoimessa, josta vastaajiakin on eniten.

Kuten edellä on todettu, aineisto on varsin pieni eikä ruohonjuuritason toimintaa painottava, joten edellä esitetyt vastaukset eivät ole yleistettävissä Lapin kuntien yleiseksi näkemykseksi. Seuraavaksi tarkastellaan asiantuntijuuteen liittyviä näkemyksiä.

<sup>106</sup> Korreloituminen käy ilmi Factor Correlation Matrix -taulukosta, ks. Jokivuori & Hietala 2007, 113.

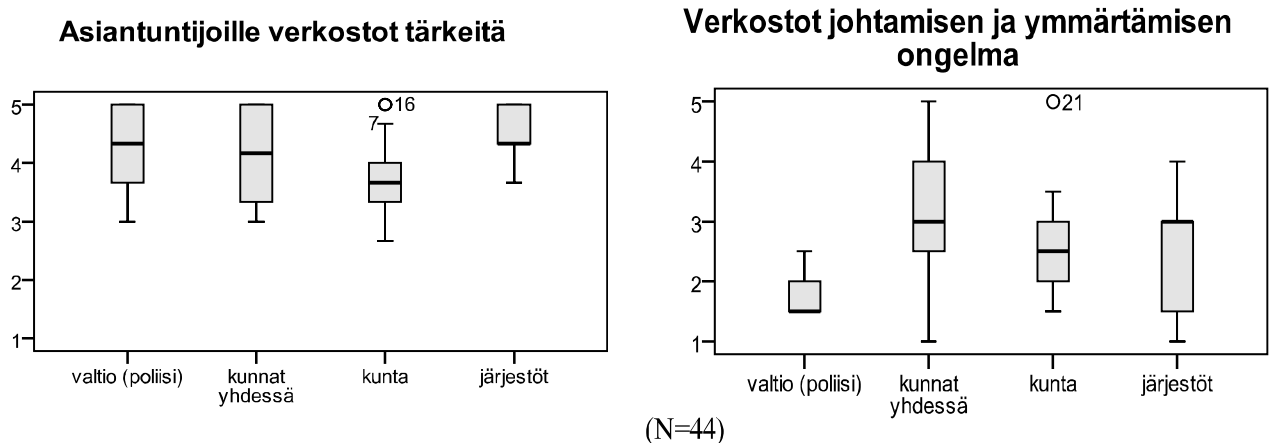
Kysymyksen 10 kohdalla faktorit 1-2 korreloivat arvolla ,018; 2-3 arvolla ,021 ja faktorit 1-3 eniten ja negatiivisesti arvolla -,448. Suurinta faktoreiden keskinäinen korrelaatio oli kysymyksen 9 kohdalla: ,544.

<sup>107</sup> Selite: S = summamuuttuja, Q9 = kysymys 9, F1 = faktori 1.

<sup>108</sup> Refleksiivisellä työotteella viitataan tässä Raunion (1999, 393-398) suositukseen, että sosiaalialan tulisi siirtyä tutkimuksen hyödyntämisestä enemmän refleksiiviseen työotteeseen.

## 7.5 Verkostot ja asiantuntijuus

Tässä luvussa tarkastelu kohdistuu lomakekyselyn kysymykseen 12 ja rajautuu henkilöihin, jotka johtavat tai ovat itse asiantuntijoita. Kohdejoukko on supistunut 65 vastaajasta 44 vastaajaksi, joista noin puolet toimii kunnissa. Faktorianalyysi (liite 3) tuotti kysymykselle kaksi faktoria. Ensimmäiseen faktoriin latautuivat kohdat a, b ja e sekä toiseen faktoriin kohdat c ja d. Kuvassa 7.4 esitetään vasemmalla faktorin pohjalta rakennettu verkostojen tärkeyttä kuvaava summamuuttuja ja oikealla toinen, verkostojen ongelmallisuutta kuvaava summamuuttuja.<sup>109</sup> Verkostot ovat näin ollen asiantuntijoille *tärkeitä* mutta samalla johtamisen ja merkitysten ymmärtämisen *ongelma*.



**Kuva 7.4. Verkostot asiantuntijoille tärkeitä mutta myös ongelma**

(1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä)

*Rinnakkain esitettyjen kahden kuvion keskeisin viesti on, että asiantuntijat ovat yksimielisempiä verkostojen tärkeydestä kuin niiden muodostumisesta ongelmaksi. Vähiten verkostot koetaan ongelmaksi poliisiin keskuudessa ja seuraavaksi vähiten kuntien yksin tuottamissa palveluissa. Kun kyse on kuntien yhdessä tuottamista palveluista käsitykset verkostoista vaihtelevat käsitykset eniten, mikä on ymmärrettävää. Teorialukujen valossa tämä tarkoittaa sitä, että kun toiminnassa on mukana useita kuntia, hallinnasta tulee monimutkaisempaa ja verkostot nähdään ongelmana. Itsenäisen kunnan omassa sisäisessä toiminnassa verkostot ja hierarkiat kietoutuvat enemmän yhteen hybridiksi, kun taas monen kunnan muodostamassa verkostossa on enemmän kyse pelistä erilaisten kuntien välillä.*

<sup>109</sup> Alkuperäisten väittämien suhteen oikeanpuoleinen summamuuttuja on käännetty vastakkaiseksi väittämäksi. Näin ollen myös summamuuttujan asteikko on käännetty vastakkaiseksi.

Edellä on käsitelty kyselytutkimuksen kysymyksiin 1-12 liittyvä kvantitatiivinen aineisto. Lopuksi käsitellään laadulliseksi aineistoksi ymmärretyt vastaajien vapaamuotoiset vastaukset.

## 7.6 Erityisiä käsityksiä verkostoituvasta turvallisuustyöstä

Kysymysten 13-15 vastauksissa pyydettiin painottamaan sellaisia näkökulmia, jotka ovat oleellisia, mutta jääneet edellä kysymysmatriiseissa huomiotta. Kuten edellä on todettu ja jo perusteltu, tutkimuksessa ei näitä vastauksia ole koottu edellisten lukujen tapaan teoreettisesti suuremmiksi kokonaisuuksiksi, vaan on päädytty ryhmittelemään vastaukset loogisiksi ryhmiksi.<sup>110</sup> Osittain keskenään ristiriitaiset vastaukset ymmärretään toimijoiden moniäänisyydeksi, jota verkoston on yhdessä pohdittava refleksiivisellä<sup>111</sup> ja kriittisellä otteella ja pyrittävä yhteisen näkemyksen saavuttamiseen.

### Valtioon liittyvä palaute

Palaute kohdistui moniin aiheisiin, joista yksi koskee meneillään olevaa hallitsemisen ja hallinnan muutosta. Eräs keskijohtoa edustava pelastustoimen vastaaja kokee, että

*”valtion tuottavuusohjelma pitäisi ensimmäiseksi polkea jänkkään”* [25].<sup>112</sup>

Valtion toimet ovat huolena myös kahdella hänen kollegallaan, jotka pohtivat valtion toimia, resurssien riittävyyttä ja pitkiä etäisyyksiä. Kollegoista toisen mielestä:

*”on kammottavaa katsella, miten varsinkin poliisin resursseja karsitaan harva-alueelta!!”*  
[27]<sup>113</sup>

Kolmas kääntää harvan asutuksen Lapissa myös mahdollisuudeksi uskoen, että Lapissa kehittäminen voi tapahtua pienemmillä ponnisteluilla kuin ”ruuhkasuomessa”. Vastaaja nostaa esiin kuitenkin myös jännitteen:

*Viimeisimpänä tämä pelastushelikopterijupakka, missä se talonpoikaisjärki onkaan, ai niin päättäjät onkin kaikki kaupunkilaisia.* [24.]<sup>114</sup>

<sup>110</sup> Vastausten ryhmittelyperustana on kuva 6.2.

<sup>111</sup> Ks. Beck ym. (1995): käsitteet refleksiivisyys, riskiyhteiskunta, jälkitraditionaalinen ja informaatioyhteiskunta. Ks myös Raunio (1999, 96-99): aiheeseen liittyviä tutkimuksen ideaalityyppejä.

<sup>112</sup> Valtion tuottavuusohjelma ymmärretään tässä tutkimuksessa NPM-reformin yhdeksi konkreettiseksi tuotokseksi.

<sup>113</sup> Vastaaja sanoo saman asian kuin edellinen vastaaja, mutta vähän neutraalimmalla kielellä. Edellä on jäänyt huomiotta se, että turvallisuuden voi ymmärtää myös *turvallisuuspuheena* (ks. esim. Laitinen 1999, 97-99).

Neljäs pelastusalan kollega [43] viittaa myös NPM-reformiin, samoin kuin poliisin ylempää johtoa edustava vastaaja [55]:

*”[...] hyökyaallon tavoin suuntaus jyrää: valtio säättää ja valvoo ja henkilöstön vähentämisen myötä asioita siirretään kaupalliselle sektorille ja mikä ei kelpaa **markkinoille**, se sätään vapaaehtoisille toimijoille. Arjen turvasta on tullut kallista, eikä sitä kaikilla ole mahdollista hankkia.” [43.]*<sup>115</sup>

*”Poliisilla on Lapissa todella surkeat resurssit ja tulevat vuodet vähentävät niitä entisestään”.* [55.]

Valtioon ja viranomaistyöhön viittaa pelastussektorin vastaaja, jonka mukaan

*”[e]ri viranomaisten toimintakulttuuria tulee muuttaa, tietyn viranomaisen keskeisyys tulee saada kitkettyä, toisen tehtävien arvostusta tulee lisätä. Vapaaehtoisuutta tulee tukea. [...] muutosta ei saa tehdä muutoksen vuoksi vaan toiminnan kehittämiseksi. [...] ja varsinkin **ajattele ihmisiä, joita viranomaisen palvelee!!**” [27]*<sup>116</sup>

Viimeisintä kommenttia lukuun ottamatta palaute näyttää liittyvän kuntien ja keskushallinnon väliseen jännitteeseen. Palaute liittyy Harisalon ja Stenvallin (2001) tutkimaan kansalaisten ja ministeriöiden luottamussuhteeseen. Monet ovat tutkimuksen mukaan pettyneitä, koska odottivat saavansa hyviä ja huokeita palveluita, mutta saivatkin kalliita ja huonoja eikä julkisen vallan aina koeta olevan kansalaisia varten, tai ainakin sen kyky kohdata kansalaisten vaatimukset on vähentynyt. (Mt., 1-3.) Kun Harisalon ja Stenvallin (2001, 6) keskeiset käsitteet luottamuksen vastapareina ovat kansalainen ja ministeriöt sekä demokratia ja valtio, *tässä tutkimuksessa vastaparit ovat pikemminkin kansalainen ja valtio/ministeriöt sekä demokratia ja turvallisuus/hyvinvointi. Näiden vastaparien ”välissä”<sup>117</sup> toimivalle aluehallinnolle on seuraavaksi käsiteltävän palautteen mukaan selvä tilaus.*

<sup>114</sup> Vastausta voidaan tulkita valtion ja kuntien väliseksi tai eliitin ja massojen väliseksi jännitteeksi (ks. myös edustuksellinen demokratia ja hallitseva eliitti, Aro 1998, 195-196; Harisalo 2007, 79-81; Harisalo & Stanvall 2001, 18-20; Harvey 2008, 51-52, 84-88, 101-108, 244-251; Heiskanen 2013, 41, 431; Mattila & Uusikylä 1999; Sørensen ym. 2007, 237; 2009, 52-55)

<sup>115</sup> Vastaaja viittaa kuvion 6.1 ”rajapinnalla” olevaan, kolmanteen hallinnan keskeiseen toimijaan, *markkinat*, joka on tulossa osaksi ilmiötä. Markkinoiden osuus on kuitenkin tässä tutkimuksessa vähän esillä ollut teema. Hallinnan teorian mukaan markkinat kuitenkin tulisi ottaa vakavasti yhtenä keskeisenä hallinnan toimijana. Luvussa 6.7 hahmoteltu malliehdotelma pohtii osaltaan vastaajan kanssa sitä, miten tuottaa asiakkaalle palvelut *edullisesti*.

<sup>116</sup> Vrt. yksilö ilmiön keskiössä tämän tutkimuksen kuvissa 1.1 ja 6.1.

<sup>117</sup> Ks. Virtanen ym. 2011, 347-350.

## Alueellinen taso (ei tule esille kuvassa 6.2) <sup>118</sup>

Erään valtakunnallista palvelua tarjoavan järjestön asiantuntija toteaa:

*”Kullakin alueella yhteistyön tulisi olla suunnitelmallista ja jonkin tahon tietoisesti organisoimaa ja ylläpitämää. [...] [Tulisi varoa] kilpailua ”Herruudesta”. Hyvä on Ahtisaaren kysymys: haluatteko ratkaista ongelman vai voittaa.” [...] [6.] <sup>119</sup>*

Pelien pelaamiseen liittyy kolmen vastaajan ”varoitus” liian jääräpäisestä omien etujen ajamisesta ja reviiriajattelusta [7, 22, 26].

Yleisesti ottaen lappilaisen turvallisuuden verkostoitumisen koetaan onnistuneen hyvin [1, 7, 22, 26, 35, 46]. *Lapin aluehallintovirastolle annetaan kiittävää palautetta ”edistyksellistä ja valtakunnallisesti erittäin merkittävää, esimerkillistä työtä”*. Koetaan, että toimijana aluehallintovirasto on ollut ”edelläkävijä koko maassa” [1, 26, 46]. Eräs vastaajista toivoo, että aluehallintoviraston rooli edelleen korostuu [26].

Alueellisen tason mahdolliseksi ongelmaksi koetaan, että laajalla alueella

*”ei tiedetä eikä tunneta toisia toimijoita riittävän hyvin” [35].*

Poliisin ylempää johtoa edustava vastaaja korostaa, että seutukuntien *tulisi priorisoida* oma toimintansa. Esimerkiksi turvallisuusuhkia ei tule kopioida <sup>120</sup> muualta. Vastaaja kokee lisäksi vaaraksi, että suunnittelu:

*”paisuttaa yhteistyötä koko maailmaa syleileväksi, niin kuin valitettavasti valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on tehty” [34].*

”Maailmojen syleily” viitanee tässä strategioiden kohdealueisiin <sup>121</sup> ja tarkkaan määritellyyn. ”Alue” ymmärretään tässä kuntaa suuremmaksi mutta valtiota pienemmäksi. Tällöin alueel-

<sup>118</sup> Käsitteenä *alue* ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, vaan tulkitaan esimerkiksi eri puolilla Eurooppaa eri tavalla (ks. Niemi & Salminen 2005, 11-12).

<sup>119</sup> Palaute tunnistaa hallinnan teorian erään peruselementin, verkostoissa tapahtuvan kilpailun. Toisaalta vastaaja haluaa verkoston olevan alueellisella tasolla jonkun tahon ”organisoima ja ylläpitämä”, mikä on jossain määrin hallinnan teorian ja verkostojen ideaalin osalta ristiriitainen toive. Teoriassa tällaista ”omistavaa” tahoja ei ole, vaan hallinta ja Ahtisaaren toivoma ongelmanratkaisu tapahtuu yhdessä.

<sup>120</sup> Lumijärven (2003, 36-37, 1576-157) mukaan poliisin ongelma BSC-mallin soveltamisessa on ”vision kopioiminen”, jolloin visioiden kerroksellisuus ei toimi.

<sup>121</sup> Ks. esim. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, 23-61; 2012, 26-56. Ohjelmissa määritellään joukko tavoitteita ja toimenpiteitä ja niille kansalliset vastuutahot. Toimintamalli ei ole erityisen verkostomainen vaan painottaa toimijoiden asiantuntemusta ja hierarkioita.



lisen hallinnon tulisi toimia yhteensovittajana ja konsensuksen luojaana makro- ja mesotason (tässä valtion ja kunnan) intressien ristiriidassa (ks. kuva 6.3, näkökulmien kehä, vertikaali ulottuvuus). Koska lapin aluehallintoviraston rooli koetaan keskeiseksi, se on uuden verkostoteorian mukaan erityinen solmu, johon muut toimijat tukeutuvat. Tällä keskeisellä toimijalla tulee olla tieto mesotason kyvykkyyksistä. Nämä kyvykkyydet muodostuvat samoin verkoston erityisiksi solmuiksi. Tällöin tulee kuitenkin luoda pelisäännöt sille, miten näiden solmujen kuormittumien niille korvataan ja ylikuormittuminen vältetään. Aihetta voidaan tarkastella myös sosiaalisen pääoman ja luottamuksen suhteena (ks. esim. Jokivuori 2005), joka sijaitsee seuraavana käsiteltävällä kuntien tasolla.

### **Kuntien taso**

Osa vastaajista suhtautuu kunnan nykyiseen toimintatapaan kriittisesti. Kunnissa on useita samanaikaisia toisiaan sivuavia, päällekkäisiä ja kuntaa liikaa kuormittavia projekteja.<sup>122</sup> Pelastussektoria edustava keskijohdon vastaaja toteaa:

*”Osallistujat eivät [...] tiedä, mistä projektista milloinkin on kyse ja johtaako koko projekti mihinkään lopputulokseen”. [Olisi siis tehtävä kunnissa projekteille] ”selkeä päämäärä ja selvyys koko projektin sisällöstä” [14.]*

Erään kunnan johtaja sanoo saman vahvemmin:

*”Liian monta projektia käynnissä tästä aiheesta. Ihmiset väsyvät tähän hössötykseen. Turvallisuus on tärkeä asia, mutta siitä ei pidä tehdä liian monimutkaista [...eikä] liian teoreettista asiaa. Pitäisi ottaa oppia SPR:n toimintatavoista! [...] Pitää mennä itse asiaan, eikä pohtia koko ajan organisaatiota!” [18.]*

Eräs koko Suomen alueella toimivan järjestön asiantuntija toteaa, että

*”[p]ainopiste tulisi siirtää enemmän kuntatasolle. Yhteistyön tulisi tukea kunkin organisaation perustehtävää ja ajankäyttö tulisi sovittaa siihen sopivaksi. [...] Liialliset ja turhat yhteistyöpalaverit ja tapaamiset syövät vähäisiä resursseja eikä [...] saatava hyöty tuo silloin enää lisäarvoa perustehtävien hoitamiseen.” [41.]*

Eräs järjestön toimihenkilö painottaa kuntien roolia asiantuntijana:

---

<sup>122</sup> Vrt. Virta (2001) ”uudistussumasta” edellä luvussa 6.6.

”[Tulee] oppia hyödyntämään kuntien omaa asiantuntemusta erilaisissa tilanteissa. [60.]

Poliisin ylempään johtoon kuuluvan mukaan

”kuntasektorin tulee huomattavasti nostaa profiiliaan ja ottaa todellinen vastuu kokonaisturvallisuuden<sup>123</sup> kehittämistä omalla alueellaan. Toimivat ja aktiiviset työryhmät käyttävät hyväkseen viranomaisten palveluja ja tietämystä sekä nimetyn yhdysmiehen osaamista. Viranomaiset ovat osa työryhmää, mutta eivät johda toimintaa. [...] Liian suuret skenaarit on syytä unohtaa. Keskitytään pieniin kokonaisuuksiin ja tarkastellaan mittareita määräjain. Säännöllinen toiminnan ohjaaminen ja pysyttely suunnitelmassa takaa varman tuloksen.” [55.]

Edellisen vastaajan kollega toteaa:

”Kuntauudistus vasta mahdollistaa kuntien todellisen osallistumisen turvallisuushankkeisiin. Nykyiset maaseutukunnat resursseiltaan liian pieniä tehokkaaseen yhteistyöhön turvallisuusasioissa.” [34.]

Keskijohtoon kuuluva poliisi kommentoi työryhmiin kuluvaan työaikaan. Tulee:

”koota yksi yhteinen työryhmä. Nyt on liian monta rinnakkaista yhteistyöryhmää.” [64.]

Eräs pelastussektorin keskijohdon vastaaja esittää kritiikkiä kunnille, joille yhteistyö on:

”edelleen pakkopullaa: Käsitys, että kyllä poliisi, pelastuslaitos ja puolustusvoimat huolehtii, on vanhanaikainen. Arjen turvallisuus lähtee mielestäni yksilön/yhteisön tarpeista. Viranomaistoimilla voidaan saada ns. puitteet kuntoon. ...” [24.]

Kuntien kokonaistilannetta eräs poliisin asiantuntija arvioi seuraavalla tavalla:

”Arjen turvallisuuteen liittyviä hankkeita on Lapissa todella paljon, mutta ne eivät välttämättä konkretisoidu riittävästi käytännön tekemiseksi hankkeiden loputtua. Sama koskee raportteja, suunnitelmia ja tilaisuuksia, jotka eivät jalkaudu riittävästi käytännön tekemiseksi ja aidoksi yhteistyöksi. [...] Yhteistyössä on kuitenkin voimaa ja [se] on välttämätöntä perustur-

---

<sup>123</sup> Kokonaisturvallisuuden käsite, ks. Mäkinen 2007, 55-101

*vallisuuden takaamiseksi kansalaisille; on yhteinen asia ja yhteinen yhteiskunnan etu syrjäytymisen estämiseksi ja kokonaisturvallisuuden parantamiseksi.* <sup>124</sup> [44.]

Palautteen keskeisiä elementtejä ovat kuntauudistus, edellä esillä ollut kunnan ja valtion suhde, teorian ja käytännön suhde sekä teorialuvussa esillä ollut projektiväsymys, joka näyttää nousevat kuntien osalta keskeisimmäksi teemaksi ja ongelmaksi. Näyttäisi siltä, että projekteihin liittyviä ongelmia tulisi vähentää noudattamalla esimerkiksi Virtasen (2007) suosituksia arvioinnista yleensä ja Robertsin (2011) tarkemmin projekteihin kohdistuvia suosituksia. Aihe on niin keskeinen, että sitä pohditaan erikseen tutkimuksen viimeisessä luvussa.

### **Yksilön ja paikallisen yhteisön näkökulma**

Näkökulmaa käsittelee moni vastaaja. Eräs pelastussektorin keskijohtoa edustava vastaaja toteaa:

*[Yksilön] ”ylihoivaaminen on jo nykypäivää. [Tavoitteena tulisi olla] kuntalaisten omatoimisen toiminnan tehostaminen”* [43].

Samaa mieltä on erään kunnan sivistystoimen johtaja:

*”Yksilön vastuu tulisi saada paremmin esiin”.* [17]

Vastaaja toteaa lisäksi, että kaikkien toimijoiden tulisi nähdä verkostoituminen mahdollisuutena. Siihen, *miten verkosto tukee yksilön vastuun esille saamista*, vastaaja ei kuitenkaan ota kantaa. Pelastussektorin keskijohdon vastaajan mukaan harva asutus on myös etu:

*”Lapissa toimii vielä jollain tavalla ns. yhteisöllisyys ja naapurin auttaminen. Haasteista hän toteaa: ”Yksityisyyden suojan turvaaminen. Tietojen salassapito yms. asiat joista tulee huolehtia. Ei pidä antaa kuvaa kansalaisille, että nyt kaikki viranomaiset yhteistyössä ovat ottaneet heidät valvovan silmän <sup>125</sup> alle.”* [24.]

Edellisen vastaajan kollega kritisoi sosiaali- ja terveystoimen osallistumista:

<sup>124</sup> Kokonaisturvallisuuden käsite, ks. Mäkinen 2007, 55-101

<sup>125</sup> Foucault 1980, 345-346 ”valvoman silmän” alle joutumisesta: kehitys on johtanut siihen, että ”normaalisuus-tuomarit” ovat läsnä kaikkialla. Elämme opettaja-tuomarien, lääkäri-tuomarien, kasvattaja-tuomarien ja sosiaalivirkailija-tuomarien yhteiskunnassa, jolla on enemmän tai vähemmän selvä yhteys ”panoptiseen koneeseen” (mt., 220-245).

*[Tulisi] ”saada sosiaali- ja terveystoimi innostumaan asiasta. Saada ihmiset varsinkin harvaan asutulla alueella sitoutuun asiaan” [25].*

Eräs sairaanhoitopiirin vastaaja varottaa ylilyönneistä, suvaitsemattomuudesta ja tasapäistämistä<sup>126</sup>.

*”Eri kulttuurien väliset erot on otettava huomioon. Nuorison mielipiteitä tulisi kuunnella<sup>127</sup>. Ja yleisestikin monenlaisia ryhmiä mukaan. [Tilanne on] melko hyvä tällä hetkellä, mutta suuntaus on huononemaan päin. Siihen pitäisi tarttua pian ja ennakoida tulevaa. [47.]*

Erään kunnan sivistystoimen johtajan mukaan tulisi:

*”huomioida kuntalaisten ääni paremmin. Se, mitä asiantuntijat esittävät pulmiksi, voi olla kaukana arjen pulmista. [On syytä varoa] asiantuntijakeskeisyyttä. Arjen [...] ja oman elämänsä asiantuntijoita ovat ihmiset itse. Kehitetään malleja, jotka eivät jää elämään käytännössä, eivätkä sovi nykyiseen toimintaan. [...] Järjestöjä enemmän mukaan toimintaan.” [53.]*

Liialliseen asiantuntijavaltaisuuteen päätymisestä varoittaa myös erään järjestön asiantuntija, joka toteaa, että

*”todellinen turvallisuus rakentuu hyvässä arjessa” [6].*

Edellisen kollega toteaa, että tulisi:

*”jalkauttaa tieto mahdollisimman lähelle käyttäjiä, asukkaita, esim. vanhukset. Heidän tilanteen auttaminen. [Tulisi välttää] liian suuria aluejakoja ja toimintatapoja, jottei yksilöllisyys unohtuisi.” [13.]*

Poliisia edustava asiantuntija:

<sup>126</sup> Myös tasapäistäminen viittaa Foucaultiin ja ”normaalistamiseen”. Ks. ”normin valta” ja normaalin käsite, Foucault 1980, 207-208.

<sup>127</sup> Gordonin (2006) *Toimiva koulu* korostaa kuuntelemista koulussa, oppilaan ongelmien tunnistamista ja niihin puuttumista sekä sitä, miten ongelmat tulee omistaa. Tämä tutkimus sitoutuu ajatukseen, että koulussa puututaan ongelmiin niin, että sosiaalihuollon ja psykologien apua ei tarvita, vaan oppilas saa avun koulun ja kodin yhteistyöstä. Toisaalta tutkimus tiedostaa kouluun liittyvät monet ongelmat (resurssit ja osaaminen). Lockelainen kasvatustilosophia (ks. Locke 1914) ja nykyinen suomalainen koulumaailma vähenevine kyläkouluineen ja kasvavine kouluko-koineen ovat varsin kaukana toisistaan.

*”[Tulee] sitoa mukaan kyläyhteisöt ja muut ”kyläaktiivit”, sillä turvallisuuden tunne lähtee jokaisen omasta elinympäristöstä, kokemuksesta elinpiirin turvallisuudesta. Tarvitaan panostusta nyt lähes kadonneen, aikaisemmin luonnostaan ilmenneen, yhteisöllisyyden ja lähimmäisestä välittämisen takaisin saamiseksi. [...] [Tulee välttää] viranomaisten liiallista roolia, joka aikaisemmin on ollut. Kunnat sysäävät kaiken suunnittelun [...] viranomaisten kontolle ja johdettavaksi ja se tärkein eli omien kuntalaisten näkemys, osaaminen ja tietämys elinpiirinsä ilmiöistä jää huomiotta. Myös pelkästään kunnan johdon liiallista roolia tulee varoa. Kaiken on lähdeittävä kuntalaisista. [54.]*

Edellisen vastaajan tapaan myös erään kunnan sivistystoimen johtaja [58] korostaa kuntalaisten roolia ja yhteisvastuullisuuden lisäämiseen tähtäävää ponnistelua.

Palautteet käsittelevät liiallisen valvonnan tai hoivan ja yksilön motivoimisen suhdetta, asiantuntijatyön ja yhteisön tuen suhdetta, suvaitsemattomuutta ja alueen koon merkitystä sekä yleisemmin toimintakulttuuria. Vastauksilla on yhteys viimeisen teorialuvun lopun pohdintaan organisaation, verkoston ja yhteisön suhteesta. Ylihoivaaminen ja asiantuntijavalta yhdistyvät Foucaultin hallintamentaliteetin käsitteeseen. Teorialukujen suositus on, että puuttuminen on hienovaraista, eikä esimerkiksi yksilöä leimaavaa (ks. esim. Harrikari 2008; Määttä 2007). Ajatuksena on, että organisaatiot, verkostot ja yhteisöt ”auttavat” yksilöä itseään kehittymään, kuitenkin Foucaultin<sup>128</sup> kritiikki huomioon ottaen. Avoimiksi kysymyksiksi jäävät, salliiko yksilö tämän ”auttamisen” tapahtuvan, missä olosuhteissa auttaminen sallitaan ja kuka puhuu yksilön puolesta. Vaikka teorian mukaan julkisessa hallinnossa yhteisöt ymmärretään yhä vähemmän kohteiksi ja taakoiksi (rikolliset, sairast ja poikkeavat) eli pikemminkin hyödynnettävissä olevaksi resursiksi ja tietolähteeksi, ei teoria ole vielä yhtenäistä. Uusimman ajattelun mukaan keskiöön nousevat yksilöön liittyvät kannustimet ja pelisäännöt. Teorioista keskeisimmäksi nousee rationaalisen valinnan teoria haaroineen mutta myös yksilön, esimerkiksi asiantuntijan, toiminnan sopivuuden logiikka.

### **Järjestöt, markkinat, tutkimus ja kehittäminen, media**

Seuraavaksi käsitellään järjestöihin, markkinoihin, mediaan sekä tutkimukseen ja kehittämiseen liittyvää palautetta sekä lopuksi vielä erityinen kriittinen osio. Kuvan 4.1 mukaan tällöin ollaan

<sup>128</sup> Ks Foucault (1982, 193-219): hierarkkinen valvonta, normaalistava rangaistus ja tutkinto, viimeksi mainitun tarkoituksena yhteiskunnassa tapahtuvaa jatkuvaa yksilön arvioimista ja paremmuusjärjestykseen asettamista.

jo tutkittavan ilmiön reuna-alueella, eli hierarkioiden ja verkostojen vuoropuhelu ei ole enää keskiössä, vaan ilmiö laajenee ”rajattomammaksi” verkostoksi.

Vastaajista yksi [53] toivoo *järjestöjä* enemmän mukaan toimintaan. Toisen [43] mukaan toimintaa ”sysätään” valtion politiikan takia *markkinoiden* tai vapaaehtoistoimijoiden vastuulle. Eräs vastausten teema liittyy vapaaehtoiseen pelastuspalveluun (Vapepa):

*”Vapaaehtoisen toiminnan tukemista tulee lisätä valtion osalta, varsinkin palokuntatoimintaa!! Harva alueiden ainoa nopeasti toimiva organisaatio on pelastuslaitos/vpk:t >> tämän tukeminen on tärkeää.”* [27]

Perusopetusta tarjoavan koulun rehtori toteaa:

*”Vapepa-toimintaa tulisi lisätä ja antaa sille vastuuta, myös ohjattua harjoitusta. Turvallisuusorganisaation tulee käydä paikanpäällä kauimmaisissakin yhteisöissä, kohteissa ja kertoa ja harjoitella yhteistoimintaa.”* [52.]

Median osalta vapaamuotoisia kommentteja on enemmän. Erään järjestön edustajan mukaan:

*”[Tulisi tiedottaa ja tiedottaa.”* [Tiedostaen:] *”Ehkä TIEDOTTAMISEN LISÄÄMINEN lisää tuvattomuuden tunnetta”.* [15.]

Erään kunnan pelastustoimen keskitason johtaja ehdottaa samoin tiedottamisen lisäämistä:

*”Media pitäisi saada mukaan tähän hommaan. Muistatko entisajan tietoiskut tv:ssa, jossa ensin napsautettiin sormia, avattiin kämmen ja siihen ilmestyi liekki, milloin ilmoitettiin heikoista jäistä, kynttilöiden sijoittamisesta, sähköturvallisuudessa, alkavasta koululiikenteestä jne. Mihin ihmeeseen ne ovat tässä markkinavoimien maailmassa kadonneet. Mielestäni kanavaoikeuksien haltijoilla tulisi olla velvoite esittää eri viranomaisten ns. ajankohdistietoiskuja.”* [24.]

Järjestöjä edustava asiantuntija esittää, että sosiaalisen median keinoja kehitettäisiin reaaliaikaisen järjestelmän rakentamiseksi. [65.]

*Tutkimuksen ja kehittämisen osalta palaute on epäsuoraa ja tulee esiin esimerkiksi vaatimuksena, että toiminta ei saa olla liian teoreettista tai pelkästään organisaatioihin keskittyvää pohdintaa -*

”on mentävä itse asiaan” [18]. Erään kuntayhtymän projektipäällikkö painottaa käytännönläheisyyttä vaatien samalla:

*”PIAN yhteinen alusta turvallisuustiedolle ja toimijoille” [1].*

Erään kunnan sivistystoimen ylempään johtoon kuuluvan mukaan:

*”[...] meidän tulisi ehdottomasti tehdä näitä turvallisuuteen liittyviä asioita yhdessä kollegojen kanssa, sille tulisi järjestää oma foorumi/tila [...]. Olemme toki jakaneet tekemiämme asiakirjoja niitä tarvitseville kollegoille, mutta se ei riitä. Kriittinen keskustelu ja yhdessä tekeminen olisi oikea tapa tehdä Lapista entistä turvallisempi paikka, jossa on kaikilla yhteiset tavoitteet.” [36.]*

Vahvimmin tässä osuudessa nousi esille mukaan ottaminen (inklusion) sekä mediaan liittyvä palaute, joihin kumpaankin liitetään myös ongelmia. Tutkimuksen tekijän oma havainto on, että media on nykyisin hyvin monikanavainen, minkä seurauksena top-down viestintä ei enää tavoita väestöä samaan tapaan kuin esimerkiksi 1970-luvulla. Samaan aikaan ICT-teknologia mahdollistaa uudenlaisen, alueellisesti kohdennetun viestinnän. Lisäksi teknologia kehittyy nopeasti ja luo uusia markkinoita.<sup>129</sup> Palautteessa esitetään tarpeeksi myös erityinen informaatiojärjestelmä ja siihen liittyvä keskustelufoorumi. Erityinen tutkimuksen ulkopuolelle rajattava kysymys on, millainen on informaatiojärjestelmä, joka palvelee viranomaistyötä, kuntia ja asukkaita siten, että pääsy informaatioon on asianmukaisesti rajattua ja lakien mukaista. Kriittisen näkökulman mukaan keskustelu turvallisuudesta voi myös huonontaa tilannetta.

Seuraavaksi käsitellään palautetta, jonka teemana on kriittinen ajattelu.

### **Kriittinen näkökulma**

Edellä viimeisin vastaaja jatkaa kriittiseen näkökulmaan liittyvällä aiheella:

*”Kriittisen keskustelun käyminen oman kunnan sisällä kaikesta siitä mitä kukin tekee, mitä pitäisi tehdä, mitä ei pitäisi tehdä, päällekkäisyyksistä pois, vastuun delegointia eikä vain keskittämistä -> avoimuutta lisää ja kaikkien työn tekemisen arvostamista yhteisen turvallisuuden edistämiseksi.” [36.]*

<sup>129</sup> Aineisto ei sisällä viestiä siitä, että esimerkiksi viranomaisverkko, VIRVE, olisi teknologia, joka edelleen kehittyy ja tulee siirtää ”uuteen sukupolveen”.

Edellisen kollega samassa kunnassa puuttuu sivukylien koulujen tilanteeseen:

*[...] Aiemmin sivukylien koulut olleet tärkeitä turvallisuutta edistäviä paikkoja (mm. palo- ja pelastustoimi). [Nyt nämä] luonnolliset arjen turvallisuuden keskuksset ovat katoamassa ja se lisää turvattomuuden tunnetta haja-asutusalueilla. Viranomaiset ja muut turvallisuudesta vastaavat entistä kauempana [...]. Eri [...] sektoreiden edustajien [...] pitäisi käydä yhdessä katsomassa [...] ongelmakohtat ja sopia tarvittavista toimista. Nyt riskikartoitukset ovat vain paperilla. [48.]*

Erään kunnan sosiaalitoimen johtoon kuuluva viittaa uuden tekniikan tuomiin mahdollisuuksiin:

*”Etäyhteyksien käyttö neuvotteluissa, jotta aikaa ei menisi matkustamiseen. Olisi ihan hyvä, jos tähän saataisiin vähän apua jostain ulkopuolelta, jotta päästäisiin alkuun. Varsinkin miehille vierasta.” [Vastajaan mukaan tulisi varoa:] ”Muodollisia, paljon aikaa vieviä kokoontumisia, joissa ei vuoropuhelua”. [Lisäksi vastaaja toteaa, että] ”pelastusorganisaatioiden kieli on vaikeaa ja hankalien termien takana [...] vähän sisältöä. [11.]*

Uuteen tekniikkaan liittyy jo edellä esiin tullut kommentti, että sosiaalista mediaa olisi ehkä mahdollista hyödyntää uusia järjestelmiä rakennettaessa [65]. Eräs vastaaja kommentoi myös:

*”Ei syyttelyä, vaan opastusta [sekä] lisää avointa tiedotusta [3].*

Kaksi vastaajaa [15,19] vaatii, että kuntien ja kuntaliittojen tulisi lisätä koulutusta.

*[...] Kokouskäytännöt ovat muuttuneet vuosikymmenten saatossa paljon; tarvitaan monenlaisia kokoustekniikoita<sup>130</sup>, koska tarpeetkin ovat monia. [19.]*

Eräs poliisin asiantuntija esittää kokonaistilanteen poliisin näkökulmasta seuraavasti:

*Pitäisi luoda yhteinen turvallisuusyhteistyön toimintamalli jokaiseen Lapin kuntaan.<sup>131</sup> Kokoava malli, jolla pystytään kuntatasolla joustavasti ja reaaliaikaisesti reagoimaan sellaisiin ilmiöihin ja ongelmiin (ongelmakeskeinen toimintamalli),<sup>132</sup> jotka edellyttävät useamman toimijatahon yhteistyötä ja toimenpiteistä päättämistä ongelman poistamiseksi/ratkaisemiseksi – asiasta ja ongelmasta riippuen määritellään ne toimijat, jotka ottavat*

<sup>130</sup> Ks. esim. Sydänmaanlakka 2009, 202-207: aivoriihi, oppimiskahvila, de Bonon kuusi hattua,

<sup>131</sup> Vastajaan mukaan mallin koordinoijana toimisi Lapin aluehallintovirasto.

<sup>132</sup> Vrt. Problem Oriented Policing (POP) luvussa 4.2 ja Herman Goldsteinin teos ”COP-filosofian” lähtökohtana.



*asian yhteistyössä hoidettavakseen. Toiminta sidotaan myös kunnan vuosi- ja taloussuunnitteluun. [...] Kehitettäviä ja yhteistyössä tehtäviä asioita ei saa olla liikaa: vain keskeisimmät ongelmat toimintaympäristön arviointiin ja analyysiin perustuen. [...] Ei tule unohtaa käytännön toimijoita/tekijöitä ja normaaliarjen realiteetteja resursseineen; kaikessa ei voi olla mukana ja kaikkea tehdä. [44.]*

Kriittiseen osioon kerätyt kannanotot liittyvät teknologian aktiivisempaan hyödyntämiseen, kriittisen refleksiivisen dialogin tarpeellisuuteen sekä huoleen keskustelun laadusta ja yleisemmin osaamiseen ja uuden toimintamallin luomiseen. Kriittisen turvallisuustutkimuksen rajaamista käsittelyn ulkopuolelle käsitellään seuraavassa luvussa eräänä tutkimuksen keskeisistä ongelmista, jolla on suora yhteys myös yhteen tutkimuksen lähtökohdista, Niemelän (2000) turvallisuuskäsityksen laajeneminen.

## **7.7 Yhteenveto**

Luvussa on esitelty ensin kyselytutkimuksen kvantitatiivinen aineisto ja sitten laadulliseksi aineistoksi ymmärretyt vapaamuotoiset vastaukset tulkintoineen.

Kvantitatiivisen aineiston mukaan verkottuva turvallisuustyö koetaan vähäisistä resursseista aiheutuvaksi pakoksi tai normiksi, minkä rinnalla on yhtä vahva yksimielisyys siitä, että hierarkiat ovat verkostojen rinnalla edelleen vahvoja. Hierarkioiden ja verkostojen keskinäisen keskustelun tiellä on kuitenkin esteitä, jotka konkretisoituvat tutkimuksen laadullisessa aineistossa. Virran 2000-luvun alussa toteama kehittämisväsymys on edelleen ongelma, oletettavasti jopa entistä suurempi. Toinen ennallaan säilyt Virran (2001) esittämä ongelma on toimintapolitiikan kaiken kattavuus.

Virran esittämä tilannekuva näyttää tässä tutkimuksessa kuitenkin muuttuneen suhteessa muutoshaluun. Kun vuosituhannen vaihteessa Virran mukaan turvallisuustyön reformille ei nähty pakottavaa tarvetta, tässä tutkimuksessa esille nousee viesti, jonka mukaan maakunnassa paikalliseen turvallisuustyön kehittämiseen on vahva motivaatio ja työn tuloksellisuuteen uskotaan. Samalla kuitenkin edellytetään sekä teknologiaan että osaamiseen panostamista.

Teorialukujen ja kyselyaineiston vastaus tutkimuskysymyksiin esitetään yhteen vetäen seuraavaksi.

## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Tutkimuksellisenä asetelmana on ollut lähestyä paikallisen turvallisuustyön kehittämistä sekä teoreettisena kysymyksenä että kuntien käsitysten selvityksenä. Seuraavassa nämä kaksi näkökulmaa vedetään yhteen, minkä lisäksi tarkastellaan tutkimuksen luotettavuuteen ja aiheen jatko-tutkimukseen liittyviä kysymyksiä.

### 8.1 Teoreettinen yhteenveto

Tutkimuksen teoreettisessa osassa haettiin vastausta kysymykseen *miten ”Valtio turvana” ajattelusta on pitkällä aikavälillä siirrytty verkostoituvan turvallisuustyön filosofiaan*. Tutkimus on edennyt turvallisuuteen ja paikalliseen hallintaan liittyviä polkuja varhaisista *Valtio turvana* filosofeista nykyiseen muutostilanteeseen. Teorialuvut kiteytyvät johtopäätökseen, että valtion suvereniteetin murros haastaa Hobbesin, Locken ja Hegelin osittain ristiriitaiset käsitykset siitä, että valtio on se oikeudenmukainen poliittinen rakenne, joka takaa kansalaisten turvallisuuden. Varhaisten filosofien ohella haastetuiksi tulevat myös hyvinvointivaltiollinen eetos ja weberiläinen käsitys johtamisesta byrokratioiden avulla.

Alakysymykseen, *miten muutos selittyy hallinnan teorioiden valossa*, tutkimus löytää vastaukseksi 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä nousseet kolme reformia, *Neo Weberian State (NWS)*, *New Public Management (NPM)* ja *New Public Governance (NPG)*. Kolme reformia ymmärretään tässä tutkimuksessa *tehokkuuden ja hajautetun hallinnan eetokseksi*. Uusi eetos pitää sisällään myös turvallisuuskäsitysten murroksen. Tätä murrosta tutkimus rajautuu käsittelemään pelkästään *Community Oriented Policing (COP)* reformin tarkasteluna. Esimerkiksi kriittinen turvallisuustutkimus erilaisine koulukuntineen on rajattu käsittelyn ulkopuolelle. Kolmesta reformista rajaudutaan käsittelemään vain viimeisintä (NPG).

Hallinnan verkostoja tarkastellaan eräänlaisena pohjoismaisena tulkintana. Keskeinen teoreetikko on tanskalainen Eva Sørensen Roskilden yliopistosta. Sørensen kumppaneineen tarkastelee hallinnan verkostoja ensin verkostoteorioiden ja institutionaalisen analyysin teorioiden avulla. Tuloksena on kahdeksan teorian ja neljän yhdistävän näkökulman kokonaisuus. Muutamaa vuotta myöhemmin analyysi painottaa *Self-Governancea*. Tällöin keskeiseksi nousee makro-, meso- ja mikrotalon teorioiden erittely. Teoriat esitetään yhteenvetona kuvassa 6.3 siten, että ensimmäintu teorioiden joukko on kuviossa sisinnä, ytimen muodostuessa neljästä verkostoteoriasta. Uloimpana kehänä ovat Self-Governancen tasot.

Vaikka yhtenäistä teoriaperustaa ei vielä ole, itsenäisten, toisistaan riippuvaisten toimijoiden yhteinen hallinta ja ohjautuminen verkostossa, myös turvallisuustyön verkostossa, voidaan hahmottaa uloimman kehän makro-, meso- ja mikrotason teorioiden avulla. Makrotasolla keskiössä ovat historia, vapaus, valta ja kuri sekä systeemit, mesotasolla organisaatioiden horisontaalinen yhteistyö, vuorovaikutuksen institutionalisoituminen ja demokratia sekä mikrotasolla yksilön rationaaliset valinnat, kannustimet ja pelisäännöt.

Alakysymyksen, *miten muutos vaikuttaa ohjaukseen*, osalta tutkimus tunnistaa suuren muutoksen. Perinteinen ohjauksikäsitelmä voidaan ymmärtää systeemisesti input - muutosmekanismi - otput prosessiksi. Konteksteina ovat tällöin suljetut systeemit, hierarkkiset organisaatorakenteet ja top-down ohjaus. Perinteisen käsityksen mukaan äly on organisaatiohierarkian huipulla, missä myös strategiat laaditaan. Ohjauksmekanismin tehtävänä on strategioiden ja ohjelmien implementoiminen varsinaisen toiminnan tasolle. Hallinnan verkostoihin perustuvaan toimintatapaan siirryttäessä strategioilla ei ole enää keskitettyä omistajaa, vaan strategiat, äly ja ratkaisut hajautuvat, mikä merkitsee myös ohjauksmekanismin muutosta. Suoraviivaisen valta-, asiantuntijuus- ja auktoriteettikäsitelmän tilalle tulee käsitys monikeskeisestä hallinnasta ja verkostoista, jotka muodostuvat solmuista, niiden välisistä yhteyksistä ja neuvottelullisesta vuorovaikutuksesta, joka on enemmän tai vähemmän institutionalisoitunutta. Metaforana verkostoa voi verrata globaaliin lentokenttien verkostoon, josta on tunnistettavissa sekä hyvin pieniä että hyvin suuria solmuja sekä näiden välisiä yhteyksiä. Tuloksena on periaatteessa globaali rajaton verkosto. Todellisuudessa paikallisen turvallisuustyön verkostot ovat rajattuja ja eri tasoille jakautuvia. Ilmiönä verkostot ovat niin uusi, ettei niistä ole vielä tutkimustietoa, ei etenkin paikallisen turvallisuustyön verkostoista.

Keskeisin ero perinteiseen ohjaukseen verrattuna on mesotason horisontaalinen vuorovaikutus erilaisten itsenäisten mutta samalla toisistaan riippuvaisten paikallisten organisaatioiden välillä. Lisäksi tutkimus tunnistaa makro-, meso- ja mikrotason keskinäisten suhteiden muutoksen. Makrotasolla ei enää pidetä paikallisia mikrotason yhteisöjä ongelmana (rikollisina, sairaina, poikkeavina) vaan resursseina, tietolähteinä ja mahdollisesti motivoituina ongelmien ratkaisijoina, joiden toimintaa markotason tulisi hienovaraisesti edistää. Ratkaisuksi on tällöin etsittävä top-down säännöistä poikkeavia malleja ja hallintamentaliteetteja. Samaan tapaan mesotasolla on irrottauduttava top-down ohjauksesta ja pohdittava, miten saadaan aikaan tasapainoinen vuorovaikutus- ja itseohjaussuhde perheiden ja yksilöiden tasolle.

Alakysymyksen, *miltä 2000-luvun alun paikallinen poliisityö näyttää uusimpien teorioiden valossa*, tutkimus hahmottaa kuvan 4.1 esittämällä tavalla. COP-reformi kiteytyy ajatukseen, että poliisi on keskeisin paikallinen turvallisuustoimija, jota valtio ohjaa entistä vähemmän. Poliisin työn oletetaan hajautuvan kuntien tasolle. Hierarkkisen command & control perustan tilalle tulee vuorovaikutus paikallisen tason muiden organisaatioiden ja yhteisöjen kanssa. Vuorovaikutuksesta tulee näin sekä horisontaalista (poliisi - muut organisaatiot) että vertikaalista (poliisi - yhteisöt).

Tutkimuksessa päädytään kuitenkin Niemelän (2000) laajenevan turvallisuuskäsityksen pohjalta COP-reformista poikkeavaan paikallisen turvallisuustyön suositukseen. Käsityksenä on, että poliisilla säilyy reagoivan turvallisuustyön vastuu, mutta ennakoivan turvallisuustyön vastuu on kunnilla. Kunnat tuottavat paikallisen hyvinvoinnin ja turvallisuuden tunteen tasapuolisilla, oikeudenmukaisilla hyvinvointipalveluilla, jotka kiteytyvät kuvien 4.1 ja 6.3 integraatioissa. Johtopäätöksenä on, että vastuu turvallisuudesta ei ole yksin poliisilla vaan monilla toimijoilla, joiden missioiden toteutumiset tuottavat paikallisen turvallisuuden tunteen. Avoimeksi kysymykseksi tällöin kuitenkin nousee, kokevatko organisaatiot ja niiden työntekijät, että niiden missioilla on yhteys paikalliseen turvallisuuteen. Aihetta pohditaan vielä jäljempänä.

## **8.2 Kuntien käsitykset ilmiöstä**

Tutkimuksen toisen tutkimuskysymyksen, *miten paikalliset toimijat kokevat verkostoituvan turvallisuustyön uutena mallina*, tutkimuksen kyselyaineisto tuotti vahvan kannatuksen turvallisuustyön paikalliselle kehittämiselle. Laadullinen palaute antoi vahvan tuen myös edellisen luvun käsitykselle, että ennaltaehkäisevä rooli ei ole poliisilla vaan kunnilla. Keskeisiksi kehittämisesityksiksi nousivat koulutuksen tarve, erityisen turvallisuusjohtamisen mallin edelleen kehittämisen tarve sekä uuden teknologian hyödyntäminen harvaan asutuilla seuduilla.

Käytännön työn tasolla näyttää esiintyvän myös erityisiä ongelmia. Alakysymys, *miten hyvin sisäisen turvallisuuden ohjelmat tunnetaan*, tuotti kutakuinkin samanlaisen kuvan kuin Virran tutkimus 2000-luvun alussa. Paikallisella tasolla ei juuri tunneta kansallisen tason ohjelmia, etenkin, jos ohjelmat ovat lähtöisin muualta kuin omalta sektorilta. Sektorirajat näyttävät edelleen olevan konkreettinen este yhteistyölle. Tämä tutkimus ei tuottanut tietoa siitä, onko kokonaisvaltainen arviointi, esimerkiksi BSC-malli, edelleen vain organisaatioiden sisäisessä käytössä, vai tuottavatko ne arviointitietoa myös sidosryhmäyhteistyöstä.

Toisen alakysymyksen, *miten hyvin nykyiset käytännöt palvelevat yksilöä*, osalta vastaajat ovat kriittisiä. Nykyiset toimintamallit eivät vastaajien mukaan kohtaa tarpeeksi yksilöiden tarpeita. Mielipide korostuu järjestöjen vastaajilla. Myös tätä aihetta pohditaan tarkemmin jäljempänä.

### 8.3 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuuden arvioiminen sisältää tässä kaksi ulottuvuutta, teoriaosan sisällöllinen luotettavuus ja kyselyaineiston luotettavuus. Ulottuvuuksista ensimmäinen sisältää eräitä ongelmia. Ensimmäinen ongelma syntyy inhimillisen turvallisuuden (Niemelä 2000) ja reformien johtamisen ”koulukuntaerosta”. Virtasen ja Stenvallin (2010, 46) johtamisteorioiden puuhahmotelmassa inhimillinen koulukunta ja reformit ovat eri teoriahaaroissa, jotka toistaiseksi eivät ole kohdanneet toisiaan.<sup>133</sup> Näin tutkimuksen lähtökodit ja rajaukset ovat enemmän tai vähemmän keskinäisessä ristiriidassa ja toisenlainen raja-olisi tuottanut erilaisia johtopäätöksiä. Toisen teoriaan liittyvä ongelma on koko tutkimuksen ajan esillä ollut teoriaperustan epäyhtenäisyys. Teoriat ovat rakentuneet sen mukaan, miten ne ovat olleet tutkijoilla käytössä kunkin tutkimuskohteen yhteydessä (vrt. Virtanen 2011, 357) eikä näin kokonaisvaltaista hallinnan teoriaa ole vielä saatavilla.

Kyselyaineiston luotettavuusongelma syntyy painottumisesta johdon näkemykseen sekä koulutuksen ja sivistyksen sektoriin. Näiden osalta kyselyaineisto antaa hyvin positiivisen kuvan turvallisuusyhteistyöhön liittyvistä käsityksistä. Toisaalta kyselyaineisto ei anna tietoa ruohonjuuritason tilanteesta tai ylemmän tason poliittisesta tahdosta. Tulosta voidaan pitää eräänlaisena ”välitilan”<sup>134</sup> tuloksena. Lisäksi tutkimus on etäältä tehty, mitä Haveri ja Pehk pitävät kuntien verkostotutkimuksen keskeisenä haasteena.

Kyselyaineiston laadullisessa osuudessa tutkijalla on ollut ylikorostunut tarve välttää ylitulkintaa (ks. Syrjälä 1994, 129-130) ja jättää myös lukijalle oma tulkinnan mahdollisuus (vrt. Guba & Lincoln 1989, 223)<sup>135</sup>. Suositus omaan tulkintaan korostuu aiheen monitieteellisyyden takia. Edellä todetut luotettavuuden ”puutteet” pitävät sisällään ajatuksen, että aihetta on edelleen tutkittava ja arvioitava. Tätä pohditaan seuraavaksi tarkemmin.

<sup>133</sup> Tieteell. liikkeenjohto ym. sekä systeemiteoria ja avoimet järjestelmät ovat myöhemmin kasvaneet reformeissa yhteen, mutta ihmissuhdekoulukunta ja inhimilliset tekijät jne. kasvavat puussa edelleen erillisenä haarana.

<sup>134</sup> Vrt. Virtanen (2011, 347-250): hallinto toimii ”välissä”.

<sup>135</sup> Guban ja Lincolnin mukaan arviointiraportin on mahdollistettava ”walk in the shoes of the local actors”.

## 8.4 Muu pohdinta ja jatkotutkimuksen tarpeellisuus

Kun valtio teorian valossa vetäytyy suorasta ohjauksesta ja sääntelystä ja toimii enemmän mahdollistajana ja hienovaraisena edellytysten luoja, painottuu horisontaalinen paikallinen organisaatioiden yhteistyö ja vertikaalinen tuki yhteisöjen suuntaan. Tästä voi ajatella seuraavan, että korostuu valtion rooli yhtenäistäjänä ja kokonaisvaltaisten politiikkojen omistajana. Kyselyaineiston ja Arjen turvaa kunnissa (2013) -hankkeen mukaan näyttää siltä, että kokonaisvaltaisemmilla ohjelmilla valtio voisi saada aikaan enemmän. Tässä tutkimuksessa oletetaan valtion olevan keskeinen toimija tietohallinnon teknisenä kehittäjänä, hyvien käytäntöjen arvioinnin edistäjänä sekä etenkin sponsorina, jolla on hallussaan hankkeiden ja ohjelmien kokonaisvaltaisen strateginen ohjaus.

Kun valtion ja kunnan suhteesta siirrytään tarkastelemaan asiakkaan ja asiantuntijan paikallista vuorovaikutussuhdetta, keskeinen verkostoteoreettinen aihe on, ettei asiantuntija ole kahdenvälisessä vuorovaikutussuhteessa asiakkaaseen, vaan hänellä on, ainakin teoriassa, käytössään monimutkaisempi verkostosuhteiden joukko eli mahdollisuus hyödyntää linkkejä muiden sektoreiden asiantuntijoihin. Keskeistä olisi tutkia ja arvioida tätä vuorovaikutusta määrällisesti ja laadullisesti.

Tutkimuksessa ja arvioinnissa tulisi hyödyntää myös yliopistojen ja muiden korkeakoulujen verkostoitunutta yhteistyötä, jonka tulisi olla systemaattisessa ja kokonaisvaltaisessa omistuksessa.

## 8.5 Lopuksi

Tutkimus lähti liikkeelle varhaisista *Valtio turvana* filosofeista. Edellä esitettyjen tutkimuksen johtopäätösten lisäksi oleellista on verkostoituvan turvallisuustyön rakentaminen ”kiinteälle” perustalle. Tällä viitataan tutkimuksen alussa esitettyjen tai muiden filosofien ”uudelleen lukemiseen” sekä verkoston yhteisen konsensuksen rakentamiseen.

Tutkimuksen havaintona on, että teoriat ja käsitykset hallinnasta ja turvallisuudesta ovat murroksessa, mikä kuitenkin hämärtyy muun muutoksen osaksi. Tilannetta voi verrata John Godfrey Saxen tarinaan kuudesta sokeasta miehestä ja elefantista (ks. Mintzberg 2005, 2-3) ja toisaalta Lewis Carrollin tarinaan Liisa ihmemaassa<sup>136</sup>, keskusteluun Liisan ja Cheshire Kissan välillä. Jälkimmäisen tarinan viesti on, että toiminnan hyvyyttä tai huonoutta ei voida arvioida, ellei ole

---

<sup>136</sup> Liisa ihmemaassa teokseen viittaavat arvioinnin yhteydessä esim. Virtanen 2007, 203; Patton 1997, 63.

määritely, mikä on tavoitteena tai matkan päämääränä. Jos päämääränä on epämääräisesti ”mennä jonnekin”, tavoite kyllä saavutetaan, ”kunhan kävelee tarpeeksi pitkälle” (Kissan vastaus Liisalle). Paljon on vielä tehtävä, ennen kuin kuva hallinnan ja turvallisuustyön verkostojen teorioista hahmottuu kokonaisvaltaisesti ”oikeaksi” kuvaksi. Vaarana on, että sokeiden miesten ja elefantin tapaan kuva kyllä näyttää selvältä, mutta on kaikkea muuta kuin oikea. Tutkimuksen käsityksenä on, että tutkimusta ja arviointia tulisi jatkaa Saxenin tarinan tapaan lähellä kohdetta<sup>137</sup> siten, että mukana on toimijoita eri sektoreilta ja tieteen aloilta.

Arvioinnin kolme tasoa (arvot, metodit, hyödyntäminen<sup>138</sup>), self-governancen kolme tasoa (makro, meso, mikro) sekä verkostoteorioiden ja institutionaalisen analyysin teorioiden integraatio näyttäisi olevan se teoreettinen perusta, jolle mahdollinen jatkotutkimus voi rakentua. Toteutetun kyselyn perusteella tällaiselle kokonaisvaltaiselle arvioinnille<sup>139</sup> ja tutkimukselle on myös otolliset olosuhteet.

---

<sup>137</sup> Lähempänä kohdetta olemisella viitataan esimerkiksi pragmatismiin ja toimintatutkimukseen, ks. esim. Vuorio (2010; 2013)

<sup>138</sup> Kuvaan 6.3 voidaan lisätä uusi uloin kerros, Cardenin ja Alkinin (2012) arviointiteorioiden kolme haaraa:

- Self-Governance, makrotaso; integroituu arvioinnin Valuing haaraan (arvot), keskeiset teoreetikot: Guba & Lincoln 1989)

- Self-Governance mesotaso; integroituu arvioinnin Methods haaraan (metodit), keskeinen teoreetikko: Rossi 1993)

- Self-Governance, mikrotaso; integroituu arvioinnin Use haaraan (arviointitiedon hyödyntäminen), keskeinen teoreetikko: Patton 1997; 2002; 2011).

<sup>139</sup> Kokonaisvaltaisella viitataan tässä Rossiin (1993), Robertsiiin (2011) ja Virtaseen (2000;2007) sekä esimerkiksi Millimanin ja kumppaneiden (2004) tapaan hahmottaa SEH&S hallintajärjestelmä (Security, Environment, Health, Safety) Yhdysvaltojen hallinnon eri tasoilla.

## LÄHTEET

- Agamben, G. (2005): *State of exception*. University of Chicago Press. Chicago.
- Ahlstedt, L. & Jahnukainen, I. & Vartola, J. (1986): *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. 2. painos. Weilin+Göös. Espoo.
- Ahonen, P. (1989): *Hallinto hallintana*. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Andersson, T. & Tengblad, S. (2009): When complexity meets culture: new public management and the Swedish police. *Qualitative Research in Accounting & Management* 6:1/2, 41-56.
- Anttiroiko, A.-V. (et al). (2007): *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere University Press. Tampere.
- Aro, J. (1998): Verkosto yhteiskuntatieteellisenä metaforana. *Tiede & Edistys*. Suomen tutkijaliitto. 23 (3), 186-197.
- Aromaa, K. & Takala, J.-P. (2005): Recent developments in crime prevention and safety policies in Finland. *Scandinavian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 389-405.
- Barabási, A.-L. (2002): *Linkit. Verkostojen uusi teoria*. Terra Cognita. Helsinki.
- Beck, U (1995): *Politiikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa*. Teoksessa Beck, U. & Giddens, A. & Lash, S. *Nykyajan jäljillä: refleksiivinen modernisaatio, suomentanut Lehto, L. Vastapaino, Tampere*, 11-78.
- Bogason, P. (2001): *Public policy and local governance. Institutions in postmodern society*. Edward Elgar. Cheltenham.
- Bohm, R. M., Reynolds, K. M., Holmes, S. T. (2000): Perceptions of neighbourhood problems and their solutions: implications of community policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 23. (4) 439-465.
- Bourdieu, P. (1985): *Sosiologian kysymyksiä*. Suomentanut J.P. Roos. Vastapaino. Tampere.
- Brogden, M. & Nijhar, P (2005): *Community Policing: National and International Models and Approaches*. Willan. Cullompton.
- Buzan, B. & Wæver, O. & de Wilde, J. (1998): *Security. A New Framework For Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Inc. London.
- Börzel, T., Panke, D. (2007): Network governance: effective and legitimacy? teoksessa Sørensen, E., Torfing, J., *Theories of democratic network governance*, 153-166
- Cachet, L. & Marks, P. (2009): Police Reform in the Netherlands: A dance between national steering and local performing. *German Policy Studies* 5:2, 91-155.
- Carden, F. & Alkin M.C. (2012): Evaluation roots. An international perspective. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 8, 102-118.



- Denhardt, R.B. (2011): Theories of public organization. Wadsworth, Cengage Learning. Boston.
- Ellonen, E. (et al.) (1997): Poliisityön psykologiaa. Koulutusta ja kenttää varten. Poliisin oppikirjasarja 1997, 7. Sisäasiainministeriö, poliisiosasto. Helsinki.
- Eriksson, K. (2009): Maailma ilman ulkopuolta. Verkostot yhteiskunnallisessa ajattelussa. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki.
- Eriksson, L. (2009): The politics of self-governance in meso-level theories. Teoksessa Sørensen, T. & Triantafyllou, P. The Politics of Self-Governance, 43-59.
- Eräsaari, R. (1999): Arviointi ja asiantuntijuus. Tammerpaino Oy. Tampere.
- \_\_\_\_\_(2002): Kuinka turvaton on riittävän turvallinen? Kunnallisan alan kehittämissäätö. Helsinki.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998): Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Tampere.
- Foucault, M. (1980): Tarkkailla ja rangaista. Suomentanut Eevi Nivanka. Otava. Helsinki.
- Goddard, R., Jaeger, S. (2005): Policing in New Zealand. A response to Winfree and Taylor's "Rural, small town, and metropolitan police in New Zealand. Policing: An International Journal of Police Strategies and Management 28:4, 654-661
- Goldsmith, G, Eggers, W.D. (2004): Governing by network. Brookings Institution Press. Washington D.C.
- Gordon, T. (2006): Toimiva koulu. Suomentanut Maisa Savolainen. LK-kirjat. Helsinki.
- Guba, E.E. & Lincoln, Y.S. (1989): Fourth Generation Evaluation. Sage Publications. London.
- Hansen, M.T. (1999): The search-transfer problem. The role of weak ties in sharing knowledge across organization subunits. Administrative Science Quarterly 44 (1) 82-111
- Harisalo, R. (2007): Valtio ja kunnat julkisen politiikan tekijöinä. Teoksessa Harisalo, R., (et al.): Julkinen toiminta, julkinen politiikka. Tampere University Press, Tampere, 73-93.
- Harisalo, R. (2008): Organisaatioteoriat. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Harisalo, R. & Aarrevaara T. & Stenvall, J. & Virtanen P. (2007): Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (2004):Hyvinvointivaltio: houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Tampere University Press. Tampere.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. (2001): Luottamus kansalaisyhteiskunnan peruskivenä. Kansalaisten luottamus ministeriöihin. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Harrikari, T. (2008): Riskillä merkityt. Lapset ja nuoret huolen ja puuttumisen politiikassa. Nuorisotutkimusseura. Helsinki.
- Harvey, (2008): Uusliberalismin lyhyt historia. Vastapaino. Tampere.
- Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) (2009): Haastava kuntajohtaminen. Edita Prima. Helsinki.

- Haveri, A, Pehk, T. (2007): Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Heinrich, C.J. & Lynn, L.E. Jr. (2000): Governance and performance. New perspectives. Georgetown University Press. Washington, D.C.
- Heiskala, R.. (2000): Toiminta, tapa ja rakenne: kohti konstruktionistista synteesiä yhteiskunta-teorioissa. Gaudeamus. Helsinki.
- Heiskanen, M. (2013): Rajakeisarin uudet (v)aatteet. Käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta. Lapin yliopistopaino. Rovaniemi.
- Hertting, N. (2007): Mechanisms of governance network formation: a contextual rational choice perspective. Teoksessa Sørensen, E. & Torfing, J. Theories of democratic network governance. Palgrave Macmillian. Basingstoke, 43-59.
- Heyer, den G. (2011): New Public Management. A strategy for democratic police reform in transitional and developmental countries. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 34:3, 419-433.
- Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. (2005): Tutki ja kirjoita. 11. painos. Tammi. Helsinki.
- Hofstede, G. (1993): Kulttuurit ja organisaatiot: mielen ohjelmointi. Suom. Liljamo, R. WSOY. Helsinki.
- Hämäläinen, J. & Vornanen, R. & Laurinkari, J. (toim.) (2006): Hyvinvointi ja turvallisuus 2000-luvulla. Kuopion yliopisto. Kuopio.
- Immonen, K. (1996): Historian läsnäolo. Turun yliopisto, historian laitos. Turku.
- Jakonen, M. (2010): Hobbes ja tiedon politiikka. Poliittika 52:4, 273-294.
- Jalonen, H. & Lindell, J. & Puustinen, A. & Raisio, H. (2013): Yhteistyön käänköpuoli – kun itseorganisoituminen epäonnistuu ja ilmaantuminen yllättää. Hallinnon Tutkimus 32 (4). 284-300.
- Jokivuori, P. (2005): Sosiaalisen pääoman kentät. Minerva. Jyväskylä.
- Jokivuori, R. & Hietala, P. (2007): Määrällisiä tarinoita. Monimuuttujamenetelmien käyttö ja tulkinta. WSOY. Helsinki.
- Juntunen, P. & Nurmi, V.-P. & Stenvall J. (2009): Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa palvelu- ja hallintorakenteissa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Juntunen, P. (2010): Politikointia ja reviiiri-intressejä. Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa. Lapin yliopisto. Rovaniemi.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2002): Strategialähtöinen organisaatio. Kauppakaari. Helsinki
- Kettunen, P. (1997): Iso pyörä kääntyy. Suomalaisen johtamisen erityispiirteitä. Atena. Jyväskylä.

- Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. & Termeer, K. (1995): Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration* 73, 437-454.
- Kooiman, J. (1993): *Modern governance*. Sage. London.
- Koppenjan, J.F.M. (2007): Consensus and conflict in policy networks. Teoksessa Sørensen, E. & Torfing, J. *Theories of democratic network governance*, Palgrave Macmillian, Basingstoke, 133-152
- Kääriäinen, J.T.(2007): Trust in the Police in 16 European Countries. A Multilevel Analysis. *European Journal of Criminology*. 4 (4), 409-435.
- Kääriäinen, J. T. & Sirén, R. (2011): Trust in the police, generalized trust and reporting crime. *European Journal of Criminology*. 8 (1), 65-81.
- Kääriäinen, J. T. & Sirén, R. (2012): Do the police trust in citizens? European comparisons. *European Journal of Criminology*. 9 (3), 276-289.
- Laitinen, K. (1999): Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka. Tulkintoja uusista turvallisuudesta kylmän sodan jälkeen. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Laitinen, K. (2005): Turvallisuusrajat muuttuvien uhkien maailmassa. *Kosmopolis*, 35:2, 7-21.
- Lehto, M. (2006): Pelastusrenkaan paikkaus. Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS. Polemia-sarjan julkaisu 62. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.
- Leinonen, J. (2012): ”Monelta suunnalta on suitsia suussa mutta niiden kanssa on elettävä”. Joh-tamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Acta nro 232. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Locke, J. (1914): *Muutamia mietteitä kasvatuksesta*. Suomentanut J. V. Lehtonen. Suomalaisen kirjallisuuden seura. Helsinki.
- Lumijärvi, I. (2000): Strategista arviointia kehittämässä. Tasapainotetun arvioinnin (BSC) käyt-töönotto poliisitoimessa. Kokemuksia teorian viemisestä käytäntöön. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Lumijärvi, I. & Virta, S. & Kujanpää, O. (2001): Tasapainolla kohti tuloksellisuutta. BSC-malliin perustuva tulosarvioinnin kehittäminen poliisitoimessa. Tampereen yliopisto. Tampe-re.
- Lumijärvi, I. (2003): Strategista arviointia kehittämässä. Tasapainotetun mittariston (BSC) käyt-töönotto poliisitoimessa. Kokemuksia teorian viemisestä käytäntöön. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Lundquist, L. (1987): *Implementation steering. An actor-structure approach*. Chartwell Learning & Development Limited. Lund.

- Lähdesmäki, K. (2003): *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- March, J. & Olsen, J. (1995): *Democratic governance*. The Free Press. New York.
- Marin, B. & Mayntz, R (1991): *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt am Main.
- Marx, K. (2009): *Hegelin oikeusfilosofian kritiikkiä*. Suomennos, johdantoluku ja selitykset Heiskanen, J. Minerva. Jyväskylä.
- Mattila, M. & Uusikylä, P (1999): *Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin*. Gaudeamus. Helsinki.
- Milliman, J. & Grosskopf, J. & Peaz, O. & Ayen W. (2004): *Responding to New Security and Environmental Threats: An Integrated Security, Environment, Health, and Safety (SEH&S) Management System Approach*. *Environmental Quality Management* 13 (4) 1-16
- Mintzberg, H. & Ahlstrand, B. & Lampel, J. (2005): *Strategy Safari. A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. Free Press. New York.
- Mäkinen, K. (2007): *Organisaation strateginen kokonaisturvallisuus*. Edita. Helsinki
- Määttä, J (2010): *Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen*. Acta väitöskirja. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Määttä, M. (2007): *Yhteinen verkosto? Tutkimus nuorten syrjäytymistä ehkäisevistä poikkiallinnollisista ryhmistä*. Helsingin yliopisto. Helsinki.
- Määttä, S. (2000): *Tasapainoinen menestysstrategia. Balanced Scorecardin tuolla puolen*. Infoviestintä. Helsinki.
- Niemelä, P. (1991): *Turvattomuus, sen syyt ja hallintakeinot eri ikävaiheissa. Osa 1*. Kuopion yliopisto. Kuopio.
- Niemelä, P. (1994): *Ennakkotuloksia turvattomuudesta ja sen hallintakeinoista. Turvattomuus, sen syyt ja hallintakeinot Vaasan läänissä vuonna 1992*. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Niemelä, P. (2000): *Teoriaa turvallisuudesta. Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko*. Teoksessa Niemelä, P. & Lahikainen A.R (toim.) *Inhimillinen turvallisuus*. Vastapaino, Tampere, 21-36.
- Niemelä, P. (2010): *Hyvinvointipolitiikka*. WSOYPro. Helsinki.
- Niemi, M. (2010): *Moraalijärjestystä tuottamassa. Tutkimus poliisityöstä lasten parissa*. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.

- Niemi, S. & Salminen A, (2005): Kohti vuorovaikutteista ja osaavaa aluetta. Hyvän hallinnon teoreettisia ja käytännöllisiä näkökulmia alueen strategiseen kehittämiseen. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Niiranen, V. (2010): Hallinto ja Ohjaus. Teoksessa Niemelä, P. (toim) Hyvinvointipolitiikka, WSOYPro, Helsinki, 90-105.
- Niven, P.R. (2008): Balanced scorecard step by step for government and nonprofit agencies. John Wiley & Sons. Hoboken.
- Oulasvirta, L. & Ohtonen, J. & Stenvall, J. (2002): Kuntien sosiaali- ja terveystuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Patton, M.Q. (1997): Utilization focused evaluation. Sage. Thousands Oaks.
- \_\_\_(2002): Qualitative research & evaluation methods. Sage. Thousands Oaks.
- \_\_\_(2011): Developmental evaluation. Applying complexity to enhance innovation and use. Guilford Press. New York.
- Pekonen, K. (1995): Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa. Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.
- Pelfrey, W.V. (2007): Style of policing adopted by rural police and deputies: An analysis of job satisfaction and community policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 30 (4) 620-663.
- Pierre, P. & Peters, G. (2000): Governance, politics and the state. St. Martin's Press. New York.
- Poister, T. H (2003): Measuring performance in public and nonprofit organizations. A Wiley Imprint. San Francisco.
- Pollitt, P. & Bouckaert, G. (2011): Public management reform. A comparative analysis: new public management, governance and the neo-Weberian state. Oxford University Press. Oxford.
- Raunio, K. (1999): Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt. Tammer-paino. Tampere.
- Rhodes, R.A.W. (1996): The New Governance: Governing Without Governance. *Political Studies*. XLIV. 652-667.
- \_\_\_(1997): Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Open University Press. Buckingham.
- Ristikartano, L. (2006): Esipuhe teoksessa Lehto, M. Pelastusrenkaan paikkaus, 7.
- Roberts, P. (2011): Effective Project Management. Kogan Page. London
- Roos, J. P. (1985): Pelin säännöt: intellektuellit, luokat ja kieli. Teoksessa Boudieu, P. Sosiologian kysymyksiä. Vastapaino, Tampere, 7-26.

- Ross, D. (2004): *Violent democracy*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Rossi, P. H. (1993): *Evaluation. A Systematic Approach*. Sage. Newbury Park.
- Salminen, A. (2004): *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Edita. Helsinki.
- \_\_\_\_\_(2010): *Ethical Governance. A Citizen Perspective*. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Salonen, t. (2007): *Tieteen filosofia*. Juvenes Print. Tampere.
- Santalainen, T. (2009): *Strateginen ajattelu ja toiminta*. Talentum. Helsinki.
- Saunders, R.H. (1999): *The Politics and practice of community policing in Boston*. *Urban geography* 20:5, 461-482.
- Schaap, L. (2007): *Excluding and governance*. Teoksessa Sørensen, E. & Torfing, J. *Theories of democratic network governance*, Palgrave Macmillian, Basingstoke, 111-132.
- Schein, E. (1991): *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. 3. painos. Suomentaneet Liljamo, R. & Miettinen, A. Weilin + Göös. Espoo.
- Seeck, H. (2008): *Johtamisopit Suomessa taylorismista innovaatioteorioihin*. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki.
- Somerville, P. (2009): *Understanding community policing*. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 32 (2) 261-277.
- Stenvall, J. (2000): *Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostuksen kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle*. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Stenvall, J. & Harisalo, R. (1996): *Johtajuus yhteispalveluissa. Selvitys henkisten resurssien johtamisesta Vantaan palvelupisteissä*. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Sydänmaanlakka, P. (2009): *Jatkuva uudistaminen. Luovuuden ja innovatiivisuuden johtaminen*. Kariston Kirjapaino Oy. Hämeenlinna.
- Syrjälä, L. (1994): *Laadullisen tutkimuksen työpajoja*. Kirjayhtymä. Helsinki.
- Sädevirta, J. (2004): *Henkilöstöjohtamisen ja sen tutkimuksen kehittyminen. Henkilöstöhallinnollisesta johtamisesta ihmisvoimavarojen strategiseen johtamiseen*. Tykes.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007): *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillian. Basingstoke.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009): *The politics of self-governance in meso-level theories*. Teoksessa Sørensen, T. & Triantafillou, P. *The Politics of Self-Governance*, 43-59.
- Taylor, T. & Winfree, T. (2005): "Straggers" in not-so-strage land. A response to Goddard and Jaeger. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 28:4, 662-669.
- Terpstra, J. (2011): *Governance and accountability in community policing*. *Crime, law and social change* 55, 87-104

- Tuomikorpi, S. (2005): Kohti hallinnollisen ajattelukyvyyn mallia. Helsingin yliopisto. Helsinki.
- Uimonen, R. (2009): Median mahti: kuinka journalistit käyttävät valtaa ja pakottavat maan mahaavia eroamaan. WSOY. Helsinki.
- Vakkuri, J. (toim) (2009): Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki University Press. Helsinki.
- Vartola, J. (2005): Näkökulmia byrokratiaan. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Viitanen, E. (et al.) (2007): Johtajana sosiaali- ja terveydenhuollossa. Vammalan kirjapaino. Vammala.
- Vilkki, B. (2009): Strategiat hallinnan välineenä. Vesiensuojelun ohjaus ja toimeenpano case Kyrönjoessa. Vaasan yliopisto. Vaasa
- Virta, S. (1998): Poliisi ja turvayhteiskunta. Lähipoliisi turvallisuusstrategiana. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1/1998. Poliisiammattikorkeakoulu. Espoo.
- Virta, S. (2001): Poliisi, turvallisuusyhteistyö ja turvallisuusverkostot. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Virta, S. (2002a): Local security management. Policing through networks. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 25 (1). 190 – 200.
- Virta, S. (2002b): Turvallisuussuunnitelmat 2001. Arviointiraportti. Sisäasianministeriö. Helsinki.
- Virta, S. (2007): Valtion vastuu ja tehtävät. Verotuksesta terrorismin torjuntaan. Raportti ISSP 2006 Suomen aineistosta. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Virtanen, P. (2000): Projektityö. WSOY. Helsinki.
- \_\_\_(2007): Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Edita. Helsinki.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010): Julkinen johtaminen. Tietosanoma. Helsinki.
- Virtanen, T., Ahonen, P., Syväjärvi, A., Vartiainen, P., Vartola, J. Vuori, J. (toim) (2011): Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne? Tampere University Press. Tampere.
- Vuorio, (2010): Oiketutettu rikos: Raskolnikov vs. Rorty. Teoksessa Korckars, K. & Niiniluoto, I. & Rolin, K. Oikeus. SFY:n yhden sanan kollokvio 2010. Filosofian tutkimuksia Helsingin yliopistosta. Juvenesprint. Tampere. 261-275.
- Yrjönsuuri, M. (1995): Locken filosofian päälinjoja. Selitykset kirjan lopussa. Teoksessa Locke, J.: Tutkielma hallitusvallasta, suom Yrjönsuuri M., Tammer-paino, Tampere, 7-39, 257-.

### **Kirjat internetissä (Ebrary):**

- Eriksson, L. (2009): Self-Governance in Micro Level Theory. Teoksessa Sørensen, T. & Triantafillou, P. The Politics of Self-Governance, 61-74.

- Esmark, A. & Triantafillou, P. (2009): A Macro Level Perspective on Governance of Self and Others. Teoksessa Sørensen, T. & Triantafillou, P. The Politics of Self-Governance, 25-41.
- Gutierrez, R. S. (2003): Social equity and the funding of community policing. LFB Scholarly Publishing LLC. New York.
- Haberfeld, M., (2002): Community policing. An international perspective. Emerald Group Publishing. Bradford.
- Hegel, G.W.F. (2000): Outlines of the Philosophy of Right. Oxford University Press. Oxford.
- Keane, J. & Shapiro, I. (2005): Violence and democracy. Cambridge University Press. Cambridge.
- Lyons, W.T. (2002) Law, meaning and violence. Politics of Community Policing. Rearranging the Power to Punish. University of Michigan Press. Michigan.
- Sørensen, T. & Torfing, J. (2009): The Politics of Self-Governance in Meso Level Theories. Teoksessa Sørensen, T. & Triantafillou, P.: The Politics of Self-Governance, 43-59.
- Sørensen, T. & Triantafillou, P. (2009): The Politics of Self-Governance. Ashgate Publishing Group.
- Treverton, G. F. & Wollman, M. & Wilke, E. (2011): Moving toward the future policing. RAND Corporation. Santa Monica.
- Umbach, F. (2011): Last neighbourhood cops: The rise and fall of community policing in New York public housing. Rutgers University Press.

### **Muut internetlähteet:**

Arjen turvaa kunnissa (2013): Hanke. Saatavilla html-muodossa:

<[URL:http://www.avi.fi/web/avi/avi-lappi-projektit-ja-hankkeet-arjen-turvaa-kunnissa](http://www.avi.fi/web/avi/avi-lappi-projektit-ja-hankkeet-arjen-turvaa-kunnissa)>.

Arolainen, T. (2012): Julkisuuslaki joutaa täysremonttiin. Helsingin Sanomat, vieraskynäkirjoitus, korkeimman hallinto-oikeuden viestintäpäällikkö Arolainen, 1.11.2012. Viitattu 2.11.2012. Saatavilla HTML-muodossa:

<[URL:http://www.hs.fi/paakirjoitukset/Julkisuuslaki+joutaa+t%C3%A4ysremonttiin/a1351659855088](http://www.hs.fi/paakirjoitukset/Julkisuuslaki+joutaa+t%C3%A4ysremonttiin/a1351659855088)>.

Oikeusministeriö (1998): Turvallisuustalkoot. Kansallinen rikosentorjuntaohjelma. Viitattu 20.2.2014. Saatavilla html-muodossa:

<[URL:http://www.rikosentorjunta.fi/fi/index/julkaisut/neuvostonjulkaisut/knasallinenrikosentorjuntaohjelmaturv.html](http://www.rikosentorjunta.fi/fi/index/julkaisut/neuvostonjulkaisut/knasallinenrikosentorjuntaohjelmaturv.html)>.

Sisäasianministeriö (2003): Paikallinen turvallisuussuunnittelu, kumppanuus ja strateginen johtaminen. Kehittämishankkeen tuloksia ja johtopäätöksiä. Sisäasianministeriön poliisiosaston



julkaisu 14/2003. Viitattu 20.2.2014. Saatavilla pdf-muodossa:

<[URL:http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/9025B4020CC0F11EC2256DCE003E9BCC/\\$file/14-2003.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/9025B4020CC0F11EC2256DCE003E9BCC/$file/14-2003.pdf)>.

\_\_\_ (2007): Pelastustoimen strategia 2015. Viitattu 4.10.2013. Saatavilla pdf-muodossa:

<[URL:http://www.intermin.fi/julkaisu/132007?docID=25001](http://www.intermin.fi/julkaisu/132007?docID=25001)>.

\_\_\_ (2011): Arjen turvaa yhteistyöllä - Ehdotus alueellisen sisäisten turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi. Viitattu 29.1.2013. Saatavilla pdf-muodossa:

<[URL:http://www.intermin.fi/download/24909\\_232011.pdf](http://www.intermin.fi/download/24909_232011.pdf)>.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma (2004): *Arjen turvaa*. Saatavilla pdf-muodossa:

<[URL:http://www.intermin.fi/download/25155\\_442004.pdf](http://www.intermin.fi/download/25155_442004.pdf)>.

\_\_\_ (2008): *Turvallinen elämä jokaiselle*. Saatavilla pdf-muodossa:

<[http://www.intermin.fi/download/25020\\_162008.pdf](http://www.intermin.fi/download/25020_162008.pdf)>.

\_\_\_ (2012): *Tuvalisempi huominen*. Saatavilla pdf-muodossa:

<[URL:http://www.intermin.fi/download/35099\\_262012\\_STO\\_III.fi.pdf](http://www.intermin.fi/download/35099_262012_STO_III.fi.pdf)>.

### **Luentolähteet**

Vuorio, T. (2013): Pragmatismmin sovelluksia. 22.-26.4.2013. Lapin yliopisto.

**Verkostojen kolme institutionalisoitumisen astetta Suomessa (Haveri & Pehk 2007, 29-33)**

| Virallisuonteiset verkostot  | Puoliviralliset verkostot   | Epäviralliset verkostot   |
|--|---|---|
| <p>Verkostot ovat selkeimmin kuntien tai maakuntien toimintaan ja päätöksentekoon integroituja. Mekanismit luotu virallisuonteisiksi.</p>  | <p>Yhteistyö perustuu jonkinlaiseen väljästi määriteltyyn sopimukseen, jonka pohjana esimerkiksi yhteinen visio tai missio.</p>   | <p>Yhteistyö perustuu selkeimmin yhteisiin arvoihin ja jatkuvaan yhteisten tavoitteiden etsintään. Yhteistyö nojautuu voimakkaammin keskinäinen luottamukseen ja henkilökohtaisiin suhteisiin.</p>  |
| <p>Kun rakenteita tarkastellaan itsenäisinä organisaatioina, ne ovat hyvin paljon hierarkioiden kaltaisia. Tavoitteena jatkuvuuden ja vakauden ylläpitäminen.</p> <p>Maakuntien yhteistyöryhmät (MYR), seudulliset yhteistyöorganisaatiot kuten kuntayhtymät, alueelliset elinkeino-yhtiöt. Maa-kuntien yhteistyöryhmien työn organisoinnissa ja työtavoissa on kuitenkin suuria eroja maakuntien välillä, mikä saattaa vaikuttaa suurestikin eri toimijoiden toimintapolitiikkoihin. Kuntayhtymän toiminnasta on löydettävissä sekä hierarkkisia että verkostomaisia piirteitä (Airaksinen <i>et al.</i>, 2004, 174-174).</p> | <p>Institutionaaliset rakenteet eivät yhtä pitkälle kehittyneitä kuin virallisissa verkostoissa tai hierarkioissa. Jotkut rakenteet pelkästään maaseudulle tyypillisiä kuten kyläyhdistysten toiminta. Näihin liittyy myös muita useammin alhaalta ylös näkökulma sekä yhteys kansalaisyhteiskuntaan.</p> <p>Seutusopimus Oulun seudun yhteistyöratkaisuna (Linnamaa 2004, 160) ja Rovaniemen seudulla Yläkemijoen aluelautakunta, jossa jokaiseen ryhmään kuuluu myös kunnan virkamies. Työryhmät ovat käytännössä kyläelämän parantajia (Saarelainen 2003).</p> | <p>Ei virallisia mekanismeja tai yleisluontoista sopimusta koordinaatiosta vaan epävirallisia keskusteluja, foorumeja ja verkostotapaamisia, jotka voivat olla myös <i>ad hoc</i> -tyyppisiä.</p> <p>Poliittisten päätöksentekijöiden, virkamiesten ja elinkeinoelämän väliset keskustelufoorumit, esim. Keski-Uusimaan foorumi (Jäppinen 2005) ja Tampereen seudun ”heimopohjainen” yhteistyö, jossa toistensa kompetensseja arvostavat henkilöt päätyvät jatkuvasti kasvavaan keskinäiseen yhteistyöhön (Sotarauta, Linnamaa, Suvinen 2003, 114).</p> |

## KYSELYLOMAKE



## Lapin Laajeneva Turvallisuuden Verkosto 2011

Turvallisuutta tarkastellaan tässä tutkimuksessa moniulotteisena ja -merkityksellisenä käsitteenä, joka liittyy läheisesti hyvinvointiin. Turvallisuus ymmärretään esimerkiksi inhimillisenä tunteena, tarpeena ja arvona. Laajassa näkökulmassa turvallisuuteen vaikuttavat monet toimijat - puolustusvoimat, poliisi ja pelastusviranomaiset - mutta myös perheet, koulu, järjestöt jne.

## Keskeisiä julkaisuja ja suunnitelmia

## 1. Kuinka hyvin tunnette seuraavat julkaisut tai asiakirjat?

| 1                  | 2                                 | 3                             | 4            | 5                               |
|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--------------|---------------------------------|
| En ole kuullutkaan | Olen kuullut, mutta en perehtynyt | Olen jonkin verran perehtynyt | Tunnen hyvin | Olen ollut mukana valmistelussa |

- a) Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. SM:n julkaisu 16/2008
- b) Lapin malli sisäisen turvallisuuden verkostoyhteistyössä. Lapin aluehallintoviraston julkaisu 1/2011
- c) Arjen turvaa yhteistyöllä. Ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi. SM:n julkaisu 23/2011
- d) Kuntakohtainen, yhteistyön tuloksena syntynyt turvallisuussuunnitelma

## Monen toimijan verkostot

## 2. Oletteko ollut mukana verkostoissa, joissa on toimijoita eri sektoreilta?

| 1   | 2   | 3                                  |
|---|---|------------------------------------|
| En ole koskaan ollut jäsenenä verkostossa | Olen ollut verkoston jäsen mutta en enää nykyisin | Olen nykyisin jäsenenä verkostossa |

- a) "Arjen turvaan" liittyvä verkosto
- b) Muu kuin turvallisuuteen liittyvä verkosto, jossa toimijoita eri sektoreilta

## 3. Edellä mainitussa SM:n julkaisussa 23/2011 (s 31-33) korostetaan kuntien keskeistä vastuuta turvallisuuteen liittyvässä paikallisessa yhteistyössä. Tulisiko seuraavien kuulua tällaiseen yhteistyöverkostoon?

| 1  | 2     | 3             |
|----|-------|---------------|
| Ei | Kyllä | En osaa sanoa |

- a) Edustus koulutoimesta
- b) Edustus sosiaali- ja terveystoimesta

Kun tarkastellaan sekä työtä erilaisissa yhteistyöryhmissä että suoraa kumppanuutta eri sektorin toimijoiden (= henkilöiden) välillä, mihin toimijoihin muilla sektoreilla olette nykyisin yhteydessä "arjen turvasa"?

4. vähintään viikottain (luettele kumppanit, erottimena pilkku)

5. keskimäärin kuukausittain (luettele kumppanit, erottimena pilkku)

6. enintään joitain kertoja vuodessa (luettele kumppanit, erottimena pilkku)

7. Minkä kumppanin kanssa haluaisitte nykyistä enemmän yhteistyötä (edellä lueteltuja tai muita kumppaneita).

Verkostoituminen: syitä ja esteitä

### 8. Mitä mieltä olette seuraavista väittämistä?

| 1                 | 2 | 3             | 4 | 5                   |
|-------------------|---|---------------|---|---------------------|
| Täysin eri mieltä |   | En osaa sanoa |   | Täysin samaa mieltä |

- Lapin turvallisuuden rajalliset resurssit pakottavat eri toimijat yhteistyöhön ja verkostoitumiseen.
- Perheiden ja yksilöiden tarpeet jäävät nykyisessä toimintamallissa liian vähälle huomiolle.
- Talouden niukat resurssit estävät kokonaisvaltaisen kehittämisen.
- Toimijat pitävät liikaa kiinni omista "reviireistään" ja säännöistä.
- Toimijoiden verkostoituminen jää näennäiseksi.
- Järjestöt ovat viranomaisten rinnalla omissa, aidossa roolissaan.

### 9. Missä määrin seuraavat tekijät estävät verkostoitumista ja kumppanuutta arjen turvallisuudessa?

|  | 1<br>Ei lainkaan este yhteistyölle | 2 | 3<br>En osaa sanoa | 4 | 5<br>Hyvin suuri este yhteistyölle |
|--|------------------------------------|---|--------------------|---|------------------------------------|
| a) säännöt, normit, lainsäädäntö, yksityisyyden suoja                              |                                    |   |                    |   |                                    |
| b) liian suuret johtamisen kulttuurierot organisaatioiden välillä                  |                                    |   |                    |   |                                    |
| c) erilaiset käsitykset turvallisuudesta ja siihen vaikuttamisesta                 |                                    |   |                    |   |                                    |
| d) ei tiedosteta kunnan keskeistä roolia turvallisuuden tuottajana                 |                                    |   |                    |   |                                    |
| e) ei tiedosteta aluehallintoviraston uutta roolia turvallisuudessa                |                                    |   |                    |   |                                    |
| f) poliisilla on liian keskeinen rooli turvallisuusverkostossa                     |                                    |   |                    |   |                                    |
| g) pelastuslaitoksella on liian keskeinen rooli turvallisuusverkostossa            |                                    |   |                    |   |                                    |
| h) kunnalla on liian keskeinen rooli turvallisuusverkostossa                       |                                    |   |                    |   |                                    |
| i) organisaatiot eivät tarkastele omia toimintatapojaan kriittisesti               |                                    |   |                    |   |                                    |
| j) organisaatiot eivät jaa tarpeeksi osaamistaan toisille                          |                                    |   |                    |   |                                    |
| k) organisaatiot ovat omien etujensa ajajia  |                                    |   |                    |   |                                    |
| l) ei ole tarpeeksi verkostoihin liittyvää osaamista                               |                                    |   |                    |   |                                    |
| m) esimiehet eivät mahdollista osallistumista käytännön verkostotyöhön riittävästi |                                    |   |                    |   |                                    |

## Verkostoitumisen ja kumppanuuden merkitys

### 10. Mitä mieltä olette seuraavista väittämistä?

|   | 1<br>Täysin<br>eri<br>mieltä | 2 | 3<br>En<br>osaa<br>sanoa | 4 | 5<br>Täysin<br>samaa<br>mieltä |
|---|------------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------------|
| a) Paras tulos saavutetaan siten, että kukin toimija huolehtii omista, lakisääteisistä tehtävistään.                          |                              |   |                          |   |                                |
| b) Työyhteisössämme pohditaan, millaisissa yhteistyöverkostoissa organisaatiomme on mukana ja miksi.                          |                              |   |                          |   |                                |
| c) Osaamme hyödyntää vuorovaikutustaitojamme niissä verkostoissa, joissa olemme tai olen mukana.                              |                              |   |                          |   |                                |
| d) Verkostoyhteistyöhön osallistumisemme on tavoitteellista.  |                              |   |                          |   |                                |
| e) Organisaatiomme johtoryhmässä käydään kriittistä keskustelua yhteistyöverkostojen merkityksestä, roolista ja tavoitteista. |                              |   |                          |   |                                |
| f) Edellä mainittua kriittistä keskustelua käydään myös työyhteisöjä osastokokouksissamme.                                    |                              |   |                          |   |                                |
| g) Yhteistyöverkostoissamme luottamus on molemminpuolista.  |                              |   |                          |   |                                |
| h) Yhteistoiminnassa luottamuksen merkityksestä keskustellaan avoimesti.  |                              |   |                          |   |                                |
| i) Tiedostamme yhteistyöverkostojen merkityksen organisaatiomme uudistumiselle ja toiminnan kehittämiseksi.                   |                              |   |                          |   |                                |
| j) Verkostoituminen edesauttaa organisaatiomme omientavoitteiden toteutumista.  |                              |   |                          |   |                                |

### Asiantuntijuus ja sen johtaminen?

#### 11. Toimitteko verkostossa asiantuntijana tai johdatteko alaisenanne asiantuntijaa, joka toimii osana verkostoa?

- Kyllä  
 En

#### 12. Mitä mieltä olette seuraavista väittämistä?

|   | 1<br>Täysin<br>eri<br>mieltä | 2 | 3<br>En<br>osaa<br>sanoa | 4 | 5<br>Täysin<br>samaa<br>mieltä |
|---|------------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------------|
| a) Olen (tai alaiseni on) asiantuntijaverkostoissa henkilökohtaisesti mukana omasta halusta, ei vain ”viran puolesta”.  |                              |   |                          |   |                                |
| b) Asiantuntijaverkostoihin osallistumisemme edistää organisaatiomme strategiaa.  |                              |   |                          |   |                                |
| c) Olemme tietoisia siitä, miten merkityksellisissä verkostoissa olemme mukana yksittäisten asiantuntijoidemme kautta.  |                              |   |                          |   |                                |
| d) Osaamme johtaa kompleksisina systeemeinä kaikkia niitä asiantuntijaverkostoja, joissa olemme mukana.   |                              |   |                          |   |                                |
| e) Edistämme osaltamme luottamusta niissä yhteistyöverkostoissa, joissa olen mukana itse asiantuntijana, tai joissa johtamani organisaatio on mukana asiantuntijoidensa kautta. |                              |   |                          |   |                                |

## Parempaa arjen turvan yhteistyötä?

Olette edellä vastannut ennalta asetettuihin kysymyksiin erilaisia vaihtoehtoja valitsemalla. Kysymysten ulkopuolelle on saattanut jäädä hyvinkin merkittäviä näkökulmia, jotka pyydetään ottamaan esille seuraavissa vastauksissa.

**13.** Mitä arjen turvallisuuden verkostoyhteistyön kehittämiseksi erityisesti tulisi tehdä lähitulevaisuudessa?

**14.** Entä mitä arjen turvan yhteistyössä tulisi varoa, jotta ei saataisi aikaan ei-toivottuja vaikutuksia? Mitä nämä ei-toivotut vaikutukset mielestänne voisivat olla ja miten ne tulisi välttää?

**15.** Mitä muuta sanottavaa teillä on lappilaisesta arjen turvasta ja sen yhteistyön kehittämisestä tai ongelmista?

## Taustatietoja

### 16. Oletteko?

- Nainen
- Mies

### 17. Ikä

Mikä on syntymävuotenne? \_\_\_\_\_

### 18. Millä tehtävätasolla organisaatiossanne toimitte?

- työntekijä/toimihenkilö
- keskijohto
- ylin johto
- asiantuntija
- yrittäjä
- kunnallinen luottamushenkilö
- muu, mikä?

### 19. Millä sektorilla toimitte?

- valtio (mikä sektori):
- kunnat yhdessä (mitkä kunnat ja oma sektorinne):
- kunta (mikä kunta ja oma sektorinne):
- yksityinen sektori (missä kunnassa / mikä yritys tms.):
- järjestö tai muu ns. kolmannen sektorin toimija, (missä/mikä):

**20.** Voitte laajentaa kyselyn organisaatiossanne henkilöille, joiden tiedätte olevan mukana verkostoituneen arjen turvallisuuden tuottamisessa ja jotka ovat arvokkaita tämän tutkimuksen kannalta. Sähköpostiosoitteet, joihin toivotte kyselyn vielä lähetettävän:

---

---

---

Kiitos tuestanne tutkimukselle lappilaisen arjen turvan hyväksi!  
Tallenna vastaukset alla olevalla "Lähetä"-painikkeella.

## KYSELYAINEISTON FAKTORIANAYYSIT JA SUMMAMUUTTUJAT

## 1. Kysymysten 9, 10 ja 12 summamuuttujien tunnusluvut (Statistics)

|                |         | SQ9_F1<br>_Osaaminen | SQ9_F2<br>_Reviirit | SQ10_F1<br>_Diskurssi | SQ10_F3<br>_Luottamus | SQ12_F1<br>_Verkostot<br>_tärkeitä | SQ12_F2<br>_Verkostot<br>_ongelma |
|----------------|---------|----------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| N              | Valid   | 64                   | 64                  | 64                    | 64                    | 45                                 | 44                                |
|                | Missing | 1                    | 1                   | 1                     | 1                     | 20                                 | 21                                |
| Mean           |         | 3,25                 | 2,82                | 3,73                  | 3,28                  | 4,04                               | 3,36                              |
| Median         |         | 3,25                 | 3,00                | 3,75                  | 3,25                  | 4,00                               | 3,50                              |
| Mode           |         | 4                    | 3 <sup>a</sup>      | 4                     | 3                     | 5                                  | 4                                 |
| Std. Deviation |         | ,865                 | ,861                | ,842                  | 1,094                 | ,730                               | 1,008                             |
| Minimum        |         | 1                    | 1                   | 1                     | 1                     | 3                                  | 1                                 |
| Maximum        |         | 5                    | 5                   | 5                     | 5                     | 5                                  | 5                                 |
| Percentiles    | 25      | 2,75                 | 2,25                | 3,31                  | 2,50                  | 3,33                               | 3,00                              |
|                | 50      | 3,25                 | 3,00                | 3,75                  | 3,25                  | 4,00                               | 3,50                              |
|                | 75      | 3,94                 | 3,50                | 4,46                  | 4,00                  | 4,83                               | 4,00                              |

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

2. Kysymysten 9 ja 10 faktoreiden latautuminen (Pattern Matrix<sup>a</sup>)

| [Kysymys 9 a-m]   | Factor      |             |
|---|-------------|-------------|
|   | 1           | 2           |
| Osaamista ei jaeta tarpeeksi organisaatioiden välillä           | <u>,887</u> | -,182       |
| Ei tarpeeksi verkostoihin liittyvää osaamista                   | <u>,670</u> |             |
| Johtamisen kulttuurierot  | <u>,592</u> |             |
| Esimiehet eivät mahdollista verkostoihin osallistumista         | <u>,546</u> |             |
| Ei tarkastella omia toimintatapoja kriittisesti                 | ,458        |             |
| Organiaatiot ajavat omia etujaan                                | ,404        | ,208        |
| Erilaiset käsitykset turvallisuudesta ja siihen vaikuttamisesta | ,357        | ,275        |
| Pelastuslaitoksen rooli liian keskeinen                         | -,139       | <u>,872</u> |
| Poliisin rooli liian keskeinen                                  |             | <u>,717</u> |
| Aluehallintoviraston keskeistä roolia ei tiedosteta             |             | <u>,581</u> |
| Kunnan keskeistä roolia ei tiedosteta                           | ,223        | <u>,523</u> |
| Kunnan rooli liian keskeinen                                    |             | ,339        |
| Lainsäädäntö, muut normit ja säännöt                            | ,243        | ,307        |

| [Kysymys 10 a-j]  | Factor      |       |              |
|---|-------------|-------|--------------|
|   | 1           | 2     | 3            |
| Työyhteisössä pohditaan, millaisissa verkostoissa ollaan mukana           | <u>,837</u> | ,115  | ,227         |
| Verkostoihin osallistumisemme on tavoitteellista                          | <u>,688</u> | -,156 | -,152        |
| Osaamme hyödyntää vuorovaikutustaitoja verkostoissa                       | <u>,632</u> |       |              |
| Tiedostamme verkostojen merkityksen uudistumisellemme                     | <u>,525</u> | -,242 | -,228        |
| Paras tulos saavutetaan lakisääteisiin tehtäviin keskittymällä            |             | ,644  |              |
| Verkostoituminen edesauttaa tavoitteidemme saavuttamista                  | ,283        | -,531 | -,184        |
| Työyhteisö-/osastokokouksissa käydään kriittistä keskustelua verkostoista | ,326        | ,346  | -,249        |
| Verkostoissa luottamuksen merkityksestä keskustellaan avoimesti           | -,195       |       | <u>-,987</u> |
| Verkostoissa luottamus on molemminpuolista                                | ,183        |       | <u>-,659</u> |
| Johtoryhmässä käydään kriittistä keskustelua verkostoista                 | ,253        | ,249  | -,408        |

Extraction Method: Principal Axis Factoring.

Rotation Method: Oblimin with Kaiser Normalization.

Extraction Method: Principal Axis Factoring.

a. Rotation converged in 10 iterations.

Rotation Method: Oblimin with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 8 iterations.

**3. Summamuuttuja SQ9\_F1\_Osaaminen**

|   | Lkm <sup>a</sup> | %   |
|---|------------------|-----|
| 1,25  | 1                | 2   |
| 1,50  | 1                | 2   |
| 1,75  | 2                | 3   |
| 2 Estää verkostoitumista ja kumppanuutta <b>jonkin verran</b> | 4                | 6   |
| 2,25  | 2                | 3   |
| 2,50  | 5                | 8   |
| 2,75  | 6                | 9   |
| 3 En osaa sanoa   | 7                | 11  |
| 3,25  | 6                | 9   |
| 3,50  | 8                | 13  |
| 3,75  | 6                | 9   |
| 4 Estää verkostoitumista ja kumppanuutta <b>paljon</b>        | 4                | 6   |
| 4,25  | 7                | 11  |
| 4,50  | 1                | 2   |
| 4,75  | 3                | 5   |
| 5 Estää verkostoitumista ja kumppanuutta <b>hyvin paljon</b>  | 1                | 2   |
| YHT   | 64               | 100 |

a. Puuttuvia tietoja 1

**4. Summamuuttuja SQ9\_F2\_Reviirit**

|  | Lkm <sup>a</sup> | %   |
|--|------------------|-----|
| 1,25   | 3                | 5   |
| 1,50   | 5                | 8   |
| 1,75   | 3                | 5   |
| 2 Estää verkostoitumista ja kumppanuutta jonkin verran | 3                | 5   |
| 2,25   | 6                | 9   |
| 2,50   | 7                | 11  |
| 2,75   | 4                | 6   |
| 3 En osaa sanoa  | 8                | 13  |
| 3,25   | 7                | 11  |
| 3,50   | 7                | 11  |
| 3,75   | 1                | 2   |
| 4 Estää verkostoitumista ja kumppanuutta paljon        | 8                | 13  |
| 4,50   | 2                | 3   |
| Yht  | 64               | 100 |

a. Puuttuvia tietoja 1



## 5. Summamuuttuja SQ10\_F1\_Diskurssi

|                            | Lkm <sup>a</sup> | %   |
|----------------------------|------------------|-----|
| 1,25                       | 2                | 3   |
| 1,75                       | 1                | 2   |
| 2,25                       | 1                | 2   |
| 2,50                       | 3                | 5   |
| 2,75                       | 2                | 3   |
| 2 Ei eri eikä samaa mieltä | 4                | 6   |
| 3,25                       | 3                | 5   |
| 3,50                       | 7                | 11  |
| 3,75                       | 10               | 16  |
| 3 Jokseenkin samaa mieltä  | 12               | 19  |
| 4,25                       | 2                | 3   |
| 4,33                       | 1                | 2   |
| 4,50                       | 8                | 13  |
| 4,75                       | 5                | 8   |
| 5 Täysin samaa mieltä      | 3                | 5   |
| Yht                        | 64               | 100 |

a. Puuttuvia tietoja 1

## 6. Summamuuttuja SQ10\_F3\_Luottamus

|                            | Lkm <sup>a</sup> | %   |
|----------------------------|------------------|-----|
| 1 Täysin eri mieltä        | 4                | 6   |
| 1,50                       | 3                | 5   |
| 2 Jokseenkin eri mieltä    | 3                | 5   |
| 2,50                       | 7                | 11  |
| 3 Ei eri eikä samaa mieltä | 15               | 23  |
| 3,50                       | 9                | 14  |
| 4 Jokseenkin samaa mieltä  | 12               | 19  |
| 4,50                       | 3                | 5   |
| 5 Täysin samaa mieltä      | 8                | 13  |
| Yht                        | 64               | 100 |

a. Puuttuvia tietoja 1

**7. Kysymys 12, faktoreiden latautuminen (Pattern Matrix<sup>a</sup>)**

|   | Factor |       |
|---|--------|-------|
|   | 1      | 2     |
| Asiantuntijaverkostoihin osallistuminen edistää strategiaamme         | ,706   | -,244 |
| Asiantuntijana omasta halusta, ei "viran puolesta"                    | ,704   |       |
| Edistämme osaltamme luottamusta asiantuntijaverkostoissa              | ,541   |       |
| Olemme tietoisia, miten merkityksellisissä verkostoissa olemme mukana |        | -,919 |
| Osaamme johtaa verkostoja kompleksisina systeemeinä                   | ,139   | -,753 |

Extraction Method: Principal Axis Factoring. Rotation Method: Oblimin with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 9 iterations.

**8. Summamuuttuja SQ12\_F1\_Verkostot\_tärkeitä**

|                            | Lkm <sup>a</sup> | %   |
|----------------------------|------------------|-----|
| 2,67                       | 1                | 2   |
| 3 Ei eri eikä samaa mieltä | 5                | 11  |
| 3,33                       | 8                | 18  |
| 3,67                       | 3                | 7   |
| 4 Jokseenkin samaa mieltä  | 9                | 20  |
| 4,33                       | 5                | 11  |
| 4,67                       | 3                | 7   |
| 5 Täysin samaa mieltä      | 11               | 24  |
| Yht                        | 45               | 100 |

a. Puuttuvia tietoja 20: mukana vain asiantuntijat tai heitä johtavat henkilöt

**9. Summamuuttuja SQ12\_F2\_Verkostot\_ongelma**

|                            | Lkm <sup>a</sup> | %   |
|----------------------------|------------------|-----|
| 1 Täysin eri mieltä        | 2                | 5   |
| 1,50                       | 1                | 2   |
| 2 Jokseenkin eri mieltä    | 4                | 9   |
| 2,50                       | 3                | 7   |
| 3 Ei eri eikä samaa mieltä | 8                | 18  |
| 3,50                       | 10               | 23  |
| 4 Jokseenkin samaa mieltä  | 6                | 14  |
| 4,50                       | 8                | 18  |
| 5 Täysin samaa mieltä      | 2                | 5   |
| Yht                        | 44               | 100 |

a. Puuttuvia tietoja 21: mukana vain asiantuntijat tai heitä johtavat henkilöt