

**KUNNALLISEN PALVELUTUOTANNON VERKOSTOT
POLITIIKAN AREENOINA**

Agonistinen katsaus kunnan ja liikuntaseurojen yhteistyöhön Somerolla ja Pirkkalassa

**Jonne Jokela
maisterintutkielma
valtio-oppi
yhteiskuntatieteiden ja
filosofian laitos
humanistis-
yhteiskuntatieteellinen
tiedekunta
Jyväskylän yliopisto
kevät 2021**

TIIVISTELMÄ

KUNNALLISEN PALVELUTUOTANNON VERKOSTOT POLITIIKAN AREENOINA

Agonistinen katsaus kunnan ja liikuntaseurojen yhteistyöhön Somerolla ja Pirkkalassa

Jonne Jokela

Valtio-oppi

Maisterintutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Jyväskylän yliopisto

Ohjaajat: Marja Keränen ja Jouni Tili

Kevät 2021

131 sivua + 3 liitettä

Tutkimuksen tarkoituksena on analysoida julkisia palveluita tuottavia verkostoja politikoinnin kenttänä. Taustoitan tätä esittelemällä, miten sekä markkinaehtoisuutta julkisen sektorin toimintaan penäävä New Public Management että organisaatio- ja sektorirajat ylittävää yhteistyötä painottava governance ovat vaikuttaneet tällaisten verkostojen muodostumiseen. Molempia voidaan tulkita niin teorioiden kuin poliittisina ohjelminakin, joilla pyritään kaventamaan julkista sektoria ja siirtämään siten paitsi sen toimintoja myös niitä koskevaa päätöksentekoa toisaalle. Usein vaihtoehtoiset suorittajat julkisen sektorin tehtäville löydetään yksityiseltä sektorilta, mutta tutkielmani keskittyy tässä nimenomaan kolmanteen sektoriin.

Empiirisen kontekstin tutkimukselle tarjoavat kunnalliset liikuntapalvelut Somerolla ja Pirkkalassa, joissa niitä on järjestetty Suomessa harvinaislaatusella tavalla. Vastuussa liikuntapalveluista ovat olleet useiden paikallisten liikuntaseurojen muodostamat verkostot, joiden jäsenet eivät ole siis fuusioituneet vaan ovat jatkaneet omaa toimintaansa verkostotyön ohessa. Niiden on tullut siksi kummassakin kunnassa kyetä yhdessä neuvotellen sopimaan siitä, millä tavoin verkostot käytännössä liikuntapalveluita järjestävät. Näkemyksiä siitä, kuinka tämä on onnistunut, olen kartoittanut molemmista kunnista kyselylomakkeella verkostoyhteistyötä läheltä seuranneilta. Postikyselynä toteutetun kyselytutkimuksen vastaukset muodostavat tämän tutkimuksen aineiston.

Verkostojen konsensushakuisuuden vuoksi tulkiten niiden ilmentävän deliberatiivista demokratiakäsitystä. Sen nojalla yhteisymmärrys on politiikassa suotavaa, mikäli siihen on päästy asianmukaiset kriteerit täyttävällä keskustelulla, deliberaatiolla. Valotan lyhyesti deliberatiivista demokratiateoriaa hahmotellakseni eräänlaisen ideaalin verkostojäsenten väliselle neuvottelulle. Samalla se tarjoaa taustan Chantal Mouffin teorialle, joka pohjautuu monin tavoin deliberatiivisen demokratiateorian kritiikille ja jonka lävitse kyselyaineistoa analysoin. Mouffin konfliktipainotteisessa politiikkakäsityksessä me–he-suhteet voivat milloin tahansa kärjistyä antagonistisiksi ystävä–vihollinen-suhteiksi, eivätkä väliaikaiset yhteisymmärryksetkään hävitä tätä potentiaalia. Siksi olisi parempi sallia politiikassa avoin ja jatkuva vastakkainasettelu, kunhan se puetaan agonismiksi eli yhteisiin pelisääntöihin sitoutuneiden legitiimien vastustajien kamppailuksi. Agonistinen kiistely ehkäisee antagonististen voimien purkautumista arvaamattomalla tavalla ja on samalla Mouffelle myös demokratian tae.

Aineiston agonistisen luennan perusteella governance-verkostat vaikuttavat Mouffin teorian valossa ongelmalliselta tavalta järjestää kunnalliset liikuntapalvelut. Konsensuksesta riippuvaiset governance-verkostat eivät ole varautuneet asianmukaisesti mahdollisten sisäisten konfliktien käsittelyyn. Verraten autonomisina entiteetteinä niitä on myös vaikea ohjata ulkoapäin, jolloin niistä kehkeytyy herkästi haastamattomia hegemonioita. Koska niiltä puuttuu lisäksi legitiimi opposentti, ei niiden päätöksentekoa mouffelaisesta näkökulmasta voi pitää demokraattisena.

Avainsanat: liikuntapalvelut, kolmas sektori, New Public Management, governance, deliberatiivinen demokratia, Chantal Mouffe

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	3
1.1 Kunnallisten liikuntapalveluiden pelikenttä Suomessa.....	3
1.2 Teoreettinen viitekehys ja tutkimuskysymykset.....	8
1.3 Aiheen perustelu ja tutkimuksen empiirisen puolen taustoitus.....	20
2 NEW PUBLIC MANAGEMENT JA GOVERNANCE – markkinat vai yhteistyö?.....	25
2.1.1 Managerialismia ja markkinaehtoisuutta	25
2.1.2 NPM:n perintö – sumentuneet sektorirajat ja pirstoutunut palvelutuotanto.....	31
2.2.1 Governance - yksiköistä yhteistyöhön	34
2.2.2 Verkostopäätöksenteon problematiikka.....	39
3 DELIBERAATIO VS. AGONISMI – konsensushakuisuudesta konfliktipainotteisuuteen	43
3.1.1 Kytkös governanceen - konsensuksen rakentaminen.....	43
3.1.2 Deliberaation monet kriteerit	47
3.1.3 Intressit deliberatiivisessa demokratiassa	51
3.2.1 Agonismin vastalause – Mouffen politiikkakäsitys	56
3.2.2 Dissensuksen ylistys konsensuskritiikkinä.....	59
3.2.3 Mouffe ja politiikan irrationaalinen luonne	63
4 KÄYTÄNNÖN VERKOSTOYHTEISTYÖTÄ KUNNALLISISSA LIIKUNTAPALVELUISSA.....	68
4.1 Tutkittavien liikuntapalvelumallien esittely	68
4.1.1 Someron kaupungin ja Someron Liikunta ry:n yhteistyö	68
4.1.2 Pirkkalan kunnan ja Pirkkalan Liikunta ry:n yhteistyö.....	72
4.2 Agonistinen katselmus kyselyaineistoon	75
4.2.1 NPM ja governance konstituoidessa uutta politiikan areenaa	77
4.2.2 Yhteinen sävel verkostojen elinehtona	83
4.2.3 Verkostot hegemonioina.....	87
4.2.4 Konfliktinhallinta governance-yhteistyössä	95
4.2.5 Yhteenveto tutkimuskysymysten valossa	102
5 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	108
LÄHTEET	118
LIITTEET	132
Liite 1. Kyselytutkimuslomake Somerolle.	132
Liite 2. Kyselytutkimuslomake Pirkkalaan.	136
Liite 3. Saatekirje.....	140

1 JOHDANTO

1.1 Kunnallisten liikuntapalveluiden pelikenttä Suomessa

Paikallinen liikuntakulttuuri rakentuu paljolti yhteistyölle, ja tässä kunnallisen liikuntatoimen perinteisiä kumppaneita ovat liikuntaseurat (Karimäki 2006, 146). Sektorirajat ylittävään yhteispeliin ohjaa myös liikuntalaki. Vanhassa, vuonna 1979 säädetyssä liikuntalaissa yhteistyö ei terminä vielä esiinny, vaikka kunnan ja liikuntaseurojen välisen työnjaon voi rivien välistä tulkita sellaista edellyttävänkin:

"Yleisten edellytysten luominen liikuntatoiminnalle on ensisijaisesti valtion ja kuntien tehtävänä. Liikuntatoiminnan järjestämisestä vastaavat pääasiallisesti tässä laissa tarkoitettut liikuntajärjestöt." (Liikuntalaki 1979/984, 2 §.)

Joulukuussa 1998 säädetty, edeltäjänsä kumonnut liikuntalaki laajentaa kuitenkin kunnan tehtävänkuvaa. Siinä kuntaa ohjeistetaan eksplisiittisesti stimuloimaan yhteistyötä:

"Yleisten edellytysten luominen liikunnalle on valtion ja kuntien tehtävä. Liikunnan järjestämisestä vastaavat pääasiassa liikuntajärjestöt. [– –] Kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät." (Liikuntalaki 1998/1054, 2 §.)

Ajantasainen, vuonna 2015 säädetty liikuntalaki¹ painottaa vielä voimakkaammin yhteistyötä, jonka odotetaan ulottuvan nyt myös kuntien ja eri toimialojen välille:

¹ Tuorein, vuoden 2015 liikuntalaki astui voimaan vasta sen jälkeen, kun tässä tutkielmassa tarkasteltaviin yhteistyömalleihin oli jo Somerolla ja Pirkkalassa ryhdytty. Se ilmentää yhtä kaikki lainsäädännöllistä jatkumoa, jossa kunnallista liikuntatoimintaa opastetaan yhä tiiviimpään yhteistyöhön ulkopuolisten organisaatioiden kanssa.

"Yleisten edellytysten luominen liikunnalle paikallistasolla on kuntien tehtävä. Kunnan tulee luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden liikunnalle:

- 1) järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen;*
- 2) tukemalla kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta; sekä*
- 3) rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja.*

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien toteuttamisen kunnassa tulee tapahtua eri toimialojen yhteistyönä sekä kehittämällä paikallista, kuntien välistä ja alueellista yhteistyötä sekä huolehtimalla tarvittaessa muista paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivista toimintamuodoista." (Liikuntalaki 2015/390, 5 §.)

Lain kirjaimesta ei kuitenkaan löydy vastausta siihen, millaisia näiden yhteistyökuvioiden tulisi tarkalleen ottaen olla. Liikuntalait ovatkin niin kutsuttuja puitelakeja, joissa luonnehditaan vain yleisluontoisesti liikuntatoiminnan tavoitteet ja säilytetään käytännön toteutusten muotoileminen kuntien ratkaistavaksi (Kuntaliitto 6.2.2017). Tämän suurpiirteisyyden vuoksi kunnille jää siis varsin laajat vapaudet sen määrittämiseksi, millaisia, miten kattavia ja keiden tuottamia julkiset liikuntapalvelut ovat. Samalla avautuu poliittista pelivaraa, jota liikuntapalveluiden järjestämiseen osallistuvat voivat pyrkiä hyödyntämään.

Luovuuteen uudenlaisten yhteistyömallien kehittämisessä kuntia kannustaa lain lisäksi talous. Muun muassa kuntien tulojen ja menojen epätasainen kehitys, muuttoliike ja väestön ikääntyminen ovat ruokkineet uudistusmieltä kuntarakenteiden muuttamiseen (Kuusela 2008, 22). Toimintojen tehostamista onkin kunnissa haettu ostopalveluista, joita liikuntatoimet ovat tilanneet muun muassa urheiluseuroilta² (Kosonen & Tiikkaja 2008, 10). Toisaalta omat motiivinsa yhä tiiviimpään yhteistyöhön on myös liikuntajärjestöillä. Seuratoiminnan muuttumista 1980-luvun puolivälistä 1990-luvun puoliväliin ulottuvalla

² P. Koski ja Mäenpää (2018a, 11) huomauttavat, että tarkalleen ottaen urheiluseurat ja liikuntalaissakin mainitut liikuntajärjestöt eivät ole toistensa synonyymejä. Liikuntaseura otettiin käsitteenä käyttöön 1980-luvulla siinä tarkoituksessa, että liikunta on yläkäsite, jonka alle myös urheilu lukeutuu, mutta sanana liikuntaseura ei ole oikein juurtunut arkikieleen, minkä vuoksi useammin puhutaan vain urheiluseuroista (P. Koski & Mäenpää 2018a, 11).

kymmenvuotisjaksolla tutkinut Pasi Koski (2000, 74, 85) toteaa jo senaikaisen aineiston perusteella, että urheiluseuroilta vaaditaan entistä aktiivisempaa verkostoitumista toimintansa ylläpitämiseksi – sen kehittämistä puhumattakaan. Taloushuolien ja muuttuvan toimintaympäristön vuoksi sekä kunnilta että liikuntajärjestöiltä kaivataan siis "rohkeita pelinavauksia ja luovaa pelinrakentelua, sillä pelkkä 'oman pään varmistaminen' ei enää 2000-luvulla riitä" (Karimäki 2006, 146).

Liikuntalain tulkinta vaihtelee kunnittain huomattavasti, ja erilaisten liikuntapalvelumallien valtakunnallinen kirjo on runsas. Luovien alojen kehittämissyhdystys Diges ry:n toteuttamassa liikunta-alan yritys- ja seuratoiminnan selvityksessä todetaan myös, että monella kunnalla tarkoituksenmukaisten liikuntapalveluiden kilpailuttamis- ja ostokäytäntöjen etsimisessä riittää vielä työtä (Kosonen & Tiikkaja 2008, 10). Jollain lailla murroksesta kielii jo sekin, miten moninaisin tavoin kunnan ja urheiluseurojen välisestä yhteistyöstä on eri kunnissa sovittu. Vaikka pääsääntöisesti julkisia hankintoja säätelee olemassa olevia kilpailuolosuhteita hyödyntämään velvoittava hankintalaki (2016/1397, 2 §), vain osa näistä yhteistyömuodoista on vahvistettu kirjallisella ostopalvelusopimuksella, kun osa perustuu suullisiin sopimuksiin ja toisinaan vain pysytellään vanhastaan tutussa mallissa "ilman sen kummempia neuvotteluita" (Kosonen & Tiikkaja 2008, 10).

Käytännössä kunnan ja urheiluseurojen yhteistyö voi olla luonteeltaan hyvinkin arkista. Esimerkiksi Heinolassa kaupungin ja kolmannen sektorin resurssit ovat yhdistyneet käytännönläheisellä tavalla, kun Lusin kylän alueella paikallinen urheiluseura Lusin Lukko ry on ajanut hiihtoladut vapaaehtoisvoimin seuran omalla moottorikelkalla kaupungin omistamaa latuhöylää vetäen (Maaseudun Tulevaisuus 5.3.2018). Latuverkon ylläpitäminen onkin varsin tyypillinen esimerkki toimista, joilla urheiluseura täydentää kunnan palvelutarjontaa. Toinen tällaisen yhteistyön muoto löytyy Kärkölän kunnasta, jossa Kärkölän Kisa-Veikot ry on ylläpitänyt hiihtoreittejä kunnan latukoneella (Kärkölän kunnan verkkosivut), kun taas muun muassa Kittilän kunta on avustanut hiihtoladujen kunnossapitoon osallistuvia yhdistyksiä "kilometrikorvausperusteisesti" (Kittilän kunnan verkkosivut). Kunta voi turvautua urheiluseurojen panokseen myös uimapaikkojen hoitamisessa, niin kuin esimerkiksi Kiteen kaupungin ja Puhoksen Vesa ry:n välinen, Puhoksen uimarannan kunnossapitoa koskeva kumppanuussopimus osoittaa (Kiteen kaupungin verkkosivut). Yhteistyö saattaa ulottua sisäuimaloihinkin, kuten Espoossa, jossa uimaseura Cetus ry on huolehtinut paitsi Keski-Espoon uimahallin uinninvalvonnasta

myös Espoon peruskoululaisten uimaopetuksesta (Cetus ry:n toimintakertomus 2018–2019, 4; Espoon kaupungin verkkosivut). Jokseenkin kokonaisvaltaista liikuntayhteistyö kunnan ja järjestökentän välillä on puolestaan noin 2600 asukkaan Alavieskassa, jossa kunta on jo vuodesta 1993 lähtien tilannut liikuntapalvelunsa Alavieskan Viri ry:ltä (Alavieskan kunnan verkkosivut).

Moniaalla yhteistyö on kuitenkin ollut edellä esiteltyjen poimintojen tavoin nimenomaan kunnan ja yksittäisen urheiluseuran välistä. Somerolla ja sittemmin myös Pirkkalassa on kokeiltu toisenlaista lähestymistapaa. Molemmilla paikkakunnilla kuntaosapuoli on ryhtynyt tilaamaan liikuntapalveluita merkittävässä määrin erikseen niiden tuottamista varten perustetulta, useita paikallisia urheiluseuroja yhteen saattavalta yhdistysmuotoiselta yhteisorganisaatiolta. Someron kaupunki alkoi ostaa sekä liikuntapalvelunsa että liikuntapaikkojen ylläpidon vuonna 1995 samana vuonna perustetulta Someron Liikunta ry:ltä (Siirilä 2010, 8). Muutoksen jälkeen Somerolla luovuttiin aikanaan tyystin liikuntatoimen viranhaltijoista, mikä oli alun alkaenkin tarkoituksena (Hälli 2013, 4; Moilanen 2013, 113). Alun perin liikuntajärjestöjä Someron Liikunta ry:ssä oli vain kolme, mutta nykyisellään siihen kuuluu jo kaksitoista somerolaisseuraa (Teppala & Oksanen 2009, 1; Someron Liikunta ry:n verkkosivut). "Kaikki osapuolet" olivat tällaiseen liikuntapalveluiden järjestämistapaan siinä määrin tyytyväisiä, että samankaltainen yhdistysvetoinen palvelutuotantomalli päätettiin laajentaa sittemmin myös Someron kulttuuritoimeen Someron Liikunta ry:n esimerkin mukaisesti (Siirilä 2010, 8).

Pirkkalassa taasen vastaavanlainen yhteistyö sai alkunsa, kun vuonna 2000 avatun uuden liikuntahallin hoitovastuuseen valikoitui viiden paikallisen urheiluseuran niin ikään samaisena vuonna perustettu yhteenliittymä. Pirkkalan Urheilun Tuki ry:nä aloittaneen, myöhemmin nimensä Pirkkalan Liikunta ry:ksi uudistaneen yhdistyksen toimenkuva laajeni jälkikäteen muun muassa pääosin kunnan omistaman jäähallin hoitoon (Pirkkalainen 6.9.2006, 6). Kunta kuitenkin irtisanoi sen ja tällöin jo vuosikymmenen liikuntahallia hoitaneen Pirkkalan Liikunta ry:n välisen ostopalvelusopimuksen vuonna 2010 – syyksi esitettiin se, ettei sitä ollut hankintalain³ mukaisesti kilpailutettu

³ Sopimuksen irtisanomisen hetkellä voimassa olleen hankintalain (2007/348, 1 §) mukaan kuntien olikin kilpailutettava hankintansa laissa säädetyllä tavalla. Palveluhankintojen kansalliseksi kynnysarvoksi laissa asetettiin 30 000 e, jota vähäisemmiksi arvoltaan arvioituihin hankintoihin lakia ei ollut määrä soveltaa (hankintalaki 2007/358, 15 §).

(Pirkkalainen 14.3.2012, 4). Pirkkalan Liikunta ry oli valmis jättämään oman tarjouksensa suunnitteilla olleeseen kilpailutukseen (Pirkkalainen 7.4.2010, 4). Vielä samana vuonna 2010 kilpailuttamisen sijaan Pirkkalan kunnanhallitus päätti sittenkin yksimielisesti seuraväen hämmennykseksi järjestää liikuntahallin hoidon irtisanomisajan päätyttyä omana työnään (Pirkkalainen 24.11.2010, 1; 1.12.2010, 5).

Olennaista tämän tutkielman kannalta Someron ja Pirkkalan esimerkeissä on ennen kaikkea kaksi asiaa. Ensinnäkin Someron kaupunki on hankkinut Someron Liikunta ry:ltä ja Pirkkalan kunta Pirkkalan Liikunta ry:ltä siinä määrin merkittäviä ostopalveluita, että asianosainen kuntaosapuoli on joko tuottanut ne itse ennen ostopalvelumallia tai ryhtynyt ostopalveluista luopumisen jälkeen itse niitä tuottamaan. Kyseiset urheiluseurojen yhteisorganisaatiot ovat siis tehneet enemmänkin kuin vastanneet "liikuntatoiminnan" tai "liikunnan" järjestämisestä, jotka ostopalvelumallien aloittamishetkellä ajantasainen liikuntalaki (Somerolla 1979/984, 2 §; Pirkkalassa 1998/1054, 2 §) on liikuntajärjestöjen osaksi rajannut. Toiseksi sekä Someron Liikunta ry:ssä että Pirkkalan Liikunta ry:ssä on kyse useamman urheiluseuran yhteenliittymästä, ei fuusiosta. Yhteistyöhön osallistuvat seurukset eivät ole lakanneet olemasta, vaan ne muodostavat verkoston, jonka ohessa ne ovat jatkaneet tavanomaista toimintaansa omista lähtökohdistaan. Jäsenseuroilla on tällaisessa tilanteessa siis yhä omat intressinsä, jotka eivät välttämättä aina käy yksiin muiden kanssa⁴. Silti seurojen on tullut kyetä enemmän tai vähemmän toistensa vertaisina määrittämään verkostolle yhteinen kurssi, johon kaikilta siihen osallistuvilta löytyy halukkuutta sitoutua.

Kunnalliset liikuntapalvelumallit, joissa toteutuvat nämä kaksi Someroa ja Pirkkalaa yhdistävää tekijää, ovat Suomessa edelleen kiven alla. Tämänkaltainen järjestely on kyllä "herättänyt kiinnostusta" muuallakin, esimerkiksi Loimaalla (Salon Seudun Sanomat 11.6.2016). Vuonna 2016 perustettu Loimaan Liikunta ry on tarkoitettu yksityishenkilöiden sijaan nimenomaan paikallisille urheiluseuroille, ja se on muun muassa

⁴ Ei ole tietenkään itsestään selvää, että fuusioituminenkaan kuin taikaiskusta poistaisi yhdistyneiden seurojen väliltä mahdollisesti löytyvät jännitteet tai olisi ylipäänsä yksioikoisen ongelmaton prosessi. Esimerkiksi aiemmin mainittu espoolainen Cetus ry muodostui neljän uimaseuran yhdistyttyä vuonna 2004, mutta vielä vuonna 2008 toteutetusta Diges ry:n liikuntaselvityksestä käy ilmi, että Cetus ry:n toiminnanjohtajan mukaan yhdentymisen "tunteita työstetään edelleen" (Kosonen & Tiikkaja 2008, 23). Tilanteessa, jossa verkostoksi nivoutuneiden seurojen omat organisaatiot jäävät ennalleen verkoston rinnalle, jakolinjat ovat kuitenkin konkreettisemmat ja täten rajanvedot "meidän" ja "muiden" välillä piirtyvät selvempinä.

rakentanut alueelle projektiluontoisesti kuntoportaat (Loimaan Lehti 5.11.2019). Kunnallisia liikuntapalveluita sille ei kuitenkaan ole toistaiseksi Someron tai Pirkkalan tavoin laajamittaisesti ulkoistettu, ja esimerkiksi liikuntapaikkojensa hoidosta ja kunnossapidosta huolehtii Loimaan kaupungin oma organisaatio (Loimaan kaupungin verkkosivut). Toisaalla muun muassa Petäjaveden Seurayhtymä⁵ on jo useamman vuoden osallistunut kunnallisten liikuntapalveluiden tuottamiseen ylläpitämällä kuntosalia ja vastaamalla talviuintipaikan kunnossapidosta, mutta sen organisaatio puolestaan on paitsi yhtiömuodoltaan erilainen myös merkittävästi Someron tai Pirkkalan yhteenliittymiä pienempi – jäsenenä ovat vain kunta ja kaksi paikallista urheiluseuraa (Petäjaveden Seurayhtymän verkkosivut).

1.2 Teoreettinen viitekehys ja tutkimuskysymykset

Tutkielmani rakentuu neliosaisen, varsin laajan teoriarakennelman varaan. Ensimmäiset kaksi osiota käsittelevät New Public Management- ja governance-teorioita, joiden avaaminen auttaa ymmärtämään, miksi ylipäänsä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi purkaa julkista sektoria ja alkaa järjestää julkinen palvelutuotanto muuten kuin kuntien (tai valtion) omana työnä. Samalla teorit ikään kuin hahmottelevat omilla tavoillaan, kuinka julkiset palvelut voisi tarjota ideaalityyppisesti tai vähintäänkin julkisen sektorin perinteistä, keskusjohtoista ja hierarkiaan perustuvaa byrokratiamalla paremmin – New Public Management (NPM) managerialistiseen johtamiseen sekä markkinaehtoisuuteen luottaen ja governance palvelutuottajien välistä verkostoyhteistyötä tähdentäen. Teoriakokonaisuudet on perusteltua käsitellä yhdessä perätysten, sillä ne limittyvät jossain määrin toisiinsa eikä niiden välille ole helppoa vetää selväpiirteisiä rajoja. Esimerkiksi Mark Bevirin (2009, 9–13) mukaan NPM ja governance voidaan nähdä julkisen sektorin reformien kahtena perättäisenä aaltona, joiden välillä on jopa kausaalisiakin yhteyksiä. Governance-henkisen, entistä tiiviimmän verkostoitumisen on nimittäin nähty kummunneen osittain vastaukseksi siihen keskinäisen koordinaation tarpeeseen, jonka synnytti NPM:n stimuloima keskusjohtoisen hallinnon pirstominen toisistaan irrallisiksi palvelutuotantoyksiköiksi (Bevir 2009, 13). Olennaista on, että molempien teorioiden tuella voidaan tarkastella Someron ja Pirkkalan liikuntapalveluissa käytettyjä

⁵ Virallisesti organisaation nimi on Elinkeinoyhdistys Petäjaveden kunta, Petäjaveden Naisvoimistelijat ja Petäjaveden Petäjäiset (Petäjaveden Seurayhtymän verkkosivut).

yhteistyömalleja, joissa julkiset palvelut tilataan ulkopuoliselta tuottajalta, joka puolestaan koostuu monen pienemmän organisaation muodostamasta kokonaisuudesta. Tarkoitukseni ei siis ole testata teorioiden soveltumista Someron tai Pirkkalan malleihin vaan tarjota niille teoreettinen konteksti ja asettaa ne osaksi suurempien yhteiskunnallisten pohjavirtausten jatkumoa.

Kolmannen osion aiheena on deliberatiivinen demokratiateoria, jonka tulkitseen integroituneen governance-tyyppiseen palvelutuotantoon, jossa useammasta organisaatioista koostuva verkosto sopii keskenään toiminnan suunnasta. Deliberaatiolla viitataan tässä tiivistetysti osapuolten väliseen neuvotteluun, jonka avulla on toiveissa löytää paras mahdollinen ratkaisu ja yhteinen sävel. Deliberatiivisen demokratian taustalla on ajattelutapa, jonka mukaan osapuolten keskinäinen dialogi voi saada heidän intressinsä muuntumaan siitä, mitä ne lähtötilanteessa olivat (Newman 2001, 131). Tässä prosessissa argumenteilla on tärkeä rooli: vuoropuhelu auttaa löytämään parhaat perustelut, joiden edessä vastakkaista kantaa edustaneet ovat valmiita joustamaan alkuperäisestä positiostaan (Steiner 2012, 4, 143). Tällainen ajattelutapa ei ole vieras julkiseen palvelutuotantoon osallistuville verkostoille, joiden osallistujat tulevat kukin omista lähtökohdistaan mutta joiden täytyy kuitenkin päästä käytännön toiminnasta jonkinlaiseen yhteisymmärrykseen. Lopulta viimeisessä teoriaosiossa esittelen Chantal Mouffin teorian "radikaalista demokratiasta", joka kritisoi deliberatiivista demokratiateoriaa. Mouffin konfliktipainotteinen politiikkakäsitys tarjoaa toisenlaisen katsantokannan tarkasteltaessa yhteistyötä tähdentävää verkostomallia kunnallisessa palvelutuotannossa.

Urheiluseuroista ja muistakin yhdistystoimijoista puhuttaessa mainitaan usein – ja tässäkin tutkielmassa toistuvasti – kolmas sektori, joka on varsin lakea käsite. Yleiseen käyttöön vasta 1970-luvulla levinneenä se on tieteelliseksi termiksi jokseenkin tuore, minkä vuoksi sen sisältö on edelleen jossain määrin vakiintumaton (Helander 1998, 33). Järjestysluvun toki selittävät kaksi muuta sektoria, yksityinen ja tästä erilleen muodostunut julkinen, mutta se, miten kolmatta, niiden ulkopuolista sektoria milloinkin luonnehditaan, ei ole yksiselitteistä (Helander 1998, 22). Tulkinnat siitä, millaiseksi kolmas sektori mielletään, poikkeavat toisistaan myös maantieteellisesti. Usein yhdellä käsitteellä on alueellisesti "selvä käyttöliivoima" (Helander 1998, 35). Voitto Helander (1998, 33) on koonnut ilmauksia, joilla kolmatta sektoria on eri valtioissa tai kielialueilla kuvailtu: esimerkiksi "brittiläinen 'non-statutory sector'" viittaa lakimääräiseen sääntelemättömyyteen ja

"saksalainen 'gemeinnützige Organisationen'" yleishyödyllisyyteen, kun taas "amerikkalainen 'nonprofit sector'" painottaa voittoa tavoittelematonta puolta ja "ranskalainen ilmaisu 'économie sociale' eli sosiaalitalous" puolestaan yhteisöllisyyttä. Muita kolmanteen sektoriin liitettyjä piirteitä ovat muun muassa vapaaehtoisuus, aatteellisuus, hyväntekeväisyys, epävirallisuus ja riippumattomuus (Helander 1998, 34–35). Janet Newman ja John Clarke (2009, 45) puhuvat myös yhteisöistä (engl. community) ja kansalaisyhteiskunnasta (engl. civil society), joiden he katsovat limittyvän sen kanssa, mitä kolmannella sektorilla tarkoitetaan. Etenkin kansalaisyhteiskunta, joka viittaa hyvin heterogeeniseen toimijoiden kirjoon, on itsessäänkin käsitteenä "highly contested" (Hendriks 2006, 488–489). Vaikka kolmannen sektorin tarkka määrittelyminen ei siis ole helppoa tai tämän tutkielman piirissä sen enempää mahdollista kuin tarkoituksenmukaistakaan, on sillä silti terminä käyttöarvoa. Luetellut ominaisuudet eivät suinkaan tyhjentävästi selitä kolmannen sektorin luonnetta, mutta auttavat silti ymmärtämään, "millaisessa hetteikössä alan ilmiöitä lähestyttäessä liikutaan" (Helander 1998, 35).

Asetelma, jossa julkisia palveluita tilataan ulkopuoliselta tuottajalta, on siis teoreettisesti läheistä sukua 1980-luvulta lähtien vaikuttaneelle New Public Management -opille (NPM). Julkiselle sektorille NPM maalailee lupauksen niin tehokkuudesta – "doing more for less" – kuin kustannussäästöistäkin, joihin päästään rakenteellisilla muutoksilla ja aiempaa laadukkaammalla johtamisella (Hood 1991, 15). Markkinaehtoisuutta korostavalle NPM:lle nämä muutokset rakenteissa merkitsevät käytännössä sitä, että yksityiset toimijat osallistuvat entistä enemmän julkisten palveluiden tuottamiseen esimerkiksi ulkoistamisten, alihankintojen tai kumppanuuksien kautta (Svedberg Helgesson 2010, 24). Johtamisen laadun takeeksi NPM suosittaa muun muassa mitattavuuden lisäämistä erilaisin indikaattorein ja standardein sekä asiakaslähtöistä otetta palvelutuotantoon, jossa huomio käännetään panoksesta ja prosesseista tuloksiin (Pollitt 2003, 27–28).

Oppina New Public Management on nimensä mukaisesti kehitelty ensisijaisesti julkisen sektorin uudistamiseksi, mutta eräällä tavalla sen laineet ovat lyöneet valtion ja kuntien lisäksi myös urheiluseurojen elämään. Seurakulttuurin muutosta aikavälillä 1986–1996 tutkinut P. Koski (2000, 84–85) kirjoittaakin, että seurat käyttivät seurantavälillä entistä suuremman osan resursseistaan tuottaakseen jäsenpalveluita ja ottivat toiminnassaan joitakin askeleita tarjontakeskeisyydestä kohti kysyntäkeskeisyyttä. Samalla niiden

toiminta ja koko liikuntakulttuuri on ammattimaistunut, mikä on näkynyt muun muassa kasvuna palkattujen työntekijöiden määrissä ja heijastuu yleisemminkin liikuntaorganisaatioiden "byrokratisoitumiseen, spesialisoitumiseen ja standardoitumiseen" (P. Koski 2000, 20). Lisäksi P. Koski (2000, 84) päätyy tulkitsemaan liikuntajärjestöjen rakenneuudistusta niin, että sitä on määrittänyt eräänlainen "ajatuksellinen uudelleen orientaatio", jonka mukaan keskusjohdon ohjaama pyramidimalli on pyöräytetty ympäri ja tavoitteena on sen sijaan kehittää urheiluseurojenkin toimintaa "asiakasohjautuvasti".

Markkinaehtoisen ajattelun viriäminen on siten aurannut urheiluseuroille latua kunnalliseen palvelutuotantoon kahdellakin tapaa. Ensinnäkin seuroissa omaa toimintaa on mukautettu entistä enemmän sen perusteella, minkälaisille palveluille on kulloinkin ulkoista kysyntää. Toiseksi etsiessään vaihtoehtoisia tapoja palvelutarjontansa järjestämiselle julkinen sektori on kääntänyt katseensa paitsi yksityiseen myös kolmanteen sektoriin. Itse asiassa Sakari Möttösen (2005, 85) mukaan managerialistisesta näkökulmasta kolmannen sektorin edustajat näyttäytyvät kunnalle ennen kaikkea eräänä vaihtoehtona palveluiden järjestäjäksi, ja niitä arvioidaan samalla tavalla kuin yksityisiä yrityksiäkin. Keskeistä on tällöin, voiko järjestöiltä – kuten urheiluseuroilta – ostaa sellaisia palveluita, joiden tuottamisen kunta voi itse tilaussopimuksen myötä lopettaa ja kuinka edulliseksi tällainen kunnalle tulee (Möttönen 2005, 85). Helanderin (2004, 20) mukaan New Public Management alkoi siis "suorastaan edellyttää", että järjestötoimijat otetaan täysimääräisesti huomioon kunnallista palvelutuotantoa suunniteltaessa. Tukea sille, että eräällä tavalla yksityis- ja julkisen sektorin väliin jäävä kolmas sektori osallistuu entistä aktiivisemmin julkisten palveluiden tuottamiseen, on löytynyt muualtakin kuin teoriakeskusteluista. Helanderin (1998, 12) mukaan järjestötoimijat on nimittäin toivotettu tervetulleiksi julkiseen palvelutuotantoon poliittisen oikeisto–vasemmisto-akselin molemmin puolin, sillä oikealla palveluiden tilaaminen kolmannelta sektorilta on nähty mieluisana tapana kaventaa julkista sektoria ja vasemmalla puolestaan on ollut helpompaa hyväksyä julkisen palvelutuotannon osana yhdistykset kuin voitontavoittelun piiskaama yksityissektori.

Yksittäisen, talkoovoimiin ja vapaaehtoisuuteen nojaavan urheiluseuran edellytykset osallistua julkiseen palvelutuotantoon ovat kuitenkin rajalliset. Kuten todettua, verkostoituminen on P. Kosken (2000, 85) mukaan urheiluseuroille likipitäen elinehto. Hän (P. Koski 2000, 74) löytääkin aineistostaan "viitteitä" seurojen välisen yhteistyön

lisääntymisestä. P. Kosken havaintoa tukee Luovien alojen kehittämissyhdystys Diges ry:n vuonna 2008 teettämä selvitys, jonka osana laadittiin internetkyselytutkimus sellaisille liikunta- ja urheiluseuroille, joilla oli esitietojen mukaan palkkalistoillaan "päätoimisia työntekijöitä" (Kosonen & Tiikkaja 2008, 21). Tulosten mukaan kyselyyn vastanneista 67 seurasta yli puolella oli kumppanuussopimus⁶ toisen seuran kanssa ja vain kunta tai kaupunki oli seuroille tätä yleisempi yhteistyökumppani (Kosonen & Tiikkaja 2008, 24). Somerolla ja Pirkkalassa käytössä ollut mallia, jossa useat paikalliset urheiluseurat tuottavat julkisia palveluita yhteistyössä keskenään, voidaanakin analysoida myös governance-teorian valossa.

Juuri verkostot ovat governance-teoriassa avainasemassa, ja verkostomalliseen palvelutuotantoon osallistuvat organisaatiot sopivat – yleensä tietyn asiakysymyksen ympärille kytkeytyvästä – yhteistoiminnasta keskenään ilman, että yksikään olisi välttämättä muihin nähden määräävässä auktoriteettiasemassa (Dryzek 2010, 120). Governance-verkoston määritelmässään Eva Sørensen ja Jacob Torfing (2007a, 9) luonnehtivat, että kyseessä on itseään säätelevä ja suhteellisen vakaa horisontaalinen järjestelmä, jossa oman toimintansa perusteella itsenäiset mutta silti toisistaan riippuvaiset toimijat osallistuvat yhteisten neuvotteluidensa pohjalta julkisen sektorin palvelutuotantoon. John S. Dryzeikin (2010, 121) mukaan governance-verkostot eroavatkin siten niin perinteisestä hierarkiaan nojaavasta julkishallinnosta kuin markkinaehtoisuudestakin: verkostojen päätöksenteko ei perustu sen enempää selviin käskyvaltasuhteisiin kuin keskinäiseen kilpailuunkaan, vaan verkostotoiminta edellyttää yleensä osapuolilta paitsi neuvottelua ja suostuttelua myös yhteiseen päämäärään sitoutumista ja vastavuoroista mukautumista. Governance-teoria tekee tällaisin rajanvedoin tavallaan pesäeroa yhtaikaa sekä julkiseen että yksityiseen sektoriin. Tämän valossa onkin luontevaa, että muun muassa Gerry Stokerin (1998, 21) mukaan governance-näkökulmasta ikään kuin näiden sektorien väliin jäävän kolmannen sektorin työpanos tulee kaikkeudessaan tunnistaa sellaisissakin tehtävissä, joiden toteuttaminen on perinteisesti

⁶ Yhteistyö seurojen välillä saattaa todellisuudessa olla numeroita yleisempääkin. Diges ry:n selvityksessä nimittäin huomautetaan, ettei *kumppanuussuhde* ole käsitteenä vakiintunut "seurojen arjessa" (Kosonen & Tiikkaja 2008, 24). Selvitykseen sisältyi myös urheiluseurojen haastatteluita, joiden perusteella seurat tekevät "paljon erilaista yhteistyötä", jota ei välttämättä ole virallisin sopimuksin missään vahvistettu (Kosonen & Tiikkaja 2008, 21, 24).

kuulunut julkiselle sektorille. Tällä tavoin NPM-opin lisäksi myös governance-teoria on tasoittanut urheiluseuroille tietä julkiseen palvelutuotantoon.

Vaikka governance-yhteistyö vaatiikin osallistujilta sopeutumista toisiinsa nähden, ei verkostotoiminnan ole kuitenkaan tarkoitus olla hyväntekeväisyyttä. Möttösen (2005, 100) mukaan verkostoyhteistyön tulisi olla hyödyllistä sen kaikille jäsenille, eikä "aidossa verkostoajattelussa" yhdeltäkään odoteta alistumista muiden osallistujien eduntavoittelun välineeksi. B. Guy Peters ja Jon Pierre (1998, 226) havainnollistavat, millaisia nämä hyödyt voivat käytännössä olla: julkisen sektorin on mahdollista kiertää joitakin sitä sääteleviä, rajoittaviksi koettuja toimintaohjeita tekemällä verkostoyhteistyötä yksityisen sektorin kanssa, kun taas yksityiset toimijat voivat julkisen sektorin kumppaneina saavuttaa yleistä hyväksyntää ja saada taloudellisia resursseja toteuttaakseen sellaisia hankkeita, joiden läpivienti ei niiltä yksinään onnistuisi. Vaikka Peters ja Pierre mainitsevatkin tässä vain yksityissektorin julkispuolen kumppanina, vastaavia hyötyjä vapaammasta sääntelystä voidaan hakea myös kolmannelta sektorilta.

Tämän tutkielman aihepiirin kannalta läheisen esimerkin verkostotyön hyödyistä Suomen kuntakentältä tarjoavat Möttönen ja Jorma Niemelä (2005, 168) puhuessaan kunnan ja järjestöjen yhteisorganisaatioista, jotka ovat "suhteellisen uusi" tapa palvelutuotannon järjestämisessä⁷. Tässä on heidän (Möttönen & Niemelä 2005, 166, 168) mukaansa "puhtaimmillaan" kyse siitä, että kuntaosapuoli – malli ei välttämättä rajoitu yhteen kuntaan – muodostaa järjestöjen kanssa pitkäkestoiseen yhteistyöhön soveltuvan yhteisorganisaation, joka on muodoltaan yleensä yhdistys tai läheisemmässä yhteistyössä säätiökin ja jolle kunta sekä kenties osa järjestöistäkin sitten ulkoistaa oman palvelutuotantonsa. Ideaalitulanteessa järjestely hyödyttää sekä palveluiden tuottajasta niiden tilaajaksi siirtyvää kuntaosapuolta että varsinaisesta palvelutuotannosta huolehtivaa yhteisorganisaatiota. Kunnan tavoitteena on nimittäin suoriutua sen palveluvelvoitteista entistä tehokkaammin valjastamalla käyttöönsä oman organisaation ulkopuolisia

⁷ Tarkoitukseni ei ole kuitenkaan esittää, että Möttösen ja Niemelän (2005, 166–168) käsitys yhteisorganisaatioista olisi yhtäläisyksistään huolimatta yksi yhteen verrannollinen sen enempää Somerolla kuin Pirkkalassakaan käytössä olleisiin palvelutuotantomalleihin. Huomionarvoinen ero on ainakin se, että Pirkkalan Liikunta ry:n tarina sai alkunsa ilman kuntaa yksinomaan viiden urheiluseuran yhteenliittymänä (Suomen Yrityshaku Oy:n verkkosivut). Someron Liikunta ry:n jäsenenä on sen sijaan ollut myös Someron kaupunki (Siirilä 2010, 8).

resursseja, ja järjestöjen taasen on läheisessä yhteistyössä kunnan kanssa helpompaa harjoittaa omien viiteryhmiensä edunvalvontaa (Möttönen & Niemelä 2005, 167). Tällaisten yhteisorganisaatioiden pontimina kajastaa Möttösen ja Niemelän (2005, 169) mukaan yhtäältä NPM:n ajama linjaus, jonka mukaan palveluiden järjestäminen ei välttämättä edellytä niiden omakätistä tuottamista. Toisaalta he (Möttönen & Niemelä 2005, 170–171) katsovat kunnan ja järjestöjen yhteispelin nojaavan palveluita tuottavissa yhteisorganisaatioissa myös "verkostoperiaatteeseen", jonka taustalta voi erottaa governance-teorian kaiut.

New Public Management -opilla on taipumus depolitisoida palvelutuotantoon liittyvät kysymykset. Liisa Häikiön (2007, 153) mukaan niihin liittyvissä päätöksissä ei NPM:n näkökulmasta ole niinkään kyse arvovalinnoista vaan yksinkertaisesti kulloinkin tilanteen suoranaisesti edellyttämien toimenpiteiden täytäntöönpanosta. Toisin sanoen NPM:n keskittyessä yksittäisen organisaation tehokkuuden maksimoimiseen sivuutetaan valtasuhteiden rooli päätöksenteossa ja ikään kuin sysätään poliittiset vaikutusmahdollisuudet tästä yhtälöstä loitommas (Ryynänen & Uoti 2009, 229). Asetelmassa, jossa kunta tilaa palveluita lukuisista järjestöistä koostuvalta yhteenliittymältä, samaan prosessiin sitoutuu kuitenkin laaja joukko erilaisia organisaatioita omine intresseineen. Siksi siitä, mitä toimenpiteitä palvelutuotantoverkostolta edellytetään missäkin tilanteessa, voi hyvinkin olla useita eri näkemyksiä. Kunnan silmissä siintävät mahdollisesti ennen kaikkea kustannussäästöt, kun palvelut ostetaan muualta omana työnä tekemisen sijaan. Palvelutuotantoon osallistuva järjestöpuoli puolestaan saattaa kunnan kumppanina havitella paremmin asemansa turvaavia taloudellisia resursseja. Ja vaikka urheiluseuroille olisikin niiden oman edun mukaista tehdä yhteistyötä toistensa kanssa, on niillä kullakin myös yksilölliset, joskus keskenään erilaiset intressinsä, kuten juuri oman lajin harrastamismahdollisuuksien kohentaminen. Silti verkostoyhteistyön tulisi tuottaa hyötyjä jokaiselle siihen osallistuvalle organisaatiolle. Niinpä verkostotoiminnan päätöksenteossa korostuu tarve löytää erilaisten intressien ristipaineessa kaikkien osapuolten myötäinen lopputulos. Verkostoyhteistyöhön nojaava governance-teoria ilmentääkin pitkälti deliberatiivista demokratiakäsitystä, joka kuuluu siihen ikään kuin sisäänrakennettuna (mm. Nordberg 2014, 24, 27).

Yksinkertaistettuna deliberatiivisen ajattelun mukaan demokratiassa on kyse pikemminkin toimijoiden preferenssien muuntamisesta kuin pelkästään niiden kokoamisesta yhteen, ja

pitkälti Jürgen Habermasin vaikutuksesta tästä käsityksestä on tullut eräs modernin demokratiateorian pääkoulukunnista (Elster 1998, 1). Verkostotoimintaan tämä heijastuu suotuisasti. Yhteinen kurssi on nimittäin luonnollisesti helpompaa löytää, mikäli jokainen osallistuja on lähtökohtaisesti valmis muuttamaan sitä kantaa, jonka kanssa neuvottelupöytään on alun perin käyty. Deliberatiivisen demokratian hengen mukaisesti ketään ei kuitenkaan painosteta väkisin taipumaan – deliberatiivinen vuorovaikutus on ennemminkin eräänlaista pakotonta pohdintaa "mieltymyksistä, arvoista ja eduista" (Pekonen 2011, 56). Sen sijaan deliberaatiossa keskustelijoiden edellytetään kylläkin punnitsevan muiden esittämiä näkemyksiä avoimesti ja tunnollisesti sekä ikään kuin omaehtoisesti heltyvän "paremman argumentin" edessä (Fishkin 2009, 39). Tällä tavoin deliberatiivisuuden ideaalien ohjaama keskustelu voi oletetusti auttaa keskinäiseen neuvotteluun päätöksentekonsa pohjaavassa verkostoyhteistyössäkin löytämään yhden, kaikkien jäsenten jakaman intressin, jota ohjaa yhteinen etu ja joka perustuu koko verkoston laajuiselle järkeilylle⁸.

Laajojen, sektorirajat ylittävien verkostojen varaan rakentuvaa palvelutuotantoa voidaan katsoa toisenlaisestakin perspektiivistä. Möttönen (2005, 101) toteaa, että aiemmin, "hyvinvointivaltion rakentamisen yhteydessä" julkisen sektorin katsottiin olevan määräävässä asemassa suhteessa järjestökenttään, joka miellettiin arvojärjestyksessä ikään kuin porrasta alemmaksi. Kolmannen sektorin paikka julkisessa palvelutuotannossa saneltiin siis julkiselta puolelta, ja esimerkiksi kunnissa järjestöjen toiminnan ohjailemista saatettiin Möttösen (2005, 101) mukaan pitää oikeutettuna. Siinä, missä NPM hakee oikeutustaan usein varsin suoraviivaisesti sen lupaamalla kustannussäästöillä ja julkisen sektorin paremmalla suorituskyvyllä, puolustetaan kumppanuuteen perustuvaa governance-palvelutuotantoa kuitenkin tietyllä tavalla ylevämminkin. Bevirin (2009, 14) mukaan governance-uudistuksia perustellaan nimittäin usein tehokkuuden lisäksi myös

⁸ Lause on mukaelma Edmund Burken Bristolissa vuonna 1774 valitsijoilleen pitämästä puheesta, jonka Elster (1998, 3) nostaa erääksi deliberatiivisen demokratian tunnetuimmista puolustuspuheenvuoroista: "Parliament is not a *congress* of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates, but parliament is a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole."

eräänlaisella osallistamisella tai valtaistamisella: kansalaisyhteiskuntaa⁹ "aktivoidaan" osallistumaan poliittisten linjausten suunnitteluun ja täytäntöönpanoon.

Kansalaisuus käsitteenä painottaakin poliittiseen yhteisöön kuulumista (Häikiö 2007, 151). Kansalaisuus ja siihen läheisesti kytkeytyvä kuntalaisuus¹⁰ ovat nimittäin Häikiön (2007, 149) mukaan instituutioita, joita vasten yksilöt identifioituvat poliittisiksi toimijoiksi. Tätä vasten kolmannen sektorin asema julkisessa palvelutuotannossa käy erikoiseksi. Kuten todettua, kolmas sektori on moniulotteinen käsite, mutta etsittäessä vaihtoehtoisia tapoja julkisten palveluiden järjestämiseksi painotetaan Newmanin ja Clarken (2009, 47, 52, 67) mukaan usein nimenomaan sen yhteisöllistä, ei-poliittista ja sopusointuista puolta – ihmisläheinen kolmas sektori edustaa uudistuksia organisaatioonsa kaavailevalle hallinnolle tapoja, joilla "ordinary people are expected to do good things". Osallistuessaan kunnallisen palvelutuotannon verkostoihin yhdistyksiin kuuluvat kuntalaiset toimivat kuitenkin samalla eräänlaisina osa-aikaispoliitikkoina, joilla luonnollisesti on aina omat intressinsä. Uudenlaiset kunnallisen palvelutuotannon governance-verkostot voivat siis ratkaista joitakin julkisen sektorin ongelmia, mutta samalla ne konstituivat niin ikään uudenlaisen alustan vastakkainasetteluille (Newman & Clarke 2009, 68). Verkostot eivät siten ole pelkästään tapa järjestää julkiset palvelut – ne voidaan tulkita myös politiikan areenoiksi (Torfing, Sørensen & Fotel 2009, 304–305). "Turbulenssin ja kiistanalaisuuden" leimaamien vapaaehtoisorganisaatioiden värvääminen palvelutuotantoon ei olekaan Newmanin ja Clarken (2009, 177) mukaan yksinkertaista tai helposti ennakoitavaa, sillä kolmannen sektorin edustajat voivat ottaa valtaistumisensa "too literally, too seriously or too much to heart".

Käyttövoimaa poliittisille kiistoille löytyy liikunta-alaltakin, jota Suomessa luonnehtii P. Kosken (2000, 30) mukaan erityinen järjestökentän kirjavuus. Monen urheiluseuran juuret

⁹ Kansalaisuus ja kansalaisosallistuminen ovat käsitteitä, jotka Häikiön (2007, 149) mukaan suorastaan "loistavat poissaolollaan" markkinaehtoisuuteen nojaavaa NPM:ää koskevissa "pohdinnoissa". Kansalaisten sijaan NPM:ssä puhutaan mieluummin kuluttajuudesta, joka on käsitteenä individualistisempi (Häikiö 2007, 149, 151). Olennainen ero näkökulmien välillä on se, että kuluttajina jokainen tekee julkisten palveluiden ostopäätöksensä yksityisesti suhteessa palveluntarjoajaan, eivätkä muiden kuluttajien päätökset ole silloin samalla tavalla relevantteja.

¹⁰ Häikiö (2007, 151) katsoo, että kunnalliseen itsehallintoon sisältyvien poliittisten oikeuksien ja prosessien vuoksi Pohjoismaissa kuntalaisen voi tulkita likipitäen synonyymiksi kansalaiselle.

voi jäljittää aatteelliseen pohjaan, mikä on näkynyt käytännössä myös paikallistason¹¹ seuratoiminnassa (P. Koski 2000, 30). Tällöin yhdistystoiminnan kimmokkeena on alun alkaen ollut esimerkiksi työnväenliike, maanpuolustusaate, kristilliset arvot tai kulttuuriperinteiden vaaliminen, ja liikunta on saattanut alkujaan olla vain väline tällaisten tarkoitusperien edistämiseksi (P. Koski 2000, 30). Aatteilla on liikuntaseurojen toiminnassa edelleen roolinsa, ja niiden merkitys on P. Kosken ja Pasi Mäenpään (2018a, 35) selvityksen perusteella kääntynyt aiemman notkahduksen jälkeen aikavälillä 2006–2016 uudelleen kasvuun. Toisaalta omalla tavallaan kasvualustan potentiaalisille ristiriidoille tarjoaa liikunta-alalla sekin, että seuratoimintaa perinteisesti luonnehtinut miesten hegemonia on hiljalleen murentunut, kun naisten edustus niin harrastajamäärissä kuin päättävissä asemissäkin on kasvanut (P. Koski 2000, 83). P. Kosken ja Mäenpään (2018a, 28, 52–53, 102–103) selvityksessä 835 liikuntaseuran jäsenistä naisia oli vuoden 2016 aineiston mukaan jo 43 % – tosin, vaikka puheenjohtajistossa naisten osuus olikin 1980-lukuun nähden kaksinkertaistunut, oli puheenjohtajista naisia tästä huolimatta vain 26 % (P. Koski & Mäenpää 2018b, 3).

Ristiriitatilanteissa konsensuksen lupaukseen luottavat deliberaatioteoreetikot eivät kuitenkaan ole demokratiateorian ainoa koulukunta. Deliberatiivisen suuntauksen kriitikoihin lukeutuu muun muassa belgialainen politiikan teoreetikko Chantal Mouffe¹², joka haastaa demokratiakäsityksellään, niin kutsutulla radikaalilla demokratialla, konsensuskeskeisen lähestymistavan. Mouffe (2006, 18–19) näkee identiteettien rakentumisen suhteellisena, mikä tarkoittaa, että jokainen "me" on riippuvainen ulkopuolisista "heistä", jotka ovat jollain tavoin riittävän erilaisia. Tästä seuraa hänen (Mouffe 2005, 2–3) mukaansa se, että jokainen tällainen me–he-jaottelu voi koska tahansa kärjistyä ystävä–vihollinen-suhteeksi. Mouffe (1992, 235; 2006, 14) näkeekin modernin

¹¹ Aatteellisuus ei toki rajoitu vain paikallistasolle. Esimerkiksi salibandyä Suomen korkeimmalla miesten sarjatasolla pelaa seinäjokelainen Seinäjoen Peliveljet ry (SPV), jonka perustamiseen paikallinen helluntaiseurakunta vaikutti merkittävästi ja johon hyväksyttiin aluksi vain uskonnollisia pelaajia. Seuran arvoihin kuuluu edelleen mm. päihteettömyys (Seinäjoen Peliveljet ry:n toimintaopas 11.9.2019). Perustajajäsen, taustayhtiön toimitusjohtaja ja miesten edustusjoukkueen päävalmentaja Tommy Koponen on kertonut halunneensa "alusta saakka levittää evankeliumia myös urheilun kautta", ja SPV on ollut hänelle "Sanan julistamisen väline". (Ilta-Sanomat 19.9.2014.)

¹² Mouffe on tuotannossaan kritisoinut eritoten juuri Jürgen Habermasin sekä John Rawlsin tulkintoja deliberaatioteoriasta, joita Elsterin (1998, 5) mukaan yhdistää poliittiselle päätöksenteolle asetettu edellytys: ollakseen legitiimiä sen tulee pohjautua vapaiden, yhdenveroisten ja rationaalisten toimijoiden deliberaatioon.

demokratian pohjimmiltaan pluralistisena, moniarvoisena, minkä vuoksi vastakkainasetteluja lietsovat antagonistiset voimat varjostavat alati inhimillistä kanssakäyntiä – politiikka on siis konfliktien luonnehtimaa. Konsensus on näin Mouffelle (1999b, 46; 2005, 141) aina vain poliittisen kamppailun tulos, eikä se jotkin näkökulmat vääjäämättä poissulkevana tietynlaisten voimasuhteiden ilmentymänä koskaan voi kattaa jotenkin täydellisen rationaalisesti kaikkia mahdollisia intressejä. Siksi kaikki konsensukset edustavat Mouffen (2000, 104) mukaan vain tilapäisesti saavutettua hegemoniaa. Minkäänlainen konsensus ei siis mitenkään universaalisti ratkaise poliittisia kiistoja huomioimalla moitteettoman optimaalisesti kaikki mahdolliset näkökulmat ja edustamalla objektiivisesti kaikkia mahdollisia osapuolia. Siksi alttius konflikteille poliittisten toimijoiden välillä piilee konsensuksista – eli väliaikaisista hegemonisista voimannäytteistä – huolimatta vastedeskin inhimillisen kanssakäynnin taustalla.

Alituinen kansalaisten välinen erimielisyys ei ole Mouffen teoriassa kuitenkaan suinkaan valitettavaa. Hänen (Mouffe 2005, 65) mukaansa liberaalidemokratialle olennaista ei ole se, että kansalaiset jakavat saman käsityksen yhteisestä hyvästä, vaan se, että he sitoutuvat noudattamaan kiistelyssään poliittisen toiminnan "kielioppia" eli kunnioittamaan demokratian peruseriaatteita – vapautta ja tasa-arvoa. Tällä tavoin jatkuvasti kansalaisia läpäisevät me–he-jaottelut voidaan sovittaa yhteen modernia demokratiaa luonnehtivan pluralismin kanssa (Mouffe 2006, 14). "Heistä" tulee tällöin vihollisten sijaan legitiimejä vastustajia, joiden oikeutta olemassaoloon ei kyseenalaisteta ja joiden omista poikkeavia näkemyksiä suvaitaan (Mouffe 2005, 4). Mouffe (2005, 66) myös tiedostaa, etteivät vapaus ja tasa-arvo politiikan yleisinä ohjenuorina ole yksiselitteisiä ja että niiden käytännön soveltamisesta esitetään aina keskenään kilpailevia tulkintoja. Radikaalille demokratialle tämä ei kuitenkaan ole taakka vaan pikemminkin koko demokratian *sine qua non*: kansalaisten välisen konfliktin päättyminen tiettyyn lopulliseen hegemoniaan merkitsisi samalla pluralismista elävän demokratian loppua (Mouffe 2005, 8).

En pyri tässä työssä tutkimaan kohdetta – kunnan ja kolmannen sektorin välistä governance-yhteistyötä – jotenkin *an sich*, objektiivisimmassa mahdollisessa valossa. Kuten teorialuvuissa osoitan, governance-verkostoihin yhdistyy implisiittisesti usein vahvasti konsensuaalinen, verkostotoimijoiden välistä yhteisymmärrystä korostava pohjavire. Agonistinen, universaalinen ja poissulkemattoman konsensuksen edellytykset kiistävä näkökulma on siis teoriakeskusteluissa jossain määrin laiminlyöty. Governance-

kirjallisuudessa ei toki aiemminkaan ole keskitytty yksinomaan luettelemaan verkostomallisen palvelutuotannon hyötyjä, mutta esimerkiksi verkoston päätöksentekoon ja jäsenten välisiin intressiristiriitoihin liittyvät ongelmakohdat on tavattu nähdä pikemminkin haasteina kuin esteinä – ne ikään kuin odottavat ratkaisemistaan, jonka mahdollisuutta sinänsä ei ole kyseenalaistettu. Haluan työlläni kumota vakiintuneen asetelman pääläelleen ja tulkita verkostomaista palvelutuotantoa Mouffen teorian lävitse nimenomaan dissensuksen kautta. Tämän tutkielman eräänlaisena tarkoituksena voidaankin pitää agonistisen lähestymistavan nostamista esiin osaksi governance-tutkimuksen "agenda"¹³. Siinä tutkielmaa johdattavat seuraavat tutkimuskysymykset:

1. Millaisen politiikan areenan NPM ja governance julkiseen palvelutuotantoon konstituoivat? Minkälaiseen asemaan governance-yhteistyöhön osallistuminen kunnan ja kolmannen sektorin asettaa?
2. Millä tavoin Mouffelle politiikkaa luonnehtivat me–he-jaottelut istuvat verkostoajatteluun?
3. Millainen on legitiimin vastustajan rooli governance-verkostoissa? Kuinka agonistinen kamppailu sopii governance-yhteistyöhön?
4. Miten Mouffen käsitys poliittisista hegemonioista suhteutuu verkostojen konsensukseen kurottavaan päätöksentekoon? Kuinka verkostojäsenten välistä deliberaatiota voidaan tulkita Mouffen teorian nojalla?
5. Millaisina governance-verkostot näyttäytyvät Mouffen demokratiakäsityksen valossa?

¹³ Kari Palonen (2013, 170) on kehottanut tutkijoita harjoittamaan "agendan politiikkaa", haastamaan vallitsevat käsitykset siitä, millä tavalla tutkimuksen kysymyksenasettelut tulisi muotoilla. Heidän ei siis pitäisi ottaa vakiintunutta tutkimustilannetta annettuna, vaan olisi pikemminkin pyrittävä löytämään uusia tapoja määritellä se, mikä on mielenkiintoista ja millaisin tutkimuskysymyksin aiheetta on relevanttia tarkastella. Se, mitä ja mistä näkökulmasta tutkitaan, puolestaan riippuu agendasta, joista kiistellään akateemisessa maailmassa yhtä lailla kuin parlamenteissakin (Palonen 2015).

1.3 Aiheen perustelu ja tutkimuksen empiirisen puolen taustoitus

Kunnallisten palvelutuotantoverkostojen verhoamaa politikointia on olennaista tutkia, jotta julkisen sektorin toimintojen ulkoistamisen analyysi ei ulottuisi ainoastaan taloudellisten seurausten arviointiin. Sen sijaan, että vaihtoehtoisia palvelutuotannon tapoja tarkasteltaisiin vain julkisen sektorin entistä tehokkaampaa suorituskykyä tavoittelevina hallinnollisina uudelleenjärjestelyinä, tulisi nimittäin tutkia myös sitä, minkälaiselle vallankäytölle ne avaavat tilaa. Mielenkiintoisinta ei tällöin ole se, paljonko uudenlaiset verkostomallit ovat mahdollisesti tuottaneet säästöjä, vaan se, minkälaista poliittista kiistelyä niiden rakenteisiin kätkeytyy. Toivonkin työlläni kääntäväni katseita niiden toisinaan ristiriitaisiakin intressejä sisältävään luonteeseen niin, ettei julkisia palveluita tuottavia ulkoisia palvelutuotantoverkostoja pidettäisi jollain tavoin epäpoliittisina teknisten kysymysten hoitajina. Governance-verkostojen tutkiminen on politologisesti tärkeää myös siksi, että niiden myötä se, millainen *polity* kunta on, ajautuu murrokseen. Kun governance-verkostot etäännyvät poliittisesta kontrollista, avautuu kunnallisen palvelutuotannon sisälle mahdollisuuksia politikoida, mutta samalla kunnan edellytykset ohjata palvelutuotantoa asettuvat kyseenalaisiksi. Siksi governance-palvelutuotantoa on syytä tutkia myös siinä valossa, mitä ne merkitsevät kunnallisen demokratian toteutumiselle.

Myös juuri liikuntaseurojen verkoston varaan tukeutuvaa kunnallista palvelutuotantoa on tärkeää tutkia monestakin syystä. Ensinnäkin Someron ja Pirkkalan esimerkkien kaltainen malli, jossa useiden kolmannen sektorin organisaatioiden muodostama yhteenliittymä vastaa kunnallisesta palvelutuotannosta, on edelleen varsin harvinainen tapa julkisten palveluiden järjestämiseksi ainakin liikunta-alalla (mm. Yle Uutiset 2.12.2013). Liikuntapalveluidensa järjestämisestä asiantuntijayrityksen selvityksen tilanneen Riihimäen kaupungin tilannekatsauksessa 24.4.2018 todetaan niin ikään, että malli, jossa kolmas sektori tuottaa kunnalliset liikuntapalvelut, on "vähän käytössä" (Riihimäen kaupungin verkkosivut). Someron sivistyslautakunnan kokouspöytäkirjassa 23.6.2020 mainitaan jopa, että Somerolla käytössä ollut malli, jossa paikallisten urheiluseurojen muodostama Someron Liikunta ry vastaa kunnan liikuntapalveluiden tuottamisesta, oli tuolloin "tietävästi ainoa yhdistysmallinen toteutustapa kuntien liikuntapalveluissa Pohjoismaissa", mikä on asettanut omat hallinnolliset haasteensa myös kaupungin

viranhaltijoille (SIVLTK:23.6.2020, 65. §). Niin kuin yhteiskunnallisesti tärkeiden yleishyödyllisten palveluiden saatavuutta maaseudulla tutkinut Hilikka Vihinen (2013, 121) toteaa, toimintatapojen muutokset ovat paitsi työnjakaja myös vallanjakaja. Hänen (Vihinen 2013, 121) mukaansa tällaisten palveluiden "uudelleenjärjestelyissä on jätetty avaamatta, ketkä ovat olleet voittajia, ketkä häviäjiä ja millaisille argumenteille ja arvoille valinnat ovat perustuneet"¹⁴. Siksi voidaan katsoa, että yhdistysten verkostomallisen palvelutuotannon lisätutkimukselle on olemassa tilaus nimenomaan mouffelaisesta, poliittista kamppailua painottavasta näkökulmasta.

Toisaalta on löydettävissä viitteitä siitä, että aihepiirin relevanssi on pikemminkin kasvamassa kuin vähenemässä. Suomi on sanonnan mukaan yhdistysten luvattu maa. Liikunnalla on yhdistysmaailmassa huomattavan merkittävä asema. P. Kosken ja Mäenpään (2018b, 1, 3) mukaan vuoden 1990 jälkeen Suomessa perustetuista yhdistyksistä miltei neljännes vaikuttaa liikunta-alalla, jonka osuus kolmannesta sektorista on "entistä suurempi ja vahvempi". Tästäkin syystä juuri liikuntapalvelut tarjoavat luontevan esimerkin, jonka kautta voidaan tarkastella kunnan ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä palvelutuotannossa. Liikunta-alan seurakenttä on hyvin heterogeeninen ja jatkaa edelleen moninaistumistaan (P. Koski & Mäenpää 2018a, 104), mikä on yhdistysten suuren määrän vuoksi ymmärrettävää. Kirjavuus näkyy myös organisaatiorakenteissa. Tämän tutkielman kannalta erittäin mielenkiintoinen kehityskulku on se, että P. Kosken ja Mäenpään (2018a, 105) mukaan viime vuosina liikuntaseurojen joukkoon on lukeutunut yhä enemmän seuraorganisaatioiden erikoismuotoja, joita ovat muun muassa monia yhdistyksiä saman nimen alle keräävät "konserniseurat", jollaisiksi myös Someron Liikunta ry ja Pirkkalan Liikunta ry voidaan tulkita.

Kansalaisyhteiskunnan tilaa ja tulevaisuutta 2020-luvun Suomessa kartoittaneen selvityksen (Ruuskanen, Jousilahti, Faehnle, Kuusikko, Kuittinen, Virtanen & Strömberg 2020) perusteella järjestöjä yhdentymään ajaa ainakin kolme vaikutinta: Ensinnäkin

¹⁴ Liikuntapalveluitakin voidaan pitää tällaisina yhteiskunnallisesti tärkeinä yleishyödyllisinä palveluina. Samassa julkaisussa, josta Vihisen sitaatti on lohkaistu (Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen raportti nro 81), käsitelläänkin myös Someron Liikunta ry:tä, kun esillä ovat "maaseudun kekseliäät palvelupaketit". Häviäjiä tällaisesta palveluiden uudelleenjärjestelystä ei juuri löydetä, sillä Someron mallin katsotaan osaltaan ilmentävän, kuinka kunnan, järjestökentän ja yritysmaailmankin yhteispeli "voi käytännössä toimia kaikkia osapuolia aidosti hyödyttävällä tavalla". (Moilanen 2013, 103, 114.)

yhdistykset ovat esimerkiksi julkisen sektorin markkinaehtoiisiin hankintakilpailuihin osallistuessaan kohdanneet vaatimuksia toimintansa taloudellisuuden ja vaikuttavuuden tehostamiseksi, mikä on kannustanut niitä yhdistämään voimansa (Ruuskanen ym. 2020, 30, 40–41). Toiseksi raportissa tulkitaan valtionhallinnon tavoitteena olevan "järjestörakenteen tiivistyminen ja keskittyminen", mihin on suunnitelmallisesti pyritty muun muassa rahoituspäätösten kriteerejä viilaamalla (Ruuskanen ym. 2020, 42–44). Kolmanneksi yhdentymistä ovat stimuloineet myös kuntaliitokset, joiden myötä vanhojen rajojen sisäistä toimintaa on pyritty ulottamaan aiempaa laajemmalle alueelle (Ruuskanen ym. 2020, 30). Näitä suuntauksia vasten on luettavissa ennusmerkkejä Someron Liikunta ry:n tai Pirkkalan Liikunta ry:n kaltaisten urheiluseurojen yhteenliittymien yleistymisestä.

Samaan aikaan varsinkin suurten liikuntaseurojen voidaan katsoa vahvistaneen yhteiskunnallista painoarvoaan. Kaikista yhdistyksistä palkattua henkilökuntaa työllistävien määrä on 1990-luvun alkuun nähden yli kaksinkertainen, ja työnantajina toimivien yhdistysten lukumäärä on "kasvanut nopeasti" muun muassa liikunta-alalla (Ruuskanen ym. 2020, 35–36). Aikavälillä 2013–2020 puolestaan palkatun työvoiman määrä on suomalaisissa urheiluseuroissa kasvanut 700 henkilötyövuotta eli noin 24 % (M. Turunen, Turpeinen, Inkinen & Lehtonen 2020, 12). Palkattua henkilökuntaa työllistävien urheiluseurojen määrä on kuitenkin tänä aikana pysytellyt likipitään samana, minkä perusteella työvoimaa on palkattu entistä enemmän ennen kaikkea sellaisissa seuroissa, joissa on jo vanhastaan ollut henkilöstöä palkkalistoilla (M. Turunen ym. 2020, 12). Työllistämisen lisäksi liikuntaseurojen "yhteiskunnallinen tehtäväkenttä" on ulottunut entistä monimuotoisempiin ja vaikutusvaltaisempiin kumppanuuksiin paitsi kunnan myös yritysten ja valtion kanssa – ja etenkin suurimpiin seuroihin kohdistuu yleisesti mielenkiintoa ja odotuksia (P. Koski & Mäenpää 2018a, 102, 104). Silti liikunta- ja urheiluseurat eivät seuratoiminnan muutosta vuosina 1986–2016 tutkineiden P. Kosken ja Mäenpään¹⁵ (2018a, 104) mukaan usein saa medianäkyvyyttä tai päädy "edes poliittisen keskustelun puheenaiheeksi". Analysoitaessa liikuntaseurojen verkostoyhteistyötä kunnallisessa liikuntapalvelutuotannossa mouffelaista, politiikan moniarvoista luonnetta painottavaa näkökulma voi siis pitää tervetulleena. Governance-verkostoyhteistyötä julkisessa palvelutuotannossa on ylipäänsä ruodittu niukalti Mouffen agonistisen

¹⁵ P. Koski on tehnyt seuratutkimusta jo yli 30 vuotta, ja yhteensä kirjoittajilla on käytännön seurahistoriaa tavalla tai toisella "noin sadan vuoden ajalta" (P. Koski & Mäenpää 2018, 9).

politiikkakäsityksen pohjalta – ja vielä vähemmän juuri Suomen kunnallisten liikuntapalveluiden kontekstissa.

Tutkielman empiirinen osuus koostuu Pirkkalan kunnan ja Someron kaupungin liikuntapalvelumalleista kyselytutkimuksella kerätystä aineistosta. Se on peräisin Jyväskylän kaupungille työsuhteessa tekemästäni selvityksestä, joka käsitteli kunnan ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä liikuntapalveluiden järjestämisessä. Kyselytutkimus on laadittu ikään kuin kunnan näkökulmasta, ja tarkoitus oli kerätä sellaista tietoa, joka olisi relevanttia yhdistysmallista palvelutuotantoa puntaroivalle kunnalle. Tarkoitukseni oli alun perinkin hyödyntää kyseistä kyselytutkimusta myös tässä tutkielmassa, mutta teoreettinen, Mouffen "radikaaliin demokratiaan" nojaava kulma aineistoon löytyi vasta jälkikäteen, kun perehdyin julkisen palvelutuotannon purkamista taustoittavaan NPM- ja governance-kirjallisuuteen. Mouffe kritisoi voimakkaasti deliberatiivista demokratiakäsitystä, jonka havaitsin istuvan syvällä yhteiseen hiileen puhaltavassa verkostomallisessa palvelutuotannossa. Deliberatiivisesta demokratiasta tuli täten viimeinen osio, joka täydensi neliportaisen teoriakonstellaation, jolle tutkielman analyysi rakentuu.

Sille, miksi juuri Somero ja Pirkkala valikoituivat tutkimuskohteiksi, on myös muutamia perusteita. Tärkein on luonnollisesti se, että ne ylipäänsä tarjosivat esimerkin uudeltaisesta palvelutuotantomallista, joka oli valtakunnallisesti kaikkea muuta kuin tavanomainen. Molemmissa ostopalvelusopimuksen osapuolina olivat siis kunta sekä useita paikallisia urheiluseuroja saman nimen alle kerännyt katto-organisaatio. Yhteistyö kolmannen sektorin kanssa oli niin ikään ollut molemmilla kunnilla ollut varsin laajamittaista. Kyse ei ollut kertaluonteisista projekteista vaan järjestelmällisestä palvelutuotannosta vakituisine henkilökuntineen. Alle 20 000 asukkaan kuntina ja noin kymmenen tuhannen asukkaan erolla asukasluvuissaan ne eivät myöskään ainakaan vielä olleet olennaisesti erikokoisia, vaikkakin viime aikoina eroa on tullut vuosi vuodelta lisää Pirkkalan eduksi (Tilastokeskus). Lisäksi tutkimusmielessä oli kiinnostavaa saada vastauksia niin tämänkaltaista palvelutuotantoa yhä jatkavasta kuin siitä luopuneestakin kunnasta.

Kyselytutkimuksella kerätystä empiirisestä aineistosta huolimatta teoriolla on tässä tutkielmassa suuri osa. Tarkoitukseni ei olekaan millään tavoin etsiä käytännön syitä, millä ehdoilla kunnan ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö voi onnistua. Tutkielma on siksi

muodoltaan pikemminkin tapaustutkimus. Sirkka Hirsjärvi, Pirkko Remes ja Paula Sajavaara (2004, 125) määrittelevät tapaustutkimuksella tarkoitettavan sitä, että kohteeksi valitaan joko yksittäinen tapaus tai pieni joukko toisiinsa liittyviä tapauksia, joita luotaamalla pyritään kartuttamaan "yksityiskohtaista, intensiivistä tietoa". Aineistonkeruun metodeja tapaustutkimuksessa voi olla useampia (Hirsjärvi ym. 2004, 126). Tässäkin tutkielmassa on hyödynnetty edellä mainitun kyselyn lisäksi muun muassa case-kuntien hallinnollisia asiakirjoja, paikallislehtiartikkeleita ja seurojen omaa materiaalia.

Ennen empiirisen aineiston käsittelyä pohjustan analyysiä kahden pääluvun mittaisella teoriaosiolla. Ensimmäisessä valotan tarkemmin toisiinsa läheisesti kytkeytyviä NPM:ää ja governance-teoriaa, joita voi lukea argumentteina julkisen sektorin purkamisen puolesta. Toisessa esittelen aluksi deliberatiivista demokratiateoriaa, jonka kaltaisen ajattelutavan voidaan tulkita kiinteästi sisältyvän verkostomaiseen palvelutuotantoon. Sen jälkeen avaan syvällisemmin Mouffen agonistista politiikan teoriaa, joka kritisoi voimakkaasti juuri deliberatiivista politiikkakäsitystä ja jonka näkökulmasta empiiristä aineistoa tarkastelen. Teorialukujen jälkeen selostan vielä tarkemmin, millaisia vaiheita kunnan ja kolmannen sektorin väliseen verkostoyhteistyöhön on Someron ja Pirkkalan liikuntapalveluissa liittynyt. Tätä seuraa kyselyaineiston analyysi teoriataustaa vasten, vastaukset tutkimuskysymyksiin sekä lopuksi pohdinta ja johtopäätökset.

2 NEW PUBLIC MANAGEMENT JA GOVERNANCE – markkinat vai yhteistyö?

Kahdesta teoriaan keskittyvästä pääluvusta ensimmäisessä luon katsauksen siihen, mistä NPM:ssä ja sen seurauksenakin pidetyssä governance-teoriassa on kyse. Molempien nimiin on ehditty vuosien saatossa lukea monenlaisia, keskenään ristiriitaisiakin käsityksiä, joten mistään erityisen yhtenäisistä teoriakokonaisuuksista ei voida puhua. Siksi tarkoitukseni ei ole yrittää tarjota minkäänlaista seikkaperäistä selvitystä kummastakaan, vaan sivuamalla niin teorioiden proponentteja kuin niiden kriitikoitakin hahmottelen yleisluontoisesti, millaisia näkemyksiä NPM:n ja governancen piiriin sisältyy. Sisäisistä ja keskinäisistä eroavaisuuksistaan huolimatta niille on yhteistä se, että molemmat voidaan katsoa kritiikiksi nimenomaan perinteistä, byrokraattista julkisen sektorin hallintomallia kohtaan. Niistä kumpikin myös hahmottelee omista lähtökohdistaan parannusehdotuksia julkisen sektorin suorituskyvyn tehostamiseksi: pelkistetysti NPM katsoo ratkaisujen palvelutuotannon ongelmiin löytyvän vapailta markkinoilta, kun taas governance uskoo laajojen, sektorirajat ylittävien yhteistyöverkostojen voimaan. Vaikka metodeissa on täten eroja, molempia teorioita luonnehtii niin ikään pyrkimys julkisen sektorin purkamiseen. Niin NPM:ää kuin governance-teoriaa voidaankin lukea poliittisina ohjelmina, joilla halutaan politisoida julkinen sektori – asettaa kyseenalaiseksi se, millä tavalla sen tulisi muodostua ja toimia. Tämän tutkielman kannalta olennaista tässä on erityisesti se, että kun julkisen sektorin palvelutuotantoa siirretään hierarkkisten valtasuhteiden ulottuvista toisaalle, rakentuu myös uudenlaista tilaa poliittiselle vallankäytölle.

2.1.1 Managerialismia ja markkinaehtoisuutta

New Public Management -teorian (myöhemmin usein vain "NPM"¹⁶) käsitteleminen on siinä mielessä hankalaa, ettei ole yksiselitteistä, kuinka se sai alkunsa, millä tavoin se vaikuttaa ja on vaikuttanut käytännössä tai mitä se tarkalleen ottaen edes on. Kuten edellä totesin, en pyri tässä työssä antamaan NPM:lle mitään lopullista tai objektiivista

¹⁶ New Public Management on joskus suomennettu muotoon "uusi julkisjohtamisen oppi", mutta käytän tässä tutkielmassa pääsääntöisesti siihen viitattessani vakiintuneisuutensa ja lyhyytensä vuoksi käännöstä käyttökelpoisempaa englanninkielistä kirjainlyhennettä.

määritelmää, joka ratkaisee siihen liittyvät kiistanalaisuudet. Tarkoitukseni on pikemminkin osoittaa NPM:n poleeminen luonne, hahmotella siihen vain eräs näkökulma ja taustoittaa tällä tavalla sitä seurannutta yhteiskuntatieteellistä teoriakenttää. Ajallisesti NPM:n juuret voidaan jäljittää 1980-luvun alkuun (mm. Christensen, Lie & Læg Reid 2007, 17; Svedberg Helgesson 2010, 24). Robert B. Denhardt (2010, 141) on esittänyt, että tämä juontuisi 1970-luvun talouskriisistä, jonka myötä julkishallintoakin pyrittiin hiomaan aiempaa paremmin toimivaksi ja vähemmän maksavaksi. Myös Ulrika Mörthin (2009, 100) mukaan julkisen talouden rasittuminen vauhditti yksityis- ja julkisen sektorin työnjakoa koskevaa ideologista murrosta. NPM ei olekaan syntynyt tyhjiössä, vaan se kytkeytyy osaksi yhteiskuntatieteellisten teorioiden ja poliittisten projektien jatkumoa. Kuten Christopher Pollitt (2003, 32) toteaa, kyseessä on uudistusohjelma, joka kumpuaa tyytymättömyydestä vallitsevaan tilanteeseen. Tässä tapauksessa *status quo* tarkoittaa NPM:ää edeltänyttä, byrokratiaksi kutsuttua hallintomallia, jonka kuvataan olevan dinosauruksen tavoin "too big, too slow-moving, too insensitive, insufficiently adaptable, and seriously underpowered as far as brains were concerned" (Pollitt 2003, 32). NPM:n alle luettavat julkisen sektorin reformihankkeet olivat siis harkittuja yrityksiä raivata hallinnollisia esteitä tehokkaan palvelutuotannon tieltä (Kjær 2004, 24–25).

Christopher Hoodin (1991, 8) mukaan NPM:ää on tavattu markkinoida "perinteisen julkishallinnon" hengessä universaalina, yhtäläisesti kaikenlaisiin puolueohjelmiin soveltuvana "apoliittisena viitekehyksenä" tai puolueettomana työkaluna, jonka avulla vaaleilla mandaatin saaneet edustajat ympäri maailmaa voisivat toteuttaa omia subjektiivisia suunnitelmiaan. Pollitt (2003, 36) huomauttaa, että monissa maissa NPM-reformeja ovatkin toteuttaneet myös muut kuin oikeistopuolueiden johtamat hallitukset eivätkä toisaalta jotkut vasemmistohallituksetkaan ole valtaan päästyään pyrkineet kumoamaan aiemmin toteutettuja NPM-uudistuksia. Siksi hän (Pollitt 2003, 36) pitää virheellisenä sellaista toisinaan esitettyä käsitystä, että NPM pohjautuisi yksinomaan tai edes pääasiallisesti "uusioikeistolaiselle" ideologialle. Myös Jan-Erik Lane (2000, 7, 14–15, 55) on kiistänyt NPM:n asemoituvan sen enempää oikeistoon kuin vasemmistoonkaan ja pitänyt sitä jopa "ideologisesti neutraalina". Silti monet mieltävät NPM:n jonkinlaisen puhtaasti teknisen kehitysohjelman sijaan nimenomaan poliittiseksi projektiksi, jonka katsotaan edistävän juuri "uuskonservatiivista" (Kjær 2004, 24–25) tai "uusliberalistista" (Christensen & Læg Reid 2007, 4; Häikiö 2007, 149) agenda.

Vaikka NPM:n luonteesta onkin kiistelty, siitä ollaan yksimielisempiä, miksi sen oppeja on päätetty seurata monissa maissa – etenkin Uudessa-Seelannissa, Australiassa, Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa, mutta hillitymmin myös esimerkiksi Kanadassa, Norjassa, Tanskassa ja Suomessa (Pollitt 2003, 36–37). NPM:n tarkoitus on ennen kaikkea tehostaa julkisen sektorin toimintaa (mm. Lane 2000, 14; Christensen & Lægreid 2007, 4). Hood (1991, 3–4) totesi kuitenkin jo 90-luvun alussa New Public Management -termin olevan löyhä, "ill-defined", eikä jo muutaman vuosikymmenen tieteellisessä kirjallisuudessa pinnalla ollut käsite ole edelleenkään katoamassa mihinkään. Lisäksi, niin kuin aiemmin todettiin, NPM on ympäri maailmaa käytännön uudistuksiin pyrkivä ohjelma, *policy*. Sen sisältö esitetään siten usein listauksena, joka koostuu lukuisista muutosehdotuksista. Tällöin on ilmeistä, että maakohtainen vaihtelu reformin lähtötilanteissa on lyönyt leimansa siihen, minkälaisia kohtia luetteloon on missäkin päätynt. Siksi siitä, millä keinoin tarkalleen ottaen tehokkuuteen pyritään, on ehditty vuosien varrella luonnostella hyvin kirjavia näkemyksiä, joiden yksityiskohdat – kuten Tom Christensen, Amund Lie ja Per Lægreid (2007, 17) ovat huomauttaneet – saattavat olla täysin ristiriitaisiakin.

Selvää on, että eri määritelmien yksittäisistä poikkeavuuksista huolimatta usein NPM:n lääke julkista sektoria piinaavaan vaivaan – aikansa eläneeksi koettuun byrokraattiseen hallintoon – on löydetty ikään kuin rajan takaa, vapailla markkinoilla toimivalta yksityissektorilta. Monissa NPM-ohjelmissa painotettiin suoranaista tarvetta lisätä markkinaorientoituneisuutta julkisen sektorin valvonnassa ja palvelutuotannossa (Svedberg Helgesson 2010, 24). NPM:n perusta onkin valettu pikemminkin talous- kuin yhteiskuntatieteillä. Esimerkiksi Hood (1991, 5–6) näkee NPM:n "uuden institutionaalisen taloustieteen ja managerialismin avioliittona": yhtäältä se on siis hieman tiivistäen omaksunut vaikutteita markkinaehtoisuudesta, toisaalta siinä näkyy myös yritysmaailman johtamisoppien anti (Bevir 2009, 10).

Käytännössä *managerialismi* siirtää johtamisen painopisteen prosesseista lopputulokseen, panoksesta tuotokseen (Pollitt 2003, 27). Se tähdentää, että myös julkisella sektorilla on tavoiteltava rahalle parasta mahdollista vastinetta – implikoiden täten samalla, että NPM:ää edeltänyttä hallintojärjestelmää piinasi jonkinlainen joutokäynti, "slack" (Kjær 2004, 25). Jotta organisaation toiminnot voidaan viilata optimaaliseksi ja pystytään

välttämään tarpeeton tuhlailu, vaaditaan managerialistisesti¹⁷ johdettaessa siis tarkat laskelmat siitä, millaisiin aikaansaannoksiin käytetyillä voimavaroilla on kulloinkin ylletty. Olkoonkin, että kriitikot ovat pitäneet julkisen sektorin suoriutumisen mittaamista mahdottomana (Kjær 2004, 25), on toiminnan, tavoitteiden ja tulosten entistä tarkempi kvantifiointi erilaisin indikaattorein ja standardein yhtä kaikki monien NPM-reformien ytimessä (Hood 1991, 4; Pollitt 2003, 27). Vaikka kurinalainen taloudenpito ja resurssien säästeliäs käyttö ovatkin luonnollisesti olennainen osa kustannustehokkuuteen pyrkivää NPM:ää (Hood 1991, 5), ei siinä ole kuitenkaan kyse pelkästään nuukuudesta. Määrällisillä ilmaisimilla kerrytettyä dataa on nimittäin tarkoitus hyödyntää myös räätälöitäessä yksilöllisiä, ikään kuin toteutuneita työsuorituksia vastaavia palkka- ja palkitsemiskäytäntöjä, mikä edellyttää samalla irtiottoa keskitetystä, koko organisaation laajuisiin ohjesääntöihin perustuvasta henkilöstöhallinnosta (Hood 1991, 4–5). Denhardt (2010, 145) selittää tällaista periaatteellisen tason kurssinvaihdosta korostamalla, että NPM pyrkii muokkaamaan hallintoa paitsi uusilla tekniikoilla myös uusilla arvoilla, jotka on metodologian tavoin pitkälti omaksuttu yksityissektorilta. "Away from universalism, equity, security and resilience, and towards efficiency and individualism", valaisee Pollitt (2003, 28) arvomaailmassa tapahtunutta käännettä. Toisaalta Peters ja Pierre (1998, 229) nimittävät NPM:ää – Pollittin esiin nostamasta individualismista huolimatta – nimenomaan "geneeriseksi johtamisfilosofiaksi", sillä sen ratkaisut ovat väitetyesti universaalisti päteviä kaikkialla, niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin organisaatioissa.

Parempiin suorituksiin kannustava tulospalkkaus penää joka tapauksessa joustamista yleisluontoisista, byrokraattisista normeista, mutta pyrkimys pois keskushallinnon rajoittavan sääntelyn ikeestä luonnehtii NPM:ää yleisemminkin. Johtajien täytyy saada käyttää omaa harkintavaltaansa ja olla vapaita johtamaan (Hood 1991, 4). Anne Mette Kjær (2004, 27–28) kutsuu ilmiötä *agentifikaatioksi*: kun yksittäisen viraston sallitaan etäännyä poliittisen kontrollin suorasta paineistuksesta, taataan sille ikään kuin työrauha, joka mahdollistaa ulkoisten häiriötekijöiden puuttuessa aiempaa tehokkaamman toiminnan.

¹⁷ Newman ja Clarke (2009, 58–59) ovat huomauttaneet, että vaikka vapaaehtoisorganisaatiot ovat julkiselle sektorille mieluisa kumppani juuri eräänlaisen arvolähtöisen erityislaatuisuutensa vuoksi, käytännössä niitä pyritään hallitsemaan kuin yrityksen kaltaisia, hyvin johdettuja organisaatioita. Tämän vuoksi heidän (Newman & Clarke 2009, 58–59) mukaansa governance-järjestelyissä on vaarana, että yrityksen kaltaisiksi mielletyt, julkisia palveluja tuottavat yhdistykset ovat vapaaehtoisuuteen nojatessaan samanaikaisesti sekä alipalkattuja että ylityöllistettyjä.

Vaikka näin avataan huomattavasti enemmän liikkumavaraa ennalta päätetyn *poliicin* toteuttamiselle, ei tämä tarkoita demokraattisen ohjauksen totaalista katkeamisesta, eikä järjestely takaa viraston johtajalle vapaita käsiä tehdä mitä hyvänsä, sillä mallin mukaisesti hän on edelleen vastuussa asianosaiselle ministerille, joka puolestaan vastaa parlamentille (Kjær 2004, 28). Poliitikoiden kahlehtivaksi koetusta otteesta eroon pyrkiminen kuvastaa oivasti NPM:n taipumusta mieltää tai markkinoida julkisen sektorin ongelmat jonkinlaisina teknisinä haasteina, joihin voidaan löytää puolueettomasti paras mahdollinen ratkaisu ilman poliitikoitakin – tai pikemminkin vasta heidän vetäytymisensä jälkeen.

Oikeastaan agentifikaatiossa on kyse eräänlaisesta auktoriteetin pirstaloitumisesta, vallansiirrosta keskushallinnolta paikallistasolle. Yksi NPM:n avaintemoista onkin *desentralisaatio*, jota tarjotaan ratkaisuksi väitetysti liialliseksi venyneeseen etäisyyteen päätösten tekijöiden ja niiden vaikutuspiirissä olevien "tavallisten kansalaisten" välillä – moniin ongelmiin löytyisi parempi ratkaisu lähempää, joten keskushallinnon tulisi tyytyä suurten linjojen vetämiseen ja koordinaattorin rooliin (Kjær 2004, 29). Johtajien laajentunutta autonomiaa ja poliitikkojen pidättäytymistä pikkuseikkoihin puuttumisesta on oikeutettu sillä, että näin säästetään poliitikkojen aikaa, jolloin he voivat keskittyä paremmin laajojen kokonaisuuksien ohjailemiseen (Christensen ym. 2007, 21). Argumentti esittelee päätösvallan erikoisessa valossa: aivan kuin liian laajana se olisi ammattipoliitikoille jonkinlainen taakka, jota helpottaakseen NPM tekee heille oikeastaan palveluksen, kun osa siitä delegoidaan virastojen johtajille. Christensen ja Læg Reid (2007, 12) huomauttavatkin, että desentralisaation myötä eritoten poliitikkojen mutta myös hallinnollisten johtajien vaikutusvallan ja tiedonsaannin ehtyminen on poikanut huolestuneita kysymyksiä julkisen sektorin vastuuvollisuussuhteista – ja koska asioiden mennessä pieleen kohdistuvat syytökset usein kaikesta huolimatta juuri poliitikkoihin, ei tämänkaltainen kehityskulku ymmärrettävästi heillekään ole kiitollinen.

Yhtä kaikki pelkästään päätöksenteon hajauttaminen ei riitä NPM:lle, vaan se soisi myös suorittavan portaan pirstoutuvan. Hood (1991, 5) nostaakin julkisen sektorin aiemmin "monoliittisten" yksiköiden purkamisen yhdeksi NPM:n keskeisistä tavoitteista. Pollitt (2003, 27) kulkee hänen vanavedessään: suurten, tehtäväkirjoltaan laajojen laitosten sijaan tulisi NPM:n mukaan suosia tarkasti tiettyihin toimintoihin erikoistuneita yksiköitä. Tällainen *erikoistuminen* ei kuitenkaan ole ainoa keino, jolla NPM julkisen sektorin organisaatorakennetta keventäisi. Kuten tämän tästä on käynyt ilmi, monien sen

doktriinien esikuvana on yksityissektori. Siksi onkin luontevaa, että NPM:n nojalla osa julkisista organisaatioista kannattaisi suoraan siirtää tai myydä yksityiseen omistukseen, jolloin niiden funktiot tulisivat tehdyiksi tehokkaammin (Kjær 2004, 26). On olemassa myös tämäntyylistä suoraa *yksityistämistä* lievempiäkin tapoja supistaa julkista sektoria. Esimerkiksi Pollitt (2003, 27) sisällyttää NPM:n johtoajatuksiin myös aiemmin hierarkkisten julkisen sektorin organisaatorakenteiden korvaamisen sopimussuhteilla. Kyse on palvelutuotannon *ulkoistamisesta* (engl. contracting out): julkinen sektori säilyy palvelun tilaajana ja maksajana, mutta sen toimituksesta vastaa yksityinen yritys (Kjær 2004, 27). Tällä tavoin – julkisten kilpailuttamisten myötä – kilpailulla olisi suurempi rooli julkisella sektorillakin (Hood 1991, 5). Niin kuin Someron ja Pirkkalan yhdistysten muodostamat yhteisorganisaatiotkin osoittavat, palveluita voi toki ulkoistaa muuallekin kuin yksityissektorille. Robert E. Goodin (2008, 181) toteaa vaihtoehtoja vertaillen, että yhtäältä suosimalla voittoa tavoittelemattomia organisaatioita vältetään "risk that undetectable corners might be cut in quest of profits", mutta toisaalta hänen mukaansa tällöin menetetään myös voitontavoittelun stimuloima kilpailuetu tehokkuudessa.

Markkinaehtoisuus näkyy NPM:ssä muillakin tavoin kuin hintavertailuna palvelutuottajien välillä. Pollitt (2003, 28) korostaa nimittäin sen periaatteina myös *laatukskeisyyttä*¹⁸ ja *asiakaslähtöisyyttä*. Lisäksi Kjærin (2004, 28) mukaan kilpailua on julkisella sektorilla mahdollista stimuloida myös niin sanottujen kvasimarkkinoiden kautta: kansalaisille voidaan tarjota käytettäviksi eräänlaisia palveluselejä, joilla he kuluttajan roolissa itse ostavat tarvitsemansa palvelut parhaaksi katsomiltaan tuottajilta. Kjær (2004, 30) puhuu yhtenä NPM-metodina myös eräänlaisesta kansalaisten valtuuttamisesta, jonka nojalla viranomaiset olisivat suoraan vastuuvollisia "asiakkaidensa" muodostamille komiteoille, mikä oletettavasti lisäisi heidän virastojensa tuottamien palveluiden laatua. Kun NPM tällä tavoin ikään kuin tyypistää kansalaiset yksinomaan asiakkaiksi, jotka henkilökohtaisilla ostopäätöksillään vastaavat omiin palvelutarpeisiinsa, ummistaa se samalla silmänsä siltä, että kansalaisten edut saattavat olla hyvin monenlaisia ja ristiriitaisiakin (Möttönen 2005, 84). Julkisen sektorin pelkistäminen asiakkuuksien hallinnoimiseksi ei olekaan ongelmatonta. Esimerkiksi Denhardt (2010, 147) on kritisoinut

¹⁸ Laadun ylläpitäminen on joskus nähty julkiseen palvelutuotantoon osallistuvan kolmannen sektorin Akilleen kantapäänä. Esimerkiksi Helander (1998, 128) toteaa, että vapaaehtoisresursseihin tukeutuviin järjestöihin kytkeytyy toisinaan "todellinen tai kuviteltu pelko" ammattitaidottomuudesta, minkä vuoksi niiden "amatörismi" saattaa altistaa palvelutason ailahtelulle.

tällaista ajattelutapaa toteamalla, että julkisen sektorin tehtävien moninaisuuden vuoksi sen niin kutsutut asiakassuhteet ovat valtasuhteiltaan yksityissektorista poikkeavia, toisinaan vaikeasti tunnistettavissa ja huomattavasti mutkikkaampia kuin "the relationship between those behind the counter of a hamburger stand and their customers". Siksi sellaisten palveluiden johtaminen tai markkinointi ei ole helppoa, mikä on Denhardtin (2010, 147) mukaan nimenomaan se syy, miksi ne alun alkaenkin ovat julkisen sektorin piirissä eivätkä yritysten vastuulla. Joka tapauksessa, vaikka NPM:n näkökulmasta demokraattinen ohjaus näyttäytyy ajoittain – kuten sen uhatessa managerialistista vapaata johtamista – suoranaisena riesana, maalaa tämänkaltainen asiakaslähtöisyys NPM:n repertoaariin käänteisesti jopa tietynasteisia suoran demokratian vivahteita.

2.1.2 NPM:n perintö – sumentuneet sektorirajat ja pirstoutunut palvelutuotanto

NPM on jättänyt jälkensä julkiseen sektoriin monin tavoin. Eräs merkittävimmistä vaikutuksista on ollut perinteisten sektorirajojen häivyttäminen. Kuten Magdalena Bexell ja Mörth (2010b, 218) toteavat, on yksityisyrittäjä ja julkisia palvelua tuottavaa organisaatiota entistä vaikeampaa erottaa toisistaan, kun "the public goes private and the private goes public". Pollitt (27–28) pitää sektorien välisten rajojen hämärtymistä – tai hämärtämistä (engl. blurring) – elimellisenä osana NPM:ää, mikä koskettaa myös kolmatta sektoria. Henrik Paul Bang ja Torben Bech Dyrberg (2000, 149) katsovatkin kolmannen sektorin muodostavan "harmaan alueen" julkisen ja yksityisen piirin välille. Kun julkinen sektori on omaksunut piirteitä yksityiseltä ja kun niin yritykset kuin vapaaehtoisjärjestötkin osallistuvat yhä enemmän julkiseen palvelutuotantoon, ovat sektorien väliset rajat siis toisin sanoen politisoituneet. Aiemmin ainakin jossain määrin vakiintuneista rajoista on tullut ikään kuin häilyviä rintamalinjoja, mikä on samalla asettanut julkisen sektorin roolin spekulatiiviseksi kohteeksi.

Toisaalta esimerkiksi Iris Marion Young (2011, 70) on todennut julkisten palveluiden tuotantoon työntyvän, yksityissektorille luonteenomaisen talousajattelun samalla depolitisoivan julkista sektoria, kun keskustelu pelkistyy ja erimielisyydet tiivistyvät lähinnä resurssienjakokysymysten ympärille ja vastaavasti taustaongelmista, toiminnan tavoitteista sekä muista "institutionaalisista" kysymyksistä sen sijaan vaietaan. Tällainen

depolitisoituva ote ulottuu niin ikään julkisia palveluita tuottaviin yhdistyksiinkin. Newmanin (2005b, 208) mukaan julkisen sektorin kumppaneiksi ja resursseiksi asemoituminen nimittäin "neutralisoi niiden kriittisen ja radikaalin potentiaalin". Samalla palvelutuotantoon osallistuvasta kolmannesta sektorista muodostuu hänen mukaansa (Newman 2005b, 208) hegemoninen käsitys staattisena tyyssijana eikä niinkään kiistelyn kenttänä poliittisille vaatimuksille – jollaisia voittoa tavoittelemattomatkin järjestöt usein viljelevät (Goodin 2008, 180).

Vaikka julkisen sektorin yhtäaikainen politisoiminen ja depolitisointi saattaa vaikuttaa *prima facie* ristiriidalta, kyse on pikemminkin sen murroskauden myötä auenneen pelivaran välittömästä hyödyntämisestä. NPM on siis talouspainottuneisuudellaan tuonut julkisen sektorin ytimeen tiettyjen intressien mukaista sisältöä. NPM-reformit palvelutuotannossa voidaankin tulkita kaksiosaiseksi poliittiseksi siirroksi, jossa ensin vanhaa julkishallintoa kritisoimalla luodaan liikkumatilaa toivotuille julkisen sektorin muutoksille ja sitten edistetään ehdotettujen toimenpiteiden hyväksyttävyyttä esittämällä ne jollain tavoin epäpoliittisina. Kuten muun muassa Bang ja Dyrberg (2000, 149) huomauttavat, politiikkaa ei kuitenkaan voi eristää tiettyyn sille varattuun paikkaan – eikä täten myöskään pitää jostain loitolla. NPM:n depolitisointipyrkimyksistä huolimatta julkisen sektorin palvelutuotanto ei siis ole mitenkään tosiasiallisesti muuttunut epäpoliittiseksi, eivätkä esimerkiksi tilaaja–tuottaja-mallin kautta julkiseen sektoriin nivellyt organisaatiot ole jotenkin intressittömiä tai immuuneja niiden välisille konflikteille.

Pelivaraa NPM on joka tapauksessa pyrkinyt avaamaan managerialismillaan myös virastojen johtajille, jotta he voisivat vapaasti tehdä arvionsa mukaan parhaat mahdolliset päätökset. Suomen kuntakentällä tämä ilmeni 1980- ja 1990-luvuilla niin kutsutun tulosjohtamisen yleistymisenä – tarkoitus oli "puhdistaa politiikka hallinnosta", jotta virkakoneisto voisi vapaasti toteuttaa operatiivisissa asioissa asetettujen tavoitteiden kannalta parhaaksi katsomansa ratkaisut (Möttönen 2005, 83). Vaikka näin saatetaankin ruokkia tietynlaista neuvokkuutta, pitää Denhardt (2010, 148) tämänkaltaisen yrittäjähenkisyyden istuttamista julkisten organisaatioiden ohjenuoraksi potentiaalisesti riskialttiina. Hän (Denhardt 2010, 148–149) pelkää innovatiivisuuden ja oletetun tuottavuuden hinnaksi koituvan sen, että laajentuneen päätösvaltansa turvin omia etujaan tai organisaationsa hyötyä ajavia valintoja tekevät johtajat saattavat sortua esimerkiksi tarpeettomaan riskinottoon, pyrkiä joustamaan säännöissä ja olla muutenkin vaikeasti

hallittavia. Tällöin julkisessa palvelutuotannossa on vaarana se, että "they become loose cannons" (Denhardt 2010, 149). Denhardt ei ole yksin huolensa kanssa, eikä huoli ole uusi. Myös Max Weber (1994, 178) on varoitellut, että vaikka minkä tahansa julkisen sektorin tehtävän pitäisi olla poliittisesti merkittäväksi muodostuttuaan viime kädessä poliitikkojen ratkaistavissa, vastustavat johtavat viranhaltijat valtaintressiensä vuoksi tätä, sillä heillä on hänen mukaansa taipumus janota mahdollisimman paljon rajoittamatonta vapautta. Weber (1994, 178, 185) nimittää halua pysytellä ohjailusta riippumattomana jopa turhamaisuudeksi, ja siksi nimenomaan poliitikkojen tehtävä on toimia "ei-objektiivisten viranhaltijoiden" vallan vastapainona – ei päinvastoin. Anthoula Malkopoulou (2014, 93) puolestaan tulkitsee ajatuksen, jonka mukaan viranomaisina toimivat asiantuntijat olisivat itse jollain tavoin intresseistä vapaita ja subjektiivisuuden tuolla puolen, olevan jopa "much closer to science fiction than to the socio-political reality". Joka tapauksessa olennaista tämän käsityksen mukaan on, etteivät intressit ole minkäänlainen poliitikkojen yksinoikeus. Ihmiset eivät muutu puolueettomiksi astuessaan julkisen sektorin virkaan tai osallistuessaan sen palvelutuotantoon.

Weberiläisestä näkökulmasta ei ole siis syytä olettaa, että mikäli eri virastojen johtajille suotaisiin NPM:n halajamat laajat valtaoikeudet, he marssisivat henkilökohtaiset preferenssinsä sivuuttaen täydellisessä harmoniassa kohti jonkinlaista universaalia tehokkuutta. Tämän vuoksi liian pitkälle viety agentifikaatio voikin kääntyä tarkoituksiaan vastaan. Koska NPM:llä on pyrkimys redusoida julkiset organisaatiot yhden tehtävän ympärille, on niiden johtajille ymmärrettävästi luontaista ajatella ennen kaikkea oman yksikkönsä menestystä. Esimerkiksi Denhardt (2010, 148) kritisoikin tällaista julkisen yrittäjyyden periaatetta kapeakatseisuudesta. Julkisen sektorin hajautuminen joukoksi erillisiä organisaatioita luo nimittäin tarpeen palvelutuotantoverkoston jatkuvalla koordinoinnille ja hallinnoinnille (Bevir 2009, 13). Ilman sitä erikoistuminen saattaa johtaa lopulta julkisen sektorin liialliseen sirpaloitumiseen, joka yhteistyön puutteen vuoksi pikemminkin heikentää tehokkuutta kuin lisää sitä (Christensen & Lægreid 2007, 11–12). Kommunikaation tarve julkisen sektorin eri komponenttien välillä vain korostuu, kun otetaan huomioon, etteivät NPM:n kaltaiset yhteiskunnalliset reformit usein toteudu välittömästi, totaalisesti tai lopullisesti – eri mallit saattavat vaikuttaa osittain päällekkäinkin. Newman (2001, 31) käyttää esimerkkinä Isoa-Britanniaa, jossa uudistusohjelma hyytyi ikään kuin puolitiehen, niin sanotun byrokratian ja NPM:n yhdistelmäksi, mistä seurasi vanhan ja uuden järjestelmän limittyessä merkittäviä

jännitteitä muun muassa vastuuvelvollisuussuhteisiin liittyen sekä poliitikoiden ohjauksen ja managerialistisen vapauden välille. Epäonnistuneiden poliittisten projektien lopputuloksena saattaa olla "a fractured, uneven and potentially unruly social field" (Newman & Clarke 2009, 181). Murroksen pyörteissä pienten yksiköiden eristäytyminen ja käpertyminen vain oman funktionsa ympärille voi ymmärrettävästi olla hyvin haitallista julkisen sektorin kokonaistoiminnalle.

Täten NPM on muodostanut verraten autonomisine ja toisistaan irrallisine yksiköineen ongelmia niin poliittiselle kontrollille kuin eri virastojen väliselle yhteistoiminnallekin. Tämä on saanut teoreetikot etsimään ratkaisuja. Esimerkiksi Australiaa ja Uutta-Seelantia tutkineiden Christensenin ja Lægreidin (2007, 12) mukaan haasteisiin on vastattu muun muassa lujittamalla poliittista ja hallinnollista otetta sekä laatimalla instituutioiden ja sektorien välisiä yhteistyöohjelmia kokonaishallintaa helpottamaan. Julkisen sektorin minimoimiseen pyrkivien uudistusten "tarkoituksellisten ja tarkoittamattomien" seuraamusten analysointi on itse asiassa versonut paljon aivan uutta teoriaa käsittelevää kirjallisuutta (Kjær 2004, 31). Kyse on governance-verkostoista, joiden suorana tarkoituksena on Sørensenin ja Torfingin (2007b, 31) mukaan auttaa selviytymään nimenomaan NPM:n aikaansaamasta "institutionaalisesta ja organisatorisesta pirstoutumisesta".

2.2.1 Governance - yksiköistä yhteistyöhön

Governance-teorian¹⁹ taustalla piilevät siis NPM-reformien sävyttämät julkisen sektorin muutokset, joiden suorana seurauksena sitä on esitelty (Kjær 2004, 189). Sen tarkoituksena on parsia kokoon NPM:n aiheuttamaa hajaantumista julkisen sektorin yksiköissä ja pyrkiä näin tarjoamaan keinoja, joilla useat erilliset toimijat saadaan nivottua yhteisen palvelutuotantoprosessin osallisiksi (Newman & Clarke 2009, 130). Koska governancen ja NPM:n suhde on täten hyvin läheinen, väitetysti jopa kausaalinen, on kahden teorian välille vaikeata vetää tarkkaa rajaa. Siksi ei ole aina selvää, mihin NPM loppuu ja mistä governance alkaa – ja ero voi tuntua toisinaan kosmeettiselta. Sekaannusta ei ainakaan

¹⁹ Termin "governance" kääntäminen ei ole yksiselitteistä. Se on joskus suomennettu muotoon "hallinta" (mm. Ryynänen & Uoti 2009, 222), mutta koska sekään ei käsitteenä ole erityisen spesifi, käytän tässä tutkielmassa governance-teoriaan viitatessani selvyiden vuoksi käännöksen sijaan englanninkielistä alkuperäistermiä.

helpota governance-termin monimerkityksinen luonne: Sørensen ja Torfing (2007a, 8–9) toteavatkin sen olevan niin sanottu kattotermi (engl. blanket term) ja luettelevat sillä viitatus esimerkiksi suoraan juuri käsiteltyyn "NPM-diskurssiin", toisinaan taas spesifisti Maailmanpankin ohjeistukseen hyvästä hallintotavasta ja joskus uudenlaisten, yksityis- ja julkisen sektorin välisten yhteistyökuvioiden "haltuunottoonkin". Näistä viimeksi mainittu kuvastaa parhaiten sitä, mihin governance-termillä tässä tutkielmassa viitataan: kyse on sektorirajat ylittävien kumppanuussuhteiden analysoimisesta.

Niin kuin NPM:llä, myös governance-teorialla voidaan vedota konkreettisiin julkisen sektorin muutoksiin. Siksi siihen on hyvä suhtautua yhtä lailla kriittisesti kuin muihinkin poliittisiin aloitteisiin – vaikka Peters ja Pierre (1998, 233) argumentoivatkin, että koska governancen mukaiset uudistukset eivät heidän mukaansa edellytä yhtä suuria toimenpiteitä kuin NPM:n, ei sen mukana kulkeudu siten samanlaista "ideologista painolastia". Esimerkiksi Stoker (1998, 18) esittelee governanceen käyttöä poliittisena aseena: se on toisinaan "code for less government", jolla pyritään oikeuttamaan leikkauksia. Myös Cynthia Hewitt de Alcántara (1998, 106) huomauttaa, että governance-teoriaa hyödynnetään monenlaisten, vastakkaistenkin ideologisten tavoitteiden edistämiseksi. William Walters (2004, 40–41) käyttää esimerkkinä julkisen sektorin yksityistämistä, joka on "highly political strategy" mutta jonka governance esittää ennemminkin luonnollisena, jopa vääjäämättömänä vastauksena yhteiskunnallisen monimuotoisuuden kasvuun. Kuten NPM:kään, myöskään governance ei ole siis mikään poliittisesti neutraali hallinnollinen oppi, vaan se kytkeytyy vahvasti erilaisten intressien väliseen taistoon.

Yhtäläisyydet eivät lopu tähän. Teorioita vertailleet Peters ja Pierre (1998, 227–231) listaavat piirteitä, jotka kuvailevat niin NPM:ää kuin governanceakin: Ensinnäkin molemmat ovat valmiita kaventamaan poliitikkojen toimenkuvaa aktiivisesta kontrolloinnista pikemminkin yleisten linjausten vetämiseen – joskin governance painottaa heidän merkitystään myös julkisen ja yksityisen sektorin voimavarojen yhdistämisessä ja niiden välisten yhteistyöverkostojen kehittämisessä, kun NPM kohdentaisi poliitikkojen huomion pikemminkin organisaatioiden sisäisten strategioiden laadintaan (Peters & Pierre 1998, 227, 231). Toiseksi kummankin teorian näkökulmasta perinteinen sektorijako on myös auttamatta vanhentunut, mutta siinä, missä NPM yksinkertaisesti siirtäisi yksityissektorin "paremmat" käytänteet julkiselle, korostaa governance julkisen sektorin

johtavaa, eräänlaista *primus motor* -roolia sektorirajat ylittävissä hankkeissa (Peters & Pierre 1998, 229). Lopuksi kumpikin teoria alleviivaa kilpailun arvoa, governance tosin enemmänkin eri sektorien aloitteiden kesken kuin julkishallinnon sisällä (Peters & Pierre 1998, 230).

Vaikka edellä mainitut ominaisuudet on siis luettu samankaltaisuuksiksi, hämmöttää vivahde-erojen lomasta kuitenkin eräs governancen ominaisuus, joka erottelee teorit perustavanlaatuisesti. Denhardtin (2010, 146) tiivistyksen mukaan NPM:n ytimessä on "uskonkappale", että suurin mahdollinen yhteinen hyvä (engl. social good) saavutetaan jokaisen – oli kyse sitten yksilöistä tai julkisista organisaatioista – keskittyessä oman intressinsä ajamiseen huomioimatta muiden agendoja tai olematta edes niistä tietoisia. Sen sijaan governancen polttopisteessä on nimenomaan yhteisten intressien etsiminen. Denhardt (2010, 196) pitää governance-yhteistyöhön osallistuvien suoranaista edellytyksenä kykyä löytää jaettu näkemys toiminnan päämääristä tai suunnasta. Peters ja Pierre (1998, 232) pukevat eroavaisuuden sanoiksi pitämällä governancea täten "valtion ja yhteiskunnan välisiä suhteita kuvaavana poliittisena teoriana", kun taas NPM on pikemminkin pelkkä organisaatioteoria. Waltersin (2004, 29) mukaan governance-teoriaan liittykin politiikan tutkimuksessa fokuksen siirtyminen instituutioista hallitsemisen prosesseihin.

Kenties merkittävimpiä governancen tyypillisesti liitettävistä elementeistä ovat organisaatioita eri sektoreilta yhteen kytkevät verkostot, joiden Peters ja Pierre (1998, 225) katsovat tulleen "dominoimaan" julkista hallintoa. Denhardt (2010) jäljittää verkostojen nousua julkisen sektorin piiriin kolmijakoisesti: Ensiksikin yksityiset ja vapaaehtoisorganisaatiot alkoivat – NPM:n hengessä – osallistua yhä enemmän palvelutuotantoon. Toiseksi hallintojen välinen yhteistyö on lisääntynyt, kun palvelutarjonnasta on pyritty tekemään yhtenäisempää. Kolmanneksi teknologiset edistysaskeleet ovat tehneet reaaliaikaisesta yhteistoiminnasta paljon helpompaa kuin aiemmin. (Denhardt 2010, 193.) Juuri verkostojen kautta governance tekee pesäeron paitsi NPM:ään myös perinteiseen, "byrokraattiseen" hallintotapaan: ne ovat vastaus sekä markkinaorientoituneisuuden että valtiokeskeisyyden epäonnistumisille (Walters 2004, 31). Stoker (1998, 19) katsookin, että governancen valossa perinteinen muodollisuuteen nojaava hallintonäkökulma – erityisesti hänen esimerkiksi nostamansa Ison-Britannian westminsteriläinen malli – on sekä rajoittunut että harhaanjohtava, sillä eräänlaista

keskusvallan yksinapaisuutta painottaessaan se ummistaa silmänsä "hallintoarkkitehtuurin" sotkuiselta monimuotoisuudelta, jota tilaaja–tuottaja-suhteet palvelutuotannossa ovat entisestään lisänneet. Dryzek (2010, 120) tiivistää hallintotapojen eron: siinä, missä perinteinen byrokratiamalli nojaa hierarkkisuuteen, kytkeytyy formaaleihin instituutioihin ja vetoaa suvereeniin valtiolliseen auktoriteettiin, luonnehtii governancea verkottuneisuus ja epämuodollisuus – päätökset tehdään usein tarkasti tiettyä tarkoitusta varten perustetun verkoston kesken vuorovaikutteisesti ja joskus jopa keskushallinto tyystin sivuuttaen.

Governance-teorialle onkin tyypillistä edistää verkostojen itsemääräämisoikeutta. Esimerkiksi Sørensen ja Torfing (2007a, 9) katsovat, että julkisen sektorin toimintaan osallistuvat governance-verkostot yhtäältä muodostuvat toisistaan riippuvaisista mutta "operatiivisesti autonomisista" toimijoista ja toisaalta ovat itseään sääteleviä siinä määrin kuin ulkoisten organisaatioiden määrittämät rajat antavat myöten. Stoker (1998, 23) puolestaan pitää tällaisia verraten itsenäisiä, byrokraattisen hallinnon tehtävät haltuunsa ottavia verkostoja jopa eräänlaisena governance-toiminnan kruununjalokivenä: kun verkoston jäsenet yhdistävät voimavaransa, taitonsa ja tavoitteensa pitkäaikaisesti, syntyy "regiimi", joka on hänelle governancen "ultimate act of power". Stokerin sanavalinta on osuva, sillä governancessa onkin kyse palveluiden tuottamisen lisäksi vallankäytöstä. Kuten Bexell ja Mörth (2010a, 6) toteavat, julkisia palveluita tuottavat kumppanuussuhteet vahvistavat ei-valtiollisten toimijoiden poliittista auktoriteettia – olivatpa ne sitten voittoa tavoittelevia yrityksiä tai vapaaehtoisjärjestöjä. Täten governance-verkostojen myötä julkista sektoria ei riisuta pelkästään joistakin toiminnoistaan vaan osittain myös vallastaan.

Operatiivisen autonomian myöntäminen palveluita tuottavalle portaalle on siis aina samalla myös vallansiirto. Niin kuin aiemmin todettiin, on governance NPM:n jalanjäljissä valmis supistamaan palvelutuotantoon kohdistuvaa suoraa poliittista kontrollia. Stoker (1998, 22) argumentoi ylhäältä alas suuntautuvaa yksipuolista ohjailua vastaan toteamalla, ettei governancen näkökulmasta yhdelläkään kumppanuusprosessin toimijalla – ei yksityisellä sen enempää kuin julkisellakaan – ole tarvittavaa tietomäärää tai resursseja ratkaistakseen kaikki toiminnassa kohdatut ongelmat itsenäisesti, minkä vuoksi yhteistyötä tulisikin hallita interaktiivisesti kaikkien osallisten kesken. Toisaalta, vaikka esimerkiksi Peters ja Pierre (1998, 232) tulkitsevatkin governancen – NPM:n vastaisesti – pikemminkin prosessi- kuin lopputulospainotteiseksi, katsoo Kjær (2004, 191) yhtä lailla governancen

toivomaa poliittisen kontrollin löyhentämistä legitimoitavan etupäässä juuri seurauksilla, tässäkin tapauksessa julkisen sektorin oletetusti tehokkaammalla suorituskyvyllä. Koska perinteisesti julkisen sektorin tapa hallita on pohjautunut nimenomaan suvereenin aseman hierarkkiselle hyödyntämiselle, pakottaa governance täten miettimään sen roolia uudelleen. Stoker (1998, 24) valaisee julkishallinnon muuttunutta osaa esittelemällä termejä, joilla on kuvailtu, millaista positiota governance-teoriassa sille on kaavailtu: suoraan määräysvaltaan tukeutumisen sijaan sen tulisi toimia "mahdollistajana" ja "katalyyttinä" sekä olla "tehtävänantaja" (engl. commissioner). Newman (2005a, 8) tosin muistuttaa, että tällaiset hallitsemisessa "auktoriteetin kuolemaa" julistavat governance-ohjelmat paitsi vähättelevät kansallisvaltion roolia governancen pelisäännöt määrittävänä ja sitä yleisesti ohjaavana "metagovernance"-toimijana myös sivuuttavat sen tosiasian, ettei pakkovaltaan turvautumisenkaan ole missään vaiheessa poistunut valtion keinovalikoimasta.

Valtasuhteiden muutokset, joita governance tällä tavoin on edistänyt, ovat joka tapauksessa mietityttäneet politiikan teoretikkoja. Esimerkiksi Kjær (2004, 191) on huolissaan ensinnäkin siitä, millä tavoin demokraattinen tilivelvollisuus governance-verkostoissa toteutuu vaaleilla valittujen poliitikkojen päätösvallan valuessa – NPM:n tavoin – aiempaa vapaammasta mandaatista nauttivan suorittavan portaan käsiin. Lisäksi häntä (Kjær 2004, 58) mietityttää, kuinka sellaisessa tilanteessa, jossa käsiteltävän asian hyödyt tai kustannukset keskittyvät voimakkaasti joillekuille, verkostojen ohjauksella voidaan estää niitä yksinkertaisesti vinoutumasta vahvimpien intressien mukaisiksi. Verkostojen interaktiivinen päätöksenteko, jossa kenelläkään ei ole tai governancen mukaan ainakaan pitäisi olla dominanttia asemaa, herättääkin paljon kysymyksiä. Yhtäältä Kjærin huolet ovat aiheellisia. Esimerkiksi Leena Jokisen ja Toni Piispasen (2008, 41–42) mukaan verkostojen muodostamisvaiheessa jonkun on usein oltava aktiivisesti eräänlainen avainhenkilö. Tällöin ikään kuin monenlaisten suhteiden tienristeyksessä operoidessaan hän on "niin kutsutussa tiedon portinvartijan asemassa", josta käsin tällainen avainhenkilö saa samalla "oman harkintansa mukaan" päättää, missä määrin ja mihin suuntiin informaatiota tihkuu (Jokinen & Piispasen 2008, 42). Verkostotoimijoiden vaikutusmahdollisuudet ovat tällöin luonnollisesti asymmetriset, sillä ikään kuin tietoverkon päissä sijaitsevat jäsenet ovat portinvartijan tiedottamisen armoilla. Toisaalta valtasuhteet ovat Denhardtin (2010, 195) mukaan keskinäisriippuvaisten jäsenten välillä siitäkkin huolimatta *de facto* varsin horisontaalisia, sillä vaikka jollakulla osallisella olisikin ylilyöntiasema muihin nähden, voisi sen hyväksikäyttö vaarantaa koko verkoston

tulevaisuuden niin kauan kuin siihen kuuluminen on vapaaehtoista. Verkostotoiminta ei kuitenkaan ole ongelmaton siinäkään tapauksessa, että osapuolet ovat enemmän tai vähemmän tasavertaisia. Denhardt (2010, 196) nimittäin huomauttaa, että mikäli osallistujien intressit ovat ristiriidassa keskenään tai kokonaistavoitteen kanssa, muuttuu verkoston ylläpito tällöin äärimmäisen vaikeaksi.

2.2.2 Verkstopäätöksenteon problematiikka

Niin kuin on todettu, tehokkuus on usein perusteluna julkisen sektorin ja yksityisten toimijoiden läheiselle yhteistyölle, johon osallistuvat saavat nauttia "manageriaalisesta autonomiasta" eli tietynlaisesta poliittisen kontrollin vetäytymisestä (Mörth 2009, 100). Päätösvallan siirtyessä osittain sijoiltaan governance-muotoinen verkostotoiminta konstituoikin aivan uudenlaisen poliittisen pelikentän. Dryzek (2010, 121) maalailee sitä vertailuin: yksittäisten toimijoiden mahdollisista voimaeroista huolimatta verkostoista puuttuu hierarkioiden suorat käskynalaisuudet, eivätkä verkostojen jäsenten suhteita määritä myöskään markkinoiden tavoin kilpailu vaan pikemminkin yhteistyö, neuvottelu, suostuttelu ja mukautuminen muihin nähden. Esimerkiksi viranomaisillakaan, joita ei Dryzekin (2010, 120) mukaan tarvitse ylipäänsä kuulua kaikkiin verkostoihin, ei välttämättä ole minkäänlaista erityisasemaa, eli myös he saattavat joutua vetoamaan vaikuttamiskeinona epäkonventionaalisesti argumentaatioon suorien komentojen sijaan. Vastavuoroisista taivuttelupyrykimyksistä huolimatta osallistujien kanssakäynti ei verkostoissa siltikään ole hänen (Dryzek 2010, 121) mielestään luonteeltaan pluralistisen ajattelun mukaisesti pohjimmiltaan toisiaan vastustavaa (engl. adversarial). Torfing, Sørensen ja Trine Fotel (2009, 304–305) kuitenkin likimain tyrmäävät tällaisen ristiriitoja vähättelevän käsityksen: vaikka verkostoyhteistyö pelkistetään usein ei-poliittiseksi, manageriaaliseksi ratkaisuksi julkisen sektorin käytännön ongelmiin, ovat verkostot heidän mukaansa nimenomaan poliittisen kamppailun areenoita, joilla eri arvot käyvät kilpaa. Keskittyessä pitämään verkostojen hallintaa poliittisesti neutraalina toimintana governance-kirjallisuus onkin Joop F. M. Koppenjanin (2007, 133) mukaan huomioinut täysin vaillinaisesti mahdollisten konfliktien roolin.

Kun määräyksiä ei enää sanella arvojärjestyksessä alaspäin vaan päätökset tehdään horisontaalisesti neuvotellen, on julkinen hallinto Bangin ja Dyrbergin (2000, 149) mukaan

täten politisoitunut – sitä säätelevät yhä vähemmän täsmälliset yleissäännöt, ja päätöksiä tehdään *ad hoc* -periaatteella kulloistakin projektia varten. Tämä avaa valtavasti pelivaraa näkökulmille, jotka niin sanotussa byrokraattisessa hallinnossa on voitu komentoketjuun vedoten tyystin sivuuttaa. Niin kuin Denhardt (2010, 193) toteaa, suurten hallinnollisten yksiköiden korvaamiseen osallistuu usein varsin monimutkaisiakin governance-verkostoja, joiden monenkirjavilla jäsenillä on jokaisella paitsi omat resurssinsa ja osaamisensa myös intressinsä. Karin Svedberg Helgesson (2010, 29–31) mainitsee esimerkkejä potentiaalisista konflikteista, joita julkisen ja yksityisen sektorin erilaisista lähtökohdista saattaa kummuta: yritykset vastaavat omistajilleen ja vaalivat heidän etuaan, mikä voi häiritä "yleisen hyvän" edistämistä, ja demokraattisen hallinnon vaatimus läpinäkyvyydestä puolestaan voi olla ristiriidassa liikesalaisuuksien kanssa.

On syytä tiedostaa, etteivät intressit ole kuitenkaan mikään yritysmaailman yksinoikeus, vaan ne kuuluvat myös vapaaehtoistoimintaan. Goodin (2008, 180) puhuu kyllä kolmannelta sektorista "yhteisöorientoituneina altruisteina": he eivät hänen mukaansa laskelmoi hyötyjä ja haittoja vaan näkevät toimintansa positiiviset ulkoisvaikutukset pikemminkin kannustimena, vaikka yksinomaan heidän vastatessa kustannuksista kaikki muutkin pääsisivät eduista nauttimaan. Julkisen ja kolmannen sektorin kumppanuussuhteita tutkineiden Newmanin ja Clarcken (2009, 61) näkemys ei kuitenkaan ole yhtä ruusuinen, sillä heille myös yhteisöt²⁰ (engl. communities) ovat moniarvoisia, ristiriitaisia ja kiisteleviä kokonaisuuksia, jotka erilaisten intressien ja identiteettien halkomina eivät suinkaan odota valmiina valjastamistaan julkiseen palvelutuotantoon vaan joita on hankalaa sekä koota että pitää koossa. Kolmannen sektorin yhteisötkään eivät toisin sanoen ole mitään luontaisia kollektiiveja, vaan niiden muodostaminen on edellyttänyt erilaiset näkemykset niin sanotun yhteisen asian taakse taivuttavaa poliittista voimaa, jonka kuihtuessa ne saattavat myös purkautua, ikään kuin hajota takaisin alkutekijöihinsä.

Yhteisenä, koossa pitävänä asiana voidaan pitää liikunnan alalla esimerkiksi urheiluseuran jäsenten intressien ajamista ja toiminnan järjestämistä heille. Möttönen (2005, 104) kutsuu

²⁰ Luodatessaan "tavallisten kansalaisten" roolia governance-palvelutuotannossa Newman ja Clarke (2009, 45) erottelevat karkeasti toisistaan yhteisöt, kansalaisyhteiskunnan ja voittoa tavoittelemattomat vapaaehtoisjärjestöt, mutta tähdentävät, että niillä kaikilla on merkittäviä päällekkäisyyksiä.

tällaista järjestön ensimmäiseksi tehtäväksi, jonka rinnalle tulee verkostoon liityttäessä kaksi muutakin: sekä varsinainen palvelujen tuottaminen että itse verkostotoiminta sinänsä, paikalliseen hyvinvointipolitiikkaan osallistuen. Tällainen tehtäväkirjon monipuolistuminen on herättänyt kysymyksiä yhdistysten ydintoiminnan hankaloitumisesta ja jopa niiden identiteetin hämärtymisestä kunnalliseen palvelutuotantoon sitouduttaessa (Möttönen 2005, 86). Lisäksi järjestöjen ammattimaistuminen saattaa nakertaa vapaaehtoisten liittymis- ja toimintamotivaatiota (Helander 1998, 129, 141). Tällainen on luonnollisesti omiaan luomaan yhdistyksille niin sisäisiä kuin ulkoisiakin ristiriitoja. Tässä valossa vaikuttaa liioitellun optimistiselta olettaa, ettei verkostokumppaneista voisi toisinaan kehkeytyä toistensa vastustajiakin. Esimerkiksi Bexell ja Mörth (2010b, 219) toteavatkin, että yksityiset toimijat joutuvat julkisen sektorin sopimusosapuolena luovimaan erilaisten ja nimenomaan vastakkaistenkin päämäärien aallokossa. Kun itsesäätoisten verkostojen päätöksenteko on siis käskyvaltasuhteiden sijaan enemmän tai vähemmän yhdenveroisten kumppanien keskinäisen neuvottelun varassa, voivat ristikkäisten intressien hulmauttamat konfliktit tehdä siitä ymmärrettävästi hyvin pulmallista.

Kjær (2004, 58) onkin moittinut governance-teoriaa intressien huomioon ottamisen laiminlyönnistä. Vaikka hänen (Kjær 2004, 189) mukaansa verkostot ovatkin usein tehokkaita palveluntuottajia, saattavat ne toisinaan vastoin tarkoitustaan vain lisätä hajaannusta, ja niiden koordinointi voi muodostua konstikkaaksi. Governancen tarjoamien etujen – kuten erilaisten sidosryhmien kustannustehokas yhdistäminen julkisen sektorin toiminnoiksi – hintana onkin Dryzekin (2010, 122) mukaan se, että julkista sektoria on itsesäätoisten verkostojen myötä entistä vaikeampaa hallita keskusjohtoisesti, "and leaders who believe it can be done will often come to grief". Julkishallinnolle on luonnollisesti hyvin problemaattista, mikäli tehokkuuden ja verkostoille myönnetyn manageriaalisen autonomian varjopuolena on organisaatioiden lipuminen ikään kuin tuuliajolle, selkeiden sääntöjen ja käskyjen sijaan intressitaiston ratkaistaviksi. Dryzek (2010, 123) huomauttaa lisäksi, että verkostojen sisäinen vallankäyttö on usein varsin näkymätöntä eikä äänestysten kaltaisia tilanteita, joissa jäsenet ilmaisevat kantansa julkisesti, välttämättä usein järjestetä. Tämän vuoksi niiden interaktiivinen päätöksenteko saattaa näyttää ulospäin aina vain arvaamattomammalta. Niinpä Kjær (2004, 58) argumentoikin, ettei governance-muotoinen julkinen sektori voi luottaa yksinomaan verkostoihin, vaan se tarvitsee turvakseen myös hierarkkisia rakenteita.

Risteävistä intresseistä koituvaa eripuraa voidaan kuitenkin suitsia myös muutoin kuin arvojärjestykseen vetoamalla. Koska vapaaehtoiseen myöntymiseen ja suostutteluun nojautuvat verkostot edistävät osallistujien vuoropuhelua paljon paremmin kuin esimerkiksi hierarkkiset suhteet, katsoo Dryzek (2010, 125) verkostoilla olevan paljon opittavaa deliberatiiviselta demokratiateorialta, vaikka sen ja governancen yhteyksistä ei hänen mukaansa ole vielä juurikaan käytännön tutkimusta tehty. Dryzeikin (2010, 127) mukaan governance-yhteistyön perimmäinen idea on kaikkien asianosaisten intressinhaltijoiden osallistuminen yhteisen päätöksen laatimiseen. Jotta kilpailevia intressejä käsiteltäessä erimielisyydet eivät leimahtaisi konfliktiksi saakka, voitaisiin siis hakea neuvoja deliberaatioteorian tavasta keskustella.

3 DELIBERAATIO VS. AGONISMI – konsensushakuisuudesta konfliktipainotteisuuteen

Toisessa teorialuvussa esittelen kaksi kilpailevaa politiikan teoriaa. Näistä ensimmäinen, deliberatiivinen demokratiateoria, sisältyy kiinteästi governance-teoriaan. NPM:n ja governancen tavoin myös deliberatiivisen demokratiateorian piiriin lukeutuu laaja ja moninainen joukko erilaisia painotuksia, mutta lähtökohtaisesti sen näkökulmasta poliittisessa toiminnassa eri osapuolten väliseen yhteisymmärrykseen suhtaudutaan suosiollisesti. Jos kohta konsensukseen ei jokaisessa tilanteessa aina käytännössä yllätäkään, pidetään sitä deliberatiivisen demokratiateorian ajattelussa usein silti toivottavana. Ideana on, että osapuolten välinen tietyin kriteerein käyty neuvottelu, *deliberaatio*, auttaa heitä löytämään yhteisen, kaikkien jakaman kannan ja luopumaan alkuperäisistä, mahdollisesti keskenään ristiriitaisista näkemyksistään. Verkostomalliseen palvelutuotantoon, jonka tulisi hyödyttää kaikkia siihen vapaaehtoisesti osallistuvia jäseniä, tällainen ajattelutapa tuntuukin sopivan hyvin. Luvun jälkimmäisessä osiossa esittelen Chantal Mouffin agonistisen politiikan teorian, johon on viitattu myös käsitteellä "radikaali demokratia"²¹. Se kyseenalaistaa konsensuksen saavuttamisen poliittisen toiminnan ideaalina ja alleviivaa jatkuvan kamppailun merkitystä demokratian ylläpitäjänä. Mouffin teoria tarjoaa toisenlaisen katsantokannan yhteisymmärrystä korostavaan verkostoyhteistyöhön ja luo perustan empiirisen aineiston analyysille seuraavassa pääluvussa.

3.1.1 Kytkös governanceen - konsensuksen rakentaminen

Governance-teorian taustalla piilee deliberatiivinen demokratiamalli (Mörth 2009, 107). Esimerkiksi Dryzeikin (2010, 134) mukaan governance-verkostot voidaankin tulkita deliberatiivisiksi järjestelmiksi, millä hän tarkoittaa deliberatiivisen demokratiateorian soveltuvan governance-tyyliseen hallintoon paljon kilpailevia koulukuntiaan paremmin.

²¹ Käsite on myös Mouffin omassa tuotannossa hyvin esillä, toisinaan kirjan otsikkotasollakin (vrt. Mouffe 1992). Mouffe ei kuitenkaan ole ainoa politiikan teoreetikko, johon radikaali demokratia on terminä kytketty. Tässä tutkielmassa aina radikaalista demokratiasta puhuessani tarkoitan kuitenkin yksinomaan Mouffin teoriaa.

Vaikka muun muassa Peters ja Pierre (1998, 228) nimeävät sekä NPM:n että governancen perusongelmaksi vallankäytön ja vastuuvollisuuden välisen suhteen hämärtyminen, ei tätä kiihdyttävä valtiollisen auktoriteetin hajautuminen ole täten siis Dryzekin (2010, 134) mielestä välttämättä uhka demokratialle, kunhan vain monimutkaisetkin palvelutuotantoverkostot on ikään kuin viritetty deliberatiivisiksi. Bang ja Dyrberg (2000, 157) puolestaan toteavat, että "yhteisiin asioihin" osallistuminen suorastaan edellyttää siirtymistä hierarkkisesta järjestelmästä kohti neuvotteluperustaista mallia organisoidun asiantuntijaverkoston välillä.

Uudeksi keksinnöksi deliberatiivista demokratiaa ei voida laskea. Esimerkiksi Jon Elster (1998, 1) katsoo sen perusidean ja käytännön toteutuksien olevan yhtä vanhoja kuin demokratia itsessään: juuret ulottuvat kahden ja puolen tuhannen vuoden päähän antiikin Ateenaan²². Silti vielä nykyään deliberatiivinen demokratia – "the most prominent theory of democracy today" (Rostbøll 2008, 2) – elää ja voi hyvin. Se onkin haalinut paljon kannatusta akateemisessa keskustelussa, ja sen piiristä löytyy lukuisia, huomattavankin erilaisia suuntauksia (mm. Hendriks 2006, 486–487). Mistään yhtenäisestä koulukunnasta ei täten ole kyse, eikä tässä työssä ole tarkoituksenmukaista yrittää käydä tyhjentävästi läpi kaikkia deliberatiivisen demokratiateorian sivujuonteita. Tässä tutkielmassa en siis pyri koostamaan läpikotaista selontekoa deliberatiivisesta demokratiasta vaan nostan esiin joitakin siihen yleisesti liitettyjä piirteitä. Pääpaino kohdistuu sen konsensushakuisen pohjavireeseen, koska se elimellisimmin yhdistyy governance-teoriaan.

Waltersin (2004, 34–35) mukaan governance nimittäin ilmentää politiikkakäsitystä, joka syrjäyttää politiikasta kamppailun tai konfliktin teemat, jotka useiden sen kanssa kilpailevien "diskurssien" näkökulmasta ovat politiikan kovaa ydintä. Hänen (Walters 2004, 34, 36) mukaansa governance esittäytyy sitä vastoin konsensusta janoavana ongelmanratkaisutoimintana, jota leimaa kiistelyn sijaan pyrkimys assimilatioon ja yhdentymiseen. Siksi sille politiikka on peliä ilman vihollisia, eikä tällaiseen visioon kuulu käsitys, että on olemassa viime kädessä täysin yhteensopimattomia intressejä, joista joidenkin vääjäämätön ulossulkeminen päätöksenteossa on ennemminkin "a structural

²² Varsinaisesti deliberatiivisesta demokratiasta tällä nimikkeellä ei toki tuolloin puhuttu, sillä Joseph M. Bessette, jonka katsotaan termin keksineen, käytti sitä vasta vuonna 1980 artikkelissaan "Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government" (mm. Bohman & Rehg 1997, xxii, xxxviii – johdannon sivut on merkitty roomalaisin numeroin).

effect rather than a remediable anomaly" (Walters 2004, 36). Walters ei ole yksin tulkintansa kanssa. Myös Erik-Hans Klijn ja Chris Skelcher (2007, 601–602) huomauttavat, että governance-tutkimuksessa valta-analyysi jää usein sivuraiteelle, koska verkostoihin sisältyy voimakkaita piileviä olettamuksia jäsenten välisestä "yhteistyöstä, vastavuoroisuudesta ja konsensuksesta". Heidän ohessa Koppenjan (2007, 133) mieltää governancen ensisijaisesti konsensuksen rakentamisen metodiksi, joka auttaa yhdistämään tarvittavia resursseja julkisten palveluiden tarjoamiseksi tai yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi. Siksi governancen näkökulmasta konsensus onkin jotain hyvää, mitä kannattaa tavoitella ja minkä puutteesta verkostot saattavat kärsiä (Koppenjan 2007, 133). Tässä valossa konsensus näyttäyty verkostossa siis ikään kuin tekniset, yhteistyön hallintaan liittyvät haasteet päihittävänä ratkaisuna, jonka rinnalla eripuraa voidaan pitää jonkinasteisena epäonnistumisena.

Verkostoyhteistyö perustuu, kuten todettua, vastavuoroisuudelle. Sitä edeltää Goodinin (2008, 184) mukaan "a voluntary band of coequals", jonka ansiosta jäsenet voivat vapaina valtiollisista hierarkiasuhteista tai markkinoiden paineesta tehdä yhteistyötä *bona fide* toistensa kanssa. Tämän vuoksi verkostojen päätöksentekoprosessia ei ole aina helppoa eritellä. Päätökset nimittäin syntyvät usein monimutkaisen ja epämuodollisen vuorovaikutuksen seurauksena, sekä ongelmanasettelu että ratkaisuehdotuksetkin ovat alati alttiita tarkistuksille, ja tavoitteena on usein äänestyksiin turvautumisen sijaan eriaisteiset erimielisyydet piiloon lakaiseva "karkea konsensus" (Torfing ym. 2009, 290). Hewitt de Alcántara (1998, 105) selventää, ettei governance välttämättä pyri rakentamaan täydellistä yhteisymmärrystä osapuolten välille, vaan jokaisen suostumus tai myötämielisyys käsiteltyä asialistaa kohtaan riittää. Julkisessa palvelutuotannossa Helander (1998, 140–141) kuitenkin pitää järjestöjen sektorirajat ylittävien kumppanuusmallien lähtökohtana sitä, että osapuolten monenkirjavia joukkoa yhdistää "pitkälle ulottuva konsensus" siitä, kuinka käsillä oleva ongelma on mahdollista yhdessä ratkaista.

Järjestöt on kuitenkin usein perustettu nimenomaan omien jäsentensä edunvalvojiksi (Helander 1998, 129–130). Toisaalta taas "aidossa verkostojattelu" verkosto hyödyttää kaikkia siihen kuuluvia eivätkä toiset organisaatiot ole mukana vain edistämässä yhden päämääriä (Möttönen 2005, 100). Esimerkiksi liikuntapalveluiden monikantaista järjestämistä tutkineet Jokinen ja Piispanen (2008, 36, 43) tunnustavatkin, ettei erilaisten agendojen yhdistäminen ole välttämättä täysin yksioikoista, mutta suhtautuvat asiaan

kuitenkin optimistisesti todeten ihmisiä yhteen saatettaessa yhteisten intressien löytyvän "kuin itsestään". Aivan itsestään selvää tämä ei kuitenkaan ole. Pelkästään kaikkien osapuolten suostumuksen saaminen tietylle päätökselle voi osoittautua visaiseksi, koska ratkaistavat ongelmat eivät välttämättä noudattele totuttuja toimialarajoja ja pelissä on lukuisia osallistujia, erilaisia intressejä sekä usein myös kiperiä arvokonflikteja (Hewitt de Alcántara 1998, 105; Klijn & Skelcher 2007, 597). Tähän deliberaatioteoriolla on kuitenkin tarjota apua.

Nimensä veroisesti deliberatiivisessa demokratiateoriassa juuri deliberaatiolla²³ on keskeinen asema. Jürg Steiner (2012, 3–4) havainnollistaa vertailuasetelmalla, mistä siinä on kyse: toisin kuin niin kutsutussa strategisessa kaupankäynnissä, jonka puhtaimmassa muodossa neuvottelun osapuolet eivät ole valmiita tinkimään pysyvistä preferensseistään, on ideaalituypisessä deliberaatiossa itse kukin valmis joustamaan alkuperäisestä näkemyksestään, mikäli vastustajalla on vain esittää omaa kantaa vahvempi argumentti. Sen sijaan, että käytäisiin vain vastavuoroista lehmänkauppaa kiinteiden intressien määrittämien reunaehtojen sisällä, on deliberaation myötä siis mahdollista oppia aivan uudenlaisia ajattelu- tai toimintatapoja (Steiner 2012, 4). Ennen kaikkea deliberaatio näin ymmärrettynä auttaa kuitenkin ratkaisemaan riitoja. Sopu on helpompaa saavuttaa, mikäli osa kiistelijöistä päättää yksinkertaisesti muuttaa mielipiteensä yhteneväisiksi jollain tavoin paremmaksi tulkitun näkemyksen kanssa. Tämä – yhteisymmärryksen tavoittelu – on Christian F. Rostbøllin (2008, 118) mukaan myös deliberaation perimmäinen tarkoitus. Demokraattinen deliberaatio siis pyrkii louhimaan esiin käsiteltyyn asiaan sellaisen näkökulman, joka on kaikkien "kollektiivisesti hyväksymä" (Fishkin 2009, 34). Aina konsensusta ei voida välttämättä saavuttaa, mutta niin kauan kuin käytetään kaikkiin osapuoliin vetoavia argumentteja, keskusteluprosessi yhtä kaikki suuntautuu sitä kohti (Rostbøll 2008, 118).

²³ Deliberaatio-termin etymologia voidaan jäljittää latinan kielen sanaan *deliberare*, jolla viitataan paitsi harkitsemiseen, pohtimiseen ja perusteelliseen keskusteluun myös vapautukseen ja elämään herättämiseen, mikä Pekosen (2011, 225) mukaan ilmentää deliberaation kykyä loihdita debatista esiin entuudestaan tuntemattomia tulkintoja tai käsityksiä.

3.1.2 Deliberaation monet kriteerit

Yksistään konsensuksen saavuttaminen sinänsä ei deliberatiiviselle demokratialle riitä. Tarkoitus ei ole, että esimerkiksi governance-verkoston taitavin manipuloija taivuttelee kaikki muut puolelleen, jolloin konsensus ei ole muuta kuin verhottua oman edun ajamista. Rostbøll (2008, 23–24) argumentoikin, että mikäli olemassa oleva konsensus on rakennettu alun perin puutteellisesti, on deliberaation toisinaan tähdättävä aluksi pikemminkin murtamaan yksimielisyys kuin vankistamaan sitä, mikäli vain "rationally motivated consensus" niin edellyttää. Rostbøllin näkemys implikoi, että yhtäältä on olemassa sekä epäkelpoja että oikeanlaisia konsensuksia ja että toisaalta nämä on mahdollista tietyin indikaattorein erottaa toisistaan. Siksi deliberaatiolle täytyykin määritellä ehdot.

Deliberaatio edellyttääkin nimenomaan moniäänisyyttä. Vuorovaikutusta voidaan Kyösti Pekosen (2011, 59) mukaan kutsua deliberaatioksi vasta sitten, kun siihen osallistuvilla on esittää puitavaan aiheeseen toisistaan poikkeavia näkökantoja. Mikäli joidenkin ryhmittymien edustus jää debatissa vaillinaiseksi, heikentyy perusta, jonka deliberaatio päätöksenteolle rakentaa (Fishkin 2009, 37). Ideaalitulanteessa sananvaltaa täytyykin James S. Fishkinin (2009, 42–44) mukaan suoda siinä määrin, että "main positions in the society at large have been represented". Se, keiden näkemykset käytännössä lasketaan tarpeeksi pääasiallisiksi tullakseen deliberaatiossa edustetuiksi, on luonnollisesti problemaattista ja aina poliittinen valinta. Eräs, joskin yhtä lailla tulkinnanvarainen ratkaisu tähän on linjaus, jonka mukaan osallistuminen keskusteluun tulisi deliberaation ihanteen mukaisesti sallia kaikille, joita sen pohjalta muodostettavan päätöksen voi ennakoida koskettavan (Pekonen 2011, 56). Käytännössä tällainen sysää debattisalin portinvartijalle paljon valtaa, koska ei ole yksioikoista etukäteen määritellä, keihin vielä tekemättä oleva päätös vaikuttaa. Toisaalta taas siihen, millaiseksi päätös muotoutuu, heijastuu se näkökulmien kirjo, jonka sallitaan keskusteluun osallistua.

Erimielisyys on kuitenkin vain lähtökohta, eikä itse kunkaan intressejä pidetä deliberaatiossa pysyvinä. Sen sijaan, että päätös määritettäisiin yksinkertaisesti edustettujen näkökulmien kannatuksen perusteella esimerkiksi äänestämällä, pyrkivät deliberoijat argumentoimalla *pro et contra* suostuttelemaan muut osallistujat pyörtämään

kantansa (Pekonen 2011, 59). Luonteeltaan deliberaatio on siis dynaamista – tarkoitus on murtaa näkemysten alkuperäinen *status quo*. Pekoselle (2011, 41, 56, 59) deliberaatiossa onkin kyse "erityisestä päättelyn ja järkeilyn muodosta", ja hän nostaa suorastaan deliberatiivisuuden merkittävimmäksi edellytykseksi sen, että vakuuttavasti perustellen on aidosti mahdollista saada kiistelyn vastapuolet vaihtamaan positiotaan. Deliberoiden intressit tulkitaan tässä valossa siis ikään kuin vain premissinä, joista sitten argumentoimalla liikutaan eteenpäin kohti konklusiota. Argumentaatiolla onkin deliberaatiossa keskeinen rooli. Sitä, kuinka sen tulisi oikeaoppisesti sujua, on myös pyritty säätelemään monin tavoin.

Deliberatiivinen argumentaatio mielletään usein joksikin pelkkää manipulaatiota ylevämmäksi. Malkopouloun (2014, 89) mukaan deliberaatioteoreetikot suitsivat toisinaan kielenkäyttöä retoriikan kustannuksella liiankin kanssa. Muun muassa Steiner (2012, 85) kantaa huolta siitä, että aidon deliberatiivisuuden sijaan puhujat saattavat toisinaan esimerkiksi tarinankerrontaan turvautumalla vain manipuloida yleistä mielipidettä – niin kuin hänen mukaansa parlamentaarikoilla on taipumus tehdä puhuessaan täysistunnossa kollegoidensa sijaan suurelle yleisölle. Rostbøll (2008, 25) puolestaan määrittelee deliberaation erottaakseen sen manipulaatiosta siten, että deliberaatiossa kuuntelijat penäävät perusteluita sellaisille puhujan väitteille, joita he eivät ymmärrä tai hyväksy, ja puhuja puolestaan kykenee vakuuttavasti vastaamaan heidän tarkentaviin kysymyksiinsä. Dryzekin (2010, 84) näkökanta on piirun verran skeptisempi, sillä hänen mukaansa oikeata ja väärää retoriikkaa ei ole aina etukäteen ylipäänsä mahdollista erottaa toisistaan, mutta historiallisia keskusteluita tutkimalla voidaan kyllä oppia tuntemaan, mistä "defensible and useful rhetoric" koostuu. Riippumatta siitä, millaisia kriteereitä hyväksytylle retoriikalle langetetaan, on joka tapauksessa selvää, että erilaiset rajanvedot johtavat helposti loputtomiin tulkinnanvaraisuuksiin. Siksi niin ehtojen laatiminen kuin niiden tulkitseminenkin on merkittävää vallankäyttöä.

Yhtä kaikki laadukas deliberaatio edellyttää Fishkinin (2009, 34) mukaan ensinnäkin sitä, että keskustelijoilla on heidän olennaisiksi katsomistaan asioista saatavilla "kohtuullisen tarkat tiedot". Hänen mukaansa (Fishkin 2009, 35) väärin tietojen pohjalta muodostettu johtopäätös ei nimittäin uskottavasti edusta deliberaatioon osallistuvien kollektiivista suostumusta ja lopputuloksena siltä puuttuu täten oikeanlaisen deliberaation "recommending force". Fishkinin esittämä kriteeri vaikuttaa sinänsä aiheelliselta, mutta se

herättää samalla koko joukon jatkokysymyksiä. Mikäli puutteellisen tiedon valossa tehty yhteinen päätös diskvalifioidaan ikään kuin aidon deliberaation hengen vastaisena, implikoidaan samalla, että on mahdollista määrittää, milloin ja millaiset tiedot ovat riittävät. Tämä tarjoaa luonnollisesti asiasta päättävälle tuomareille huomattavasti valtaa. Niin ikään Fishkinin kriteeri tuntuu myös pitävän niin sanottuja faktoja jonkinlaisena poliittisesti neutraalina substanssina, joka maksimoimalla saadaan mahdollisimman täydellisiä päätöksiä – riippumatta siitä, millaisia asioita niissä korostetaan ja kuka niitä esittää.

Sinänsä edeltävän kanssa johdonmukaisesti Fishkin (2009, 40) muotoilee deliberaation kriteeriksi myös sen, että osallistujat arvioivat toistensa argumentteja puhtaasti niiden sisältöön keskittyen. Tarkoituksena on sivuuttaa tyystin puhujan arvovalta ja sosiaalinen status sekä tarkastella perusteluja ikään kuin irrallisina yhteiskunnallisesta kontekstistaan (Fishkin 2009, 40). Rostbøll (2008, 186) perustelee ajatusta keskustelijoiden potentiaalinen maksimaalisella ulosmittaamisella: kenellä tahansa saattaa olla ratkaisevaa aiheeseen liittyvää tietämystä, ja "paras argumentti" voi täten tulla mistä hyvänsä. Kun edellytetään, että puhujien aristoteelinen *ethos* sulkeistetaan ja polttopisteeseen asemoidaan yksinomaan argumentin *logos*, tullaan kuitenkin samalla olettaneeksi muutamia reunaehtoja. Aidossa deliberaatioissa osallistujilla pitäisi olla paitsi halua myös kyvykkyyttä pystyä analysoimaan argumentteja niin sanotusti tyhjiössä, eikä kummankaan löytyminen ole itsestään selvää. Toisaalta deliberaatiota valvottaessa tulisi vääristyneen kollektiivisen päätöksen ehkäisemiseksi kyetä tunnistamaan sellaiset tilanteet, joissa argumentteja ei ole arvioitu sanojasta riippumatta, mikä ei myöskään ole yksioikoista.

Mikäli kuitenkin oletetaan, että keskustelijat ovat puntaroineet toistensa argumentteja sellaisenaan, ainoastaan sisällön perusteella, on Fishkinin (2009, 39) niin ikään deliberaation kriteeriksi nostamalle eräänlaiselle tunnontarkkuudelle (engl. conscientiousness) epäilemättä suotuisimmat olosuhteet. Hänen (Fishkin 2009, 39) mukaansa deliberaatio vaatii nimittäin osallistujilta myös eräänlaista älyllistä rehellisyyttä, jotta oma kanta muodostuu vilpittömästi parhaimman esitetyn argumentin mukaan eikä esimerkiksi sosiaalisen paineen tai lehmänkauppojen perusteella. Tämänkään edellytyksen soveltaminen käytäntöön ei ole suoranaisesti mutkatonta. Paras argumentti itsessään on vähintäänkin tulkinnanvarainen käsite. Esimerkiksi Steinerin (2012, 139) mukaan hyvän argumentin kriteerejä ei ole *a priori* edes olemassa vaan tasa-arvoisten deliberoijien pitää

ne jollain tavoin selvittää vastavuoroisesti keskustelemalla. Ei ole lisäksi yksiselitteistä, missä määrin deliberaatioon osallistujat ovat valmiita vapaaehtoisesti nöyrytymään jollain tavoin paremmaksi osoittautuneen argumentin edessä, mikäli siitä koituu heille edes välillisesti enemmän haittaa kuin hyötyä. Lopuksi, mikäli käykin niin, että jonkun deliberoijan näkemys parhaasta argumentista on sattumalta hänelle suosiollinen myös materiaalistien intressien perusteella, on kyseenalaista, millainen osa hänen älyllisellä integriteetillään on kannanmuodostuksessa ollut.

Pelkkä *logos*-painotteisuus ei deliberaatioissa kuitenkaan riitä, sillä myös sitä, minkälaisilla sisällöillä keskustelua käydään, tulee säännellä. Pekonen (2011, 60) penääkin deliberaatioon osallistuvia pysyttelemään argumenteissaan "tiukasti asiassa", toisin sanoen välttämään "asiaan välittömästi liittymättömiä" näkökohtia. Käytännössä tämä merkitsee hänen mukaansa (Pekonen 2011, 60) debatin kohteeksi nimetyn ehdotuksen puolustamista tai vastustamista. Fishkin (2009, 36) edellyttää deliberaatiolta vastaavaa kriteerillään "substantive balance", joskin hänen linjansa on hieman sallivampi: "olennainen tasapaino" suo sijaa keskustelulle myös siitä, kuinka käsillä olevan politiikkalinjauksen hyödyt ja haitat suhteutuvat kilpailevien vaihtoehtojen oletettuihin vaikutuksiin. Vaikka tällaisilla kriteereillä olisikin tarkoitus lähinnä esimerkiksi suitsia henkilökohtaisuuksiin menemistä (Fishkin 2009, 36) tai ehkäistä keskustelun eräänlaista puuroutumista (Pekonen 2011, 60), nostavat ne samalla deliberaation agendan asettajan merkittäväksi vallankäyttäjäksi. Ohjenuora soveltuu myös huomattavasti luontevammin tilanteeseen, jossa deliberoijat kiistelevät parhaasta keinosta päästä yhteisesti jaettuun tavoitteeseen, kuin asetelmaan, jossa osapuolten näkemykset ovat keskenään yhteismitattomia joidenkin kyseenalaistaessa koko deliberaation agendan. Varsinkin Pekosen versio on lisäksi hyvin kiistanalainen sen suhteen, millaiset argumentit voidaan evätä keskustelusta *ad hoc* asiaankuulumattomina.

Lopuksi edes käsiteltävästä aiheesta keskustelijat eivät ole aidossa deliberaatioissa vapaita sanomaan mitä tahansa. Demokraattisessa deliberaatioissa osallistujien pitäisi Pekosen (2011, 49, 56) mukaan nimittäin tukeutua vain "totuudenmukaisiin" argumentteihin. Ilman minkäänlaista totuudenmukaisuuden vaatimusta Steiner (2012, 165) katsookin deliberaation pelkistyvän helposti vain henkilökohtaisten intressien motivoimaksi juonitteluksi. Vaikka Steiner (2012, 165) skeptisesti huomauttaa, että todellisuudessa aina jotkut puhuvat poliittisessa debatissa "epätotuudenmukaisesti" ja vain "deliberaation saavuttamattomassa ideaalityypissä" osapuolet ajattelevat vaila minkäänlaista

laskelmointia tai salattuja intressejä yksinomaan yhteistä hyvää, on totuudenmukaisuus hänen mielestään deliberaatiolle silti suotuisa normatiivinen tavoite. Deliberaatiossa esitettyjen argumenttien vertaaminen totuuteen heijastelee mitä ilmeisimmin eräänlaisia totuuden korrespondenssiteorian elementtejä, jotka tämänkaltaiseen kriteeriin sisältyvät sisäänrakennettuina. Totuuteen kytkeytyminen paljastaa kuitenkin paljon myös deliberaatioteorian taustalla olevista ajattelumalleista.

3.1.3 Intressit deliberatiivisessa demokratiassa

Totuuteen tai tosiasioihin tukeutumisellaan deliberaatioteoria ei spekuloi pelkästään poliittisen päätöksenteon elementeillä vaan ottaa samalla askeleen kohti epistemologiaa. Pekonen (2011, 58) suoraan toteaaakin, että deliberaatiota puoltaa myös tietoteoria: päätös on parempi "tosiasioiden" näkökulmasta, jos sitä on edeltänyt erilaisten perspektiivien välinen debatti. Riippumatta siitä, onko päätöksellä lopulta tukenaan kaikkien keskustelijoiden muodostama konsensus vai ei, on deliberaatio Pekosen (2011, 50) mukaan silti näin lujittanut "päättöksen rationaalisuutta". Bang ja Dyrberg (2000, 156) puolestaan ottavat samaan suuntaan vielä harppauksen pidemmälle, sillä heidän mukaansa se, mikä on "publicly reasonable", on oikeastaan löydettävissä ainoastaan deliberaation avulla. Rostbøll (2008, 25) järkeilee hyvin samansuuntaisesti: deliberaatiota ohjaa puolueettomuuden idea, mutta vain deliberaatioprosessin tulokset voivat paljastaa, mikä milloinkin käytännössä on puolueetonta. Tällaisessa problematisoimattomaan totuuteen, rationaalisuuteen tai puolueettomuuteen vetoamisessa on havaittavissa vahva universalistinen ote.

Partikulaarisen päätöksentekotavan yhdistäminen tällä tavoin jonkinlaisen (universaalien) rationaalisuuden kuvajaiseksi on kuitenkin kyseenalaista. Esimerkiksi Malkopoulou (2014, 89) huomauttaakin, että deliberaatioteoreetikot ovat suorastaan "fixated with the pursuit of 'public reason'", mikä hänen mukaansa patistaa poliittisessa argumentaatiossa tukeutumaan pikemminkin moraaliseen oikeutukseen kuin retoriseen suostutteluun. Jos yhden tietyllä tavalla muodostetun päätöksen katsotaan olevan jollain tavoin yleisesti järkevä tai parhaiten tosiasioiden puoltama, ei tästä olekaan pitkä matka moraalisiin vetoaviin perusteluihin. Esimerkiksi Steinerin (2012, 165) mukaan totuudenmukaisuutta ohjenuoranaan pitävällä deliberaatiolla on "moraalista arvoa" itsessään sen lopputuloksista riippumatta. Myös Pekonen (2011, 58) kytkee deliberaation moraalisuuteen ja arvoihin:

tietty päätös on hänen mukaansa "moraalisesti perusteltavissa", jos sen perustelut ovat "ainakin periaatteessa" kaikkien sen vaikutuspiiriin kuuluvien hyväksyttävissä.

Minkä tahansa asian asemoiminen totuudellisen, rationaalisen tai moraalisen positioon maalaa siitä luonnollisesti hyvin suosiollisen kuvan. Sen vuoksi tämänkaltaiset samastamiset tulee lukea voimakkaina poliittisina argumentteina, joilla on mahdollista edistää monenlaisten projektien hyväksyttävyyttä – oli kyseessä sitten esimerkiksi satunnaisen kunnallispoliittisen päätöksen läpivienti tai kokonaisen tieteellisen oppisuunnan arvovallan lujittaminen. Totuudellisuuden, rationaalisuuden ja moraalisuuden suhde yksittäisiin intresseihin on kuitenkin vaikea. Jos partikulaariselle linjaukselle sallitaan tämänkaltaisia universalistisia määreitä, ovat sen kanssa vastakkaiset intressinhaltijat tukalassa asemassa. Ei ole myöskään liiemmin takeita siitä, että kaikki ovat valmiita tinkimään omista materiaalisista intresseistään, vaikka ne niitä loukkaavan, rationaaliseksi nimetyn päätöksen rinnalla joidenkuiden mukaan olisivatkin epärationaalisia.

Deliberaatioteoreetikot ovat toisinaan ratkaisseet tämän ongelman konstruomalla jonkinlaisen yhteisen hyvän käsitteen. Niin kuin Rostbøll (2008, 179) toteaa, "individual wills must be united in a "general will", joka voi sitten toimia demokraattisen päätöksenteon perustana. Deliberaation tuella muodostettu päätös ei tällöin sulkisi kenenkään etunäkökohtia ulkopuolelle vaan olisi yhtäläisesti kaikkien etujen mukainen (Rostbøll 2008, 29). Jane Mansbridge (2007, 72) jopa nostaa risteävät intressit tällä tavoin yhteiseksi hyväksi yhdistäneet prosessit politiikan tutkijoille suorastaan keskeiseksi tutkimuskohteeksi. Yhteistä hyvää edustaviin päätöksiin viittaaminen olettaa samalla implisiittisesti, että niille vaihtoehtoiset päätökset ovat jollain tavoin tähän esitettyyn optimipisteeseen nähden vinoutuneita. Esimerkiksi Goodinin (2008, 184) mukaan kolmannen sektorin verkostoyhteistyö julkisessa palvelutuotannossa saattaa aivan yhtä helposti johtaa "suuren yleisön vastaisiin salaliittoihin" kuin edistää "todellista yhteistä hyvää". Kuitenkaan yhteiseen hyvään yltäminen ei välttämättä edellytä henkilökohtaistenkaan intressien kätkemistä tai puhumista mieluummin me- kuin minämuodossa, kuten Mansbridge (2007, 62) toteaa monien deliberaatioteoreetikoiden toivovan. Itse asiassa juuri päinvastaiselle löytyy useita argumentteja.

Ensinnäkin itse kunkin keskustelijan oman edun esiintuonti – esimerkiksi resurssien jakoon liittyen – valaisee tarkemmin juuri niitä ongelmia, joihin deliberaatiolla ratkaisua alun alkaenkin haetaan (Mansbridge 2007, 62). Lisäksi Mansbridge (2007, 68) katsoo, että kapean materiaalistekin intressien avoin jakaminen auttaa ymmärtämään muiden näkökulmia ja rakentaa keskinäistä kunnioitusta. Rostbøll (2008, 29) puolestaan pitää jokaisen osapuolen intressien tuntemista jopa suoranaisena edellytyksenä sille, että voidaan löytää yhtäläisesti kaikkien etujen mukainen päätös. Deliberaatio ei kuitenkaan tarjoa informaatiota vain muiden osallistujien intresseistä. Pekosen (2011, 52) mukaan sen myötä keskustelijoiden on nimittäin mahdollista tarkentaa näkemyksiään myös omista preferensseistään. Rostbøll (2008, 99) ei otakaan intressejä ikään kuin annettuina vaan korostaa, että debatin stimuloimina deliberoijille saattaa valjeta heidän alun perin edustamansa kannan olevan itse asiassa heidän etujensa vastainen. Ennen kaikkea intressien rehellisestä selonteosta on kuitenkin hyötyä yhteisen hyvän metsästyksessä, sillä kun tiedetään kaikkien aidot tavoitteet, voidaan tunnistaa "yhteisen hyvän väärät määritelmät" (Mansbridge 2007, 68). Intressien julkistaminen auttaa nimittäin Mansbridgen (2007, 62) mukaan paljastamaan hegemonisia käsityksiä yhteisestä hyvästä ja niiden verhoamia sortavia rakenteita.

Niin kuin aiemmin todettiin, ideaalituypisessä deliberatiivisessa demokratiassa kaikki, joihin laadittavan päätöksen vaikutukset ulottuvat, ovat oikeutettuja osallistumaan sitä koskevaan deliberaatioon (mm. Pekonen 2011, 56). Nimenomaan tästä periaatteesta deliberaatioteoreetikot Goodinin (2000, 82) mukaan tyypillisesti katsovat deliberaatioteorian demokraattisen legitimitetin kumpuavan. Yhteistä hyvää hahmoteltaessa kaikkien asianosaisten intressien koolle kutsuminen ei kuitenkaan aina ole niin yksiselitteistä. Suurten asiakysymysten vaikutuspiiri voi nimittäin yksinkertaisesti kiiriä niin laajalle, ettei resurssien niukkuuden vuoksi ole välttämättä aina mahdollista neuvotella kaikkien osallisten kesken saman pöydän ääressä (Goodin 2000, 82). Deliberatiiviselle demokratialle tämä on luonnollisesti pulmallista. Goodin (2000, 83–84) on ehdottanut erääksi ratkaisuksi tai vähintäänkin ongelman lievittäjäksi sitä, että siirretään deliberaatioissa huomio "from the 'external-collective' to the 'internal-reflective' mode". Vapaasti käännettynä Goodin (2000, 83) viittaa tällä siihen, että epäkäytännöllisen suuria keskustelijajoukkoja edellyttävä "ulkokollektiivinen" deliberaatio korvattaisiin ainakin osittain "sisäheijasteisella" mallilla, jossa deliberatiivisia päätöksiä voi tehdä kaikkia asianosaisia rajatumpikin keskustelijajoukko, mikäli he vain "empaattisesti kuvitellen"

ottavat puntaroinnissaan huomioon nekin perspektiivit, jotka eivät deliberaatiotilanteessa läsnä olekaan.

Tämänkaltaisella metodilla muodostettu käsitys jonkinlaisesta yhteisestä hyvästä on toki hyvin kyseenalainen. Tällaisessa tapauksessa nimittäin heidänkin, joille konkreettista sananvaltaa ei suotukaan ja jotka täten intresseineen ovat täysin deliberaatioon osallistuneiden myötätunnon armoilla, voidaan näennäisesti katsoa tulleen edustetuiksi prosessissa, vaikka välttämättä heidän argumenttinsa eivät kenenkään mieleen olisi juolahtaneetkaan. Rostbøll (2008, 178) toteaa jopa, että päätöksen kannalta olennaisten näkökulmien poissulkemisen myötä deliberaatiosta tyhjennettäisiin "the very stuff deliberation is about". Hän (Rostbøll 2008, 186) pitääkin deliberatiivisen demokratian ylitsepääsemättömänä etuna nimenomaan sen kykyä sisällyttää päätöksentekoon "kaikki intressit, kaikki mahdolliset argumentit ja kaikki mahdollinen informaatio" – tai ainakin paremmin kuin missään vaihtoehtoisessa mallissa, kuten edustuksellisessa demokratiassa. Samalla deliberatiivinen demokratia voi Rostbøllin (2008, 220) mukaan auttaa paljastamaan epätasa-arvoisia tai sortavia rakenteita pystyttämättä ulkoisia standardeja oikeille tai väärille intresseille, vaikka hän (Rostbøll 2008, 178) itse pitääkin selvänä, että joidenkuiden tavoitteet saattavat silti jollakin perusteella olla "moraalittomia tai alistavia".

Aivan automaattisesti erilaiset intressit eivät kuitenkaan yhteiseksi hyväksi sulaudu. Steiner (2012, 103) varoittelee, etteivät yhteisen hyvän nimissä esitettävät argumentit usein ole juuri muuta kuin "empty words in flowery language". Newman (2001, 132) puolestaan toteaa, että vaikka intressien muodonmuutos saattaakin olla deliberaation myötä mahdollista, ovat deliberatiiviset areenat alttiita tiettyjen intressien suosimiselle muiden kustannuksella – ilmeisimpänä esimerkkinä deliberaatiotilanteen järjestävän, agendan asettavan ja osallistujat valitsevan organisaation omat intressit. Tällaista intressien vinoutumaa ruokkivat salavihkaa myös deliberoijien väliset valtaerot, jotka tosin helposti kätkeytyvät "dominantin rationaalisuuden diskurssin" ja keskustelun kirjoittamattomien normien alle (Newman 2001, 132). Lisäksi Goodin (2008, 83) huomauttaa, että jotkin aiheet ovat yksinkertaisesti liian arkaluonteisia deliberatiivisen demokratian ratkaistaviksi, sillä jos joidenkuiden intressit ovat "too deeply at stake", on heidän vaikeaa ylittää omat positionsa nähdäkseen kokonaistilanteen kaikille yhteisestä "Arkhimedeen pisteestä". Vaikka Dryzek (2010, 132) korostaakin, ettei verkostotoimintaan osallistuvien tulisi joutua luopumaan alkuperäisestä "diskurssistaan" sopeutuakseen joukkoon, on hän samoilla

linjoilla. Esimerkkinään hän (Dryzek 2010, 133) käyttää ilmastonmuutosongelmia käsittelevää governance-yhteistyötä: jos puhuja edustaa esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden teollisuudenalaa, voi hänen toimeksiantajansa hyötyä merkittävästi koko ilmastonmuutoksen kiistämisestä, minkä vuoksi hänen kontribuutionsa keskustelulle ei ole uskottavaa eikä täten ole deliberatiiviselle demokratialle hyödyllistä ylipäänsä laskea häntä mukaan verkostoon²⁴.

Goodin tulee deliberaatiolle liian arkaluonteisista aiheista huomauttaessaan kyseenalaisesti postuloineeksi, että kunhan panokset eivät vain ikään kuin ole turhan suuret, on deliberojien mahdollista nähdä maailma ikään kuin sellaisena kuin se on, objektiivisesti. Dryzekin esimerkkiinkin sisältyy omat ongelmansa sen antaessa ymmärtää, että on olemassa tapa, jolla voidaan erottaa jollain tavoin liian intressipainotteiset argumentit sellaisista, jotka vielä ovat deliberatiivisesti legitimejä. Olennaista on kuitenkin, että molemmat myöntävät suoraan, että konsensus kaikkien intressien kesken voi toisinaan jäädä haaveeksi vain. Itse asiassa Pekonen (2011, 50) toteaa, että "tavallisimmin" deliberaatiossa yksimielisyys nimenomaan jää saavuttamatta ja joudutaan turvautumaan mielipide-erojen vuoksi esimerkiksi äänestämiseen. Mikäli osapuolten välillä vallitseekin sovittamattomasti ristiriitaisia etunäkökohtia, ei deliberaation tehtäväksi hänen (Pekonen 2011, 61) mukaansa jää muuta kuin ilmenneiden erimielisyyksien terävöittäminen. Rostbøllin (2008, 31) mukaan yksikään deliberaatiodemokratian puolestapuhuja ei oikeastaan edes oleta, että monimutkaisissa nykyaikaisissa yhteiskunnissa päätöksenteko olisi mahdollista sysätä yksinomaan deliberaation varaan, ja täten – ennen kaikkea ajanpuutteen vuoksi – deliberaatio parhaimmillaankin vain täydentää äänestämisen kaltaisia intressien aggregointimenetelmiä. Ikään kuin lohdutuksena vähemmistöön jääneille hän (Rostbøll 2008, 31) kuitenkin huomauttaa myös, ettei äänestystuloskaan merkitse päätepistettä aiheeseen liittyvälle deliberaatiolle, sillä kaikki päätökset ovat niiden muodostamisen jälkeenkin aina kritisoitavissa ja muutettavissa.

Tämänkaltaiset tilanteet ovat luonnollisesti governance-yhteistyölle ongelmallisia. Kun otetaan huomioon, että esimerkiksi Rostbøllin (2008, 29) ja Mansbridgen (2007, 62, 68)

²⁴ Dryzekin argumentti on jyrkässä kontrastissa sen Fishkinin (2009, 40) deliberaation kriteeriksi nostaman vaatimuksen kanssa, jonka mukaan tulisi unohtaa puhujan "social standing" ja keskittyä tyystin argumenttien sisältöön riippumatta siitä, kuka niitä esittää. Tämä havainnollistaa osaltaan hyvin, kuinka kirjavia näkemyksiä deliberaatioteorian piiriin mahtuu.

käsitysten mukaisessa deliberaatiossa tulee itse kunkin omat intressit tuoda rohkeasti julki ja toisinaan osapuolten välillä ensi alkuun vallinnut konsensuskin murtaa (Rostbøll 2008, 23–24), voi deliberaatio johtaa käytännön verkostotyössä odottamattomiinkin seurauksiin. Pekonen (2011, 59) myöntääkin, että toisinaan deliberaatio saattaa loitonnuttaa osapuolet toisistaan ja luotsata yhteisymmärryksen sijaan näkemysten polarisoitumiseen. Myöskään Rostbøllin (2008, 31) näkemys alinomaan kritiikille alttiista päätöksistä ei suoranaisesti lujita verkostotoimijoiden välistä yhteishenkeä – olkoonkin, että demokratian toteutumisen kannalta se on sinänsä hyvin perusteltavissa. Jos verkoston päätökseen tyytymättömät osapuolet nimittäin jatkavat otetun kurssin arvostelemista sen valitsemisprosessin jälkeenkin, ovat pitkittyneet erimielisyydet omiaan horjuttamaan koko verkoston toimintakykyä.

Mikäli deliberaatio pikemminkin syventää osapuolia erottavaa kuilua kuin rakentaa siltoja heidän välilleen, on se siis governance-yhteistyölle kiistämättä haaste. Kuitenkin myös konsensukseen yltämiseen sisältyy oma problematiikkansa. Kuten Koppenjan (2007, 152) muistuttaa, governance-yhteistyö ei kaikesta huolimatta ole neutraalia konsensuksen rakentamista vaan pikemminkin poliittista toimintaa *par excellence*. Bangin ja Dyrbergin (2000, 149–150) mukaan siirtymä "from government to governance" on nimittäin heikentänyt keskushallinnon ohjaavaa otetta, minkä ohessa kansalaisten – sekä siten myös kuntalaisten – vapaaehtoistoiminta on politisoitunut ja suuntautuu entistä enemmän vallankäyttöön paikallisilla areenoilla. Governance-verkostot eivät olekaan vain annettujen päätösten toimeenpanijoita, vaan niihin yhdistyy myös uudenlaisia deliberaatio- ja päätöksentekojärjestelmiä (Klijn & Skelcher 2007, 587). Se, millaiseksi verkoston mahdollisesti löytämä konsensus muodostuu, on siksi alttiina valtataisteluun liittyvälle manipulaatiolle (Koppenjan 2007, 152). Täten se ei suinkaan edusta itsestään selvästi jonkinlaista kaikkien intressien välistä yhteistä hyvää. Oikeastaan Mouffe (mm. 2005, 141) onkin teoriallaan esittänyt, ettei kaikki perspektiivit sisältävää konsensusta ole edes mahdollista saavuttaa.

3.2.1 Agonismin vastalause – Mouffen politiikkakäsitys

Mouffe suhtautuu syrjäkarein konsensuspainotteiseen politiikan teoriaan, joka siis governance-verkostojenkin toiminnassa ilmentyy. Itse asiassa hän (Mouffe 2000, 110–111)

kritisoi laajemminkin koko "liberaalille perspektiiville tyypillistä" politiikkäkäsitystä, jonka mukaan kilpailevien intressien kamppailu käydään puolueettomalla maaperällä ja niiden väliset konfliktit voidaan keskustelemalla saattaa kaikkia tyydyttävään sopusointuun. Hänen argumenttinsa on varsin monisäikeinen. Selvyuden vuoksi sen esittely onkin siksi hyvä aloittaa niin sanotusti perusteista, hänen omasta politiikkäkäsityksestään. Carl Schmittiä mukaillen Mouffe (1992, 234) pitää poliittisen, *the political*, kriteerinä ystävä–vihollinen-suhdetta. Se, mitä Mouffe tällä tarkoittaa, selittyy parhaiten valaisemalla hänen tulkintaansa identiteeteistä ja niiden rakentumisesta. Mouffe (1992, 237) hylkää essentialistisen kuvan sosiaalisista toimijoista jonkinlaisina eheinä, jakamattomina olioina, joiden identiteetit ovat olemassa ikään kuin "valmiina", pysyvästi tai irrallaan muusta maailmasta. Pikemminkin jokainen (poliittinen) identiteetti on hänen (Mouffe 2005, 2) mukaansa relationaalinen: sen edellytyksenä on eräänlainen toiseus, "constitutive outside", jonka erilaisuuden²⁵ tunnistamalla oma identiteetti muovautuu. Mouffen (1992, 237) mukaan poliittisia identiteettejä voidaankin lähestyä hedelmällisesti vain mieltämällä identiteetti identifikaatiomuodoksi – ei siis minkäänlaiseksi luonnolliseksi ominaisuudeksi vaan käytännössä lukuisten identifioitumisten kimpuksi, "always precariously and temporarily sutured".

Mouffen ontologiset näkemykset ovat olennaisia hänen politiikan teorialleen. Mikäli toiseus nimittäin aletaan nähdä omaa identiteettiä uhkaavana, voi "kollektiivisten identifikaatioiden piirissä" mikä tahansa me–he-jaottelu milloin tahansa kärjistyä ystävä–vihollinen-suhteeksi – eli siis mouffelaisittain muuttua poliittiseksi (Mouffe 2005, 2). Tällaisia vihollisuuksiksi eskaloituneita suhteita Mouffe (2006, 15) kutsuu antagonismeiksi, jotka eivät siis ole me–he-suhteiden vääjämätön lopputulos mutta joiksi kehittymiselle ne ovat kuitenkin herkeämättä alttiita. Tällainen potentiaalinen antagonismi voi aktualisoitua hyvin monenlaisissa sosiaalisissa suhteissa, eikä tämä taipumus rajaudu vain julkiseen elämään, sillä myös niin kutsutut yksityisasiat voivat koska tahansa politisoitua, puhjeta antagonismiksi (Mouffe 2005, 51; 2006, 14). Täten Mouffe (2005, 3) torjuukin ajatuksen poliittisesta jonkinlaisena erillisenä yhteiskunnallisena sfäärinä eikä pidä mahdollisena rajoittaa sitä ikään kuin telkeämällä se vain tiettyjen instituutioiden

²⁵ Schmittin (1979, 27) mukaan poliittisen vihollisen ei tarvitse olla esimerkiksi "moraalisesti paha tai esteettisesti ruma" vaan riittää, "daß er in einem besonderes intensiven Sinne existenziell etwas anderes und Fremdes ist, so daß im extremen Fall Konflikte mit ihm möglich sind".

hoidettavaksi: kyseessä on luontainen osa inhimillistä kanssakäymistä. Koska antagonismit piilevät alati sosiaalisten suhteiden pinnan alla, on niistä tyystin kitketty yhteiskunta Mouffelle siis utopiaa – vaikka kommunismin romahdus kirvoittikin "länsimaiset liberaalit" sellaiseen uskomaan (Mouffe 1999a, 2; 2006, 16).

Se, ettei antagonismeista voida koskaan päästä lopullisesti eroon, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että politiikassa tulisi heittäytyä niiden riepotehtavaksi – päinvastoin. Mouffe (2006, 5, 20) ei halua hyväksyä schmittiläistä johtopäätöstä, että tällaisessa maailmassa tulisi pyrkiä tuhoamaan viholliseksi paljastuneet, mutta huomauttaa, että ellei konflikteille tarjota rauhanomaisia purkautumisväyliä, ovat ne taipuvaisia purkautumaan antagonistisella tavalla. Koska demokratia on Mouffelle (2005, 6) kaikkea muuta kuin itsestäänselvyys tai jonkinlainen moraalisen evoluution vääjäämätön tulos, tulee sen "epävakaana ja epätodennäköisenä" konstruktiona siksi varautua alituisesti taustalla lymyvään antagonismien "hobbesilaiseen luonnontilaan". Vaikka konflikteja ei kyetäkään kokonaan hävittämään, on niitä silti mahdollista kontrolloida: luomalla tarvittavat käytännöt, diskurssit ja instituutiot ne voidaan pukea agonistiseen muotoon (Mouffe 2006, 130). Tällaisessa järjestelyssä ystävä–vihollinen-suhteet eivät lakkaa olemasta, mutta vihollisetkin sitoutuvat jaettuihin liberaalidemokratian eettis-poliittisiin periaatteisiin, vapauteen ja tasa-arvoon, minkä myötä heistä tulee legitiimejä vastustajia (Mouffe 2000, 102). Poliittiset vastustajat eivät luonnollisestikaan ole välttämättä jatkuvasti eri mieltä toistensa kanssa, mutta väliaikaiset liennytykset eivät tarkoita, että näennäisen rauhaiselon alla uinuva antagonismi olisi kukistettu (Mouffe 2000, 102). Agonistisessa mallissa antagonismeja ei täten ole Mouffen (2006, 21) sanoin eliminoitu vaan "sublimoitu".

Liian syvät erimielisyydet eivät kuitenkaan ole ainoa demokratian uhkakuva, sillä Mouffen (2005, 6) mukaan se on vaakalaudalla myös silloin, kun poliittisten vastustajien agonistista kilvoittelua hankaloittaa – "usein huolestuttavan apatian naamioiva" – liiallinen konsensus. Sekä eksistentiaaliseksi taisteluksi yltyvän antagonismin että kohtuuttomiin mittoihin paisuneen yksimielisyyden lopputulos on nimittäin Mouffen määritelmän mukaan sama poliittisuuden (*the political*) kannalta, sillä molemmissa tapauksissa toiseuden tai niin sanotun perustavan ulkopuolen puuttuessa poliittisuudelta ikään kuin katoaa pohja (Mouffe 2006, 20). Illuusio yhteisymmärryksestä sekä toiveet "antipolitiikasta" voivat olla Mouffen (2005, 5–6) mukaan demokratialle jopa vaarallisia, koska poliittisen vastavoiman puute synnyttää tyhjiön, joka on mahdollista täyttää antidemokraattisella sisällöllä. Tällöin

leijailee uhka, että legitiimien vastustajien välisen demokraattisen taiston korvaa essentialististen identifikaatiomuotojen vastakkainasettelu (Mouffe 2006, 30). Sellaisessa osapuolten eroavaisuudet ovat neuvottelun tuolla puolen, ja poliittisten puolueiden sijaan kollektiiviset identiteetit rakentuvat tällöin esimerkiksi nationalismiin, etnisyyden tai uskonnollisuuden ympärille (Mouffe 2006, 30). Mouffen konsensuskriittikin varsinaiset perustelut kumpuavat kuitenkin tätäkin syvemältä. Niiden esittely edellyttääkin hänen yhteiskunnallisia rakenteita koskevien näkemystensä valottamista.

3.2.2 Dissensuksen ylistys konsensuskriittikinä

Mouffe (2005, 140) argumentoi, ettei kieltämällä poliittinen (*the political*) poliittisuutta sinänsä voida tosiasiaassa hävittää mihinkään, vaan "it only leads to bewilderment in the face of its manifestations and to impotence in dealing with them". Vastustajan olemassaolo ei siis mouffelaisittain suinkaan määritä sitä, onko kyse politiikasta vai jonkinlaisesta neutraalista toiminnasta, eikä vastaväittäjän yhtäkkinen kaikkoaminen siten tee hetkeä aiemmin poliittista olleesta kamppailusta taianomaisesti apoliittista. Vastustajan rooli on kuitenkin Mouffen teoriassa ensiarvoisen tärkeä, koska ilman vastustajaa ei voida agonistisen lähestymistavan mukaan puhua demokraattisesta politiikasta (Mouffe 2006, 34). Tämä selittyy Mouffen tavalla hahmottaa poliittinen todellisuus, jota – niin kuin aiemmin hänen identiteettikäsitteisiäänkin – luonnehtii antiessentialismi, asioiden näkeminen luonnollisen sijaan rakennettuina, valittuina.

Mouffelle (2006, 17) yhteiskunta on aina aiempien poliittisten valintojen kerrostama, vaikka kulloinkin vallitsevat käytännöt otetaankin usein annettuina tai itsestään rakentuneina ja vaikka niillä on taipumus verhota kontingentti historiallisuutensa. Olennaista on, ettei mikään järjestys ole koskaan minkäänlaisen ajattoman objektiivisuuden ilmentymä vaan ainoastaan yksi toteutunut vaihtoehto lukuisten joukosta – asiat voisivat aina olla myös toisin (Mouffe 2006, 18). Täten jokainen järjestys on aina läpikotaisin poliittinen ja perustuu poissulkemiselle, sillä saavuttaakseen hetkellisen hegemonian sen on täytynyt tukahduttaa kilpailevat ehdotukset, jotka eivät vastaavasti ole lopullisesti lyötyjä vaan voivat koska tahansa haastaa senhetkisen hegemonian toistamiseen (Mouffe 2006, 18). Siksi agonistisen kamppailun panoksena ei ole pelkästään esimerkiksi yksittäisten lakien läpivienti tai budjetin sisältö vaan niiden valtasuhteiden

järjestyminen, jotka määrittävät koko yhteiskunnan rakenteet (Mouffe 2006, 21). Ymmärrettävästi, koska vain yksi poliittinen projekti voi kerrallaan ylittää hegemoniaan, on eri vaihtoehtojen välinen taistelu Mouffen (2006, 21) mukaan viime kädessä rationaalisuuden ratkaisemattomissa, eikä kilpailevia ehdotuksia ole täten mahdollista sovittaa yhteen.

Agonistisesta näkökulmasta *status quo* on täten minä hetkenä hyvänsä poliittisen kamppailun tulos. Sen nojalla siis edes areenat, jotka inhimillisen kanssakäymisen näyttämöinä toimivat, eivät koskaan voi olla niin sanotusti objektiivisia, sillä niiden rajaama konteksti on aina aiempien hegemonisten käytäntöjen aikaansaannos (Mouffe 2006, 34). Poliitiikka onkin Mouffelle (1992, 235) suuressa määrin peitsen taittamista siitä, millä tavalla koko poliittinen yhteisö rakentuu ja millaiset pelisäännöt "*respublica*" saa – eikä siksi jotain, mikä tapahtuu ikään kuin valmiin, esipoliittisen yhteisön keskuudessa. Puhtaan neutraaleita proseduureja ei voi siksi koskaan muodostua (Mouffe 2000, 97), ja intresseistä riippumaton sääntökoodeksi yhteiskunnallisten rakenteiden pohjaksi on tämän vuoksi mouffelaisittain mahdottomuus. Näin Mouffe (1999a, 5; 2006, 21) irtautuu agonismillaan Schmittin ohella myös "liberaaleista", joille hänen mukaansa politiikka on vain kilvoittelua neutraalilla maaperällä ja jotka tyypistävät antagonismin joko intressiryhmäpluralismin mukaisesti eri intressien neuvotteluksi tai deliberaatioteoreetikoiden tavoin puolueettoman rationaalisen deliberaation ratkottavaksi.

Poliittisten vastustajien tuiki tärkeä rooli ilmentyy oivasti tässä valossa. Vaikka politiikka Mouffen teoriassa on siis toki vallankäyttöä ilman vastustajiakin, niin mikäli sitä tehdään tiettyjen intressien mukaisten hegemonioiden puitteissa ilman legitiimiä oppositiota, kyse ei enää ole demokraattisesta politiikasta. Tämä kuvastaa hyvin myös sitä, miksi Mouffe suhtautuu niin kriittisesti kaikenkattavaan konsensukseen – tai illuusioon siitä. Hänen (Mouffe 2000, 105) mukaansa nimittäin rationaalista, mitään ulkopuolelle sulkematonta konsensusta jahtaavat deliberaatioteoreetikot eivät kykene tunnustamaan, että kun deliberaatioprosessi lopulta tulee tiensä päähän, on jäljellä konkreettinen päätös, joka kaikessa partikulaarisuudessaan vääjäämättömästi syrjäyttää kilpailevat, eli hävinneet, ehdotukset. Mouffelle (2006, 10) poliittiset kysymykset eivät siten ole teknisiä ongelmia, jotka asiantuntijat voivat ikään kuin selvittää, vaan pakottavat aina tekemään valinnan toisensa poissulkevien vaihtoehtojen välillä. Mouffe (2000, 104) tiivistää tämän vuoksi jokaisen konsensuksen olevan "a temporary result of a provisional hegemony", joka

yhdenlaisten intressien mukaisena vallankäytön ruumiillistumana sisältää aina myös tietynlaisia eksklusiivisuuden piirteitä. Valintatilannetta painottavan, ikään kuin eksistentiaalisen argumentin ohella Mouffe kritisoi täydellistä konsensusta identiteetin muodostumiseen liittyvillä näkemyksillään. Niiden nojalla jokainen poliittinen yhteisöhan nimittäin tarvitsee identiteettinsä tueksi riittävän erilaisen, rakentavan ulkopuolen, jonka virittämä me–he-suhde on koko yhteisön olemassaolon perusta (Mouffe 1992, 235). Olennaista molempien argumenttien valossa on, ettei kaikki näkemykset lopullisesti yhteen sulauttava konsensus ole Mouffelle vain jotain, mitä kuuluu vastustaa, vaan yksinkertaisesti silmänlumetta, määritelmällinen mahdottomuus.

Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että Mouffe (1992, 227) hylkää myös ajatuksen, jonka mukaan modernin demokratian tulisi pohjautua millekään partikulaariselle tulkinnalle siitä, mitä on yhteinen hyvä, "common good". Mouffekaani ei silti toivo erimielisyyttä aivan kaikesta. Hän (Mouffe 1991, 73; 1992, 231) ei nimittäin pidä tällaisen mallin ainoana vaihtoehtona asetelmaa, jossa yksilöt ovat täydellisen piittaamattomia poliittisesta elämästä, sillä yhteisen hyvän *idea* – erotuksena sille esitetystä konkreettisesta sisällöstä – on hänen mukaansa yksilönvapaudellekin suorastaan välttämätön edellytys. Mikään spesifi tulkinta yhteisestä hyvästä ei siis ole liberaalidemokratiassa se side, joka sen jäseniä, kansalaisia, yhdistää, vaan sitä pitää poliittisena yhteisönä koossa jaettu huoli julkisista asioista, "a public concern" (Mouffe 1991, 75, 77). Koska kansalaisia ei täten yhdistä mikään tarkoin määrätty yhteinen piirre, on tällainen poliittinen yhteisö vailla täsmällistä muotoa ja identiteettiä ja siten alituisessa murroksessa (Mouffe 1992, 233).

Mouffe (1999b, 42–43) kuitenkin tunnustaa schmittiläistä tulkintaa seuraillen, että *demos*, kansa, on demokratian avainkäsite ja jotta voidaan puhua "kansan tahdosta", on oleellista ensin määritellä, ketkä tähän kansaan lukeutuvat. Hän (Mouffe 1999b, 43) huomauttaa, ettei tämä demokratian piirre istu liberalismiin universalistiseen retoriikkaan, ja jopa ylistää Schmittiä tämän ristiriitaisuuden osoittamisesta. Liberalismin keskeinen käsite *ihmiskunta* (engl. "humanity") ei nimittäin mouffelaista identiteettiajattelua noudattaen viittaa mihinkään poliittiseen kokonaisuuteen, kun taas Mouffe (1999b, 43, 49) Schmittiä mukaillen toteaa kansan konstituomisen olevan niin sanotusti meidät heistä erottavine rajanvetoineen nimenomaan poliittinen teko. Tässäkään yhteydessä hän ei kuitenkaan halua allekirjoittaa Schmittin järkeilyä loppuun saakka. Vaikka schmittiläisen käsityksen mukaan demokratiassa kansan tulee sekä olla homogeenista että aktiivisesti torjua

heterogeenisuus, jotta siihen kuuluvia yhtäläisiä kansalaisia voidaan kohdella samanarvoisesti, uskoo Mouffe (1999b, 40, 49) pluralismin olevan mahdollista myös demokratian sisällä.

Siksi Mouffe (2005, 130) ehdottaakin demokraattisen yhdenvertaisuuden edellyttämälle homogeenisuudelle toisenlaista muotoilua: sitoutumista liberaalidemokraattisiin periaatteisiin eli vapauteen ja tasa-arvoon. Sitoutuminen tähän "eettis-poliittiseen" arvopohjaan on siis konsensus, jonka Mouffekin (2006, 31) soisi muodostuvan, mutta senkin tulee hänen mukaansa olla ikään kuin eripurana ryydittämä. Siitä, millä tavalla näiden kahden demokratian abstraktin kulmakiven tulisi ilmentyä käytännössä, löytyy nimittäin aina erimielisyyttä, eikä ristiriitaisten tulkintojen esittäjistä yksikään voi esiintyä juuri oikean vaihtoehdon airuena (Mouffe 2005, 130; 2006, 31). Vain ristiriitojen sävyttämä konsensus, "conflictual consensus", voi siis Mouffen (1999a, 4) mukaan olla demokraattinen. Tällaisessa asetelmassa demokratian arvomaailmaa kunnioittavat vastustajat kamppailevat keskenään kyseenalaistamatta vastapuolen position legitimitteettiä ja edustavat sellaisia perspektiivejä, jotka ovat väistämättä rationaalisten sovittelumenetelmien ulottumattomissa (Mouffe 1999a, 4).

Modernin demokraattisen politiikan asianmukainen ymmärtäminen merkitsee täten Mouffelle (2000, 8–9) sen ristiriitaisen luonteen hyväksymistä. Tarkoitus ei ole siis etsiä luoksepääsemätöntä konsensusta vaan sallia agonistinen kalske liberaalidemokraattisten arvojen erilaisten käytännön ilmentymien välillä (Mouffe 2000, 9). Näin moderni demokratia samanaikaisesti yhtä lailla hyväksyy "väistämättömät konfliktit" kuin kieltäytyy vaimentamasta niitä autoritaarisuuteen turvautumalla (Mouffe 2000, 103). Demokratiassa on toisin sanoen tarpeellista kanavoida antagonismeja lietsovat intressiristiriidat siten, että ne lujittavat demokraattista yhteiskuntajärjestystä. Niiden välille ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista yrittää keinotella deliberatiivisesti jonkinlaista optimaalista tasapainopistettä. Itse asiassa Mouffe (2000, 105) nimenomaan varoittaa agonistisen kamppailun päättävästä konsensuksesta, jonka mukaan maailma olisi viimein jotenkin "well-ordered". Tällaisen kuvitellusti täydellisen harmonian tai näennäisesti todellisen demokratian toteutuminen merkitsisi hänen mukaansa (Mouffe 1992, 238) nimittäin käytännössä demokratian tuhoa. Mouffelaisittain demokraattisuuden takeena toimii siis dynaamisuus, oikeus jatkaa debattia esittämällä legitiimiä, eettis-poliittisen arvopohjan mukaista kritiikkiä vallitsevaa hegemoniaa kohtaan. Tämän

mahdollisuuden keskustelun päättävä konsensus – hunnuttamalla perinpohjaisesti poliittisen päätöksen jonkinlaisella ylipoliittisella rationaalisuudella tai muutoin sitä ylevöittäväällä erityismääreellä – finaalisuudellaan riittäisi. Niinpä Mouffe vastustaakin konsensuksen lisäksi deliberatiivisen demokratiateoriankin taipumusta naamioida poliittiset päätökset tavalla tai toisella objektiivisiksi.

3.2.3 Mouffe ja politiikan irrationaalinen luonne

Mouffelle (1999b, 44) liberaalidemokraattinen politiikka perustuu siis kahden ristiriitaisen logiikan – liberalismiin ja demokratian – virittämälle paradoksille, jota ei ole mahdollista lopullisesti ratkaista mutta joka siitä huolimatta stimuloi niiden välisen suhteen tauotonta uudelleenmäärittelyä. Niinpä hän (Mouffe 2005, 148–149) kritisoikin joidenkuiden liberaalien jakamaa käsitystä, jonka mukaan täysin toteutuneessa liberaalidemokraattisessa järjestyksessä poliittisista järjestelyistä ollaan kauttaaltaan yksimielisiä ja epäsoju rajoittuu koskemaan "yksityisen sfääriä", kuten filosofisia tai uskonnollisia kysymyksiä. Mouffen (2005, 149) mukaan on nimittäin harhaista olettaa, että voidaan konstituoida sellainen julkisen piiri, jossa vapaasti keskusteluun osallistuvat kansalaiset yltyvät omaehtoisesti konsensukseen vain rationaalisten argumenttien autuuttamina. Soraääniä ei siis ole mahdollista sulkeistaa politiikan ulkopuolelle, sillä ratkaisemattomissa olevia konflikteja löytyy aina myös niin kutsutuista poliittisista kysymyksistä (Mouffe 2005, 149).

Tästä syystä poliittisia kysymyksiä ei pystytä pelkistämään "rationaalis-moraaliseksi kalkyyliksi", vaan ne pakottavat aina vastaajan valitsemaan vain yhden vaihtoehdon (Mouffe 2000, 140). Koska liberaalidemokratiassa jokainen konsensus on aina partikulaarisen hegemonian voimannäyte eli tietynlaisten valtasuhteiden ilmentymä, tulisi sen säilyä kiistanalaisena (Mouffe 1999b, 46). Toisin sanoen Mouffe kiistää minkään poliittisen projektin edustavan mitään objektiivista luonnonjärjestystä, ja vallitseva hegemonia pitäisi aina kyetä asettamaan kyseenalaiseksi. Mutta mikäli jotakin hegemoniaa markkinoidaan esimerkiksi rationaalisuuden tai moraalisuuden edellyttämänä, esitetään tietty, tilapäinen ja juurta jaksain kontingentti hegemonia nimenomaan luonnonmukaisena (Mouffe 1999b, 46). Jotta päätöksiä voitaisiin legitimoida niiden väitetyllä rationaalisuudella, on Mouffen (1999b, 45) mukaan aidosti rationaalinen konsensus voitava kuitenkin erottaa pelkästään tavanomaisesta sopimuksesta. Jos jonkinlaisen aidon

rationaalisuuden puolestaan katsotaan olevan louhittavissa esiin esimerkiksi tietynlaisten liberalististen instituutioiden kautta, katsoo Mouffe (2005, 146) tällaisen katsantokannan asettavan universaalien mittapuuksi vain erään partikulaarisen hegemonian. Tällöin tullaan tavallaan päätelleeksi induktiivisesti yksittäisestä yleiseen.

Rationaalisuuteen vetoamista voidaankin pitää eräänlaisena poliittisena argumenttina, joka tekee hegemonian murtamisesta vaikeampaa sen kritisoijille. Valitun hegemonian historiallisen luonteen häivyttäminen ja universaalisuuden korostaminen on siten politikointia, jossa tietyn tyyppistä poliittista hanketta depolitisoimalla edistetään sen vakiintumista²⁶. Tällainen argumentaatio on Mouffen (2005, 146, 148) mukaan omiaan vaikeuttamaan rationaalisuuteen yksinoikeutta vaativan hegemonian demokraattista vastustamista, sillä se aivan kuin luonnostaan diskvalifioi vastakkaiset argumentit epälegitiimeinä. Tällä on kuitenkin varjopuolensa. Aitojen poliittisten vaihtoehtojen välisen kamppailun puuttuminen nimittäin johtaa Mouffen (2000, 114–115) mukaan antagonismeihin, jotka uhkaavat demokraattista julkisen sfääriä. Kun vastakkaiset näkemykset määritellään esimerkiksi moraalisesti, konflikti ei voi jalostua agonistiseksi kamppailuksi vastustajien välillä, sillä "evil them" on keskusteluyhteyden ulottumattomissa ja tulee siten vihollisena hävittää (Mouffe 2006, 75–76). Niinpä Mouffe (2005, 146–147) vastustaakin teennäisiä pyrkimyksiä asemoitua universaalisuuden edustajaksi. Hänen (Mouffe 2005, 151) mukaansa poliittisten toimijoiden välinen suhde voi nimittäin olla demokraattinen vain, mikäli he hyväksyvät väitteidensä partikulaarisen luonteen – siis sen, etteivät kenenkään argumentit heijastele mitään universaalialia, sekä sen, että niiden esittäjien keskinäisissä suhteissa on aina kyse vallankäytöstä²⁷.

Mouffen (1999b, 44) mukaan deliberaatioteoreetikoilla on kuitenkin taipumus asettaa politiikan keskipisteeseen intressien sijaan järki ja rationaalinen argumentaatio. Niiden avulla, vapaan ja tasaveroisten osapuolten välisen dialogin myötä voidaan intressien pluralismin ristipaineessakin väitetysti saavuttaa pelkkien kompromissien sijaan

²⁶ Näin tulkittuna Mouffe lähestyy tässäkin asiassa innoittajaansa Schmittiä, jonka mukaan yhtäaikainen oman kannan depolitisoiminen ja kilpailevien näkemysten kutsuminen sitä vastoin poliittisiksi on "eine typische und besonders intensive Art und Weise, Politik zu treiben" (Schmitt 1979, 21).

²⁷ Schmittiläiset kaiut näkyvät myös tässä suhteessa, sillä Schmittin (1979, 24) mukaan demokratian tulee aktiivisesti kumota "liberaalille 1900-luvulle" tyypilliset depolitisoinnit, kuten poliittisuuden näkemisen vastakohtana esimerkiksi tieteellisyydelle, taloudellisuudelle tai oikeudellisuudelle.

jonkinlainen moraalinen yhteisymmärrys (Mouffe 2000, 89). Tällaisen näkökannan mukaan siis eräälle partikulaariselle hegemonialle pyritään – vastoin Mouffen näkemyksiä – nimenomaan suomaan erityisasema, joka erottaa sen olemuksellisesti kaikista muista vaihtoehdoista. Luonnollisesti tällaisen ikään kuin ylisubjektivistisen superposition edustajana esiintyminen edesauttaa haluttujen poliittisten päämäärien saavuttamista. Jos nimittäin hyväksytään jonkun partikulaarisen näkemyksen olevan puolueellisuuksista riisuttu, suora perspektiivi olioihin sinänsä tai tulkitsijasta riippumattomaan todellisuuteen, sallitaan tämän näkemyksen haltijalle samalla määrittelyoikeus esimerkiksi universaalille rationaalisuudelle tai moraalisuudelle. Tällöin näillä oikeutetut poliittiset projektit näyttäytyvät aivan kuin täydellisyydessään muutoksia kaipaamattomina, eikä niiden vastustaminen muutoinkaan ole aiheellista, sillä kritiikki rationaalisuutta kohtaan on järjetöntä, moraalisuutta kohtaan moraalitonta. Termeistä tulee siis vallan välineitä, joita niiden määrittelijä voi käyttää haluamiinsa tarkoituksiin²⁸. Niin kuin Mouffe (2006, 121) toteaa, argumenttien legitiimiyttä koskevat rajanvedot ovat siksi aina viime kädessä poliittisia valintoja, ja tämän vuoksi niiden kuuluisi aina olla avoimia kritiikille. Tämän nojalla esimerkiksi yritykset suodattaa poliittista debattia sinänsä mielivaltaisilla aidon deliberaation kriteeristöillä ovat luonnollisesti merkittävää vallankäyttöä. Toisaalta tämä koskee toki periaatteessa myös Mouffen ehdottamaa demokratian eettis-poliittista perustaa, johon sitoutumattomilta näkemyksiltä hän itse kiistäisi legitimitetin.

Yhdenkään hegemonian ei Mouffen (2000, 98) mukaan tulisi siis päästä nauttimaan etuoikeudesta esiintyä moraalisena tai jollain tavoin universaalien rationaalisuuden ja puolueettomuuden sanelemana. Poliitiikan nautitseminen kuviteltuun puhtaaseen järkeen on hänen (Mouffe 2005, 115) mukaansa mahdotonta, sillä politiikka pikemminkin osoittaa rationaalisuuden rajat. Poliitiikan esittäminen vallankäytöstä ja antagonismeista siistittynä, rationaalisena ja yksilöiden välisenä neuvotteluprosessina nimittäin paitsi antaa totaalisen harhaanjohtavan kuvan sen luonteesta myös laiminlyö "passioiden" roolin inhimillisen kanssakäymisen liikuttavana voimana (Mouffe 2005, 140). Passioilla Mouffe (2006, 24) viittaa eräänlaiseen viettiin uppoutua osaksi jotakin suurempaa poliittista kokonaisuutta. Hänen (Mouffe 2005, 140; 2006, 6) mukaansa liberalismi erehtyy pitäessään passioita muinaisjäänteinä, jotka ovat oletetusti tuomittuja näivettymään individualismin ja

²⁸ Niin kuin Mouffen siteeraama Schmitt osuvasti kiteyttää, "Caesar dominus et supra grammaticam", eli vapaasti käännettynä keisari hallitsee myös kielioppia (Schmitt 1988, 202 Mouffen 2006, 87 mukaan).

rationaalisuuden esiinmarssin myötä, sillä kollektiivisten identiteettien käyttäytyminen on edelleenkin politiikan arkipäivää eikä sitä kautta politiikan dynamiikkaa ole mahdollista selittää pelkästään yksilön oman edun tavoittelulla.

Niin kuin on jo todettu, pitää Mouffe (mm. 2005, 5; 2006, 30) Schmittin tavoin harhaluulona sitä, että monikasvoisten antagonististen suhteiden esiintyminen voitaisiin koskaan kokonaan estää, minkä vuoksi niiden toivottomia tukahduttamisyriytyksiä mielekkäämpää on sallia niille purkautumisväylät "pluralistisessa demokratiasysteemissä". Jotta edellä kuvailtuja passioita voitaisiin täten ohjailta demokratian ehdoilla, tulee demokraattisen politiikan Mouffen (2006, 6) mukaan olla ryhmäkuntaista – toisin sanoen sillä on oltava "a partisan character", jota esimerkiksi vasemmisto–oikeisto-vastakkainasettelu ilmentää. Nimenomaan jako vasemmistoon ja oikeistoon²⁹ nimittäin sallii mahdollisuuden valita aitojen vaihtoehtojen välillä, mikä institutionalisoi agonismin legitiimin konfliktin ja tarjoaa sille muodon (Mouffe 2000, 117). Tämän perusteella esimerkiksi julkisen sektorin jatkeeksi solmittujen, näennäisesti yhteen hiileen puhaltavien governance-verkostojen toiminta näyttää kuitenkin erikoisessa valossa. Mouffe (2006, 104) onkin kritisoinut governancea – joskin globaalissa muodossaan, mutta argumentit pätevät yhtäläisesti myös valtakunnallisella tasolla – siitä, että osallisten moninaisuudesta ja intressien spektristä huolimatta verkostot ajavat päätöksensä läpi "in a non-adversarial way". Tämä kuvastaa hänen (Mouffe 2006, 104) mukaansa politiikan mieltämistä ristiriitaisten hegemonioiden taiston sijaan silkaksi teknisten kysymysten selvittelemiseksi. Verkostot toimivat tällöin ikään kuin annettuina otetuissa puitteissa, neutraaliksi mielletyn tai ainakin aktiivisesti kyseenalaistamattoman järjestelmän ehdoilla, vaikka viime kädessä poliittisen toiminnan tai niin sanotun ongelmanratkaisun arena on aina jonkin partikulaarisen hegemonian jäsentämä.

Monet teoretikot katsovat paitsi NPM:n (mm. Christensen & Lægreid 2007, 4; Bevir 2009, 9) myös governancen (mm. Hewitt de Alcántara 1998, 107–108; Kjær 2004, 130) edustavan uusliberalismia. Mouffe (2006, 31) kutsuu uusliberalismia "haastamattomaksi hegemoniaksi", joka Neuvostoliiton romahdettua on pyrkinyt hänen mukaansa esiintymään

²⁹ Mouffen tapa pelkistää poliittisten positioiden kirjo vasemmisto–oikeisto-kahtiajaoksi on sinänsä erikoinen. Tässäkään yhteydessä hän ei mainitse sitä esimerkinomaisesti tai symbolisena jaotteluna legitiimien vaihtoehtojen välillä, vaan hänelle "left/right opposition is *the way in which legitimate conflict is given form*" (Mouffe 2000, 117). Kursivointi on omani.

ainoana oikeana järjestyksenä, vaihtoehdottomana. Mutta ilman legitiimiä poliittista vastustajaa ei voi mouffelaisittain olla demokraattista politiikkaakaan, minkä vuoksi politiikan näennäisesti teknisiksi proseduureiksi pelkistäviin argumentteihin tulee suhtautua kriittisesti (Mouffe 2006, 34). Kuten todettua, kuvitteellinen vaihtoehdottomuus ei nimittäin saa latenteja antagonismeja katoamaan, ja mikäli riittävän vahvoja niille agonistiset purkautumiskanavat sallivia parlamentaarisia instituutioita ei löydy, toisiaan kunnioittavien legitiimien vastustajien kamppailu eskaloituu herkästi antagonistiseksi me–he-suhteeksi (Mouffe 2006, 23).

4 KÄYTÄNNÖN VERKOSTOYHTEISTYÖTÄ KUNNALLISISSA LIIKUNTAPALVELUISSA

4.1 Tutkittavien liikuntapalvelumallien esittely

Tässä luvussa kuvailen lyhyehkösti case-kuntien ja kolmannen sektorin liikuntayhdistysten välistä yhteistyötä, jota koskeva kyselytutkimus luo perustan analyysille Mouffen agonistisen politiikkakäsityksen näkökulmasta. Kummankin kunnan tapaukset muodostavat oman alalukunsa. Aluksi esittelen molempien kohdalla, kuinka kunnallisia liikuntapalveluita tuottaneet yhteisorganisaatiot saivat alkunsa. Sen jälkeen käyn läpi pääpiirteittäin näiden toimenkuvat. Lopuksi hahmottelen vaiheet, jotka johtivat kyselytutkimuksen laatimishetkellä vallinneeseen tilanteeseen – Somerolla yhteisorganisaatiomallin eräänlaiseen monistamiseen myös kulttuuripalveluihin ja Pirkkalassa kunnan ja yhteisorganisaation välisen ostopalvelusopimuksen irtisanomiseen. Varsinainen kyselytutkimuksen tulostulosanalyysi seuraa case-kuntien esittelyn jälkeen alaluvussa 4.2.

4.1.1 Someron kaupungin ja Someron Liikunta ry:n yhteistyö

Kun Suomea 1990-luvun alkupuolella koetteli talouskurimus, suhtautui somerolainen järjestökenttä varauksellisesti edessä häämöttäviin Someron kaupungin sopeutustoimiin (Siirilä 2010, 8). Kolmannen sektorin keskuudessa oltiin yleisesti ottaenkin tyytymättömiä siihen, miten kunnalliset liikuntapalvelut olivat kehittyneet (E. Koski, Lindqvist & Mäntylä 2009, 25). Tämän vuoksi alueen urheiluseurat heräsivät yhdessä pohtimaan vaihtoehtoisia tapoja järjestää liikuntapalvelut ja kävivät neuvottelemaan asiasta kunnan edustajien kanssa (Siirilä 2010, 8). Mukana oli Someron kolme suurinta urheiluseuraa (Moilanen 2013, 113). Aloite liikuntatoimen saneeraamiselle tuli siis omaehtoisesti aktivoituneelta kolmannelta sektorilta. Taustalla oli seurojen "vahva yhteinen tahto" (Hälli 2013, 3). Uudistusintoa siivitti erityisesti tavoite saada liikuntapaikat käyttömaksuttomiksi (Salmenoja 2005, 23). Muutamia vuosia jatkuneiden keskusteluiden tuloksena 2.3.1995 muodostettiin Someron Liikunta ry, jonka perustajajäseniä olivat kolme paikallista urheiluseuraa – Someron Esa ry, Someron Voima ry sekä Someron Pallo ry – ja Someron

kaupunki (Teppala & Oksanen 2009, 1). Someron kaupunki alkoi siis vuodesta 1995 lähtien tilata liikuntapalvelunsa sekä liikuntapaikkojen ylläpidon ostopalveluina Someron Liikunta ry:ltä (Siirilä 2010, 8).

Malliin siirtymisen ideana oli, että Someron Liikunta ry ottaisi "kaikki Someron kaupungin liikuntapalvelut vastuulleen" (Moilanen 2013, 113). Someron Liikunta ry:n liikuntapaikkojen ylläpitotehtäviin onkin kuulunut muun muassa monitoimihallin, uimahallin, jääkenttien, hiihtolatujen, liikuntasalien ja kenttien hoitoa (Salmenoja 2005, 23). Aivan kokonaisvaltaista ulkoistus ei ole kuitenkaan ollut. Esimerkiksi uimahallin tekniset huoltotyöt ovat säilyneet Someron kaupungin teknisen toimen huolehdittavina, ja samaten kaupungin oma viheryksikkö on hoitanut puistoja ja leikkikenttiä (Salmenoja 2005, 23). Liikuntapaikat myös säilyivät ostopalvelusopimuksen jälkeenkin kaupungin omistuksessa (Moilanen 2013, 113). Käytännössä liikuntapaikkojen ylläpito on siis edellyttänyt ostopalvelumallissakin sektorirajat ylittävää ja kunnallisten toimialojen välistä yhteistyötä.

Ostopalvelusopimuksen jälkeenkin Someron kaupungin organisaatiossa säilyi kuitenkin pitkään myös kunnallinen liikuntatoimi, jonka vastuulle jäi yleisemmän tason strateginen johtaminen ja kehittäminen sekä kuntalaisten edunvalvonta (Salmenoja 2005, 23). Senni Salmenoja (2005, 23) painottaa näistä eritoten edunvalvojan asemaa, sillä ostopalvelumalliin siirtyminen antoi Someron Liikunta ry:lle "suhteellisen vapaat kädet" tuottaa kunnan tilaamat liikuntapalvelut "parhaaksi katsomallaan tavalla". Yhdistykselle avautui pelivaraa päättää alle 10 000 euron hankinnoista ja korjauksista itse – rakennushankkeet ja tätä kynnysarvoa suuremmat investoinnit kuului kuitenkin yhä hoitaa "kaupungin budjetin kautta" (Moilanen 2013, 113). Someron Liikunta ry:n valtapiiriin on niin ikään kuulunut sali- ja kenttävuorojen jakaminen (Moilanen 2013, 113). Yhteisorganisaatioon kuuluneille urheiluseuroille tarjoutui siten "suora vaikutusvalta siihen, miten alueen liikuntatarjontaa kehitetään" (Siirilä 2010, 8). Esimerkiksi liikuntapaikkojen käyttömaksuja somerolaisseuroilta ei "pääsääntöisesti" olekaan peritty (Hälli 2013, 13). Alun pitäenkin ostopalvelumalliin siirtymisen ideana kuitenkin oli, että Someron Liikunta ry otettua liikuntapalvelut hoitaakseen kaupunkiorganisaation oma liikuntatoimi ajettaisiin alas (Moilanen 2013, 113). Sitten näin myös tapahtui, ja liikuntatoimen viranhaltijat poistuivat kaupungin palkkalistoilta (mm. Hälli 2013, 4).

Someron Liikunta ry:n alkuperäisjäsenet saivat hiljalleen yhä enemmän seuraa kolmannelta sektorilta. Tätä nykyä siihen kuuluu jo kaksitoista somerolaista urheiluseuraa: Someron Esa ry, Someron Voima ry, Someron Pallo Lentopallo ry, Someron Pallo Sulkapallo ry, Someron Pallo Juniorit ry, Arska-Basket ry, SB Somero ry, Sobudo Somero ry, Somerniemen Veikot ry, Someron Ratsastajat ry, Someron seudun Hevosurheilijat ry sekä Someron Syke ry (Someron Liikunta ry:n verkkosivut). Hanna Moilasen (2013, 113) mukaan jääkiekon edustusjoukkue ja moottoriurheilijat pois lukien "lähes kaikki" somerolaiset urheiluseurat ovat liittyneet Someron Liikunta ry:n jäseniksi. Melko suureksi kasvanut yhteisorganisaatio on versonut useampiakin hallintoelimiä (Moilanen 2013): Kerran vuodessa on järjestetty Someron Liikunta ry:n ja kaupungin ylimmän virkamies- ja luottamushenkilöjohdon yhteiskokouksia. Kaupungilla on ollut omat viralliset vuosikokousedustajansa, mutta urheiluseurojen painoarvo on määrätynyt koon mukaan – jokaista 250 jäsentä vastaan saa yhden edustajan omasta seurasta. Lisäksi Someron Liikunta ry:hyn on kuulunut suunnilleen kuukausittain kokoontuva johtokunta, jossa kaupungilla on ollut kaksi jäsentä ja seuroilla yhdeksän. Kaikilla seuroilla ei ole aina ollut omaa edustajaa johtokunnassa, minkä vuoksi ikään kuin kaikkien seurojen osallistamiseksi on vuosittain on järjestetty vielä seuraparlamentti, jossa edustus on jakautunut yhtäläisesti seurojen välillä. (Moilanen 2013, 114.)

Henkilökuntaa Someron Liikunta ry:llä oli aiemmin varsin niukalti (Siirilä 2010, 8), mutta määrä on vuosien mittaan hiljalleen kasvanut. Osa-aikaiset mukaan lukien vuonna 2013 työntekijöitä oli peräti 13 (Hälli 2013, 8), ja viime vuonnakin yhteisorganisaation palkkalistoilta löytyi 11 henkilöä (SIVLTK:23.6.2020, 65. §). Resurssien riittämistä on helpottanut Someron Liikunta ry:n tapa delegoida tehtäviään: Yhtäältä osa toiminnoista on ulkoistettu ikään kuin toistamiseen, kun niitä on hankittu ostopalveluina alueen urheiluseuroilta, muilta yhdistyksiltä ja yrityksiltä (E. Koski ym. 2009, 25). Esimerkiksi uimarantojen hoito- ja siivouspalveluita on tilattu paitsi urheiluseuroilta myös kyläyhdistyksiltä (Moilanen 2013, 113). Toisaalta työtaakkaa on keventänyt myös vapaaehtoisten seura-aktiivien talkootyö (Siirilä 2010, 8). Ostopalvelumallin taloudellisista vaikutuksista on esitetty erilaisia arvioita: Salmenojan (2005, 23) raportin mukaan vuoteen 2005 mennessä Someron kaupunki ei ollut suoranaisesti säästänyt ulkoistamisella, mutta liikuntapalveluiden kustannukset eivät olleet myöskään edeltävinä vuosina nousseet. Toisaalta Heli Siirilän (2010, 8) Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän

sopimuksellisuusteemaryhmän johdolla kokoaman julkaisun mukaan säästöjä Someron kaupungille olisi vuoteen 2010 mennessä kertynyt jo yli kaksi miljoonaa euroa.

Pitkään kunnallisesti tuotettujen palveluiden laajamittainen ulkoistaminen oli luonnollisesti suuri mullistus. Alkuhankaluuksilta ei täysin säästytykään. Someron Liikunta ry:n ensimmäisiä vuosia leimasivat "käytännön ja hallinnon ongelmat", eivätkä kuntalaiset olleet tyytyväisiä etenkin liikuntapaikkojen siisteystasoon (Salmenoja 2005, 23). Tilanne kääntyi kuitenkin myöhemmin parempaan. Esimerkiksi Someron kaupungin vuotta 2009 koskevassa tilinpäätöksessä todetaan, että "varsin tehokkaassa käytössä" olleiden "kaupungin omistamien liikuntapaikkojen kunnosta on huolehdittu" ja että kuntalaisille on suotu edellytykset "varsin monipuoliseen ja kattavaan liikuntatarjontaan" (Someron kaupungin tilinpäätös 2009, 56). Arviota tukee Someron Liikunta ry:n Suomen Tutkimustieto Oy:llä teettämä, muun muassa asiakastyytyväisyyttä kartoittanut tutkimus, jonka mukaan kuntalaiset antoivat sen palveluille yleisarvosanaksi asteikolla 4–10 keskimäärin 8,12 (Suomen Tutkimustieto 2008, 39). Laajan tyytyväisyyden vuoksi Someron Liikunta ry:n esimerkin mukainen kattojärjestö päätettiin Somerolla perustaa myös kulttuuritoimijoiden kesken (Siirilä 2010, 8). Vuonna 2005 Someron kaupungin kanssa perustettu, kulttuuripalveluita tuottava Someron Kulttuuri ry kokoaa yhteen jo 21 varsinaista jäsenyhdistystä ja vastaa Somerolla kaupungin kulttuuristrategian mukaisesta "kulttuuritehtävästä" (Someron Kulttuuri ry:n verkkosivut).

Someron liikuntapalveluissa tapahtui kuitenkin muutos, kun kaupunginvaltuusto päätti 24.2.2020 siirtää liikunnan palvelutuotannon takaisin kaupungille 1.1.2021 alkaen (SIVLTK:23.6.2020, 64. §). Kaupungin ja Someron Liikunta ry:n välinen, neljännesvuosisadan voimassa ollut ostopalvelumalli liikuntapalveluiden tuottamisesta ja liikuntapaikkojen hoidosta päättyi siis 31.12.2020. Ostopalveluiden hankintasumma ylitti hankintalaissa³⁰ mainitun 60 000 euron kynnyksarvon, mutta hankintaa ei ollut kilpailutettu (SIVLTK:23.6.2020, 65. §). Aikaisemmin ostopalvelumallin kilpailutusta ei ollut "arvioitu tarpeelliseksi" (Moilanen 2013, 114). Someron Liikunta ry jatkaa toistaiseksi toimintaansa keskittyen muihin tehtäviin, kuten tapahtumien järjestämiseen ja yhteisiin hankintoihin

³⁰ Hankintalaki oli ehditty päivittää vuonna 2016 nykyään ajantasaiseen muotoon "laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397". Toisaalta jo sitä edeltäneessä hankintalaissa (2007/348, 15 §) säädettiin kansallisista kynnyksarvoista, joka, kuten johdannossa todettiin, oli tuolloin palveluhankinnoille vain 30 000 e.

(Someron Liikunta ry:n verkkosivut). Myös Someron kulttuuripalveluiden järjestämismallia on tarkoitus selvittää vuoden 2022 aikana (Someron kaupungin talousarvio 2021, 94). Nämä käänteet ovat kuitenkin siinä määrin tuoreita ja tapahtuivat vasta tämän tutkielman viimeistelyvaiheessa, että en tässä työssä niitä tämän tarkemmin käsittele.

4.1.2 Pirkkalan kunnan ja Pirkkalan Liikunta ry:n yhteistyö

Kun Pirkkalan kunnassa avattiin vuonna 2000 uusi liikuntahalli eli Liikuntatalo³¹, päädyttiin sitä hoitavan toimijan määrittävässä kilpailutuksessa ratkaisuun, joka muistuttaa monin tavoin Somerolta tuttua esimerkkiä (Pirkkalainen 3.8.2011, 7). Vastuuseen tilojen valvonnasta ja asiakaspalvelusta valikoitui nimittäin viiden paikallisen urheiluseuran yhdistysmuotoinen yhteenliittymä (Pirkkalainen 7.4.2010, 4). Yhdistys perustettiin 14.8.2000, ja sen perustajajäseniä olivat Pirkkalan Hiihtäjät ry, Pirkkalan Jalkapalloklubi ry, Pirkkalan Pingviinit ry, Pirkkalan Pirkat ry ja Pirkkalan Viri ry (Suomen Asiakastieto Oy:n verkkosivut; Suomen Yrityshaku Oy:n verkkosivut). Aloitteen kunnanhallitukselle tämänkaltaisesta kunnan ja kolmannen sektorin yhteistyömallista teki kuitenkin Somerosta poiketen seurakentän sijaan silloinen kunnanjohtaja (Pirkkalainen 3.8.2011, 7). Liikuntalaista oli tällöin voimassa vuonna 1998 uudistettu versio, jonka myötä (liikuntalaki 1998/1054, 2 §) kunnan uutena tehtävänä aiempaan liikuntalakiin (1979/984) verrattuna oli muun muassa "luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä". Nimellä Pirkkalan Urheilun Tuki ry toimintansa aloittanut, sittemmin vuonna 2007 nimensä muotoon Pirkkalan Liikunta ry lyhentänyt (mm. Pirkkalainen 6.9.2006, 6) yhteisorganisaatio solmi siis kunnan kanssa ostopalvelusopimuksen, jossa sovittiin Liikuntatalon hoidon ulkoistamisesta kolmannelle sektorille. Samainen liikuntayhdistys harjoitti Liikuntatalon tiloissa pitkäaikaisesti myös itsenäistä kuntosalitoimintaa omistamallaan laitteistolla (mm. Pirkkalainen 21.12.2011, 26).

³¹ Kyseiseen rakennukseen viitataan usein myös yleisnimisellä vastineella "liikuntatalo", ja molemmat muodot esiintyvät kunnan virallisissa asiakirjoissakin (esim. Pirkkalan kunnan tilinpäätös 2010). Tässä tutkielmassa käytän siitä kuitenkin selvyiden vuoksi yksinomaan erisnimeä. Tätä nykyä rakennuskokonaisuutta kutsutaan Pirkkalan vapaa-aikakeskukseksi, ja sen yhteydessä on kuntosalin ja kahvilan lisäksi myös nuorisotila (Pirkkalan kunnan verkkosivut).

Keväällä 2006 julkaistiin vuosille 2006–2015 osoitettu Pirkkalan kunnan liikuntapoliittinen ohjelma, jossa ilmaistaan sen oma tulkinta liikuntalain hengen toteutumisesta:

"Keskeisessä asemassa on kunnan liikuntatoimi, joka vastaa kunnan yleisestä liikuntatoiminnan palvelujen tuottamisesta tasapuolisesti ja edullisesti eri väestöryhmille. Toiminnan sujuminen edellyttää jatkuvaa yhteistyötä muiden liikuntapalveluja tuottavien järjestöjen ja laitosten kanssa. [– –] Joitakin palveluja tuotetaan urheiluseurojen kanssa yhteistyössä. Kunta ostaa Pirkkalan Urheilun Tuki ry:ltä liikuntatalon valvonta- ja hoitopalveluja [– –]"

Liikuntapaikkojen ja -alueiden kunnossapitoon käytetään ostopalveluja tarpeiden mukaan. [– –] Liikuntatoimen tehtävänä on toimia kunnan liikunnan koordinaattorina ja kehittäjänä. [– –]"

Pirkkalassa toimivat urheiluseurat ja vapaaehtoistyötä tekevät muut yhdistykset ovat liikuntatoimen pääasiakkaita ja yhteistyökumppaneita. [– –] Yleisesti voidaan todeta, että liikuntalain hengen mukaisesti Pirkkalan kunta luo yleisiä edellytyksiä liikunnalle ja liikunnan järjestämisestä vastaavat pääasiassa kansalaisjärjestöt." (J. Turunen 2006, 11–12.)

Yhteistyö Pirkkalan Liikunta ry:n viiden urheiluseuran ja Pirkkalan kunnan välillä Liikuntatalon hoitoa koskien jatkui liikuntapoliittisessa ohjelmassa kuvatulla tavalla kymmenen vuoden ajan Liikuntatalon avaamisesta lähtien (Pirkkalainen 7.4.2010, 4). Keväällä 2010 Pirkkalan kunnanhallitus kuitenkin irtisanoi kunnan ja Pirkkalan Liikunta ry:n välisen Liikuntatalon ostopalvelusopimuksen (Pirkkalainen 7.4.2010, 4). Pirkkalan Liikunta ry:ssä oli vain hetkeä aiemmin, saman vuoden alussa nähty merkittäviä henkilöstömuutoksia, jotka tapahtuivat "kiistojen jälkeen" ja joita edelsi "pitkä käymistila" (Pirkkalainen 20.1.2010, 5). Pirkkalan kunnanhallituksen kokouksen mukaan varsinainen syy Liikuntatalo-yhteistyön lopettamiselle oli kuitenkin se, että sillä hetkellä voimassa olevan hankintalain katsottiin edellyttävän kyseisen sopimuksen irtisanomista:

"Nykyisten hankintalakien³² mukaan kunnan pitää kilpailuttaa kyseinen sopimus ja sen sisältämät palvelut asianmukaisesti. Pirkkalan kunnan on syytä irtisanoa sopimus määräaikaan mennessä, jotta uuden kilpailutettavan sopimusmallin suunnittelu voi alkaa." (KH:29.3.2010 17:00:00, 107. §.)

³² Hankintalaki (2007/348) olikin päivitetty Liikunta-taloa koskevan kunnan ja Pirkkalan Liikunta ry:n välisen yhteistyön aloittamisen jälkeen. Tämä uusi laki oli ehtinyt olla voimassa lähes kolme vuotta ennen kuin ostopalvelusopimus siihen vedoten irtisanottiin. Toisaalta jo vuonna 1994 voimaan astunut ensimmäinen hankintalaki (1992/1505, 5 §) velvoitti tätä ennenkin julkisen sektorin käyttämään hyväkseen olemassa olevia kilpailumahdollisuuksia ja salli ilman tarjouskilpailua tehdyt hankinnat "vain erityisistä syistä".

Kilpailutusta kyseisistä palveluista ei siltikään koskaan järjestetty. Liikunta- ja nuorisolautakunnan kokouspöytäkirjassa 24.11.2010 todetaan "kunnan keskusjohton ilmoittaneen"³³, että Liikuntatalon toiminta otetaan kunnan hoidettavaksi vuoden 2011 alusta lähtien (NULI:24.11.2010 18:00:00, 57. §). Alun perin vuoden 2011 piti olla vain "siirtymävuosi", jonka jälkeen Liikuntatalon lopullinen toimintamalli ratkaistaan (Pirkkalainen 24.11.2010, 1). Myöhemmin kuntavetoiselle toimintamallille pohdittiinkin vaihtoehtoja muun muassa liikunta- ja nuorisolautakunnan vuoden 2011 kesäkuun kokouksessa (NULI:7.6.2011 18:00:00, 36. §). Uusiin kilpailutuksiin tai ostopalvelusopimuksiin pohdinnat eivät kuitenkaan johtaneet, ja kunta jatkoi Liikuntatalon hoitoa omana työnään.

Pirkkalan Liikunta ry:lle sen ja kunnan välisen Liikuntatalo-yhteistyön loppuminen oli joka tapauksessa takaisku. Yhdistyksen toiminta kaventui sen jälkeen koskemaan pelkkää kuntosalitoimintaa, minkä myötä sen organisaatio joutui irtisanomaan "valtaosan" henkilöstöstään, johon vielä vuonna 2006 kuului osa-aikaiset mukaan lukien yhteensä 14 työntekijää (Pirkkalainen 6.9.2006, 6; 17.8.2011, 1). Työt loppuivat muun muassa toiminnanjohtajalta, jollaista ei muutosten jälkeiseen "suppeaan" toimintaan katsottu tarvittavan (Pirkkalainen 24.11.2010, 1). Irtisanomisvuonna itse Liikuntatalossa palkollisia Pirkkalan Liikunta ry:llä oli seitsemän (Pirkkalainen 7.4.2010, 4). Liikuntatalo-yhteistyötä on jälkepäin kuvailtu muun muassa yhteisorganisaation perustajajäseniin kuuluneen Pirkkalan Hiihtäjät ry:n historiikissa, jossa kerrotaan ostopalvelusopimuksen olleen "urheiluseuroille taloudellisesti varsin kannattava ja lähes riskitön" ja sopimuskorvauksen "merkittävä tulolähde" (J. Turunen 2017, 46). Liikuntatalo-yhteistyötä kuvailtaessa historiikissa mainitaan myös, että "työstä haettiin voittoa" (J. Turunen 2017, 46).

Vaikka Liikuntatalon muu toiminta siirtyikin siis 1.1.2011 alkaen Pirkkalan kunnan vastuulle, jatkui kunnan ja Pirkkalan Liikunta ry:n välinen, kuntosalitoimintaa koskeva vuokrasopimus kuitenkin vuoden 2011 loppuun saakka (Pirkkalainen 17.8.2011, 1). Kyseisen sopimuskauden päätyttyä Pirkkalan Liikunta ry siirsi omistuksessaan olevat kuntosalilaitteet Liikuntatalon tiloista toisaalle aloittaen kuntosalitoiminnan uudella paikalla, minkä myötä sen jättämää aukkoa tilkitsemään kunta perusti Liikuntataloon oman kuntosalinsa (mm. Pirkkalainen 14.3.2012, 4). Täten muodostunut kilpailutilanne ja toimet

³³ Käsitteen "kunnan keskusjohto" merkitys herätti ihmetystä myös paikallislehden sivuilla (Pirkkalainen 1.12.2010, 3).

aiemman yhteistyön päättämiseen liittyen ovat nostattaneet esimerkiksi paikallislehden palstoilla varsin vilkasta julkista keskustelua (mm. Pirkkalainen 1.12.2010, 3; 3.8.2011,7; 14.3.2012, 10). Myös yli neljäsataa allekirjoitusta kerännyt verkkoadressi Pirkkalan Liikunta ry:n puolesta kirvoitti keskusteluosionsa kärjekästä spekulointia värikkäin sanankääntein Pirkkalan liikuntapalveluiden tilanteesta (Kannanotto Pirkkalan Liikunnan puolesta). Pirkkalan Liikunta ry jatkoi muuta toimintaansa Liikuntatalon ostopalvelusopimuksen purkamisen jälkeen joitakin vuosia kahdessakin eri toimipisteessä (J. Turunen 2017, 46–47). Pirkkalan Liikunta ry:n jäsenseuroihin edelleen kuuluneen Pirkkalan Hiihtäjät ry:n vuoden 2019 toimintakertomuksessa ilmoitetaan kuitenkin, että "Pirkkalan Liikunta ry lopetetaan vuoden 2020 aikana" (Pirkkalan Hiihtäjät ry:n toimintakertomus 2019, 2).

Pirkkalan Liikunta ry ei suinkaan ole ollut ainoa kolmannen sektorin edustaja, jolta Pirkkalan kunta on ostanut palveluita. Esimerkiksi hiihtolatujen kunnossapitopalveluita ja virkistysalueen saunan valvonta on tilattu niin ikään urheiluseuroilta tai niiden muodostamilta yhtymiltä (J. Turunen 2006, 11). Liikuntatalo ei myöskään ole ainoa liikuntapaikka, jonka parissa Pirkkalan kunta ja Pirkkalan Liikunta ry ovat tehneet yhteistyötä, sillä myös kunnan enemmistöomistuksessa olevan jäähallin hallinto- ja henkilöstöpalveluita on tilattu ostopalveluina Pirkkalan Liikunta ry:ltä (mm. Pirkkalainen 6.9.2006, 6). Tämän tutkielman päähuomio Pirkkalan kunnan ja kolmannen sektorin välisessä yhteistyössä kohdistuu kuitenkin juuri Pirkkalan Liikunta ry:lle ulkoistettuun Liikuntatalon hoitoon sekä sitä koskeneeseen kunnan ja seurayhteenliittymän yhteistoimintaan.

4.2 Agonistinen katselmus kyselyaineistoon

Analysoin kunnan ja kolmannen sektorin välistä liikuntayhteistyötä Pirkkalan ja Someron kyselyvastausten pohjalta Mouffen agonistisen teorian näkökulmasta. Analyysi jäsentyy teemoittain neljään osioon, joita seuraa lopuksi tutkimuskysymysten yhteenveto. Ensimmäinen osio nojaa NPM:n ja governancen teorialukeeseen ja hahmottelee, millä tavoin ne ovat tarjonneet uudenlaista tilaa politikoinnille. Toinen osio puolestaan keskittyy deliberaatioon, kun erittelen verkostoja konsensuksen rakentajina. Kolmas osio paneutuu verkostoihin hegemonioina ja luotaa niitä päätöksentekoon mouffelaisittain vääjäämättä sisältyvän poissulkemisen kautta. Viimeisen teeman fokus on verkostojen kyvyssä käsitellä

niiden sisäisiä intressiristiriitoja. Koska teemajako pohjautuu Mouffen radikaalin demokratian teoriaan kokonaisuutena, on se väistämättä karkeahko, eivätkä teemat siis suinkaan ole tyyten toisistaan irrallisia. Varsinkin kolme viimeistä teemaa limittyvät voimakkaasti keskenään, ja rajanvedot niiden välillä ovat jokseenkin huokoisia.

Aineisto on kerätty puolistrukturoidulla kyselylomakkeella. Kyselytutkimuksella on mahdollista koostaa nopeasti ja tehokkaasti kattava tutkimusaineisto useilta henkilöiltä (Hirsjärvi ym. 2004, 184). Tämä puolsi kyselyn käyttämistä tutkimusmenetelmänä esimerkiksi haastattelujen sijaan, sillä koska tutkittavia kuntia oli kaksi, toivottujen näkökulmien määräkin oli varsin korkea. Tutkittavien governance-yhteistyömallien kannalta keskeiset henkilöt myös asuivat hajallaan eri puolilla Suomea. Kysely lähetettiin sekä Pirkkalaan että Someroon liittyen seitsemälle henkilölle, jotka asemistaan olivat päässeet seuraamaan läheltä kunnan ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä liikuntapalveluiden järjestämisessä. Yhteensä potentiaalisia vastaajia oli siis 14. Heihin lukeutuu kummankin kunnan tapauksessa kuntaorganisaation viranhaltijoita, urheiluseurojen järjestöaktiiveja sekä kunnallisia luottamushenkilöitä.

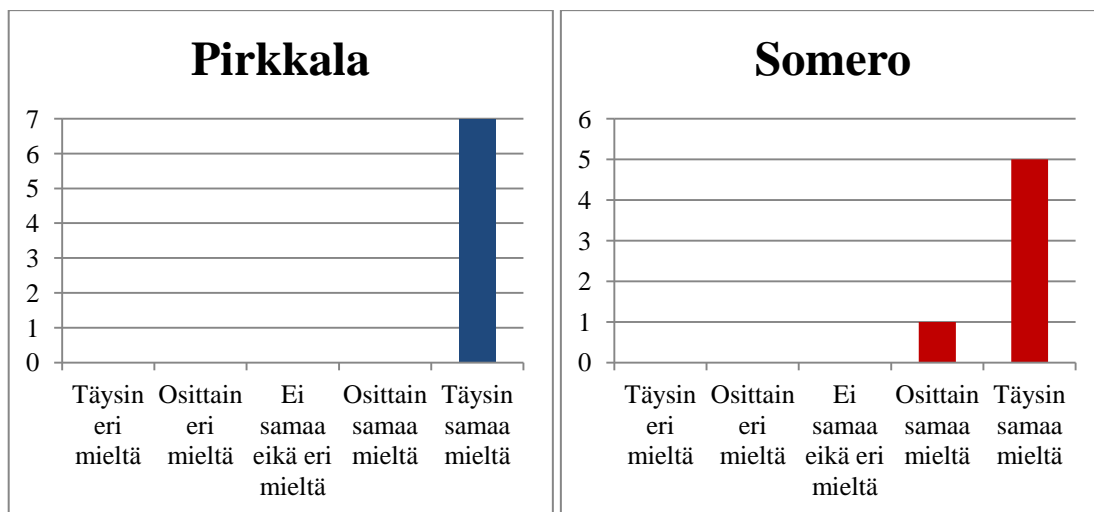
Kyselylomakkeen lopullinen, nelisivuiseksi muodostunut versio jakautui kahteen pääkategoriaan. Ensimmäinen koski kunnan ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä yleisellä tasolla liikuntapalveluiden järjestämisessä, ja vastaaja johdatettiin teemaan mielenkiinnon herättämiseksi yksinkertaisilla monivalintakysymyksillä. Toinen osio käsitteli aiheesta kertyneitä henkilökohtaisia kokemuksia. Valtaosa kaikista kysymyksistä oli viidellä vaihtoehdolla varustettuja Likert-asteikollisia monivalintakysymyksiä, mutta niitä täydentämässä oli lisäksi kymmenkunta avointa kysymystä. Avointen kysymysten kautta vastaajat saivat perustella, tarkentaa ja syventää näkemyksiään. Kyselytutkimuksissa ei nimittäin voida olla varmoja, miten vastaajat suhtautuvat valmiiksi annettuihin vastausvaihtoehtoihin ja tulkitsevat niitä, minkä vuoksi väärinymmärrykset voivat mutkistaa tutkimusta (Hirsjärvi ym. 2004, 184). Kaikki kysymykset olivat tulosten analysoinnin helpottamiseksi molempien kuntien lomakkeissa samoja lukuun ottamatta kahta avointa kysymystä, jotka oli räätälöityy vastaamaan kunkin kunnan partikulaarista kehityskulkua.

Kyselytutkimuksen heikkouksiin lukeutuu toisinaan suureksi kohoava vastaamattomuus eli kato (Hirsjärvi ym. 2004, 184). Uskoin sen jäävän pienemmäksi, mikäli tutkimus

järjestetään postikyselynä verkkoversion sijaan, joten lomake toimitettiin saatekirjeen ja palautuskuoren kera vastaajille paperisena. Yhden sähköpostitse lähetetyn muistutuskierroksen jälkeen vastauksia kertyi yhteensä 13. Palautusprosentiksi muodostui täten 93 %, joten kato jäi aineiston käsittelyn kannalta vähäpätöiseksi. Kyselytutkimuksen varjopuoliin kuuluu myös se, ettei tutkija voi olla vakuuttunut siitä, että vastaajat ovat täyttäneet lomakkeen "huolellisesti ja rehellisesti" tai olleet ylipäänsä käsiteltävään asiaan vihkiytyneitä (Hirsjärvi ym. 2004, 184). Kaiken kaikkiaan saadut vastaukset vaikuttivat kuitenkin varsin tarkkaan harkituilta. Avoimiin kysymyksiin kirjoitettujen, laajahkojenkin vastausten perusteella vastaajat olivat yleisesti ottaen myös ilmeisen perehtyneitä aihepiiriin. Kuten johdannossa totesin, lopullinen kulma aineistoon löytyi vasta kyselytutkimuksen toteuttamisen jälkeen teoriakirjallisuuteen perehtyessäni. Koska kyselyä ei siis alun alkaenkaan ole laadittu niitä tutkimuskysymyksiä silmällä pitäen, jotka tähän tutkielmaan lopulta päätyivät, en käy järjestelmällisesti läpi kaikkia vastauksia vaan nostan tuloksia esiin valikoidusti teemoihin soveltuvien osien. Käytännössä selvästi mielenkiintoisinta materiaalia teemojen kannalta tarjoavat vastaajien omin sanoin avoimiin kysymyksiin kirjaamat näkemykset, mutta kehystän analyysiä myös muutamalla monivalintakohdista kootulla taulukolla.

4.2.1 NPM ja governance konstituoidessa uutta politiikan areenaa

Analysoitaessa näkemyksiä kunnan ja kolmannen sektorin välisestä liikuntayhteistyötä on luontevaa lähteä liikkeelle siitä, onko asianosaisten mielestä yhteistyölle ylipäättään tilausta. Kaaviovertailu 1:n perusteella tämä osoittautui sinänsä ristiriidattomaksi niin Pirkkalassa kuin Somerollakin: yhteistyön tarpeellisuudesta vallitsi hyvin laaja konsensus. Vastaukset (kaaviovertailu 1) näyttäytyvät varsin ymmärrettävinä, kun niitä tarkastelee NPM:n ja governancen valossa. Suhtautuvathan molemmat teoriat nimittäin hyvin myötämielisesti sektorirajat ylittävään yhteistyön julkisessa palvelutuotannossa ja lupaavat omilla tavoillaan kaikille osapuolille lähes yksinomaan hyötyjä: tilaaja–tuottaja-mallissa kunta oletusarvoisesti säästää ja ostopalveluiden tarjoaja pääsee harjoittamaan liiketoimintaansa, ja verkostoyhteistyönkin perusajatuksena on olla koko jäsenistölle kannattavaa. Perustelut kolmannen sektorin osallistamiselle palvelutuotantoon resonoiivat ennen kaikkea NPM-henkisen retoriikan kanssa niin Pirkkalassa kuin Somerollakin.



Kaaviovertailu 1. Vastaukset kyselylomakkeen kohtaan "1.1 Yhteistyö kunnan ja kolmannen sektorin välillä liikuntapalvelutuotannossa on tarpeellista".

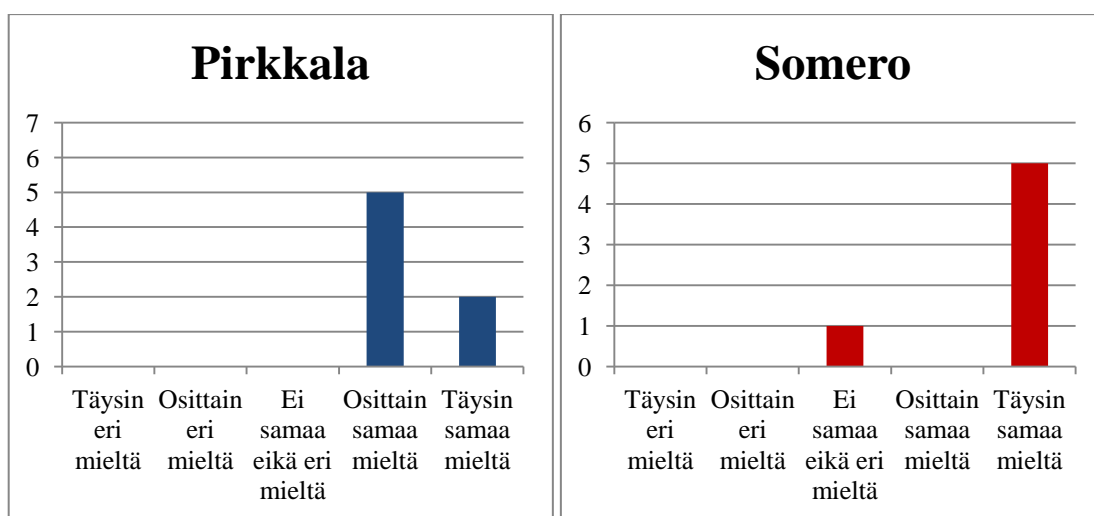
Kysyttäessä, kuinka kunnan ja kolmannen sektorin yhteistyötä liikuntapalveluissa voitaisiin kehittää entisestään, eräs pirkkalalaisvastaaja piti suorastaan välttämättömänä, että kunta turvautuu palvelutuotannossaan myös oman organisaationsa ulkopuoliseen apuun:

"Kunnan poliittiset päättäjät tiedostavat sen, että kaikkea ei kunnan pidä tehdä omana työnä ns. ei lakisääteisissä palveluissa. Eli kunnan johtavien virkamiesten ja johtavien poliitikkojen ymmärtämys asialle ja sitten kilpailutusta vaan peliin ja paljon. Kunta ei voi enää jatkossa tehdä kaikkea itse." (Kyselyvastaus Pirkkala 1.14)

Vastauksessa pidetään siis ikään kuin itsestään selvänä sitä, että kunta omakätisenä palveluiden tuottajana on pidemmän päälle kestävä vaihtoehto, joka tulisi mahdollisuuksien mukaan korvata ostopalveluita myyvillä markkinaehtoisilla palveluntarjoajilla. Käytännössä esimerkiksi liikuntapalveluiden ulkoistamisen myötä tapahtuva julkisen sektorin *hollowing out* esitetään siis vastauksessa myönteisenä, jopa toivottavana. Tiedusteltaessa kolmannelta sektorilta tilatun ostopalvelumallin kustannustehokkuutta puoltavia argumentteja eräs somerolaisvastaaja puolusti niin ikään ostopalveluiden käyttöä palvelutuotannossa:

"Someron Liikunta ry:n toimintamalli: ostopalvelujen ketjutus (jäsen seurat, kyläyhdistykset yms.), pärjätään merkittävästi pienemmällä henkilöstöllä, käytetään muita palveluntarjoajia ja vain silloin, kun tarve on" (Kyselyvastaus Somero 1.11.)

Vastauksen henkilöstöresurssien tehokkaampaa käyttöä korostava sävy ei ole vieras NPM:lle tunnusomaiselle "doing more for less" -ajattelulle (vrt. Hood 1991, 15). Toisaalta kolmannelta sektorilta tilattua ostopalvelumallia legitimoitiin myös asiakastyytyväisyydellä. Yksi vastaaja Somerolla kertoi asiakastyytyväisyyskyselystä, jonka palautteen hän kuvaili olleen "hyvää ja positiivista" (kyselyvastaus Somero 3.1). Toinenkin somerolaisvastaaja nosti esiin "asiakastutkimuksen" ja painotti lisäksi yhteistyömallin suurimpia hyötyjä kysyttäessäkin asiakasnäkökulmaa: "palvelun tuottaja on lähellä käyttäjää / tuntee tarpeet / puhuvat samaa kieltä [- -] parasta palvelua asiakkaille" (kyselyvastaukset Somero 1.12; 3.1). Palveluiden tuottajan ja käyttäjän välisen lyhyen etäisyyden nostaminen tämänkaltaisen palvelutuotantomallin eduksi on mielenkiintoista, sillä se muistuttaa siitä desentralisaation tärkeyttä korostavasta argumentista, jolla NPM-ohjelmissa keskushallinnon päätösvaltaa on pyritty hajauttamaan palvelutuotantoyksiköille (vrt. Kjær 2004, 29). On lisäksi huomionarvoista, että somerolaisvastaajien kesken julkisten liikuntapalveluiden käyttäjiin viitattiin useammankin kerran asiakkaina, mutta kuntalaisia tai kansalaisia käsitteinä ei yksikään vastaaja maininnut kertaakaan koko kyselylomakkeella. Pirkkalassa puolestaan kuntalaisista puhui yksi vastaaja, asiakkaista sen sijaan ei kukaan. Kyse ei ole vain semanttisesta kuriositeetista, sillä käytetty terminologia vaikuttaa siihen, millaisena yksilöiden asema yhteiskunnassa nähdään (vrt. Häikiö 2007, 149). Vaikka Pirkkalan sanallisissa vastauksissa asiakaslähtöisyyttä ei siis samalla tavalla otettu puheeksi, kaaviovertailu 2:n mukaan palaute palveluista on sielläkin ollut varsin suotuisaa:



Kaaviovertailu 2. Vastaukset kyselylomakkeen kohtaan "2.9 Kokeilu on saanut palveluiden käyttäjiltä positiivisen vastaanoton".

Ei ole erityisen yllättävää, että urheiluseurojen tuottamat liikuntapalvelut ovat saaneet asiakaskunnalta kiitosta. Ensinnäkin urheiluseuroilta voi olettaa löytyvän syvää liikunta-asioiden tuntemusta, etenkin omaan lajiinsa liittyen. Toisaalta, mikäli ostopalveluita tarjoavaan yhteisorganisaatioon kuuluvat urheiluseurat ovat itsekin liikuntapalveluiden käyttäjiä, tuottavat ne niitä tällöin myös itselleen, mikä luonnollisesti helpottaa asiakkaan tarpeiden tunnistamista.

Ennen kaikkea kunnan ja kolmannen sektorin välistä yhteistyömallia perusteltiin kuitenkin joustavuudella. Kaikkiaan kymmenen vastaajaa, viisi kummastakin kunnasta, katsoi kolmannen sektorin yhteisorganisaation palvelutuotannon olevan joustavaa. Eräs pirkkalalaisvastaaja korosti tässä vertailuasetelmaa nimenomaan kunnalliseen palvelutuotantoon:

"Kolmas sektori toimii yleensä yrittäjämäisesti, jolloin tehokkuus on parempi. Asiantuntemus ja joustavuus on yleensä kolmannella sektorilla parempi kuin kankealla julkisella puolella. Erityisesti pienissä kunnissa virkoja on jouduttu yhdistelemään, jolloin asiantuntijuutta ei löydy joka alueelta." (Kyselyvastaus Pirkkala 1.11.)

Kysyttäessä, minkä vuoksi Pirkkalan Liikuntatalon hoito päätettiin ulkoistaa kolmannelle sektorille, toisen pirkkalalaisvastaajan muotoilusta kumpusi jopa suora epäluottamus kaavamaista julkista sektoria kohtaan:

"Haluttiin parantaa seurojen yhteistyötä. Haluttiin välttää kunnan liikuntavirkamiesten kankeat toimintatavat, joihin ei luotettu." (Kyselyvastaus Pirkkala 2.1.)

Vastakkainasettelu kankeaksi mielletyn julkisen sektorin ja ketteränä pidetyn yksityisen (tai kolmannen) sektorin välillä ei toki ole uusi. Mikäli joustavuus tulkitaan jonkinlaiseksi vapaudeksi julkista sektoria jähmettävästä käskyvaltasuhteista tai täsmällisistä normeista ja proseduureista, on se mouffelaisesta näkökulmasta kuitenkin hyvin kiinnostavaa. Sinne, missä on tilaa toimia joustavasti *impromptu* tilanteen mukaan, aukeaa nimittäin samalla myös poliittista pelivaraa. Governance-teorian edistämässä itseohjautuvissa tai "operatiivisesti autonomisissa" (Sørensen & Torfing 2007a, 9) verkostoissa päätökset eivät suinkaan synny jotenkin luonnostaan. Mouffelaisessa katsannossa onkin merkittävää, että

tätä pelivaraa on tarkan säätelyn ulottumattomissa mahdollista politikoimalla taivuttaa tiettyjen intressien suuntaan.

NPM ja governance eivät olekaan pelkästään hallinnollisia järjestelyitä tai vaihtoehtoinen tapa järjestää kunnalliset palvelut. Niihin yhdistyy, kuten teorialuvussa todettiin, käänne arvomaailmassa. Kyse ei niiden valossa ole enää vain julkisten palveluiden tarjoamisesta vaan julkisten palveluiden tarjoamisesta sillä tavalla, että se hyödyttää myös palveluntuottajaa itseään. Sekä NPM:ää että governancea yhdistää tällainen suorittavan portaan hyötyajattelu, joka byrokraattisesta hallintomallista puuttuu – tai ainakaan julkisen sektorin viranhaltijan ei tulisi miettiä omaa etuaan työnkuvansa mukaisia tehtäviä suorittaessaan (vrt. kuitenkin Weber 1994, 178, 185). NPM:n markkinaehtoisessa ajattelussa parhaan mahdollisen lopputuloksen takaamiseksi riittää, että jokainen yksittäinen palvelutuotanto-organisaatio keskittyy ajamaan omaa etuaan, eikä muiden intresseistä tarvitse olla edes tietoinen (Denhardt 2010, 146). Mutta myös useita organisaatioita saman pöydän ääreen kokoavassa governance-yhteistyössä kunkin osapuolen omakin etu on tärkeä, sillä verkoston perimmäinen tarkoitus ei ole tuottaa ainoastaan palveluita vaan myös hyötyä osallistujille (mm. Möttönen 2005, 100). Verkostojen konstituomalla politiikan areenalla jäsenten välinen kamppailu saa käyttövoimansa juuri siitä, että itse kukin huolehtii neuvottelun päätteeksi muodostettavan yhteisen päätöksen huomioivan myös omat etunäkökohtansa. Palveluita konkreettisesti tuottavan osapuolen omilla intresseillä on siis aivan eri tavalla merkitystä kuin byrokratiassa.

Koska Mouffin teorian nojalla yksikään päätös ei kuitenkaan koskaan vastaa minkäänlaista yleistä, objektiivista etua, myös verkostojen päätökset rakentuvat vääjämättä poissulkevuudelle ja painottavat aina enemmän tiettyjä intressejä joidenkin muiden kustannuksella. Päätösten tulee vapaaehtoisuuteen perustuvissa governance-verkostoissa silti olla kaikkien hyväksymiä, joten se, joka onnistuu saamaan läpi juuri oman ehdotuksensa siitä, millaisella linjauksella hyötyjä kaikille osapuolille tarkalleen ottaen tuotetaan, on merkittävä vallankäyttäjä. Mouffelaisen "eettis-poliittisen arvopohjan" eli vapauden ja tasa-arvon käytännön soveltamismuotojen asemesta verkostoissa väännetään siis kättä siitä, minkä sisältöinen päätös parhaiten palvelee kaikkien osallisten etuja. Koska tällaista poliittista yhteisöä ei nivo yhteen niinkään mouffelaisittain jaettu huoli yhteisistä asioista vaan ennemminkin yksityisistä eduista, on tämä ongelmallista palvelutuotannon

kannalta. Siinä, missä esimerkiksi oppositioon jääneet parlamentaarikot harvemmin harkitsevat eroa koko päätöksentekoaareenalta, ei verkostotoimijoilla ole samanlaista insentiiviä jättäytyä mukaan vain agonistiseksi vastapeluriksi sellaiseen palvelutuotantoverkoston, joka on tulkittavissa omien intressien vastaiseksi. Toki on mahdollista, että jotkut osapuolet jatkavat verkostoon kuulumista vielä pitkäänkin sen jälkeen, kun siitä ei suoranaista hyötyä enää itselle ole ja edut valuvat toispuoleisesti muille jäsenille, mutta aidon verkostoajattelun (Möttönen 2005, 100) mukaista sellainen ei ole. Tästä seuraa ainakin kaksi asiaa: Ensinnäkin, mikäli verkosto pysyy koossa vain niin pitkään kuin sen jokainen jäsen kokee saavansa siitä riittävästi hyötyjä itselleen, altistaa tällainen hyötyajattelu julkisen palvelutuotannon epätoivotulle volatilitteetille, minkä vuoksi etenkin viimekätisessä palveluiden järjestämistä vastuussa olevan kunnan on vaikeaa suunnitella palvelutarjontaansa pitkäkestoisesti. Toiseksi ilman legitiimiä poliittista vastustajaa verkostojen areenalla käytävä kamppailu ei konsensukseen yllettäessäkään ole agonistisesta näkökulmasta (Mouffe 2006, 34) demokraattista politiikkaa.

Tätä taustaa vasten on mielenkiintoista, millä tavalla Somerolla verkoston päätöksentekoa kyselyvastauksissa kuvailtiin. Pyydettyä nimeämään kunnan ja kolmannen sektorin välisen ostopalvelumallin suurimpia hyötyjä kaksi somerolaisvastaajaa nosti esiin päätöksenteon nopeuden. Tähän vastatessaan toinen yhdisti nopeuden juuri byrokratian puuttumiseen:

"[- -] toiminnan joustavuus - ei byrokratiaa, nopea päätöksenteko, nopea toteutus, parasta palvelua asiakkaille, seurojen välinen yhteistyö ("Someron malli")" (Kyselyvastaus Somero 1.12.)

Toinen puolestaan kiitteli myös päätöksenteon sopuisuutta kutsuen sitä nopeaksi ja riidattomaksi (kyselyvastaus Somero 1.12). On luontevaa, että byrokratiattomuuden sallimat mahdollisuudet toimia vapaammin ovat aina tietyistä näkökulmista tulkittavissa myös suotuisiksi. Yhtä lailla luontevaa on, että päätöksenteko on silloin nopeaa, kun se on riidattomakin. Tämä edellyttää kuitenkin, että kaikki palvelutuotantoon osallistuvat verkoston organisaatiot jakavat jokseenkin samansuuntaisen näkemyksen siitä, millä tavoin byrokratian väistymisen avaamaa pelivaraa tulisi hyödyntää. Mikäli tällainen jonkinasteinen yksimielisyys on jo valmiiksi olemassa, ei ole yllättävää, jos verkosto pystyy tällaisessa tapauksessa reagoimaan muutoksiin omaan byrokratiaansa nojautuvaa

julkista sektoria nopeammin. Moninapaisissa, lukuisia intressejä yhteen saattavissa verkostoissa ei ole kuitenkaan takeita siitä, että tällainen yhteinen linja väistämättä kaikissa tilanteissa on joko etukäteen olemassa tai edes neuvonpidon päätteeksi löydettävissä. Mouffen teorian mukaan tunnetusti mikä tahansa me–he-jako voi nimittäin muodostua ystävä–vihollinen-suhteeksi, mikä asettaa omat haasteensa verkostotyölle.

4.2.2 Yhteinen sävel verkostojen elinehtona

Kuten todettua, jotta verkosto olisi toimintakykyinen, tulee sen jäsenten keskuudessa vallita ainakin jonkinasteinen konsensus (esim. Helander 1998, 140–141). Teesi saa vastakaikua myös eräissä kyselytutkimuksen vapaamuotoisissa kommenteissa:

"Someron malli on hyvä ja toimiva. Toimii varmasti myös isommissa kaupungeissa. Vaatii yhteisen tahtotilan löytymisen." (Kyselyvastaus Somero 3.2.)

Tässä useista urheiluseuroista koostuvan Someron mallin eli niin kutsutun yhdistysten yhdistyksen (E. Koski ym. 2009, 25) menestymisen suoranaiseksi edellytykseksi nostetaan osallistujien yhteisymmärryksen saavuttaminen tavalla tai toisella. Mikäli siihen ei päästä, on koko yhteistyö vaarassa vesittyä, kuten toinen vastaaja vapaamuotoisessa kommentissaan viestii:

"Malliin kannattaa tutustua. Useat kunnat ja kaupungit ovat tutustuneet malliin ja todenneet sen hyväksi. Seurojen ja poliittiset riidat ovat estäneet toteutuksen." (Kyselyvastaus Somero 3.1.)

Tässä kohtaa governance-verkostot ja Mouffen teoria ajautuvat törmäyskurssille. Se, mitä edellä siteerattu vastaajakin pitää governance-yhteistyön esteenä, on Mouffelle pikemminkin demokraattisuuden tae. Nimittäin ainoastaan sellaisesta vallankäytöstä, joka säilyy kiistanalaisena legitiimien vastustajien välillä, voidaan mouffelaisittain puhua demokraattisena. Siksi "poliittiset riidat" ovat Mouffen näkökulmasta paremminkin toivottavia kuin kaihdettavia, sillä tällöin välttytään sallimasta aina vain joitakin intressejä edustavalle päätökselle kyseenalaistamatonta asemaa ja pidätetään sen vastustajilla mahdollisuus oikeutettuun kritiikkiin. Vaikka governance-teoria ja deliberatiivinen demokratia kytkeytyvät läheisesti toisiinsa, ei deliberatiivinen demokratiateoriakaan

moninaisine juonteineen aivan saumattomasti verkostotoimintaan istu. Esimerkiksi Rostbøllin (2008, 31) näkemys, jonka mukaan deliberaation on suotavaa jatkaa päätöksenteon jälkeenkin ja jonka mukaan kritikoimalla voi vapaasti yrittää muuttaa aiempiakin päätöksiä, on oikeastaan yllättävän lähellä mouffelaista ajattelutapaa – ja siten jokseenkin yhtä ongelmallinen käytännön verkostotyön "yhteisen tahtotilan" kannalta.

Mitä puolestaan tulee seurojen riitoihin, ei ole vaikeaa keksiä esimerkkejä ristiriitavyöhykkeistä, jotka urheiluseurojen kirjoa saattavat halkoa. Samaa lajia edustavien seurojen kesken kamppailua on toki luonnostaan jo pelikentilläkin. Kilpailu avustuksista ja salivuoroista voi kuitenkin stimuloida lajien välistäkin kitkaa. Verkostoyhteistyöhön osallistuvat seurat eivät myöskään välttämättä jaa samanlaista käsitystä siitä, kuinka kunnan liikuntamenoihin budjetoidut määrärahat tulisi käyttää. Niin ikään seurojen kilpailu harrastajista, sponsoreista ja yleisöstä ylittää lajirajat erityisesti kilpaurheilutasolla. Joillakin seuroilla on vieläpä vahvat maantieteelliset juuret, mistä voi kummuta alueiden välisiä jännitteitä esimerkiksi kaupunginosien vastakkainasetteluina. Lisäksi seuroilla tai niiden avainhenkilöillä saattaa olla suoria puoluepoliittisia tai uskonnollisia kytköksiä. Tällaiset ristiriitavyöhykkeet tuntuvat varsinkin kaupungeissa, jotka ovat P. Kosken (2000, 70) mukaan järjestötoiminnan tantereena "suhteellisen instabiileja ja komplekseja" ja urheiluseurojen näkökulmasta jopa "kamppailuympäristöjä". Paikkakunnan koko vaikuttaa: maaseutuympäristöt ovat sitä vastoin "vähemmän komplekseja ja suhteellisen stabiileja", ja näillä paikoin seurat taistelevat niukkuudessa ennemminkin olemassaolostaan kuin keskenään (P. Koski 2000, 70). Mouffen relationaalisen identiteettikäsitteilyn termin ilmaistuna monikantaiset yhteisorganisaatiot tarjoavat siis tavasta riippumatta syntysijan monenlaisille me–he-jaotteluille, jotka eivät välttämättä noudattele seurarajojakaan³⁴. Ja mitä suuremmalla paikkakunnalla operoidaan, sitä enemmän intressejä ja siten myös potentiaalia eripuralle jäsenorganisaatioiden väliltä ainakin teoriassa löytyy.

Verkostossa tällainen hajaannus tulisi kuitenkin yhtä kaikki kyetä ylittämään. Deliberaatioteorian vastaus tähän on deliberaatio – niillä kriteereillä, jotka kulloisessakin tilanteessa ovat tulleet valituiksi. Deliberaatioteorian perusteella hajaannusta

³⁴ Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että esimerkiksi Pirkkalassa urheiluseurat pyrkivät mukauttamaan toimintaansa keskinäisen yhteistyön alettua Pirkkalan Liikunta ry:ssä. Sen perustajajäseniin lukeutuneen Pirkkalan Viri ry:n verkkosivuilla valaistaan seurahistoriaa ja kerrotaan, kuinka yhteisorganisaation myötä "pyrittiin karsimaan päällekkäisten lajien kilpailutoimintaa eri seuroissa" (Pirkkalan Viri ry:n verkkosivut).

verkostotoimijoiden välillä voidaan itse asiassa pitää arvokkaana lähtökohtana, koska tällöin olennaiset näkökohdat "at large" ovat todennäköisemmin edustettuina ja debattia voidaan käydä *pro et contra* (vrt. Fishkin 2009, 42–44; Pekonen 2011, 59). Ratkaisua mahdollisiin erimielisyyksiin haetaan siis keskustelemalla asianmukaisesti perustellen ja sovituissa argumentaatiokäytännöissä pitäytyen, minkä jälkeen ideaalitapauksessa yhteisorganisaatioidenkin osapuolet löytävät yhteisen sävelen.

"Kun on yhteistyökykyinen ja asiat osaava hallitus sekä lisäksi hyvä yhteys kunnan johtoon, niin silloin toimii." (Kyselyvastaus Pirkkala 2.19.)

Tiedusteltaessa kunnan ja kolmannen sektorin välisen governance-toiminnan räikeimpiä puutteita molempien kuntien kyselyvastauksista kumpusi kuitenkin jonkinasteisia viitteitä siitä, ettei yhteistyö ole aina toiminut toivotulla tavalla. Eräs vastaaja toivoi Somerolle parannuksia sekä yhteistyön määrään että laatuun:

"Yhteistyötä pitäisi olla enemmän ja sen tulisi olla molemminpuolista. Arvostus ulkopuolista toimijaa kohtaan on ajoittain 'nuivaa'." (Kyselyvastaus Somero 2.20.)

Pirkkalan tyytymättömyys ilmaistiin kuitenkin sekä moniäänisemmin että painokkaammin: Yhdeltä vastaajalta moitteita sai "tiedonkulun ajoittainen takkuisuus", ja toisen mukaan petrattavaa oli puolestaan "neuvotteluissa, avoimuudessa, luotettavuudessa" ja jopa "sanan pitävyydessä". Kolmas arvosteli vuorovaikutusta "kunnan ja toimijan välillä": "liian vähäistä" ja "puuttui läpinäkyvyyttä". (Kyselyvastaukset Pirkkala 2.20.) Lisäksi neljäskin pirkkalalaisvastaaja esitti kritiikkiä yhteistyöteemaa sivuten kyselylomakkeen seuraavassa kohdassa:

"Asiat olivat mielestäni oikein hyvällä mallilla, mutta yhteistoiminta kunnan johdon kanssa olisi pitänyt olla tiiviimpää." (Kyselyvastaus Pirkkala 2.21.)

Governance-yhteistyöhön sisäänrakennettu deliberatiivinen elementti (mm. Nordberg 2014, 24, 27) ei siis kummassakaan kunnassa ole kaikkien vastaajien mukaan ollut kyllin vahva. On huomionarvoista, että useissa vastauksissa neuvotteluyhteyden toivottiin kohenevan nimenomaan kunnan ja urheiluseurojen yhteisorganisaation välillä. Yhteistyön deliberatiivisen otteen vahvistaminen on sinänsä ymmärrettävä toive, sillä deliberaatiassa

ei ole kyse pelkästään esiin tulleiden intressiristiriitojen ratkaisemisesta tai ihanteellisimpana esitetyn päätöksen löytämisestä – sillä on myös suora yhteys vallankäyttöön. Mikäli keskustelun tuloksena on nimittäin päätös, on keskusteluun osallistuminen luonnollisesti päätöksentekoon osallistumista. Lukeutuuhan tällainen niin sanottu osallistaminen, jossa päätöksen vaikutuspiiriin lukeutuvilla tulee olla mahdollisuus osallistua itse päätöksentekoonkin, oikeastaan jopa deliberatiivisen demokratian ideoihin (esim. Pekonen 2011, 56). Tässä valossa vetoamukset deliberaation roolin lujittamiseksi voidaan tulkita eräänlaiseksi valtaosuuksien tavoitteluksi. Kysyttäessä parannusehdotuksia kunnan ja kolmannen sektorin yhteistyölle tämä nousi esiin eräissä Pirkkalan kyselyvastauksessa varsin konkreettisellakin tavalla:

"Tiivis neuvotteluyhteys, kunnan "sisäiset yhteistyökumppanit" (mm. urheiluseurat) mukaan tarjonnan/tarpeen suunnitteluun ja kartoitukseen." (Kyselyvastaus Pirkkala 1.14.)

Toinenkin pirkkalalaisvastaaja katsoi, että "jatkuva vuoropuhelu" sekä "tavoitteiden suunnittelu yhdessä" edistäisi kunnan ja kolmannen sektorin yhteistyötä (kyselyvastaus Pirkkala 1.14). Lisäksi niin ikään Pirkkalan mallia kommentoinut vastaaja esitti governance-yhteistyön päätöksentekoon muutosehdotuksia kyselylomakkeen myöhemmässä kohdassa:

"Kunnan taholta selkeämpi ja avoimempi asian valmistelu. Selkeä vastuuhenkilö (kunnassa) koko prosessin läpivientiin, ilman 'ennalta olemassa olevaa' päätösesitystä ja kenties jonkun 'ohjausryhmän' alaisena." (Kyselyvastaus Pirkkala 2.21.)

Päätöksenteon avaaminen aiempaa laajemmalle osallistujajoukolle huokuu governancen henkeä – verkoston jäsenet yhdessä ja tasavertaisina saman pöydän ääressä. Yhteistyöpuheen voi tulkita myös merkiksi ristiriidoista tai toteutumattomaksi jääneeksi toiveeksi. Samalla tietynlainen halu sopia asioista yhteisesti voidaan kuitenkin tulkita myös vetoamukseksi vallansiirrolle kuntaorganisaatiosta pois päin. Koska governance-yhteistyöhön osallistuvien seurojen ja kunnan intressit eivät mitenkään itsestään selvästi ole yhtäpitävät, on tällainen pyrkimys lujittaa omaa valtapositiota luonnollisesti hyvin ymmärrettävä. Samalla kunnallisen päätöksenteon asteittainenkin ulottaminen kolmannelle sektorille liudentaa vääjäämättä julkisen sektorin rajoja. Se, mikä on vielä kuntaorganisaatiota, politisoituu tällaisessa prosessissa, mitä urheiluseuroihin viittaaminen

käsitteellä "kunnan 'sisäiset yhteistyökumppanit'" ilmentää tavallaan terminologisella tasollakin. On lisäksi huomattavaa, että Someron vastauksista signaaleja seurojen toiveista päästä mukaan liikuntapalvelujen suunnitteluun ei löytynyt ainakaan yhtä lukuisina, voimakkaina tai yksityiskohtaisina. Yksi somerolaisvastaaja kylläkin toivoi sopimuksin määriteltyä yhteydenpitoa sekä tietojen vaihtoa tilaajan ja tuottajan välille, ja toinen ehdotti kunnan ja kolmannen sektorin yhteistyön kehittämiseksi yhteistyökokouksien järjestämistä (kyselyvastaukset Somero 1.14). Tätä taustaa vasten on kuitenkin muistettava, että Someron Liikunta ry:llä oli jo ennen kyselytutkimuksen tekemistä "suhteellisen vapaat kädet" järjestää kunnan siltä tilaamat liikuntapalvelut "parhaaksi katsomallaan tavalla" (Salmenoja 2005, 23) ja "suora vaikutusvalta siihen, miten alueen liikuntatarjontaa kehitetään" (Siirilä 2010, 8).

Yhtä kaikki oman vaikutusvallan lisäämispyrkimykset kielivät yhteistyön alla piilevistä erilaisista agendoista. Mouffen teorian perusteella eriäviin päämääriin kurrottaminen on luonnollista, jos jokaisen organisaation identiteetinkin ajatellaan perustuvan reflektoinnille vasten sellaisia "rakentavia ulkopuolia", joiden tulee schmittiläisittäin olla "meidän" näkökulmasta tarpeeksi toisenlaisia ja vieraita. Yhteisen sävelen löytäminen deliberaation roolia vankentamallakaan ei siksi ole itsestäänselvyys. Oikeastaan millään tavoin mahdotonta ei ole, että deliberaation vaikutus olisi toisinaan täysin päinvastainen. Deliberaation lisääminen semminkin Rostbøllin (2008, 29) tai Mansbridgen (2007, 68) tulkitsemalla tavalla – murtamalla mahdollisesti alun alkaen vallinnut yhteisymmärrys kannustamalla osapuolia paljastamaan julkisesti kapean materiaalisetkin intressinsä neuvoteltavassa asiassa – on omiaan yhtä lailla ruokkimaan vastakkainasetteluita kuin sovittelemaan niitä. Vaikka "rationaalisesti motivoitunut konsensus" ei rostbølliläisittäin (Rostbøll 2008, 23–24) nimittäin muutoin olekaan löydettävissä, ei ole minkäänlaisia takeita siitä, etteivät päätökset, joihin governance-verkosto deliberoinnin tuloksena päättyy, joidenkin osapuolten mukaan edusta pikemminkin keskustelun alussa esitettyjä subjektiivisia etunäkökohtia kuin jonkinlaista universaalia, objektiivista rationaalisuutta. Eikä tällainen epäluuloisuus itse asiassa agonistisesta näkökulmasta perusteetonta olekaan.

4.2.3 Verkostot hegemonioina

Palvelutuotantorakenteina governance-verkostot eivät ole millään tavoin luonnonmukaisia, eivätkä ne myöskään ole syntyneet itsestään. Jokainen tällainen verkosto on tietynlaisen

poliittisen toiminnan seurausta, aivan kuin NPM-henkinen julkisen sektorin kaventaminen ylipäänsä. Siksi verkostot eivät ole poliittisesti neutraaleja deliberointi- tai päätöksentekoaarenoita jollain tavoin optimaalisen kunnallisen liikuntapolitiikan määrittämiseksi vaan – agonismin termein – pikemminkin tiettyjen valtasuhteiden mukaisia paikallisia hegemonioita. Sellaisina verkostoissa ilmentyy vääjäämättä niihin osallistuvien organisaatioiden omat agendat, minkä vuoksi on kyseenalaista, missä määrin osapuolilla on tahtoa ja kykyä sivuuttaa ne jonkinlaisen ylemmän rationaalisuuden nimissä. Kysyttäessä governance-palvelutuotantomallin huomattavimpia varjopuolia eräässä pirkkalalaisvastauksessa epäiltiin, kuinka tämä yhdistyskentältä luonnistuu:

"Kolmas sektori on käsitteenä edelleen hieman hämärä ja siellä olevien toimijoiden taso kirjavaa. Vaarana voi olla, että kolmannen sektorin tuottajan omat intressit menevät yleisen hyvinvoinnin edistämisen edelle." (Kyselyvastaus Pirkkala 1.13.)

Huoli on ymmärrettävä jo pelkästään siksi, että monet yhdistykset on alun alkaen perustettu nimenomaan oman jäsenistönsä edunvalvontaa varten. Ennen kaikkea se on aiheellinen kuitenkin sen vuoksi, että jonkinlaisen yleismaailmallisen edun ajaminen on Mouffen teorian näkökulmasta ylipäänsä mahdotonta, paradoksi. Verkoston kulloinkin ottama kurssi on voittajaksi selviytyttyään aina syrjäyttänyt vaihtoehtoisia, hävinneitä ehdotuksia. Koska mouffelaisittain päätöksentekoon sisältyy väistämättä tällainen ulossulkemisen elementti, ei governance-verkostojenkaan päätösten taustalta koskaan kajasta jonkinlainen universaali *volonté générale*, vaan niihin kuuluu sisäänrakennettuna tiettyjen näkökulmien korostaminen ja toisten vaientaminen.

Vaikka agonistisesta perspektiivistä tarkasteltuna pitkällisenkään deliberoinnin pohjustama konsensus ei edusta objektiivisesti kaikkia mahdollisia näkökantoja, ei tämä tietenkään tarkoita, ettei eri verkostojäsenillä voisi olla omia tulkintojaan siitä, millainen liikuntapolitiikka parhaiten edistää jonkinlaista yleistä hyvinvointia. Oikeastaan useampikin somerolaisvastaaja ilmaisi syvän tyytyväisyytensä siihen, kuinka governance-yhteistyö oli sujunut. Kysyttäessä, mitkä kunnan ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön osa-alueet ovat toimineet erityisen hyvin, yhden vastaajan näkemys oli ytimekkäästi "kaikki" (kyselyvastaus Somero 2.19). Kaksi muutakaan somerolaisvastaajaa ei juuri löytänyt mallista sijaa moitteille:

"Vaikea eritellä, kun kokonaisuudessa ei juuri kritisoidavaa" (Kyselyvastaus Somero 2.19.)

"Kaikki osa-alueet toimineet pääsääntöisesti hyvin. Vaikea nostaa jotakin osa-aluetta korkeammalle." (Kyselyvastaus Somero 2.19.)

Tällaisen myötämielisyyden voi tulkita kielivän, että ainakin kyseiset vastaajat Somerolla ovat siis olleet varsin hyvillään siitä, millainen hegemonia palvelutuotantoverkostosta on muodostunut ja millaisia intressejä se on edustanut. Koska vaihtoehtoisia *policy*-ehdotuksia on kuitenkin aina lukuisia ja ne kaikki ovat Mouffen teorian nojalla määritelmällisestikin jossain määrin poissulkevia, on niistä päättäminen eräänlainen aidosti eksistentiaalinen valintatilanne, joka pakottaa päätöksentekoon osallistuvat tekemään arvovalinnan suuntaan tai toiseen. Olennaista tässä on agonistisesta näkökulmasta se, että kilpailevat näkemykset ovat erilaisine eksklusiivisine painotuksineen väistämättä keskenään ristiriitaisia, mikä saattaa lietsoa konflikteja edustajiensa välille. Kyse on vallankäytöstä, jossa määritellään, mihin liikuntapolitiikka ensisijaisesti keskittyy ja mitkä osa-alueet marginalisoidaan. Tiedusteltaessa, missä governance-palvelutuotantomalli on toiminut erityisen hyvin, eräässä pirkkalalaisvastauksessa mainittiinkin ensimmäisenä "urheilukilpailutoiminnan järjestelyjen yhteistyö" (kyselyvastaus Pirkkala 2.19). Vastaus on hyvin ymmärrettävä, sillä Pirkkalan Liikunta ry:n muodostaneilla liikuntayhdistyksillä on – monien Someron Liikunta ry:n seurojen tavoin – taustaa juuri kilpaurheilussa. Vaikka tämän voikin tulkita antavan vain varovaisia viitteitä liikuntapolitiikan painotuksista, oltiin eräässä somerolaisvastauksessa huomattavasti suurempia. Vastaaja kritisoi palvelutuotantomallin merkittävimpiä haittapuolia kysyttäessä toimintaa nimenomaan "liian kilpailupainotteiseksi", muiden moitteiden ohessa:

"ohjaajapula jo nyt, taso vaihtelee, liian kilpailupainotteista toimintaa, ei vastata tiloista, välillä ei myös valvota kunnolla → tiloja rikotaan käyttövuoroilla, liataan jne. jatkuvasti avustuksia pyydetään → joskus valmentajat jopa keräävät rahaa itselleen" (Kyselyvastaus Somero 1.13.)

Vastausten perusteella tyytyväisyys ostopalvelumalliin vaikuttaa olleen vaihtelevaa vastaajien kesken. Someron vastaajien erilaiset näkemykset siitä, millä tavoin liikuntapaikkoja kuuluu hoitaa ja millaisia liikuntapoliittisia linjauksia toiminnan järjestämisessä tulisi noudattaa, pilkistävät ikään kuin rivien välistä kyselytutkimuksen

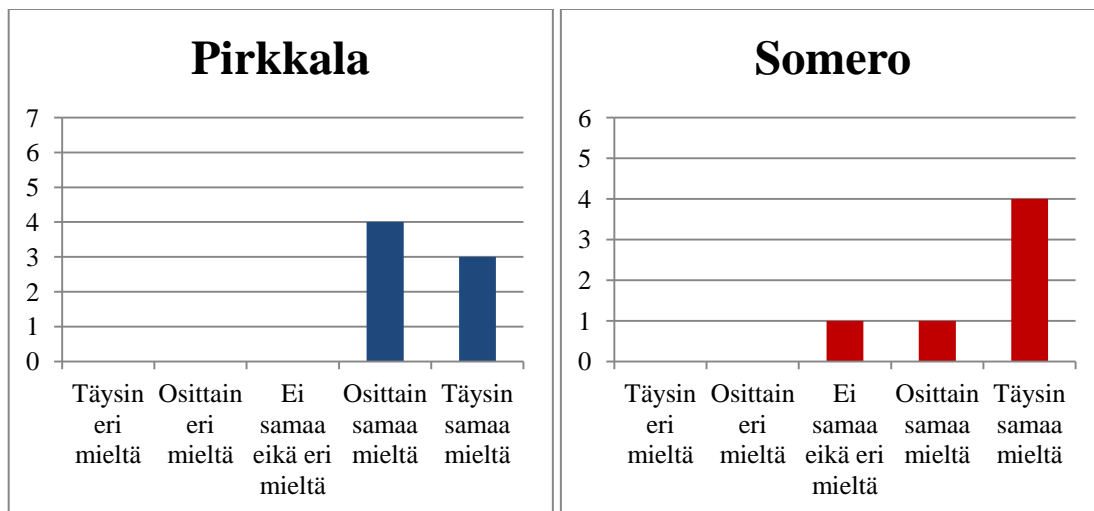
toisessakin kohdassa. Tiedusteltaessa, miksi liikuntapalvelut ylipäänsä päätettiin siirtää yhdistysmuotoisen palvelutuottajan hoidettaviksi, yksi somerolaisvastaaja viestitti aiemman kuntavetoisen mallin jättäneen toivomisen varaa:

"kunnan riittämätön panostus/kiinnostus liikuntatoimen/-palvelujen kehittämiseen, pääseurojen halu ottaa liikuntatoimi / liikuntapaikkojen hoito omiin käsiin" (Kyselyvastaus Somero 2.1.)

Toinenkin vastaaja esitti hyvin samansuuntaisesti syynä olleen juuri "urheiluväestön selkeä toive liikuntaolosuhteiden kehittämiseksi" (kyselyvastaus Somero 2.1). Kuten P. Koski ja Mäenpää (2018a, 104) huomauttavat, urheiluseurat ovat suorat avustukset pois lukienkin monin tavoin riippuvaisia kunnan resursseista ja liikuntapolitiikasta. Riippumatta siitä, millaisia liikuntapolitiikan painotukset liikuntapalvelunsa kolmannen sektorin yhteisorganisaatiolle ulkoistavalla kunnalla ovat, aukeaa urheiluseuroille osana governance-verkoston operoidessaan yhtä kaikki poliittista pelivaraa. Siksi urheiluseurojen intoa osallistua palveluita tuottavan organisaation toimintaan on helppo ymmärtää. Päätävään asemaan päästessään niillä on tilaisuus käyttää tätä pelivaraa omien intressiensä ajamiseen, edistämään omaa versiotaan niin kutsutusta yleisestä hyvinvoinnista.

P. Koski ja Mäenpää (2018a, 104) mainitsevat esimerkkinä liikuntapolitiikasta tilojen riittävyyden ja maksullisuuden: heidän selvityksensä mukaan "tila-asiat" verottivat yhä suuremman osan urheiluseurojen taloudellisista resursseista ja toimintapotentiaalista. Tätä taustaa vasten esimerkiksi Somerolla toteutettua liikuntapolitiikkaa, jossa paikallisilta seuroilta "ei pääsääntöisesti peritä liikuntapaikkamaksuja" (Hälli 2013, 13), voidaan tulkita seuraväestölle suosiollisena poliittisena voittona. Kuten Someron esittelykappaleessakin mainittiin, on Someron Liikunta ry muun muassa huolehtinut salivuorojen jakamisesta ja itse päättänyt alle 10 000 euron korjauksista ja hankinnoista (Moilanen 2013, 113). Näidenkin tehtävien voidaan katsoa ilmentävän urheiluseurojen pelivaran laajentumista osana palvelutuotantoverkoston. Mikäli salivuoroja on vähemmän kuin niitä haluavia harrastajaryhmiä, priorisoinnissa piilee vallankäytön mahdollisuus, kuten myös siinä, keneltä ostopalveluita niin kutsutusti ketjutettaessa tilataan alihankintoja ja mihin hankinnat ja korjaukset kohdistetaan. Omalla tavallaan asiaa valottaa myös kyselytutkimuksen monivalintaosio. Kaaviovertailu 3:n perusteella vastaajat katsoivat molemmissa kunnissa, mutta varsinkin Somerolla, että kunnan ja kolmannen sektorin

välinen yhteistyö on vaikuttanut suotuisasti urheiluseuroihin. Tämä toki sinänsä kuuluu myös ikään kuin asiaan, sillä koko governance-yhteistyön tarkoituskin tuottaa hyötyjä sen kaikille osapuolille.



Kaaviovertailu 3. Vastaukset kyselylomakkeen kohtaan "2.13 Yhteistyöllä on ollut positiivinen vaikutus liikuntaseurojen toimintaan".

Ei ole suinkaan millään tavoin itsestään selvää, että yhdistykset osana governance-verkosta ryhtyisivät välittömästi ja häikäilemättömästi vaalimaan ensisijaisesti omia etujaan. Keskeistä agonistisesta perspektiivistä on kuitenkin se, että governance-verkoston päätöksentekoon osallistumisen myötä alttius sellaisellekin kehkeytyy. On myös tärkeää huomata, ettei yksittäisilläkään yhdistyksillä ole välttämättä minkäänlaista yhtä selkeää, kaikkien siihen kuuluvien yhtäläisesti jakamaa intressiä. Governance-yhteistyöhön osallistuessaan niiden tehtäväpaletti laajenee – usein järjestötoiminnan alkuperäisenä tarkoituksena olleen – jäsentensä edunvalvonnan lisäksi ainakin palvelutuotantoon sekä yleiseen verkoston ylläpitämiseen, joiden keskinäisestä painoarvosta saattaa esiintyä vaihtelevia näkemyksiä yhdistyksen sisälläkin (vrt. Möttönen 2005, 104). Lisäksi joillakuilla seura-aktiiveilla on varmasti henkilökohtaisiakin poliittisia motiiveja.

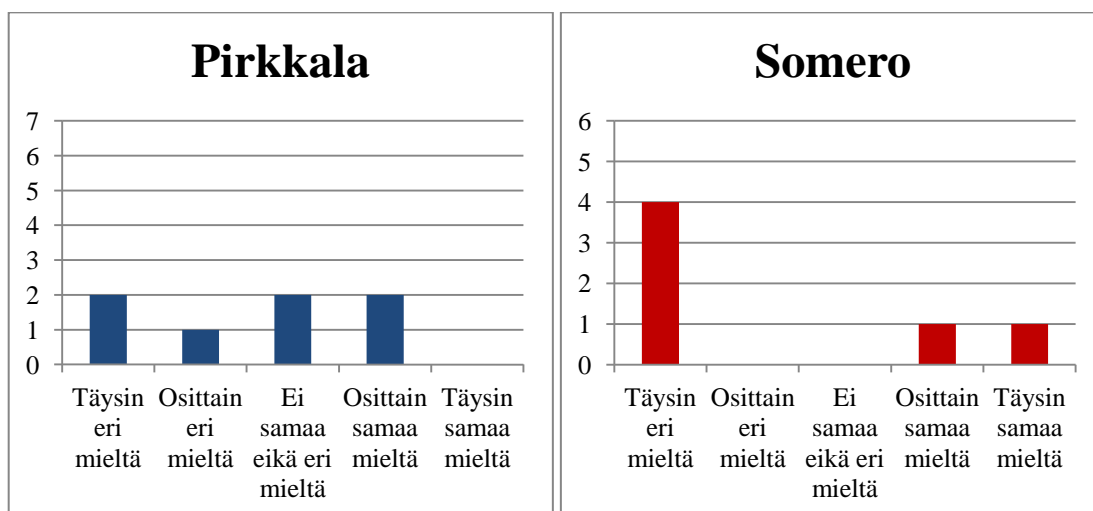
Olivatpa kolmannen sektorin sisäiset intressit minkälaisia hyvänsä, kunnan kannalta asetelma voi muodostua pulmalliseksi. Mitä enemmän päätäntävaltaa lipuu kunnalta ulkoiselle palvelutuotannosta vastaavalle yhteisorganisaatiolle, sitä vaikeampaa tilaajaosapuolen on ohjata ja opastaa tuottajaa edes governance-henkisenä "mahdollistajana" tai "katalyyttinä" – suorasta määräysvallasta puhumattakaan. Tässä valossa erään somerolaisvastaajan vapaamuotoinen kommentti on hyvin ymmärrettävä:

"Pienellä paikkakunnalla käy niin, että samat hlöt politiikassa, liikunnan johtokunnassa, seuroissa/yhdistyksissä. → "karkaa kunnan käsistä" → valvonta häviää → muodollista seuranta vain" (Kyselyvastaus Somero 3.2.)

Vastauksessa ilmenevän huolen³⁵ perusteltavuutta ei suoranaisesti ainakaan heikennä se, että aikanaan ostopalvelumalliin siirtymisen myötä liikuntatoimen viranhaltijat poistuivat kokonaan Someron kaupungin organisaatiosta (Hälli 2013, 4, 14). Valvonnan näkökulmasta myös aiemmin mainittu "ostopalvelujen ketjutus" eli tiettyjen toimintojen ulkoistaminen toistamiseen tuo omat lisähaasteensa, kun palvelut lopulta tuottava organisaatio on yhä etäämmällä alkuperäisestä tilaajasta eli kunnasta. Teema ei ole täysin vieras Pirkkalassakaan, jossa eräässä vastauksessa juuri "laadunvalvonta" nähtiin eräänä kunnan ja kolmannen sektorin välisen ostopalvelumallin merkittävimmistä haittapuolista (kyselyvastaus Pirkkala 1.13). Kaikki vastaajat kummassakaan kunnassa eivät kuitenkaan suinkaan pitäneet tällaisen palvelutuotantomallin laadunvalvontaa ongelmallisena. Varsinkin Somerolla moni vastaaja kiisti jyrkästi pitävänsä kolmannen sektorin tuottamia liikuntapalveluita vaikeasti valvottavina. Kaaviovertailu 4 seuraavalla sivulla osoittaaakin, että asiasta on vastaajien kesken hajaannusta niin Pirkkalassa kuin Somerollakin.

Riippumatta siitä, millainen tilanne tutkittavissa kunnissa on, voidaan toki yleisesti ottaen pitää tilaajan näkökulmasta ongelmallisena, mikäli sen vaikutusvalta ostopalveluihin hapertuu. Tällöin kyseenalaiseksi käy myös se, kuinka kuntalaisten demokraattinen kontrolli suhteutuu governance-verkoston palvelutuotantoon. Asia koskettaa etenkin heitä, joiden tärkeinä pitämät näkökohdat tulevat verkoston toiminnassa syystä tai toisesta sivuutetuiksi – olivat he sitten esimerkiksi verkoston ulkopuolisten urheiluseurojen edustajia tai vaikkapa samoja tiloja suurseurojen kanssa käyttäviä marginaalilajien harrastajia. On myös deliberatiivisen demokratian kannalta ongelmallista, mikäli vallankäytön vaikutuspiiriin lukeutuvilla ei deliberaation ihanteen (Pekonen 2011, 56) vastaisesti ole mahdollisuutta ottaa osaa heitäkin koskettavaan päätöksentekoon.

³⁵ Sinänsä epäajankohtaisena anekdoottina kyselyvastauksessa esitettyyn näkemykseen liittyen mainittakoon, että esimerkiksi Someron kaupungin sivistyslautakunnan kokouspöytäkirjasta 23.6.2020 (SIVLTK:23.6.2020, 64.–65. §) käy ilmi, että osa lautakunnan jäsenistä poistui kokouksesta joidenkin aiheiden käsittelyn ajaksi esteellisinä: syynä oli "yhteisöjääviys" eli kuuluminen myös Someron Liikunta ry:n johtokuntaan. Erillistä liikuntalautakuntaa kaupungilla ei edes ole (Someron kaupungin verkkosivut).



Kaaviovertailu 4. Vastaukset kyselylomakkeen kohtaan "1.9 Kolmannen sektorin tuottaminen liikuntapalveluiden laadunvalvonta on hankalaa".

Esimerkiksi Goodinin (2000, 83–84) deliberaation osanottajakunnan harvalukuisuutta tilkitsemään kehittelemä "sisäheijasteinen malli", jossa hekin, jotka eivät ole keskustelussa "conversationally present" voivat empaattisesti kuvittelevien päätöksentekijöiden mielissä olla "imaginatively present", on tällaisessa tilanteessa laiha lohtu. Tällainen spekulatiivinen debatti päänsisäisesti *pro et contra* ilman reaalista ulkopuolista vastaväittäjää ei myöskään tee päätöksenteosta mouffelaisittain yhtään sen demokraattisempaa.

Agonistisesta näkökulmasta tärkeintä ei kuitenkaan ole, millaisia verkoston ulkopuoliset intressit tarkalleen ottaen ovat tai miten ne verkoston agendassa huomioidaan, vaan se, että joka tapauksessa jotkin intressit tulevat päätöksenteossa tukahdutetuiksi. Kuten todettua, governance-verkosto voidaan tulkita mouffelaiseksi hegemoniaksi, joka poliittisia linjauksiaan toteuttaessaan määritelmällisestikin sulkeistaa joitakin valitun kurssin kanssa fundamentaalisesti ristiriitaisia näkökantoja. Tukahduttaminen ei kuitenkaan rajoitu pelkästään verkoston ulkopuolelle, sillä governance-verkostoihin sisäänrakennettu deliberatiivinen demokratia näyttyy päätöksenteon konsensuspainotteisuutena. Taustalla on governance-yhteistyön eräänlainen peruseriaate, jonka mukaan verkoston tulee keskenään neuvottelemalla löytää toiminnalleen yhtäläisesti kaikkien jäsenten etujen mukainen linja. Ohjenuora on toki sinänsä järkeenkäypä ja käytännöllinen, sillä verkostoihin kuulumisen on vapaaehtoista eikä monellakaan organisaatiolla olisi välttämättä suurta kannustinta lähteä mukaan sellaiseen yhteistyöhön, jonka hyödyt keskittyvät epätasaisesti vain joillekin.

Ajatusmalliin ei kuitenkaan oikein luonnu jo tehtyjen päätösten avoin kritisointi, johon mahdollisesti aliedustetuiksi itsensä kokeneet intressinhaltijat saattavat tuntea vetoa. Tällainen aliedustus saattaa olla hyvin konkreettistakin. Esimerkiksi Someron Liikunta ry:n johtokunnassahan kaikilla sen jäsenseuroilla ei ole aina ollut omaa edustajaa, ja äänivalta vuosikokouksessakin on määräytynyt jäsenseuran koon perusteella sen omilla jäsenillä mitattuna (Moilanen 2013, 114), jolloin kyseessä ei suoranaisesti ole ollut sellainen "band of coequals" kuin jollaisiksi Goodin (2008, 184) kolmannen sektorin verkostoja maalailee³⁶. Epämuodollisempaa voimasuhteiden toispuoleisuutta voivat aiheuttaa muun muassa Jokisen ja Piispasen (2008, 41–42) esiin nostama verkoston tiedon portinvartija - asema, jonka voi olettaa korostuvan erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa jäsenpohja laajenee. Uusien verkostoon osallistuvien voi nimittäin kuvitella olevan tällöin monin tavoin riippuvaisia jo entuudestaan niin sanotusti talon tavat tuntevien vanhempien jäsenten tiedottamisesta. Joka tapauksessa puolueelliseksi tulkittu päätöksenteko altistaa verkoston syytöksille, joiden mukaan se ajaa vain tiettyjä intressejä ja käänteisesti laiminlyö toisia näkökohtia. Tällaisen kritiikin käsitteleminen perusteltuna ja legitiiminä implikoisi kuitenkin samalla, että verkosto olisi pikemminkin nimenomaan mouffelaisittain tiettyjä valtasuhteita ilmentävä hegemonia kuin yleisesti kaikkien osapuolten etujen ajaja – puhumattakaan jonkinlaisesta universaalista rationaalisuudesta tai moraalisuudesta, joilla deliberatiivisessa demokratiassa toisinaan partikulaarisia päätöksiä perustellaan.

Tavallaan ideaali kaikkien etujen mukaisesta toiminnasta sulkee siis mahdolliset orastavat ja eriaisteiset erimielisyydet konsensuksen alle (vrt. Torfing ym. 2009, 290). Tällä tavoin deliberatiivisesti virittyneet governance-verkostot ikään kuin pyrkivät päätöksenteossaan olemaan politiikkaa pelkästään me-muodossa, ilman jollakin tavalla "meistä" poikkeavaa rakentavaa ulkopuolta. Deliberoimalla katsotaan nimittäin olevan saavutettavissa jonkinlainen osapuolten väliset intressiristiriidat ylittävä, jaetusti kaikkien kannalta optimaalinen lopputulos, minkä myötä osapuolia alun alkaen halkoneet eroavaisuudet hävitetään, ainakin näennäisesti. Tällainen eräänlainen toiseudettomuus on kuitenkin Mouffen teorian valossa ongelmallista kahdestakin syystä: Ensinnäkin mouffelaisen katsannon mukaan jokaisen yhteisön identiteetin suoranainen edellytys on "meistä"

³⁶ Kuten Dryzek (2010, 121, 125) huomauttaa, poliittisen vallan epätasainenkaan jakautuminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että verkostossa olisi suoranaisia hierarkkisia rakenteita, joten sen jäsenten välinen vuorovaikutus voi siitä huolimatta olla "relatively egalitarian".

katsottuna riittävän erilainen "he". Tätä jakolinjaa sumentava verkostotoiminta on siis omiaan horjuttamaan esimerkiksi urheiluseuran identiteettiä, kun se osallistuessaan kunnalliseen palvelutuotantoon yhtenä monista joutuukin määrittelemään uudelleen, keitä ovat muuttuneet asetelman "me" ja "he" (vrt. Möttönen 2005, 86). Toinen, governance-yhteistyön kannalta vakavampi seuraus on se, että kun verkostotoimijoiden välisen konsensuksen katsotaan edustavan täydellistä harmoniaa eri näkemysten välillä, pinnan alla lymyäviltä intressiristiriidoilta ummistetaan silmät. Tämä ei tee niistä olemattomia vaan pikemminkin vain vaikeuttaa niiden käsittelyä, sillä Mouffen teorian mukaan periaatteessa jokainen me–he-suhde voi koska tahansa kärjistyä ystävien ja vihollisten väliseksi mittelöksi, antagonismiksi. Tällaiselta taipumukselta ei kolmas sektorikaan ole turvassa (vrt. Newman & Clarke 2009, 68), ja kuten todettua, esimerkiksi urheiluseurojenkin välille voi muodostua kitkaa monestakin syystä. Mikäli verkostoa jakaville ristiriidoille ei suoda vastakkainasettelut agonismiksi pukevia käsittelytapoja, tarjoutuu täten "meidän" ja "heidän" välistä yhteistyötä alati varjostaville potentiaalisille konflikteille tilaisuus roihahtaa.

4.2.4 Konfliktinhallinta governance-yhteistyössä

Kyselyvastaukset ilmentävät, että täysin ilman jännitteitä governance-yhteistyö ei ole sujunut sen enempää Somerolla kuin Pirkkalassakaan. Tiedusteltaessa, millaisia syitä vastaajat näkivät Liikuntataloa koskevasta governance-yhteistyöstä luopumisen taustalla, otettiin muutamassa pirkkalalaisvastauksessa aiheeseen varsin väkevästikin kantaa:

"Muutamat Pirkkalan urheiluseurojen edustajat eivät enää pystyneet ymmärtämään toiminnan kokonaistarkoitusta. Yksi yhdistyksen hallitukseen tullut uusi naispuolinen henkilö myrkytti hyvin nopeasti hyvän yhteistoiminnan ja olisi halunnut seuroille tehtävän enemmän asioita ja myös rahallista hyötyä. [– –] Sanoisin, että seurat itse tuhosivat hyvän yhteistyön." (Kyselyvastaus Pirkkala 2.18.)

Riippumatta siitä, millä tavalla urheiluseurojen edustajien käsitykset "toiminnan kokonaistarkoitusta" koskien ovat eronneet toisistaan, olennaista agonistisesta näkökulmasta se, ettei niitä vastauksen perusteella onnistuttu sommittelemaan – deliberoimaan – yhdeksi konsensukseksi. Tämän puolestaan esitetään mutkistaneen

governance-yhteistyötä. Varsinaisesti suorapuheisuudessaan yllä olevalle häviämättä samansuuntaisen selityksen ostopalvelumallin päättymiselle tarjoaa toinenkin pirkkalalaisvastaaja:

"Seurojen (Pirkkalan Liikunta ry) sisäinen sekoilu ja yli-innokkaan kunnallispoliitikon pyrkymäinen hölmöily Liikunta ry:ssä saivat yhdistyksen sekaisin ja kunnan virkamiehille syntyi epäluottamus yhdistystä kohtaan (jonka toiminnanjohtaja ja hall. pj, varapj sekä hall. ent. pj erosivat)" (Kyselyvastaus Pirkkala 2.18.)

Tältä pohjalta eräänlaisen kontekstin saa tavallaan myös sinänsä abstrakti pirkkalalaisvastaus, jossa kuvailtiin kunnan ja kolmannen sektorin välisen ostopalvelumallin haittapuolia:

"Kateus saa kalatkin kuolemaan järvestä. Sittenpä ei kukaan saa enää saalista."
(Kyselyvastaus Pirkkala 1.13.)

On sinänsä hyvin luontevaa, että mikäli saman hankkeen ympärille kerätään edustajia lukuisista eri organisaatioista, kaikkien intressit eivät välttämättä aina kohtaa. Varsinkin pitkään jatkuessaan tai pysyväisluonteisena monikantainen yhteistyö joutuu mitä todennäköisimmin jossain vaiheessa tilanteeseen, jossa kumppaneiden visiot toiminnan suunnasta eriytyvät. Mahdollisuus konflikteihin on myös Mouffen teorian nojalla vääjäämättömästi mukana kaikessa inhimillisessä vuorovaikutuksessa. Siksi agonistisesta näkökulmasta tärkeintä ei olekaan se, kuinka governance-verkostoissa konflikteilta voitaisiin suojautua, vaan se, kuinka niitä pystytään hallitsemaan. Konfliktien läsnäolon tärkeyttä painottavat deliberaatioteoreetikoistakin ne, joiden mukaan aluksi tulee jopa rikkoo mahdollinen olemassa oleva konsensus potentiaalisesti jollain tavalla vääränlaisena (mm. Rostbøll 2008, 23–25). Sovun murtamista on perusteltu sillä, että mikäli piilevät ristiriidat tulevat julki, sitä seuraavassa deliberaatiossa osapuolet oppisivat tuntemaan syvemmin sekä muiden näkemykset että omat intressinsäkin, minkä myötä on mahdollista tavoitella jotenkin aidompaa tai oikeampaa konsensusta.

Deliberaatioteorialla ei kuitenkaan ole tarjottavanaan aukotonta ratkaisua siihen, kuinka erimielisyydet sitten lopulta voidaan kaikissa tilanteissa kuroa umpeen konsensukseksi. Tämä ei toki ole uutinen. Päätöksentekotapana konsensusta havitteleva keskustelu ei ole

järin nopea tai kustannustehokas, eikä rajattomilla resursseillakaan takeita yksimielisyydestä kaikissa asioissa ole. Koska toisinaan konsensus joka tapauksessa jää toiveuneksi ja keskustelemalla onnistutaan korkeintaan jäsentämään vastakkainasettelua, on äänestäminen ilmeinen parannuskeino deliberaation vajavaisuuksiin (vrt. Pekonen 2011, 50, 61; Goodin 2008, 124). Esimerkiksi parlamentteihin tällainen soveltuu hyvin, sillä kaikkien edustajien ei oletetakaan ryhmittyvän jokaisen päätöksen taakse eikä oppositioon jääneiden kirpeäkään kritiikki estä lakien säätämistä riittävän enemmistön turvin. Verkostoissa tilanne on kuitenkin toinen. Governancen näkökulmasta äänestäminen on ongelmallinen tapa päättää argumentointi puolin ja toisin, sillä voittaneen vaihtoehdon rinnalle jää tällöin verkoston sisälle elämään selkeän konkreettisen ja numeerisen muodon saanut hävinnyt osapuoli, vaikka koko yhteistyön tarkoituksena on hyödyttää yhtäläisesti kaikkia jäseniä. Koska julkisen sektorin toimintaan osallistuvat governance-verkostot ovat paitsi päätöksenteko- myös täytäntöönpanojärjestelmiä (vrt. Klijn & Skelcher 2007, 587–588), uhkaavat verkostoa sisältä käsin nakertavat erimielisyydet sen toimintakykyä. Mikään ei nimittäin pakota vapaavalintaisesti governance-yhteistyön aloittanutta organisaatiota jatkamaan sitä, mikäli se ei koe toiminnan palvelevan omia tarkoitusperiään.

Mouffelaisesta perspektiivistä kaikki poliittiset päätökset toki tulisikin saada kyseenalaistaa, sillä ne eivät koskaan edusta minkäänlaista luonnollista objektiivisuutta vaan ovat aina vain tietynlaisten valtasuhteiden ilmentymiä, hegemonioita. Siksi päätöksenteon jälkeenkin kritiikki on tervetullutta ja epäsopu päätöksentekijöiden välillä jopa suotavaa. Mouffen teorian mukaanhan poliittista yhteisöä ei yhdistä mikään konkreettinen yhteinen hyvä, jollaisen määrittäminen voidaan puolestaan tulkita governance-verkostotoiminnan suoranaiseksi tavoitteeksi. Pikemminkin poliittisen yhteisön jäseniä nivoo mouffelaisittain yhteen jaettu huoli yhteisistä asioista. Koska päätösten ulossulkevan luonteen vuoksi kaikkien kannalta optimaalista tasapainopistettä ei ole edes mahdollista saavuttaa, ovat poliittiset yhteisöt jatkuvasti kilpailevien näkemysten stimuloimassa käymistilassa. Itse asiassa kritiikin ehtyminen ja kamppailevien osapuolten välisen debatin laantuminen olisi Mouffen teoriassa suoranainen uhka demokratialle, sillä se saisi jokaiseen konsensukseenkin kätkeytyvän konfliktipotentiaalin etsimään vaihtoehtoisia ulostuloreittejä – tosin se, missä määrin governance-verkostot ylipäänsä ovat demokraattisia, on toki toinen asia.

Mouffelaisesta näkökulmasta governance-verkoston päätöksentekoa voidaan nimittäin lähestyä toisestakin suunnasta, eikä sekään ole verkostotoiminnan kannalta ongelmaton. Yhtäältä intressiristiriitoja ei siis voida *ad infinitum* deliberoimallakaan ratkaista täydellisesti kaikki näkökohdat huomioiden. Tällöin päätös on aina tiettyjä näkemyksiä poissulkeva hegemonia, mikä on omiaan heikentämään päätöksenteossa alakynteen jääneiden yhteistyöhaluja. Toisaalta olemassa oleva konsensuskaan ei tarkoita, etteikö näennäisen tynnen yhteiselon alla voisi piillä skismaa, joka saattaa otollisissa olosuhteissa kärjistyä ystävähollollinen-suhteiksi, antagonismeiksi. Niin kuin muussakin poliittisessa toiminnassa, vähintäänkin mahdollisuus eripuraan on governance-yhteistyössäkin koko ajan läsnä. Viitteitä³⁷ tästä löytyi Someroltakin, jossa kyselytutkimuksen toteuttamishetkellä urheiluseurojen toistakymmentä vuotta käytössä ollut yhteisorganisaatio vielä vastasi kaupungin liikuntapalveluista. Tiedusteltaessa yhteistyömallin varjopuolia tai sitä, missä on ollut parannettavaa, muutamasta vastauksesta hohkui tyytymättömyys kaupungin³⁸ toimintaan:

"Kaupungin sitoutuminen heikohkoa, Hyvin hoidettu kokonaisuus on luonut mielikuvan siitä, että enää ei tarvitse tehdä mitään." (Kyselyvastaus Somero 2.20.)

"Merkittäviä haittoja ei ole. Tilajaa [sic] pitää aika ajoin muistuttaa omasta roolistaan palvelumahdollisuuksien luojana/ylläpitäjänä (uudet liikuntapaikat yms.)" (Kyselyvastaus Somero 1.13.)

Näissä vastauksissa julkinen sektori esitettiin siis turhan passiivisena, osastaan luistavana. Sillä, minkälaisista lisäpanosta vastaajat Someron kaupungilta kaipasivat, on turha

³⁷ Asteen verran selväpiirteisempiäkin viitteitä kiistoista mahtuu Someron Liikunta ry:n historiaankin. Yhdistys jakoi 7.3.2020 Facebook-sivuillaan julkisesti sen 6.3.2020 järjestämää Urheilujuhlaa varten kootun Youtube-videon, jossa käydään läpi Someron Liikunta ry:n valokuvahistoriaa sen 25-vuotisen taipaleen varrelta (Someron Liikunta ry:n Facebook-sivut). Menemättä sen tarkemmin jo hyvän aikaa ennen tämän tutkielman kyselytutkimuksen toteuttamista tapahtuneisiin asioihin videolla esitetyn lehtileikekavalkadin perusteella varsinkin vuonna 2006 Someron Liikunta ry:n toimintaa varjostivat erimielisyydet kaupungin kanssa, ja jonkin aikaa koko ostopalvelumallin jatkuminen oli vaakalaudalla (Someron Liikunta ry 25 vuotta -Youtube-video).

³⁸ On syytä muistaa, että Somerolla myös ostopalveluita tilannut kuntaosapuoli kuului ikään kuin kaksoisroolissa itsekin liikuntapalveluita tuottaneeseen Someron Liikunta ry - yhteisorganisaatioon, vaikka se olikin yhtiömuodoltaan rekisteröity yhdistys (mm. Hälli 2013, 7). Pirkkalan Liikunta ry:ssä jäsenenä oli sen sijaan yksinomaan urheiluseuroja.

spekuloida. Sitä tärkeämpää Mouffin teorian näkökulmasta on se, että käänteisesti joissain vastauksissa yhteistyömallin katsottiin tukeutuvan turhankin kanssa nimenomaan kaupungin suorituksiin.

"jatkuvasti tulee lisälaskuja/lisäpyyntöjä kgille, [- -] kgilta vain 'tilataan' asioita"
(Kyselyvastaus Somero 2.21.)

Kaupungin roolin siis tulkittiin tyypistyneen liikaa vain rahoittajan tehtäviin. Toisenlaisen muotoilun asia sai vastauksessa, jossa kerrottiin lakonisesti kunnan ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön hyvin toimineet elementit:

"laskutus (välillä laitetaan kgin piikkiin sellaistaakin, mikä ei enää kuulu kgille)"
(Kyselyvastaus Somero 2.19.)

Muutoinkin rahoituksen yksityiskohdista on hersynyt kiistelyä Somerolla. Tämä valkeni erään somerolaisvastaajan arviosta, kun kysyttiin, mitä kunnan ja kolmannen sektorin välisessä yhteistyössä olisi pitänyt tehdä toisin:

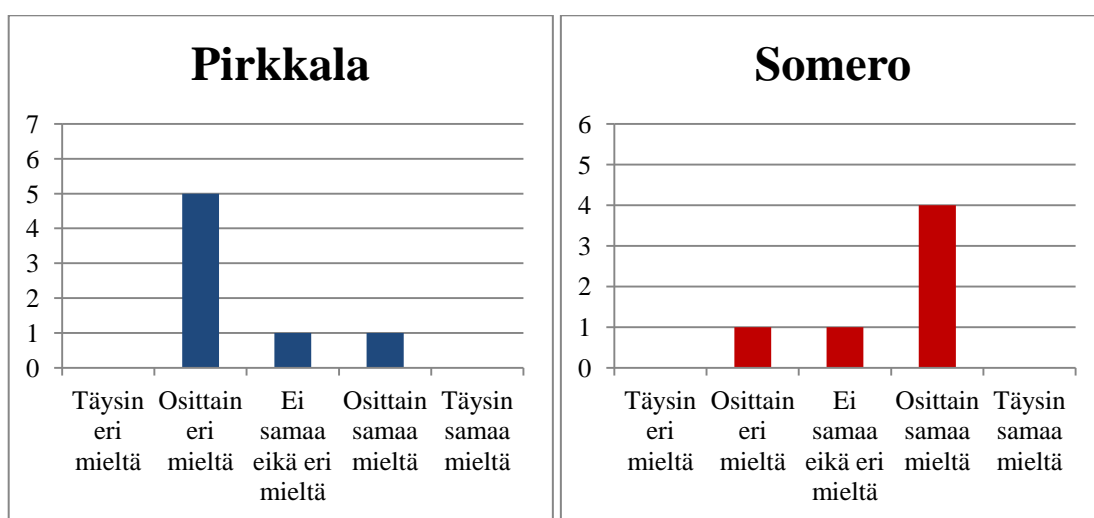
"Palvelusopimuksen sisältö: sopimuskorvauksen hinnan tarkistus jäänyt määrittelemättä, mikä johti useita vuosia kestäneeseen käden vääntöön kulloisenkin toimintavuoden tulorahoituksesta" (Kyselyvastaus Somero 2.21.)

Toinenkin somerolaisvastaaja nosti esiin sopimuskorvauksen, ja hänen ehdotuksensa ratkaisuksi oli "vuosikorvauksen sitominen johonkin indeksiin" (kyselyvastaus Somero 2.21). Toisaalta hinnasta oli näkemys myös kolmannella somerolaisvastaajalla, joka otti vapaamuotoisessa kommentissaan kantaa ostopalvelusopimukseen:

"Kunnan kp:oon uppoaa nyt paljon rahaa: SIV → liik. ryn maksut, tekn. → tilojen kunnossapito, latuja luk. ottamatta, ilmaisia salivuoroja → seurat keräävät silti asiakasmaksuja, avustuksia, SOPIMUS UUSITTAVA EHDOTTOMASTI [- -]"
(Kyselyvastaus Somero 3.1.)

Vaikka Somerolla governance-yhteistyö kunnan ja kolmannen sektorin välillä jatkui kyselytutkimuksen toteuttamishetkellä jo toista vuosikymmentä ja siitä on toisinaan

kirjoitettu jopa menestystarinana (vrt. Moilanen 2013, 114; Siirilä 2010), ei sekään siis vastausten valossa vaikuta olleen immuuni intressiritiriidoille. On myös sinänsä mielenkiintoista, että kyselyvastausten perusteella Pirkkalassa suurimmat jännitteet löytyivät urheiluseurojen väliltä, kun taas somerolaisvastauksissa kaupungin roolia pidettiin vuoroin liian vähäpätöisenä, vuoroin ylikorostuneena – implikoiden, että Somerolla erimielisyydet olisivat tiivistyneet julkisen ja kolmannen sektorin välille. Tutkittavat kunnat erosivat toisistaan niin ikään myös sen nojalla, kuinka vastaajat reagoivat väitteeseen, jonka mukaan governance-yhteistyö on ollut kunnalle hyödyllisempää kuin kolmannelle sektorille:



Kaaviovertailu 5. Vastaukset kyselylomakkeen kohtaan "2.14 Kunta on hyötynyt yhteistyöstä kolmannen sektorin edustajia enemmän".

Vaikka kaaviovertailu 5:n perusteella eri kuntien vastaukset vaikuttavatkin olevan yleisilmeeltään erisuuntaisia, yhdistää niitä silti eräs piirre. Molemmissa kunnissa lähes kaikki vastaajat ovat nimittäin katsoneet jommankumman, kunnan tai kolmannen sektorin, hyötynen asetelmasta toista enemmän. Tämä antaa ymmärtää, ettei governance-yhteistyö ole ollut useimpien vastaajien mielestä ainakaan aivan yhtäläisesti kaikkien osapuolten etujen mukaista. Mouffelaisesta perspektiivistä tämä on luonnollisesti hyvin ymmärrettävää, koska kuten todettua, tietynlainen ulossulkevuus liittyy erottamattomasti kaikkiin hegemonioihin, jollaisiksi ovat myös governance-verkostot voidaan tulkita. Koska intressiritiriidoista ei siis koskaan päästä lopullisesti eroon, on tärkeää, että niitä pystytään hallitsemaan. Mikäli governance-yhteistyössä me–he-suhteiden välisiä jännitteitä ei koordinoita agonistisesti, on vain ajan kysymys, milloin ne purkautuvat verkoston

sisäisinä antagonismeina, jollaiset voivat pahimmillaan saada koko verkoston natisemaan liitoksissaan.

Tässä suhteessa Mouffen teorian näkökulmasta vaikuttaisi siis siltä, että konsensusperusteisessa verkostoyhteistyössä on merkittävä valuvika. Päätöksillään kaikkien (verkoston jäsenten) jakamaan yhteiseen hyvään pyrkiviin verkostoihin ei sovi legitiimin vastustajan rooli. Herkeämättä päätöksiä kritisoiva ja niissä omaa positiotaan aliedustetuksi nimittävä vastustaja on verkostoissa kutsumaton vieras, sillä jatkuva kamppailu jäsenten välillä on jossain määrin mieletöntä, mikäli ratkaisuiden tulkitaan edustavan objektiivisesti kaikkien yhteistä etua. Governance-verkostoja ei siten voi pitää arkkitehtuuriltaan agonistisina. Niistä puuttuu antagonismeiksi eskaloitumiselta suojeleva, verkoston rakenteita lujittava metodi jäsenten välisten konfliktien käsittelylle. Tämä tekee governance-verkostoista käytännössä haavoittuvaisia. Merkkejä tästä on luettavissa myös kyselyvastauksista. Sekä Pirkkalassa että Somerolla annettiin ymmärtää, kuinka tärkeää verkostoyhteistyön kannalta on, että osallistujien välinen kanssakäynti on harmonisen häiriötöntä. Eräs pirkkalalaisvastaaja kertoi näkemyksensä siihen, miksi kunnan ja kolmannen sektorin governance-yhteistyöstä luovuttiin:

"Henkilökemiat eivät tietääkseni sovi yhteen." (Kyselyvastaus Pirkkala 2.18.)

Vaikka Someron liikuntapalvelut olivat vastaushetkellä edelleen governance-yhteisorganisaation tuottamia, on yhden somerolaisvastaajan mukaan huonoista henkilökemioista kokemusta sielläkin. Tämä välittyy – joskin hieman epäsuorasti – hänen tulkinnastaan siitä, mistä syistä governance-malliin siirryttiin liikunnan lisäksi kulttuuripalveluissakin:

"Liikunnasta hyvä esimerkki. Kulttuuri toimii nyt todella hyvin. Aiemmin henkilökemiat eivät toimineet!" (Kyselyvastaus Somero 2.18.)

Suorin lausunto tulee kuitenkin Pirkkalasta. Kysyttäessä, miten kunnan ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä voitaisiin kehittää entistä paremmaksi, vastaaja painottaa yhteisymmärryksen merkitystä:

"Edellyttää oikeanlaisia ihmisiä molemmille puolille. Yksikin liian kapeakatseinen ihminen sopivaan paikkaan (virkamies, poliitikko yms) voi pilata kaiken." (Kyselyvastaus Pirkkala 1.14.)

Vastauksessa ilmaistaan jopa hieman kohtalokkaasti, miten hauraita rakennelmia governance-verkostot ovat. Se, millaisia ovat oikeanlaiset ihmiset, on luonnollisesti subjektiivista. Agonistisesta näkökulmasta tärkeintä kuitenkin on, että lausunnon perusteella osapuolten tulisi olla jollain tavoin samanmielisiä, sillä toivotusta linjasta niin kutsutusti liian kapeakatseisina poikkeavilta näkemyksiltä ei verkostossa ole suojaa ja täten ne vaarantavat pelkällä läsnäolollaan koko yhteistyön. Toive oikeanlaisista ihmisistä verkostoyhteistyössä implikoi samalla, että on olemassa myös vääränlaisia. Koska verkostoon kuuluvien organisaatioiden avainpositioissa tapahtuu ajan mittaan muutoksia ja – kuten Someron tapauksessa – yhteistyöhön saattaa vähitellen liittyä kokonaan uusia organisaatioitakin, on vain ajan kysymys, milloin kuvioihin ilmaantuu joidenkuiden osallisten näkökulmasta vääränlainen ihminen. Mikäli ilman erimielisyydet agonistiseksi kamppailuksi valjastavia käytänteitä governance-verkostot ovat siis henkilökemioiden yhteensopivuuden varassa, voi yhteistyö periaatteessa milloin vain käydä henkilöstövaihdosten myötä arvaamattomaksi.

4.2.5 Yhteenveto tutkimuskysymysten valossa

Johdannossa esitin viisi tutkimuskysymystä, jotka tätä tutkielmaa luotsaavat. Edellä esitetyn analyysin perusteella vastaukset niihin voidaan pukea sanoiksi seuraavasti:

Millaisen politiikan areenan NPM ja governance julkiseen palvelutuotantoon konstituoivat? Minkälaiseen asemaan governance-yhteistyöhön osallistuminen kunnan ja kolmannen sektorin asettaa? Molemmat teoriat pyrkivät avaamaan julkisten palveluiden tuottamistehtäviä myös yksityiselle ja kolmannelle sektorille, joiden edustajille julkisesta palvelutuotannosta muodostuu täten markkina-alue. Kummatkin teoriat voidaan lukea muutosohjelmina, byrokraattisen palvelutuotantomallin kritiikkinä. Siinä julkisen sektorin omakätinen palvelutuotanto maalataan niin epäihanteellisessa valossa, että viereisten sektorien toimijat suoriutuvat samoista tehtävistä väitetyksi siinä määrin tehokkaammin, että julkinen sektori – esimerkiksi kunta – säästää tilatessaan palvelut ulkopuolisilta tuottajilta omana työnä tekemisen sijaan, vaikka hintalappukin jää silti sellaiseksi, että

toiminta hyödyttää myös markkinaehtoista tuottajaosapuolta. Yksityiset ja kolmannen sektorin organisaatiot tavoittelevat erilaisia hyötyjä, mutta olennaista on, että julkisen sektorin niiltä tilaamien palveluiden järjestämisen tulee olla kannattavaa tuottajalle itselleen. Niillä on tällöin intressi tuottaa sellaisia palveluita sellaisella tavalla, että se on edullista omankin organisaation näkökulmasta. Kutsuttiin sitä sitten "manageriaaliseksi autonomiaksi" (Mörth 2009, 100) tai verkostojen "itsesäätyisyydeksi" (Dryzek 2010, 122), byrokraattisen palvelutuotantomallin suorien käskyvaltasuhteiden ja hierarkian väistyessä julkisen sektorin ulkopuolisille tuottajille avautuu mahdollisuus paitsi toimia "joustavasti" myös vaikuttaa siihen, millä tavoin ja mitä palveluita tuotetaan.

Mikäli esimerkiksi kunnallisten palveluiden tuottajaosapuoli koostuu useammasta organisaatiosta, kuten governance-verkostoissa, esiintyy jäsenten kesken mahdollisesti ristiriitaisiakin näkemyksiä siitä, kuinka palvelutuotanto tulisi käytännössä toteuttaa. Verkoston kesken ratkaistavaksi jää se, mikä näkemys voittaa. Samalla se, millainen *polity* kunta on, politisoituu kahdellakin tavalla. Ensinnäkin julkisen sektorin rajapinnat naapurisektoreihin nähden hämärtyvät. Toiseksi kyseenalaiseksi asettuu myös se, ketkä kunnallisista palveluista pääsevät päättämään ja kuinka päätöksiä lopulta laaditaan. Nämä seuraukset paitsi aiheuttavat haasteita työnjaolle myös herättävät kysymyksiä vastuuvollisuussuhteista julkisessa palvelutuotannossa. Toisaalta eräänlaisen metamorfoosin governance-yhteistyössä kokevat myös kolmannen sektorin edustajat, joita tämänkaltaisessa palvelutuotannossa vedetään kahtaalle. Urheiluseurojen kohdalla tavanomaisen toimenkuvan – esimerkiksi kilpaurheilutoiminnan sekä oman lajin harrastusmahdollisuuksien edistämisen – rinnalle tulee verkostossa muitakin tehtäviä, kuten verkoston ylläpitoon liittyvä hallinto ja päätöksenteko sekä varsinaiset palvelutuotantotehtävät. Samalla niiden ajattelumallin olisi suotavaa siirtyä ainakin muutaman piirun verran seurojen keskinäisestä kilpailusta kohti synergiaa. Siitä, millä tavalla tällainen ambivalentti tasapainottelu governance-yhteistyössä tulisi toteuttaa, voi hyvinkin esiintyä ristikkäisiä näkemyksiä yksittäisen seuran sisälläkin.

Millä tavoin Mouffelle politiikkaa luonnehtivat me–he-jaottelut istuvat verkostojajatteluun? Governance-verkostojen eräänlaisena vahvuutena voidaan pitää nimenomaan sitä, että ne kokoavat yhteen monia erilaisia toimijoita, joiden on mahdollista yhdessä suoriutua sellaisistakin tehtävistä, jotka jokaiselta jäseneltä yksinään jäisivät tekemättä. Governance-teoriakeskusteluissa yhteistyön eetos luonnehtii niitä kuitenkin niin vahvasti, ettei

muodostetun verkoston sisällä osapuolten keskinäisten erojen korostamiselle juuri nähdä tarvetta. Mouffelle "meidän" identiteetin tukena oleva riittävän erilainen rakentava ulkopuoli, "he", voidaan täten tulkita jokseenkin ristiriitaiseksi verkostotoiminnan logiikalle, jossa eroavaisuuksien sijaan tähyillään pikemminkin osapuolten välistä yhteistä maaperää. Kun jäsenet pyrkivät löytämään toiminnalleen kaikkien jakaman suunnan, on päämääränä pikemminkin se, ettei lopputuloksen myötä "meidän" lisäksi verkostossa olisi "heitä" ylipäänsä. Konsensushakuisen neuvottelun tarkoituksena voidaan pitää nimenomaan rakentavasta ulkopuolesta eroon pääsemistä. Tämä tarkoittaa Mouffen teorian nojalla käytännössä silmien ummistamista siltä, mitä hän kutsuu termillä *the political*: potentiaalisten ystävien ja vihollisten välisen valtataistelun sijaan politiikka redusoidaan väitetysti teknisten ja neutraalien kysymysten käsittelyksi. Jakolinjojen kieltäminen ei kuitenkaan *de facto* hävitä verkostotoimijoiden välisen kanssakäynnin poliittista luonnetta. Ennemmin toiminnan poliittisen pohjavireen häivyttäminen vain vaikeuttaa sen käsittelemistä – lopputuloksena on "bewilderment in the face of its manifestations" sekä "impotence in dealing with them" (Mouffe 2005, 140).

Millainen on legitiimin vastustajan rooli governance-verkostoissa? Kuinka agonistinen kamppailu sopii governance-yhteistyöhön? Lähtökohtaisesti governance-yhteistyön tulisi olla kaikille osallisille hyödyllistä. Mikäli partikulaarinen päätös joutuu verkoston sisällä arvostelun kohteeksi, implikoi kritiikki samalla sen olevan tavalla tai toisella vinoutunut. Tällaisen kritiikin tunnustaminen legitiimiksi vahvistaisi samalla sen, ettei verkostopäätöksenteko ole yltänyt siihen, mihin sillä on pyritty – hyödyllisyyteen kaikkien osapuolten näkökulmasta. Verkoston sisällä voidaan toki kommentoida valittua linjausta jälkikäteenkin, mutta sellaiselle ei ole samanlaista tilausta kuin Mouffen teoriassa. Ennemmin governance-yhteistyön tarkoituksena on löytää alun alkaenkin sellainen yhteinen sävel, jonka jälkeen minkäänlainen opponointi ei enää ole tarkoituksenmukaista. Siinä, missä Mouffe pitää jatkuvaa debattia poliittisten vastustajien välillä toivottavana ja oikein valjastettuna myös inhimillistä kanssakäyntiä vakauttavana, voidaan kamppailun jatkumisen tulkita verkostotoiminnassa näyttäytyvän siten pikemminkin päätöksenteon epäonnistumisena.

Kiistely on kuitenkin Mouffellekin tärkeää kanavoida oikealla tavalla agonistiseksi, jotta voidaan puhua legitiimien vastustajien välisestä mittelystä eikä ystävä–vihollisuusuhteeksi eskaloituneesta antagonismista. Hänen ratkaisunsa tähän on osapuolten

sitoutuminen eettis-poliittiseen arvopohjaan, vapauteen ja tasa-arvoon, mutta on vaikea nähdä, kuinka sellainen riittäisi verkostotoiminnassa, josta viime kädessä haetaan jäsenille aina myös materiaalista hyötyä. Koska governance-yhteistyöhön osallistuminen on täysin vapaaehtoista, ei hyötyajattelun stimuloimassa verkostotoiminnassa jäsenillä ole välttämättä minkäänlaisia kannustimia jatkaa osallistumista itselle tappiolliseen yhteistyöhön vain jonkinlaisen legitiimin vastustajan roolissa. Governance-verkostojen tarkoitus on vaalia yhtäaikaan kaikkien jäsenten etua ja pyrkiä yhteisesti parhaaseen mahdolliseen päätökseen, minkä vuoksi on tulkittavissa, ettei niillä konsensusvetoisuudessaan ole sisäänrakennettua tarvetta legitiimille oppositille. Siinä, missä Mouffelle kaikkiin päätöksiin sisältyy aina jossain suhteessa poissulkevuutta niin, etteivät ne ikinä kata kaikkia mahdollisia näkökohtia, ei governance-yhteistyön lähtökohdaksi ole kyseenalaistaa sitä, etteikö osapuolten väliltä voisi aina löytyä kaikkien jakama yhteisymmärrys. Niinpä mikäli kyselyvastauksissakin mainittu yhteinen tahtotila jää kuitenkin verkostoissa syystä tai toisesta saavuttamatta, ilman ristiriitauttuvia agonistiseksi kamppailuksi ohjaavia käytänteitä konfliktien hallitseminen on niissä Mouffin teorian mukaisesti vaikeaa. Ja jos potentiaali antagonismeille on tyystin sivuutettu, ovat tilanteet, joissa verkoston jäsenten välillä ilmenee yhteensovittamattomasti erilaisten intressien lietsomia yhteenottoja, omiaan aiheuttamaan epävakautta palvelutuotantoon ja muutoksia verkoston kokoonpanoon.

Miten Mouffin käsitys poliittisista hegemonioista suhteutuu verkostojen konsensukseen kurottavaan päätöksentekoon? Kuinka verkostojäsenten välistä deliberaatiota voidaan tulkita Mouffin teorian nojalla? Mouffe hylkää käsityksen, että mitkään partikulaariset poliittiset päätökset voisivat edustaa jonkinlaista ylempää, objektiivista rationaalisuutta. Hänen mukaansa päätöstä tehtäessä joudutaan aina tekemään jonkinasteinen arvovalinta, sitoutumaan monien seasta vain yhteen vaihtoehtoon. Myöskään governance-verkostojen päätöksentekoa ei sanele mouffelaisittain mikään universaali määre. Koska toimintaa ohjaa hyötyajattelu, on jäsenten välisen deliberaation johtotähtenä pikemminkin palveluiden tuottajien omat intressit. Jos esimerkiksi kunnallisia palveluita tuottavaan verkostoon osallistuu urheiluseuroja, jotka samanaikaisesti yksityisinä organisaatioina huolehtivat myös omien jäsentensä edunvalvonnasta, on niille luontevaa varmistaa päätöksenteossa sellaisten näkökantojen huomioiminen, jotka ovat sen jäsenkunnalle tärkeitä. Samalla vaikkapa verkoston ulkopuolisten seurojen tai muiden verkostossa edustamattomien liikuntamuotojen harrastajien intressit ovat alttiimpia tulemaan sivuutetuiksi. Siksi koko

verkoston laajuiseenakaan konsensus governance-yhteistyön osapuolten välillä ei ole kaikenkattavasti inklusiivinen tai edusta jollakin tavalla puolueettomasti optimaalista tasapainopistettä.

Governance-verkostoja ei Mouffen näkemyksiä vasten voi pitää jonkinlaisina poliittisesti neutraaleina keskustelufoorumeina, joilla sana on vapaa. Se, minkälaisista organisaatioista verkosto koostuu, määrittää paitsi sitä, millaisia päätöksiä tehdään, myös sitä, minkälaisista aiheista ylipäänsä keskustellaan. Mouffen teorian perusteella verkostot voidaankin tulkita tiettyjen intressien mukaisiksi hegemonioiksi, joita luonnehtii määritelmällisestikin aina jonkinlainen poissulkevuus. Mitkä näkökohdat tulevat marginalisoiduiksi, on kiinni agendasta, jota verkostoon kuuluvat organisaatiot ovat omista lähtökohdistaan luomassa. Riippumatta siitä, minkälaiseen konsensukseen governance-verkoston jäsenet mahdollisesti deliberaationsa tuloksena pääsevät, on päätös siis aina joidenkin intressien suuntainen voimannäyte. Siksi on Mouffen teorian mukaisesti tärkeää, että se säilyy kiistanalaisena eikä tule hyväksytyksi jollain tavoin deliberatiivisen prosessin luonnollisena ja debatin lopettavana päätepisteenä.

Millaisina governance-verkostat näyttäytyvät Mouffen demokratiakäsityksen valossa? Mouffelle demokratia ei ole mikään pysyvästi saavutettu etu vaan hauras konstruktio, jota tulee aktiivisesti suojella ja lujittaa. Yhtäältä vaaraksi sille ovat hänen mukaansa liian repiviksi äityneet poliittiset konfliktit, antagonismit, joissa "he" on "meidän" silmissä pikemminkin vihollinen kuin vastustaja ja jotka tulisi siksi liennyttää vastapuolen position legitiimiksi muuttavilla agonistisilla käytänteillä. Toisaalta demokratialle epäterveellistä on myöskin se, että jokin tietty konsensus lakaisee alleen erimielisyydet ja saavuttaa kyseenalaistamattoman statuksen jonkinlaisena keskustelun optimaalisen rationaalisen konklusiona – ilman vastaväittäjää kyse on tällöin vain vallankäytöstä, ei demokraattisesta politiikasta. Governance-verkostat vaikuttavat ongelmallisilta molempia uhkakuvia vasten. Kuten todettua, ajatus siitä, että jokin osa verkostosta alistuisi vain jonkinlaisen legitiimin opposition rooliin kritisoidessaan epätydyttävää mutta silti muiden jäsenten kannattamaa ja toispuoleisesti vain heille suotuisaa päätöstä, on vieras governance-yhteistyön toimintalogiikalle. Koska yhteistyön tulisi olla kaikille jäsenille kannattavaa, ei verkostoissa ole mielekää pyrkiä institutionalisoimaan erimielisyyksiä toisiaan kunnioittavien vastustajien agonistiseksi kamppailuksi vaan sen sijaan yrittää etsiä sellaisia ratkaisuja, joiden jäljiltä erimielisyyksiä ei enää ylipäänsä esiinny.

Mikäli näin muodostuneelle päätökselle ei jää kritikoita, kyse on mouffelaisessa katsannossa epädemokraattisesta vallankäytöstä. Jokainen hegemonia kaikessa eksklusiivisuudessaan ansaitsee Mouffen mukaan aina tulla uhmatuksi. Verkostojen muodostamien hegemonioiden haastaminen on kuitenkin sisältä käsin hankalaa ja ulkoapäin vielä hankalampaa. Koska governance-verkostojen tavoitteena on löytää kaikkien jäsenten jakama yhteinen näkemys, äänestäminen ei päätöksentekomuotona ole tällaisessa tilanteessa omimmillaan, minkä vuoksi lopullinen päätös – olkoonkin, että kaikki jäsenet sen viime kädessä hyväksyvätkin – häivyttää siitä helposti mahdollisen verkoston sisäisen dissensuksen vaihtelevat sävyt. Toisaalta verkoston ulkopuolisten edellytykset vaikuttaa verkoston hegemoniaan ovat vielä rajatummat, sillä palvelutuottajia ei valita samanlaisin mandaatein kuin esimerkiksi kunnallisia luottamushenkilöitä eikä yhdistysten tai yritysten päätöksenteko ole samalla tavalla julkista ja avointa kuin kunnanvaltuustoissa ja lautakunnissa. Tämä on omiaan etäännyttämään governance-verkostojen muodostamia politiikan areenoita ja siten myös kunnallista palvelutuotantoa demokraattisesta kontrollista.

5 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Verkostomallisen palvelutuotannon eräänlainen kompastuskivi on se, että sen toimintalogiikka on omiaan luomaan jännitteitä jäsenten välille riippumatta siitä, hyödyttääkö governance-yhteistyö kaikkia osapuolia vai ei. Mikäli esimerkiksi kunnallisia liikuntapalveluita tuottava urheiluseurojen yhteisorganisaatio todella on jäsenilleen merkittävä hyödyntuottaja, muodostuu verkoston ulkopuolisille seuroille voimakas insenttiivi pyrkiä liittymään osalliseksi toimintaan. Yhtä lailla siinäkin tapauksessa, että verkoston toteuttama näkemys tarkoituksenmukaisesta palvelutuotannosta on ristiriidassa ulkopuolisten seurojen intressien kanssa, ulos jääneille seuroille paras tapa vaikuttaa asiaan saattaa hyvinkin olla verkostoon hakeutuminen ja politikointi sen sisällä. Vaikka verkoston jäsenten laaja organisatorinen spektri on viime kädessä nimenomaan verkostomallisen palvelutuotannon valtti, on monikantaisten yhteenliittymien potentiaali kaksiteräinen miekka. Siinä, missä resurssit yhdistämällä voidaan kyllä saavuttaa enemmän kuin mihin yksikään osallistuja yksinään yltäisi, on verkoston jokaisella jäsenellä painolastinaan myös omat yksityiset intressinsä. Tällöin jokaisen uuden liittyjän myötä kaikkien hyväksymät päätökset ovat aina kukonaskeleen verran vaikeammin saavutettavissa. Toisaalta, mikäli verkostoon kuulumisen puolestaan ei ole jatkuvasti hyödyllistä kaikille osallistujille, siitä uhkaa kehkeytyä vastoin governance-henkeä väline vain joidenkuiden jäsenten intressien edistämiseksi. Tämä altistaa verkoston konflikteille. Koska opposenttien rooliin jääminen ei välttämättä ole etunäkökohtansa laiminlyödyiksi kokeville houkuttelevaa, tyytymättömät jäsenet voivat äänestää jaloillaan ja erota verkostosta, mikäli luvattuja hyötyjä ei heille koitunutkaan. On helppoa kuvitella, kuinka tällainen epävakaus voisi koitua palvelutuotannon jatkuvuuden ja suunnittelun kannalta etenkin kunnalle hyvin ongelmalliseksi.

Mouffelaisessa katsannossa tällainen poliittisen yhteisön murroksessa oleminen ei tietenkään ole mikään ongelma niin kauan kuin sen jäsenet sitoutuvat yhteiseen arvopohjaan tai vastaavaan, jolla kiistely voidaan institutionalisoida legitiimien vastustajien taistoksi. Sellaisen arvopohjan löytäminen, johon governance-verkoston jäsenet sitoutuvat alakynnessä ollessaan omien etujen vastaisestikin, on kuitenkin markkinaehtoisessa, hyötyajattelun stimuloimassa palvelutuotannossa visainen pulma. Ja

vaikka se onnistuttaisiinkin ratkaisemaan, eri asia on, miten sujuvasti agonistinen kamppailu palvelutuotannon hallintoon soveltuu – "nopea ja riidaton päätöksenteko", jota Someron kyselyvastauksissakin kiiteltiin, ainakin olisi uhattuna. Governance-verkoston jäsenten tietynlainen "proseduralisoitu" erimielisyys – olkoonkin, että mouffelaisittain sellainen olisi sinänsä demokraattisuuden nimissä toivottavaa – olisi mitä luultavimmin omiaan tekemään päätöksenteosta hitaampaa. Samalla myös vaarantuisi ainakin jonkinasteisesti juuri se joustavuus, joka NPM- ja governance-perspektiivistä tekee kolmannelta (ja yksityisistä) sektorista palvelutuottajina niin houkuttelevan vaihtoehdon byrokratian kahlitsemaksi koetulle julkiselle sektorille.

Sen, mikä yhdestä näkökulmasta turvaa päätöksenteon demokraattisuutta, voikin toisesta nähdä vain tehokkuuden esteenä. Esimerkiksi valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjaan kuuluvassa, kansalaisyhteiskunnan tilaa ja tulevaisuutta 2020-luvun Suomessa käsittelevässä loppuraportissa (Ruuskanen ym. 2020, 76–77) suositellaan yhdistyslain muuttamista siten, että yhdistyksetkin voisivat aiheelliseksi katsoessaan ottaa käyttöön toimitusjohtajatoimielimen, mikä "tehostaisi yhdistyksen johtamista". Yhdistysten "jäykäksi koettua jäsendemokratiaa" on nimittäin toisinaan nähty tarpeelliseksi korvata keskitetyimmällä johtamisella, sillä sitä mukaa, kun niiden toiminta on ammattimaistunut, palvelutuotannon rooli niiden työssä on korostunut ja asiakkuusajattelu on voimistunut, on niiltä alettu vaatia kykyä mukautua rivakasti toimintaympäristön muutoksiin (Ruuskanen ym. 2020, 76).

Tässä valossa demokratia ja niin kutsuttu tehokkuus näyttäytyvät miltei toistensa vastakohtina. Demokratiassa byrokraattisia prosesseja ei ole kuitenkaan kehitelty päätöksenteon hidastamiseksi kiintopisteinä, vaan niille on olemassa hyvät syynsä (esim. Pollitt 2003, 33–34). Vastaavasti se NPM-henkisen manageriaalisen vapauden sallima tehokkuuskaan, joka kunnallista palvelutuotantoa ulkoistamalla mahdollisesti saavutetaan, ei tule ilmaiseksi. Sen hintana voidaan pitää eräänlaista palvelutuotannon repolitisoitumista, sillä NPM ja governance eivät ole vain vaihtoehtoisia palvelutuotantotapoja. Mikäli kunnallista palvelutuotantoa ei nimittäin järjestetä byrokraattisesti suoriin käskyvaltasuhteisiin pohjautuen kunnan omana työnä vaan palveluita tilataan ulkopuolisilta organisaatioilta, joilla on jonkinasteisen autonomiansa turvin sekä kannustimet että mahdollisuus pyrkiä taivuttamaan palvelutarjontaa omien intressiensä suuntaiseksi, ovat kunnallisen poliittisen kontrollin alaiset päätökset alttiita

repolitisoitumaan implementaatiovaiheessa. Käänteisesti byrokraattisen palvelutuotannon jonkinlaisen kankeuden tulkitseminen yksinomaan haitalliseksi on jokseenkin yksisilmäistä, sillä juuri tätä väitettyä kankeutta aiheuttavien prosessien voi katsoa suojelevan kunnallista palvelutuotantoa tällaiselta repolitisoitumiselta. Joka tapauksessa mouffelaisesta näkökulmasta tällainen hinta tehokkuudesta vaikuttaa kovalta varsinkin, jos ulkoisen palvelutuottajan – kuten liikuntapalveluita tuottavan urheiluseurojen verkoston – toiminta jää haastamattomaksi hegemoniaksi. Koska governance-verkoston deliberaatio ei mouffelaisittain koskaan voi saavuttaa jonkinlaista ulossulkematonta, objektiivisesti parasta ratkaisua, olisi tärkeää, että governance-verkostoissa harjoitettava politiikka tunnistettaisiin nimensä mukaisesti politikointina, jota voi ja tulee voida kritisoida ilman, että verkostotoiminta hyväksytään jotenkin neutraalina, optimaalisena tapana järjestää palvelutuotanto.

Governance-verkoston hegemoninen luonne paljastuu oletettavasti paremmin, mikäli niiden toimintaa tarkastelee ulkoa käsin. Tässä tutkielmassa kaikki kyselytutkimuksen seurakenttää edustaneet vastaukset tulivat sellaisista urheiluseuroista, jotka kuuluivat myös paikalliseen kunnallisia liikuntapalveluita tuottaneeseen yhteisorganisaatioon. Olisi kuitenkin mielenkiintoista kuulla näkemyksiä tämänkaltaisesta liikuntapalveluiden järjestämistavasta sellaisistakin urheiluseuroista, joiden vaikutuspiirissä yhdistysmallinen kunnallinen palvelutuotantoverkosto on ollut käytössä mutta jotka eivät silti ole olleet siinä osallisina. Samaten niin Somerolla kuin Pirkkalassakin liikuntapalveluita tuottaneet kolmannen sektorin verkostot koostuivat nimenomaan urheiluseuroista, minkä vuoksi olisi yhtä lailla kiinnostavaa saada kommentteja tällaisesta palvelutuotannosta sellaisiltakin verkoston ulkopuolisilta liikuntaseuroilta, jotka keskittyvät omassa toiminnassaan kilpaurheilun sijaan esimerkiksi kuntouttavaan liikuntaan tai vapaamuotoisempaan harrastetoimintaan mutta jotka kyllä siitä huolimatta lukeutuvat liikuntapalveluiden aktiivisiin käyttäjiin. Tämän tutkielman lopulliset tutkimuskysymykset muotoutuivat vasta kyselytutkimuksen toteuttamisen jälkeen, ja niiden valossa retrospektiivisesti tarkastellen kyselytutkimuksen otannassa olisi näiltä osin ollut hieman viilattavaa. Aiheeseen liittyvässä jatkotutkimuksessa verkoston ulkopuoliset perspektiivit kannattaakin ehdottomasti ottaa huomioon aineistoa kerätessä.

Kannanotoille verkostohegemonian ulkopuolelta on teoreettisesti perusteltu tilaus kahdellakin tapaa. Kuten jo todettua, vasta sellaisesta vallankäytöstä voidaan Mouffen

(2005, 151; 2006, 34) mukaan puhua demokraattisena, jossa osapuolten väitteiden kiistetään edustavan minkäänlaista universaalia näkökantaa ja jossa päätökset täten vääjäämättä joitain aspekteja poissulkevinä ovat reilusti legitiimien vastustajien arvosteltavissa. Ilman asianmukaisiin agonistisiin menettelyihin sidottuja opponenttien vastalauseita verkostohegemoniat jäävät säännönmukaisen kritiikin tuolle puolen, minkä vuoksi kunnallinen palvelutuotanto uhkaa Mouffen radikaalin demokratian näkökulmasta jäädä epädemokraattiseksi. Verkostomallista palvelutuotantoa voidaan moittia kuitenkin myös deliberatiivisen demokratian nojalla. Oikeanlaiselle deliberaatiolle on olemassa monenlaisia kriteereitä teoreetikoista riippuen, mutta tyypillisesti deliberatiivisen demokratian legitimitetin takeena pidetään sitä, että kaikkien, joita päätöksen voidaan kuvitella koskettavan, tulee saada osallistua siihen johtavaan neuvotteluprosessiin (esim. Goodin 2000, 81–83). Tämän perusteella on kyseenalaista, että esimerkiksi kunnallisen liikuntapolitiikan käytännön linjanvedoista on palvelutuotanto-organisaatiosta käsin päättämässä vain pieni osa liikuntapalveluiden käyttäjistä. Yhä vain ongelmallisempaa deliberatiivisen demokratiateorian perspektiivistä on, mikäli tämänkaltaisen vaillinaisen edustuksen valikointi tapahtuu vieläpä systemaattisen demokraattisen ohjauksen ulottumattomissa esimerkiksi verkoston sisäisissä kokouksissa.

Kun julkisia palveluita tuottavat kolmannen (tai yksityisen) sektorin governance-verkostot, muodostuukin kyseenalaiseksi, millä tavalla julkinen palvelutuotanto on sananmukaisesti julkista. Esimerkiksi rekisteröityjen yhdistysten kokouspöytäkirjat eivät ole samalla tavalla julkisia kuin kunnallisen päätöksenteon asiakirjamateriaali. Yhdistyksen kokouksissa tehdyistä päätöksistä on kyllä laadittava pöytäkirjat, mutta lakisääteisesti ne ovat pyynnöstä vain kyseisen yhdistyksen jäsenten nähtävillä (yhdistyslaki 1989/503, § 31). Hallituksen kokousten pöytäkirjat sen sijaan pääsääntöisesti "eivät ole julkisia eikä niitä ole pakko näyttää muille kuin hallituksen jäsenille ja tilintarkastajille", mikäli yhdistyksen sääntöihin ei ole muuta kirjattu (Opintokeskus Siviksen³⁹ verkkoaineisto). Jos kunnallisten palveluiden yksityiskohtia koskevasta verkoston päätöksenteosta tihkuu tietoa vain rajatulle kohdejoukolle, on suuren yleisön – päätöksentekoon osallistumisesta puhumattakaan – hankalaa edes jälkikäteen seurata, ketkä päätöksiä ovat olleet *de facto*

³⁹ Opintokeskus Sivi on valtakunnallinen järjestöjen oppilaitos, joka muun muassa järjestää järjestö- ja vapaaehtoistoimintaa edistävää koulutusta ja tuottaa siihen liittyviä materiaaleja. Sen toimintaa valvoo opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Opetushallitus. (Opintokeskus Siviksen verkkosivut.)

tekemässä, millaisiin perusteluihin päätöksenteossa on tukeuduttu ja minkälainen debatti niitä on saattanut edeltää. Jos päätökset jäävät suljettujen ovien taakse, problemaattiseksi muodostuu myös se, millä tavoin niihin voidaan tehdä kuntalain (2015/410, 134 §) mukaisia oikaisuvaatimuksia, joilla tavallisesti esimerkiksi lautakunnan tai sen alaisen viranomaisen päätöksiin tyytymättömät voivat hakea muutosta. Lisäksi, mikäli verkoston linjauksista sovitaan kabineteissa, julkisen katseen tavoittamattomissa ja osittain siksikin ilman avointa ja kriittistä kommentointia, päätöksenteon poliittinen eli mouffelaisittain vääjäämättä poissulkeva luonne jää herkemmin havaitsematta.

Riippumatta siitä, kuinka paljon governance-verkoston päätöksenteon vaiheita avataan yleisölle, julkisia palveluita koskevat arvovalinnat lopulta kyllä näkyvät käytännössä palveluiden käyttäjille. Sen, millä tavoin nuo arvovalinnat marginalisoivat päätöksenteossa sivuutettuja näkökohtia, voi otaksua ilmenevän paremmin vasta suuremmissa kaupungeissa. On nimittäin varsin turvallista olettaa, että erilaisten intressien välistä kilpailua käydään enemmän siellä, missä niukoista resursseista taistelevia intressinhaltijoita on ylipäänsä enemmän. Niin kuin johdannossa todettiin, sekä Someron että Pirkkalan väkiluku jää niiden erisuuntaisesta väestönkehityksestä huolimatta edelleen alle 20 000 asukkaan. Liikuntaseurojen toiminnan kannalta niiden voi siten katsoa olevan P. Kosken (2000, 70) jaottelun mukaisesti lähempänä "vähemmän komplekseja ja suhteellisen stabiileja maaseutu ympäristöjä" kuin "kaupunkimaisia kamppailuympäristöjä". Mouffelaisesta perspektiivistä liikuntaseurojen palvelutuotannon jatkotutkimukselle hedelmällinen kohde voisi siten olla niiden muodostamat, kunnallisia palveluita tarjoavat governance-verkostot suurissa kaupungeissa, joissa kilpailu seurojen välillä on kovaa, mikäli tällaisiin järjestelyihin vain jossain vaiheessa niissäkin ryhdytään. Tietenkään osittain vapaaehtoistyöhönkin nojaavien liikuntaseurojen yhteenliittymien ei voi odottaa kantavan määräänsä enempää vastuuta suurten kaupunkien liikuntapalveluista, joten seurakenttää halkovien me–he-jaotteluiden kannalta asetelman erityisen mielenkiintoiseksi tekisi se, mikäli tällaisia kolmannen sektorin yhteisorganisaatioita olisi useampia samalla paikkakunnalla.

Johdannossa totesin, että tutkielmani tavoitteena on nostaa agonistinen lähestymistapa osaksi governance-tutkimuksen agenda. Siinä mielessä juuri liikunta-ala vaikuttaa otolliselta maaperältä jatkotutkimukselle. Näinkin rajallisesta empiirisestä aineistosta löytyi suoraan ja rivien välistä melkoisesti viitteitä siitä, kuinka hauras seurojen välinen

yhteinen sävel saattaa toisinaan olla. On myös luettavissa monellakin tapaa enteitä siitä, että liikunta-alalla seurojen välisten konfliktien säätelylle on olemassa tilaus jatkossakin, mikäli ei toivota me–he-jaotteluiden eskaloituvan verkostotoiminnassa antagonistisiksi. Ensinnäkin seurojen välinen polarisaatio on P. Kosken ja Mäenpään (2018a, 48) mukaan viime vuosina kärjistynyt: pienimpien, 1–50 jäsenen seurojen määrä on ollut jatkuvassa kasvussa jo vuodesta 1986 lähtien samalla, kun yli tuhannen jäsenen seurojen lukumäärä on kahdessa vuosikymmenessä kaksinkertaistunut. Tällaisten suurseurojen osuus on kaikista liikuntaseuroista vain 8 %, mutta niiden jäsenmäärä kattaa nykyään jo 45 % kaikista suomalaisten liikuntaseurojen jäsenistä – vastaavasti liki neljännes seuroista kuuluu pienimpään kokoluokkaan, mutta niiden yhteenlaskettu jäsenmäärä on kokonaisuutena vain 2 % (P. Koski & Mäenpää 2018a, 49). Niinpä P. Koski ja Mäenpää (2018a, 108) löytävätkin merkkejä siitä, että suuret seurat saattavat kasvaessaan syödä elintilaa pienemmän kokoluokan seuroilta. Toisaalta, mikäli suurten seurojen välinen kilpailu ulottuu kenttien ja kaukaloiden ulkopuolellekin, sellaista todennäköisimmin esiintyy juuri suurissa kaupungeissa. Vuonna 2018 kaikista Suomen työnantajina toimivista 2009 urheiluseurasta nimittäin lähes kolmannes operoi yhdeksän suurimman kaupungin alueella (M. Turunen ym. 2020, 11–12). Lisäksi urheiluseurat ovat viime vuosina saaneet "merkittävästi" valtion tukea rekrytointeihinsa, mikä on heijastunut käytännön seuratyöhön muun muassa sillä tavoin, että entistä projektiluontoisemmaksi muuttunutta toimintaa on usein alettu mukauttaa tuenmyöntäjien sanelemien rahoitusehtojen perusteella (M. Turunen ym. 2020, 31–32). Viime aikoina tällaista tukea saavien seurojen joukko on kuitenkin käynyt vuosi vuodelta harvalukuisemmaksi (M. Turunen ym. 2020, 32). Seurojen välinen kilpailu tukipotista on siten alati kiristymässä, mikä luo niille kannustimet keskittää yhä enemmän voimavarojaan urheilullisen ydinalueen sijaan erilaiseen oheistoimintaan täyttääkseen hankerahoituksen kriteerit. Tämä on omiaan luomaan myös ulkourheilullisia jännitteitä seurojen välille.

Urheiluseurojen välinen kiistely ei tietenkään ole mikään itseisarvo tai päämäärä sinänsä. Mouffelaisessa katsannossa siitä on kuitenkin governance-yhteistyössä välillisesti hyötyä, sillä sekä verkoston sisäiset erimielisyydet että kritiikki sen ulkopuolelta auttavat ymmärtämään governance-verkostojen päätöksenteon poliittisen luonteen. Kuten todettua, Mouffelle (1992, 234) poliittisen kriteerinä on Schmittiä seurailleen nimenomaan ystävä–vihollinen-jaottelu. Niinpä siellä, minne avautuu poliittista pelivaraa, piilee sitä hyödyntämään mielivien välillä myös mahdollisuus konflikteihin. Hetkittäiset

rauhanomaiset suvantovaiheetkaan eivät hävitä sitä alttiutta antagonismeille, joka mouffelaisittain inhimillistä kanssakäyntiä "meidän" ja "heidän" välillä alati varjostaa. Moninapaisissa governance-verkostoissa yhteinen sävel täytyisi kuitenkin löytää ja säilyttää jatkuvasti, tilanteessa kuin tilanteessa ja mahdollisista verkoston kokoonpanomuutoksista huolimatta. Koska verkostoyhteistyön kantava idea on resurssien vapaaehtoinen yhdistäminen siten, että kyetään yhdessä saavuttamaan jotain, mihin kenenkään rahkeet eivät yksinään riittäisi, tulisi yhteisymmärryksen vieläpä olla samanaikaisesti varsin syvää ja mieluusti koko verkoston laajuista. Jäsenten ei nimittäin ole pakko pitkin hampain jatkaa omien intressien kannalta epämieluisaksi käynnyttä verkostotoimintaa, ja osallistujapohjan repeillessä vaarantuu verkoston kyky suoriutua palvelutuotantovelvoitteistaan. Tällainen governance-teorian liki pohjaton usko konsensuksen rakentamisen voimaan verkostomallisessa palvelutuotannossa vaikuttaa kätteettoman optimistiselta. Edes kaikki deliberaatioteoreetikot eivät oleta sovun olevan aina löydettävissä (vrt. Pekonen 2011, 50; Rostbøll 2008, 31), vaan joskus deliberaatiollakin kyetään lähinnä selkiyttämään erimielisyyttä. Kuten Goodin (2008, 108) asian ilmaisee, "it is simply unrealistic to expect any moderately large group to come to complete consensus, however long they talk together". Vaikka jouhevan palvelutuotannon kannalta olisikin varmasti toivottavaa, että verkostojäsenet kykenisivät deliberoimaan välilleen konsensuksen ilman poikkeuksia, tuntuu täten sekä agonistisesta että deliberatiivisesta perspektiivistä tarkastellen lyhytnäköiseltä olla varautumatta tilanteisiin, joissa yhteisymmärrykseen ei syystä tai toisesta ylletäkään.

Konfliktipotentialin huomioon ottaminen on siksi tärkeää myös verkostomallisessa kunnallisessa palvelutuotannossa. Muu olisi kunnan näkökulmasta uhkapeliä korkein panoksin monestakin syystä. Ensinnäkin palvelutuotantoa verkostoille ulkoistettaessa on hyvä tiedostaa se, että mikäli byrokratian vetäytyttyä valtatyhjiön täyttävätkin keskenään ristiriitaiset intressit, käskyvaltasuhteiden säätelemättömässä tilassa NPM-henkinen manageriaalinen autonomia ei välttämättä pidäkkeettömän johtamisvapauden siivittämänä kanavoidukaan tehokkuudeksi. Jos verkoston toiminta takkuu erimielisyyksien vuoksi, saattaa se säästö, jota palvelutuotannon ulkoistamisella on mahdollisesti alun alkaen tavoiteltu, jäädä haaveeksi. Toiseksi kuntalain (2015/410, 9 §) mukaan kunnan tilatessa "laissa säädettyjä palveluja" viimekätinen järjestämisvastuu palvelutuotannosta säilyy ulkoistamisesta huolimatta kuitenkin kunnalla itsellään. Esimerkiksi liikuntapaikkojen ylläpito, josta urheiluseurojen verkostot Somerolla ja Pirkkalassa vastasivat, on

ajantasaisen liikuntalain (2015/390, 5 §) mukaan tällainen kunnan lakisääteinen tehtävä. Siksi kunnalle saattaa governance-palvelutuotannossa kehkeytyä varsin epäkiitollinen asema, mikäli tilaamalla palvelunsa "itsesääteisiltä" verkostoilta ja jättäytymällä taka-alalle jonkinlaiseksi mahdollistajaksi kunta tosiasiallisesti ulkoistaa vain vaikutusmahdollisuutensa sellaisiin asioihin, joista sille kuitenkin jää vastuu kannettavakseen. Kolmanneksi on vahvasti kunnan intressien mukaista huolehtia governance-verkoston mutkattomasta toiminnasta sellaistenkin palveluiden kohdalla, joista kunnalla ei suoraan ole lakisääteistä vastuuta mutta joiden järjestämisen tavalla tai toisella kunta joka tapauksessa katsoo ehdottoman tarpeelliseksi. Mikäli tällaisissa palveluissa verkoston sisäinen kiistely saa palvelutuotannon sakkaamaan, voi kunnan ainoaksi vaihtoehdoksi tällöin jäädä palveluiden siirtäminen (takaisin) sen omana työnä hoidettaviksi. Kunnallisen palvelutuotannon edestakaiset ulkoistamiset tai uudelleen haltuun ottamiset eivät ole aivan yksinkertainen prosessi tai luonnistu käden käänteessä. Esimerkiksi tällaisten siirrostien budjetointi, palveluiden mahdollisesti edellyttämän kaluston hankkiminen tai siitä luopuminen sekä varsinkin henkilöstökysymykset vaativat merkittävästi suunnittelua, mistä muodostuu luonnollisesti omat kustannuksensa. Niinpä olisi kunnan kannalta erittäin edullista, jos se kertaalleen ulkoistamissaan palveluissa voisi luottaa niitä tuottavien verkostojen toimintakyvyn pitkäjänteisyyteen. Siksi governance-yhteistyössä kunnan on kaukokatseista varautua myös sellaisiin tilanteisiin, joissa verkoston sisäisen deliberaation lopputuloksena onkin konsensuksen sijaan dissensus. Nimittäin jos verkostomalliseen palvelutuotantoon haluaa vakautta, on mouffelaisittain parasta varautua konflikteihin.

Governance-verkoston tunnistaminen politiikan areenoiksi on tärkeää muutenkin kuin kunnallisen palvelutuotannon sujuvuuden kannalta. Varsinkin verkoston ulkopuolelta tuleva kritiikki on siinä mielessä arvokasta, että sen kautta ikään kuin käytännössä ilmentyy, ettei deliberaatiolla saavutettu täydellinenkään verkoston sisäinen konsensus pysty takaamaan, että muodostettu päätös on yhtäläisesti linjassa myös verkostohegemonian ulkopuolisten intressien kanssa. Tällöin paljastuu hyvin konkreettisesti poliittisen päätöksenteon mouffelainen, valintatilannetta alleviivaava ja määritelmällisestikin aina joitain näkökantoja marginalisoiva luonne – "there can never be a fully inclusive 'rational' consensus" (Mouffe 2005, 141). Riippumatta siitä, minkälaisin kriteerein deliberaatiota ohjataan, verkostojenkaan päätökset eivät siten lopulta kuvasta jonkinlaista ulossulkematonta objektiivisuutta vaan arvovalintoja, jotka väistämättä

painottavat tiettyjä intressejä toisia enemmän. Governance-verkostoissa näitä arvovalintoja vain tekevät vaaleissa mandaatin saaneiden kuntapäätäjien sijaan ulkopuoliset yksityisen tai kolmannen sektorin edustajat.

Kunnallisen demokratian kannalta tämä on luonnollisesti ongelmallista ja herättää koko joukon kysymyksiä. Jos governance-verkostojen tehokkuuden ehtona on jonkinasteinen riippumattomuus tai manageriaalinen autonomia, kuinka varmistetaan, että kuntalaisilla säilyy jatkossakin mahdollisuudet vaikuttaa asuinpaikkansa palveluihin? Kuten todettua, yksityisten tai kolmannen sektorin organisaatioiden NPM- tai governance-tyyppinen osallistuminen kunnalliseen palvelutuotantoon on omiaan hämärtämään sektorirajoja. Koska täten on entistä vaikeampaa sanoa, mitkä osat kunnallisesta palvelutuotannosta kuuluvat varsinaisesti kuntaan, olisiko syytä tehdä muutoksia myös kuntia ohjaavaan lainsäädäntöön? Mikäli kunnallisen palvelutuotannon verkostojen toiminta lipuu kunnanvaltuuston tai viranhaltijoiden vaikutusvallan ulottumattomiin, tulisiko esimerkiksi siirtää samalla myös kuntalaissa (2015/410, 8–9 §) määrättyä oikeudellista vastuuta palveluiden järjestämisestä kunnilta ulkopuolisten verkostojen suuntaan? Lisäksi varsinkin pienemmillä paikkakunnilla verkostot saattavat olla omalla alallaan merkittäviä vallankäyttäjiä. Esimerkiksi Somerolla liikuntapalveluita tuottaneeseen yhteisorganisaatioon kuului aluksi vain kolme urheiluseuraa, mutta määrä kasvoi vuosien varrella moninkertaiseksi. Keiden kesken ja miten siis päätetään, mitkä organisaatiot pääsevät ylipäänsä mukaan (jo olemassa olevaan) governance-verkostoon?

Riippumatta siitä, kuinka näihin kysymyksiin vastataan, governance-verkostojen vaikutukset kunnalliseen demokratiaan on yhtä kaikki syytä tiedostaa. Siksi sitä, kuinka hyvä tapa järjestää palvelutuotanto governance-verkostat ovat, ei voi arvioida pelkästään lukujen valossa (vrt. Siirilä 2010, 8). Esimerkiksi tilinpäätöksiä lukemalla asiasta ei näe koko kuvaa, jos governance-verkostojen myötä kunnallisen palvelutuotannon keskelle tullaan luoneeksi haastamaton hegemonia, johon ei oikein kuntalaisten demokraattinen kontrollikaan tahdo yltää. Mikäli siis governance-yhteistyöllä kunnallista palvelutuotantoa jotenkin onnistutaankin tehostamaan, sen hinnan, joka samalla kuntademokratialle koituu, ei täten soisi säästöistä kertomisen yhteydessä jäävän mainitsematta. Niinpä mouffelaisessa katsannossa on erityisen merkittävää, ettei governance-verkostoja pidetä depolitisoituneina teknisten asioiden hoitajina vaan nähdään ne pikemminkin jatkuvien arvovalintojen tekijöinä. Tällaiset arvovalinnat tulisi tuoda julki avoimen poliittisina niin, ettei niitä

hyväksytä jollain tavoin palvelutuotannon kannalta parhaina mahdollisina vaihtoehtoina. Kaikessa vääjäämättömässä ulossulkevudessaan verkoston päätöksentekoon voidaan täten kohdistaa perusteltua kritiikkiä, jonka esittäminen ei ole ainoastaan suotavaa vaan olennaisen tärkeää. Nimittäin vasta sitten, kun nämä arvovalinnat tulevat säännönmukaisesti koetelluiksi legitiimin opposition vasta-argumentein, voidaan governance-verkoston päätöksenteosta alkaa puhua agonistisesta näkökulmasta demokraattisena.

LÄHTEET

Kirjallisuus ja tieteelliset artikkelit:

Bang, Henrik Paul & Dyrberg, Torben Bech: Governance, self-representation and democratic imagination. Teoksessa Saward, Michael (toim.): *Democratic Innovation: Deliberation, representation and association*. Routledge, Lontoo 2000, 146–157.

Bevir, Mark (2009): *Key Concepts in Governance*. Lontoo: Sage Publications.

Bexell, Magdalena & Mörth Ulrika: Introduction: Partnerships, Democracy, and Governance. Teoksessa Bexell, Magdalena & Ulrika Mörth (toim.): *Democracy and Public–Private Partnerships in Global Governance*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010a, 3–23.

Bexell, Magdalena & Mörth, Ulrika: Conclusions and Directions. Teoksessa Bexell, Magdalena & Ulrika Mörth (toim.): *Democracy and Public–Private Partnerships in Global Governance*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010b, 213–226.

Bohman, James & Rehg, William: Introduction. Teoksessa Bohman, James & William Rehg (toim.): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. MIT Press, Cambridge, MA 1997, IX–XXX (johdanto numeroitu roomalaisin numeroin).

Christensen, Tom, Lie, Amund & Lægreid, Per: Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre? Teoksessa Christensen, Tom & Per Lægreid (toim.): *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate Publishing, Surrey 2007, 17–42.

Christensen, Tom & Lægreid, Per: Introduction – Theoretical Approach and Research Questions. Teoksessa Christensen, Tom & Per Lægreid (toim.): *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate Publishing, Surrey 2007, 1–16.

Denhardt, Robert B. (2010): *Theories of Public Organization* (kuudes painos). Boston, MA: Wadsworth.

Dryzek, John S. (2010): *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Elster, Jon: Introduction. Teoksessa Elster, Jon (toim.): *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge 1998, 1–18.

Fishkin, James S. (2009): *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press. (Käytetty teos e-kirja / EBSCOhost.)

Goodin, Robert E. (2008): *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.

Goodin, Robert E. (2000): *Democratic Deliberation Within*. *Philosophy and Public Affairs* 29, No. 1, 81–109.

Helander, Voitto (2004): *Paikallisyhdistykset kunta-areenalla*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Helander, Voitto (1998): *Kolmas sektori: käsitteistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista*. Helsinki: Gaudeamus.

Hendriks, Carolyn M. (2006): *Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy*. *Political Studies*, Vol. 54 (3), 486–508.

Hewitt de Alcántara, Cynthia (1998): *Uses and Abuses of the Concept of Governance*. *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 155, 105–113.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2004): *Tutki ja kirjoita*. 10. osin uud. laitos. Helsinki: Tammi.

Hood, Christopher (1991): A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, Issue 1, 3–19.

Häikiö, Liisa (2007): Muuttuva kuntalaisuus. Mikä on kuntalaisen asema tilaaja–tuottajamallissa? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/07*, 147–160.

Jokinen, Leena & Piispanen, Toni: Verkostotyöstä vauhtia soveltavaan liikuntaan.

Teoksessa Hölsömäki, Heidi (toim.): Yhdessä liikkeelle: yhdistykset ja kunnat liikunnan kumppaneina. *Edita & SoveLi, Helsinki 2008*, 34–48.

Karimäki, Ari (2006): Palvelulähtöinen hallintomalli kunnallisessa liikuntatoimessa.

Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/06, 139–150.

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

Klijn, Erik-Hans & Skelcher, Chris (2007): *Democracy and Governance Networks:*

Compatible or Not? Public Administration, Vol. 85, No. 3, 587–608.

Koppenjan, Joop F. M.: *Consensus and Conflict in Policy Networks: Too Much or Too*

Little? Teoksessa Sørensen, Eva & Jacob Torfing (toim.): Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, 133–152.

Koski, Eija, Lindqvist, Petra & Mäntylä, Miia (2009): Vastuuta, vuorovaikutusta ja välittämistä. *Sopimuksellisuuskäsikirja. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 11/2009. (Painotiedot: Sastamala: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.)*

Koski, Pasi (2000): *Maailma muuttuu, muuttuvatko seurat. Liikunnan kehittämiskeskuksen julkaisusarja 7/2000. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.*

Koski, Pasi & Mäenpää, Pasi (2018a): *Suomalaiset liikunta- ja urheiluseurat muutoksessa 1986–2016. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:25. Helsinki: opetus- ja kulttuuriministeriö.*

Koski, Pasi & Mäenpää, Pasi (2018b): Suomalaiset liikunta- ja urheiluseurat – tilanne, muutokset ja tulevaisuus. Raporttitiivistelmä. Helsinki: opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kosonen, Hanna & Tiikkaja, Anna (2008): Liikunta-alan yritys- ja seuratoiminnan selvitys – loppuraportti. Helsinki: Luovien alojen kehittämissyhdystys Diges ry

Kuusela, Keijo: Soveltava liikunta muuttuvissa kunnissa. Teoksessa Hölsömäki, Heidi (toim.): Yhdessä liikkeelle: yhdistykset ja kunnat liikunnan kumppaneina. Edita & SoveLi, Helsinki 2008, 20–27.

Lane, Jan-Erik (2000): *New Public Management*. Lontoo: Routledge. (Käytetty teos e-kirja / Ebook Central.)

Malkopoulou, Anthoula: Does Voting Matter? The Devaluation of Elections in Contemporary Democratic Theory. Teoksessa Palonen, Kari, José María Rosales & Tapani Turkka (toim.): *The Politics of Dissensus: Parliament in Debate*. Cantabria University Press & McGraw-Hill, Santander 2014, 81–99.

Mansbridge, Jane (2007): Self-Interest in Deliberation. *Kettering Review*, Vol. 25, No. 1, 62–72.

Moilanen, Hanna: Maaseudun kekseliäät palvelupaketit. Teoksessa Vihinen, Hilikka & Hanna Moilanen (toim.): *Maaseudun palvelut valinkauhassa – markkinoiden toimivuus ja SGEI*. MTT Raportti 81. MTT, Jokioinen 2013, 103–120.

Mouffe, Chantal (2006): *On the Political*. Repr. 2006 (orig. 2005). Abingdon: Routledge.

Mouffe, Chantal (2005): *The Return of the Political*. Lontoo: Verso.

Mouffe, Chantal (2000): *The Democratic Paradox*. Lontoo: Verso.

Mouffe, Chantal: Introduction: Schmitt's Challenge. Teoksessa Mouffe, Chantal (toim.): *The Challenge of Carl Schmitt*. Verso, Lontoo 1999a, 1–6.

Mouffe, Chantal: Carl Schmitt and the Paradox of Liberal Democracy. Teoksessa Mouffe, Chantal (toim.): *The Challenge of Carl Schmitt*. Verso, Lontoo 1999b, 38–53.

Mouffe, Chantal: Democratic Citizenship and the Political Community. Teoksessa Mouffe, Chantal (toim.): *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. Verso, Lontoo 1992, 225–239.

Mouffe, Chantal: Democratic Citizenship and the Political Community. Teoksessa The Miami Theory Collective (toim.): *Community at Loose Ends*. University of Minnesota Press, Minneapolis 1991, 70–82. (Käytetty teos e-kirja / Ebook Central.)

Mörth, Ulrika (2009): The Market Turn in EU Governance – The Emergence of Public–Private Collaboration. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, No. 1, 99–120.

Möttönen, Sakari: Uusi paikallinen hallintatapa kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyössä. Teoksessa Möttönen, Sakari & Jorma Niemelä: *Kunta ja kolmas sektori – yhteistyön uudet muodot*. PS-kustannus, Jyväskylä 2005, 79–129.

Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2005): *Kunta ja kolmas sektori – yhteistyön uudet muodot*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Newman, Janet: Introduction. Teoksessa Newman, Janet (toim.): *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*. Policy Press, Bristol 2005a, 1–16.

Newman, Janet: Conclusion. Teoksessa Newman, Janet (toim.): *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*. Policy Press, Bristol 2005b, 197–214.

Newman, Janet (2001): *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. Lontoo: Sage Publications.

Newman, Janet & Clarke, John (2009): *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*. Lontoo: Sage Publications.

Nordberg, Kenneth (2014): On the Democracy and Relevance of Governance Networks. The case of Ostrobothnia, Finland. *Scandinavian Journal of Public Administration* 18 (2), 23–48.

Palonen, Kari: Yliopiston "parlamentarisoinnin" mahdollisuuksista. Teoksessa Ahonen, Pertti, Paul-Erik Korvela & Kari Palonen (toim.): *Uusi yliopisto – yritys, puolue vai oppineiden tasavalta? Kohti muuttuvien toimintatilanteiden poliittista luentaa*. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 2013, 158–180. (Käytetty teos e-kirja / JYX-julkaisuarkisto.)

Pekonen, Kyösti (2011): *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino.

Peters, B. Guy & Pierre, Jon (1998): Governance without Government: Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, Issue 2, 223–243.

Pollitt, Christopher (2003): *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press; McGraw-Hill. (Käytetty teos e-kirja / EBSCOhost.)

Rostbøll, Christian F. (2008): *Deliberative Freedom: Deliberative Democracy As Critical Theory*. Albany, NY: State University of New York Press. (Käytetty teos e-kirja / Ebook Central.)

Ruuskanen, Petri, Jousilahti, Julia, Faehnle, Maija, Kuusikko, Kirsi, Kuittinen, Outi, Virtanen, Johanna & Strömberg, Lisbeth (2020): *Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:47*. Helsinki: valtioneuvoston kanslia.

Ryynänen, Aimo & Uoti, Asko (2009): *Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa*. Teoksessa Karppi, Ilari & Lotta-Maria Sinervo (toim.): *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 2009, 212–236.

Salmenoja, Senni (2005): *Uudet innovaatiot ja palvelutuotannon mallit kuntien liikuntatoimessa – tapauskuvauksia ja esimerkkejä Länsi-Suomen läänistä*. Länsi-Suomen lääninhallituksen julkaisusarja 7/2005, 1–37.

Schmitt, Carl (1979): *Der Begriff des Politischen – Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*. Berliini: Duncker & Humblot.

Schmitt, Carl (1988): *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar–Genf–Versailles 1923–1939*. Berliini: Duncker & Humblot.

Siirilä, Heli (2010): *Sopimalla palveluita: käytännön ratkaisuja. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän sopimuksellisuusteemaryhmän opas*. Vaasa: Maa- ja metsätalousministeriö ja Maaseutuverkosto.

Steiner, Jürg (2012): *The Foundations of Deliberative Democracy: Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stoker, Gerry (1998): *Governance as theory: five propositions*. *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 155, 17–28.

Svedberg Helgesson, Karin: *Partnerships, Boundary Blurring, and Accountable Actorhood*. Teoksessa Bexell, Magdalena & Ulrika Mörth (toim.): *Democracy and Public–Private Partnerships in Global Governance*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010, 24–40.

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

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob: *Theoretical Approaches to Governance Network Dynamics*. Teoksessa Sørensen, Eva & Jacob Torfing (toim.): *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007b, 25–42.

Torfing, Jacob, Sørensen, Eva & Fotel, Trine (2009): *Democratic Anchorage of Infrastructural Governance Networks: The Case of the Femern Belt Forum*. *Planning Theory*, Vol. 8, Issue 3, 282–308.

Turunen, Marianne, Turpeinen, Salla, Inkinen, Virpi & Lehtonen, Kati (2020): Palkkatyö urheiluseuroissa – Urheiluseurat työnantajina 2013–2020. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 385. Jyväskylä: Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES.

Vihinen, Hilikka: Johtopäätökset. Teoksessa Vihinen, Hilikka & Hanna Moilanen (toim.): Maaseudun palvelut valinkauhassa – markkinoiden toimivuus ja SGEI. MTT Raportti 81. MTT, Jokioinen 2013, 121–124.

Walters, William (2004): Some Critical Notes on "Governance". *Studies in Political Economy*, Issue 73, 27–46.

Weber, Max (1994): *Political Writings* – edited by Peter Lassman and Ronald Speirs. Cambridge: Cambridge University Press.

Young, Iris Marion (2011): *Justice and the Politics of Difference* - with a New Foreword by Danielle Allen. Princeton: Princeton University Press.

Verkkolähteet ja muut artikkelit:

Alavieskan kunnan verkkosivut. Liikunta ja ulkoilu. Saatavilla <<https://www.alavieska.fi/vapaa-aika/liikunta>>, luettu 12.3.2021.

Cetus ry:n toimintakertomus 2018–2019. Saatavilla <https://www.cetus.fi/site/assets/files/1354/cetus_2019_toimintakertomus.pdf>, luettu 15.2.2021.

Espoon kaupungin verkkosivut. Uimakoulut. Saatavilla <https://www.espoo.fi/fi-FI/Kulttuuri_ja_liikunta/Liikunta/Ohjattu_liikunta/Uimakoulut>, luettu 12.3.2021.

Ilta-Sanomat (19.9.2014): Hengen voimalla eteenpäin. Kirjoittaja: Antti Pärnänen. Saatavilla <<https://www.is.fi/salibandy/art-2000000809668.html>>, luettu 12.3.2021.

Kannanotto Pirkkalan Liikunnan puolesta. Verkkoaddressi. Saatavilla

<https://www.adressit.com/kannanotto_pirkkalan_liikunnan_puolesta>, luettu 12.3.2021.

Kiteen kaupungin verkkosivut. Kaupungin ylläpitämät uimarannat. Saatavilla
<<https://www.kitee.fi/uimarannat>>, luettu 12.3.2021.

Kittilän kunnan verkkosivut. Kylien latuavustukset. Saatavilla
<<http://www.kittila.fi/kylien-latuavustukset?fbclid=IwAR35YyQYSG9qfKBIZF-zFLYUgm7FKfwNPQQT-HJ9GJoTa-w-V8QiICloB4A>>, luettu 12.3.2021.

Kuntaliitto (6.2.2017): Liikunnan asema lainsäädännössä. Kirjoittaja: Mari Ahonen-Walker. Saatavilla
<<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/opetus-ja-kulttuuri/liikuntapalvelut/liikunnan-asema-lainsaadannossa>>, luettu 12.3.2021.

Kärkölän kunnan verkkosivut. Liikuntatoimi. Saatavilla <<https://www.karkola.fi/fi/vapaa-aika/liikunta>>, luettu 12.3.2021.

Maaseudun Tulevaisuus (5.3.2018): 50 tuntia moottorikelkan sarvissa talvella – lusilaisten ladut syntyvät vapaaehtoisvoimin. Kirjoittaja: Hanna Pehkonen. Saatavilla
<<https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/ihmiset-kulttuuri/artikkeli-1.226611>>, luettu 17.3.2021.

Loimaan kaupungin verkkosivut. Liikuntapalvelut. Saatavilla
<<https://www.loimaa.fi/vapaa-aika/liikunta>>, luettu 12.3.2021.

Loimaan Lehti (5.11.2019): Kuntoportaiden tukijat ikuistettiin kiveen. Kirjoittaja: Maija Paloposki. Saatavilla <<https://www.loimaanlehti.fi/2019/11/kuntoportaiden-tukijat-ikuistettiin-kiveen>>, luettu 12.3.2021.

Opintokeskus Siviksen verkkoaineisto "Hyvät kokouskäytännöt yhdistystoiminnassa". Saatavilla <<https://www.kokouskaytannot.fi/kokouksen-jarjestaminen/kokouksen-jalkeen>>, luettu 5.5.2021.

Opintokeskus Siviksen verkkosivut. Saatavilla <<https://www.ok-sivis.fi/sivis.html>>, luettu 5.5.2021.

Palonen, Kari. 2015. Professorit poliitikkoina. Kari Palosen jäähyväisluento Jyväskylän yliopistossa 21.1.2015. Saatavilla

<<https://moniviestin.jyu.fi/ohjelmat/ytk/yhteiskuntatieteiden-ja-filosofian-laitos/kari-palosen-jaahyvaisluento/tallenne>>, katsottu 21.5.2021.

Petäjäveden Seurayhtymän verkkosivut. Saatavilla
<<http://www.petajavedenseurayhtyma.fi>>, luettu 12.3.2021.

Pirkkalainen (14.3.2012, 4): Kuntosaleja jokaiselle. Kirjoittaja: Antti Jokinen.

Pirkkalainen (14.3.2012, 10): Kuntosalin uudistus epäonnistui. Kirjoittaja: Matti Tiilikainen.

Pirkkalainen (21.12.2011, 26): Loukonlahden liiketilaan tulee nyt kuntosali. Kirjoittaja: Antti Jokinen.

Pirkkalainen (17.8.2011, 1): Liikuntatalolta Loukonlahteen. Kirjoittaja: Maija-Riitta Merikanto

Pirkkalainen (3.8.2011, 7): Taivas varjele mitä sieltä tulee – liikuntatalo kunnan hoitoon. Kirjoittaja: Jukka Kuusisto.

Pirkkalainen (1.12.2010, 3): Tapaus liikuntatalo – avointa politiikkaako? Kirjoittaja: Antero Saksala.

Pirkkalainen (1.12.2010, 5): Liikuntatalo kunnan hoitoon – seurat ja kunta miettivät jatkoa ensi syksynä.

Pirkkalainen (24.11.2010, 1): Liikuntatalolle siirtymävuosi. Kirjoittaja: Antti Jokinen.

Pirkkalainen (7.4.2010, 4): Liikuntakipinää kaikenikäisille. Kirjoittaja: Maija-Riitta Näreikkö.

Pirkkalainen (20.1.2010, 5): Liikuntatalolle uudet pomot. Kirjoittaja: Antti Jokinen.

Pirkkalainen (6.9.2006, 6): Pirkkalan jäähalli siirtyi tukiyhdistyksen hoitoon. Kirjoittaja: Antti Jokinen.

Pirkkalan Hiihtäjät ry:n toimintakertomus 2019. Saatavilla
<<https://www.pirhi.fi/@Bin/315024/Toimintakertomukset+2019.pdf>>, luettu 25.2.2021.

Pirkkalan kunnan verkkosivut. Pirkkalan vapaa-aikakeskus. Saatavilla
<<https://www.pirkkala.fi/pirkkalan-vapaa-aikakeskus>>, luettu 12.3.2021.

Pirkkalan Viri ry:n verkkosivut. Seurahistoria. Saatavilla
<<https://pirkkalanvirin.sporttisaitti.com/seurahistoriaa>>, luettu 24.3.2021.

Riihimäen kaupungin verkkosivut. Ajankohtaista 25.4.2018: "Liikuntapalveluiden palveluntuottamisselvityksen tilanne 24.4.2018". Saatavilla
<<https://www.riihimaki.fi/liikuntapalveluiden-palveluntuottamisselvityksen-tilanne-24-4-2018>>, luettu 12.3.2021.

Salon Seudun Sanomat (11.6.2016): Someron malli kiinnostaa muitakin. Kirjoittaja: Salon Seudun Sanomat. Saatavilla <<https://www.sss.fi/2016/06/someron-malli-kiinnostaa-muitakin>>, luettu 12.3.2021.

Seinäjoen Peliveljet ry:n toimintaopas 11.9.2019. Saatavilla
<<https://www.peliveljet.fi/uploads/2014/12/Seuratoimintaopas-p%C3%A4ivitys-11.9.2019.pdf>>, luettu 12.3.2021.

Someron kaupungin talousarvio 2021. Sisältää taloussuunnitelman 2022–2023. Saatavilla
<<https://www.somero.fi/client/somero/userfiles/talousarvio-2021-ja-taloussuunnitelma-2022-2023-kvalt-14122020.pdf>>, luettu 9.3.2021.

Someron kaupungin verkkosivut. Lautakuntarakenne. Saatavilla
<<https://www.somero.fi/kaupunki-ja-hallinto/organisaatio/lautakunnat983810047>>, luettu 25.3.2021.

Someron Kulttuuri ry:n verkkosivut. Saatavilla <<https://www.someronkulttuuri.fi>>, luettu 17.3.2021.

Someron Liikunta ry 25 vuotta. Youtube-video Urheilujuhlaan 6.3.2020. Saatavilla <<https://www.youtube.com/watch?v=3udurKPrAzM>>, katsottu 20.5.2021.

Someron Liikunta ry:n Facebook-sivut. Saatavilla <<https://www.facebook.com/Someron-Liikunta-ry-105829842837418>>, luettu 20.5.2021.

Someron Liikunta ry:n verkkosivut. Saatavilla <<https://www.someronliikunta.fi>>, luettu 17.3.2021.

Suomen Asiakastieto Oy:n verkkosivut. Pirkkalan Liikunta ry:n rekisteritiedot. Saatavilla <<https://www.asiakastieto.fi/yriytykset/fi/pirkkalan-liikunta-ry/16146557/rekisteritiedot>>, luettu 17.5.2021.

Suomen Yrityshaku Oy:n verkkosivut. Yrityksen tiedot: Pirkkalan Urheilun Tuki ry. Saatavilla <<https://suomenyrityshaku.fi/yriyty/299844/pirkkalan+urheilun+tuki+ry>>, luettu 12.3.2021.

Tilastokeskus. Kuntien avainluvut. Saatavilla <<https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html>>, luettu 12.3.2021.

Turunen, Johannes. 2017. Laduilla ja rasteilla – Pirkkalan Hiihtäjät ry 50 vuotta 1967–2017. Seurahistoriikki. Tampere: Pirkkalan Hiihtäjät ry. Saatavilla <<https://1591644.166.directo.fi/@Bin/e31b2cd8eba366c62a9cf770c74f488e/1621695310/application/pdf/283643/Laduilla%20ja%20rasteilla%2050-vuotta.pdf>>, luettu 26.2.2021.

Yle Uutiset (2.12.2013): Someron liikuntapalvelut ulkoistettu yhdistyksille – kokemukset positiivisia. Kirjoittajat: Lassi Lähteenmäki & Paula Koskinen. Saatavilla <<https://yle.fi/uutiset/3-6964636>>, luettu 12.3.2021.

Lait:

Hankintalaki eli laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397 (ajantasainen). Saatavilla <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397>>, luettu 21.5.2021.

Hankintalaki eli laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 (kumottu). Saatavilla <<https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070348>>, luettu 21.5.2021.

Hankintalaki eli laki julkisista hankinnoista 23.12.1992/1505 (kumottu). Saatavilla <<https://finlex.fi/fi/laki/alkup/1992/19921505>>, luettu 21.5.2021.

Kuntalaki 10.4.2015/410 (ajantasainen). Saatavilla <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>>, luettu 13.5.2021.

Liikuntalaki 10.4.2015/390 (ajantasainen). Saatavilla <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150390>>, luettu 21.5.2021.

Liikuntalaki 18.12.1998/1054 (kumottu). Saatavilla <<https://finlex.fi/fi/laki/alkup/1998/19981054>>, luettu 21.5.2021.

Liikuntalaki 21.12.1979/984 (kumottu). Saatavilla <<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1979/19790984>>, luettu 21.5.2021.

Yhdistyslaki 26.5.1989/503 (ajantasainen). Saatavilla <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1989/19890503>>, luettu 5.5.2021.

Muut lähteet:

Hälli, Veera. 2013. Someron Liikunta ry esittäytyy. Vapaaehtoisfoorumi – Karkkilan kaupungin vapaaehtoistyön hanke. Seminaariesitys 9.3.2013.

KH:29.3.2010 17:00:00 eli Pirkkalan kunnanhallituksen kokouspöytäkirja 29.3.2010.

NULI:24.11.2010 18:00:00 eli Pirkkalan kunnan liikunta- ja nuorisolautakunnan kokospöytäkirja 24.11.2010.

NULI:7.6.2011 18:00:00 eli Pirkkalan kunnan liikunta- ja nuorisolautakunnan kokospöytäkirja 7.6.2011.

Pirkkalan kunnan tilinpäätös 2010.

SIVLTK, 23.6.2020 17:00 eli Someron kaupungin sivistyslautakunnan kokospöytäkirja 23.6.2020.

Someron kaupungin tilinpäätös 2009.

Suomen Tutkimustieto Oy. 2008. Someron Liikunta ry – liikuntapalvelututkimus 2008.

Teppala, Arvi & Oksanen, Jouni. 2009. Someron Liikunta ry – edelläkävijä kunnallisen liikuntatoimen järjestämisessä. Seminaariesitys 25.11.2009.

Turunen, Johannes. 2006. Liikutaan Pirkkalassa. Pirkkalan kunnan liikuntapoliittinen ohjelma 2006–2015.

LIITTEET

Liite 1. Kyselytutkimuslomake Somerolle.

KYSELY KUNNALLISTEN LIIKUNTAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMISESTÄ

1. KUNNAN JA KOLMANNEN SEKTORIN YHTEISTYÖ LIIKUNTAPALVELUTUOTANNOSSA

Pyydämme Teitä vastaamaan jokaiseen kysymykseen **rengastamalla** sen vaihtoehdon, joka parhaiten vastaa Teidän henkilökohtaista mielipidettänne, tai kirjoittamalla vastauksen sille varattuun kenttään.

(1 = täysin eri mieltä, 2 = osittain eri mieltä, 3 = ei samaa eikä eri mieltä
4 = osittain samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä)

1.1 Yhteistyö kunnan ja kolmannen sektorin välillä liikuntapalvelutuotannossa on tarpeellista.	1	2	3	4	5
1.2 Ostopalvelut kolmannelta sektorilta on mielekäs tapa järjestää kunnallisten liikuntapalveluiden tarjonta.	1	2	3	4	5
1.3 Liikuntapalvelujen järjestäminen ostopalveluina kolmannelta sektorilta ei voi toimia suurissa kaupungeissa.	1	2	3	4	5
1.4 Kolmannen sektorin tarjoamat liikuntapaikkojen ylläpitopalvelut sopivat vain ulkoliikuntapaikoille.	1	2	3	4	5
1.5 Kolmas sektori kykenee vastaamaan myös sisäliikuntapaikkojen hoidosta ja ylläpidosta.	1	2	3	4	5
1.6 Ostopalvelut kolmannelta sektorilta on kustannustehokas tapa järjestää liikuntapalvelutuotanto.	1	2	3	4	5
1.7 Kolmas sektori on sopimuskumppanina joustava.	1	2	3	4	5
1.8 Kolmas sektori on palveluntarjoajana epävakaa.	1	2	3	4	5
1.9 Kolmannen sektorin tuottamien liikuntapalveluiden laadunvalvonta on hankalaa.	1	2	3	4	5
1.10 Hyvän palvelutason ylläpitäminen pitkällä aikavälillä on kolmannelle sektorille haasteellista.	1	2	3	4	5

1.11 Jos olette sitä mieltä, että ostopalvelut kolmannelta sektorilta on kustannustehokas tapa järjestää kunnallinen liikuntapalvelutuotanto, miten perustelette kantanne?

1.12 Mitkä ovat mielestänne kunnan ja kolmannen sektorin välisen ostopalvelumallin suurimmat hyödyt?

1.13 Mitkä ovat tämänkaltaisen palvelutuotantomallin merkittävimmät haittapuolet?

1.14 Millaisin toimenpitein kunnan ja kolmannen sektorin yhteistyötä liikuntapalvelutuotannossa voitaisiin kehittää entistä paremmaksi?

2. KOKEMUKSET YHTEISTYÖSTÄ

Pyydämme Teitä vastaamaan jokaiseen kysymykseen **rengastamalla** sen vaihtoehdon, joka parhaiten vastaa Teidän henkilökohtaista mielipidettänne, tai kirjoittamalla vastauksen sille varattuun kenttään.

(1 = täysin eri mieltä, 2 = osittain eri mieltä, 3 = ei samaa eikä eri mieltä
4 = osittain samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä)

2.1 Miksi Someron liikuntapalvelut päätettiin siirtää Someron Liikunta ry:n hoidettaviksi?

2.2 Yhteistyö kunnan ja kolmannen sektorin välillä on toiminut sujuvasti.	1	2	3	4	5
2.3 Liialliset muutoseikat ovat tehneet yhteistyöstä	1	2	3	4	5

kankeaa ja joustamatonta.					
2.4 Liikuntapalvelujen valikoima on kutistunut.	1	2	3	4	5
2.5 Liikuntapalvelujen laatu on parantunut.	1	2	3	4	5
2.6 Liikuntapaikkojen yleinen siisteystaso on laskenut.	1	2	3	4	5
2.7 Yhteistyön olisi pitänyt rajoittaa koskemaan vain liikunnanohjausta ilman liikuntapaikkojen ylläpitovastuuta.	1	2	3	4	5
2.8 Yhteistyön yksityiskohtia olisi pitänyt suunnitella tarkemmin ennen ostopalvelumallin käyttöönottoa.	1	2	3	4	5
2.9 Kokeilu on saanut palveluiden käyttäjiltä positiivisen vastaanoton.	1	2	3	4	5
2.10 Vuorovaikutus kunnan ja yhdistyksen välillä on ollut ajantasaista ja riittävää.	1	2	3	4	5
2.11 Kunnan ja yhdistyksen välisestä vuorovaikutuksesta huolehtimaan ei ole kohdennettu riittävästi henkilöstöresursseja.	1	2	3	4	5
2.12 Työnjako käytännön asioissa on ollut selkeää.	1	2	3	4	5
2.13 Yhteistyöllä on ollut positiivinen vaikutus liikuntaseurojen toimintaan.	1	2	3	4	5
2.14 Kunta on hyötynyt yhteistyöstä kolmannen sektorin edustajia enemmän.	1	2	3	4	5
2.15 Yhteistyö ei ole merkittävästi alentanut kunnan liikuntapalvelujen kokonaiskustannuksia.	1	2	3	4	5
2.16 Ostopalvelumallin myötä kunta on saanut liikuntamäärärahoilleen aiempaa paremman vastineen.	1	2	3	4	5
2.17 Ostopalvelumallin aikaansaamat säästöt henkilöstökustannuksissa ovat parantaneet kunnan investointikykyä.	1	2	3	4	5

2.18 Minkä vuoksi kolmannelta sektorilta tilatun ostopalvelumallin katsottiin olevan laajennettavissa koskemaan myös Someron kulttuuritointia?

2.19 Mitkä kunnan ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön osa-alueet ovat toimineet erityisen hyvin?

2.20 Missä on ollut selvästi parannettavaa?

2.21 Mitä asioita olisi pitänyt tehdä toisin tai jättää kokonaan tekemättä?

3. VAPAA SANA

3.1 Mitä muuta teemaan liittyvää haluaisitte kertoa tutkimuksen tekijälle?

3.2 Kommentit kyselyyn/tutkimukseen liittyen.

4. TAUSTATIEDOT

4.1 Asema kunnassa/järjestössä (jos useita, merkittävintä/merkittävimmät liikuntaan liittyen):

4.2 Aika (vuosina), jona olette liikuntapalvelutuotantoon osallistuneet:

4.3 Yhteystietonne (nimi, puhelinnumero, sähköposti), mikäli suostutte haastateltavaksi mahdollisia jatkokysymyksiä varten:

Kiitos vastauksistanne!

Liite 2. Kyselytutkimuslomake Pirkkalaan.

KYSELY KUNNALLISTEN LIIKUNTAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMISESTÄ

1. KUNNAN JA KOLMANNEN SEKTORIN YHTEISTYÖ LIIKUNTAPALVELUTUOTANNOSSA

Pyydämme Teitä vastaamaan jokaiseen kysymykseen **rengastamalla** sen vaihtoehdon, joka parhaiten vastaa Teidän henkilökohtaista mielipidettänne, tai kirjoittamalla

vastauksen sille varattuun kenttään.

(1 = täysin eri mieltä, 2 = osittain eri mieltä, 3 = ei samaa eikä eri mieltä
4 = osittain samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä)

1.1 Yhteistyö kunnan ja kolmannen sektorin välillä liikuntapalvelutuotannossa on tarpeellista.	1	2	3	4	5
1.2 Ostopalvelut kolmannelta sektorilta on mielekäs tapa järjestää kunnallisten liikuntapalveluiden tarjonta.	1	2	3	4	5
1.3 Liikuntapalvelujen järjestäminen ostopalveluina kolmannelta sektorilta ei voi toimia suurissa kaupungeissa.	1	2	3	4	5
1.4 Kolmannen sektorin tarjoamat liikuntapaikkojen ylläpitopalvelut sopivat vain ulkoliikuntapaikoille.	1	2	3	4	5
1.5 Kolmas sektori kykenee vastaamaan myös sisäliikuntapaikkojen hoidosta ja ylläpidosta.	1	2	3	4	5
1.6 Ostopalvelut kolmannelta sektorilta on kustannustehokas tapa järjestää liikuntapalvelutuotanto.	1	2	3	4	5
1.7 Kolmas sektori on sopimuskumppanina joustava.	1	2	3	4	5
1.8 Kolmas sektori on palveluntarjoajana epävakaa.	1	2	3	4	5
1.9 Kolmannen sektorin tuottamien liikuntapalveluiden laadunvalvonta on hankalaa.	1	2	3	4	5
1.10 Hyvän palvelutason ylläpitäminen pitkällä aikavälillä on kolmannelle sektorille haasteellista.	1	2	3	4	5

1.11 Jos olette sitä mieltä, että ostopalvelut kolmannelta sektorilta on kustannustehokas tapa järjestää kunnallinen liikuntapalvelutuotanto, miten perustelette kantanne?

1.12 Mitkä ovat mielestänne kunnan ja kolmannen sektorin välisen ostopalvelumallin suurimmat hyödyt?

1.13 Mitkä ovat tämänkaltaisen palvelutuotantomallin merkittävimmät haittapuolet?

1.14 Millaisin toimenpitein kunnan ja kolmannen sektorin yhteistyötä liikuntapalvelutuotannossa voitaisiin kehittää entistä paremmaksi?

2. KOKEMUKSET YHTEISTYÖSTÄ

Pyydämme Teitä vastaamaan jokaiseen kysymykseen **rengastamalla** sen vaihtoehdon, joka parhaiten vastaa Teidän henkilökohtaista mielipidettänne, tai kirjoittamalla

vastauksen sille varattuun kenttään.

(1 = täysin eri mieltä, 2 = osittain eri mieltä, 3 = ei samaa eikä eri mieltä
4 = osittain samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä)

2.1 Miksi Pirkkalan Liikuntatalon valvonta ja hoito päätettiin antaa Pirkkalan Urheilun

Tuki ry:n hoidettaviksi?

2.2 Yhteistyö kunnan ja kolmannen sektorin välillä on toiminut sujuvasti.	1	2	3	4	5
2.3 Liialliset muutoseikat ovat tehneet yhteistyöstä kankeaa ja joustamatonta.	1	2	3	4	5
2.4 Liikuntapalvelujen valikoima on kutistunut.	1	2	3	4	5
2.5 Liikuntapalvelujen laatu on parantunut.	1	2	3	4	5
2.6 Liikuntapaikkojen yleinen siisteystaso on laskenut.	1	2	3	4	5
2.7 Yhteistyön olisi pitänyt rajoittaa koskemaan vain liikunnanohjausta ilman liikuntapaikkojen ylläpitovastuuta.	1	2	3	4	5
2.8 Yhteistyön yksityiskohtia olisi pitänyt suunnitella tarkemmin ennen ostopalvelumallin käyttöönottoa.	1	2	3	4	5
2.9 Kokeilu on saanut palveluiden käyttäjiltä positiivisen vastaanoton.	1	2	3	4	5
2.10 Vuorovaikutus kunnan ja yhdistyksen välillä on ollut ajantasaista ja riittävää.	1	2	3	4	5
2.11 Kunnan ja yhdistyksen välisestä vuorovaikutuksesta huolehtimaan ei ole kohdennettu riittävästi henkilöstöresursseja.	1	2	3	4	5
2.12 Työnjako käytännön asioissa on ollut selkeää.	1	2	3	4	5
2.13 Yhteistyöllä on ollut positiivinen vaikutus liikuntaseurojen toimintaan.	1	2	3	4	5
2.14 Kunta on hyötynyt yhteistyöstä kolmannen sektorin edustajia enemmän.	1	2	3	4	5
2.15 Yhteistyö ei ole merkittävästi alentanut kunnan liikuntapalvelujen kokonaiskustannuksia.	1	2	3	4	5
2.16 Ostopalvelumallin myötä kunta on saanut liikuntamäärärahoilleen aiempaa paremman vastineen.	1	2	3	4	5
2.17 Ostopalvelumallin aikaansaamat säästöt henkilöstökustannuksissa ovat parantaneet kunnan investointikykyä.	1	2	3	4	5

2.18 Miksi Pirkkalan Liikuntataloa koskenut yhteistyö kolmannen sektorin kanssa päätettiin lopettaa?

2.19 Mitkä kunnan ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön osa-alueet ovat toimineet erityisen hyvin?

2.20 Missä on ollut selvästi parannettavaa?

2.21 Mitä asioita olisi pitänyt tehdä toisin tai jättää kokonaan tekemättä?

3. VAPAA SANA

3.1 Mitä muuta teemaan liittyvää haluaisitte kertoa tutkimuksen tekijälle?

3.2 Kommentit kyselyyn/tutkimukseen liittyen.

4. TAUSTATIEDOT

4.1 Asema kunnassa/järjestössä (jos useita, merkittävin/merkittävimmät liikuntaan liittyen):

4.2 Aika (vuosina), jona olette liikuntapalvelutuotantoon osallistuneet:

4.3 Yhteystietonne (nimi, puhelinnumero, sähköposti), mikäli suostutte haastateltavaksi mahdollisia jatkokysymyksiä varten:

Kiitos vastauksistanne!

Liite 3. Saatekirje.

SAATEKIRJE

7.11.2011

Arvoisa vastaanottaja,

kutsumme Teidät osallistumaan kyselyyn, joka käsittelee kunnallisen liikuntatoimen ja kolmannen sektorin (urheiluseurat, liikuntayhdistykset) välistä yhteistyötä. Kyselylomake liittyy Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän yliopiston ohjaamaan tutkimukseen, jonka avulla pyritään etsimään vaihtoehtoja Jyväskylän kaupungin liikuntaverkon kehittämistä varten.

Olette mukana tutkimuksessa kunnallisen liikuntatoimen ja kolmannen sektorin väliseen yhteistyöhön osallistuneena avainhenkilönä. Kysely on merkittävä osa tutkimuksen onnistumista, ja laajan yleiskuvan saamiseksi olisi tärkeää, että mahdollisimman moni osallistuisi kyselyyn. Pyydämme, että palauttaisitte kyselyn postitse oheisella palautuskuorella **viimeistään perjantaina 25.11.2011** osoitteeseen Liikuntapalveluselvitys / Jonne Jokela, PL 341, 40101 Jyväskylä. Vastaaminen kestää noin 15 minuuttia.

Vastauksenne ovat luottamuksellisia, eikä tietoja luovuteta kolmansille osapuolille tai markkinointitarkoitukseen. Vastaukset käsitellään anonymiteettiä varjellen. Selvitys valmistuu joulukuun mennessä, ja se julkaistaan myöhemmin myös Jyväskylän yliopiston pro gradu -tutkielmana. Tutkimuksen uskotaan hyödyttävän liikuntapalvelusektoria valtakunnallisellakin tasolla.

Kysymyksiin vastataan rengastamalla vaihtoehto, joka parhaiten vastaa Teidän mielipidettänne, tai kirjoittamalla vastaus sille varattuun kenttään. Kysymyksiin ei ole olemassa oikeita vastauksia, joten jokaisen henkilökohtainen näkemys on arvokas. Kiitos jo etukäteen vastauksistanne ja yhteistyöstänne!

Tutkimuksen puolesta,

Jonne Jokela
projektisuunnittelija
Jyväskylän kaupunki / sivistyspalvelut
kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut
Puhelinnumero
Sähköpostiosoite
Kilpisenkatu 1
40100 Jyväskylä
PL 341, 40101 Jyväskylä

Marja Keränen
professori
Jyväskylän yliopisto

Arto Lepistö
apulaiskaupunginjohtaja
Jyväskylän kaupunki

Ari Karimäki
vastuualuejohtaja
Jyväskylän kaupunki