

HUMANISTINEN AMMATTIKORKEAKOULU

OPINNÄYTETYÖ

Hierarkiasta verkostoihin

**Järjestöjen ja kunnan välisten suhteiden rakentuminen Turun nuoriso-,
kulttuuri- ja liikuntatoimessa**

Risto Lahtinen

Kansalaistoiminnan ja nuorisotyön koulutusohjelma (210 op)

Toukokuu 2011

HUMANISTINEN AMMATTIKORKEAKOULU

Koulutusohjelman nimi

TIIVISTELMÄ

Työn tekijä Risto Lahtinen	Sivumäärä 57 ja 1 liitesivu
Työn nimi Hierarkiasta verkostoihin. Järjestöjen ja kunnan välisten suhteiden rakentuminen Turun nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntatoimessa	
Ohjaava(t) opettaja(t) Annikki Ahlqvist	
Työn tilaaja ja/tai työelämäohjaaja Turun kaupungin nuorisoasiainkeskus/ Annina Lehtiö-Vainio	
Tiivistelmä <p>Tutkin tässä opinnäytetyössäni kunnan ja järjestöjen välisten suhteiden rakennetta nuorisotyön, kulttuurin ja liikunnan sektoreilla Turussa. Tarkastelen näiden suhteiden kehittymistä hallinta-ajatteluun perustuvan verkostokuntamallin näkökulmasta. Tavoitteenani on lisätä ymmärrystä yhteistyön rakenteista ja tarkastella erityisesti toteutuuko yhteistyössä verkostomaisuus ja kumppanuuteen perustuva yhteistointa.</p> <p>Kuntien ja järjestöjen väliset suhteet ovat tiivistyneet viime vuosina. Taustalla vaikuttaa hyvinvointiyhteiskunnan rahoitukseen kohdistuvat paineet ja ajatus uudeltaisesta hallinnasta, kunta ei kykene yksin ratkaisemaan monimutkaisia yhteiskunnallisia ongelmia. Tämän vuoksi paikallisen hyvinvoinnin tuottamiseen tarvitaan mukaan monia toimijoita, jotka ratkaisevat ongelmia ja haasteita useista näkökulmista. Tämä uudeltais yhteistyö edellyttää uudeltaisia yhteistyön välineitä. Kunta ja järjestöt toimivat yhteisissä verkostoissa ja tiiviimmän yhteistyön malliksi nousee uudeltais kumppanuus, jossa toimijat ryhtymättvät yhteisen haasteen ympärille, ratkaistakseen sitä yhdessä.</p> <p>Haastattelin Turun kaupungin ja järjestöjen edustajia. Tarkastelin keräämäni aineistoa sekä Turun kaupungin strategioita ja ohjelmia, kunnan ja järjestöjen suhteiden muutosta selittävien teorioiden avulla. Tein opinnäytetyöni Turun kaupungin nuorisoasiainkeskukselle, joka tekee yhteistyötä järjestöjen kanssa monella tasolla.</p> <p>Haastattelujen ja aineiston pohjalta voidaan sanoa, että Turun kaupungin nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntatoimen suhteet järjestöihin ovat kehittymässä verkostomaiseen suuntaan uudeltais hallinta-ajattelun mukaisesti. Avustusten myöntämisen perusteissa on tapahtunut muutoksia hierarkkisesta päätöksenteosta neuvotteluihin ja uudeltaisia foorumeja sekä verkostoja on perustettu järjestöjen ja kunnan kohtautamiseen. Kuntien ja järjestöjen välisten suhteiden tutkiminen on ajankohtaista ja tärkeää, koska niistä voidaan vetää johtopäätöksiä ja arvioita hyvinvointiyhteiskunnan ja hyvinvointipalvelujen kehityssuunnista.</p>	
Asiasanat kunnat, järjestö, yhteistyö, kumppanuus, verkosto	

HUMAK UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Name of the Degree Programme

ABSTRACT

Author Risto Lahtinen	Number of Pages 57
Title From hierarchy to networks. Structure of the relationships between NGO's and the City of Turku's Board of Youth Work, Cultural Board and Sports Board	
Supervisor(s) Annikki Ahlqvist	
Subscriber and/or Mentor City of Turku's Youth Work Centre/ Annina Lehtiö-Vainio	
Abstract <p>In this thesis I have studied the structure of relationships between the municipality and non-governmental organizations (NGOs) in youth work, culture and sport sectors in Turku. I have examined the evolution of these relationships in the context of the idea of a network municipality. This idea bases on the local governance theory. My goal has been to increase understanding in the structures of cooperation, and especially to view, if this cooperation realizes the characters of a network and partnership-based cooperation.</p> <p>The relationships between municipalities and NGOs have converged in recent years. The pressures in welfare state finance and the idea of new governance have a background influence on this development. The municipalities alone are unable to solve complex social problems. Many participants are needed to provide local welfare and to resolve problems and challenges from many different angles. This kind of new cooperation calls for new cooperation tools. Municipality and NGOs function in shared networks. In order to achieve a new kind of partnership, enhanced cooperation is needed, where the participants group around a common challenge to solve it together.</p> <p>I interviewed City of Turku's officials and executive managers of a local culture, sport and youth work organizations. I examined the material, which I collected, as well as City of Turku's strategies and programs, against the theories, that explain changes in relationships of municipalities and NGOs. I made my thesis for City of Turku's Youth Work Centre. The Youth Work Centre cooperates with NGOs in many levels.</p> <p>In light of the interviews and the gathered material it seems, that the relationship between the City of Turku and NGOs in the youth work, culture and sport sectors is developing in direction of network-based cooperation consistent with the idea of a new governance. Criteria for awarding grants has changed from hierarchical decision-making towards negotiations. New kinds of forums and networks have been established to enable municipality and organizations to meet. It is important to study the relationships between municipalities and NGOs in order to draw conclusions and assess the development of welfare society.</p>	
Keywords municipalities, non-governmental organization, cooperation, partnership, network	

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
2 TURUN KAUPUNGIN NUORISO-, KULTTUURI- JA LIIKUNTATOIMI	6
2.1 Nuorisotoimi	8
2.2 Kulttuuritoimi	9
2.3 Liikuntatoimi	10
3 TURKULAISET NUORISO-, KULTTUURI- JA LIIKUNTAJÄRJESTÖT	11
3.1 Nuoriso- kulttuuri- ja liikuntajärjestöt Turun kaupungin strategioissa	12
4 JÄRJESTÖJEN TOIMINNAN JA KUNTASUHTEEN MUUTOKSIA	14
4.1 Hallinta ja demokratia	19
5 KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN VÄLISET OHJAUSSUHTEET	21
5.1 Verkostot	25
5.2 Kumppanuus	26
6 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA -AINEISTO	28
6.1 Tutkimusaineisto	29
6.2 Aineiston luokittelu ja analyysi	30
7 HAASTATTELUN TULOKSET TEEMOITTAIN	31
7.1 Perustoiminnan tukeminen	31
7.2 Verkostot ja yhteiset foorumit	37
7.3 kumppanuus	41
7.4 Kansalaistoiminta ja järjestöyhteistyön tulevaisuus	44
7.5 Johtopäätöksiä	46
8 POHDINTAA	50
LÄHTEET	54
LIITTEET	58

1 JOHDANTO

Liikunta, kulttuuri ja nuorisotyö elävät rinnakkain kunnallisissa palveluissa ja kansalaistoiminnan kentillä. Sekä kunnallisen palveluntuotannon että järjestötoiminnan juuret ovat vahvasti kansalaistoiminnassa. Esimerkiksi omalla toimialallani nuorisotyössä järjestöjen tekemällä työllä on pitkä historia jo ennen ensimmäisen kunnallisen nuorisotyöntekijän palkkaamista. Tätä taustaa vasten näiden eri toimintakenttien yhteistyö ja jaetut tavoitteet tuntuisivat itsestään selvyyksiltä. Kuitenkin aika-ajoin näyttää siltä, että järjestöt ovat näiden toimintojen kehittämisen keskiön ulkopuolella.

Yhteiskunnallinen kehitys on muuttanut järjestöjen asemaa monessa suhteessa. Järjestöiltä odotetaan nykypäivänä uudenlaista roolia hyvinvointipalvelujen tuotannossa ja esimerkiksi työttömien työllistämisessä. Sektoreiden väliset rajat ovat hämärtyneet ja erilaisilla avustuksilla on ryhdytty enenevässä määrin ohjaamaan järjestöjen toiminnan kehittämistä. Tämä on saanut minut pohdiskelemaan julkisen vallan suhdetta järjestöihin ja kansalaistoimintaan sekä synnyttänyt minulle halun tutkia opinnäyte-työssäni tätä suhdetta. Mitenkä suhteet rakentuvat ja miltä suhteet näyttävät keskinäisten sopimusten ja päätöksenteon näkökulmasta katsoen. Tämän suhteen ymmärtäminen on haastava ja laaja kysymys, joten rajasin aiheeni koskemaan Turun kaupungin liikunta-, nuoriso- ja kulttuuritoimien suhteita paikallisiin järjestöihin. Näitä hallintokuntia yhdistää niiden toiminta pääasiassa kuntalaisten vapaa-aikaan ja kulttuuriin liittyvien palvelujen tuottamisessa. Lisäksi näiden kolmen hallintokunnan yhdistäminen toisiinsa nousee esiin keskusteluissa aika-ajoin. Kaikki kolmella hallintokunnalla on yhteistyötä järjestöjen kanssa ja ne myöntävät avustuksia omalla sektorillaan toimiville järjestöille.

Sosiaali- ja terveydenhoitosektorilla kunnan ja järjestöjen välisten suhteiden kehittymiseen on kiinnitetty enemmän huomiota. Suhteiden kehitystä seurataan esimerkiksi Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto STKLn tekemissä Järjestöbarometreissa. Lisäksi sitä pohditaan alan kirjallisuudessa. Vähän vähemmälle huomiolle ovat jääneet

kunnan ja paikallisen hyvinvoinnin kannalta tärkeiden liikunta-, nuoriso- ja kulttuurijärjestöjen välisten suhteiden tila ja tavoitteet.

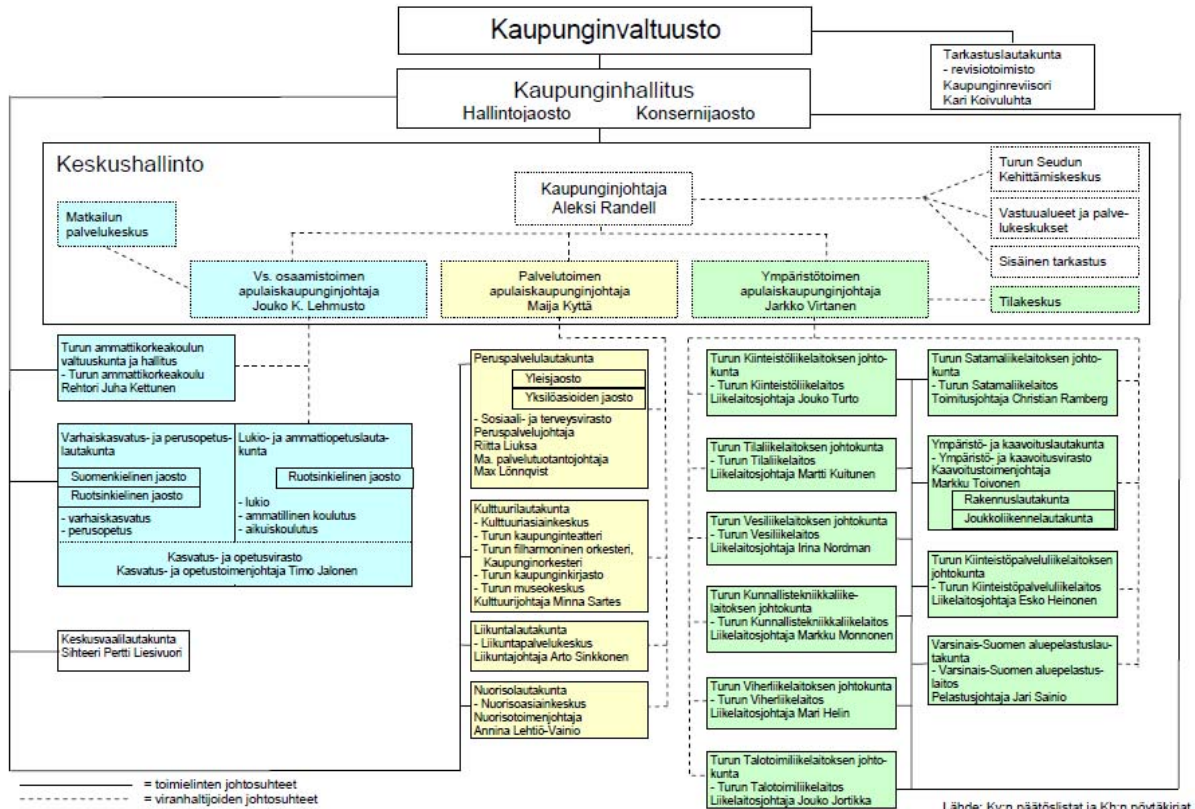
Tässä opinnäytetyössä tutkin näiden valitsemiini hallintokuntien ja järjestöjen välisten suhteiden rakennetta. Tutkimuskysymykseni on, miten kaupungin ja järjestöjen yhteistyö- ja sopimussuhteet rakentuvat Turun nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntatoimen ja järjestöjen välillä. Tavoitteenani on tuottaa tällä opinnäytetyöllä uutta tietoa hallintokuntien ja järjestöjen välisten suhteiden rakenteista Turussa. Lähestyn tätä kysymystä tässä työssäni pääasiassa kunnan näkökulmasta katsoen. Opinnäytetyöni tilaaja on Turun kaupungin nuorisotoimi.

Katseen kääntäminen kunnan ja järjestöjen välisten suhteiden rakenteiden kehityskulkuihin on tärkeää, koska tätä suhdetta pohtineen Sakari Möttösen (2009, 68) mukaan voidaan jopa sanoa, että järjestöjen asema suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa ratkaistaan paikallisella tasolla. Kukin kunta ratkaisee valinnoillaan, kehittykö siitä markkina- vai verkostokunta. Tätä kehitystä voidaan nähdäkseni tunnistaa ja analysoida tarkastelemalla kunnan ja järjestöjen välisten sopimus- ja yhteistyösuhteiden kehitystä. Kansalaistoiminnan tilan ja tulevaisuuden olisi hyvä nousta myös julkisen keskustelun aiheeksi entistä vahvemmin.

2 TURUN KAUPUNGIN NUORISO-, KULTTUURI- JA LIIKUNTATOIMI

Turku on 177 326 asukkaallaan suomen viidenneksi suurin kunta (Kuntaliitto 2011) ja seudun suurin yksittäinen työnantaja. Erilaisissa työsuhteissa Turun kaupunkiin on yhteensä 13 941 työntekijää (kaikki työntekijätiedot 31.3.2011 tilanteen mukaan). Palvelutoimessa, johon kaikki tutkimuksessa käsiteltävät hallintokunnat kuuluvat, työskentelee 5 773 työntekijää. Palvelutoimen hallintokunnista ehdottomasti suurin oli peruspalvelulautakunnan alainen sosiaali- ja terveystoimi yhteensä 4 832 työntekijälään. (Kujanpää, Anne 2011.)

TURUN KAUPUNGIN HALLINNOLLINEN ORGANISAATIO 1.2.2011



Kuva: Turun kaupungin hallinnollinen organisaatio (Turun kaupunki 2011a).

Nuoriso-, liikunta ja kulttuuritoimi muodostavat yhdessä sosiaali- ja terveystoimen kanssa palvelutoimen. Kullakin palvelutoimen hallintokunnalla on oma lautakuntansa.

Palvelutoimen hallintokunnissa tehdään suuri osa kaupungin ja järjestöjen välisestä yhteistyöstä. Palvelutoimen hallintokunnista tarkastelun kohteeksi valitut liikunta-, nuoriso- ja kulttuuritoimi mielletään vapaa-ajan ja kulttuurin palveluntuottajiksi, kun taas sosiaali- ja terveystoimi toteuttaa pääasiassa kunnan lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhoitoalan tehtäviä.

2.1 Nuorisotoimi

13- jäsenisen nuorisolautakunnan ohjaama nuorisotoimi toteuttaa nuorisolain mukaisia nuorisotyön perustehtäviä. Näitä ovat; nuoren kasvun ja itsenäistymisen tukeminen, nuoren aktiivisen kansalaisuuden edistäminen, nuoren sosiaalinen vahvistaminen sekä nuorten kasvu- ja elinolojen parantaminen. Nuoriasiainkeskuksen toiminta-ajatuksena on tukea lapsuudesta nuoruuteen ja nuoruudesta aikuisuuteen siirtymistä sekä mahdollistaa nuoren aktiivinen toiminta. Tavoitteena on hyvä elämä, vapaus ja vastuullisuus. (Turun kaupunki 2011b.)

Nuorisotoimen toteutuneet menot vuonna 2010 olivat noin 10,5 miljoonaa euroa. Eri-laisissa virka- ja työsuhteissa nuorisotoimessa työskentelee yhteensä 217 henkilöä. Nuorisotoimen toimintaa ohjaa asukkaiden hyvinvointiohjelmaan sisältyvä Lasten ja nuorten hyvinvointiohjelma 2009-2013, jonka tavoitteita toteutetaan käytännössä Nuorisotoimen Toimintasuunnitelma 2011 -avulla. Toimintasuunnitelma on Nuorisolautakunnan edellyttämä käyttösuunnitelma. Toimintasuunnitelmassa on kuvattu jokainen nuorisotoimen tuottama palvelu omassa tuotekortissaan. (Jykelä, Ritva 2011; Kujanpää, Anne 2011.)

Nuorisotoimessa yhteistyötä suoraan järjestöjen kanssa tekee toiminnanjohtaja, joka tehtäviin kuuluu avustusten valmistelu ja nuorisosihteeri, jonka tehtäviin kuuluu vastata järjestöyhteistyöstä. Näiden lisäksi järjestöt saavat palvelua kahdelta kanslistilta ja nuorisotoimen retkipajalta. Suoria avustuksia järjestöille maksettiin viime vuonna yhteensä 329 000 euroa (toiminta-avustukset, projektiavustukset ja kesätyöavustus), yhteensä 95 eri toimijalle. Välillisten avustusten (tilojen käyttö, koulutukset, tiedotusyhteistyö, lainavälineet jne) rahallista arvoa on vaikea arvioida, mutta esimerkiksi nuorisotoimen neljä leirialuetta olivat pääosin järjestöjen käytössä ja niiden menot ovat noin 500 000 euroa/ vuosi. Myös retkipajan lainattavia leirivälineitä käyttävät pääasiassa järjestökäyttäjät. Retkipajan kulut ovat noin 12 000 euroa/ vuosi. (Jykelä, Ritva 2011.)

Nuorisotoimen ja nuorisojärjestöjen yhteistyö keskittyy pääasiallisesti järjestöjen tukemiseen (avustukset ja välillinen tuki), järjestötapaamisiin ja -kirjeisiin (tiedotusyht-

teistyö) sekä kumppanuussopimuksiin, joita käytetään erityisesti aamu- ja iltapäivätoiminnan koordinoinnissa.

2.2 Kulttuuritoimi

13-jäsenien kulttuurilautakunnan alaiset taide- ja kulttuurilaitokset tarjoavat asukkaille ja turisteille monipuolisia kulttuuripalveluja. Kulttuurilautakunnan alaiset kulttuurilaitokset ovat; Kaupunginkirjasto, Kaupunginorkesteri, Kaupunginteatteri ja Museokeskus. Lisäksi lautakunta edistää ja tukee kulttuuritoimintaa jakamalla avustuksia yhdistyksille ja työryhmille sekä apurahoja turkulaisille taiteilijoille. (Turun kaupunki 2011c.)

Kulttuuritoimen toteutuneet menot vuonna 2010 olivat noin 38 miljoonaa euroa ja tulot noin 7 miljoonaa euroa. Kulttuuritoimessa työskentelee erilaisissa virka- ja työsuhteissa yhteensä 624 työntekijää. Kulttuuritoimen toimintaa ohjaa Turku-strategia, kulttuurilautakunnan ohjelma ja lisäksi lasten ja nuorten hyvinvointiohjelma 2009-2013. (Lönnberg, Päivi 2011; Kujanpää, Anne 2011.)

Kulttuuritoimessa järjestöjen kanssa yhteistyötä tekee neljä työntekijää, lisäksi viisi määräaikaista työskentelee kanslian koordinoimissa Turku2011-kulttuuripääkaupunkihankkeissa. Suoria avustuksia yhdistyksille ja työryhmille maksettiin vuonna 2010 yhteensä noin 940 000 euroa. Avustuksen sai 41 yhdistystä tai ryhmää, yhteensä 119 hakijasta. (Lönnberg, Päivi 2011.)

Kulttuuritoimen ja järjestöjen välinen yhteistyö keskittyy pääasiallisesti toiminnan taloudelliseen tukemiseen (avustukset, joista suurin osa kolmevuotisia sopimuspohjaisia avustuksia) ja neuvottelukuntien tapaamisiin. Yhteistyötä tehdään myös tapahtumien järjestämisessä ja tiedotuksessa. Kulttuuritoimi myös ostaa vähäisissä määrin palveluja yhdistyksiltä (mm. tapahtumien ohjelman tuottamiseen).

2.3 Liikuntatoimi

Liikuntatoimi käsittää Liikuntapalvelukeskuksen ja sitä ohjaavan 13 -jäsenisen liikuntalautakunnan. Liikuntapalvelukeskuksen tehtävänä on turkulaisten aktivoiminen liikumaan oman hyvinvointinsa parantamiseksi. Tähän pyritään tuottamalla erilaisia liikuntaolosuhteita ja -palveluita sekä turkulaisille liikuntaa järjestäville yhdistyksille että yksittäisille kaupunkilaisille. Liikuntapalvelukeskus toimii yhteistyössä kansalaisjärjestöjen sekä muiden hallintokuntien ja kumppaneiden kanssa. Liikuntapalvelukeskus on asettanut visiokseen olla seurayhteistyön kansainvälinen edelläkävijä. (Turun kaupunki 2011d.)

Liikuntatoimen toteutuneet menot vuonna 2010 olivat 17 miljoonaa euroa. Sen toimintaa ohjaavat kaupungin väestöryhmittäiset hyvinvointiohjelmat ja niistä johdetut käyttösuunnitelmaan kirjoitetut tavoitteet. Avustusten jakoon ja käyttövuoroihin vahvistetaan yleiset periaatteet liikuntalautakunnassa vuosittain. Työntekijöitä liikuntatoimessa erilaisissa työ- tai virkasuhteissa on yhteensä 100 henkilöä. (Mäkynen, Ilkka 2011; Kujanpää, Anne 2011.)

Liikuntapalvelukeskuksen järjestöosastolla työskentelee neljä työntekijää. Järjestöille maksettiin suorina avustuksina noin 1,65 miljoonaa euroa. Avustushakemuksia tulee vuosittain noin 1000 kappaletta, joista hylätään noin 3 %. Arvioitu välillisten avustusten (liikuntapaikat ja toimintaympäristöt, tiedotusyhteistyö, lainavälineet yms.) arvo on vuosittain noin 9,5 miljoonaa euroa. (Mäkynen, Ilkka 2011.)

Liikuntatoimen ja järjestöjen yhteistyö pitää sisällään järjestöjen tukemisen (avustukset ja välillinen tuki), lajitapaamiset ja seuraparlamentin sekä epäviralliset verkostot ja yhteydenpidon, ohjaamisen ostot (mm lasten liikunnan ihmemaa), yhteiset kehittämishankkeet ja palveluntuotannon.

3 TURKULAISET NUORISO-, KULTTUURI- JA LIIKUNTAJÄRJESTÖT

Vaikuttajien tietopankin mukaan (Kansanvalta.fi -vaikuttajien tietopankki 2011) yhdistys tai järjestö on ihmisten yhteenliittymä, joka ajaa jäsenistönsä yhteisiä tavoitteita tai arvoja. Harju (2003, 12) puolestaan määrittelee kansalaisjärjestön rekisteröidyksi tai rekisteröimättömäksi yhdistykseksi, joka toimii tietyn, päätetyn tarkoituksen hyväksi, alueellisesti ja/tai valtakunnallisesti, jolla on hyväksytyt säännöt tai ainakin toimintanormit ja jolla on toimintaorganisaatio ja sovittu talouden hoito.

Yhdistys- ja järjestötoiminta on osa kansalaistoimintaa, joka on ihmisen aktiivista toimintaa itsestä ulospäin, yhdessä toimien, yhteiseksi hyväksi. Määritelmä edellyttää toimintaa eli työpanosta. Toiminnan tulee suuntautua itsestä ulospäin ja aktiivisuuden hyödyn tulee suuntautua muille kuin itselle, perheelle tai työnantajalle. Kansalaistoimintaa voi tapahtua vapaissa ryhmissä, rekisteröimättömissä tai rekisteröidyissä yhdistyksissä tai yleishyödyllisissä säätiöissä. (Harju 2003, 10-11.)

Suomessa järjestö- ja yhdistys -termejä käytetään rinnakkaisina, vaikka niillä on olemassa myös toisistaan poikkeavia määritelmiä (Harju 2003,12-13). Käytän tässä työssä järjestö ja yhdistystermejä rinnakkaisina. Sisällytän tähän kunnan kanssa yhteistyötä tekevät epäviralliset toimintaryhmät ja rekisteröitymättömät yhdistykset. Tässä työssä järjestö tarkoittaa yhdistystä, toimintaryhmää, järjestöä ja järjestön osastoa, jota toimii nuorisotyön, liikunnan tai kulttuurin parissa ja jolla on yhteistyö- tai/ja sopimussuhteita Turun kaupungin kanssa ja jonka kotipaikka on Turku.

Liikunta-, nuoriso- ja kulttuurijärjestöt muodostavat kansalaisten osallistumisen näkökulmasta merkittävää toimintaa. Vuonna 2007 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan turkulaisista 23 % kuului johonkin liikuntajärjestöön, 7 % kulttuurijärjestöön ja 2 % nuorisojärjestöön. Muihin järjestöihin ilmoitti kuuluvansa 19 % vastaajista. Lisäksi 23 % vastaajista kuului johonkin harrastusporukkaan. (Miettinen 2007, 37.)

3.1 Nuoriso- kulttuuri- ja liikuntajärjestöt Turun kaupungin strategioissa

Turun kaupungin palvelusektoria ohjaavat Turun kaupungin palvelustrategia ja asukkaiden hyvinvointiohjelma. Asukkaiden hyvinvointiohjelma pitää sisällään:

- Lasten ja nuorten hyvinvointiohjelman 2009-2013
- Työikäisten ohjelman 2009-2013
- Senioriohjelman 2009-2013

Palvelustrategia nostaa yleisenä kehityksenä esiin väestön vanhenemisen ja kaupungin talouden alijäämäisyyden (Turun kaupungin palvelustrategia 2007, 3). Ikään-tyimisestä seurannee palvelujen tarpeen kasvu ja talouden alijäämäisyyden voisi olettaa asettavan tarpeen löytää uusia ratkaisuja paikallisen hyvinvoinnin tuottamiseen ja turvaamiseen. Palvelustrategia nostaa kumppanuuden osaksi palvelujen tuotantoa kunnan omien palvelujen rinnalle (emt. 19) ja esittää perustettavaksi kunnan ja kumppaneiden yhteistyöfoorumin, jossa yritykset, kolmas sektori ja kaupunki säännöllisesti tapaavat. Jokaisen hallintokunnan odotetaan määrittelevän ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen kumppanuuden edistämiseksi. (emt. 21)

Kunnan liikuntatoimen rooli nähdään muuttuvan yhä enemmän asiantuntija-, koordinoija-, tilaaja- ja rahoittajaorganisaatioiksi. Vuonna 2004 perustetun seuraparlamentin avulla syvennetään kaupungin ja liikuntajärjestöjen yhteistyötä edelleen. (Turun kaupungin palvelustrategia 2007, 14.) Myös uudella nuorisolain katsotaan painottavan nuorisojärjestöjen merkitystä tärkeinä yhteistyökumppaneina.

Asukkaiden hyvinvointiohjelma 2009-2013, joka sisältää lasten- ja nuorten hyvinvointiohjelman, työikäisten ohjelman ja senioriohjelman, ottaa monessa kohtaa kantaa kunnan ja järjestöjen välisiin suhteisiin. Se nostaa ennaltaehkäisevän työn kehittämisen linjaavaksi ajatukseksi palveluntuotannon kehittämisessä. Yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa kehitetään. (Asukkaiden hyvinvointiohjelma 2009, 4.)

Turun lasten ja nuorten hyvinvointiohjelma 2009-2012 nostaa järjestöt esille useassa eri kohdassa. Useiden hyvinvointia lisäävien toimenpiteiden toteuttajaksi on merkitty järjestöt tai kolmas sektori. (Turun lasten ja nuorten hyvinvointiohjelma 2009, 17-22.) Tästä huolimatta hyvinvointiohjelmaa valmistelleeseen työryhmään ei kuulunut ainutkään järjestöjen edustajaa (emt. 3-4).

Nuorisotoimen, liikunta- ja kulttuuripalvelut ovat jo luonteeltaan ennaltaehkäiseviä. Niiden tavoitteena on saavuttaa mahdollisimman kattavasti kaikki lapset ja nuoret, tukea lasten ja nuorten tasapainoista ja moniarvoista kehitystä ja kasvua, aktiivisen elämäntavan omaksumista sekä harrastusmahdollisuuksia. Liikunta on lapsille ja nuorille hyvän harrastuksen lisäksi myös tärkeä terveyden ylläpitäjä. Liikkuminen ja aktiivinen elämäntapa ehkäisevät ylipainoa ja luovat pohjaa terveydelle myös aikuisiällä. Kulttuuripalvelut tukevat lapsen ja nuoren identiteetin muotoutumista ja myös kiinnittymistä yhteiskuntaan. Kulttuurisen pääoman puute on eräs nuorten syrjäytymiskehitystä edistävä tekijä. (Turun lasten- ja nuorten hyvinvointiohjelma 2009, 17-18.)

Toimenpiteitä, jotka koskevat kulttuuria, liikuntaa tai nuorisotyötä ja joiden osatoteuttajaksi on nostettu järjestöt tai yhdistykset ja (Turun lasten- ja nuorten hyvinvointiohjelma 2009, 16-17):

- Koulukiusaamiseen puuttuminen
- Lasten ja nuorten kulttuuri- ja liikuntapalveluiden sekä harrastusmahdollisuuksien kehittäminen ja lisääminen ja niistä tiedottamisen sekä saavutettavuuden parantaminen
- Turvallinen koulupäivä aamu- ja iltapäivätoiminnan avulla
- Harrastusmahdollisuuksien parantaminen koulupäivän yhteydessä
- Turvallisten ja aktivoivien yhteisten tilojen sekä kohtaamispaikkojen vaaliminen ja kehittäminen

Ohjelmassa todetaan, että kaupunki ei organisaationa pysy luomaan yhteistöllisyyttä, mutta kaupunki voi luoda omilla toimillaan edellytyksiä yhteisöllisyydelle. Ajanviettomahdollisuuksilla katsotaan voitavan tukea perheen yhteyttä ja oikeiden sosiaalisten

mallien rakentumista. Tämän nähdään tapahtuvan harrastustoiminnoissa vapaassa kanssakäymisessä perheiden kesken. Liikunnan ja harrastustoiminnan katsotaan tuottavan kuntalaisille laaja-alaista hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä. Järjestöt, liikunta-seurat ja seurakunnat tarjoavat suurelle joukolle nuoria harrastustoiminnan sekä yhteisön jonka osana kasvaa. (Turun lasten- ja nuorten hyvinvointiohjelma 2009, 22)

Toteuttaminen, seuranta ja arviointi -otsikon alla todetaan, että monien ohjelman toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää yhteistyötä järjestöjen, poliisin tai seurakuntien kanssa. Tulevaisuudessa kumppanuuden merkitys korostuu. (Turun lasten- ja nuorten hyvinvointiohjelma 2009, 25.)

Työikäisten ohjelma (2009) ei nosta järjestöjä samalla tavalla vastuutahoksi, kuin lasten ja nuorten hyvinvointiohjelma. Sen sijaan mittareissa mainitaan myös järjestöt. Hyvinvoivat yhteisöt -otsikon alla todetaan hyvinvoivien yhteisöjen olevan yksilön tukena ja voimavarana. Kaupunki voi tukea yhteisöllisyyttä eri väestöryhmiä ja yhteisöjä tukemalla. Vastuutahona toimenpiteiden toteuttamisessa on kaupungin omat toimijat ja järjestökenttä on toimenpiteiden kohteena. Esimerkiksi moniarvoista kulttuuri- ja liikuntakaupunkia mitataan eri kulttuurin alojen avustusten hakijoiden määrällä, avustuksilla toteutettavien tuotantojen moninaisuudella ja uusien liikuntalajien lukumäärällä. Kansalais- ja yhdistystoiminnan tukemisen tavoitetta mitataan avustusten määrällä, subventoitujen tilojen arvolla sekä yhdistyksissä toimivien lukumäärällä. (Työikäisten ohjelma 2009.)

4 JÄRJESTÖJEN TOIMINNAN JA KUNTASUHTEEN MUUTOKSIA

Järjestötoiminnan kentällä on nähtävissä kahtalaista muutosta. Järjestötoiminnan sisällä tapahtuu muutoksia ja järjestöillä on erityisiä haasteita, jotka vaikuttavat toiminnan organisointiin ja uudenlaisiin osaamisen tarpeisiin (Harju 2004, 12-15). Toisaalta järjestöjen ja kuntien suhde on muuttumassa ja muuttuneet. Järjestöt osallistuvat yhä enemmän palvelutuotantoon ja niiden suhde kuntaan on tiivistynyt (Helander 2004, 17-18; Möttönen 2009, 67.)

Harjun (2004, 12-15) mukaan näitä järjestötoiminnan erityisiä haasteita ovat toimijoiden ikääntyminen, järjestöosaamisen huonontuminen, vapaaehtoistyön hiipuminen, kaupungistuminen, järjestön johtamisen erityisyys, järjestötoiminnan suunnittelun, arvioinnin ja laaduntamisen vaatimus, verkostoituminen, uusi tekniikka, löyhentynyt sitoutuminen sekä yritystoiminnan tunkeutuminen perinteiselle järjestötoiminnan kentällä.

Myös osallistuminen on muutoksessa. Sanotaan, että 60- ja 70-luvuilla eläneet nuoret ovat viimeinen järjestösukupolvi, jonka sitoutuminen järjestöön oli vahvaa ja pitkäkestoista. Nykyaikaisessa maailmassa sitoutuminen on lyhytkestoista. Ryhmiin ja yhdistyksiin kuulutaan vain lyhyen aikaa. (Harju 2003, 163.) Järjestösukupolven seuraajaa kuvataankin projektisukupolveksi, osallistumisella on alku, keskikohta ja loppu (Lattunen 2011). Muutosta voidaan kuvata postmodernin ajan hengen mukaiseksi. Toimintaan osallistutaan itsensä toteuttamisen hengessä. Osallistujalle sopii erityisjärjestö, joka panostaa täysillä juuri siihen asiaan tai teemaan, joka sillä hetkellä tuntuu osallistujasta tärkeältä. (Harju 2003, 163-164.)

Lattusen (2011) mukaan kansalaistoiminta ei kuitenkaan ole hiipumassa. Yhdistystoiminta voi hyvin, mutta kenttä on muuttunut. Yhdistysten rekisteröitymisten perusteella erilaisten harraste-, kulttuuri- ja liikuntayhdistysten osuus on huomattavassa kasvussa, kun taas perinteisesti suosittujen poliittisten järjestöjen sekä ammatillisten ja talouden alan järjestöjen rekisteröinnit ovat laskussa.

Toisena muutoksena nähtävä palvelutuotannon lisääntyminen alkoi hyvinvointivaltiota uhkaavan rahoituskriisin käännettyä katseet järjestöjen ja muiden ei-julkisten toimijoiden puoleen 90-luvulle tultaessa. Järjestöt alettiin nähdä yhä enemmän julkisen sektorin kumppaneina ja yhteistyön osapuolina. Järjestöjen kuntasuhteen muutosta voidaan kuvata muutokseksi edunvalvojasta palveluntuottajaksi. Järjestöiltä on alettu odottaa, että ne yhä enenevässä määrin tuottavat palveluja jäsenistönsä lisäksi myös muille kuntalaisille. Järjestöillä nähdään nyt kahtalainen tehtävä. Ne valvovat jäseniensä etuja ja oikeuksia sekä tuottavat palveluja jäsenilleen ja muille kansalaisille. (Helander 2004, 17-18.)

Harjun (2003, 184) mukaan lisääntyvässä palveluntuotannossa on myös harkinnan paikka. Järjestöjen on hyvä pysähtyä miettimään kuuluuko palveluntuotanto kansalaistoimintaan ja alistaako kansalaisjärjestö itsensä julkisen vallan alihankkijaksi hyvinvointiyhteiskunnan palveluntuottajana. Järjestön on myös pohdittava lähteekö se kilpailemaan yksityisten yritysten kanssa ehdoilla, jotka eivät kuulu kansalaistoiminnan perimmäiseen olemukseen.

Kansalaistoiminnan luonteeseen kuuluu voittoa tavoittelemattomuus. Yleishyödyllisinä yhteisöinä ne ovat saaneet erityiskohtelun mm verotuksessa, työllistymistuissa ja julkisissa avustuksissa. Harjun (2003, 44-45) mukaan kansalaistoiminnan tulee pitää kiinni tästä yleishyödyllisyydestä, koska se antaa järjestötoiminnalle oikeutuksen ja sellaisen liikkumatilan, jota ei ole muiden sektoreiden toimijoilla.

Möttösen (2009, 67) mukaan järjestöjen kuntasuhteet ovat tiivistyneet ja samanaikaisesti järjestöt kokevat suhteiden tulleen tasa-arvoisemmiksi. Yhteistyötä tehdään enemmän myös perustasolla. Tällä perusteella vaikuttaa siltä, että yhteistyöhön on tullut entistä enemmän verkostomaisia piirteitä.

4.1 Hallinnosta hallintaan -uudenlaisia yhteistoiminnan muotoja

Hyvinvointivaltiota uhkaavan rahoituskriisin ohella kuntien katseita uusien yhteistyömuotojen tarpeisiin ovat kääntäneet yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaistuminen ja valtio-ohjauksen väheneminen. On syntynyt näkemys, että julkinen hallinto ei kykene enää ohjaamaan taloutta ja yhteiskuntaa yksin. Paikallistason toimijat ovat yhä riippuvaisempia toisistaan, menestyminen edellyttää liittoutumista ja kumpuuta muiden toimijoiden kanssa. (Haveri & Pehk 2007, 9 ja 21; Helander 2004, 17-18; Möttönen & Niemelä 2005, 51-52 ja 88).

Nyky-yhteiskunnan monimutkaistuneita ongelmia ei voi hallita yksinkertaisilla ratkaisuilla tai järjestelmillä. Hierarkkiset järjestelmät yksinkertaisina rakenteina menettävät vähitellen merkitystään. (Haveri & Pehk 2007, 9.) Hierarkioiden sijaan ongelmia ratkaistaan verkostomaisella yhteistyöllä (emt. 11). Verkostoituminen organisaatioiden

välisen yhteistyön mallina ei välttämättä kuitenkaan riitä silloin, kun organisaatioiden on yhdessä ponnistettava ottaakseen haltuunsa merkittävän strategisen haasteen. Tällöin tiiviimpää yhteistyötä voidaan tehdä erilaisissa kumppanuussuhteissa. (Engeström 2006,18.)

Yhdelläkään yksiköllä ei ole yksin valtaa ratkaista nykypäivän monimutkaista ongelmaa. Aiemmin uskottiin, että yhteiskunnalliset ongelmat ovat ”kesyjä” ja ne voidaan ratkaista ongelmalla rajaamalla. Syy ja seuraus voidaan tunnistaa ja erottaa ne toisistaan. Tällaisessa epävarmuuden hallinnoinnissa oli mahdollista osoittaa organisaatio, yksikkö tai yksilö, joka oli vastuussa ongelman ratkaisuehdotuksesta ja usein myös se ratkaisusta. (Sotarauta 1996, 62-63.)

Sotarauta (1996, 62) kutsuu monimutkaisia ongelmia ”ilkeiksi”. Ei ole olemassa yksikköä, joka voisi yksin olla vastuussa jonkin yhteiskunnallisen ongelman ratkaisusta. Ongelmaa tulee lähestyä monista näkö- ja lähestymiskulmista samanaikaisesti. Ilkeitä ongelmaryppäitä ei voi ratkaista pilkkomalla niitä eri hallintosektoreiden mukaan, vaan ne on piiritettävä ja lähestyttävä niitä monista eri suunnista, monin eri ajatuksin ja tiedoin. (Sotarauta 1996, 120). Ilkeillä ongelmilla voidaan nähdä seuraavanlaisia piirteitä (emt. 119):

- Ongelmaa ei voi täsmällisesti muotoilla
- Ongelma ja ratkaisu kietoutuvat yhteen. Ongelman määritelmä on aina yhteydessä ratkaisuun
- Ratkaisut ovat hyviä tai huonoja vain suhteessa toisiinsa. Ei ole olemassa yhtä kriteeriä onko ratkaisu oikea vai väärä
- Ei ole mahdollista tietää milloin työ on ohi. Ongelmalle ei ole loppua, vaan ratkaisu vaatii jatkuvaa valppautta
- Ei ole olemassa tyhjentävää listaa mahdollisista ratkaisutavoista
- Ratkaisun muoto riippuu siitä, minkä selityksen sille valitsee useista mahdollisista

- Ongelma voidaan nähdä jonkin toisen ongelman oireena. Koskaan voi olla varma siitä onko ongelmaan pureuduttu oikealla tasolla
- Ongelman ratkaisun yrittäminen muuttaa tilannetta. Ratkaisu on kertaoperaatio, paluuta alkutilanteeseen ei välttämättä ole
- Ongelma on ainutlaatuinen. Ei toistuva
- Ongelman ratkaisija on vastuussa siitä mitä on tekemässä. Koska on vaikeaa tietää, milloin ongelma on ratkaistu, onnistumisesta saa harvoin kunniaa

Ilkeitä ongelmia ei voi ratkaista pilkkomalla ja tehtäviä jakamalla. Ongelmia on lähesyttävä verkostomaisella hallinnalla. Valta ja taito ongelman ratkaisuun ei ole tietyllä yksiköllä. Se on yksiköiden välissä, niiden vuorovaikutussuhteissa. Ongelmia ratkaistaan verkostoissa, jotka eivät noudata hallinnon rajoja. Päinvastoin hallinnon sektoroitujen ohjelmat saattavat halkoa erilaisia verkostoa saamatta niistä kokonaiskuvaa. Ongelmanratkaisu on hyvin erilaista verrattuna epävarmuuden hallintaan. (Sotarauta 1996, 64.)

Epävarmuuden hallinnoinnista epäselvyyden hallintaan siirtyminen aiheuttaa merkittäviä muutoksia julkisen hallinnon toimintaan ja poliittisiin prosesseihin. Hallinnan periaatteen muotoutumien johtuu kasvaneesta muutosnopeudesta, keskinäisen riippuvuuden kasvusta ja vallan hajautumisesta. (Sotarauta 1996, 67.) Epäselvyyden hallinta heijastelee kompleksisuutta, moninaisuutta ja dynaamisuutta, vastatessaan epäselvyyden asettamiin haasteisiin. Samalla se myös lisää niitä. Sotaraudan (emt. 64-65) mukaan tämä ei ole hallintajärjestelmän haitta, vaan voimavara.

Hallintaan kuuluu sekä institutionaalisten että hallinnollisten rajojen ylittäminen. Yhteistyötä, kumppanuutta ja verkostoja rakennetaan tapauskohtaisesti. Tämä edellyttää uudenlaisia sopimussuhteita ja organisointimalleja. (Haveri & Pehk 2007, 11.) Yhteisten asioiden hallinnan onnistuminen riippuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten välisestä yhteistyöstä (emt. 9).

Möttönen & Niemelä havainnollistavat hallinnon ja hallinnan eroja Bogasonin luomalla taulukolla (Möttönen & Niemelä 2005, 115):

Hallinto	Hallinta
-yksi keskus	-useita keskuksia
-puoluepolitiikka	-asiakohtainen politiikka
-hierarkia	-neuvottelu
-organisaatio	-organisointi
-ylhäältä alas	-alhaalta ylös
-varmuus	-epävarmuus

4.1 Hallinta ja demokratia

Uusi hallinta voidaan nähdä demokratian kannalta mahdollisuutena, mutta myös uhkana. Verkostomaisessa hallinnassa päätöksentekoprosessiin osallistuu enemmän henkilöitä kuin perinteisessä edustuksellisen demokratian mallissa. (Haveri & Pehk 2007, 17.) Tämän voisi katsoa vahvistavan demokratiaa. Toisaalta hallinta-ajattelu houkuttelee päätöksentekoprosesseihin toimijoita, joilla ei ole poliittista vastuuta. Edustuksellisessa demokratiassa vallan ja vastuullisuuden pitäisi kuulua samoille toimijoille. (Emt. 15.)

Perinteinen poliittinen demokratianäkemyks pitää sisällään edustuksellisen demokratianäkemyksen ja suoran demokratianäkemyksen, joka näyttäytyy suorina vaatimuksina kunnan toimielimille. Molemmat keskittyvät kuntalaisen ja kunnan väliseen suhteeseen. Demokratian toteutuminen kytkeytyy kunnan hallinnollis-poliittiseen järjestelmään ja sen kykyyn huomioida kuntalaisen vaatimukset ja odotukset. Kuntalaisen ei tarvitse jatkuvasti osallistua politiikkaan, puolueet tekevät sen hänen puolestaan. Poliittisessa demokratianäkemyksessä demokratia toteutuu sitä paremmin mitä suurempi on poliittisten päätöksentekijöiden vaikutus. Viranhaltijoiden vallan kasvu nähdään uhkana tälle demokratialle, ja muilla toimijoilla kuten järjestöillä ei ole mitään roolia tässä päätöksenteossa. Poliittiset päätöksentekijät saattavat nähdä järjestöt jopa uhkana demokratian toimivuudelle. (Möttönen & Niemelä 2005, 110-112.)

Järjestöillä on kuitenkin perinteisestikin ollut roolinsa demokraattisen yhteiskunnan osana. Aktiivista kansalaisyhteiskuntaa pidetään demokratian takeena. Se kiinnittää ihmiset yhteiskuntaan ja luo pohjan demokraattisten instituutioiden toiminnalle. (Opettajien tietopalvelu 2011; Harju 2010, 114.) Yhdistystoimintaa on myös sanottu demokratian kouluksi. Yhdistyksissä opitaan osallistumaan ja saadaan demokratian kannalta tärkeitä kansalaistaitoja. Yhdistykset toimivatkin usein rekrytointikanavana päätöksentekoon osallistumille, ura poliittisessa toiminnassa on usein käynnistynyt järjestötoiminnassa ansioitumisen myötä. Yhdistystoiminnassa kansalaiset voivat huomata, että yhteiskunta on tulosta omasta ja muiden toiminnasta. Yhteiskunnallisiin asioihin voi vaikuttaa omalla panoksellaan. Yhdistystoiminnassa aktiiviset ihmiset luottavat enemmän poliittiseen järjestelmään ja ovat usein muita aktiivisempia politiikassa. Poliittiset järjestöt mieltävät itsensä edustuksellista demokratiaa täydentävänä ja koko yhdistyskentän yhteiskunnalliset tehtävät voidaan tulkita demokratian tukitoiminnoiksi. (Lattunen 2011.)

Demokratia voidaan ymmärtää myös yhteisöllisenä demokratiana. Yhteisöllä on selkeitä tavoitteita, joita voidaan edistää tiettyjen toimintatapojen ja pelisääntöjen avulla. Yhteisön etu ei toteudu enemmistön vallankäytöllä, vaan eri toimijoiden välisellä vuorovaikutuksella ja yhteisellä keskustelulla. Tässä keskustelussa ei punnita ryhmien välisiä kannatuseroja, vaan sitä, kuinka hyvin esitetyt näkemykset edistävät yhteisön etujen toteutumista. Kunta nähdään monitoimijaisena verkostona. Poliitiikan tehtävänä on verkoston sisäisen keskustelun synnyttäminen ja vuorovaikutussuhteiden rakentaminen.

Yhteistä etua voidaan ajaa muutenkin kuin poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Järjestötoiminta on yksi tapa muodostaa käsitystä yhteisestä edusta ja sen avulla voidaan edistää yhteisön etujen toteutumista. Järjestöt ovat tässä demokratianäkemyksessä voimavara. Yksittäinen järjestö voi kuitenkin ajaa varsin suppean ryhmän etua, joten tätä keskustelua ei voi jättää yhden järjestön varaan. Tämän vuoksi järjestöjen välinen vuorovaikutus ja yhteistoiminta on tärkeää. Tämän lisäksi tarvitaan myös poliittisen järjestelmän ja järjestöjen välistä vuorovaikutusta. Poliittista prosessia tarvitaan erilaisten näkemysten sovitteluun. (Möttönen & Niemelä 2005, 112-113.)

Uuden hallinta-ajattelun mukaisen yhteisöllisen demokratianäkemyksen voisi ajatella sopivan hyvin järjestötoimijoille. Poliittiset järjestöt kokoavat yksilöitä kollektiiviseksi voimaksi, mutta myös muut yhdistykset (esimerkiksi harrastusryhmät, potilasjärjestöt tai asukas- ja kyläyhdistykset) voivat aktivoitua edunvalvojiksi, kun poliittinen päätöksenteko koskettaa niiden jäseniä. Järjestöt ylläpitävät demokratiaa tarjoamalla mahdollisuuden erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten esittämiselle ja identiteetin ilmaisemiselle; ne voivat valvoa poliittisia instituutioita ja osallistua julkiseen keskusteluun. (Lattunen 2011.)

5 KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN VÄLISET OHJAUSSUHTEET

Kuntien ja järjestöjen välisiä sopimus- ja ohjaussuhteita voidaan tarkastella eri ohjausmuotojen kautta. Kunnan ja järjestöjen väliset suhteet voidaan nähdä hierarkiaa, markkinoihin tai verkostoihin perustuvina (Möttönen 2009, 65-66; Möttönen & Niemelä 2005, 86-87). Uuden hallintavan toteutuminen edellyttää verkostojen toimintaa (Möttönen & Niemelä 2005, 91). Kuntien ja järjestöjen välisissä suhteissa on havaittu kahdenlaista kehitystä. Markkinasuuntaus on vahvistunut. Samanaikaisesti kuitenkin järjestöjen ja kuntien välinen yhteistyö on tiivistynyt ja järjestöt ovat kokeneet sen entistä tasa-arvoisemmaksi. (Möttönen 2009, 67.)

Hierarkkisessa, byrokraattisessa ohjausmuodossa järjestö on alisteisessa suhteessa kuntaan. Kunta määrittelee suhteensa järjestöön omien päätönsä, sääntöjensä ja määräystensä avulla. Kunta voi esimerkiksi määritellä tarkoin, minkälaista järjestön toiminnan tulee olla, jotta se voi saada kunnan avustuksia. Järjestöjen edunvalvonassa tämä näkyy siten, että kunta vastaa järjestön esittämiin vaatimuksiin omilla päätöksillään, joita perustellaan säännöillä tai aiemmin tehdyillä periaatepäätöksillä. Hierarkiaan perustuvassa suhteessa järjestöjen asiantuntijuutta käytetään esimerkiksi lausuntoja tai esityksiä pyytämällä, mutta kunta määrittää tämän jälkeen kantansa omassa päätöksentekoprosessissaan, eikä vuorovaikutusta enää päätöksentekovaiheessa ole. Järjestöjen kannanotot ovat päätösten valmistelumateriaalia. Demokratian nähdään toteutuvan kunnan omissa päätöksentekoprosesseissa. Kunnallinen

demokratia on edustuksellista demokratiaa ja järjestövaikuttaminen saatetaan nähdä jopa poliittisen vallankäytön vastaisena toimintana. (Möttönen 2009, 64.) Hallintokeskeisessä toimintapolitiikassa kunta katsoo, että sillä on oikeus ja velvollisuus määrittellä ehdot ja tavoitteet suhteessa järjestöihin (Nenonen 2011, 11).

Markkinaohjauksessa kunta taas näkee järjestöt pääasiassa palveluntuottajina. Ostessaan palveluja kunta rinnastaa järjestöt yksityisiin yrityksiin. Järjestöjä ei aseteta edullisempaan asemaan yrityspohjaisiin palveluntuottajiin verrattuna. Silloinkin kun palveluja ei kilpailuteta, vaan palvelut hankitaan suoraan järjestöiltä, sopimukset ovat määräaikaista ostopalvelusopimuksia. Niissä sovitaan tuotteista, niiden määristä ja hinnoista. Kunnan tehtävä ei ole ainoastaan markkinoiden hyödyntäminen vaan myös niiden synnyttäminen ja niiden toimivuuden varmistaminen. Kunnan tavoitteena on kohdella palveluntuottajia tasapuolisesti. Yhteistyön muotona kuntien ja järjestöjen välillä on palvelujen ostaminen. Demokratian toteutumien perustuu edustukselliseen demokratiaan, vaikka erona byrokraattiseen ohjausmuotoon on se, että politiikkojen tehtävänä on päättää mitä kunta hankkii ja mitä se tekee itse, eikä vain ohjata kunnan toimintaa ohjeiden ja sääntöjen avulla. (Möttönen 2009, 64-65; Nenonen 2011, 11.) Markkinaohjauksella kunta edistää kolmannen sektorin ja markkinasektorin lähentymistä. Sellaista kuntaa, joka ostaa palveluja mahdollisimman paljon ulkoisilta tuottajilta, voidaan kutsua markkinakunnaksi. (Möttönen 2009, 67.)

New Public Management -oppiin perustuvalla kuntien kehittämis- ja johtamisopilla, jonka keskeisiä periaatteita ovat markkinoiden hyödyntäminen ja organisaatioiden managerialistinen johtaminen, ei kyetä yksin vastaamaan tietoyhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin. Toimintaympäristön muutos vaatii kunnilta uudenlaista toimintatapaa. Uuden toimintatavan keskeiseksi käsitteeksi nousee verkosto. (Möttönen & Niemelä 2005, 86.)

Verkostosuhde kunnan ja järjestöjen välillä merkitsee tasavertaista yhteistyötä. Yhteistyössä haetaan pitkäaikaisia kumppaneita, joiden kumppanuus perustuu samankaltaiselle arvopohjalle ja eettiselle perustalle. Tavoitteena on löytää eri toteuttamiskeinoja eri osapuolten tavoitteille. Yhteistyö hyödyttää molempia osapuolia. Kunta tunnistaa järjestöjen laaja-alaisen tehtävän ja merkityksen paikallisen hyvinvoinnin tuottajana. Verkosto-ohjauksessa pyritään tukemaan järjestöjä selviämään laaja-

alaisista tehtäväkokonaisuuksista ja vahvistamaan järjestöjä hyvinvointipoliittisina toimijoina. Verkostosuhteessa korostuu markkinoista ja hierarkioista poikkeava demokratianäkemyks. Osallistuminen järjestötoimintaan on edustuksellisen demokratian kanssa rinnakkainen paikallista demokratiaa ja kansalaisyhteiskuntaa vahvistava osallistumismuoto. (Möttönen 2009, 65-66; Nenonen 2011, 11.) Suosimalla verkostomaista ohjasta, kunta edistää kolmannen sektorin ja julkisen sektorin lähestymistä. Sellaista kuntaa, joka painottaa aktiivista yhteistyötä ja verkostomaisia suhteita ulkopuolisten toimijoiden kanssa voidaan kutsua, verkostokunnaksi. (Möttönen 2009, 67.)

Möttönen (2009,66) havainnollistaa hierarkkisen, markkinaperusteisen ja verkostomaisen kunnan ja järjestön välisten suhteiden eroja seuraavalla taulukolla (KUVA 1).

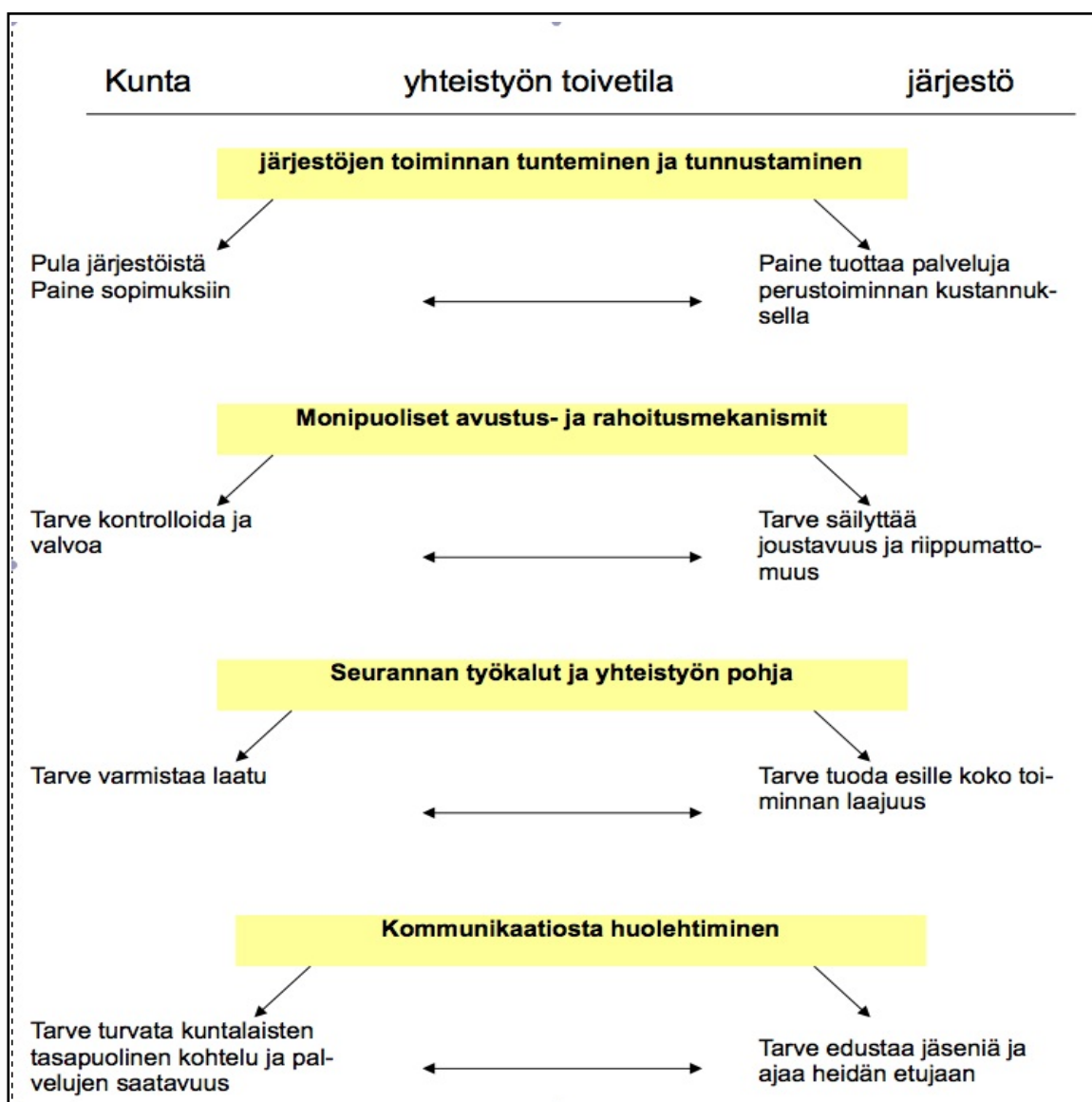
Kunta-järjestö-suhde	Hierarkiat	Markkinat	Verkostot
Kunnan asema suhteessa järjestöihin	Vaatimusten vastaanottaja ja määräysten antaja	Palvelujen ostaja	Tasavertainen toimija
Järjestön asema suhteessa kuntaan	Vaatimusten esittäjä ja päätösten kohde	Palvelujen myyjä	Tasavertainen toimija
Suhteen arvoperusta	Oikeudenmukaisuus	Tehokkuus	Eettisyys
Kunnan tavoite	Toiminnan legitimitietin vahvistaminen	Markkinoiden synnyttäminen ja hyödyntäminen	Paikallisten hyvinvointipoliittisten voimavarojen hyödyntäminen
Järjestön tavoite	Kunnan toimintaan vaikuttaminen	Menestyminen palvelutuotantomarkkinoilla	Paikalliseen hyvinvointipoliittikkaan osallistuminen ja vaikuttaminen
Sopimuksellisuuden perusta	Kunnan säännöt ja määräykset	Sanktioidut ostopalvelusopimukset	Luottamukseen perustuvat kumppanuussopimukset
Intressiperusta	Edunsaannin ristiriita	Taloudellinen ristiriita myyjän ja ostajan välillä	Intressien tasapaino
Järjestöjen ensisijainen tehtäväalue	Jäsenistön edunvalvontatehtävä	Palvelujen tuottaminen	Vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja asiantuntemuksen tuottaminen
Käytännön yhteistyön luonne	Muodollinen, keskittyy järjestöjen vaatimusten argumentointiin	Muodollinen, keskittyy ostopalvelusopimusten laadintaan ja sopimusten toteutumisen kontrollointiin	Epämuodollinen, keskittyy yhteisen ymmärryksen muodostamiseen ja uusien toimintatapojen kehittämiseen
Demokratianäkemyks	Perustuu edustukselliseen demokratianäkemykseen	Perustuu edustukselliseen demokratianäkemykseen	Perustuu yhteisölliseen demokratianäkemykseen

KUVA 1: Hierarkkiset, markkinaperusteiset ja verkostomaiset suhteet kunnan ja järjestön välillä (Möttönen 2009, 66)

Verkostomainen yhteistyösuhde, joka on uuden paikallisen hallintavan mukainen tapa toimia aiheuttaa monenlaisia muutoksia järjestöjen ja kunnan suhteisiin (ks. taulukko) sekä kunnan päätöksentekoon suhteessa järjestöihin. Hierarkioihin ja markkinoihin verrattuna järjestöjen ja kunnan välinen suhde muuttuu edunvalvonnasta ja

kauppakumppanista tasavertaiseksi toimijaksi, suhteen perusta on eettinen ja sopimukset ovat luottamukseen perustuvia kumppanuuksia. Demokratianäkemyksessä verkostomaisessa hallinnassa on yhteisöllinen.

Järjestöillä ja kunnalla saattaa olla lähtökohtaisesti toisistaan poikkeavia tavoitteita yhteistyön luomisessa. Tästä saattaa syntyä paineita, jotka on syytä ottaa huomioon keskinäisessä toiminnassa. Näitä paineita saattaa syntyä erityisesti silloin, kun kunnalla on voimakas tarve ulkoistaa palvelujaan järjestöille. Kari Nenonen (2011, 18) hahmottelee järjestöjen ja kunnan välisen yhteistyön toivetilaa ja erilaisia tarpeita seuraavasti:



KUVA 2

Myös kansalaistoiminnan luonne on yksin niistä erityispiirteistä, jotka tulisi ottaa huomioon järjestön ja kunnan suhteita rakennettaessa. Järjestötoiminta on osa kansalaistoimintaa. Se perustuu kansalaisten haluun toimia ja osallistua. Jos tätä halua ei ole, ei ole myöskään kansalaisten aktiivisuutta yhteisten asioiden hoitoon. Tämän vuoksi kansalaistoimintaa ei voi rakentaa pakkojen, velvoitteiden, korvausten tai kannusteidenkaan varaan. Kansalaistoiminta elää ihmisten innosta ja halusta toimia. (Harju 2003, 39.)

Mikäli kunnan ja järjestön suhteita halutaan kehittää verkostomaisiksi, on toimijoiden ymmärrettävä mistä verkostoissa ja kumppanuuteen perustuvissa yhteistyösuhteissa on kysymys (ks. KUVA 1). Myös uudenlainen demokratianäkemyks haastaa kunnan päätöksentekokoneiston uudella tavalla.

5.1 Verkostot

Verkoston voidaan määritellä muodostuvan joukosta toimijoita ja niitä yhdistävistä suhteista (Mattila & Uusikylä 1999). Verkostossa on siis oltava useita toimijoita ja niiden välillä yhdistäviä suhteita.

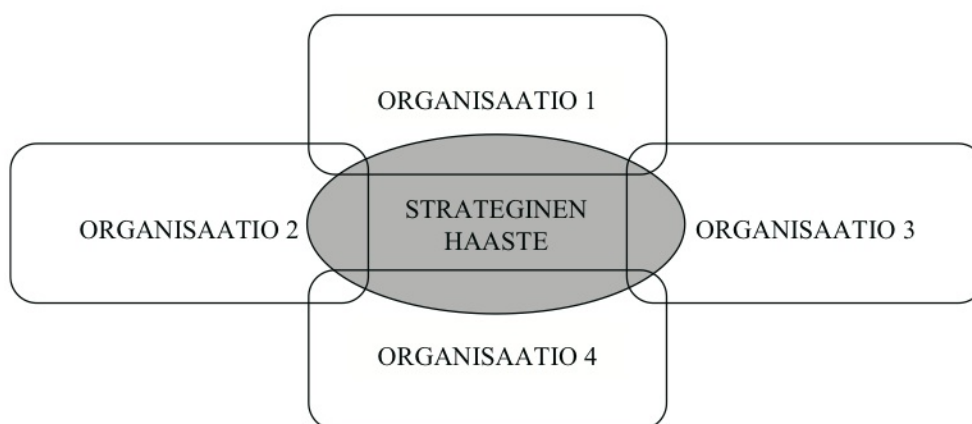
Yrjö Engeström (2006,18) määrittelee verkostoitumisen organisaatioiden väliseksi yhteistoiminnan malleiksi, joissa etusijalle asetetaan usein varsin vapaamuotoisen yhteistoiminnan edellytysten luominen. Verkostoituminen on siis väljä ratkaisu, jossa luodaan perustaa mahdollisille kohdennetuille yhteistyöhankkeille. Siinä korostetaan luottamuksen lisäämistä ja tiedon vaihtoa. Verkostossa eri organisaatioiden välillä on erilaisia yhteyksiä, osa on aktiivisia ja vahvoja, toiset taas heikkoja ja satunnaisia. (emt. 18-19.)

Verkosto-organisaatiossa organisaation perustana on vahvuuksien täydentäminen, ei työsuhde. Kommunikaation välineistö valitaan suhteessa tilanteeseen ja Konfliktit ratkaistaan informaation vaihdolla, ei hallinnollisilla määräyksillä. Joustavuus on suurta ja sitoutuminen on keskeinen organisaation tehokkuutta määrittävä arvo. (Haveri & Pehk 2007, 12.)

5.2 Kumppanuus

Verkosto on väljä yhteistoiminnan muoto (Engeström 2006, 18), joka saattaa tiivistyä siten, että yhteiset pelisäännöt, käytännöt, arvot ja uskomukset yleistyvät (Haveri & Pehk 2007, 12). Verkosto ei kuitenkaan väljänä yhteistyön organisoitumisen muotona ole riittävä silloin, kun organisaatioiden on otettava haltuun merkittävä muutos tai strateginen haaste. Tällöin tarvitaan tiiviimpää yhteistyötä, jossa yhteistoiminta on ankkuroitunut syväälle organisaation sisälle. Tällaista tiiviimpää yhteistyötä organisaatiot voivat tehdä kumppaneina. (Engeström 2006, 19.)

Engeström (2006, 19-20) määrittelee kumppanuuden organisaatioiden väliseksi pitkäkestoiseksi liittoumaksi, jonka avulla pyritään hallitsemaan kumppaniorganisaatioille tärkeä strateginen haaste. Etenkin julkisella sektorilla tämä voi olla mutkikas yhteiskunnallinen ongelma.



Kuvio: Kumppanuus (Engeström 2006, 20)

Engeströmin määritelmässä kumppanuus on siis organisaatioiden tapa organisoida yhteisen haasteen tai ongelman ympärille. Monimutkaista "ilkeää" ongelmaa ryhdytään ratkaisemaan monen toimijan voimin monesta eri näkökulmasta.

Engströmin (2006, 20-21) mukaan kumppanuutta voidaan kehittää ja arvioida seitsemän tunnuspiirteen kautta. Kumppanuuden **pitkäaikaisuus** edellyttää yhteistä pit-

kän aikavälin strategista visiota ja välitappeja, joiden avulla kumppanuuden saavutuksia seurataan. Osapuolet ovat **yhdenvertaisia**, eli kumppanuus ei ole yhden osapuolen ylivaltaa tai hierarkian rakentamista, vaan osapuolilla on toisiaan täydentäviä kompetensseja ja resursseja. Kumppanuus kohdistuu monimutkaiseen **strategiseen haasteeseen**, joka on tärkeä kaikille kumppaniorganisaatioille. Haasteen jatkuva yhteinen erittely, kuvaaminen ja täsmentäminen on oleellinen osa kumppanuustyöskentelyä. Kumppanuus edellyttää **rajojen ylittämistä**, läpinäkyvyyttä ja läpikuljettavuutta. **Vastuu** toiminnan kehittämisestä jakautuu kaikille osapuolille. **Yhteiset tiedon ja hallinnan välineet** takaavat, että kaikki osapuolet ymmärtävät mistä puhutaan. **Ennakoivilla sopimuksilla**, jotka muistuttavat yhteisiä suunnitelmia, viitotetaan yhteistyön suunta ja muodot sekä turvataan osapuolten etuja.

Väljästä verkostomaisesta yhteistyöstä poiketen kumppanuuteen sitoudutaan sopimuksin. Toiminta on pitkäjänteisistä. Yhteisen tavoitteen ympärille organisoidutaan ja sitoudutaan yhteiseen toimintaan. Kumppanuus on siis verkostoa tiiviimpi ja tavoitteellisempi yhteistyön muoto, jossa toimijat ovat organisoituneet yhteisen haasteen tai tavoitteen ympärille.

Turun kaupunki määrittelee kumppanuuden palvelustrategiassaan (Turun kaupungin palvelustrategia 2007, 16) näin:

Kumppanuudella tarkoitetaan Turun kaupungin ja muiden toimijoiden verkostomaista, strategista yhteistyömallia siten, että hankintalainsäädännön periaatteet otetaan huomioon toiminnan suunnittelussa. Tavoitteena on palvelutuotannon kehittäminen siten, että varsinaisena hyödynsaajana on palvelun lopukäyttäjä ja turkulainen veronmaksaja.

Tunnusomaista kumppanuudelle on pitkäjänteinen, luottamukseen perustuva kehittämistyö, jossa kaikki osapuolet sitoutuvat laajaan keskinäiseen yhteisen tiedon hyödyntämiseen ja vaihtamiseen osapuolia hyödyntävällä tavalla.

Turun kaupungin määritelmässä kumppanuudesta hyötyjäksi on ajateltu turkulainen veronmaksaja (rahoittaja) sekä palvelun käyttäjä (asiakas). Kumppanuuden tavoitteeksi on asetettu palveluntuotannon kehittäminen (kumppani nähdään palveluntuottajana). Määritelmään sisältyvät yhteinen strategia, suunnittelu, pitkäkestoisuus, luottamus, yhteinen tieto ja kaikkien osapuolinen hyötyminen. Sen sijaan tästä määritelmästä

mästä puuttuu kokonaan Engeströmin kumppanuuden merkinä mainitsema yhdenvertaisuus.

Kumppanuuden määritelmässä on erilaisia painotuksia varmasti riippuen määrittelijästäkin. Mikäli julkisella sektorilla on painetta ulkoistaa palvelutuotantoa järjestöille, tämä näkyy varmasti myös siinä, miten kumppanuutta määritellään. Yhteistyön tai yhteistyösopimuksen kutsuminen kumppanuudeksi ei yksistään tee siitä kumppanuutta. Organisaatioiden tulisikin kriittisellä silmällä tarkastella yhteistyötä esimerkiksi Engeströmin tunnuspiirteiden kautta.

6 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA -AINEISTO

Kuten opinnäytetyöni johdannossa totesin, tutkimuskysymykseni on, miten kaupungin ja järjestöjen yhteistyö- ja sopimussuhteet rakentuvat Turun nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntatoimen ja järjestöjen välillä. Erityisesti kiinnitän huomioita aineistosta nouseviin viitteisiin hallinta-ajattelun mukaisista verkostomaisuuteen ja kumppanuuteen perustuvista yhteistyösuhteista. Tarkastelen aineistoa myös Turun kaupungin strategioiden ja ohjelmien asettamien tavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta.

Valitsin aineistonkeruumenetelmäksi teemahaastattelun laadullisen tutkimuksen menetelmänä. Teemahaastattelu mahdollistaa sopimussuhteiden ja yhteistyön rakentamisen laadullisen tarkastelun. Teemahaastattelu mahdollistaa täsmentävät lisäkysymykset ja haastateltavien kuvailun erilaisten yhteistyötä edistävien rakenteiden toiminnasta. Uusille näkökulmille jää tilaa nousta esille vielä haastattelutilanteessa. Laadullista menetelmää puolsi myös se, että tarkoitukseni ei ollut tuottaa määrällistä tietoa tutkimieni suhteiden rakenteista vaan lisätä haastattelujen avulla ymmärrystä suhteiden rakentumisesta.

Laadullisen tutkimuksen ideana on ymmärtää, tulkita ja luoda kuvaava malli tutkittavalle ilmiölle. Tätä varten tarvitaan käsitteellinen kehikko, viitekehys, jonka läpi ilmiö-

tä, eli siitä saatuja havaintoja tarkastellaan. (Pitkäranta 2010, 20.) Laadulliselle tutkimukselle on ominaista käänellä ja katsella tutkittavaa ilmiötä monelta kantilta. Tämän vuoksi tutkimuksen aluksi ei voi kuitenkaan lyödä lukkoon viitekehystä, joka tuottaa metodin avulla vain tietynlaisia havaintoja. Siksi laadulliselle tutkimukselle on ominaista kerätä aineistoa, joka tekee monenlaiset tarkastelut mahdollisiksi. (Alasuutari 1999, 83-84.)

Teemahaastattelussa haastattelu perustuu teemoihin. Yksityiskohtaisten, ennalta päätettyjen kysymysten sijaan haastattelu etenee ennalta suunniteltujen teemojen varassa. Haastattelua voidaan sanoa puolistrukturoiduksi, koska haastattelun aihepiirit ovat kaikille samat, mutta se on luonteeltaan kuitenkin lähempänä strukturoimatonta haastattelua, kuin strukturoitua. (Hirsijärvi & Hurme 2008, 47-48.)

Laadullinen analyysi koostuu kahdesta vaiheesta, jotka nivoutuvat toisiinsa. Nämä ovat havaintojen pelkistäminen ja arvoituksen ratkaiseminen. (Alasuutari 1999, 39.) Tarkastelen keräämääni aineistoa ensin erikseen hallinnonaloittain. Tämän jälkeen etsin eri alojen väliltä yhtäläisyyksiä ja erilaisuuksia. Sitten vertaan tätä tietoa työni tietoperustasta nousseisiin malleihin kunnan ja järjestöjen välisten suhteiden rakenteista.

Haastattelun teemoiksi valitsin yhteistyö- ja sopimussuhteet, verkostot, järjestöjä koskevan päätöksenteon sekä kumppanuuden. Haastattelin aineistoa varten yhtä järjestön edustajaa kultakin hallinnon alalta, sekä järjestötoiminnasta omalta osaltaan vastaavia työntekijöitä kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntatoimesta.

6.1 Tutkimusaineisto

Aineistoon kertyi yhteensä kahdeksan litteroitua teemahaastattelua. Yhteiseltä kes-
toltaan haastattelut olivat noin 5 ½ tuntia. Haastattelut olivat varsin vapaamuotoisia ja teemojen käsittelyjärjestys muokkautui tilanteen mukaan. Tarkoitukseni oli haastatella yhtä virkamiestä kustakin hallintokunnasta ja yhtä järjestön toiminnanjohtajaa kultakin toimintasektorilta. Haastateltavia henkilöitä kertyi kuitenkin aiottua enemmän,

koska käytin ensimmäisiä haastatteluja teemojen varmistamiseen ja testaamiseen. Tätä varten tein nuorisotoimessa poikkeuksellisesti kolme haastattelua. Lisäksi kulttuuritoimessa tehty haastattelu oli haastateltavan toiveesta parihaastattelu. Toimitin haastateltavalle teemat etukäteen, mikäli hän näin halusi. En edellyttänyt haastateltavilta erityistä valmistautumista tilanteeseen. Kerroin, että haastattelut nauhoitetaan litterointia varten, ja haastateltavat esitellään opinnäytetyössä sellaisella tarkkuudella, että haastateltavan identiteetistä ei selviä muuta kuin toimiala ja se, että edustaako hän kaupunkia vai järjestökenttää.

Nimeän tässä työssä haastateltavat siten, että käytän nuorisotoimen työntekijöistä tunnusta NH1, NH2 ja NH3, kulttuuritoimen työntekijöistä KH1 ja KH2 sekä liikunta-toimen työntekijästä tunnusta LH. Järjestöjen edustajat olen nimennyt siten, että nuorisojärjestön toiminnanjohtaja on NJ, liikuntaseuran toiminnanjohtaja on LJ ja kulttuurialan yhdistyksen toiminnanjohtaja on KJ.

6.2 Aineiston luokittelu ja analyysi

Haastattelun teemoina (LIITE 1) olivat järjestöjä koskeva päätöksenteko kunnassa, järjestöjen ja kunnan väliset sopimussuhteet, avustukset ja niiden ohjausvaikutukset, verkostot ja kumppanuus. Turun kaupungin ja järjestöjen väliset suhteet rakentuvat kunkin hallinnonalan omiin päätöksiin ja totuttuihin tapoihin tehdä yhteistyötä omilla sektoreilla toimivien järjestöjen kanssa. Järjestöjen ja kunnan välisiä suhteita pyritään kuitenkin kehittämään ja ohjaamaan kaupungin strategioilla ja ohjelmilla.

Haastattelun pääteemat jakautuivat perustoiminnan tukemiseen, hallintokuntien ja järjestöjen välisiin verkostoihin ja yhteydenpitoon sekä sopimusmuotoihin. Näiden pääteemojen alla käsitelimme muun muassa päätöksentekoprosessia, kunnan strategioita sekä yhteistyön kehittämistä yhteisen strategiatyön tai suunnittelun avulla.

Luokittelen haastattelussa esiin nousseita asioita karkeasti tämän teemoittelun mukaan ensin hallintokunnittain ja sitten hallintokuntien yhtäläisyyksiä ja eroja tarkastelen. Ensimmäisenä teemana käsittelen järjestöjen perustoiminnan tukemista. Tukevatko hallintokunnat järjestöjen sääntömääräistä toimintaa vai pyrkivätkö ne ohjaamaan sitä kunnan tarpeiden pohjalta. Miten perustoiminnan tukemisen päätöksenteo tapahtuu, onko kuntasuhde perustoiminnan tukemisen osalta hierarkkinen vai onko siinä nähtävissä uuden hallinta-ajattelun mukaisia verkostokunnan piirteitä. Toiseksi käsittelen kunnan ja järjestöjen yhteisiä verkostoja ja foorumeja. Kohtaako kunta järjestöjä, onko tässä kohtaamisessa nähtävissä verkostomaisia piirteitä. Kolmanneksi tarkastelen kumppanuutta ja siihen viittaavaa yhteistoimintaa. Onko hallintokunnilla ja järjestöillä kumppanuuteen perustuvia yhteistyösuhteita ja nouseeko haastatteluissa esiin kumppanuuden piirteitä. Neljänneksi tarkastelen aineistosta nousevia yhteistyön tulevaisuutta koskevia kommentteja.

7 HAASTATTELUN TULOKSET TEEMOITTAIN

Kunkin hallintokunnan ja järjestöjen väliset suhteet ovat rakentuneet omalla tavallaan. Tarkastelen aineistoanalyysissäni näiden suhteiden eroavaisuuksia ja samankaltaisuuksia sekä sitä miten ne toteuttavat kaupungin strategioita ja ohjelmia. Aineiston pohjalta arvioin näissä suhteissa ilmeneviä hierarkkisen, markkinapohjaisen ja verkostomaisuuden piirteitä ja sitä voidaanko näiden hallintokuntien osalta nähdä kehitystä hierarkioista kohti markkina- tai verkostokuntaa.

7.1 Perustoiminnan tukeminen

Järjestöjen perustoiminnan mahdollistaminen ja tukeminen on kunnan kannalta hyödyllistä toimintaa paikallisen hyvinvoinnin ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Perustoiminta tuottaa itsessään hyvinvointia. Kansalaistoiminta tuottaa sosiaalista pääomaa, joka puolestaan tuottaa hyvinvointia. Tämän vuoksi hyvinvointivaltio tarvitsee

kansalaistoimintaa. Sosiaalinen pääoma tuottaa säästöjä sosiaali- ja terveystoiminnassa. (Möttönen & Niemelä 2005, 67.) Sosiaalista pääomaa tutkinut Hyyppä (2005, 8) määrittelee sosiaalisen pääoman yhteiskunnan sosiaalisiin rakenteisiin juurtuneiksi normeiksi ja sosiaalisiksi suhteiksi, jotka antavat ihmiselle mahdollisuuden koordinoida toimintaansa haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kaikenlainen yhteistoiminta tuottaa yhteisöllisyyttä, luottamusta, yhteistyöhenkeä ja sosiaalista integraatiota (Lattunen 2011). Yhtenä sosiaalisen pääoman ilmentäjänä ja tuottajana voidaan pitää aktiivista kansalaistoimintaa ja aktiivista järjestöihin kuulumista (Hyyppä 2002, 54). Usein tämä jää liian vähälle huomiolle. Mietitään mitä järjestöt tekevät hyvinvoinnin eteen ennaltaehkäisyn kannalta, kun mieluummin pitäisi kysyä, mitä järjestöt ovat ennaltaehkäisyn kannalta (Möttönen & Niemelä 2005, 68).

Järjestöjen perustoiminnan tukeminen on myös kaupungin hyvinvointiohjelmien mukaista toimintaa. Ennaltaehkäisevän työn tärkeyttä korostetaan (Aukkaiden hyvinvointiohjelma 2009, 4) ja nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntapalvelujen katsotaan olevan luonteeltaan ennaltaehkäiseviä. Järjestötoiminta tarjoaa harrastus- ja liikuntatoimintaa jotka tuottavat kuntalaisille laaja-alaisesti hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä. (Turun lasten- ja nuorten hyvinvointiohjelma 2009, 22.) Lisäksi kulttuurisen pääoman katsotaan tukevan nuoren kasvua ja identiteetin muodostumista ja siten ehkäisevän syrjäytymiskehitystä (emt. 16-18).

Perustoiminnan tukeminen voidaan jakaa avustuksiin ja välilliseen perustoiminnan tukemiseen esimerkiksi tilojen ja toimintaympäristöjen ylläpidon sekä lainattavien välineiden avulla. Vaikka nuoriso- ja liikuntatoimissa välillisten avustusten arvo on taloudellisestikin merkittävä, haastateltavia puhuttivat eniten suorat avustukset. Liikuntatoimen välillinen tuki seurojen ja kansalaisten omaehtoiseen liikuntaan on laskennallisesti noin 9,5 miljoonaa euroa. Nuorisotoimi ei ole tehnyt laskennallista arvioita omista välillisistä avustuksistaan, mutta niiden painoarvo on kuitenkin merkittävä.

Kukin hallintokunta tukee järjestöjen perustoimintaa taloudellisin avustuksin, mutta näiden jakoperusteissa on painotuseroja ja hakuprosessit ovat toisistaan poikkeavia. Kaikki haastateltavat pitivät kuitenkin omalla sektorilla käytettyä avustusjärjestelmää

pääasiallisesti hyvänä ja perustoimintaa tukevana. Eroja hallintokuntien välillä on myös avustusten ohjauspyrkimyksillä, vaikka merkittävää ohjausvaikutusta toimintaan ei haastateltujen mukaan ollutkaan. Avustusten katsottiin kehittyneen vuosien saatossa ja jakoperusteita pidettiin tasa-arvoisina ja oikeudenmukaisina.

Nuorisotoimen avustusten katsottiin tukevan perustoimintaa hyvin pitkälti järjestön omien sääntöjen ehdolla. Haastateltujen järjestön ja hallintokunnan edustajien näkemys on täysin yhtenevä. Perustoimintaa tuetaan niin, että järjestö voi toteuttaa sillä omien sääntöjensä määrittämää toimintaa.

NJ: mun mielestä tää toiminta-avustus on hirveen hyvä siinä, et se antaa riittävästi väljyyttä tehdä justiin sitä mitä se järjestö haluaa tehdä. (Nuorisojärjestön toiminnanjohtaja)

Liikunnan avustusten jakoperusteet ovat taas hyvin matemaattisia ja niissä on erilaisin painotuskertoimin pyritty tukemaan erityisesti nuorten liikunnan järjestämistä. Ohjausvaikutuksen ei katsota kuitenkaan ohjaavan oleellisesti järjestön toimintaa. Liikuntatoimen edustaja piti ohjausvaikutusta todella kevyenä. Myös liikuntaseuran toiminnanjohtaja katsoi päätösvallan olevan seuralla itsellään.

LJ: ...kylhän se myöskin ohjaa tää toiminta-avustuksen pisteytysjärjestelmä, et minkä tyyppisiä tunteja kannattais pitää enemmän ja niinkun sil tavalla, mut ei se mun mielestä oon niinkun kynnyskysymys (Liikuntaseuran toiminnanjohtaja)

Kulttuurisektorilla pääosa perustoiminnan avustuksista maksetaan kolmevuotisen sopimuksen tehneille toimijoille. Sopimus pohjaisuudella pyritään ennen kaikkea jatkuvuuden takaamiseen, ei niinkään toiminnan ohjaamiseen. Kulttuuripuolella toimivat suuret vakiintuneet toimijat pystyvät suunnittelemaan toimintaansa pitkäjänteisemmin. Toimijoiden toivotaan kertovan vakiintuneiden toimijoiden kokouksissa suunnitelmistaan, jotta päällekkäisyyksiltä vältyttäisiin kulttuurin kentällä, mutta varsinaista toiminnan ohjaamista kulttuuritoimi ei pyri tekemään avustuksillaan.

KH1: kun täyttää ne kriteerit, kyl he itsenäisii yksiköit on, et ei täält oo mitään niinkun tämmöstä keskusohjausta (Kulttuuritoimen virkamies)

Nuorisotoimi on ottamassa käyttöön uuden sopimus pohjaisen avustusmuodon kulttuuritoimen tapaan. Ajatus uudesta avustusmuodosta ei ole lähtöisin järjestökentältä, vaan esikuvana on muissa suuremmissa kaupungeissa käytössä oleva sopimus pohjainen avustus. Mikäli sopimuksia syntyy nuorisojärjestöjen kanssa, rahat tähän siirretään toiminta-avustuksesta. Uusi avustusmuoto on vielä suunnitteluvaiheessa. Sillä haetaan toisaalta pitkäjänteisyyttä ja toisaalta sillä pyritään löytämään uudenlaista yhteistyötä, joka saattaa merkitä lisääntyvää ohjausvaikutusta. Myös tiedon kulun ja informaation vaihdon toivotaan parantuvan. Järjestöjen suunnittelu helpottuu kun avustus pysyy tietyllä tasolla useamman vuoden. Toisaalta kunta myös pyrkii avustusmuodolla kentän kokonaisvaltaisempaan hallintaan. Nykytilanne ei mahdollista toimintojen yhteistä koordinoitua.

NH1: .. kunta jakaa avustukset tietenkin totaniin avustusasiakirjoihin perustuen oman harkintansa mukaan ja järjestöt voivat tehdä ihan mitä vaan millä ei oo mitään kytkentää eikä tavallansa niinku sellaisia täydentäviä tai toisiaan tukevia niinkun elementtejä.. (Nuorisotoimen virkamies)

Nuorisojärjestön edustaja näkee uudessa avustusmuodossa myös mahdollisia uhkakuja järjestön toiminnan kannalta. Erityisesti tasa-arvoinen kohtelu avustusmuodon käytössä ei ennalta tunnu varmalta.

NJ: kyllähän siinäkin voi käydä niin, että nyt kun ensimmäisenä vuonna joku tekee jonkun hyvän sopimuksen joka nielee sen kaiken rahan mikä siinä on käytettävissä, niin se saa sen myös seuraavana ja seuraavana ja seuraavana vuonna, koska se on kaupungille edullista ja hyvä että joku toteuttaa sen. Mä en usko se sinällään niinkun tukee sen järjestön toimintaa (Nuorisojärjestön toiminnanjohtaja)

Tämänhetkisiä avustusmalleja haastateltavat pitivät kaikilla sektoreilla hyvinä ja näkivät avustusten jakomallien kehittyneen hyvään suuntaan. Kunta on selkeyttänyt avustuskäytäntöjään ja se on lisännyt luottamusta ja järjestöjen toimintavapautta. Nuorisotoimessa avustuksia on selkeytetty vähentämällä erilaisia toimintaa ohjaaviin hakuperusteisiin nojaavia luokkia, joista järjestö on hakenut useampaa toimintansa perusteella.

NJ: Niit oli vissiin viittä kuutta eri laatua. Sitte yhdistettiin onneks niin et oli enää palkkausavustus ja toiminta-avustus, ja sit sen jälkeen kun on tullut pelkästään tää toiminta-avustus, niin mun mielest se vapauttaa sen

järjestön tekemään sitä mitä se kunakin vuonna haluaa painottaa. (Nuorisojärjestön toiminnanjohtaja)

Liikuntapuolella avustusten matemaattinen jakoperuste herättää luottamusta. Tasa-puolisuus koetaan tasa-arvona, eikä jaon oikeudenmukaisuutta tarvitse kyseenalaistaa.

LJ: Se on hirveen selkee, eikä tuu kyseenalaistuksii, eikä kukaan voi, et sä oot mun hyvä kaveri, ni laitetaan sul vähän enempi, et tavallaan siel on ihan niinku selkeet perusteet, kriteerit, jolloinka varmasti ihmiset kokee, seurat kokee, et ne on tasapuoliset kaikille. (Liikuntaseuran toiminnanjohtaja)

Kulttuurin avustuksille on taas luotu enemmän luokkia ja järjestöt hakevat avustusta siitä luokasta, johon se toimintansa perusteella katsotaan kuuluvaksi. Avustuksiin liittyvää päätöksentekoa on pyritty tekemään läpinäkyvämmäksi. Päätökset ovat kuitenkin harkinnanvaraisia, mutta haastateltavat eivät nähneet avustusten jakamisessa ongelmia. Uudet hakuluokat perusteluineen olivat haastateltujen mielestä selkeyttä-neet avustustoimintaa.

KJ: ...se silleen selkeempi ku se et ne on kaikki siel samas listassa ja sit ihmetellään et miks noi aina sai niinku ton verran, et nyt se on tavallaan reilu peli, et nää on näitä ja muut on muita, et toivottavasti se säilyy näin. (Kulttuurialan yhdistyksen toiminnanjohtaja)

Avustuksiin liittyvä päätöksenteko kulkee perinteisesti hierarkkisen päätöksenteon edustuksellisen demokratian hengessä. Kulttuurisektorilla käytössä olevat sopimus-pohjaiset avustukset ovat tuoneet kuitenkin uudenlaista keskustelua ja neuvottelua päätöksenteon pohjaksi. Perinteisesti hallinto on päättänyt avustusten perusteet ja järjestötoimijat ovat voineet hakea niitä hakemuksilla. Demokratian toteutumisen on taannut lautakunnassa vahvistettu päätös. Kukaan haastatelluista ei kyseenalaista-nut hierarkkista päätöksentekomallia ja järjestöillä ei nähty roolia päätöksenteossa muutoin kuin sopimuspohjaisen avustuksen neuvotteluvaiheessa. Järjestöjen kuule-mista avustusten päättämisessä pidettiin jopa hankalana päätöksenteon kannalta.

NH3: ..siin on vähän niinku oma lehmä ojassa, jos lähtee päättämään omist avustuksista. (Nuorisotoimen virkamies)

NJ:.... sehän olis aivan ikuinen projekti, jos lähettäis jokaista erikseen niinkun kuulemaan. Että kyllä se täytyy pystyy tekemään se hakemus semmoseks, et se on ymmärrettävä ja sen perusteella voi lautakunta päätöksensä tehdä.(Nuorisojärjestön toiminnanjohtaja)

Kulttuuritoimen sopimus pohjaisia avustuksia saavat toimijat neuvottelivat kulttuuritoimen kanssa sopimuksesta. Neuvottelut antavat mahdollisuuden laajempaan vaikuttamiseen avustuksen solmimishetkellä.

KJ: siitä neuvoteltiin silloin kun tähän lähdettiin..... kulttuuritoimi oli tehnyt sopimus pohjan johon sitten me saatiin avustuksen saajat niinku esittää ehdotuksia ja kommentteja ja sitä muokattiin sen mukaan (Kulttuurialan yhdistyksen toiminnanjohtaja)

Yhteenvetona perustoiminnan tukemisesta voidaan sanoa, että avustuksia jaetaan järjestöjen perustoiminnan toteuttamista tukien. Kukaan haastatelluista ei nähnyt ongelmaa perustoimintojen tukemisen päätöksenteon hierarkkisuuudessa. Kaikki haastatellut olivat tyytyväisiä nykytilanteeseen, mutta nuorisotoimen tuleva avustusperusteiden muuttaminen sopimus pohjaiseksi mietitytti erityisesti järjestön edustajaa. Päätöksenteon kannalta muutos on merkittävä. Päätöksenteon prosessi muuttuu sopimus pohjaiseen avustukseen siirryttäessä vääjäämättä. Päätöksenteossa siirrytään hierarkkisesta mallista, jossa kunta päättää avustuksissa omassa päätöksentekokoelmissään itse luomiensa sääntöjen pohjalta, malliin, jossa avustukset perustuvat kunnan ja järjestöjen käymien neuvottelujen tuloksiin. Kulttuuritoimessa tämä muutos on jo tapahtunut ja nuorisotoimi on muuttamassa osan perustoiminnan avustuksista tähän suuntaan. Muutosta voisi kuvata uuden hallinta-ajattelun mukaiseksi; hierarkias- ta siirrytään neuvotteluun (Möttönen & Niemelä 2005, 115).

7.2 Verkostot ja yhteiset foorumit

Yhteistyö järjestöjen kanssa nostetaan monessa kohtaa esiin kaupungin palvelustrategiassa ja hyvinvointiohjelmassa. Verkostomaista työtapaa ei erikseen korosteta, mutta yhteistyö usean eri toimijan kanssa edellyttää verkostojen olemassaoloa. Jokaisella hallintokunnalla on olemassa omia foorumejaan järjestötoimijoiden kohtaamiseksi. Liikuntatoimen seuraparlamentti on kuitenkin ainoa, jonka yhtenä tehtävänä on selkeästi päätöksentekoon vaikuttaminen.

Möttösen (2009, 63) mukaan verkostosuhde perustuu vapaaehtoisuuteen ja toimijoiden välisiin riippuvuuksiin. Kenelläkään ei ole ehdotonta määräysvaltaa. Ihannetilanteessa verkostoon kuuluvien välillä vallitsee keskinäinen lojaliteetti ja solidaarisuus, vuorovaikutussuhteiden koossapitävä voima on luottamus. Toimijoiden välisissä riippuvuuksissa on myös uhkansa. Kunta voi järjestää suhteensa järjestöihin niin, että ne tulevat riippuvaiseksi kunnasta ja suhde muuttuu yksipuoliseksi määräyssuhteeksi.

Yhteiset foorumit eivät välttämättä edistä poikittaista yhteistyötä toimijoiden kesken ja osa foorumeista hakee vielä omaa toimintaprofiiliaan. Sellaiset foorumit, joiden olemassaololle on selkeä tarkoitus ja joiden toiminta koetaan mielekkääksi, edistävät verkostomaista yhteistyötä parhaiten. Foorumeiden toimivuutta haastateltavat järjestöjen edustajat arvioivat selvästi niiden hyödyllisyyden perusteella.

Nuorisotyön sektori jakautuu selkeästi kahteen osaan. Aamu- ja iltapäivätoimintaa kumppanuussopimusten pohjalta tuottavat palveluntuottajat pitävät toisiinsa yhteyttä selvästi verkostomaisesti. Verkostomainen yhteydenpito toimii myös virallisten kokousten ja tapaamisten ulkopuolella. Järjestön toiminnanjohtajan puheessa nousee selkeästi esille keskinäinen solidaarisuus ja luottamus. Neuvoja pyydetään ja neuvoja annetaan.

NJ: me tavataan säännöllisesti kaksi kertaa lukukaudessa eli neljä kertaa lukuvuodessa, me saatetaan tavata useamminkin, meil saattaa olla yhteisiä koulutuksii ja sitten kun on näitä opetushallituksen ja muitten järjestämiä seminaareja me tavataan niissä, sit me käydään keskenämme

sähköpostiviestittelyä, pyydetään neuvoja ja apua toisiltamme (nuorisojärjestön toiminnanjohtaja)

Aamu- ja iltapäivätoiminnan tuotantoryhmän lisäksi nuorisotoimi järjestää säännöllisesti järjestöille järjestötapaamisia. Nämä tapaamisia käytetään lähinnä informointiin. Jos tuotantoryhmästä puhuttaessa esiin nousivat vahvasti verkostomaiset toimintatavat, luottamus ja solidaarisuus, nousi järjestötapaamisesta puhuttaessa esille hyvin erilaiset teemat. Verkostomaisuus tämän foorumin ympärillä ei toteudu kovinkaan hyvin, eikä sitä ole edes asetettu tavoitteeksi nuorisotoimen puolelta.

NH1: voihan olla että me suunnittelemattomasti tai ilman että me asetettu sitä tavoitteeksi ni kannustetaan heitä myös keskinäiseen yhteistyöhön, että mutta, en mä näe siinä sellaista pakkoa, et meidän pitäis niinkun siihen kauheesti pyrkiä (nuorisotoimen virkamies)

Nuorisojärjestön edustaja kuitenkin kaipaisi nuorisotoimen ja järjestöjen välille verkostomaista yhteistyötä. Nuorisotyössä koetaan nousuja ja laskuja, näissä tilanteissa toisten tuki olisi tarpeen. Hän nostaa kommentteissaan esille myös esille luottamuksen tärkeyden. Luottamuksellisten suhteiden puute estää avoimet keskustelut kentän kehittämisessä.

NJ: jokainen järjestö haluaa suojella sitä, että ei halua tunnustaa, että on mennyt vähän huonosti välillä, on tosi vaikeaa mennä sanomaan, että nyt meni mettään tää vuosi. (nuorisojärjestön toiminnanjohtaja)

Nuorisojärjestön toiminnanjohtaja arveli, että luottamuksen puute johtuu siitä, että nuorisotoimen järjestöyhteistyöstä vastaava henkilö on vaihtunut jatkuvasti.

Liikuntasektorilla yhteisinä verkostoina ja foorumeina toimivat lajitapaamiset ja seuraparlamentti sekä epäviralliset verkostot ja kontaktit. Seuraparlamentti toimii asiantuntijaelimenä, joka voi kommentoida ja antaa lausuntoja liikuntalautakuntaan päätöksentekoon menossa oleviin seuroja koskeviin päätöksiin. Liikuntasektorin molemmat haastateltavat pitävät seuraparlamenttia hyvänä, mutta lajitapaamiset saivat erityisesti seuran edustajalta hyvää palautetta. Avainasemassa tässä yhteistyössä ovat selvästi yhteiset keskustelut.

LJ: Se (lajitapaaminen) on ollu niinku ne ensimmäiset hetket, et kaupungilla on käynyt iso oivallus, niillä ihmisillä jotka siellä työskentelee, et miten seurat niinkun haluaa et tää homma toimii, mikä on se seurojen ja seurojen jäsenten toiminta-ajatus. Se on niinku semmosii isoi oivalluksii on niinkun käynyt nimenomaan näiden yhteisten keskustelujen pohjalta (liikuntaseuran toiminnanjohtaja)

Liikuntaseuran toiminnanjohtaja piti verkostoitumista erittäin tärkeänä ja koki, että nykyään liikuntatoimessa kuunnellaan järjestöjä ja niiden ajatukset otetaan huomioon. Liikuntapuolella on perinteisesti ollut omia verkostoja, mutta lajitapaamiset avasivat seuroille uudenlaisen kohtaamisen mahdollisuuden kunnan kanssa.

LJ: me ollaan niinkun valmiiks verkostoiduttu, et nyt tavallaan nyt tapahtu se verkostoituminen myös eka kerran kaupungin kans silleen selkeesti, et siel pystys selkeesti seurat luomaan kontakteja eri tavalla (liikuntaseuran toiminnanjohtaja)

Lajitapaamisissa keskustellaan hyvin konkreettista asioista. Siellä voidaan ratkaista esimerkiksi harjoitteluvuoroihin liittyviä pulmia. Seuraparlamentti taas toimii liikuntaseurakentän äänenä kaupungin päätöksentekoon päin. Sen syntyyn on vaikuttanut myös edunvalvonnan tarve. Samalla se on myös keino kanavoida järjestöjen asiantuntemusta päätöksenteon ja suunnittelun osaksi.

LH: on ihan tällainen asiantuntijaelin se saa tehdä ehdotuksia, aloitteita ja sit myös meil on myös sellaine et lautakunnan päätöksiin ne voi antaa lausuntoja niinku etukäteen jo, että kun tulee jotain seuroja koskevia asioita niinku lista-asioita niin voivat antaa lausuntoja siihen, niin et sil taval siin ei oo päätöksentekovaltaa vaan se on ihan puhtaasti asiantuntijaelin ja ikäakuin myöskin edunvalvoja varmastikin myöskin seurakentälle. (liikuntatoimen virkamies)

Seuraparlamentilla on kahdentasoinen vaikutusmahdollisuus päätöksentekoon. Virkamiehet kuuntelevat sitä valmisteluvaiheessa ja lautakunta voi halutessaan ottaa huomioon sen mielipiteen päätöstä tehdessään. Päätöksentekoon vaikuttaminen on kuitenkin poliitikkojen halusta kiinni.

LH: ... meidän lautakunnan puheenjohtaja suhtautuu todella niinku hyvin ja näkee sen merkittävänä toimijana, ja kyl nyt ylipäänsä pääsääntöisesti ottaa huomioon sen, sitä en osaa sanoo et kuinka paljon sen niiden päätöksentekoo ohjailee, mitä mieltä seuraparlamentti on ollut, mut ainakin ne kuuntelee sen (liikuntatoimen virkamies)

Kulttuurissa yhteistyön foorumeina toimivat eri taiteenlajien neuvottelukunnat, joita ovat esittävän taiteen, kuvataiteen, kirjallisuuden ja sanataiteen sekä visuaalisen taiteen neuvottelukunnat. Näiden lisäksi toimii lastenkulttuurin neuvottelukunta. Osa neuvottelukunnista toimii paremmin kuin toiset. Osaltaan neuvottelukunnan toimivuuteen vaikuttaa toimijoiden suuret erot sekä osan neuvottelukuntien lyhyt historia.

KH2: kirjallisuus on meillä aktiivisin ja he on muutenkin varmasti niinkun järjestynein yksittäinen taiteen ala turussa, he kokee sen mielekkääksi ja mielellään tulevat kokouksiin ja siel on vilkasta keskustelua, mut näil muilla se vielä hakee muotoaan, et mitä hyötyy siit on ja muuta (kulttuuri-toimen virkamies)

Verkostot ja foorumit tarvitsevat toimiakseen tarkoituksen, joka motivoi osallistumaan. Tällainen voi olla vaikka liikunnan lajitapaamisten konkreettiset asiat. Liikunnassa verkostot ja foorumit tuntuvat toimivan hyvin. Nuoriso- ja kulttuurisektorilla on vielä kehittämisen tarvetta. Pelkkä kuulumisten vaihtaminen ei kulttuuripuolella riitä välttämättä motivoimaan osallistumiseen, kun toimijat tuntevat toisensa muutenkin.

KJ: siel mun mielestä mitään niinku suurii päätöksii tehdä, et nekin on enemmän semmosii et mitä teille kuuluu ja mitä teille kuuluu ja kuka tekee mitä (kulttuurialan yhdistyksen toiminnanjohtaja)

Nuorisjärjestön edustaja kaipaisi verkostomaista yhteistyötä nuorisotyön kentälle, mutta arveli, että osallistuminen vaatii riittäviä kannusteita.

JN: sellaista toimintatapaa ja aktiivisuutta varmaan kaipais sinne varsinaiselle nuorisotyön puolelle (järjestöyhteistyö), mut siin täytyy olla riittävästi porkkanaa (nuorisjärjestön toiminnanjohtaja)

Kohtaamisen ja yhteisten keskustelujen lisäksi verkostoja käytetään palvelujen ostamiseen liikunta- ja kulttuuritoimissa. Liikuntatoimen palvelujen oston arvo vuosittain noin 100 000 euroa. Kulttuuritoimen ostot eivät haastateltujen mukaan olleet taloudellisesti ei mitenkään merkittäviä. Palveluja ostetaan yleensä toiminnan tai ohjauksen järjestämiseen. Molemmissa palveluja ostavassa hallintokunnassa palveluntuottajat löytyvät pääasiassa omien verkostojen kautta ja osittain sattumaltakin.

LH: ...yleistä verkostoitumista ja sitä kautta niinkun kuulee vähän ja saa vinkkiä et tuol on jotain uusia ajatuksia tai jotai ja toki myöskin niinpäin et seurat itse niinkun mieltii sitä tulevaa toimintaa ja keksii uusia toiminta-

malleja ja sit on itse aktiivisesti yhteydessä meihin päin... tiettyjä tuotteita etsitään sillä et me tiedotetaan meidän toiminnasta seuroihin päin... meidän väki kyselee seuroilta et voisitteko tulla tuottamaan palvelu, et tota tämmöst tehdään sitten myöskin. (liikuntatoimen virkamies)

Yhteenvedona voidaan todeta, että kaikkiin tutkimukseen osallistuviin hallintokuntiin on luotu foorumeja, joissa kunta ja järjestöt voivat kohdata toisiaan. Liikunnan sektorilla kunnan ja järjestöjen yhteydenpito toimii verkostomaisesti ja lajitapaamiset ovat löytäneet paikkansa yhteistyön välineenä. Seuraparlamentti lähentää myös osaltaan toimijoita toisiinsa samalla kun se toimii seurojen äänenä päätöksenteon suuntaan. Nuorisotoimen ja järjestöjen yhteinen aamu- ja iltapäivätoiminnan tuotantotiimi toimii hyvin verkostomaisesti, mutta nuorisotoimen ja nuorisojärjestöjen yhteiset järjestötapamiset eivät synnytä verkostomaista yhteistyötä, eikä sitä ole asetettu edes tavoitteeksi. Kulttuuritoimen taidealakohtaiset neuvottelukunnat hakevat vielä osin rooliaan. Verkostomaista yhteistyötä on myös näiden foorumeiden ulkopuolella. Se, että kaikissa hallintokunnissa on näitä yhteistyöfoorumeja osoittaa, että kunta pyrkii lähentymään järjestöjen kanssa ja tukemaan niiden toimintaa.

7.3 kumppanuus

Nuorisotoimi on panostanut kumppanuussopimukseen erityisesti aamu- ja iltapäivätoiminnan tuottamisessa. Nuorisotoimessa kumppanuutta oli mietitty ja määritelty. Haastateltavan esiin nostamat kumppanuuden piirteet käyvät hyvin yksiin Engeströmin (2006, 20-21) kumppanuuden määritelmän kanssa.

NH1: täytyy olla säännöllistä, tavoitteellista, suunnitelmallista ja tavoitteiden täytyy olla yhdenmukaiset ja muuta tällästä, niin tällasten kumppaneiden kanssa voidaan tehdä sopimuksia esimerkiksi toiminnasta (nuorisotoimen virkamies)

Aamu- ja iltapäivätoiminnan toteuttaminen on tutkituista hallintokunnista ainoa suurempi kokonaisuus, jonka toteuttaminen perustuu kumppanuussopimukseen. Vaikka käyttämäni tutkimusmenetelmät ja tekemäni haastattelut eivät riittävästi selvitä näiden kumppanuussopimusten sisältöjä ja toiminnan käytäntöjä, jotta suhteita voidaan

tyhjentävästi analysoida Enegeströmin (2006, 20-21) kumppanuuden piirteillä, voidaan kuitenkin sanoa, että tässä toiminnassa on nähtävissä kumppanuuden piirteitä.

Yhteinen toiminta on pitkäkestosta. Se on vahvistettu sopimuksin. Kaikilla osapuolilla on velvoitteita. Toimijoilla on oma foorumi, jossa asioista keskustellaan. Asioiden valmistelu tehdään yhdessä tasa-arvoisina toimijoina. Haastateltava ottaa esimerkiksi uuden toimintasuunnitelman tekemisen.

NH2: me mietitään, me siinä palveluntuottajaryhmässä yhdessä, et mitkä painotukset Turus pitää ottaa esille, et se käy kaikille yhteisesti, ja sit me työstetään sitä yhdes .. (nuorisotoimen virkamies)

Toimijoiden kesken vallitsee luottamus ja yhteydenpito on verkostomaista. Kaikki toimijat, siis järjestöt ja kunnan edustajat, ovat liittoutuneet yhteisen asian ajamiseen, silloin kun se on katsottu tarpeelliseksi. Esimerkkinä haastateltava mainitsee maksuluokkiin ajetun muutoksen. Tässäkään tavoitteita ei oltaisi saavutettu ilman kumppanien yhteistä toimintaa ja etujen ajamista.

NJ: ..se ei olis onnistunut, jos me ei oltais oltu kimpassa kaikki yhdessä rintamassa sitä vaatimassa. (Nuorisojärjestön toiminnanjohtaja)

Aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen voidaan kenties nähdä yhteisenä strategisena haasteena, mutta toisaalta toiminta on säädeltyä ja kaikki toimijat tuottavat sitä jossain määrin samalla tavalla. Tässä mielessä kumppanuuden syntyä on vaikea arvioida ilman tarkempaa tutkimusta toiminnan käynnistymisen alkua ajoilta.

Vaikka aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestöjen ja kunnan yhdessä tuottamissa palveluissa voidaan nähdä kumppanuuden piirteitä, ei sopimuksen luonne ole järjestön edustajalle aivan selvä.

NJ: ..onko tää avustettua toimintaa, ostopalvelua vai kumppanuutta. Parhaimmillaan se tietysti on kumppanuussopimus, mutta se kumppanuus hämärtyy siinä, että järjestöille ei kuitenkaan anneta samoja resursseja toteuttaa sit' toimintaa kuin mitä kaupungilla on (nuorisojärjestön toiminnanjohtaja)

Aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on selkeästi sovittua toimintaa. Tästä huolimatta nuorisotoimen tapa löytää yhteistyökumppaneita muussa toiminnassa ei ole järjestötoimijan tiedossa. Haastatellulla nuorisojärjestön johtajalla oli kuitenkin selvä ajatus järjestöjen valmiudesta tehdä kunnan kanssa enemmän yhteistyötä.

NJ: Se on mulle vähän niinkun hämärän peitossa, et kuka pääsee tekemään kaupungin kanssa jotakin, että varmaan kaikilla järjestöillä on semmonen toiminnan ala jossa se vois tehdä kaupungin kanssa enemmän yhteistyötä (nuorisojärjestön toiminnanjohtaja)

Myös liikuntapuolella kumppanuus on hankala asia. Kumppanuuksia saattaa olla, mutta kukaan ei oikein osaa sanoa mitä kumppanuus.

LH: no se on itse asias hankalaa aina välillä, et mikä on sitä ostopalvelua ja mikä on sitä kumppanuutta ja mikä niitten ero on ja monenlaista vään- töö siitä, ja siit ei oo mun mielest mitään selkeet ohjeistusta myöskään noin valtakunnan tasolla (liikuntatoimen virkamies)

Selkeimpinä kumppanuuden merkkeinä esiin nousi yhteinen tuotekehitystyö. Tämä erottaa kumppanuuden palvelun ostamisesta. Ostopalvelussa tuotekehitys on tilaajan vastuulla ja palvelun tuottaja tuottaa tilatun palvelun. Kumppanuudessa sitä vastoin tuotekehitys on yhteistä ja tehdään yhteistyössä. Liikuntatoimen kumppanuudet syntyvät verkostojen kautta. Aloitteellisena osapuolena voi olla kunta tai järjestö. Yhdessä kumppaneina kehitetystä palvelusta liikuntatoimen virkamies ottaa iltapäiväkerhojen liikuntatoiminnan kehittämisen.

LH: Siin on ollut sit niinkun selkeesti laajempaa tällast kehittämisenäkökul- ma. ... siinä ei osteta pelkästään sitä ohjauspalvelua, vaan silloin se seura on siinä mukana vähän laajemmalti kehittelemäs sitä toimintamal- lii.(liikuntatoimen virkamies)

Yhteenvetona kumppanuudesta voidaan sanoa, että kumppanuus on selvästi uusi asia kaikille toimijoille. Nuorisotoimella on kokemusta kumppanuussopimusten pohjalta järjestöjen kanssa yhdessä tuotetusta palvelusta, mutta muuten kumppanuus vaatii vielä oppimista ja opiskelua kaikilta osapuolilta. Mikäli kumppanuutta halutaan kehittää, on yhteisten keskustelufoorumien ja verkostojen toimintaa tehostettava. Toimijoiden on tunnettava toisensa, jotta yhteisiä strategisia tavoitteita voidaan löytää.

7.4 Kansalaistoiminta ja järjestöyhteistyön tulevaisuus

Aaro Harju (2010, 43) ennustaa, että kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimissa ihmisten omavastuinen asioiden hoito lisääntyy tulevaisuudessa. Samaan aikaa hän ennustaa (emt. 204) nuorisojärjestöjen hiipumista järjestökentällä. Kulttuuri- ja liikuntajärjestöjen tulevaisuus ei ole samalla tavalla uhattuna. Kaksi haastatelluista ennakoi tätä kehitystä.

Nuorisotoimen edustaja ja arveli, että nuorisotoimen ja -järjestöjen välisiä suhteita voi olla tarvetta tiivistää tulevaisuudessa kapenevien resurssien vuoksi.

NH1: mä luulisin että se on kyllä tulevaisuutta se että entistä tiiviimmin, mikäli sitten taas järjestöt pysyy toiminnassa, siinähan on järjestökentäs, on tapahtunut aika paljon viime vuosina ja on tota niinku sellasta hiipumistakin, että, mutta sellaiset järjestöt jotka pystyy toimimaan ja pystyy kehittämään toimintaansa ja sitten taas ku tiedetään mitä niinkun kaupungin puolella on se että ei resurssit ainakaan lisäänny ja taas sitten lasten ja nuorten tarpeet kasvaa niin varmasti tota on mahdollisuuksia sitten lisätäkin yhteistyötä ja näitä kumppanuuksia ja sopimuksia sitte jatkossa (nuorisotoimen virkamies)

Myös liikuntatoimen työntekijä näki suhteiden tiivistyvän entisestään tulevaisuudessa. Mutta näki yhteistyön tiivistämisessä ongelmaksi erilaiset hierarkiat. Kansalaistoiminnan vapaaehtoinen luonne ja joustavuus poikkeaa melkoisesti kunnan rakenteista.

LH: niin kyllä nimenomaan, siin on aina vähän semmost valtarakennelmaa, ja myös sitä et seuratoiminnas tehdään vapaaehtoistyöllä ja täällä sit niinkun virkamiestyöllä et kyl siinäkin tulee semmost erilaist rakennelmaa että, et hienoa et asia on esillä ja varmasti niinku tulevaisuuden pitääan niinkun luoda entistä syvempiäkin suhteita sinne seurakenttään, mut ne käytännön toteuttamismallit ei oo ihan niin yksinkertaisia, on muutamii hyvii malleja mitä pystyy kopioimaan, mutta se on vähän niinkun case by case siin mennään. (liikuntatoimen virkamies)

Järjestötoiminnan tukeminen on kunnalle hyödyllistä toimintaa, vaikka yhteistyötä ei kehitettäisikään sen pidemmälle. Kansalaistoiminta tuottaa ja on monenlaista hyvää ja hyvinvointia. Se on itseisarvoista toimintaa, joka tuo ihmisille parempaa elämäläätua sellaisenaan. Liikuntatoimen edustaja halusikin palauttaa keskustelun tähän haastattelun lopuksi.

LH: Toisaalt mä ite niinkun koen myöskin niin että urheiluseuratoiminnalla on sellainen oma arvonsa myöskin sil on tottakai, jokainen seura tuottaa hyvinvointia tähän kuntaan, se on ihan selvä ja sitä ei saa unohtaa, mutta sillä seuratoiminnalla on niinkun isompi siin arvo kuin sellainen välinearvo siin hyvinvoinnin toteuttajana, et siin erilaisii yhteisöllisii arvoja ja muita tällaisia sosiaalisia arvoja, tottakai ne on hyvinvoinnin välineitä, mutta mä vierastan itse sitä ajattelua, että seurat nähdään ikäänkuin välineellisesti tuottamassa jotain yhteiskunnalle, jotenkin haluais ite nostaa sitä itseisarvoo mikä siinä itsessään niinkun seuratoiminnassa on...en mä haluais nähdä pelkästään sitä et se seuratoiminta olis sitä hyvinvointiohjelmien toteuttamista, vaan haluaisin kuitenkin niinkun säilyttää sellaisen seuratoiminnan autonomian ja sellaisen itseisarvon siel. (liikuntatoimen virkamies)

Osa haastateltavista katsoi, että järjestöjen ja kunnan yhteinen strategiatyö voisi olla hyödyllistä. Järjestöjä koskevaan päätöksentekoon vaikuttaminen tai kommentoiminen saattaisi olla yleistä kuulumistenvaihtoa paremmin yhteisiin foorumeihin osallistumista motivoiva tekijä. Kaikki haastateltavat pitivät hyödyllisenä ajatusta, että järjestöjä tavalla tai toisella kuultaisiin kaupungin strategioita ja hyvinvointisuunnitelmia tehtäessä. Kaikissa järjestötoimijoiden vastauksissa korostui tarve antaa realistista tietoa järjestöjen resursseista päätöksentekoa varten.

NJ: mä luotan siihen et lopputulos olis aina parempi jos siinä suunnitteluvaihees otettais selvää, et mitä oikeesti pystytään tekemään ja sitten sen mukaan tehdäis ne suunnitelmat. (nuorisojärjestön toiminnanjohtaja)

LJ: ainakin kertomaan sinne niinku siitä, mitkä on realiteetit seurassa, et mikä on se realitetti hoitaa ja olla täs strategiatyös mukana niinkun toteuttajana, et vaan olettaa et kyl ne lähtee mukaan (liikuntaseuran toiminnanjohtaja)

KJ: olis kauheen hyvä että niiltä joilta sitä oletetaan ja odotetaan niin ne olis siel päättämäs (kulttuurialan yhdistyksen toiminnanjohtaja)

Haastattelujen pohjalta tulevaisuudessa voisi arvioida näiden kolmen hallintokunnan ja järjestöjen välien tiivistyvän. Uusia yhteisiä foorumeja on otettu käyttöön viime vuosina. Avustusten osalta ollaan siirrytty ja siirtymässä osittain neuvotteluihin perinteisten hierarkioiden sijaan ja verkostoja käytetään yhteistyön kehittämisessä. Vaikuttaa vahvasti siltä, että kunta haluaa tiivistää suhteita, eikä ainakaan haastateltujen järjestöjen edustajilla tunnu olevan mitään sitä vastaan. Järjestöillä saattaisi olla halua vaikuttaa kaupungin strategioihin ja päätöksentekoon, mikäli siihen olisi tilaisuuksia. Yhteinen strategia- ja suunnittelutyö saattaisikin olla järjestöjä tiiviimpään ajatusvaihtoon kannustava tekijä.

7.5 Johtopäätöksiä

Kukin tutkimukseen osallistunut hallintokunta on järjestänyt omat järjestösuhteensa omalla tavallaan. Mitään näistä tavoista ei voi puhtaasti kutsua hierarkioihin, markkinoihin tai verkostomaisiin suhteisiin perustuvaksi. Aineistosta voidaan sanoa tämän jaottelun pohjalta, että tutkimukseen osallistuneisiin hallintokuntiin on tullut verkostokunnan piirteitä. Paikallisen hallinnan elementtejä, joiden varassa verkostokunta toimii ja rakentuu, ollaan ottamassa ja on otettu käyttöön.

Möttösen (2009, 66) luoman jaottelun mukaan verkostomaisessa kunnassa järjestöt ja kunta ovat tasavertaisia toimijoita. Suhteen arvoperusta on eettisyys, ollaan yhteisin arvoin yhteisellä asialla. Verkostomaisessa kunnassa kunta tavoittelee paikallisten voimavarojen hyödyntämistä hyvinvoinnin synnyttämiseen ja järjestö taas puolestaan tavoittelee mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa paikalliseen hyvinvointipolitiikkaan. Kunta ja järjestö toimivat yhdessä luottamukseen perustuvia kumppanuuksia solmien. Järjestöjen ja kunnan intressit ovat tasapainossa. Verkostomaisessa kunnassa järjestön ensisijainen tehtävä ei ole jäsenistön edunvalvonta, eikä palvelujen tuottaminen vaan vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja asiantuntemuksen tuottaminen. Yhteistyö on käytännössä varsin epämuodollista ja se keskittyy yhteisen ymmärryksen löytämiseen ja uusien toimintatapojen kehittämiseen. Verkostomaissa kunnassa päätöksenteko tapahtuu keskustellen prosessinomaisesti, päätökset perustuvat parhaisiin ajatuksiin, ei poliittisiin voimasuhteisiin.

Kunnan ja järjestöjen välisissä suhteissa on erilaisia tasoja ja tavoitteita. Järjestöjen perustoiminnan tukeminen on kunnan kannalta järkevää toimintaa. Kansalaistoiminta toteuttaa kunnan hyvinvoinnin tavoitteita ikään kuin itsestään, kun sitä tarkastellaan sosiaalisen pääoman näkökulmasta (Möttönen & Niemelä 2005, 67). Järjestötoiminta tukee myös demokraattisen yhteiskunnan olemassaoloa. Järjestöjen perustoiminnan tukeminen, erityisesti taloudellinen tuki, kulkee yleensä hierarkkisen kuntajärjestö -suhteen mukaan. Järjestöt hakevat avustuksia ja kunta päättää ne ennalta asetettujen periaatteiden mukaisesti. Kukaan tutkimuksessa haastateltu ei asettanut kyseenalaiseksi tätä päätöksentekomallia perustoiminnan tukemisessa. Silloin, kun

kunta tukee järjestön perustoimintaa järjestön itsenäisyyttä kunnioittaen, ei ainakaan haastatelluilla järjestöillä ole tarvetta muutokseen.

Muutosta kuitenkin tähän perinteeseen tuovat uudet sopimus pohjaiset avustusmuodot. Sellainen on otettu käyttöön jo kulttuuritoimessa ja käyttöönottoa valmistellaan parhaillaan nuorisotoimessa. Sopimus pohjaisissa avustusmuodoissa tehdään nimensä mukaisesti sopimus. Sitä varten käydään neuvotteluja. Hierarkiat ovat perinteisen hallinnon piirre, kun taas neuvottelu voidaan nähdä hallinnan ominaisuutena (Möttönen & Niemelä 2005, 115). Avustusten hakeminen muuttuu kohti verkostomaista päätöksentekoprosessia. Sopimuksen tekeminen lisää kumppanuuden kaltaisia piirteitä järjestön ja kunnan välille; yhteisymmärrys ja yhteistyö saattavat lisääntyä. Uhkana on kuitenkin lisääntyvä ohjausvaikutus. Hierarkkiseen anomusmalliin perustuva toiminta-avustus jättää järjestölle mahdollisesti vapaammat kädet oman perustoimintansa toteuttamiseen. Kehittyvät sopimusten sisällöt mihin tahansa, voidaan kuitenkin ajatella, että sopimusten tekeminen neuvotteluineen lähentää kunnan ja järjestön välisiä suhteita.

Järjestöjen ja hallintokuntien väliseen kohtaamiseen on luotu yhteisiä foorumeja ja verkostoja. Kohtaaminen on haluttu varmistaa. Osa näistä yhteistyön toimielimistä on löytänyt haastateltujen mielestä oman roolinsa. Ainoa suoraan päätöksentekoon vaikuttamiseen tarkoitettu toimintaelin on liikuntatoimen seuraparlamentti. Se toimii edunvalvojana ja liikuntaseurojen äänenä päätöksenteossa.

Yhteistyöelimet toimivat enemmän tai vähemmän verkostoina kunnan ja järjestöjen välillä. Nuorisotoimen aamu- ja iltapäivätoiminnan tuotantoryhmä toimii vahvasti verkostona, haastateltujen puheessa nousivat esiin luottamusta ja keskinäistä yhteistyötä kuvaavia asioita. Päätöksentekoa valmistellaan yhdessä ja apua kysytään ja annetaan. Siksi onkin yllättävää, että saman hallintokunnan toisessa järjestöyhteistyön foorumissa verkostomaisuus ei toteudu. Kulttuurin eri taiteenlajien neuvottelukunnan etsivät myöskin vielä rooliaan. Liikunnan lajitapaamiset saivat hyvää palautetta haastatelluilta. Palautteen perusteena oli kuulluksi tuleminen ja konkreettisista asioista sopiminen. Yhteisillä tapaamisilla ja foorumeilla pitää haastateltujen perusteella sel-

västi olla jokin tarkoitus, kuten esimerkiksi mahdollisuus vaikuttaa omiin toimintoihin, mahdollisuus tehdä yhteistyötä ja saada tukea tai mahdollisuus osallistua päätöksentekoon. Eli on oltava joku porkkana, kuten yksi haastatelluista totesi.

Yhteiset foorumit eivät automaattisesti synnytä verkostomaista toimintatapaa, mutta toisaalta verkostoituminen ei välttämättä vaadi virallista foorumia. Jokin tapa kuitenkin tasa-arvoiselle kohtaamiselle on oltava, mikäli verkostomaista yhteistyötä halutaan synnyttää. Verkostomaisuus ja yhteiset foorumit mahdollistavat sellaisen ajatus- ja keskustelun vaihdon, mitä verkostomaisesti toimivassa kunnassa tarvitaan. Demokratian toteutuminen ja monien näkökulmien havaitseminen vaatii useita keskustelukumppaneita. Keskusteluja ei voi jättää yhden järjestön varaan, koska yksittäiset järjestöt toimivat usein kapeakatseisesti pienen kuntalaisryhmän eduksi. (Mötönen & Niemelä 2005, 112.)

Kumppanuus on tapa organisoitua jonkin yhteisen strategisen tavoitteen tai ongelman ympärille (Engeström 2006, 20). Verkostomaisessa kunnassa voisi ajatella kumppanuuksien tarpeen nouseva yhteisistä verkostoista yhteisten keskustelujen kautta. Useampi toimija joutuu painiskelemaan saman asian tai tavoitteen kanssa. Tai useampi toimija lähtee yhdessä kehittämään uusia toimintamalleja. Kumppanuudesta hyödynsaajina ovat kaikki osapuolet.

Kumppanuus osoittautui haastatelluille yllättävän vaikeaksi käsitteeksi. Osa haastatelluista ei oikein tiennyt onko heillä kumppanuuksia vai ei, ja toisaalta järjestö, joka tuottaa aamu- ja iltapäivätoimintaa kumppanuussopimuksen pohjalta, ei ollut oikein varma, onko se oikeasti kumppanuutta. Nuorisotoimen ja järjestöjen yhdessä tuottamassa aamu- ja iltapäivätoiminnassa toteutuvat monet kumppanuuden piirteet. Yhteistyö on pitkäjänteistä, asioita suunnitellaan ja valmistellaan yhdessä, kommunikatiolle on olemassa toimivat välineet ja toimintaa tarkastellaan säännöllisesti. Tätä yhteistoimintaa kannattaisi tutkia vielä tarkemmin, kuin mitä tämä opinnäytetyö mahdollisti.

Sekä kulttuuri- että liikuntatoimi ostavat palveluja järjestöiltä. Palvelujen tuottajat löytyivät omien verkostojen kautta. Ostopalvelu toimii markkinaperusteisesti, mutta ei kuitenkaan siten, että kunnan ja järjestöjen välisessä yhteistyössä pidättäytyttäisiin pääsääntöisesti ostopalvelusopimuksiin, joka taas olisi markkinakunnan piirre (Mötönen 2009, 67).

Kaupungin strategian ja ohjelmat painottavat järjestöjen ja kunnan välisen yhteistyön kehittämiseen. Järjestöjen odotetaan myös toteuttavan hyvinvointitehtäviä. Kuitenkaan näissä ohjelmientekotyöryhmissä ei ollut järjestöjen edustajia. Verkostokunnan yhtenä piirteenä on sen hierarkia ja markkinakunnasta poikkeava demokratianäkemys. Edustuksellinen demokratianäkemys korvautuu yhteisöllisellä demokratianäkemysellä. (emt. 67.) Tämän ajattelun mukaan järjestöjen mukanaolo kunnan strategia- ja ohjelmatyössä voisi olla perusteltua. Joissain kunnissa ja joillain alueilla on tehty kunnan ja järjestöjen yhteisiä strategioita. Näitä ovat mm Pohjois-Karjalan hyvinvointialan järjestöstrategia ja Vantaan nuorisotoimen järjestöstrategia. Myös Turun seudulla on tehty strategiatyötä yhdessä kunta- ja järjestötoimijoiden kesken. Näitä ovat Varsinais-Suomen taidetoimikunnan johdolla tehdyt lastenkulttuuristrategia ja tanssitaiteen strategia. Aika näyttää minkälaista vaikutusta näillä on kulttuurin kenttään.

Yhteinen strategia saattaa parhaimmillaan luoda uudenlaista verkostomaista yhteistyötä ja kumppanuutta. Lainaan tähän vielä yhden haastattelukommentin, joka kuvaa tätä mahdollisuutta. Haastateltava pohtii nuorten jättäytymistä pois harrastetoiminnasta. Tässä kommentissa esiin nousee voimakkaasti yhteinen päämäärä, jota toteutetaan yhdessä useamman toimijan kesken eri näkökulmista ja erilaisilla työkaluilla. Tähän kommenttiin tiivistyy se, miksi yhteinen strategia tai päämäärä eri toimijoiden kesken saattaisi tuottaa paremman lopputuloksen.

LJ: kylhän se, jos on joku yhteinen (strategia) monella eri instanssilla, on yhteinen päämäärä, niin kyl se tuppaa olemaan parempi se lopputulos, kun et jos yhdel instanssilla on tämmönen ja toisella tommonen ja kolmannella tämmönen päämäärä tähän samaan ikäryhmään vaikka liittyen, niin kylhän ne yhdessä on paljon vahvempia, jos niinkun nuoriakin mieltii, niin ne törmää täällä, jos ei täällä, niin täällä, siihen samaan jut-

tuun, joka olis sitten heille helpommin sulatettavissa ja mukaan lähdettävissä, ni kylhän se niinkun auttaa asiaa, sitä tulee samaa useammalta taholta, samaa, sama tavote, hiukan ehkä eri työkaluja käyttäen (liikuntaseuran toiminnanjohtaja)

Yleisenä tiivistyksenä aineistosta nousevista havainnoista voi sanoa, että Turun nuoris-, kulttuuri- ja liikuntasektoreilla on toteutumassa yleisenä perussuuntana pidettävä kuntien ja järjestöjen välisten suhteiden lähentyminen. Toista pääsuuntaa, eli palvelutuotantotehtävien kasvua on myös nähtävissä esimerkiksi aamu- ja iltapäiväkerhojen toteuttamisen osalta. Liikuntasektorilla kaupunki taas keskittyy toimintaympäristöjen ylläpitoon, palveluiden organisointiin, kehittämiseen ja uusien tuotteiden rakentamiseen; varsinainen liikunnan ohjaus tehdään seuroissa tai yhteistyössä seurojen kanssa.

Tutkittujen hallintokuntien järjestöyhteistyön kehityssuunnassa on nähtävissä muutosta kohti verkostomaista kuntasuhdetta. Uusia työkaluja suhteiden kehittämiseen ovat erilaiset järjestö- ja lajitapaamiset sekä neuvottelukunnat. Myös seuraparlamentin olemassaoloa voi pitää merkinä siitä, että järjestöillä ajatellaan olevan jokin rooli päätöksenteossa ainakin liikuntatoimessa. Toimivat suhteet ja verkostot mahdollistavat uudenlaisten kumppanuuksien kehittymisen paikallisen hyvinvoinnin rakentamisessa ja ylläpidossa. Varsinaisia kumppanuussopimuksia käytetään suuremmissa mittakaavassa aamu- ja iltapäivätoiminnan organisoinnissa.

8 POHDINTAA

Kunnan ja järjestöjen välisten suhteiden tarkastelu on erittäin mielenkiintoista koko yhteiskunnan kehitystä ajatellen. Verkostomainen yhteistyö paikallisen hyvinvoinnin ylläpitämiseksi on helposti ymmärrettävissä kunnan kannalta. Jos kunta ei kykene yksin vastaamaan nykypäivän haasteisiin, on järjestöjen kanssa liittoutuminen luonnollinen asia. Samoin voidaan ajatella järjestökentällä hyvinvoinnin lisäämiseen tähtäävien sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen kohdalla. Kysymys kuuluukin, miksi liikunta-,

kulttuuri- ja nuorisojärjestöt haluaisivat liittoutua ja lähentyä kaupungin kanssa paikallisen hyvinvoinnin tuottajina. Tätä kysymystä on varmasti syytä pohtia uusien yhteistoimintamallien kehittämisessä. Mikä on se porkkana, joka saa järjestöt haluamaan yhteistyötä, ja vieläpä niin, että minkälainen sen hyödyn pitää olla, että se ei vaikuta vahingollisesti järjestöjen perustehtävän toteuttamiseen ja aktiivisen kansalaistoiminnan kehitykseen. Tämän vuoksi, kun yhteistyötä kehitetään, kunnan tulisi ottaa entistä enemmän huomioon järjestöjen ja kansalaistoiminnan perusluonne. Voitto Helander (2004) kannustaa kirjassaan *Paikallisyhdistykset kunta-areenalla* keskustelemaan järjestöjen ja kuntien välisten suhteiden kehityksestä.

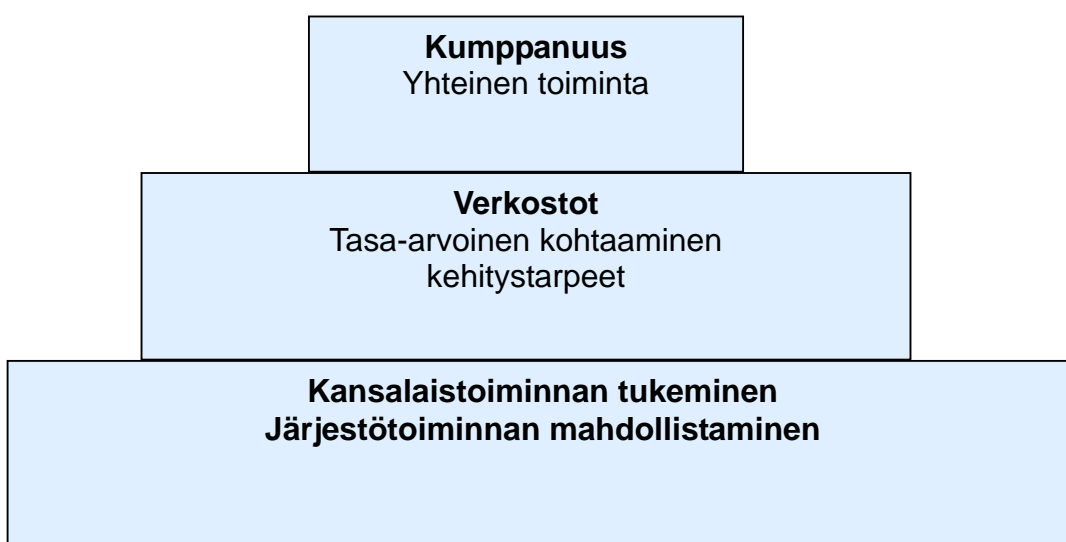
Kieltämättä paikallisyhdistyksistä on lyhyellä tähtäyksellä mahdollista saada enemmän irti palveluhyötyjä eritoten käyttämällä suunnattuja taloudellisia kannusteita. Kuinka pitkälle tällä tiellä voidaan edetä lienee kuitenkin laajemman kansalaiskeskustelun arvoinen asia. Mikäli lähdetään yhdistyslaitoksen kokonaistehtävistä, ei palveluodotusten kiristäminen äärimmilleen näytä tarkoituksenmukaiselta myöskään kuntien ja valtion näkökulmasta. Näyttäisi siis olevan syytä varoa tehostamasta yksipuolisesti yhdistysten muuntautumiskykyä palvelutoiminnan puolella tekemällä yhdistyksistä valtion pidennettyjä käsiä. (Helander 2004, 108-109.)

Aineistosta nousi esiin monia uuden hallinnan mukaisia kehityssuuntia. Hallinta-ajattelun ja verkostomaisen kuntamallin ajattelisi myös lisäävän kunnan sisäistä verkostoitumista. Järjestötoimintojen osalta se saattaisi tarkoittaa kokemusten vaihtoa erilaisista avustus- ja yhteistyön muodoista. Tällainen yhteistyö ei kuitenkaan nousut esiin haastatteluaineistosta. Toisten kuntien toimintamallit ja valtakunnalliset periaatteet nousivat esiin kunnan työntekijöiden perustellessa mallien kehittämistä. Omaa toimintasektoria kenties pidetään yhdistävämpänä tekijänä kuin samassa kunnassa järjestöjen ja kunnan rajapinnassa toimimista. Toki on mahdollista, että verkostoitumista on tälläkin saralla, mutta se jäi syystä tai toisesta nousematta esiin, kun en sitä erikseen kysynyt.

Hallintokunnilla olisi varmasti opittavaa toisiltaan järjestöyhteistyön saralla. Esimerkiksi nuorisotoimessa valmistellaan sopimus pohjaisen avustusmuodon käyttöönottoa. Valmistelutyössä voisi olla hyötyä tutustua ja oppia kulttuuritoimen kokemuksista. Liikuntatoimella olisi varmasti paljon annettavaa toimivien verkostomallien ja seura-parlamentin toiminnan osalta. Nuorisotoimen kokemukset kumppanuussopimusten käytöstä laajamittaisessa yhteisessä palveluntuotannossa voisivat olla muille hallin-

tokunnille hyvinkin tarkastelun arvoinen asia. Myös hallintokuntien järjestöille tarjoamat koulutukset voitaisiin tuottaa yhdessä. Esimerkiksi järjestön tai yhdistyksen johtamisen tai vaikka taloudenhoidon koulutustarpeet tuskin poikkeavat toimialasta riippuen niin paljon, etteivätkö koulutukset voisi olla yhteisiä. Sama koskee tietysti myös monia muita koulutustarpeita. Tällainen yhteistyö tietysti edellyttää, että järjestötoimijat nähdään kansalaistoimintana ja sitä kautta samankaltaisina, eikä niinkään oman toimialan jatkeena ja kaupungin toimintojen täydentäjänä.

Omana pohdintanani hahmottelin kunnan järjestösuhteiden rakentamista seuraavan kuvan mukaan (KUVA 3) :



KUVA3. Kunnan ja järjestöjen välisen yhteistyön rakenne

Kansalaistoiminnan tukeminen ja järjestötoiminnan mahdollistaminen

Kunnan kannattaa tukea yleisesti kansalaistoimintaa ja kansalaisten aktiivisuutta, koska se tukee demokratian toteutumista ja kuntalaisten hyvinvointia. Tukeminen voi tapahtua esim. avustuksin, tilojen ja toimintaympäristöjen avulla. Perustoiminnan tukeminen voi toimia kunnan ja järjestöjen välisen hierarkkisen yhteistoimintamallin kautta.

Mikäli kunnalla tai järjestöillä on muunlaisen yhteistyön tarvetta, tarvitaan foorumeja/ tapoja kohdata. Tällöin on tarvetta kehittää verkostomaista toimintaa, jossa kunta kohtaa järjestöjä sekä järjestöt toisiaan.

Verkostot

Osalla järjestöistä on tavoitteena tai mahdollista osallistua hyvinvointitavoitteiden laajempaan toteuttamiseen tai toiminnan kehittämiseen. Verkostomaiset suhteet mahdollistavat tasa-arvoisen kohtaamisen. Yhteisissä keskusteluissa voi löytyä yhteisiä strategisia tavoitteita tai ongelmia, joita voidaan lähteä yhdessä ratkaisemaan. Tiiviimpi organisoituminen jonkin yhteisen tavoitteen ympärille vaatii uusia työkaluja ja sopimisen malleja. Verkoston kautta nousevaa asiaa voidaan lähteä tekemään yhdessä kumppaneina. Mikäli kunnalla on tarvetta palvelujen ostamiseen, saattavat palvelun tuottajat löytyä olemassa olevien verkostojen kautta.

Kumppanuus

Kumppanuus on työkalu kehitystarpeisiin vastaamiseen sekä yhteisten ideoiden ja tavoitteiden toteuttamiseen. Se on tapa organisoitua yhteisen tavoitteen toteuttamiseen tasa-arvoisina. Kumppanuus palvelee kaikkien kumppaneiden tavoitteiden toteutumista.

Loin tämän yhteistyön mallin itselleni ymmärtääkseni kunnan ja järjestöjen välisen yhteistyön rakennetta. Tämä rakenne kulkee läpi koko opinnäytetyöni. Haastatteluni teemat rakentuvat näistä kolmesta tasosta ja olen myös luokitellut aineistoa näiden tasojen mukaan. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli ymmärtää kunnan ja järjestöjen välisen suhteiden rakentumista suhteessa uuteen hallinnan ajatteluun. Tuloksina voidaan sanoa, että uuden hallinta-ajattelun mukaisia kehityssuuntia on nähtävissä tutkituilla sektoreilla. Valitsemallani näkökulmalla ja menetelmällä en kuitenkaan päässyt riittävän syväälle analysoidakseni eri yhteistyömuotojen toteutumista käytännön elämässä. Tarkempaa tutkimusta olisikin syytä tehdä vielä kumppanuuden toteutumisesta käytännön toiminnassa. Tämän lisäksi jatkotutkimuksen aiheina voisivat olla myös verkostojen toiminta ja kehittyminen tutkituilla hallinnonaloilla sekä järjestöjen asema suhteessa kunnan päätöksentekoon.

LÄHTEET

Alasuutari, Pentti 1999. Laadullinen tutkimus. Jyväskylä: Vastapaino

Asukkaiden hyvinvointiohjelma 2009. Turun kaupunki. Viitattu 26.2.2011.

<http://www.turku.fi/Public/download.aspx?ID=92614&GUID={26C3A22B-4E83-44D5-AB48-5D404FF6BB39}>

Engeström, Yrjö 2006. Kaksikätkäinen asiantuntijaorganisaatio. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B 2/2006. Helsinki: Kansanterveyslaitos

Harju, Aaro 2010. Puheenvuoro kansalaisyhteiskunnan tulevaisuudesta. Kokemäki: Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF ry

Harju, Aaro 2003. Yhteisellä asialla. Kansalaistoiminta ja sen haasteet. Vantaa: Kansanvalistusseura

Haveri, Arto & Pehk, Teele 2007. Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Tampereen yliopisto. Viitattu 23.3.2011.

<http://www.kaks.fi/sites/default/files/1184-Verkostokuntaraportti2.doc>

Helander, Voitto 2004. Paikallisyhdistykset kunta-areenalla. KuntaSuomi 2004 - tutkimuksia nro 45. Helsinki: Suomen kuntaliitto

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2008. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus

Hyypä, Markku T. 2002. Elinvoimaa yhteisöistä. Keuruu: PS-kustannus

Hyypä Markku T. 2005. Me-hengen mahti. Keuruu: PS-kustannus

Jykelä, Ritva 2011. Numeroita ja muita tietoja. Email risto.lahtinen@turku.fi

15.3.2011

Kansanvalta.fi -Vaikuttajan tietopankki 2011. Kansalaisjärjestöt. Viitattu 3.3.2011

<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Jarjestotjayhteisot/Kansalaisjarjestot>

Kujanpää, Anne 2011. Henkilöstön lukumäärä 31.03.2011. Email

risto.lahtinen@turku.fi 4.4..2011

Lattunen, Tuija 2011. Suomalainen kansalaisjärjestötoiminta – murroksia ja muutoksia. Teoksessa Suomen poliittinen järjestelmä – Verkkokirja.

Viitattu 3.3.2011. <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/kansalaisjarjestot/suomalainen-kansalaisjarjestotoiminta/>

Lönnberg, Päivi 2011. Kulttuurin avustuksista ja järjestöyhteistyöstä. Email

risto.lahtinen@turku.fi 13.4.2011

Mattila, Mikko & Uusikylä, Petri 1999. Mitä on verkostanalyysi?. Teoksessa Mikko Mattila & Petri Uusikylä (toim.): Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin. Tampere: Gaudeamus, 7-31.

Miettinen, Hekki 2007. Harrastukset ja asukkaiden hyvinvointi Turussa 2007. Efeko Oy Tutkimuksia 314. Viitattu 12.3.2011.

<http://www.turku.fi/Public/download.aspx?ID=55232&GUID={8AD2B7FB-3641-4320-A4D3-996955B3CD2F}>

Mäkynen, Ilkka 2011. Tietoja liikuntatoimesta. Email risto.lahtinen@turku.fi 3.3.2011

Möttönen, Sakari 2009. Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? Artikkel. Yhteiskuntapolitiikka (74) 1/2009, 60-71. Viitattu 19.1.2011.

<http://www.stakes.fi/yp/2009/1/mottonen.pdf>

Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma 2005. Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Keuruu: PS-kustannus

Nenonen, Kari 2011. Kohtaavatko julkisen vallan strategiat -syntykö uusia yhteistyötapoja. Järjestöjohdon sosiaali- ja terveystalitiikan kehittämisfoorumissa. Kuntaliitto. Viitattu 27.3.2011. http://www.stkl.fi/2011_jarjestojohto_Nenonen.pdf

Opettajien tietopalvelu 2011. Viitattu 15.2.2011.

http://www.edu.fi/yleissivistava_koulutus/aihekokonaisuudet/osallistuva_kansalaisuus_ja_yrittajyys/aktiivinen_kansalaisuus/kuukausiteemat/joulukuu_itsenaisyyys_ja_demokratia/aktiivinen_kansalaisyhteiskunta_ja_demokratia

Pitkäranta, Ari 2010. Työkirja laadullisen tutkimuksen tekijälle. Satakunnan ammattikorkeakoulu. Viitattu 13.3.2011.

http://www.samk.fi/download/13153_Laadullisen_tutkimuksen_tyokirja_APitkaranta.pdf

Sotarauta Markku 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Jyväskylä: Finnpublishers

Turun lasten- ja nuorten hyvinvointiohjelma 2009. Turun kaupunki. Viitattu 27.3.2011. <http://www.turku.fi/Public/download.aspx?ID=90748&GUID={A342215D-FA01-4C15-853F-F578C0D627A6}>

Turun kaupungin palvelustrategia 2007. Turun kaupunki. Viitattu 26.2.2011.

<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?contentid=46778&nodeid=18131>

Turun kaupunki 2011a. Turun kaupungin hallinnollinen organisaatio ja vastuuhenkilöt. Viitattu 6.3.2011.

<http://www.turku.fi/public/download.aspx?ID=37236&GUID=%7B0BB98FEF-5AAF-49A0-B6AA-FD5178403A60%7D>

Turun kaupunki 2011b. Nuorisoasiainkeskus. Viitattu 1.3.2011.

<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?nodeid=3154&culture=fi-FI&contentlan=1>

Turun kaupunki 2011c. Kulttuurilautakunta. Viitattu 1.3.2011.

<http://www.turku.fi/public/default.aspx?contentid=2931>

Turun kaupunki 2011d. Liikuntapalvelukeskus. Viitattu 1.3.2011.

<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?nodeid=3153&culture=fi-FI&contentlan=1>

Työikäisten ohjelma 2009. Turun kaupunki. Viitattu 27.3.2011.

<http://www.turku.fi/Public/download.aspx?ID=90749&GUID={D449AE92-FAEB-41DE-8BA7-F3B59C137F80}>

Väestötietoa 2011. Suomen Kuntaliiton verkkopalvelu. Viitattu 29.3.2011.

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/vaestotietoja/Sivut/default.aspx>

LIITTEET

Teemahaastattelun runko

Kaupungin ja järjestöjen sopimussuhteet

- Minkälaisia sopimuksia?
- Miten sopimukset tehdään (päätöksenteko)?
- Mihin pyritään?

Avustukset

- avustusmuodot
- tukevatko perustoimintaa
- pyritäänkö avustuksilla ohjaamaan toimintaa
- miten avustukset kohdentuvat
- päätöksenteko

Järjestöjen saama muu tuki (tilat, materiaalit yms.)

Verkostot

- minkälaisia verkostoja
- minkälaisia foorumeja/ tapaamisia, tarkoitus, mitä käsitellään

Muu yhteistyö järjestöjen kanssa (yhteiset hankkeet yms.)

Kumppanuudet

- mitä on kumppanuus
- onko kumppanuuksia
- miten toteutuvat
- miten eroavat ostopalvelusta
- miten kumppanit löydetään
- kumppanuuteen liittyvä päätöksenteko

Strategiat

- järjestöt kaupungin strategioissa ja ohjelmissa
- ovat järjestöt olleet mukana
- miten näkyvät käytännössä
- yhteinen strategiatyö?