

Hyvinvointiverkosto institutionaalisenä yrittäjyytenä



Tapaustutkimus Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman toteuttajaverkostosta

Patrik Nordin & Harri Jalonen

ABSTRACT

Wellbeing networks as institutional entrepreneurs: A case study of the implementation network of the Wellbeing Program in Northern Ostrobothnia

The understanding of welfare creation and development has gained new forms in recent years as the processes have shifted from strictly hierarchical models towards public-private networks. Typical for these networks is their flexibility and lack of official governance structures, which has made it easier for them to respond to regional wellbeing challenges. This paper addresses the institutionalization process of the wellbeing network in northern Ostrobothnia through the perspective of network governance and within the framework of institutional entrepreneurship. The aim of the Wellbeing Program in Northern Ostrobothnia (2006–2017) is to advocate regional cooperation on both strategic and operative levels in order to respond to regional wellbeing challenges stemming from structural changes in the region and cost constraints in the wellbeing sector as a whole. This work entails promoting preventive health care solutions in the different stages of life and increasing the use of technology. Looking at this process through the framework of institutional entrepreneurship – while emphasizing the roles of actors in defining the emerging institutional fields – demonstrates the ways in which new processes and procedures can be created within the institutional setting. It also shows whether these processes have turned

out as strategic and goal-oriented or merely as adaptive to the pressures from the operational environment.

Keywords: institutional entrepreneurship, wellbeing network, identity, legitimacy, strategic framing.

JOHDANTO

Hyvinvoinnin luonnin ja kehittämisen kontekstuaalisointi on saanut viime vuosina uusia muotoja, kun siinä on siirrytty hierarkioista vapaisiin julkis-yksityisiin verkostoihin. Kuvaavaa näille verkostoille on niiden joustavuus, virallisten hallintomekanismien puute sekä uusien toimintamallien sulava sisällyttäminen niiden strategiaan. Verkostojen hallinta voi olla joko ulkoistettua tai jäsenten itsensä toteuttamaa.

Tässä artikkelissa empiirisenä tapaustutkimuksena on Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman (2006–2017) toteuttajaverkosto, jonka tavoitteena on edistää yliseudullista yhteistyötä strategisella ja operatiivisella tasolla. Tämä on tarpeen, jotta Pohjois-Pohjanmaalla voidaan vastata alueen hyvinvointihaasteisiin, joita ovat mm. ennaltaehkäisevän työn merkityksen kasvu, rakennemuutosten vaikutuksiin vastaaminen, elämäntapa-ajattelun korostaminen, teknologian laaja soveltaminen sekä kustannuspaineesiin vastaaminen.

Artikkeli pohjautuu institutionaalisen yrittäjyyden teoriaan, joka voidaan nähdä eräänlaisena vielä vakiintumattoman toiminnan kategoriana, jossa tavoitteena on vanhojen rakenteiden

muuttaminen sekä uuden toimintamallin syntyminen institutionaalisen kehikon sisällä. Tämä toiminta voi olla strategista ja päämäärätietoista tai ympäristön vaatimuksiin sopeutuvaa, joka jättää tilaa yksittäisten toimijoiden innovatiivisuudelle ja siten joko olemassa olevien instituutioiden muuttamiselle tai aivan uudenlaisen toiminnan kehittymiselle. Legitimiteetti on keskimääräistä tärkeämpää näille verkostoille, koska ne eivät ole vielä vakiinnuttaneet asemaansa. Legitimiteetti on tässä tapauksessa kahdesta eri suunnasta tulevaa: toisaalta sisäistä verkoston jäsenien itsensä verkostoa kohtaan esiintyvää luottamusta, mutta myös ulkopuolelle suuntautuvaa, jotta verkoston toimintaa voidaan puolustaa.

Artikkelin tavoitteena on esittää Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman toteuttajaverkostoon kuuluvien toimijoiden haastattelujen ja kirjallisuuden pohjalta institutionaalisen yrittäjyyden viitekehykseen perustuva tulkinta hyvin toimivasta (hyvinvointisektorin alueellisesta) verkostosta ja verkoston hallintaan ja kehittymiseen liittyvistä tekijöistä. Institutionaalinen yrittäjyys ja verkostojen hallinta muodostavat artikkelin teoreettisen viitekehyksen, jonka avulla pyritään lisäämään ymmärrystä niistä tekijöistä, jotka ovat vaikuttaneet Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman toteuttajaverkoston toimintaan.

Verkoston vaikuttavuuden arviointiin liittyvistä ongelmista (ks. Provan & Milward 2001) huolimatta artikkelin kohteeksi valittua verkostoa voidaan pitää ”hyvin toimivana”. Näin ennen kaikkea siksi, että Pohjois-Pohjanmaalla maakunta- ja hyvinvointiohjelman koordinaatio on luonut edellytykset noin 20 miljoonan euron hankesalkulle vuodesta 2007 lähtien. Maakuntien välisessä ja kokoerot huomioivassa hanketoiminnan vertailussa Pohjois-Pohjanmaa on yksi aktiivisimmista maakunnista, joka näkyy myös alueen KASTE-hankkeille saaduissa valtionavustuksissa vuosien 2008–2011 aikana. Selvää on, että verkoston toimivuuden arviointi hankesalkun koolla ei ole sama asia kuin verkoston vaikuttavuus alueen hyvinvointiin (vrt. Provan & Milward 2001). Verkoston toimivuuden arviointi hyvinvointivaikutusten näkökulmasta on kuitenkin tämän artikkelin tavoitteen ulkopuolella. Sen sijaan artikkelissa keskitytään verkoston dynamiikkaan.

INSTITUTIONAALINEN YRITTÄJYYS JA VERKOSTOJEN HALLINTA

Laajasti ymmärrettynä uusinstitutionalistinen kehikko käsittää kollektiivista toimintaa erilaisen yhteistoimintojen muodostamien, vakaita ja toistuvia käyttäytymismalleja omaavien, instituutioiden kautta. Kiinnostuksen kohteena ovat virallisten rakenteiden lisäksi myös epäviralliset tavat ja tottumukset, jotka osaltaan muokkaavat instituutioiden toimintaa osana instituutioiden ja yksilöiden välistä vuorovaikutusta. Se, minkälaisen ilmenemismuodon institutionaalinen kehikko saa, riippuu sen rakenteellisista ominaisuuksista, jotka voivat olla virallisia (julkishallinnollinen virasto) tai epävirallisia (organisaatioiden vuorovaikutusverkosto). Ensimmäisessä tapauksessa kyseessä on organisaation sisäinen institutionaalinen rakenne, kun taas jälkimmäisessä organisaatioiden välinen. Muita keskeisiä ominaisuuksia instituutiolle ovat jonkinasteinen pysyvyys, sen vaikutus yksilön käyttäytymiseen sekä sen jäsenten edustamat arvot (Peters 2005). Siinä missä muodolliset instituutiot toimivat tarkoituksenmukaisena keinona järjestää toimintaa yhtenäiskulttuurin, normien ja asenteiden kautta, on uudelle institutionalismille tunnusomaista keskittyminen organisaatioiden sijaan instituution toimintaa määrittäviin sääntöihin, jotka saavat muotonsa dynaamisessa ympäristössä. Uudelle institutionalismille onkin tyypillistä sen hajautettu käsitys instituutioista sekä sen uppoutuneisuus (Lowndes 2002).

Institutionaalinen yrittäjyys muutostilanteessa

Institutionalismi teoriana ei kuitenkaan sovellu selittämään kehitystä tai uusien instituutioiden syntymistä, koska se ei sisällä prosessiajattelua eikä siten pysty kuvaamaan instituutioissa tapahtuvaa muutosta. Tästä syystä uutena alueena institutionalismin sisälle on kehittynyt institutionaalisen yrittäjyyden teoria, joka korostaa mahdollisuuksia uusille ja innovatiivisille toimintoille (Lawrence & Phillips 2004), painottaen agenttien merkitystä olemassa olevien rakenteiden ja instituutioiden muuttamisessa. Institutionaalinen yrittäjyys voidaankin nähdä eräänlaisena toimijuuden kategoriana, jossa vanhojen rakenteiden muuttaminen ja uusien

synnyttäminen (sekä ennen pitkää niiden institutionalisoituminen) tarvitsee tapahtuakseen toimijoita, jotka kyseenalaistavat vallitsevat käsitykset ja onnistuvat mobilisoimaan muita tahoja luodakseen vanhojen institutionaalisten rakenteiden tilalle uusia tai muuttaakseen näitä vanhoja (Maguire ym. 2004; Lawrence & Phillips 2004).

Institutionaalisen yrittäjyyden käsitteen sisältö on luonteeltaan institutionalismin määritelmän kanssa, koska jälkimmäinen viittaa johonkin pysyvään rakenteeseen, kun taas ensin mainittu uuden keksimiseen ja vanhojen rakenteiden kyseenalaistamiseen. Yhteistä kummallekin on kuitenkin niiden keskiössä olevat intressit, valta-asema ja vallankäyttö, mutta näitä käsitellään institutionaalisessa yrittäjyydessä muutoksen eikä pysyvyyden kautta (Garud ym. 2007). Institutionaalille yrittäjyydelle voidaan nähdä kolme eri ilmenemismuotoa kahdella eri tasolla. Yhtäältä voidaan tarkastella toimijan tasoa, jolloin institutionaalinen yrittäjyys ilmenee sankaritarinana, jossa käsillä olevista resursseista huolimatta agentit kyseenalaistavat olemassa olevia instituutioita ja pyrkivät syrjäyttämään ne omilla uskomuksillaan (Mair & Marti 2009). Toisaalta voidaan tarkastella toiminnan tasoa, jossa institutionaalinen yrittäjyys ilmenee vahvasti uutta strategiaa toteuttavana (Aldrich & Fiol 1994) tai vaihtoehtoisesti olemassa olevaa strategiaa epävarmuuden vallitessa muuttavana toimintana (Lawrence & Phillips 2004). Yhteistä näille kaikille on kuitenkin niiden oletus institutionaalisesta yrittäjyydestä muutoksen ohjaamisessa suhteessa instituutioon mutta myös ympäröivään maailmaan.

Maguire ym. (2004) esittävät kolmea keskeistä toimintaa uuden kehittämiseksi institutionaalisen yrittäjyyden viitekehyksessä, joita yhdistää institutionaalisten yrittäjien näkeminen taitavina strategisina toimijoina. Ensinnäkin institutionaalisen yrittäjän pitää olla asemassa, jossa tällä on laaja sisäinen ja ulkoinen legitimitetti, jonka avulla on mahdollista yhdistää erilaisia sidosryhmiä yhteiseen asiaan sekä saavuttaa erilaisia resursseja, joiden avulla uuden luominen on mahdollista. Toiseksi, institutionaalisen yrittäjän pitää onnistua tuomaan eri tahojen intressit osaksi institutionalisaatioprosessia luomalla kompromisseihin kykeneviä koalitioita. Kolmanneksi, uudet toimintatavat pitää pystyä

yhdistämään jo olemassa oleviin sidosryhmien rutiineihin ja arvoihin. Onnistuakseen näissä kolmessa tehtävässä institutionaaliset yrittäjät käyttävät strategista kehystämistä (Garud ym. 2007) määritellään ongelmia ja tarjotessaan ratkaisuja niihin, jotta uudet toimintamallit voidaan esittää oikeutettuina.

Toisen näkemyksen mukaan (Lawrence & Phillips 2004) institutionaalisten yrittäjien toiminnan vaikutukset uuden synnyssä ovat usein kontingentteja ja ympäristöön sopeutuvia, mistä johtuen toiminta on usein epävarmaa ja ennalta määrittelemätöntä. Tästä johtuen alkuvaiheessa institutionaaliset yrittäjät pyrkivät saavuttamaan toiminnalleen hyväksyntää kopioimalla vanhoja käytäntöjä ja institutionalisoimalla ne nopeasti luodakseen pohjan uudelle institutionaaliselle rakenteelle. Koska uuden luominen on jatkuva muutoksessa oleva prosessi, myös siinä mukana olevat toimijat joutuvat muuttamaan alkuperäisiä strategioitaan ympäristön muutosten seurauksena, jolloin keskeiseksi nousevat alkuperäisten toimijoiden valinnat ja sidosryhmien reaktiot niihin. Nämä ensimmäiset strategiset ratkaisut voivat jättää jälkensä uuteen instituutioon hyvinkin pitkälle sen vakiintumisen jälkeen.

Verkostoteoriat ja verkostoituminen osana monenkeskeistä ja kahdenkeskeistä yhteistyötä

Verkostoituminen voidaan nähdä organisaatioiden tai yksilöiden välisenä vuorovaikutussuhteena tai organisaatioiden sisäisenä rakenteena, jossa verkostoituminen ilmentää organisaation strategista suunnanhakemista. Organisaatioiden välisellä verkostoitumisella tarkoitetaan täysin erillisten, itsenäisten organisaatioiden välillä olevia yhteisiä tekijöitä, joiden perusteella ne pyrkivät yhteistyöhön jonkin kokonaisuuden saavuttamiseksi. Tässä mallissa organisaatiot ovat itsenäisiä, mutta niiden toiminnan suunnittelu ja toteuttaminen tapahtuvat yhteisiin tavoitteisiin ja päämääriin pohjautuen.

Organisaatioiden sisäinen verkostoituminen voi liittyä tilanteisiin, joissa yksittäinen organisaatio muuttaa toimintojaan joustavammiksi pyrkimällä purkamaan sisäisiä hierarkioita, tavoitteena organisaation sisäisen tiedonkulun ja yhteistoiminnan parantaminen ja sitä kautta

oman toiminnan kehittäminen. Koska organisaatiot koostuvat yksilöistä, toimii yksilöiden välinen verkostoituminen perustana kahdelle edellä mainitulle verkostomallille. Yksilöiden välisessä verkostoitumisessa yksittäinen henkilö toimii verkoston jäsenenä edustaen taustaorganisaatiotaan ja toimien osana joko kommunikointiverkosta (kollegat) tai sosiaalista verkosta (henkilökohtaiset kontaktit).

Keskeistä verkostoille on niiden monenkeskeisyys, joka ilmenee niiden jäsenten samanaikaisena yhteistyönä useamman eri toimijan kanssa. Toisaalta verkostojen sisälle saattaa syntyä myös kahdenvälisiä yhteistyön dyadimalleja. Yhteistyöryhmissä on yleensä kyse sekä monenkeskisestä yhteistyöstä että kahdenvälisestä yhteistyöstä ja niissä mukana olevat toimijat pystyvätkin täten toimimaan joustavasti eri tasojen välillä. Kokonaisverkoston toiminnan kannalta on keskeistä tarkastella verkosto-toimijoiden välisistä suhteista muodostuvien klikkien tai osaverkostojen välisiä suhteita heikkojen yhteyksien teorian (*weak ties*) kautta (Granovetter 1973). Tässä mallissa keskeisenä ovat osaverkostojen väliin muodostuvat heikot yhteydet eli sillat, jotka toimivat paikallisverkostoja yhdistävinä polkuina. Yhteiskunnallisten rakenteiden ja toiminnan tutkimuksen kannalta heikkojen yhteyksien merkityksen ymmärtäminen ja analysointi on tärkeää, koska niiden avulla on mahdollista saada tietoa verkostosuhteiden sisällöstä monipuolisemmin verrattuna vain vahvojen yhteyksien ja klikkien tutkimukseen, jotka eivät välttämättä pysty riittävästi havaitsemaan verkostosuhteista syntyviä konflikteja. Heikkojen yhteyksien teorian jatkumoa edustaa notkeiden verkostojen teoria (*viscosity networks*) (McGrath & Krackhardt 2003), jossa verkostoja tarkastellaan niissä tapahtuvien muutosten kautta. Muutoksen aikaansaaminen verkostojen notkeiden verkostojen toiminnassa ilmenee muutospyrkimysten edistämisenä vähittäin verkoston osa-alueilla tai klustereissa ja niiden eteneminen sekä toteutuminen edellyttävät heikkoja yhteyksiä verkoston klustereiden välillä, jotta muutospyrkimykset on mahdollista vahvistaa virallisissa verkostoyhteyksissä. Olennaista notkeiden verkostojen toiminnalle on kuitenkin, että muutospyrkimykset lähtevät liikkeelle heikoista yhteyksistä.

Verkostojen hallinta osana institutionaalista yrittäjyyttä

Kuten edellä olevista kuvauksista selviää, voi institutionaalinen yrittäjyys olla strategista ja päämäärätietoista tai ympäristön vaatimuksiin sopeutuvaa. Näitä kumpaakin mallia yhdistää kuitenkin se, että vakiintuneet instituutiot rajoittavat toimintaa monin eri tavoin, mutta jättävät silti tilaa myös innovatiivisuudelle ja sen kautta muutokselle, mikäli joukosta löytyy toimijoita, jotka ovat valmiita muutosprosessin läpiajamiseen.

Institutionaalisen yrittäjyyden ilmenemis- muodot, varsinkin prosessin alkuvaiheessa, liittyvät yleensä vahvasti toimijoiden verkostoitumiseen ja näiden verkostojen hallintaan. Verkoston käsite onkin koko hallintaa koskevan keskustelun ytimessä, koska perinteisesti hallinnan muotoja koskevassa jäsenyyksessä verkostolla ilmennetään usein kaikkia niitä joustavia organisointimuotoja, jotka jäävät hierarkian ja markkinoiden välimaastoon korostamalla organisointitapaa, jossa tavoitteena on kaikkia osapuolia hyödyttävät suhteellisen pysyvät yhteistyösuhteet. Verkostojen synnyn taustalla on halu yhdistää vapaaehtoisuuden pohjalta eri toimijoiden osaamis- ja tietoresursseja yhteisesti määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämän tutkimuksen kohteena oleva Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkosto on tästä malliesimerkki, koska sen alkuperäisenä tavoitteena on ollut alueellisen hyvinvointikehityksen edistäminen.

Hallinta (*governance*) on yleensä yhdistetty organisaatiotutkimukseen (esim. Mizruchi 1983; Westphal & Zajac 1995) keskittyen yritysten hallitusten toimintaan osakkaiden etujen valvojana tai julkishallinnon valvovaan rooliin erityisesti julkis-yksityisessä kontekstissa (esim. Hill & Lynn 2005). Yhteistä näille kummallekin on hallinnan ilmeneminen päämies-agenttiteorian mukaisesti päivittäisestä toiminnasta vastaavan johdon tarkkailu- ja kontrollimekanismina.

Muutamaa poikkeusta lukuunottamatta (esim. Goldsmith & Eggers 2004; Jones ym. 1997; Moynihan 2009) organisaatioverkostokirjallisuus ei ole käsitellyt verkostojen hallintaa, koska verkostojen määritelmä *per se* viittaa itsenäisiin toimijoihin, jotka tekevät yhteistyötä tietyn

asiakokonaisuuden ympärillä. Koska verkostot eivät täten voi olla juridisia oikeushenkilöitä, ei niihin myöskään päde julkishallinnolle tyypillinen oikeudellinen asema. Päämäärätietoisten organisaatioverkostojen toiminnan kannalta jonkinlainen verkostojen hallintamekanismi on kuitenkin tärkeää, jotta verkosto toimisi paremmin ja jotta sen käytössä olevat resurssit tulisivat käyttöön tehokkaammin. Vaikka verkoston toimijoiden välinen yhteistyö on moniulotteista eikä aina välttämättä koske koko verkostoa, hallintamekanismien luominen edesauttaa verkoston toiminnan koordinoitua ja resurssien allokointia kokonaisverkoston tasolla. Nämä verkoston hallintarakenteet eroavat epävirallisesta dyaditasolla tapahtuvasta toiminnasta, jolle on tyypillistä tiedon jakaminen ja yhteiset projektit, jotka vaikuttavat vain pieneen osaan verkostosta. Vaikka kirjallisuudessa onkin keskusteltu verkostojen hallintamekanismeista, ovat ne yleensä keskittyneet tiettyjen yksittäisten verkostotoimintojen tarkasteluun sen sijaan, että ne olisivat vertailleet eri verkostohallinnan muotoja.

Yhteisymmärryksellä verkoston tavoitteista on merkittävä asema niiden hallinnan kannalta. Vaikka onkin mahdollista havaita suuriakin eroja siinä, miten verkostojen jäsenet pääsevät yhteisymmärrykseen verkostojen tavoitteista sekä siitä, mitä kaikkia tavoitteita on ylipäänsä mahdollista tavoitella verkoston toiminnan avulla, on verkostojen toiminnan kannalta edullista, mikäli toimijat ovat samaa mieltä sen keskeisistä tavoitteista ja toimintamalleista. Silti, verkoston on mahdollista toimia myös tilanteissa, joissa sen jäsenillä ei ole vahvaa yhteisymmärrystä tavoitteista, vaikka tämä luonnollisesti asettaa haasteita verkoston tehokkuudelle.

Verkostojen hallintamallit voidaan jakaa kolmeen eri kategoriaan sillä perusteella, miten verkostot toimivat (Kenis & Provan 2008). Yleisesti voidaan sanoa, että itseohjautuvat (*self-governed*) verkostot ovat todennäköisemmin tehokkaita, mikäli niiden jäsenet ovat keskenään samaa mieltä keskeisistä tavoitteista. Tällöin jäsenet voivat toimia yhdessä laajempien tavoitteiden edistämiseksi, jättäen kuitenkin samaan aikaan tilaa jokaiselle tavoitella omia tavoitteitaan, mikäli nämä eivät ole ristiriidassa verkoston kokonaistavoitteiden kanssa. Toisessa ääripäässä verkostolla ei ole vahvoja kokonaistavoitteita, vaan se on hajautunut pienemmiksi blokeiksi tai

triadeiksi, jotka toimivat suhteellisen itsenäisesti yhteisen verkoston puitteissa.

Johto-organisaatioverkostot (*lead agency*) syntyvät yleensä tilanteessa, jossa verkoston jäsenen välillä on vain vähäistä yhteisymmärrystä verkoston tavoitteista, jolloin niiden joukosta nousee (yleensä) yksi jäsen, joka ottaa vastuulleen strategisen ja operationaalisen päätöksenteon (Graddy & Chen 2006), käyttäen hyödykseen joko virallisia tai epävirallisia kanavia. Tällaisille verkostoille on tyypillistä, että niiden jäsenet eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen verkoston keskeisistä tavoitteista ja ovat siten vain osittain sitoutuneita verkoston toimintaan. Tällöin on edullista, että verkostolla on yksi nimetty edustaja, joka tekee keskeiset strategiset päätökset koko verkoston puolesta. Pitkällä tähtäimellä tällainen verkosto ei ole toimintakelpoinen, mutta lyhyellä aikajänteellä johto-organisaatio pystyy ylläpitämään verkoston toiminnassa.

Isäntäorganisaatioverkostot (*network administrator*) ovat puolestaan tyypillisiä tilanteissa, joissa verkoston jäsenillä on suhteellisen hyvä yhteisymmärrys verkoston tavoitteista ja ne ovat valmiita sitoutumaan verkoston toimintaan. Isäntäorganisaatiot ovat verkoston ulkopuolisia toimijoita, joille on annettu kokonaisvaltainen koordinoituvastuu verkoston toiminnasta. Niiden tulee olla tasapuolisia kaikkia verkoston jäseniä kohtaan ja ratkaista mahdollisia konflikteja verkoston jäsenten välillä sekä edistää ja toimeenpanna verkoston toimintoja. Tällaisissa verkostoissa erityisesti keskeisillä toimijoilla on yleensä vahva yhteisymmärrys verkoston tavoitteista, kun taas muut jäsenet ovat vähemmän sitoutuneita verkoston tavoitteisiin oman toimintansa kautta, jättäen vapaaehtoisesti verkoston strategiset päätökset isäntäorganisaatiolle toteutettavaksi.

Luottamus ja identiteetti verkostojen hallinnassa

Luottamus on monissa tutkimuksissa osoitettu keskeiseksi verkostojen koossapitäväksi tekijäksi (Provan & Milward 2001; Provan & Lemaire 2012). Luottamuksessa on kysymys voimasta, joka liittyy toimijoiden verkostorakenteeseen ja helpottaa rakenteeseen kuuluvien toimijoiden yhteistyötä ja toimijoiden välistä kommunikaatiota.

Ihmisten välisen luottamuksen ohella verkoston toiminta edellyttää verkostoon kohdistuvaa, systemaattista ja institutionaalista luottamusta (Luhmann 1979). Systeeminen luottamus kohdistuu verkoston toimintatapoihin, prosesseihin ja toiminnan periaatteisiin. Systeeminen luottamus perustuu siihen ajatukseen, että todellisuus syntyy ihmisten ja ihmisten luomien artefaktien (esim. organisatoriset järjestelyt) välisessä vuorovaikutuksessa. Ihmisten välisen ja systeemisen luottamuksen yhteisvaikutuksena verkostolle avautuu mahdollisuuksia käsitellä myös asioita, joihin kohdistuu eturistiriitoja. Verkostoympäristössä luottamuksella on tärkeä rooli, sillä se vähentää sosiaaliseen toimintaan liittyvää riskiä, sosiaaliin suhteisiin liittyvää satunnaisuutta, toimintaympäristön monimutkaisuutta ja erityisesti tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta (Luhmann 1988).

Parhaimmillaan luottamus vahvistaa identiteettiä – toimijoiden tunnetta ja käsitystä verkoston jatkuvuudesta, historiasta ja tulevaisuudesta sekä verkoston erottautumista ympäristöstään. Luottamuksen tapaan identiteetissä voidaan tunnistaa kaksi tasoa. Rousseaut (1989) mukaillen Fiol (2001) erottelee tilannekohtaisen ja syvän identiteetin. Siinä missä tilannekohtainen identiteetti mahdollistaa ajassa toimimisen, syvä identiteetti ankkuroi toiminnan perusarvoihin.

Luottamus ja identiteetti ovat toisiaan täydentäviä mekanismeja, jotka yhdessä edistävät verkoston toimintaa kahdella toisiaan tukevalta tavalla: luottamus mahdollistaa erilaisista taustoista (esim. julkinen, yksityinen, kolmas sektori) tulevien toimijoiden yhteistyön, kun taas identiteetin tehtävänä on ohjata toimijoiden käyttäytymistä niin että toiminta täyttää hyvinvointisektorin erityispiirteet. Luottamus ja identiteetti rakentuvat vastavuoroisuuden periaatteelle. Luottamus tuo mukanaan yhteistointintaa ja helpottaa kommunikointia, mikä puolestaan edelleen vahvistaa yhteistä identiteettiä ja toimijoiden keskinäistä luottamusta.

TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Artikkelin empiirisenä tapaustutkimuksena on Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman toteuttajaverkosto, jonka juuret ovat Pohjois-Pohjanmaan maakuntahallituksen vuonna 2007 hyväksymässä hyvinvointiohjelmassa. Vuoteen

2017 ulottuvassa hyvinvointiohjelmassa pyritään edistämään yliseudullista yhteistyötä strategisella ja operatiivisella tasolla. Julkilausuttuna tavoitteena on vastata alueen hyvinvointihaasteisiin, joita ovat mm. ennaltaehkäisevän työn merkityksen kasvu, rakennemuutosten vaikutuksiin vastaaminen, elämäntapa-ajattelun korostuminen, teknologian laaja soveltaminen sekä kustannuspaineisiin vastaaminen. Hyvinvointiohjelma sisältää strategisia tavoitteita, joita yhdistää ajatus siitä, että hyvinvoinnin kehittäminen edellyttää toimijoiden välistä yhteistyötä ja vahvaa kumppanuutta. Tavoitteiden saavuttamiseksi hyvinvointiohjelma on organisoitu yhdentoista maakunnallisen kärkihaankekokonaisuuden ympärille ja sen toteuttamiseen on osallistunut useita kymmeniä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita.

Artikkelin empiirinen aineisto koostuu hyvinvointiohjelman toteuttajaverkoston toimijoiden ryhmähaastatteluista. Haastattelupyynnöt toimitettiin kaikkiaan 25 ihmiselle, joista 17 lopulta haastateltiin. Haastateltavien valinnassa painotettiin sitä, että haastateltavat edustavat monipuolisesti toteuttajaverkoston eri toimijoita kunnista (n=3), kuntayhtymistä ja sairaanhoidopiireistä (n=9), elinkeinoelämästä (n=2), aluehallintovirastosta (n=1), sosiaalialan osaamiskeskuksesta (n=1) ja järjestömaailmasta (n=1). Verkoston toimintaan on osallistunut vuodesta 2007 lähtien kymmeniä etupäässä julkisen sektorin organisaatioita.

Vaikka haastateltavien määrä onkin melko pieni suhteessa verkoston kokoon, olennaista verkoston toiminnan arvioinnin kannalta on se, että valtaosa haastatelluista oli ollut mukana Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman toteuttamisessa sen alkuajoista lähtien. Muutama haastateltava oli liittynyt hyvinvointiohjelmaan vasta viime vuosina.

Viisi ryhmähaastattelua toteutettiin toukokuussa 2014 ja haastattelijana toimi toinen tämän artikkelin kirjoittajista. Ryhmähaastattelujen keskusteluteemoina olivat paikallis ympäristöön liittyvät erityispiirteet, toimijoiden kokemukset ja odotukset sekä verkoston toimintaa edistävät ja estävät tekijät. Ryhmähaastattelulle luonteeltaan haastattelut olivat vapaamuotoista keskustelua, jossa etukäteen suunniteltujen teemojen lisäksi käsiteltiin asioita, jotka nousivat pöydälle haastateltavien toimesta.

Haastatteluihin osallistuneet muodostivat tutkimusongelman selvittämisen näkökulmasta melko monipuolisen kokonaisuuden. Jo viidesä ryhmähaastattelussa oli havaittavissa selvää saturaariota – toisin sanoen niissä esitetyt asiat alkoivat toistua. Vaikkei aineiston saturoitumista voidakaan pitää objektiivisena kriteerinä, saturaatioon perustuva menettely on käytännössä osoittautunut koetelluksi keinoksi lisätä aineiston validiteettia ja määritellä laadullisen aineiston määrää (Eskola & Suoranta 1998). Lisäksi hyödynnettiin aineistotriangulaation hengessä (Laine ym. 2007) Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman puitteissa syntyneitä suunnitelmia, muistioita, kyselyjä ja selvityksiä verkostokuvioiden tekemisessä.

Kerättyä haastatteluaineistoa lähestyttiin ns. faktanäkökulmasta, jossa pyrkimyksenä oli löytää annetun informaation totuudenmukaisuus (Alasuutari 1999) ja kiinnostus kohdistui siihen, mitä haastateltavien mielestä on tapahtunut. Selvää kuitenkin on, että yhdestä tapauksesta yleistämisellä on rajansa. Tutkimuksen kohteena on sosio-ekonominen systeemi, johon eivät päde lainalaisuudet, mistä johtuen tutkimushavaintoja ei pidä nähdä yleisten lakien erityistapauksina. Tässä artikkelissa yleistäminen tarkoittaa empiiristen havaintojen tulkintaa institutionaalisen yrittäjyyden teorian ja verkostojen hallinnan valossa, eli väljästi ymmärrettynä teoriaan yleistämistä (Peuhkuri 2007).

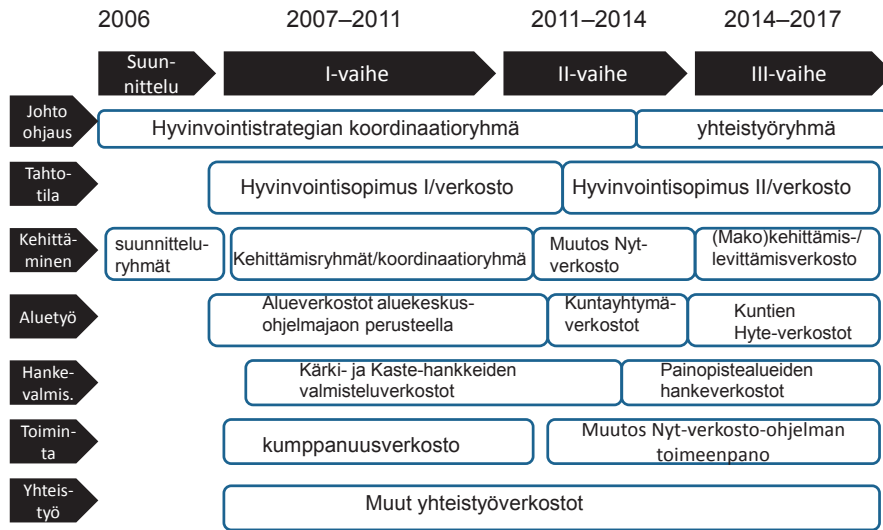
Artikkelissa käytettiin haastatteluaineiston lisäksi myös Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkoston ohjausryhmän sekä hyvinvoinnin kehittämisyhmien jäsenlistoja, joiden perusteella oli mahdollista laatia kuva kokonaisverkoston rakenteesta kolmessa vaiheessa vuosina 2007–2014, joita ovat ohjelman esisuunnitelmavaihe (2006, n=60 verkostojäsentä), ohjelman sisällön ja toimintamallin suunnitteluhanke (2007–11, n=58 verkostojäsentä) sekä varsinaisen ohjelman toteutus- ja koordinoitihanke (2011–2014, n=44 verkostojäsentä). Aineistonkeruussa ja -jäsentämisessä käytettiin taustalla kytketyn johdajuuden (*interlocking directorship*) teoriaa, jossa tarkastellaan verkoston jäsenten keskinäisiä riippuvuussuhteita (Mizruchi 1996; Haunschild & Beckman 1998; Gulati & Westphal 1999). Verkostanalyysissä käytettiin Ucinet -ohjelmaa.

TAPAUSTUTKIMUKSENA TOIMIVAN POHJOIS-POHJANMAAN HYVINVOINTI-VERKOSTON KUVAUS

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman toteuttajaverkosto koostuu lukuisista aliverkostoista, joihin on ohjelman voimassaoloaikana kuulunut useita kymmeniä organisaatioita. Kuntien ja kuntayhtymien lisäksi verkoston toimintaan on osallistunut kymmenittäin järjestöjä ja yhdistyksiä sekä yksityisiä yrityksiä. Kymmenvuotinen ohjelma voidaan jakaa oheisen kuvion mukaisesti vuoden mittaisen suunnittelutyön lisäksi kolmeen noin kolmivuotiseen vaiheeseen. Toiminnallisesti hyvinvointiohjelma koostuu seitsemästä teemasta.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelma ankkuroituu alueen sosiodemografisiin tekijöihin ja erityispiirteisiin. Pohjois-Pohjanmaa on pinta-alaltaan Suomen toiseksi suurin ja asukasluvultaan Suomen neljänneksi suurin maakunta. Pohjois-Pohjanmaa on ollut myös nopeasti kasvava maakunta, johon on vaikuttanut erityisesti maakunnan keskuskaupungin, Oulun merkittävä rooli suomalaisessa tieto- ja viestintäteknologiaklusterissa. Tätä havainnollistaa se, että vain Uudellamaalla ja Pirkanmaalla on investoitu tutkimus- ja kehittämistoimintaan Pohjois-Pohjanmaata enemmän.

Alueen väestökasvu on ollut nopeaa ja väestön keski-ikä monissa maakunnan kaupungeissa valtakunnallisesti katsoen poikkeuksellisen alhainen. Maakunnan väestön keski-ikä oli vuonna 2013 38,8 vuotta. Valtakunnan tasolla vuonna 2013 miesten keski-ikä oli 40,5 ja naisten 43,3 vuotta. Toisaalta maakunta on polarisoitunut, joka on näkynyt selvimmin Oulun seudun kasvuna ja alueen syrjäisempien seutujen autioitumisena sekä väestön keski-ään nousuna (esim. Taivalkoskella väestön keski-ikä on yli 50 vuotta). ICT-alan alamäen myötä nopea väestökasvu ja alhainen keski-ikä ovat kuitenkin kääntyneet nopeasti kasvavaksi työttömyydeksi, joka on koetellut erityisesti nuoria. Absoluuttisesti mitattuna Oulussa oli vuonna 2014 alle 25-vuotiaita työttömiä enemmän kuin väkilukunsa puolesta yli kolme kertaa suuremmassa Helsingissä. Lisäksi maakunnan väestön sairastavuus on valtakunnallisessa vertailussa korkea ja alueella esiintyy paljon perinteisiä kansansairauksia.



Kuvio 1. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman verkostokehitys.

Maakunnan sisällä toteutuneen kehityksen tietynlaisesta polarisoitumisesta huolimatta Pohjois-Pohjanmaa on kulttuurisesti melko yhtenäinen alue. Maantieteellinen sijainti ja historia ovat muokanneet pohjois-pohjanmaalaisen mielenmaisemaa, jossa korostuu ”itseksensä pärjääminen”. Tämä ei tarkoita irrallaan oloa kansallisista tai kansainvälisistä toimijoista ja kehityksestä, vaan on ymmärrettävissä ennemminkin sosiaalisen pääoman (Putnam 2000) kaltaiseksi voimaksi, joka edistää ongelmanratkaisua, helpottaa kanssakäymistä ja parantaa tiedonkulkua.

Eräs haastateltava kuvasi Pohjois-Pohjanmaan erityispiirteitä seuraavasti:

”Onhan alueella yhteneväisyyksiä paljon. Tietysti se, tätä kuvastaa tää isohko Oulu tässä keskuspaikkana mutta, sitte on aika laajat selkoset mennään sitte etelään tai tonne Koillismaan suuntaan, tai yleensäki tästä Oulusta ja Oulun seudusta ulospäin. Siel on tietenki tyhjenevä maaseutu, ikääntyvä maaseutu ja sitte toisaalta tässä taas, kokonaan maakuntana ollaan sitte lapsi- ja nuorisovoittonen. Sillä lailla tää huoltosuhde on kuitenkin Suomen maakunnista terveimmällä pohjalla vielä toistaiseksi. Mut sitten yhtenäiset haas-

teet on varmasti, kova nuorisotyöttömyys tai yleensäki työttömyysluvat ja asiat jotka, jolla on iso merkitys siihen kansalaisen omavastuutuottookykyyn tai sellaseen. Täntyyppisillä asioilla ollaan päästy sitäkin mun mielestä pönkittämään hyvin.”

Pohjois-Pohjanmaan erityispiirteistä huolimatta hyvinvointiohjelman toteuttajaverkosto edustaa melko tyypillistä julkis-yksityisen yhteistyön muotoa. Tässä mielessä tutkimus antaa mahdollisuuden aikaansaada tuloksia, joita voidaan jossain määrin yleistää koskemaan muitakin samankaltaisia monitoimijaverkostoja (Laine ym. 2007).

TUTKIMUKSEN TULOKSET

Institutionaalinen yrittäjyys ja verkostojen hallintaa muodostavat artikkelin teoreettisen linssin, jonka avulla yksittäiset empiiriset havainnot sijoitetaan osaksi laajempaa kertomusta. Seuraavissa alaluvuissa esitetään ryhmähaastattelujen päähavainnot ja pohditaan niiden yhteyttä teoriaan, tavoitteena löytää verkostohallinnan mekanismeja sekä havainnollistaa institutionaalisen yrittäjyyden ilmenemistä verkoston toimijoiden ajattelussa sekä toiminnassa.

Verkostotoimijoiden asema ja toiminnan legitimitiitti

Verkostotoimijan aseman ja toiminnan legitimitiitti koostuu sekä muodollisista että epämuodollisista elementeistä. Muodollisia tekijöitä ovat muun muassa lakeihin ja verkostorakenteisiin perustuvat oikeudet, kun taas epämuodollisuudesta ammentava asema rakentuu toiminnasta itsestään ja toimijan suhteista ympäristöönsä (Oakes ym. 1998). Asema antaa toimijalle mahdollisuuden vaikuttaa kehityksen kulkuun ja samalla kentällä (Martin 2003) toimivien muiden toimijoiden mahdollisuuksiin. Vahva verkostotoimija pystyy muuttamaan kehityksen suuntaa ja luomaan uutta. Kysymys ei ole pelkästään yksittäisen verkostotoimijan kapasiteetista, vaan tämän kyvystä mobilisoida uuden luomisessa tarpeellisia erilaisia, mutta toisiaan täydentäviä resursseja.

Haastatteluaineistossa verkostotoimijoiden aseman ja toiminnan legitimitiitti syntyy yhteisöllisestä valtakäsityksestä, muodollisten ja epämuodollisten asemien hedelmällisestä vuorottelusta, verkostotoimijoiden sillanrakentajarooleista sekä neutraaliksi koetusta verkostokoordinaattorista. Verkostotoimijan aseman legitimitiitin nähtiin syntyvän niistä tavoista, joilla toimija osallistuu verkoston toimintaan. Enemmistö haastateltavista oli tältä osin sitä mieltä, että olennaista on verkostotoimijan kyky käyttää muodolliseen asemaansa liittyvää valtaa yhdessä verkoston muiden toimijoiden kanssa. Pakottavan vallan sijaan haastateltavat korostivat vallan yhteisöllisyyttä. Yhteisöllisen valtakäsityksen (vrt. Elias 2001; Arendt 2003) mukaisesti haastateltavat kokivat, että vaikka muodolliseen asemaan liittyy valtaa, sillä ei ole verkoston toiminnan kehittämisen kannalta pitkällä aikavälillä merkitystä. Olennaisempaa pidettiin sen ymmärtämistä, että valta on upotettuna vuorovaikutuksen dynamiikkaan. Toiminnan oikeutus syntyy siitä, miten verkoston toimijat mieltävät omat mahdollisuutensa vaikuttaa asioiden kulkuun. Tärkeänä pidettiin osallistumasta tietoa luoviin, muuttaviin ja välittäviin prosesseihin. Valtaa nähtiin olevan sillä, joka pystyy luomaan uutta ja mahdollistamaan toimenpiteiden toteutumisen. Verkoston arjessa valtaa voi ansaita kommunikoimalla ja tietoa jakamalla. Oheinen haastattelusitaatti heijastelee

haastateltavien näkemyksiä verkostotoimijoiden legitimitiitin perustana olevasta yhteisöllisestä vallasta.

”[...] se päätöksentekovalta tavallaan ei oo siinä suoraan vaan se on enemmän sitä vaikutusvaltaa mitä me yhdessä pystytään käyttämään siinä valmisteluissa ja niissä puheissa ja teoissa mitä me teemme että ne asiat etenee vähitellen.” (1)

Yhteisöllisen vallan ohella haastateltavat puhuivat mahdollistavan vallan puolesta. Tältä osin muistutettiin, että verkostossa toimiminen perustuu paljolti vapaaehtoisuuteen. Pakottavan vallan käyttö tilanteessa, jossa vallankäytön kohteena olevalla toimijalla mahdollisuus irtautua verkostosta, ei haastateltavien mukaan yksinkertaisesti toimi.

Verkostotoimijan legitimitiitin perustana voidaan pitää toimijoiden kykyä toimia omaa muodollista asemaansa laajemmin tavalla, joka hyödyttää koko verkostoa. Kysymys on paitsi verkostoon kuuluvien mutta myös verkoston ulkopuolisten toimijoiden erilaisten muodollisten ja epämuodollisten roolien hyödyntämisestä tiedonlähteinä sekä tiedon ja verkostossa kehitettyjen hyvien käytäntöjen levittäjinä. Käytännössä tämä nähtiin ilmenevän kullisissa vaikuttamisena, aktiivisena osallistumisena erilaisiin tapahtumiin ja epävirallisten yhteyksien hyödyntämisena. Viime kädessä kysymys on siitä, että valtaa käytetään ja päätöksiin pyritään vaikuttamaan myös ”virallisen koneiston” ulkopuolella (Farrel 2004). Valtaosa haastateltavista piti epävirallista vaikuttamista verkoston toimintaa eteenpäin vievänä asiana ja keinona löytää uusia ratkaisuja. Epävirallista yhteydenpitoa pidettiin tärkeänä myös uusien ratkaisujen käyttöönoton näkökulmasta. Ilman epämuodollisia kohtaamisia verkoston toiminnasta olisi ollut järempää ja asioiden edistäminen hitaampaa.

”[...] tää on kuitenkin riittävän, pieni paikka tai toimijoita on kuitenkin sen verran vähän että vääjäämättä nää samat ihmiset tapaavat toisiaan erilaisissa palaverissa toistuvasti. Niitten yhteydessä varmasti luonnollisesti sitten syntyy niitten virallisten keskustelujen lisäksi tämmöstä, epävirallista keskustelua joka ajaa niitä asioita sitten, samaan suuntaan

että nää henkilöt löytävät toisistansa sitten sitä tukea sille, puurtamiselle.” (2)

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman toteuttajaverkostossa on sen olemassa olon aikana ollut mukana useita kymmeniä organisaatioita. Oletettavaa on, että tämänkokoinen verkosto ei toimi täysin itseohjautuvasti, vaan edellyttää avaintoimijoita, jotka sekä muodollisen että epämuodollisen asemansa perusteella toimivat verkostossa sillanrakentajina (*boundary spanners*). Kysymys on toimijoiden välisistä rajapinnoista, organisaatioista tai niiden osia yhdistävistä tekijöistä, jotka mahdollistavat toimijoiden välisen vuorovaikutuksen. Verkoston sisäisillä ja ulkoisilla rajapinnoilla tapahtuva vuorovaikutus ratkaisee paljolti sen, miten verkoston eri osissa ja verkoston ulkopuolella tuotettua tietoa ja toimintamalleja verkostossa kyetään hyödyntämään. Sillanrakennus perustuu rajapintaelementteihin (*boundary elements*), joilla tarkoitetaan väljästi erilaisia toimintoja, tehtäviä, prosesseja ja rooleja, joiden avulla toimijoiden välistä vuorovaikutusta pyritään ohjaamaan tuloksia tuottavaan suuntaan (esim. Levina & Vaast 2005; Maula 2006). Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkoston tapauksessa sillanrakentajina toimivat yksittäiset ihmiset, joilla on pitkä historia hyvinvointiohjelman toteuttamisesta, useimmilla jo ohjelman suunnitteluvaiheesta. Näiden sillanrakentajien tehtävänä on toimia eräänlaisina suodattimina, jotka säätelevät, tulkitsevat ja merkityksellistävät sekä ympäristöstä verkostoon tulevia että verkostosta ulospäin suuntautuvia tietovirtoja. Olennaista on, että näiden sillanrakentajien asema ei ole sidottu yksilön organisatoriseen asemaan, joskin valtaosa sillanrakentajista Pohjois-Pohjanmaalla sijoittuu oman organisaationsa ylimpään johtoon. Muodollista asemaa tärkeämpää kuitenkin, että sillanrakentajat toimivat verkoston solmuina. Sillanrakentajien kriittisestä roolista kertoo seuraava haastattelusitaatti.

”Jos aatellaan ihan virallisia toimijoita niitä on kuitenkin avainhenkilöitä aika vähän. Vois sanoa että jos kymmenen henkilöä ottaa, koolle niin sillä monet asiat kyllä hoituu. Siis ihan oikeasti. Niin paljon on niitä keskeisiä organisaatioita sekä julkisia että yksityisiä sillon, koossa että asiat ainakin saa keskus-

teluna liikkeelle. [...] Että kohtalaisen pieni joukko, semmosia mitkä vaikuttaa siihen siten ihan että ne asiat oikeesti lähtee liikkeelle. [...] Ja sitten, kyllä verkostossa tarvitaan semmosia sitkeitä, toimijoita myös [...] Siis sillä tavalla sitkeitä toimijoita että, on ihmisiä jotka, ei pelkästään aattelee vaan tämän päivän tilanteita ja niitä hankkeita, vaan joku, pitemmän tähtäimen ambitio mielessään että näin tämän asian pitää mennä ja, sitten haetaan vaan polkuja miten sinne mennään. Ja rakennetaan niitä verkostoja uudelleen ja uudelleen ja, vaikka sanotaan että puhe ei mitään auta mutta puhumista tarvitaan aika paljon verkostossa.” (3)

Verkoston monimuotoisuus ja verkostohallinnan muutokset

Yhtenä uutena julkishallinnon toimintamallina on viime vuosina kehittynyt julkisten ja yksityisten organisaatioiden välinen verkostoituminen seurauksena julkisen sektorin tarpeesta kehittää toimintaansa kustannustehokkaampaan suuntaan. Tämä kehitys on ollut nähtävissä erityisesti sosiaali- ja terveyssektorilla, jossa palveluiden kysyntä on kasvamassa, mutta rahoituspuoli ei ole pysynyt perässä. Tästä syystä julkisella sektorilla on viime vuosina pyritty entistä enemmän katsomaan myös yrity maailman suuntaan, tavoitteena synnyttää julkis-yksityisiä verkostoja tulemaan osaksi tätä palveluntuotantoa.

Julkis-yksityinen toimintamalli on luontevaa erityisesti verkostomaisessa toimintaympäristössä, jossa erityyppisten organisaatioiden yhteistyö on mahdollista järjestää epähierarkisesti. Julkis-yksityiset verkostot pystyvät potentiaalisesti järjestämään tehokkaammin julkisia palveluita, mikäli tietyt organisaatioiden olemassaolon eroavaisuuksiin liittyvät esteet on ensin ylitetty.

Käyttäen Kenisin & Provanin (2008) jaottelea, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkoston toimintamalli perustui esisuunnitelmavaiheessa 2006 (Kuvio 1) johto-organisaation ideaan, jossa verkoston ytimessä olivat Oulun kaupunki, Oulun yliopisto sekä Oulun lääninhallitus, jotka olivat samalla aktiivisia ja subjektiivisia toimijoita osana verkostoa, toimien välittäjinä verkoston eri klustereiden välillä. Valmistelun päätyttyä I-vaiheessa 2007–2011 verkosto oli

muuttanut muotoaan ja selkeitä välittäjiä ei ole löydettävissä (Kuvio 2). Vuonna 2011 alkaneessa II-vaiheessa hyvinvointiverkosto oli jälleen kokenut muutoksen (Kuvio 3), kun verkoston laajenemisesta johtuen johto-organisaatiomalli ei enää ollut toimiva, vaan tarvittiin isäntäorganisaatio (Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliitto MuutosNYT – ohjelman kautta) toimimaan puolueettomana verkostokoordinaattorina ja sillanrakentajana verkostossa. Puolueettoman ja kuviossa siten näkymättömän ulkopuolisen verkostokoordinaattorin roolin lisäksi kuviosta havaitaan, että Pohjois-Pohjanmaan liitto toimi samaan aikaan myös kaksoisroolissa verkoston virallisena jäsenenä.

Vaikka haastateltavat olivatkin valtaosin sitä mieltä, että toimijan muodollinen asema ei riitä tehokkaaseen verkostokoordinaattorina toimimiseen, monet haastateltavista toivat esiin Pohjois-Pohjanmaan liiton tärkeän roolin hyvinvointiverkoston koordinoinnissa. Liitto koettiin neutraaliksi toimijaksi ja hyvinvointiverkoston legitimitettä lisääväksi tekijäksi. Voitaneen sanoa, että Pohjois-Pohjanmaan liitto toimii verkoston isäntäorganisaationa (vrt. Graddy & Chen 2006, Provan & Kenis 2008). Erään haastatellun mukaan liiton rooli on

”[...] toimijoitten luottamusta lisäävä juttu, se koetaan neutraalina [...] maakuntaliittohan koetaan tämmösenä yhteisenä, joka ei ole profiloitunu mihinkään tiettyyn sektoriin, vaan edustaa oikeesti näitä kaikkia. Niin se on omiaan lisäämään täntyyppisen yhteistyötoiminnan, edellytyksiä sitä kautta juuri että se ei, sillä ei ole leimaa mihinkään suuntaan. Et siinä mielessä se on hyvä foorumi ollu täntyyppiselle työllä ja mun mielestä se, liittyy oikein hyvin siihen, maakuntaliiton tavallaan toimi. alamandaattiin et se on tämmönen yhteisten asioitten, eteenpäin viejä. Ilman et sil on tämmöstä leimaa mihinkään tiettyyn sektoriin.” (14)

Aktiivisten koordinaattoreiden kääntöpuolena haastateltavat pitivät verkoston haavoittuvuutta, sillä ihmisten mukana häviää usein myös verkoston sisäisiä ja ulkoisia yhteyksiä. Koska koordinaattorit ovat verkoston solmukohtia, heidän siirtymisensä pois verkostosta voi synnyttää verkoston toimintaa haittaavia rakenteel-

lisia aukkoja (Burt 2004). Kysymys on siitä, että verkostotoimijat eivät tunnista tai ole tietoisia niistä hyödyistä, joita yhteistyö muiden toimijoiden kanssa voisi tuottaa.

Toisaalta II-vaiheessa verkosto alkoi myös levitä Pohjois-Pohjanmaan ulkopuolelle sekä eriytyä julkis-yksityisestä yhtenäisverkostosta erillisiin julkisiin ja yksityisiin klustereihin. Toinen verkostokuvioista havaittava eriytyminen koskee Oulun yliopiston ympärille rakentuneen julkis-yksityisen klusterin erkaantumista verkoston ytimestä ja itse yliopiston roolin pienentymistä tässä klusterissa Technopoliksen ja Business Oulun ottaessa suurempaa roolia välittäjäorganisaatioina (Kuvio 3). Oulun yliopistohan oli ollut keskeinen toimija Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkoston alusta lähtien, toimien yhtenä johto-organisaatioista esivaiheessa.

Vertailtaessa verkoston toimijoita sen eri vaiheessa havaitaan korkeaa vaihtuvuutta jäsenistössä. Tämä viittaa vahvasti institutionaalisen yrittäjyyden ja uusien instituutioiden synnyn kehukseen, jossa verkostot määrittävät toimijuuden kautta, ollen muodoltaan vielä notkeita. Tätä strategista toimijuutta on määrittänyt tutkimuksen kohteena olleessa hyvinvointiverkostossa pyrkimys onnistua tuomaan eri tahojen intressit osaksi institutionalisaatioprosessia luomalla kompromisseihin kykeneviä koalitoita. Kuitenkin verkoston muutokset antavat vaikutelman, että uusia toimintatapoja yhdistettiin jo olemassa oleviin sidosryhmien rutiineihin ja arvoihin, joka oli osaltaan vieraannuttamassa yrityksiä verkostosta, vaikuttaen samalla sen monimuotoisuuteen. Koska uuden luominen on jatkuva muutosprosessi, korostaa se vahvan institutionaalisen yrittäjän merkitystä kaikkien erityyppisten organisaatioiden mukaan ottamisessa.

Aikaisempi tutkimus on osoittanut, että julkisille organisaatioille on yhä hankalaa sisäistää yksityisen sektorin liiketoiminnallisia toimintatapoja, eikä näiden kahden kesken ole välttämättä selkeää yhteistä kuvaa siitä, miten toimia. Julkisella puolella esteeksi tulee myös organisaatioiden toimintaa ohjaavat lainsäädäntö ja säädökset, jotka tekevät niistä yksityisiä yrityksiä jäykempiä toimijoita. Sen sijaan yksityisellä puolella toimintaa määrittää markkinaehtoisuus ja luontainen tarve löytää kumppaneita

synergiaetujen saamiseksi. Koska julkis-yksityiset verkostot syntyvät yleensä julkisen puolen aloitteesta, on niiden hallinta myös usein julkisen puolen toimijoiden vastuulla, joka saattaa helposti kääntää verkoston toiminnallisen suunnan julkisten organisaatioiden toimintamalleihin, vieraannuttaen samalla yksityiset yritykset.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkoston kahta ensimmäistä kehitysvaihetta tarkasteltaessa julkis-yksityisen yhteistyön näkökulmasta huomataan, kuinka verkoston esivaiheessa mukana oli sekä julkishallinnon edustajia, yrityksiä sekä kolmannen sektorin järjestöjä. Haastattelujen perusteella selvisi, että yritykset olivat mukana alussa, mutta sittemmin niiden rooli on hiipunut, jonka verkostossa mukana olevat toimijat ovat kokeneet ongelmaksi. Toisaalta verrattuna esivaihetta I-vaiheeseen, mukana olleet yritykset olivat myös vaihtuneet täysin. Yhtenä syynä tähän nähtiin yhteistyön aloittamisen ja yhteisen kielen löytämisen vaikeus, josta esimerkiksi pk-yritysten kokema verkoston byrokraattisuus ja niiden julkishallintoa lyhyempi toiminnan aikajänne. Toisaalta verkoston alkuvaiheessa mukana yritykset toimivat kuitenkin jo valmiiksi hyvinvointialalla, vaikka ne eivät näykään hyvinvointiohjelman keskustelupöydissä, joten niiden ottaminen mukaan verkostoon vähintään seuraajajäsenenä on mahdollista. Tämän tutkimuksen puitteissa ei myöskään ollut mahdollista selvittää, ovatko jossain vaiheessa verkostossa mukana olleet yritykset verkostoituneet myöhemmässä vaiheessa keskenään. Ehkä verkoston hierarkiattomasta luonteesta johtuen haastateltavat eivät juurikaan tunnustaneet toimintaa estäviä ja energiaa syöviä valtapelejä, vaan totesivat verkostojen toimivan pääosin hyvin.

Yritysten lisäksi Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkostossa on ollut alusta asti mukana järjestöjä ja yhdistyksiä, joiden kautta myös kansalaisten ääntä hyvinvoinnin luomisessa on pyritty vahvistamaan. Erityisesti tämä on korostunut pienissä kunnissa, joissa kuntalaisille on tätä kautta suora kanava kunnallishallintoon. Riippumatta Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman toteuttajaverkoston jäsenten yhteisistä ja toisistaan poikkeavista intresseistä, verkoston toimijoita on yhdistänyt huoli Pohjois-Pohjanmaan alueen ihmisten hyvinvoinnista. Toimintalogiikan ja toimintaa ohjaavan ideolo-

gian näkökulmasta voidaan kuitenkin ajatella, että siinä missä yritysten tavoitteena on hyvinvoinnin edistämisen tavalla, joka tuottaa taloudellista hyötyä omistajilleen, painottuu julkisten toimijoiden kohdalla yhteiskunnan kokonaisuuteen ja julkisen toimijan oman aseman turvaaminen. Kolmannen sektorin toimijat kiinnittyvät hyvinvointiohjelmaan edustamiensa asiakasryhmien etujen ajamisen kautta. Aina intressiristiriidat eivät jäsenynty sektorien välille, vaan niiden sisälle. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan maakunnan keskuskaupungin Oulun ja maakunnan reuna-alueiden pienten kuntien välillä olevat erot väestökehityksessä ja taloudellisissa voimavaroissa johtavat erilaisiin näkemyksiin maakunnallisen hyvinvointiohjelman toteuttamisessa. Myös yritysten välillä on erilaisia näkemyksiä. Esimerkiksi insinöörimäiseen lähestymistapaan perustuvan teknologiayrityksen näkökulma hyvinvointiin on kokolailla toisenlainen kuin vaikkapa sosiaalityöntekijän perustamassa hoivayrityksessä. Erilaiset intressit, mutta yhteinen päämäärä asettaa verkoston koordinoinnille haasteita.

Luottamus ja yhteinen identiteetti verkostoissa

Haastatteluaineistosta nousi esille kaksi tekijää, jotka edistävät yhteisten intressien löytämistä ja toimintakykyisten koalitoiden kokoamista. Näistä keskinäistä luottamusta voidaan pitää Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkosta koostavien liimana, joka mahdollistaa erilaisten toimijoiden yhteistyön saaden asiat sujumaan (vrt. Luhmann 1988). Luottamus ilmenikin hyvinvointiverkoston käytännön toiminnassa sekä ihmisten välillä että systeemisenä, toimintatapoja kohtaan suuntautuvana, jonka kantavana voimana pidettiin toiminnan ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Olennaista on, että haastateltavat pitivät luottamusta tekijänä, joka edistää erilaisista taustoista tulevien toimijoiden yhteistyötä. Luottamuksen vallitessa myös erilaisten ja valtavirrasta poikkeavien näkemysten esittäminen koettiin turvalliseksi. Luottamusta voidaan ajatella kaksisuuntaisena ilmiönä, joka toisaalta mahdollistaa kommunikaation, mutta samalla myös kommunikointi tuottaa luottamusta.

Yhtenä konkreettisena luottamusta edistävästä tekijänä haastatteluissa mainittiin erilaisten

toimijoiden autonomian kunnioittaminen. Vaikka verkostolla on yhteisiä tavoitteita, intresien erilaisuus synnyttää myös ristiriitoja. Ristiriitojen ratkaisemisessa neutraaliksi koetun Pohjois-Pohjanmaan liiton toiminnan ohella tärkeää on antaa toimijoille riittävästi vapausasenteita. Luottamuksen merkitys näkyy käänteisesti myös niissä haastatteluvastauksissa, joissa tarkasteltiin luottamuksen vastakohtaa, epäluuloa erityisesti julkis-yksityisellä akselilla:

”Siis on asioita jossa on ihan selkeästi luottamusta. Mut on myös asioita jossa sitä ei juuri ole. Ja [...] se liittyy sekä kuntien keskinäisiin, suhteisiin väleihin se liittyy, kuntien ja sitten yksityisen ja kolmannen sektorin väleihin, ja sitten se liittyy, kuntayhtymien ja kuntien väleihin. Nythän hyvä esimerkki on nää, täntyyppiset palveluntuotantomallit josta nytenkin, taas yritetään lakiakin vääntää niin kyl siellä, näkee että ei siellä luottamusta kauheesti ole eikä yhteistä näkemystä eikä tämmöstä, on erilaisia mielipiteitä, toisilla on omansa ja toisilla on, toisenlainen ja, niistä keskustellaan yleensä sitten niitten kans jotka on samaa mieltä, ja sit jotka on eri mieltä noin, periaatteellisella tasolla, on vaikea löytää tämmöstä yhteistä näkemystä.” (14)

Toisaalta verkostojen toimijoita voidaan käsitellä yhteisen identiteetin kautta. Yksilöiden ja organisaatioiden identiteetti syntyy niistä tavoista, joilla yksilöt ja organisaatiot määrittelevät itsensä suhteessa ympäristöönsä. Identiteetti on keino vahvistaa toimijoiden yhteenkuuluvuutta ja erottautua ympäristöstä. (Ashforth & Mael 1989; Cameron ym. 2003). Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman toteuttajaverkostossa identiteetti palvelee haastatteluiden perusteella luottamuksen tapaan aineettomana verkostoa koossapitävänä tekijänä, edistäen hyvinvointiohjelman toteuttamista. Tärkeänä identiteetin raaka-aineena toimii myös Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkoston melko pitkä historia. Hyvinvointiverkoston voidaan tulkita saaneen rakennusaineensa juuri luottamuksesta ”yksin pärjäämiseen”, joka syntyy sekä verkoston sisäisistä tekijöistä että ulkoisesta paineesta.

”Joo ja mää näkisin sillain että, oikeestaan varmaan tälle niinku tälle hyvinvointityölle oli

semmonen tilaus, aika oli kypsä siihen että tätä hyvinvointityötä alettiin tekemään tällai aktiivisesti just täällä Pohjois-Pohjanmaalla. Kuntien sairastavuuskertoimet on ollu sen verran korkeita ja tää ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen vaikuttaminen on ollu aika vaikeaa.” (6)

Kuten edellä olevasta saatetaan havaita, ovat keskinäinen luottamus ja yhteinen identiteetti olleet Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkostossa toisiaan täydentäviä mekanismeja, jotka ovat lisänneet yhteistyömahdollisuuksia ja vähentäneet sosiaaliin suhteisiin liittyvää epävarmuutta.

Verkoston toiminnan juurruttaminen

Uusien toimintatapojen juurruttaminen osaksi olemassa olevia käytäntöjä tarkoittaa aina muutoksen hyväksymistä, joka ei koskaan tapahdu automaattisesti. Ongelmia aiheuttavat muun muassa tavoitteisiin liittyvät erimielisyydet sekä toimintatapojen ja -kulttuurien väliset erot. Erityisesti hyvinvointipalvelujen kontekstissa uusien toimintatapojen omaksuminen ja leviäminen on hidasta niiden monipolvisuuden johdosta (esim. Fitzgerald ym. 2002). Vaikka edellisissä alaluvuissa kuvatut asiat, kuten luottamus ja identiteetti palvelevatkin muutoksen toteuttamista, selvää on, että verkostomainen toimintatapa ei ole lyönyt itseään läpi Pohjois-Pohjanmaallakaan ilman vaikeuksia. Hyvinvointiohjelmaa on toteutettu vuodesta 2007 lähtien, mutta edelleen verkostotoimijat nostavat esiin ongelmia toiminnan juurruttamisessa.

”Kyllähän se, hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä on se konkretian kaipuu on suuri, joka tasolla. Se on vaan korostunu viime vuosina että kysytään että mitä konkretiaa on, ja pitäis olla konkreettisempaa se toiminta.” (3)

Useimmat haastateltavista olivat sitä mieltä, että verkoston toiminnan juurruttamisen kannalta ratkaisevan tärkeää on osoittaa maakunnan ihmisille, että verkoston avulla saadaan aikaan hyvinvointia paremmin kuin toimimalla yksittäisinä organisaatioina. Haastateltavat pitivät tärkeänä, kykyä esitellä hyvinvointiohjelma

selkeästi yhtäältä poliittisille päätöksentekijöille ja toisaalta ruohonjuuritason toimijoille sekä sen saattamista ymmärrettävään ja konkreettiseen muotoon, ettei se jäisi pelkäksi asiakirjaksi. Keskeisistä toimista haastatteluissa esille nousivat hyvien käytäntöjen levittäminen sekä aktiivinen hankeviestintä, joiden nähtiin edistävän verkostomaisen toiminnan juurtumista osaksi kuntien ja muiden organisaatioiden toimintaa. Erityisesti sähköinen hyvinvointikertomus mainittiin useampaan otteeseen hyvänä johtamisen työkaluna, joka pakottaa kunnat miettimään kuntalaisten hyvinvointia laajemmin kuin pelkkänä sosiaali- ja terveyssektorin toimintana.

”Ollaan kehitetty tätä sähköistä hyvinvointikertomustyövälinettä kuntien hyvinvointijohtamisen työvälineeksi ja se on se konkreettinen pohja miltä on ponnistettu tähän [...]” (2)

”[...] sitä kautta on lähteny sitte syntymään hyvinvointikertomus ja sähköinen hyvinvointikertomus. Ja nyt nämä konkreettiset toimenpiteet että jos ei sitä pohjaa ois ollu, niin se ois sitte jääny taas semmosiksi irrallisiksi jutuiksi.” (6)

Hyvien käytäntöjen levittämisen ja aktiivisen hankeviestinnän tehtävänä on konkretisoida Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkoston toimintaa ja toimia strategian juurruttajana.

”[...] nyt meillä tää MuutosNYT, tämmönen uutiskirje on. Sillä taitaa olla tällä hetkellä jo lähes kakstuha-, tai 1 500 ainaki siis uutiskirjeen, sähkösen uutiskirjeen saajaa. Eli kyllä, se on lähteny leviämään ja ilo ollu huomata et esimerkiksi siinä uutiskirjeen saajien joukossa on paljon muitaki ku, perinteisesti sote-toimijoita vaan.” (4)

Strateginen kehystäminen

Strategia on perinteisesti mielletty organisaatioiden välineeksi hallita epävarmuutta ja muuttuvaa toimintaympäristöä ja sen avulla on pyritty toiminnan pitkäjänteiseen ja johdonmukaiseen ohjaamiseen. Strategiaan suhtaudutaan yleisesti keinona, jonka avulla organisaatiot voivat vaikuttaa omaan kehitykseensä. Myös tässä tutki-

muksessa haastatellut kokivat tärkeäksi, että verkoston toimintaa johdetaan strategisella otteella. Strategisen ohjauksen tehtävänä nähtiin ennen kaikkea hyvinvointipalvelujen toimintaympäristön muutosten arviointi, hyvinvointipalvelujen kysynnän kehittymisen suurten linjojen hahmottaminen sekä verkostotoimijoiden roolien selkiyttäminen ja sitä kautta osaoptimoinnin välttäminen. Strateginen kehystäminen nähtiin yhtenä vastauksena kunta- ja sote-uudistuksen synnyttämään epävarmuuteen.

Strategisen kehystämisen osalta haastateltavat pitivät tärkeänä yhteisen tahtotilan luomista, uudistuksille myönteisen ilmapiirin ylläpitoa sekä osaoptimoinnin välttämistä. Yhteisen tahtotilan luomisessa haastateltavat pitivät olennaisena, että verkostotoimijat kokevat hyvinvointiohjelman hyödylliseksi sekä verkoston että yksittäisten toimijoiden toimintaa ohjaavaksi kehukseksi. Pohjois-Pohjanmaan liiton koordinoima hyvinvointiohjelma nähtiin eräänlaisena sateenvarjona, joka liittyy yksittäiset hankeaktiviteetit ja projektit isommaksi kokonaisuudeksi. Toisena tärkeänä yhteistä tahtotilaa edistävänä tekijänä haastateltavat pitivät hyvinvoinnin kehittymistä osoittavien mittareiden kehittämisen ja lisätiedon kokoamista toiminnan vaikuttavuudesta, jotta niiden avulla voisi sitouttaa verkostoon kuuluvien kuntien luottamuselimiä.

”Ton hyvinvointisopimuksen mää kyllä nostasin esiin. Nehän on kuitenkin oikeesti käsitelty meillä päätöksentekijät on sitoutettu virkamieskunta on sitoutettu siihen että, sitten voimavarojen puitteessa on menty eteenpäin mutta, sen mää kyllä nostasin kans sillain että vaik se monesti kuulostaa organisaatiolähtöseltä ja byrokraattiselta ulospäin mutta kyllä se on sitä vahvaa sitouttamista kun ne asiat käsitellään yhdessä myös niissä omissa organisaatioissa. Sen kyllä vois nostaa semmosena menestyksen edellytyksenä.” (1)

Myönteisen ilmapiirin osalta haastateltavat nostivat esiin sen, ettei epävarmassa toimintaympäristössä pidä jäädä odottelemaan ulkoa tuotavia ratkaisuja, vaan pitää olla rohkeutta yrittää ja kykyä sietää epäonnistumisiakin. Näkemykset ovat linjassa innovaatiotutkimuksessa saatujen havaintojen kanssa, joiden mukaan epävarmuus ei ole pelkästään ongelma, vaan aina

myös mahdollisuus (Souder & Moenaert 1992; Jalonen 2012) ja että innovointi on usein satunnaisia onnistumisia epäonnistumisten joukossa (Ormerod 2005). Konkreettisesti epävarmuus ilmeni pelkona siitä, että valtakunnalliset rakenneskustelut passivoivat alueellista kehittämistyötä. Tämän takia hyvinvointiverkoston sisäinen ilmapiiri koettiin tärkeäksi.

”[...] koko tää hyvinvointiohjelmatyö osottaa sen että, täällä on, kun sehän on aika abstrakti asia mistä on lähetty liikkeelle, niin ku maakunnallisesti uskallettu lähteä liikkeelle, tehty monta monta vuotta töitä, saatu aikaan hyvinvointisopimus, joka on ainutlaatunen maassa että tässä kunnat ja eri toimijat on tehny tämmösen hyvinvointisopimuksen. Sen merkitystä tietysti voi arvioida että mikä sillä alun perin on ollu mutta se näyttää johtavan nyt kuitenkin sitä, seuraavaan askeleeseen. Että ainakin tässä, tällä alueella näyttäs että on ollu rohkeutta, kokeilla ja ottaa riskejä kun tässä on epäonnistumisen vaara. Tietysti aina kun lähetään jotakin uutta tekemään.” (3)

Lähtökohtaisesti Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman toteuttajaverkosto on perustettu siksi, että verkostossa voitaisiin yksittäisiä toimijoita kokonaisvaltaisemmin edistää alueen hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä ja vastaavasti torjua sitä uhkaavia ilmiöitä. Nykykäsityksen mukaan hyvinvointikysymykset eivät koske ainoastaan sosiaali- ja terveyssektoria, vaan kansalaisten hyvinvointia tulee edistää monilla muillakin hallinnonaloilla, jolloin hallinnonalarajat ylittävä yhteistyö ja osaoptimoinnin välttäminen nousevat keskiöön ja niihin pyritään vaikuttamaan strategisella kehystämällä. Monet haastateltavista toivat esiin, että hyvinvointiohjelma on jo muuttanut muun muassa kuntien suhtautumista hyvinvointikysymyksiin.

”Ja välittää niitä hyviä käytäntöjä sinne, noista HYTE-työryhmistä että, nyt tän hankkeen myötä, ollaan oltu perustamassa ja kehittämässä ja tukemassa kuntiin näitä, hyvinvoinnin rakenteita ja nää HYTE-työryhmät, hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen työryhmät on yks osa, sitten niitä. [...] Mutta se että, kunnanjohtajalle varmaan näin, työryhmien

toiminnasta kokemuksia että, se kunnanjohtajan ja kunnanjohtajan tuki on, siis se on erittäin tärkeä tälle työlle että tää menee eteenpäin. Niin hyvinvointiohjelma, sen tavoitteet kun muikin tää hyvinvoinnin edistäminen niin se, kunnan johdon tuki siellä niin se on erittäin tärkeä, siis se on aivan avainasemassa että nää asiat menee eteenpäin. Ja jopa niin että, niis kunnissa missä, kunnanjohtaja on näissä työryhmissä mukana, niin kyl ne asiat menee paremmin siellä eteenpäin silleen. Et se johdon tuki tarvitaan kyllä tähän.” (16)

”Meil on näissä kuntien HYTE-verkostoissa ja sen alla ku on nää, kuntien hyvinvointiryhmät niin meidän alueella on monessa kunnassa, saattaa olla puheenjohtajana tekninen johtaja tai sivistysjohtaja tai, hallintojohtaja. Eli aina automaattisesti se perusturvajohtaja. Ja kunnanjohtajat on tosi monessa sen, hyvinvointiryhmän puheenjohtajina toimimassa. Eli se kuvastaa sitä että on ruvettu ottaa, kyllä koppia siitä. Se kaikki lähtee tavallaan siitä johtamisesta [...]” (4)

Strategisen kehystämisen perimmäisenä tehtävänä on ohjata verkostoon kuuluvia toimijoita hahmottamaan alueen kokonais hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä ja ohjaamaan resursseja tarkoituksenmukaisesti.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman toteuttajaverkosta voidaan pitää kansallisella tasolla hyvinvoinnin edistämisen edelläkävijänä. Hyvinvointisopimuksessa on huomioitu keskeiset maakunnalliset toimijat ja hyvinvoinnin kehittäminen on systemaattisesti hankkeistettu. Verkoston toiminnan edelläkävijyyden konkreettisenä osoituksena on hyvinvointiohjelman toteutusaikana rakennettu n. 20 miljoonan euron suuruinen hankesalkku. Huomionarvoista on, että Pohjois-Pohjanmaalla kehitetty sähköinen hyvinvointikertomus on sittemmin otettu käyttöön myös muualla Suomessa.

Tässä artikkelissa on lähestytty Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkoston toimintaa institutionaalisen yrittäjyyden teorian kautta, keskittyen vanhojen rakenteiden muuttamisen sekä uuden toimintamallin syntyminen

tarkasteluun institutionaalisen kehikon sisällä. Tarkastelemalla rinnakkain haastattelu- ja asiakirja-aineistoa (jonka perusteella verkostokuviot on laadittu), havaitaan verkoston jäsenten tulkinnan eroavaisuus asiakirjojen antamasta kuvasta. Tämä asettaa omat haasteensa tulosten tulkinnalle, mutta antaa samalla laajemman kuvan tutkimuksen kohteena olleesta tapauksesta, jotka täydentävät toisiaan. Haastattelu- ja asiakirja-aineistoon perustuen tutkimuksessa on tunnistettu neljä teemaa, jotka vaikuttavat siihen, millaiseksi julkis-yksityisen verkoston toiminta muotoutuu:

- i) verkostotoimijoiden asemaa ja toiminnan legitimitettä, joihin vaikuttavat 1) yhteisöllinen valtakäsitys, 2) muodollisten ja epävirallisten asemien hedelmällinen vuorottelu, 3) verkostotoimijoiden sillanrakentajaroolit ja 4) neutraaliksi koettu verkostokoordinaattori;
- ii) verkoston rakentaminen yhteisille intresseille ja toimintakykyisten koaliitioiden kokoaminen, jota voidaan edistää panostamalla 1) keskinäiseen luottamukseen ja 2) yhteiseen identiteettiin;
- iii) verkoston toiminnan juurruttaminen, joka vaatii 1) hyvien käytäntöjen aktiivista levittämistä ja 2) aktiivista hankeviestintää;
- iv) strateginen kehystäminen, joka näkyy 1) yhteisen tahtotilan luomisena, 2) uudistuksille myönteisen ilmapiirin ylläpitona ja 3) osaoptimoinnin välttämisenä.

Vaikka selvää onkin, että yhden tapauksen tarkastelu asettaa rajat tulosten yleistettävyydelle, tutkimuksessa havaittujen neljän teeman avulla on mahdollista todeta verkostomaisen hallintamuodon olevan sopiva hyvinvoinnin edellytysten luomiseen.

Verkoston hallinta on keskeisessä osassa sen toiminnan arviointia. Pohjois-Pohjanmaalla hyvinvointiverkosto muutti sekä toimintamal-

lian että hallintamalliaan I- ja II-vaiheen välillä johto-organisaatiomallista isäntäorganisaatiomalliin. Yleisesti voidaan ajatella, että johto-organisaatiomallissa verkoston rakenne on yhtenäisempi, koska verkoston olemassaolon edellytyksenä on johto-organisaatioiden legitimitetti verkoston toiminnan vetäjinä. Sen sijaan verkoston laajentuessa verkoston hallinnan kannalta on parempi, mikäli verkoston toimintaa aletaan koordinoita ja tähän rooliin saadaan verkoston toiminnasta ulkopuolinen organisaatio. Pohjois-Pohjanmaan liitto oli ollut mukana verkostossa alusta asti yhtenä sen alkuunpanijana sekä organisoijana, mutta vasta II-vaiheessa sen rooli ainoana isäntänä vahvistui. Osittain tämä johtui siitä, että verkoston toiminnan kannalta keskeinen hankerahoituksen kerääminen sekä allokointi annettiin sen vastuulle. Institutionaalinen yrittäjyys toteutui hyvinvointiverkostossa juuri sen hallinnan muutoksen kautta, johon vaikutti edellä mainitun verkoston laajenemisen sekä resurssien allokoinnin lisäksi muuttunut sosio-ekonominen toimintakenttä erityisesti Oulun seudulla, joka vaati verkoston toiminnan uudelleenarviointia.

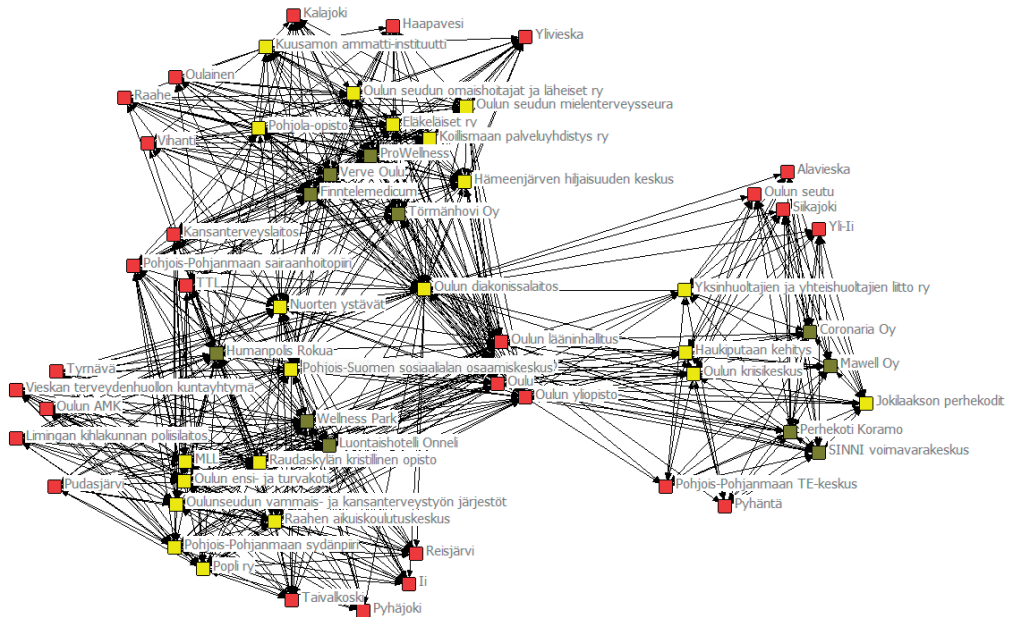
Tämän artikkelin tavoitteena oli tarkastella Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkosta toiminnallisella tasolla, jossa keskiössä ovat institutionaalinen yrittäjyys sekä verkoston hallinta. Kumpaakin näistä näkökulmista lähestyttiin haastatteluissa ilmenneiden asioiden kautta sekä laatimalla verkostomalli Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkosta sekä sen muutoksista eri vaiheissa. Verkostojen hallinta on toiminnallisesti markkinoiden ja hierarkian ulkopuolella, joskin verkoston institutionalisoitumisen aste määrittää sen toimintaa vahvasti. Tämän artikkelin tulokset havainnollistivat, miten Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkoston toimintaa on määrittänyt yhteen puhaltamisen henki ja vahva epävirallisten verkostositeiden merkitys. Nämä kaksi asiaa ovat tärkeitä varsinkin kehittyvissä verkostoissa, joiden toimintamuoto ei ole (vielä) vakiintunut, ja jossa luottamus on institutionaalista sitouttamista tärkeämpää.

LÄHTEET

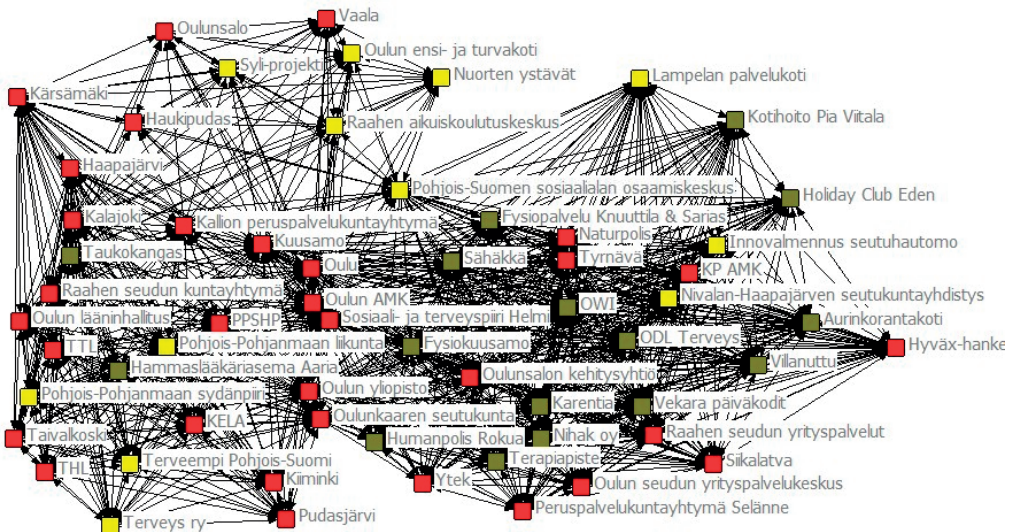
- Alasuutari, Pertti (1999). *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.
- Aldrich, Howard & Fiol, Marlene (1994). Fools rush in? The institutional context of industry creation. *Academy of Management Review*, 19(4), 645–670.
- Arendt, Hannah (2003). *The Portable Hannah Arendt*. New York: Penquin Classic.
- Ashforth, Blake & Mael, Fred (1989). Social identity and the organization. *Academy of Management Review*, 14(1), 20–39.
- Burt, Richard (2004). Structural holes and good ideas. *American Journal of Sociology*, 10(2), 339–365.
- Cameron, Kim, Dutton, Jane & Quinn, Robert (2003). *Positive Organizational Scholarship – Foundations of New Discipline*. San Francisco: Berrett Koehler Publishers.
- Elias, Norbert (2001). *The Society of Individuals*. New York: Continuum.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Farrell, Katharine (2004). Recapturing fugitive power: Epistemology, complexity and democracy. *Local Environment*, 9(5), 469–479.
- Fiol, Marlene (2001). Revisiting an identity-based view of sustainable competitive advantage. *Journal of Management*, 27(6), 691–699.
- Fitzgerald, Louise, Ferlie, Ewan, Wood, Martin & Hawkins, Chris (2002). Interlocking interactions, the diffusion of innovations in health care. *Human Relations*, 55(12), 1429–1449.
- Garud, Raghu, Hardy, Cynthia & Maguire, Steve (2007). *Institutional entrepreneurship as embedded agency*. *Organization Studies*, 28(7), 957–969.
- Goldsmith, Stephen & Eggers, William (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C.: The Brookings Institute.
- Graddy, Elizabeth & Chen, Bin (2006). Influences on the size and scope of networks for social service delivery. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4), 533–552.
- Granovetter, Mark (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380.
- Gulati & Westphal 1999. Cooperative or controlling? The effects of CEO-board relations and the content of Interlocks on the formation of joint ventures. *Administrative Science Quarterly*, 44(3), 473–506.
- Haunschild, Pamela & Beckman, Christine (1998). When do interlocks matter? Alternate sources of information and interlock influence. *Administrative Science Quarterly*, 43(4), 815–844.
- Hill, Carolyn & Lynn, Laurence (2005). Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 173–195.
- Jalonen, Harri (2010). Hyvinvointipalvelujen johtaminen kompleksisuusteoreettisessa tulkintakehyksessä. *Hallinnon Tutkimus*, 29(2), 111–133.
- Jalonen, Harri (2012). The uncertainty of innovation: A systematic review of the literature. *Journal of Management Research*, 4(1), 1–47.
- Jones, Candace, Hesterly, William & Borgatti, Stephen (1997). A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4), 911–945.
- Kenis, Patrick & Provan, Keith (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (2007). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.), *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lawrence, Thomas & Phillips, Nelson (2004). From Moby Dick to Free Willy: Macro-cultural discourse and institutional entrepreneurship in emerging institutional fields. *Organization*, 11(5), 689–711.
- Levina, Natalia & Vaast, Emmanuelle (2005). The emergence of boundary spanning competence in practice: Implications for implementation and use of information systems. *MIS Quarterly*, 29(2), 335–363.
- Lowndes, Vivien (2002). The institutional approach. Teoksessa Marsh, David & Stoker, Gerry (Eds.), *Theory and Methods in Political Science* (s. 90–114). Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Luhmann, Niklas (1979). *Trust and Power*. Chichester: John Wiley.
- Luhmann, Niklas (1988). Familiarity, confidence, trust: Problems and alternatives. Teoksessa Gambetta, Diego (Ed.), *Trust: Making and Breaking of Cooperative Relations* (s. 94–107). Oxford: Blackwell.
- Maguire, Steve, Hardy, Cynthia & Lawrence, Thomas (2004). Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*, 47(5), 657–679.

- Mair, Johanna & Marti, Ignasi (2009). Social entrepreneurship as institution building. Teoksessa Robinson, Jeffrey, Mair, Johanna & Hockerts, Kai (Eds.), *International Perspectives on Social Entrepreneurship Research* (s. 144–160). New York: Palgrave MacMillan.
- Martin, John Levi (2003). What is field theory? *American Journal of Sociology*, 109(1), 1–49.
- Maula, Marjatta (2006). *Organizations as Learning Systems. 'Living Composition' as an Enabling Infrastructure*. Amsterdam: Elsevier.
- McGrath, Cathleen & Krackhardt, David (2003). Network conditions for organizational change. *Journal of Applied Behavioral Science*, 39(3), 324–336.
- Merleau-Ponty, Maurice (2000). Esipuhe "Havainnon fenomenologiaan". *Tiede & Edistys*, 25(3), 170–182.
- Mizruchi, Mark (1983). Who controls whom? An examination of the relations between management and boards of directors in large American corporations. *Academy of Management Review*, 8(3), 426–435.
- Mizruchi, Mark (1996). What do interlocks do? An analysis, critique, and assessment of research on interlocking directorates. *Annual Review of Sociology*, 22, 271–298.
- Moynehan, Donald (2009). The network governance of crisis response: Case studies of incident command systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 895–915.
- Oakes, Leslie, Townley, Barbara & Cooper, David (1998). Business planning as pedagogy: Language and control in a changing institutional field. *Administrative Science Quarterly*, 43(2), 257–292.
- Ormerod, Paul (2005). *Why Most Things Fail: Evolution, Extinction and Economics*. London: Faber and Faber.
- Peters, Guy (2005). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Continuum.
- Peuhkuri, Timo (2007). Teoria ja yleistämisen kriteerit. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s. 130–148). Helsinki: Gaudeamus.
- Provan, Keith & Milward, Brinton (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–424.
- Provan, Keith & Lemaire, Robin (2012). Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: Using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review*, 72(5), 638–648.
- Rousseau, Denise (1989). The problem of the psychological contract considered. *Journal of Organizational Behavior*, 19(1), 665–671.
- Souder, William & Moenaert, Rudy (1992). Integrating marketing and R&D project personnel within innovation projects: An information uncertainty model. *Journal of Management Studies*, 29(4), 485–512.
- Westphal, James & Zajec, Edward (1995). Accounting for the explanations for CEO compensation: Substance and symbolism. *Administrative Science Quarterly*, 40(2), 283–308.

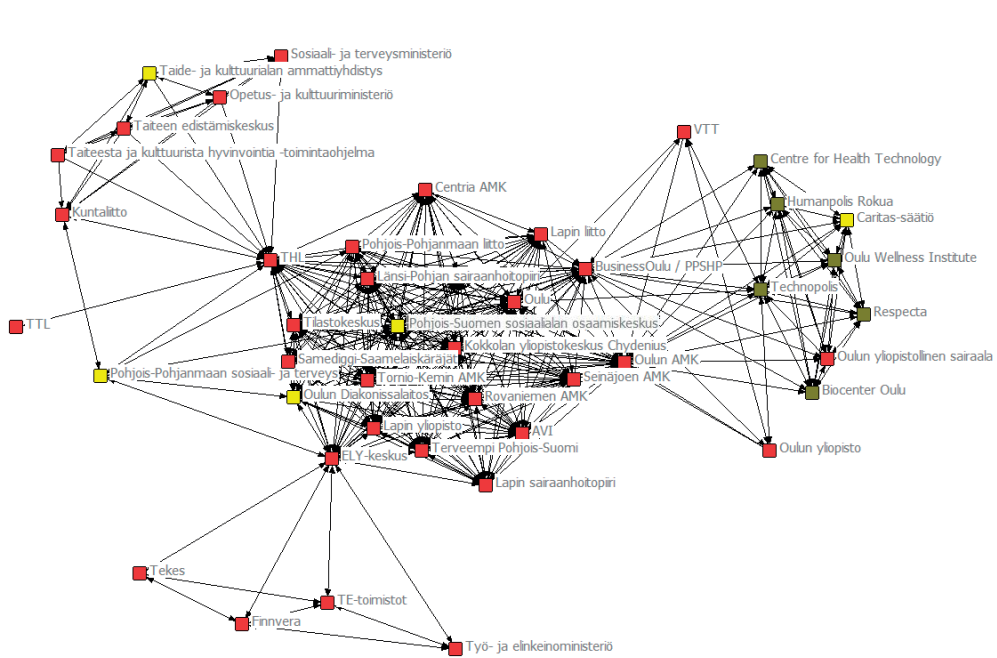
LIITTEET



Kuvio 2. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkoston esivaihe 2007–2011.



Kuvio 3. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkoston I-vaihe 2007–2011.



Kuvio 4. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiverkoston II-vaihe 2011–2014.

- Punainen** = julkisen sektorin toimija
- Keltainen** = kolmannen sektorin toimija
- ruskea** = yksityisen sektorin toimija