

Verkostodemokratia – Teoreettinen analyysi politiikkaverkostojen demokratisoinnin haasteista

ARI-VEIKKO ANTTIROIKO

ABSTRACT

Network Democracy: Theoretical analysis of the challenges of democratisation of policy networks.

This article discusses the preconditions and new forms of democracy on the basis of the logic of network society. The point of departure is the assumption that when the central functions of society are increasingly organised through networks, this should be reflected in a way or another in democracy as well. The fundamental problem is that networks have developed alongside public hierarchies – i.e. traditional bureaucracy and the institutions of representative democracy – as an organisational form that sets the agenda of and exerts influence on public policy without clearly instituted democratic control. The idea of network democracy proposed in this article comprises four theoretically grounded perspectives on the democratisation of networks, those of representative democracy, associationalism, participatory network democracy and user democracy. This model provides a systematic account of the basic forms of the democratisation of various kinds of policy and administrative networks as well as the framework for assessing their functionality. The formation of network democracy is conceptualised as a two-layer process: the framework processes based on the political-administrative outer circle of the representative government, on the one hand, and the core processes of the inner circle that relies on network logic, on the other. Probably the greatest challenge of our time in this respect is to determine to what extent, if any, the core processes of network governance should be subject to democratic control.

Johdanto

Verkostot ovat saaneet niin merkittävän aseman sosiaalisen toiminnan organisointitapana, että jopa koko myöhäismodernia yhteiskuntaa on nimitetty verkostoyhteiskunnaksi (Castells 1996). Verkostojen vaikutus näkyy käytännössä kaikilla yhteiskuntaelämän osa-alueilla, poliittis-hallinnollinen järjestelmä mukaan lukien. Viimeksi mainitun puitteissa toteutettava verkostohallinta rakentuu käytännössä erilaisten neuvottelu- ja sopimusperustaisien järjestelyjen varaan. Niiden avulla julkisyhteisöt pyrkivät toteuttamaan yhteiskunta-, alue- ja kuntopolitiikkaa yhteistyössä sellaisten toimijoiden kanssa, jotka tuovat erilaisia resursseja hallinta-, kehittämis- ja palveluprosesseihin (ks. esim. Agranoff 2012; Haveri ja Pehk 2008; Saarelainen 2003; Weiss 1999, 38).

Kehityksen on sanottu johtaneen ”onttoutuvaan” julkishallintoon, joka näkyy mm. siinä, miten valtio ja kunnat keskittyvät yhä enemmän tilaajatehtäviin julkisten palvelujen tuottamisessa. Tämä vaikuttaa väistämättä julkisyhteisöjen legitimiteettiin (Milward ja Provan 2000) ja vaatii siten aikaisempaa tarkempaa analyysia taloudellisen, poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän sisään rakentuneesta verkostomaisuudesta (Streck ja Dellas 2012). Samalla herää kysymys, miten nämä syvällisesti yhteiskuntaa muuttavat tekijät vaikuttavat demokratiaan. On nimittäin mahdollista, että institutionaalinen hajautuminen, organisaatiomuotojen lisääntyminen ja niitä yhteen liittävä verkostomainen toimintalogiikka heikentävät demokratiaa siirtäessään yhä laajemman osan yhteiskuntapolitiikasta verkostomaisen toimintalogiikan piiriin (Wälti ym. 2004, 84).

Verkostojen merkityksen kasvu enteilee politiikan ja hallinnon tutkimuksen paradigmuuutosta. Nimitään nykyoloissa valtiovallan sen enempää kuin markkinoidenkaan hallintamekanismien tarkastelu ei riitä luomaan riittävän selitysvaimaista ja nyansoitua kuvaa hallintaprosesseista. Niin valtiovalta kuin markkinatkin tulee nähdä pikemminkin osana monimutkaista, verkostomaisesti organisoitunutta kokonaisuutta (Streck ja Dellas 2012). Verkostojen nousu löytää vertailukohtansa assosiativiseen demokratiaan liittyvistä ideoista, joita esitettiin monimuotoistuvien yhteiskuntien oloissa jo 1800-luvulla, ennen valtiovallan otteen vahvistumista (Hirst 1994). Yhteiskuntapolitiikan saralla niiden jatkumoa edusti 1900-luvulla korporatististen järjestelmien vahvistuminen, kunnes tilanne alkoi muuttua yhteiskunnallisen monimutkaisuuden ja hajautumiskehityksen voimistuessa erityisesti 1980-luvulta lähtien. Pluralistisen valtioneorian ja korporatismiin rinnalle ilmaantui hallinnon ja intressiryhmien väliseen vuorovaikutukseen ja erityisesti politiikkaverkostoihin kohdistuvaa tutkimusta, joka edisti uuden hallinta-ajattelun leviämistä politiikan tutkimukseen (Jordan ja Schubert 1992; Thatcher 1998).

Politiikkakeskeinen verkostotutkimuksen lähestymistapa alkoi 1990-luvulla sulautua osaksi yhteiskunnan monimuotoistumista ja eri sektorien yhteistyötä korostavaa uutta hallinta-ajattelua (esim. Klijn 1999; Koliba ym. 2010; Kooiman 1993). Hallintasuhteiden tarkastelun laajentuminen yhteiskuntakeskeiseksi, ts. koko yhteiskuntaan ja sen eri toimijaryhmiin, ei voinut verkostojen analysointia tällä tutkimuskentällä kuitenkaan sosiaalisen verkostanalyysin suuntaan. Tällaista mahdollisuutta nosti esiin esimerkiksi Dowding (1995), mutta hänen ohjelmansa ei saanut tuulta siipiensä alle. Lisäksi hän itsekin totesi, että vaikka verkostoja koskeva mesotason ”teoria” jäi lähinnä deskriptiiviseksi luokittelujärjestelmäksi (esim. Marsh ja Rhodes 1992), myös verkostosuhteita korostavalla formalisoinnilla (esim. Laumann ja Pappi 1976) on ongelmia varsinkin determinaatiosuhteiden määrittelyssä ja yleensäkin monitasoisten sosio-kausatiivisten prosessien rakenteiden analysoinnissa. Uuden hallintadiskurssin huomio kiinnittyi sen sijaan sektorirajat ylittävän toiminnan *koordinoinnin* kysymykseen, joka alan keskustelun valossa näyttää muodostuneen tätä monitieteisesti rakentunutta diskursiivista kenttää yhdistäväksi teemaksi (ks. Eriksson 2015).

Jos verkostoja tarkastellaan nimenomaan hallintana, niiden käsitteellistämisen ytimeksi muodostui 1990-luvun kuluessa julkisyhteisöjen verkostojohdantamista korostava analyysi julkisen hallinnon suhteesta sitä ympäröivään yhteiskuntaan, päähuomiona julkisyhteisöjen, yritysten, järjestökentän ja kansalaisyhteiskunnan väliset suhteet yhteiskuntapoliittisten pyrkimysten määrittelyssä ja toteutuksessa (Kooiman 1993). Verkostohallinnan vaikutukset demokratiaan jäivät vielä tuossa vaiheessa alan tutkimuksen katvealueeseen. Kuvaavaa on, että vuonna 1986 julkaistu David Heldin ja Christopher Pollittin toimittama *New Forms of Democracy* sivusi verkostoja lyhyesti vain työpaikkademokratian ja puolueiden ja intressiryhmien suhteiden tarkastelun yhteydessä, mutta varsinaista verkostohallintaa ja sen demokratisointia ei kyseisessä teoksessa tematisoitu lainkaan (Held ja Pollitt 1986). Yleistäen voidaan sanoa, että hallintaa käsitelleen verkostotutkimuksen valtavirta on keskittynyt verkostojen rakenteen, yhteistyön muotojen, koordinoitufunktion ja verkostojen tehokkuuden analysointiin (Agranoff 2007, 2012; Ansell ja Torfing 2014; Comfort ym. 2011; Keast ym. 2014; Provan ym. 2005; Provan ja Milward 2001). Demokratiaa eksplisiittisesti koskevat kysymyksenasettelut tulivat mukaan vasta 2000-luvulla varsinkin keski- ja pohjoiseurooppalaisten tutkijoiden toimesta (Klijn ja Skelcher 2007; Sørensen ja Torfing 2005a, 2005b, 2007, 2009; Wälti ym. 2004).

Tässä artikkelissa pohditaan verkostohallinnan lisääntymisen vaikutuksia demokratiaan ja toisaalta käänteisesti näiden verkostojen demokratisoinnin tarvetta ja mahdollisuuksia. Seuraavassa luvussa täsmennetään tehtävänasettelua ja lähestymistapaa, minkä jälkeen hahmotellaan verkoston ilmaantumista julkisen toiminnan organisointitavaksi. Kyse on julkisen hallinnan (*public governance*) diskurssissa muotoutuneesta verkostokonseptista, joka näyttäytyy hierarkialle ja markkinoille vaihtoehtoisena sosiaalisen toiminnan organisointimuotona. Käsitteellisesti tarkentuu politiikkaverkostoihin, joiden kautta verkostojen logiikka ilmaantui demokraattisen hallinnan kentälle. Seuraavaksi valotetaan verkostodemokratian mahdollisuuksia. Päähuomio kohdistuu verkostodemokratian muotojen ja prosessien erityispiirteisiin. Tässä osiossa käsitellään neljää demokratiateorioista johdettua verkostodemokratian ulottuvuutta: edustuksellisuutta, assosiativisuutta, osallistuvaa demokratiaa ja käyttäjädemokratiaa. Tämän jälkeen verkostodemokratian mahdollisuuksia arvi-

oidaan politiikkaverkoston reunaehtojen ja erityisesti niihin liittyvien elitististen tendenssien kannalta. Lopuksi 6 esitetään kootusti verkostodemokratian edellytyksiä ja muotoja koskevat johtopäätökset.

Tutkimustehtävä ja lähestymistapa

Tässä artikkelissa demokratian ehtoja ja uusia muotoja tarkastellaan verkostoyhteiskunnan logiikan pohjalta. Lähtökohtana on oletus, että *kun yhteiskunnan keskeiset toiminnot toteutuvat yhä enemmän verkostojen kautta, tämän tulisi heijastua tavalla tai toisella myös demokratiaan*. Verkostot ovat kehittyneet perinteisen byrokratian ja edustuksellisen demokratian eli julkisten hierarkioiden rinnalle yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavaksi organisointimuodoksi, jonka demokraattinen ohjaus on heikkoa, välittyntä ja satunnaista. Erityisen kiinnostavaa tältä kannalta on poliitikkojen ja julkisen hallinnon organisaatioiden verkostomainen toiminta, koska yhteiskuntapoliittiset pyrkimykset välittyvät verkostoihin lähtökohtaisesti niiden kautta.

Käsillä olevan artikkelin tehtävänä on analysoida teoreettisesti sitä, miten hallintateoreettisessa tutkimuksessa esitetty väite verkostoihin pohjautuvasta uudesta sosiaalimorfologiasta näkyy julkisella sektorilla ja mitä vaikutuksia sillä on kansanvallan toteuttamiseen. Asiaa käsitellään problematisoimalla verkostodemokratian tarvetta ja pohtimalla sen toteuttamisen ehtoja ja muotoja. Artikkelissa haetaan vastausta seuraaviin kysymyksiin:

- Millainen rooli verkostoilla ja erityisesti ns. politiikkaverkostoilla on yhteiskuntapolitiikan kentällä?
- Missä suhteessa verkostojen toimintaa olisi mielekästä demokratisoida ja mitä vaikutuksia sillä tulisi olemaan itse verkostoihin ja niiden toimintalogiikkaan?
- Millaisin keinoin voidaan parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunta-, alue- ja kunnallispoliittisia pyrkimyksiä toteuttavien verkostojen toimintaan?

Kun käsittely tapahtuu kahden niinkin moniulotteisen käsitteen kuin 'demokratia' ja 'verkosto' leikkauksessa, rajaukset ovat välttämättömiä. Verkostojen merkityksen ja demokratisointimahdollisuuksien tarkastelun perusta on tässä artikkelissa hallintateoreettisessa keskustelussa, johon liitetään demokratiateorioista johdettuja näkökulmia. Sitä vastoin

sosiaalisen verkostanalyysin käsittely jää tässä artikkelissa vähemmälle huomiolle. Koska kyseessä on tärkeä rajaus, sen perusteita käydään seuraavaksi läpi hiukan yksityiskohtaisemmin.

Hallinta-, verkosto- ja demokratiateoreettisen tarkastelun leikkaukseen sijoittuu metodologisesti ja teoreettisesti muotoaan hakeva ohut verkostotutkimuksen suuntaus, eurooppalainen demokraattisen verkostohallinnan tutkimus, jolla on tämän työn kannalta keskeinen rooli (esim. Rhodes 1997; Sørensen ja Torfing 2005a; ks. myös Hänninen 2015). Toisaalta käsittelyn ulkopuolelle jää laaja verkostotutkimuksen kenttä formaalista sosiaalisesta verkostanalyysistä (esim. Laumann ja Pappi 1976; Wellman ja Berkowitz 1988) uuteen institutionaaliseen taloustieteeseen (Williamson 1991) sekä uuteen taloussosiologiaan (Burt 2000; Granovetter 1973, 1985) ja siihen liittyvään sosiaalisen pääoman teoriaan (Coleman 1990; Putnam 1993, 2000; Woolcock ja Narayan 2000), joilla kaikilla on sinänsä annettavaa verkostohallinnan analyysille (ks. verkostoista yhteiskuntatutkimuksessa Eriksson 2015). Sosiaalisen ja taloudellisen verkostanalyysin kysymyksenasettelut lähtevät paradigmaattisissa muodossaan liikkeelle yksilön asemasta sosiaalisten suhteiden kentässä, tai vielä osuvammin, sosiaalisten verkostojen, luottamuksen ja normien suhteesta taloudelliseen toimintaan ja instituutioihin, jättäen pääsääntöisesti ulkopuolelleen sekä poliittiset konfliktit että poliittis-hallinnollisen järjestelmän toiminnan (ks. esim. Boix ja Posner 1996). Siinä missä tämän artikkelin lähtökohtana ovat verkostoiksi organisoituneet julkisen hallinnan muodot, sosiaalinen verkostanalyysi on lähtökohtaisesti kansalaisyhteiskuntalähtöinen ja painottaa yksilöiden sosiaalisia suhteita (Newton 2001, 2005). Tämä tekee ymmärrettäväksi sen, että vaikka näissä suuntauksissa käsitellään joskus myös eksplisiittisesti demokratiaa, mistä hyvä esimerkki on Putnamin (1993) teesi sosiaalisesta pääomasta sosiaalisten instituutioiden ja demokratian toimivuuden edellytyksenä, niiden käsittely kohdistuu kuitenkin siihen, miten sosiaaliset verkostot vaikuttavat demokratian ja yleisemminkin yhteiskuntakehityksen yleisiin edellytyksiin, mutta ei siihen, miten taataan poliittis-hallinnollisen järjestelmän piirissä toimivien verkostojen demokraattisuus (Fishman 2004; Newton 1997; Woolcock 1998; Woolcock ja Narayan 2000). Toisin sanoen keskustelu siitä, miten kansalaisten yleinen aktiivisuus ja kansalaisyhteiskunnan erityispiirteet vaikuttavat demokratiaan

(Putnam ja Goss 2002), on eri kysymys kuin se, miten verkostojen lisääntymiseen politiikan ja hallinnon kentällä tulisi suhtautua nimenomaan demokratian kannalta. Toki näillä on myös leikkauskohtia, mitä ilmentää mm. se vaikutus, jonka sosiaalinen verkostanalyysi esimerkiksi heikkojen sidosten (Granovetter 1973) tai sosiaalisen pääoman (Putnam 1993) muodossa on jättänyt eurooppalaiseen verkostohallinnan tutkimukseen (Hänninen 2015, 262). Joka tapauksessa kysymys siitä, miten verkostojen avulla tai niiden puitteissa voidaan lisätä kansalaisten aktiivista osallistumista poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimintaan, tematisoituu konkreettisemmassa muodossa hallintateoreettisen verkostanalyysin kuin sosiaalisen tai taloudellisen verkostanalyysin viitekehysessä.

Koska kyseessä on suhteellisen tuore ja vaikeasti hahmotettava ilmiö, jota ei ole paljoakaan tarkasteltu demokratiatutkimuksen piirissä, käsitteillä on eksploratiivinen luonne. Tutkimusstrategisena lähtökohtana on ilmiön teoreettinen tarkastelu, jossa näkyvät klassisen problematisointi–eksplikointi–argumentointi -tyyppisen analysoinnin vaiheet (Niiniluoto 1984). Metodologisena lähtökohtana on problematisoida makrotason teoretisoinnista eli verkostoihin perustuvasta sosiaalimorfologiasta johdettua kysymystä siitä, miten uusien yhteiskunnallisten ehtojen tulisi heijastua demokratiaan. Käsitteily konkretisoituu muuttuneisiin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin sovitettuna demokratian tarpeellisuuden, edellytysten ja muotojen erittelyyn ja kriittiseen arviointiin.

Verkosto julkisen toiminnan organisointitapana

Länsimaiset poliittiset järjestelmät alkoivat asteittain demokratisoitua 1800-luvun kuluessa. Kyseessä on yksi modernisaatiokehityksen viimeisiä suuria harppauksia. Sen kulmakivenä on liberaali demokratia, joka rakentuu käytännössä edustuksellisen järjestelmän varaan. Modernisaatiokehityksen radikalisoitumisen ja hajautumisen myötä edustuksellisuuteen perustunut demokraattinen järjestelmä on ajautunut kriisiin, jonka rinnalle syntyntä monimutkaistuvaa hallinnan kenttää voidaan hahmottaa uuden hallinta-ajattelun kautta. Seuraavassa demokratian hajautumista ja verkostojen ilmaantumista tarkastellaan hallintateoreettisen keskustelun tarjoaman viitekehysten puitteissa.

Taustalla uusi hallinta-ajattelu

Yksi hallintaa ja politiikkaa käsittelevän kirjallisuuden merkittävimpiä keskusteluteemoja on viime vuosikymmeninä ollut siirtyminen valtiokeskeisestä aikakaudesta *uuden hallinnan aikakauteen*, jossa koordinoinnin, sääntelyn ja poliittisen vastuun instanssi ei ole enää itseoikeutetusti valtiovalta, vaan jossa julkinen vastuu jakaantuu eri hallintotasoilla toimiville julkisyhteisöille ja jossa tosiasiallista yhteisvastuun toteuttamista siirretään tietyin edellytyksin myös yritysten, järjestöjen, omaisten ja ihmisten itsensä kannettavaksi. (Agranoff 2007; Hirst 2000, 13; Pierre 2000, 4–5.)

Uusi julkinen hallinta (*new public governance*) eroaa perinteisestä byrokraattiseksi luonnehditusta julkisesta hallinnosta siinä, että uudet hallinnan käytännöt rakentuvat yhteistyö-, verkosto- ja kumppanuussuhteiden varaan. Koko hallinnan käsite pyörii verkostologiikan ympärillä, vaikka sen yhteydessä käsitellään muitakin organisointiperiaatteita (ks. Rhodes 1997). Siirtyminen hallinnosta hallintaan on merkinnyt tietystä mielessä hallinnon politisoitumista ja myös sen ”yhteiskunnallistumista”.

Uusi julkinen hallinta poikkeaa huomattavasti jo 1980-luvulla syntyneestä uudesta julkisjohtamisesta (*New Public Management*, NPM), jonka ideana on soveltaa liikkeenjohdon oppeja julkiselle sektorille. Se on lyhyesti luonnehdittuna markkina-, asiakas- ja johtajakeskeinen julkisyhteisöjen johtamisen hajainen oppirakennelma (Hood 1991). Perusteita markkinamekanismin käytölle, kysyntälähtöisyydelle ja tuloksellisuutta korostavalle johtamiselle ovat tarjonneet myös julkisen valinnan teoria (Dunleavy 1991) ja hieman myöhemmin syntynyt *reinventing government* -keskustelu (Gaebler ja Osborne 1993). Näistä poiketen uudessa hallinta-ajattelussa keskeistä on sen pyrkimys ylittää uuden julkisjohtamisen kapea-alaiset näkökulmat, löytää riittävän nyansoitu tapa kuvata julkisen hallinnan realiteetteja ja luoda välineitä yhteisöllisyyden varaan rakentuvilla tavoilla toteuttaa yhteiskuntapoliittisia pyrkimyksiä. Bovaird ym. (2002, 12–13) ovat tältä osin todenneet, että julkinen hallinta eroaa NPM-vetoisesta managerialismista siinä, että kun viimeksi mainittu kiinnittää huomiota tuloksiköiden tehokkuuteen ja mitattaviin tuloksiin, julkisen hallinnan idea lähtee liikkeelle prosessorientoituneemmin, kiinnittäen huomiota omistajuuteen, osallisuuteen ja osallistumiseen. Toinen selvä ero on se, että uuden julkisjoh-

tamisen markkinaorientaatio korvautuu uudessa hallinta-ajattelussa yhteisöllisemmällä lähestymistavalla, joka voidaan tiivistää julkisen arvon (*public value*) käsitteeseen (Bozeman 2007; Moore 1995). Managerialismilla ja uudella hallinta-ajattelulla on myös yhtymäkohtia, kuten pyrkimys siirtyä suljetusta julkisen toiminnan orientaatiosta osallistamiseen, jolla tuodaan resursseja kollektiiviseen toimintaan, lisätään omaehtoisuutta ja itseorganisoiutuvuutta ja edistetään resurssien tehokasta käyttöä.

Hallinnan perusmuodot

Sosio-taloudellisen organisoitumisen neljä perusmuotoa ovat hierarkiat, markkinat, verkostot ja yhteisöt (Bovaird 2002; Larmour 1997; Pierre ja Peters 2000; Powell 1990). *Hierarkian* olennainen piirre on auktoriteetti- ja sääntöperustainen toiminnan ohjaaminen, joka näkyy julkisen toiminnan kentällä klassisessa muodossaan sekä poliittisen kontrollin että byrokratian ideassa. Hierarkiaan nojaava hallinta perustuu siten julkista valtaa käyttävän toimielimen valtaan. Hierarkia on edelleenkin julkisen hallinnan tärkein muoto (Davies 2000). *Markkinoiden* olennainen piirre on vastaavasti taloudellisen toiminnan koordinointi ostajien ja myyjien hajautetun, kilpailuperusteisen päätöksenteon avulla. Markkinoihin nojaava hallinta perustuu hintoihin, kysyntään, kilpailuun ja sopimuksiin, joissa määritellään markkinaehtoisesti syntyneen suhteen osapuolten velvollisuudet ja oikeudet. *Verkostot* ovat intressien yhdistämiseen perustuvia yhteistyöjärjestelyjä. Verkostoissa suhteen muodostuminen perustuu riippuvuuksiin ja sen pysyvyys nojaa luottamukseen ja neuvotteluratkaisuihin. (Anttiroiko ym. 2003; Powell 1990; Thompson 2003.) Näitä kolmea muotoa täydennetään joskus vielä *yhteisöllisen hallinnan* ideal-

la, joka perustuu pienyhteisöjen kiinteyteen, jaettuun historiaan ja yhteisön perinteistä kumpuaviin, työnjaollisesti suhteellisen eriytymättömiin hallintakäytäntöihin. Tällainen hallinnan malli tunnetaan vertailevassa hallinnon tutkimuksessa traditionaalisen hallinnan mallina, jossa valtaa käyttävät esimerkiksi kylän vanhimmat kyläpäällikön johdolla. Modernin yhteisöhallinnan saralla vastaavaa hallintatapaa ilmentää yleinen kuntakokous, jossa kaikilla yhteisön täysivaltaisilla jäsenillä on oikeus osallistua keskusteluun ja päätöksentekoon. (Anttiroiko 2004; Pierre ja Peters 2000.) Hallinnan muotoja havainnollistaa taulukko 1.

Verkoston toiminta asettaa toimijoille sellaisia tiedollisia ja taidollisia vaatimuksia, jotka erottavat ne muista organisoitumisen perusmuodoista. Näihin vaatimuksiin kuuluvat panoksenhaltijatietoisuus, keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen, tehokkaat viestintämekanismit ja kaikkia hyödyttävien *win-win* -yhteistyöasetelmien muodostaminen. (Bovaird ym. 2002, 22.)

Verkosto ja hierarkia eroavat toisistaan monella tavalla. Siinä missä hierarkkisen hallinnan perusidea pohjautuu sääntöihin, käskytykseen ja kontrolliin, verkoston idea perustuu jaettuihin intresseihin, synergiehtoihin ja komplementaarisuuteen. Niiden ero näkyy myös siinä, että yhteiskuntapolitiikan toteuttamisessa hierarkian ja julkisyhteisöjen toimivallan perustana ovat julkisoikeudelliset järjestelyt, kun taas verkostot operoivat pääsääntöisesti vapaaehtoisuuden pohjalta yksityisoikeudellisen sääntelyn kentällä. Toisaalta nykykehityksen valossa hierarkiat ja verkostot ovat sekoittuneet erityisesti siten, että julkisoikeudelliset hierarkiat ovat alkaneet muodostaa verkostoja varsinkin kehittämistehtävien saralla.

Verkoston ja markkinoiden eroavuuksien kannalta keskeinen kysymys on kompleksisuus. Nimitäin teoreettisesti tarkasteltuna toimintaympäristön

Taulukko 1. Hallinnan perusmuotojen vertailu (vrt. Larmour 1997, 392; Thompson 2003, 48).

	Hierarkia	Markkinat	Verkosto	Yhteisö
<i>Esimerkki</i>	Valtion virasto	Tietyn alueen palvelumarkkinat	Seudullinen kehittäjäverkosto	Kyläyhteisö
<i>Toimijuuden perusta</i>	Alueellinen toimivalta, säännöt ja käskysuhteet	Rationaaliset valinnat, välineellisyys ja itseintressi	Resurssiriippuvuus ja välineelliset intressit	Yhteisöllisyys, yhteenkuuluvuus ja perinteet
<i>Primaariset mekanismit</i>	Byrokratia, toimivalta, käsky, valvonta	Markkinat (kysyntä ja tarjonta), kilpailu, hintamekanismi	Lojaalisuus, vastavuoroisuus, intressien yhdistäminen	Sosiaaliset suhteet, perinteet, tottumukset

kompleksisuuden aste – toimijoiden määrä, erikoistumisaste, informaation määrä jne. – määrittää verkoston ja markkinoiden toimivuutta (ks. Powell 1990; Williamson 1991). Eriytymättömissä ja hitaasti muuttuvissa oloissa verkostomuotoisen toiminnan pitkän aikavälin kokonaiskustannukset ovat alhaisemmat kuin markkinoiden, mutta vastaavasti kompleksisuuden lisääntyessä markkinaperusteisen koordinoinnin kokonaiskustannukset vähenevät ja verkostojen kustannukset vastaavasti kasvavat (Thompson 2003, 50). Toinen perusero näillä on se, että kun käsite 'markkinat' viittaa taloudellisen toiminnan institutionaaliseen järjestelyyn, verkosto on puolestaan yksittäisten toimijoiden intressejä yhdistävä projektipohjainen yhteistyön muoto. Verkostojen etuja yhteiskuntapolitiikan toteuttamisessa on joskus selitetty sillä, että kun huomattava privatisointi ja markkinamekanismin hyödyntäminen johtaa sääntelemättömänä markkinoiden epäonnistumiseen (*market failure*), verkostojen tehokas horisontaalinen koordinointi auttaa välttämään tällaisia ongelmia (ks. Börzel 1998, 264; vrt. Davies 2000, 419–420). Verkostot ja markkinat yhdistyvät erityisesti allianssitaloudessa ja alustavetoisessa liiketoiminnassa nopeatempoisilla toimialoilla, kuten IT-alalla.

Verkostot eroavat yhteisöistä siinä, että niiden toimijajoukko on yleensä rajatumpi ja homogeenisempi ja tehtäväalue kapeampi kuin yhteisöjen. Verkostojen jäsenyys on myös löyhempää ja tiukemmin sidottu kulloisiinkin projektikohtaisesti ilmeneviin välineellisiin intresseihin (vrt. Granovetter 1973). Yhteisö puolestaan muodostaa historiallisen ja fyysisosiaalisen elämänpiirin, joka toimii historiallis-organisaationa kehittyneenä paikallisen hallinnan viitekehänsä. Nämä kaksi hallintamuotoa yhdistyvät paikallisissa verkostoissa, joita ovat Suomessa esimerkiksi maaseudun ohjelmallista kehittämistä varten luodut paikalliset toimintaryhmät (Sihvola 2013).

Verkostot organisointi- ja koordinointimuotona

Verkostoista on tullut yleisesti käytetty organisointimuoto myös julkisella sektorilla. Kyse on viime kädessä yhteiskuntapoliittisia tarkoituksia edistävien keskinäisriippuvuuksien hallinnasta. Julkinen hallinto on tullut yhä riippuvaisemmaksi sellaisesta yhteistyöstä ja toimijoiden resurssien mobilisoinnista, joka tapahtuu hierarkkisen kontrollin ulkopuolella (Börzel 1998, 260). Verkoston idea alkoi näkyä

selvimmin alueiden kehittämistä koskevassa keskustelussa 1990-luvun alkupuolella (Linnamaa ja Sotara 2000, 5). Kehittämistä vastuuta kantavilta viranomaisilta edellytetään verkostojen, allianssien, kumppanuuksien ja keskusteluforumien rakentamista, jos ne haluavat hyödyntää täysimääräisesti alueensa kehityspotentiaalia (Hirst 2000; Long 2002). Toisaalta verkostot eivät ole syrjäyttäneet hierarkioita paikallisen hallinnan perusmuotona eivätkä ne ole tähänneet eivätkä kyenneetkään demokratian vahvistamiseen (Davies 2000, 420). Tilanteesta syntyvä yleiskuva on sikäli paradoksaalinen, että yhtäältä yhteiskunta-, alue- ja kuntapolitiikan nähdään pirstaloituneen organisatorisesti ja hajautuneen erilaisiin funktionaalisiin osa-alueisiin, mutta toisaalta hierarkiat ovat itsepintaisesti säilyneet julkisen hallinnan perimmäisinä instansseina (Burns 2000, 969; Davies 2000). Joka tapauksessa jo 1990-luvun lopulla erityisesti syvällisiä uudistusprosesseja läpikäyneessä Iso-Britanniassa alkoi vahvistua käsitys siitä, että olemme siirtymässä hallinnosta (*government*) hallintaan (*governance*), jolle ovat tunnusomaisia itseohjautuvat, välittömän demokraattisen kontrollin ulkopuolella toimivat verkostot (Burns 2000, 969; Rhodes 1997).

Verkostot ovat löyhiä itsenäisten toimijoiden yhteenliittymiä, joihin liitytään vastavuoroisuuden periaatteella kunkin toimijan tarkoituksien edistämiseksi, hyväksymällä samalla kuitenkin verkostoa koossapitävät yhteiset tavoitteet ja toimintaperiaatteet. Tällaiset konstellatiot eivät synny itsestään. Niitä täytyy hallita ja johtaa niin kuin muitakin sosiaalisen organisoitumisen muotoja. Verkostojen johtamisen pyrkimyksenä on koordinoita erilaisia päämääriä omaavien toimijoiden strategioita suhteessa tiettyyn ongelmaan tai politiikkatoimenpiteeseen yleisesti hyväksytyjen yhteistyöjärjestelyjen puitteissa (Saarelainen 2003, 80). Julkisyhteisöjen tehtävänä on tällöin pitää huolta siitä, että verkostoyhteistyö palvelee julkisen intressin toteuttamista tai julkisen arvon tuottamista ja sen kääntöpuolella, että verkoston päämääriin ja toimintaan vaikuttavat yksityiset intressit eivät estä julkisyhteisöjen tavoitteleman julkisen arvon sen enempää kuin yleisen edun toteutumista.

Verkostojen hallinnan perustana olevia ”pehmeitä” tekijöitä ovat solidaarisuus, altruismi, lojaalisuus, vastavuoroisuus ja luottamus. Niiden merkitys tulee hyvin esiin sellaisissa sosiaalisissa verkostomuodoissa kuin epämuodolliset ryhmät, keskinäisavun

yhteisöt, yhteisölliset tukiryhmät ja ammatilliset verkostot (Putnam 1993, 2000; Thompson 2003, 39–40). Toisaalta on syytä muistaa, että verkostoja hyödynnetään myös hyvin välineellisten lähtökohtien varassa ja niiden toiminta voi saada myös varsin muodolliset puitteet, vaikka niiden toiminnan edellytys onkin aina tietynasteinen luottamus ja vastavuoroisuus (ks. esim. Haveri ja Pehk 2008). Verkostojen toiminnan ymmärtämisessä on siten pidettävä mielessä verkostojen logiikan sisäinen jännite itseintressiä, manipulointia ja strategista kaupankäyntiä ilmentävien ”kovien” orientaatioperustojen ja toisaalta luottamuksen, kommunikatiivisuuden ja oppimisen tapaisten ”pehmeiden” elementtien välillä (vrt. Börzel 1998, 264).

Verkostoihin perustuvaa hallintatapaa luonnehtivat seuraavanlaiset tekijät (Anttiroiko ym. 2003):

- Keskinäisriippuvuus: Verkostoissa rajat julkisen, yrityksen- ja vapaaehtoisuussektorin välillä hämärtyvät ja samalla keskinäisriippuvuus lisääntyy.
- Vuorovaikutteisuus: Toimijoiden tarve hyödyntää muiden osaamista ja resursseja ja neuvotella yhteisistä tavoitteista synnyttää tarpeen jatkuvaan ja monipuoliseen vuorovaikutukseen eri toimijoiden välillä.
- Luottamus: Verkostossa syntyy peliä muistuttavia vuorovaikutussuhteita, jotka perustuvat luottamukseen, vastavuoroisuuteen ja verkostossa hyväksytyihin sääntöihin.
- Itsenäisyys: Verkostot ovat varsin itsenäisiä suhteessa valtiovaltaan ja muihin julkista valtaa käyttäviin alueyhteisöihin. Tosin valtiovalta, maakunnat ja kunnat omaavat alueensa kehityksestä vastaavina viranomaisina erityisaseman yhteiskunta-, alue- ja kuntapolitiikkaa toteuttavissa verkostoissa. Niiden valta on kuitenkin ennemminkin valtaa tehdä aloitteita, suostutella ja koordinoita kuin varsinaisesti antaa verkoston toimijoille määräyksiä tai asettaa niille velvoitteita.

Verkostojen käsittelyn yhteydessä on välttämätöntä käsitellä myös kumppanuutta (*partnership*), koska nämä käsitteet ovat jossain määrin päällekkäisiä. Julkisessa toiminnassa varsinaisen kumppanuuksperusteinen toiminta on verkostojen kiinteämpää ja yleensä niissä on myös rajatumpi määrä toimijoita eri sektoreilta (ks. Hodge ja Greve 2007; Osborne 2000). Vielä etäämmäksi verkostoista menevät yhtiöittäminen ja vastaavat organisointimuodot. Ne kuuluvat lähtökohtaisesti hierarkkisesti organisoidun hallinnan piiriin. Esimerkiksi suurehkon rakennushank-

keen toteuttaminen tai kehittämissuhteen perustaminen kumppanuuksperusteella ei ilmennä enää varsinaista verkostologiikkaa, vaan kiinteämpää sopimuksellista kumppanuuksuhdetta kahden tai muuttaman toimijan välillä. Tästä syystä verkostoille on muodostunut erityinen sovellusalueensa nimenomaan sellaisen dynaamisen kehittämistoiminnan alueella, jossa on tarpeellista ja mahdollista hyödyntää useiden toimijoiden asiantuntemusta ja resursseja ja kaikkia osapuolia tavalla tai toisella hyödyttävien vaikutusten aikaansaamiseksi.

Politiikkaverkostot

Verkostot voidaan karkeasti jakaa yhteiskunnan osajärjestelmien mukaan poliittisiksi, taloudellisiksi ja sosiaalisiksi verkostoiksi. Julkisen rakenne-, hyvinvointi- ja kehittämissuhteen muotoiluun ja toteuttamiseen keskittyviä verkostoja kutsutaan yleisesti politiikkaverkostoiksi (*policy networks*). Ne liittyvät jo luonteensa puolesta olennaisesti demokratiaan ja muodostavat demokraattisen verkostohallinnan perusmuodon.

Politiikkaverkosto on itsenäisten toimijoiden enemmän tai vähemmän vakaa sosiaalisen suhteiden kudelma, jonka ”poliittisuus” tulee siitä, että sen tehtävänä on lähtökohtaisesti vaikuttaa yhteiskuntapolitiikan muotoiluun ja toteuttamiseen. Poliittikkaverkostot rakentuvat käytännössä yhteiskunnallisten ongelmien, kehittämissuhteen tai toimenpideohjelmien ympärille. (Kickert ym. 1999, 6; Klijn 1999; Saarelainen 2003, 76.) Ne voidaan muodollisesti määritellä seuraavasti (Börzel 1998, 254):

... a policy network, ... [is] a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals.

Politiikkaverkostot edustavat hallinnan erityismuotoa modernissa poliittisessa järjestelmässä. Niiden toimintaa koordinoidaan resurssien ja intressien keskinäisriippuvuuksien kautta yhteiskuntapolitiikan määrittelyareenoilla. Julkisen hallinnon kannalta olennainen hyöty verkostoista on se, että näin pystytään kokoamaan hajallaan olevat resurssit tietyn ongelman ratkaisemiseksi tai kehittämise-

tehtävän toteuttamiseksi. Julkisyhteisöt saavat tällä tavoin koottua resursseja päämäärähakuiseen, julkista intressiä toteuttavaan kollektiiviseen toimintaan (Börzel 1998, 259–260; Klijn 1999, 27).

Politiikkaverkostojen ”demokraattisuus” on hyvin valikoivaa ja usein myös kytköksissä moderniin byrokraatiaan ja professionalismiin. Schienstock ja Hämälinen (2001) ovat kuvanneet tätä puolta siten, että ”[p]olitiikkaverkostot (policy networks) hyödyntävät laajalti yhteiskunnan eri sektoreilla ja tasoilla olevien asiantuntijoiden tietoja ja osaamista. Tällaisia verkostoja voidaan käyttää laaja-alaisen ja monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa (esim. koulutusjärjestelmän uudistaminen, nuorten kehitysongelmat, epätasainen aluekehitys jne.)”. Politiikkaverkostojen demokraattisuutta tarkasteltaessa on tärkeää muistaa, että verkostoilla on hyvin erilaisia tehtäviä ja ne kytkeytyvät toisistaan poikkeavilla tavoilla institutionalisoituihin demokraattisiin prosesseihin. Tämä käy ilmi pohdittaessa politiikkaverkostojen eri tyyppisiä.

Kaikkein karkeimmalla tasolla politiikkaverkostot voidaan jakaa kahteen ideaalityyppiin, kiinteisiin politiikkayhteisöihin (*policy community*) ja löyhemmin organisoituihin asiaverkostoihin (*issue networks*) (Saarelainen 2003, 78–79). Verkostot voidaan jakaa hiukan edellistä muistuttavalla tavalla myös valta- ja sisältöorientoituneisiin verkostoihin (Mattila 1999, 5). Hallinnan verkostoja on luonnehdittu myös niiden erityisluonteen mukaan itseorganisoituneiksi klubeiksi, yhteisen asian yhdistämiksi poliittisiksi yhteisöiksi ja julkisen hallinnon tehtäviä toteuttaviksi agenteiksi (Skelcher ym. 2005). Rhodes (1997) on tarkentanut asiaa jakamalla verkostot viiteen päätyyppiin lähinnä eri toimijaryhmien luonteen pohjalta: kiinteät politiikkayhteisöt, ammattiverkostot, hallinnon verkostot, tuottajaverkostot ja löyhät asiaverkostot (ks. myös Börzel 1998; Kavanagh ym. 2006, 428). Näistä kiinteät politiikkayhteisöt liittyvät suurimmin demokraattiseen järjestelmään, joskin myös hallinnon verkostot ovat osa tätä kokonaisuutta siinä mielessä, että hallinnon toiminta perustuu viime kädessä poliittiseen ohjaukseen. Tällaiset poliittiseen järjestelmään suoraan kytkeytyvät verkostot voidaan jakaa edelleen väljästi yleis-, sektori- ja kehittämisspoliittisiin verkostoihin (ks. lähemmin esim. Börzel 1998; Haveri ja Pehk 2008; Johanson ja Uusikylä 1996; Konsala 2012; Linnamaa ja Sotarauta 2000; Mattila 1999; Saarelainen 2003; Salmikangas 1996; Schienstock ja Hämälinen 2001; Williamson 1989).

Kun tällaisia verkostomuodosteita tarkastellaan yhteiskunta-, alue- ja kuntapolitiikan toteuttamisen kannalta, voidaan perustellusti kysyä, miten ne suhteutuvat kansanvaltaisen toiminnan perustan muodostavaan edustukselliseen järjestelmään. Miten kansalaisten vaikutusmahdollisuudet on turvattu sellaisissa tilanteissa, joissa verkostomainen toiminta muodostaa merkittävän osan kansallisesta, alueellisesta ja paikallisesta kehittämisestä ja muusta julkisesta toiminnasta? Tällaisiin kysymyksiin vastaaminen edellyttää itse verkostodemokratian idean ja muotojen tarkempaa erittelyä.

Verkostodemokratian muodot ja prosessit

Hallintateoreettinen näkökulma verkostoihin on sinänsä riittämätön, jos huomion kohteena on verkostojen demokraattisuus. Sen vuoksi käsittelyä syvennetään seuraavaksi pohtimalla demokratiateorioista johdettujen demokratian muotojen ja prosessien soveltuvuutta verkostojen hallintaan.

Demokratiateorioiden tarjoamia näkökulmia

Realistiselta kannalta katsottuna verkostodemokratian lähtökohdan muodostaa nykyoloissa edustuksellinen järjestelmä. Se korostaa kansallisella tasolla parlamentin vallasta johdettuja periaatteita hallituksen, ministeriöiden ja valtion viranomaisten toteuttamassa verkostotyöskentelyssä. Paikallistasolla vastaava ohjaava rooli on kunnanvaltuustolla, toimeenpanosta vastaavalla kunnanhallituksella ja sektoritasolla lautakunnilla. Käytännössä edustuksellisuus merkitsee kuitenkin varsin välittyntä ja väljää demokraattista kontrollia verkostosuhteiden luomisessa ja hoitamisessa. Näin erityisesti siksi, että yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavat verkostot ja varsinkin kehittämissverkostot edustavat pitkälti institutionaalisten toimijoiden yhteistyötä eli hierarkioiden verkostoitumista, mikä antaa sinänsä realistisen mutta samalla toisaalta hyvin elitistisen kuvan verkostojen demokraattisesta kontrollista. Jos kansanvaltaisuutta halutaan lisätä verkostojen toiminnassa, aihioita tähän on etsittävä edustuksellisen järjestelmän ulkopuolelta. Seuraavassa asiaa tarkastellaan ensin edustuksellisen demokratian ja sen jälkeen sen haastajien – assosiativisen, osallistuvan ja käyttäjädemokratian – kannalta.

Edustuksellinen demokratia

Liberaali demokratia nojaa edustuksellisuuteen, josta on tullut länsimaisen demokratian peruspilari. Se on välillisen demokratian tärkein muoto, joka voidaan historiallisesti nähdä vaihtoehtona yksinvaltiudelle ja toisaalta suoralle kansanvallalle. Edustuksellista järjestelmää on kritisoitu paljon (ks. esim. Barber 1984), mutta se on saanut myös puolestapuhujia erityisesti sillä perusteella, että järjestelmän kritiikki perustuu idealisoituun kuvaan sen vaihtoehtoista ja vastaavasti vääristyneeseen kuvaan edustuksellisuuden luonteesta. Nimittäin suora kansanvalta ei pysy välttämättä esittämään ja yhdistämään kansalaisten intressejä lopulta sen paremmin kuin edustuksellinenkaan järjestelmä. Suoran vaikuttamisen realisoitumisella on ehtonsa, joita ei ole välttämättä artikuloitu riittävästi. On jopa väitetty, että suoraan demokratiaan liittyvä immanenssi on idealisaatio, sillä prosesseilla on aina välittynyt luonne johtuen politiikan diskursiivisuudesta, tilannesidonnaisesti rakentuneista valtasuhteista ja poliittisen alueyhteisön hajautuneesta luonteesta. Yhteisöllä ei ole selaista asukkaiden preferensseistä aggregoitavissa olevaa tahtotilaa, joka voitaisiin suoraan kääntää poliittisiksi päätöksiksi. Edustuksellisuuden kautta voidaan itse asiassa edistää poliittista osallistumista, kunhan sen harkintaa ja keskustelua korostavat piirteet saadaan nostettua esiin niin, että politiikan sisällön määrittelyssä päästään eroon kapea-alaisesta päätöksenteko- ja äänestyskeskeisyydestä (Urbinati 2006). Tämä keskustelu on hyvä ottaa huomioon pohdittaessa verkostodemokratian suhdetta edustukselliseen järjestelmään.

Assosiatiivinen demokratia

Edustuksellisen demokratian rinnalla on pohdittu myös järjestötoiminnan ja yleisemminkin erilaisten intressejä yhdistävien yhteistoiminnan muotojen mahdollisuuksia parantaa demokraattista hallintaa. Tällaiset pyrkimykset kytkeytyvät korporatismiin ja assosiativismiin. Ne eivät ole kuitenkaan saaneet osakseen kovinkaan suurta huomiota viimeaikaisessa demokratiaa koskevassa keskustelussa. Toisaalta verkoston käsite liittyy läheisesti juuri näihin traditioihin. Esimerkiksi yleispoliittiset ja korporatistiset verkostot voidaan nähdä intressiryhmien ja valtion välisen suhteiden – tai laajemmin kaikkien julkisten

ja yksityisten toimijoiden suhteiden – muotoina. Korporatistiset järjestelmät ovat usein kiinteä osa valtiollista vallankäyttöä, mutta tähän kenttään kuuluu myös mesotason välitysmekanismeja, jotka sääntelevät politiikan, hallinnon ja intressiryhmien välisiä suhteita esimerkiksi sektoripolitiikkaverkostojen muodossa (Börzel 1998, 255–256). Nämä mesotason mekanismit perustuvat assosiativismiin tai assosiativiseen demokratiaan (Hirst 1994; Hirst ja Bader 2001), jonka juuret ovat brittiläisessä sosialismissa (Lappalainen 1992) ja myös amerikkalaisessa yhteisöllisessä ajattelussa (Kaufman 1999). Kuten edellä todettiin, tämä keskustelu ei ole herättänyt kovinkaan laajaa kiinnostusta meillä Suomessa.

Osallistuva demokratia

Edustuksellinen demokratia on kautta historian saanut haastajia, niiden suoraviivaisimpana edustajana suoran demokratian idea ja ehkä kaikkein realistisimpana vaihtoehtona päätöksentekomekanismin osalta epämääräiseksi jäävä osallistuva demokratia. Se korostaa kansalaisten osallistumista ja julkista keskustelua mielekkään demokraattisen prosessin edellytyksenä (Barber 1984; Pateman 1970). Jälkimmäistä ulottuvuutta painotetaan samaan teoriaperheeseen kuuluvassa deliberatiivisen demokratian teoriassa (Dryzek 2000). Useimmat yhteiskunnallisissa keskustelussa esillä olleet demokratian muodot korostavat Hirschmanin (1970) *exit/voice* -dikotomian näkökulmasta tarkasteltuna *voice*-ulottuvuutta eli mahdollisuutta valita päätöksentekijät (äänestämällä vaaleissa), esittää mielipiteensä julkisesti ja vaikuttaa politiikan sisältöihin, poliittikkoihin ja yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavaan hallintokoneistoon. Osallistuvan demokratian idea ei tee poikkeusta tässä suhteessa. Moderneissa poliittisissa yhteisöissä se on merkinnyt käytännössä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantamista omaehtoisuutta, osallistumista ja vaikuttamista tukevin keinoin samalla kun edustuksellinen järjestelmä on pysynyt muodollisen demokraattisen päätöksenteon perustana.

Käyttäjädemokratia

Demokratialle on haettu uutta kehystä myös yksilöllistymiskehityksen ja markkinaehtoisuuden li-

sääntymisen suunnalta, mistä esimerkkinä käy käyttäjädemokratia, joka voidaan nähdä desentralisaatioon perustuvana suoran demokratian muotona. Demokraattisena käytäntönä se korostaa kuntalaisten ja asiakkaiden vaikuttamista erityisesti julkisiin palveluihin, jota voidaan toteuttaa käytännössä palveluseleillä. Hirschmanin (1970) dikotomian valossa tarkasteltuna markkinaehtoinen käyttäjädemokratia korostaa *exit*-mahdollisuutta eli asiakkaan vapautta valita parhaana pitämänsä palvelu, jolloin asiakkaiden kulutus päätösten seurauksena huonot palvelut karsiutuvat pois julkisrahoitteisen palvelutarjonnan kentältä (ks. markkinaehtoisesta hallinnasta Self 1994 ja uuden julkisjohtamisen suhteesta demokratiaan Behn 2001). Tähän liittyen Hauptmann (1996) on tosin kriittisesti todennut, että valinnat, joita kohtamme kansalaisina, eivät ole redusoitavissa valinnoiksi, joita teemme kuluttajina. Samassa mielessä demokratiaa ei voida redusoida pelkäsi kulutus päätöksiä muistuttavien valintojen sarjaksi. Toisaalta käyttäjädemokratian täydentävälle roolille on joka tapauksessa hedelmällistä kasvualustaa yhä hajautuneempia hallinta- ja palveluprosesseja synnyttävien myöhäismodernien yhteiskuntien oloissa.

Demokraattisen verkostohallinnan muodot

Panostenhaltijoiden eri roolien ja asemien tunnistamisella on suuri merkitys verkostodemokratian toteuttamisessa. De Vries (2002, 96–97) erottaa neljä hallinnon ja panostenhaltijoiden välisen vuorovaikutuksen tyyppiä, jotka kaikki edellyttävät erilaisia vuorovaikutuksen fasilitointimuotoja toteutuakseen

optimaalisesti. Kyseisen typologian lähtökohtana on intressien tarkastelu yhdenmukaisuus vs. vastakkaisuus -ulottuvuudella ja toisaalta vallan tarkastelu tasavertaisuus vs. asymmetrisyys -ulottuvuudella. Näistä muodostuu kuvion 1 mukainen nelikenttä.

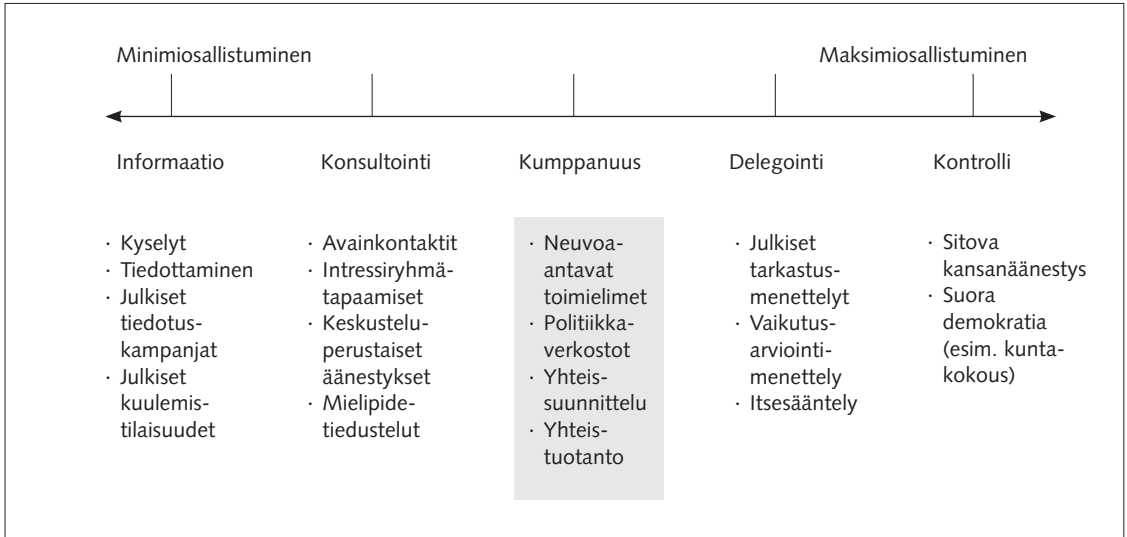
Edellä esitetty typologia nostaa esiin neljä eri toimijaryhmää, joilla on merkitystä verkostojen demokratisoinnissa: poliitikot, intressiryhmät, asiakkaat ja kumppanit. Tässä kokonaisuudessa kansalaiset ovat mukana äänestäjinä, jäseninä, asiakkaina ja yhteistyökumppaneina, jotka ankkuroituvat niille perustaa luoviin demokratiateorioihin eli edustukselliseen demokratiaan, assosiativisuuteen, käyttäjädemokratiaan ja kumppaneita osallistavaan verkostohallintaan.

Demokratiateorioiden soveltaminen verkostohallintaan johtaa luontaisesti suurin piirtein edellä kuvatun kaltaiseen jäsenyykseen, jos lähtökohtana pidetään keskeisten toimijaryhmien intressien huomioonottamista verkostohallinnassa. Tämä liittyy kyseisen pyrkimyksen sidosryhmäsuhteiden johtamista koskevaan keskusteluun (ks. Freeman ym. 2007). Demokratiateorioita koskevan tarkastelun pohjalta verkostodemokratian uudistamisessa voidaan tältä pohjalta nojata lähtökohtaisesti neljään vaikuttamisstrategiaan, joista kaksi on institutionaalisesti ja kaksi toiminnallisesti painottunutta:

- 1) *Edustuksellinen verkostohallinta*. Osa verkostojen toiminnan demokratisointitarpeista on kanavoitavissa edustuksellisen demokratian kautta, mikä tarkoittaa käytännössä poliittisten edustajien aseman ja vaikutusvallan turvaamista julkista politiikkaa toteuttavissa verkostoissa. Samalla on tietysti arvioitava hallintokoneiston roolia demokratian kannalta, missä lähtökohtana on hallinnon

Vallan ja auktoriteetin rakentuminen		
Intressit	Hierarkkinen	Horisontaalinen
Antagonismi	1 Yhteiskunnalliset ryhmät kohderyhmänä → <i>Hallinto ohjaa hierarkkisesti (edustuksellinen demokratia)</i>	2 Yhteiskunnalliset ryhmät etujen ajajina → <i>Hallinto sovittelee intressiristiriitoja (assosiativinen demokratia)</i>
	Kongruenssi	3 Yhteiskunnalliset ryhmät asiakkaina → <i>Hallinto tarjoaa palveluja palvelumarkkinoilla (käyttäjädemokratia)</i>

Kuvio 1. Hallinnon ja yhteiskunnallisten ryhmien vuorovaikutustypologia. (de Vries 2002.)



Kuvio 2. Kumppanuus vaikuttamis- ja osallistumiskeinojen jatkumolla (vrt. Shand ja Arnberg 1996).

avoimuus, hyvän hallinnon periaatteiden soveltaminen verkostotoimintaan sekä julkiset kuulemiset ja vastaavat informointimenettelyt.

- 2) *Assosiationaalinen verkostohallinta.* Koska verkostot ovat yleensä asia- tai teemakohtaisia muodosteita, niillä on luontainen yhteys korporatismiin ja assosiationalismiin eri muotoihin. Niissä korostuu keskeisten intressiryhmien näkemysten kanavoiminen verkoston päätösprosesseihin, jolloin paradigmaattisena osallistumismuotona voidaan pitää intressitahojen edustusta verkostojen ohjaus- tai seurantaryhmissä.
- 3) *Osallistava verkostohallinta.* Osallistuvan demokratian muodot ovat perinteisesti olleet pienryhmävetoisia keskusteluperustaisia järjestelyjä, joista esimerkkeinä käyvät suunnittelupaneelit, konsensuskonferenssit ja kansalaisraadit (Becker ja Slaton 2000; Hendriks 2002).
- 4) *Käyttäjälähtöinen verkostohallinta.* Käyttäjädemokratian periaatteiden soveltaminen merkitsee asukkaiden, käyttäjien ja asiakkaiden integroimista verkostojen toimintaan käyttökokemusten ja palautteen antamisen muodossa ja pidemmälle vietyinä käyttäjien ohjauksella ja yhteistuotannon lisäämisen tai desentralisoidun päätösvallan muodossa (esim. palvelusetelit).

Klassisen osallistumis- ja vaikuttamistypologian kannalta tarkasteltuna politiikan ja hallinnon verkostojen toiminnan sisältöihin ja muotoihin vaikut-

taminen jää yksisuuntaisten informointimenettelyjen ja suoran kansanvallan välimaastoon. Edellä mainitun vuorovaikutustypologian ja demokratiateoreettisen tarkastelun lisäksi kuvaa verkostodemokratiasta voidaan tarkentaa konkretisoimalla siihen soveltuvia osallistumistapoja. Tähän tarjoavat hyvän lähtökohdan monet osallistumismuotojen tyypologiat, kuten Arnsteinin (1969) kansalaisosallistumisen tikapuut tai Shand-Arnbergin osallistumisjatkumo (Shand ja Arnberg 1996; ks. myös Bishop ja Davis 2002; Bridgman ja Davis 2004; Eclarin 2012; Rowe ja Frewer 2005). Verkostojen toiminta liittyy vaikuttamiskeinojen kentässä erityisesti kumppanuuteen liitettyihin keinoihin, joita havainnollistaa kuvio 2.

Verkostodemokratian toteuttamisessa on toki mahdollista ja suotavaakin hyödyntää erilaisia vaikuttamiskeinoja kulloisenkin tilanteen vaatimalla tavalla, mutta itse toiminnallisen logiikan kannalta kuviossa 2 esitetyt ”kumppanuuteen” liittyvät vaikuttamiskeinot ilmentävät kaikkein selvimmin verkostojen puitteissa tapahtuvaa osallistumista ja vaikuttamista.

Verkostodemokratian kehys- ja ydinprosessit

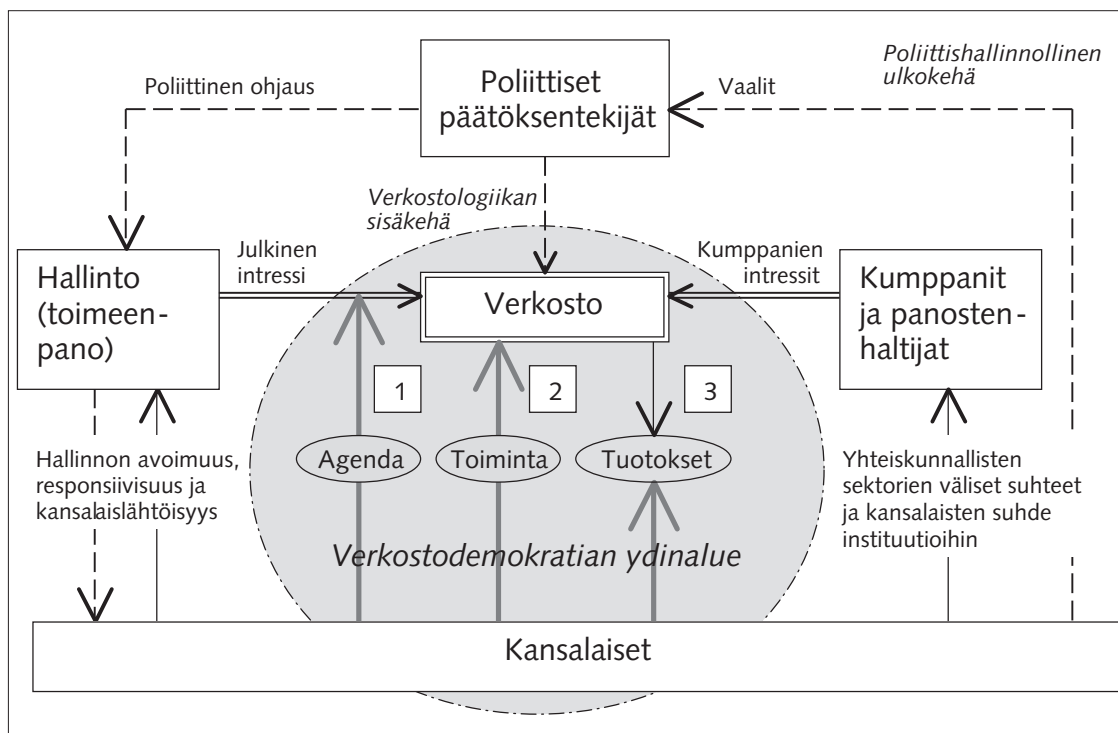
Kun tarkastelu viedään toiminnalliselle tasolle, verkostodemokratian alaa voidaan hahmottaa kuviossa 3 esitetyllä tavalla. Siinä verkostodemokratian koh-

dealueet on jaettu kolmeen osaan: (1) politiikkaverkostojen agendan ja toiminnan yleisperiaatteiden määrittely, jota voidaan toteuttaa julkisen keskustelun ja kuulemisen muodossa; (2) osallistuminen verkostojen toimintaan edustuksen, jäsenyyden tai yhteistoiminnan muodossa ja (3) verkostojen aikaansaannosten arviointi ja palaute erilaisten palaute- ja arviointimenettelyjen avulla. Kaksitasoisen mallin poliittis-hallinnollinen ulkokehä tai ”kehysprosessi” kuvaa poliittis-hallinnollisen järjestelmän yleisiä ohjaus- ja kontrollifunktioita, kun taas sen sisäkehä eli ”ydinprosessi” kuvaa yksittäisten verkostojen toimintaa ja erityisesti sitä, mitä tuotoksia julkisten ja yksityisten intressien yhdistämisellä saadaan aikaan, kun asiaa tarkastellaan suhteessa kulloistenkin julkisten toimijoiden asettamiin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin.

Verkostojen inklusiivisuuden (osallistavuuden) ja eksklusiivisuuden (poissulkevuuden) kysymys on demokraattisen hallinnan kannalta keskeinen. Jos verkostot ovat suljettuja, kansalaisvaikuttamiselle ei

jää tietenkään sijaa niiden toiminnassa, mikä heikentää sosiaalista integraatiota ja kansalaisten asemaa poliittisina toimijoina (Wälti ym. 2004, 100). Tällöin julkisen intressin ujuttaminen verkostoihin tapahtuu lähinnä politiikkojen, viranhaltijoiden tai erikseen nimettyjen edustajien kautta. Varsinkin julkiseen hallintoon tiiviisti kytköksissä olevien politiikkaverkostojen toiminnassa on mukana poliittisia edustajia ja hallinnon ammattilaisia, jolloin niillä on luontainen yhteys poliittis-hallinnolliseen järjestelmään. Toisaalta viranhaltijoiden aktiivisen toiminnan myötä toiminnalla on taipumus managerialisoitua tavalla, joka heikentää poliittista ohjausta (vrt. Heuru 2000).

Demokratian kannalta verkostojen hallinnan ja johtamisen haaste kääntyy konkreettiseksi kysymykseksi siitä, mitä verkostoja tulisi avata kansalaisvaikuttamiselle ja miten tämä avaaminen tulisi toteuttaa. Vaikka ajatus verkostojen avaamisesta sisältää ongelmia, se voidaan nähdä myös mahdollisuutena rikastuttaa itse verkostojen toimintaa ja vahvistaa niiden legitimitettä. Yhtenä verkostodemokratian toteut-



Kuvio 3. Verkostodemokratian sisä- ja ulkokehä.

tamisen yleisperiaatteena voidaan soveltuvin osin pitää uuden maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) periaatteita, joissa hyvän elinympäristön luomisen ja kestävä kehityksen periaatteiden huomioonottamisen rinnalle on otettu myös osallistumismahdollisuuksien turvaaminen. Näitä periaatteita voitaisiin soveltaa myös politiikkaverkostojen toimintaan ja varsinkin sellaisiin verkostoihin, joilla on merkittävä vaikutus ihmisten hyvinvointiin määritellyllä alueella ja joka saa toimintaansa merkittävää julkista rahoitusta. Vastaavanlaista verkostodemokratian institutionalisoimisen muotoa voisi edustaa ennakoarviointeja muistuttava menettely, josta esimerkkinä käyvät ympäristövaikutusten arviointi (YVA), sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) tai suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi (SOVA). Niitä muistuttavalla tavalla kansalaisten kuulemis- ja osallistamistarpeita voitaisiin arvioida osana verkoston toiminnan suunnittelua ja toteutusta (ks. ennakoarvioinneista Kauppinen 2011). Jonkinlaista orastavaa verkostodemokratian ideaa edustavat myös maaseudun paikalliset toimintaryhmät, joiden kehittämissä poliittiset intressit rakentuvat paikallisten toimijoiden kautta alhaalta ylöspäin (Sihvola 2013). Kuten edellä on jo käynyt ilmi, verkostodemokratian toimivuus on käytännössä paljolti sidoksissa siihen, missä vaiheessa ja missä laajuudessa vaikuttaminen on mielekästä, mikä puolestaan määrittyy kunkin verkoston luonteen pohjalta tapauskohtaisesti. Tarkastelen seuraavaksi näitä verkostodemokratian realisoinnin ehtoja lähemmin.

Verkostodemokratian reunaehdot

Teoreettisesti hahmoteltujen verkostodemokratian muotojen rinnalla on syytä pohtia tarkemmin miksi, missä laajuudessa ja millä tavoin verkostot on asetettavissa demokraattisen kontrollin piiriin. Verkostodemokratian tarve on käynyt ilmi jo edellä. Perusidea on se, että yhteiskuntamme on kehittynyt verkostoyhteiskunnaksi, jolloin demokratiakin tulee uudistaa ottaen huomioon ne organisoitiperiaatteet ja toimintatavat, jotka yleistyvät yhteiskunnassa ja jotka ovat luontaisia myöhäismodernille toimijuudelle. Demokratian uudistamiselle voidaan nähdä perusteita ennen muuta siksi, että suuri osa julkisesta toiminnasta on yhä verkostomaisempaa ilman tehokasta demokraattista kontrollia, läpinäkyvyyttä tai osallistumismahdollisuuksia (Wälti ym.

2004). Käytännössä koko yhteiskuntapolitiikan muotoilu ja toteuttaminen ja siihen liittyvä julkinen hallinta tapahtuvat toisistaan riippuvien toimijoiden muodostamissa verkostoissa (Kickert ym. 1999; Streck ja Dellas 2012). Ovatko tällaiset verkostot pelkkiä organisatorisia hybridejä tai aggregaatteja, joiden demokraattisuutta ei edes tarvitse sen enempää pohtia, koska ne ovat yhtä ”demokraattisia” kuin niihin osallistuvat toimijat? Vai ovatko ne yhteiskunta-, alue- ja kuntapolitiikkaa linjaavia ja toteuttavia organisatorisia muodosteita, joiden roolia ja toimintaperiaatteita tulisi syntyneen demokratiavajeen johdosta arvioida kokonaan uudelleen?

Verkostojen demokratisoinnin realiteetit

Poliittinen ohjaus on keskeinen osa yhteiskuntapolitiittisia hallintaprosesseja (Sørensen ja Torfing 2005a). *Poliitikot* ovat keskeisessä roolissa pyrittäessä saamaan politiikkaverkostot osaksi yhteiskunnan tehokasta ja demokraattista hallintaa. Tämä edellyttää poliitikkojen ja julkisen hallinnon johtajien toteuttamaa metahallintaa (Sørensen ja Torfing 2009). Koska ”politiikka” operoi lähtökohtaisesti hierarkisesti ja strategisen päätöksenteon tasolla, olennainen osa verkostomaisesta toiminnasta toteutetaan käytännössä hallinnon toimesta. *Hallintokoneiston* vallan kasvun myötä on alettu puhua managerialismista, joka vie tarkoituksenmukaisuushankintaa poliitikoilta hallinnolle ja enenevässä määrin edelleen verkostoille (vrt. Exworthy ja Halford 1999; Heuru 2000). Näissä oloissa on syytä arvioida yhtäältä poliittisen ohjauksen toimivuutta ja toisaalta managerialismin vaikutusta julkiseen hallintaan ja erityisesti niiden suhdetta kansalaisyhteiskuntaan (Salmikangas 1996).

Verkostodemokratian keskeisimpiin haasteisiin kuuluu tasapainon hakeminen verkostojen joustavuutta ja tehokkuutta korostavien hyvien puolien ja vastaavasti niiden sulkeutuneisuuteen ja legitimitettiin liittyvien ongelmien välillä (Streck ja Dellas 2012). Yksi tärkeimpiä verkostodemokratian reunaehtoja määrittäviä näkökohtia on se, että kun verkostot toimivat pitkälti järjestäytyneen yhteiskunnan instituutioiden yhteistyön organisoitimuotoina, ne ovat jo lähtökohtaisesti ainakin demokraattisten perusoikeuksien osalta yhteiskunnan kontrollissa. Se, pitäisikö tämä kontrolli tuoda verkostojen faktisen toiminnan ja päätöksenteon tasolle, on tietysti oma

kysymyksensä. Tässä mielessä politiikan ja hallinnon verkostot näyttävät joka tapauksessa edustavan välillisen demokratian muotoa, eräänlaista institutionaalisoitua assosiationalismaa, jonka välillisyyden aste on joissain tapauksissa jo niin korkea, että ei välttämättä voida puhua enää aidosti demokraattisesta hallintatavasta. Joka tapauksessa verkostojen toiminnan aikaansaannokset joutuvat pääsääntöisesti tavalla tai toisella käymään läpi niiden hyväksyttävyyttä ruotivia yhteisöllisiä prosesseja, millä on suora kytkentä oikeusvaltioperiaatteen ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen ja kansalaisten perusoikeuksien kunnioittamiseen.

Vaikka järjestäytyneet yhteiskunta puitteistaa verkostojen toimintaa lähtökohtaisesti monin tavoin, verkostojen valjastetaan joka tapauksessa välineellisten intressien ajamiseen ainakin yksityisen sektorin toimijoiden toimesta. Tällöin on kysyttävä, onko politiikkokojen ja viranhaltijoiden mukanaolo sinänsä riittävä tae sille, että sekä toiminnan julkinen arvo että yleinen etu ja mahdolliset asukas- ym. intressit tulevat riittävästi huomioonotetuiksi verkostojen toiminnassa. Asiaan vaikuttavat myös regiimien elitistinen luonne, hyvä veli -verkostot ja kasvukonepiirteet, jotka asettavat kyseenalaiseksi poliitikkojen ja yhtä lailla viranhaltijoiden kyvyn edustaa mitenkään yksiselitteisesti kansalaisia (vrt. Le Galès 2001; Logan ja Molotch 1987; Stone 1989). Jos tyydymme verkostodemokratian minimimäärittelyyn, tällöin verkostot toimivat periaatteessa samanlaisen kontrollin alla kuin vaikkapa yritykset ja yhdistykset. Näiden välillä on kuitenkin tärkeä ero. Nimittäin kun politiikkaverkostot yhdistävät käytännössä julkisia ja yksityisiä intressejä yhteiskuntapoliittisia pyrkimyksiä toteuttaessaan, kansalaisille voitaisiin ajatella rakennettavan edustuksellisen järjestelmän rinnalle myös muita mahdollisuuksia vaikuttaa verkostomaisesti toteutettuun kehittämis- ja hyvinvointipolitiikkaan, varsinkin jos toiminnan suorat vaikutukset yhteisöihin ja ihmisten elämään ovat merkittäviä. Tälle periaatteelle on löydettävissä teoreettisesti perusteltu oikeutus, mutta toisaalta siihen liittyy luontaisesti muutamia varauksia, jotka vievät ainakin osittain pohjaa verkostojen demokratisointivaatimusten toteuttamiskelpoisuudelta. Käsittelen seuraavassa kolmea tällaista tekijää: fragmentaarisuutta, verkostohyötyjen hupenemista ja päätöksenteon kuormittavuutta.

Yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttavien verkostojen kenttää luonnehtii tietynlainen projektikohtaisuus

ja fragmentaarisuus, joka siirtää näkökulman kansalaisen tai kuntalaisen demokraattisista oikeuksista niihin politiikkalohkoihin tai ”funktionaaliin alueisiin”, joihin kulloistenkin verkostojen toiminta liittyy. Tämä heikentää kytkentää alueen yhteisölliseen kokonaisuuteen ja sitä ohjaavaan demokraattiseen järjestelmään (vrt. Burns 2000, 970). Verkostologiikka edellyttää siten mieluummin intressipohjaisen aktiivisuuden kanavoitua yhteiskuntapoliittisesti tarkoituksenmukaiseen suuntaan kuin koko alueyhteisön tasoista koordinoitua, mihin edustuksellinen järjestelmä niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla viime kädessä perustuu.

Toinen kysymys liittyy demokratia- ja tehokkuusarvojen suhteeseen. Verkostomaisuuden avulla kyetään alentamaan transaktiokustannuksia ja lisäämään toiminnasta saatavia hyötyjä resurssien mobilisoinnin ja synergiaetujen muodossa (vrt. Thompson 2003). Miten verkostojen demokratisointi vaikuttaisi näihin koko verkostomaisen toimintalogiikan perusteita määrittäviin hyötyihin? Jos verkostot alistetaan nykyistä vahvemmin suoralle demokraattiselle kontrollille tai integroidaan tiukasti edustukselliseen järjestelmään, ne menettävät todennäköisesti joustavuutensa ja alkavat vaikiutuessaan muistuttaa hierarkioita. Motivaatio panostenhaltijoiden mukanaoloon vähenee ja lopulta koko alueyhteisö kokee hyvinvointitappioita vähentyneiden kehittämispennisteluojen muodossa. Itse asiassa tähän havaintoon liittyy ehkä kaikkein merkittävin verkostodemokratian toteuttamisen ongelma. Jos toimijat eivät saa yhdistää intressejään ja asettaa verkoston päämääriä omaehtoisesti, ne eivät välttämättä ole kiinnostuneita osallistumaan verkoston rakentamiseen ja toimintaan. Poikkeuksen tässä suhteessa muodostanevat sellaiset julkisyhteisöjen aloitteesta syntyneet sektoripolitiikka- ja kehittämisverkostot, joiden missio on keskeisiltä osiltaan annettu ja joihin toimijat liittyvät yhteiskunnallisen tehtävänsä vuoksi, resurssien saamisen toivossa, harjoittaakseen suhdetoimintaa tai synnyttääkseen uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

Kolmas kriittinen kysymys liittyy päätöksentekoon. Jos verkostojen päätökset tehdään pääosin yhteisymmärryksessä, on prosessissa haettava neuvotteluratkaisuja jo pelkästään verkoston jäsenten kesken. Kun tähän lisätään eri intressitahojen ja kansalaisten mahdollisuus sanoa sanottavansa, se tietysti monimutkaistaisi ja kuormittaisi verkostojen päätöksentekoprosesseja. Tämä tehokkuusongelma on itse asiassa yksi käy-

tännöllinen perustelu sille, että edustuksellinen järjestelmä toimii edelleenkin liberaalin demokratian perusmuotona ja asettaa ne yleiset puitteet, joiden varassa verkostoyhteistyötä toteutetaan.

Edellä mainituista käytännöllisistä näkökohdista huolimatta demokraattisessa yhteiskunnassa ei saisi olla sellaisia harmaita yhteiskuntapolitiikan alueita, joihin kansalaisilla ei ole riittäväksi arvioituja vaikutusmahdollisuuksia. Demokratia on liian arvokas asia jätettäväksi poliitikkojen puiteohjauksen varaan. Toisaalta on itse asiassa erittäin vaikeaa määritellä sitä, kuinka laajassa mittakaavassa ja millaisin edellytyksin verkostoja tulisi alistaa edes kevyelle kansalaisia osallistavalle demokraattiselle kontrollille.

Politiikkaverkostot elitistisenä hallintatapana

Edellä hahmoteltu verkostodemokratian mahdollisuuksia koskeva käsittely antaa viitteitä siitä, että toimivia ratkaisuja ei välttämättä löydetä erityisillä verkostodemokratian muodoilla, vaan pikemminkin integroimalla verkostot olemassa olevaan demokraattiseen järjestelmään. Tässä asetelmassa lähtökohtana ovat oikeusvaltion luomat puitteet ja demokratian osalta edustuksellinen järjestelmä, jonka kautta määritellään ne periaatteet, joilla julkisyhteisöt ovat mukana yleis-, sektori- ja kehittämiss poliittisissa verkostoissa.

Tässä kokonaisuudessa eri toimijoiden roolit määrittyvät kulloistenkin välineellisten intressien ja valta-asetelmien perusteella. Verkostologian tulo yhteiskuntapolitiikan piiriin merkitsee ”deliberatiivisen kritiikin” näkökulmasta sulkeutuneen päätöksenteon lisääntymistä, ts. se toimii ulkopuolisille pimentoon jäävien epämuodollisten sääntöjen ja neuvottelujen varassa. Kyseinen eristäytyminen vie samalla yhteiskuntapoliittista keskustelua ainakin joiltain osin pois edustuksellisilta päätösfoorumeilta ja julkisilta keskusteluareenoilta. Esitetyllä kritiikillä on intuitiivista voimaa, mutta empiiriset tutkimukset antavat myös toisenlaisen kuvan sektoripolitiikkaverkostojen arjesta. Esimerkiksi sveitsiläisten kaupunkien huume-politiikan verkostoja koskevassa empiirisessä analyysissä Wälti ym. (2004, 98–107) ovat osoittaneet, että kyseisen sektoripolitiikan toteutuksessa vaaleilla valituilla poliittisilla päätöksentekijöillä oli pääsääntöisesti annettu merkittävä rooli politiikkaa koordinoivassa toimielimessä ja politiikka oli muutoinkin varsin hyvin edustukselli-

sen järjestelmän kontrollissa. Lisäksi hallintaverkostot keskittyivät ennemminkin politiikan koordinointiin kuin vaikuttamaan politiikan sisältöihin. Erityisen kiinnostavaa heidän analyysissaan on se, että verkostojen avulla on mahdollista lieventää nurkkakuntaisia vaatimuksia. Toisaalta vain harvat heidän tutkimistaan verkostoista sisälsivät järjestelyjä, joissa kansalaiset ovat voineet suoraan osallistua huume-politiikan käsittelyyn, mikä antaa viitteitä verkostojen elitistisyydestä. Tätä piirrettä vahvasti sekkin, että verkostot osallistavat huonosti eri yhteiskuntapolitiikan osa-alueiden marginaaliryhmiä, huume-politiikan osalta esimerkiksi huumeiden käyttäjiä ja heidän lähiomaisiaan.

Osallistuvan demokratian laajentaminen verkostohallintaan on varsin ongelmallista lukuun ottamatta selkeästi yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavia ”virallisia” politiikkaverkostoja. Verkostojen demokratisointia voidaan toki lisätä myös vapaaehtoisesti, jos verkostoilla itsellään on halua vahvistaa yhteiskuntasuhteitaan, kerätä ihmisten kokemuksia verkoston toimintaan liittyvistä asioista tai lisätä verkoston innovaatiokapasiteettia hyödyntämällä sidosryhmien innovaatiopotentiaalia. Tällöin kyse on tietysti ennemminkin ihmisten käyttämisestä resurssina kuin heidän demokraattisten oikeuksien turvaamisesta.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että verkostomaisen toiminnan demokratisoinnin legitimaatiota voidaan hakea monen eri demokraatioteorian suunnalta, mutta toisaalta verkostomaiseen toimintaan sisäänrakentunut instrumentaalisuus ja resurssi-riippuvuuteen palautuva valikoivuus ja elitistisyys sopivat huonosti yhteen demokratian vaatimusten kanssa. Näyttääkin mahdolliselta, että verkostodemokratia säilyy alisteisena edustukselliselle järjestelmälle ja managerialistiselle tarkoituksenmukaisuusharkinnalle ja toisaalta, että verkostodemokratiaan luontevasti liittyvät yhteisöllisen vaikuttamisen piirteet tulevat näkymään lähinnä intressipohjaisessa järjestövaikuttamisessa. Tähän kuvaan voivat liittyä myös kansalaisia osallistavat foorumit ja verkostotyöskentelyn muodot, mutta niiden vahvalle institutionalisoimiselle ei ole nykyoloissa välttämättä riittävää poliittista kannatusta. Tämän tyyppistä sääntelyä on esimerkiksi uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), joten verkostodemokratian erityismuotojen institutionalisointi on periaatteessa mahdollista. Koko tämä asetelma riippuu pitkälti siitä, kuinka merkittäväk-

si verkostojen valta kasvaa suhteessa edustukselliseen järjestelmään. Nykyisin verkostot nähdään ilmeisesti pluralistiselta kannalta lähinnä välineiksi, joiden avulla eri toimijat voivat pyrkiä vaikuttamaan politiikkaan ja hallintoon, sen sijaan, että ne olisivat muotoutuneet sellaisiksi tosiasialliseksi yhteiskuntapoliittista valtaa käyttäviksi instansseiksi, jotka edellyttävät demokratisointia. Oli miten oli, tässäkin tapauksessa ne julkista intressiä toteuttavat, osittain julkisesti rahoitetut verkostot, ohjelmat ja hankkeet, joilla on merkittävä vaikutus paikallisen väestön elinolosuhteisiin, jäävät edelleen demokraattisen hallinnan katvealueiksi.

Edellä esitetty heijastaa sitä tosiasiaa, että politiikan ja hallinnon verkostot voidaan käsitteellistää monin eri tavoin. Lisäksi niiden realiteettien ymmärtäminen edellyttää kulloiseenkin toiminnalliseen kontekstiin sovitettujen tulkintojen tuottamista. Ilman riittävää kontekstualisointia niiden muodostamasta kuvasta tulee helposti liian monoliittinen, mikä vahvistaa yksiuolotteisia tulkintoja suuntaan tai toiseen. Tällöin verkostot nähdään helposti uhkana demokratialle joko edustuksellisen järjestelmän murentamisen tai verkostoihin kutsuttujen intressitahojen vallan ylikorostumisen muodossa, tai neutraalina uusien yhteiskunnallisten olojen heijastelevana ”aggregatiivisen” hallinnan muotona (Klijn ja Sketcher 2007). On myös selvää, että koska kyseessä on varsin tuore ilmiö, verkostohallinnan muodot kehittyvät jatkuvasti ja niiden vaikutuksia on helpompi tunnistaa ja analysoida vasta kun niihin on saatu pidempi ajallinen perspektiivi. Tällöin voidaan tuottaa kohdallisempia käsitteitä ja teorioita verkostodemokratian luonteesta ja myös kehitellä teoreettista keskustelua ja käytännön kokemuksia hyödyntäviä normatiivisia teorioita verkostodemokratian muodoista.

Lopuksi

Yhteiskuntakehityksen viedessä kohti verkostoyhteiskuntaa, demokraattisen hallinnan periaatteita tulisi soveltaa yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttavien verkostojen, allianssien ja kumppanuuksien ja vielä yksiselitteisemmin nimenomaan politiikkaverkostojen toimintaan (vrt. Provan ja Milward 2001). Ratkaisuja demokraattisen hallinnan ongelmiin on kuitenkin ollut vaikea löytää. Itse asiassa toimintaympäristön nopean muutoksen seurauksena de-

demokraattisen järjestelmämme voidaan sanoa suhteellisesti taantuneen. Verkostodemokratian ideoiden kehittelyllä tulisi sen vuoksi olla oma sijansa myöhäismodernien hallintajärjestelmien uudistamisessa.

Verkostot ovat kehittyneet viime vuosikymmeninä lähinnä julkisten ja yksityisten hierarkioiden yhteistyömuodoiksi, joihin ei ole liitetty demokratian näkökulmasta erityisiä vaatimuksia. Demokraattisen kontrollin on nähty toteutuvan lähtökohtaisesti niiden julkisten toimijoiden kautta, jotka ovat mukana kulloisissakin verkostoissa. Käytännössä tämä on lisännyt elitismia ja managerialismia verkostosuhteiden hallinnassa.

Tässä artikkelissa luonnosteltu verkostodemokratian idea sisältää neljä eri näkökulmaa verkostojen kansanvaltaisuuden lisäämiseen: *edustuksellisuus* tuo poliitikkojen kautta verkostoihin edustuksellisen järjestelmän äänen, *assosiationalismi* tuo intressiryhmien edustajien kautta mukaan keskeiset sidosryhmät, *osallistuva verkostodemokratia* antaa mahdollisuuden joko kansalaiskuulemiseen tai intensiivisempään pienryhmäpohjaiseen osallistumiseen verkoston teemoista kiinnostuneille kansalaisille ja *käyttäjädemokratia* tuo käyttäjät ja asiakkaat mukaan palvelujen yhteissuunnitteluun ja -tuotantoon. Tämä malli auttaa hahmottamaan verkostohallintaan liittyviä intressejä ja verkostoihin liittyvän toimijuuden monitahoisuutta.

Verkostodemokratian ideoiden realisointi on haasteellista, koska verkostojen logiikka edellyttää sellaista valikoivuutta ja joustavuutta, joka istuu huonosti yhteen kansanvallan periaatteiden kanssa. Yhtenä skenaariona on verkostodemokratian muotoutuminen kaksitasoisesti siten, että se säilyy ensisijaisesti alisteisena edustukselliselle demokratialle ja integroituu siten nykyiseen poliittiseen järjestelmään hyvin väljästi (poliittis-hallinnollisen ulkokehän ”kehysprosessit”), mutta samalla toteuttaa verkostojen logiikalle tunnusomaista assosiatiivista demokratiaa tarjoamalla väylän yritys- ja järjestökeskeiselle vaikuttamiselle ja *ad hoc*-pohjaisemmin kansalaisten mukaan saamiselle sellaisiin verkostojen toteuttamiin julkisrahoitteisiin ohjelmiin ja hankkeisiin, joilla on merkittävä vaikutus kyseisen alueen asukkaisiin ja muihin toimijoihin (verkostologiikan sisäkehän ”ydinprosessit”). Ehkä keskeisimmäksi kysymykseksi tältä osin muodostuu sen määrittely, missä laajuudessa ja millä tavalla verkostohallinnan ydinprosessit pitäisi saattaa nykyistä paremmin demokraattisen kontrollin piiriin.

LÄHTEET

- Agranoff, Robert. 2007. *Managing within networks: adding value to public organizations*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Agranoff, Robert. 2012. *Collaborating to manage: a primer for the public sector*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ansell, Christopher ja Torfing, Jacob (toim.). 2014. *Public innovation through collaboration and design*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Rynnänen, Aimo ja Siitonen, Pentti (toim.). 2003. *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistutkimuksia-sarja. Tampere: Tampere University Press.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. 2004. Introduction to democratic e-governance. Teoksessa Matti Mälkiä, Ari-Veikko Anttiroiko ja Reijo Savolainen (toim.), *E-transformation in governance*. Hershey, PA: Idea Group Publishing, 22–49.
- Arnstein, Sherry R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35:4, 216–224.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Becker, Ted ja Slaton, Christa Daryl. 2000. *The future of tele-democracy*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bishop, Patrick ja Davis, Glyn. 2002. Mapping public participation in policy choices. *Australian Journal of Public Administration* 61:1, 14–29.
- Boix, Carles ja Posner, Daniel N. 1996. *Making social capital work: a review of Robert Putnam's Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. The Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, Paper No. 96-4, June 1996. <http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/96-04.pdf>. Viitattu 19.3.2015.
- Bovaird, Tony, Löffler, Elke ja Parrado-Diez, Salvador. 2002. *Developing local governance networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bozeman, Barry. 2007. *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Bridgman, Peter ja Davis, Glyn. 2004. *The Australian policy handbook*. Sydney: Allen & Unwin. 3:s painos.
- Burns, Danny. 2000. Can local democracy survive governance? *Urban Studies* 37:5–6, 963–973.
- Burt, Ronald S. 2000. The network structure of social capital. *Research in Organizational Behavior* 22, 345–423.
- Börzel, Tanja A. 1998. Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks. *Public Administration* 76:2, 253–272.
- Castells, Manuel. 1996. *The rise of the network society*. The information age: economy, society and culture, Vol. I. Oxford: Blackwell.
- Coleman, James S. 1990. *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Comfort, Louise K., Wukich, Clayton, Scheinert, Steve ja Huggins, Leonard J. 2011. Network theory and practice in public administration: designing resilience for metropolitan regions. Teoksessa Donald C. Menzel ja Harvey L. White (toim.), *The state of public administration: issues, challenges, and opportunities*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 257–271.
- Davies, Jonathan S. 2000. The hollowing-out of local democracy and the 'fatal conceit' of governing without government. *British Journal of Politics and International Relations* 2:3, 414–428.
- Dowding, Keith. 1995. Model or metaphor?: a critical review of the policy network approach. *Political Studies* 43(S1), 136–158.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. New York: Oxford University Press.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science*. Hemel Hempstead ja New York: Harvester Wheatsheaf.
- Eclarin, Tristan. 2012. *Citizens matter: public involvement in decision-making in federal departments and agencies*. Report submitted to Ascentum Incorporated, July 15, 2012. http://dSPACE.library.uvic.ca:8080/bitstream/handle/1828/4175/Eclarin_Tristan_MPA_2012.pdf. Viitattu 4.7.2014.
- Eriksson, Kai (toim.). 2015. *Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Exworthy, Mark ja Halford, Susan (toim.). 1999. *Professionals and the new managerialism in the public sector*. Buckingham: Open University Press.
- Fishman, Robert M. 2004. *Democracy's voices: social ties and the quality of public life in Spain*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Freeman, R. Edward, Harrison, Jeffrey S. ja Wicks, Andrew C. 2007. *Managing for stakeholders: survival, reputation, and success*. New Haven ja Lontoo: Yale University Press.
- Goldsmith, Stephen ja Eggers, William D. 2004. *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Granovetter, Mark. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology* 78, 1360–1380.
- Granovetter, Mark. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* 91, 481–510.
- Granovetter, Mark ja Swedberg, Richard (toim.). 1992. *The sociology of economic life*. Boulder: Westview Press.
- Hauptmann, Emily. 1996. *Putting choice before democracy: a critique of rational choice theory*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Haveri, Aarto. 2003. Verkostokunta on mahdollisuus, uhka ja haaste. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 31:2, 85–86.
- Haveri, Aarto ja Pehek, Teele. 2008. *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Held, David ja Pollitt, Christopher. 1986. *New forms of democracy*. Lontoo: Sage.
- Hendriks, Carolyn. 2002. Institutions of deliberative democratic processes and interest groups: roles, tensions and incentives. *Australian Journal of Public Administration* 61:1, 64–75.
- Heuru, Kauko. 2000. *Kunnan päätösvallan siirtyminen*. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirst, Paul. 1994. *Associative democracy: new forms of economic and social governance*. Amherst: The University of Massachusetts Press.
- Hirst, Paul. 2000. Democracy and governance. Teoksessa Jon Pierre (toim.), *Debating governance: authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 13–35.
- Hirst, Paul ja Bader, Veit (toim.). 2001. *Associative democracy: the real third way*. Abingdon, Oxon, UK: Frank Cass Publishers.
- Hodge, Graeme A. ja Greve, Carsten. 2007. *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, Christopher. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* 69, 3–19.

- Hänninen, Sakari. 2015. Verkostohallinta. Teoksessa Kai Eriksson (toim.), *Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa*. Helsinki: Gaudeamus, 250–270.
- Johansson, Jan-Erik ja Uusikylä, Petri. 1996. Verkostoanalyysi kuntatutkimuksessa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 24:2, 113–131.
- Jordan, Grant ja Schubert, Klaus. 1992. A preliminary ordering of policy network. *European Journal for Political Research* 21:1–2, 7–27.
- Kasvio, Antti ja Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.). 2005. *E-city: analysing efforts to generate local dynamism in the city of Tampere*. Tampere: Tampere University Press.
- Kaufman, Jason. 1999. Three views of associationalism in 19th-century America: an empirical examination. *American Journal of Sociology* 104:5, 1296–1345.
- Kauppinen, Tapani. 2011. *Kuntien tulevaisuus haltuun. Ennakkoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä*. Akateeminen väitöskirja. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimus 67/2011. Helsinki: THL.
- Kavanagh, Dennis, Richards, David, Geddes, Andrew ja Smith, Martin. 2006. *British politics*. Oxford: Oxford University Press. 5:s painos.
- Keast, Robyn, Mandell, Myrna P. ja Agranoff, Robert (toim.). 2014. *Network theory in the public sector: building new theoretical frameworks*. New York: Routledge.
- Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans ja Koppenjan, Joop F.M. 1999. Introduction: a management perspective on policy networks. Teoksessa Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn ja Joop F.M. Koppenjan (toim.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Lontoo: Sage, 1–13.
- Klijn, Erik-Hans. 1999. Policy networks: an overview. Teoksessa Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn ja Joop F.M. Koppenjan (toim.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Lontoo: Sage, 14–34.
- Klijn, Erik-Hans ja Skelcher, Chris. 2007. Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration* 85:3, 587–608.
- Koliba, Christopher, Meek, Jack W. ja Zia, Asim. 2010. *Governance networks in public administration and public policy*. New York: CRC Press.
- Konsala, Heikki. 2012. *Toimintaryhmän muuttuva rooli*. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Raportteja 84. <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Raportteja84.pdf>. Viitattu 10.7.2014.
- Kooiman, Jan (toim.). 1993. *Modern governance: new government-society interactions*. Lontoo: Sage.
- Lappalainen, Pertti. 1992. *Politiikan mahdollistuminen: osallistuminen, suvereniteetti ja pluralistinen valtiokäsitys*. Acta Universitatis Tampensis, Vol. 348. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Larmour, Peter. 1997. Models of governance and public administration. *International Review of Administrative Sciences* 63:3, 383–394.
- Laumann, Edward O. ja Pappi, Franz U. 1976. *Networks of collective action: a perspective on community influence systems*. New York: Academic Press.
- Le Galès, Patrick. 2001. Urban governance and policy networks: on the boundedness of policy networks: a French case. *Public Administration* 79:1, 167–184.
- Linnamaa, Reija ja Sotara, Markku. 2000. *Verkostojen utopia ja arki*. Sente-julkaisuja 7/2000. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Logan, John R. ja Molotch, Harvey. 1987. *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Long, Malcolm. 2002. Beyond traditional boundaries: government in the information age. *Australian Journal of Public Administration* 61:1, 3–12.
- Marsh, David ja Rhodes, R.A.W. (toim.). 1992. *Policy networks in British government*. Oxford: Oxford University Press.
- Mattila, Mikko. 1999. *The structure of policy networks: an analysis of political decision making network in Finland*. Helsinki: The University of Helsinki. <http://www.mv.helsinki.fi/home/mmatila/Hypo3.pdf>. Viitattu 7.10.2014.
- McLaughlin, Kate, Osborne, Stephen P. ja Ferlie, Ewan. 2002. *New public management: current trends and future prospects*. Lontoo ja New York: Routledge.
- Ménard, Claude. 2004. The economics of hybrid organizations. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 160:3, 345–376.
- Milward, H. Brinton ja Provan, Keith G. 2000. Governing the hollow state. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10:2, 359–379.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mustikkamäki, Nina ja Viljamaa, Kimmo. 2001. *Verkostojen monet kasvot*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Newton, Kenneth. 1997. Social capital and democracy. *American Behavioral Scientist* 40, 575–586.
- Newton, Kenneth. 2001. Trust, social capital, civil society, and democracy. *International Political Science Review* 22:2, 201–214.
- Newton, Kenneth. 2005. *Support for democracy: social capital, civil society and political performance*. Discussion Paper SP IV 2005-402. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2005/iv05-402.pdf>. Viitattu 19.3.2015.
- Niiniluoto, Ilkka. 1984. *Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teoriamuodostus*. Helsinki: Otava. 2. painos.
- Osborne, David ja Gaebler, Ted. 1993. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: A Plume Book.
- Osborne, Stephen P. (toim.). 2000. *Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierre, Jon. 2000. Introduction: understanding governance. Teoksessa Jon Pierre (toim.), *Debating governance: authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1–10.
- Pierre, Jon ja Peters, B. Guy. 2000. *Governance, politics and the state*. Houndmills: Macmillan.
- Powell, Walter W. 1990. Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in Organizational Behavior* 12, 295–336.
- Provan, Keith G. ja Milward, H. Brinton. 2001. Do networks really work?: a framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review* 61:4, 414–423.
- Provan, Keith G., Veazie, Mark A., Staten, Lisa K. ja Teufel-Shone, Nicolette I. 2005. The use of network analysis to strengthen community partnerships. *Public Administration Review* 65, 603–613.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam Robert D. ja Goss, Kristin A. 2002. Introduction. Teoksessa Robert D. Putnam (toim.), *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press, 3–19.

- Reddel, Tim. 2002. Beyond participation, hierarchies, management and markets: 'new' governance and place policies. *Australian Journal of Public Administration* 61:1, 50–63.
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rowe, Gene ja Frewer, Lynn J. 2005. A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, and Human Values* 30:2, 251–290.
- Saarelainen, Tarja. 2003. *Managing local networks*. Acta Universitatis Lapponiensis 54. Rovaniemi: University of Lapland.
- Salmikangas, Anna-Katriina. 1996. *Kuntalaiset ovat kunta. Kunnasta verkostoituneeksi kansalaisyhteiskunnaksi*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Schienstock, Gerd ja Hämäläinen, Timo. 2001. *Transformation of the Finnish innovation system: a network approach*. Sitra Reports series 7. Helsinki: Sitra. <http://www.sitra.fi/julkaisut/raportti7.pdf>. Viitattu 27.9.2006.
- Self, Peter. 1994. *Governance by the market?: the politics of public choice*. Houndmills: Macmillan.
- Shand, D. ja Arnberg, M. 1996. Background paper. Teoksessa OECD (toim.), *Responsive government: service quality initiatives*. Pariisi: OECD, 17–32.
- Sihvola, Sanna. 2013. Toimintaa ja tuloksia maaseudun paikallisyhteisöissä. Paikalliset toimintaryhmät Suomessa 1996–2012. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 1/2013. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. <http://www.maa-seutupolitiikka.fi/files/2755/YTR-1-2013-WEB.pdf> YTR. Viitattu 1.10.2014.
- Skelcher, Chris, Mathur, Navdeep ja Smith, Mike. 2005. The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. *Public Administration* 83:3, 573–596.
- Stone, Clarence. 1989. *Regime politics*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Streck, Charlotte ja Dellas, Eleni. 2012. Governments and policy networks: chances, risks, and a missing strategy. Teoksessa Frank Wijen, Kees Zoeteman, Jan Pieters ja Paul van Seters (toim.), *Handbook of globalisation and environmental policy*. Second Edition. Cheltenham: Edward Elgar, 510–548.
- Sørensen, Eva ja Torfing, Jacob. 2005a. The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies* 28, 195–218.
- Sørensen, Eva ja Torfing, Jacob. 2005b. Network governance and post-liberal democracy. *Administrative Theory & Praxis* 27:2, 197–237.
- Sørensen, Eva ja Torfing, Jacob (toim.). 2007. *Theories of democratic network governance*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, Eva ja Torfing, Jacob. 2009. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration* 87, 234–258.
- Thatcher, Mark. 1998. The development of policy network analyses: from modest origins to overarching frameworks. *Journal of Theoretical Politics* 10:4, 389–416.
- Thompson, Grahame F. 2003. *Between hierarchies and markets: the logic and limits of network forms of organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Urbinati, Nadia. 2006. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- de Vries, Michiel S. 2002. Interactive policy-making in local governance: an international comparison. Teoksessa Tony Bovaird, Elke Löffler ja Salvador Parrado-Díez (toim.), *Developing local governance networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 91–106.
- Weiss, Linda. 1999. *The myth of the powerless state: governing the economy in a global era*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Wellman, Barry ja Berkowitz, S.D. (toim.). 1988. *Social structures: a network approach*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Williamson, Oliver E. 1991. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly* 36:2, 269–296.
- Williamson, Peter J. 1989. *Corporatism in perspective: an introductory guide to corporatist theory*. Lontoo: Sage.
- Woolcock, Michael. 1998. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society* 27:2, 151–208.
- Woolcock, Michael ja Narayan, Deepa. 2000. Social capital: implications for development theory, research, and policy. *World Bank Research Observer* 15:2, 225–249.
- Wälti, Sonja, Küjbler, Daniel ja Papadopoulos, Yannis. 2004. How democratic is "governance"? lessons from Swiss drug policy. *Governance* 17, 83–113.