



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Joel Yli-Juuti

Osallisuus uudistuvissa kunnissa

Dokumenttianalyysi kuntien osallisuusohjelmista

Johtamisen akateeminen yksikkö
Sosiaali- ja terveyshallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Joel Yli-Juuti		
Tutkielman nimi:	Osallisuus uudistuvissa kunnissa: Dokumenttianalyysi kuntien osallisuusohjelmista		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Opintosuunta:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
Työn ohjaaja:	Kaisa Kurkela		
Valmistumisvuosi:	2026	Sivumäärä:	86

TIIVISTELMÄ:

Osallisuuden edistäminen on viime vuosikymmeninä noussut keskeiseksi osaksi kuntien hallintaa. Osallisuuden avulla kunnat pyrkivät vastaamaan demokratian murroksen, kuntien toimintaympäristön muutosten ja eriarvoistumisen kaltaisiin haasteisiin. Julkishallinnon kehityksen ja kansalaisten kasvaneen roolin myötä kuntien toimintaan kohdistuu yhä enemmän odotuksia. Lainsäädännöllisten veloitteiden ohella yhä useampi kunta pyrkii tuomaan kuntalaiset ja muut sidosryhmät lähemmäs kuntien hallintoa ja päätöksenteon prosesseja laajentamalla osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä laatimalla osallisuustyötä ohjaavia osallisuusohjelmia. Monitulkintaisena ja kontekstiriippuvaisena käsitteenä osallisuus voidaan kuitenkin hahmottaa monesta eri näkökulmasta.

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on selvittää, miten suomalaiset kunnat tulkitsevat osallisuutta osallisuustyössään tarkastelemalla osallisuudelle annettuja määritelmiä sekä osallisuustyön periaatteita, tavoitteita ja toimenpiteitä. Tutkielman teoreettisena viitekehysenä toimii osallisuuden teoria, jota tarkastellaan erityisesti sosiaalisen ja poliittisen osallisuuden näkökulmista. Osallisuutta ja kansalaisten asemaa taustoitetaan myös julkishallinnon kehitystä kuvaavien klassisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan hallintoparadigmojen kautta.

Tutkielman tutkimusmenetelmänä käytetään laadullista dokumenttianalyysia teoriaohjaavaa sisällönanalyysia hyödyntäen. Aineistona toimivat kahdeksan suomalaisen kunnan, eli Espoon, Tampereen, Vantaan, Jyväskylän, Kirkkonummen, Keravan, Inarin ja Muhoksen osallisuusohjelmat.

Tulosten perusteella osallisuus ymmärretään kunnissa laajana ja monitulkintaisena käsitteenä, joka yhdistää sosiaalisen ja poliittisen osallisuuden ulottuvuudet. Osallisuuden näkökulmista korostuvat erityisesti yhdenvertaisuus, yhteisöllisyys, vuorovaikutus ja demokraattinen osallistuminen, joiden lisäksi osallisuutta tarkastellaan yksilöllisen kokemuksen, hyvinvoinnin ja aktiivisen kansalaisuuden kautta. Kuntien keskeisimmiksi keinoiksi edistää osallisuutta muodostuvat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen ja kehittäminen, saavutettavuuden parantaminen, sosiaalisten kohtaamisten mahdollistaminen sekä kuntalaisten omaehtoisen toiminnan tukeminen. Kuntien hallinnassa osallisuus ja sen edistäminen näyttäytyvät sekä sosiaalipolitiikan välineenä että demokratian vahvistamisena.

AVAINSANAT: osallisuus, osallistuminen, kunta, kuntalainen, demokratia, hallinta

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman tausta	6
1.2	Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset	9
1.3	Tutkielman rakenne	10
2	Kansalaisten rooli kunnan hallinnossa	12
2.1	Julkishallinnon paradigmat	12
2.2	Klassinen julkishallinto	14
2.3	Uusi julkisjohtaminen	17
2.4	Uusi julkinen hallinta	20
3	Osallisuuden edistäminen kunnissa	25
3.1	Osallisuuden edistäminen lainsäädännössä	25
3.2	Osallisuuden edistämisen käytännöt ja haasteet	27
4	Osallisuus teoreettisena kysymyksenä	32
4.1	Osallisuus monitulkintaisena käsitteenä	32
4.2	Sosiaalinen osallisuus	34
4.3	Poliittinen osallisuus	38
4.4	Osallisuuden kehät	41
5	Tutkimuksen toteutus	44
5.1	Aineisto	44
5.2	Aineiston analyysi	45
6	Tulokset	51
6.1	Sosiaalinen osallisuus	51
6.1.1	Hyvinvointi, palvelut ja toimeentulo	51
6.1.2	Yhdenvertaisuus	54
6.1.3	Vuorovaikutus ja yhteisöllisyys	57
6.1.4	Kokemuksellisuus	61
6.2	Poliittinen osallisuus	63
6.2.1	Demokraattinen osallistuminen	64

6.2.2	Aktiivinen kansalaisuus	67
7	Johtopäätökset ja pohdinta	69
7.1	Osallisuuden tulkinnat osana kuntien hallintaa	69
7.2	Tutkielman eettisyys ja luotettavuus	75
7.3	Jatkotutkimus	76
	Lähteet	78

Kuvat

- Kuva 1.** Sosiaalisen osallisuuden malli (Leemann & Hämäläinen, 2016, s. 592). 37
- Kuva 2.** Osallisuuden kehät -mallin keskiössä on ihminen, jota ympäröivät yhteisö, palvelut, elinympäristö sekä yhteiskunta (Salminen ja muut, 2021, s. 86). 42

Kuviot

- Kuvio 1.** Osallistumisen muodot (mukaillen Nabatchi & Leighninger, 2015, s. 32). 40

Taulukot

- Taulukko 1.** Tutkielman aineisto. 44
- Taulukko 2.** Tutkielman teoreettinen viitekehys. 48
- Taulukko 3.** Analyysin keskeinen teoria. 48
- Taulukko 4.** Esimerkkejä pelkistämisestä. 49
- Taulukko 5.** Esimerkki sisällönanalyysistä. 50
- Taulukko 6.** Osallisuuden näkökulmat osallisuusohjelmissa. 69

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta

Suomalaiset kunnat toimivat monella tavoin keskellä muutosten aikaa. Kuntalaisten luottamus ja kiinnostus kuntademokratian perustana toimivaa edustuksellista demokratiaa kohtaan on vähentynyt, mitä ilmentää jo vuosikymmeniä laskenut kuntavaalien äänestysaktiivisuus. Samanaikaisesti yhteiskunnallisessa osallistumisessa on tapahtunut eriytymistä osallistumisen keskittyessä hyväosaisille ja aktiivisille kansalaisille (Meriluoto & Litmanen, 2019, s. 16; Nurmi ja muut, 2018, s. 116). Demokratian on laajemmassa kontekstissa tulkittu olevan kriisiytynyt tai vähintään murrosvaiheessa, eikä perinteinen edustuksellinen demokratia vastaa enää riittävästi kansalaisten muuttuneisiin ja monipuolistuneisiin tarpeisiin osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon (Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2017).

Edustuksellisen demokratian ongelmien ja osallistumisen muutoksen ohella kuntien toimintaympäristöä muovaavat vahvasti globaalit megatrendit ja tehtäväkentän muutokset. Digitalisaation myötä julkiset palvelut ovat sähköistyneet, minkä ohella hallinnon ja kansalaisten välinen vuorovaikutus on siirtynyt verkkoon sekä sosiaaliseen mediaan, mahdollistaen samalla uusien ja innovatiivisten osallistumiskanavien kehittämisen (Nabatchi & Leighninger, 2015, 21–22; Manoharan & Ingrams, 2018, s. 56–57). Vuosina 2023 ja 2025 voimaan tulleet sosiaali- ja terveydenhuollon sekä TE-palveluiden uudistukset taas ovat muuttaneet kuntien tehtäviä perustavanlaatuisesti, minkä lisäksi uudistusten jälkeen keskusteluun on noussut yhä vahvemmin myös kuntien haastava taloustilanne ja sen aiheuttama epävarmuus (Korento, 2025, s. 7–11).

Osallistumisen ja toimintaympäristön muuttuessa useat kunnat ovat ottaneet aktiivisen roolin tutkimuksellisessa ja poliittis-hallinnollisessa konteksteissa keskeiseksi käsitteeksi nousseen osallisuuden edistäjinä (Salminen ja muut, 2021, s. 81). Näkyvimmin osallisuuden korostuminen ilmenee kuntien tarjoamien osallistumismahdollisuuksien

lisääntymisenä – edustuksellista demokratiaa täydentämään on viime vuosikymmenten aikana luotu osallistuvan budjetoinnin ja kansalaisraatien kaltaisia deliberatiiviseen demokratiaan, suoraan demokratiaan ja elektroniseen demokratiaan perustuvia uusia osallistumiskanavia, niin kutsuttuja demokratiainnovaatioita (Värttö, 2022, s. 43–45). Demokratiainnovaatiot ovat vakiintuneet nopeasti osaksi kuntien osallisuutta ja osallistumista edistäviä käytäntöjä (Meriluoto ja Litmanen, 2019, s. 4).

Osallisuuden korostumiseen voidaan nähdä vaikuttaneen kaksi osittain limittäistä kehityslinjaa: osallisuuteen liittyvien näkökulmien lisääntyminen sekä julkishallinnon kehitys. Salmisen ja muiden (2021) mukaan vuosikymmenten saatossa osallisuuteen on liitetty useita sen määritelmää laajentaneita keskustelulinjoja, ja esimerkiksi Suomessa käsitys osallisuudesta pelkistyi aluksi lähinnä keskusteluun syrjäytymisestä. Tänä päivänä osallisuus taas ymmärretään eri tieteenalojen teorioita yhdistelevänä sateenvarjokäsitteenä, ja sen edistämiseksi kunnissa voidaan nähdä monia eri merkityksiä (Isola ja muut, 2017, s. 9; Nurmi ja muut, 2018, s. 115–118). Osallisuuden monimerkityksellisyydestä johtuen osallisuuden edistämisen kontekstissa on tärkeää tarkastella myös sen eri ulottuvuuksia.

Osallisuuden edistäminen on osaltaan kytköksissä myös julkishallinnon kehitykseen ja uudistamiseen. Julkishallinnon järjestämisen näkökulmat heijastavat erilaisia käsityksiä hallinnon ja kansalaisten rooleista sekä niiden välisestä suhteesta (Vartiainen ja muut, 2020). Tässä tutkielmassa kansalaisella tarkoitetaan kuntalaista. Kansainvälisessä tutkimuksessa tunnistetaan kolme hallintoparadigmaa, jotka hahmottavat julkishallinnon kehitystä 1800-luvulta tähän päivään: klassinen julkishallinto (*Old Public Administration*), uusi julkisjohtaminen (*New Public Management*) ja uusi julkinen hallinta (*New Public Governance*) (Osborne, 2006; Vartiainen ja muut, 2020). Kehitys ei ole kuitenkaan ollut lineaarista, vaan paradigmat ovat todellisuudessa pelkistyksiä ja päällekkäisiä (Vartiainen ja muut, 2020, s. 2). Vaikka uusi julkinen hallinta voidaan nähdä yleisesti ottaen tällä hetkellä hallitsevana näkökulmana julkishallinnon tutkimuksessa ja uudistamisessa, näkyvät klassisen julkishallinnon ja uuden julkisjohtamisen periaatteet

hallinnon rakenteissa yhä selvästi (Torfing ja muut, 2020, luvut 1 ja 8). Näin ollen myös kuntalaisille on kehittynyt ajan saatossa erilaisia rooleja, jotka ovat samalla muuttaneet kuntalaisten ja kuntien välistä suhdetta.

Särkelä-Kukko (2019, s. 269) esittää, että hallinnon puhe ja käsitys osallisuudesta voi erota merkittävästi yksilöiden kokemasta arjen osallisuudesta. Myös hallinnon sisällä näkemykset kansalaisosallistumisesta ja kansalaisten roolista voivat olla ristiriitaisia (Bäcklund ja muut, 2014). Erot käsityksissä koskien osallisuutta, osallisuuden monitulkintaisuus sekä hallinnon kehitys yhdessä muodostavat kysymyksiä siitä, kuinka kunnat tulkitsevat osallisuutta osallisuustyössään, eli osallisuuden edistämiseen liittyvässä toiminnassaan. Osallisuuden tarkastelu juuri kuntasektorin näkökulmasta on merkityksellistä monesta syystä. Paikallishallinnon toimijoina kunnat muodostavat kansalaisille lähimmän hallinnon ja päätöksenteon tason vaikuttaa omaan lähiympäristöön, ja kunnilla on erityisesti Suomessa ja muissa Pohjoismaissa merkittävä asema itsehallinnollisina julkisten palvelujen tuottajina (Jäntti & Kurkela, 2021, s. 25–27). Kunnat voidaankin ajatella kansainvälisten trendien, kuten kansalaisosallistumisen muutoksen, paikallisina näyttämöinä. Lisäksi suomalaisten kuntien toiminnan painopisteet ovat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä siirtyneet yhä vahvemmin muun muassa elinympäristön ja elinvoiman kehittämiseen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen, johon osallisuuden edistäminen luetaan (Korento, 2025, s. 7; Nurmi ja muut, 2018). Osallisuuden nousu kuntien toiminnan keskiöön korostaa osaltaan myös tarvetta osallisuuden tarkemmalle tarkastelulle.

Osallisuuden edistäminen näkyy yhä kasvavissa määrin myös kuntien toimintaa ja johtamista ohjaavissa asiakirjoissa, kuten kuntastrategioissa, hallintosäännöissä ja hyvinvointikertomuksissa, joiden lisäksi osa kunnista on laatinut erillisen osallisuusohjelman, -suunnitelman tai -mallin osallisuustyönsä perustaksi (Kurkela, 2022, s. 16; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2024a; Värttö & Rapeli, 2019, s. 2019). Tässä tutkielmassa eri nimityksiä kutsutaan yhtenäisesti osallisuusohjelmiksi. Osallisuusohjelmissaan kunnat linjaavat osallisuuden edistämiseen liittyvistä tavoitteista,

toimenpiteistä, vastuunjaosta, arvioinnin ja seurannan periaatteista sekä resursseista (Kurkela, 2022, s. 16; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2024a). Osallisuusohjelmien kehittämistä voidaan pitää osana laajempaa kansainvälistä trendiä, jossa kansalaisosallistumista pyritään institutionalisoimaan osaksi paikallista päätöksentekoa, mikä osaltaan haastaa kuntia mukautumaan kuntalaisosallistumisen kasvuun (Kurkela, 2022, s. 57; Ravazzi, 2016).

Osallisuusohjelmat ovat konseptinsa uutuuden vuoksi muodoltaan vakiintumattomia ja siten niiden kattavuudessa on eroja kuntien välillä (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2024a). Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (2024a) laatimien periaatteiden mukaisesti hyvä osallisuusohjelma koostuu osallisuuden edistämistapojen ennakoivasta ja konkreettisesta kuvaamisesta, tavoiteasetannan, arvioinnin, seurannan, resurssien ja vastuiden määrittämisestä, kytköksistä hyvinvointikertomukseen, kuntastrategiaan ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä osallisuuden kaikkien osa-alueiden huomioimisesta. Osallisuusohjelmissä on olennaista huomioida myös paikalliset tarpeet (Kuntaliitto, 2025a). Paikkasidonnaisiksi tarpeiksi ja tekijöiksi voitaneen mieltää esimerkiksi kunnan asukasluku ja osallisuuden edistämisen historia. Osallisuusohjelmien muodollisten eroavaisuuksien ohella kunnat voivat perustaa osallisuustyönsä erilaisiin periaatteisiin ja ajatusmalleihin, mikä herättää kysymyksiä siitä, millaisena ilmiönä osallisuus näyttäytyy kuntien toiminnassa.

1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset

Osallisuudella voidaan sen käsitteellisen monitulkintaisuuden vuoksi tarkoittaa asiayhteydestä riippuen eri asioita (Isola ja muut, 2017, s. 3). Käsitteen hajanaisuutta lisäävät Salmisen ja muiden (2021, s. 82–84) esiin tuomat suomalaisen ja kansainvälisen osallisuuskeskustelun erot. Osallisuuteen liittyvä tutkimus on viime vuosikymmenten aikana lisääntynyt, mutta suomalaisten kuntien osallisuustyötä ja osallisuutta osana kuntien hallintaa on sisällöllisesti tarkasteltu toistaiseksi vähäisesti. Kuntien osallisuustyötä ohjaavat osallisuusohjelmat eroavat sisällöllisesti ja muodollisesti

kunnittain, ja niiden aseman tarkempi analysointi onkin tunnistettu tarpeelliseksi tutkimusaiheeksi (Kurkela, 2021, s. 50; Nieminen, 2025, s. 21; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2024a).

Tutkielman tavoitteena on selvittää, miten suomalaiset kunnat tulkitsevat osallisuutta osallisuustyössään tarkastelemalla osallisuudelle annettuja määritelmiä sekä osallisuustyön periaatteita, tavoitteita ja toimenpiteitä. Tarkastelun kohteena on erityisesti se, miten sosiaalinen ja poliittinen osallisuus ilmenevät osallisuustyön kokonaisuudessa ja kuntien hallinnassa. Tutkielman tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Millaisia tulkintoja osallisuudelle annetaan suomalaisten kuntien osallisuustyössä?
2. Miten sosiaalinen ja poliittinen osallisuus näyttäytyvät kunnan hallinnassa?

Tutkielma syventää osallisuuteen ja sen edistämiseen liittyvää ymmärrystä sekä tarjoaa ajankohtaista lisätietoa kuntien osallisuustyön nykytilasta, osallisuuteen liittyvien käsitysten yhteneväisyydestä, osallisuuden roolista, osallisuuden ja kunnan hallinnan välisestä yhteydestä ja mahdollisista kuntien havaitsemista osallisuuden haasteista. Näiden tietojen pohjalta voidaan hahmottaa osallisuuden ja osallisuustyön kehityssuuntaa sekä muodoltaan vielä vakiintumattomien osallisuusohjelmien sisältöä kunnissa.

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielman ensimmäisessä luvussa taustoitetaan tutkielman aihepiiriä ja siihen liittyviä ajankohtaisia ilmiöitä sekä määritellään tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset. Toisessa luvussa tarkastellaan julkisen hallinnon ja kansalaisten roolin kehitystä klassisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan hallintoparadigmojen kautta. Kolmannessa luvussa esitellään osallisuuden edistämisen lainsäädännöllinen tausta sekä kuntien osallisuustyötä konkretiassa. Neljännessä luvussa syvennyttään

osallisuuden määritelmiin, historiaan ja malleihin. Monitulkintaista osallisuuden käsitettä ja siihen liittyviä lähikäsitteitä lähestytään erityisesti sosiaalisen ja poliittisen osallisuuden näkökulmista.

Viidennessä luvussa esitellään tutkielman aineisto, tutkimusmenetelmä ja teoriaohjaavan sisällönanalyysin prosessi. Kuudennessa luvussa käydään läpi tutkimustulokset teoriasta muodostettuihin yläluokkiin pohjautuen. Seitsemännessä luvussa esitetään tutkielman johtopäätökset ja tulosten pohdinta, arvioidaan tutkielman luotettavuutta ja eettisyyttä sekä pohditaan mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2 Kansalaisten rooli kunnan hallinnossa

2.1 Julkishallinnon paradigmat

Jo vuosikymmenten ajan voimistuneen osallisuuspuheen rinnalla myös julkishallinto on uudistunut merkittävästi eri hallintoparadigmojen myötä (Bäcklund, 2019, s. 156–161). Hallintoparadigma tai hallintoideologia voidaan määritellä kokoelmaksi erilaisia periaatteita, institutionaalisia malleja, strategioita ja politiikkatoimia, jotka ohjaavat julkisen hallinnon järjestämistä, johtamista ja uudistamista (Stenvall ja muut, 2016, s. 26; Torfing ja muut, 2020, s. 2). Stenvallin ja muiden (2016 s. 26–27) mukaan paradigmat perustuvat aina jollekin uskomusjärjestelmälle – yleisesti hyväksytyt ja legitiimeinä pidetyt periaatteet vaikuttavat niihin painotuksiin ja linjoihin, joiden mukaisesti julkinen hallinto toimii. Esimerkkinä tällaisesta he pitävät käsitystä palvelun käyttäjien roolista palvelujen kehittämisessä. Usko ja luottamus eri paradigmoihin vaihtelee poliittisten puolueiden, mutta myös julkisen hallinnon toimijoiden välillä (Torfing ja muut, 2020, s. 2). Stenvall ja muut (2016, s. 27) toteavatkin, että esimerkiksi suomalaisilla kaupungeilla on käytössä keskenään vahvasti toisistaan poikkeavia käytäntöjä ja toimintamalleja.

Vartiaisen ja muiden (2020, s. 2) mukaan hallintoparadigmat vastaavat kysymyksiin julkisen hallinnon järjestämisen tavoista, hallinnon ja kansalaisten rooleista sekä ohjauskeinoista, joilla hallinto pyrkii saavuttamaan toivotut lopputulokset. Tässä tutkielmassa paradigmoja tarkastellaan erityisesti kansalaisten roolin sekä kansalaisten ja hallinnon välisen suhteen näkökulmasta. Paradigmat ja niiden kansalaiskuvat muovaavat erilaisia käsityksiä kansalaisten osallisuuden muodoista sekä osallisuuden mahdollisuudesta ja toivottavuudesta.

Hallintoparadigmojen kirjo on mittava, mutta yleisesti ottaen kansainvälisessä tutkimuksessa hahmotetaan kolme 1800-luvulta tähän päivään julkisessa hallinnossa hallintua paradigmaa: klassinen julkishallinto (*Old Public Administration* tai *Public Administration, OPA*), uusi julkisjohtaminen (*New Public Management, NPM*) ja uusi

julkinen hallinta (*New Public Governance, NPG*) (Osborne, 2006; Vartianen ja muut, 2020). Nämä kolme paradigmaa ovat hallinneet myös suomalaisessa kunnallishallinnossa, vaikkakin erityisesti 2000-luvulla havaittavissa on ollut kaikkiin kolmeen paradigmaan pohjautuvia hallinnon uudistustoimia (Haveri, 2011, s. 140-142). Nykykäsityksen mukaan yksikään paradigma tai niiden käsitys kansalaisista ei esiinny julkishallinnossa yksin, vaan ne muodostavat toisiaan täydentävän päällekkäisen kokonaisuuden, jossa kehityksen uusin osa on luonnollisesti näkyvin (Kurkela, 2022, s. 27; Torfing ja muut, 2020, s. 2-3,). Tätä näkökulmaa sovelletaan myös tässä tutkielmassa.

Van Eijk ja Steen (2022, 58–73) esittävät, että kansalaisilla ja hallinnolla on eri hallintoparadigmojen valossa vaihtelevia makrotason perusrooleja, jotka vaikuttavat heidän välisiinsä, eri tavoitteita sisältäviin mikrotason kohtaamisiin ja niiden luonteeseen. Kohtaamisten luonteen määrittää heidän mukaansa ensisijaisesti kansalaisten ja hallinnon toisilleen asettamat odotukset, jotka ovat riippuvaisia vallitsevasta makrotason roolikäsityksestä ja siten vallitsevasta paradigmasta. Kohtaamisten sisältämälle vuorovaikutukselle he määrittelevät kolme erilaista luonnetta: epäsuora ja vertikaalinen, suora ja vertikaalinen sekä horisontaalinen. Epäsuorassa ja vertikaalisessa vuorovaikutuksessa hallinto ja kansalaiset eivät ole heidän mukaansa suorassa yhteydessä keskenään, mutta kansalainen tai hallinto pyrkii silti vaikuttamaan toiseen. Suorassa ja vertikaalisessa vuorovaikutuksessa hallinto ja kansalaiset vuorovaikuttavat heidän mukaansa suorasti mutta yksisuuntaisesti, ja hallinto on usein auktoriteetin asemassa. Horisontaalisessa vuorovaikutus on heidän mukaansa sen sijaan suoraa ja kaksisuuntaista, ja molemmat osapuolet osallistuvat näkemyksillään ja toiminnallaan.

Vuorovaikutuksen luonteen lisäksi van Eijkin ja Steenin (2022, s. 69–73) mukaan kansalaisten perusrooleja määrittelevät mahdollisuudet mielipiteen ilmaisemiselle (*voice*), valinnanvapaudelle (*choice*) ja irtautumiselle (*exit*). Julkishallinnon kontekstissa mielipiteen ilmaiseminen on heidän mukaansa yhtä kuin kansalaisten poliittinen reaktio palveluiden laatuun, valinnanvapauden olemassaolo oikeuttaa kansalaiset vaihtamaan palveluntarjoajaansa ja irtautuminen puolestaan tarkoittaa poistumista

palveluntarjoajan piiristä. Nämä kolme tekijää määrittävät heidän mukaansa kansalaisten vaikutusmahdollisuudet kohtaamisissa hallinnon kanssa.

Vaikkakin eri hallintoparadigmat heijastavat erilaisia käsityksiä kansalaisten ja hallinnon rooleista, on tärkeää huomata, että kohtaamisten ja vuorovaikutuksen moninaisuudesta johtuen kansalaisilla on tosiasiasa useita samanaikaisia rooleja. van Eijk ja Steen (2022, s. 57) havainnollistavat tätä esimerkillä, jossa kuvitteellinen yksilö on vuorovaikutuksessa hallinnon kanssa monilla eri tasoilla aina hallinnonalojen viranhaltijoista poliittisiin päättäjiin. He toteavat, että vuorovaikutuksen luonne kohtaamisissa vaihtelee vertailtaessa esimerkiksi keskustelua oman lapsen opettajan kanssa ja osallistumista vaalikeskusteluun.

2.2 Klassinen julkishallinto

Klassista julkishallintoa voidaan nimensä mukaisesti pitää nykymuotoisen länsimaisen julkishallinnon perustana. Klassisen julkishallinnon juuret ovat 1800-luvun lopulla Yhdysvalloissa, jossa maan politiikkaa ja hallintoa uudistettiin reaktiona hallinnon korruptiolle, tehottomuudelle ja epäpätevyydelle (Gruening, 2001, s. 3–4). Yleinen tuki ja hyväksyntä klassisen julkishallinnon idealle vahvistui 1900-luvun puolivälissä, kun valtio alettiin mieltää legitimiiksi merkittävien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijaksi (Bryson ja muut, 2014, s. 446). Suomessa klassisen julkishallinnon ajan voidaan katsoa sijoittuvan 1800-luvulta 1980-luvulle, minkä välisenä aikana Suomen valtio kehittyi Pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioksi, jolle tyypillinen vahva kunnallishallinto alkoi myös rakentua (Stenvall ja muut, 2016; Vartiainen ja muut, 2020, s. 2).

Klassisen julkishallinnon ydinajatus on politiikan ja hallinnon erottaminen: päätöksenteko- ja lainsäädäntövalta kuuluu demokraattisesti valituille päättäjiin, ja poliittisesti neutraalin hallinnon tehtävä on neuvoa päättäjiä sekä toimeenpanna päätökset ja lait (Osborne, 2006, s. 378; Torfing ja muut, 2020, s. 28; Vartiainen ja muut, 2020, s. 2). Hallinnon rooli korostuu erityisesti päätösten toimeenpanon tehokkuuden

näkökulmasta, minkä lisäksi yleisenä tavoitteena on oikeudenmukaisuuden turvaaminen sääntelyn ja tarjontapohjaisesti tuotettavien palveluiden kautta (Bryson ja muut, 2014, s. 446; Torfing & Triantafillou, 2013, s. 11–14). Klassisen julkishallinnon valtakaudella julkisten palveluiden määrä ja julkinen sektori ylipäänsä kasvoivatkin voimakkaasti (van Eijk & Steen, 2022, s. 59).

Hallinnon organisointi perustuu klassisessa julkishallinnossa vahvasti perinteisiin johtamisteorioihin, erityisesti Weberiläiseen byrokraatiaan. Byrokratiamallin mukaisesti valta on keskittynyt hyvin voimakkaasti valtiolle, joka nähdään ylimpänä auktoriteettina (Torfing ja muut, 2020, s. 25–30). Johtaminen on hierarkista, parhaan asiantuntemuksena mukaisesti toimivat virkahenkilöt ja johtajat ovat tilivelvollisia poliitikoille, ja hallinnon toiminta perustuu tarkasti sääntöihin ja lainmukaisuuden valvontaan. (Bryson ja muut, 2014, s. 447 ; Torfing & Triantafillou, 2013, s. 13). Työn organisointi perustuu virkahenkilöiden kompetenssin mukaiseen erikoistumiseen (Gruening, 2001, s. 3 ; Torfing ja muut, 2020, s. 26). Hierarkisuuden ja erikoistumisen johdosta eri toimijoiden välinen horisontaalinen yhteistyö on klassisen julkishallinnon mallissa vähäistä (Torfing ja muut, 2020, s. 29). Yhteistyötä ei tehdä merkittävästi myöskään yksityisen ja kolmannen sektorin tai kansalaisyhteiskunnan kanssa (Torfing ja muut, 2020, s. 30). Valta on siis keskittynyt paitsi valtiolle myös julkiselle sektorille ylipäänsä.

Klassisessa julkishallinnossa kansalaisille muodostuu muutamia eri rooleja. Perinteisen byrokraattisen ajattelun mukaisesti kansalaisten roolia on kuvailtu hallintoalamaiseksi tai hallintoihmiseksi (*Administrative Man*) (Bryson ja muut, 2014, s. 447 ; Vartiainen ja muut, 2020, s. 2), mikä heijastaa hierarkiaan, vallan keskittymiseen ja vähäiseen yhteistyöhön perustuvia ajatusmalleja. Kansalaisia on kutsuttu myös passiivisiksi omistajiksi tai subjekteiksi (Kurkela, 2022, s. 26; Torfing ja muut, 2016, s. 798). Käsitteille yhteistä on ajatus tiukasti julkisen vallan alaisina elävistä ja hallinnon toiminnan kohteina olevista kansalaisista. Bäcklundin (2019, s. 93) mukaan esimerkiksi kaupunkisuunnittelun

tapauksessa byrokraattisissa organisaatioissa kaupunkeja suunnittellaan asukkaalle, ei asukkaan kanssa.

Klassisessa julkishallinnossa hallinto määrittää kansalaisten hyvinvoinnin ja käsityksen yhteisestä hyvästä sekä tuottaa palveluita kansalaisille kulutettavaksi (Torfing ja muut, 2016, s. 798). Kansalaisilla ei ole merkittävää mahdollisuutta vaikuttaa palveluihin, vaan he sijaitsevat palveluprosessin loppupäässä hyötyvinä tai palveluita kuluttavina asiakkaina (*beneficiaries*) (van Eijk & Steen, 2022, s. 59). Kansalaisten osallistumismahdollisuudet typistyvät vaaleissa äänestämiseen, eli kuntalaisten tapauksessa kuntavaaleihin, kunnanvaltuuston ollessa näin ainoa kuntalaisten ja hallinnon välinen virallinen kytkös (Haveri, 2011, s. 136). Äänestäjinä kansalaisten ja hallinnon välisen vuorovaikutuksen tarkoituksena voidaan pitää toimivan demokratian varmistamista (van Eijk & Steen, 2022, s. 68). Äänestäjäroolin rinnalla kansalaiset voidaan Brysonin ja muiden (2014, s. 446) mukaan käsittää edustuksellisen demokratian hengessä myös edustettavina. Vigoda (2002, s. 532) toteaa, että edustuksellinen demokratia ja ajatus laajasta ja spontaanista kansalaisosallistumisesta ovat vahvasti ristiriitaisia, sillä kansalaiset eivät usein joko kykene tai halua osallistua, tai he eivät ole tietoisia osallistumisen tärkeydestä.

Vaikka uusi julkishallinto (*New Public Administration*) nähdään yleensä erillisenä paradigmana tai suuntauksena, van Eijk ja Steen (2022, s. 60–71) käsittelevät sitä ja sen kansalaiskuvaa osana klassisen julkishallinnon kokonaisuutta. Uuden julkishallinnon aikana huomio kansalaisten osallistumiseen kasvoi heidän mukaansa oleellisesti. Kehityksen taustatekijöiksi he nostavat muun muassa koulutustason ja individualismin kasvun, jotka lisäsivät kansalaisten kriittisyyttä päätöksentekoa ja omaa rooliaan kohtaan sekä toimivat sytykkeenä esimerkiksi erilaisten mielenilmausten lisääntymiselle. Näin kansalaiset ryhtyivät heidän mukaansa omaksumaan enemmän myös aktivistin roolia.

Kansalaisten rooli näyttäytyy klassisessa julkishallinnossa siis äänestäjinä, kuluttavina asiakkaina tai aktivisteina. Äänestäjinä ja hyötyvinä asiakkaina kansalaisten ja hallinnon

välinen vuorovaikutus voi olla van Eijkin ja Steenin (2022, s. 59–71) mukaan suorasti ja epäsuorasti vertikaalista, muttei horisontaalista. Äänestäjinä kansalaisilla on heidän mukaansa mahdollisuus mielipiteen ilmaisuun ja joskus irtautumiseen, muttei vapautta valita toista palveluntarjoajaa. Hyötyvinä asiakkaina kansalaisilla on heidän mukaansa taas ajoittainen mahdollisuus irtautumiseen, mutta mielipiteen ilmaiseminen ja valinnanvapaus ovat rajoitettuja. Aktivisteina vuorovaikutus on puolestaan heidän mukaansa niin horisontaalista kuin suorasti ja epäsuorasti vertikaalista, ja kansalaisilla on myös mahdollisuus mielipiteen ilmaisuun, valinnanvapauteen ja irtautumiseen.

Klassisen julkishallinnon merkitys nykypäivän länsimaisiin ja suomalaisiin hallintorakenteisiin, mukaanlukien kunnallishallintoon, on kiistaton. Paradigman "valtakauden" voidaan katsoa kattaneen valtaosan Suomen julkisen hallinnon historiasta. Klassisen julkishallinnon periaatteista esimerkiksi julkisen vallan keskeisen aseman ja oikeudenmukaisuuden turvaamisen voidaan nähdä olleen ja olevan yhä vahvasti läsnä Suomen sosiaalipolitiikan ja hyvinvointipalveluiden rakentumisessa (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 88–90; Stenvall ja muut, 2016, s. 27). Kuntaorganisaatioissa politiikan ja hallinnon erottaminen sekä hallintorakenteiden hierarkisuus ovat tänäkin päivänä hallinnon kantavia periaatteita. Myös ajatus vaaleissa äänestämisestä kansalaisten pääasiallisena osallistumiskeinona on voimissaan (ks. Suomen Kuntaliitto, 2024). Kuntalaisten osallisuuden edistämistä ei kuitenkaan pidetä klassisessa julkishallinnossa aktivistiroolia lukuun ottamatta merkittävänä tavoitetilana tai keinona hallinnon kehittämiseen, mikä osaltaan selittää osallisuuden nousua keskeiseksi kehittämiskohteeksi.

2.3 Uusi julkisjohtaminen

Vuosikymmeniä länsimaiden julkishallinnossa vallinnut klassisen julkishallinnon eetos alkoi väistyä noin 1980-luvulla, kun hallinnon uudistamisen johtavaksi ideologiaksi nousi uusi julkisjohtaminen (Torfing ja muut, 2020, s. 54). Suomessa paradigma alkoi kansainvälistä trendiä seuraten saada merkittävämmän jalansijaa 1990-luvun taitteessa

(Stenvall ja muut, 2016, s. 43). Uudistuspyrkimysten taustalla oli klassista julkishallintoa kohtaan voimistunut kritiikki sen jäykkyydestä ja tehottomuudesta sekä julkisen sektorin paisumisesta, mutta myös tyytymättömyys hallinnon ja kansalaisten väliseen niukkaan vuorovaikutukseen (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 74; Stenvall ja muut, 2016, s. 43; Vigoda, 2022, s. 532).

Uutta julkisjohtamista luonnehtii vahvimmin yksityisellä sektorilla käytettävien toimintatapojen ja johtamisajattelun tuominen julkishallintoon (Torfing ja muut, 2020, s. 54). Paradigman mukaisissa uudistuksissa tavoitetilana on saada julkishallinnosta yksityisen sektorin lailla tehokas, dynaaminen ja innovatiivinen (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 74; Torfing ja muut, 2020, s. 54). Paradigmakeskusteluille tyypilliseen tapaan tutkimuskirjallisuudessa ei ole täyttä yksimielisyyttä uuden julkisjohtamisen luonteesta ja määrittelystä, mutta sen keskeisistä piirteistä vallitsee pääosin yhtenäinen näkemys (Gruening, 2001, s. 2; Haveri, 2011, s. 134). Paradigmaa on sovellettu vaihtelevasti eri maissa ja eri aikoina, mutta keskeisinä politiikkatoimina voidaan pitää muun muassa markkinamekanismin ja kilpailun hyödyntämistä, hallinnon hajauttamista sekä yksityistämistä (Gruening, 2001, s. 2; Torfing ja muut, 2020, s. 56–58).

Uusi julkisjohtaminen näkee hallinnon markkinalähtöisenä palvelujen järjestäjänä, jonka velvoitteena on tuottaa vastinetta kansalaisten verorahoille (van Eijk & Steen, 2022, s. 61). Kun klassisessa julkishallinnossa hallinto vastaa yksin julkisista palveluista, uudessa julkisjohtamisessa palveluita tuottaa myös yksityinen sektori (van Eijk & Steen, 2022, s. 61). Asetelma muuttaa samalla julkishallinnon tehtävää operatiivisen työn suorittamisesta tavoiteasetantaan sekä toimintatapojen valitsemiseen, eli hallinnon ohjaamiseen (Bryson ja muut, 2014, s. 446–447). Uudessa julkisjohtamisessa johtaminen perustuu virkamiesvetoisen byrokratian sijaan yritysmäiseen johtamiseen (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 74).

Hallinnon jäljitellessä yksityistä sektoria ja muuttuessa markkinalähtöiseksi toimijaksi kansalaisten rooli näyttäytyy uudessa julkisjohtamisessa ensisijaisesti asiakkaana (van

Eijk & Steen, 2022, s. 61). Asiakkuusnäkökulma pätee Kurkelan (2022, s. 26) mukaan erityisesti suomalaisissa kunnissa, joista on tullut keskeisiä palveluntarjoajia osana hyvinvointivaltiokehitystä. Vartiainen ja muut (2020, s. 3) kuvaavat uuden julkisjohtamisen ihmiskäsitystä talousihmiseksi (*Economic man*): keskeisiä tekijöitä ovat taloudellisuus, tehokkuus ja kansalaisten rooli julkisten palvelujen kuluttajina. Asiakasnäkökulman on nähty jopa sivuuttavan kansalaisnäkökulman kokonaan (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 148; Bryson ja muut, 2014, s. 446).

Kansalaiset miellettiin asiakkaiksi jo aiemmin klassisessa julkishallinnossa, mutta uuden julkisjohtamisen myötä asiakkuuden merkitys muuttui. Passiivisen ja hyötyvän asiakkuuden sijaan asiakastyytyväisyys nousi hallinnon toiminnan keskiöön, mikä osaltaan ohjasi julkishallintoa responsiivisempaan suuntaan (Aberbach & Christensen, 2005, s. 226; Vigoda, 2002). Toisin sanoen julkispalveluissa tapahtui siirtymä kohti asiakaslähtöisyyttä. Tärkeänä työkaluna kansalaisten tarpeiden kartoittamisessa ja palvelujen tuottamisessa toimivat asiakaskyselyt (Torfin ja muut, 2016, s. 799). Kansalaisten asiakasroolissa antama palaute on osa uuden julkisjohtamisen myötä yleistynyttä informaatio-ohjausta, jossa painottuu hallinnon toiminnan jatkuva arviointi (Vartiainen ja muut, 2020, s. 4)

Asiakaskyselyjen lisäksi asiakastyytyvyyteen pyritään uudessa julkisjohtamisessa kansalaisten laajan valinnanvapauden avulla (Torfin ja muut, 2016, s. 799). Valinnanvapaus antaa kansalaisille mahdollisuuden punnita vaihtoehtoja tiettyjen palvelukokonaisuuksien sisällä tai esimerkiksi siirtymään julkiselta palveluntarjoajalta yksityisen yrityksen asiakkaaksi. Kansalaiset voidaankin Stenvallin ja muiden (2016, s. 44) mukaan mieltää valinnanvapaudestaan tietoisina vapaina kuluttajina tai provosoivammin julkisia palveluja shoppailevina asiakkaina, kuten Jalonen (2019, s. 306) esittää. Asiakastyytyvyyden varmistaminen ja valinnanvapaus toimivat samalla kannustimina hallinnon tehostamiselle (Aberbach & Christensen, 2005, s. 226; van Eijk & Steen, 2022, s. 61).

Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat uudessa julkisjohtamisessa siis hiukan klassista julkishallintoa suuremmat, mutta yhä rajoittuneet. Edustuksellisen demokratian ja äänestämisen lisäksi osallistumismahdollisuuksia tarjotaan rajallisten kanavien kautta ainoastaan palvelunkäyttäjille, mikä jättää ulkopuolelle muiden kansalaisten ja kolmannen sektorin osallisuuden (Torfing & Triantafillou, 2013, s. 14; Torfing ja muut, 2020, s. 62). Klassisen julkishallinnon tavoin kansalaisten ja hallinnon välinen vuorovaikutus on suorasti ja epäsuorasti vertikaalista, muttei horisontaalista (van Eijk & Steen, 2022, s. 68).

Siitä huolimatta, että monet uuden julkisjohtamisen opit ovat ristiriidassa Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin periaatteiden kanssa, on sillä ollut valtava merkitys suomalaisessa julkishallinnossa (Torfing ja muut, 2020, s. 72; Vartiainen ja muut, 2020, s. 3). Paradigman mukaiset hallinnonuudistukset ovat vaikuttaneet erityisesti suomalaiseen kunnallishallintoon. Erilaiset 1990-luvun uudistukset ja hankkeet siirsivät päätösvaltaa valtiolta paikallistasolle, ja 2000-luvulla jatkunut uudistamistyö on vakiinnuttanut paradigman osaksi suomalaista kunnallishallintoa (Haveri, 2011, s. 137–142). Nykypäivän vahva kunnallishallinto ja paikallisdemokratia ovat Vartiaisen ja muiden (2020, s. 3) mukaan seurausta pitkälti paradigmaan perustuvista uudistuksista. Paradigma on osaltaan syventänyt klassisen julkishallinnon periaatetta politiikan ja hallinnon erottamisesta sekä siirtänyt kuntapäätäjien huomion laajempiin strategisiin kokonaisuuksiin, kuten tavoiteasetantaan (Haveri, 2011, s. 135). Paradigman mukaisten uudistusten myötä kuntakonserneiksi muuttuneiden kuntien hallintasuhteet ovat levittäytyneet sisäisistä paikallisiin (Jäntti ja muut, 2023, s. 24). Myös suhtautuminen kansalaisiin asiakkaina avartui puhtaasta kuluttajuudesta joukoksi, jonka tarpeiden täyttäminen on yksi julkisten palveluiden ydintehtävistä.

2.4 Uusi julkinen hallinta

Siinä missä 1900-luvun hallinnonuudistuksia hallitsivat melko selvästi pääasiassa klassinen julkishallinto ja uusi julkisjohtaminen, 2000-luvulla suomalaiseen julkis- ja

kunnallishallintoon on vaikuttanut usea vanha sekä uudempi paradigma (Haveri, 2011, s. 138; Stenvall ja muut, 2016, s.45; Vartiainen ja muut, 2020, s. 4). Kansainvälisesti yhdeksi hallitsevaksi näkökulmaksi on muodostunut alun perin Osbornen (2006) esittämä uusi julkinen hallinta, jonka taustalla on hallinta-ajattelun (*governance*) nousu julkishallintoa koskevan keskustelun keskiöön. Hallintaa voidaan käsitteellisesti luokitella monilla tavoilla, mutta julkishallinnon ja uuden julkisen hallinnan kontekstissa hallinta voidaan ymmärtää siirtymäksi kohti avointa hallintoa, joka ei uudistu vain hallintolähtöisesti, vaan myös ulkopuolisten vaikutteiden seurauksena (Hakari, 2013, s. 33–34; Kurkela, 2022, s. 17–18). Uusi julkinen hallinta on tutkimuskirjallisuudessa tulkittu sekä aiempia hallintoparadigmoja täydentäväksi jatkumoksi, uuden julkisjohtamisen sovellukseksi että sen vastakohtaksi (Hakari, 2013, s. 34; Stenvall ja muut, 2016, s. 45)

Uusi julkinen hallinta perustuu vahvasti käsitykseen kompleksisesta ja pluralistisesta yhteiskunnasta (Osborne, 2006; Torfing ja muut, 2020, s. 128). Yhteen kietoutuneiden ja moniulotteisten yhteiskunnallisten ongelmien sekä hallinnossa ja päätöksenteossa vaikuttavien toimijoiden lisääntymisen myötä organisaatiot ovat yhä vahvemmin riippuvaisia toisistaan (Hakari, 2013, s. 34). Kompleksisessa toimintaympäristössä monet globaalit haasteet ovat moniulotteisia ja vaikeasti määriteltäviä, eli niin sanottuja pirullisia ongelmia (Torfing ja muut, 2020, s. 128). Julkishallintoon kohdistuukin yhä enemmän odotuksia ja vaatimuksia kompleksisuuden hallinnassa: esimerkiksi kuntien toiminnan tulisi perustua yhä enemmän strategisuuteen, ketteryuteen ja tietoperusteisuuteen (Stenvall ja muut, 2016, s. 46–47). Uuden julkisen hallinnan kantava ajatus onkin, ettei julkishallinto kykene enää yksin hallitsemaan kompleksisia yhteiskunnan ja talouden kysymyksiä hierarkian tai markkinoihin perustuvan kilpailun avulla (Hakari, 2013, s. 34; Stenvall ja muut, 2016, s. 46; Torfing ja muut, 2020, s. 138).

Keskeisessä asemassa uudessa julkisessa hallinnassa ovat verkostot, joiden hallinnalla mahdollistetaan yhteistyö hallinnon ja muiden toimijoiden välillä (Haveri, 2011, s. 135). Julkishallinto ei ole verkostojen ylin auktoriteetti, vaan tasavertainen toimija muiden joukossa, mitä kuvataan usein siirtymällä hallinnosta hallintaan (Torfing ja muut, 2020, s.

132; Vartiainen ja muut, 2020, s. 2–3). Hakarin (2013, s. 35) mukaan julkishallinnon tehtävä näyttäytyy pikemminkin päätöksenteon liikkellepanijana tai koordinaattorina. Yksityisten yritysten, kolmannen sektorin ja kansalaisten kanssa tehtävän yhteistyön avulla pyritään muun muassa julkisen päätöksenteon prosessien ja tulosten parantamiseen sekä julkisten palveluiden kehittämiseen (Torfing & Triantafillou, 2013, s. 10). Tärkeää on huomioida, että uusi julkinen hallinta on osaltaan laajentanut käsitystä päätöksenteon ja julkisten palveluiden merkityksestä. Torfing ja muut (2020, s. 129) toteavat, että julkishallinnon toiminnassa korostuu ennen kaikkea julkisen arvon tuottaminen koko yhteiskunnalle, ja hallinnan tavoitteisiin sisältyvät tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäksi myös tasavertaisuus ja demokratian aspektit.

Verkostoissa tapahtuva yhteistyö, tiedon jako ja koordinointi eivät vahvista ainoastaan hallinnon ja muiden toimijoiden välistä suhdetta, vaan myös hallinnon sisäistä toimivuutta lisäämällä vuoropuhelua eri tasoilla (Torfing ja muut, 2020, s. 139). Kuten uudessa julkisjohtamisessa, julkisen organisaation oman toiminnan tehokkuus ei ole Hakarin (2013, s. 35) mukaan kuitenkaan uudessa julkisessa hallinnassa yhtä keskeistä, vaan huomio kiinnitetään nimenomaan suhteiden kehittämiseen verkostoissa. Tällöin keskiöön nousevat hänen mukaansa yhteisöllisyys, osallisuus ja demokratia. Osaltaan argumentin taustalla on se, että Torfingin ja muiden (2020, s. 133–134) mukaan tehokkuutta tuottaa hallinnon ulkopuolisten resurssien yhteenkokoaminen päätöksenteon tueksi. Samalla voidaan heidän mukaansa saada aikaan myös deliberatiivista julkista keskustelua ja vahvempaa päätösten legitimitettiin, eli toisin sanoen demokratiaa tukevia tekijöitä. Yhteisöllisyysnäkökulma taas tuo kuntakontekstissa esiin yhteisöjen ja kuntalaisten välisen kytköksen sekä luo mahdollisen ympäristön hahmottaa osallistuvan demokratian toteuttamista (Kurkela, 2022, s. 26).

Verkostoihin, yhteisöllisyyteen, osallisuuteen ja demokratiaan perustuvat uuden julkisen hallinnan ideaalit korostavat kansalaisten osallistumisen itseisarvoa päätöksenteon prosesseissa. Hallinta-ajatteluun sisältyy ajatus kansalaisista aktiivisina yhteisön jäseninä, jotka voivat osallistua ja vaikuttaa verkostoissa ja muissa yhteistoiminnan muodoissa

(Haveri, 2011, s. 136 ; Torfing ja muut, 2020, s. 141). Verkostotoimijoina kansalaisia on kuvailtu kumppaneina (van Eijk & Steen, 2022, s. 63). Aktiivisina kansalaisina osallistuminen ei rajoitu vain edustukselliseen demokratiaan tai asiakkuuteen sen kapeassa muodossa, vaan hallinnon tulee luoda kansalaisille myös uusia osallistumiskanavia (Haveri, 2011, s. 136; Torfing & Triantafillou, 2012). Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset demokratiainnovaatiot.

Yleisluonteiseksi käsitteeksi piirtyvän aktiivisen kansalaisen ja kumppanuuden ohella kansalaisia voidaan kutsua uudessa julkisessa hallinnassa myös yhteistuottajiksi (van Eijk & Steen, 2022, s. 63). Yhteistuotanto (*co-production*) ja yhteiskehittäminen (*co-creation*) ovat erityisesti uuden julkisen hallinnan myötä yleistyneitä käsitteitä ja toimintatapoja, jotka tarkoittavat kansalaisten osallistumista julkisten palveluiden tuottamisen ja järjestämisen eri vaiheisiin joko yksilöinä tai ryhmän jäseninä (Jalonen, 2019, s. 305; Torfing ja muut, 2016; Tuurnas ja muut, 2016, s. 104). Yhteistuottajuusnäkökulma on kuitenkin monitulkintainen, sillä kansalaiset voidaan Tuurnaksen ja muiden (2016, s. 111–112) mukaan mieltää yhteistuottajuuden sisällä esimerkiksi itseohjautuvina kansalaisina tai osallistuvina asiakkaina. Yhteistuotantoa voidaankin heidän mukaansa tarkastella niin osallisuuden vahvistajana, hallinnon ja kansalaisten muuttavana suhteena, asiakaslähtöisenä palveluprosessina kuin institutionaalisenä toimintatapana.

Yhteistuottajina kansalaisten ja hallinnon välinen vuorovaikutus on van Eijkin ja Steenin (2022, s. 62–70) mukaan horisontaalista, ja kansalaisilla on mahdollisuus sekä mielipiteiden ilmaisuun, valinnanvapauteen että irtautumiseen. Nämä tekijät täyttyvät heidän mukaansa esimerkiksi osallistuvassa budjetoinnissa. Lisäksi olennainen ero uuden julkisjohtamisen kansalaiskäsitteeseen verrattuna on heidän mukaansa se, että myös muilla kuin palvelujen varsinaisilla kuluttajilla on mahdollisuus osallistua. Eri tahojen motivaatio osallistua voi myös vaihdella. Kansalaiset voivat osallistua esimerkiksi puhtaasti yhteisen hyvän vuoksi, ja kansalaisjärjestöt taas pyrkivät usein muun muassa tasa-arvon edistämiseen (Torfing ja muut, 2020, s. 136).

Kuten klassinen julkishallinto ja uusi julkisjohtaminen, myös uusi julkinen hallinto on osaltaan muovannut suomalaista kunnallishallintoa. Hakari (2013, s. 38–39) on väitöskirjassaan kuvannut uuden julkisen hallinnan vaikutuksia paikallishallintoon. Hän esittää, että politiikkaa ja hallintoa ei pyritä enää tietoisesti erottamaan toisistaan, vaan niiden välinen vuorovaikutus on merkittävä kehittämisen kohde. Kunnat painottavat hänen mukaansa voimakkaasti yhteisönäkökulmaa, verkostotoimijoiden yhteisesti asettamia tavoitteita ja kuntalaisten osallistumisen mahdollistamista kuntien sisäisen toiminnan tehostamisen sijaan. Asiakas-, kansalais- ja palvelulähtöisyys toimivat hänen mukaansa kuntien keskeisinä päätöksenteon avautumista ohjaavina periaatteina, ja kuntalaisten rooli on siirtynyt passiivisista hallinnon kohteista aktiivisiksi ja itsenäisiksi toimijoiksi. Julkishallinto nähdään monitoimijaisena ja avoimena systeeminä, jonka toiminta perustuu luottamukselle ja vuorovaikutukselle sekä pyrkimykselle lähentää kunnan ja kuntalaisten välistä yhteyttä (Jäntti ja muut, 2023).

3 Osallisuuden edistäminen kunnissa

3.1 Osallisuuden edistäminen lainsäädännössä

Osallisuuden edistäminen ei ole vain kuntien vapaaehtoista toimintaa, vaan sille on olemassa lainsäädännöllinen perusta. Lainsäädännössä osallisuus kytkeytyy vahvasti yksilön osallistumisoikeuksiin ja -mahdollisuuksiin. Yksilöillä on perustuslain (7391/1999) 2 §:ssä turvattu oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, ja julkisen vallan on perustuslain 14 §:n mukaan edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja yksilöä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kuntalaissa (410/2025) kuntalaisten osallistumisoikeudesta on säädetty luvussa 5. Kuntalaisilla on kuntalain mukaisesti äänioikeus kuntavaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sekä oikeus tehdä kuntalaisaloite ja aloite kunnallisesta kansanäänestyksestä. Kuntalaisaloiteoikeus koskee myös palvelujen käyttäjiä. Lisäksi kunnassa on oltava myös nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto, joille kunnan tulee tarjota mahdollisuus vaikuttaa muun muassa ryhmien osallisuutta koskevaan kunnan toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan.

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista on säädetty kuntalain 22 §:ssä, joka on kaksipuolinen: se takaa kuntalaisille asukkaina ja palvelujen käyttäjinä oikeuden osallistua kunnan toimintaan, minkä lisäksi se asettaa kunnanvaltuustolle veloitteen huolehtia osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja kanavista sekä niiden monipuolisuudesta ja vaikuttavuudesta. Pykälään on koottu kuusi tapaa, joilla kunnat voivat erityisesti edistää osallistumista ja vaikuttamista: keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien sekä kuntalaisraatien järjestäminen, asukkaiden ja palvelujen käyttäjien mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa, palvelun käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin, kuntalaisten osallistaminen kunnan

talouden suunnitteluun, palvelujen suunnitteleminen ja kehittäminen yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa sekä asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen omaaloitteisen asioiden suunnittelun ja valmistelun tukeminen. Huomionarvoista on, ettei pykälä itsessään velvoita kuntia tarjoamaan edellä mainittuja osallistumistapoja.

Kuntalakiin sisältyy myös viestintää koskevia velvoitteita. Kuntalain 29 §:n mukaan asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille on tiedotettava kunnan toiminnasta, kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä sekä tehdyistä päätöksistä ja niiden vaikutuksista. Kunnan on myös tiedotettava, millä tavoin sidosryhmät voivat osallistua ja vaikuttaa päätösten valmisteluun. Lisäksi viestinnässä käytettävän kielen tulee olla selkeää ja ymmärrettävää sekä eri asukasryhmien tarpeet huomioonottavaa.

Osallisuus on keskeinen osa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä, eli hyte-työtä (Niemi, 2024, s. 40). Kunnan tehtävänä on kuntalain 1 §:n mukaan edistää asukkaidensa hyvinvointia, alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Myös sote-järjestämislain (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021) 6 § velvoittaa kuntia edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä muun muassa tavoiteasetannan, tavoitteita tukevien toimenpiteiden määräämisen sekä muiden julkisten toimijoiden, yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön kautta.

Kuntalaisten osallistumismahdollisuudet saavat perustuslain ja kuntalain lisäksi perustansa muun muassa alueidenkäyttölaista (132/1999), nuoristolaista (1285/2016) ja perusopetuslaista (628/1998). Alueidenkäyttölaissa annetaan osallisille oikeus osallistua kaavoitukseen ja mielipiteen lausumiseen. Nuorisolain 2 § ja perusopetuslain 47 a § puolestaan velvoittavat edistämään nuorten ja oppilaiden osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia.

3.2 Osallisuuden edistämisen käytännöt ja haasteet

Osallisuuden edistäminen on osa kuntien kestävästä kehityksestä. Kestävyyden eri osa-alueista osallisuus sisältyy sosiaaliseen kestävyysalueeseen, joka ilmenee kuntien toiminnassa kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisenä (Nieminen, 2022, s. 4). Jäntin ja Peltomaan (2024) mukaan kestävästä kehityksestä on tullut kuntien keskeinen tehtävä, mikä ilmenee jo kuntien tarkoitusta määrittävässä kuntalain 1 §:ssä. He korostavat myös kuntien asemaa kansalaisille lähimpänä hallinnon tasona sekä paikallistason toimien tärkeyttä globaaleja ja toisiinsa kytkeytyneitä ongelmia, kuten eriarvoisuutta, ratkottaessa.

Osallisuuden edistäminen, eli osallisuustyö, on paikallisesti johdettua, palvelujärjestelmän ja kansalaisyhteiskunnan väliin sijoitettavaa, palveluja, yksityistä ja kolmatta sektoria sekä kuntalaisia yhdistävää toimintaa (Isola ja muut, 2017, s. 4). Osallisuustyössä korostuukin johtamisen merkitys. Nieminen (2025) kutsuu osallisuustyön johtamista osallistamisen johtamiseksi, joka on kunnan keskeisiin asiakirjoihin nojaavaa toimintaa, kuten vastuunjako, koordinoimista, osallisuutta tukevan kulttuurin edistämistä ja tavoiteasetantaa. Hän esittää myös, että osallistamisen johtamisen tavoitteena on ennen kaikkea tasavertaisen, laadukkaan ja vaikuttavan päätöksenteon mahdollistaminen, mikä mukailee myös Nurmen ja muiden (2018, s. 118) näkemystä osallisuuden tavoitetilasta.

Laeista tulevien velvoitteiden ohella kunnat ovat yhä kasvavissa määrin laajentaneet kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kirjoa hyödyntämällä erilaisia uusia osallistumiskanavia, eli demokratiainnovaatioita (Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2017; Värttö, 2022, s. 32). Demokratiainnovaatiot perustuvat pääosin muihin demokratian muotoihin kuin perinteiseen edustukselliseen demokratiaan, kuten suoraan, deliberatiiviseen tai elektroniseen demokratiaan (Newton, 2012, s. 20–26). Yhdeksi suosituimmaksi demokratiainnovaatioksi kunnissa on noussut erityisesti osallistuva budjetointi, jossa kuntalaiset osallistuvat kunnan talouden suunnitteluun päättämällä suoraan julkisten varojen kohdentamisesta (Värttö, 2022, s. 58). Muita

demokratiainnovaatiota ovat esimerkiksi kuntalaisraadit ja erilaiset digitaaliset osallistumisalustat (Newton, 2012, s. 22–26).

Helppokäyttöisten, inklusiivisten ja vaikuttavien matalan kynnyksen osallistumiskanavien kehittäminen on Jäntin ja Kurkelan (2021, s. 35–39) mukaan yksi kuntien keskeisimmistä tavoista lisätä kuntalaisten osallistumista. Kunnat pyrkivät edistämään osallisuutta myös muiden kuin tarjoamiensa virallisten osallistumiskanavien lähtökohdista. Organisaationäkökulmasta tarkasteltuna osa kunnista on tavoitteellisesti uudistanut toimintaansa perinpohjaisesti osallisuutta ja osallistumista palveleviksi. Esimerkiksi Helsingin kaupungin vuonna 2017 tekemä johtamisjärjestelmän uudistus nosti osallisuuden ja osallistumisen kaupungin toiminnan kantaviksi periaatteiksi (Meriluoto & Litmanen, 2019, s. 7). Pienemmässä mittakaavassa kunnat voivat tehdä lukuisia osallisuutta tukevia toimia. Toimet voivat olla esimerkiksi kohdennettu tietyille väestöryhmille muun muassa lähiötyön, lasten ja nuorten demokratiakasvatuksen tai kokemusasiantuntijoiden hyödyntämisen tapauksessa (Bäcklund & Kallio, 2012; Nieminen, 2022, s. 10–11). Lisäksi kunnat voivat muun muassa tarjota kuntalaisille erilaisia tiloja sosiaalisten kohtaamisten mahdollistamiseksi, tukea kolmannen sektorin toimijoita ja vapaaehtoistoimintaa sekä parantaa viestinnän läpinäkyvyyttä (Isola ja muut, 2017, s. 39; Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2024a).

Osallisuuden edistämiseksi kunnissa voidaan nähdä useita perusteita ja hyötyjä, joita voidaan tarkastella yksilön ja yhteisön, eli tässä tapauksessa kuntalaisten ja kunnan, näkökulmista. Huomionarvoista on, että valtaosa hyödyistä vaikuttaa molemmilla tasoilla. Yksilöiden näkökulmasta osallisuus on vahvasti yhteydessä ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen esimerkiksi syrjäytymisvaaran pienentämisen ja yhteiskuntaan kiinnittymisen kautta (Leemann & Hämäläinen, 2016; Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2023, s. 13–14). Osallistamalla ja osallistumisen mahdollisuuksia tarjoamalla voidaan voimaannuttaa erityisesti heikommassa asemassa olevia (Isola ja muut, 2017; Nurmi ja muut, 2018, s. 114). Osallistuminen myös muun muassa kasvattaa kansalaisten ymmärrystä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon liittyen, opettaa

kansalaistaitoja ja parantaa mahdollisuuksia kansalaisia palvelevien päätösten tekemiseen (Irvin & Stansbury, 2004, s. 56–57; Michels & de Graaf, 2010).

Kunnan näkökulmasta kuntalaisten osallistuminen kiinnittyy niin demokratian kuin palveluiden vahvistamiseen. Kansalaisten osallistumisella voidaan vastata legitimitettiin, oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden kaltaisiin demokratian pirullisiin ongelmiin (Fung, 2006; Michels & de Graaf, 2010). Osallistuminen voi lisätä kansalaisten luottamusta kuntaa, päätöksentekijöitä ja yleisesti julkista päätöksentekoa kohtaan (Jäntti & Kurkela, 2021, s. 24), mikä on elintärkeää toimivan demokratian kannalta. Kokonaisuudessaan osallisuuden ja demokratian vahvistaminen on Anttiroikon ja muiden (2007, s. 148) mukaan suoraan yhteydessä kuntien hyvään taloudelliseen kehitykseen. Keskeisiksi tekijöiksi he nostavat osallistuvan demokratian juurtumisen, kehittyneet hallinnolliset ja poliittiset instituutiot sekä edistyneen kansalaisyhteiskunnan. Osallistumisella saatetaan tavoitella myös palvelujen vaikuttavuuden vahvistamista (Nurmi ja muut, 2018, s. 116). Jäntin ja Kurkelan (2021, s. 24) mukaan kansalaisten osallistuminen voikin laajentaa päätöksenteossa hyödynnettävää tietopohjaa, millä voidaan ajatella olevan suora vaikutus palvelujen kehittämiseen ja vaikuttavuuteen. Osallisuus nähdään lisäksi osana kunnan elinvoiman edistämistä (Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 2023, s. 14), joka on yksi kunnan keskeisimmistä tehtävistä.

Osallisuudella ja kuntalaisten osallistumisella on paljon myönteisiä vaikutuksia ja mahdollisuuksia, mutta osallisuuden edistämiseen liittyy myös useita haasteita. Jäntin ja Kurkelan (2021) mukaan kuntien mahdollisuudet edistää osallistumista ovat rajalliset. He esittävät, että kuntalaisten halukkuus ja kyky osallistua muodostuvat kolmesta kokonaisuudesta: yhteiskunnallisista, henkilökohtaisista ja instrumentaalisis-prosessuaalisista tekijöistä. Yhteiskunnalliset tekijät viittaavat heidän mukaansa osallistumista ympäröivään yhteiskunnallisiin ilmapiiriin sekä luottamukseen ja tyytyväisyyteen poliittista järjestelmää kohtaan. Henkilökohtaisilla tekijöillä he tarkoittavat osallistumiseen kuluvaan aikaan, yksilöiden henkilökohtaisia mieltymyksiä sekä kokemuksia omasta kyvykkyydestään, luonteenpiirteistään ja asiantuntijuudestaan.

Instrumentaalis-prosessuaaliset tekijät taas ovat heidän mukaansa yhtä kuin osallistumiskanavat. Näistä kolmesta kokonaisuudesta kunnilla on heidän mukaansa aito mahdollisuus vaikuttaa lähinnä osallistumiskanaviin, johon kohdistuvat panostukset voivat toisaalta heijastua osittain myös yhteiskunnallisiin ja henkilökohtaisiin tekijöihin.

Erot osallisuuden kokemuksessa ovat vahvasti kytköksissä hyvinvointieroihin ja eriarvoisuuskehitykseen (ks. Leemann ja muut, 2022), mikä kytkeytyy osaltaan osallistumisen edustavuuteen. Kuntalaisten mahdollisuudet osallistumiseen eivät ole välttämättä tasavertaisia, ja osallistuminen kasautuu helposti muutoinkin yhteiskunnallisesti aktiivisille kansalaisille (Nurmi ja muut, 2018, s. 116; Värttö & Rapeli, 2019, s. 120). Jatkuva osallistumattomuus voi johtaa Michelsin ja de Graafin (2010, s. 489) mukaan siihen, ettei joitain väestöryhmiä kuulla ollenkaan, mikä vaikuttaa kansalaisten luottamukseen ja demokratian laatuun. Tällöin ei myöskään saavuteta yhtä osallisuuden edistämisen oleellisinta tavoitetta, eli heikommassa asemassa olevien voimaantumista ja aktiivisuutta. Nurmi ja muut (2018, s. 118) esittävätkin kuntalaisten tasavertaiset osallistumismahdollisuudet osallisuuden tavoitetilana ja keskeisenä kehityskohteenä. Osallistujien kirjoon voivat vaikuttaa esimerkiksi tiedonkulun ongelmat – osallistuakseen kansalaisten on oltava tietoisia osallistumismahdollisuuksistaan (Nurmi ja muut, 2018, s. 116–117; Voorberg ja muut, 2015, s. 1343).

Kunnissa päätetään laajasti erikokoisista asioista aina strategisista linjauksista yksityiskohtaisiin palvelukokonaisuuksien sisäisiin päätöksiin, jolloin osallisuuden johtamisen kannalta keskeistä on tunnistaa kuntalaisia parhaiten palvelevat osallistumisen tavat (Nieminen, 2025, s. 7–8). Kuntalaiset eivät myöskään välttämättä pääse osallistumiskanavien lisääntymisestä huolimatta vaikuttamaan päätöksentekoon tai palveluihin riittävän perusteellisesti (Nurmi ja muut, 2018, s. 116). Michels ja de Graaf (2010, s. 489) toteavatkin, että kuntalaisten osallistumisen tarkoitus ja hyöty on määriteltävä tarkasti etukäteen, sillä vaarana on, että osallistumisensa vaikuttavuuteen pettyvä kuntalainen saattaa menettää kokonaan motivaationsa osallistumiseen. Kuntalaisten tulisi siis kyetä selvästi havaitsemaan oman panoksensa konkreettinen arvo.

Kunnan palveluiden ja osallistumiskanavien digitalisoituessa keskiöön nousevat myös kuntalaisten digitaidot ja mahdollisuudet digilaitteiden käyttöön. Digiosallisuuteen liittyvät haasteet osuvat erityisesti heikommassa asemassa oleviin: taloudelliset rajoitteet voivat estää digilaitteiden hankkimisen, digipalvelut eivät välttämättä ole kaikille saavutettavia ja kansalaisten digitaidoissa on eroja esimerkiksi tiettyjen väestöryhmien jäädessä digituen ulkopuolelle (Kääriäinen ja muut 2022, s. 63–71). Digiosallisuus linkittyy näin ollen vahvasti myös osallistumisen edustavuuteen ja tasavertaisuuteen.

Kuntademokratian murros ja kuntalaisten kasvava rooli kunnallisessa päätöksenteossa haastavat osaltaan myös perinteisesti edustukselliseen demokratian nojaavia kuntia organisaatioina. Kurkela ja muut (2024) näkevät kuntalaisosallistumisen kokonaisvaltaisena kuntien hallintaan vaikuttavana kysymyksenä, joka koskettaa niin kuntien organisaatorakennetta, organisaatiokulttuuria kuin resurssejakin. Värttö ja Rapeli (2019) täydentävät tätä ajatusta esittämällä, että hallinnon valmiudet osallistumisen kehittämiseen koostuvat lainsäädännöstä sekä organistorisista, yksilöllisistä ja kulttuurillisista valmiuksista. Nämä valmiudet luonnollisesti vaihtelevat kuntien välillä, ja he toteavatkin, ettei kunnissa ole välttämättä hallinnon sisäistä yksimielisyyttä osallistumisen tavoitteista tai tehtävistä. Osallisuuden ja osallistumisen edistäminen ja siihen liittyvät odotukset asettavat kuntien johtajille uudenlaisia odotuksia, ja edellyttävät kunnilta oman toimintansa perusteellista uudelleentarkastelua (Kurkela ja muut, 2024, s. 135–136).

4 Osallisuus teoreettisena kysymyksenä

4.1 Osallisuus monitulkintaisena käsitteenä

Osallisuus on monitulkintainen käsite, joka yhdistelee eri tieteenalojen teorioita ja saa erilaisia merkityksiä eri näkökulmista tarkasteltaessa. Raivio ja Karjalainen (2013, s. 12) esittävät osallisuuden kattomääritelmänä, joka ilmenee yhteiskunnallisessa kontekstissa sekä tavoitteena että keinona. Kivisen ja muiden (2020, s. 269) mukaan osallisuutta voi kutsua jopa abstraktiksi ja levinneisyydeltään muoti-ilmiön kaltaiseksi käsitteeksi. Osallisuus käsitetään vastauksena moniin ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin teemoihin ja haasteisiin, kuten demokratian toimivuuteen, kansalaisten aktiivisuuteen, hyvinvointierojen kaventamiseen, yhteisöllisyyteen ja yhteiskunnalliseen vakauteen (Leemann ja muut, 2022, s. 94). Isola (2017, s. 3) puolestaan kuvaa osallisuutta kokonaisuutena, joka muodostuu muun muassa kuulumisesta, yhteisyydestä, mukaan ottamisesta, osallistumisesta, demokratiasta ja johtamisesta. Meriluoto ja Litmanen (2019, s. 24) nostavat esiin myös Anna-Maria Isolan näkemyksen, jonka mukaan osallisuus ei ole tarkasti määriteltävissä oleva käsite, vaan puhetapa.

Osallisuuden näkökulmia voidaan jaotella monin eri tavoin. Yksilön näkökulmasta osallisuutta voidaan tarkastella Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (2023, s. 26) jaottelun mukaisesti kolmen osa-alueen kautta. *Osallisuus omassa elämässä* tarkoittaa yksilön vapautta ja oikeutta toteuttaa itseään ja vaikuttaa omaan elämäänsä sekä esimerkiksi saamiinsa palveluihin. *Osallisuus yhteisöissä ja vaikuttamisen prosesseissa* on erilaisiin yhteisöihin kuulumista ja niiden asioihin ja päätöksentekoon vaikuttamista. Yhteiseksi voidaan mieltää esimerkiksi kunta. *Osallisuus yhteisestä hyvästä* taas on ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa tapahtuvaa arvonluontia, joka rakentuu panoksesta ja tuotoksesta – yksilöillä tulisi olla mahdollisuus sekä osallistua arvonluontiin että sen tuloksista nauttimiseen.

Kuntalaisten tapauksessa osallisuuden muotoja voidaan jäsentää Valtioneuvoston (2002, s. 4–5) selonteossaan esittämän nelijaottelun kautta. Jaottelun mukaan osallisuuden muotoja ovat tieto-osallisuus, suunnitteluosallisuus, päätösosallisuus ja toimintaosallisuus. Tieto-osallisuus tarkoittaa kunnalta kuntalaisille ja toisinpäin tapahtuvaa viestintää, tiedon tuottamista ja keräämistä. Suunnitteluosallisuudessa kunnan ja kuntalaisten välinen vuorovaikutus lisääntyy kuntalaisten osallistuessa esimerkiksi yhteissuunnitteluun ja kaupunkifoorumeihin. Päätösosallisuudessa kuntalaiset osallistuvat suoraan palvelujen tuottamiseen tai omaan asuinalueeseen vaikuttaviin päätöksiin. Toimintaosallisuus taas viittaa talkootyön kaltaiseen kuntalaisten omaan toimintaan, jossa kunnan rooli on pienempi.

Osallisuus voidaan jaotella myös asukas- ja asiakasosallisuuteen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (2024b) mukaan asukasosallisuus tarkoittaa ”alueen asukkaan oikeutta osallistua ja vaikuttaa alueensa päätöksentekoon ja palveluihin.” Asukasosallisuus sisältää siis alueellisesti rajatun perspektiivin ja kytkeytyy ajatukseen kuntalaisista oman lähiympäristönsä kehittäjinä. Asiakasosallisuudessa taas on kyse palvelujen käyttäjien osallistumisesta palvelujen järjestämiseen ja arviointiin, jolloin osallisuuden ja osallistumisen tarkastelu keskittyy jonkin palvelujärjestelmän sisäisiin prosesseihin (Leemann & Hämäläinen, 2016, s. 587; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2024b).

Salmisen ja muiden (2021, s. 82–85) mukaan suomalainen käsitys osallisuudesta yhdistää tosiasiallisen kaksinkantaisesti tarkasteltuna erillistä tieteellistä näkökulmaa ja keskustelua: sosiaalisen (*social inclusion*) ja poliittisen osallisuuden (*participation*). Sosiaalisen osallisuuden käsitettä ovat rakentaneet esimerkiksi sosiaali-, käyttäytymis- ja terveystieteelliset teoriat, ja sillä viitataan yksilön hyvinvointiin vaikuttavaan kokemukselliseen tunteeseen, jonka muodostaa kiinnittyminen yhteiskunnan ja hyvinvoinnin eri osa-alueisiin (Leemann & Hämäläinen, 2016; Salminen ja muut, 2021, s. 82–83). Poliittisen osallisuuden teoreettinen tausta on puolestaan demokrateorioissa ja osallistuvan demokratian keskusteluissa, ja sillä viitataan demokratian eri tasoilla ja

kanavissa tapahtuvaan kansalaisten osallistumiseen (Salminen, 2021, s. 83–84). Erilaiset edellä esitetyt osallisuuden näkökulmat voidaan johtaa sosiaalisen ja poliittisen osallisuuden jaotteluun, joka toimii myös tässä tutkielmassa viitekehyksenä osallisuuden hahmottamiselle ja empiiriselle analyysille.

Tässä tutkielmassa kuntalaisten osallisuutta tarkastellaan kuntien näkökulmasta. Edellä esitettyjen osallisuuden jaotteluiden mukaisesti kuntalaisten osallisuus voidaan mieltää sekä yksilön hyvinvoinnin voimavaraksi että demokraattiseksi vaikuttamiseksi. Osallisuus näyttäytyy yksilöllisenä osallistumisena, mutta myös vuorovaikutteisena ja yhteisöllisenä prosessina. Osallisuus on eri tavoin ja eri tasoilla konkretisoitua kokonaisuus, mikä vaikuttaa kuntien osallisuustyöhön. Huomionarvoista on lisäksi tunnistaa kuntalaisten moninaisuus – yhteisönä kuntalaisiin kuuluu muun muassa iältään, taustaltaan ja sosioekonomiselta asemaltaan erilaisia asukkaita.

4.2 Sosiaalinen osallisuus

Sosiaalisen osallisuuden käsitteen historiallisesta kehityksestä on Salmisen ja muiden (2021, s. 82–83) sekä Koikkalaisen (2011, s. 454–455) mukaan havaittavissa eri vaiheita. Sosiaalisen osallisuuden juuret ovat viime vuosituhannen jälkipuolella alkaneissa sosiologisissa ja sosiaalipoliittisissa keskusteluissa sekä Euroopan Unionin politiikkaohjelmissa, joissa käsitys sosiaalisesta osallisuudesta rajoittui aluksi lähinnä köyhyyden ehkäisyyn ja syrjäytymistutkimukseen. Osallisuutta hahmotettiin ennen kaikkea inklusion ja eksklusion käsitteiden kautta. Kansainväliset ja kansalliset politiikkatoimet tähtäsivät tulojen ja muiden resurssien tasaiseen jakautumiseen, ja kehittyvissä hyvinvointivaltioissa myös julkisten palveluiden universaaliuteen. 1980-luvulla keskustelun painopisteeksi nousi erityisesti yksilöiden kiinnittyminen työmarkkinoille. Sittemmin sosiaalisen osallisuuden näkökulma on laajentunut yhä laajalaisemmaksi ja moniulotteisemmaksi käsitykseksi osana hyvinvoinnin muodostumista.

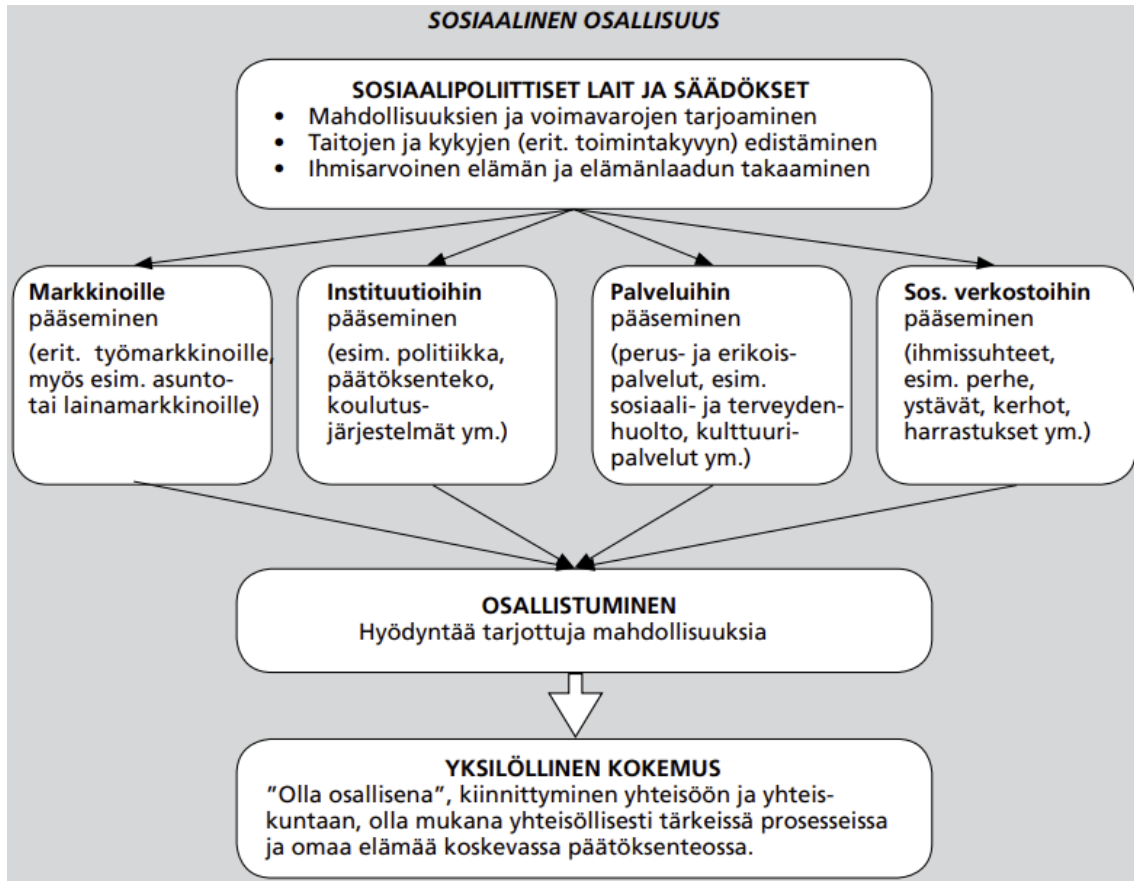
Syrjäytymisen ja köyhyyden ehkäisemisen ohella sosiaaliseen osallisuuteen liitetään nykyään muun muassa yhdenvertaisuus, palveluiden saatavuus, voimaantuminen, sosiaaliset suhteet ja verkostot, yhteistyö sekä mahdollisuus palvelujärjestelmän kehittämiseen ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan (Koikkalainen, 2011; Leemann & Hämäläinen, 2016). Sosiaalipoliittisesti sosiaalinen osallisuus voidaan nähdä kiinnittymisenä erilaisiin aineellisiin, aineettomiin ja niiden väliin sijoittuviin hyvinvoinnin lähteisiin, kuten toimeentuloon, koulutukseen, asumiseen, harrastuksiin, kulttuuriin ja luottamukseen (Isola ja muut, 2017; Salminen ja muut, 2021, s. 83). Lisäksi sosiaalisessa osallisuudessa on kyse myös yksilön omista taidoista ja kyvyistä sekä niiden kehittämisestä (Leemann & Hämäläinen, 2016, s. 591). Isolan ja muiden (2017) hahmottelemassa osallisuuden viitekehyksessä osallisuuden edistämisen keskiöön on nostettu erityisesti heikommassa asemassa olevien tukeminen yhteiskuntaan ja hyvinvoinnin lähteisiin kiinnittymisessä.

Tutkimuskirjallisuudessa tunnistetaan laajalti sosiaalisen osallisuuden kokemuksellisuus, joka perustuu ihmisen psykologisiin perustarpeisiin (Isola, 2017; Leemann & Hämäläinen, 2016; Särkelä-Kukko, 2019). Yksilöllisestä ja kokemuksellisesta luonteesta johtuen tunne osallisuudesta ei voi muodostua ihmisen ulkopuolelta, vaan se rakentuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa (Isola ja muut, 2017; Leemann ja muut, 2022, s. 95). Yksilön osallisuuden kokemuksen rakentumiseen on esitetty useita osittain yhteneväisiä näkökulmia. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (2023, 41–49) kehittämässä ja kymmenen kysymystä sisältävässä osallisuuden kokemusta mittaavassa osallisuusindikaattorissa yksilön kokemus muodostuu kuulumisesta, merkityksellisyydestä, hallittavuudesta ja osallistumisesta. Osallisuusindikaattoria voidaan käyttää esimerkiksi väestötutkimuksessa sekä osallisuuden kokemuksen muutoksen ja osallisuuden edistämiseen liittyvien toimien vaikutusten mittaamisessa.

Särkelä-Kukko (2019, s. 251–252) esittää osallisuuden kokemuksen rakentuvan sekä yksilön toimijuudesta että yhteiskunnallisista rakenteista. Toimijuus on hänen mukaansa yhteydessä yksilön toimintakykyyn ja sen hyödyntämiseen, ja toimijuus voi toteutua niin

laajemmalla yhteiskunnallisella tasolla kuin pienemmissä yhteisöissä ja arkielämässä. Yhteiskunnalliset rakenteet ovat hänen mukaansa puolestaan kriittisessä asemassa yksilön mahdollisuudessa kokea osallisuutta. Rakenteet määrittävät hänen mukaansa muun muassa keskeisten palvelujärjestelmien luonteen sekä kansalaisten roolin niissä. Muun muassa yleinen ilmapiiri, poliittiset ja hallinnolliset ratkaisut sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet ovat hänen mukaansa tärkeässä asemassa osallisuuden kokemusta vahvistavina tai heikentävinä tekijöinä.

Leemannin ja Hämäläisen (2016, s. 591–592) laatimassa sosiaalisen osallisuuden mallissa (ks. kuva 1) osallisuus kuvataan eri näkökulmia yhdistävänä prosessina. Prosessin alkupäässä ovat sosiaalipoliittiset lait ja säädökset, jotka ohjaavat yksilön pääsyä yhteiskunnan keskeisille osa-alueille, eli markkinoille, instituutioihin, palveluihin ja sosiaalisiin verkostoihin. Markkinoilla voidaan tarkoittaa niin työ-, asunto- kuin lainamarkkinoitakin. Instituutiot viittaavat ensisijaisesti poliittiseen päätöksentekoon ja koulutusjärjestelmään. Palvelut kattavat sekä yleisimmät perus- että erikoispalvelut, kuten sosiaali- ja terveyspalvelut. Sosiaalisiin verkostoihin puolestaan kuuluvat erikokoiset yhteisöt aina lähipiiristä järjestöihin. Pääsy yhdelle osa-alueelle voi tarkoittaa samalla pääsyä myös muille – esimerkiksi työllistyessään yksilö voi kiinnittyä työpaikan kautta myös sosiaalisiin verkostoihin. Edellä mainitut neljä osa-aluetta mahdollistavat yksilön osallistumisen, toisin sanoen tarjottujen mahdollisuuksien hyödyntämisen, joka lopulta muodostaa kokemuksen sosiaalisesta osallisuudesta, eli tunteen yhteisöihin ja yhteiskuntaan kiinnittymisestä sekä mukanaolosta.



Kuva 1. Sosiaalisen osallisuuden malli (Leemann & Hämäläinen, 2016, s. 592).

Raivio ja Karjalainen (2013, s. 13–17) hahmottavat osallisuutta sosiaalisesta ja hyvinvoinnillisesta näkökulmasta syrjäytymisen vastinparina kolmen osa-alueen kautta. He esittävät osallisuuden rakentuvan taloudellisesta (*having*), toiminnallisesta (*acting*) ja yhteisöllisestä (*belonging*) osallisuudesta. Osallisuus on heidän mukaansa siis yhtäältä niin toimeentuloa, hyvinvointia ja turvallisuutta, osallistumista kuin yhteisöihin kuulumista. Näiden vastakohtia taas ovat heidän mukaansa huono-osaisuus, vieraantuminen ja osattomuus. Näkökulmaa osallisuudesta syrjäytymisen vastinparina on kuitenkin myös kritisoitu. Salminen ja muut (2021) esittävät, että osallisuuden moniulotteisuudesta ja kontekstiriippuvuudesta johtuen ihminen voi tuntea itsensä saman aikaisesti osalliseksi ja osattomaksi, eikä ihmisten määrittelyminen kategorisesti osalliseksi tai syrjäytyneeksi ole siten mielekäästä.

Sosiaalinen osallisuus voidaan siis ymmärtää sosiaalisissa suhteissa muodostuvana kokemuksena, joka rakentuu yksilön kiinnittymisestä yhteiskuntaan, yhteisöihin ja keskeisiin hyvinvointia tuottaviin tekijöihin. Osallisuuden kokeminen edellyttää yksilön mahdollisuutta kanavoida omaa toimijuuttaan, johon vaikuttaa yksilöllisten valmiuksien lisäksi yhteiskunnallisten rakenteiden suomat mahdollisuudet. Kokemuksellisuudesta johtuen yksilöt määrittävät oman osallisuuden tasonsa itse, mutta sosiaaliseen osallisuuteen kytkeytyy olennaisesti ajatus yhdenvertaisista mahdollisuuksista ja lähtökohdista.

4.3 Poliittinen osallisuus

Käsitteenä poliittinen osallisuus kiteytyy eri tasoilla tapahtuvaksi kansalaisten toiminnaksi, eli osallistumiseksi demokratiaan (Salminen ja muut, 2021, s. 83). Osallistumisesta on tullut 2000-luvulla yksi demokratiatutkimuksen ja demokratian kehittämisen pääsuuntauksista, mutta ajatukset poliittisesta osallisuudesta eivät ole uusia – keskusteluja demokratiateorioista ja kansalaisten suorasta osallistumisesta on käyty jo 1960-luvulta lähtien (Meriluoto & Litmanen, 2019, s. 6; Salminen ja muut, 2021, s. 82–85). Tutkimuskirjallisuudessa puhutaan erityisesti ”osallistuvasta käännteestä”, joka viittaa kansalaisosallistumisen siirtymiseen edustuksellisesta demokratiasta ja puoluepolitiikasta kohti suoran demokratian muotojen ja demokratiainnovaatioiden suosimista (Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2017; Kurkela, 2022, s. 22–23). Taustalla ovat muun muassa ajatukset demokratiavajeesta, osallistuvasta demokratiasta ja asiakasosallisuudesta, jotka ovat perinteisesti näyttäytyneet suomalaisessa lainsäädännön uudistuksissa ja politiikkaohjelmissa pyrkimyksinä vahvistaa kuntademokratiaa ja äänestysaktiivisuutta (Salminen ja muut, 2021, s. 82–84).

Kunnissa keskeisimmiksi uusiksi osallistumiskanaviksi ovat nousseet erilaiset demokratiainnovaatiot, kuten raadit, osallistuva budjetointi, erilaiset sähköiset kanavat ja palveluiden yhteiskehittäminen, mutta kansalaisosallistuminen voi periaatteessa kattaa kaikki mahdolliset keinot ja tasot, joilla kansalainen pyrkii vaikuttamaan

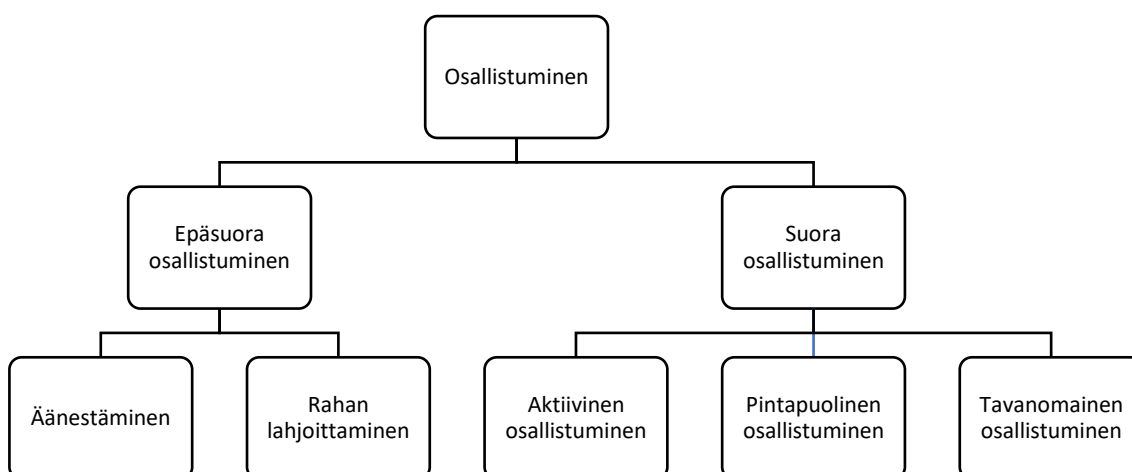
yhteiskunnallisiin ongelmiin (Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2017, s. 11; Meriluoto & Litmanen, 2019, s. 6). Osallistuminen voi siis yhtäältä koskettaa edustuksellista ja suoraa demokratiaa, kolmannen tai neljännen sektorin toimintaa tai jotain kaikkien näiden välimaastoa. Vaikka kansalaisosallistuminen on ohjautunut yhä enemmän kohti demokratiainnovaatioita, ei niitä yleisesti nähdä edustuksellisen demokratian korvaajina, vaan pikemminkin sen täydentäjinä (Kurkela, 2022, s. 27; Meriluoto & Litmanen, 2019, s. 13).

Särkelä-Kukon (2019, s. 253–254) mukaan poliittinen osallisuus voidaan käsittää aktiivisena kansalaisuutena, jossa eri tasoilla tapahtuvaa yksilön osallistumista ohjaa ennen kaikkea yksilön sisäinen motivaatio vaikuttaa itselleen merkityksellisiin asioihin. Näin ollen aktiivinen kansalaisuus näyttäytyy hänen mukaansa harkittuja ja tietoisia valintoja sisältävänä elämäntapana, joka koskettaa yksilön yksityis- ja työelämää ja esimerkiksi järjestötoimintaa. Erityisesti edustuksellisen demokratian kontekstissa aktiivinen kansalaisuus sisältää hänen mukaansa myös ajatuksen osallistumisesta kansalaisvelvollisuutena. Aktiivisen kansalaisuuden näkökulmasta poliittinen osallisuus pitää siis sisällään oletusarvon tai ideaalin toimeliaista ja osallistumiseen jo lähtökohtaisesti motivoituneista kansalaisista.

Osallisuuden tavoin myös osallistumisen jaotteluun on olemassa lukuisia eri tapoja. Meriluodon ja Litmanen (2019, s. 5–12) mukaan osallistuminen voidaan nähdä joko hallintovetoisena, ylhäältä alas suuntautuvana suunniteltuna osallistumisena, tai päinvastaisesti alhaalta ylös kulkevana vapaana kansalaistoimintana. Hallintovetoinen osallistuminen perustuu hallinnon luomiin osallistumismahdollisuuksiin ja osallistuvan demokratian ideaan, eli osallistamiseen. Vapaassa kansalaistoiminnassa osallistuminen taas on omaehtoista, yksilön henkilökohtaisesta motivaatiosta ja aloitteellisuudesta kumpuavaa toimintaa (Salminen ja muut, 2021, s. 83–84). Vapaa kansalaistoiminta kytkeytyy vahvasti aktiiviseen kansalaisuuteen, sillä esimerkiksi järjestötoimintaan osallistuvat lähtökohtaisesti siihen aidosti motivoituneet ihmiset. Meriluodon ja Litmanen (2019, s. 12–13) mukaan hallintovetoisen osallistumisen lisääntyessä sen ja

vapaan kansalaistoiminnan välille voi syntyä jännitteitä. He toteavat myös, että näiden osallistumisen muotojen toimintalogiikat voivat toisaalta myös sekoittua, jolloin niiden erottaminen voi muuttua haastavaksi.

Nabatchi ja Leighninger (2015, s. 32–38) puolestaan jakavat osallistumisen epäsuoriin ja suoriin muotoihin (ks. kuvio 1). Epäsuoriin muotoihin kuuluvat äänestäminen ja rahan lahjoittaminen. Suorat osallistumismuodot voidaan jakaa edelleen aktiiviseen (*thick participation*), pintapuoliseen (*thin participation*) ja tavanomaiseen (*conventional participation*) osallistumiseen. Aktiivinen osallistuminen on kasvokkain tai verkossa tapahtuvaa, laajaan osallistujajoukkoon ja yleensä deliberaatiiviseen, eli punnitsevaan ja avoimeen keskusteluun, perustuvaa osallistumista. Monet käytetyimmistä demokratiainnovaatioista lukeutuvat aktiivisen osallistumisen kehikseen. Pintapuoliseen osallistumiseen puolestaan sisältyy aktiivista osallistumista kevyempiä ja yksilökeskeisempiä osallistumistapoja, kuten kyselyjä ja äänestyksiä. Tavanomainen osallistuminen taas viittaa perinteisiin ja yleensä lakisääteisiin viranomaisten järjestämiin kuulemistilaisuuksiin.



Kuvio 1. Osallistumisen muodot (mukaillen Nabatchi & Leighninger, 2015, s. 32).

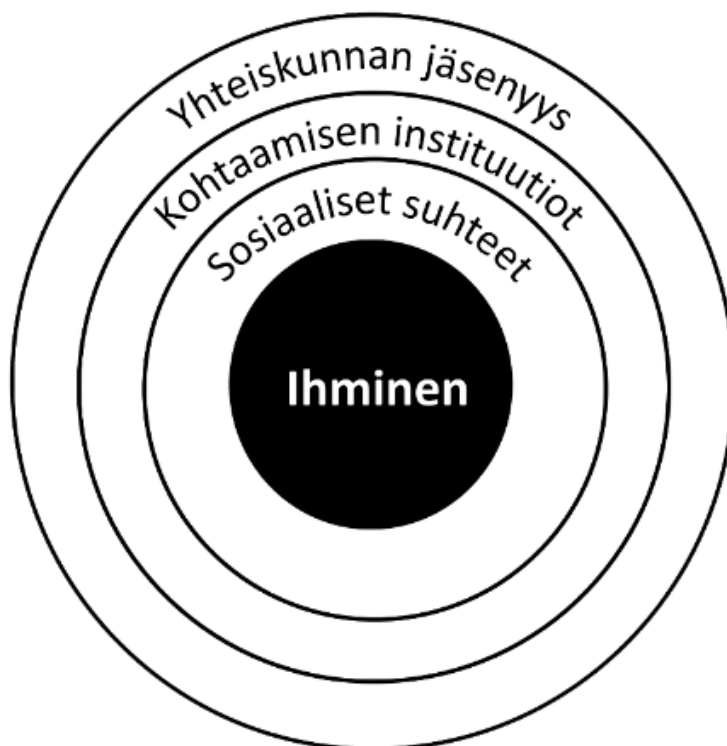
Kansalaisten vaikutusvaltaa ja osallistumisen astetta voidaan hahmottaa Arnsteinin (1969) tikapuumallin avulla. Mallissa on tikapuiden askelmien tapaan kahdeksan tasoa, jotka kuvastavat kansalaisten käytössä olevan vallan määrää. Alimmat askeleet ovat manipulaatio ja terapia, joissa yksipuolisella osallistamisella hallinto pyrkii lähinnä vaikuttamaan kansalaisten mielipiteisiin ohjaamalla niitä päättäjien ajatusmaailmaa ja ympäröivää yhteiskuntaa mukaileviksi. Manipulaatio ja terapia muodostavat yhdessä osallistumattomuuden ryhmän. Niiden yläpuolella ovat informointi, konsultointi ja sovittelu, jotka kuuluvat näennäisvaikuttamisen ryhmään. Informoinnin tasolla kansalaisille jaetaan yksisuuntaisesti tietoa. Konsultoinnin ja sovittelun tasoilla kansalaisia kuullaan suoraan tai jonkin toimielinten kautta, mutta päätösvalta on yhä päättäjillä. Ylimmät askelmat, eli kumppanuus, delegoitu valta ja kansalaiskontrolli, ovat varsinaisia kansalaisten vallankäytön tasoja. Niissä kansalaisilla on aitoa neuvottelu- ja päätösvaltaa jossain määritetyssä kokonaisuudessa joko osittain tai kokonaan. Tikapuumalli on yksi käytetyimmistä osallisuuden ja osallistumisen malleista ja toiminut Kivisen ja muiden (2020, s. 271) mukaan pohjana monille myöhemmin kehitetyille malleille.

Osallisuus poliittisena osallisuutena tarkoittaa siis kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista ja vaikuttamista, joka voi ilmetä niin muodollisina ja virallisina osallistumismuotoina kuin vapaamuotoisena ja omaehtoisena kansalaistoimintana. Poliittinen osallisuus voi näyttäytyä osallistumattomuutena, kertaluonteisena tai aktiivisena ja toistuvana osallistumisena. Poliittinen osallisuus toteutuu sekä hallinnon järjestämien osallistumiskanavien tarjoaman päätösvalan että omaehtoisen kansalaistoiminnan kautta.

4.4 Osallisuuden kehät

Salmisen ja muiden (2021) kehittämässä osallisuuden kehät -mallissa (ks. kuva 2) tarkastellaan osallisuuden ja hyvinvoinnin välistä yhteyttä eri konteksteissa. Mallissa osallisuus ymmärretään arkielämässä muodostuvana sosiokulttuurisena, taloudellis-

materiaalisena ja poliittisena kokonaisuutena, yhdistäen siten sosiaalisen ja poliittisen osallisuuden puolia. Mallin keskipisteenä on yksilö, jota ympäröi kolme toisiinsa yhdistyvää kehää, jotka on tunnistettu tärkeimmiksi osallisuuden toteutumisen tai toteutumattomuuden alueiksi: sosiaaliset suhteet, kohtaamisen instituutiot ja yhteiskunnan jäsenyys. Sosiaalisten suhteiden kehä viittaa yksilön lähipiiriin ja lähimpiin yhteisöihin, joiden kautta yksilö voi kokea merkityksellistä kuuluvuuden tunnetta. Kehän kautta on mahdollista hahmottaa yksilölle tärkeiden sosiaalisten suhteiden muotoutumista. Kohtaamisen instituutioiden kehä kattaa kaikki ne palvelu- ja elinympäristöt, joissa yksilöt kohtaavat toisiaan vuorovaikutteisesti ja muodostavat keskinäisiä yhteyksiä. Kohtaamisten näkökulmasta voidaan tarkastella palveluiden ja elinympäristön toimivuutta. Yhteiskunnan jäsenyyden kehä puolestaan käsittää erilaiset yhteiskunnallisen osallistumisen muodot, kuten poliittisen osallistumisen, jotka tarjoavat yksilöille resursseja yhteiskunnan ylläpitämiseen ja muuttamiseen.



Kuva 2. Osallisuuden kehät -mallin keskiössä on ihminen, jota ympäröivät yhteisö, palvelut, elinympäristö sekä yhteiskunta (Salminen ja muut, 2021, s. 86).

Osallisuuden kehät -mallin kautta Salminen ja muut (2021) lähestyvät osallisuutta erityisesti moniulotteisuuden sekä tilanne- ja tapauskohtaisuuden kautta. Keskeistä mallissa on yhtäältä heidän esittämä näkökulma siitä, että osallisuus voi olla hyvinvoinnin kannalta sekä myönteistä että kielteistä. Tätä ristiriitaisuutta he kuvaavat mahdollistavilla ja poissulkevilla kehillä. Esimerkiksi kohtaamisen instituutioiden kehällä hyvinvointia vahvistavia mahdollistavia kehiä voidaan luoda asiakaslähtöisyyteen ja yhteiskehittämiseen perustuvilla palveluilla, kun taas joustamattomat ja yksilöiden tarpeisiin huonosti vastaavat palvelut johtavat poissulkeviin kehiin. Näkökulmassa korostuu julkisen hallinnon rooli mahdollistavien kehien luomisen mahdollistajana.

Esittämänsä osallisuuden ja hyvinvoinnin dikotomian mukaisesti Salminen ja muut (2021) toteavat myös, että yksiulotteisesti ymmärrettynä hyvinvointi ei välttämättä edellytä osallisuutta jokaisella kehällä, eikä osallisuus myöskään lisää poikkeuksetta hyvinvointia. Esimerkiksi osallisuus sosiaalisten suhteiden kehällä voi olla riittävä subjektiiviseen hyvinvointiin, vaikka yksilö olisi osaton uloimmalla yhteiskunnan jäsenyyden kehällä. Toisaalta osallisuuden lisääntyminen yhdellä kehällä voi olla kokonaishyvinvoinnin kannalta vahingollista, jos se sivuuttaa samalla jonkin toisen kehän. Tällöin korostuu sekä hyvinvoinnin subjektiivisuus että objektiivisuus. Osallisuustyössä tulisikin ymmärtää osallisuuden ja hyvinvoinnin laaja-alaisuus.

5 Tutkimuksen toteutus

5.1 Aineisto

Tutkielman aineistona käytetään kuntien osallisuusohjelmia. Osallisuusohjelmat ovat kuntien osallisuustyötä ohjaavia asiakirjoja. Vuonna 2019 erillisen tai jotain laajempaa kokonaisuutta osana olevan osallisuusohjelman oli laatinut 24 suomalaista kuntaa (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2024a). Määrä on tämän jälkeen kasvanut, mutta osallisuusohjelman on laatinut yhä vähemmistö kunnista. Kunnat käyttävät erilaisia nimityksiä osallisuusohjelmistaan, mutta tässä tutkielmassa käytetään yhtenäisesti nimitystä osallisuusohjelma. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kartoituksen (2024a) mukaan osallisuusohjelmien muoto ja sisältö on vielä vakiintumaton.

Osallisuusohjelmia etsittiin Google-haun avulla. Hakusanoina käytettiin kuntien nimien lisäksi termejä osallisuus ja osallisuusohjelma. Aineiston valinnassa tavoitteena oli valita mukaan väkiluvultaan erikokoisia kuntia. Valinnassa pyrittiin osallisuusohjelmien sisällöllisen kattavuuden ja tutkielman kontekstiin yhteensopivuuden ohella priorisoimaan mahdollisuuksien mukaan myös mahdollisimman uusia osallisuusohjelmia vanhempien sijaan. Aineistoksi valitut osallisuusohjelmat on julkaistu vuosien 2021–2025 välillä. Aineiston keruun myötä tutkielman aineistoksi valikoituidut kunnat on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Tutkielman aineisto.

Kunta	Asiakirja	Sivumäärä
Espoo	Kuulemisesta kumppanuuteen – Espoon osallisuusmalli (Espoon kaupunki, 2021).	25
Tampere	Osallisuus- ja yhteisöllisyysuunnitelma (Tampereen kaupunki, 2023).	35
Vantaa	Osallistuva Vantaa -ohjelma (Vantaan kaupunki, 2022).	19

Kunta	Asiakirja	Sivumäärä
Jyväskylä	Jyväskylän kaupungin osallisuusohjelma (Jyväskylän kaupunki, 2022).	20
Kirkkonummi	Kirkkonummen osallisuusmalli 2025–2030 (Kirkkonummen kunta, 2025).	24
Kerava	Keravan kaupungin osallisuusohjelma (Keravan kaupunki, 2025).	22
Inari	Osallisuus- ja tervetulo-ohjelma (Inarin kunta, 2022).	27
Muhos	Muhoksen kunnan osallisuusohjelma (Muhoksen kunta, 2023).	9

Analyysin helpottamista ja yhdenmukaisuutta varten tutkielmaan valittiin ainoastaan tiedostomuodossa olevia osallisuusohjelmia. Aineiston valinnassa rajattiin pois kuntastrategiat ja hyvinvointikertomukset, joissa kunnat myös usein linjaavat osallisuuden edistämisestä. Mukaan ei otettu myöskään maakuntaohjelmia, joissa niin ikään usein käsitellään osallisuutta.

5.2 Aineiston analyysi

Tutkielma on lähestymistavaltaan laadullinen eli kvalitatiivinen. Laadullista tutkimusta voidaan Tuomen ja Sarajärven (2018) mukaan pitää sateenvarjokäsitteenä erilaisille tunnusmerkkien, synonyymien ja perinteiden muodostamalle kokonaisuudelle. Laadullinen tutkimus on perinteisesti käsitetty määrällisen tutkimuksen vastakohtana, mutta he toteavat, että laadullinen ja määrällinen tutkimus voidaan nähdä myös toisiaan täydentävinä. Yksinkertaistettuna laadullinen tutkimus on aineiston ja analyysin ei-numeerista kuvaamista (Eskola & Suonrauha, 1998, luku 1). Laadulliselle tutkimukselle tyypillistä on pyrkimys tuottaa mahdollisimman monipuolista ja yksityiskohtaista tietoa tutkittavasta ilmiöstä, jota tarkastellaan usein tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden näkökulmasta (Juuti & Puusa, 2020, s. 11–16).

Tutkielman aineiston, eli kuntien osallisuusohjelmien, analyysimenetelmänä käytetään dokumenttianalyysia teoriaohjaavaa sisällönanalyysia hyödyntäen. Bowenin (2009, s. 27–31) mukaan dokumenttianalyysi soveltuu erilaisten analogisten ja sähköisten asiakirjojen, kuten virallisten tausta-asiakirjojen, raporttien, kirjeiden, kirjojen, päiväkirjojen, uutisartikkeleiden ja lomakkeiden, analysointiin. Asiakirjoilla voi hänen mukaansa olla viisi erilaista tarkoitusta tutkimuksessa: taustan ja kontekstin esiintuominen, lisäkysymysten muodostaminen, lisätiedon tuottaminen, kehityksen ja muutosten tarkastelu sekä muiden lähteiden perusteella tehtyjen havaintojen vahvistaminen. Dokumenttianalyysia hyödynnetään häneen mukaansa yleensä jonkin toisen tutkimusmenetelmän ohella, mutta sen käyttö ainoana tutkimusmenetelmänä on myös mahdollista. Osallisuusohjelmat ovat tämän tutkielman kontekstissa relevantti aineisto vastaamaan tutkimuskysymyksiin, sillä ne ovat keskeisiä kuntien osallisuustyötä ohjaavia asiakirjoja sekä strategisesti että käytännön toimien tasolla.

Yhä suositummaksi tutkimusmenetelmäksi nousseella dokumenttianalyysilla on Bowenin mukaan (2009, s. 31) useita vahvuuksia muihin tutkimusmenetelmiin verrattuna. Dokumenttianalyysi on ensinnäkin tehokas ja kustannustehokas menetelmä – aineistoa ei tarvitse kerätä, vaan ainoastaan valita ja analysoida. Toisekseen asiakirjoja on verkossa julkisesti saatavilla merkittävässä määrin ja pitkältä ajanjaksolta. Kolmannekseen tutkimusprosessilla tai tutkijalla ei ole vaikutusta tutkimusaineistoon. Neljännekseen dokumentit ovat usein sisällöltään hyvin yksityiskohtaisia.

Dokumenttianalyysilla on Bowenin (2009, 31–32) mukaan kuitenkin myös heikkouksia: dokumentteja ei yleensä ole luotu tutkimustarkoitukseen, joten niiden sisältämä tieto ei välttämättä vastaa tutkimuskysymyksen. Asiakirjojen löytäminen voi olla myös haastavaa, esimerkiksi jos pääsy niihin on jostain syystä estetty. Lisäksi organisaatioiden kontekstissa saatavilla olevat asiakirjat voivat olla puolueellisesti valikoituneita.

Prosessina dokumenttianalyysi on Bowenin (2009, s. 32) mukaan iteratiivinen: analyysiprosessi koostuu pintapuolisesta läpikäynnistä, lukemisesta ja tulkitsemisesta.

Prosessi yhdistää hänen mukaansa sisällönanalyysin ja teemoittelun. Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä, jossa tietoa järjestellään kategorisesti tutkimuskysymyksen pohjalta (Bowen, 2009, s. 32; Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 103). Sisällönanalyysi on Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 117–141) mukaan pohjimmiltaan tekstianalyysia, jossa tavoitteena on löytää erilaisia merkityksiä sekä tiivistetty ja yleinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Teemoittelu, eli temaattinen analyysi, on heidän mukaansa analyysimenetelmänä hyvin lähellä sisällönanalyysia, mutta niiden välillä on eroavaisuuksia analyysin etenemisessä.

Laadullinen analyysi voi Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 107–114) mukaan olla induktiivista, eli aineistolähtöistä, deduktiivista, eli teorialähtöistä tai niiden välissä olevaa abduktiivista, eli teoriaohjaavaa. Heidän mukaansa teoriaohjaavassa analyysissa teoriaa hyödynnetään analyysin tukena, mutta se ei pohjaudu puhtaasti teoriaan. Näin ollen teoriaohjaavassa analyysissa tavoitteena ei ole heidän mukaansa suoranaisesti testata aiempaa teoriaa uudessa ympäristössä, vaan laajentaa tutkittavaan ilmiöön kohdistuvaa ajattelua ja merkityksiä.

Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa analyysi etenee aineistolähtöisen analyysin tavoin aineiston ehdoilla, mutta analyysissa hyödynnettävät teoreettiset käsitteet tuodaan aiemmasta teoriasta (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 133). Käytännössä tämä näkyy siten, että analyysin alaluokat muodostuvat aineistosta, mutta yläluokat tuodaan aiemmasta teoriasta. Tässä tutkielmassa teorian pohjalta luodut analyysin yläluokat ovat osallisuuden sosiaaliseen ja poliittiseen jaotteluun perustuen hyvinvointi, palvelut ja toimeentulo, yhdenvertaisuus, vuorovaikutus ja yhteisöllisyys, kokemuksellisuus, demokraattinen osallistuminen ja aktiivinen kansalaisuus. Teoriasta tuodut yläluokat ja sekä niiden kytkökset analyysin kokoaviin pääluokkiin on esitetty taulukossa 2. Taulukkoon 3 on koottu keskeinen analyysissa hyödynnetty teoria ja lähteet.

Taulukko 2. Tutkielman teoreettinen viitekehys.

Analyysin pääluokka	Analyysin yläluokat
Sosiaalinen osallisuus	Hyvinvointi, palvelut ja toimeentulo Yhdenvertaisuus Vuorovaikutus ja yhteisöllisyys Kokemuksellisuus
Poliittinen osallisuus	Demokraattinen osallistuminen Aktiivinen kansalaisuus

Taulukko 3. Analyysin keskeinen teoria.

Analyysin yläluokat	Teoria
Hyvinvointi, palvelut ja toimeentulo	Osallisuus hyvinvoinnin lähteissä (Isola ja muut, 2017; Leemann & Hämäläinen, 2016). Osallisuuden ja hyvinvoinnin kytkös (Raivio & Karjalainen, 2013; Salminen ja muut, 2021). Sosiaalisesti kestävä kehitys (ks. Nieminen, 2022).
Yhdenvertaisuus	Heikommassa asemassa olevien tukeminen, mukaan ottaminen, yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet (Isola ja muut, 2017; Koikkalainen, 2011; Leemann & Hämäläinen, 2016; Nurmi ja muut, 2018).
Vuorovaikutus ja yhteisöllisyys	Sosiaaliset suhteet, kuuluminen (Isola ja muut, 2017; Leemann & Hämäläinen, 2016; Salminen ja muut, 2021).
Kokemuksellisuus	Osallisuus kokemuksellisena tunteena (Isola ja muut, 2017; Leemann & Hämäläinen, 2016; Leemann ja muut, 2022; Särkelä-Kukko, 2019; Terveystieteiden tutkimuskeskus, 2023).
Demokraattinen osallistuminen	Poliittinen osallistuminen ja demokratian murros (Kurkela, 2022; Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2017; Meriluoto & Litmanen, 2019; Nabatchi & Leighninger, 2015; Salminen ja muut, 2021).
Aktiivinen kansalaisuus	Aktiivinen ja omaehtoinen osallistuminen (Nabatchi & Leighninger, 2015; Särkelä-Kukko, 2019).

Tutkielman analyysiprosessi alkoi aineistoon perehtymisellä, jonka tarkoituksena oli kokonaiskuvan muodostaminen käsiteltävästä aineistosta sekä varmistuminen sen yhteensopivuudesta tutkielman kontekstin kanssa. Perehtymistä seurasi alkuperäisaineiston redusointi eli pelkistäminen. Pelkistämässä aineistosta etsitään tutkimustehtävän mukaisia alkuperäisilmaisuja, minkä tarkoituksena on tutkimuksen kannalta epäoleellisen tiedon karsiminen (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 122–123). Osallisuusohjelmia tarkasteltiin sisällöllisesti mahdollisimman monipuolisesti ottamalla mukaan ilmaisuja niin ohjelmien taustoittavista ja teoreettisista osuuksista, tavoitteiden, toimenpiteiden ja seurantatapojen asetannasta kuin esimerkiksi kunnan määrittelemistä

osallisuustyön periaatteista. Alkuperäisilmaisut merkittiin aineistoon eri värillä ja erotettiin muusta aineistosta listaamalla ilmaisut Excel-taulukkoon. Listaamisen jälkeen alkuperäisilmaisuista muodostettiin pelkistettyjä, eli tiivistettyjä versioita. Huomioitavaa on, että yksi alkuperäisilmaisu voi sisältää tosiasiaa useamman pelkistetyin ilmaisun (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 123). Alkuperäisilmausujen ja pelkistettyjen ilmausten ohella taulukkoon merkittiin ilmaisujen sivunumerot sekä lyhyet kuvaukset ilmaisujen konteksteista. Taulukossa 4 on esitelty esimerkkejä aineiston pelkistämisestä.

Taulukko 4. Esimerkkejä pelkistämisestä.

Alkuperäinen ilmaisu	Pelkistetty ilmaisu
”Osallisuus on henkilökohtainen tunne, joka syntyy kuulumiseen ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyvistä kokemuksista.”	Osallisuus on kuulumisesta ja vaikuttamismahdollisuuksista syntyvä henkilökohtainen tunne.
”Vuorovaikutus- ja osallisuustyö tarkoittaa kaikkea sitä tekemistä, jota kaupunkiorganisaatiossa tehdään asukkaiden asiointi- osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi.”	Vuorovaikutus- ja osallisuustyö tarkoittaa asiointi-, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämistä.
”Osallistuva budjetointi on yksi tapa edistää kuntalaisten osallisuutta antamalla kuntalaiselle väylän olla aidosti mukana päätöksenteossa.”	Osallistuva budjetointi tapa edistää osallisuutta.
”Tätä ns. yksilötason osallisuutta, osallisuutta omassa elämässä, edistetään kaupungin eri palveluissa monin tavoin, koska sen vastakohta, syrjäytyminen on sekä inhimillisesti että taloudellisesti raskasta.”	Yksilötason osallisuutta edistetään palveluissa. Syrjäytyminen osallisuuden vastakohtana raskasta.

Redusoinnin jälkeen aineisto ryhmiteltiin, eli klusteroitiin. Klusteroinnissa listatut ilmaisut käydään läpi ja ryhmitellään samankaltaisuuksien tai eroavaisuuksien mukaan (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 123). Näin muodostuivat aineiston alaluokat, minkä jälkeen alaluokkia yhdisteltiin yläluokkien alle. Teoriaohjaavan sisällönanalyysin periaatteiden mukaisesti analyysin alaluokat syntyivät aineistolähtöisesti, mutta yläluokat tuotiin teoriasta. Aineiston koodauksessa hyödynnettiin värikoodausta, ja jokaiselle yläluokalle määriteltiin oma väri. Taulukossa 5 on havainnollistettu analyysin etenemistä ja eri tasoja yksittäisen ilmaisun avulla.

Taulukko 5. Esimerkki sisällönanalyysistä.

Alkuperäinen ilmaisu	Pelkistetty ilmaisu	Alaluokka	Yläluokka	Kokoava pääluokka
Kaupungin avoimet kohtaamistilat luovat osallisuutta.	Kohtaamistilat luovat osallisuutta.	Kohtaamistilat	Vuorovaikutus ja yhteisöllisyys	Sosiaalinen osallisuus

Analyysiprosessin aikana aineistoa tarkasteltiin suhteessa tutkimuskirjallisuuden pohjalta muodostettuun analyysirunkoon (ks. taulukko 2). Analyysirunkoa päivitettiin tarpeen mukaan, mikäli aineistosta nousi uusia merkityksiä. Yksittäisten koodausten alaluokkaa vaihdettiin tulkintojen ja merkitysten tarkentuessa. Samoin alun perin kaksi erillistä yläluokkaa yhdistyivät analyysin aikana yhdeksi. Jotkin yksittäiset ilmaisut saattoivat sopia sisällöllisesti useampaan eri ala- tai yläluokkaan. Tällaiset ilmaisut on koodattu siihen ala- tai yläluokkaan, johon alkuperäisilmaisu sopii kaikkein parhaimmin. Lisäksi jotkin ilmaisut saatettiin toistaa samassa asiakirjassa sisällöllisesti lähes samassa muodossa useaan kertaan. Tällaisten ilmaisujen koodauksessa on huomioitu tutkielman laadullisuus.

6 Tulokset

6.1 Sosiaalinen osallisuus

Sosiaaliseen osallisuuteen kytkeytyvistä osallisuuden tulkinnoista tutkimuskirjallisuudessa ja aineistossa esiin nousevat hyvinvointi, palvelut ja toimeentulo, yhdenvertaisuus, vuorovaikutus ja yhteisöllisyys sekä kokemuksellisuus. Hyvinvoinnin näkökulmasta osallisuus nähdään yksilötason hyvinvointia rakentavana tekijänä, johon vaikuttaa muun muassa pääsy palveluiden ja toimeentulon kaltaisiin hyvinvoinnin lähteisiin (ks. Isola ja muut, 2017; Salminen ja muut, 2021). Yhdenvertaisuus taas ilmenee yhdenvertaisina oikeuksina, mahdollisuuksina ja palveluina, jotka linkittyvät usein heikommassa asemassa olevien tukemiseen ja siten myös hyvinvoinnin rakentumiseen (ks. Leemann & Hämäläinen, 2016; Salminen ja muut, 2021). Osallisuus ymmärretään myös merkityksellisissä sosiaalisissa suhteissa ja tilanteissa tapahtuvan vuorovaikutuksen synnyttämänä ilmiönä sekä osallistumisesta, psykologisten perustarpeiden täyttymisestä ja vuorovaikutuksesta muodostuvana kokemuksena (ks. Isola ja muut, 2017; Leemann ja muut, 2022; Salminen ja muut, 2021; Särkelä-Kukko, 2019).

6.1.1 Hyvinvointi, palvelut ja toimeentulo

Kunnat ymmärtävät osallisuuden sekä hyvinvointina itsessään että hyvinvointia rakentavana ja vahvistavana osa-alueena. Hyvinvointi käsitetään monissa osallisuusohjelmissa yhtenä keskeisenä osallisuuden näkökulmana. Vain osassa osallisuusohjelmista käsitellään suorasti hyvinvoinnin rakentumista ja siihen liittyviä tekijöitä ja osa-alueita, mutta hyvinvoinnin lähteistä aineistossa esiin nousevat terveys, turvallisuus, koulutus, asuminen ja toimeentulo (esimerkit 1 ja 2). Erityisen vahvasti hyvinvoinnin tekijöistä korostuu harrastukset ja harrastaminen. Harrastamista pidetään tärkeänä itsessään, mutta myös esimerkiksi mahdollisuutena laajentaa sosiaalisia

verkostoja. Myös osallistuminen lähiympäristön ja kunnan kehittämiseen esimerkiksi kolmannen sektorin kautta nähdään hyvinvointia ja terveyttä edistävinä aktiviteetteina. Kolmannen sektorin merkittävä rooli kuntalaisten hyvinvoinnin tukijana tunnustetaan ylipäänsä melko laajasti kunnissa.

- (1) Kuntalaisten osallisuuden tulisi olla vahvemmin osa hyvinvoinnin terveydenedistämisen [sic] työtä ja rakennetta, koska osallisuus on keskeinen hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta edistävä tekijä. (Espoon kaupunki, 2021, s. 17)
- (2) Osallisuus vahvistaa hyvinvointiamme, johon kuuluu kohtuullinen toimeentulo, asuminen, koulutus ja harrastukset. (Jyväskylän kaupunki, 2022, s. 2)

Hyvinvointia tarkastellaan ensisijaisesti yksilöiden – eli kuntalaisten – näkökulmasta, mutta myös yhteisöjen ja kollektiivisemmin kunnan hyvinvointina. Hyvinvoinnin tuottamisen vastuu jakautuu osallisuusohjelmissa niin kunnalle, kaikille kuntalaisille kuin kolmannelle sektorille, kuten esimerkeissä (3 ja 4) havainnollistetaan.

- (3) Kaupungin työntekijöiden, johdon ja luottamushenkilöiden tulee edistää hyvinvointia ja luottamusta, ja siinä osallisuus työ voi olla merkittävästi avuksi. (Vantaan kaupunki, 2022, s. 3)
- (4) Inarin kunta ei ole sen kunnanvaltuusto, kunnanjohtaja tai kunnan virkahenkilöstö. Inarin kunta olemme Me – kaikki kuntalaiset yhdessä. Siksi on tärkeää, että me kaikki löydämme oman tapamme osallistua oman kuntamme hyvinvoinnin muodostamiseen. (Inarin kunta, 2022, s. 4)

Osallisuuden ja hyvinvoinnin yhteyttä lähestytään joissakin osallisuusohjelmissa vahvasti kestävä kehityksen ja erityisesti sosiaalisen kestävyden kautta. Osallisuus käsitetään kestävä kehityksen edellytyksenä, keinona ja päämääränä. Sosiaalisesti kestävä kehitys linkitetään osallisuusohjelmissa hyvinvoinnin tukemisen lisäksi kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, kuulluksi tulemiseen sekä yhdenvertaisuuteen. Osallisuusohjelmien perustella kunnissa tunnustetaan, että kuntalaisten osallisuus ja osallistuminen ovat ratkaisevassa asemassa kestävä kasvun mahdollistamisessa.

Palveluja ja toimeentuloa käsitellään osallisuusohjelmissa melko vähäisesti sellaisinaan osallisuutta tuottavina tekijöinä, vaikkakin osallisuuden eri osa-alueista esimerkiksi palveluiden saavutettavuus ja yhdenvertaisuus sekä kuntalaisten osallistuminen palveluiden yhteiskehittämiseen kytkeytyvät vahvasti osallisuuden muodostumiseen kunnan tarjoamissa palveluissa. Joissakin kunnissa toimii vaihtelevissa muodoissa kunnan osallisuuspalvelut, joiden tehtäviin voi kuulua esimerkiksi osallisuustyön kehittäminen, koordinointi ja erilaiset osallisuuden palvelut kuntalaisille ja kuntaorganisaation sisällä.

Osana palveluiden saavutettavuutta Inarin osallisuusohjelmassa (2022) käsitellään palveluiden saatavuutta, minkä lisäksi se, että uudet kuntalaiset löytävät kunnan palveluiden äärelle, koetaan tärkeäksi. Vantaan (2022) osallisuusohjelmassa kunnan tarjoamia palveluita lähestytään käyttäjälähtöisyyden ja matalan kynnyksen osallistumisen näkökulmista. Espoon osallisuusohjelmassa (2021) osallisuutta tarkastellaan yksilötason osallisuuden kautta, ja kaupungin palvelut nähdään osallisuuden edistämisen ympäristönä. Muhoksen osallisuusohjelmassa (2023) taas yleiseksi tavoitteeksi nostetaan monipuoliset ja paremmin tuotetut palvelut.

Osallisuuden ja hyvinvoinnin yhteys esiintyy osallisuusohjelmissa melko laajasti kytkeytyen kuntien lakisääteiseen tehtävään edistää hyvinvointia ja terveyttä. Hyvinvoinnin edistäminen esiintyy monissa osallisuusohjelmissa linjattuna tavoitteena, ja osallisuustyön tuloksia myös mitataan hyvinvointiin liittyvillä indikaattoreilla. Hyvinvointi toimii osallisuusohjelmissa läpileikkaavana teemana, jota käsitellään niin johdannoissa, osallisuuden määrittelyosioissa, tavoitteissa kuin seurantamittareissakin. Hyvinvoinnin lähteitä käsitellään niin aineellisten, kuten toimeentulon, kuin aineettomien lähteiden näkökulmasta. Hyvinvoinnin kontekstissa osallisuus näyttäytyy osallisuustyötä ohjaavana arvona ja yhtenä osallisuuden ulottuvuutena.

6.1.2 Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuus ja sen edistäminen korostuvat vahvasti osallisuusohjelmissa osallisuustyön kaikilla tasoilla ja kunnan keskeisenä tehtävänä. Monissa osallisuusohjelmissa yhdenvertaisuuden edistäminen on kirjattu erityistä huomiota vaativaksi ja koko kunnan henkilöstön toimintaa koskettavaksi periaatteeksi. Kunnat tunnistavatkin laajalti oman asemansa yhdenvertaisuutta edistävinä tahoina. Yhdenvertaisuuden edistämistä käsitellään osallisuusohjelmissa itsessään, mutta myös eriarvoisuuden, syrjäytymisen ja osattomuuden sekä hiljaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien osallisuuden kautta. Syrjäytymisen ja osattomuuden tapauksissa osallisuus määritellään niiden vastakohtaksi, mikä mukailee muun muassa Raivion ja Karjalaisen (2013) esittämää osallisuusmallia.

Osallisuusohjelmissa yhdenvertaisuus kytkeytyy valtaosin kuntalaisten yhdenvertaisiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin kuntien kehittämisen ja päätöksenteon tasolla (esimerkki 5). Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien yhdenvertaisuus koskettaa niin uusia demokratiainnovaatioiden järjestämistä kuin edustukselliseen demokratiaan osallistumista. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tarjoavat kunnat, mutta myös kolmannen sektorin toimijat. Joissakin osallisuusohjelmissa korostetaan myös osallistumismahdollisuuksien tarjoamisen ja siten osallistumisen tuloksena syntyvän osallistumisen hyödyn jakautumista tasaisesti kunnan, kuntalaisten ja muiden sidosryhmien välillä. Tämä mukailee Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (2023, s. 26) määrittelemistä osallisuuden osa-alueista osallisuutta yhteisestä hyvästä, joka on ihmisten panoksista ja tuotoksista sekä vuorovaikutuksesta syntyvää arvonluontia.

- (5) Yhdenvertaisuus osallisuudessa tarkoittaa, että kaikilla Keravan asukkailla on samanlaiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa kaupungin päätöksiin ja palveluihin. (Keravan kaupunki, 2025, s. 16)

Yhdenvertaisuuden edistämisen onnistuminen vaatii hiljaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien tunnistamista. Monissa osallisuusohjelmissa kiinnitetäänkin erityistä huomiota tällaisiin ryhmiin. Ikäryhmistä erityisesti lasten ja

nuorten sekä jossain määrin ikäihmisten osallisuuteen kiinnitetään melko paljon huomiota. Sen sijaan aikuisten osallisuutta käsitellään suoraan vähemmän. Lehtosen ja Radzik-Maruszakin (2024, s. 75) mukaan lapset ja nuoret jäävät usein syrjään päätöksenteon prosesseissa, ja paikallishallinnon tasolla heidät nähdään herkästi päätöksenteon kohteena, eikä osallistuvana sidosryhmänä. Muiden kuin suomen- tai ruotsinkielisten yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen korostuu erityisesti isoissa kaupungeissa sekä saamelaiden osalta Inarin osallisuusohjelmassa (2022). Mahdollisuus oman kielen käyttämiseen edistää osallisuuden kokemuksen syntymistä alentamalla osallistumisen ja vaikuttamisen kynnyksiä. Yhteisen kielen voidaan ajatella myös edesauttavan yhteisöön kuulumisen tunnetta. Laajemmin kulttuurinen moninaisuus ja etniset vähemmistöt sekä kotoutuminen nousevat esiin joissakin osallisuusohjelmissa. Muhoksen osallisuusohjelmassa (2023) on korostettu myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä sekä muiden sosiaalisten ja taloudellisten syiden takia osallisuuden ulkopuolelle jääviä.

Yksilöllisten ominaisuuksien lisäksi joissain osallisuusohjelmissa käsitellään osallisuutta alueellisesta ja alueiden välisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Pienemmissä kunnissa nousevat esiin kylien tasavertaisuus ja kylien yleinen aktiivisuus. Suuremmissa kaupungeissa taas on saatettu tunnustaa erityistä tukea tarvitsevat asuinalueet. Alueellista osallisuutta määritellään muun muassa kunnan ja alueen välisen yhteyden kautta (esimerkki 6).

- (6) Osallisuus asuinalueilla tarkoittaa esimerkiksi yhteisöllisiä tapahtumia, tiedon kulkua kaupungin ja asuinalueen välillä sekä mahdollisuutta osallistua asuinalueen kehittämiseen. (Jyväskylän kaupunki, 2022, s. 7)

Kunnat määrittävät osallisuusohjelmissaan monia tapoja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaiseen kuulemiseen ja osallistumismahdollisuuksiin kunnat pyrkivät muun muassa monipuolistamalla osallistumiskanavia ja edistämällä saavutettavuutta esimerkiksi eri kieliryhmille suunnattavan viestinnän keinoin. Kunnalta kuntalaisille suunnattavan viestinnän ohella eri kielten huomioiminen voi toteutua

esimerkiksi kuntavaaleihin liittyvissä keskustelutilaisuuksissa ja yleisesti edustuksellisen osallistumisen tukemisessa. Saavutettavuuden edistäminen kytkeytyy myös palveluiden saavutettavuuteen, jonka parantamiseen voi sisältyä erilaisia toimia ja keinoja. Yhdenvertainen mahdollisuus esimerkiksi erilaisiin tapahtumiin ja tilaisuuksiin osallistumiseen ja julkisen liikenteen hyödyntämiseen taataan parantamalla esteettömyyttä sekä siihen liittyvää henkilöstön osaamista.

Myös hallinnon ja palvelujen asukas- ja asiakaslähtöisyys nousee esiin yhdenvertaisuuden kontekstissa. Espoon osallisuusohjelmassa (2021) asukas- ja asiakaslähtöisyyttä luonnehditaan kaupungin strategiaa, Espoo-tarinaa, ja siten osallisuustyötä ohjaavaksi ensisijaiseksi arvoksi. Yksittäisissä osallisuusohjelmissa asiakaslähtöisten palveluiden kontekstissa korostetaan niiden vaikuttavuutta syrjäytymisvaarassa olevien osallisuuden tukemisen näkökulmasta. Espoon osallisuusohjelman (2021) asukas- ja asiakaslähtöisyyden kuvauksessa tiivistetään kuntalaisten aseman kehitys (esimerkki 7).

- (7) Asukas- ja asiakaslähtöisyys tarkoittaa kuntalaisen roolin muuttumista vastaanottajasta aktiiviseksi toimijaksi kumppanina, omistajana ja palvelujen suunnitteluun osallistujana. Se tarkoittaa myös hallinto- ja toimintatapoja, joilla tämä muutos mahdollistuu. (Espoon kaupunki, 2021, s. 7)

Hiljaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien osallisuuden edistämiseksi pyritään joissakin kunnissa hyödyntämään vapaaehtoistoimintaa sekä kohdennettuja osallistumismahdollisuuksia. Espoon osallisuusohjelmassa (2021) heikommassa asemassa olevien jatkuva osallisuus kaupungin kehittämisessä määritellään ”positiivisen osallisuuden kierteen” yhdeksi mahdollistajaksi. Espoon osallisuusohjelmassa (2021) nostetaan esiin myös se, että kolmannen sektorin toimijoiden ja muiden yhteisöjen toiminta tavoittaa haavoittuvassa asemassa olevat toisinaan kaikkein parhaiten. Ryhmien tukemista ja osallisuutta pidetään tärkeänä myös demokratian ja päätöksenteon kannalta. Kirkkonummen osallisuusohjelmassa (2025) osallistumattomien väestöryhmien osallistumisen lisäämistä puolletaan osallisuuden

kattavuudella (ks. myös Nurmi ja muut, 2018; Värttö & Rapeli, 2019). Vapaaehtoistoimintaa hyödynnetään esimerkiksi erilaisten tilaisuuksien järjestämisessä tuettavilla asuinalueilla tai kohdennetusti tuettaville väestöryhmille.

Yhdenvertaisuuden edistäminen jäsenyytä osallisuusohjelmissa monitasoisena kokonaisuutena, jossa korostuvat yhdenvertaisen osallistumisen mahdollistavat rakenteet ja heikommassa asemassa olevien osallisuuden tukemiseen tähtäävät toimet. Osallisuuden kontekstissa yhdenvertaisuuden edistäminen näyttäytyy eri väestöryhmät ja heidän tarpeensa huomioivana toimintana, jossa kunnalla on hyvin keskeinen rooli.

6.1.3 Vuorovaikutus ja yhteisöllisyys

Vuorovaikutus ja yhteisöllisyys nousevat osallisuusohjelmissa vahvasti esiin osallisuuden tulkintojen kantavina teemoina. Vuorovaikutus ja yhteisöllisyys esiintyvät osallisuusohjelmissa sellaisinaan sekä useassa muussa yhteydessä: kuulumisena ja mukanaolona kunnassa ja muissa yhteisöissä, yksinäisyyden ehkäisyssä, kunnan ja kuntalaisten välisessä sekä kuntalaisten keskuudessa käytävässä vuoropuhelussa, kohtaamisissa, yhteistyössä ja erilaisissa verkostoissa, sosiaalisissa suhteissa ja tapahtumissa.

Erityisesti yhteisöllisyydellä on osallisuusohjelmissa keskeinen asema. Yhteisöllisyyttä käsitellään osallisuusohjelmissa ikään kuin osallisuuden rinnakkaiskäsitteenä. Tampereen osallisuusohjelmassa (2023) yhteisöllisyyden painotus näkyy jo osallisuusohjelman nimessä, osallisuus- ja yhteisöllisyysuunnitelmassa. Hyvin monessa osallisuusohjelmassa osallisuuden ja yhteisöllisyyden kytkös perustuu kuntastrategisiin kirjauksiin, joissa osallisuutta ja yhteisöllisyyttä on linjattu edistettävän yhdessä. Muun muassa Espoon osallisuusohjelmassa (2021) osallisuuden edistämistä kutsutaan osallisuus- ja vuorovaikutustyöksi, jonka tavoitteeksi määritellään osallisuuden ja yhteisöllisyyden edistäminen. Joissain osallisuusohjelmissa vahvasti yhteisöllisyyden aspektin sisältävä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (2023, s. 26) kolmijaottelun osa-

alue osallisuus yhteisöissä ja vaikuttamisen prosesseissa on nimetty kunnan osallisuustyön hallitsevaksi näkökulmaksi. Tällöin osallisuuden sisältö ja olemus siis määritellään vahvasti yhteisöllisyydeksi. Osassa osallisuusohjelmista yhteisöllisyys taas esitetään yhdeksi mahdolliseksi osallisuuden tarkastelun näkökulmaksi tai osallisuuden tulokseksi.

Osallisuus ja yhteisöllisyys yhdistetään osallisuusohjelmissa usein kuulumisen tunteeseen yksilöllisenä kokemuksena. Suomalaisessa osallisuuskäsityksessä erilaisiin yhteisöihin kuulumisen on osallisuuden ydintä (ks. esim. Isola ja muut, 2017; Salminen, 2021; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2023). Kuulumisen kattaa niin kuntayhteisöön kuin muihin yhteisöihin ja ryhmiin kuulumisen. Kuntalaisille merkittäviin yhteisöihin ja ryhmiin luetaan esimerkiksi yhdistykset ja järjestöt, harrastusryhmät ja lähipiiri. Yhteisöihin kuulumisen sisältää osallisuusohjelmissa ajatuksen yksilön kuulumisen tunteen mahdollistamisesta ja mukaan ottamisesta, mutta myös yksilöiden yhteisöihin liittymisestä ja yhteisöjen yhtenäisyydestä. Alueellisesta näkökulmasta yhteisöllisyyttä kutsutaan myös kylähengeksi.

Kuntayhteisön yhteisöllisyyttä ja yhteenkuuluvuutta kuvataan joissain osallisuusohjelmissa iskulausemaisesti: esimerkiksi Inarin (2022) osallisuusohjelmassa todetaan, että ”Inarin kunta ei ole sen kunnanvaltuusto, kunnanjohtaja tai kunnan virkahenkilöstö. Inarin kunta olemme Me – kaikki kuntalaiset yhdessä”. Espoon osallisuusohjelmassa (2021) Espoon kaupunkia korostetaan ”Kaikkien Espoona”. Myös kuntalaisten roolia kumppaneina painotetaan muun muassa Espoon osallisuusohjelmassa (2021), jonka slogan on ”kuulemisesta kumppanuuteen”.

Osallisuuden ohella myös osallistumista määritellään joissain osallisuusohjelmissa yhteisöllisyyden kautta. Esimerkiksi Tampereen osallisuusohjelmassa (2023) osallistuminen ja yhteenkuuluvuus kuvataan kaksisuuntaiseksi ketjuksi: osallistuminen vahvistaa tunnetta yhteenkuuluvuudesta, ja yhteenkuuluvuus puolestaan ruokkii motivaatiota osallistumiseen. Toisaalta osallistuminen määritellään osaltaan myös

kuulumisen tunteeksi. Espoon osallisuusohjelmassa (2021) osallistumista lähiympäristön kehittämiseen kutsutaan ”lähitekemiseksi”, jota kaupunki haluaa edistää erityisesti yhteisöllisen näkökulman vuoksi. Osallistumisen ja yhteisöllisyyden konteksteissa keskiöön nousevat siis erilaiset osallistumiskanavat ja niiden tarjoaminen sekä vuorovaikutuksen tavat. Kyse ei ole kuitenkaan ainoastaan kuntien organisoimista osallistumiskanavista, sillä osallisuusohjelmissa nostetaan esiin myös muun muassa epämuodollisempi neljäs sektori, jonka toiminta kuvataan yhteisöllisenä. Osallistumisen ja yhteisöllisyyden nähdään rakentavan myös demokraattista elämäntapaa ja vähentävän polarisaatiota.

Vuorovaikutuksen ja yhteisöllisyyden konteksteissa osallisuusohjelmissa korostuvat myös vuoropuhelu (esimerkki 8) ja kohtaamiset. Vuoropuhelu näyttäytyy kahdella tasolla: kuntalaisten muodollisemmassa osallistumisessa ja arkisessa kanssakäymisessä esimerkiksi palveluissa. Vuoropuhelun lisääminen lukeutuu joidenkin kuntien osallisuustyön tavoitteisiin, ja vuoropuhelua toivotaan niin kasvokkaisissa kohtaamisissa kuin digitaalisilla alustoilla. Vuoropuhelun rooli nousee esiin erityisesti puntaroivaan keskusteluun perustuvissa osallistumistavoissa, kuten erilaisissa raadeissa. Myös sosiaalisessa mediassa käytävä vuoropuhelu nähdään positiivisena mahdollisuutena.

- (8) Osallisuus toteutuu kunnan asukkaiden ja asiantuntijoiden välisen vuoropuhelun kautta. (Kirkkonummen kunta, 2025, s. 5)

Vuoropuhelun tavoin osallisuusohjelmissa voidaan tunnistaa kahdenlaisia sosiaalisia kohtaamisia. Kohtaamiset voivat olla ensinnäkin kuntaorganisaatioiden edustajien, kuten viranhaltijoiden, ja kuntalaisten välisiä kohtaamisia. Kunnan henkilöstön ja kuntalaisten kohtaamisia tapahtuu kuntalaisen asioidessa kunnan palveluissa ja joissain kunnan tarjoamissa osallistumiskanavissa, mutta myös viranhaltijoiden jalkautuessa erilaisiin tilaisuuksiin ja tapahtumiin, joita painotetaan muun muassa Espoon osallisuusohjelmassa (2021). Tampereen osallisuusohjelmassa (2023) osallisuustyön sisältö kuvataan kuntalaisten kuulemisen ja palautteen hyödyntämisen ohella kuntalaisten kohtaamisiksi. Toisekseen kohtaamiset ovat kuntalaisten välisiä kohtaamisia,

joita kunnat pyrkivät tukemaan tarjoamalla fyysisiä kohtaamistiloja ja järjestämällä erilaisia tapahtumia. Vantaan osallisuusohjelmassa (2022) kohtaamistilojen kuvataan luovan osallisuutta. Maksuttomia tai muuten kunnan tukemia tiloja tarjotaan omaehtoiseen toimintaan niin kuntalaisille kuin yhteisöille. Esimerkiksi nuorisotiloille annetaan merkittävä rooli nuorten kohtaamisissa. Kohtaamistilojen tarjoamisen taustalla on ennen kaikkea ajatus kuntalaisten välisten matalan kynnyksen kohtaamisten mahdollistamisesta.

Vuorovaikutusta ja osaltaan myös yhteisöllisyyttä pyritään luomaan kunnissa yhteistyön lisäämisen ja vahvistamisen sekä verkostojen avulla. Osallisuusohjelmista voi tunnistaa uuden julkisen hallinnan periaatteiden mukaisen vahvan tahtotilan kehittää kuntia tiiviissä yhteistyössä kuntalaisten, kolmannen sektorin toimijoiden ja yritysten kanssa. Verkostot ja yhteistyö nähdään tärkeinä tekijöinä osallisuuteen liittyvien tavoitteiden saavuttamisessa. Yhteistyötä tehdään monella eri tasolla, kuten virallisemmissa osallistumiskanavissa, tapahtumien, tilaisuuksien ja vapaa-ajan toiminnan järjestämisessä, liikennesuunnittelussa, kulttuurikasvatuksessa sekä alueellisessa yhteistyössä muiden kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa. Myös itse osallisuusohjelmien luomiseen on monissa kunnissa osallistunut kuntien edustajien lisäksi erilaisia sidosryhmiä.

Kokonaisuudessaan osallisuus piirtyy osallisuusohjelmissa vahvasti sosiaaliseksi ilmiöksi. Sosiaalisen vuorovaikutuksen korostaminen saattaa joissain kunnissa olla koko osallisuusohjelman perimmäinen ajatus: esimerkiksi Tampereella osallisuusohjelman (2023) yhdeksi tehtäväksi määritellään hyvinvointisuunnitelman täydentäminen kuntalaisten kuulemisen ja sosiaalisten suhteiden konteksteissa. Osallisuutta ei kuvata kuitenkaan vain olemisena, vaan myös toimintana. Yksilö ei ole automaattisesti osallinen, vaan osallisuus vaatii myös yksilön myötävaikutusta. Osallisuus määritelläänkin muun muassa kyvyksi liittyä vastavuoroisiin sosiaalisiin tilanteisiin.

6.1.4 Kokemuksellisuus

Osallisuuden ymmärtäminen yksilöllisenä kokemuksena on suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa keskeisin sosiaalista osallisuutta kuvaava piirre (ks. Isola, 2017; Leemann & Hämäläinen, 2016; Särkelä-Kukko, 2019), mikä näkyy melko vahvasti myös osallisuusohjelmissa. Osallisuuden teoriaa taustoitetaan osallisuusohjelmissa paljon kokemuksellisuutta korostavan tutkimuskirjallisuuden avulla, ja joissakin osallisuusohjelmissa käsitellään myös osallisuuden kokemisen yksilöllisyyttä ja moninaisuutta.

Osallisuuden kokemiseen liitetään osallisuusohjelmissa monia erilaisia henkilökohtaisia tunteita. Näkyvin niistä on kuulumisen tunne, jossa osallisuus saa yhteisöllisen aspektin. Osallisuuden kokemista ovat myös merkityksellisyyden, vaikuttamisen, luottamuksen, turvallisuuden ja omistajuuden tunteet. Niiden lisäksi osallisuudessa halutaan korostaa ideaalia sen vaivattomuudesta (esimerkki 9). Merkityksellisyys esitetään osallisuuden ilmentymisen muotona, johon sisältyy sekä osallistuminen merkityksellisyyden luomiseen että sen kokemiseen. Merkityksellisyyden kokeminen voi liittyä muun muassa yksilön omaan mielipiteeseen ja sen kuulluksi tuomiseen tai yhteisön jäsenenä olemiseen. Merkityksellisyyden tunnetta luo se, että yksilö kokee pystyvänsä vaikuttamaan omaan elämäänsä ja ympäristöönsä, mitä kutsutaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (2023, 26) osallisuuden kolmijaottelussa osallisuudeksi omassa elämässä. Tällöin puhutaan hallittavuudesta, joka on kuulumisen, merkityksellisyyden ja osallistumisen ohella yksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (2023, 41–49) laatiman osallisuusindikaattorin osa-alueista ja osallisuuden kokemusta rakentavista tekijöistä. Toisaalta osallisuuden kokemisen esitetään lisäävän yksilön uskoa omiin vaikuttamismahdollisuuksiinsa ja lisäävän sitä kautta yksilöiden aktiivisuutta.

- (9) Osallisuuden pitää olla myös helppoa ja iloa tuottavaa. (Vantaan kaupunki, 2022, s. 5)

Luottamus nousee osallisuusohjelmissa esiin kuntalaisten ja kunnan välisenä suhteena ja erityisesti kuntalaisten suhtautumisena kuntaan. Tämä kytkeytyy olennaisesti muun

muassa hallinnon legitimiteettiin. Kuntalaisten luottamus kuntiin instituutioina tunnustetaan demokratian, osallisuuden ja kuntalaisten kumppanuusroolin ehdottomina edellytyksinä (esimerkki 10). Luottamus nähdään tärkeänä myös kunnan asettamien tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Vantaan osallisuusohjelmassa (2022) kuntalaisten ja kunnan välisen luottamuksen parantaminen määritellään osallisuuden edistämisen ensisijaisena tarkoituksena.

- (10) Osallisuuden ytimessä on se, että kuntalaisten ja kuntaorganisaation välille rakennetaan sellainen yhteys, joka mahdollistaa luottamuksen, josta syntyy kumppanuus. (Inarin kunta, 2022, s. 3)

Luottamuksen rakentamisessa vastuu sen onnistumisesta asettuu vahvasti kunnille. Luottamuksen rakentamisen keskeisinä tekijöinä nousevat esiin kuntalaisten osallistumismahdollisuudet sekä se, millaisena kunnan hallinto heille näyttäytyy. Mahdollisuuksien tarjoaminen kunnan kehittämiseen ja päätöksentekoon kaikille kuntalaisille luo edellytyksiä vaikuttamiselle sekä luottamusta synnyttävälle vuorovaikutukselle. Kunnan rakenteiden, toiminnan, palveluiden ja niiden uudistamisen ymmärrettävyys puolestaan vaikuttavat siihen, kuinka kuntalaiset käsittävät ja suhtautuvat kuntiin hallinnollisina viranomaisina. Tämän vuoksi joissain osallisuusohjelmissa nostetaan esiin kuntiin ja niiden päätöksentekoon liittyvän tiedon jakamisen tärkeys. Toisaalta osallistumisen lisäämisen ja hallinnon ymmärrettävyyden voivaan ajatella olevan kauttaaltaan yhteydessä toisiinsa, sillä osallistuessaan kuntalaiset oppivat päätöksenteosta ja hallinnon toiminnasta (ks. myös Irvin & Stansbury, 2004).

Osallisuuden kokemiseen voidaan liittää myös kuntalaisten kokemukset omistajuudesta, jota Lehtonen ja Radzik-Maruszak (2024) pitävät yhtenä osallisuuden ilmentymisen muotona erityisesti lasten ja nuorten tapauksessa. Kuntien kontekstissa omistajuuden kokemiseen liittyy ajatus siitä, että kuntalaiset kokevat kunnan yhteiseksi asiaksi, jonka kehittämiseen halutaan sitoutuneesti osallistua ja vaikuttaa. Ajatusta yhteisöllisestä omistajuudesta halutaan osallisuusohjelmissa vahvistaa erilaisilla ilmaisuilla (esimerkki 11). Omistajuuteen linkittyy myös kuntalaisten tyytyväisyys omaan asuinkuntaansa, mitä

tarkastellaan joissain kunnissa osallisuustyön seurannassa. Tämä pätee myös kuntiin muuttavien asukkaiden tapauksessa: Inarin osallisuusohjelmaan (2022) on laadittu oma osionsa uusille inarilaisille tarkoitetulle tervetulo-ohjelmalle, jonka toiseksi tavoitteeksi on asetettu se, että uudet kuntalaiset tuntevat itsensä tervetulleeksi ja jäävät myös kuntaan asumaan.

(11) Inarin kunta olemme Me – kaikki kuntalaiset yhdessä. (Inarin kunta, 2022)

Osallisuuden kokemisen ja siihen liittyvien tunteiden vahvistaminen mainitaan monissa osallisuusohjelmissa yhdeksi osallisuustyön tavoitteeksi. Osallisuuden kokemista halutaan sekä vahvistaa että mahdollistaa yhä useammalle kuntalaiselle. Kokemukset ja muutokset niissä ovat myös osa osallistuksen seuranta. Esimerkiksi Espoon osallisuusohjelmassa (2021) asukastilaisuuksien osallistujamäärät ja osallistujien kokemukset vaikutusmahdollisuuksistaan on yksi kolmesta osallisuustyön mittarista. Joissain kunnissa osallisuuden kokemisen mittaamisessa hyödynnetään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (2023, 41–49) osallisuusindikaattoria. Espoon osallisuusohjelmassa korostetaan kokemusten muutoksia erityisesti osallisuustyön pitkän aikavälin tuloksina. Kokonaisuudessaan osallisuuden kokemus rakentuu osallisuusohjelmissa erilaisten tunteiden muodostamana kokonaisuutena, jossa yhdistyy sekä yksilöllisyys että kunnan asema.

6.2 Poliittinen osallisuus

Poliittinen osallisuus käsitetään tutkimuskirjallisuudessa ja aineistossa osallisuutta luovana yhteiskunnallisena osallistumisena ja vaikuttamisena (ks. Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2017; Leemann & Hämäläinen, 2016; Salminen ja muut, 2021). Poliittiseen osallisuuteen sisältyy osaltaan ajatus aktiivisesta kansalaisuudesta, joka kuvataan sisäisestä motivaatiosta syntyvänä toistuvana ja intensiivisenä osallistumisena (ks. Särkelä-Kukko, 2019). Poliittisen osallisuuden kontekstissa osallisuutta tarkastellaan ennen kaikkea toiminnallisesta näkökulmasta (Salminen ja muut, 2021, s. 83).

6.2.1 Demokraattinen osallistuminen

Osallisuuden ymmärtäminen demokraattisena osallistumisena on yksi osallisuusohjelmien hallitsevista näkökulmista osallisuuden määrittelyssä. Osallistuminen esitetään lähtökohtana osallisuuden syntymiselle ja demokraattisesti toimivalle kunnalle. Demokratian näkökulmasta osallisuutta ei käsitellä ainoastaan kuntalaisten osallistumisena ja vaikuttamisena, vaan myös niiden järjestämisenä ja johtamisena sekä kunnan toimintaa ohjaavana sisäänrakennettuna arvona. Kunnan näkökulmasta kuntalaisten osallistuminen kytkeytyy oleellisesti heidän osallistamiseensa, johon suhtaudutaan käsitteenä eri tavoin – jotkin kunnat puhuvat positiiviseen tai neutraaliin sävyyn yleisesti osallistamisesta ja sen tavoista, kun taas Espoon osallisuusohjelmassa (2021) nostetaan esiin sen tuoma negatiivinen kuva passiivisesta kuntalaisesta, joka täytyy saada mukaan osallistumaan.

Osallisuuden rinnakkaiskäsitteenä osallistumiselle annetaan osallisuusohjelmissa erilaisia merkityksiä. Yksinkertaisimmillaan sillä viitataan esimerkiksi äänestämiseen ja muuhun osanottamiseen päätöksenteossa. Laajemmin siihen liitetään muun muassa aktiivinen kansalaisuus, mutta myös passiivinen mukanaolo, osallistumismahdollisuudet ja asiointi (esimerkki 12). Espoon osallisuusohjelmassa (2021) puhutaan osallistumisen ohella lähitekemisestä, jolla tarkoitetaan eri tavoin tapahtuvaa osallistumista oman lähiympäristön kehittämiseen. Lähitekemisestä puhuttaessa tarkoitetaan perinteistä osallistumista vapaamuotoisempaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Osallistumiseen yhdistetään myös muita osallisuuden elementtejä, kuten yhteisöllisyys ja kuulumisen tunne. Näin osallistuminen saatetaan ymmärtää lähes samassa laajuudessa kuin osallisuus.

- (12) Osallistuminen tarkoittaa mukanaoloa muiden määrittelemässä tilanteessa. Se voi olla aktiivista tekemistä tai passiivista mukanaoloa. Osallistuminen on vapaaehtoista, ketään ei voi pakottaa osallistumaan. (Espoon kaupunki, 2021, s. 7)

Kunnissa tunnustetaan laajalti demokratian ja osallistumisen muutos kohti suoraa ja osallistuvaa demokratiaa. Kunnat tunnustavat myös oman ratkaisevan roolinsa osallistumisen mahdollistajina, ja osallisuutta määrittellen osaltaan kuntalaisten omiin vaikutusmahdollisuuksiin liittyvänä tietoisuutena. Monista osallisuusohjelmista välittyikin kuntien tahtotila lisätä kuntalaisten osallistumista (esimerkki 13), ja kaikissa osallisuusohjelmissa on asetettu tavoitteita lisätä tai kehittää kunnan tarjoamia suoria osallistumiskanavia. Uusina ja kehitettävänä osallistumiskanavina korostuvat erityisesti osallistuva budjetointi, erilaiset raadit ja isompana kokonaisuutena palvelujen yhteiskehittäminen. Joissain kunnissa vuorovaikutusta kuntalaisten kanssa halutaan edistää suosimalla dialogiin ja puntaroivaan keskusteluun perustuvia osallistumistapoja. Kunnan tarjoamien virallisempien osallistumiskanavien ohella esiin nostetaan myös kolmannen sektorin tärkeys osallistumismahdollisuuksien tarjoajana.

- (13) Tavoitteena on, että asukkaiden osallistuminen ja lähitekeminen lisääntyvät. Ei siksi, että määrällinen lisäys olisi itseisarvo, vaan siksi, että osallistuminen on väylä osallisuuden kokemiseen ja parempiin päätöksiin. (Espoon kaupunki, 2021, s. 9)

Osallistumisen muodoista osallisuusohjelmissa tuodaan esiin myös digiosallistuminen, johon kunnat suhtautuvat positiivisesti osallistumismahdollisuuksien monipuolistamisen näkökulmasta. Digitaalisia ratkaisuja ja sosiaalista mediaa pyritään hyödyntämään esimerkiksi erilaisilla osallisuusalustoilla ja päätöksentekoon liittyvässä keskustelussa. Osallisuusohjelmissa alleviivataankin vuorovaikutusta digikanavissa ja digiosallistumisen tarjoamia sosiaalisten kohtaamisten mahdollisuuksia. Digitalisaatio ja teknologia mahdollistavat myös erilaisten osallistumisen esteiden poistamisen – digiympäristöt voivat kaventaa kunnan ja kuntalaisten välistä kuilua suurissa kaupungeissa sekä helpottaa pitkien etäisyyksien tuottamia haasteita esimerkiksi sosiaalisille kohtaamisille.

Osallistumismahdollisuuksien laajentamisen rinnalla osallisuusohjelmissa kiinnitetään jonkin verran huomiota eri väestöryhmien osallistumiseen. Eri ikäryhmistä vanhusen osallistuminen nousee esiin muun muassa digiosallistumisen kontekstissa. Keravan osallisuusohjelmassa (2025) kehittämiskohteeksi taas asetetaan osallistuvan

budjetoinnin pilotit lapsille ja nuorille. Inarin osallisuusohjelmassa (2022) puolestaan nostetaan esiin työikäisten osallistumisen haasteet ja tarve heille suunnatuille matalan kynnyksen osallistumiskanaville. Suuremmissa kunnissa esiin nousee myös kansainvälistyminen, joka pyritään huomioimaan edistämällä muiden kuin suomen- tai ruotsinkielisten osallistumista.

Vaikka osallisuusohjelmissa painotetaan vahvasti suoran demokratian osallistumiskanavia, myös edustuksellisen demokratian rooli nostetaan esiin. Monissa osallisuusohjelmissa suora demokratia käsitetään pikemminkin edustuksellisen demokratian täydentäjänä, kuin sen korvaajana. Muun muassa Inarin osallisuusohjelmassa (2022) kuntavaalit määritellään kunnan osallisuuden ja osallistumisen perustaksi sekä kuntalaisille kaikkein tärkeimpinä vaaleina. Kunnanvaltuutettujen asemaa peräänkuulutetaan korostamalla valtuutettujen asemaa osallisuuden mahdollistajina päätöksenteon kontekstissa. Joihinkin osallisuusohjelmiin on kirjattu edustuksellisen demokratian turvaamiseen liittyviä tavoitteita ja toimia, kuten kunnan tarjoama tuki vaaleihin ehdolle asettumisessa. Ehdolle asettumisen tukemisella ja ehdokkaiden työrauhan korostamisella voidaan ajatella olevan yhteys joidenkin kuntien haasteisiin saada riittävästi kuntavaaliehdokkaita (ks. Suomen Kuntaliitto, 2025b). Keravan osallisuusohjelmassa (2025) edustuksellista demokratiaa pyritään tuomaan yhä enemmän myös lasten ja nuorten arkeen esimerkiksi kouluympäristössä toimivien, lapsista ja nuorista koostuvien raatien kautta.

Suoran ja edustuksellisen demokratian rinnalla osallisuusohjelmissa nousee esiin tarve vaikuttamistoimielimien kehittämiseen. Joissakin kunnissa toimii lakisääteisten nuoriso-, vanhus- ja vammaisneuvostojen lisäksi myös muita vaikuttamistoimielimiä. Eri vaikuttamistoimielimien osallistumismahdollisuuksien ja toisaalta vaikuttavuuden parantaminen lukeutuu monen kunnan osallisuustyön tavoitteisiin. Lisäksi niiden yhteyttä päätöksentekoon edustuksellisen demokratian tasolla halutaan vahvistaa.

Osallistuminen ilmenee osallisuusohjelmassa osallisuuden edellytyksenä ja toisaalta sen ilmentymänä, joka rakentuu erilaisista toisiaan täydentävistä osallistumisen tavoista. Osallistumiseen kytkeytyy olennaisesti demokratian ja sen muutoksen näkökulmat sekä kuntalaisten kasvanut rooli, ja osallisuuden edistäminen näyttäytyy osallisuusohjelmissa osaltaan demokraattisen osallistumisen mahdollistamisena ja lisäämisenä.

6.2.2 Aktiivinen kansalaisuus

Osallisuusohjelmissa aktiivinen kansalaisuus rakentuu kahdesta toisiinsa limittyvästä kokonaisuudesta: aktiivisista kuntalaisista ja yhteisöistä sekä omaehtoisesta kansalaistoiminnasta. Kuntalaisten aktiivisuutta ja sen lisäämistä voidaan pitää kuntia laajasti yhdistävänä tavoitteena. Kuntalaisten aktiivisuuden hyödyntäminen nähdään positiivisena mahdollisuutena kuntien kehittämässä, ja kunnat tunnustavat roolinsa aktiivisuuden kanavoinnissa. Osallisuusohjelmissa huomioidaan sekä ennestään aktiivisten kuntalaisten osallistumisen hyödyntäminen että osallistumattomien aktivointi.

Kuntalaisten aktiivisuus konkretisoituu toistuvana osallistumisena ja vaikuttamisena (esimerkki 14), joita voidaan pitää kuntien kannalta helpoimpana tapana havainnoida kuntalaisten osallisuutta. Suurin osa osallisuusohjelmissä käsitellyistä osallistumisen tavoista kuuluu Nabatchin ja Leighningerin (2015, s. 32) ryhmittelyn mukaisesti aktiiviseen osallistumiseen. Aktiivisuus toimii myös osallisuuden keskeisenä mittarina, sillä esimerkiksi kuntavaalien äänestysaktiivisuus on yksi yleisimmistä kuntien käyttämistä osallisuustyön mittareista, ja monissa kunnissa äänestysaktiivisuuden kasvu on asetettu osallisuustyön tavoitteeksi. Aktiivisuus edellyttää kuitenkin kuntalaisten omaa motivaatiota – aktiivisuus syntyy ennen kaikkea uskosta omiin vaikutusmahdollisuuksiin. Aktiivisuus on kuntien kontekstissa asukas- ja asiakaslähtöisyyden ydintä. Vaikka kuntien toiminta on pitkälti ratkaisevassa asemassa aktiivisuuden mahdollistamisessa, vastuuta osallistumisesta peräänkuulutetaan myös kuntalaisilta (esimerkki 15). Yhteisöjen tasolla aktiivisuus kytkeytyy osallisuusohjelmissa

puolestaan pääasiassa kolmanteen sektoriin, jonka toiminta nähdään arvokkaana erityisesti paikallisuuden näkökulmasta.

(14) Osallistuminen voi toimia vaikuttamisen esiasteena, sillä se mahdollistaa vaikuttamisen; lähtemällä mukaan itselleen merkittävään toimintaan, ottamalla kantaa asioihin ja innostamalla ihminen voi muuttua osallistujasta aktiiviseksi vaikuttajaksi. (Espoon kaupunki, 2021, s. 7)

(15) Tuothan siis oman äänesi esille ja muista kuunnella myös muita. (Inarin kunta, 2022, s. 8)

Aktiivisuus näyttäytyy keskeisesti kuntalaisten omaehtoisena toimintana. Omaehtoisesta toiminnasta puhuttaessa osallisuusohjelmissa tarkoitetaan esimerkiksi kolmatta sektoria, kaupunkiaktivismia ja neljättä sektoria. Vaikka omaehtoinen toiminta kiteytyy vahvasti osallistumiseksi ja yksilön panokseksi, kuvaillaan sitä osallisuusohjelmissa myös vahvasti yhteisölliseksi toiminnaksi. Omaehtoinen toiminta ei ole kunnan järjestämää, vaan kuntalaisten toimesta organisoitua itseohjautuvaa toimintaa.

Jotkin kunnat tukevat omaehtoisen toiminnan syntymistä esimerkiksi tarjoamalla tiloja ja jakamalla avustuksia, ja omaehtoisen toiminnan laajempi tukeminen lukeutuu joidenkin kuntien osallisuustyön tavoitteisiin. Jyväskylän osallisuusohjelmassa (2022) vapaaehtoistoiminnan tärkeyttä korostetaan ”toiminnallisen osallisuuden” kannalta. Tampereen osallisuusohjelmassa (2023) taas nostetaan esiin tarve tukea kansalaisyhteiskunnan toimintaa taloudellisesti haastavina aikoina. Osallisuusohjelmissa tunnustetaan näin omaehtoisen kansalaisyhteiskunnan tuottama arvo kunnalle kunnan tarjoamien virallisempien osallistumiskanavien rinnalla.

7 Johtopäätökset ja pohdinta

7.1 Osallisuuden tulkinnat osana kuntien hallintaa

Tämän tutkielman tavoitteena oli selvittää, miten suomalaiset kunnat tulkitsevat osallisuutta osallisuustyössään tarkastelemalla osallisuudelle annettuja määritelmiä sekä osallisuustyön periaatteita, tavoitteita ja toimenpiteitä. Osallisuuden kontekstissa tarkastelun kohteena oli erityisesti sosiaalisen ja poliittisen osallisuuden ilmentyminen kuntien osallisuustyön ja hallinnan kontekstissa. Tutkielman aihetta lähestyttiin tarkastelemalla kahdeksan suomalaisen kunnan osallisuusohjelmaa dokumenttianalyysia ja teoriaohjaavaa sisällönanalyysia hyödyntäen. Teorian pohjalta luotiin sosiaalisen ja poliittisen osallisuuden ulottuvuuksia mukaileva osallisuuden teoreettinen kehys, jota pyrittiin täydentämään ja syventämään aineistolähtöisillä havainnoilla. Osallisuuden teoreettinen kehys rakentui hyvinvoinnin, palvelujen ja toimeentulon, yhdenvertaisuuden, vuorovaikutuksen ja yhteisöllisyyden, kokemuksellisuuden, demokraattisen osallistumisen ja aktiivisuuden kansalaisuuden näkökulmille. Taulukkoon 6 on koottu keskeisimmät osallisuusohjelmissa esiin nousseet osallisuuden näkökulmat ja teemat.

Taulukko 6. Osallisuuden näkökulmat osallisuusohjelmissa.

Osallisuuden ulottuvuus	Keskeiset näkökulmat ja teemat
Sosiaalinen osallisuus	Hyvinvoinnin edistäminen Kestävä kehitys Eriarvoisuuden ja osattomuuden ehkäisy Yhdenvertaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet Saavutettavuus Kuuluminen yhteisöihin Kohtaamiset Vuorovaikutus ja vuoropuhelu Yhteistyö ja verkostot Kokemus osallisuudesta
Poliittinen osallisuus	Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien luominen ja osallistaminen Demokratiainnovaatiot

Osallisuuden ulottuvuus	Keskeiset näkökulmat ja teemat
	Edustuksellinen demokratia Omaehtoinen toiminta Aktiiviset kuntalaiset ja yhteisöt

Tutkielman ensimmäisen tutkimuskysymyksen tavoitteena oli tarkastella suomalaisten kuntien osallisuuteen liittyviä tulkintoja. Kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta hieman poiketen suomalainen osallisuuskeskustelu yhdistää osallisuuden molemmat keskeiset ulottuvuudet, eli sosiaalisen ja poliittisen osallisuuden (Salminen ja muut, 2021, s. 82). Tämä näkyy vahvasti kuntien osallisuustyössä: sosiaalista ja poliittista osallisuutta ei sinällään eroteta toisistaan, vaan ne esiintyvät vahvasti limittäisinä ja toisiinsa kytkeytyneinä. Tulosten perusteella osallisuudesta muodostuu osallisuusohjelmissa laaja ja monitulkintainen kokonaisuus: kunnat tarkastelevat osallisuutta useasta näkökulmasta ja osallisuudelle annetaan erilaisia ja vaihtelevia merkityksiä. Osallisuuden tulkinnoissa on havaittavissa kuntakohtaisia painotuseroja: suurimmassa osassa osallisuus ymmärretään sosiaalisen ja poliittisen osallisuuden yhdistelemänä, joissain osallisuusohjelmissa taas korostuu jonkin verran joko sosiaalinen tai poliittinen ulottuvuus. Yhtä vailla kaikissa osallisuusohjelmissa määritellään erikseen se, mitä osallisuudella kunnan osallisuustyössä tarkoitetaan. Tarkempien käsitteellisten määritelmien puuttumisesta huolimatta esimerkiksi kuntien asettamista tavoitteista ja toimenpiteistä voidaan tulkita sitä, millaisena ilmiönä kunta osallisuuden käsittää.

Tulosten perusteella osallisuuden tulkinnoissa korostuu erityisesti muutama osallisuuden näkökulma. Ensimmäinen niistä on yhdenvertaisuus, joka toimii kuntien osallisuustyön läpileikkaavana periaatteena. Yhdenvertaisuuden edistäminen näyttäytyy tärkeänä kuntien toimintaa ohjaavana arvona kytkeytyen moniin osallisuustyön osa-alueisiin. Yhdenvertaisuus kiteytyy erityisesti kuntalaisten yhdenvertaisiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, joka korostuu tutkimuskirjallisuudessa keskeisenä kuntien kohtaamana osallisuustyön haasteena ja toisaalta sen tavoitetilana (ks. esim. Nurmi ja muut, 2018, s. 116–118). Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien ohella keskeiseksi yhdenvertaisuuden edistämisen keinoksi nousee saavutettavuuden parantaminen. Osallistumiskanavien määrän ja monipuolisuuden lisääminen ovat

tärkeitä osallisuustyön toimia, mutta oleellista on myös muun muassa esteettömyyden ja monikielisen viestinnän kautta muodostuva kuntalaisten yhdenvertainen mahdollisuus olla läsnä olemassa olevissa osallisuuden ja osallistumisen kanavissa.

Yhdenvertaisuuden osalta haasteellisiin ja helposti osallisuuden ulkopuolelle jääviin väestöryhmiin lukeutuvat tulosten perusteella lapset ja nuoret, ikäihmiset, muut kuin suomen- tai ruotsinkieliset, liikuntarajoitteiset sekä tiettyjen asuinalueiden asukkaat. Nämä ryhmät mukailevat osittain esimerkiksi Leemannin ja muiden (2022) havaintoja osallisuutta kaikkein heikoimmin kokevista väestöryhmistä. Useiden osallisuusohjelmien tavoitteet ja toimenpiteet keskittyvätkin näiden ryhmien osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen. Kuntien ja erityisesti isompien kaupunkien kansainvälistyminen näyttäytyy kuntien tunnistamana yhdenvertaisuuden haasteena. Voidaan ajatella, että kasvavana ilmiönä kansainvälistyminen haastaa kuntien osallisuustyötä myös tulevaisuudessa. Kaikkien kuntalaisten mahdollisuutta kiinnittyä osallisuuden lähteisiin voidaan pitää itseisarvona, mutta osallistumismahdollisuuksien parantaminen kytkeytynee myös osallisuuden ja osallistumisen edistämisen kontekstissa kuntien kohtaamaan keskeiseen ongelmaan, eli osallistumisen edustavuuteen.

Tuloksissa toisena hallitsevana näkökulmana korostuu yhteisöllisyys ja vuorovaikutus, mikä on luonnollista ymmärrettäessä osallisuus sosiaalisena konseptina. Yhteisöllisyyden ja vuorovaikutuksen korostuminen heijastelevat uuden julkisen hallinnan ideaaleja, joissa painotetaan kuntien suhteita kuntalaisiin ja muihin sidosryhmiin (Hakari, 2013, s. 35; Kurkela, 2022, s. 26). Käsitteenä yhteisöllisyys ilmenee joissain osallisuusohjelmissa lähes osallisuuden synonyymina. Yhteisöllisyyden näkökulmasta osallisuutta määrittää vahvasti ajatus erilaisiin yhteisöihin kuulumisesta – sananmukaisesti jossain osallisena olemisesta. Yhteisöllisyys kiinnittyy myös osallisuuden toiminnalliseen puoleen, eli osallistumiseen. Kunnat eivät halua lisätä kuntalaisten osallistumista ainoastaan esimerkiksi parantaakseen päätöksentekoa tai legitimitteettiä, vaan tuodakseen myös kuntalaisia yhteen ja mahdollistaakseen kohtaamisten ja vuorovaikutuksen tapahtumisen. Kunnat tarkastelevatkin erilaisia

osallistumisen muotoja, kuten kolmatta ja neljättä sektoria, nimenomaan niiden yhteisöllisyyden kannalta.

Tulosten perusteella osallisuutta synnyttävä vuorovaikutus rakentuu sekä arjessa että muodollisemmalla institutionaalisella tasolla, ja molemmille annetaan osallisuusohjelmissa arvoa. Arkielämän vuorovaikutusta kunnan ja kuntalaisten välillä tapahtuu palveluissa ja kuntalaisten välillä esimerkiksi kohtaamistiloissa, joiden tarjoaminen sisältyy monen kunnan osallisuustyöhön. Institutionaalisemman tason vuorovaikutusta puolestaan ovat erilaiset viralliset ja erityisesti dialogiin perustuvat osallistumiskanavat. Vuorovaikutusta käsitellään ensisijaisesti kasvokkain tapahtuvien kohtaamisten kontekstissa, mutta tulosten perusteella kunnat suhtautuvat avoimesti myös digitaalisiin ympäristöihin ja digiosallistumiseen. Tuloksista voidaan päätellä, että kunnat pyrkivät luomaan kohtaamisia ja vuorovaikutusta erilaisissa ympäristöissä. Voidaan ajatella, että muun muassa koronapandemian kaltaisilla laajemmilla ilmiöillä on voinut olla merkittävä vaikutus kohtaamisiin ja vuorovaikutukseen kunnallisella tasolla, minkä vuoksi niihin kiinnitetään suuresti huomiota.

Suomalaisessa osallisuuskeskustelussa korostuu osallisuuden kokemuksellinen luonne (ks. luku 3.1), ja myös osallisuusohjelmissa osallisuutta käsitellään osaltaan henkilökohtaisena kokemuksena. Vaikka kokemusta osallisuudesta ei voida antaa yksilön ulkopuolelta (Isola ja muut, 2017; Leemann ja muut, 2022, s. 95), kunnat voivat kuitenkin omalla toiminnallaan ja ratkaisuillaan vaikuttaa kokemuksen muodostaviin erilaisiin tunteisiin. Tällöin puhutaan Särkelä-Kukon (2019, s. 251–252) sanoin osallisuuden kokemuksen yhteiskunnallisista rakenteista, kuten osallistumismahdollisuuksista. Niin kuin osallisuuden kokemus itsessään, myös osa siihen liittyvistä tunteista linkittyy osallisuuden hyvinvoinnilliseen näkökulmaan. Tällaisia ovat esimerkiksi luottamus ja turvallisuus.

Osallisuus ymmärretään kunnissa sosiaalisten näkökulmien ohella kuntalaisten osallistumisena. Osallistujina kuntalaiset näyttäytyvät pääasiassa uuden julkisen

hallinnan mukaisina verkostoissa toimivina kumppaneina ja yhteistuottajina, mutta jossain määrin myös klassisen julkishallinnon rooleissa äänestäjinä ja aktivisteina sekä uuden julkisjohtamisen tyyppisinä tyydytettävänä asiakkaina (ks. Haveri, 2011; Torfing ja muut, 2020; van Eijk & Steen, 2022). Tulosten perusteella kunnat ovat lainsäädännöllisten velvoitteiden lisäksi omaksuneet periaatteellisen vastuun osallistaa kuntalaisia ja järjestää monipuolisia osallistumiskanavia jokaisen kuntalaisen osallistumisen mahdollistamiseksi. Osallistumisen nähdään luovan osallisuutta, ja osallistuminen itsessään käsitetään tarjottujen mahdollisuuksien käyttämisenä, mikä kytkeytyy esimerkiksi Leemannin ja Hämäläisen (2016, s. 591–592) osallisuuden malliin. Kunnat panostavat suoran ja deliberatiivisen demokratian kanaviin, mutta myös perinteisten osallistumistapojen ja edustuksellisen demokratian rooleja poliittisen osallisuuden ja kuntademokratian perustana korostetaan paikoitellen. Kunnat tunnistavat laajasti tarpeen kuntalaisten osallistumiselle kuntien kehittämisessä, mikä heijastaa uuden julkisen hallinnan periaatteita.

Tulosten perusteella kunnat lähestyvät osallistumista vahvasti aktiivisen kansalaisuuden kautta. Uuden julkisen hallinnan mukaisesti kuntalaiset eivät ole enää vain passiivisia palveluiden loppukäyttäjiä, vaan motivoituneita ja aktiivisesti osallistuvia toimijoita. Aktiivisuus ei kytkeydy ainoastaan kuntalaisten osallisuuteen, vaan myös kuntien omiin tarkoitukseen kuntien kehittämisen kontekstissa. Siksi kuntalaisen oman motivaation lisäksi kuntien tulee myös tukea aktiivisuuden syntymistä ja ylläpitämistä. Kuntalaisten halutaan osallistuvan aktiivisesti kunnan tarjoamiin kanaviin, mutta myös omaehtoisesti vapaaehtoistoiminnan kautta. Tämä mukailee Särkelä-Kukon (2019, 253–254) kuvausta monipuolisesti eri tasoilla ja ympäristöissä osallistuvasta ja osallistumisen elämäntavakseen omaksuneesta yksilöstä.

Tutkielman toisen tutkimuskysymyksen tavoitteena oli selvittää sosiaalisen ja poliittisen osallisuuden näyttäytymistä osana kunnan hallintaa. Tuloksista on havaittavissa muun muassa Kurkelan (2022) ja Hakarin (2013, s. 33–34) esittämä ajatus uuteen julkiseen hallintaan kytkeytyvästä kuntien avautuvasta hallinnasta, johon sosiaalinen ja poliittinen

osallisuus osaltaan nivoutuvat muun muassa tiiviin vuorovaikutuksen ja kumppanuuden kautta. Osallisuutta ei luo tai edistä ainoastaan kunta, vaan myös kuntalaiset, kolmas sektori ja muut sidosryhmät. Sosiaalisen ja poliittisen osallisuuden limittäisyys suomalaisessa osallisuuskäsityksessä luonnehtii osallisuuden tulkintojen ohella myös kuntien hallintaa.

Hyvinvoinnillisesta näkökulmasta sosiaalinen osallisuus näyttäytyy hallinnassa sosiaalipolitiikan välineenä. Tämä on linjassa aiemman tutkimuskirjallisuuden kanssa – muun muassa Isola (2016, s. 599) toteaa osallisuustyön olevan sisimmiltään paikallista sosiaalipolitiikkaa. Kuntien tehtävänä on edistää hyvinvointia ja luoda kuntalaisille mahdollisuuksia osallisuuden kokemiselle. Tätä tukevat muun muassa yhdenvertaisuuden ja heikommassa asemassa olevien tukeminen sekä yhteisöllisyyden syntyminen. Osallisuus toteutuu myös palveluissa, joiden vaikuttavuutta kunnat pyrkivät parantamaan ja joiden kehittämisessä kuntalaisilla on merkittävä asema. Hallinta-ajattelun ja uuden julkisen hallinnan mukaisesti kunta ei yksin kykene ratkaisemaan palveluihin liittyviä haasteita, vaan kunta toimii yhtenä yhteistyöverkoston toimijana.

Poliittinen osallisuus puolestaan kytkeytyy kuntien hallinnassa demokratian tukemiseen, ensisijaisesti osallistumismahdollisuuksien luomisen ja kehittämisen kautta. Näin ollen kuntia ei kehitetä ainoastaan hallintolähtöisesti, vaan päätösvaltaa jaetaan myös kuntalaisille, mikä kytkeytyy uuden julkisen hallinnan periaatteisiin (ks. Hakari, 2013, s. 33–34; Kurkela, 2022, s. 17–18). Uuden julkisen hallinnan mukaisesti päätöksenteon vastuun jakautuessa tavoitteena on myös hallinnon legitimeetin vahvistuminen (Torfing ja muut, 2020, s. 133–134). Poliittinen osallisuus ei rajoitu vain vaaleihin, vaan kuntalaiset voivat osallistua aktiivisesti muilla tavoin myös vaalien välissä. Kuntien tehtävänä on luoda osallistumisen mahdollistavia rakenteita ja kanavia, mutta kuntalaisia kohtaan asetetaan tulosten perusteella jossain määrin myös odotuksia osallistumisen ja aktiivisuuden suhteen.

7.2 Tutkielman eettisyys ja luotettavuus

Tässä tutkielmassa on noudatettu eurooppalaisen ohjeistuksen mukaisia hyvän tieteellisen käytännön peruseriaatteita, joita ovat luotettavuus, rehellisyys, arvostus ja vastuunkanto (Tutkimuseettinen lautakunta, 2023, s. 11–12). Tutkielman suunnittelussa, toteutuksessa ja dokumentoinnissa on pyritty ottamaan parhaalla mahdollisella tavalla huomioon huolellisuus. Tutkielmassa on noudatettu yliopiston kirjoitusohjeita ja kiinnitetty huomiota oikeaoppisiin lähdeviitteisiin. Tänä päivänä tutkimusten luotettavuuteen vaikuttaa merkittävästi myös tekoälyn käyttö. Tässä tutkielmassa tekoälyä on hyödynnetty ideoinnin ja kielenhuollon tukena.

Tuomen ja Sarajärven (2018, luku 5) mukaan laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin ei ole yhtä yksiselitteisesti oikeaa tapaa, mutta luotettavuuden kannalta olennaista on perustella ja esittää tutkimuksessa tehtyjä valintoja jokaisessa tutkimuksen vaiheessa. Laadullisessa tutkimuksessa korostuu myös tutkijan rooli tulkitsijana (Eskola & Suonranta, 1998, luku 5). Tässä tutkielmassa on pyritty avaamaan tutkimusprosessin aikana tehtyjä valintoja tutkimuskohteen ja aineiston valinnassa, analyysiproessin etenemisessä sekä tulosten esittelyssä.

Tutkielman keskeisenä teoreettisena viitekehystenä toimi osallisuuden jako sosiaalisen ja poliittisen osallisuuteen. Kyseessä on teoreettinen käsitys, jota kunnat eivät itsessään käsittele osallisuusohjelmissaan. Tutkielman analyysin teoreettinen viitekehys on luotu sisällönanalyysin yläluokkien osalta tutkijan toimesta useiden eri lähteiden pohjalta esimerkiksi yhden teoreettisen mallin suoran hyödyntämisen sijaan. Näin ollen analyysiin ovat vaikuttaneet tutkijan omat valinnat ja oletukset.

Tutkielman luotettavuuden arvioinnissa on tärkeää huomioida tutkielman haasteet ja rajoitteet. Tutkielman aineistona käytettiin kuntien osallisuusohjelmia, jotka ovat kuntien toimintaa ohjaavia strategisia asiakirjoja. Tutkielmassa ei tarkasteltu muita kuntien keskeisiä asiakirjoja, mikä tekee aineistosta rajatun. Huomionarvoista on, että toistaiseksi vasta vähemmistö suomalaisista kunnista on laatinut osallisuusohjelman

(Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2024a). Täten osallisuusohjelman laatineita ja tähän tutkielmaan valittuja kuntia voidaan pitää ainakin jossain määrin osallisuustyön edelläkävijöinä, mikä haastaa laajempien yleistysten tekemistä. Osallisuusohjelmia ei itsessään ole myöskään tarkoitettu tutkimuskäyttöön.

7.3 Jatkotutkimus

Osallisuus, osallistuminen ja demokratian murros tulevat mitä todennäköisemmin pysymään ajankohtaisina teemoina kunnissa myös tulevaisuudessa. Odotettavaa on myös, että osallisuusohjelman tai vastaavan osallisuustyötä ohjaavan asiakirjan laatineiden kuntien osuus tulee kasvamaan, mikä voi monipuolistaa osallisuuteen liittyvää tutkimusta kuntien kontekstissa. Tässä tutkielmassa aineistona käytettiin ainoastaan kuntien osallisuusohjelmia, mikä rajasi pois muut keskeiset kuntien toimintaa ohjaavat asiakirjat, kuten kuntastrategiat ja hyvinvointisuunnitelmat. Kuntien osallisuustyöhön liittyvän laajemman ymmärryksen muodostaminen vaatii kuntien strategisesti keskeisten asiakirjojen tarkastelua yhdessä (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2024a). Yhdeksi mahdolliseksi jatkotutkimusaiheeksi nouseekin osallisuuden määritelmien ja tulkintojen tarkastelu muun muassa edellä mainituissa asiakirjoissa tai niiden yhdessä muodostamissa kokonaisuuksissa. Myös tarkempi kuntakohtainen vertailu esimerkiksi osallisuuden tulkinnoista tai osallisuustyön käytännöistä voisi tuoda esiin mahdollisia eroavaisuuksia.

Osallisuuden tulkintojen ja määritelmien lisäksi kuntien osallisuustyön eri osa-alueita sekä osallisuuteen liittyviä ilmiöitä on tarpeen tarkastella laajemmin tulevaisuudessa. Yksi jatkotutkimuksen kannalta mahdollinen näkökulma on osallisuustyön johtaminen. Niemisen (2025, s. 21) mukaan vähemmälle huomiolle jääneitä kunnan osallisuustyön johtamisen teemoja ovat esimerkiksi johtamisen vastuun jakautuminen ja luottamushenkilöiden rooli. Myös Kurkela (2022, s. 60–61) nostaa esiin demokratian murroksen ja osallistumisen tutkimuksen yhdistettynä kuntien ja niiden johtamisen teemoihin. Demokratiaan ja osallistumiseen vaikuttaa yhä kasvavissa määrin

digitalisaatio, jota tulisi analysoida syvemmin osallisuuden kontekstissa. Tutkielman analyysiprosessin aikana nousi esiin myös kysymyksiä osallisuustyön vaikuttavuudesta ja kompleksisuudesta sekä siitä, kuinka kuntalaiset, kunnan luottamushenkilöt ja poliittiset päättäjät suhtautuvat osallisuustyöhön.

Lähteet

- Aberbach, J. D. & Christensen, T. (2005). Citizens and Consumers: An NPM dilemma. *Public Management Review*, 7(2), 225–246.
<https://doi.org/10.1080/14719030500091319>
- Alueidenkäyttölaki* 5.2.1999/132. Finlex. Noudettu 22.4.2026 osoitteesta
<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/132>
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynnänen, A. & Siitonen, P. (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet* (kolmas, uudistettu painos). Trepo.
<https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8768-2>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bowen, G.A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Bloomberg, L. (2014), Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4) 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Bäcklund, P. & Kallio, K. P. (2012). Poliittinen toimijuus julkishallinnon lapsi- ja nuorisopoliittisessa osallistumisretoriikassa. *Alue Ja Ympäristö*, 41(1), 40–53. Noudettu 18.12.2025 osoitteesta
<https://aluejaymparisto.journal.fi/article/view/64715>
- Bäcklund, P., Kallio, K. P. & Häkli, J. (2014). Residents, customers or citizens? Tracing the idea of youthful participation in the context of administrative reforms in Finnish public administration. *Planning Theory & Practice*, 15(3), 311–327.
<https://doi.org/10.1080/14649357.2014.929726>
- Bäcklund, P. (2019). Aasukkaat kaupunkisuunnittelun toimijoina – millaisiin tarpeisiin osallistamispolitiikalla vastataan? Teoksessa T. Meriluoto & T. Litmanen (toim.), *Osallistu! : Pelastaako osallistaminen demokratian* (s. 85–97). Vastapaino.

- Eijk, C. van & Steen, T. (2022). The public encounter and the role of citizens. Teoksessa P. Hupe (toim.), *Politics of the Public Encounter : What Happens When Citizens Meet the State* (s. 57–77). Edward Elgar Publishing Limited.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino.
- Espoon kaupunki. (2021). *Kuulemisesta kumppanuuteen – Espoon osallisuusmalli*. Noudettu 19.1.2026 osoitteesta https://admin.espoo.fi/sites/default/files/2021-11/Kuulemisesta_kumppanuuteen-opas_WEB_saavutettava%20%281%29.pdf
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1–25. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)
- Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9263-1>
- Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa E. Hyyryläinen & O. Viinamäki (toim.), *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi* (s. 132–145). Vaasan yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-340-0>
- Inarin kunta. (2022). *Osallisuus- ja tervetulo-ohjelma*. Noudettu 19.1.2026 osoitteesta https://www.inari.fi/media/tiedostot-2022/hallinto/osallisuusohjelma_kv081222.pdf
- Irvin, R.A. & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55–65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>
- Isola, A-M. (2016). Autonomia, demokratia ja yhteiset: Osallisuuden paikallinen edistäminen. *Yhteiskuntapolitiikka*, 81(5), 595–600. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016102725607>

- Isola, A-M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valteri, S. & Keto-Tokoi, A. (2017). *Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-917-0>
- Jalonen, H. (2019). Julkisten palvelujen yhteiskehittäminen – kaunista puhetta vai suomalaisen julkishallinnon arkea? *Hallinnon tutkimus*, 38(4), 305–311. Noudettu 14.11.2025 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98054/56020>
- Juuti, P. & Puusa, A. (2020). Mitä laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan? Teoksessa A. Puusa, P. Juuti & I. Aaltio (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 9–20). Gaudeamus.
- Jyväskylän kaupunki. (2022). *Jyväskylän kaupungin osallisuusohjelma*. Noudettu 19.1.2026 osoitteesta https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/2022-10/Osallisuusohjelma_2022-2025.pdf
- Jäntti, A. & Kurkela, K. (2021). How Municipalities Can Enhance Citizen Participation? – Exploring the Views of Participants and Non-Participants. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(1), 23–42. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v25i1.7126>
- Jäntti, A., Leponiemi, U., Parkkinen, J. & Airaksinen, J. (2023). Ylimmän johdon päätökset julkishallinnon paradigmojen ja kuntajohtamisen heijastumina. *Hallinnon tutkimus*, 42(1), 21–37. <https://doi.org/10.37450/ht.112237>
- Jäntti, A. & Peltomaa, J. (2024). Kestävyys kuntajohtamisessa: Analyysi Suomen 21 suurimman kaupungin kuntastrategioista. *Focus Localis*, 52(1). Noudettu 23.10.2025 osoitteesta <https://journal.fi/focuslocalis/article/view/136148>
- Keravan kaupunki. (2025). *Keravan kaupungin osallisuusohjelma*. Noudettu 19.1.2026 osoitteesta https://kirkkonummi.fi/wp-content/uploads/2025/08/Kirkkonummen_osallisuusmalli.pdf
- Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P. (2017). Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: syventyykö vai heikentykö demokratia? Teoksessa E. Kestilä-Kekkonen & P. Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen: vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä* (s. 8–29). Jyväskylän yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7077-2>

- Kirkkonummen kunta. (2025). *Kirkkonummen osallisuusmalli 2025–2030*. Noudettu 19.1.2026 osoitteesta https://kirkkonummi.fi/wp-content/uploads/2025/08/Kirkkonummen_osallisuusmalli.pdf
- Kivinen, T., Vanjusov, H. & Vornanen, R. (2020). Asiakkaan ääni – osallisuus ja vaikuttamisen mahdollisuudet. Teoksessa A. Hujala & H. Taskinen (toim.), *Uudistuva sosiaali- ja terveysala* (s. 267–287). Tampere University Press.
- Koikkalainen, P. (2011). Social inclusion. Teoksessa M. Bevir (toim.), *The SAGE Handbook of Governance* (s. 454–468). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446200964>
- Korento, S. (2025). *Kuntatalous - monen muuttujan summa* (kuudes, uudistettu painos). Suomen Kuntaliitto.
- Kuntalaki 10.4.2015/410*. Finlex. Noudettu 13.10.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2015/410>
- Kurkela, K. (2021). Kunta ja muuttuva osallistuminen. Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kehittämisestä. *Hallinnon Tutkimus*, 40(1), 37–52. <https://doi.org/10.37450/ht.92256>
- Kurkela, K. (2022). *Demokratian murros ja kuntien avautuva hallinta* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2547-3>
- Kurkela, K., Kork A-A., Jäntti A. & Paananen, H. (2024), Citizen participation as an organisational challenge in local government. *International Journal of Public Sector Management*, 37(1), 124–140. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2022-0179>
- Kääriäinen, J., Kuusisto, O., Pajula, L. & Karhinen, J. (2022). Digiosallisuuden tilannekuva. Teoksessa O. Kuusisto, M. Merisalo & J. Kääriäinen (toim.), *Digiosallisuus Suomessa : Digiosallisuus Suomessa -hankkeen loppuraportti* (s. 61–94). Valtioneuvoston kanslia. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-182-7>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 29.6.2021/612*. Finlex. Noudettu 21.10.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/612>
- Leemann, L. & Hämäläinen, R-M. (2016). Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen palvelut: Pohdintaa käsitteiden sisällöstä.

- Yhteiskuntapolitiikka* 81(5), 586–594. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016102725606>
- Leemann, L., Nousiainen, M., Keto-Tokoi, A. & Isola, A-M. (2022). Osallisuuden kokemus aikuisväestössä. Teoksessa S. Karvonen, L. Kestilä & P. Saikkonen (toim.), *Suomalaisten hyvinvointi 2022* (s. 94–113). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-996-2>
- Lehtonen, P. & Radzik-Maruszak, K. (2024). Inclusion as ownership in participatory budgeting: Facilitators' interpretations of public engagement of children and youth. *Critical policy studies*, 18(1), 73–91. <https://doi.org/10.1080/19460171.2023.2192412>
- Manoharan, A. P. & Ingrams, A. (2018). Conceptualizing E-Government from Local Government Perspectives. *State and Local Government Review*, 50(1), 56–66. <https://doi.org/10.1177/0160323X18763964>
- Meriluoto, T. & Litmanen, T. (2019). Pelastaako osallistaminen demokratian? Teoksessa T. Meriluoto & T. Litmanen (toim.), *Osallistu! : Pelastaako osallistaminen demokratian* (s. 6–27). Vastapaino.
- Michels, A. & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477–491. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>
- Muhoksen kunta. (2023). *Muhoksen kunnan osallisuusohjelma*. Noudettu 19.1.2026 osoitteesta <https://muhos.fi/wp-content/uploads/2024/02/Muhoksen-kunnan-osallisuusohjelma.pdf>
- Nabatchi, T. & Leighninger, M. (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. Jossey-Bass.
- Newton, K. (2012). Curing the democratic malaise with democratic innovations. Teoksessa B. Geissel & K. Newton (toim.), *Evaluating Democratic Innovations : Curing the Democratic Malaise?* (s. 17–36). Routledge.
- Niemi, S. (2024). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät kunnissa*. Suomen Kuntaliitto. Noudettu 23.10.2025 osoitteesta

<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2274-hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-tehtavat-kunnissa>

Nieminen, V. (2022). *Sosiaalisesti kestävä osallisuus kuntien arjessa*. Suomen Kuntaliitto.

Noudettu 23.10.2025 osoitteesta

<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2160-sosiaalisesti-kestava-osallisuus-kuntien-arjessa>

Nieminen, V. (2025). *Osallistamista johtamalla kohti kestävämpää päätöksentekoa*.

Suomen Kuntaliitto. Noudettu 10.11.2025 osoitteesta

<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2025/2331-osallistamista-johtamalla-kohti-kestavampaa-paatoksentekoa>

Nuorisolaki 21.12.2016/1285. Finlex. Noudettu 21.10.2025 osoitteesta

<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2016/1285>

Nurmi, H., Syväjärvi, A. & Leinonen, J. (2018). Osallistava toimintaote hyvinvoinnin edistämistyössä. Teoksessa J. Lammintakanen & S. Laulainen (toim.), *Kohti vaikuttavaa päätöksentekoa ja johtamista hyvinvointipalveluissa* (s. 113–126).

Itä-Suomen yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2906-8>

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3),

377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

Perusopetuslaki 21.8.1998/628. Finlex. Noudettu 21.10.2025 osoitteesta

<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1998/628>

Perustuslaki 11.6.1999/731. Finlex. Noudettu 14.10.2025 osoitteesta

<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>

Raivio, H. & Karjalainen, J. (2012). Osallisuus ei ole keino tai väline, palvelut ovat!

Teoksessa T. Era (toim.), *Osallisuus - oikeutta vai pakkoa?* (s. 12–34). Jyväskylän ammattikorkeakoulu. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-830-280-6>

Ravazzi, S. (2016). When a government attempts to institutionalize and regulate deliberative democracy: the how and why from a process-tracing perspective. *Critical Policy Studies*, 11(1), 79–100.

<https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1159139>

- Salminen, J., Lehtonen, P., Rikala, S., Kuusisto, A-K., Luoma-Halkola, H., Puumala, E., Sointu, L., Wallin A. & Häikiö, L. (2021). Osallisuuden kehät: Näkökulmia hyvinvoinnin muotoutumiseen. *Focus Localis*, 49(3), 80–98. Noudettu 16.10.2025 osoitteesta <https://journal.fi/focuslocalis/issue/view/7929/1264>
- Stenvall, J., af Ursin, K., Tiihonen, S., Nyholm, I. & Airaksinen, J. (2016). Julkisen hallinnon kehitys Suomessa. Teoksessa I. Nyholm, J. Airaksinen, E. Pekkola, A. Haveri, K. af Ursin, S. Tiihonen (toim.), *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 24–55). Tietosanoma.
- Suomen Kuntaliitto. (2024, 19. joulukuuta). *Kuntavaalit ovat suosituin tapa vaikuttaa, mutta kuntalaiset haluavat vaikuttaa myös vaalien välillä*. Noudettu 20.11.2025 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2024/kuntavaalit-ovat-suosituin-tapa-vaikuttaa-mutta-kuntalaiset-haluavat-vaikuttaa-myos>
- Suomen Kuntaliitto. (2025a, 1. lokakuuta). *Osallisuus - kuntalaisten osallisuuden edistäminen*. Noudettu 23.10.2025 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/kuntajohtaminen-ja-digitalisaatio/demokratia-ja-osallisuus/kuntalaisten-osallisuuden-edistaminen>
- Suomen Kuntaliitto (2025b, 15. maaliskuuta). *Kuntavaaliehdokkaiden määrä laskee, mutta kunnittaiset erot suuria*. Noudettu 23.3.2026 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2025/kuntavaaliehdokkaiden-maara-laski-mutta-kunnittaiset-erot-suuria>
- Särkelä-Kukko, M. (2019). Syntyykö arjen omaehtoinen osallisuus spontaanisti ilman instituutioita? Teoksessa T. Meriluoto & T. Litmanen (toim.), *Osallistu! : Pelastaako osallistaminen demokratian* (s. 250–276). Vastapaino.
- Tampereen kaupunki. (2023). *Osallisuus- ja yhteisöllisyysuunnitelma*. Noudettu 19.1.2026 osoitteesta <https://www.tampere.fi/sites/default/files/2023-11/Osallisuus-%20ja%20yhteis%C3%B6llisyysuunnitelma%20FIN%20taitettu.pdf>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2023). *Osallisuuden edistäjän opas*. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-088-0>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2024a, 19. tammikuuta). *THL:n kartoitus: Osallisuuden edistäminen kuntien osallisuusohjelmissa*. Noudettu 13.10.2025 osoitteesta

<https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/thl-n-kartoitus-osallisuuden-edistaminen-kuntien-osallisuusohjelmissa>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2024b, 21. marraskuuta). *Asukas- ja asiakasosallisuus*.

Noudettu 31.10.2025 osoitteesta <https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/asukas-ja-asiakasosallisuus>

Torfig, J., Bøgh Andersen, L., Greve, C. & Klausen, K. K. (2020). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Edward Elgar.

Torfig, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>

Torfig, J. & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tutkimuseettinen lautakunta. (2023). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa 2023*. Noudettu 15.4.2026 osoitteesta https://tenk.fi/sites/default/files/2023-03/HTK-ohje_2023.pdf

Tuurnas, S., Kurkela, K. & Rannisto, P. H. (2016). Osallisuuden monet kasvot. Teoksessa P-H. Rannisto & P. Tienhaara (toim.), *Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja* (s. 103–124). Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0320-4>

Vantaan kaupunki. (2022). *Osallistuva Vantaa -ohjelma*. Noudettu 19.1.2025 osoitteesta https://www.vantaa.fi/sites/default/files/document/Osallistuva%20Vantaa%20ohjelma_11.4.2022.pdf

Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N. & Niskanen, V-P. (2020). *Katsaus ohjaustoiminnan kehitykseen: vastauksia kompleksisuuteen*. Valtioneuvoston kanslia. Noudettu

4.11.2025

osoitteesta

<https://tietokayttoon.fi/documents/113169639/113170760/19-2020-Katsaus+ohjaustoiminnan+kehitykseen.pdf/7de7239b-4e21-90f9-0e07-d60995379af8/19-2020-Katsaus+ohjaustoiminnan+kehitykseen.pdf?version=1.0&t=1594187594230>

- Vigoda, E. (2022). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527–540. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00235>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2014). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Värttö, M. (2022). *Reflections on Participatory Democracy Reforms* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2297-7>
- Värttö, M. & Rapeli, L. (2019). Viranhaltijoiden suhtautuminen kuntalaisosallistumisen lisäämiseen kuntahallinnossa. *Hallinnon tutkimus*, 38(2), 110–124. <https://doi.org/10.37450/ht.97989>