Jaana Niva

Saavutettavuuden ulottuvuudet ja arkkitehtuuri kuntaorganisaatiossa

Diskursiivinen ja institutionaalinen näkökulma

Markkinoinnin ja viestinnän akateeminen yksikkö
Organisaatioiden viestinnän pro gradu -tutkielma
Viestinnän monialainen maisteriohjelma

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO
Markkinoinnin ja viestinnän akateeminen yksikkö
Tekijä: Jaana Niva
Tutkielman nimi: Saavutettavuuden ulottuvuudet ja arkkitehtuuri kuntaorganisaatiossa: Diskursiivinen ja institutionaalinen näkökulma
Tutkinto: Filosofian maisteri
Koulutusohjelma: Viestinnän monialainen maisteriohjelma
Opintosuunta: Organisaatioiden viestintä
Työn ohjaaja: Heidi Hirsto
Valmistumisvuosi: 2025 **Sivumäärä:** 119

TIIVISTELMÄ:
Saavutettavuus on digitaalisten palvelujen suunnittelun ja ylläpidon perusperiaate, joka tukee osallisuutta ja varmistaa yhdenvertaisen pääsyn verkkopalveluihin. Kunta heijastaa yhteiskunnan poikkileikkausta monialaisella verkkopalvelukokonaisuudellaan, mikä tekee siitä relevantin kontekstin tarkastella saavutettavuutta institutionaalisena ilmiönä. Tutkimuksen tavoitteena on hahmottaa saavutettavuus osana kuntaorganisaatioiden viestintää institutionaalisesta näkökulmasta. Tarkoituksena on kuvata saavutettavuuden merkityksellistymistä ja tunnistaa puhetapoihin kytkeytyvät institutionaaliset paineet sekä koota tulkinnallinen konstruktio. Aineisto koostuu kahdeksasta kuntaorganisaatiossa työskentelevän yksilöteemahaastattelusta, joita analysoidaan induktiivisesti temaattisella diskurssianalyysilla sosiaalisen konstruktionismin ja uusinstitutionaalisen teorian viitekehyksessä.

Tutkimus osoittaa, ettei saavutettavuuden toteutuminen ole staattinen vaan dynaaminen ilmiö. Saavutettavuus jäsentyy neljässä diskurssissa: velvoite (saavutettavuus sääntelyn ja ohjeiden määrittämänä tehtävänä), resurssi (toteutuksen ehdot, aika, raha, osaaminen), arvo (eettinen ja palvelulähtöinen merkitys) ja prosessi (vakiintuneet menettelyt ja työnkulut). Diskurssit limittyvät toisiinsa ja voivat esiintyä samassa puheenvuorossa, eivätkä ne muodosta lineaarista etenemistä vaan rinnakkaisia tulkintakehyksiä saavutettavuuden rakentumiselle ja heijastavat näkökulmia, joista saavutettavuus kulloinkin rakentuu. Niiden painotuksiin vaikuttavat kontekstisidonnaiset isomorfiset paineet eli institutionaaliset vaatimukset ja odotukset, jotka ohjaavat organisaatioita yhdenmukaistumaan toimintaympäristönsä kanssa. Saavutettavuudesta muodostettua konstruktiota voidaan kuvata institutionaalisena arkkitehtuurina, jossa julkisen viestinnän arvot, organisaation vastuut ja viestinnälliset prosessit muodostavat toisiinsa kietoutuvan rakenteen. Tätä rakennetta kannattelevat saavutettavuuden kolme institutionaalista ulottuvuutta: organisatorinen (rakenteet, vastuut, resurssit, prosessit), asenteellinen (palveluasenne, kohtaamisen tavat) ja symbolinen (saavutettavuuden kehystäminen ja merkitysrakenteet). Julkisen arvon strategisessa kolmiossa ulottuvuudet toimivat läpileikkaavasti, jotta saavutettavuus ei hajaannu irrallisiksi toimenpiteiksi: (1) vastuut ja velvoitteet, (2) viestinnän käytännöt ja prosessit sekä (3) julkisen viestinnän arvot ja sosiaalinen vastuu kannattelevat kolmion kärkiä – julkisesti arvostettuja tuloksia, palvelukykyä sekä legitimiteettiä ja tukea. Julkisen arvon tuottaminen edellyttää, että poliittinen tuki, organisaation kyvykkyydet ja kuntalaisille merkitykselliset tulokset kohtaavat samanaikaisesti. Saavutettavuuden institutionalisoituminen näkyy siinä, miten diskursseissa rakentuvat institutionaaliset paineet muuntuvat konkreettisiksi käytännöiksi ja miten nämä käytännöt puolestaan vakiinnuttavat organisaation rakenteellista, asenteellista ja symbolista perustaa.

AVAINSANAT: Saavutettavuus, diskurssianalyysi, julkinen sektori, kunta, institutionaalistuminen, yhteisöviestintä, sosiaalinen konstruktionismi

Sisällys

1 Johdanto 5

1.1 Tavoite 6

1.2 Aineisto 9

1.3 Menetelmä 12

2 Saavutettavuus käsitteenä, sääntelynä ja institutionaalisena käytäntönä 19

2.1 Saavutettavuuden merkitykset ja ulottuvuudet 19

2.1.1 Saavutettavuuden määritelmä ja kontekstuaalisuus 20

2.1.2 Saavutettavuus osa-alueittain 23

2.2 Institutionaalinen näkökulma saavutettavuuteen 27

2.2.1 Saavutettavuuden normatiivinen kehys 28

2.2.2 Saavutettavuus käytäntöinä 32

2.2.3 Institutionaalinen teoria saavutettavuuden selittäjänä 34

2.2.4 Institutionaalinen isomorfismi 39

3 Kunta viestinnän institutionaalisena toimintaympäristönä 47

3.1 Kunta julkisena instituutiona, identiteettiyhteisönä ja palveluorganisaationa 48

3.1.1 Normatiiviset lähtökohdat ja sääntely viestinnän kontekstina 49

3.1.2 Kompleksisuus ja moniäänisyys julkisen sektorin toimintaympäristössä 52

3.1.3 Viestinnän arvot, periaatteet ja tehtävät 55

3.2 Viestintämallit julkishallinnon viestinnän ymmärtämisen välineenä 59

4 Saavutettavuus diskursiivisena ja institutionaalisena ilmiönä 63

4.1 Merkitykset ja institutionaaliset muutospaineet 64

4.1.1 Resurssidiskurssi – saavutettavuus rajallisissa toimintaraameissa 65

4.1.2 Arvodiskurssi – saavutettavuus palveluperiaatteena (eettisenä ja yhteiskunnallisena vastuuna) 72

4.1.3 Velvoitediskurssi – saavutettavuus sääntelyn ja normien toteuttamisena 75

4.1.4 Prosessidiskurssi – saavutettavuus vakiintuneina menettelyinä 80

4.1.5 Diskurssien yhteenveto ja vertailu 83

4.2 Saavutettavuuden institutionaaliset ulottuvuudet: asenteellinen, organisatorinen ja symbolinen 90

4.3 Saavutettavuuden konstruktio 94

5 Päätäntö 101

Lähteet 108

Liitteet 118

1 Johdanto

Digitaalinen kehitys on korostanut saavutettavuuden merkitystä ja tuonut esiin tarpeen varmistaa, että digitaaliset palvelut ovat aidosti ja tosiasiallisesti kaikkien ulottuvilla – ettei kukaan jää tahtomattaan tiedon ja palvelujen ulkopuolelle (esim. YK 2015, s. 4–5). Saavutettavuudella tarkoitetaan erilaisten käyttäjien tarpeiden huomioon ottamista verkkosivujen ja mobiilisovellusten suunnittelussa ja toteutuksessa siten, että mahdollisimman moni voi käyttää palveluja sujuvasti (Traficom, 2024). Se on välttämätön edellytys merkittävälle osalle väestöä, parantaa palvelujen laatua kaikille (W3C, 2024a) ja koskettaa Suomessakin arviolta jopa miljoonaa ihmistä (Traficom, 2025).

Teknologinen kehitys ei kuitenkaan ole neutraalia. Sitran (2019, s. 39–41) Megatrendit 2020 -raportissa korostetaan, että teknologia muokkaa yhteiskuntaa, mutta yhtä tärkeää on kysyä, miten ihmiset ja instituutiot muokkaavat teknologiaa. Tämä tarkoittaa, että teknologian ja datan hyödyntäminen ei ole vain tekninen kysymys, vaan kysymys myös vallasta ja arvoista – siitä, kenen ehdoilla tulevaisuutta rakennetaan ja millaisin periaattein sitä ohjataan ja rakennetaan. Näin ymmärrettynä saavutettavuus ei ole vain tekninen ominaisuus vaan inhimillinen ja yhteiskunnallinen arvo, joka liittää teknologisen kehittämisen osaksi yhdenvertaisuuden ja vastuullisuuden periaatteita.

Digitaalisuus on avannut uusia osallistumisen mahdollisuuksia sosiaaliseen, poliittiseen ja taloudelliseen elämään (Vollenwyder & muut, 2023, s. 1), mutta nämä mahdollisuudet toteutuvat vain, jos palvelut ja tieto ovat tosiasiallisesti saavutettavia. Saavutettavuus onkin globaali tavoite, joka on nostettu keskeiseksi periaatteeksi Yhdistyneiden kansakuntien kestävän kehityksen Agenda 2030 - toimintaohjelmassa (Yhdistyneet kansakunnat, 2015, s. 29–30). Ohjelma korostaa turvallisten, osallistavien ja saavutettavien ympäristöjen edistämistä kaikille ihmisille, mikä liittää saavutettavuuden osaksi kestävän kehityksen ja yhdenvertaisuuden kokonaisuutta. Sääntelyn tasolla myös EU- ja kansalliset velvoitteet sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset ankkuroivat saavutettavuuden perus- ja ihmisoikeuksiin ja ohjaavat turvaamaan yhdenvertaisen

pääsyn tietoihin ja palveluihin (ks. mm. Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 306/2019; YK:n vammaisyleissopimus 27/2016).

Edellä kuvatun normi- ja arvokehikon valossa saavutettavuus ei ole pelkkä tekninen vaatimus tai tarkistuslista, vaan kokonaisuus, joka yhdistää digitaalisten palvelujen suunnittelun ja ylläpidon yhdenvertaisuuden ja osallisuuden periaatteisiin. Se heijastaa sitä, miten hallinto ymmärtää kansalaisten erilaisuutta, tiedonsaantia ja osallistumisen mahdollisuuksia ja siten myös sitä, miten yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus digitalisoituvassa ympäristössä toteutuu.

Saavutettavuus on keskeinen myös kuntien palvelujen ja viestinnän kehittämisessä, sillä palvelut ovat siirtyneet yhä vahvemmin verkkoympäristöihin (Valtioneuvoston kanslia, 2023). Tämä painotus näkyy julkisen sektorin digipalvelujen kehittämisessä sekä viestinnän periaatteissa ja ohjeistuksissa (Valtioneuvoston kanslia, 2023; Valtioneuvoston viestinnän periaatteet, 2023), ja kunnissa saavutettavuus on noussut palvelujen ja viestinnän suunnittelun peruslähtökohdaksi (Kuntaliitto, 2017). Kunnat voidaan nähdä kolmeen toisiinsa kietoutuvaan ulottuvuuteen rakentuvina: yhteiskunnallisina instituutioina, julkishallinnollisina organisaatioina sekä kulttuurisina identiteettiyhteisöinä (Hyyryläinen & Tuisku, 2013, s. 18). Tämä monialainen palvelu- ja viestintäkenttä heijastaa yhteiskunnan rakenteita ja odotuksia, mikä tekee kunnista merkittävän ja ajankohtaisen kontekstin tutkia saavutettavuutta institutionaalisena ilmiönä.

1.1 Tavoite

Tässä tutkimuksessa tavoitteena on hahmottaa, miten saavutettavuus jäsentyy kuntaorganisaatioiden viestinnässä institutionaalisena ilmiönä. Tätä lähestytään tarkastelemalla, miten saavutettavuus rakentuu työntekijöiden puheessa ja arjen viestintäkäytännöissä merkityksinä, rakenteina ja toimintalogiikkana, sekä miten se

kiinnittyy yhteiskunnallisiin odotuksiin ja normeihin ja kietoutuu organisaation sisäisiin arvoihin ja viestintäkäytäntöihin.

Tutkimuksessa vastataan kolmeen kysymykseen:
1. Miten saavutettavuus merkityksellistyy osaksi kuntaorganisaation viestintäkäytäntöjä työntekijöiden puheessa?

2. Millaisia institutionaalisia muutospaineita saavutettavuuspuheesta hahmottuu?

3. Millainen tulkinnallinen konstruktio saavutettavuudesta hahmottuu institutionaalisena ilmiönä?

Tutkimuskysymykset 1 ja 2 tarkastellaan rinnakkain, koska ne muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden: toisen osa-alueen analyysi tarjoaa tulkintakehyksen toisen ymmärtämiselle, ja yhdessä ne avaavat saavutettavuuden merkitysrakenteita ja toteutumisen institutionaalisia ehtoja. Näiden tarkastelujen pohjalta hahmotetaan lopulta tulkinnallinen konstruktio tutkimusaineiston ja teorian perusteella.

Tässä tutkimuksessa saavutettavuus ymmärretään laaja-alaisena yhteiskunnallisena ja institutionaalisena ilmiönä eli monien erilaisten tulkintojen muodostamana kehyksenä, joka ohjaa ja oikeuttaa viestinnän ratkaisuja. Samanaikaisesti sitä tarkastellaan organisaatiotason tavoitteena kehittää verkkopalveluja tietyntyyppisten ominaisuuksien ja käytäntöjen kokonaisuutena.

Sosiaalisen konstruktionismin ja diskurssianalyyttisen orientaation näkökulmasta saavutettavuuden ymmärretään rakentuvan kielellisesti tuotetuissa merkityksissä, jotka ohjaavat, muovaavat ja uusintavat organisaation viestinnän käytäntöjä ja rakenteita (ks. Berger & Luckmann, 1966/1994, s. 59–61; Fairclough, 1992, s. 64–70). Tässä mielessä saavutettavuus näyttäytyy moniulotteisena ja prosessiluonteisena konstruktiona, jonka merkitys ja käytännön tulkinta rakentuvat ja muovautuvat jatkuvasti. Konstruktion

käsitteellä viitataan organisaatiotasolla jaettua, merkityksellistämisen kautta rakentuvaa ymmärrystä saavutettavuudesta osana ajattelua ja viestinnän käytäntöjä. Kyse ei ole yksilökohtaisten näkemysten summasta vaan yhteisesti tuotetusta käsityksestä.

Institutionaalinen näkökulma täydentää konstruktionistista lähtökohtaa osoittamalla, että saavutettavuus kytkeytyy organisaation viestinnän toimintalogiikkaan, käsityksiin julkisen hallinnon vastuista sekä arvoihin ja normeihin, joita ylläpitävät isomorfiset yhdenmukaistavat paineet ja odotukset. Nämä paineet määrittävät, miten julkisen organisaation odotetaan viestivän ja mitä pidetään “oikeana” ja “asianmukaisena” tapana viestiä (vrt. DiMaggio & Powell, 1991, s. 9, 11, 13, 15; Huybrechts & muut, 2014, s. 163–166; Scott, 2014, s. 55–75). Tähän kietoutuu hallinnon legitimiteetin rakentuminen, joka voidaan ymmärtää tapana, jolla julkinen valta oikeuttaa toimintansa kansalaisille, ei pelkkänä neutraalina viestintänä vaan osana hallinnon oikeutusta (Suchman, 1995, s. 574).

Aiempi tutkimus on painottunut selkeästi saavutettavuuden teknisiin ja käytettävyyden näkökulmiin (Leskelä, 2019, s. 65–66; Yesilada & muut, 2012, s. 1). Nämä näkökulmat korostavat erityisesti sääntelyn, standardien ja teknologian roolia, mutta jäävät usein etäiseksi arjen organisaatiokäytännöistä. Toisaalta tuoreemmat tutkimukset tuovat esiin saavutettavuuden merkityksen työntekijöiden toimijuuden ja organisaatiokulttuurin kannalta. Vollenwyder ja muut (2019) liittävät saavutettavuuden edistämisen työntekijöiden motivaatioon sekä heidän käsityksiinsä omasta roolistaan ja vastuustaan. Saavutettavuus näyttäytyy tällöin paitsi hallinnollisena velvoitteena myös ammatilliseen identiteettiin liittyvänä kysymyksenä. Youngblood (2013) painottaa opetuksen ja ammatillisen koulutuksen roolia ja käyttäjäkokemusten huomioimista standardien rinnalla osana suunnittelutyötä. Tätä täydentävät Mäkipään (2023) sekä Hyppösen ja muiden (2023) havainnot, joissa organisatorinen ymmärrys ja käyttäjäkokemukset limittyvät, tuoden esiin ilmiön moniäänisyyden.

Yhteistä näille tutkimuksille on näkemys saavutettavuudesta moniulotteisena ja kontekstisidonnaisena ilmiönä, jonka merkitys muotoutuu institutionaalisten

käytäntöjen, normien ja odotusten kautta. Tästä lähtökohdasta saavutettavuuden ymmärtäminen edellyttää viitekehystä, joka laajentaa tarkastelua yksittäisiä käytäntöjä pidemmälle. Institutionaalinen näkökulma toimii tämän tutkimuksen jäsentävänä kehyksenä, jonka avulla voidaan tarkastella, miten saavutettavuus kietoutuu kunnallisiin viestintäkäytäntöihin, normeihin ja toimintalogiikkaan.

1.2 Aineisto

Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina keskisuuresta, kaksikielisestä länsisuomalaisesta kuntaorganisaatiosta, jossa työskentelee alle 2000 henkilöä. Aineisto koostuu kahdeksasta yksilöhaastattelusta, joiden yhteiskesto on 6 tuntia ja 4 minuuttia. Kuntaa ei yksilöidä, sillä tunnistetieto ei tuo lisäarvoa tutkimukseen; anonymisointi puolestaan mahdollisti avoimen keskustelun saavutettavuudesta osana organisaation käytäntöjä. Kunnan sijaan käytetään käsitettä kuntaorganisaatio, sillä haastateltavat työskentelevät kunnan omistamissa yksiköissä ja liikelaitoksissa, jotka ovat osa organisaatiota mutta toimivat itsenäisinä yksikköinään.

Haastateltavat valittiin harkinnanvaraisesti eri hallinnonaloilta, ja valinnassa painotettiin roolien, vastuualueiden sekä sisällöntuotannon käytäntöjen monipuolisuutta. Näin koottu joukko oli tarkoituksella heterogeeninen sisällöntuotannon määrän ja luonteen sekä tehtäviin kuuluvien osaamis- ja vastuualueiden osalta, mikä toi aineistoon näkökulmarikkautta ja syvyyttä. Harkinnanvarainen otanta on laadullisessa tutkimuksessa perusteltua silloin, kun tavoitteena on ymmärtää ilmiötä syvällisesti sen omassa kontekstissaan ja sijoittaa se laajempiin yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä (Eskola & Suoranta, 2008, s. 18; Metsämuuronen, 2006, s. 45).

Taulukko 1. Haastateltavien taustatiedot

Tunnus	Kesto	Koulutus	Työtehtävä- ja vuodet	Pääasiallinen työnkuva
H1	02:00:36	FM (valtio-oppi, media) 2017	Verkkoviestijä, < 2 v	Viestinnän vastuu, ulkoinen ja tapahtumaviestintä
H2	01:03:16	Lähihoitaja (vammaistyö), sosiologian & erityispedagogiikan opintoja	Aikuisopiston koordinaattori, 8 v	Suomenkielisen sektorin suunnittelu, luennot, maahanmuuttajien neuvonta
H3	00:31:51	FM (historia), 1999	Päiväkeskuksen johtaja	Ikääntyneiden toiminnan koordinointi, nettivastaava
H4	00:40:30	Kulttuurituottaja, FM (folkloristiikka), 2014	Kulttuurisihteeri, 5 v	Verkkosisällöt, lautakuntatyö, tapahtumien tuotanto, yhteistyöverkostot
H5	00:41:20	Yhteisöpedagogi	Nuoriso-ohjaaja ja tiedottaja, 4 v	Nuorten tieto- ja neuvontapalvelut, verkkosisällöt, sosiaalinen media
H6	00:18:09	Tradenomi, FM & HTM	Viestintäsihteeri, 15 v	Kotisivujen päivitys, tiedotuslehti, vaalit
H7	01:01:04	KM, 2011	Kirjaaja, 8 v	Tiedonhallinta, esityslistat, pöytäkirjat, tiedottaminen
H8	01:10:49	FM (Geologia), 2006	Toimistosihteeri (kaavoitus), 7 v	Kaavoituksen verkkosivut, kuulutukset, muistutukset

Haastateltaviksi valittiin sekä viestinnän ammattilaisia että muiden tehtäväalueiden sisällöntuottajia. Valinnan lähtökohtana oli oletus, että viestinnän ammattilaiset painottavat saavutettavuutta viestinnän näkökulmasta ja tarkastelevat sitä ammatillisen osaamisensa kautta, kun taas muiden tehtäväalueiden työntekijät tuovat esiin käytännönläheisiä kokemuksia ja arjen näkökulmia. Näiden ryhmien rinnakkainen tarkastelu laajentaa ymmärrystä siitä, miten saavutettavuus organisaatiossa ymmärretään, tulkitaan ja toteutetaan, sillä kunnissa viestintää tekevät käytännössä monet muutkin kuin viestinnän ammattilaiset.

Aineiston riittävyyttä arvioitiin saturaation periaatteen mukaisesti (Hirsjärvi & muut, 2004, s. 171): haastatteluista ei enää noussut olennaisesti uusia näkökulmia tutkimuskysymysten kannalta. Laadullisen tutkimuksen tieteellisyys perustuu käsitteellistämisen kattavuuteen eikä pelkkiin kvantitatiivisiin mittareihin ja määrälukuihin (Eskola & Suoranta, 2008, s. 18). Yksilöhaastattelut tuottavat tyypillisesti

suuren määrän havaintoja, joten pienikin haastateltavien joukko voi muodostaa kvantitatiivisesti runsaan aineiston (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 59). Analyysin analyyttinen yleistettävyys rakentuu tulosten suhteuttamisesta teoriaan (Yin, 2018, s. 36–50), tässä työssä erityisesti uusinstitutionaaliseen kehikkoon (Beckert, 2010, s. 150–166; DiMaggio & Powell, 1991, s. 66–72; Granlund & Lukka, 2017, s. 63–80; Huybrechts & muut 2014 , s. 157–173; Scott, 2014 s. 59–64; Suchman, 1995, s. 578–583).

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, jossa tutkija ohjaa keskustelua ennalta määritellyillä aihealueilla jättäen tilaa vastaajien omille tulkinnoille ja kokemuksille (Eskola & Vastamäki, 2015, s. 24–26; Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 47–48). Menetelmä soveltuu hyvin merkitysten ja tulkintojen tutkimukseen (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 48). Haastattelutilanteissa hyödynnettiin menetelmän joustavuutta (Eskola & Suoranta, 2008, s. 86; Ruusuvuori & Tiittula, 2017, s. 46–55; Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 73): teemojen käsittelyjärjestystä voitiin muuttaa ja vastauksia syventää tarkentavilla kysymyksillä.

Tämä tilanteisiin reagoiva ja joustava vuoropuhelu auttoi syventämään vastauksia ja ehkäisemään mahdollisia väärinymmärryksiä tai virheellisiä tulkintoja. Joustavuuden merkitys korostui, koska osa haastateltavista puhui ruotsia äidinkielenään. Kysymykset esitettiin suomeksi, ja haastateltavat vastasivat pääosin suomeksi mutta hyödynsivät tarvittaessa myös ruotsia varmistaakseen sanomansa täsmällisyyden.

Haastattelurunko rakentui kahdeksan pääteeman varaan (liite 1):

(1) Saavutettavuuden käsite: ymmärtäminen, merkitykset ja vaikuttavuus
(2) Saavutettavuus toiminnoissa
(3) Ohjeistus ja sääntely
(4) Roolit ja vastuut
(5) Saavutettavuus organisaation arvoissa ja toimintakulttuurissa
(6) Haasteet ja ristiriidat
(7) Osaaminen ja resurssit
(8) Muutos ja kehitys

Teemat ohjasivat keskustelua saavutettavuuden institutionaalisiin ja viestinnällisiin ulottuvuuksiin. Teemat eivät olleet suoraan haastateltavien tiedossa vaan sisältyivät implisiittisesti kysymysten muotoiluun, mikä mahdollisti tutkimukselle keskeisten sisältöjen systemaattisen käsittelyn ilman, että teemojen eksplisiittinen nimeäminen olisi ohjannut vastauksia tai niiden suuntaa ja ehkäisi täten ennakko-oletusten vaikutusta vastauksiin. Tämä asetelma lisää myös aineiston syvyyttä ja monipuolisuutta erityisesti institutionaalisten käytäntöjen osalta.

Haastatteluissa saavutettavuutta lähestyttiin haastateltavien puheesta hahmottuvina merkityssisältöinä, käsityksinä, näkemyksinä, kokemuksina, erilaisina ymmärryksinä ja mielikuvina, jotka kuvaavat sitä osana kuntaorganisaation viestintää. Tavoitteena oli hahmottaa saavutettavuutta osana viestinnän arkea, ei eriytettynä toimintona tai tehtävänä.

Puolistrukturoitu teemahaastattelu luo edellytykset tutkittavien vapaalle itseilmaisulle ja autenttisten kokemusten esiin tuomiselle (Eskola & Suoranta, 2008, s. 86; Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 34–35, 48, 59). Menetelmä mahdollistaa aihepiirien laaja-alaisen käsittelyn ilman, että tutkija ohjaa ja rajoittaa keskustelua liiaksi omilla ennakko-oletuksillaan. Haastattelutilanteisiin pyrittiin tietoisesti rakentamaan kannustava, hyväksyvä ja turvallinen ilmapiiri, joka kannusti haastateltavia nostamaan esiin myös henkilökohtaisempia, kriittisiä tai vähemmän käsiteltyjä näkökulmia ja samalla jättäen tilaa kysymysrungon ulkopuolisille, tutkimuksen kannalta merkityksellisille havainnoille.

1.3 Menetelmä

Tutkimus on laadullinen ja perustuu teemahaastatteluin kerättyyn empiiriseen aineistoon, jota analysoidaan induktiivisesti diskurssianalyysin keinoin. Tutkimuksen tieteenteoreettinen perusta on sosiaalinen konstruktionismi, jonka mukaan merkitykset eivät ole objektiivisia tai pysyviä, vaan ne rakentuvat ihmisten vuorovaikutuksessa ja sosiaalisessa toiminnassa (Berger & Luckmann, 1966/1994, s. 65–66). Näkemyksen

mukaan merkitykset syntyvät kielellisessä ja yhteistoiminnallisessa kontekstissa eivätkä ole olemassa sosiaalisesta todellisuudesta riippumatta. Kieli nähdään tässä yhteydessä todellisuutta rakentavana sosiaalisena toimintana (Fairclough, 1992, s. 63–67; Potter & Wetherell, 1987, s. 32–35). Diskurssianalyysin tarkoitus ei ole arvioida vastausten totuusarvoa, vaan tutkia, miten puhe konstruoi kohdettaan ja mihin laajempiin diskursseihin se kytkeytyy (Talja, 1999, s. 468). Tässä mielessä saavutettavuus asemoituu osaksi hallinnon ja julkisen viestinnän arvolähtöistä tehtävää sekä organisaation toimintalogiikkaa ja käytäntöjä.

Analyysi eteni abduktiivisesti: induktiivinen, aineistolähtöinen luokittelu (ilmauksista teemoihin ja edelleen diskursseiksi) vuorotteli teoreettisen tulkinnan kanssa, jolloin aineistoa peilattiin iteratiivisesti viitekehykseen. Analyysin kulku eteni kolmen päävaiheen kautta, jotka vastasivat tutkimuskysymyksiin: 1) saavutettavuuteen liittyvien merkitysten ja käsitysten tunnistaminen, 2) saavutettavuuteen kohdistuvien institutionaalisten muutospaineiden tarkastelu ja 3) saavutettavuuden konstruktion muodostaminen institutionaalisena ilmiönä.

Ensimmäisessä vaiheessa aineisto litteroitiin säilyttäen merkitykset alkuperäisessä kontekstissaan. Vuorovaikutukseen liittyvät nonverbaaliset piirteet, kuten tauot, puheen rytmi, takeltelut, empimiset, äänenpainotukset ja äänensävy, jätettiin pois, koska analyysin kohteena olivat kielelliset merkitysrakenteet eikä vuorovaikutus sosiaalisena toimintana. Litteroinnin yhteydessä tehtiin alustavia havaintoja ilmaisuista ja teemoista, millaisia merkityksiä, käsityksiä ja tulkintoja saavutettavuudesta rakentuu institutionaalisena ilmiönä kuntaorganisaatioissa työskentelevien puheessa. Tätä voidaan kuvata Alasuutarin (2011, s. 39) tarkoittamana raakahavainnoinnin vaiheena, jossa aineistoa jäsennetään ilman tiukkoja ennakko-oletuksia.

Temaattinen analyysi toimi osana diskurssianalyyttista lähestymistapaa. Toistuvia ilmauksia ja niiden esiintymiskontekseja tarkasteltiin suhteessa merkitysyhteyksiin (Braun & Clarke, 2006, s. 77–101). Alkuvaiheessa tunnistettiin irrallisia ilmauksia (esim.

“digiyhteiskunta”, “päättäjät”, “laki”), joita ei vielä sidottu teemoihin. Ilmauksia tarkasteltiin niiden kontekstissa, rinnakkaisten puhetapojen rinnalla ja suhteessa toistuviin merkitysrakenteisiin – esimerkiksi ilmaukset "vastuu", "osaaminen" ja "poliittinen ohjaus" viittasivat usein resurssien riittävyyteen tai niukkuuteen. Näiden tarkastelu rinnakkaisten puhetapojen kautta johti temaattisiin alaluokkiin ja edelleen pääluokkiin, joiden ympärille diskurssit rakentuivat.

Aineistoa jäsennettiin eksplisiittisten ja implisiittisten sisältöjen perusteella temaattisiksi alaluokiksi, jotka muodostivat pohjan käsitteellistämiselle ja diskurssien tunnistamiselle. Temaattinen analyysi ei jäänyt pelkäksi sisällön kuvailuksi, vaan sen avulla pyrittiin myös tunnistamaan piilomerkityksiä sekä sanoittamattomia tai verhoutuneita näkökulmia saavutettavuudesta (ks. Braun & Clarke, 2006, s. 77–101). Tutkija toimi aktiivisena merkitysten tuottajana, eikä teemoja ymmärretty aineistosta "nousevina" ilmiöinä, vaan ne rakentuivat tulkinnan ja kontekstuaalisen ymmärryksen kautta. Tätä prosessia ohjasi sosiaalinen konstruktionismi sekä käsitys institutionaalisten käytäntöjen kielellisestä rakentumisesta.

Tässä vaiheessa muodostettiin ensin yksittäisiä luokkia, jotka jäsennettiin edelleen pääluokiksi. Pääluokat edustivat laajempia ja abstraktimpia merkitysrakenteita, joiden ympärille saavutettavuusdiskurssit rakentuivat. Lopuksi aineistoa käsitteellistettiin tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen avulla. Näin syntyneet temaattiset kokonaisuudet ilmensivät sitä, miten saavutettavuus rakentuu institutionaaliseksi ilmiöksi kunnallisessa viestintäympäristössä, millaisista merkityssuhteista se muodostuu ja miten se kiinnittyy osaksi arjen viestintäkäytäntöjä.

Diskurssianalyysin näkökulmasta pääluokat voidaan tulkita vakiintuneiksi puhetavoiksi, jotka eivät ainoastaan kuvaa saavutettavuutta vaan myös muovaavat ja ylläpitävät sen merkityksiä kunnallisen viestinnän kontekstissa (ks. Fairclough, 1992, s. 62–64; Pietikäinen & Mäntynen, 2009, s. 32–36; Wodak & Meyer, 2001, s. 5–7, 21–22). Institutionaalinen näkökulma täydentää tätä: viestinnän rakenteet eivät ole neutraaleja

vaan välittävät tiettyjä arvoja ja toimintatapoja (ks. Meyer & Rowan, 1977, s. 341, 344–345; Fredriksson & Pallas, 2016, s. 150–151). Näin diskurssit asettuvat osaksi laajempaa institutionaalista viitekehystä, jossa saavutettavuus rakentuu ja vakiintuu sekä kielellisissä käytännöissä että viestinnän rakenteissa.

Toisessa vaiheessa diskursseja peilattiin uusinstitutionaaliseen viitekehykseen julkisen sektorin viestinnän kontekstissa. Tarkastelun välineinä käytettiin isomorfisia paineita kuvaavaa luokittelua (koersiivinen, normatiivinen, mimeettinen ja taloudellis-kilpailullinen) sekä aineistolähtöistä teemoittelua, joiden avulla tunnistettiin saavutettavuuteen liittyviä organisatorisia jännitteitä (DiMaggio & Powell, 1991, s. 66–72; Beckert, 2010, s. 150–166; Granlund & Lukka, 2017, s. 63–80; Huybrechts & muut, 2014, s. 157–173) sekä Scottin (2014, s. 59–64) pilarikehikkoa (regulatiivinen, normatiivinen, kulttuuris-kognitiivinen) diskurssien institutionaalisen jäsentymisen hahmottamiseen.

Suchmanin (1995, s. 570–574) legitimiteetin muotoja (pragmaattinen, moraalinen, kognitiivinen) käytettiin selittämään, millä perustein ratkaisut koettiin hyväksyttäviksi. Samassa vaiheessa puhetavat sijoitettiin van Rulerin (2004) viestinnän nelikenttään (suunta: yksi↔kaksisuuntainen; tavoite: paljastava↔vaikuttava; orientaatiot: informaatio, suostuttelu, dialogi, konsensus) tulkintaa täydentävänä, ei-deduktiivisena kehyksenä. Kehikot toimivat jälkikäteisinä tulkinnan tukina, eivät aineiston koodausluokkina.

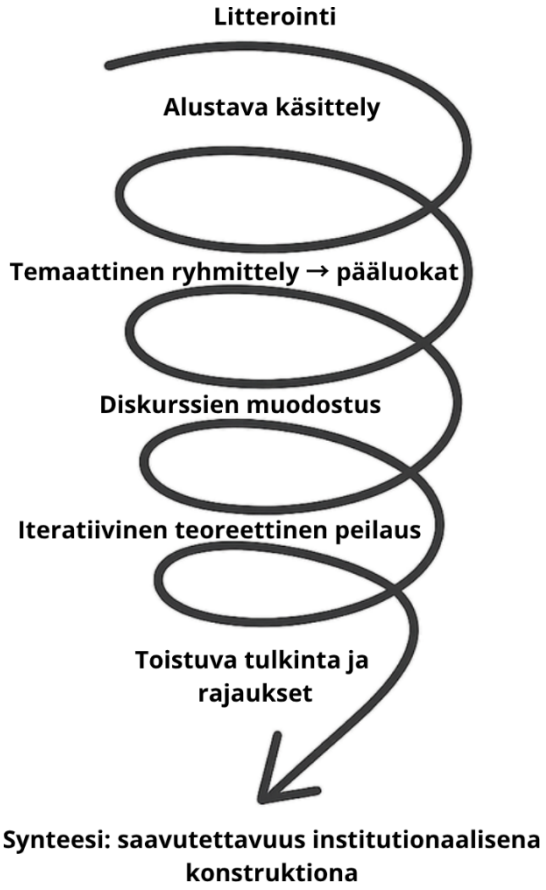
Kolmannessa vaiheessa muodostettiin kokonaiskuva siitä, millaisena ilmiönä saavutettavuus rakentuu kuntaorganisaation viestintäkäytännöissä. Tulkinta yhdisti aiemmat analyysivaiheet ja jäsensi saavutettavuuden institutionaalisen konstruktion osaksi viestintätyötä. Tulkinta eteni vaiheittain kohti laajempaa konstruktiota, jossa saavutettavuus näyttäytyy osana julkishallinnon normatiivista, viestinnällistä ja institutionaalista kokonaisuutta. Tämän konstruktion kautta on mahdollista hahmottaa, miten erilaiset merkitykset kietoutuvat osaksi organisaation viestintäkulttuuria ja miten

ne suuntaavat saavutettavuuden toteuttamista kunnallisessa kontekstissa. Uusinstitutionaalinen analyysi tuottaa diskurssit ja ehdot; synteesissä nämä ankkuroidaan Mooren (1995) julkisen arvon kehykseen.

Konstruktion käsitteellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa analyysiin perustuvaa teoriainformoitua tulkinnallista synteesiä, joka kokoaa yhteen diskurssit, normit ja käytännöt ja asettaa ne osaksi laajempaa viestinnällistä ja institutionaalista kokonaisuutta. Kyse on heuristisesta, ideaalityyppisestä jäsennyksestä, ei kattavasta kuvauksesta kaikista mahdollisista tapauksista. Käsite nojaa sosiaaliseen ja diskursiiviseen konstruktionismiin, jonka mukaan merkitykset rakentuvat vuorovaikutuksessa ja kielellisissä käytännöissä (Berger & Luckmann, 1966/1994, s. 59–61; Fairclough, 1992, s. 64–70).

Konstruktiota ei ymmärretä valmiina tai annettuna totuutena, vaan kontekstisidonnaisena tulkintana ja yhteisrakennuksena, joka syntyy haastateltavien puheessa ja tutkijan analyysissa. Haastattelu tuottaa tietoa eräänlaisessa interaktiossa (Gubrium & Holstein, 2002, s. 1–15). Tutkimuksen kannalta konstruktion kuvaus toimii välineenä jäsentää saavutettavuutta institutionaalisena ilmiönä ja liittää empiiriset havainnot teoreettiseen viitekehykseen.

Koko analyysiprosessia kuvataan spiraalikuviona (kuvio 1), joka ilmentää analyysin iteratiivista luonnetta, etenemistä epäsuoraviivaisesti yhdestä vaiheesta seuraavaan ja joka kierroksella analyysin syvenemistä sekä muuttumista uudenlaisen ymmärryksen myötä.



Kuvio 1. Analyysiprosessi kuvattuna spiraalikuviona

Kuten kuviosta 1 käy ilmi analyysi eteni pääpiirteittäin aineiston alustavasta käsittelystä ja jäsentämisestä aina sen syvällisempään tulkintaan ja lopulta aineiston yhdistämiseen tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen. Analyysiprosessi mahdollisti systemaattisen etenemisen spiraalimaisesti, jossa analyysi syveni jokaisella kierroksella aineiston uudelleentarkastelussa ja teoreettisen reflektion kautta. Jokainen analyysikierros mahdollisti uusien tulkintojen rakentamisen haastateltavien ilmaisuista. Kriittisen reflektion tavoitteena on minimoida tutkijan subjektiivisten näkökulmien ja ennakko-oletusten vaikutusta lopullisiin tulkintoihin (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 120). Tavoitteena ei ollut löytää yhtä oikeaa merkitystä vaan ymmärtää, millaisia erilaisia tulkintamahdollisuuksia haastateltavien puhe sisälsi.

Lopuksi voidaan todeta, että tässä tutkimuksessa haastattelua ei ymmärretty neutraalina tiedonkeruuvälineenä, vaan sosiaalisesti rakentuneena vuorovaikutustilanteena, jossa sekä haastateltava että haastattelija osallistuvat aktiivisesti merkitysten tuottamiseen.

Tämän vuoksi analyysissä korostui tulkinnan vuorovaikutteinen ja kontekstuaalinen luonne, jossa huomioitiin haastattelutilanteen institutionaaliset odotukset, valtasuhteet ja osallistujien positiot (Gubrium & Holstein, 2002, s. 3–6).

2 Saavutettavuus käsitteenä, sääntelynä ja institutionaalisena käytäntönä

Tässä luvussa saavutettavuutta tarkastellaan moniulotteisena ja yhteiskunnallisesti merkittävänä käsitteenä, jota määrittävät yhteiskunnalliset arvot, sääntelykehykset ja julkishallinnon institutionaaliset käytännöt. Luku jakautuu kolmeen kokonaisuuteen: merkitykset ja ulottuvuudet, sääntely ja hallinnollinen vastuu sekä institutionaalinen konteksti.

Luvun teoreettinen kehys pohjautuu uusinstitutionaaliseen teoriaan (DiMaggio & Powell, 1991; Huybrechts & muut, 2014; Scott, 2014), jossa korostetaan organisaatioiden toimintaa muovaavia sääntelyyn, kulttuurisiin odotuksiin ja legitimiteettiin liittyviä yhdenmukaistavia paineita.

2.1 Saavutettavuuden merkitykset ja ulottuvuudet

Saavutettavuus rakentuu kontekstuaalisesti käyttöympäristöissä ja toimijoiden tulkinnoissa (Yesilada & muut, 2012, s.1; Yesilada & muut, 2015). Saavutettavuus on monimerkityksinen käsite, joka ylittää tekniset ja juridiset kriteerit ja kattaa myös eettiset sekä institutionaaliset periaatteet. Se kytkeytyy keskeisesti demokratian arvoihin, kuten yhdenvertaisuuteen, osallisuuteen ja yksilön oikeuteen saada tietoa (Direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta 2016/2102; Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 306/2019; YK:n vammaisyleissopimus 27/2016).

Näissä alaluvuissa hahmotellaan saavutettavuuden eri ulottuvuuksia ja merkityksiä erityisesti julkisen ja kunnallisen viestinnän kontekstissa. Tavoitteena on osoittaa, ettei saavutettavuus rajoitu lainsäädäntöön ja teknisiin ratkaisuihin, vaan on julkisen hallinnon arvoihin sekä vuorovaikutuksen ja osallistumisen mahdollisuuksiin kytkeytyvä

monitasoinen ja kontekstisidonnainen ilmiö. Tämä muodostaa pohjan sille, miten saavutettavuutta tarkastellaan myöhemmässä analyysissa institutionaalisena ilmiönä.

2.1.1 Saavutettavuuden määritelmä ja kontekstuaalisuus

Erilaisten ympäristöjen, tilojen, palvelujen ja teknologioiden suunnittelussa kiinnitetään yhä enemmän huomiota moninaisiin käyttäjätarpeisiin, mikä näkyy laajempana pyrkimyksenä esteiden poistamiseen ja yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistamiseen (Kalbag, 2017, s. 9). Tässä kehityksessä esteettömyys ja saavutettavuus ovat keskeisiä käsitteitä, sillä ne ilmentävät pyrkimystä rakentaa sellaisia toimintaympäristöjä, jotka tukevat yhdenvertaista osallistumista huomioimalla ihmisten moninaisuuden, toimintakyvyn ja erilaiset tarpeet (Kuntaliitto, 2025; Traficom, 2025).

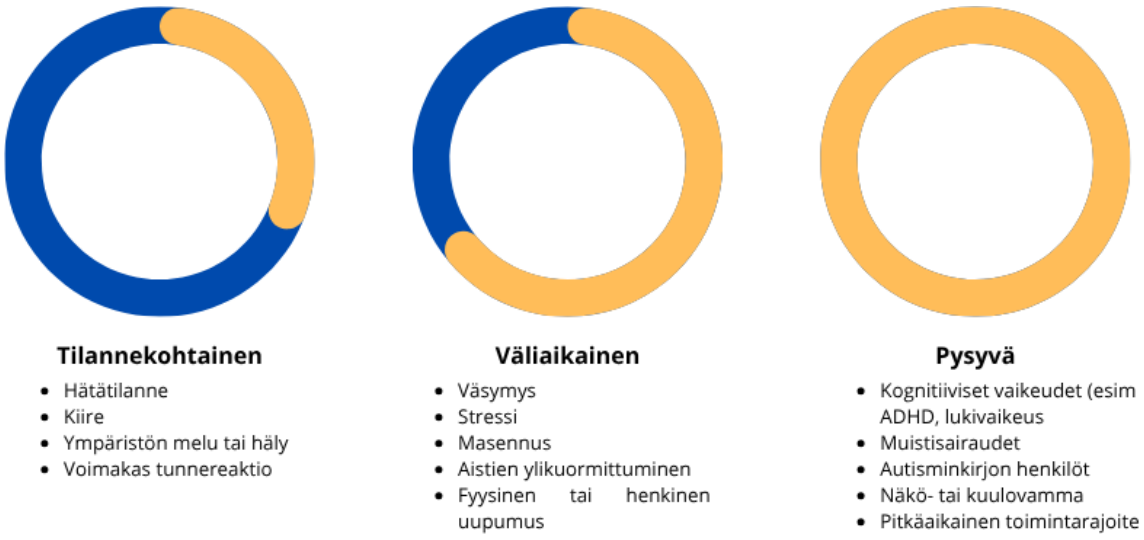
Esteettömyydellä viitataan fyysisen ympäristön rakenteelliseen suunnitteluun, kun taas saavutettavuus puolestaan kattaa laajemmin myös aineettomat, kielelliset ja digitaaliset ulottuvuudet (Kuntaliitto, 2025; Traficom, 2025). Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (2025) mukaan esteettömyyteen ja saavutettavuuteen ei tulisi suhtautua erityisjärjestelynä tai poikkeuksena, vaan yhdenvertaisuutta edistävänä ajattelu- ja toimintatapana. Tällainen lähestymistapa korostaa suunnittelun ennakoivuutta ja kokonaisvaltaisuutta: moninaisuus ja erilaiset toimintakyvyt eivät ole erityislanteita vaan suunnittelun lähtökohta.

Saavutettavuus on verrattain uusi käsite, joka vakiintui Suomessa erityisesti verkkopalveluiden kontekstissa 2000-luvun alussa (Virtanen 2012, s. 20). Käsitteen sisältö itsessään ei kuitenkaan ole uusi vaan kytkeytyy internetin alkuperäiseen *access*-ideaan, joka ilmentää koko verkon perustarkoitusta: mahdollistaa osallistuminen, resurssien käyttö ja toimiminen osana yhteiskuntaa (Yesilada & muut, 2012, s. 1). Pelkkä internetin olemassaolo ei silti takaa yhdenvertaista pääsyä tiedon ja palvelujen äärelle, mikäli erilaisia käyttötilanteita, toimintakykyä ja taitoja ei huomioida ja ne asettavat esteitä (Fernandez & muut, 2012, s. 28). Tähän tarpeeseen vastaa saavutettavuus, joka

tarkoittaa mahdollisuutta käyttää ja ymmärtää digitaalisia sisältöjä käyttäjän toimintakyvyn tai käyttötilanteen asettamista rajoitteista huolimatta (Traficom, 2025; W3C, 2024a).

Saavutettavuudella tarkoitetaan periaatteiden kokonaisuutta, jonka tavoitteena on varmistaa, että palvelut ja viestintä ovat mahdollisimman monen käytettävissä ja ymmärrettävissä huolimatta yksilön toimintakyvystä, kielitaidosta tai digitaalisista valmiuksista (Traficom, 2025; W3C, 2024a). Käytännössä tämä edellyttää suunnittelussa erilaisten tarpeiden, kuten kognitiivisten, aistinvaraisten ja kielellisten, huomioon ottamista, esimerkiksi riittävä kontrasti, tekstitykset ja selkeä navigointi hyödyttävät laajasti kaikki käyttäjiä myös tilapäisissä rajoitteissa (W3C 2024a).

Saavutettavuuden tarve voi johtua hyvin erilaisista tilanteista tai toimintakyvyn rajoitteista, jotka voivat olla tilannekohtaisia, väliaikaisia tai pysyviä (ks. kuvio 2).



Kuvio 2. Saavutettavuuden rajoitteiden ajallinen luonne (Kuvio lainattu ja mukailtu Miksi kognitiivinen saavutettavuus on tärkeää?, Selkeästi meille, 2025.)

Kuvio havainnollistaa, että saavutettavuus hyödyttää kaikkia: tarve voi syntyä yhtä lailla tilapäisissä ja ohimenevissä tavanomaisissa arjen tilanteissa (esim. melu, häikäisy, käden loukkaantuminen) kuin myös pysyvistä toimintarajoitteista. Tämän vuoksi

saavutettavuus on keskeinen periaate viestinnässä ja palveluissa kaikille käyttäjille eikä vain rajatuille ryhmille. Näin saavutettavuus tukee kaikkien sujuvaa ja yhdenvertaista osallistumista digitaaliseen yhteiskuntaan.

Kirjallisuudessa tunnistetaan saavutettavuus, käytettävyys ja käyttäjäkokemus digitaalisten palvelujen suunnittelussa osittain päällekkäisinä ja toisiinsa kietoutuvina mutta painotukseltaan eroavina käsitteinä: saavutettavuus korostaa yhdenvertaista pääsyä palveluihin, käytettävyys järjestelmän tarkoituksenmukaista ja virheetöntä käyttöä standardien mukaisesti, ja käyttäjäkokemus kokonaisvaltaista kokemusta ja käyttäjälähtöisyyttä (Sauer & muut, 2020; W3C 2024b). Määritelmien ja painotusten vaihtelevuus toimijoittain heijastaa käsitteiden moniulotteisuutta ja käsitteellistä epäyhtenäisyyttä (Yesilada & muut, 2012, s. 1).

Saavutettavuus korostaa kaikkien käyttäjien pääsyä ja vaihtoehtoisia esitystapoja, käytettävyys tehokasta ja miellyttävää käyttöä, ja käyttäjäkokemus subjektiivista laatukokemusta (W3C, 2024). Hyvä käytettävyys parantaa usein saavutettavuutta mutta ei yksinään riitä, ellei se huomioi toimintarajoitteisia ja apuvälineyhteensopivuutta (Lazar 2015, s. 17–22; Yesilada & muut, 2015, s. 119). Samoin pelkkä WCAG-standardien täyttyminen ei takaa myönteistä käyttäjäkokemusta, sillä koettu saavutettavuus rakentuu käyttäjän omasta näkökulmasta (Aizpurua & muut, 2016). Sauer ja muut (2020) yhdistävät kolme käsitettä laajemmaksi vuorovaikutuskokemukseksi (interaction experience) ja operationalisoivat sen arviointi- ja kehittämistyökaluiksi.

Osallisuuden merkitys täydentää kokonaisuutta varmistamalla, että kaikki ihmiset voivat osallistua yhteiskuntaan – eivät vain teknisesti vaan myös sosiaalisesti (W3C, 2024b). Kyse ei ole vain pääsystä sisältöihin, vaan mahdollisuudesta täysipainoiseen osallistumiseen. Saavutettavuus toimii tämän kolmikon perustavanlaatuisena ehtona ja eräänlaisena peruspilarina: ilman saavutettavuutta ei ole yhdenvertaista käytettävyyttä eikä myöskään todellista osallisuutta.

2.1.2 Saavutettavuus osa-alueittain

Saavutettavuus rakentuu monitasoisesti toisiinsa kytkeytyvistä poikkitieteellisistä osa-alueista – teknisestä, kognitiivisesta, aistinvaraisesta, fyysisestä, sosiaalisesta, emotionaalisesta ja kielellisestä – jotka yhdessä muodostavat toimivan ja yhdenvertaisuutta edistävän kokonaisuuden (Vollenwyder & muut, 2023, s. 1–2; W3C, 2024a).

Saavutettavuustutkimuksessa on tunnistettu, että eri osa-alueet eivät toimi erillään, vaan limittyvät ja vaikuttavat toisiinsa eri tasoilla (mm. Yesilada & muut, 2012, s.1; Yesilada & muut, 2015). Ne nostavat esiin erilaisia saavutettavuuteen liittyviä näkökulmia ja havainnollistavat verkkopalvelujen käyttämiseen liittyviä vaatimuksia, edellytyksiä ja käyttäjien tarpeita, joiden huomioiminen on edellytys palvelujen mahdollisimman sujuvalle ja yhdenvertaiselle käytölle (ks. mm. Leskelä, 2019, s. 48; W3C, 2024a).

Hyppönen ja muut (2023) kuvaavat saavutettavuuden osa-alueita myös saavutettavuuden lajeina, joita voidaan tarkastella kolmella eri tasolla: makro-, meso- ja mikrotasolla (Hyppönen, 2025, s. 16–17). Tämä kolmitasoinen jäsennys havainnollistaa, miten saavutettavuuden eri lajit – esimerkiksi tekniset, sosiaaliset ja kielelliset – kiinnittyvät yhteiskunnallisiin rakenteisiin, organisaatioiden käytäntöihin ja yksilöllisiin käyttökokemuksiin. Hyppönen (2025, s. 16–17) määrittelee makrotason palveluja tuottavaksi organisaatiotasoksi ja sen rakenteiksi, mesotason eri toimijoiksi ja heidän palvelujen tuottamisen tavoikseen sekä mikrotason yksilötasoksi, jossa tarkastelun kohteena ovat verkkopalvelu ja sen käyttäjä.

Tämä tasojen välinen jäsennys luo perustan myös saavutettavuuden eri osa-alueiden tarkastelulle, joista kukin ilmentää saavutettavuuden toteutumista omasta näkökulmastaan. *Tekninen* saavutettavuus on saavutettavuuden toteutumisen keskeinen perusedellytys, mutta sellaisenaan se ei vielä riitä varmistamaan saavutettavuutta kokonaisuutena (W3C, 2024a). Teknisellä saavutettavuudella tarkoitetaan verkkopalvelujen rakennetta ohjaavaa WCAG-standardistoa, jonka

tavoitteena on varmistaa, että palvelut ovat havaittavia, hallittavia, ymmärrettäviä ja toimintavarmoja kaikille käyttäjille (WCAG 2.2; W3C, 2024a). *Aistinvarainen* saavutettavuus täydentää teknistä saavutettavuutta keskittymällä siihen, miten käyttäjät voivat havaita ja vastaanottaa verkkosisältöä eri aistien, kuten näön, kuulon tai tuntoaistin, avulla (Leskelä, 2019, s. 49, 66; Mäkipää, 2022, s. 47). Se painottaa erityisesti toimintarajoitteisten käyttäjien tarvitsemien ohjainten ja apuvälineiden yhteensopivuutta ja toimivuutta.

Kognitiivisella saavutettavuudella tarkoitetaan verkkosisällön ymmärrettävyyttä ja omaksuttavuutta (Leskelä, 2019, s. 49–50; W3C, 2024a). Sen ytimessä on selkeä, käyttäjille luonteva kieli, jota täydentävät visuaalinen, rakenteellinen ja toiminnallinen selkeys. Kielellinen saavutettavuus on näin osa laajempaa kognitiivista saavutettavuutta, johon kuuluvat esimerkiksi looginen sivurakenne, kuvitus, tekstitys, ääniversiot ja terminologian selitykset. Tällaiset ratkaisut helpottavat erityisesti oppimisvaikeuksia, muistiongelmia tai muita kognitiivisia haasteita omaavien käyttäjien asiointia (W3C, 2024a). Ymmärrettävän kielen ja selkokielen käyttö muodostaa asiakasviestinnän perustan (Hirvonen & muut, 2020, s. 18; Leskelä, 2019, s. 49–50) ja nostaa samalla julkisten verkkopalvelujen laatua (Hirvonen & muut, 2020, s. 1; Lamminmäki, 2020, s. 27).

Sosiaalinen saavutettavuus täydentää saavutettavuuden kokonaisuutta tuomalla esiin vuorovaikutuksen, asenteiden ja yhteiskunnallisen tasa-arvon merkityksen (Leskelä, 2019, s. 48–49, 52, 66, 222, 292–294). Leskelä korostaa erityisesti palvelujen inhimillisyyttä ja vuorovaikutuksen saavutettavuutta, kuten asiakaspalvelun lähestyttävyyttä ja yksilöllisen tuen tunnistamista. Hän painottaa, ettei sosiaalinen saavutettavuus koske ainoastaan palvelun teknistä tai fyysistä ulottuvuutta vaan liittyy olennaisesti ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja kommunikaatioon.

Sosiaalisen saavutettavuuden ohella *fyysinen* saavutettavuus muodostaa saavutettavuuden konkreettisen perustan. Leskelän (2019, s. 48) mukaan kyse on siitä,

kuinka esteettömästi tilat ja laitteet ovat käytettävissä, erityisesti liikkumisesteisten ja apuvälineitä käyttävien henkilöiden kannalta. Tämä näkyy esimerkiksi julkisten tilojen verkkopalveluiden järjestelyissä sekä tarjolla olevissa laitteissa ja tukipalveluissa henkilöille, joilla on vaikeuksia toimia itsenäisesti tai jotka tarvitsevat opastusta.

Emotionaalinen saavutettavuus on suhteellisen uusi, mutta merkittävä osa-alue saavutettavuuden tarkastelussa (Hyppönen & muut 2023; Hyppönen, 2025). Sillä viitataan käyttäjän tunnekokemuksiin, kuten turvallisuuden, luottamuksen ja arvostetuksi tulemisen kokemukseen, palvelua käytettäessä. Hyppönen (2025, s. xx) korostaa, että emotionaalisesti saavutettava palvelu tunnistaa käyttäjän tilanteen kokonaisvaltaisesti ja ottaa huomioon myös ne kokemukselliset ja vuorovaikutukselliset tekijät, jotka vaikuttavat palvelun käyttöön. Tällainen saavutettavuus tukee myönteistä asiakaskokemusta ja vähentää palvelutilanteisiin liittyvää epävarmuutta ja kuormittavuutta. Ilman tätä emotionaalista osa-aluetta muut saavutettavuuden osa-alueet eivät usein muutu käyttäjän näkökulmasta toimivaksi kokemukseksi, vaikka tekniset ja kognitiiviset ratkaisut olisivat kunnossa.

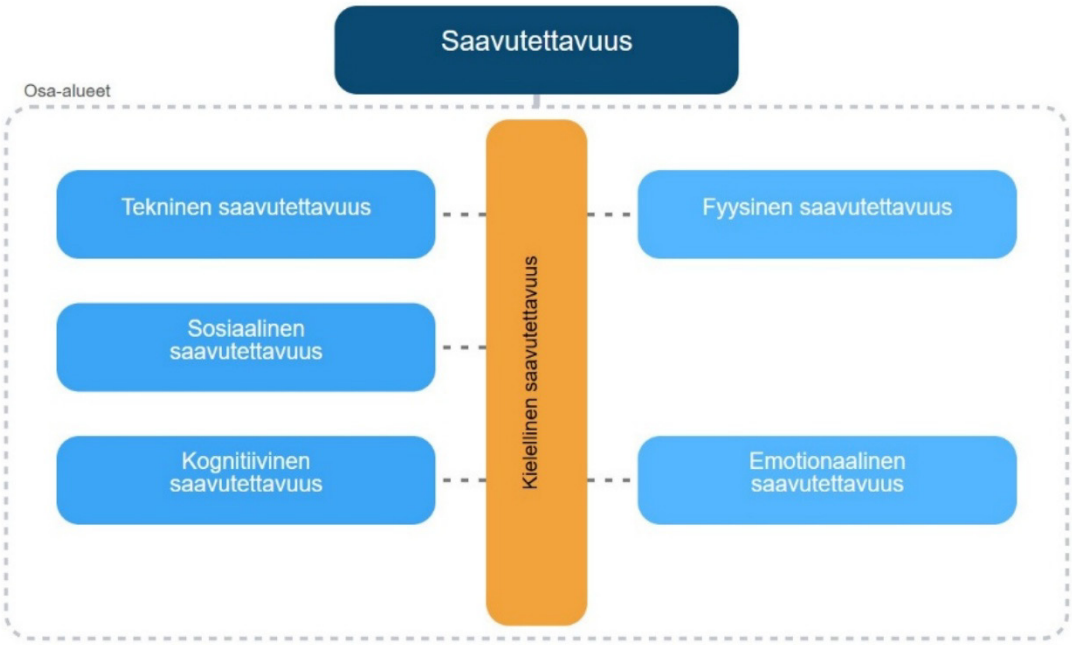
Emotionaalinen osa-alue on erityisen tärkeä tilanteissa, joissa käyttäjä on haavoittuvassa asemassa tai tarvitsee erityistä tukea, jolloin viestinnän sensitiivisyys korostuu entisestään (Hyppönen & muut, 2023; Hyppönen 2025). Tässä tutkimuksessa haavoittuvuus ymmärretään palvelujärjestelmien ja vuorovaikutustilanteiden ominaisuuksien tuottamana tilanteena, mikä voi asettaa käyttäjän riippuvaiseen asemaan suhteessa palveluntarjoajaan. Tällainen haavoittuvuus voi syntyä esimerkiksi palvelujärjestelmien rakenteista, monimutkaisuudesta tai vuorovaikutuksen epätasapainosta, jotka asettavat käyttäjän riippuvaiseen asemaan suhteessa palveluntarjoajaan.

Kielellinen saavutettavuus varmistaa, että verkkosisällöt on kirjoitettu selkeästi ja kohderyhmälle sopivalla kielellä, mikä tukee viestin vastaanottamista, itseilmaisua ja vuorovaikutusta ja muodostaa ymmärrettävyyden perustan (Kotimaisten kielten keskus,

2025; Raevaara, 2018; Raevaara, 2022). Leskelä (2019, s. 47–50, 112–114, 222, 292–294) toteaakin kielen keskeisen roolin viestinnässä ja inhimillisessä toiminnassa olevan yleisesti tunnistettu, mutta sen asema saavutettavuuden kentässä sen sijaan on ollut pitkään vakiintumaton. Leskelä kuvaakin kieltä saavutettavuuden "läpileikkaavaksi ulottuvuudeksi", joka mahdollistaa viestien tuottamisen, jakamisen ja omaksumisen sekä yhdenvertaisen osallistumisen. Kognitiivinen saavutettavuus perustuukin ymmärrettävään kieleen, jota täydentävät visuaaliset, rakenteelliset ja toiminnalliset ratkaisut (W3C, 2024a).

Käyttäjämäärien kasvu ja ryhmien moninaisuus lisäävät selkeän yleiskielen ja selkokielen tarvetta (Leskelä, 2019, s. 69), ja kielellinen tuki hyödyttää sekä pysyvästi että tilapäisesti toimintarajoitteisia ja vieraskielisiä käyttäjiä (Kotimaisten kielten keskus, 2025; Leskelä, 2019, s. 69). Monikielisyys korostuu kuntaviestinnässä, sillä virallisten kansalliskielten rinnalla tarvitaan esimerkiksi saamea, viittomakieltä ja maahanmuuttajille suunnattuja kieliversioita (Kuntaliitto, 2025; Leskelä, 2019, s. 68–69), mutta harvinaisempien kielten käännöksiä haittaavat usein resurssipula ja laadun vaihtelu, sillä äidinkielisten puhujien kielellinen osaaminen ei välttämättä riitä ammatillisesti laadukkaaseen viestintään (Leskelä, 2019, s. 68–69). Kielen tukena käytettävät symbolit, kuvat, kaaviot ja infografiikka parantavat sisällön hahmottamista etenkin silloin, kun kielitaito tai kognitiivinen kapasiteetti on rajoittunut (Leskelä, 2019, s. 47, 68). Yhdessä nämä kielelliset ja visuaaliset ratkaisut ovat olennainen osa julkisten verkkopalvelujen laatua (Lamminmäki, 2020, s. 27).

Kuviossa 3 esitetään saavutettavuuden keskeiset osa-alueet digitaalisessa viestinnässä. Verkkosisällön saavutettavuus rakentuu useista toisiinsa kytkeytyvistä teknisestä, kognitiivisesta, emotionaalisesta, sosiaalisesta saavutettavuuden osa-alueesta. Kielellinen saavutettavuus toimii näitä osa-alueita läpileikkaavana elementtinä ja vaikuttaa kaikkiin osa-alueisiin ja käyttötilanteisiin.



Kuvio 3. Saavutettavuuden osa-alueet ja kielellinen saavutettavuus läpileikkaavana osa-alueena. Aistinvaraiset vaatimukset (esim. kontrasti, tekstivastineet, tekstitys, äänivaihtoehdot) sisältyvät tekniseen, kielelliseen ja kognitiiviseen saavutettavuuteen.

Kuvio havainnollistaa saavutettavuuden kokonaisvaltaisena tavoitteena, ei ainoastaan yhden osa-alueen tavoitteena. Samalla se tuo esiin, kuinka saavutettavuus edellyttää eri näkökulmien ja osa-alueiden yhteensovittamista sekä niiden moniulotteisuuden ja keskinäisriippuvuuden tunnistamista. Saavutettavuus rakentuu toisiaan tukevista osa-alueista, jotka yhdessä muodostavat toimivan kokonaisuuden ja vastaavat käyttökontekstien ja käyttäjäryhmien tarpeisiin. Tekninen saavutettavuus luo toiminnallisen perustan ja tukipilarin, mutta ilman muiden osa-alueiden toteutumista kokonaisuus jää osin puutteelliseksi.

2.2 Institutionaalinen näkökulma saavutettavuuteen

Organisaatiot toimivat monimutkaisessa institutionaalisessa ympäristössä, jossa lait, normatiiviset odotukset ja arvolähtöiset periaatteet muokkaavat toimintatapoja, ratkaisuja ja prioriteetteja (DiMaggio& Powell, 1991, s. 9–38; Huybrechts & muut, 2014,

s. 157–173; Scott, 2014, s. 55–75). Saavutettavuus rakentuu osaksi tätä viitekehystä organisaation viestinnän rakenteina ja käytäntöinä, jotka heijastavat sen arvoja ja suhdetta yhteiskuntaan.

Uusinstitutionaalinen teoria tarjoaa välineitä ymmärtää, miksi ja miten saavutettavuus institutionalisoituu osaksi kuntien viestintää. Institutionalisoitumista ohjaavat yhdenmukaistavat paineet muodostavat mekanismit, joiden kautta organisaatiot hakevat ja ylläpitävät legitimiteettiä suhteessa kansalaisiin ja muihin sidosryhmiin (DiMaggio & Powell, 1991, s. 63–82; Huybrechts & muut, 2014, s. 163–166; Scott, 2014, s. 55–75). Tämä uusinstitutionaalinen näkökulma painottaa, että teknis-rationaalisten vaatimusten rinnalla organisaatioiden käyttäytymistä ohjaavat symboliset rakenteet, yhteiskunnalliset normit ja sosiaaliset odotukset.

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään saavutettavuuden institutionalisoitumista neljästä toisiaan täydentävästä näkökulmasta: sääntely- ja normikehyksestä, käytännön toteutuksesta, uusinstitutionaalisesta teoriasta sekä yhdenmukaistavista, isomorfisista paineista.

2.2.1 Saavutettavuuden normatiivinen kehys

Institutionaalisesta näkökulmasta saavutettavuus voidaan nähdä ilmiönä, joka rakentuu organisaatioiden sisäisissä käytännöissä, normeissa ja vastuullisuuden tulkinnoissa (vrt. DiMaggio & Powell, 1991, s. 63–82; Huybrechts & muut, 2014, s. 163–166). Tarkastelun kohteena ovat paitsi muodolliset rakenteet myös ne tavat, joilla organisaatiot rakentavat legitimiteettiä suhteessa sekä sisäisiin että ulkoisiin odotuksiin (Suchman, 1995).
Viestintä toimii keskeisenä keinona, jonka kautta julkishallinto rakentaa suhdetta kansalaisiin sekä osoittaa vastuullisuutta, avoimuutta ja legitimiteettiä (Fredriksson & Pallas, 2016, s. 150–152). Julkishallinnossa saavutettavuus on olennainen osa pyrkimystä varmistaa, että kaikilla kansalaisilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet hyödyntää

palveluita, osallistua päätöksentekoon ja ymmärtää viranomaisten viestintää (Kuntaliitto, 2016; Valtioneuvoston kanslia, 2023).

Selkeä, kielellisesti ja sosiaalisesti saavutettava viestintä tukee dialogia kansalaisten ja julkishallinnon välillä ja luo edellytyksiä osallistavalle hallinnolle (Kuntaliitto, 2016; Valtioneuvoston kanslia, 2023). Näin saavutettavuus ilmenee osana julkisen hallinnon laajempaa institutionaalista vastuuta ja sen legitimiteetin rakentumista. Tästä näkökulmasta saavutettavuus voidaan hahmottaa keskeisenä osana demokraattisen yhteiskunnan oikeudenmukaisuuden ja osallistumismahdollisuuksien edistämistä.

Saavutettavuuden edistäminen voidaan tällaisessa viitekehyksessä ymmärtää keinona vastata niihin yhteiskunnallisiin ja hallinnollisiin odotuksiin, jotka liittyvät julkishallinnon palvelulähtöisyyteen, kansalaiskeskeisyyteen ja oikeudenmukaiseen kohteluun (ks. Kuntaliitto, 2016; Valtioneuvoston kanslia, 2023). Kansalliset suositukset ja hallinnon linjaukset ilmentävät näitä odotuksia ja suuntaavat organisaatioita toimimaan tavalla, joka vahvistaa kansalaisten luottamusta ja hallinnon institutionaalista legitimiteettiä. Saavutettavuuden velvoittava asema lainsäädännössä korostaa sen painoarvoa entisestään (Hyppönen & muut, 2023, s. 123). Tämä puolestaan heijastaa saavutettavuuden kasvavaa institutionaalista merkitystä osana julkisen hallinnon viestinnän vastuukehystä.

Saavutettavuuden sääntely perustuu sekä kansalliseen että kansainväliseen lainsäädäntöön, joka määrittää julkisten toimijoiden vastuita ja velvollisuuksia. Suomessa keskeinen säädös laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) pohjautuu EU:n saavutettavuusdirektiiviin (2016/2102). Esteettömyyslaki (102/2023) puolestaan laajentaa saavutettavuusvaatimukset koskemaan myös fyysistä ympäristöä ja tuotteita direktiivin (EU) 2019/882 mukaisesti. Lisäksi saavutettavuuden oikeudellista perustaa ja kehystä vahvistavat hallintolaki (434/2003), yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) sekä laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). YK:n vammaisyleissopimus (27/2016) tuo saavutettavuuteen vahvan

ihmisoikeusulottuvuuden: saavutettavuudesta edellytyksenä jokaisen yksilön täysimääräiselle osallistumiselle yhteiskuntaan.

Saavutettavuuden sääntely rakentuu ennen kaikkea sen yhteiskunnalliselle merkitykselle, jossa lainsäädäntö ja tekniset ohjeistukset toimivat välineinä tämän perusperiaatteen toteuttamisessa. Saavutettavuuteen kytkeytyy laajasti yhteiskunnallisia arvoja ja periaatteita, kuten yhdenvertaisuus, osallisuus sekä oikeus julkisiin palveluihin ja tietoon (Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 306/2019).

Lainsäädännön rinnalla saavutettavuutta ohjaa laajempi normatiivinen kehys, joka voidaan jäsentää uusinstitutionaalisen teorian näkökulmasta pehmeiden normien, ammatillisten standardien ja hyviksi tunnistettujen käytäntöjen kokonaisuutena (DiMaggio & Powell, 1983, s. 150–152; Scott 2014, s. 52–56). Tällaiset normit eivät ainoastaan ohjaa organisaatioiden käytäntöjä, vaan myös muovaavat niiden institutionaalista legitimiteettiä: toimintaa arvioidaan sen perusteella, kuinka hyvin se vastaa vallitsevia yhteiskunnallisia odotuksia, hyväksyttävyyttä ja ammatillisia oletuksia (Suchman, 1995, s. 574–576). Legitimiteetti ei siten perustu yksinomaan säädösten noudattamiseen, vaan myös siihen, miten toiminta näyttäytyy tarkoituksenmukaisena ja hyväksyttävänä vallitsevassa kontekstissa.

Osana tätä normatiivista kehystä ammatillistuminen yhdenmukaistaa organisaatioiden käsityksiä ja toimintatapoja: koulutusohjelmat, sertifiointi ja ammattijärjestöjen ohjeistukset määrittävät, millaisia toimintamalleja pidetään hyväksyttävinä ja suositeltavina (DiMaggio & Powell, 1983, s. 150–152; Scott 2014, s. 52–56). Näin syntyy alan oletusarvoja ja vakiintuneita toimintatapoja, jotka ohjaavat organisaatioiden käytännön ratkaisuja. Viestinnän alueella tämä näkyy esimerkiksi siinä, miten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä koskevat odotukset juurtuvat alan koulutukseen, suosituksiin ja ammattiverkostoihin.

Kunnallisessa viestinnässä normatiivinen kehys konkretisoituu erityisesti kansallisten standardien, viranomaissuositusten ja ammatillisesti vakiintuneiden käytäntöjen kautta, jotka suuntaavat organisaatioiden viestintäratkaisuja myös silloin, kun siihen ei ole suoranaista juridista velvoitetta. Esimerkiksi Valtioneuvoston *Avoimesti ajassa – Valtionhallinnon viestintäsuositus 202*3 (2023) ja Kuntaliiton *Kuntien saavutettavuusopas* (2017) ja *Kuntaviestinnän opas* (2016) eivät ole kaikilta osin sitovia, mutta ne toimivat pehmeinä normeina viestinnän laatukriteereille ja toimintamalleille.

Tällaiset suositukset ja ohjeistukset muovaavat käsityksiä siitä, millainen viestintä on ajanmukaista, saavutettavaa ja kuntalaislähtöistä. Samalla organisaatiot seuraavat vertaistensa ratkaisuja ja hakevat mallia toisiltaan, jotta oma toiminta näyttäytyisi legitiiminä, ajanmukaisena ja uskottavana (DiMaggio & Powell, 1983, s. 151–152; Scott, 2014, s. 59–62). Normiohjaus vaikuttaa siis organisaatioiden toimintaan myös silloin, kun suositukset eivät ole pakottavia, sillä legitimiteetti rakentuu yhtä lailla yhteiskunnallisista odotuksista ja hyväksyttävyydestä kuin muodollisten sääntöjen noudattamisestakin (Suchman, 1995, s. 574–576).

Institutionaalista vastuuta täsmentävät edelleen hyvän hallinnon periaatteet – yksilöiden yhdenvertaisuus, avoimuus, selkeys ja mahdollisuus osallistua – jotka muodostavat kunnille vahvan normatiivisen viitekehyksen (Valtioneuvoston kanslia, 2023). Näiden periaatteiden merkitys ei rajoitu symboliseen tasoon, vaan ne tarjoavat myös henkilöstön omaan työhön konkreettiset laatukriteerit. Samalla ne tukevat yhtenäisten linjausten muodostamista digitaalisten palveluympäristöjen ja kunnallisen viestinnän kehittämisessä. Tällaisessa kehikossa saavutettavuus kytkeytyy hallinnon vastuullisuuden ja luottamuksellisuuden rakentamiseen: selkeä ja osallistava viestintä vahvistaa kansalaisten kokemusta oikeudenmukaisuudesta sekä osallisuudesta päätöksentekoon (Valtioneuvoston kanslia, 2023), mikä puolestaan tukee kunnan pitkäjänteistä strategista legitimiteettiä.

Saavutettavuuteen kytkeytyy myös suunnittelufilosofisia periaatteita, kuten *Design for All* (DfA)-ajattelu, jonka mukaan palvelut, tilat ja viestintä tulisi suunnitella alusta alkaen sellaisiksi, että ne ovat mahdollisimman monen käytettävissä ilman erillisiä mukautuksia (Design for all Europe, 2025). Kyseessä ei ole lainsäädännöllinen velvoite, mutta se heijastaa saavutettavuuden ennakoivaa ja inklusiivista tavoitetta toimien siten pehmeänä normina osana institutionaalista saavutettavuuskehystä.

2.2.2 Saavutettavuus käytäntöinä

Saavutettavuuden perusta rakentuu lainsäädännölle ja normatiivisille periaatteille, mutta sen toteutuminen edellyttää ennen kaikkea käytännön toimenpiteitä organisaation arjessa. Institutionaalisesta näkökulmasta saavutettavuus on sääntöjen noudattamisen lisäksi myös ammatillisesti rakentuvaa toimintaa, joka juurtuu käytäntöjen, johtamisen ja työntekijöiden ymmärryksen kautta osaksi organisaation arkea. Tässä alaluvussa tarkastellaan tutkimusten valossa, miten saavutettavuus ilmenee arjen käytännöissä, millaisia haasteita ja kannustimia sen toteuttamiseen liittyy, ja millä tavoin institutionaaliset rakenteet tukevat tai estävät sen jatkuvaa kehittämistä.

Hyppönen ja muut (2023) ovat osoittaneet teknisen saavutettavuuden toteutuvan usein hyvin mutta muiden saavutettavuuden ulottuvuuksien jäävän vähemmälle huomiolle, vaikka ne ovat keskeisiä palvelun lähestyttävyyden ja viestinnän kannalta. Mäkipään (2023) mukaan saavutettavuus edellyttää ohjeistusten lisäksi ymmärrystä käyttäjien tarpeista sekä kehitysprosessien ja johtamisen vaikutuksista. Vollenwyder ja muut (2019) puolestaan ovat tunnistaneet keskeisiksi saavutettavuuden edistämisen kannustimiksi muun muassa käyttäjien tarpeiden aktiivisen esille tuomisen, saavutettavuuden mieltämisen osaksi ammatillista roolia sekä sen yhteyden ymmärtämisen palvelun tai tuotteen laatuun. Tällaiset tutkimustulokset osoittavat, kuinka saavutettavuus institutionalisoituu myös arjen ammatillisissa käytännöissä.

Youngbloodin (2013) tutkimus syventää tätä kokonaiskuvaa osoittamalla, ettei saavutettavuus ole pelkästään tekninen vaatimus vaan myös arvopohjainen ja vastuullinen toimintaperiaate. Tämä näkökulma liittyy institutionaaliseen tietoisuuteen – siihen, miten organisaatio mieltää saavutettavuuden osana palvelun laatua ja yhteiskunnallista tehtävää. Myös Putnam ja muut (2023) ovat tarkastelleet ammattilaisten kokemuksia saavutettavuuden huomioimisesta ja koulutuksen riittävyydestä käytännön työssä. Heidän tutkimuksessaan havaittiin, että saavutettavuus otetaan käyttäjäkokemussuunnittelussa usein huomioon pinnallisesti, keskittyen erityisesti näköön liittyviin haasteisiin. Lisäksi koulutuksen todettiin valmistavan puutteellisesti saavutettavuuden kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen ja soveltamiseen.

Fox-Jensen (2023) korostaa saavutettavuuden keskeistä roolia käyttäjäkokemuksen suunnittelussa ja nostaa esiin saavutettavan muotoilun laaja-alaiset yhteiskunnalliset ja taloudelliset hyödyt. Taloudellisesta näkökulmasta saavutettavuus paitsi laajentaa palvelujen käyttäjäpohjaa, myös vähentää korjaustarpeita ja parantaa palvelujen laatua sekä tehokkuutta (ks. myös Rainio, 2023).

Kuntaliiton digituen järjestämistä koskevassa selvityksessä tunnistetaan useita myös saavutettavuustyöhön liittyviä institutionaalisia haasteita, jotka liittyvät erityisesti resurssien ja rakenteiden puutteisiin kunnissa (Erkkilä, 2025). Selvityksen mukaan saavutettavuuttakin edistävät digituen toimet ovat usein projektiluonteisia ja ilman pysyvää rahoituspohjaa, mikä aiheuttaa jatkuvuuden puutetta. Lisäksi kunnista voi puuttua selkeä digituen koordinaattori tai vastuuhenkilö, jolloin vastuut hajautuvat epäselvästi. Erkkilän (2025) mukaan digituen henkilöstön työkuorma on monin paikoin ylimitoitettu, eikä aikaa riitä pitkäjänteiseen digitaalisen tuen kehittämiseen. Rahoituksen epävarmuus ja lyhytjänteisyys korostavat tarvetta vakituiselle koordinaatiolle ja pysyville rakenteille, joiden avulla digituen toimet voitaisiin kytkeä osaksi organisaation strategista toimintaa. Vaikka selvitys ei käsittele saavutettavuutta pääasiallisena tarkastelukohteenaan, se kuvaa rakenteellisia realiteetteja, jotka vaikuttavat keskeisesti saavutettavuuden institutionaaliseen toteutumiseen. Näin se

tukee käsitystä saavutettavuudesta institutionaalisena käytäntönä, jonka edistäminen vaatii rakenteellista jatkuvuutta, strategista johtamista ja selkeitä vastuutahoja.

2.2.3 Institutionaalinen teoria saavutettavuuden selittäjänä

Uusinstitutionaalinen teoria tarjoaa keskeisiä välineitä ymmärtää, miksi ja miten saavutettavuus institutionalisoituu osaksi kuntien palveluja ja viestintää – ei vain sääntelyn kautta vaan myös odotusten ja periaatteiden (DiMaggio & Powell, 1991, s. 63–82; Huybrechts & muut, 2014, s. 163–166; Scott, 2014, s. 55–75) sekä legitimiteetin tavoittelun myötä (Suchman, 1995, s. 572–574).

Kun tietyt toimintatavat ja merkitykset toistuvat riittävän usein vuorovaikutuksessa, ne alkavat vakiintua ja institutionalisoitua osaksi yhteiskunnallista todellisuutta ja rakenteita (Berger & Luckmann, 1966/1994, s.78–85). Institutionalisoituneet käytännöt sulautuvat arjen toimintaan ja ajatteluun siinä määrin, että ne omaksutaan ja sisäistetään luonnollisina, eikä niiden sosiaalisesti rakentunut alkuperä ole enää helposti havaittavissa. Tällöin institutionalisoituneet merkitykset näyttäytyvät itsestään selvinä, neutraaleina ja kyseenalaistamattomina.

Institutionaalisen teorian mukaan organisaatiot eivät toimi vain teknisrationaalisesti, vaan niiden toimintaa ohjaa myös sosiaalisesti rakentunut toimintaympäristö, jossa organisaatioiden rakenteet ja käytännöt muotoutuvat institutionaalisten normien, sääntöjen ja odotusten vaikutuksesta (DiMaggio & Powell, 1991, s. 63–82; Huybrechts & muut, 2014, s. 157–173; Scott, 2014, s. 55–75). Meyer & Rowan (1977, s. 340) esittävät, että organisaatioiden muodolliset rakenteet heijastavat laajasti hyväksyttyjä rationalisoituja sääntöjä, joita he kutsuvat "myyteiksi". Näiden avulla organisaatiot oikeuttavat toimintaansa, vahvistavat vakauttaan ja turvaavat resurssien saantia. Organisaatiot tarvitsevat teknisen rationalisuuden lisäksi myös sosiaalista hyväksyntää eli legitimiteettiä, jotta ne voivat toimia uskottavasti suhteessa kansalaisiin ja muihin sidosryhmiin (Suchman, 1995, s. 572–574). Legitimiteettiä voidaan pitää keskeisenä

käsitteenä institutionaalisessa lähestymistavassa, sillä se muodostaa perustan organisaation toiminnalliselle jatkuvuudelle ja yhteiskunnalliselle oikeutukselle.

Suchmanin (1995, s. 574) mukaan legitimiteetti on ”yleinen käsitys tai oletus siitä, että organisaation toiminta on toivottavaa, asianmukaista tai hyväksyttävää jonkin laajemman sosiaalisen järjestelmän normien, arvojen, uskomusten ja määritelmien mukaisesti”. Tämä määritelmä korostaa, että legitimiteetti ei ole vain organisaation sisäinen tavoite vaan sidosryhmien ja yhteiskunnan antama hyväksyntä, joka rakentuu kulttuurisessa ja sosiaalisessa kontekstissa. Legitimiteetti ei siis perustu ainoastaan sääntöjen täyttymiseen, vaan siihen, kuinka hyvin organisaatio vastaa ympäröivän yhteiskunnan odotuksiin ja käsityksiin hyväksyttävästä toiminnasta.

Suchman (1995, s. 574) erottaa kolme päätyyppiä legitimiteetille: (1) *pragmaattinen legitimiteetti* (pragmatic legitimacy) pohjautuu sidosryhmien omiin etuihin, – saavutettavuus voi tällöin lisätä palveluiden käyttäjäystävällisyyttä ja asiakastyytyväisyyttä, (2) *moraalinen legitimiteetti* (moral legitimacy) rakentuu toiminnan eettisyydelle ja arvoihin – saavutettavuus tukee tällöin yhdenvertaisuutta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta, (3) *kognitiivinen legitimiteetti* (cognitive legitimacy) liittyy siihen, että toiminta koetaan itsestään selväksi ja oikeaksi tavaksi toimia. Saavutettavuus voi näin institutionalisoitua osaksi organisaation oletusarvoista ja kyseenalaistamatonta toimintaa, jossa yhteiskunnalliset ja sidosryhmien odotukset limittyvät konkreettisiin hyötyihin, periaatteisiin ja normeihin sekä yleisesti jaettuun käsityksiin hyväksytyistä käytännöistä.

Scottin (2014, s. 59–61) kehittämä kolmen pilarin malli täydentää Suchmanin (1995) legitimiteetin jaottelua ja tarjoaa välineen ymmärtää, miten organisaatiot rakentavat ja ylläpitävät legitimiteettiään institutionaalisessa ympäristössä. Mallissa organisaation toimintaa ohjaa kolme toisiinsa liittyvää näkökulmaa eli pilaria.

(1) *Regulatiivinen* pilari perustuu sääntöihin, lakeihin ja sanktioihin, joiden noudattaminen on pakollista. Noudattamatta jättäminen voi johtaa juridisiin seuraamuksiin tai resurssien menetykseen.
(2) *Normatiivinen* pilari rakentuu sosiaalisista odotuksista, moraalisista arvoista ja ammattieetistä. Toimintaa arvioidaan sen mukaan, kuinka hyvin se vastaa käsityksiä oikeasta ja sopivasta.
(3) *Kulttuuris-kognitiivinen* pilari nojaa jaettuihin uskomuksiin ja toimintalogiikkaan, jotka tekevät tietyistä käytännöistä ”itsestään selviä” ja vaikeasti kyseenalaistettavia.

Näiden kolmen pilarin kautta organisaatiot voivat saavuttaa legitimiteettiä eri tavoin: noudattamalla sääntöjä (regulatiivinen), toimimalla arvojen ja eettisten odotusten mukaisesti (normatiivinen) tai mukautumalla kentän vakiintuneisiin käytäntöihin ja ajattelumalleihin (kulttuuris-kognitiivinen). Tämä monikerroksinen rakenne auttaa ymmärtämään, miksi saavutettavuuden kaltaiset periaatteet institutionalisoituvat osaksi julkisen sektorin viestintää: ne eivät ainoastaan täytä sääntelyvaatimuksia, vaan heijastavat myös odotuksia, normeja ja kulttuurisesti vakiintuneita käsityksiä asianmukaisesta toiminnasta.

Taulukko 2. Legitimiteetin rakentuminen Scottin (2014, s. 59–61) ja Suchmanin (1995, s. s. 570–574) mallien mukaan

Scottin institutionaaliset pilarit	**Suchmanin legitimiteetin tyypit**
Regulatiivinen pilari: Organisaation toiminta perustuu sääntöihin, lakeihin ja viranomaismääräyksiin	**Pragmaattinen legitimiteetti:** Organisaation toiminta nähdään hyväksyttävänä, koska se hyödyttää sidosryhmiä
Normatiivinen pilari: Organisaation toiminta perustuu yhteisiin moraalisiin arvoihin ja eettisiin odotuksiin	**Moraalinen legitimiteetti:** Organisaation toiminta nähdään oikeana ja arvokkaana, koska se noudattaa eettisiä periaatteita
Kulttuuris-kognitiivinen pilari: Organisaation toiminta perustuu jaettuihin käsityksiin, tottumuksiin ja ”itsestään selviin” käytäntöihin	**Kognitiivinen legitimiteetti:** Organisaation toiminta koetaan luonnollisena ja itsestään selvänä tapana toimia

Taulukon 2 jäsennys havainnollistaa, miten saavutettavuuden institutionalisoituminen voidaan ymmärtää monikerroksisena prosessina, jossa yhdistyvät sääntelyn, arvopohjan ja vakiintuneiden toimintamallien tuottama legitimiteetti. Scottin (2014) ja Suchmanin (1995) kehykset lähestyvät legitimiteettiä eri suunnista, mutta niitä voidaan tarkastella toisiaan täydentävinä näkökulmina. Scott korostaa instituutioiden rakenteellista ja säännöstelevää ulottuvuutta kolmen pilarin kautta, kun taas Suchman painottaa sidosryhmien ja ympäröivän yhteiskunnan käsityksiä hyväksyttävyydestä. Näiden kahden lähestymistavan yhdistäminen tarjoaa moniulotteisen ymmärryksen siitä, miten organisaatiot voivat saavuttaa ja ylläpitää legitimiteettiä eri logiikoihin nojautuen – sääntöjen noudattamisen, arvojen mukaisuuden tai kulttuurisen sulautumisen kautta.

Organisaatiot hakevat legitimiteettiä mukautumalla näihin usein näkymättömiin mutta vahvasti vaikuttaviin institutionaalisiin odotuksiin, jotka liittyvät yhtäältä sääntelyyn, arvoihin ja toimintatapoihin. Saavutettavuuden näkökulmasta tämä tarkoittaa, että

organisaation toimet voivat näyttäytyä legitimiteettiä tukevina eri perustein: saavutettavuus voi esimerkiksi täyttää sääntelyvaatimukset (regulatiivinen/pragmatismi), tukea yhdenvertaisuutta ja arvoja (normatiivinen/moraalinen) tai ilmentää oletusarvoisia, kentässä vakiintuneita toimintatapoja (kulttuuris-kognitiivinen/kognitiivinen). Tällainen institutionaalinen moniperustaisuus auttaa selittämään, miksi saavutettavuus voidaan kokea organisaatiossa samanaikaisesti velvoitteena, arvovalintana ja itsestäänselvyytenä. Samalla se osoittaa, kuinka saavutettavuus voi palvella eri sidosryhmien odotuksia ja siten vahvistaa organisaation toiminnan legitimiteettiä eri tasoilla.

Hyväksyttävyyden rakenteita voidaan tarkastella osana institutionaalista logiikkaa, joka määrittää, miten organisaatiot ymmärtävät tehtävänsä, vastuunsa, toiminta-alueensa ja yhteiskunnallisen roolinsa ja paikkansa. Thorntonin ja Ocasion (2008, s. 99–129) mukaan institutionaalinen logiikka viittaa syvälle juurtuneisiin uskomuksiin ja toimintatapoihin, jotka ohjaavat organisaatioiden ja yksilöiden käyttäytymistä tietyssä kentässä. Ne ilmentävät käsityksiä siitä, mikä on oikeanlaista, tarkoituksenmukaista tai toivottavaa toimintaa organisatorisessa tai yhteiskunnallisessa kentässä. Logiikat eivät ainoastaan rajoita toimintaa vaan myös mahdollistavat ja tarjoavat kehyksen, jonka puitteissa organisaatiot voivat toimia, kehittää käytäntöjään ja vaikuttaa aktiivisesti ympäristöönsä.

Institutionaalisen teorian näkökulmasta viestintä on keskeinen keino ylläpitää, vahvistaa ja toisinaan myös haastaa organisaation asemaa (Christensen & muut, 2009, s. 99–110, 156–166; Frandsen & Johansen, 2017, s. 7–10). Näkökulmassa viestintä toimii osana organisaation institutionaalista orientaatiota, ja sen merkitys ulottuu paljon laajemmalle kuin pelkkään lineaariseen tiedonvälitykseen. Sen kautta ei vain viestitä toiminnasta, vaan myös rakennetaan ja ylläpidetään käsityksiä organisaation roolista ja vastuusta yhteiskunnassa. Tässä yhteydessä saavutettavuus näyttäytyy osana niitä viestinnän institutionaalisia käytäntöjä, joiden kautta organisaatio rakentaa legitimiteettiään.

Frandsen ja Johansen (2017, s. 7–10) korostavat, että viestintä voi toimia aktiivisena toimijana instituutioiden luomisessa, ylläpitämisessä ja muuttamisessa. Viestintä

institutionalisoituu organisaatioiden käytännöissä esimerkiksi viestintästrategioiden, kielellisten normien ja asiakasviestinnän toimintatapojen kautta. Nämä käytännöt eivät ole pelkästään organisatorisia valintoja vaan heijastavat ja tuottavat laajempia käsityksiä siitä, kuka on "oletettu" käyttäjä, mitä pidetään ymmärrettävänä kielenä ja millaista vuorovaikutusta pidetään institutionaalisesti hyväksyttävänä.

Tästä näkökulmasta saavutettavuus on osa organisaation institutionaalista orientaatiota – konkreettinen ilmentymä siitä, miten organisaatio määrittää roolinsa saavutettavuuden edistäjänä ja millaista legitimiteettiä se hakee. Viestintä sekä heijastaa vakiintuneita institutionaalisia normeja että osallistuu niiden aktiiviseen tuottamiseen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että institutionaalinen teoria tarjoaa vahvan viitekehyksen saavutettavuuden tarkasteluun julkishallinnon viestinnässä. Legitimiteetti rakentuu kerroksellisesti sääntelyn, arvojen ja kulttuurisesti jaettujen käsitysten kautta, ja viestintä toimii osana tätä institutionaalista dynamiikkaa – ei vain tiedonvälityksenä, vaan organisaation roolia ja hyväksyttävyyttä rakentavana ja ylläpitävänä käytäntönä.

2.2.4 Institutionaalinen isomorfismi

Institutionaalinen toimintaympäristö on usein monikerroksinen ja täynnä päällekkäisiä tai jopa ristiriitaisia odotuksia (Huybrechts & muut, 2014, s. 158–160). Uusinstitutionaalisen teorian mukaan organisaatiot eivät toimi ja tee päätöksiä pelkästään rationaalisten tehokkuusperiaatteiden pohjalta, vaan ratkaisuja muovaavat erilaiset sääntelyyn, arvoihin, kulttuurisiin odotuksiin ja kentän sisäiseen dynamiikkaan liittyvät institutionaaliset paineet (DiMaggio ja Powell, 1991, s. 66–67; Huybrechts & muut, 2014, s. 165–168).

DiMaggion ja Powellin (1991, s. 150) mukaan isomorfismi on institutionaalinen mekanismi, jonka vaikutuksesta organisaatiot alkavat muistuttaa toisiaan yhdenmukaistavien paineiden vaikutuksesta. Samankaltaistuminen ilmenee erityisesti

organisaatiorakenteissa, toimintatavoissa ja strategisissa valinnoissa: yhdenmukaisuus auttaa organisaatiota näyttäytymään hyväksyttävänä ympäristössään. Samalla se voi ylläpitää institutionaalista pysyvyyttä ja pitää organisaatiot totutussa toimintamallissa, vaikka toimintaympäristö olisi muuttunut ja uusia ratkaisuja olisi saatavilla. Tähän puolestaan liittyy käsite polkuriippuvuus (path dependence), jonka mukaan aikaisemmat ratkaisut alkavat ohjata tulevaa kehitystä ja kaventaa valinnanmahdollisuuksia (Pierson, 2000, s. 251–253).

Uudempi tutkimus on kuitenkin osoittanut, että organisaatiot voivat purkaa kiinnittyneisyyttä toimintamalleihin muun muassa muokkaamalla normeja tai tekemällä strategisia päätöksiä, jotka aiemmin rajoittivat muutosta (Fortwengel & Keller, 2020; Su & muut, 2023) Tämä voi vahvistaa organisaation muutospotentiaalia ja tukea innovaatioiden omaksumista, vaikka taustalla vaikuttavat institutionaaliset rakenteet vaikuttavat edelleen toimintaan.

DiMaggion ja Powellin (1991, s. 66–67) isomorfismiteoria tarjoaa selkeän käsitteellisen kehyksen, jonka avulla voidaan jäsentää organisaatioiden yhdenmukaistumisen mekanismeja kolmen isomorfisen paineen kautta:

(1) Koersiivinen, pakottava isomorfismi
(2) Mimeettinen, jäljittelevä isomorfismi
(3) Normatiivinen, ammatillinen isomorfismi

Pakottava isomorfismi liittyy organisaatioiden välisiin valtasuhteisiin ja institutionaalisiin sääntelymekanismeihin (DiMaggio & Powell, 1991, s. 66–67). "Yksinkertaistettuna pakottava isomorfismi tarkoittaa organisaatioiden välistä vuorovaikutusta ja vaikutusvaltaa", jota käyttävät esimerkiksi lainsäätäjät ja viranomaiset (Granlund & Lukka, 1998, s. 18). Näitä voivat olla esimerkiksi kansallinen lainsäädäntö, viranomaisohjeet tai kansainväliset direktiivit, jotka määrittävät organisaatioiden toiminnan reunaehdot. Granlund ja Lukka korostavat myös, että pakottavat paineet

voivat muodostua esimerkiksi sopimussuhteissa, joissa vahvempi osapuoli määrittelee ehtoja tavalla, joka kaventaa toisen organisaation toiminnanvapautta.

Epävarmuuden tai ajanpuutteen tilanteissa yhdenmukaistumista tuottaa *jäljittelevä* isomorfismi, jolloin organisaatiot hakevat mallia kopioimalla muiden toimijoiden toimintaa (DiMaggio ja Powell, 1991, s. 66–67). Tällöin organisaatiot ”monistavat omia hyviksi havaitsemiaan toimintatapoja tai kopioivat toistensa toimintatapoja tietyllä toimialalla”. Granlund ja Lukka (1998, s. 20) huomauttavat, että esimerkiksi konsultit voivat toimia näiden mallien levittäjinä yli toimialarajojen, mikä vahvistaa rakenteellista samankaltaisuutta eri organisaatioiden välillä.

Normatiivinen isomorfismi taas rakentuu ammatillistumisen prosessista, jossa jaetut arvot, koulutus ja ammattiverkostot tuottavat samankaltaisia toimintatapoja, jossa normatiiviset paineet liittyvät erityisesti koulutuksen samankaltaisuuteen ja ammattikuntien identiteettiin (DiMaggio & Powell, 1991, s. 66–67). Granlund ja Lukka (1998, s. 21) toteavat, että vaikka normatiiviset paineet eivät ole yhtä velvoittavia kuin pakottavat, ne vaikuttavat merkittävästi siihen, millaisia käytäntöjä organisaatioissa pidetään hyväksyttävinä ja odotettuina.

DiMaggion ja Powellin (1991) kolmijako tarjoaa selkeän lähtökohdan organisaatioiden yhdenmukaistumisen mekanismien tarkasteluun. Kuitenkin myöhempi tutkimus on osoittanut, ettei institutionaalinen ympäristö ole yksinkertainen ja yhtenäinen kenttä, vaan monikerroksinen ja täynnä erilaisia, jopa ristiriitaisia paineita. Huybrechts ja muut (2014, s. 157–173) painottavat erityisesti institutionaalisen kontekstin moniäänisyyttä ja hybridisyyttä: organisaatioiden on sovitettava toimensa yhtä aikaa erilaisten sääntelyjen, arvojen, kulttuuristen odotusten ja verkostosuhteiden ristipaineissa.

Tämä näkökulma täydentää DiMaggion ja Powellin mallia osoittamalla, että yhdenmukaistuminen ei ole aina suoraviivainen prosessi, vaan siihen liittyy jatkuvaa tasapainon hakemista erilaisten odotuksista syntyvien paineiden välillä. Vertailu näiden

kahden lähestymistavan välillä auttaa ymmärtämään, miksi saavutettavuuskäytännöt kunnissa voivat heijastaa samanaikaisesti sekä sääntelyn tuottamaa yhdenmukaisuutta että moninaisten institutionaalisten logiikkojen luomia jännitteitä (ks. taulukko 3).

Taulukko 3. Institutionaalisten paineiden tarkastelun piirteet DiMaggion ja Powellin (1991) ja Huybrechtsin ja muiden (2014) mukaan

Tarkastelun ulottuvuus	**DiMaggio & Powell (1991)**	**Huybrechts ja muut (2014)**
Päähuomio	Isomorfismin muodot ja legitimaation hakeminen	Institutionaalisen kontekstin moniäänisyys ja hybridisyys
Organisaation samankaltaistumisen selitys	Kolme isomorfismityyppiä: pakottava, jäljittelevä, normatiivinen	Useat samankaltaiset odotukset, verkostosuhteet ja kentän jännitteet
Tarkastelun kohde	Yhdenmukaistumisen prosessit ja paineet	Eri logiikoiden yhteentörmäykset ja organisaatioiden tasapainottelu
Sovellettavuus	Erityisesti selittämään miksi organisaatiot muistuttavat toisiaan	Selittää miten organisaatiot navigoivat monimutkaisissa institutionaalisissa ympäristöissä
Keskeinen oletus	Paineet johtavat yhdenmukaistumiseen ja legitimiteetin hakemiseen	Organisaatiot toimivat useiden kilpailevien vaatimusten ja logiikkojen kentässä

Yllä oleva vertailu osoittaa, että DiMaggio ja Powell tarjoavat selkeän käsitteellisen kehyksen yhdenmukaisuutta tuottavien mekanismien ymmärtämiselle, kun puolestaan Huybrechtsin ja muiden lähestymistapa mahdollistaa monimutkaisemman analyysin erityisesti tilanteissa, joissa saavutettavuutta ei voida selittää vain yhden normin tai sääntelyn tuottaman paineen kautta. DiMaggion ja Powellin (1991) malli painottuu yhdenmukaisuutta tuottaviin prosesseihin, kun taas Huybrechtsin ja muut (2014) näkökulma korostaa institutionaalisen ympäristön monikerroksisuutta ja jännitteisyyttä. Organisaatiot joutuvat tasapainottelemaan erilaisten ja toisinaan jopa ristiriitaisten, institutionaalisten paineiden ja odotusten välillä. Tämä näkökulma täydentää isomorfismiteoriaa erityisesti julkisella sektorilla, jossa saavutettavuuden kaltaiset

vaatimukset liittyvät yhtä aikaa sääntelyyn, arvoihin, kansalaisyhteiskunnan odotuksiin ja resurssipaineisiin.

Granlundin ja Lukan (1998) sekä Beckertin (2010) tutkimukset tuovat esiin uusia paineita, joilla voidaan täydentää DiMaggion ja Powellin (1991) klassista isomorfismijaottelua. Granlund ja Lukka (1998, s. 22) ehdottavat, että klassista jaottelua on syytä laajentaa *taloudellisilla* paineilla, jotka kumpuavat resurssikilpailusta, tehokkuusvaatimuksista ja markkinamekanismeista. Heidän mukaansa ”taloudessa tapahtuvat muutokset voivat muuttaa organisaatioita niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin yhtenäisempään suuntaan”, sillä taloudelliset kannustimet ja riskienhallintakeinot ovat usein samansuuntaisia, jotka voivat liittyä esimerkiksi kilpailuun resursseista, tehokkuusvaatimuksiin tai toimintojen ulkoistamiseen, ja ne vaikuttavat myös julkisen sektorin päätöksentekoon ja palvelujen järjestämiseen.

Taloudelliset paineet eivät ole institutionaalisia perinteisessä mielessä, mutta ne vaikuttavat siihen, millaisia ratkaisuja organisaatiot pitävät perusteltuina ja legitiimeinä (Granlund & Lukka, 1998, s. 22). Julkinen sektori ei ole tästä irrallaan, vaan senkin ratkaisuja – mukaan lukien viestinnän saavutettavuuskäytännöt – ohjaavat taloudelliset realiteetit, jotka voivat johtaa yhdenmukaistumiseen esimerkiksi digitalisaation ja palveluiden saavutettavuuden alueilla. Julkinen sektori ei ole tästä irrallaan, vaan senkin ratkaisuja, mukaan lukien viestinnän saavutettavuuskäytännöt, ohjaavat taloudelliset realiteetit, jotka voivat johtaa yhdenmukaistumiseen esimerkiksi digitalisaation ja palveluiden saavutettavuuden alueilla.

Beckert (2010, s. 160) puolestaan tarkastelee *kilpailullista painetta* (competitive pressure) institutionaalisena valintamekanismina, joka toimii markkinaperustaisena ”luonnonvalintana” organisaatioiden välillä. Hänen mukaansa tietyt käytännöt leviävät, koska ne koetaan tehokkaiksi tai legitiimeiksi – ei sääntelyn vaan kilpailuasetelman vuoksi. Tämä voi synnyttää sekä yhdenmukaistumista että erilaistumista, riippuen organisaation tavoitteista, resursseista ja asemasta toimialalla. Kilpailullinen paine

korostaa organisaatioiden aktiivista strategista reagointia ympäristön odotuksiin, jossa toiset pyrkivät erottautumaan ja toiset mukautumaan.

Näiden kahden näkökulman ero piilee painotuksissa: Granlund ja Lukka (1998) tarkastelevat järjestelmätason taloudellisia ajureita osana yhdenmukaistumista, kun taas Beckert (2010) nostaa esiin kilpailullisen paineen selektiivisen sekä valikoivan ja osin evolutiivisenkin luonteen. Yhdessä nämä näkökulmat avaavat ymmärrystä siitä, miksi kunnalliset organisaatiot voivat samanaikaisesti sekä lähentyä toisiaan että eriytyä toisistaan saavutettavuuskäytännöissään – riippuen siitä, millaisia taloudellisia ja kilpailullisia paineita ne kohtaavat.

Alla olevassa taulukossa 4 kootaan isomorfiset paineet ja legitimiteetin muodot DiMaggion ja Powellin (1991) klassista jaottelua Granlundin ja Lukan (1998) ja Beckertin (2010) esittämien täydentävien taloudellisten ja kilpailullisten näkökulmien valossa.

Taulukko 4. Isomorfiset paineet ja niihin liittyvät legitimiteetin muodot yhdistäen DiMaggion ja Powellin sekä Huybrechtsin ja muiden klassisen jaottelun Granlundin ja Lukan sekä Beckertin täydentämiin taloudellisiin paineisiin

Isomorfinen paine	**Paineen alkuperä**	**Muutoksen legimitaatio**
Koersiivinen (Pakottava)	Lainsäädäntö, sääntely, rahoitus, vaikutusvaltaisten toimijoiden painostus	Pragmaattinen – sopeutumattomuus johtaisi sanktioihin tai etujen menetykseen
Normatiivinen	Ammattietiikka, koulutus, arvot, toimialan normit	Moraalinen – sopeutumattomuus näyttäytyisi arvojen vastaisena
Mimeettinen (Jäljittelevä)	Epävarmuus, tarve toimia ”oikein”, mallien jäljittely	Kognitiivinen – sopeutumattomuus olisi käsittämätöntä tai outoa
Taloudellinen	Tehokkuusvaatimukset, resurssikilpailu, budjettirajoitteet	Instrumentaalinen – sopeutumattomuus uhkaisi taloudellista tehokkuutta
Kilpailullinen	Institutionaalinen luonnonvalinta, kentän kilpailuasetelma (Beckert)	Tehostaminen – sopeutumattomuus johtaisi epäedulliseen kilpailuasemaan

Yhteenvetona voidaan todeta, että institutionaalisen isomorfismin paineet tarjoavat perustan saavutettavuuskäytäntöjen yhdenmukaistumisen ja samankaltaistumisen selittämiselle kunnissa. DiMaggion ja Powellin (1991) klassinen luokittelu toimii perustana, jota täydentävät taloudelliset paineet (Granlund & Lukka, 1998) kilpailulliset näkökulmat (Beckert, 2010) ja institutionaalinen monikerroksisuus ja moniäänisyys (Huybrechts & muut, 2014).

Taulukon kokoamat isomorfiset paineet konkretisoituvat erityisesti saavutettavuuden alueella. Yhdenmukaisuus viestii, että organisaatio toimii hyväksyttyjen normien ja arvojen mukaisesti (DiMaggio & Powell, 1991). Myös Scott (2014, s. 152–153) ja Huybrechts ja muut (2014, s. 157–173) korostavat, että organisaatioiden selviytyminen edellyttää rakenteellista tunnistettavuutta ja kykyä vastata institutionalisoituneisiin odotuksiin. Kunnallisissa organisaatioissa tämä tarkoittaa, että saavutettavuuskäytännöt voivat samanaikaisesti heijastaa sääntelyä, moraalisia odotuksia sekä taloudellisia ja kilpailullisia paineita – mutta myös sitä, että erilaiset odotukset voivat tuottaa jännitteitä ja edellyttää priorisointia.

Koersiiviset (esim. lainsäädäntö ja viranomaisohjeet), normatiiviset (esim. ammattistandardit, koulutus ja arvot) sekä mimeettiset (esim. ratkaisujen jäljittely epävarmuuden tilanteissa) paineet muovaavat käsityksiä siitä, millainen viestintä on selkeää, ymmärrettävää ja hyväksyttyä. Ne myös vakiinnuttavat käytäntöjä, joiden kautta saavutettavuutta toteutetaan kunnallisessa kontekstissa.

3 Kunta viestinnän institutionaalisena toimintaympäristönä

Kunnan viestintää ei voida ymmärtää irrallisena yksittäisistä toimista, vaan se rakentuu osaksi niitä institutionaalisia, oikeudellisia ja kulttuurisia rakenteita, jotka määrittävät julkisen sektorin toimintaa ja sen hyväksyttävyyttä. Viestintä on sidoksissa julkishallinnon sääntelyyn, tehtäviin ja arvoihin – ei vain teknisenä tai taktisen viestinnän osa-alueena, vaan osana julkisen hallinnon laajempaa tehtävää tuottaa avoimuutta, vuorovaikutusta ja oikeutusta hallinnolliselle toiminnalle.

Tässä luvussa kuntaa tarkastellaan osana yhteiskunnallista ja institutionaalista viitekehystä. Kunta hahmottuu julkisena instituutiona, palveluorganisaationa ja identiteettiyhteisönä. Lisäksi luvussa käsitellään viestinnän normatiivisia lähtökohtia ja sääntelyä, julkisen sektorin toimintaympäristön kompleksisuutta ja moniäänisyyttä sekä viestinnän arvopohjaa, yhteiskunnallista vastuuta ja tilivelvollisuutta. Lopuksi tuodaan esiin, miten viestintämallit tarjoavat välineitä julkishallinnon viestinnän ymmärtämiseen ja tarkasteluun.

Luvun kantavana ajatuksena on, että julkinen viestintä on paitsi tiedonvälityksen väline myös keskeinen osa hallinnon hyväksyttävyyden rakentumista ja demokraattista hallintaa. Kunnan viestinnän perustana on institutionaalinen oikeutus, joka nojaa lakiin, sääntelyyn ja hallinnon rakenteisiin. Pelkkä oikeudellinen pohja ei kuitenkaan riitä, vaan kunta tarvitsee jatkuvaa legitimaatiota, eli prosessia, jossa viestinnän avulla perustellaan ja oikeutetaan toimintaa suhteessa sidosryhmiin ja ympäröivään yhteiskuntaan. Tämän prosessin kautta kunta voi saavuttaa ja ylläpitää legitimiteettiä, eli tilaa, jossa sen toiminta koetaan hyväksyttäväksi, perustelluksi ja luotettavaksi kuntalaisten ja muiden toimijoiden näkökulmasta. Näin viestintä toimii samanaikaisesti institutionaalisen oikeutuksen toteuttajana, legitimoinnin välineenä ja legitimiteetin ylläpitäjänä.

Isomorfiset muutospaineet (koersiivinen, normatiivinen, mimeettinen; taloudellis-kilpailullinen) suuntaavat kunnan viestintää Scottin pilarien mukaisesti. Tämän kehyksen

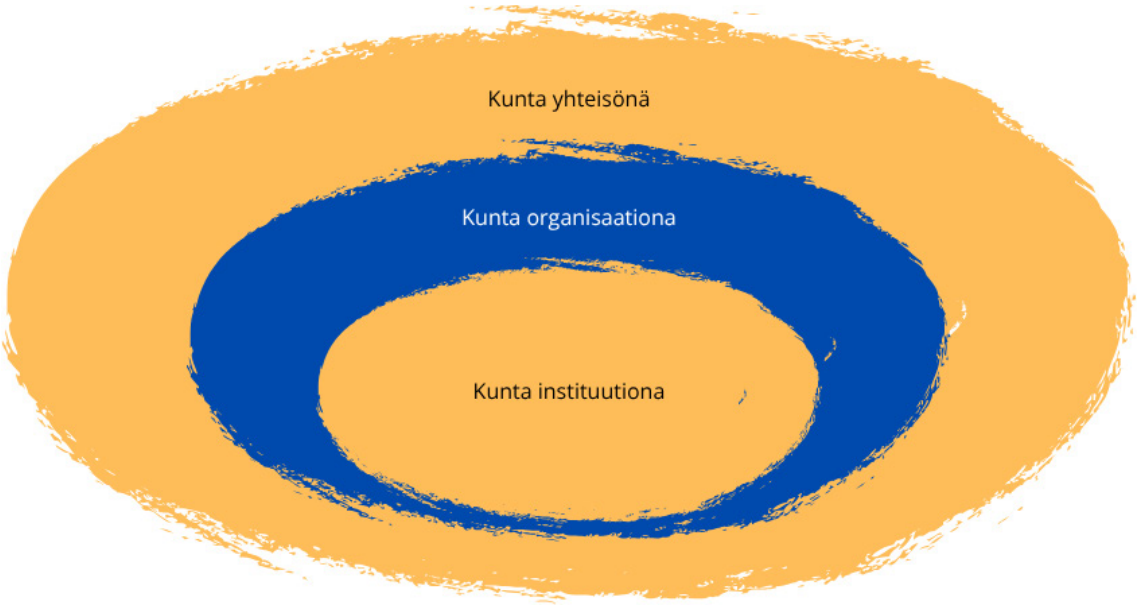
puitteissa viestintä muovaa käytäntöjä ja ylläpitää legitimiteettiä (pragmaattinen, moraalinen, kognitiivinen).

3.1 Kunta julkisena instituutiona, identiteettiyhteisönä ja palveluorganisaationa

Kunnat ovat yhteiskunnan toisen sektorin julkisyhteisöjä, joiden tehtävänä on tuottaa julkisia palveluja, edistää asukkaidensa hyvinvointia ja toteuttaa poliittisia tavoitteita paikallisella tasolla (Kuntaliitto, 2025). Toiminta perustuu oikeudelliseen asemaan ja lakiin kirjattuihin velvollisuuksiin (Kuntalaki 410/2015). Luoma-aho ja Canel (2020, s. 37–46) osoittavat, että julkinen sektori eroaa yksityisestä erityisesti oikeusperustaansa liittyvän toiminnan laillisen mandaatin kautta, yleishyödyllisen palvelutehtävänsä ja legitimiteetin lähteiden ja perustan osalta. Tämän vuoksi kunnan institutionaalinen asema velvoittaa toimimaan avoimesti, yhdenvertaisesti ja vastuullisesti.

Kuntaa ei kuitenkaan tule tarkastella ainoastaan hallinnollisena organisaationa vaan myös identiteettiyhteisönä ja kulttuurisena konstruktiona, jonka viestinnällä on keskeinen rooli osallisuuden ja yhteisöllisyyden rakentamisessa (Hyyryläinen & Tuisku, 2013, s. 12–18). Kunnat toimivat samalla merkittävien yhteiskuntapoliittisten uudistuspyrkimysten kohteena ja mediayhteiskunnan glokaalin eli globaalin ja paikallisen yhteenkietoutumisen (global + local) muutoksen keskiössä ja rajapinnalla (Hyyryläinen & Tuisku, 2013, s. 18). Seppäsen ja Väliverrosen (2015, s. 63) mukaan mediayhteiskunnan kulttuuri muotoutuu erityisesti globaalin ja paikallisen rajapinnoilla.

Näiden muutosten vaikutusten ymmärtämiseksi kunnan sosiaalinen ja yhteiskunnallinen olemus voidaan nähdä kolmena toisiinsa kietoutuvana ulottuvuutena: yhteiskunnallisena instituutiona, julkishallinnollisena organisaationa sekä kulttuurisena konstruktiona ja identiteettiyhteisönä (Hyyryläinen & Tuisku, 2013, s. 18). Tämä jaottelu on havainnollistettu kuviossa 4, joka esittää kunnan kolmena toisiinsa liittyvänä yhteiskunnallisen ja sosiaalisen ulottuvuuden muotona.



Kuvio 4. Kunnan kolme toisiinsa liittyvää yhteiskunnallisen ja sosiaalisen ulottuvuuden muotoa (Hyyryläinen & Tuisku, 2013, s. 18)

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisin ulottuvuus on kunta yhteiskunnallisena instituutiona. Hyyryläisen ja Tuiskun (2013, (s. 19) määrittelemässä instituutioulottuvuudessa kunnilla on oikeudellinen asema ja rooli määritellyistä julkisista tehtävistä, toimijoista, vastuista ja velvollisuuksista osana poliittista valtiojärjestelmää ja julkisen vallan käyttöä. Institutionaalinen asema muodostaa perustan kunnan yhteiskunnalliselle legitimiteetille, organisatorisille puitteille sekä toimivaltuuksille. Viestintä ei ole tässä kehyksessä ainoastaan tiedonvälitystä, vaan se toimii myös välineenä kansalaisten osallistumisen tukemisessa, luottamuksen rakentamisessa hallintoon ja yhteisöllisyyden vahvistamisessa.

3.1.1 Normatiiviset lähtökohdat ja sääntely viestinnän kontekstina

Julkisen sektorin nähdään muodostavan hyvinvointivaltion perustan ja heijastavan sen keskeisiä arvoja sekä edistävän sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja turvaavan yhteiskunnan perustoiminnot (Stiglitz, 2019, s. 2; van Oorschot & muut, 2012, s. 237). Julkiset organisaatiot eivät toimi ainoastaan palveluntarjoajina, vaan ne myös ylläpitävät

ja välittävät hyvinvointivaltion arvoja (Esping-Andersen, 1990, s. 21–29). Kunnilla voi lisäksi olla omia arvolinjauksia ja eettisiä periaatteita, jotka nojaavat julkisen hallinnon perusarvoihin ja täydentävät valtakunnallista sääntelyä (Kuntaliitto, 2018).

Julkisen sektorin organisaatiot toimivat aina oikeudelliseen sääntelyyn perustuen, toisin kuin yksityiset organisaatiot, ne eivät voi toimia ilman selkeää laillista perustaa (Pasquier & Villeneuve, 2018, s. 6). Julkinen sektori eroaa yksityisestä erityisesti siihen sovellettavan oikeusjärjestyksen kautta, sillä sen organisatoriset ja toiminnalliset perusteet on määritelty lainsäädännössä ja osin myös perustuslaissa (Luoto & muut, 2018, s. 19). Julkisoikeudellinen sääntely ohjaa muun muassa päätöksenteon julkisuutta, kontrolloitavuutta ja vastuullisuutta (Kuntalaki 410/2015; Perustuslaki 731/1999). Julkisoikeudellisena yhteisönä kunnan toimintaa sitovat samat oikeudelliset vaatimukset ja periaatteet kuin muuta julkista hallintoa.

Hallinnon lainalaisuus on osa oikeusvaltioperiaatetta, jonka mukaisesti viranomaisten on toimissaan noudatettava yleisiä oikeusperiaatteita (Perustuslaki 731/1999). Nämä yleiset oikeusperiaatteet luovat oikeusturvaa vahvistavan normatiivisen perustan, minkä tarkoituksena on turvata kansalaisten yhdenvertainen, oikeudenmukainen ja asianmukainen kohtelu sekä päätöksenteon laillisuus ja ennakoitavuus. Suomi on sitoutunut periaatteisiin kansallisen sääntelyn lisäksi EU:n jäsenyyden myötä sekä osallistuu aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön rauhan, ihmisoikeuksien ja yhteiskunnallisen kehityksen edistämiseksi (Perustuslaki 731/1999).

Keskeinen osa tätä oikeusperustaa on julkisuusperiaate, joka on kirjattu perustuslakiin (731/1999) ja tarkemmin säädetty julkisuuslaissa (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Periaate edellyttää, että viranomaisten toiminta – mukaan lukien viestintä – on avointa ja kansalaisilla on oikeus saada tietoa julkisen vallan käytöstä, hallinnon toiminnasta ja päätöksistä (Julkisuuslaki 621/1999; Perustuslaki 731/1999). Viranomaisasiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia periaatteen mukaisesti, ja mahdolliset poikkeukset on perusteltava tarkasti oikeudellisin perustein. Julkisuusperiaate tukee

siten hallinnon läpinäkyvyyttä ja kansalaisten luottamusta julkisiin instituutioihin ja samalla se tukee kansalaisyhteiskunnan edellytyksiä seurata ja arvioida julkisen vallan käyttöä.

Perustuslaissa (731/1999) säädetty hyvän hallinnon vaatimus konkretisoituu hallintolaissa (434/2003), jossa määritellään keskeiset oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, objektiviteetti, suhteellisuus ja luottamuksensuoja (ks. myös Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2025). Periaatteet vahvistavat hallinnon tasapuolisuutta, luotettavuutta, laillisuutta, asianmukaisuutta, puolueettomuutta ja vastuullisuutta (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2025). Laki ei viittaa näihin nimenomaisesti "periaatteina", mutta ne ovat vakiintuneesti jäsennetty sellaisiksi oikeustieteessä ja hallintokäytännössä.

Hallintolaissa säädetty hyvän kielenkäytön vaatimus liittyy suoraan viestinnän saavutettavuuteen, sillä viranomaisen on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä (Hallintolaki 434/2003). Kuntaliiton (2025) mukaan tämä vaatimus on paitsi oikeudellisesti sitova myös periaatteellinen ja viestintäkulttuuria ohjaava normi, joka vaikuttaa viestintään lainsäädäntöä laajemmin. Se velvoittaa arvioimaan ja kehittämään viestintää jatkuvasti jatkuvasta ymmärrettävyyden edistämiseksi, ei vain täyttämään muodollista velvoitetta. Tavoitteena on, että hallinnon viestintä olisi kansalaisille ymmärrettävää ja saavutettavaa.

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää lisäksi hallinnossa asioivia kohdeltavan tasapuolisesti ja syrjimättömästi (Hallintolaki 434/2003). Lisäksi hallintolakiin sisältyvä neuvontavelvollisuus puolestaan edistää saavutettavaa hallintoa velvoittamalla viranomaisia tarjoamaan riittävää ja ymmärrettävää ohjausta kansalaisille. Hallintolaissa esitetyt vaatimukset toimivat paitsi hallinnollisina ohjeina myös julkisen vallan käytön eettisinä ja oikeudellisina rajoina. Näin hallinnon toiminta ei ole vain juridisten normien varassa, vaan myös kansalaisten oikeuksien käytännön toteutumisen tukena.

Kuntatasolla julkisen hallinnon sääntelykehystä konkretisoi erityisesti kuntalaki (410/2015). Se jäsentää perustuslaissa ja hallintolaissa säädetyt hyvän hallinnon periaatteet kunnalliseen kontekstiin ja tukee oikeusvaltioperiaatteen toteutumista paikallistasolla. Kuntalaki määrittelee muun muassa kunnan hallinnon rakenteen, päätöksenteon avoimuuden, kuntalaisten osallistumisoikeudet sekä viranomaisviestinnän selkeyden ja saavutettavuuden vaatimukset. Näin se vahvistaa hallinnon lainalaisuutta, avoimuutta, vastuunalaisuutta ja kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun toteutumista kunnallisessa päätöksenteossa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että julkisen sektorin toiminta perustuu tiukasti säädettyihin oikeudellisiin normeihin ja yleisiin hallinnon periaatteisiin, jotka turvaavat toiminnan avoimuuden, oikeudenmukaisuuden ja kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun. Perustuslaista, hallintolaista ja kuntalaista johdetut normit konkretisoivat oikeusvaltioperiaatteen myös viestinnän tasolla ja sen käytännöissä. Niillä on keskeinen merkitys saavutettavuuden varmistamisessa, sillä ne velvoittavat viranomaisia toimimaan läpinäkyvästi, selkeästi ja kansalaisia osallistavasti. Näin julkishallinnon viestintä ei ole pelkkä hallinnollinen lisä vaan olennainen osa institutionaalista vastuunkantoa ja luottamuksen rakentamista ja hallinnon keskeisten arvojen toteutumista.

3.1.2 Kompleksisuus ja moniäänisyys julkisen sektorin toimintaympäristössä

Julkisen sektorin toimintaympäristön erityisyys tekee siitä kompleksisen, mikä on yksi sen keskeisistä ominaispiirteistä. Đulabić (2020, s. 1–2), Pasquier ja Villeneuve (2018, s. 6) sekä Viinamäki (2008) kuvaavat kompleksisuuden olevan seurausta julkisen hallinnon laajan toimintaympäristön tehtävien ja tavoitteiden käsittelystä monimutkaisissa toimintaprosesseissa ja järjestelmärakenteissa, jossa yhdistyvät sekä sisäiset rakenteet että ulkoiset vaikutteet. Kompleksisuutta lisää se, että organisaatioiden on toimittava yhtä aikaa sekä säädeltyjen rakenteiden varassa että nopeasti muuttuvissa olosuhteissa.

Kompleksisuus kytkeytyy myös hallinnon vuorovaikutteisuuteen ja moniäänisyyteen. Julkisella sektorilla on lukuisia sidosryhmiä (mm. poliitikot, kansalaiset, media, elinkeinoelämä, etujärjestöt, asiantuntijat), joilla on oikeus vaikuttaa ja esittää näkemyksiään toiminnasta ja sen kehittämisestä (Flynn & Asquer, 2017, s. 1–4; Fredriksson & Pallas, 2016, s. 150; Pasquier & Villeneuve, 2018, s. 10).

Julkisen sektorin organisaatioita ohjaavat velvoitteet huomioida nämä näkökulmat tasapuolisesti, mikä erottaa ne yksityisistä toimijoista. Demokraattinen hallinto vahvistaa tätä moniäänisyyttä ja tarjoaa samalla välineitä kompleksisuuden jäsentämiseen: osallistuminen ja vuorovaikutus varmistavat, että päätöksenteko perustuu laaja-alaisesti tunnistettuihin tarpeisiin ja ottaa huomioon poliittiset, sosiaaliset ja taloudelliset reunaehdot (Luoma-aho & Canel, 2020, s. 30–34; Pasquier & Villeneuve, 2018, s. 10). Kansalaiset eivät näin ollen ole vain palveluiden käyttäjiä, vaan myös aktiivisia toimijoita julkisessa päätöksenteossa, toiminnassa ja hallinnon kehittämisessä.

Kompleksisuuden taustalla vaikuttavat tehtävien moninaisuus, toimintaympäristön monimutkaisuus sekä julkisen sektorin uudistamispyrkimykset (Johanson & Vakkuri, 2021, s. 191; Pasquier & Villeneuve, 2018, s. 10). Johanson ja Vakkuri (2021, s. 191) kuvaavat nykyisen julkisen sektorin muistuttavan hybridimallia, jossa kehityksen myötä toimintamallit ja rakenteet ovat muovautuneet perinteisen julkishallinnon ja markkinalähtöisen toiminnan yhdistelmäksi.

Kehitystä on vauhdittanut erityisesti uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) ajattelutapa, jonka pyrkimyksenä on ollut soveltaa yksityisen sektorin johtamisperiaatteita julkiseen hallintoon (Lähdesmäki, 2003, s. 15). Sen mukaisesti on uskottu yksityisen sektorin johtamisperiaatteiden soveltamisen parantavan julkisen sektorin taloudellisuutta ja tehokkuutta (Johanson & Vakkuri, 2021, s. 191; Lähdesmäki, 2003, s. 15). Lähdesmäen (2003, s. 15) mukaan tällä tavoiteltiin organisaatioita pienemmiksi, matalahierarkkisemmiksi, innovatiivisemmiksi ja tuloksellisuuteen kannustaviksi.

Vakiintuneissa hyvinvointivaltioissa julkisen sektorin organisaatioihin kohdistuvat uudistus- ja muutospaineet liittyvät erityisesti kasvaviin taloushaasteisiin, tulos- ja tehokkuuspaineisiin sekä hyvinvointivaltion toiminnan kriittiseen arviointiin (Pierson, 1996, s. 143–144). Julkista sektoria on kritisoitu tehokkuuden ja tuottavuuden puutteesta verrattuna yksityiseen sektoriin sekä sen byrokraattisista ja raskasrakenteisista toimintamalleista (Diefenbach, 2009, s. 893–895; Kapucu, 2006, s. 887–888). Nämä tekijät ovat osaltaan edistäneet julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden yhdenmukaistumiskehitystä eli isomorfismia (Mänttäri-van der Kuip & muut, 2018, s. 233).

Johanson ja Vakkuri (2021, s. 191) toteavat, että tulosvastuun, liikelaitostamisen ja yksityistämisen seuraukset ovat jo selkeästi nähtävissä, sillä ne ovat muovanneet julkisen sektorin hallinnon rakenteita, toimintamalleja, palveluiden järjestämistapoja ja muuttuneita vastuusuhteita. Tästä huolimatta poliittisten päämäärien kytkeytyminen yhä tiiviimmin taloudelliseen tulosohjaamiseen ei kuitenkaan tarkoita julkisen sektorin organisaatioiden muuttuneen täysin yritysmäisiksi ja voittoa tavoitteleviksi toimijoiksi.

Kokonaisuutena kehitys osoittaa, että julkisen sektorin kompleksisuus ei perustu vain moniarvoisiin arvoihin ja toimintaympäristön muutoksiin, vaan erityisesti jatkuviin uudistuksiin, jotka mukauttavat hallinnon toimintaa markkinalähtöisiin malleihin. Samalla säilyvät kuitenkin julkisen intressin ja kollektiivisen vastuun keskeiset periaatteet. Tämä kompleksisuus heijastuu myös viestintään ja saavutettavuuteen: moniarvoisessa ja nopeasti muuttuvassa ympäristössä viestinnän on oltava paitsi oikeudellisten ja hallinnollisten normien mukaista myös ymmärrettävää, osallistavaa ja kansalaisten tarpeet huomioivaa.

3.1.3 Viestinnän arvot, periaatteet ja tehtävät

Julkisen viestinnän arvot toimivat normatiivisina instituutioina: ne eivät ole vain periaatelistoja, vaan ohjaavat odotuksia ja legitimoivat viestinnän tapoja silloinkin, kun sääntely ei yksityiskohtaisesti määritä menettelyä. Julkisen sektorin viestintä on hallinnon ydintoimintaa: se ei ainoastaan välitä tietoa vaan mahdollistaa kansalaisten osallistumisen ja tukee hallinnon hyväksyttävyyttä avaamalla valmistelun kulkua, tekemällä päätöksistä ymmärrettäviä ja mahdollistamalla palautteen sekä vuoropuhelun (Macnamara, 2016, s. 236; ks. myös Macnamara, 2015, s. 5, 58–59).

Julkisen sektorin toimintaa ohjaavat normit määrittävät ja asettavat reunaehdot myös viestinnän toteuttamiselle. Viestintää raamittava vahva oikeudellinen kehys paitsi ohjaa julkisten organisaatioiden viestintätoimintaa myös valtuuttaa niitä kehittämään viestintätoimiaan, niiden rakenteita ja käytäntöjä (Pasquier & Villeneuve, 2018, s. 147). Oikeudellisten reunaehtojen ohella julkisiin organisaatioihin kohdistuu myös institutionaalisia odotuksia viestintätyylistä ja -tavasta (Fredriksson & Pallas, 2016, s. 149) nämä odotukset ja ehdot muovaavat viestinnän tapoja ja sisältöjä säädöspohjaa enemmän.

Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat julkisen sektorin toimintaa ohjaavia eettisiä periaatteita sekä usein myös oikeudellisia velvoitteita, joilla on suora yhteys hallinnon uskottavuuteen ja demokratian toimivuuteen (Tsetsura & Luoma-aho, 2020, s. 71–79). Keskeisiä viestintään vaikuttavia säädöksiä ovat muun muassa perustuslain (731/1999) julkisuusperiaate, kielilaki (423/2003) sekä hallintolain (434/2003) määrittelemät hyvän hallinnon periaatteet ja kielelliset vaatimukset. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) määritellyt tiedonsaantioikeus ja asiakirjajulkisuus vaikuttavat myös suoraan viestinnän avoimuuteen ja sisältöihin. Kuntalaki (410/2015) velvoittaa kuntia viestimään avoimesti ja edistämään vuorovaikutusta päätöksenteon valmisteluvaiheessa, mikä vahvistaa viestinnän roolia osana paikallishallinnon demokraattista toimintaa.

Perusoikeudet ja niitä konkretisoiva sääntely muodostavat julkisen hallinnon normiperustan, johon kuuluvat *yhdenvertaisuus, oikeusvarmuus, osallisuus ja läpinäkyvyys* (Kuntaliitto, 2025; Viinamäki, 2008, s. 30–43). Samalla arvoihin kohdistuu muutospaineita: markkinaorientoituneet uudistukset, kuten kilpailuttaminen ja yksityistäminen, haastavat perinteisiä arvoja ja luovat jännitteitä esimerkiksi tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välille (Viinamäki, 2008, s. 47–53; Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 2–3).

Valtionhallinnon viestinnän perusta on määritelty Valtioneuvoston kanslian julkaisemassa Valtionhallinnon viestintäsuositus 2023 -oppaassa, jossa viestinnän keskeisiksi arvoiksi on nostettu *avoimuus, luotettavuus, tasapuolisuus, ymmärrettävyys, vuorovaikutteisuus ja palveluhenkisyys* (Valtioneuvoston kanslia, 2023). Nämä arvot heijastavat julkisen hallinnon yhteisiä lähtökohtia ja linjauksia, ja niiden katsotaan rakentavan uskottavuutta, legitimiteettiä sekä tukevan kansalaisten yhdenvertaista osallistumista. Ne toimivat viestinnällisinä periaatteina, joita julkisen sektorin organisaatiot omaksuvat omiin strategioihinsa ja käytäntöihinsä. Näin ne konkretisoivat institutionaalisia odotuksia, joita julkisen sektorin viestintään kohdistuu niin kansalaisten, sidosryhmien kuin hallinnon sisäisten toimijoiden taholta.

Kaikki kuusi arvoa ovat luonteeltaan eettisiä: ne pohjautuvat käsitykseen siitä, miten julkisen hallinnon tulee viestiä oikeudenmukaisesti, läpinäkyvästi ja kansalaisia kunnioittaen (Valtioneuvoston kanslia, 2023). Avoimuus esitetään hallinnon keskeiseksi perusarvoksi, joka tukee demokratian, sananvapauden ja oikeusvaltion toteutumista. Avoin viestintä turvaa kansalaisten oikeuden saada tietoa, osallistua ja tosiasiallisesti vaikuttaa sekä valvoa hallinnon toimintaa, minkä vuoksi viranomaisilta edellytetään aktiivista, oikea-aikaista ja myös keskeneräisistä asioista viestimistä.

Valtioneuvoston kanslia (2023) linjaa, että luotettavuus vahvistaa luottamusta päätöksentekoon ja demokratiaan, tasapuolisuus tukee yhdenvertaisuuden toteutumista, ja ymmärrettävyys muodostaa perustan toimivalle viestinnälle, sillä

muiden arvojen toteutuminen edellyttää, että viesti on ymmärrettävissä. Vuorovaikutteisuus korostaa dialogia ja kansalaisten mukaan ottamista valmisteluun, kun taas palveluhenkisyys konkretisoi arvot arjessa tarjoamalla tietoa, ohjausta ja tukea eri tilanteisiin.

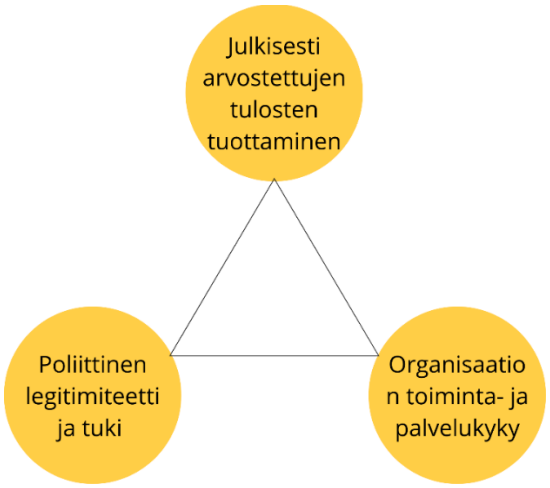
Kuntaviestinnän perusta rakentuu samoille hyvinvointivaltion arvoille, jotka ohjaavat sen tavoitteita, laatukriteerejä ja käytäntöjä sekä luovat odotukset siitä, miten kunta viestii asukkailleen ja kumppaneilleen (Luoma-aho & Canel, 2020, s. 2). Arvolähtöinen viestintä tekee toiminnasta ymmärrettävää ja perusteltua, tukee hyväksyttävyyttä ja selkeyttää tavoitteenasettelua (Luoma-aho & Canel, 2020, s. 2; Fredriksson & Pallas, 2016, s. 149; Pasquier & Villeneuve, 2018, s. 141–147). Näin kuntaviestintä kiinnittyy sekä kansallisiin arvo- ja normikehyksiin että kuntien omiin velvoitteisiin.

Kielellä on keskeinen merkitys julkisessa viestinnässä, sillä sen avulla toteutetaan hallinnon velvoitetta viestiä ymmärrettävästi ja yhdenvertaisesti kaikille (Kielilaki 423/2003; Kotimaisten kielten keskus, 2025). Sen merkitys korostuu erityisesti ymmärrettävyyden, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden näkökulmasta (Kielilaki 423/2003; Kotimaisten kielten keskus, 2025; Leskelä, 2019, s. 49–50). Vastaanottajalle ja kohderyhmälle sopiva, selkeä ja ymmärrettävä viestintä on tasa-arvoisen ja demokraattisen osallistumisen edellytys sekä vastuullisen palveluviestinnän perusehto, joka kuuluu keskeisiin periaatteisiin kuntien viestintävelvollisuuksissa (Kuntaliitto, 2016, s. 8–16; Kuntaliitto, 2025).

Kuntaviestinnän ohjeistukset korostavat asiallista yleiskieltä, hallintokielen vaikeiden ilmausten välttämistä ja visuaalista jäsentelyä, jotta tieto on hyödynnettävissä erilaisissa asiointi- ja osallistumistilanteissa (Kuntaliitto, 2016, s. 8–16, 8–9; Kuntaliitto, 2025). Kotimaisten kielten keskuksen (2025) suositus tukee tätä linjaa ja tekee kielellisestä saavutettavuudesta käytännön vaatimuksen viestinnän laatuun. Tämä korostaa kielellisen saavutettavuuden merkitystä paitsi viestinnän selkeyden, myös sen institutionaalisen vastuullisuuden ja yhteiskunnallisen oikeutuksen näkökulmasta.

Läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden periaatteet ovat keskeisiä myös julkisen sektorin viestinnässä. Ne eivät ainoastaan takaa hallinnon uskottavuutta, vaan luovat perustan kansalaisten luottamukselle ja osallistumiselle (Flynn & Asquer, 2017, s. 2–7; Bovens, 2007; Pasquier & Villeneuve, 2018). Julkisen sektorin viestinnältä edellytetään siksi paitsi selkeää tiedonvälitystä myös kykyä rakentaa suhteita, vastata odotuksiin ja tukea osallistavaa hallintoa. Lisäksi julkishallinnon viestintä on institutionaalisesti sidottua: se heijastaa hallinnon arvoja, periaatteita ja toimintalogiikkaa. Viestinnän rooli ei rajoitu kampanjoihin tai tiedottamiseen, vaan se on kytköksissä koko hallinnon toiminnan laatuun ja siihen, miten hallinto ymmärtää suhteensa kansalaisiin.

Mark Moore (1995) on esittänyt teorian, jonka mukaan julkisen hallinnon johtamisen keskeisenä tehtävänä on julkisen arvon tuottaminen. Hän rinnastaa julkiset johtajat yritysjohtajiin ja korostaa, että julkisen sektorin johtajien tehtävä on etsiä keinoja tuottaa arvoa kansalaisille ja palveluiden käyttäjille samaan tapaan kuin yritysjohtajat pyrkivät luomaan arvoa osakkeenomistajille. Moore rakentaa teorian kolmen keskeisen elementin varaan: julkisesti arvostettujen tulosten tuottaminen, organisaation toiminta- ja palvelukyky sekä poliittinen legitimiteetti ja tuki (ks. kuvio 5). Näiden muodostama niin sanottu strateginen kolmio havainnollistaa, että jos jokin osa-alueista puuttuu, julkisen arvon tuottaminen vaarantuu. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun palvelut eivät vastaa kansalaisten odotuksia, organisaatiolta puuttuvat tarvittavat resurssit ja kyvykkyydet palveluiden toteuttamiseen tai poliittiset päättäjät vastustavat organisaation aloitteita.

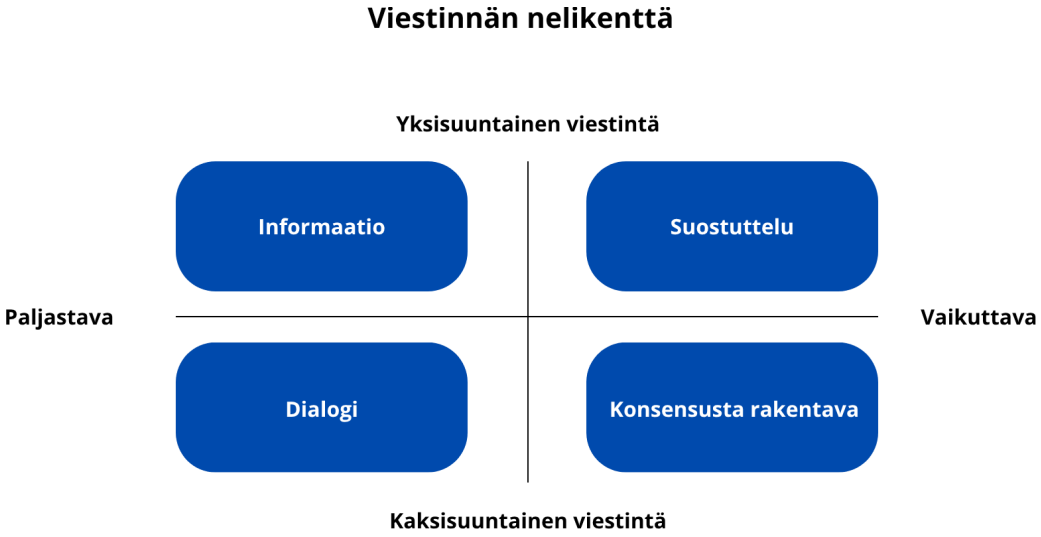


Kuvio 5 Julkisen arvon tuottamisen strateginen kolmio (Moore, 1995, teoksessa Flynn & Asquer, 2016, s. 46)

Mooren (1995, teoksessa Flynn & Asquer, 2016, s. 46) strateginen kolmio kuvaa, miten julkisessa hallinnossa tuotetaan arvoa kansalaisille: tarvitaan sekä julkisesti arvostettuja tuloksia, organisaation toiminta- ja palvelukykyä että poliittista legitimiteettiä ja tukea. Jos jokin näistä osista puuttuu, julkisen arvon tuottaminen vaarantuu. Malli on kehitetty alun perin julkisen johtamisen viitekehykseksi, mutta se tarjoaa hyödyllisen näkökulman myös viestintään. Viestinnän avulla voidaan tehdä hallinnon tuottamat tulokset näkyviksi ja ymmärrettäviksi, vahvistaa legitimiteettiä avoimuuden ja vuorovaikutuksen kautta sekä tukea organisaation kyvykkyyksiä selkeällä ja saavutettavalla tiedonvälityksellä. Näin viestintä ei ole erillinen toiminto, vaan olennainen osa julkisen arvon tuottamisen kokonaisuutta.

3.2 Viestintämallit julkishallinnon viestinnän ymmärtämisen välineenä

Betteke van Rulerin (2004) viestinnän nelikenttä luokittelee organisaatioviestinnän kahden ulottuvuuden perusteella: viestinnän suunnan (yksisuuntainen ↔ kaksisuuntainen) ja tarkoituksen (paljastava ↔ vaikuttava). Matriisi jakautuu neljään osa-alueeseen (ks. kuvio 6) ja sitä hyödynnetään tässä tutkimuksessa heuristisena välineenä puhetapojen jäsentämiseen, ei itsenäisenä teoriakehyksenä.



Kuvio 6. Viestinnän nelikenttä (van Ruler, 2004)

Viestintä voidaan perinteisesti jäsentää joko yksisuuntaiseksi tai kaksisuuntaiseksi. Yksisuuntaisessa viestinnässä organisaatio välittää ennalta määrittelemänsä viestin vastaanottajalle ilman varsinaista palautteen mahdollisuutta. Kunnan kontekstissa tämä tarkoittaa esimerkiksi hallinnollista tiedottamista, jossa päätöksentekijät tai virkamiehet (”ylhäällä”) viestivät kuntalaisille (”alhaalla”) valmiiksi määriteltyä tietoa palveluista, päätöksistä tai velvoitteista. Kaksisuuntaisessa viestinnässä puolestaan korostuu vuorovaikutteisuus: kuntalaiset voivat antaa palautetta, esittää näkemyksiä ja osallistua keskusteluun, jolloin viestintä tapahtuu sekä hallinnosta kuntalaisiin että kuntalaisilta hallintoon. Tämä avaa tilaa saavutettavuuden näkökulmalle, sillä kaksisuuntaisuus edellyttää, että viestintä on ymmärrettävää, saavutettavaa ja mahdollistaa aidon osallistumisen.

Uudemmassa tutkimuksessa kaksisuuntaisuuden rinnalle on noussut myös verkostomainen ja systeeminen ajattelu, jossa viestintää tarkastellaan monen suuntaisena prosessina eri toimijoiden välillä (esim. Rubens & Gigliotti, 2017, s.47. Kuntien kaltaisissa monitoimijaympäristöissä tämä tarkoittaa, että viestintä ei kulje vain hallinnon ja kuntalaisten välillä, vaan myös esimerkiksi järjestöjen, yritysten, median ja muiden viranomaisten verkostoissa.

Tässä tutkimuksessa yksisuuntaisen ja kaksisuuntaisen viestinnän malli toimii kuitenkin edelleen hyödyllisenä jäsentäjänä. Se auttaa analysoimaan, millaisia tavoitteita ja merkityksiä viestinnälle annetaan kunnan kontekstissa: nähdäänkö viestintä ensisijaisesti hallinnon velvoitteiden täyttämisenä ja tiedon jakamisena, vai painotetaanko osallistumista, vuorovaikutusta ja saavutettavuutta kuntalaisten näkökulmasta.

Merkityksen muodostumisen kannalta ylä- ja alarivi eroavat: yläosa (yksisuuntainen) nojaa denotatiiviseen merkitykseen, jossa sisältö on lähettäjän ennalta määrittämä, kun taas alaosa (kaksisuuntainen) painottaa konnotatiivista merkitystä, joka rakentuu vuorovaikutuksessa. Vaaka-akseli puolestaan erottaa paljastavan (läpinäkyvä tiedonanto) ja vaikuttavan (asenteisiin/käyttäytymiseen tähtäävä) tarkoituksen. Van Rulerin nelikenttä toimii työkaluna, jonka eri osiot vastaavat erilaisiin viestinnällisiin haasteisiin tai tarpeisiin. Esimerkiksi yksisuuntainen, selkeää tietoa välittävä viestintä määrittyy mallissa informaatioksi. Tämä lähestymistapa on tyypillinen viestinnän prosessikoulukunnalle ja perinteiselle julkiselle johtamiselle. Yksisuuntaisessa mutta merkityksen jakamiseen pyrkivässä suostuttelussa taas pyritään vakuuttamaan vastaanottaja organisaation näkökulmasta.

Dialogiin perustuvat lähestymistavat voidaan jakaa kahteen orientaatioon: konsensuksen rakentamiseen ja vuoropuheluun. Edellisessä tavoitteena on saavuttaa organisaation ja sidosryhmien välinen yhteinen näkemys, kun taas vuoropuhelussa painopiste on merkitysten yhteiskehittelyssä interaktiivisessa prosessissa.

Tämä jaottelu on lähtöisin strategisen viestinnän tutkimuksesta, jossa dialogin muodot liitetään erilaisiin viestinnän orientaatioihin. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole kyse strategisen viestinnän tarkastelusta sinänsä, vaan jaottelua hyödynnetään viitekehyksenä, jonka avulla voidaan tunnistaa erilaisia viestinnällisiä puhetapoja ja merkitysulottuvuuksia myös haastateltavien puheessa. Strategisuus voidaan siten ymmärtää yhtenä diskursiivisena resurssina, joka voi aktivoitua esimerkiksi silloin, kun

saavutettavuutta käsitellään tavoitteiden, suunnitelmallisuuden tai sidosryhmäyhteistyön näkökulmasta.

4 Saavutettavuus diskursiivisena ja institutionaalisena ilmiönä

Tässä luvussa tarkastellaan, miten saavutettavuus rakentuu institutionaalisena ilmiönä kuntaorganisaation viestinnässä ja sen käytännöissä. Luvussa analysoidaan työntekijäpuheessa rakentuvia saavutettavuuden merkityksiä sekä niiden suhdetta institutionaalisiin paineisiin ja kytkeytymistä organisaation toimintalogiikkaan ja käytäntöihin. Analyysikehyksenä toimii uusinstitutionalistinen näkökulma isomorfisine paineineen.

Aineisto koostuu kahdeksasta teemahaastattelusta, joissa haastateltiin kuntaorganisaation eri toimialoilla työskenteleviä viestinnän, asiakaspalvelun, hallinnon ja kehittämistyön tehtävien asiantuntijoita. Taustojen vaihtelu tarjoaa laaja-alaisen näkymän siihen, miten saavutettavuus jäsentyy institutionaalisesti.

Tutkimus nojaa sosiaaliseen konstruktionismiin ja aineistolähtöiseen diskurssianalyysiin, jossa kielen rooli merkitysten, käsitysten ja käytäntöjen muovautumisessa on keskeinen (Berger & Luckmann, 1966/1994, s. 65–66); Fairclough, 1992, s. 86–96; ks. myös Fairclough, 2003, s. 32). Uusinstitutionaalinen viitekehys täydentää kielellistä analyysia jäsentämällä saavutettavuuden osaksi organisaation viestinnän normeja, käytäntöjä ja rakenteita.

Lähestymistapaa suuntaavat isomorfiset paineet, jotka ohjaavat organisaatioita yhdenmukaistumaan (Beckert, 2010, s. 150–166; DiMaggio & Powell, 1991, s. 147–154; Granlund & Lukka, 2017, s. 63–80; Huybrechts & muut, 2014, s. 157–173). Scottin (2014, 2014, s. 59–61) pilarit (regulatiivinen, normatiivinen, kulttuuris-kognitiivinen) jäsentävät, mihin saavutettavuus kiinnittyy, Suchman (1995, s. 570–574) selittää legitimiteetin perusteet (pragmaattinen, moraalinen, kognitiivinen), ja van Rulerin (2004) viestintäorientaatiot täsmentävät kunkin diskurssin viestinnällisen suunnan (informoiva, suostutteleva, dialoginen, konsensusta rakentava). Tällä yhdistelmällä osoitan, miten saavutettavuuden merkitykset rakentuvat työntekijäpuheessa,

kytkeytyvät paineisiin ja ankkuroidaan organisaation viestinnän toimintalogiikkaan ja käytäntöihin sekä asemoituvat osaksi julkisen viestinnän arvolähtöistä tehtävää.

Luku jakautuu kolmeen pääosioon. Alaluku 4.1 vastaa tutkimuskysymyksiin 1–2 analysoimalla, millaisia merkityksiä (diskursseja) saavutettavuudesta rakentuu työntekijäpuheessa ja miten niihin kytkeytyvät isomorfiset paineet. Alaluku 4.2 esittelee analyysissa tunnistetut uudet institutionaaliset ulottuvuudet (asenteellinen, organisatorinen, symbolinen) ja jäsentää niiden roolin saavutettavuuden edellytyksinä. Alaluku 4.3 kokoaa saavutettavuuden konstruktion ja sijoittaa sen Moorea mukailevaan strategiseen kolmioon, osoittaen, miten saavutettavuus kiinnittyy kuntaorganisaation viestintäkäytäntöihin sekä organisatorisiin, kulttuurisiin ja sääntelyllisiin logiikkoihin (tutkimuskysymys 3).

4.1 Merkitykset ja institutionaaliset muutospaineet

Tässä alaluvussa jäsennetään, miten saavutettavuus merkityksellistyy työntekijäpuheessa kunnallisessa kontekstissa ja mihin institutionaalisiin muutospaineisiin nämä merkitykset kytkeytyvät. Diskurssit näyttävät, miten saavutettavuus rakentuu viestintäorientaatioiden ja organisaation rakenteiden risteyksessä sekä miten toimintakulttuuriin vakiintuneet normit, käytännöt ja rutiinit ohjaavat sen muotoutumista.

Analyysissa tarkastellaan neljää työntekijäpuheessa rakentuvaa diskurssia:

1) Resurssidiskurssissa saavutettavuus neuvotellaan käytettävissä olevien aika-, raha- ja osaamisresurssien puitteissa.

2) Arvodiskurssissa saavutettavuus ymmärretään moraalisesti velvoittavana periaatteena ja asiakaslähtöisen viestinnän sekä kuntalaispalvelujen arvopohjana.

3) Velvoitediskurssissa saavutettavuus nähdään sääntelyperustaisena ja siten pakollisena tehtävänä.

4) Prosessidiskurssissa saavutettavuus rakentuu hallinnollisiksi prosesseiksi sekä vakiintuneiksi menettelyiksi ja rutiineiksi.

Seuraavat alaluvut esittävät diskurssikohtaiset analyysit ja tarkentavat kunkin diskurssin luonnetta ja vaikutuslogiikkaa ja alaluvun lopuksi kootaan yhteenveto.

4.1.1 Resurssidiskurssi – saavutettavuus rajallisissa toimintaraameissa

Resurssidiskurssissa saavutettavuus jäsentyy puheessa ensisijaisesti käytettävissä olevien resurssien kautta hahmottuvaksi tavoitteeksi. Saavutettavuuden toteutuminen liitetään taloudellisiin, ajallisiin, henkilöstöön ja osaamiseen liittyviin resursseihin, joiden riittämättömyys muodostaa keskeisen esteen tavoitteiden saavuttamiselle (1) ja synnyttää pragmaattisen ristiriidan ihanteiden ja arjen realiteettien välille (2).

(1) Meidän pitäisi saada uudet sivut, mutta sehän maksaa aika paljon. (H6)

(2) Nämä on tärkeitä juttuja, mutta millä resursseilla me teemme tätä niin, että palvelut pelaavat? (H1)

Esimerkki 1 tuo näkyviin investointikynnyksen uusien verkkosivujen kehittämisessä, ja esimerkki 2 kokoaa diskurssin ydinkysymyksen: miten säilyttää palvelujen toimintakyky ja samaan aikaan edistää saavutettavuutta. Aineistossa toistuu ajatus, että saavutettavuus on kiistatta periaatteellisesti tärkeä mutta käytännössä ajoittain epärealistinen päämäärä niissä raameissa, joissa kuntaorganisaatio toimii (vrt. 1–2).

Koersiivinen paine (sääntely) (DiMaggio & Powell, 1991, s. 66–72; Huybrechts & muut, 2014, s. 157–160) näyttäytyy diskurssissa vaatimuksena noudattaa saavutettavuuteen liittyvää sääntelyä, kuten EU:n saavutettavuusdirektiiviä ja kansallista

saavutettavuuslakia mutta ilman, että tarjolla olisi riittävästi resursseja ja tukea toimeenpanoon ja toteuttamiseen. Koersiivinen paine ohjaa ensisijaisesti varmistamaan lakisääteisen minimin, mikä siirtää kehittämistä myöhemmäksi ja johtaa priorisointeihin, joissa velvoitteet menevät muun työn edelle (3).

> (3) Se saavutettavuusdirektiivi tulee olemaan sillä tavalla, että me saamme sen kuntoon. Se vie meiltä paljon aikaa. Ja paljon resursseja. (H1)

Tämä synnyttää jännitteen sääntelyn ja resurssien välillä, jossa saavutettavuutta toteutetaan pakon sanelemana ilman mahdollisuutta laajempaan ja pitkäjänteiseen kehittämiseen. Käytännössä tämä konkretisoituu priorisointeina, jolloin lakisääteinen minimi ohittaa muut tehtävät. Koersiivinen paine ankkuroi siis toiminnan kysymykseen mitä pitää tehdä, mutta ei itsessään vastaa tai ratkaise varsinaisesti kysymyksiä miten, milloin ja kuka. Tämä konkretisoituu käytännön valinnoissa, joissa henkilöstön on priorisoitava lainsäädännön noudattaminen muiden tehtävien kustannuksella ja usein ilman rakenteellista tukea tai riittäviä resursseja. Tällöin saavutettavuus jää helposti irralliseksi muusta palvelukehittämisestä ja näyttäytyy ennemmin työtä kuormittavana kehyksenä kuin innovaatiota kiihdyttävänä ja tukevana ohjausmekanismina (vrt. 3,10).

Normatiivinen paine rakentuu työntekijöiden sisäistämästä palveluetiikasta ja eettisestä sitoutumisesta julkisen hallinnon arvoihin. Aineistossa se näkyy vastuuntuntona palvella kuntalaisia saavutettavasti myös silloin, kun rakenteet ja resurssit eivät tätä toteutusta tue (4–6). Tämä ilmenee pyrkimyksenä vastata tarpeisiin parhaalla mahdollisella tavalla usein oman jaksamisen ja resurssien puitteissa. Normatiivinen paine toimii usein eräänlaisena moraalisena velvoitteena, joka ei kumpua niinkään muodollisista säännöistä vaan pikemminkin yksilön omasta ammatillisesta identiteetistä ja halusta tehdä työnsä mahdollisimman hyvin olosuhderajoitteiden puitteissa. Esimerkissä 4 tämä ristiriita ilmaistaan suoraan, talous- ja päätösohjauksen reunaehdot kiristyvät puolestaan puheissa (5–6).

(4) Me ei päästä siihen, että me palvelisimme meidän kuntalaisia tarpeeksi hyvin. (H1)

(5) Meillä ei ole rahaa tällaisiin, ja se haittaa erittäin paljon. (H1)

(6) Tiedämme, mitä haluamme, mutta päättäjät sanovat, että ei tällä hetkellä. (H1)

Scottin (2014, s. 59–60) pilarikehyksen valossa tilanteessa ovat yhtä aikaa läsnä regulatiiviset vaatimukset (laki, määräykset) ja normatiiviset odotukset (palveluetiikka), joiden tulkinta sekä toimeenpano nojaavat kulttuuris-kognitiivisiin “näin meillä toimitaan” -rutiineihin (4–6, 11–13). Legitimiteettipaine syntyy siitä, että nämä vaatimukset ja odotukset on täytettävä, vaikka resurssit ovat rajalliset. Suchmanin (1995, s. 578–583) klassista jaottelua soveltaen hyväksyttävyys rakentuu yhtä aikaa pragmaattisesti (hyöty ja toimivuus sidosryhmille), moraalisesti (eettisyys ja oikeudenmukaisuus) ja kognitiivisesti (rutiinien ja käytäntöjen “itsestäänselvyys”), mitä aineistositaatit 4–6, 11–13 ja 15–16 havainnollistavat.

Taloudellinen isomorfismi (Beckert, 2010, s. 150–166) näkyy päätöksenteossa budjettiraameissa sekä tehokkuus- ja kustannus-hyöty-perusteluina, jotka kaventavat edellytyksiä ylittää lakisääteisen asettama minimi ja suosivat lyhytnäköisiä priorisointeja. Tämä yhdistyy usein henkilöriippuvuuden ja osaamisen henkilöitymisen yhteen kietoutumiseen (7–8).

(7) Aika paljon niinku yhden työn tekijän osaamisesta kiinni, et mitään rahallisia resursseja ei ole, että miten ite laittaa sinne luoda ja lataa. (H4)

(8) Meillä ei ole organisaatiossa sellaista ihmistä, joka olisi yhtä hyvä. (H1)

Kilpailullinen isomorfismi (paine pysyä “kehityksessä mukana”) näkyy vertaisvertailuina ja imagoargumentteina, etenkin digitaalisen palvelumuotoilun ja verkkosivujen uusimisen yhteydessä (9). Tällaiset paineet voivat kääntää saavutettavuuden “näyttämisen” suuntaan, jossa panostetaan näkyvyyteen ja julkikuvaan

edistyksellisyydestä, vaikka rakenteelliset edellytykset syvälle ja todelliselle muutokselle olisivat puutteelliset. Näin talous- ja kilpailupaineet täydentävät koersiivisia, normatiivisia ja mimeettisiä mekanismeja, jotka yhdessä muovaavat institutionaalisia reunaehtoja saavutettavuuden toteuttamiselle kunnissa (vrt. 3,7–9).

> (9) Isoilla kaupungeilla on ollut resursseja, on tehty hienoja. Ja nyt tiedän, että on muita isoja kaupunkeja on juuri tekemässä uusia kotisivuja ja paljon enemmän niin kuin palveluita ja saavutettavuutta ja tällaisia juttuja. Mutta pienillä on ongelmia, ei ole ollut siihen varaa. Tai ei ole ollut siellä rahaa vielä annettu sitä myöten, mitä olisi tarvittu. (H1)

Diskurssissa korostuu tekninen saavutettavuus – direktiivien mukainen verkkosisältöjen ja järjestelmien vaatimustenmukaisuus, joka konkretisoituu verkkosivujen uudistamisena ja jatkuvana ylläpitotyönä (1, 3, 9, 14). Aineistolähtöisesti esiin nousee myös erillinen rakenteellinen ulottuvuus – työnjaon, vastuiden ja työskentely- ja toimintaedellytysten, työjärjestelyjen ja erilaisten edellytysrakenteiden pysyvyys – jota tässä työssä kutsutaan organisatoriseksi saavutettavuudeksi (7–8, 10). Tulkinta ankkuroituu erityisesti henkilöitymistä ja vastuurakenteen epäselvyyttä kuvaaviin ilmaisuin, joissa toiminnan jatkuvuus riippuu yksittäisten asiantuntijoiden osaamisesta.

> (10) Tullut tämä koko GDPR-paketti, nyt tulee saavutettavuusdirektiivi, mutta millä resursseilla? (H1)

Organisatorinen saavutettavuus toimii perusedellytyksenä muiden osa-alueiden pysyvälle toteutumiselle: jos vastuut ja resurssit eivät ole selkeitä, vaatimustenmukaisuus jää haavoittuvaksi (vrt. 7–8, 10). Havainto (10) kuvaa velvoitteiden kasautumista ja resurssien venymistä, ei vain teknisen tason puutetta.

Fyysisen ja digitaalisen saavutettavuuden välinen jännite nousee esiin tilanteissa, joissa kasvokkainen palvelu vie aikaa digipalvelujen kehittämiseltä – ja päinvastoin (11–13). Jännite näkyy erityisesti asiakastyössä, jossa kasvokkaista palvelua pidetään iäkkäille kuntalaisille keskeisenä oikeutena, mikä lisää palvelupaineita, jos resursseja ei ole kohdennettu tarkoituksenmukaisesti. Organisaation rakenteet ja resurssit muovaavat

siten saavutettavuuden toteutuksen muotoja: digitaaliset odotukset kasvavat, mutta työajan ja henkilöstöresurssien rajallisuus estää molempien yhtäaikaisen priorisoinnin.

Tässä aineistossa kohtaamisen tavat—rauhallinen selittäminen, ajan antaminen, kuunteleminen ja vaihtoehtoisten asiointikanavien tarjoaminen—muodostavat oman ulottuvuuden, jota tässä työssä kutsutaan asenteelliseksi saavutettavuudeksi (11–13). Asenteellinen saavutettavuus ei viittaa vain yksittäisiin palvelutilanteen käytäntöihin, vaan myös yleiseen suhtautumiseen saavutettavuuteen, mikä ilmenee halusta tehdä viestinnästä ymmärrettävää, valmiutta joustaa kanavissa ja toimintatavoissa sekä periaatteellista priorisointia, jossa kuntalaisen tarpeet asetetaan työn organisoinnin lähtökohdaksi. Nämä käytännön teot tekevät viestinnästä lähestyttävää nimenomaan kohtaamisen kautta ja ilmentävät palveluetiikan normatiivisia odotuksia myös niukoissa olosuhteissa.

(11) Resurssit ei ole riittävät, koska minun työ on täällä senioripisteellä ja tykkään, että oven pitäisi olla auki ja että en istu vaan netissä. Tämä on työ, jossa pitää olla tavattavissa. (H3)

(12) Mulla on aika paljon yhteistyötä yhdistyksien kanssa ja siellä on paljon iäkkäämpiä ihmisiä ja sitten sihteerien puheenjohtajat tehtävissä, ja ne mielellään sitten asioi kasvotusten. (H4)

(13) Musta tuntuu että eläkkeellä olevat enemmän ja enemmän käyttää, mutta kuitenki luulen, että ne enemmän soittaa ja ottaa yhteyttä muulla tavalla. Niinkuin näitten perusteella, miten muhun otetaan yhteyttä niin aika usein niitä iäkkäämpiä, jotka soittaa. (H4)

Resurssien niukkuuden ja osaamisvajeen keskellä näkyy myös mimeettinen isomorfismi, jossa ratkaisuja haetaan vertaiskunnista ja verkkopalvelujen malleja sekä käytäntöjä omaksutaan epävarmuuden hallitsemiseksi (14). Tämä tarjoaa nopeita parannuksia, mutta voi jäädä pinnalliseksi, jos organisatoriset edellytykset puuttuvat. Tällöin saavutettavuuden kehittäminen tapahtuu reaktiivisesti, ei suunnitelmallisesti.

(14) Mä kävin kyllä muiden kuntien verkkosivuja katsomassa, kun alettiin rakentaa meidän sivuja. (H8)

Kielellinen saavutettavuus muodostaa oman erityisen solmukohtansa kaksikielisissä kunnissa. Säädösperusta on selvä, mutta laadun varmistaminen kaksikielisessä sisällöntuotannossa on ajallisesti ja taloudellisesti kuormittavaa. Kielilaki ja hallintolaki asettavat yksiselitteiset velvoitteet, mutta käytännön toteutus jää usein niukkojen resurssien ja aikataulupaineiden varaan. Tässä limittyvät koersiivinen (laki) ja normatiivinen (tasapuolisuus) paine sekä käytännön resurssirajoitteet (15–16). Kielellinen saavutettavuus tuo näkyviin, kuinka rakenteellinen ohjaus ja arvopohjainen toimijuus törmäävät, kun käytännön resurssit eivät mahdollista molempien kielten tasa-arvoista huomiointia.

(15) Kun se pitää olla sitten hyvä sillä toisellakin kielellä. (H8)

(16) Meillä on kaikki kahdella kielellä, mutta laadun suhteen se on haaste. (H8)

Van Rulerin (2004) nelikentässä resurssidiskurssi sijoittuu ensisijaisesti informatiiviseen orientaatioon: viestintää ohjaa velvoitteiden täyttäminen ja vaatimustenmukaisuuden osoittaminen (3, 9). Suostutteleva ulottuvuus nousee paikoin esiin, kun saavutettavuutta perustellaan päättäjille tai suhteessa vertaiskuntiin (imago- ja “pysy mukana” -argumentit; 8), mutta se jää reunaehtojen vuoksi hajanaiseksi. Dialoginen orientaatio näkyy erityisesti asiakasrajapinnassa, jossa kasvokkaiset kohtaamiset, selittäminen ja vaihtoehtoiset kanavat kompensoivat digitaalisten ratkaisujen asettamia rajoitteita (11–13).

Konsensusta rakentava orientaatio on heikosti institutionalisoitunut, minkä vuoksi epäselvä vastuunjako ja henkilöityminen estävät yhteisten pelisääntöjen vakiintumisen (7, 13), ja ylläpitävät informatiiviseen minimitasoon tukeutuvaa toteutusta. Tämä ohjaa painetta informatiiviseen minimitasoon ja selittää, miksi tekninen vaatimustenmukaisuus korostuu, kun taas organisatorinen ja asenteellinen saavutettavuus jäävät pitkälti yksittäisten toimijoiden harteille (7, 10–13).

Resurssidiskurssissa saavutettavuus asetetaan periaatteelliseksi tavoitteeksi, mutta sen operatiivinen toteutus nähdään mahdolliseksi vain siinä laajuudessa, mihin budjetti, henkilöstö ja osaaminen kulloinkin riittävät. Tästä muodostuu diskurssin sisäinen ehto: saavutettavuus toteutuu, mikäli resurssit sen sallivat.

Diskurssi jäsentää saavutettavuuden toteuttamisen kunnissa jatkuvana resurssineuvotteluna, jota muovaavat monet päällekkäiset institutionaaliset paineet. Koersiivinen isomorfismi näkyy sääntely- ja lainsäädäntövaatimuksina, joihin ei aina kytkeydy vastaavaa resurssitukea. Talous- ja kilpailupaineet kaventavat liikkumavaraa ja ohjaavat priorisoimaan vaatimustenmukaisuutta lyhyellä aikavälillä. Normatiivinen isomorfismi nojaa työntekijöiden sisäistettyyn palveluetiikkaan ja arvopohjaan julkisen palvelun eetoksesta, joka ylläpitää pyrkimystä toimia oikein ja saavutettavasti myös niukoissa olosuhteissa. Mimeettinen isomorfismi puolestaan ilmenee vertaisratkaisujen etsimisenä ja seuraamisena epävarmuuden sekä osaamisvajeiden keskellä.

Yhdessä nämä tekijät tuottavat käytäntöihin reaktiivisen, minimitasoa varmistavan ja velvoitteiden täyttämisen keskittyvän otteen, jossa vastuut jäävät helposti hajanaisiksi ja työ henkilöityy yksittäisiin osaajiin. Van Rulerin kehyksessä resurssidiskurssissa korostuu informatiivinen orientaatio, jota paikoin täydentää suostutteleva orientaatio; dialoginen ja konsensusta rakentava ulottuvuus toteutuu lähinnä asiakasrajapinnan yksittäisissä kohtaamisissa ja jää pitkälti vähäisiksi ja rakenteellisesti vakiinnuttamatta niukkojen rakenteellisten edellytysten vuoksi.

Lisäksi aineistolähtöiset uudet ulottuvuudet täsmentävät logiikkaa: organisatorinen saavutettavuus (vastuiden, työnjaon ja osaamisen vakauttaminen) ja asenteellinen saavutettavuus (kohtaamisen laatu: selittäminen, ajan antaminen, vaihtoehtoiset kanavat) osoittavat, ettei resurssikehys rajoita vain teknistä vaatimustenmukaisuutta, vaan määrittää myös sen, mitä voidaan ylläpitää kestävästi ja miten palvelutilanteissa kohdataan.

4.1.2 Arvodiskurssi – saavutettavuus palveluperiaatteena (eettisenä ja yhteiskunnallisena vastuuna)

Arvodiskurssissa saavutettavuus rakentuu kunnallisen viestinnän eettisenä ja palvelukeskeisenä periaatteena, joka ankkuroidaan julkisen sektorin arvoihin (avoimuus, tasapuolisuus, ymmärrettävyys, palveluhenkisyys) ja käytännön toimintavelvoitteeseen palvella kaikkia kuntalaisia. Haastatteluaineisto kuvaa saavutettavuutta moraalisesti velvoittavana "julkisen arvon" tehtävänä: kunnan viestinnän tulee tuottaa yhdenvertaista pääsyä tietoon, osallisuuteen ja palveluihin (17, 18, 19). Tämä sijoittaa arvodiskurssin Scottin (2014) normatiiviseen pilariin (miten "tulee" toimia) sekä kognitiiviseen pilariin (oletukset ja rutiinit, jotka koetaan itsestään selvinä), samalla kun regulatiivinen pilari (lait ja ohjeet) asettaa minimitason, jonka arvo-orientaatio pyrkii ylittämään.

(17) Mun mielestä sehän on yks palvelu muoto lisää niinku sen lisäks, että me otetaan täällä vastaan ihmisiä tai vastataan puhelimeen. Niin nyt se on ehkä sen osassa tärkeämpikin nykyään. (H4)

(18) Toivotaan, että osataan tuoda se tieto helposti, että se on saavutettavissa se kuntalaiselle se tieto. (H1)

(19) Kunta on kuntalaisille. Kunta ylläpitää, kunta toimii, ja siksi se on niin elintärkeää, että me pystymme tarjoamaan kuntalaisille infoa, palveluita niissä kanavissa ja niissä olosuhteissa, mitä he tarvitsevat. (H1)

Kielellinen ulottuvuus kietoutuu eksplisiittisesti ymmärrettävyyden ihanteeseen ja toimii konkreettisena institutionaalisen vastuun operaatiointina: kirjoittamisen tavan ja byrokratiakielen välttämisen korostaminen (21, 23) materialisoi normatiivisen pilarin kielelliseksi käytännöksi, joka tekee julkisesta vallasta ennakoitavaa ja lähestyttävää (Scott). Samalla siitä tulee kognitiivista rutiinia – tapoja ja oletuksia, joita pidetään "itsestään selvinä" – kun tavoitetilat ja arjen päätökset (mitä jätetään sanomatta, mitä avataan, millä sanastolla jäsennetään, kenet oletetaan lukijaksi) toistuvat käytännössä (18, 20–21, 27–28). Tämä on myös Suchmanin (1995) moraalisen legitimiteetin

rakentumista: hyväksyttävyys perustuu koettuun oikeudenmukaisuuteen ja ihmisarvoiseen kohteluun, ei vain sääntöjen noudattamiseen.

(20) Meidän tehtävä on, että nuoret löytävät meidän sivuilta etsimänsä tiedon. (H5)

(21) Pitäisi kirjoittaa sillä tavalla, että se ois mahdollisimman monen käytettävissä. (H4)

Kielellinen, sosiaalinen ja asenteellinen saavutettavuus lomittuvat: selkokielisyys ja jargonin välttäminen (21, 23) liittyvät suoraan normatiiviseen “ought”-odotukseen, kun taas kohtaamisen tavat – rauhallinen selittäminen, ajan antaminen ja vaihtoehtoiset asiointireitit (24–25, 27–28) – konkretisoivat moraalista legitimiteettiä vuorovaikutuksessa (Suchman). Samalla aineistosta nousee symbolinen saavutettavuus uutena kategoriana: tapa, jolla kunta haluaa näyttäytyä helposti lähestyttävänä, tasa-arvoisena ja vastuullisena toimijana. Se ei ole pelkkää julkisivua, vaan arvolupaus, joka velvoittaa tekemään palveluista “kaikkien ulottuvilla” olevia myös silloin, kun digivalmiudet tai kielitaito ovat rajalliset (21, 23–25, 27–28). Tässä kohdin tunnistetaan refleksiivinen jännite symbolisen ja substantiaalisen välillä: on mahdollista “näyttää” saavutettavalta (ulkoasu, periaatelinjaukset, kampanjat) ilman, että käyttäjäkokemus paranee; aineistossa painotus on kuitenkin käytettävyyden, ymmärrettävyyden ja konkreettisen hyödyn puolella (17–19, 22–23, 28), mikä indikoi pyrkimystä kaventaa kuilua tosiasiallisilla ratkaisuilla.

(22) Se on, että pysyy ajantasalla ja käyttää sitten palveluita verkossa ja hakee apua tarvittaessa ja sitähän kunta myös tarjoo erilaisia kursseja. (H2)

(23) Mutta just kuinka kirjotetaan, ettei käytetä liian hankalia sanoja tai liian byrokraattista tekstiä, että mitenkä se tehdään ihmisläheisesti. (H7)

Asenteellinen saavutettavuus syventää kehystä siirtämällä huomion muodon lisäksi kohtaamisen laatuun. Tämä on erityisen näkyvää ryhmissä, joiden digivalmiudet ovat heikommat tai joiden elämänvaihe (korkea ikä) muuttaa kyky- ja tahtotilaa omaksua

uusia kanavia (24–25, 27). Näin arvodiskurssi tuottaa kohde-etiikan: kenelle viestintä tehdään ja millaisin oletuksin vastaanottajan kielitaidosta, tiedonlukutaidosta ja digivalmiuksista.

(24) Mielestäni se on vanhusten syrjintää, kun nykyään otetaan pois pankkipalveluja tms. ja vanhukset eivät pysy mukana kehityksessä. (H3)

(25) Ei heidän olisi pakko oppia uusia asioita, kun on täyttänyt jo 80. (H3)

Institutionaalisesta näkökulmasta arvodiskurssi heijastaa normatiivista isomorfismia (DiMaggio & Powell 1991): sisäistetyt arvot ja palveluetiikka ohjaavat toimintaa silloinkin, kun pelkkä sääntely ei riitä perustelemaan panostuksia. Aineistossa esiintyy kuitenkin myös mimeettistä isomorfismia, erityisesti epävarmuuden ja niukkojen resurssien oloissa (myös Huybrechts korostama käytännöllinen jäljittely): muiden kuntien “hyvien käytäntöjen” seuraaminen toimii epävarmuutta vähentävänä ja laatua varmentavana strategiana, joka tuottaa kognitiivista legitimiteettiä (“näin on totuttu toimimaan”) ja ankkuroi valinnat jaettuihin oletuksiin (26). Samalla koersiiviset elementit limittyvät taustalla (regulatiivinen pilari): lainsäädäntö ja ohjeistus luovat minimitason, jonka arvo-orientaatio pyrkii ylittämään kielellisillä ja sosiaalisilla käytännöillä.

(26) “…mä kävin kyllä ihan muitten kuntien verkkosivuja katsomassa, että mitä suomalaisia ja myös sitten ruotsalaisia, että mitä niissä on … ja miten se on esitetty.”

Van Rulerin ruudukossa arvodiskurssi sijoittuu informatiivisen ja dialogisen rajalle; suostuttelevaa otetta tarvitaan, kun minimitason ylittämistä perustellaan päättäjille (17–23, 24–25). Perustelut ankkuroituvat sekä eettisiin että pragmaattisiin näkökohtiin. Informatiivinen orientaatio jäsentyy läpinäkyvyytenä ja ajantasaisuutena (18, 20–23), dialoginen ulottuvuus taas käytännön kohtaamisena ja palautteen integrointina (22, 24–25, 27–28), joiden toteutuminen vaatii institutionaalisia järjestelyjä (aukiolo, puhelinpalvelu, kurssit) ja kanavavalintoja, jotka vastaavat yleisöjen arjen käytäntöjä. Näissä ratkaisuissa arvodiskurssi neuvottelee väistämättä resurssidiskurssin kanssa,

mutta pitää moraalisen tavoitteen näkyvissä – mikä on Scottin kuvaamaa kognitiivista rutiinia ja Suchmanin moraalisen legitimiteetin ylläpitoa.

(27) Mutta luulen, että vanhukset eivät tiedä oikein paljon verkkosivuista. Mutta verkkosivut on enemmän heidän sukulaisiaan varten. (H3)

(28) Tiedottaminen menee enemmän facebookin tai instagramin kautta, mutta asiakas ei etsi niitä verkkosivuilta. (H7)

Yhteenvetona arvodiskurssi kokoaa saavutettavuuden osa-alueet – kielellinen, sosiaalinen, symbolinen ja asenteellinen – yhdeksi arvoperustaiseksi kokonaisuudeksi, joka operationalisoi julkisen sektorin arvot (avoimuus, tasapuolisuus, ymmärrettävyys, palveluhenkisyys) päivittäisiin päätöksiin sanavalinnoista kanavarepertuaariin ja palvelutilanteiden koreografiaan. Scottin pilarit selittävät, miksi nämä käytännöt koetaan velvoittaviksi (regulatiivinen minimi), oikeiksi (normatiivinen “ought”) ja lopulta itsestään selviksi (kognitiiviset rutiinit).

Suchmanin legitimiteetti näyttää, miten hyväksyttävyys rakentuu pragmaattisesti (toimivuus), moraalisesti (oikeudenmukaisuus) ja kognitiivisesti (itsestäänselvyys). DiMaggion ja Huybrechtsin isomorfiset paineet (normatiiviset, mimeettiset ja taustalla koersiiviset) selittävät, miksi kunnissa omaksutaan samankaltaisia ratkaisuja epävarmuudessa. Van Rulerin viestintäorientaatiot puolestaan jäsentävät, miten arvo-orientaatio toteutuu informatiivisen, dialogisen ja tarvittaessa suostuttelevan viestinnän kautta. Näin arvodiskurssi vahvistaa kunnan moraalista profiilia ja yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä sekä kaventaa symbolisen ja substantiaalisen saavutettavuuden välistä kuilua konkreettisilla, kuntalaislähtöisillä ratkaisuilla (17–28).

4.1.3 Velvoitediskurssi – saavutettavuus sääntelyn ja normien toteuttamisena

Velvoitediskurssissa saavutettavuus jäsentyy ennen kaikkea lainsäädännöllisenä ja hallinnollisena velvoitteena, jonka kunnalliset toimijat kokevat pakottavana

vaatimuksena. Haastatteluaineisto osoittaa, että saavutettavuus ymmärretään ennen muuta sääntelyn ja normien noudattamisen logiikan kautta, jossa tavoitteena on toimia lakien, määräysten ja aikarajojen mukaisesti (29–31).

(29) Sittenhän laki velvoittaa, esimerkiksi kuntia ja muitakin toimijoita siihen, että ihmisten täytyisi sitten pystyä, osata siellä verkossa toimia. (H2)

(30) Verkkosivuhan on kuntalain mukaan kunnan virallinen informaatiolähde… valitusajat alkavat verkkosivuille julkaisun mukaan. (H7)

(31) Uuden kuntalain mukaan, niin suurin osa [viranhaltijapäätöksistä] täytyy… julkaista yleisessä verkossa. (H8)

Haastateltavat kuvaavat saavutettavuutta muodollisena, lakisääteisenä tehtävänä pikemminkin kuin palvelullisena tai eettisenä päämääränä (29–31). Velvoite kytkeytyy tällöin myös kuntalaisen toimijuuden ehtoihin; saavutettavuus on keino täyttää hallinnon vaatimukset, ei niinkään väline osallisuuden vahvistamiseen. Diskurssille ominaista on hallinnon normiohjautuneisuus: saavutettavuus mitoitetaan sääntöjen, menettelyvaatimusten ja määräaikojen mukaan, ja viestintä asemoituu osaksi hallintoprosessin vaatimustenmukaisuutta.

Aineisto osoittaa, että velvoitediskurssia leimaa vahva koersiivinen isomorfismi (DiMaggio & Powell, 1991, Huybrechts, 2014), jossa kuntaorganisaatiot toimivat sääntelyjärjestelmän pakottamina. Haastatteluissa mainitaan usein EU- ja kansallinen sääntely, jotka raamittavat sekä sisällöt että työtavat ja määrittävät toiminnan ensisijaisen motivaation (32–33). Sääntely jäsentyy velvoitteiden sarjana, jossa direktiivit ja lait määrittävät tahdin ja toimintatavat Kuten esimerkeissä (32–33). Samalla sääntelyn ensisijaisuus heijastaa institutionaalista ajattelutapaa, jossa saavutettavuus on hallintoprosessin osa eikä viestinnällinen tai palvelullinen kehittämiskohde. Tämä tuottaa rakenteellisen rationaliteetin, jossa “oikea” toiminta on sääntöjen noudattamista.

(32) Ja jos sinä jätät sen kunnan sivuille, niin jonkun määrän päivien sisään sen pitää olla tekstitettynä. Muuten sinä et palvele sen direktiivin. (H1)

(33) Direktiivi tekee sen, että koko organisaation pitää miettiä toisella tavalla, että kuinka me teemme sen niin helpolla kuin, mitä on mahdollista muille kuntalaisille nähdä tai lukea tai olla mukana tässä prosessissa. (H1)

Sääntely koetaan usein kuormittavana ja toimintaa rajaavana, mikä herättää huolta henkilöstön osaamisesta, ajankäytöstä ja resursseista (34–35).

(34) Jos yhtäkkiä tulee sillä tavalla, että pitää saada tekstityksiä kaikkiin videoihin, niin kuka niitä sitten kääntää, kuka niitä tekstittää, kuka niitä hoitaa. (H1)

(35) Minulle tulee paljon enemmän tekemistä… pitää löytää rahaa… minulla ei ole edes kokemusta tai tietoa, että kuinka minä nämä kaikki asiat voisin edes saada toimimaan.. (H1)

Esimerkit (34–35) havainnollistavat, kuinka sääntelyn noudattaminen muuttuu käytännön haasteeksi – velvoitteet koetaan kuin “ylhäältä annettuina” tehtävinä, joihin ei aina ole resursseja tai osaamista. Scottin (2014) mukaan tämä heijastaa regulatiivista pilaria, jossa toiminnan legitimiteetti perustuu sääntöjen täyttämiseen eikä niinkään toiminnan moraaliseen tai strategiseen oikeutukseen. Tällainen hallinnollinen minimitaso ilmentää myös Suchmanin (1995) kuvaamaa pragmaattista legitimiteettiä, jossa hyväksyttävyys nojaa toiminnan säänneltyyn luotettavuuteen eikä arvoperäiseen päämäärään.

(36) Kuntalaki ja julkisuuslaki on se ydin, minkä mukaan me mennään. (H7)

Haastateltavan (36) toteamus kiteyttää velvoitediskurssin ydinlogiikan: toiminta perustuu lakiin, ei sisäiseen motivaatioon tai arvoperusteiseen pohdintaan. Tämä ilmentää koersiivisen isomorfismin perustilannetta, jossa organisaatiot määrittelevät onnistumisen sääntelyn täyttämisen mukaan.

Van Rulerin (2004) viestintäorientaatioista velvoitediskurssi sijoittuu informatiiviseen nelikenttään. Kuten esimerkki (37) osoittaa, viestintä nähdään teknis-hallinnollisena

suorituksena, jonka tavoitteena on tuottaa vaaditut asiakirjat, selosteet ja tiedotteet oikeassa muodossa ja ajassa – ei niinkään käydä dialogia kuntalaisten kanssa.

(37) Useimmiten mää oon mukana näissä työryhmissä kun lähetään kehittämään tai muuttamaan jotain niin mää saan useimmiten olla mukana. Se mitä mää aina tuon siihen on tämä juriidinen puoli, et mitä tietosuojalaki vaatii, tietosuoja-asetus, kuntalaki, arkistolaki siis kaikki julkisuuslaki. (H7)

Arvojen näkökulmasta diskurssi perustuu normatiiviseen ohjaukseen, jossa julkisen viestinnän arvot, kuten avoimuus, luotettavuus ja tasapuolisuus, toteutuvat lähinnä sääntelyn välityksellä. Arvot eivät ohjaa toimintaa sisäistettyinä periaatteina vaan ulkoisina velvoitteina, joiden toteutuminen on osa hallinnollista vaatimusta (38–40). Esimerkiksi ymmärrettävyys tarkoittaa käytännössä selkokielisyyden vaatimuksia, ei kuntalaisen asemaan eläytymistä tai kohderyhmälähtöistä viestinnän suunnittelua.

(38) Suurin haaste on salassapidettävien ja ei niin julkisten asioiden julkaiseminen. Sillä kaikki asiat täytyy käydä netissä kääntymässä ainakin valitusajan aikana. (H7)

(39) Niin yksi mitä mä en ole vielä maininnut nuo viranhaltijapäätökset. Uuden kuntalain mukaan, niin suurin osa niistä täytyy sitten julkaista yleisessä verkossa. (H8)

(40) Kaikki asiat täytyy käydä netissä kääntymässä ainakin valitusajan aikana. (H7)

Esimerkit (38–40) osoittavat, kuinka sääntely määrittää viestinnän sisältöä ja rytmiä mutta ei välttämättä edistä käyttäjälähtöisyyttä. Saavutettavuuden ulottuvuuksista korostuvat tekninen ja kognitiivinen saavutettavuus – verkkosivujen standardit, tekstitykset ja julkaisukäytännöt – kun taas asenteellinen ja sosiaalinen saavutettavuus jäävät ohueksi. Näin diskurssi tuottaa hallinnollisen minimimallin, jossa vastuut rajataan virallisen velvoitteen piiriin ja vuorovaikutus kuntalaisten kanssa sivurooliin.

Haastateltavien kokemukset osoittavat myös, että kunnat toimivat ristiriitaisten sääntelyodotusten solmukohdassa. Erityisesti tietosuoja ja julkisuusperiaate luovat kilpailevia vaatimuksia, joiden tasapainottaminen koetaan vaikeaksi (41). Tällöin saavutettavuus näyttäytyy vain yhtenä velvoitteena muiden joukossa, mikä voi johtaa sen marginalisoitumiseen. Haastateltavat kuvaavat tilanteita, joissa heidän on tasapainoiltava esimerkiksi tietosuojan, julkisuusperiaatteen ja saavutettavuusvaatimusten välillä – ilman riittäviä resursseja tai selkeitä ohjeistuksia. Tämä lisää institutionaalista epävarmuutta ja voi johtaa siihen, että saavutettavuus ymmärretään pikemminkin hallinnolliseksi riskiksi kuin mahdollisuudeksi parantaa kuntalaiskokemusta.

> (41) Me ollaan vähän niin kuin kahden lain välissä, että jos julkaiset liikaa, niin rikot tietosuojaa, mutta jos et julkaise, niin rikot julkisuuslakia. (H7)

Haastateltavan (41) kuvaus kiteyttää institutionaalisen kompleksisuuden tilanteen, jossa päällekkäiset normit ja ohjeet synnyttävät epävarmuutta. Tämä vahvistaa kuvausta moninormisesta kentästä, jossa organisaatiot neuvottelevat rinnakkaisten sääntelyodotusten painoarvosta. Saavutettavuus näyttäytyy tässä kehyksessä pikemminkin hallinnollisena riskinä kuin strategisena mahdollisuutena, mikä heikentää sen institutionaalista arvoperustaa ja vähentää kuntalaislähtöisyyden painoarvoa., vaan se toimii lähinnä sääntelyyn vastaamisen mekanismina. Tämä erottaa sen selkeästi arvodiskurssista, jossa saavutettavuus ymmärrettiin palvelukeskeisenä arvovalintana, sekä resurssidiskurssista, jossa resurssien puute korostui mutta sisäinen motivaatio oli usein vahvempi.

Yhteenvetona velvoitediskurssi rakentaa saavutettavuudesta sääntelyn kohteen, jossa toiminta muotoutuu ulkoisten normien ohjaamana ja legitimiteetti perustuu sääntöjen noudattamiseen (29–41). Tämä ilmentää vahvaa koersiivista isomorfismia, jossa kunnat keskittyvät täyttämään vaatimuksia eivätkä kehittämään saavutettavuutta aktiivisesti. Scottin (2014) mukaan tällainen rakenteellinen sääntöorientoituminen tuottaa regulatiivista legitimiteettiä, mutta Suchmanin (1995) näkökulmasta sen hyväksyttävyys

jää pragmaattiselle tasolle – toiminta on “oikein” vain niin kauan kuin se täyttää lain kirjaimen. Velvoitediskurssi ei siten takaa saavutettavaa viestintää, mutta se luo institutionaalisen minimitason, jolle eettisempi ja kuntalaislähtöisempi viestintä voi rakentua jatkossa.

4.1.4 Prosessidiskurssi – saavutettavuus vakiintuneina menettelyinä

Prosessidiskurssissa saavutettavuus näyttäytyy ennen muuta vakiintuneina menettelyinä ja työprosesseina: toistuvina julkaisu- ja päivityssykleinä, mallipohjina, tarkistuslistoina ja vastuurakenteina, jotka tekevät viestinnästä ennakoitavaa ja hallittavaa. Käytännössä tämä konkretisoituu kalenteriohjatuissa rutiineissa (esim. kaavojen nähtävilläolo, valitusajat, viranhaltijapäätösten julkaisu), joita hoidetaan osana organisaation arjen työnkulkuja – usein ilman erillistä tapauskohtaista harkintaa (42).

Näissä menettelyissä saavutettavuus toimii laadunvarmistuksen elementtinä: otsikointikäytännöt, metatiedot, asiakirjapohjat, selkeät julkaisuketjut ja ajantasaisuuden valvonta yhtenäistävät tuotantoa ja vähentävät henkilöriippuvuutta. Samaan aikaan “hiljaiset standardit” voivat käytännössä normalisoida poikkeamat: ohjeista lipsutaan, asioita katsotaan läpi sormien tai niihin ei reagoida, jos tuotanto etenee “riittävän hyvin” (43).

> (42) Laitan sen materiaalin, mitä tulee. Kyllä minä voisin vähän ohjeistaa, että tämän voisi laittaa tuohon tai jättää pois tai lisätä jotain. Yleensä laitan sen, mikä tulee. (H6)

> (43) Meillä on tommonen verkkoviestijä ja häneltä olen kuullut että minun pitäsi tehdä vähän toisin koska luomani aineisto ei kuulemma aina ole kunnan standardien mukaiset. Mutta sitten olen sanonut, että ei nuoret muuten lue näitä ja sitten olen saanut luvan. (H5)

Organisatorinen hajanaisuus ja vastuiden epäselvyys nousevat keskeisiksi haasteiksi. Useat haastateltavat tuovat esiin, että saavutettavuustyö ei perustu yhtenäisiin toimintamalleihin eikä siihen liity selkeitä vastuunjakoja tai rakenteellista tukea.

Yksittäiset työntekijät joutuvat soveltamaan saavutettavuusperiaatteita oman harkintansa varassa (44).

(44) Kunnalla ei juurikaan, kunta ei ole tarjonnut sellaista koulutusta. Siinä varmaan taas pitäisi vaan itse olla aktiivinen [...] (H2)

Koersiivinen institutionaalinen paine (DiMaggio & Powell, 1991; Huybrechts & muut, 2014) ilmenee tässä diskurssissa sääntelyperustaisena toimintana, jossa saavutettavuus toteutetaan lainsäädännön edellyttämien toimenpiteiden kautta – esimerkiksi asiakirjojen julkaisun, kuulutusten ja verkkosivujen ajantasaisuuden kautta (vrt. 42). Tähän kytkeytyy vahvasti tekninen ja organisatorinen saavutettavuus. Kuitenkin velvoitteet toteutetaan usein minimitasolla, jolloin kehittämistyö jää reaktiiviseksi eikä muodosta strategista kokonaisuutta (45). Organisaatiot pyrkivät täyttämään säädösten muodolliset vaatimukset, mutta resurssit tai prosessit eivät tue laajempaa kehittämistä (45).

(45) Tämä ei ole enää vaan sitä, että mitä kirjoitetaan, että tässä on sellaisia juttuja, strategioita, pitää miettiä budjettia, mitä digitalisoidaan, tämä saavutettavuus. (H1)

Samaan aikaan normatiivinen isomorfismi (DiMaggio & Powell, 1991) näkyy ammatillisena haluna kehittää prosesseja ja edistää kuntalaisten tiedonsaantia. Työntekijät kokevat vastuuta ajantasaisuudesta, asiantuntemuksesta ja siitä, että kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon. Tähän liittyy moraalinen legitimiteetti (Suchman, 1995), jossa saavutettavuus ei ole vain sääntelyä vaan osa oikeudenmukaista ja asiakaslähtöistä hallintoa (46).

(46) Voisi terveellistä vähän laajemmalle katsoa ja avata silmiä. Katsoa vähän enemmän tulevaisuuteen eikä olla niin tässä ja nyt. (H2)

Prosessidiskurssissa uudistukset ja saavutettavuuden parantaminen nähdään jatkuvana, mutta usein hajanaisena ja yksilölähtöisenä työnä. Kehittämistyön systemaattisuus puuttuu, ja uudistukset, kuten uudet verkkosivut tai hallintojärjestelmät, toteutetaan projektimaisesti, ilman laajempaa osallisuutta (47–48).

(47) Tähän on nyt tulossa muutosta. Meillä on taas nyt tulossa tämä uusi versio tästä meidän omasta hallinnollisesta ohjelmastamme. Sitten me saamme omat uudet verkkosivut [...] (H2)

(48) Kehitetään koko ajan, tehdään jotain uutta. Siellä on sitten kaikki digi, palvelut, sosiaaliset mediat ja kaikki. (H1)

Tässä ilmenee mimeettinen isomorfismi (DiMaggio & Powell, 1991): organisaatiot peilaavat omaa toimintaansa muihin kuntiin ja toistavat hyväksi havaittuja käytäntöjä, kun omat resurssit tai osaaminen eivät riitä itsenäiseen kehittämiseen. Tämä näkyy erityisesti digitalisaation alueella, jossa saavutettavuus toteutetaan verkkopalveluissa toisia jäljittelevin ratkaisuin – usein ilman kriittistä arviointia tai kuntalaisten osallistamista (47–48). Kehittämistyön painottuessa teknologisiin ratkaisuihin kunnissa tarkastellaan muiden esimerkkejä – kuten verkkosivujen rakenteita, ulkoasua ja toiminnallisuuksia – ja otetaan niitä käyttöön ilman, että niitä sovelletaan paikallisiin tarpeisiin tai arvioidaan kuntalaisten saavutettavuuden näkökulmasta. Tämä luo näennäistä yhdenmukaisuutta, mutta voi samalla ohittaa erityisryhmien tarpeet ja jättää osallistumisen passiiviseksi.

Kuntalaiset nähdään diskurssissa pääosin passiivisina tiedon vastaanottajina, mutta heidän osallistumisensa prosesseihin tunnustetaan tavoitetasolla. Osallistumisen edellytyksiä ei kuitenkaan aina onnistuta tukemaan aktiivisesti, mikä osoittaa puutteita sekä vuorovaikutteisessa saavutettavuudessa että asenteellisessa saavutettavuudessa (49).

(49) Ne ovat vähän unohtaneet sen, että ne saavat olla mukana tässä prosessissa. [...] Me kuitenkin olemme siellä, jos haluatte muita palveluja." (H1)

Prosessidiskurssin institutionaalinen positio sijoittuu van Rulerin (2004) viestintäorientaatioissa ensisijaisesti informoivaan suuntaukseen, jossa viestintä ymmärretään hallinnollisena tiedonvälityksenä. Prosessidiskurssissa informatiivista orientaatiota täydentää paikoin kehittämistä tukeva työote, joka van Rulerin kehyksessä näyttäytyy dialogisina ja konsensusta rakentavina käytäntöinä (ks. viitteellisesti 45–46),

mutta käytännön toteutuksessa osallistava ja vuorovaikutteinen ulottuvuus jää usein ohueksi (49).

Prosessidiskurssissa painottuvat tekninen ja organisatorinen saavutettavuus (rutiinit, roolit, ajantasaisuus), kun taas kielellinen ja asenteellinen ulottuvuus jäävät usein taka-alalle, ellei niitä erikseen nimetä osaksi menettelyjä. Samalla diskurssi heijastaa kunnallisen hallinnon pyrkimystä säilyttää pragmaattinen ja tehokas legitimiteetti (Suchman 1995), jossa toiminnan hyväksyttävyys perustuu sääntöjen ja prosessien noudattamiseen. Tämä heijastaa kognitiivisen ja pragmaattisen legitimiteetin ulottuvuuksia, mutta jättää moraalisen legitimiteetin – eli eettisen ja osallistavan toiminnan – vähemmälle huomiolle. Viestinnän kehittäminen nähdään välttämättömänä hallinnollisena työnä, ei kuntalaisyhteisön yhteisenä projektina.

Prosessidiskurssi tuo näkyviin institutionaalisen saavutettavuustyön haasteita, joissa sääntelyn, kehittämispaineiden ja ammatillisten ihanteiden yhdistäminen tapahtuu hajanaisesti ja yksilövetoisesti. Diskurssi paljastaa, kuinka saavutettavuus näyttäytyy kunnissa teknis-administratiivisena järjestyksenä, joka toteutetaan sääntelyn ohjaamana mutta strategisen tuen puuttuessa epäyhtenäisesti. Tämä heijastaa laajempaa institutionaalista dynamiikkaa, jossa organisatoriset rakenteet ja työntekijöiden ammatti-identiteetit joutuvat sovittamaan yhteen sääntelyn, hallinnan ja viestinnän moninaiset tavoitteet.

4.1.5 Diskurssien yhteenveto ja vertailu

Neljä osittain toisiinsa limittyvää diskurssia yhdessä suuntaavat sitä, miten saavutettavuus ymmärretään, perustellaan ja toteutetaan. Diskurssit jäsentävät ilmiötä sekä kielellisesti että toiminnallisesti ja näyttävät, miten ja millaisin ehdoin saavutettavuutta edistetään. Kontekstikohtaisesti painotukset jakautuvat seuraavasti: sääntelyyn sidotuissa työvaiheissa korostuu velvoitepuhe, tiukoissa aikataulu- ja budjettiraameissa resurssidiskurssi, asiakasrajapinnassa arvopuhe ja työnkulkujen

määrittelyssä sekä laadunvarmistuksessa prosessidiskurssi. Käytännössä kaikki neljä ovat usein samanaikaisesti läsnä, mutta niiden keskinäiset suhteet elävät kontekstin, kanavan ja ajankohdan mukaan.

Isomorfiset paineet ohjaavat kontekstisidonnaisesti diskurssien painotuksia, mutta eivät yksinään määrittele ja rajapinnat ovat osittain limittyviä. Resurssidiskurssissa koersiivinen ja taloudellis-kilpailullinen paine suuntaavat priorisointiin ja vaiheittaiseen toteutukseen, mimeettinen ohjaa tukeutumaan vertaisratkaisuihin ja valmiisiin malleihin; arvodiskurssissa normatiivinen paine korostaa yhdenvertaisuutta, ymmärrettävyyttä ja yhteneviä linjauksia; velvoitediskurssissa koersiivinen paine ja taloudellinen riskienhallinta ohjaavat ohjeistuksiin, dokumentointiin ja vaatimustenmukaisuuden varmentamiseen; prosessidiskurssissa koersiivinen ja normatiivinen paine tukevat perehdytystä, koulutuskäytäntöjä, vastuunjakoa ja vakiintuneita menettelyjä.

Tätä kokonaisuutta vasten saavutettavuuden merkitys jäsentyy neljän rinnakkaisen tulkinnan kautta. Resurssidiskurssissa se näyttäytyy käytännön realiteettina: toteutus on resurssirajoitteista ja tapahtuu usein ihanteiden ja toteutusmahdollisuuksien ristipaineessa. Arvodiskurssissa saavutettavuus ymmärretään eettisenä velvollisuutena ja julkisen viestinnän arvoperustana, joka suuntaa valintoja ymmärrettävyyden, tasapuolisuuden ja palvelulupauksen kautta. Velvoitediskurssissa paino on lakisääteisessä velvoitteessa ja vaatimustenmukaisuudessa, jossa tavoitteena on minimitason varmistaminen sääntöjen ja määrämuotojen puitteissa. Prosessidiskurssissa saavutettavuus kiinnittyy hallinnolliseen jatkuvuuteen ja vakiintuneisiin menettelyihin, joissa ajantasaisuus, löydettävyys ja yhdenmukaiset käytännöt varmistavat suorituksen oikeellisuuden.

Yhdessä tulkinnat selittävät, miksi käytännöt voivat yhtä aikaa täyttää sääntelyn minimit, heijastaa arvoja, sopeutua niukkoihin resursseihin ja nojata rutiineihin: saavutettavuus

on samanaikaisesti resurssisidonnainen käytäntö, arvolähtöinen velvollisuus, juridisesti rajattu tehtävä ja hallinnollisesti ylläpidetty toiminto (taulukko 5).

Diskurssin rooli saavutettavuustyössä

Resurssidiskurssi paljastaa rakenteelliset jännitteet ja tuo esiin riskin juuttua minimitason toteutukseen. Arvodiskurssi antaa suunnan ja eettisen perustan sekä vahvistaa palvelulupausta. Velvoitediskurssi tarjoaa minimit ja menettelyperustan, mutta ei yksin riitä kehittämisen moottoriksi. Prosessidiskurssi mahdollistaa hallinnollisen jatkuvuuden, mutta kehittäminen sirpaloituu, ellei yhteinen ohjaus ja koordinaatio ole selkeä.

Isomorfiset paineet

Velvoitediskurssia ohjaa ensisijaisesti koersiivinen paine, jossa laki ja valvonta määrittävät minimit ja menettelyt. Resurssidiskurssissa taloudellis-kilpailullinen paine yhdessä koersiivisen minimitason varmistuksen kanssa rajaa toteutuksen volyymin ja rytmin, ja epävarmuudessa turvaudutaan mimeettisiin ratkaisuihin. Arvodiskurssissa normatiivinen paine (palveluetiikka, julkisen viestinnän arvot) on ohjaava, koersiivinen minimi toimii reunaehtona ja vertaisista haettu mimeettinen tuki vahvistaa käytäntöjen uskottavuutta. Prosessidiskurssissa koersiivinen ja normatiivinen paine yhdenmukaistavat työtä; mimeettisyys ilmenee standardien ja ”hyvien käytäntöjen” omaksumisena. Nämä paineet yhdenmukaistavat toimintaa, mutta samalla rajaavat kehittämisen liikkumavaraa.

Institutionaaliset pilarit

Velvoitediskurssi rakentuu Scottin regulatiivisen pilarin varaan; normatiivinen ja kulttuuris-kognitiivinen toimivat taustatukena. Resurssidiskurssissa regulatiivinen pilari on vahva (”mitä täytyy tehdä”), kun taas normatiivinen ja kulttuuris-kognitiivinen vakauttavat arjen rutiineja. Arvodiskurssissa normatiivinen pilari on keskeinen (”miten tulisi toimia”), jota kulttuuris-kognitiivinen vähitellen juurruttaa; regulatiivinen jää vähimmäistasoksi. Prosessidiskurssissa kulttuuris-kognitiivinen ja regulatiivinen

kietoutuvat: toistettavat rutiinit ja velvoitteet legitimoivat ”näin meillä toimitaan” -käytännöt, joille normatiivinen antaa periaatteellisen suunnan.

Legitimiteetin muodot

Isomorfiset paineet tuottavat erilaisia legitimiteetin muotoja: koersiivinen painottaa pragmaattis-säänneltyä, normatiivinen moraalista ja käytäntöjen vakiintuminen kognitiivista legitimiteettiä. Velvoitediskurssissa legitimiteetti on ensisijaisesti pragmaattisesti säänneltyä: hyväksyttävyys johdetaan menettelyiden ja määrämuotojen täyttämisestä; kognitiivinen ulottuvuus vahvistuu ajan myötä. Resurssidiskurssi nojaa pragmaattiseen legitimiteettiin (resurssien rationaalinen hallinta), kun moraalinen ulottuvuus jää usein toissijaiseksi. Arvodiskurssissa legitimiteetti on luonteeltaan moraalista (oikeudenmukaisuus, yhdenvertaisuus, ymmärrettävyys), jota kognitiivinen ulottuvuus tukee, kun periaatteet muuttuvat vakiintuneiksi käytännöiksi. Prosessidiskurssissa legitimiteetti on kognitiivis-pragmaattista: hyväksyttävyys rakentuu sekä sääntöjen noudattamisesta että ennakoitavista, toistettavista rutiineista.

Viestintäorientaatio

Velvoitediskurssin orientaatio on teknis-hallinnollisesti informatiivinen; dialogi ja konsensus jäävät marginaaliin. Resurssidiskurssi on ytimeltään informatiivinen, mutta siihen kytkeytyy suostutteleva työote, kun resursointia ja priorisointeja perustellaan päätöksenteolle. Arvodiskurssi sijoittuu informatiivisen ja dialogisen risteyskohtaan: läpinäkyvyys ja ymmärrettävyys yhdistyvät kohtaamisiin ja palautteen hyödyntämiseen; ajoittain ilmenee konsensusta rakentava ulottuvuus, kun arvolinjauksia juurrutetaan pysyviksi pelisäännöiksi. Prosessidiskurssissa informatiivinen orientaatio on ydin (ajantasaisuus, muotovaatimukset); sitä täydentävät konsensusta rakentava (ohjeiden ja standardien yhdenmukaistaminen) ja rajapintoja ylittävä dialogisuus (palautesilmukat, yhteistyö).

Julkisen viestinnän arvot

Velvoitediskurssissa korostuvat luotettavuus ja avoimuus sääntöjen noudattamisen kautta, joissa tasapuolisuus toteutuu usein minimitasoisesti. Resurssidiskurssi painottaa tehokkuutta ja tehtävien läpivientiä; avoimuus ja palveluhenkisyys säilyvät, mutta alistuvat usein resursseille. Arvodiskurssi nostaa etualalle ymmärrettävyyden, tasapuolisuuden ja palveluhenkisyyden, joita avoimuus tukee. Prosessidiskurssissa ajantasaisuus ja avoimuus määrittävät laatua, ja luotettavuus seuraa yhdenmukaisista menettelyistä.

Saavutettavuuden osa-alueet

Velvoitediskurssissa tekninen ja kognitiivinen saavutettavuus ovat keskiössä (vaatimustenmukaisuus, perusymmärrettävyys), kielellinen jää usein toissijaiseksi. Resurssidiskurssissa tekninen ja kognitiivinen korostuvat samalla tavoin, kun taas kielellinen ja sosiaalinen jäävät resurssineuvottelujen varjoon. Arvodiskurssissa kielellinen ja sosiaalinen saavutettavuus nousevat ydinaloiksi, joita kognitiivinen ja tekninen tukevat. Prosessidiskurssissa tekninen on keskeinen (löydettävyys, julkaisu, ylläpito), kognitiivinen ja kielellinen vahvistavat käytettävyyttä ja toistettavuutta.

Saavutettavuuden institutionaaliset ulottuvuudet

Velvoitediskurssissa korostuu organisatorinen ulottuvuus (roolit, vastuut, ohjeistukset), kun taas asenteellinen ja symbolinen jäävät taka-alalle. Resurssidiskurssissa organisatorinen on edelleen määräävä; asenteellinen ja symbolinen nojaavat usein yksittäisten toimijoiden varaan. Arvodiskurssissa paino siirtyy asenteelliseen (kohtaamisen tavat) ja symboliseen (identiteetti, merkitysten johtaminen), ja organisatorinen toimii mahdollistavana taustarakenteena. Prosessidiskurssissa organisatorinen kannattelee kokonaisuutta (rutiinit, vastuunjako, laadunvarmistus), asenteellinen näkyy palautteen vastaanotossa ja palveluotteessa, ja symbolinen jää sivurooliin.

Saavutettavuuden toteutuminen ei ole staattinen tila vaan limittäinen kehityskulku. Aineiston perusteella toiminta jäsentyy neljänä samanaikaisena diskurssina: velvoitediskurssi (saavutettavuus sääntelyn ja ohjeiden määrittämänä tehtävänä), resurssidiskurssi (toteutuksen ehdot: aika, raha, osaaminen), arvodiskurssi (eettinen ja palvelulähtöinen merkitys) ja prosessidiskurssi (vakiintuneet menettelyt ja työnkulut). Diskurssit voivat esiintyä rinnakkain samassa organisaatiossa ja jopa samassa puheenvuorossa; ne eivät muodosta lineaarista vaiheistusta, vaan kuvaavat kulmia, joista vastuu saavutettavuudesta kulloinkin rakentuu. Kuvio 10 kokoaa diskurssit synteesiksi ja ankkuroi ne strategiseen kehykseen.

Taulukko 5. Diskurssien vertailu yhdeksän teeman läpi.

Vertailukategoria	**4.1.1 Resurssidiskurssi – saavutettavuus rajallisissa toimintaraameissa**	**4.1.2 Arvodiskurssi – saavutettavuus palveluperiaatteena**	**4.1.3 Velvoitediskurssi – saavutettavuus sääntelyn ja normien toteuttamisena**	**4.1.4 Prosessidiskurssi – saavutettavuus vakiintuneina menettelyinä**
Saavutettavuuden merkitys	Käytännön realiteetti ja resurssikysymys; ihanteiden ja mahdollisuuksien ristipaine	Moraalinen velvollisuus ja julkisen viestinnän arvopohja	Lakisääteinen tehtävä; muodollinen velvoite	Hallinnollinen prosessi ja jatkuva viranomaisviestinnän tehtävä
Isomorfiset paineet	● koersiivinen, ● taloudellis-kilpailullinen, ○ mimeettinen, ○ normatiivinen	● normatiivinen, ○ mimeettinen, ○ koersiivinen, – taloudellis-kilpailullinen	● koersiivinen, ○ taloudellis-kilpailullinen, ○ normatiivinen, – mimeettinen	● koersiivinen, ● normatiivinen, ○ mimeettinen, – taloudellis-kilpailullinen
Institutionaaliset pilarit (Scott)	●regulatiivinen (”mitä täytyy tehdä”), ○ normatiivinen, ○ kulttuuris-kognitiivinen	● normatiivinen (”miten tulisi toimia”), ○ kulttuuris-kognitiivinen, – regulatiivinen (minimit)	● regulatiivinen, ○ kulttuuris-kognitiivinen, – normatiivinen	● kulttuuris-kognitiivinen, ● regulatiivinen (rutiinit & velvoitteet), ○ normatiivinen (periaatesuunta).
Institutionaaliset ulottuvuudet (ehdollistavat)	●organisatorinen, ○ asenteellinen, ○ symbolinen	● asenteellinen, ● symbolinen, ○ organisatorinen	● organisatorinen, ○ asenteellinen, ○ symbolinen	● organisatorinen (roolit, rutiinit), ○ asenteellinen, – symbolinen
Viestintäorientaatiot (van Ruler)	● informatiivinen, ○ suostutteleva (resursoinnin/perustelujen tuki)	● informatiivinen, ● dialoginen, ○ konsensusta rakentava (arvojen juurrutus)	● informatiivinen / teknis-hallinnollinen	● informatiivinen, ○ konsensusta rakentava (yhtenäiset käytännöt), ○ dialoginen (palautesilmukat)
Keskeiset saavutettavuuden osa-alueet	● tekninen, ● kognitiivinen, ○ kielellinen, ○ sosiaalinen, – fyysinen	● kielellinen, ● sosiaalinen, ○ kognitiivinen, ○ tekninen, – fyysinen	● tekninen, ● kognitiivinen, ○ kielellinen, – sosiaalinen, – fyysinen	● tekninen (ajantasaisuus, löydettävyys), ○ kognitiivinen, ○ kielellinen, – sosiaalinen, – fyysinen
Legitimiteetin muoto (Suchman)	Moraalisen ja pragmaattisen legitimiteetin ristipaine	Moraalinen (yhteiskunnallinen hyväksyttävyys, palvelulupaus)	Pragmaattinen / säännelty (määräysten täyttäminen)	Pragmaattinen + kognitiivinen ("näin meillä toimitaan")
Julkisen viestinnän arvot	● avoimuus & tehokkuus (käytännöllisyys), ○ palveluhenkisyys; tasapuolisuus jää resursseille alisteiseksi	● ymmärrettävyys, ● tasapuolisuus, ● palveluhenkisyys ○ avoimuus (tukiperiaate).	● luotettavuus & avoimuus sääntöjen kautta ○ tasapuolisuus (minimitaso).	● ajantasaisuus (laadun mittari), ● avoimuus; ○ luotettavuus (seuraa yhtenäisistä menettelyistä).
Diskurssin rooli saavutettavuustyössä	Paljastaa rakenteelliset jännitteet; riski minimitasoon juuttumisesta	Antaa suunnan ja eettisen perustan; vahvistaa palvelulupausta	Tarjoaa minimit ja menettelyperustan; ei yksin riitä kehittämiseen	Mahdollistaa hallinnollisen jatkuvuuden; kehittäminen vaarassa sirpaloitua ilman yhteistä ohjausta

Merkinnät: ● ensisijainen, ○ toissijainen, - ei keskeinen aineistossa.

Vertailu osoittaa, että velvoitediskurssi tuottaa menettelyperustan (mitä on tehtävä), arvodiskurssi antaa suunnan ja eettisen perustan (miten tulee toimia), resurssidiskurssi rajaa toteutuksen volyymin ja rytmin (mitä voidaan tehdä näissä toimintaraameissa) ja prosessidiskurssi institutionalisoi nämä pysyviksi rutiineiksi (miten tehdään toistettavasti ja hallitusti). Kun paineet, pilarit, legitimiteetin muodot ja orientaatiot leikkaavat toisiaan, saavutettavuus näyttäytyy kunnallisessa viestinnässä samanaikaisesti juridisena, organisatorisena ja eettisenä tehtävänä, jonka kestävä toteutus edellyttää sekä institutionaalista tukea että arvopohjaista kehittämistä.

4.2 Saavutettavuuden institutionaaliset ulottuvuudet: asenteellinen, organisatorinen ja symbolinen

Tässä luvussa täsmennän kolme aineistosta esiin nousevaa institutionaalista ulottuvuutta, jotka täydentävät perinteisiä saavutettavuuden osa-alueita: asenteellinen, organisatorinen ja symbolinen saavutettavuus. Ulottuvuudet eivät korvaa osa-alueita eivätkä muodosta uusia tai rinnakkaisia osa-alueita, vaan määrittävät perusteet ja reunaehdot, joiden varaan osa-alueet rakentuvat ja toteutuvat johdonmukaisesti. Ne rakentuvat kunnallisessa kontekstissa työntekijäpuheen kautta ja kytkeytyvät 4.1 luvussa analysoituihin diskursseihin sekä isomorfisiin paineisiin.

Asenteellinen saavutettavuus viittaa organisaation sisäisiin arvostuksiin, työntekijöiden asenteisiin ja kohtaamisen tapoihin, jotka mahdollistavat yhdenvertaisen osallistumisen. Se ilmenee aineistossa suhtautumisena kuntalaisten eriarvoisiin lähtökohtiin, vuorovaikutuksen arvoon ja velvollisuuteen tehdä tieto ymmärrettäväksi. Ulottuvuus ankkuroituu normatiiviseen paineeseen (ammattieetos, palveluetiikka) ja näkyy vahvimmin arvodiskurssissa, toimien myös vastapainona velvoite- ja resurssipuheen minimitasolle. Youngbloodin (2013) erottelu osaamis- ja asennetavoitteista tukee tätä tulkintaa: asenteellinen saavutettavuus vastaa nimenomaan asennetavoitetta—halua ja valmiutta tehdä saavutettavuudesta johdonmukainen toimintatapa, ei vain sääntöjen täyttämistä.

Asenteellinen saavutettavuus on analyyttisesti läheinen, mutta ei sama kuin asiakkaan kokemuspuolelle sijoittuva emotionaalinen saavutettavuus (vrt. Hyppönen & muut, 2023). Tässä mielessä asenteellinen ulottuvuus voidaan ymmärtää emotionaalisen saavutettavuuden mahdollistavaksi institutionaaliseksi ehtokehykseksi: se jäsentää saavutettavuuden ja vuorovaikutuksen periaatteita, joiden puitteissa asiakkaan myönteiset kokemukset voivat syntyä. Aineiston perusteella nämä eivät ole sama asia eivätkä muodosta suoraa kausaalisuhdetta, mutta ne ovat analyyttisesti toisiinsa kytkeytyviä.

Organisatorinen saavutettavuus tarkoittaa kuntaorganisaation rakenteellista ja resurssiperustaista kykyä mahdollistaa saavutettavuus pysyvästi: selkeä vastuunjako, osaamisen ja ajankäytön resursointi sekä prosessien ja laadunvarmistuskäytäntöjen vakiinnuttaminen. Integraatioperiaate (Youngblood, 2013) asettaa lähtökohdaksi, että saavutettavuus rakennetaan kaikkiin työvaiheisiin ja sitä tuetaan järjestelmällisesti (osaamistavoite) sen sijaan, että se tarkistettaisiin vasta lopussa.

Empiirisesti ulottuvuus hahmottuu erityisesti resurssi- ja prosessidiskursseissa: edellisessä organisatorinen saavutettavuus neuvotellaan resursseiksi (koulutus, aika, osaaminen), jälkimmäisessä se materialisoituu vakiintuneina rutiineina (ohjeistukset, julkaisukäytännöt, arviointi) sekä koordinoituna vastuunjakona. Ulottuvuus kietoutuu koersiivisiin paineisiin (sääntely, valvonta) ja taloudellis-kilpailullisiin paineisiin (budjetti, tehokkuus), jotka yhtä aikaa mahdollistavat ja rajaavat pysyvää toteutusta.

Symbolinen saavutettavuus viittaa siihen, miten saavutettavuus tehdään näkyväksi organisaation viestinnässä ja arjen käytännöissä (linjaukset, selosteet, tunnukset) ja missä määrin tämä näkyvyys resonoituu konkreettisissa ratkaisuissa. Aineistossa symbolinen ulottuvuus näyttäytyy kahtalaisena: yhtäältä saavutettavuudesta viestitään “oikeina asioina”, vaikka käytännön työ nojaa edelleen aikatauluihin, resurssirajoitteisiin ja vakiintuneisiin menettelyihin; toisaalta näkyväksi tekeminen toimii sisäisenä ja

ulkoisena sitoumuksena, joka antaa suunnan ja luo painetta viedä periaatteet periaatetasolta tosiasiallisesti käytäntöön.

Analyyttisesti symbolinen saavutettavuus kytkeytyy erityisesti mimeettisiin ja taloudellis-kilpailullisiin paineisiin (vertaisratkaisujen seuraaminen, maine ja profilointi), ja se limittyy selkeimmin arvo- ja prosessidiskursseihin: edellisessä symboliikkaa hyödynnetään arvoperustaisen viestin kantajana, jälkimmäisessä se kehystää yhdenmukaistettuja käytäntöjä ja laadunvarmistusta. Näin symbolinen ulottuvuus selittää, miksi saavutettavuus voi institutionalisoitua osaksi organisaation identiteettiä ja profiilia jo ennen kuin siihen liittyvät toimintatavat ovat kattavasti juurtuneet tai vaihtoehtoisesti, miten näkyvyys voi tukea juurtumista, kun muut ulottuvuudet (asenteellinen, organisatorinen) ovat riittävän vahvat.

Kuviossa 7 esitetään saavutettavuuden osa-alueiden kokonaisuus, joka rakentuu sekä aiemman kirjallisuuden että tämän tutkimuksen analyysin pohjalta. Perinteiset osa-alueet kuvaavat saavutettavuutta viestinnän ja palvelujen ominaisuutena (W3C, 2024a). Niiden rinnalle tässä tutkimuksessa nousevat asenteellisen, organisatorisen ja symbolisen saavutettavuuden ulottuvuudet, jotka tarkentavat ymmärrystä saavutettavuuden institutionaalisista ehdoista, tulkinnoista ja merkityksistä.

Kuvio 7. Laajennettu saavutettavuusmalli: perinteiset saavutettavuuden osa-alueet ja uudet institutionaaliset ulottuvuudet. Oranssit = institutionaaliset ulottuvuudet (organisatorinen, asenteellinen, symbolinen) eivät ole rinnakkaisia osa-alueita vaan edellytyksiä, joiden varassa muut osa-alueet toteutuvat. Kuvioteknisistä syistä kaikki esitetään samassa tasossa.

Yhdessä osa-alueet tarjoavat viitekehyksen, joka näyttää, miten saavutettavuus syntyy kussakin kunnassa lakien ja palveluprosessien lisäksi myös organisaation arvojen, vakiintuneiden toimintatapojen ja rakenteiden vaikutuksesta. Tämä jaottelu ohjaa myös seuraavien analyysilukujen tulkintaa.

4.3 Saavutettavuuden konstruktio

Tässä luvussa kootaan ne merkitykset, joita saavutettavuudelle kunnallisessa viestinnässä diskursiivisesti annetaan (ks. luku 4.1) ja jäsennetään ne yhtenäiseksi konstruktioksi.

Tässä tutkimuksessa *konstruktio* tarkoittaa organisaatiotasolla jaettua, merkityksellistämisen kautta muodostuvaa ymmärrystä saavutettavuudesta osana ajattelua ja viestinnällistä toimintaa. Kyse ei ole yksilökohtaisten näkemysten summasta, vaan yhteisesti tuotetusta käsityksestä, joka jäsentyy käytäntöjen, rakenteiden ja arvojen kautta. Konstruktiota luonnehtii analyysiin ja teoriaan nojaava tulkinnallinen malli, joka kokoaa tunnistetut merkitykset, käytännöt ja rakenteet yhdeksi kokonaisuudeksi. Tarkoitus ei ole esittää lineaarista kausaliteettia vaan heuristinen kehikko, joka tekee näkyväksi ilmiön keskinäiset suhteet ja ehdollisuudet. Heuristisella kehyksellä tarkoitetaan tässä jäsentävää tulkinnan apuvälinettä, ei todellisuuden täsmällistä mallia.

Edeltävä analyysi osoitti, että saavutettavuus rakentuu rinnakkaisina ja osin limittäisinä merkitysrakenteina. Konstruktion tehtävänä on sitoa nämä tulkinnat yhteen sekä ehkäistä temaattista sirpaloitumista: se asettaa samaan kehykseen institutionaaliset ulottuvuudet, saavutettavuuden osa-alueet ja käytännöt, ja näyttää, miten mikro- ja makrotasot kytkeytyvät toisiinsa isomorfisten paineiden vaikutuspiirissä.

Kuvioiden etenemislogiikka on yksinkertaisemmasta mallista kohti laajempaa kehystä ja avaa saavutettavuutta institutionaalisena ilmiönä.

Kuvio 8 esittää peruskehikon: asenteellinen, organisatorinen ja symbolinen ulottuvuus toimivat lähtökohtina, joiden varaan saavutettavuuden osa-alueet toteutuvat johdonmukaisesti.

Kuvio 9 syventää jäsennyksen kerrokselliseksi: se asettaa osa-alueet, diskurssit ja institutionaaliset paineet samaan näkymään ja osoittaa, miten organisatorinen,

asenteellinen ja symbolinen ulottuvuus toimivat perustana, jonka kautta paineet kanavoituvat käytäntöihin.

Kuvio 10 on synteesiä kokoava integraatiokuvio: se yhdistää peruskehikon ja kerroksellisen jäsennyksen yhdeksi malliksi ja ankkuroi kokonaisuuden Mooren (1995) strategiseen kolmioon julkisen arvon logiikasta. Kuvio tiivistää tulokset toimintalinjoiksi ja painopisteiksi; se ei kuvaa osatekijöiden välisiä suhteita yksityiskohtaisesti.

Seuraava kuvio havainnollistaa saavutettavuuden syvärakenteita. Kuvio 8 kokoaa institutionaaliset ulottuvuudet, jotka muodostavat perustan saavutettavuuden johdonmukaiselle toteutumiselle ja suuntaavat viestinnän ja saavutettavuuden käytäntöjä sekä. Se esittää yksinkertaisen, staattisen kehyksen, joka rajaa edellytykset myöhemmälle kerrokselliselle jäsennykselle.

Kuvio 8. Saavutettavuuden institutionaalinen perusta ja ulottuvuudet

Syvärakenteet organisatorinen ulottuvuus (rakenteet, roolit, resurssit, prosessit, vastuut), asenteellinen ulottuvuus (arvot, palveluetiikka, yhdenvertaisuuteen sitoutuminen) ja symbolinen ulottuvuus (identiteetti, viestintäkulttuuri, legitimaation

ylläpito) määrittävät edellytykset, joiden varassa konkreettiset saavutettavuuden osa-alueet (kielellinen, kognitiivinen, tekninen ja sosiaalinen) voivat toteutua johdonmukaisesti ja pysyvästi.

Viestinnän näkökulmasta syvärakenteet tarkoittavat, että rakenteet ja roolit, perehdytys ja koulutus, arjen käytännöt sekä strategiset linjaukset tekevät saavutettavuudesta osaamista ja rutiinia, ei yksittäisten työntekijöiden varaan rakentuvaksi tavoitteeksi (esim. Youngblood, 2013). Ulottuvuudet muodostavat lähtökohdat, joiden pohjalta saavutettavuus kytkeytyy organisaation identiteettiin sekä täsmentyy, mihin sillä pyritään ja miten sitä johdetaan (viestintästrategia, vastuut, mittarit). Koulutus, perehdytys ja esihenkilöviestintä voivat toimia keskeisinä mekanismeina, joiden kautta periaatteet institutionalisoituvat käytännöiksi; niiden puuttuessa saavutettavuuden toteutuminen on vaarassa jäädä yksittäisten toimijoiden varaan.

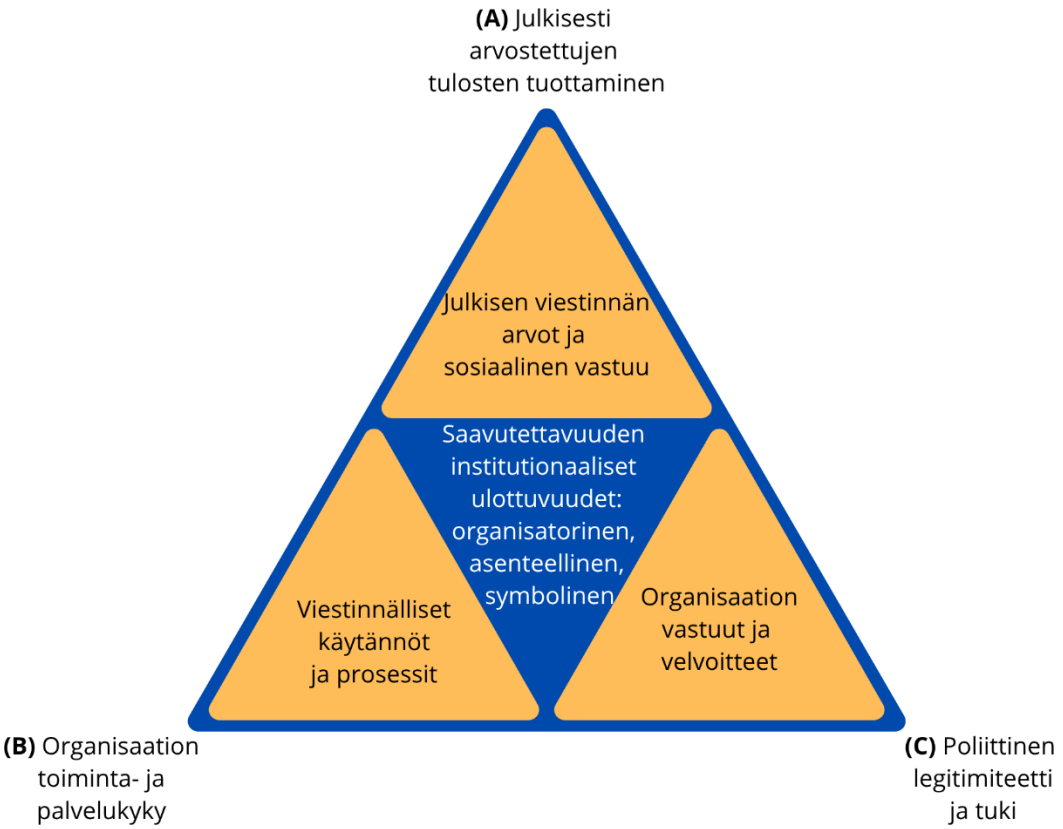
Kuvio 9 asettaa samaan näkymään saavutettavuuden osa-alueet (kielellinen, kognitiivinen, tekninen, sosiaalinen), diskursiiviset tulkintakehykset (velvoite-, resurssi-, arvo- ja prosessidiskurssi) sekä isomorfiset paineet. Kuvio havainnollistaa, miten institutionaaliset paineet heijastuvat diskurssien kautta käytäntöihin. Saavutettavuuden institutionaaliset ulottuvuudet (organisatorinen, asenteellinen ja symbolinen) on esitetty omana tasonaan, joka jäsentää diskurssien ja käytäntöjen välistä suhdetta ja kytkee ne osaksi laajempia institutionaalisia mekanismeja. Institutionaaliset ulottuvuudet (organisatorinen, asenteellinen, symbolinen) eivät näy erillisenä kerroksena kuviossa, vaan toimivat oletettuna perustana, jonka varassa kerrokset operoivat.

Kuvio 9. Diskursiiviset tulkintakehykset ja paineet

Kerrokset toimivat yhtäaikaisesti ja ristikkäin: sama diskurssi voi kantaa useita paineita, ja paineet kanavoituvat käytäntöihin diskurssien välityksellä. Tämä selittää, miksi saavutettavuus näyttäytyy samanaikaisesti sääntelynä, arvolähtöisyytenä, resurssineuvotteluna ja prosessien ylläpitona. Kuvio on luonteeltaan kuvaileva: se jäsentää kerrokset ja niiden suhteet ja toimii taustana seuraavalle synteesille, jossa vastuut ja arvonmuodostus kootaan samaan kehykseen.

Kaksi edeltävää kuviota loivat synteesin perustan: kuvio 8 jäsensi saavutettavuuden edellytysrakenteen (organisatorinen, asenteellinen, symbolinen) ja kuvio 9 näytti rakenteen kerroksellisuuden. Kuvio 10 esittää Mooren (1995) julkisen arvon kolmion sovelluksen, jossa mallia on hyödynnetty saavutettavuuden jäsentämiseen

kuntaorganisaatioiden kontekstissa. Siinä tarkastellaan (A) julkisesti arvostettuja tuloksia, (B) toiminta- ja palvelukykyä sekä (C) legitimiteettiä ja tukea. Diskurssit toimivat tulkintavälineinä; synteesissä ne tiivistyvät kolmion kärkiä kannatteleviksi vastuualueiksi.



Kuvio 10. Saavutettavuuden konstruktio julkisen arvon tuottamisessa (Mooren, 1995, kolmiota mukaillen). Institutionaaliset ulottuvuudet eivät ole tulosalueita vaan kehikon läpileikkaavia edellytyksiä. Kärjet eivät muodosta yksi–yhteen-kytkentää sisäisen vastuusisällön kanssa, vaan vaikuttavat toisiinsa ristiin.

Vastuualueet vaikuttavat toisiinsa kaksisuuntaisesti: saavutettavuuden velvoitteiden muutokset heijastuvat kyvykkyyksiin ja arvoihin, ja arvojen tai palvelulupauksen tarkentuminen voi synnyttää uusia organisatorisia saavutettavuuskäytäntöjä. Kolmion keskellä sijaitsevat organisatorinen, asenteellinen ja symbolinen ulottuvuus eivät ole tulosalueita, vaan kaikkia kärkiä mahdollistavia edellytyksiä, jotka välittävät ulkoiset paineet käytäntöihin. Malli kuvaa dynaamista tasapainoa — ei lineaarista syy–

seurausketjua — joten muutos yhdessä vastuualueessa heijastuu aina kahteen muuhun. Kestävät saavutettavuusratkaisut edellyttävät samanaikaista huomiota kaikkiin kolmeen kolmioon ja kärkeen.

Kokonaisuutena saavutettavuus tuottaa julkista arvoa vain, kun kolmion kolme osa-aluetta (A–C) ovat keskinäisessä tasapainossa ja vahvistavat toisiaan. Velvoite-, resurssi-, arvo- ja prosessipuhe selittävät, miksi tämä linjaus onnistuu tai säröytyy tietyssä kontekstissa: velvoitepuhe vahvistaa erityisesti C:tä (legitimiteetti ja tuki), resurssi- ja prosessipuhe B:tä (toiminta- ja palvelukyky) ja arvopuhe A:ta (julkisesti arvostetut tulokset). Näin saavutettavuus hahmottuu yksittäisten toimenpiteiden sijaan institutionaaliseksi vastuuksi, joka kytkeytyy organisaation identiteettiin, viestintäkulttuuriin ja legitimiteettiin.

Tässä kehyksessä velvoitediskurssi määrittää valtuuttavan toimintaympäristön ehtoja, arvodiskurssi suuntaa kohti julkisesti arvostettuja tuloksia arvojen kautta, resurssidiskurssi jäsentää toiminta- ja palvelukyvyn reunaehtoja ja prosessidiskurssi kytkee nämä toistettaviksi käytännöiksi. Diskurssit toimivat näin analyyttisina välineinä, jotka selittävät, miksi A–B–C:n välinen linjaus onnistuu tai säröytyy eri kunnallisissa konteksteissa.

Kokonaiskonstruktio osoittaa, että saavutettavuus kunnallisessa viestinnässä ei ole yksittäisten toimenpiteiden kokoelma, vaan institutionaalinen vastuu, joka heijastaa organisaation identiteettiä, viestinnällistä kulttuuria ja legitimiteettiä. Se selittää, miksi saavutettavuus näyttäytyy samanaikaisesti sääntelynä, arvolähtöisyytenä, resurssineuvotteluna ja prosessien ylläpitona – ja miksi sen toteutuminen edellyttää sekä rakenteellista järjestelmällisyyttä että viestinnällistä sitoutumista.

Konstruktio tekee näkyväksi keskeiset suhteet: miten perustan ulottuvuudet liittyvät osa-alueisiin, miten diskurssit ja institutionaaliset paineet suuntaavat valintoja ja miten nämä

kytkeytyvät julkisen arvon logiikkaan. Näin muodostuu tulkintayhteys teorian ja käytännön välille, jota yksittäiset teemat tai sitaatit eivät yksinään tavoita.

5 Päätäntö

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena oli tarkastella saavutettavuutta kunnallisessa viestinnässä institutionaalisena ilmiönä ja analysoida, millaisia merkityksiä ja käsityksiä saavutettavuudesta rakentuu kuntaorganisaatiossa työskentelevien asiantuntijoiden puheessa. Tutkimus kytkeytyy laajempaan keskusteluun julkisen viestinnän arvoista, velvoitteista ja hallinnon digitalisaatiosta. Saavutettavuus ymmärrettiin sosiaaliseen konstruktionismiin pohjautuen kielellisesti ja sosiaalisesti rakentuvaksi käsitteeksi, joka samalla ilmenee organisaation käytännöissä, rakenteissa ja työntekijöiden toiminnassa institutionaalisena ilmiönä. Teoreettinen viitekehys perustui uusinstitutionaaliseen teoriaan, jota täydennettiin viestinnän tutkimuksen näkökulmilla.

Tutkimuksessa selvitettiin (1) miten saavutettavuus merkityksellistyy kuntaorganisaation viestintäkäytännöissä työntekijöiden puheessa, (2) millaisia institutionaalisia muutospaineita saavutettavuuspuheesta hahmottuu ja (3) millainen tulkinnallinen konstruktio saavutettavuudesta muodostuu institutionaalisena ilmiönä. Empiirinen aineisto koostui kahdeksasta puolistrukturoidusta teemahaastattelusta, joihin valittiin harkinnanvaraisesti sekä viestinnän ammattilaisia että muiden tehtäväalueiden asiantuntijoita, jotka tuottivat sisältöä kunnan verkkopalveluihin. Analyysi toteutettiin sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksessä abduktiivisesti ja diskurssianalyyttisesti etenevänä tulkintaprosessina, jossa aineiston ja teorian välinen vuoropuhelu oli keskeistä.

Tulosten perusteella saavutettavuus jäsentyy neljän limittäisen diskurssin kautta: velvoitteena, arvoperustaisena tehtävänä, rajallisten resurssien ohjaamana kysymyksenä ja organisaatioon juurtuvana prosessina. Velvoitediskurssi korostaa sääntelyn roolia vähimmäistason varmistajana, arvodiskurssi kiinnittää saavutettavuuden yhdenvertaisuuden ja palveluperiaatteiden toteutumiseen, resurssidiskurssi selittää priorisointeja ja vaihtelua toteutuksessa sekä prosessidiskurssi jäsentää saavutettavuuden osaksi pysyviä toimintatapoja. Saavutettavuus ei näin ollen

näyttäydy yksittäisenä teknisenä ratkaisuna vaan institutionaalisesti neuvoteltuna viestinnän kokonaisuutena.

Saavutettavuus toteutuu kompleksissa ympäristössä, jossa se on useiden, osin ristikkäisten mekanismien jännitteessä. Tätä selittää julkisen sektorin toimintaympäristön rakenteellinen ja toimintaprosessien kompleksisuus sekä moniäänisyys (Đulabić, 2020, s. 1–2; Pasquier & Villeneuve, 2018, s. 6; Johanson & Vakkuri, 2021, s. 191). Kompleksisuus ilmenee limittäisinä isomorfisina paineina: koersiivisina (lainsäädäntö, valvonta), normatiivisina (ammattistandardit, etiikka, normit), mimeettisinä (vertaisratkaisujen jäljittely epävarmuudessa) sekä taloudellis-kilpailullisina (rahoitus, tehokkuus, imago) — jotka luovat yhdenmukaistamispainetta ja asettavat kehittämiselle reunaehdot (Beckert, 2010, s. 150–166; DiMaggio & Powell, 1991, s. 147–154; Granlund & Lukka, 2017, s. 63–80, Huybrechts & muut, 2014, s. 157–173).

Isomorfiset paineet selittävät, miksi saavutettavuuden toteutuminen kunnallisessa viestinnässä on yhtä aikaa välttämätöntä, tavoiteltavaa ja silti paikoin ristiriitaista. Koersiiviset vaatimukset, kuten lainsäädäntö ja viranomaisohjeet, muodostavat vähimmäistason, jonka avulla varmistetaan oikeudellinen yhdenvertaisuus. Normatiiviset paineet ohjaavat ammatillisia käsityksiä ja käytäntöjä siitä, millaista julkisen sektorin viestinnän odotetaan olevan: selkeää, tasapuolista ja luotettavaa. Mimeettiset ja kilpailulliset paineet korostuvat erityisesti ympäristössä, jossa epävarmuus ja resurssien rajallisuus johtavat kunnissa vertaamiseen ja “parhaiden käytäntöjen” jäljittelyyn.

Näiden paineiden yhteisvaikutus tuottaa yhdenmukaisuutta, mutta samalla se rajoittaa organisaation ketteryyttä ja uusia ratkaisujen käyttöönottoa, vaikka saavutettavuus sinänsä avaisi innovatiivisia mahdollisuuksia (ks. mm. Fox-Jensen, 2023; Fortwengel & Keller, 2020; Su & muut, 2023). Tämä osoittaa, että institutionaalinen paine ei pelkästään rajoita uusia ratkaisuja, vaan voi myös kannustaa uudistuksiin ja innovaatioihin silloin,

kun organisaatio kykenee tulkitsemaan velvoitteet ja normit kehittämisen välineinä eikä esteinä.

Scottin (2014) pilarikehikon avulla saavutettavuus voidaan ymmärtää kunnallisessa viestinnässä regulatiivisten, normatiivisten ja kulttuuris-kognitiivisten rakenteiden leikkauspisteessä. Regulatiivinen pilari näkyy velvoitediskurssissa, normatiivinen arvodiskurssissa ja kulttuuris-kognitiivinen prosessidiskurssissa, mikä tekee saavutettavuudesta osan organisaation vakiintunutta ajattelua ja käytäntöä. Samalla tutkimuksessa tunnistetut ristiriidat osoittavat, ettei saavutettavuus ole vielä täysin institutionalisoitunut kaikilla tasoilla: asenteet, rutiinit ja osaaminen vaihtelevat palvelualueittain, mikä heijastaa institutionalisoitumisen asteittaista ja kerroksellista luonnetta.

Tutkimus osoitti, että saavutettavuuden jäsentäminen kunnallisessa viestinnässä edellyttää kolmea toisiinsa kietoutuvaa institutionaalista ulottuvuutta: organisatorista, asenteellista ja symbolista. Organisatorinen ulottuvuus liittyy rakenteisiin, prosesseihin, resursointiin ja osaamiseen. Saavutettavuuden toteutuminen edellyttää, että se on sisällytetty osaksi pysyviä käytäntöjä ja vastuunjakoa, eikä perustu yksittäisten työntekijöiden motivaatioon tai kokemukseen.

Asenteellinen ulottuvuus heijastaa työntekijöiden tapaa ymmärtää saavutettavuuden merkitys työssään ja organisaation perustehtävässä. Se muodostuu uskomuksista, arvoista ja suhtautumisesta käyttäjien erilaisiin tarpeisiin. Tutkimuksen perusteella asenteet ovat merkittävä erottava tekijä: saavutettavuus voi näyttäytyä joko minimitason täyttämisenä tai palvelun laadun ja yhdenvertaisuuden edellytyksenä. Asenteellinen ulottuvuus tekee näkyväksi, miten eettinen ja normatiivinen vastuu ohjaa viestinnän ratkaisuja arjessa.

Symbolinen ulottuvuus kuvaa saavutettavuuden roolia organisaation identiteetin ja maineen osana. Se toimii viestinä vastuullisuudesta ja modernista julkisen hallinnon

toiminnasta, ja sen avulla organisaatio voi osoittaa olevansa linjassa yhteiskunnallisten odotusten kanssa. Symbolinen ulottuvuus voi tukea muutosta vahvistamalla saavutettavuuden asemaa strategisena tavoitteena, mutta vaarana on, että saavutettavuus jää pintatasolle, jos se ei kytkeydy organisatorisiin rakenteisiin ja asenteelliseen sitoutumiseen.

Näiden kolmen ulottuvuuden tarkastelu osoittaa, että saavutettavuuden institutionalisoituminen edellyttää muutosta sekä rakenteissa että ajattelutavoissa. Pelkkä säädösvelvoitteisiin vastaaminen ei riitä, jos asenteelliset ja symboliset merkitykset eivät tue käytännön toteutusta. Toisaalta pelkkä arvopuhe ei riitä ilman organisatorista tukea ja yhdenmukaista toimintatapaa. Ymmärtämällä saavutettavuus samanaikaisesti organisatorisena, asenteellisena ja symbolisena ulottuvuutena voidaan tunnistaa paremmin, missä kehittämisen esteet ja mahdollisuudet sijaitsevat. Tämä malli täydentää aiempaa makro–meso–mikro-jäsennystä (Hyppönen, 2025, 16–17) osoittamalla, millaiset merkitykset ja vastuut ohjaavat saavutettavuuden toteutumista julkishallinnon sisällä.

Synteesissä diskurssit tiivistyvät kunnallisen viestinnän kolmesta vastuualueesta muodostuvaksi kokonaisuudeksi. Näin hahmottuu kunnallisen viestinnän saavutettavuuden institutionaalinen arkkitehtuuri, joka määrittää, miten vastuut, rakenteet ja merkitykset organisoituvat käytännön toteutuksessa. Velvoitetta korostavat merkitykset jäsentävät saavutettavuuden osaksi organisaation vastuita ja velvoitteita; arvolähtöinen puhe kytkee siihen julkisen viestinnän arvot ja sosiaalisen vastuun; ja resurssi- ja prosessikeskeinen puhe jäsentyy viestinnällisiksi käytännöiksi ja toimintaprosesseiksi. Näiden yhteys Moore’n (1995) julkisen arvon kolmioon osoittaa, ettei saavutettavuus ole erillinen tekninen vaatimus, vaan osa legitimiteetin, toiminta- ja palvelukyvyn sekä arvostettujen tulosten tuottamista. Saavutettavuuden ydin on institutionaalinen: se rakentuu ja juurtuu yhtä lailla arvojen ja asenteiden kuin rakenteiden ja teknisten ratkaisujen kautta.

Viestinnän arvojen osalta havaittiin, ettei avoimuutta, ymmärrettävyyttä, tasapuolisuutta, vuorovaikutteisuutta ja palveluhenkisyyttä tule tarkastella irrallisina periaatteina, vaan saavutettavuutta tuottavana kokonaisuutena. Avoimuus luo edellytykset tiedon saavutettavuudelle, ymmärrettävyys (kielellinen ja kognitiivinen selkeys) operationalisoi avoimuuden, tasapuolisuus ja vuorovaikutteisuus laajentavat osallisuutta ja palveluhenkisyys ilmenee mukautuvina ja saavutettavina palvelupolkuina.

Diskursseja yhdisti havainto siitä, että saavutettavuuden toteutuminen on erityisen kriittistä niille käyttäjille, joiden asema tai resurssit tekevät heistä haavoittuvia suhteessa julkiseen palveluun. Tämä nosti haavoittuvuuden tarkastelun institutionaalisesti keskeiseksi kysymykseksi. Haavoittuvuuden huomioiminen edellyttää viestinnän sensitiivisyyttä, selkeyttä ja empaattista otetta, jotka tukevat luottamusta ja osallisuuden kokemusta sekä ehkäisevät väärinymmärryksiä ja leimaantumista. Institutionaalisesta näkökulmasta kyse ei ole vain viestinnällisestä ihanteesta, vaan organisaation legitimiteetin ja yhteiskunnallisen vastuun ydintehtävästä: viestintä rakentaa ja ylläpitää hallinnon ja kansalaisten välistä suhdetta sekä määrittää sen, miten hallinto näyttäytyy oikeudenmukaisena, luotettavana ja saavutettavana (ks. Suchman, 1995, s. 570–574).

Haavoittuvuuden käsitteen tarkoitus ei ole korostaa eroja, vaan tehdä näkyväksi rakenteellisia ja vuorovaikutuksellisia esteitä, jotka voivat estää täysimääräisen osallistumisen. Tämä liittää saavutettavuuden osaksi julkisen organisaation normatiivista ja kognitiivista perustaa, jonka kautta määritellään, millaiseksi viestinnän tulisi rakentua, jotta yhdenvertaisuus, oikeusturva ja osallisuus toteutuvat käytännössä. Näin saavutettavuus kytkeytyy suoraan inklusiivisuuden periaatteeseen: kunnan viestinnän on mahdollistettava kaikkien asukkaiden täysimääräinen osallistuminen riippumatta yksilön taidoista, resursseista tai asemasta.

Tulokset täydentävät kirjallisuutta, jossa saavutettavuus on usein nähty teknisenä vaatimustenmukaisuutena. Tämä tutkimus osoittaa, että kunnallinen saavutettavuus edellyttää organisatorisia rakenteita, asenteellista sitoutumista ja symbolisesti

tunnistettua vastuuta: vasta näiden yhteisvaikutus mahdollistaa lain tavoitteleman yhdenvertaisen tiedonsaannin ja asioinnin käytännössä. Tämä korostaa regulatiivisen, normatiivisen ja kulttuuris-kognitiivisen pilarin yhteistoimintaa (Scott, 2014) sekä eri legitimiteetin muotojen samanaikaisuutta (Suchman, 1995). Saavutettavuus on siten institutionaalinen tehtävä, ei vain tekninen ominaisuus.

Kunnissa saavutettavuus edellyttää tasapainotettua ohjausta, joka korvaa yksitasoisen “velvoite–täytä–todista”-logiikan. Tämä tarkoittaa priorisointia, jossa koersiivinen minimi toimii pohjana mutta arvo- ja käyttäjälähtöinen tavoite määrittää tason; resursointia ja osaamisen kehittämistä, jotka muuttavat satunnaiset ja henkilöriippuvaiset ratkaisut pysyviksi rutiineiksi sekä mittaamista, joka yhdistää vaatimustenmukaisuuden tarkistukset käyttäjäkokemukseen ja ymmärrettävyyteen. Näin saavutettavuus asemoituu osaksi julkisen arvon tuottamista juridisesti kestävänä, operatiivisesti mahdollisena ja eettisesti perusteltuna toimintana.

Aineiston rajallisuus ja kontekstisidonnaisuus (N = 8) tarkoittavat, ettei tutkimus tavoittele tilastollista yleistettävyyttä (Yin, 2018, s. 21–22, 38–39). Haastattelut sijoittuvat tiettyyn ajankohtaan ja organisaatiokontekstiin, ja tulkinta rakentuu tutkijan ja aineiston vuoropuheluna. Kuntalaisten ja erityisesti saavutettavuudesta hyötyvien käyttäjäryhmien näkökulmat rajautuivat analyysin ulkopuolelle, mikä tarjoaa jatkotutkimukselle mahdollisuuden tarkastella saavutettavuutta suoraan palvelujen käyttäjien kokemuksista käsin. Tässä tutkimuksessa yleistettävyys on analyyttista: tuloksia suhteutetaan teoriaan, ei tilastolliseen edustavuuteen.

Jatkossa pitkittäiset tapaustutkimukset voisivat tarkastella, miten esihenkilötyö, perehdytys ja yhteinen periaatekieli muokkaavat viestintäkulttuuria ja vähentävät saavutettavuuden henkilöriippuvuutta. Taloudellisesti suuntautunut tutkimus voisi puolestaan selvittää, millaiset toimenpiteet tuottavat suurimman vaikuttavuuden rajallisilla resursseilla esimerkiksi selkeän kielen ohjelmissa tai hankintojen saavutettavuusehdoissa. Käyttäjäyhteistyöhön ja kokemuksellisiin mittareihin

perustuvat tutkimusasetelmat voisivat täydentää organisaatiolähtöistä tarkastelua ja tuoda ymmärrystä asenteellisen saavutettavuuden ja kielellisen selkeyden yhteyksistä palvelukokemukseen. Teoreettisesti olisi perusteltua syventää isomorfisten paineiden keskinäisvaikutuksen tutkimusta saavutettavuuden johtamisessa. Erityinen jatkokysymys koskee sitä, miten kilpailullinen paine (esim. maine, osaajamarkkinat, keskinäinen vertailu) kiihdyttää tai jarruttaa saavutettavuuden institutionalisoitumista ja missä määrin symbolinen saavutettavuus voi toimia “nopeana signaalina” vastuullisuudesta ilman syvempiä rakenteellisia muutoksia.

Saavutettavuus kunnallisessa viestinnässä rakentuu neljän diskurssin, kolmen institutionaalisen ulottuvuuden ja isomorfisten paineiden muodostamana kokonaisuutena. Velvoitediskurssi vastaa kysymykseen mitä on tehtävä, arvodiskurssi miksi ja kenelle, resurssidiskurssi millä ehdoilla ja prosessidiskurssi miten toistettavasti ja hallitusti. Asenteellinen ulottuvuus antaa toimijuudelle suunnan, organisatorinen luo pysyvät edellytykset ja symbolinen kehystää ja viestii suunnan. Mooren (1995) kolmion valossa tämä kokonaisuus tuottaa julkista arvoa vain, jos autorisoiva tuki, toiminta- ja palvelukyky sekä arvostetut tulokset ovat samanaikaisesti linjassa. Tämä tekee saavutettavuudesta keskeisen osan kunnan viestinnän julkisen arvon tuottamista, ei ainoastaan sen sivutuotetta.

Lähteet

Aizpurua, A., Harper, S., & Vigo, M. (2016). Exploring the relationship between web accessibility and user experience. *International Journal of Human-Computer Studies, 91*, 119–134. https://doi.org/10.1016/j.ijhcs.2016.03.008

Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0* (4. uud. p.). Vastapaino.

Beckert, J. (2010). Institutional isomorphism revisited: Convergence and divergence in institutional change. *Sociological Theory, 28*(2), 150–166.

Berger, P. L., & Luckmann, T. (1994). *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: Tiedonsosiologinen tutkielma* (V. Raiskila, suom.). Gaudeamus.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal, 13*(4), 447–468. https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2009). *Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms*. Ashgate.

Design for All Europe. (n.d.). *What is DfA*. EIDD – Design for All Europe. Noudettu 15. elokuuta 2025 osoitteesta https://dfaeurope.eu/what-is-dfa/

Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public Administration, 87*(4), 892–909. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review, 48*(2), 147–160. https://doi.org/10.2307/2095101

Dufva, M. (2020). *Megatrendit 2020: Tulevaisuus vähän jännittää* (Sitran selvityksiä 162). Sitra. https://www.sitra.fi/app/uploads/2019/12/megatrendit-2020.pdf

Đulabić, V. (2020). Complexity of public administration. In *Public administration in a turbulent era* (pp. 1–15). Palgrave Macmillan.

Erkkilä, T. (2025). *Selvitys kuntien digituen nykytilanteesta 2025*. Kuntaliitto. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2025/2323-selvitys-kuntien-digituen-nykytilanteesta-2025

Eskola, J., & Suoranta, J. (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen* (8. p.). Vastapaino.

Eskola, J. & Vastamäki, J. (2015) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin. I, Metodin valinta ja aineiston keruu : virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. PS-kustannus.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Euroopan parlamentti ja neuvosto. (2016). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti). EUR-Lex. Noudettu 4.10.2025 osoitteesta https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32016L2102

Euroopan parlamentti ja neuvosto. (2019). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/882 tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti). EUR-Lex. Noudettu 4.10.2025 osoitteesta https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:32019L0882

Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Polity.

Fairclough, N., Blom, V., Hazard, K., Blom, V., & Hazard, K. (1997). *Miten media puhuu*. Vastapaino.

Fernandes, N., Costa, D., Duarte, C., & Carriço, L. (2012). Evaluating the accessibility of web applications. *Procedia Computer Science, 14*, 28–35. https://doi.org/10.1016/j.procs.2012.10.004

Flynn, N., & Asquer, A. (2017). *Public sector management*. SAGE Publications.

Fortwengel, J., & Keller, B. (2020). Path dependence in organizations and institutions. *Academy of Management Annals, 14*(2), 623–660.

Fox-Jensen, E. A. (2023). *Accessibility within UX: Designing Better Products* [Konferenssiesitys / julkaisematon käsikirjoitus]. saatavilla ResearchGate: https://www.researchgate.net/publication/375161513_Accessibility_within_User_Experience_UX_Designing_Better_Products

Frandsen, F., & Johansen, W. (2017). Organizational crisis communication: A multivocal approach. *SAGE Publications.*

Fredriksson, M., & Pallas, J. (2016). Public sector communication as an emerging field. In J. Servaes & T. Oyedemi (Eds.), *The handbook of public sector communication*. Wiley-Blackwell

Granlund, M., & Lukka, K. (1998). It's a small world of management accounting practices. *Journal of Management Accounting Research, 10*(1), 153–179

Granlund, M., & Lukka, K. (2017). Investigating highly established research paradigms: Reviving contextuality in contingency theory based management accounting research. *Critical Perspectives on Accounting, 45,* 63–80.

Gubrium, J. F., & Holstein, J. A. (2002). Introduction. In J. F. Gubrium & J. A. Holstein (Eds.), *Handbook of interview research: Context and method* (pp. 1–15). SAGE Publications.

Hallintolaki (434/2003). Finlex. Noudettu 4.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2003/434

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2004). *Tutki ja kirjoita* (10., uud. p.). Tammi.

Hirsjärvi & Hurme (2008). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus.

Hirvonen, M., Leskelä, L., Paukkunen, M., & Virtanen, T. (2020). *Selkokielen opas*. Opike

Huybrechts, B., Mertens, S. & Rijpens, J. (2014). *Explaining stakeholder involvement in social enterprise governance through resources and legitimacy*. In J. Defourny, L. Hulgård & V. Pestoff (Eds.), *Social enterprise and the third sector: Changing European landscapes in a comparative perspective* (pp. 157–175). Routledge.

Hyppönen, A., Koskela, J., & Jaskari, M.-M. (2023). Verkkopankkipalveluiden saavutettavuus – esteitä ja mahdollisuuksia käyttäjäkokemuksen näkökulmasta. *Kulutustutkimus.Nyt, 17*(2), 116–137. https://doi.org/10.54333/kulutustutkimus.128096

Hyppönen, A. (2025). *Saavutettavuustyön käytännöt osana verkkopankkien digitaalista saavutettavuutta ja asiakaskokemusta* (Acta Wasaensia 563). Vaasan yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-217-1

Hyyryläinen, E., & Tuisku, J. (2013). *Kunnat glokaalissa mediayhteiskunnassa*. In E. Hyyryläinen & J. Tuisku (toim.), *Glokaali kunta: Kunnat mediayhteiskunnan pyörteissä* (s. 7–24). Acta-sarja, Kuntaliitto.

Johanson, J.-E., & Vakkuri, J. (2021). *Hybridien hallinta ja arvonluonti*. In *Tarkastus, arviointi ja valvonta murroksessa* (pp. 189–210). Tampere University Press. http://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202108186624

Kalbag, L. (2017). *Accessibility for everyone*. A Book Apart.

Kapucu, N. (2006). New Public Management: Theory, ideology, and practice. Teoksessa A. Farazmand & J. Pinkowski (toim.), *Handbook of globalization, governance, and public administration* (pp. 886–897). Taylor & Francis/CRC Press.

Kielilaki (423/2003). Finlex. Noudettu 4.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2003/423

Kotimaisten kielten keskus. (2025). *Kielilaki ja sen soveltaminen*. Kotimaisten kielten keskus. https://www.kotus.fi

Kuntalaki (410/2015). Finlex. Noudettu 4.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410

Kuntaliitto. (2016). *Kuntaviestintäopas*. Kuntaliitto. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1757-kuntaviestinnan-opas

Kuntaliitto. (2018). *Korruptio ja eettisyys kunnassa*. Suomen Kuntaliitto. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1949-korruptio-ja-eettisyys-kunnassa

Kuntaliitto. (2025). *Hyvän hallinnon perusteet*. Kuntaliitto. https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/hyvan-hallinnon-perusteet

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019). Finlex. Noudettu 4.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2019/306

Laki eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista (102/2023). Finlex. Noudettu 4.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2023/102

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). Finlex. Noudettu 4.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saadoskokoelma/2016/1397

Lamminmäki, R. (2020). Selkokieli sosiaali- ja terveysalalla. Teoksessa A. L. Karjalainen & K. Wallenius-Penttilä (toim.), *Eri tavoin kommunikoivien kohtaaminen sosiaali- ja terveysalan työssä* (s. 27–57). Diakonia-ammattikorkeakoulu. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-493-359-9

Lazar, J., Goldstein, D. F., & Taylor, A. (2015). *Ensuring digital accessibility through process and policy*. Morgan Kaufmann.

Leskelä, L. (2019). *Selkokieli: Saavutettavan kielen opas*. Kehitysvammaliitto ry.

Luoma-aho, V., & Canel, M. J. (2020). Public sector communication: Closing gaps between public sector organizations and citizens. In V. Luoma-aho & M. J. Canel (Eds.), *The handbook of public sector communication* (pp. 37–46). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781119263203.ch3

Luoto, I., Mäntylä, N., Perttola, L. & Siikavirta, K. (2018). Julkisen hallintotoiminnan oikeudelliset erityispiirteet. Teoksessa I. Karppi, K. Lehto & N. Mäntylä (toim.), *Governance III: Hallintaa ja yhteistyötä* (s. 18–32). Tampereen yliopisto & Vaasan yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0702-8

Lähdesmäki, K. (2003). *Uusi julkisjohtaminen ja julkisen hallinnon muutos*. Tampere University Press. https://urn.fi/URN:ISBN:951-44-5697-2

Macnamara, J. (2015). *Creating a democracy for everyone: Strategies for increasing listening and engagement by government*. University of Technology Sydney. https://opus.lib.uts.edu.au/handle/10453/42186

Macnamara, J. (2016). *Organizational listening: The missing essential in public communication*. Peter Lang.

Metsämuuronen, J. (2006). *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. International Methelp.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology, 83*(2), 340–363. https://doi.org/10.1086/226550

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Mäkipää, J.-P. (2022). *Towards Design Theory for Accessible IT Artefacts* (Acta Wasaensia 497). Vaasan yliopisto.

Mäkipää, J.-P. (2023). *Understanding Motivators and Challenges in Accessibility Development* (Conference paper, SCIS 2023). Mäkipää & Vartiainen. https://aisel.aisnet.org/scis2023/13

Mänttäri-van der Kuip, M., Tynkkynen, L.-K., Vartiainen, P., & Vihriälä, V. (2018). Public sector reforms and isomorphism: Convergence of public and private sector organizations. In J. Virtanen & A. Kallio (Eds.), *Reforming the public sector in Finland: Institutional perspectives* (pp. 223–240). Palgrave Macmillan.

Pasquier, M., & Villeneuve, J.-P. (2018). *Marketing management and communications in the public sector* (2nd ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315622309

Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics, 48*(2), 143–179. https://doi.org/10.1353/wp.1996.0004

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review, 94*(2), 251–267. https://doi.org/10.2307/2586011

Pietikäinen, S., & Mäntynen, A. (2009). *Kurssi kohti diskurssia*. Vastapaino.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis—New public management, governance, and the Neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford University Press.

Potter, J., & Wetherell, M. (1987). *Discourse and social psychology: Beyond attitudes and behaviour*. Sage.

Powell, W. W., & DiMaggio, P. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press.

Putnam, C., Rose, E. J., & MacDonald, C. M. (2023). "It could be better. It could be much worse": Understanding accessibility in user experience practice with implications for industry and education. *ACM Transactions on Accessible Computing, 16*(1), 1–25. https://doi.org/10.1145/3575662

Raevaara, L. (2018). Mistä on selkeät ja helppokäyttöiset digipalvelut tehty? *Kotimaisten kielten keskus*. https://kotus.fi/kolumni/mista-on-selkeat-ja-helppokayttoiset-digipalvelut-tehty/

Raevaara, L. (2022, 29. maaliskuuta). Verkkopalvelun saavutettavuus on tiedon ja toiminnan ymmärrettävyyttä. *Hyvää virkakieltä*. Kotimaisten kielten keskus. https://kotus.fi/kolumni/verkkopalvelun-saavutettavuus-on-tiedon-ja-toiminnan-ymmarrettavyytta/

Rainio, V., & Koskela, J. (2018). *Digitaalisten palvelujen saavutettavuus – yhdenvertaisuutta digitaalisessa yhteiskunnassa*. Etelä-Suomen aluehallintovirasto. https://www.avi.fi/documents/10191/12607429/ESAVI_saavutettavuuskiertue-09112018_1.pdf/73c846a9-3320-4c96-858c-fad3a8b67043

Rubens, B. D., & Gigliotti, R. A. (2017). *Leadership, communication, and social influence: A theory of resonance, activation, and cultivation*. Emerald Publishing. https://doi.org/10.1108/9781787142328

Ruusuvuori, J., & Tiittula, L. (2017). Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa M. Hyvärinen, P. Nikander, & J. Ruusuvuori (toim.), *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Vastapaino.

Sauer, J., Sonderegger, A. & Schmutz, S. (2020). Usability, user experience and accessibility: Towards an integrative model. *Ergonomics, 63*(10), 1207–1220. https://doi.org/10.1080/00140139.2020.1774080

Scott, W. R. (2014*). Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities (4th ed.).* Sage.

Seppänen, J., & Väliverronen, E. (2015). *Mediayhteiskunta*. Vastapaino.

Stiglitz, J. E. (2019). *People, power, and profits: Progressive capitalism for an age of discontent*. W.W. Norton & Company.

Suchman, M. (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. The Academy of Management Review Vol. 20, No. 3 (Jul., 1995), pp. 571-610. https://doi.org/10.2307/258788

Suomen perustuslaki (731/1999). Finlex. Noudettu 4.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731

Talja, S. (1999). Analyzing qualitative interview data: The discourse analytic method. *Library & Information Science Research, 21*(4), 459–477. https://doi.org/10.1016/S0740-8188(99)00024-9

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2025). *Esteettömyys ja saavutettavuus*. THL. https://thl.fi/julkaisut/kasikirjat/vammaispalvelujen-kasikirja/vammaisuus-yhteiskunnassa/esteettomyys-ja-saavutettavuus

Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin (Eds.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (pp. 99–129). SAGE Publications.

Traficom. (2025). *Tietoa saavutettavuudesta*. Saavutettavuusvaatimukset. https://saavutettavuusvaatimukset.fi/fi/yleista-saavutettavuudesta/tietoa-saavutettavuudesta

Tsetsura, K., & Luoma-aho, V. (2020). Transparency in public sector communication. Teoksessa V. Luoma-aho & M. J. Canel (toim.), *The handbook of public sector communication* (s. 71–89). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781119263203.ch5

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

Valtioneuvoston kanslia. (2023). *Viestinnän suositukset valtionhallinnolle*. Valtioneuvoston kanslia. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165097

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2025). *Hyvän hallinnon periaatteet*. VTV. https://www.vtv.fi/aiheet/hyvan-hallinnon-periaatteet

van Oorschot, W., Opielka, M., & Pfau-Effinger, B. (2012). *Culture and welfare state: Values and social policy in comparative perspective*. Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781848440234

van Ruler, B. (2004). *The communication grid: An introduction of a model of four communication strategies*. Public Relations Review, 30(2), 123–143. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2004.01.002

Viinamäki, O.-P. (2008). *Legitimacy, governance and leadership: Building legitimacy in the new public management*. Acta Wasaensia 193. University of Vaasa.

Virtanen, H. (2012). *Selkokielen käsikirja*. Oppimateriaalikeskus OPIKE.

Vollenwyder, B., Iten, G., Brühlmann, F., Opwis, K., & Mekler, E. D. (2019). Salient beliefs influencing the intention to consider Web accessibility. *Computers in Human Behavior, 92*, 352–360. https://doi.org/10.1016/j.chb.2018.11.016

Vollenwyder, B., Petralito, S., Iten, G. H., Brühlmann, F., Opwis, K., & Mekler, E. D. (2023). How compliance with web accessibility standards shapes the experiences of users with and without disabilities. International Journal of Human–Computer Studies, 170, 102956. https://doi.org/10.1016/j.ijhcs.2022.102956

Wodak, R., & Meyer, M. (Eds.). (2001). *Methods of critical discourse analysis*. SAGE Publications.

W3C, Web Accessibility Initiative. (2024a). *Introduction to web accessibility*. W3C. https://www.w3.org/WAI/fundamentals/accessibility-intro/

World Wide Web Consortium (W3C). (2023, October 5). *Web content accessibility guidelines (WCAG) 2.2*. W3C. https://www.w3.org/TR/WCAG22/

Yesilada, Y., Brajnik, G., Vigo, M., Harper, S., (2012). Understanding Web Accessibility and Its Drivers. *Proceedings of the International Cross-Disciplinary Conference on Web Accessibility*, 1–9. https://doi.org/10.1145/2207016.2207027

Yesilada, Y., Brajnik, G., Vigo, M., & Harper, S. (2015). Exploring perceptions of web accessibility: A survey approach. *Behaviour & Information Technology, 34*(2), 119–134 https://doi.org/10.1080/0144929X.2013.848238

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). Finlex. Noudettu 4.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2014/1325

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE.

YK. (2015). *Accessibility and development: Mainstreaming disability in the post-2015 development agenda* https://www.un.org/disabilities/documents/accessibility_and_development.pdf

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2016). Finlex. Noudettu 4.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/valtiosopimukset/sopimussarja/2016/27

Youngblood, N. E. (2013). *Integrating usability and accessibility into the interactive media and communication curriculum*. Global Media Journal, 12(23), 1–37.

Liitteet

Liite 1. Teemahaastattelun runko

1) Ymmärtäminen, merkitykset ja vaikuttavuus: Miten ymmärrät viestinnän merkityksen työssäsi ja organisaatiossa? Kerro, miten viestintä vaikuttaa kuntalaisten mahdollisuuksiin tavoittaa tietoa ja palveluita.

2) Toiminnot: Miten organisaation toiminnoissa pyritään varmistamaan, että viestintä tavoittaa kuntalaiset mahdollisimman hyvin? Voitko antaa esimerkkejä?

3) Ohjeistus ja sääntely: Kuvaile, millaiset käytännöt, taustavaikuttimet ja toimintatavat koet vaikuttavan viestintään ja sen toteuttamiseen? Mitkä tekijät ohjaavat toimintaanne ja millaiset seikat nousevat esiin merkityksellisinä tai tärkeinä työssäsi?

4) Roolit ja vastuut: Miten viestintään liittyvät tehtävät ja vastuut jakautuvat organisaatiossa?

5) Arvot ja toimintakulttuuri: Miten ja millaiset organisaation toimintatavat näkyvät viestinnässä ja kuntalaisiin suuntautuvassa toiminnassa?

6) Haasteet ja ristiriidat: Mitä vaikeuksia tai ristiriitaisia odotuksia kohtaat viestinnässä ja sen tavoitteissa?

7) Osaaminen ja resurssit: Miten koet viestintään liittyvän osaamisen ja resurssien riittävyyden? Miten niitä kehitetään?

8) Muutos ja kehitys: Miten viestintä on muuttunut viime vuosina? Mihin suuntaan uskot sen kehittyvän tulevaisuudessa?

Liite 2.

Haastateltavien taustatiedot

Yksilöinti-tunnus	Kesto h:m:s	Koulutus	Työtehtävä, työvuodet	Työnkuva	Lisäkoulutukset
H1	02:00:36	filosofian maisteri (valtiotieteet), sivuaineet media journalistiikka, 2017	verkkoviestijä, alle 2 v.	”viestinnän vastuuhenkilö”, ulkoinen viestintä, tapahtumaviestintä, viestinnän kehitystyö	kielet, historia, GDPR, saavutettavuusdirektiivi, Kuntaliiton viestintään liittyvät kurssit
H2	01:03:16	lähihoitaja (vammaistyö), ei tutkintoa mutta sosiologian ja erityispedagogiikan opintojen perusopinnot	koordinaattori, 8 v.	suomenkielisen sektorin suunnittelu eli luennot, eri teemojen luennot, yleisöluennot ja kaikkien aineiden kurssit, maahanmuuttajien neuvonta	
H3	00.31:51	filosofian maisteri (historia), 1999	päiväkeskuksen johtaja, v.?	koordinoida ikääntyneille hyvinvointia edistävää ja aktivoivaa toimintaa, yhteistyö kotihoidon kanssa, nettivastaava	-
H4	00:40:30	kulttuurituottaja, filosofianmaisteri (folkloristiikka), 2014	kulttuurisihteeri, 5 v.	verkkosivujen päivitys ja tiedon tuottaminen, päälautakuntatyö, päätökset, operatiivinen kenttätyö, kulttuuripolut , suunnitelmat kouluihin, hoitolaitoksiin ja koteihin, tapahtumien tuottaminen ja tekeminen, yhteistyökuviot muiden kulttuuritoimijoiden kanssa alueella	tiimin vetäjän ammattitutkinto
H5	00:41:20	yhteisöpedagogi	nuoriso-ohjaaja ja nuorisotiedottaja, 4 v.	50 % nuoriso-ohjaajana ja 50 % nuorten tieto- ja neuvontapalvelu(t) verkossa (ungdomsinformationsrådgivning via nätet), verkkosivujen ja sosiaalisen median päivitys	digitaalikäyttäminen töissä, ensiapu, Youth in action" vapaaehtoistyöhön liittyvä koulutus
H6	00:18:09	tradenomi, filosofian maisteri, hallintotieteiden maisteri, FM 2003 ehkä tai -05 vissiin	viestintäsihteeri, 15 v.	kotisivujen päivityksessä ja materiaalien lataamisessa avustavat toimet, tiedotuslehti, vaalit	normaalit kurssit vain
H7	01:01:04	kasvatustieteen maisteri, 2011	kirjaaja 8 v.	tiedonhallinnan kaari, esityslistat, pöytäkirjat ja valmistelu, yhteydenpito viranomaisiin, kooste diariin, tiedottaminen ja informointi kuntalaisille, viestintäsuunnitelmaan liittyvät toimet	kansallisarkiston kurssit arkistointiin ja tiedonhallintaan liittyen, myös kurssit sosiaalisen median käytöstä
H8	01:10:49	filosofian maisteri, 2006 (geologia, kallioperägeologia)	toimistosihteeri (kaavoitus), 7 v.	osaston verkkosivut: kaavat lähdemateriaalit, kuulutukset, muistutukset + mielipiteet, extranet materiaali	kaavoituksen perusteet, lyhyt kurssi kunnallishallintoon ja arkistointiin, jokin verkkoviestinnänkin kurssi