



**Vaasan yliopisto**  
UNIVERSITY OF VAASA

Liina Isotalo

## **Inklusiivinen osallisuus paikallishallinnossa**

Tarkastelussa Suomen suurimpien kuntien strategia-asiakirjat  
maahanmuuttajien osallisuuden näkökulmasta

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Pro gradu -tutkielma  
Sosiaali- ja terveyshallintotieteen  
maisteriohjelma

Vaasa 2026

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Liina Isotalo		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Inklusiivinen osallisuus paikallishallinnossa: Tarkastelussa Suomen suurimpien kuntien strategia-asiakirjat maahanmuuttajien osallisuuden näkökulmasta		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Opintosuunta:</b>	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Kaisa Kurkela		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2026	<b>Sivumäärä:</b>	83

---

**TIIVISTELMÄ:**

Osallisuuden edistäminen on viimevuosina noussut julkishallinnon keskeiseksi tavoitteeksi. Kasvava maahanmuutto, kaupungistuminen, globalisaatio sekä monet muut yhteiskunnan muutokset heijastuvat demokratian toimivuuteen. Julkishallinnolla on velvollisuus pitää huolta väestön osallistumismahdollisuuksista sekä yhteiskunnallisesta osallisuudesta. Suomen väestönkasvu perustuu pitkälti kasvavaan maahanmuuttoon, joka korostaa onnistuneen kotoutumisen roolia. Kaikkien väestöryhmien osallisuuden edistäminen edellyttää ymmärrystä hallinnon tason tutkimuksesta, joka tarkastelee osallistumisen rakenteita, esteitä, valtasuhteita ja kokonaisvaltaista prosessia. Inklusiivinen osallisuus edellyttää, että kaikki väestöryhmät tunnustetaan aktiivisina toimijoina. Jokaiselle yksilölle tulee tarjota yhdenvertainen mahdollisuus osallistua päätöksentekoon. Lainsäädäntö turvaa demokratian toteutumista ja velvoittaa kuntia osallisuuden edistämiseen.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan osallisuuden nykytilaa Suomen viidessä suurimmassa kaupungissa. Aineistona toimivat Helsingin, Tampereen, Oulun, Vantaan sekä Espoon kuntien strategia-asiakirjat. Tutkielmassa tarkastellaan osallisuusohjelmia, kuntastrategioita sekä kotoutumisasiakirjoja erityisesti maahanmuuttajien inklusiivisen osallisuuden näkökulmasta. Tutkielman tavoitteena on luoda käsitys erityisesti maahanmuuttajiin kohdistuvista osallistumisen toimenpiteistä, tavoitteista ja lähtökohdista. Osallisuuden edistäminen on jatkuva prosessi, jota kunnat hoitavat monitoimijaisessa verkostossa. Aito osallisuuden edistäminen vaatii sitoutumista laajasti kaikilla kunnan hallinnon tasoilla.

Tutkielman menetelmä on laadullinen sisällönanalyysi, jossa tarkastellaan kuntien strategia-asiakirjoja. Sisällönanalyysiä lähestytään teoriaohjaavan aineiston analyysimetodin kautta. Tutkielman analyttisenä viitekehyksenä toimivat osallisuuden teoreettiset mallit paikallishallinnon kontekstissa. Teoreettisten mallien avulla hahmottuu kehikko, johon inklusiivisen osallisuuden havainnot voidaan peilata.

Tutkielman tulokset osoittavat, että maahanmuuttajien osallisuudessa on yhä kehitettävää. Hallinnon tasolla vaikuttavia tekijöitä ovat sidosryhmätyöskentely, hallinnon resurssit sekä saavutettavien palveluiden kehittäminen. Kunnat tavoittelevat inklusiivista osallistumisympäristöä, yhteiskunnan vastaanottavuutta, päätöksenteon vaikuttavuutta sekä yksilön voimaantumista. Digitaaliset mahdollisuudet ovat kuntia kiinnostava mahdollisuus osallisuuden edistämiseksi. Osallisuuden edistämistä ja toimenpiteitä seurataan hallinnon tasolla tarkasti. Rajalliset resurssit yhdessä muiden haasteiden kanssa asettavat osallisuuden edistämiseksi hidasteita.

---

**AVAINSANAT:** paikallishallinto, politiikka, strategia, osallisuus, inklusio, maahanmuutto, kotoutuminen

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman tausta	8
1.2	Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset	9
1.3	Tutkielman rakenne	11
2	Paikallishallinto ja osallistumisen mahdollisuudet	12
2.1	Osallisuus yksilön näkökulmasta	14
2.2	Maahanmuuttajien osallisuus kotoutumisen kysymyksenä	16
2.3	Osallistuminen suomalaisen lainsäädännön valossa	17
2.4	Osallisuus paikallistason hallinnan kysymyksenä	19
2.5	Osallistumisen menetelmiä paikallishallinnossa	22
3	Inklusiivisuus osallisuuden kysymyksenä	25
3.1	Osallisuuden haasteet ja inklusiivisuuden tarve	26
3.2	Inklusiivisen osallistumisen prosessi	29
3.3	Inklusiivisen osallistumisen malli teoreettisena viitekehyksenä	35
4	Menetelmät ja aineisto	39
4.1	Tutkimusmenetelmä	39
4.2	Aineiston esittely ja käsittelymetodit	40
5	Tulokset	46
5.1	Osallisuutta edistävät lähtökohdat	47
5.1.1	Osallistujan motivointi	49
5.1.2	Hallinnon resurssit	51
5.1.3	Sidosryhmätyöskentely	53
5.1.4	Saavutettavuus	55
5.1.5	Luottamuksen edistäminen	57
5.2	Osallistumismenetelmät	58
5.3	Osallisuuden edistämisen tavoitteet kuntien asiakirjoissa	59
5.3.1	Inklusiivinen osallisuus strategisena tavoitteena	61
5.3.2	Voimaantuminen	62

5.3.3	Yhteiskuntaan kiinnittyminen	64
5.3.4	Vaikuttavuus	65
6	Johtopäätökset ja pohdinta	67
6.1	Tutkimuksen luotettavuus	71
6.2	Jatkotutkimusehdotuksia	73
	Lähteet	75

## Kuvat

<b>Kuva 1.</b> Osallistumisen puumalli Belliä ja Reediä (2021) mukailten.	34
---	----

## Kuviot

<b>Kuvio 1.</b> Osallisuuden kehät -malli Salmisen ja muiden (2021) mallia mukailten.	30
---	----

<b>Kuvio 2.</b> Osallisuuden ketjumalli Simmonsia ja Birchallia (2005) mukailten.	31
---	----

## Taulukot

<b>Taulukko 1.</b> Osallisuuden teoreettiset mallit.	37
--	----

<b>Taulukko 2.</b> Inklusiivisen osallisuuden laajennettu malli.	38
--	----

<b>Taulukko 3.</b> Tutkielman analyysin aineisto.	41
---	----

<b>Taulukko 4.</b> Esimerkki teoriaohjaavasta sisällönanalyysistä (Helsinki, 2022).	43
---	----

<b>Taulukko 5.</b> Aineiston analysoinnin kokoavat luokat sekä yläkäsitteet.	44
--	----

<b>Taulukko 6.</b> Tutkielman analyttinen viitekehys tulosten muodostamiseksi.	46
--	----

<b>Taulukko 7.</b> Keskeinen teoria aineiston analyysin tukena.	47
---	----

<b>Taulukko 8.</b> Maahanmuuttajiin kohdistuvan osallisuuden lähtökohtien esiintyvyys.	49
--	----

<b>Taulukko 9.</b> Osallistujan motivoinnin alaluokat.	50
--	----

<b>Taulukko 10.</b> Hallinnon resurssien alaluokat.	52
---	----

<b>Taulukko 11.</b> Sidosryhmätyöskentelyn alaluokat.	54
---	----

<b>Taulukko 12.</b> Saavutettavuuden alaluokat.	56
---	----

<b>Taulukko 13.</b> Luottamuksen edistämisen alaluokat.	57
---	----

<b>Taulukko 14.</b> Esiin nousseet osallistumisen menetelmät.	58
---	----

<b>Taulukko 15.</b> Osallisuuden merkittävimmät tavoitteet.	60
---	----

<b>Taulukko 16.</b> Inklusiivisuuden alaluokat.	61
---	----

<b>Taulukko 17.</b> Voimaantumisen alaluokat.	63
---	----

<b>Taulukko 18.</b> Yhteiskuntaan kiinnittymisen alaluokat.	64
---	----

<b>Taulukko 19.</b> Vaikuttavuuden alaluokat.	65
---	----

## 1 Johdanto

Demokratian toteutuminen edellyttää kansalaisten yhtäläisiä mahdollisuuksia vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Osallisuus on noussut viime aikoina keskeiseksi teemaksi suomalaisessa julkishallinnossa kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Julkishallinnolla on erityinen velvollisuus edistää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia erityisesti paikallishallinnon tasolla (Salminen ja muut, 2021, s. 84). Osallistumismahdollisuuksissa on kuitenkin väestöryhmäkohtaisia eroja. Viime vuosina julkishallinnossa on kiinnitetty erityistä huomioita kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin ja niiden kehittämistarpeisiin. Oikeusministeriön (2025a) tuoreessa julkaisussa on koottu esiin tämän vuosikymmenen trendejä, joissa mainitaan esimerkiksi osallistumisen eriarvoistuminen sekä väestöryhmien väliset erot koetussa luottamuksessa ja vaikuttamismahdollisuuksissa.

Julkishallinto pyrkii mukautumaan osallistumisen haasteisiin demokratian vahvistamiseksi. Lainsäädäntöä on uudistettu ja julkishallinnossa on toteutettu useita osallisuuden kehityshankkeita, joilla on pyritty vahvistamaan kansalaisten roolia julkisessa päätöksenteossa (Salminen ja muut, 2021, s. 84). Osallisuuden edistäminen ja menetelmien kehittäminen on tärkeää. Osallistumisen menetelmien, teemojen sekä ideologian uudistamista perustellaan muun muassa ihmisten kasvavalla yhteenkuuluvuuden tunteen tarpeella (Pernaa, 2020 a, s. 41).

Muutokset yhteiskunnan väestörakenteessa lisäävät osallisuuden tarkastelun kiinnostavuutta. Oikeusministeriön (2025a) julkaisussa todetaan, että maahanmuuton vuoksi Suomen väestö kasvaa. Julkaisun mukaan globalisaatio, digitalisaatio, väestöliikkeet ja kaupungistuminen sekä monet muut yhteiskunnan muutokseen liittyvät trendit vaikuttavat laajasti demokratian toimivuuteen. Maailmanlaajuisen muuttoliikenteen ja maahanmuuttajien määrän moninkertaistuminen asettaa uusia haasteita demokratian toteutumiselle (Ahokas ja muut, 2011, s. 9). Demokraattisuudesta ja eri väestöryhmien osallisuusmahdollisuuksista tulee pitää huolta. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansallisesta ohjelmasta demokratian ja osallistumisen

edistämiseksi todetaan seuraavasti: ”Julkisen palvelujen tulee tarjota ihmiselle kokemus yhteiskunnasta, jossa jokaisen asia on tärkeä, ja jossa tilanteita ratkotaan yhdessä kaikkia osapuolia kunnioittaen ja kuunnellen” (Oikeusministeriö, 2025b, s. 26). Yhteiskunnalla on velvollisuus huolehtia myös maahanmuuttajien osallisuudesta osana maan asukkaita.

Osallisuuden korostunut merkitys tukee käsitteen ymmärtämisen tärkeyttä. Osallisuus on toimintaa ja olemista, jossa vapaudet ja oikeudet vaihtelevat erilaisissa suhteissa (Isola ja muut, 2017, s. 16). Seikkula ja Maury (2021, s. 23) kuvaavat osallistuvan demokratian keskiöksi yhteistoiminnan päättäjien, viranomaisten, asukkaiden ja sidosryhmien välillä. He toteavat, että esimerkiksi keskusteluihin osallistuminen, asukasraadit, sähköiset osallistumisen alustat ja yhteiskehittäminen voivat olla vaikuttamista, jossa osallistetaan kansalaista. Osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet ovat yksilön elämän kannalta tärkeitä hyvinvoinnin ulottuvuuksia (Salminen ja muut, 2021, s. 95). Osallisuutta lähestytään tässä tutkielmassa ihmisen toimintana, mikä tapahtuu julkishallinnollisissa puitteissa ja kontekstissa. Salminen ja muut (2021, s. 84) toteavat, että osallistumismuodot syntyvät julkishallinnon toimesta ja niiden myötä voidaan toteuttaa osallistuvaa demokratiaa. Lisäksi he toteavat, että julkishallinnon toteuttamat osallisuusprojektit ovat merkittäviä reittejä yksilön yhteiskuntaan kiinnittymiseksi.

Ajatuksena osallistuva demokratia mahdollistaa avoimet osallistumismahdollisuudet koko väestölle. On kuitenkin huomattu, että todellisuudessa kaikkien väestönosien tai asukasryhmien tavoittaminen yhteisin menetelmin ei täysin onnistu. Tällöin keinona voi olla vaikuttamismahdollisuuksien kohdennettu tarjoaminen tietyille väestöryhmälle (Seikkula ja Maury, 2021, s. 24). Tässä tutkielmassa tarkastelen sitä, millaiselle kohderyhmälle kuntien strategia-asiakirjojen mukaiset osallisuustoimet ja tavoitteet on suunnattu. Lisäksi vastaan kysymykseen siitä, miten kuntien osallisuuspuheessa huomioidaan maahanmuuttajat osana marginaaliryhmiä. Tutkimukseni avulla luodaan käsitys siitä, onko maahanmuuttajiin kohdistuneet osallisuustoimet vakituisesti osa kuntien osallisuussuunnitelmia 2020-luvulla.

## 1.1 Tutkielman tausta

Osallistumisen ja osallisuuden merkitys on kasvanut viime vuosikymmeninä, mikä näkyy niin kansallisissa kuin kansainvälisissäkin hallintokäytännöissä. Sipisen (2024, s. 84) mukaan kansalaisten, asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistuminen paikalliseen päätöksentekoon on vahvistunut. Tästä huolimatta tutkimustieto maahanmuuttajien vaikuttamismahdollisuuksista sekä demokratian tutkimuksesta on edelleen rajallista (Seikkula ja Maury, 2021, s. 39). Näin ollen maahanmuuttajien osallisuuden tutkiminen erityisesti paikallishallinnon tasolla on ajankohtaista ja tarpeellista.

Osallisuusasiakirjat toimivat usein osallisuustoiminnan ja tavoitteiden alustana (Ahokas ja muut, 2011). Näiden asiakirjojen avulla voidaan selvittää osallisuuden nykytilaa Suomen kunnissa. Kaupunkien osallisuusohjelmien tutkimus on tärkeää, jotta saadaan tietoa osallistumisen ja osallisuuden toteutumisesta (Kurkela, 2021, s. 50). Kuntien strategia-asiakirjojen avulla voidaan vahvistaa käsitystä siitä, miten kunnat pyrkivät edistämään asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Kunnan osallisuustoimet on kohdennettu usein koko kunnan asukkaiden laajaan joukkoon. Tämän tutkielman keskeinen tutkimusaukko liittyy maahanmuuttajien osallistumismahdollisuuksien selvittämiseen osana paikallishallinnon osallisuustyötä. Deanen ja muiden (2025) mukaan marginalisoitujen ryhmien osallisuuden merkitys on korostunut nykypäivänä. He toteavat, että kohdennetut osallisuusprojektit lisäävät todennäköisyyttä maahanmuuttajien kokemusten huomioon ottamiseen osana päätöksentekoa. Kirjavaisen (2025, s. 46–47) tutkimuksen mukaan maahanmuuttajat kokevat, että esimerkiksi työvoimapalvelut eivät vastaa tällä hetkellä korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien tarpeita. Hänen mukaansa julkisten palveluiden yhteiskehittäminen yhdessä palvelunkäyttäjien kanssa toimii ratkaisuna tämän kaltaisiin ongelmiin. Osallisuuden edistämällä on tärkeä tavoite esimerkiksi palveluiden vaikuttavuuden näkökulmasta. Tavoitteen tutkimiseksi on olennaista selvittää, miten kuntien osallisuusohjelmissa ja suunnitelmissa huomioidaan maahanmuuttajien kohderyhmä (Sipinen, 2024).

Bäcklund ja Mäntysalo (2010) ovat tutkineet Suomen suurimpien kuntien osallistumiskäytäntöjä kaupunkikehittämisen kontekstissa. Heidän tutkimuksensa osoittaa, että osallisuuteen liittyvät paikallishallinnon rakenteet ovat epäselviä eikä kansalaisten roolia osallistumisesta ole määritelty selkeästi. Lisäksi he toteavat, että kuntien osallisuuskäytänteiden taustalla vaikuttavat teoriat ovat usein ristiriitaisia ja käytännöltään epäselviä. Ahokas ja muut (2011) toteavat, että julkisen sektorin organisaatioiden välillä on merkittäviä eroja maahanmuuttajien osallisuutta tukevien toimien järjestämisessä. Heidän tutkimuksensa mukaan vuonna 2011 maahanmuuttajien yhteiskunnallista ja poliittista osallistumista tukevat toimet eivät ole olleet vakiintuneesti osa julkishallinnon toimintaa ja tavoitteita. Oikeusministeriön julkaisussa on vuonna 2022 annettu suositus kaikille viranomaisille maahanmuuttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä (Seikkula ja Maury, 2021, s. 46). Maahanmuuttajien osallisuuden epäselvä määrittely yhdessä paikallishallinnon rakennehaasteiden kanssa tukee tutkimuksen merkitystä inklusiivisen osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien edistämiseksi.

## **1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset**

Väestön moninaisuus haastaa osallisuustyötä ja lisää paikallishallinnon sidosryhmien ja toimialan tuntemuksen merkitystä. Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää Suomen suurimpien kuntien maahanmuuttajiin kohdistuvien osallisuustoimien nykytilaa. Tässä tutkielmassa maahanmuuttajien osallisuutta lähestytään erityisesti inklusiivisesta näkökulmasta paikallishallinnon kontekstissa. Tutkielmassa käsitellään teoreettiseen taustaan ja aineistoon perustuen maahanmuuttajien osallisuusmahdollisuuksia, jotka ilmenevät kuntien strategia-asiakirjoissa. Suomessa tarvitaan tieteellistä tutkimusta, joka auttaa ymmärtämään, miten kuntien nykyisiä rakenteita ja säädöksiä voi muuttaa niin, että ne tukisivat paremmin osallistavaa ja moniäänistä suunnittelua (Bäcklund ja Mäntysalo, 2010). Paikallishallinnon toimintaan ja rakenteisiin liittyvät osallisuustutkimukset edesauttavat kuntien strategioiden ymmärrystä.

Osallisuus rakentuu teoreettisesta keskustelusta, joka selittää yksilön ja yhteiskunnan toimintaa sekä erityisesti yhteisen olemisen järjestämistä (Isola ja muut, 2017 s. 9). Teoreettisen keskustelun avulla voidaan kehittää uusia osallistumismuotoja, joiden avulla voidaan edistää demokratian toteutumista ja kansalaisten aktiivisuutta (Lindström, 2016, s. 18). Tämän tutkielman teoreettinen näkökulma nojaa erityisesti inklusiivisen osallisuuden tutkimukseen. Tutkielma avaa inklusiivisen osallisuuden käsitettä ja konkretisoi inklusiivisen osallisuuden toteutumista Suomen paikallishallinnon tasolla. Teoreettinen viitekehys muodostuu erityisesti Bellin ja Reedin (2021), Simmonsin ja Birchallin (2005) sekä Salmisen ja muiden (2021) osallisuuden malleista.

Tutkielman tavoitetta lähestytään seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

1. Miten maahanmuuttajien osallistumista pyritään mahdollistamaan kuntien strategia-asiakirjojen perusteella?
2. Miten nämä keinot ja näkökulmat heijastavat inklusiivisen osallisuuden toteutumista?

Osallisuustyötä tehdään sekä pienissä että suurissa kunnissa. Sabionin ja Reisin (2023, s. 104) mukaan on kuitenkin todennäköisempää, että suuremmilla kunnilla on enemmän resursseja, monimuotoisempia toimijoita sekä vahvempi kansalaisyhteiskunta. He toteavat, että nämä tekijät luovat suuremmille kunnille otolliset olosuhteet osallisuustyön toteuttamiselle. Tästä syystä olen valinnut tämän tutkielman tutkimusaineistoksi Suomen suurimpien kuntien strategia-asiakirjojen käsittelyn.

Tämän tutkielman arvo perustuu sen käytettävyyteen kuntien jatkuvan strategia- ja osallisuustyön kehittämiseksi ja suunnittelemiseksi. Tutkielma huomioi erityisesti marginaaliryhmien yhteiskuntaan kiinnittymisen ja osallisuuden edistämisen. Tämä tutkielma tarkastelee Suomen paikallishallinnon ja maahanmuuttajien osallisuutta ja tarjoaa näkemyksiä jatkotutkimuskysymyksille osallisuuden hallinnollisen tutkimuksen syventämiseksi.

### 1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielma muodostuu taustoittavasta osiosta, jossa määrittelen inklusiivisuuden käsitteen, maahanmuuttajat tutkimuksen kohderyhmänä, keskeisen lainsäädännön sekä inklusiivisen osallistumisen toimintamalleja paikallishallinnossa. Tämän jälkeen siirryn teoreettisen viitekehyksen syvällisempään tarkasteluun. Teoreettinen viitekehys muodostuu vertaisarvioituista ja ajankohtaisista osallisuustutkimuksista, jotka käsittelevät erityisesti maahanmuuttajien osallisuutta ja paikallishallinnon toimintaa.

Teoreettisen tarkastelun jälkeen käsittelen tutkimuksen menetelmällisiä valintoja. Esittelen aineiston analysoinnin menetelmät ja selvennän analyysiprosessin vaiheita. Lisäksi esittelen tutkimuksen analyyttiset näkökulmat, joiden avulla olen analysoinut tutkimusaineiston. Tämän jälkeen esittelen tutkimuksen viitekehyksen, jonka mukaan olen koonnut aineistosta olennaista tietoa tutkimuksen tuloksien selvittämiseksi. Aineiston analysoinnin jälkeen esittelen tutkimuksen tulokset. Tuloksien jälkeen kokoan yhteen tutkielman johtopäätökset ja tiivistän tutkimukseen liittyvän pohdinnan. Pohdinnan päätteeksi esitän näkemyksiä jatkotutkimusaiheiksi tämän tutkielman perusteella.

## 2 Paikallishallinto ja osallistumisen mahdollisuudet

Julkisten palveluiden jatkuvat kehittämistarpeet, vastuuvollisuuksien uudet muodot sekä huoli julkisen vallan legitimitetistä ovat nostaneet osallisuuden strategiat keskiöön (Simmons ja Birchall, 2005, s. 260). Vuonna 2015 tehdyn eduskuntavaalitutkimuksen esipuheessa silloinen oikeus- ja työministeri Jari Lindström (2016, s. 17) kertoo suomalaisen demokratiapolitiikan tavoitteesta, johon kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen lisäksi yhdenvertaisen osallisuuden edistäminen. Osallisuus nähdään tärkeänä ja perustavanlaatuisena asiana, joka on osa toimivaa demokraattista yhteiskuntaa. Osallistumista ja yksilön mukanaoloa voidaan pitää järjestelmän näkökulmasta jopa ehtona vallan rakentumiselle ja oikeudenmukaisuudelle (Siisäinen, 2014, s. 61). Osallisuuden mahdollistamisen todetaankin tietyissä määrin mahdollistavan kansalaisten yhteistyökyvykkyyttä hallintoa kohtaan (Kurkela, 2021, s. 38).

Osallisuudella tarkoitetaan yhteiskuntaan, yhteisöön tai poliittiseen toimintaan kuulumista (Bäcklund ja muut, 2002, s. 7). Salminen ja muut (2021) tarkastelevat osallisuutta sosiaalisen ja poliittisen osallisuuden käsitteiden kautta. Heidän mukaansa nämä käsitteet vahvistavat toisiaan ja limittyvät vahvasti toisiinsa. Sosiaalisella osallisuudella torjutaan syrjäytymistä sekä pyritään mahdollistamaan yhteiskuntaan osallisuuden mahdollisuuksia, voimavaroja sekä taitojen ja kykyjen edistämistä (Leemann ja Hämäläinen, 2016, s. 591). Sosiaalinen osallisuus painottaa kuulumista, yhteisöllisyyttä sekä syrjäytymisen ehkäisyä, kun taas poliittinen osallisuus viittaa useimmiten mahdollisuuksiin osallistua päätöksentekoon, vaikuttaa yhteiskunnallisiin prosesseihin ja ilmaista mielipiteensä (Salminen ja muut, 2021).

Leemannin ja muiden (2015, s. 1) mukaan sosiaalista osallisuutta voidaan ajatella syrjäytymisen vastakohtana ja valtion velvollisuutena mahdollistaa kansalaisten osallistumista yhteiskuntaan. Salminen ja muut (2021, s. 82) mainitsevat osallisuuden termin määräytyneen osattomuuden ja syrjäytymisen vastinpariksi. Poliittisesta osallistumisesta voidaan päätellä kansalaisten kokonaisvaltaista hyvinvointia (Grönlund

ja Wass, 2016, s. 35). Kun huomioidaan sekä sosiaalinen että poliittinen osallisuus, voidaan tarkastella kokonaisvaltaisesti yksilön osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa.

Julkishallinnon rooli osallisuuden edistäjänä on merkittävä. Käytännön tasolla yksilön osallistuminen tapahtuu pääasiassa paikallishallinnossa eli kunnissa. Sabioni ja Reis (2023, s. 80) toteavat, että kunnassa on monia toimijoita, jotka voivat vaikuttaa kansalaisten osallistumiseen. He korostavat sidosryhmien ja yksittäisten kansalaisten roolia osallisuuden edistäjinä kunnissa. Kunta antaa yksilölle mahdollisuudet vaikuttamiseen ja osallistumiseen. Osallisuus edellyttää avoimuutta, vuorovaikutusta ja erilaisia menetelmiä julkishallinnossa (Pernaa, 2020a, s. 41). Kun osallisuudesta puhutaan julkishallinnollisessa kontekstissa, sen nähdään toteuttavan ajatusta osallistuvasta demokratiasta (Salminen ja muut, 2021, s. 84). Osallisuuden ja osallistumisen yhtenä tärkeimmistä merkityksistä voidaan pitää kansalaisten mahdollisuutta haastaa julkisia johtamis- ja päätöksentekojärjestelmiä (Jäntti ja muut, 2023, s. 1541).

Osallisuuden edistämiseen on keskitytty useiden vuosikymmenten ajan. Esimerkiksi sosiaalisesta osallisuudesta on puhuttu käsitteenä Ranskassa 1970-luvulta lähtien (Leemann ja muut, 2015, s. 2). Poliittisen osallisuuden demokratiateoriat ja osallistuvan demokratian keskustelu on tunnistettu jo 1960-luvulla (Salminen ja muut, 2021, s. 82). Osallisuuden edistämisen tarve tunnistetaan kansainvälisesti ympäri maailmaa. Kansalaisten osallisuuden edistäminen on yksi Euroopan suurista tavoitteista (Matthies, 2014, s. 17–18).

Osallistaminen ja osallistuminen ovat toisiaan muistuttavat käsitteet. Käsitteiden välillä on kuitenkin sisällöllisesti merkittävä eroavaisuus. Siisiäisen (2010, s. 11) mukaan osallistuminen tarkoittaa toimijan omaa intressiä, kiinnostusta, pohdintaa, kyseenalaistusta ja yleistä yhteiskunnallista toimintaa. Osallisuuden edistämällä tai lyhyemmin osallistamisella viitataan hänen mukaansa muun tahon, kuten kunnan

toimesta tapahtuvaan osallistamiseen yksilön myötävaikutuksen ohella. Lisäksi hän toteaa, että muun tahon toimesta tapahtuvaan osallistamisen kuuluvat usein erilaiset osallistamisohjelmat.

Osallisuuteen liittyy useita teorioita, jotka auttavat hahmottamaan ilmiön tieteellistä taustaa ja keskeistä käsitteistöä. Arnsteinin (1969) tunnetut osallisuuden tikapuu havainnollistavat osallistumisen asteittaista kehittymistä kansalaisen näkökulmasta. Niin kutsuttu tikapuumalli toimii työkaluna osallisuuden käsitteen määrittelemisessä sekä teoreettisen viitekehyksen pohjana. Arnsteinin (2019) tikapuiden alimmilla portailla kansalaiset saavat yksisuuntaisesti tietoa hallinnon päätöksistä ja suunnitelmista ilman todellisia vaikutusmahdollisuuksia. Hänen mukaansa osallisuus etenee alimmilta portailla ylöspäin, kohti aktiivisempaa vuorovaikutusta, kuten kuulemista ja neuvonantoa. Hänen mukaansa ylimmillä portailla osallisuus muodostuu kansalaisten todellisesta päätösvalta. Arnstein (2019) kuvaa kansanvaltaa kumppanuudeksi, jossa valta ja päätöksenteko on osittain tai kokonaan delegoitu kansalaisille. Hänen mukaansa kansalaisten osallisuus on onnistunutta vasta kun kansalla on todellista vaikutusvaltaa päätöksiin.

## **2.1 Osallisuus yksilön näkökulmasta**

Ajatus osallisuudesta yhteiskuntaan koskee koko väestöä. Osallisuus on Isolan ja muiden (2017, s. 16) mukaan ”olemista, toimimista, osallistumista ja prosesseja erilaisissa suhteissa, joissa vapaudet ja oikeudet vaihtelevat”. Osallisuuteen voidaan viitata myös asiakasosallisuuden termillä, joka terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen (2017) määritelmän mukaan tarkoittaa asiakkaan mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa palvelun kehittämiseen, suunnitteluun, tuottamiseen, arviointiin ja päätöksentekoon vuorovaikutuksessa yhdessä ammattilaisten kanssa. Tämän tutkielman osallisuuskontekstissa kansalainen toimii asukkaan ja palvelunkäyttäjän roolissa.

Väestöryhmien välillä on suuria eroja osallistumisen tasoissa (Idström, 2016, s. 21). Erot osallistumisen mahdollisuuksissa lisäävät eriarvoisuutta yhteiskunnassa. Sassin (2002, s. 68–71) mukaan eriarvoisuus lisää syrjäytyneisyyttä, joka haastaa yksilön osallistumismahdollisuuksia. Hän toteaa, että yhtäläisten osallistumismahdollisuuksien toteutumiseksi tarvitaan toimivia demokraattisia käytänteitä. Julkishallinnolla on mahdollisuuksia ratkaista osallisuuden haasteita esimerkiksi erilaisten innovaatioiden ja koulutusten avulla (Witkowski ja muut, 2021). Osallisuuden edistämiseen liittyvät toimenpiteet kohdistuvatkin usein haavoittuvassa asemassa oleviin marginaaliryhmiin, jotka ovat syrjäytymisvaarassa (Raivio ja Karjalainen, 2013, s. 15). Osallisuuden haasteiden ymmärtäminen edellyttää osallistavalta taholta kykyä ymmärtää osallisuuden ja hyvinvoinnin suhdetta tilannekohtaisesti (Salminen ja muut, 2021, s. 81). Tästä huolimatta marginaaliryhmät jäävät usein tahtomattaan julkishallinnon osallisuushankkeiden ulkopuolelle (Witkowski ja muut, 2021, s. 218).

Osallisuuden tarkastelussa tulee huomioida kaikki väestöryhmät. Marginaaliryhmien huomioimiseen päätöksenteossa tai yhteisöissä voidaan viitata inklusiivisuuden termillä (Burgos-Thorsen ja muut, 2024; Witkowski ja muut, 2021). Inklusiivisuuden tarkastelu mahdollistaa kaikkien yhteisöjen jäsenten tasavertaisen osallistumisen päätöksentekoon ja prosesseihin (Young, 2002). Osallistava päätöksenteko voi parhaimmillaan olla julkishallinnon keino palvella yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevia, lisäämällä julkisen toiminnan oikeudenmukaisuutta, tehokkuutta ja vastuullisuutta (Bell ja Reed, 2021, s. 595). Onnistunut inklusiivinen osallistaminen tukee useiden kansallisten ja kansainvälisten tasa-arvotavoitteiden toteutumista (Deane ja muut, 2025, s. 199).

Marginaaliryhmien epäonnistuneet osallisuusprojektit voivat syventää jo aiemmin esiintynyttä eriarvoisuutta ja sosioekonomisten luokkaerojen kokemusta. Luokkaerojen korostuminen voi johtaa marginaaliryhmien itsensä hiljentämiseen (de Freitas ja Martin, 2015, s. 32). Inklusiivisen osallisuuden edistämiseksi tulee huomioida useita marginaaliryhmien osallisuuteen vaikuttavia tekijöitä.

## 2.2 Maahanmuuttajien osallisuus kotoutumisen kysymyksenä

Osallistumismahdollisuuksien kehittämisen tavoite koskee koko väestöä, johon kuuluu erilaisia väestöryhmiä (Raisio, 2014, s. 154). Eri ryhmillä on erilaisia heikkouksia ja vahvuuksia, joiden tarkka huomioonottaminen edistää osallisuusprojektin onnistumista. Väestöryhmien välillä on eroja poliittiseen järjestelmään kiinnittymisessä sekä poliittisessa osallistumisessa (Lindström, 2016, s. 17). Hyvin toimiva demokraattinen yhteiskunta perustuu yhteiskunnalliseen osallisuuteen, jonka muodostavat kansalaiset useista eri väestöryhmistä (Siisiäinen, 2014, s. 61). Kaikkien väestö- tai marginaaliryhmien osallistaminen yhden projektin parissa on haastavaa. Witkowskin (2021, s. 219) mukaan osallisuuden edistämistyössä tulee ottaa huomioon osallistuvan ryhmän ominaispiirteet. Tässä tutkielmassa tarkastelen erityisesti paikallishallinnossa esiintyviä maahanmuuttajien inklusiivisen osallisuuden näkökulmia. Maahanmuuttajalla tarkoitetaan henkilöä, joka on yleensä syntynyt muualla kuin Suomessa, mutta muuttanut Suomeen jollakin perusteella (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2025).

Osallisuuden edistämisen avulla voidaan pyrkiä maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen yhteiskuntaan kiinnittymiseen esimerkiksi osana julkiseen päätöksentekoon osallistumista (Siisiäinen, 2014, s. 45–46). Yhteiskunnalla on velvollisuus vastata onnistuneesta maahanmuutosta. Paikallishallinnon rooli keskittyy maahanmuuttajien kotouttamiseen ja osallisuuden edistämiseen. Kuntien viranomaisilla on tärkeä tehtävä paikallisen kansainvälisyyden, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäjänä erilaisten väestöryhmien välillä (Kettunen, 2020, s. 12).

Yhteiskunnan osattomiksi luokitellaan ne yksilöt, jotka eivät osallistu tai ole osallisia (Salminen ja muut, 2014; Siisiäinen, 2010). Haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, kuten etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat kuuluvat valitettavan usein osattomien joukkoon (Salminen ja muut, 2021, s. 83). Inklusiivinen osallisuus muodostuu erilaisista reiteistä, joiden kautta ulkopuoliset voivat tulla aktiivisiksi toimijoiksi (Siisiäinen, 2014, s. 47–48). Inklusiivisen osallisuuden avulla voidaan mahdollistaa maahanmuuttajien

tasavertainen osallistuminen yhteiskunnallisiin prosesseihin ja vahvistaa heidän toimijuuttaan päätöksenteossa.

Leemannin ja muiden (2015, s. 7) mukaan maahanmuuttajat ovat keskeinen riskiryhmä sosiaalisen osallisuuden yhteydessä. Maahanmuuttajien osallistumisen yhteydessä on merkittävää huomioida sosiaalisen osallisuuden moninaisuus. Sosiaaliseen ja sitä myötä yhteiskunnalliseen osallisuuteen sisältyy kokemus yhteisöön kuulumisesta. Leemann ja muut (2016, s. 591) muistuttavat, että matalan kynnyksen palvelut tarjoavat mahdollisuuksia kohtaamisiin ja ihmissuhteiden rakentumiseen. Maahanmuuttajien osallisuuden kannalta merkittäviä matalan kynnyksen palveluita ovat kotoutumispalvelut (Leemann ja muut, 2016, s. 590).

Sipisen (2019, s. 181) mukaan maahanmuuttajien poliittinen osallisuus julkishallinnon päätöksentekokoelimissä on osa kotoutumista. Hän osoittaa, että ulkomaalaistaustaisen väestön poliittiseen osallisuuteen vaikuttaa joukko erilaisia kotoutumiseen nivoutuvia tekijöitä. Maahanmuuttajien kohdalla vaikuttamisen mahdollisuuksia lisää erityisesti kielitaito. Isola ja muut (2017, s. 35) kuitenkin toteavat, että kielitaidon tai muiden kansalaistaitojen puuttumisen ei tarvitse olla poissulkeva tekijä vaikuttamiselle. He mainitsevat teoksessaan hankkeita, joissa osallisuutta sekä yhteisöllisyyttä on pyritty toteuttamaan sellaisin menetelmin, joissa kielitaito on toissijaista. Omakielisten neuvontapalveluiden avulla pystytään järjestämään maahanmuuttajille mahdollisuuksia vaikuttaa paikalliseen päätöksentekoon (Isola ja muut, 2017; Burgos-Thorsen ja muut, 2024).

### **2.3 Osallistuminen suomalaisen lainsäädännön valossa**

Suomalaisessa lainsäädännössä on useita säädöksiä, jotka pyrkivät turvaamaan kansalaisten osallistumisoikeuksia. Keskeisiä lakeja ovat esimerkiksi Suomen perustuslaki (731/1999), kuntalaki (410/2015) sekä laki kotoutumisen edistämisestä (681/2023). Nämä lait sisältävät osallisuuden edistämiseen liittyviä säädöksiä, jotka tukevat

näkemyistä osallisuuden tärkeydestä yhteiskunnan toiminnan näkökulmasta. Lainsäädäntö muodostaa pohjan julkiselle toiminnalle ja ohjaa hallinnon rakenteita. Esimerkiksi oikeusministeriön maahanmuuttajien osallistumisesta koskevien suositusten mukaan kuntien tulee lisätä kuntalain mukaisesti osallistumismahdollisuuksia erityisesti maahan muuttaneita asukkaita ajatellen (Seikula ja Maury, 2022, s. 46). Kansalaisten roolia päätöksentekoon osallistumisessa on jatkuvasti pyritty vahvistamaan lainsäädännön päivittämisen keinoin (Salminen ja muut, 2021, s. 84). Osallistumista ohjaavat lait ja hallinnolliset säännöt toimivat osallistumisen rakenteiden järjestämistä tukevinä elementteinä ja ohjenuorana hallinnon toiminnalle (Kurkela ja muut, 2024).

Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:ssä säädetään yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan sekä oman elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaiken julkisen toiminnan on noudatettava Suomessa määriteltyä lakia. Laki täsmentää osallistumisoikeuksia seuraavasti: ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon” (Perustuslaki 14 §).

Perustuslain lisäksi myös kuntalaki (410/2015) asettaa vahvat lainsäädännölliset lähtökohdat kunnan velvollisuudesta asukkaiden osallistamiseen. Erityisesti kuntalain toinen osa määrittelee demokratian ja vaikuttamisen periaatteet. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet määrittävät kunnan asukkaiden oikeuden osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan kuntalain 22§:n mukaisesti. Samaisen kuntalain pykälän mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää esimerkiksi järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia kuntalaisille sekä suunnittelemalla palveluita yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa. Kuntalaki määrittelee myös kuntastrategiaan liittyvän lainsäädännön. Kuntalain 37§:n mukaan ”Kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista”. Sääöksessä mainitaan, että kuntastrategiassa on otettava huomioon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Laki kotoutumisen edistämisestä (681/2023) edistää lain 1 §:n mukaisesti maahanmuuttajien kotoutumista, yhdenvertaisuutta, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Laki määrittelee kotoutumisen toiminnaksi, jossa maahanmuuttajan osallisuus yhteiskunnan toiminnassa syvenee ja monipuolistuu (Laki kotoutumisen edistämisestä, 5§). Kotoutumislaisissa on useita viittauksia maahanmuuttajien osallisuuteen liittyen. Lain 16§:n mukaan kotoutumisohjelmaan sisältyy vaatimus osallisuuden edistämistä, kun taas kotoutumissuunnitelmaan sisältyy mainintoja yksilökeskeisestä osallistumisesta.

Kotoutumislain 14§ määrittelee kunnan ja hyvinvointialueiden osalta maahanmuuttajien osallisuuden edistämistä. Lain mukaan kunnilla on velvollisuuden arvioida maahanmuuttajan osallistumisen tarpeet järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa ajatellen. Hyvinvointialueihin liittyen laki kotoutumisen edistämisestä 49§ mainitsee suunnittelutyössä huomioon otettavat maahanmuuttajien osallisuutta edistävät tavoitteet.

## **2.4 Osallisuus paikallistason hallinnan kysymyksenä**

Paikallishallinnolla on keskeinen rooli kunnan asukkaisiin kohdentuvassa osallisuustyössä. Kunnat päättävät asukkaiden jokapäiväiseen asuinympäristöön liittyvistä asioista. Kuntien tulee tarjota asukkailleen mahdollisuus ilmaista näkemyksiään näihin päätöksiin liittyen (Jäntti & Kurkela, 2021, s. 25). Osallistumisen menetelmien tuntemisen lisäksi osallisuustyö edellyttää kunnan toiminnalta tiettyjä hallinnon rakenteita, strategista johtamisotetta sekä institutionaalista suunnittelua (Kurkela ja muut, 2024, s. 131–132). Näiden hallinnollisten tekijöiden ja kunnan toimintatapojen tarkasteluun tulee kiinnittää huomiota.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion tapaan kunnilla on Suomessa vahva asema yhteiskunnallisesti (Jäntti ja Kurkela, 2021, s. 26). Sipinen (2024, s. 84) toteaa, että

erityisesti viime vuosikymmeninä osallisuuden tarkastelu on vahvistunut paikallishallinnon päätöksenteossa. Kunnilla on lakiin perustuva vastuu julkisen palveluiden järjestämisestä sekä osallisuuden edistämisestä. Kunnan toimintatavat osallisuustyöhön liittyen vaikuttavat käytännön tasolla siihen, millaisia vaikuttamismahdollisuuksia asukkaille tarjotaan. Kuten aiemmin totesin, kuntalaki (410/2015, 37§) määrittelee kunnan velvoitteeksi luoda kuntastrategian, jossa tulee ottaa huomioon asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Kunnan toteuttamia osallisuustoimia voidaan seurata erityisesti kuntien strategia-asiakirjojen sisällöistä (Jäntti ja muut, 2023, s. 1541; Salminen ja muut, 2021, s. 84).

Kannustavaa organisaatiokulttuuria pidetään tärkeänä asiana osallistumisen kannalta. Kurkelan ja muiden (2024) mukaan hallinnon johtotason tuki on merkittävässä asemassa osallisuuden toteutumiselle, sillä ylhäältä johdettu esimerkki vahvistaa koko organisaatiossa vallitsevaa osallisuuskulttuuria. Lisäksi he toteavat, että inklusiivisuuden arvo osana hallinnon toimintaa edesauttaa kannustavan organisaatiokulttuurin ilmentymistä. Vallitsevan organisaatiokulttuurin tulisi näkyä laajasti koko organisaation toiminnassa. Aito paikallishallinnon osallisuustyö vaatii sitoutumista laajasti kunnan eri hallinnontasoilla (Jäntti ja muut, 2023, s. 1544). On tärkeää, että koko kunnan hallinto toimii osallisuuden edistämistavoitteen toteutumiseksi.

Onnistunut osallisuuden edistäminen vaatii kunnalta jokapäiväistä ajatusta kansalaisten kuulemisesta. Lisäksi olennaista ovat toimivat hallinnon rakenteet sekä ymmärrys, tieto ja resurssit osallisuuden edistämiseksi (Kurkela ja muut, 2024, s. 136). Kunnilla on käytettävissään useita osallistumisen menetelmiä, joita he voivat vapaasti käyttää osallisuuden edistämiseksi (Kurkela, 2021, s. 38). Helposti saatavilla olevat ja helppokäyttöiset osallistumismenetelmät mainitaan kuntien keinoksi houkutella myös helposti ulkopuolelle jääviä ryhmiä osallistumaan (Jäntti ja Kurkela, 2021, s. 38).

Toimivat osallisuusprojektit hyödyttävät kaupunkia kokonaisvaltaisesti tuottaen tietoa ja ymmärrystä päätöksenteon tueksi (Jäntti ja muut, 2023). Keskeistä onkin, että kunnat

pystyvät yhdistämään osallisuusprojektit osaksi jatkuvaa suunnittelu- ja päätöksentekotyötä (Sipinen, 2024, s. 47). Osallisuusprojektien toteuttaminen vaatii osaavan ja koulutetun henkilöstön, joka on merkittävä voimavara projektien onnistumiseksi (Kurkela ja muut, 2024, s. 133). Osallisuustyö vaatiikin toteutuakseen runsaasti resursseja. Esimerkiksi osallisuusprojektien suunnittelu ja toteuttaminen vievät paljon työaikaa ja vaativat henkilöstöltä osaamista (Kurkela ja muut, 2023, s. 132; Sylte ja muut, 2024).

Osallisuustyöhön kuluvat resurssit asettavat kustannustehokkuuden paikallishallinnon huomion keskiöön (Kurkela ja muut, 2024, s. 133). Lisäksi kuntien puutteelliset resurssit vaikuttavat paikallishallinnon päättäjien mahdollisuuksiin osallistumisprojektien monipuolisesta toteuttamisesta (Sylte ja muut, 2024; Kurkela 2021). Usein laajemmat, laadukkaammat ja monipuoliset osallisuusprosessit ovat myös resurssien kannalta vaativampia (Kurkela ja muut, 2024, s. 133). Toisaalta Piipponen ja Kurikka (2020, s. 5) toteavat kuntalaisten osallistumisen arvioinnin oppaassaan, että ”Osallisuuden vahvistaminen ei maksa paljon, jos se ymmärretään koko kuntayhteisön asiaksi.” Osallisuuden kustannustehokkuutta voidaankin arvioida tarkastelemalla prosessien laadukkuutta suhteessa käytettyihin resursseihin (Kurkela ja muut, 2024, s. 133).

Sidosryhmät ovat tärkeä osa kunnan hallinnon toimintaa ja yksi keskeisistä resursseista (Kurkela ja muut, 2024). Sidosryhmillä on paljon sellaista tietoa, josta on hyötyä myös kunnan osallisuustyön toteutumiseksi (Triviño-Salazar ja Climet-Ferrando, 2025; Sabioni ja Reis, 2023). Keskeisiä toimijoita voi löytyä esimerkiksi kansalaisjärjestöistä, poliittisista puolueista ja paikallisista yrityksistä (Sabioni ja Reis, 2023). Toisaalta laaja sidosryhmäverkosto luo myös haastetta osallisuusprojektien toteuttamiselle, sillä vaarana on prosessin liiallinen paisuminen eri toimijoiden kesken (Triviño-Salazar ja Climet-Ferrando, 2025). On kuitenkin hyvä muistaa, että sidosryhmillä on paljon hyödyllistä tietoa, jota kuulemalla voidaan estää kompastumista jo alkutekijöihin väestöryhmien osallisuusprojekteissa.

## 2.5 Osallistumisen menetelmiä paikallishallinnossa

Viimevuosina on toteutettu useita osallisuusprojekteja, joista erityisesti digitaaliset menetelmät ovat kiinnostava mahdollisuus osallisuuden edistämiseksi (Kirjavainen, 2025; Alcaide Muñoz ja muut, 2025). Uusien toteutusmenetelmien rinnalla myös perinteisemmät osallistumismetodit, kuten kansalaiskeskustelut on todettu toimiviksi osallisuuden edistämisen näkökulmasta. Erilaisten osallistumismenetelmien hyödyntäminen on noussut osaksi sekä julkishallinnon että yksityissektorin jokapäiväistä toimintaa (Meriluoto ja Litmanen, 2019, s. 8).

Kuntalain 22§ mainitsee yhtenä osallistumismenetelmänä keskustelu- ja kuulemistilaisuudet. Näiden kansalaiskeskusteluiksi kutsuttujen tilaisuuksien perimmäinen idea on Bäcklundin ja Mäntysalon (2010) mukaan tavoite osallistuneiden yhtäläisestä oikeudesta tasavertaiseen vuoropuheluun. Heidän mukaansa kansalaiskeskusteluissa pyritään tavoittelemaan yhteisymmärrystä erilaisten näkökulmien valossa käytyjen keskusteluiden kautta. Kansalaiskeskusteluiden avulla voidaan lisätä demokraattisuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia esimerkiksi kaupungin päätöksentekoprosesseihin liittyen (Värttö ja muut, 2021). Kansalaiskeskustelut pohjautuvat ajatukseen, jonka mukaan yhteiskunnan tulisi tarjota yhtäläiset mahdollisuudet osallistua julkisiin keskusteluihin kansalaisia koskevissa asioissa (Holdo ja Öhrn Sagrelius, 2020, s. 646).

Kansalaiskeskusteluiden avulla voidaan parhaimmillaan edistää marginaaliryhmien osallisuutta ja voimaantumista (Raisio, 2014, s. 155) sekä vahvistaa kansalaisten osallistumista julkiseen päätöksentekoon (Värttö ja muut, 2021, s. 31). Myös kansalaiskeskusteluissa voidaan keskittyä inklusiivisen osallisuuden näkökulmaan. Kansalaiskeskusteluiden inklusiivisuudella tarkoitetaan pyrkimystä varmistaa, että keskusteluihin sisältyy monipuolisesti erilaisia näkökulmia ja kokemuksia (Raisio ja muut, 2014, s. 260). Oikeusministeriön (2025a) julkaisussa todetaan, että moniääniset

kansalaiskeskustelut eri taustoista tulevien ihmisten kanssa toimivat vastakkainasettelua ehkäisevänä menetelmänä.

Perinteisten osallistumismenetelmien lisäksi myös digitaalisten menetelmien avulla voidaan parantaa saavutettavuutta ja mahdollistaa vaikeasti tavoitettavissa olevien ryhmien äänen kuuluminen (Kirjavainen, 2025, s. 50). Digitaalisilla osallisuusmenetelmillä on positiivisia tuloksia marginaaliryhmien osallisuuden edistämisestä. Esimerkkinä toimii Burgos-Thorsenin ja muiden (2024) inklusiivinen osallisuusprojekti, jossa marginaaliryhmiä osallistettiin digitaalisten menetelmien avulla. Heidän projektissaan osallistujajoukko valokuvasi ympäristöään ja osallistui näin paikalliseen ympäristön kehittämishankkeeseen. He toteavat, että tämän kaltaisten menetelmien avulla on mahdollista osallistaa sellaisia erityisryhmiä, joiden kanssa tavallinen kommunikointi on haasteellista esimerkiksi kielellisistä syistä, mutta digitaalisten menetelmien käytölle ei ole selviä esteitä. Lisäksi esimerkiksi verkossa toteutetut osallistumisen hankkeet ovat Escherin ja Rottinghausin (2024) tutkimuksen mukaan tuoneet näkyviin uusia osallistujaryhmiä, jotka aiemmin ovat jääneet lähes näkymättömiin osallistujien joukossa.

Toisaalta on huomioitava, että digitaaliset innovaatiot eivät poissulje saavutettavuuden ongelmaa. Maahanmuuttajien kielelliset osallistumisen haasteet voivat helpottua digitaalisten välineiden myötä. Toisaalta esimerkiksi ikääntyneet käyttäjät saattavat kokea suuria haasteita digitaalisten osallistumismenetelmien käytössä. Lisäksi esimerkiksi matalammin koulutettujen maahanmuuttajien tavoittamisen on todettu olevan haastavaa etäyhteyksien avulla (Alcaide Muñoz ja muut, 2025; Escher ja Rottinghaus, 2024). Kirjavaisen (2025, s. 47-48) mukaan erityisesti maahanmuuttajat suosivat kasvokkain tapahtuvia tapaamisia ja saattavat kokea digitaaliset menetelmät osallistumista hankaloittavina tekijöinä. Lisäksi hän nostaa esiin näkemyksen maahanmuuttaneiden sosiaalisten suhteiden luomisen tärkeydestä, joka korostaa aidon kasvokkain tapahtuvan vuorovaikutuksen merkitystä.

Haasteista huolimatta digitaalisilla osallisuusmenetelmillä on mahdollisuuksia vahvistaa kansalaisten luottamusta hallinnon toimintaa kohtaan (Escher ja Rottinghaus, 2024 ; Alcaide Munoz ja muut, 2025). Julkisen hallinnon on otettava huomioon väestön monimuotoisuus suunnitellessaan saavutettavia ja tehokkaita osallistumisen menetelmiä (Alcaide Muñozin ja muut, 2025). Osallisuuden edistämiseksi on tärkeää tuntea kunkin kohderyhmän erityispiireet ja soveltaa sen mukaan käytettävissä olevia menetelmiä.

### 3 Inklusiivisuus osallisuuden kysymyksenä

Osallisuudella on yksilön elämän kannalta suuri merkitys. Osallisuus lisää yksilön kokemaa itsevarmuutta, mielipiteen ilmaisun mahdollisuutta, hallinnan tunnetta, tietoa, nautintoa ja yhteisöllisyyttä (Simmons ja Birchall, 2005). Arnstein (2019, s. 24) kuvailee, että kansalaisten osallistuminen on yleiskäsite kansanvallalle. Hänen mukaansa osallisuus on strategia, jonka avulla kaikki väestöryhmät voivat osallistua tiedon jakamiseen, tavoitteiden ja politiikkojen asettamiseen sekä esimerkiksi jaettujen etuuksien toteutukseen. Lisäksi hän toteaa, että heikommassa asemassa olevilla on mahdollisuus saada aikaan merkittäviä yhteiskunnallisia muutoksia osallistumalla päätöksentekoon.

Osallisuutta edistävät poliittiset aloitteet lisäävät kansalaisten luottamusta hallintoa kohtaan (Simmons ja Birchall, 2005, s. 262). Osallistuminen lisää yksilön tyytyväisyyttä toteutuneeseen politiikkaan, mikäli yksilö kokee olleensa osallinen päätöksenteon laadinnassa (Escher ja Rottinghaus, 2024). Päätöksentekoon osallistuminen voi vahvistaa yhteisön kykyä hahmottaa yhteiskunnan monimutkaisia kokonaisuuksia järjestelmällisemmin (Pernaa, 2020b, s. 20). Osallistumisella on yksilön elämän kannalta merkittäviä hyötyjä, sillä se voi lisätä yksilön sosiaalista elämää ja esimerkiksi ongelmanratkaisutaitoja (Simmons ja Birchall, 2005).

Salminen ja muut (2021, s. 84) toteavat, että Suomessa on tehty lukuisia osallistumismenetelmien kehityshankkeita sekä uudistettu lainsäädäntöä osallisuuden edistämiseksi. Osallisuustyössä tulee kiinnittää huomiota lukuisiin tekijöihin, jotka vaikuttavat prosessissa. Osallistumisen tavoittelu ilman selkeästi määriteltyjä tavoitteita voi johtaa osallistujien väliseen epätasa-arvoon ja samalla sivuuttaa institutionaalisten valtasuhteiden vaikutuksen osallistumisprosessiin (Salminen ja muut, 2021, s. 84). Pernaan (2020 a, s. 42) mukaan marginaaliryhmien mukaanotto nähdään isona haasteena, jonka ratkaisuun yleiset osallisuuden edistämisen keinot eivät yksinään riitä. Osallisuuteen liittyvän tutkimuksen ja teoreettisen keskustelun avulla voidaan järjestää

yhteiskunnan toimivuutta paremmin ja huomioida erityisesti heikommassa asemassa olevien ihmisten osallisuuden sekä hyvinvoinnin toteutumisen (Isola ja muut, 2017 s. 9).

### **3.1 Osallisuuden haasteet ja inklusiivisuuden tarve**

Osallisuuden tulee olla kansalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta, jolla on ennen kaikkea positiivisia vaikutuksia. Osallisuus nähdäänkin pääasiassa positiivisena asiana, eikä kukaan lähtökohtaisesti vastusta kansalaisten osallistumista (Arnstein, 2019). Osallisuuden edistäminen on keino kehittää päätöksentekoa, demokratiaa ja kansalaisten kuulemista (Arnstein, 2019; Bäcklund ja muut, 2002; Salminen ja muut, 2021). Positiivisesta arvolatauksesta huolimatta julkishallinnon osallisuustoiminta ei kuitenkaan ole täysin ongelmatonta.

Väestön osallistumista tarkasteltaessa tulee huomioida kriittisesti osallistumisen todenmukaiset lähtökohdat, sillä ilmiön ympärillä esiintyy esimerkiksi päätöksentekoon liittyvää manipulaatiota ja näennäistä osallistumista (Arnstein, 2019; Sassi, 2022, s. 68). Arnsteinin (1969) tikapuumallin alimmalla tasolla ilmenee hallinnon manipulaatiota ja terapiailmiötä. Hänen mukaansa tämä on osallisuuden taso, jossa vallanpitäjillä on mahdollisuus vaikuttaa kansalaisiin, mutta vallanpitäjillä ei ole todellista tavoitetta kansalaisten osallistumisesta. Arnsteinin (2019) mukaan näennäinen osallistuminen tapahtuu tiedottamisen, konsultoinnin sekä lepyttelyn kautta. Hänen mukaansa viranomaiset tarjoavat tällöin kansalaisille mahdollisuuden osallistua, mutta todellisuudessa kansalaisten mielipiteillä ei ole vaikutusta päätöksentekoon.

Osallisuus toistuu usein sanana ja ilmiönä kuntien valtuustostrategioissa. Jäntti ja muut (2023, s. 1542) esittävät kuitenkin näkemyksen siitä, onko kyseessä vain ihanne, epämääräinen periaate ja kunnan keino puhutella asukkaitaan. Myös Sipisen (2024) mukaan osallistuvan demokratian haasteita ilmenee erityisesti osallistumiskeinojen vaikuttavuuteen liittyen. Hänen mukaansa kuntalaisille tarjotaan

osallistumismahdollisuuksia, mutta kuntalaisten ehdotuksia ei tuoda enää osallistumisen jälkeen osaksi päätöksenteon valmisteluprosesseja.

Osallisuuden heikko huomioonottaminen kuntatason päätöksenteossa sekä johtamisprosesseissa voi johtaa hajanaisiin toimenpiteisiin kansalaisten osallisuuden lisäämiseksi (Jäntti ja muut, 2023). Osallisuuden edistämisen tulisi olla kansalaisyhteiskuntaa vahvistavaa toimintaa, eikä esimerkiksi viranomaisten epämääräistä lupauksien lunastusta. Arnsteinin (1969) mukaan näennäisosallistuminen vahingoittaa demokratiaa ja lisää epäluottamusta vallanpitäjiin. Näennäisosallistumista tunnustetaan paikallishallinnon tasolla uudemmissakin tutkimuksissa (Jäntti ja muut, 2023; Jäntti ja Kurkela, 2021). Lisäksi ilmiöllä on yhteys marginaaliryhmien kokemaan turhautumiseen ja vihamielisyyteen virkamiehiä kohtaan (Arnstein, 2019, s. 27).

Kuten aikaisemmin todettiin, osallisuuden edistämistyö vaatii kunnilta merkittäviä resursseja, taitoa ja tietämystä. Osallisuustyön vaatimat käytännön ratkaisut, ratkaisujen edellyttämät resurssit sekä todelliset vaikutukset päätöksentekoon, on koettu suurina epäilyksinä osallistumisen onnistumista kohtaan (Pernaa, 2020a, s. 41). Bäcklund ja Mäntysalo (2010, s. 347) toteavat artikkelissaan, että viimekädessä yksittäinen tapaus tai jopa yksittäinen virkamies voi määritellä osallistumisen kautta tuotetun tiedon merkityksellisyyden. Tällöin kansalaisten rooli jää epäselväksi. Keskeiseksi tutkimusaiheeksi nouseekin osallistumisen jälkiprosessien laadukkaat ja oikeudenmukaiset toimintatavat osana päätöksentekoa.

Päätöksentekijät suhtautuvat heikommassa asemassa oleviin kansalaisiin toisinaan etäisesti (Arnstein, 2019). Huoli heikoimmassa asemassa olevan väestöosan kuulemattomuudesta ja passiivisuudesta nousee esiin esimerkiksi Kurkelan ja Jäntin (2021) tutkimuksessa. He toteavat, että päätöksentekijöiden etäinen suhtautuminen tiettyihin väestöryhmiin alentaa osallistumishalukkuutta ja vaikuttaa syrjivältä toiminnalta. Aito osallistuminen yhteiskuntaan edellyttää yksilöltä tiettyä määrää riittävää taloudellista, kulttuurista ja sosiaalista pääomaa (Siisiäinen, 2014, s. 52–53).

Osallisuushankkeiden epäilläänkin hyödyttävän eniten sitä kansanosaa, joka on jo entuudestaan aktiivisinta (Pernaa, 2020 a, s. 42). Osallisuustyössä onkin tärkeää pohtia sitä, ketkä halutaan projektin osalta osallistuvan, sekä sitä millaisista asioista keskustellaan (Witkowski ja muut, 2021, s. 219). Projektin tavoitteiden määrittely on tärkeää. On hyvä muistaa, että osallisuuteen tulee aina liittyä yhteiskunnan ja yksilön tavoitteiden yhdenmukaisuus (Ronkainen ja Suni, 2019, s. 86).

Erilaiset oletukset sekä ympärillä vallitseva ilmapiiri on nostettu esiin osallistumisen onnistumiseen vaikuttavana tekijänä (Jäntti ja Kurkela, 2021, s. 30; Sylte ja muut, 2024). Jäntin ja Kurkelan (2021) mukaan vihamielinen ilmapiiri vaikuttaa negatiivisesti kansalaisten halukkuuteen osallistua julkiseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Osallistumiseen vaikuttavat asenteet, arvot, perinteet ja olemassa oleva tieto osallisuudesta (Kurkela ja muut, 2023, s. 132). Hallinnon rakenteet eivät siis itsessään takaa osallistumisen toteutumista. Kannustavaa ja positiivista ilmapiiriä osallistumisen suhteen vaaditaan myös hallinnon tasolta. Väestöryhmien väliset eroavaisuudet huomioonottava osallisuustyö vaatii hallinnolta aitoa halukkuutta erilaisten ryhmien ja yksilöiden kohtaamiselle (Kurkela ja muut, 2023, s. 132).

Jäntti ja Kurkela (2021, s. 30) nostavat tutkimuksensa tuloksissa esiin väestön luottamuksen poliittista järjestelmää kohtaan. Luottamus poliittiseen järjestelmään edistää myös yksilöiden osallistumista. Osallistavan politiikan edistymistä hidastavat asenteet nousevat osittain kulttuurisesta pysähtyneisyydestä sekä kansalaisten rajallisesta käsityksestä osallisuuden hyödyllisyydestä (Pernaa, 2020b, s. 20). Myös yksilön henkilökohtaiset syyt vaikuttavat osallistumiseen. Esimerkiksi yksilön läheisten suhtautuminen paikallishallinnon päätöksentekoon ja vaikuttamismahdollisuuksiin heijastuu myös yksilön omaan asenteeseen osallistumista kohtaan (Jäntti ja Kurkela, 2021, s. 32).

Edellä kuvatut osallisuuden haasteet tukevat osallisuustutkimuksen tarvetta. Kuten aiemmin todettiin julkisyhteisön osallisuustyötä haastavat erityisesti puutteelliset

resurssit. Resurssierot voivat johtaa tilanteeseen, jossa kansalaisilla on muodollisesti yhtäläiset osallistumisoikeudet, mutta heillä ei ole todellista pääsyä niihin prosesseihin, joiden kautta he voisivat vaikuttaa päätöksiin (Yong, 2022, s. 53–54). Kurkelan ja muiden (2024, s. 133) mukaan inklusiivinen osallistuminen vaatii hallinnon tasolta laadukasta vuoropuhelua kansalaisten kanssa, sekä osallisuuden ajattelua hallinnon jokapäiväisessä työssä.

### **3.2 Inklusiivisen osallistumisen prosessi**

Tässä luvussa esittelen osallisuuden teoreettisia malleja, jotka luovat pohjan inklusiivisen osallisuuden syvemmälle ymmärtämiselle. Mallit koostuvat niin yksilökeskeisestä osallisuuden teoreettisista näkökulmista (Salminen ja muut, 2021), kuin laajemmista inklusiivisen osallisuuden ja osallistumisen toimintaa ja prosesseja tarkastelevista tutkimuksista (Bell ja Reed, 2021; Simmons ja Birchall, 2005).

Salminen ja muut (2021) määrittelevät osallisuuden ulottuvuudet sosiokulttuuriseksi (being part of), taloudellis-materiaaliseksi (having a part) sekä poliittiseksi (taking part in). Ulottuvuuksien avulla he tarkastelevat yksilön mahdollisuuksia ja elämäntilannetta osallistumisen näkökulmasta. Lisäksi he tunnistavat osallisuuden rakentumisen monissa konteksteissa erilaisilla tavoilla, riippuen yksilön resursseista, toimijuudesta ja ympäristön tarjoamista mahdollisuuksista.

Salmisen ja muiden (2021) osallisuuden kehät -mallissa yksilön elämäntilanne on tarkastelun keskipisteenä. Mallin avulla voidaan ymmärtää erityisesti heikommassa asemassa olevien marginaaliryhmien osallisuuden muodostumista. Salmisen ja muiden (2021) mukaan yksilön ympärille muodostuu kehiä, jotka ovat yhteydessä yksilön osallisuuden kokonaisuuteen. Kehät muodostuvat yksilön sosiaalisista suhteista, kohtaamisen instituutiosta sekä yhteiskunnan jäsenyydestä. Osallisuus syntyy näiden kehien välisessä vuorovaikutuksessa.



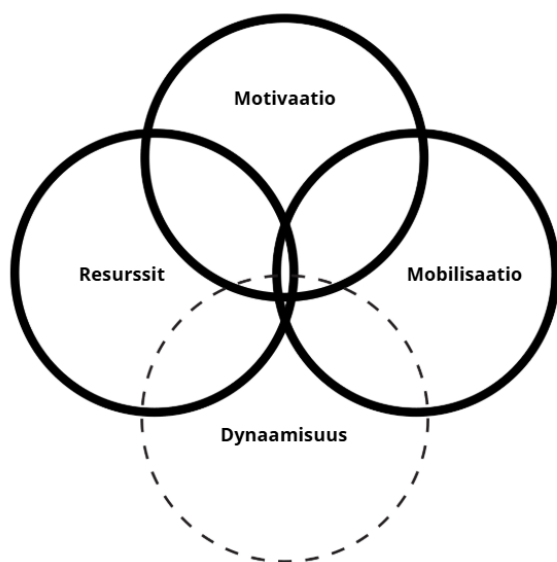
**Kuvio 1.** Osallisuuden kehät -malli Salmisen ja muiden (2021) mallia mukaillen.

Salminen ja muut (2021) tarkoittavat sosiaalisilla suhteilla yksilön ympärillä vaikuttavia ihmissuhteita, kuten perhettä ja ystäväpiiriä. Kohtaamisen instituutioilla he tarkoittavat yksilön elämän kannalta olennaisia arkisia palveluita sekä elinympäristöjä. Kohtaamisen instituutioita voivat olla esimerkiksi koulut, julkisen sektorin palvelut, kaupat ja harrastukset. Yhteiskunnan jäsenyydellä Salminen ja muut (2021) tarkoittavat esimerkiksi työmarkkinoille osallistumista tai poliittista aktiivisuutta. Nämä kolme kehää muodostavat yksilön osallisuuden ja ovat vahvasti liitoksissa keskenään. Kehien väliset suhteet voivat kuitenkin olla keskenään hyvin erilaisia.

Salmisen ja muiden (2021, s. 87) mukaan kokonaisvaltaisesti hyvinvointia tuottava osallisuus vaatii tasapainoa kaikkien kolmen kehän välillä. Toisella kehällä ilmenevä osattomuus voi vahvistua jonkin muun kehän vahvemalla osallisuudella. Salminen ja muut (2021) korostavat, että mikäli yksilöiden elämäntilanteeseen liittyvää toimijuuden merkitystä ei pystytä tunnistamaan, syntyy ulossulkevia osallisuuden kehiä. Heidän mukaansa ulossulkevat kehät muodostuvat osallisuuden kehien ympärille ja rajaavat marginaaliryhmien yhteiskuntaan kuuluvuutta. Lisäksi he muistuttavat, että julkishallinnon päätöksenteko ja tarjoamat palvelut ovat keskeisiä tekijöitä ulossulkevien kehien muodostumisen estämiseksi. Osallisuutta vahvistavien kehien muodostamiseksi tarvitaan tietoa ihmisen arkisesta toiminnasta, tilanteesta ja toivomuksista. Marginaaliryhmiin keskittyminen on tärkeää, sillä kuten esimerkiksi Värttö ja muut (2021,

s. 42) toteavat, usein itsenäisesti osallistuvat kansalaiset ovat aktiivisimpia ja äänekkäimpiä, jolloin hiljaisten ryhmien äänet jäävät tällöin kuulumattomiin.

Salmisen ja muiden (2021) yksilökeskeistä osallisuuden näkemystä täydentää Simmons ja Birchallin (2005) kehittämä osallisuuden ketjumalli (Participation chain), joka jakaa osallisuuden neljään ulottuvuuteen. Ajatus osallisuudesta ketjuna toimii metaforana neljän osallisuuden ulottuvuuden sidosteisuutena toisiinsa ketjun silmukoiden lailla. Ketjumallin tarkoituksena on löytää ratkaisuja esimerkiksi osallistumattomuuden ongelmaan. Simmons ja Birchall (2005) korostavat, että ketjujen välinen vuorovaikutus on ratkaisevassa asemassa osallisuuden muodostumiseksi.



**Kuvio 2.** Osallisuuden ketjumalli Simmonsia ja Birchallia (2005) mukailleen.

Osallistumisen ketjumallin silmukat muodostuvat resursseista, motivaatiosta, mobilisaatiosta ja osallistumisen dynamiikasta (Simmons ja Birchall, 2005, s. 278). Malli perustuu kysymykseen siitä, haluavatko ja voivatko yksilöt aidosti osallistua. Poikkeuksena moniin muihin osallisuustutkimuksiin Simmons ja Birchall (2005) tarkastelevat osallistumisen motiiveja heijastamalla niitä myös niihin ryhmiin, jotka eivät osallistuneet.

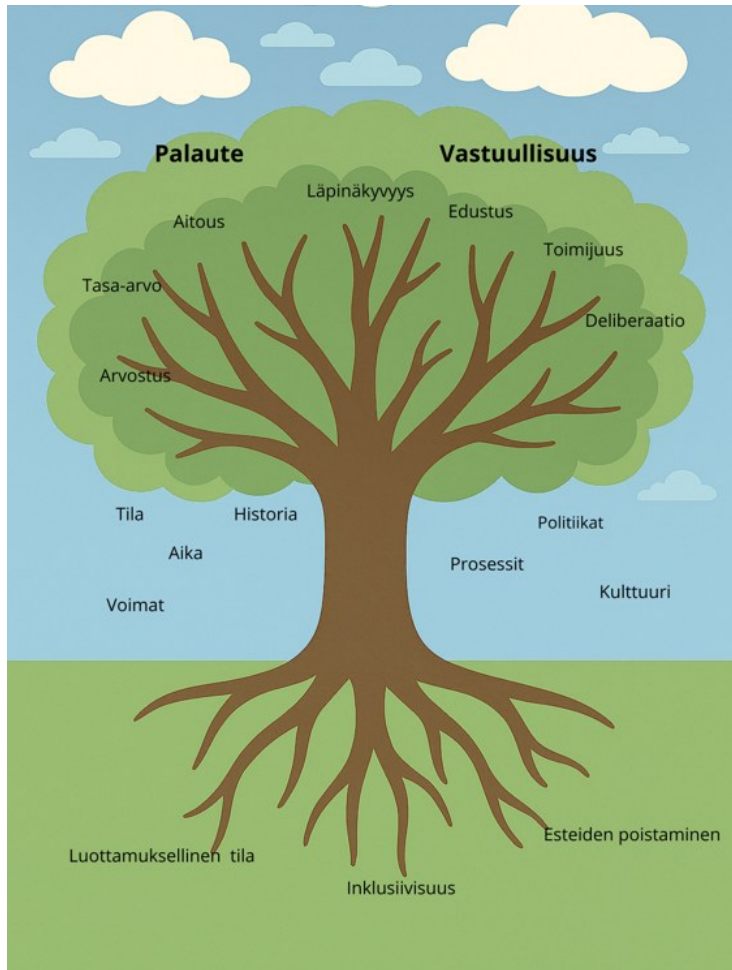
Simmons ja Birchall (2005) nimittävät ketjun merkittäväksi osatekijäksi osallistujan motivaation. Heidän mukaansa tärkein osallistumisen tekijä on yksilön kokemus prosessin hyödyllisyydestä. Heidän mukaansa tällainen hyöty voi olla esimerkiksi oppiminen, nautinto, itseluottamuksen lisääminen tai hallinnan tunne. Myös Salminen ja muut (2021) toteavat, että yksilön ulkopuolisten tahojen osallistumisen odotuksista ei ole hyötyä, mikäli yksilö ei itse koe osallistumisen lisäävän hänen hyvinvointiaan. Yksilöllisten hyötyjen lisäksi osallistumiselle on tunnistettu muitakin hyötyjä. Simmons ja Birchall (2005) toteavat, että kollektiiviset kannustimet, kuten vahva yhteisöllisyyden tunne sekä yhteiset tavoitteet ja arvot korostuvat yksilöllisiä hyötyjä enemmän (ks. myös Burgos-Thorsen ja muut, 2024).

Resursseilla Simmons ja Birchall (2005) tarkoittavat yksilön osallistumiskykyyn vaikuttavia tekijöitä, kuten aikaa, tietoa, itsevarmuutta ja koulutusta. Burgos-Thorsen ja muut (2024) toteavat artikkelissaan, että osallistumista heikentää osallistujalta vaadittu arkinen panostus, kuten töistä pyydettyä vapaa ja sitä myötä taloudelliset kustannukset yksilölle. Tärkeäksi muodostuvatkin tällöin ne tekijät, jotka saavat yksilön osallistumaan. Mobilisoinnilla Simmons ja Birchall (2005, s. 277–278) tarkoittavat niitä tekijöitä ja prosesseja, jotka saavat ihmiset aktivoitumaan ja lähtemään mukaan osallistumiseen. He korostavat, että mobilisaatiossa on kyse siitä, miten osallistumismahdollisuus ja mahdollinen hanke esitellään osallistujalle.

Yksi ketjun osa on Simmons ja Birchallin (2005) mukaan dynaamisuus, joka vaikuttaa osana ajankohtaisia ja merkityksellisiä osallistumismahdollisuuksia. Dynaamisuudella he tarkoittavat osallistumisen jatkuvuutta ja kehittymistä, jossa tärkeänä osana on osallistujille jäävä positiivinen osallistumiskokemus. Dynaamisia tekijöitä kuvastaa Simmons ja Birchallin (2005) mukaan muuttuva luonne, prosessit sekä kontekstisidonnaisuus. Heidän mukaansa dynaamiset tekijät kehittyvät osallistumisen aikana ja ovat vahvasti sidosteisia vuorovaikutuksen, osallistuneiden joukon ja palveluntarjoajien toiminnan kanssa. Lisäksi he toteavat, että dynaamiset tekijät voivat

olla vahvistavia tai heikentäviä tekijöitä, riippuen siitä miten osallistujat kokevat prosessin ilmapiirin, vaikuttavuuden ja hyödyt. Pitkäjänteinen sitoutuminen osallistumisprosessiin, konkreettisiin muutoksiin ja tavoitteiden toteutumiseen on osallisuuden edistämisen kannalta tärkeää (ks. Deane ja muut, 2025; Burgos-Thorsen ja muut, 2024). Simmons ja Birchallin (2005) ketjumallia on hyödynnetty useissa osallisuustutkimuksissa myös maahanmuuttajien osallisuuteen liittyen (ks. myös De Freitas ja Martin, 2015).

Tutkielman kolmantena näkökulmana käsittelen Bellin ja Reedin (2021) inklusiivisen osallistumisen puumallia (The tree of participation), joka on syntynyt tutkijoiden tarpeesta kehittää inklusiivinen ja osallistava päätöksentekomalli. Mallin tavoitteena on ottaa huomioon erilaiset taustat erilaisissa konteksteissa (Bell ja Reed, 2021). Suhteessa aiemmin esiteltyihin osallisuuden malleihin osallistamisen puumalli toimii yhä laajempuna työkaluna ja mallina osallistumisprosessien kokonaisvaltaiseen teoreettiseen ymmärtämiseen.



**Kuva 1.** Osallistumisen puumalli Belliä ja Reediä (2021) mukailten.

Osallistamisen puumalli perustuu oletusarvoon, jossa osallistavan päätöksenteon tulee olla inklusiivista, voimaannuttavaa ja vapauttavaa, erityisesti marginaaliryhmille (Bell ja Reed, 2021, s. 605). Puumetaforan avulla Bell ja Reed (2021) pyrkivät havainnollistamaan osallistumisprosessia eri vaiheiden kautta aina puun juurista kohti oksia ja lehtiä. Malli jakaa prosessiin vaikuttavat tekijät ennen osallistamista huomiotaviin lähtökohtiin ja perusteisiin, osallistumisen aikana huomiotaviin tekijöihin sekä asioihin, jotka tulee huomioida osallistumisprosessin jälkeen (Bell ja Reed, 2021). Osallistumisprosessin alkutekijöitä kuvataan puun juurina, joissa Bell ja Reed (2021) painottavat turvallisen tilan ja luottamuksellisuuden edistämistä, marginalisoitujen ryhmien huomiointia sekä esteiden, kuten kielierojen, kulttuurien ja kustannuksien tuomien haasteiden arviointia. Osallistumisprosessin aikana huomiotavia seikkoja he

kuvaavat puun runkona ja oksina. Lisäksi he painottavat osallistuneiden tasa-arvon toteutumista, erilaisten tietolähteiden tunnistamista, autenttisuutta, läpinäkyvyyttä, demokraattista edustusta ja mahdollisuutta osallistua prosessin aikaisiin keskusteluihin. Myös osallisuusprosessin ympäristössä vaikuttavilla elementeillä kuten historialla, kulttuureilla ja politiikalla on merkitystä projektin onnistumiseen (Bell ja Reed, 2021, s. 610).

Bellin ja Reedin (2021, s. 610) puumallin keskeinen osa muodostuu osallisuusprosessin jälkeisestä työstä. He kuvailevat puun lehdeksi prosessin jälkeen hoidettavia palautteen ja vastuullisuuden tehtäviä. Heidän mukaansa vastuullisuus merkitsee päätöksien todenmukaista toteuttamista. He toteavat, että palautteen avulla osallistujat pidetään ajan tasalla esimerkiksi siitä, miten heiltä saatua tietoa hyödynnetään. Toisaalta Bell ja Reed (2021) toteavat, että inklusiivisessa osallistumisessa palaute ja vastuullisuus ovat osa kaikkia prosessin vaiheita. Kaksisuuntaisen palautteen avulla voidaan kartoittaa esimerkiksi osallistujan odotuksia ja tarpeita. Bellin ja Reedin (2021) mukaan vastuullisuudella ja palautteen annon mahdollistamisella on selvä syy-yhteys osallisuusprojektin onnistumiseen.

Bellin ja Reedin (2021) osallistumisen puumalli ei kuitenkaan vastaa kysymykseen siitä, miten mallissa kuvatut elementit, kuten esteiden poistaminen käytännön tasolla toteutetaan. Lisäksi puumalli ei ota huomioon niitä ryhmiä, joita osallistumiskysely ei ole tavoittanut. Seuraavassa luvussa laajennan Bellin ja Reedin (2021) puumallin näkökulmia erityisesti ilmenneiden puutteellisuuksien osalta.

### **3.3 Inklusiivisen osallistumisen malli teoreettisena viitekehyksenä**

Tämän tutkielman teoreettinen viitekehys muodostuu inklusiivisesta osallistumisen malleista peilaten niitä paikallishallinnon osallisuustoimintaan. Aiemmin esitelty teoria esittelee erilaisia vahvuuksia ja heikkouksia osallisuuden prosessissa. Vaikka Bellin ja Reedin (2021) osallistumisen puumalli toimii inklusiivisen osallistumisen kattavana

mallina, todettiin sen sisältävän myös tiettyjä puutteita. Puumalli ei ota huomioon kaikkia inklusiivisen osallisuuden kannalta olennaisia tekijöitä, kuten yksilön motivointia tai prosessin ulkopuolelle jääneitä osallistujia.

Tässä luvussa esittelen laajennetun inklusiivisen osallisuuden kaavion, jossa yhdistyvät vahvuudet Bellin ja Reedin (2021), Salmisen ja muiden (2021) sekä Simmonsien ja Birchallin (2005) osallisuuden malleista. Laajennettu kehikko toimii tässä tutkielmassa eräänlaisena linssinä, jonka läpi voidaan tarkastella teoreettisessa valossa osallisuuden ilmentymistä kuntien strategia-asiakirjoissa (ks. taulukko 1).

Taulukko 1. Osallisuuden teoreettiset mallit.

Osallistumisen malli	Keskeisintä	Mahdollisuudet inklusiiviselle osallistumiselle	Haasteita
Osallisuuden kehät -malli (Salminen ja muut, 2021)	Osallisuus muodostuu yksilön ympärille kehinä. Malli keskittyy yksilön tarkasteluun sosiaalisten suhteiden, kohtaamisen instituutioiden ja yhteiskunnan jäsenyyden kautta.	Yksilölähtöinen tarkastelu, jossa yksilön elämäntilanne keskiössä. Osallistumisen esteiden ja mahdollistajien tarkastelu. Kokemustiedon hyödyntäminen. Kehien vuorovaikutuksellisuus.	Malli ei tarjoa konkreettisia välineitä inklusiivisuuden arviointiin tai mittaamiseen. Ei huomioida valtasuhteiden tarkastelua.
Osallisuuden ketjumalli (Simmons ja Birchall, 2005)	Malli keskittyy yksilön näkökulmaan huomioiden motiivoinnin, henkilökohtaiset resurssit, vaikuttavuuden ja sidosteisuuden.	Osallisuuden tarkastelu neljän ulottuvuuden kautta: Motivaatio, resurssit, mobilisointi ja dynaamiset tekijät. Mahdollisuus tunnistaa osallistumisen esteitä.	Malli ei huomioi rakenteellisia ja institutionaalisia valtasuhteita. Osallistumisen laatua, prosessin läpinäkyvyyttä ja vastuuta ei käsitellä.
Osallistumisen puumalli (Bell ja Reed, 2021)	Inklusiivisen osallistumisen kokonaisvaltainen osallisuusprosessin toteuttamisen työväline. Kaksisuuntainen palaute ja vastuullisuus keskeisinä prosessiin vaikuttavina tekijöinä.	Osallisuusprosessin tarkastelu kokonaisvaltaisena prosessina. Huomioi myös ympäristön vaikuttavat tekijät ja prosessin jälkeisen vaikuttavuuden. Keskittyy inklusiivisuuteen ja marginaaliryhmien osallistumiseen.	Malli ei huomioi selvästi osallistujan motivointia. Mallin luomisessa ei ole tavoitettu prosessin ulkopuolelle jääneitä yksilöitä. Hallinnon resurssit ja sidosryhmätyöskentely eivät ole keskiössä. Malli ei keskity prosessin tavoitteisiin.

Osallisuuden malleissa ilmenee heikkouksia ja vahvuuksia. Näiden havaintojen valossa olen laajentanut yksityiskohtaisemman inklusiivisen osallisuuden kehikon (taulukko 2). Laajennettu malli pyrkii huomioimaan esimerkiksi osallistujan motiivoinnin ja sitoutumisen merkityksen sekä osallistumisen tavoitteiden näkökulman. Laajennetussa mallissa on huomioitu yksityiskohtaisemmin Simmonsin ja Birchallin (2005) ketjumallin ulottuvuudet, joissa painottuvat osallistujan motivaatio, resurssit, mobilisointi sekä

dynaamiset tekijät. Erityisesti osallistujien motivointi on lisätty osallisuuden juuritasolle tekijäksi, joka tulee huomioida ennen prosessin varsinaista käynnistämistä. Lisäksi osallisuusprosesseissa tulisi keskittyä aiempaa syvemmin hallinnon resurssien riittävyyteen sekä sidosryhmätyöskentelyyn (Kurkela ja muut, 2024; Sylte ja muut, 2024). Hallinnon resurssien lisäksi olen huomionut osallistujan henkilökohtaiset resurssit osana inklusiivista osallistumista.

Osallistumisprosessit vaativat sitoutumista paikallishallinnon eri tasoilla (Jäntti ja muut, 2023) sekä osallistujan elämässä yksilökeskeisesti (Simmons ja Birchall, 2005; de Freitas ja Martin, 2015). Onnistunut osallistumisen prosessi on mahdollisuus yksilön sekä yhteiskunnan vaikuttavaan päätöksentekoon, voimaantumiseen, yhteisöllisyyteen ja verkostoitumiseen sekä jaettuihin arvoihin. Osallistumisprosessin perimmäisenä tavoitteena on demokratian toteutuminen, yhteiskuntaan kiinnittyminen ja julkisen vallan legitimitetin periaatteet.

**Taulukko 2.** Inklusiivisen osallisuuden laajennettu malli.

Ennen prosessia	Luottamuksen edistäminen, marginaaliryhmien tunnistaminen, osallistujan resurssit, sidosryhmätyöskentely, hallinnon resurssit ja motivointi
Prosessin aikana	Tila, historia, aika, kulttuurit, prosessit, viestintä, itsevarmuus, valtasuhteet, politiikat, markkinointi, arvostus, deliberaatio, tasa-arvo, aitous, edustus, läpinäkyvyys, toimijuus ja sitoutuminen
Tavoitteet	Päätöksenteko, vastuullisuus, voimaantuminen, yhteiskuntaan kiinnittyminen, legitimitetti, demokratia, verkostoituminen ja yhteisöllisyys

## 4 Menetelmät ja aineisto

Paikallishallinnon tasolla asukkaiden osallisuuden edistämiseen kohdistuvia toimenpiteitä voidaan tarkastella strategia-asiakirjoista (Salminen ja muut, 2021, s. 84; Jäntti ja muut, 2023). Kuntalain 37§ määrittelee kunnalle veloitteen kuntastrategiasta, jossa tulee huomioida esimerkiksi asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Tämän tutkimuksen aineistona toimivat kuntien strategiat sekä osallisuus- ja kotoutumishjelmat. Näiden strategia-asiakirjojen pohjalta selvitän maahanmuuttajien osallisuuden edistämisen nykytilaa Suomen suurimmissa kunnissa. Aineistot ovat julkisia dokumentteja, jotka löytyvät kuntien julkisilta nettisivuilta. Seuraavissa alaluvuissa esittelen tämän tutkimuksen aineiston, tutkimusmenetelmät ja aineiston analyysiprosessin.

### 4.1 Tutkimusmenetelmä

Tämän tutkielman tutkimusote on laadullinen tutkimus. Laadullinen tutkimus soveltuu Puusan ja muiden (2020) mukaan niiden ilmiöiden tutkimiseen, jotka perustuvat ihmisten vuorovaikutukseen ja tajuntaan. He toteavat, että laadullisessa tutkimuksessa tarkastellaan esitellyn teorian ja empirian sekä tutkimustulosten osoittamaa käytännön välistä yhteyttä. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston analysoinnin avulla voidaan muodostaa kattava kokonaiskäsitelmä inklusiivisen osallisuuden esiintyvyydestä kuntien strategia- ja osallisuusasiakirjoista (Puusa ja muut, 2020). Tutkielman tavoitteena on vastata tarkoituksenmukaisesti tutkimuskysymykseen maahanmuuttajien inklusiivisesta osallistumisesta paikallishallinnon tasolla. Laadullisessa tutkimuksessa on keskeistä päästä tutkittujen havaintojen taakse ja tunnistaa niiden takana ilmenevät merkitykset (Puusa ja muut, 2020).

Tämän tutkielman tarkoitus on selvittää maahanmuuttajien osallisuuden edistämisen esiintyvyyttä kuntien strategia-asiakirjoissa. Puusa ja muut (2020) kuvailevat laadullisen aineiston keräämisen päämäärän liittyvän vahvasti tutkijan omaan tulkintaan ja

näkemykseen tutkittavasta asiasta. Tämän tutkielman laadullisena tutkimuksena toimii sisällönanalyysi, jossa tarkastellaan dokumentteja. Dokumentit voivat olla lähes mikä tahansa kirjallisessa muodossa oleva materiaali, kuten asiakirja, artikkeli tai raportti (Tuomi ja Sarajärvi, 2018, s. 117). Tässä dokumenttianalyysissä aineisto koostuu Suomen viiden suurimman kunnan osallisuusohjelmista, kuntastrategioista sekä kotoutumisasiakirjoista. Lisäksi Tampereen kaupungilla on erillinen dokumentti kansainvälisen osaamisen ja maahanmuuton strategialle (Tampere, 2023c), mikä on huomioitu tässä tutkielmassa.

## **4.2 Aineiston esittely ja käsittelymetodit**

Kuntastrategiat ja osallisuusohjelmat ilmentävät kunnan toteuttamaa osallisuustyötä ja osallistumisen edistämisen toimenpiteitä sekä näkökulmia (Jäntti ja muut, 2023; Salminen ja muut, 2021). Kuntalain 37§ määrittelee kunnalle veloitteen kuntastrategiaan sisällytettävästä suunnitelmasta asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Lisäksi Sabion ja Reis (2023) toteavat, että suuremmilla kunnilla on todennäköisemmin enemmän käytettävissä olevia resursseja, monimuotoisia toimijoita sekä vahva kansalaisyhteiskunta. Tästä syystä tutkimukseni aineistona ovat Suomen suurimpien kaupunkien, eli Helsingin, Espoon, Vantaan, Tampereen ja Oulun tuoreimmat strategia-asiakirjat. Aineisto koostuu yhteensä kuudestatoista eri dokumentista. Aineistoksi olen huomioinut tuoreimmat mahdolliset versiot tätä tutkielmaa tehdessä.

Olen etsinyt aineistot julkisesta tietoverkosta asiaankuuluvien hakusanojen avulla. Hakusanana toimi kyseisen kunnan nimi sekä asiakirjatyyppejä. Asiakirjat ovat pääasiassa useamman sivun mittaisia dokumentteja, joissa kuvataan kunnan strategisia- ja poliittisia osallisuudentavoitteita, seurantamenetelmiä ja kehityskohteita. Olen valinnut aineiston teoriassa nousseiden havaintojen ja paikallishallinnon veloitteiden sekä tämän tutkimuksen kohderyhmän perusteella.

**Taulukko 3.** Tutkielman analyysin aineisto.

Helsinki	Helsinki josta voimme olla ylpeitä. Kaupunkistrategia 2025–2029. (Helsinki, 2025).
	Osallisuussuunnitelma kaudelle 2023–2025. Kaupunkiympäristön toimiala. (Helsinki, 2023).
	Helsingin kaupungin kotoutumisen edistämisen painopisteet vuosille 2022–2025. (Helsinki, 2022).
Vantaa	Innovaatioiden Vantaa. Kaupunkistrategia 2022–2025. (Vantaa, 2022a).
	Osallistuva Vantaa -ohjelma. Hyväksytty kaupungin hallituksessa 11.4.2022. (Vantaa, 2022b).
	Vantaan kotouttamisohjelma 2023–2026. (Vantaa, 2023).
Espoo	Espoo-tarina. (Espoo, 2025a).
	Kuulemisesta kumppanuuteen – Espoon osallisuusmalli. Espoo. (Espoo, 2025b).
	Espoon kotouttamisohjelma 2022–2025: Espoosta Suomen paras kotouttaja! Kotoutumisen edistämisen neuvottelukunta 21.4.2022. Teemu Haapasalo. Maahanmuuttoasioiden päällikkö. (Espoo, 2022).
Tampere	Tekemisen kaupunki. Tampereen Strategia 2030. (Tampere, 2023a).
	Osallisuus- ja yhteisöllisyysuunnitelma. Tampere. (Tampere, 2023b).
	Kansainvälisen osaamisen ja maahanmuuton strateginen ohjelma – 2.0. 2019–2024 // 2023–2026. (Tampere, 2023c).
	Koti Tampere. Tampereen kaupungin kotouttamisohjelma 2021–2025. (Tampere, 2021).
Oulu	Kaupunkistrategia Oulu 2030. Kaupunginvaltuusto 31.1.2022 § 3. (Oulu, 2022).
	Osallisena Oulussa. Oulun kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutussuunnitelma 2023–2030. (Oulu, 2023).
	Oulun kaupungin kotoutumisohjelma. (Oulu, 2022).

Aineistosta pyrin löytämään vastauksia tutkimuskysymyksiini siitä, miten ja millaisin keinoin kunnat pyrkivät huomioimaan maahanmuuttajien inklusiivisen osallistumisen. Vastauksia tähän tutkimuskysymykseen olen etsinyt aineistosta seuraavien analyysiä tukevien kysymysten avulla:

1. Millaisia osallisuuden lähtökohtia, menetelmiä ja tavoitteita Suomen suurimpien kuntien strategia-asiakirjoista on löydettävissä maahanmuuttajien kohderyhmään liittyen?
2. Millaisia inklusiiviseen osallistumiseen liittyviä mainintoja kuntien strategia-asiakirjoissa ilmenee?

Tutkielma perustuu dokumenttianalyysiin, jota lähestytään teoriaohjaavalla tutkimusmenetelmällä. Teoriaohjaava tutkimusmenetelmä perustuu ensisijaisesti teoriaan, mutta antaa tutkijalle mahdollisuuden nostaa havaintoja esiin myös aineistoon pohjautuen. Hirsjärven ja muiden (2007, s. 138) mukaan teoreettisen viitekehyksen avulla voidaan osoittaa selityksiä, ennustuksia, järjestää ideoita ja osoittaa toisinaan ongelmien yhteenkuuluvuutta. Lisäksi he toteavat (s. 219), että aineistoa voidaan analysoida monilla keinoilla, jotka voidaan jaotella karkeasti selittämiseen ja ymmärtämiseen. Ymmärtämiseen perustuvassa lähestymistavassa käytetään heidän mukaansa usein laadullista analyysiä, jossa tehdään päätelmiä. Laadullista aineistoa eli esimerkiksi dokumentteja voidaan käsitellä erilaisten tilastollisten tekniikoiden, kuten teemoittelun, tyypittelyn tai sisällönerittelyn menetelmin (Hirsjärvi ja muut, 2007, s. 219).

Teoriaohjaavassa analyysissä tutkimuksen teoreettinen tausta toimii analyysin muodostamisen tukena aineistosta esiin nousevien havaintojen kanssa (Tuomi ja Sarajärvi, 2018, s. 109). Teoriaohjaava analyysi vastaa parhaiten tämän tutkimuksen tavoitteita inklusiivisen osallistumisen ilmiön täsmentämiseksi, jossa teorian tarkoituksena on Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 113) mukaan ohjata analyysin päätelmiä ja lopputulosta.

Tuomi ja Sarajärvi (2018) esittelevät yhdeksi teoriaohjaavan lähestymistavan keinoksi taulukoinnin, jossa dokumenttien sisältöä koodataan ja erotellaan aineistoon ja teoriaan perustuen. Tätä menetelmää hyödyntäen olen luonut taulukon ja kirjannut ylös aineistosta esiin nousevat maahanmuuttajien osallisuuteen liittyvät havainnot. Havaintojen kirjaamisessa ja taulukoinnissa edetään alkuperäisestä ilmaistusta kohti yhdistävää käsitettä. Esimerkki Tuomen ja Sarajärven (2018) esittelemästä teoriaohjaavan sisällönanalyysin taulukoinnista ilmentää tässä tutkielmassa analysoitua havaintoa (ks. taulukko 4).

**Taulukko 4.** Esimerkki teoriaohjaavasta sisällönanalyysistä (Helsinki, 2022).

Alkuperäinen ilmaisu	Pelkistetty ilmaisu	Alaluokka	Yläluokka	Kokoava luokka
Henkilöstön osaamista kehitetään niin, että kaupungin työntekijät pystyvät työssään huomioimaan asukkaiden moninaisuuden ja siihen liittyvät haasteet ja mahdollisuudet.	Henkilöstön osaamista kehitetään väestön moninaisuuteen liittyen.	Henkilöstön kouluttaminen ja osaamisen kehittäminen.	Hallinnon resurssit	Osallisuuden lähtökohdat
Lisätään toimialan monimuotoisuusosaamista kieli- ja kulttuuritaustaisten henkilöiden rekrytoinnissa osana pysyvän henkilöstön tehtäviä.	Maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi henkilöstön osaamista tulee lisätä.			

Aineiston analysoinnin kokoavat luokat olen luokitellut omiksi osa-alueikseen aiemmin tässä tutkielmassa esiteltyyn teoreettiseen tutkimukseen perustuen (Bell ja Reed, 2021; Salminen ja muut, 2021; Simmons ja Birchall, 2005). Kokoavat luokat perustuvat Bellin ja Reedin (2021) inklusiivisen osallistumisen puumallista kehittelemääni versioon. Laajensin Bellin ja Reedin (2021) esittelemää osallistumisen puumallia yhdessä Simmons ja Birchallin (2005) motivaationäkökulman sekä Salmisen ja muiden (2021) yksilökeskeisten osallistamismallien ajatuksien kanssa. Näin ollen etsin havaintoja inklusiivisen osallistumisen prosessin kaikkiin vaiheisiin liittyen. Kokoavista luokista muodostui teoriaan pohjautuen kolme isoa luokkaa, jotka ovat osallisuutta edistävät

lähtökohdat, osallistumismenetelmät sekä osallisuuden edistämisen tavoitteet. Näiden kokoavien luokkien alle olen merkinnyt erilaisia havaintoja yläkäsitteiksi, jotka täsmentävät tutkittujen kuntien asiakirjoissa ilmeneviä osallistamisen elementtejä (ks. taulukko 5).

**Taulukko 5.** Aineiston analysoinnin kokoavat luokat sekä yläkäsitteet.

Osallisuutta edistävät lähtökohdat	Osallistumismenetelmät	Osallisuuden edistämisen tavoitteet
Osallistujan motivointi	Osallistumisen menetelmät	Inklusiivisuus
Hallinnon resurssit		Voimaantuminen
Sidosryhmätyöskentely		Yhteiskuntaan kiinnittyminen
Saavutettavuus		Vaikuttavuus
Luottamuksen edistäminen		

Yläkäsitteet ovat sekä aineistosta että tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen perusteella esiin nousseita osallisuuden näkökulmia ja teemoja. Erityisesti osallistujien motivointi on käsite, jonka olen nostanut osaksi tutkimuksen analyysin teoreettista viitekehystä aiemmin esitellyn Simmons ja Birchallin (2005) tutkimuksen perusteella. Sidosryhmät, resurssit, saavutettavuus, luottamuksen edistäminen, inklusiivisuus, voimaantuminen ja vaikuttavuus ovat teemoja, jotka nousevat esiin aiemmassa osallisuustutkimuksessa (mm. Sabioni ja Reis, 2023; Perna, 2020a; Salminen ja muut 2021; Witkowski ja muut, 2021; Simmons ja Birchall, 2005). Nämä teemat on nostettu osaksi myös tämän tutkielman aineistoanalyysiä.

Aineiston analysoinnin olen toteuttanut Excel työpöytäsovelluksella. Analysoinnissa etenin käsitellen samanaikaisesti aina tiettyä asiakirjatyyppeä, kuten kuntastrategioita. Listasin ylös havaintoja lukemalla aineistot yksityiskohtaisesti läpi. Värikoodauksen avulla olen pystynyt vertailemaan asiakirjojen välisiä sisällöllisiä eroavaisuuksia. Aineistossa esiin nousevat ilmaisut ovat ilmaisuja, kokonaisia lauseita tai useampien lauseiden

muodostamia kokonaisuuksia. Aineiston ilmaisuja olen etsinyt teoreettisessa viitekehyksessä ilmenneisiin osallisuuden ja maahanmuuton käsitteisiin liittyen. Olen tarkastellut esimerkiksi sidosryhmien, resurssien sekä vaikuttavuuden näkökulmia aineiston pohjalta.

Aineiston analysoinnissa on olennaista ottaa huomioon myös mahdolliset haasteet analyysin edetessä, joita käsittelen erityisesti tutkimuksen johtopäätöksissä ja luotettavuuden arvioinnin alaluvussa. Tässä kohti on kuitenkin olennaista huomioida, että tutkimusaineistossa ilmenee sellaisia havaintoja, jotka voisivat sopia useampaan eri yläluokkaan. Olen käsitellyt aineiston niin, että havainto koodataan kuuluvaksi siihen ryhmään, jota alkuperäinen ilmaisu suurimmaksi osaksi tarkoittaa. Lisäksi sama toimenpide, tavoite tai tulos saatettiin ilmaista samassa asiakirjassa useampaan kertaan tai toistaa samaa havaintoa saman kunnan toisessa tutkimusaineistona olevassa asiakirjassa. Havaintojen lukumääräinen vertailu ei siis ole tämän tutkielman kannalta olennaista. Lisäksi kuntien strategia-asiakirjat kohdistuvat osittain hieman eri vuosille, jolloin esimerkiksi osallisuusohjelma ja kuntastrategia eivät välttämättä toista keskenään täysin samoja tavoitteita. Ilmiön ajankohtaisuuden ilmentämiseksi valikoin aineistoksi tuoreimmat julkisesti löydettävissä olevat asiakirjat.

## 5 Tulokset

Tässä luvussa esittelen aineiston analyysin tulokset. Tutkimuksen aineistona ovat kuntien strategia-asiakirjat, joista tarkastelen erityisesti maahanmuuttajien osallisuutta. Esittelen tulokset tarkastelun kohteena olevien osallisuuden teemoihin jaoteltuina. Teemat perustuvat aineiston havaintoihin sekä tutkimuksessa esiteltyyn osallisuuden teoriaan (ks. taulukko 6 ja 7).

**Taulukko 6.** Tutkielman analyttinen viitekehys tulosten muodostamiseksi.

<b>Tarkastelun kohteena oleva teema</b>	<b>Aineiston analyysiluokat</b>	<b>Aineiston analyysin yläkäsitteet</b>
Ennen osallisuusprosessia	Osallisuutta edistävät lähtökohdat	Osallistujan motivointi, hallinnon resurssit, sidosryhmätyöskentely, saavutettavuus, luottamuksen edistäminen
Osallisuusprosessin aikana	Osallistumismenetelmät	Osallistumisen menetelmät
Osallisuuden edistämisen tavoitteet	Osallisuuden edistämisen tavoitteet	Inklusiivisuus, voimaantuminen, yhteiskuntaan kiinnittyminen, vaikuttavuus

**Taulukko 7.** Keskeinen teoria aineiston analyysin tukena.

Aineiston tarkastelun teemat Bellin ja Reedin (2021) artikkelia mukaillen	Keskeinen teoria analyysin tukena
Ennen osallisuusprosessia	<p>Osallisuuden tarkastelu yksilön näkökulmasta, osallisuuden kehät (ks. Salminen ja muut, 2021).</p> <p>Osallistujan motivointi ja osallisuuden sidosteisuus resurssit, mobilisaatio ja dynaamisuus huomioiden (Simmons ja Birchall, 2005; de Freitas ja Martin, 2015).</p> <p>Luottamuksellisuuden, avoimuuden ja inklusiivisuuden huomioiminen ennen osallistumisprosessia (ks. Bell ja Reed, 2021; Arnstein, 2019; Pernaa, 2020a)</p> <p>Inklusiivisuuden huomioiminen osana osallisuutta (ks. Bell ja Reed, 2021; Yong, 2002; Deane ja muut, 2025).</p> <p>Yhteistyö sidosryhmien välillä (ks. Sabioni ja Reis, 2021).</p>
Osallisuusprosessin aikana	<p>Kuntalain 22§ velvoite osallisuuden edistämisen menetelmistä. Digitaalisten menetelmien tarkastelu (ks. Burgos-Thorsen ja muut, 2024; Alcaide Muñozin ja muut, 2025; Escher ja Rottinghaus, 2024).</p> <p>Keskustelu- ja kuulemistilaisuudet (ks. Raisio, 2014; Värttö ja muut, 2021; Holdo ja Öhrn Sagrelus, 2020).</p> <p>Yhteisölähtöiset marginaaliryhmät huomioivat menetelmät (Kirjavainen, 2025; Burgos-Thorsen ja muut, 2024; Witkowski ja muut, 2021).</p>
Osallisuuden edistämisen tavoitteet	<p>Päätöksenteon ja demokratian vahvistuminen ja luottamuksen lisääntyminen julkiseen hallintoon (ks. Bell ja Reed, 2021, Kurkela, 2021; Kurkela ja muut, 2024; Jäntti ja Kurkela, 2021).</p> <p>Yhteisöllisyys, verkostoituminen ja yhteiskuntaan kiinnittyminen (ks. Bell ja Reed, 2021; Bäcklund ja muut, 2022, Simmons ja Birchall, 2005, Salminen ja muut, 2021).</p>

## 5.1 Osallisuutta edistävät lähtökohdat

Osallisuuden lähtökohdat muodostuvat sekä aineistosta esiin nousevista että teoreettisessa viitekehyksessä esiintyvistä teemoista, jotka vaikuttavat osallisuusprosessin taustalla. Osallisuuden lähtökohdat muodostuvat osallistujan motiivoinnin, hallinnon resurssien, sidosryhmätyöskentelyn, saavutettavuuden sekä luottamuksen edistämisen teemojen ympärille. Aineistoanalyysissä olen huomionut erityisesti niitä lähtökohtia, joissa painottuvat maahanmuuttajien osallisuuden

edistäminen. Aineistossa esiintyy kuitenkin runsaasti havaintoja, joissa osallisuustyö kohdennetaan yleisesti koko kunnan asukasjoukkoon.

Aineiston perusteella sidosryhmätyöskentely sekä hallinnon resurssit nousevat keskeisiksi osallisuuden edistämisen lähtökohdiksi. Lisäksi saavutettavuus ja osallistujan motivointi korostuvat osallisuustyössä. Maahanmuuttajien kohderyhmään kohdistuvia osallistumisen motivoinnin havaintoja ilmenee rajallisesti.

**Taulukko 8.** Maahanmuuttajiin kohdistuvan osallisuuden lähtökohtien esiintyvyys.

<b>Osallisuuden lähtökohtien yläluokat</b>	<b>Keskeiset havainnot</b>
Osallistujan motivointi	Havaintoja ilmenee kohtalaisesti. Maahanmuuttajiin kohdistuvia osallistujan motivoinnin mainintoja ilmenee vain vähäisesti. Asiakirjoissa ilmenevät motivoinnin yläkäsiteryhmän havainnot liittyvät kaupungin vetovoimaisuuteen.
Hallinnon resurssit	Havaintoja ilmenee runsaasti. Asiakirjoissa on useita viittauksia henkilöstön määrään, työtehtävien ja vastuualueiden määrittelyyn, koulutukseen ja osaamiseen, taloudellisiin resursseihin, tietoon sekä johtamiseen liittyen. Maahanmuuttajien näkökulmasta erityisesti henkilöstön osaamisen kehittäminen sekä tiedon lisääminen ovat usein ilmenneitä resurssihavaintoja.
Sidosryhmätyöskentely	Havaintoja ilmenee runsaasti. Asiakirjoissa viitataan valtion, järjestöjen sekä kunnan toimijoiden yhteistyöhön ja sidosryhmätyöskentelyyn. Analyysin tuloksena voidaan todeta, että maahanmuuttajien osallisuuteen liittyen sidosryhmät ovat merkittävä yläkäsiteryhmä.
Saavutettavuus	Aineistossa useita havaintoja. Asiakirjoissa toistuvat digitaaliset kehittämismahdollisuudet, vuorovaikutuksen kanavien kehittäminen sekä etäosallistumisen ja monikielisyyden mahdollisuudet. Havaintoja ilmenee runsaasti kaikkien kuntien asiakirjoissa.
Luottamuksen edistäminen	Hallinnon toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys, luottamuksen lisääminen, asukastiedon hyödyntäminen osana päätöksentekoa sekä vastuullisuus nousevat esiin kohtalaisesti. Maahanmuuttajiin kohdistuvia havaintoja ilmenee vähäisesti.

### 5.1.1 Osallistujan motivointi

Osallistujan motivoinnin näkökulmat muodostuvat aineistossa esiin nousseista osallistujan resurssien, prosessin saavutettavuuden edistämisen sekä osallistujan arvoihin liittyvistä ilmaisuista. Maahanmuuttajien osallisuutta tarkasteltaessa,

motivoinnin havainnot keskittyvät erityisesti maahanmuuttajille kohdistettujen palveluiden saavutettavuuden kehittämiseen, kaupungin mahdollisuuksien markkinointiin sekä vaikutusmahdollisuuksien selkeyttämiseen.

**Taulukko 9.** Osallistujan motivoinnin alaluokat.

Yläluokka	Alaluokat
Osallistujan motivointi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saavutettavuuden helpottaminen</li> <li>- Vaikuttamisen yksinkertaistaminen</li> <li>- Houkuttelu kaupungin kehittymisellä ja mahdollisuuksilla yksilölle</li> <li>- Asukkaiden tarpeisiin vastaaminen</li> <li>- Aidot vaikuttamisen mahdollisuudet</li> </ul>

Osallistujan motivoinnin havaintoja ilmenee aineistossa vähäisesti. Eniten havaintoja osallistujan motivointiin liittyen on löydettävissä niistä strategiaohjelmista, jotka korostavat osallistumisen ja vuorovaikutuksen mahdollisuuksien kehittämistä asiakaslähtöisesti. Aineiston perusteella asukkaille tarjotaan useita mahdollisuuksia osallistua koko kaupungin hallinnon osallisuusprosesseihin.

Erityisesti maahanmuuttajien motivointiin pyritään vaikuttamaan pääasiassa kaupungin houkuttelevuuden ja mahdollisuuksien ilmaisuilla (esimerkki 1). Maahanmuuttajia houkutellaan kaupungin asukkaiksi heille kohdennettujen työllisyys-, opiskelu- ja yrittäjyysmahdollisuuksien avulla. Lisäksi asukkaita motivoidaan osallistumaan vaikuttamisen helppouteen ja asiakaslähtöisyyteen perustuen (esimerkki 2).

(1) Tampereella on parhaat mahdollisuudet hyödyntää kansainvälistä osaamista. Kansainvälisten osaajien ja heidän perheidensä on helppo tulla ja asettua Tampereelle. Ulkomaalaistaustaisten ihmisten on kannustavaa kehittää osaamistaan ja työllistyä Tampereella. He tuntevat itsensä aktiiviseksi osaksi yhteiskuntaa ja heidän pysymiseensä Tampereella panostetaan pitkäjänteisesti. (Tampere, 2021, s. 8)

(2) Vaikuttamisen tulee olla helppoa. - - Enemmistö haluaa vaikuttaa ja ottaa kantaa, jos he voivat tehdä sen helposti kotoa tai arkisten valintojen kautta. (Vantaa, 2022b)

Aineistossa tunnistetaan näennäisosallistumisen ilmiö ja sen kautta pyritään selittämään osallistujan motivoinnin näkökulmia (esimerkki 3).

- (3) Asukkaiden ajatusten ja mielipiteiden näkyminen päätöksissä motivoi osallistumaan. Motivaatiota ylläpitää myös nopea reagointi palautteisiin ja perustelut, kun mielipide hylätään. Huonosti toteutettu osallistuminen ja etenkin näennäinen osallistuminen voi heikentää kuntalaisten luottamusta kuntaan. (Vantaa, 2022b)

Erityisesti maahanmuuttajiin kohdistuvia osallistujan tai asukkaan osallisuuden motivoinnin havaintoja on kokonaisuudessaan noussut esiin vähäisesti. Aineistona toimineissa asiakirjoista on haastavaa löytää useita erilaisia näkökulmia maahanmuuttajien motivointiin liittyen. Asukkaan motivointi on aineiston perusteella enemmän koko kunnan asukasryhmää koskettava osallistumisen lähtökohta, joka on kunnan osallisuustyön kannalta myös positiivinen löydös.

### **5.1.2 Hallinnon resurssit**

Hallinnon resurssihavaintoihin liittyvät näkökulmat ja kysymykset osallisuustyön henkilöstövoimavaroista, vastuista, koulutuksesta, tietotaidosta ja osaamisesta, taloudellisista seikoista sekä johtamisesta. Tämän tutkimuksen aineistossa ilmenee kaikkien kuntien osalta runsaasti havaintoja hallinnon resursseihin liittyen. Hallinnon resurssi-ilmaisut korostuvat tutkimuslöydöksinä erityisesti maahanmuuttajien osallisuuteen liittyen.

**Taulukko 10.** Hallinnon resurssien alaluokat.

Yläluokka	Alaluokat
Hallinnon resurssit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Henkilöstön määrän, työtehtävien tai vastualueiden määrittely</li> <li>- Henkilöstön ja hallinnon koulutuksien kehittäminen</li> <li>- Resurssien, kuten taloudellisten asioiden ilmentyminen</li> <li>- Johtamisen kehittäminen</li> <li>- Tiedon hyödyntäminen ja lisääminen</li> </ul>

Kunnat esittelevät hallinnon toimintaa ja käytettävissä olevia resursseja yhtäläisesti kaikissa tutkimusaineistona olevissa strategia-asiakirjoissa. Tutkimuskohteena olevien kaupunkien aineistot esittelevät osallisuusmahdollisuuksiaan ja niihin liittyvää suunnittelu-, ohjaus-, valmistelu- ja päätöksentekotyötä. Lisäksi aineistossa nousee erityisesti esiin ilmaisuja kunnan henkilöstöön, koulutuksiin, kehittämistyöhön sekä taloudellisiin näkökulmiin liittyen.

Eryteisesti maahanmuuttajien osallistumiseen liittyvät hallinnon resurssien havainnot liittyvät tutkitun tiedon hyödyntämiseen ja henkilöstön kouluttamiseen esimerkiksi kotoutumiseen liittyvissä asioissa (esimerkit 4 ja 5). Lisäksi havaintoja nousee esiin nimitettyjen vastuuhenkilöiden osalta (esimerkki 6).

- (4) Henkilöstön osaamista kehitetään niin, että kaupungin työntekijät pystyvät työssään huomioimaan asukkaiden moninaisuuden ja siihen liittyvät haasteet ja mahdollisuudet. Tärkeää on myös tarvittaessa yhdessä kaupungin kumppaneiden kanssa tunnistaa, ennalta ehkäistä ja sovittaa väestöryhmien välisiä ristiriitoja. (Helsinki, 2022, s. 12)
- (5) Lisäämme osaamista esteettömien ja saavutettavien tilaisuuksien järjestämisestä. (Vantaa, 2022b)
- (6) Kansainvälisen osaamisen palvelukokonaisuuden johtamisesta ja kaupungin maahanmuuttoasioiden pääkoordinaatiosta vastaa Kansainvälisen osaamisen palveluiden johtaja, ja jokainen palvelualue vastaa omasta palvelutuotannostaan. (Tampere, 2021, s. 9)

Hallinnon resurssien havainnoista käy ilmi, että lähes kaikkien kuntien asiakirjoista löytyy maininta, jonka mukaan osallisuuden edistäminen on koko kunnan tehtävä (esimerkki 7).

- (7) Tavoitteenamme on, että työntekijät kaikkialla kaupungilla tunnistavat osallisuuden merkityksen ja sen mahdollisuudet omassa työssään. Käsitys osallisuudesta ja sen toteutustavoista on selkeää kaikilla toimialoilla, sekä johdolla että työntekijällä. (Helsinki, 2023, s. 11)

Rajalliset resurssit tunnistetaan osaksi paikallishallinnon toiminnan haasteita. Resurssien kohdentamisen runsaslukuiset havainnot ilmentävät suunnittelutyön tärkeyttä. Aineiston perusteella kunnat panostavat henkilöstön koulutukseen maahanmuutto ja yhdenvertaisuusasioissa.

### **5.1.3 Sidosryhmätyöskentely**

Sidosryhmätyöskentelyn näkökulmaan liittyvät havainnot, joissa kuvataan vaikuttamistoimielinten toimintaa sekä sidosryhmien, kuten valtion ja järjestötason toimijoiden kumppanuutta osana kunnan toimintaa. Lisäksi aineistossa nousee esiin havaintoja kokemusasiantuntijuuteen, yhteistyöhön, kumppanuuksiin ja poikkihallinnollisuuteen liittyen. Erilaiset sidosryhmät ja niiden välinen työskentely saavat runsaasti mainintoja tutkimusaineistossa. Asiakirjoissa on mainintoja sidosryhmien vastuisiin, mahdollisuuksiin ja keskinäiseen yhteistyöhön liittyen.

**Taulukko 11.** Sidosryhmätyöskentelyn alaluokat.

Yläluokka	Alaluokat
Sidosryhmätyöskentely	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaikuttamistoimielimet mukana kunnan toiminnassa</li> <li>- Sidosryhmät mukana kaupungin kehittämisessä tai osallistumisessa</li> <li>- Kokemusasiantuntijuuden hyödyntäminen</li> <li>- Verkostomaisen yhteistyön edistämisen tavoite maahanmuuttajien osallisuuden kehittämiseksi</li> <li>- Kaupungin kumppanuudet</li> <li>- Poikkihallinnollisuus ja hankkeet poikkihallinnollisesti</li> <li>- Valtionhallinnon organisaatioiden ja kuntien välinen yhteistyö</li> </ul>

Sidosryhmät korostuvat erityisesti kotoutumiseen, maahanmuuttajien työllisyyteen ja yhdenvertaisuuteen liittyen (esimerkki 8). Sidosryhmien välinen vuorovaikutus tunnistetaan keskeiseksi kehityskohteeksi kaupunkien osallisuustyössä (esimerkki 9).

- (8) Tampereen kaupungilla on maahanmuuttajaneuvosto, jonka tehtävänä on maahanmuuttajien ja kotouttamiseen liittyvien palvelujen kehittäminen, eri kulttuurien välisen vuoropuhelun edistäminen sekä osallistuminen syrjinnän ja rasismien ehkäisyyn. (Tampere, 2021, s. 10)
- (9) Oulun kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutussuunnitelman 2023–2030 tavoitteena on edistää kaupungin ja kuntalaisten sekä kaupungin ja sidosryhmien välistä vuorovaikutusta. (Oulu, 2023, s. 4)

Aineiston perusteella maahanmuuttajaneuvosto on osa kunnan toimintaa ja keskeinen sidosryhmä. Aineistossa korostuu hankkeiden, toimijoiden, järjestöjen ja julkisen organisaatioiden välinen yhteistyö osana kaupungin maahanmuuttotyötä. Useiden eri toimijoiden yhteinen tavoite maahanmuuttajien osallisuuden edistämisestä ilmentää sidosryhmien välisen yhteistyön merkityksellisyyttä (esimerkki 10).

- (10) Tärkeä täydentävä ja kokoava rooli on Tampereen kaupungin Järjestöedustamolla ja Maahanmuuttajaneuvostolla. Tunnistamme myös maahanmuuttajajärjestöjen merkityksen kotoutumisen edistämisessä ja

mahdollistamme kulttuurien välisen vuoropuhelun tukemalla järjestöjen monikulttuurista toimintaa. (Tampere, 2021, s. 50)

Kuntien strategioiden toteuttamisessa korostuu yhteistyö niin sidosryhmien kuin myös asukkaiden parissa. Maahanmuuttajien palveluita ja osallisuustyötä järjestävät useat eri toimijat, joilla on yhteinen tavoite maahanmuuttajien asukasryhmän hyvinvoinnin edistämisessä.

#### **5.1.4 Saavutettavuus**

Maahanmuuttajiin kohdistuvan osallisuustyön keskeinen näkökulma on saavutettavuuden edistäminen. Aineistossa ilmenee saavutettavuuteen liittyviä havaintoja erityisesti osallistumisen kynnyksen madaltamiseen, digitaalisuuden ja etäosallistumisen sekä monikielisyyden näkökulmista. Aineistoasiakirjoista ilmenee lähtökohta vuorovaikutuksen kanavien sekä palveluiden kohdentamisen kehittämisestä kohderyhmä huomioiden. Saavutettavuuden havaintoja on huomioitu myös osana aiemmin esiteltyjä osallistujan motivoinnin havaintoja, mutta tässä aluvussa keskityn erityisesti saavutettavuuteen esteiden poistamisen ja palveluiden kohdentamisen näkökulmaan.

**Taulukko 12.** Saavutettavuuden alaluokat.

Yläluokka	Alaluokat
Saavutettavuus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Digitaalisten osallisuus- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittäminen, edistäminen ja lisääminen</li> <li>- Esteiden poistaminen</li> <li>- Monipuoliset ja vaikuttavat osallistumisen tavat</li> <li>- Etäosallistuminen ja -vaikuttaminen</li> <li>- Monikieliset palvelut ja mahdollisuudet</li> <li>- Palveluiden kohdentaminen heikoimmassa asemassa oleville</li> </ul>

Aineiston perusteella voidaan todeta, että saavutettavuuteen liittyviä havaintoja esiintyy runsaasti osallisuuteen liittyvissä asiakirjoissa. Heikoimmassa asemassa olevien ja siten myös maahanmuuttajien ryhmään kohdistuvat saavutettavuuden edistämisen toimenpiteet liittyivät pääasiassa digitaalisten mahdollisuuksien kehittämiseen (esimerkit 11 ja 12) sekä palveluiden kielelliseen saavutettavuuteen (esimerkki 13).

(11) Digitaalisten palveluiden saavutettavuuden varmistaminen ja monikanavaisen viestinnän kehittäminen. (Vantaa, 2023, s. 37)

(12) Hyödynnämme digitaalisten vuorovaikutusvälineiden käyttöä. (Helsinki, 2023, s. 8)

(13) Vahvistamme selkeäkielistä viestintää ja vuorovaikutusta sekä panostamme myös selkokielisyyteen. Lisäämme henkilöstön osaamista selkeäkielisyydestä sekä hyödynnämme kaupunkilaisille suunnattua monikielistä Osallisuuden ja vaikuttamisen viestintämateriaalia. (Helsinki, 2023, s. 13)

Aineiston perusteella näyttää siltä, että vuorovaikutukselliset toimintamallit yhdessä digitaalisen kehityksen avulla koetaan konkreettiseksi menetelmäksi maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseksi. Saavutettavuuden havainnot näyttäytyvät aineistossa keskeisenä osallisuustyön lähtökohtana.

### 5.1.5 Luottamuksen edistäminen

Aineistossa ilmenneet hallinnon toiminnan avoimuuden, vastuullisuuden sekä asukaslähtöisyyden havainnot kiinnittyvät luottamuksen edistämisen näkökulmaan osallisuustyön lähtökohtana. Luottamuksen edistäminen osallisuustyön lähtökohtana koskettaa koko kunnan asukasjoukkoa. Erityisesti maahanmuuttajiin kohdistuvia luottamuksen edistämisen havaintoja esiintyy vähäisesti.

**Taulukko 13.** Luottamuksen edistämisen alaluokat.

Yläluokka	Alaluokat
Luottamuksen edistäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hallinnon toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys</li> <li>- Luottamuksen lisääminen</li> <li>- Asukastiedon hyödyntäminen päätöksenteossa</li> <li>- Vastuullisuus</li> </ul>

Luottamuksen edistämisen havainnot keskittyvät käytännössä vuorovaikutuksellisemman hallinnon toiminnan kehittämiseen, palautteen vastaanottamiseen ja hyödyntämiseen sekä hallinnon toiminnan läpinäkyvyyteen. Aineiston perusteella kunnissa ilmenee haasteita kuntalaisten kokeman luottamuksen suhteen (esimerkki 14). Luottamuksen edistäminen toiminnan lähtökohtana vastaa erityisesti näennäisosallistumisen haasteeseen. Aineistossa mainitaan konkreettisia esimerkkejä luottamusta edistävästä toiminnasta, kuten asukastiedon systemaattisesta käsittelystä osana päätöksentekoa.

- (14) Luottamus julkisiin instituutioihin on Suomessa verrattain korkea, mutta niiden ihmisten osuus, jotka uskovat voivansa vaikuttaa poliittisiin prosesseihin, on pieni verrattuna muihin korkean luottamuksen maihin. Myös Vantaalla valtaosa luottaa kunnan toimivan asukkaiden hyväksi, mutta alle viidennes koki, että kuntalaisten mielipiteitä kuunnellaan. Suurimmaksi osallistumisen esteeksi koettiin tiedotuksen riittämättömyys. (Vantaa, 2022b)

Luottamuksen edistäminen on kaikkia kuntalaisia ja kunnan hallintoa koskettava teema, jossa maahanmuuttajiin kohdennettuja ilmaisia ei juuri ole (esimerkki 15). Maahanmuuttajien kohderyhmään kohdistettuja luottamuksen edistämisen havaintoja esiintyy kotouttamisohjelman toimeenpanon toteuttamiseen liittyen (esimerkki 16).

- (15) Toimintamme on läpinäkyvää ja kaupunkilainen saa tietoa kaupungin päätöksistä ja linjauksista. Tunnistamme hyvissä ajoin, keitä päätökset koskevat, ja edistämme dialogisuutta kaupunkilaisten kanssa huomioiden erilaiset väestöryhmät. (Helsinki, 2023, s. 13)
- (16) Jatkossa Vantaan kotouttamisohjelman toimeenpanossa on tärkeää huomioida palautteet, joita maahan muuttaneet ovat antaneet kaupungin viranomaisille ja sidosryhmille. (Vantaa, 2023, s. 12)

Palautteen antamismahdollisuus sekä hallinnon toiminnan läpinäkyvyys ovat keskeisiä luottamuksen edistämisen näkökulmia. Luottamuksen edistäminen osallisuustyön lähtökohtana ilmentää ajatusta hallinnon ja asukkaiden välisestä vuoropuhelusta, joka on yksi osallisuuden keskeisimmistä periaatteista.

## 5.2 Osallistumismenetelmät

Osallistumismenetelmät osana tutkimuksen tuloksia, liittyvät aineistossa esiin nousseisiin osallisuuden menetelmiin. Aineistossa ilmenee useita osallistumismenetelmiä (ks. taulukko 14), joissa korostuvat erityisesti digitaalisuutta ja vuorovaikutusta lisäävät menetelmät. Lisäksi esimerkiksi osallistuva budjetointi, yhteiskehittäminen ja osallistava osallisuuden suunnittelu oli mainittu useamman kunnan osallisuussuunnitelmassa.

**Taulukko 14.** Esiin nousseet osallistumisen menetelmät.

Menetelmän tyyppi	Havainnoissa esiintynyt menetelmä
Vuorovaikutusta lisäävät menetelmät	Kuulemistilaisuudet, asukasraadit, asukaspaneelit, erätaukodiologi
Vaikuttamismahdollisuuksia ja saavutettavuutta edistävät menetelmät	Verkkosivujen kehittäminen, palautekanavat, uutiskirjeet, osallisuuspuhelin, otakantaa.fi - sivusto.
Yhteiskehittämisen menetelmät	Työvälineitä yhteiseen osallisuussuunnitteluun yhteiskehittämisen idealla, yhteiskehittämisen edistäminen ja lisääminen, osallistuva budjetointi

Aineistossa esiintyy pääasiassa kaikille kunnan asukkaille tarkoitettuja osallisuusmenetelmiä (esimerkki 17). Toisaalta kuitenkin esimerkiksi Helsingin kotouttamisdokumentissa mainitaan myös ulkomaalaistaustaisiin kunnan asukkaisiin kohdistuvia osallisuusmenetelmiä ja osallistumisen tavoitteita (esimerkki 18).

- (17) Perinteisiä kaupungin tarjoamia mahdollisuuksia ovat mm. palautekanava, asukasillat, uutiskirjeen tilaaminen, kyselyt ja palvelujen yhteissuunnittelun työpajat. – – Teknologian kehittyminen on tuonut uusia mahdollisuuksia erityisesti mobiiliosallistumiseen. (Espoo, 2025b, s. 15)
- (18) Ulkomaalaistaustaisten edellytyksiä osallistua paikalliseen päätöksentekoon vahvistetaan ja mallinnetaan. Esimerkiksi kirjastopalveluiden Demokratiakahvila-hankkeessa tavoitellaan sellaisia yhteiskunnallisista vaikutusmahdollisuuksista kiinnostuneita, joille vaikuttamisen keinot sekä julkisen keskustelun kanavat eivät vielä ole tuttuja. (Helsinki, 2022, s. 12)

Analyysin perusteella voidaan todeta, että kaupungit ovat tietoisia erilaisista osallistumisen menetelmistä ja kokeilevat aktiivisesti uusia osallisuuden toteutustapoja. Kuitenkin esimerkiksi kotouttamisohjelmissa ja -suunnitelmissa ei mainita merkittävästi sellaisia menetelmiä, joilla pyritään kuulemaan erityisesti maahanmuuttajien asukasryhmää.

### **5.3 Osallisuuden edistämisen tavoitteet kuntien asiakirjoissa**

Osallisuuden edistämisen tavoitteita koskevien havaintojen kategoriaan olen lukenut mukaan vaikuttavuuden, yhteiskuntaan kiinnittymisen, voimaantumisen ja inklusiivisuuden teemojen havainnot. Aineiston perusteella näyttää siltä, että kuntien strategia-asiakirjoissa keskitytään erityisesti hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden edistämiseen, syrjimättömyyteen, moniääniseen vuoropuheluun sekä yhteisöllisyyden ja yhteenkuuluvuuden saavuttamiseen.

**Taulukko 15.** Osallisuuden merkittävimmät tavoitteet.

Osallisuuden tavoitteiden yläluokat	Merkittävimmät havainnot
Vaikuttavuus	Havaintoja ilmenee vain vähäisesti. Havainnot päätöksenteosta, demokraattisuudesta sekä julkishallinnon luottamuksellisuudesta. Aineistossa esiintyy tavoitteita ja mittareita toimenpiteiden seuraamiseksi.
Yhteiskuntaan kiinnittyminen	Havaintoja ilmenee runsaasti. Erityisesti maahanmuuttajien yhteisöllisyyteen, vuorovaikutuksellisuuteen, kotoutumiseen, työllistymisen tavoitteisiin sekä verkostoitumiseen liittyen nousee runsaasti havaintoja. Yhteiskuntaan kiinnittymisen havainnot ovat asiakirjoissa konkreettisia maahanmuuttajiin kohdistuvia osallisuuden tavoitehavaintoja.
Voimaantuminen	Havaintoja ilmenee yleisesti ottaen runsaasti, mutta maahanmuuttajiin kohdistuen vähäisesti. Asiakirjoissa toistuvat viittaukset yksilön identiteetin vahvistamiseen, yhteenkuuluvuuteen sekä erinäisten tukitoimenpiteiden tarjontaan.
Inklusiivisuus	Inklusiivisuuden tavoitehavaintoja esiintyy runsaasti. Kuntien asiakirjoissa viitataan inklusiivisuuden osalta eniten tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen, syrjimättömyyteen sekä osallisuuden erojen kaventamiseen.

Osallisuustyön tavoitteita esiintyy runsaslukaisesti kaikissa tavoiteryhmissä. Aineiston perusteella erityisesti yhteiskuntaan kiinnittymisen tavoitehavainnot korostuvat maahanmuuttajiin kohdistuvassa osallisuuspuheessa. Myös inklusiivisuuden tavoitteluun liittyen esiintyy useita ilmaisuja. Strategia-asiakirjojen perusteella kunnissa paneudutaan edistämään erityisesti niiden ryhmien vaikuttamismahdollisuuksia, joiden tunnistetaan jäävän yhteisen osallisuuden ja osallistuvan päätöksenteon ulkopuolelle. Kunnat pyrkivät huomioimaan kaikki asukasryhmät niiden erityispiirteet huomioon ottaen.

### 5.3.1 Inklusiivinen osallisuus strategisena tavoitteena

Inklusiivisen osallisuuden tavoitetta ilmentää erityisesti aineistossa esiintyvä strateginen painopiste yksilöiden välisestä yhdenvertaisuudesta. Inklusiivisuuden tavoitteesta kertovat aineiston havainnot syrjimättömyyden ja tasa-arvon tavoitteesta, osallisuuden erojen kaventamisesta sekä erilaisten taustojen tarkempi huomioiminen osana paikallishallinnon toimintaa. Kunnat kohdistat toimenpidetavoitteita heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin. Erityisesti maahanmuuttajien kohderyhmään kohdistuvia tavoitteita ilmenee aineistossa toistuvasti.

**Taulukko 16.** Inklusiivisuuden alaluokat.

Yläluokka	Alaluokat
Inklusiivisuus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa-arvon, yhdenvertaisuuden tai syrjimättömyyden tavoittelu</li> <li>- Osallisuuden erojen kaventaminen.</li> <li>- Heikoimmassa asemassa olevien huomioiminen</li> <li>- Kulttuurien, uskontojen ja erilaisten taustojen huomioiminen</li> </ul>

Yhdenvertaisuus, osallisuuden edistäminen ja syrjimättömyys sekä heikoimmassa asemassa olevien ryhmien huomiointi on nostettu strategioissa, osallisuussuunnitelmissa ja -ohjelmissa sekä kotoutumisen asiakirjoissa keskeiseksi teemaksi (esimerkki 19). Inklusiivisuus esitetään asiakirjoissa toistuvasti tavoitteena ja strategia-asiakirjojen keskeisenä perustana. Inklusiivisuuden tavoitteet korostuvat erityisesti osallisuusohjelmissa sekä kotouttamisasiakirjoissa (esimerkit 20 ja 21). Aineiston perusteella näyttää siltä, että inklusiivisen osallisuuden tavoitteena pyritään parantamaan erityisesti päätöksenteon vaikuttavuutta ja yksilöiden tasapuolisia osallistumismahdollisuuksia.

- (19) Vantaan palveluihin tavoitellaan erityisesti kohderyhmiä, joiden hyvinvoinnissa on kehitettävää. Tällä pyritään asukkaiden hyvinvoinnin lisääntymiseen ja sen jakautumiseen tasaisemmin eri alueille ja asukasryhmiin. (Vantaa, 2022, s. 15–16).

- (20) Oulussa on tavoitteena, että kaikki kokevat tulevansa kuulluiksi ja ymmärretyiksi ja kaikilla on samat mahdollisuudet toimia, osallistua ja vaikuttaa asuinalueellaan ja koko kaupungissa. (Oulu, 2023, s. 19).
- (21) Helsingin kolmantena tavoitteena on, että jokaisella Suomeen muuttaneella tai täällä syntyneellä ulkomaalaistaustaisella lapsella ja nuorella on tunne kuulumisesta yhteisöön sekä mahdollisuus osallisuuteen. (Helsinki, 2022, s. 11).

Inklusiivisen osallisuuden tavoite asettaa tiettyjä velvollisuuksia myös tavoitteiden toteuttamiseen liittyvien toimenpiteiden suunnitteluun, listaamiseen ja kehittämiseen. Aineistossa luvataan esimerkiksi tavoitella moniäänisyyttä erilaisten kuulemismenetelmien avulla, edistää maahanmuuttajaneuvoston osallistumista osaksi vaikuttamistoimielimiä sekä parantaa hiljaisten ja aliedustettujen ryhmien vaikutusmahdollisuuksia. Lisäksi aineistossa on mainintoja inklusiivisuuden nykytila-analyysien toteuttamisesta, mikä on konkreettinen esimerkki kuntien osallisuustyöstä. Analyysin havaintojen perusteella voidaan todeta, että niin maahanmuuttajiin kuin muihinkin haavoittuvassa asemassa olevien inklusiiviseen osallisuuteen ja osallistumisen mahdollisuuksien edistämiseen kiinnitetään huomiota Suomen suurimpien kuntien asiakirjoissa ainakin tavoitetasolla.

### **5.3.2 Voimaantuminen**

Voimaantumisen tavoitenäkökulma muodostuu aineistohavainnoista, joissa kuvataan yksilön identiteetin vahvistamista, erilaisia tukitoimia yksilön tarpeisiin, osaamiseen tunnistamista sekä hyvinvoinnin vahvistamista voimaantumisen näkökulmasta. On kuitenkin hyvä huomata että, voimaantumisen tavoite kohdistuu usein kaikkiin kunnan asukkaisiin. Toisaalta aineistosta löytyy myös maahanmuuttajien kohderyhmään eriteltyjä voimaantumisen havaintoja. Aineistossa korostuu kuntien hyvinvoinnin edistämistyö, minkä todetaan aineiston perusteella olevan osa myös asukkaiden osallisuuden edistämistä.

**Taulukko 17.** Voimaantumisen alaluokat.

Yläluokka	Alaluokat
Voimaantuminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yksilön identiteetin vahvistaminen</li> <li>- Yhteenkuuluvuus yksilön voimaantumisen edistämiseksi</li> <li>- Tuen tarjoaminen erilaisissa tarpeissa</li> <li>- Osaamisen tunnistaminen</li> <li>- Hyvinvoinnin vahvistaminen</li> </ul>

Voimaantumisen tavoitteissa korostuu erityisesti yksilön pystyvyyden ja vaikuttamisen tunteen vahvistaminen (esimerkit 22 ja 23). Erityisesti osallisuusohjelmissa käsitellään voimaantumista tavoitteena.

(22) ”Kaupunkilainen kokee pystyvänsä edistämään itselle tärkeitä asioita kaupungissa, ja hänen osallisuusmahdollisuutensa huomioidaan arjen toiminnassa ja palveluissa”. (Helsinki, 2023, s. 9)

(23) ”Kokemus osallisuudesta lisää hyvinvointia, turvallisuutta, uskoa tulevaisuuteen ja omiin mahdollisuuksiin”. (Oulu, 2023)

Esimerkissä 24 ilmenee maahanmuuttajien kohderyhmään kohdistuva ilmaisu, jossa asiakkaan tarvelähtöinen neuvonta toimii hyvinvointia, kotoutumista ja työllistymistä edistävänä toimintana.

(24) ”Mainiossa tarjoamme monikielisiä neuvonta- ja ohjauspalveluja kaikille sitä tarvitseville maahan muuttaneille aikuisille 16 kielellä. Mainion palveluneuvonta edistää kotoutumista, työllistymistä ja hyvinvointia kokonaisvaltaisesti ja matalalla kynnyksellä, asiakkaan tarpeesta lähtien.” (Tampere, 2021, s. 30)

Aineiston perusteella kuntien strategia-asiakirjoissa kiinnitetään vähäisesti huomiota juuri maahanmuuttajien voimaantumiseen. Toisaalta voimaantumisen havaintoja on useita ja ne on kohdistettu kaikkia kunnan asukkaita koskeviksi tavoitteiksi.

### 5.3.3 Yhteiskuntaan kiinnittyminen

Yhteiskuntaan kiinnittymisen tavoite muodostuu havainnoista, joissa erityisesti yhdistyy yhteisöllisyyden ja yhteenkuuluvuuden teemat. Yhteiskuntaan kiinnittymisen tavoitteessa korostuu maahanmuuttajien osalta erityisesti tavoite onnistuneesta kotoutumisesta, jonka seurauksena yksilö kokee olevansa osa suomalaista yhteiskuntaa. Aineiston perusteella voidaan todeta, että yhteiskuntaan kiinnittymisen havainnot ilmentävät konkreettisia ja kokonaisvaltaisia osallisuuden edistämiskeinoja.

**Taulukko 18.** Yhteiskuntaan kiinnittymisen alaluokat.

Yläluokka	Alaluokat
Yhteiskuntaan kiinnittyminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yhteisöllisyyden ja vuorovaikutteisuuden korostaminen</li> <li>- Yhteenkuuluvuus yhteiskuntaan kiinnittymiseen liittyen</li> <li>- Kotoutuminen</li> <li>- Työllisyyden palvelut</li> <li>- Verkostoituminen</li> </ul>

Aineiston perusteella erityisesti maahanmuuttajien työllisyyden parantaminen on keskeinen osallisuutta edistävä tavoite (esimerkki 25). Monikulttuurisuuden ja maahanmuuton ajankohtaisuus nostaa yhteiskuntaan kiinnittymisen tavoitteen tärkeäksi osaksi strategia-asiakirjojen sisältöä. Aineistossa tunnistetaan maahan muuttaneiden osallisuuden haasteita, joihin pyritään vastaamaan muun muassa yhteenkuuluvuuden tunteen lisäämisellä (esimerkki 26). Asiakirjoissa todetaan, että vieraskielisten asukasryhmien osallisuutta yhteiskuntaan tulee lisätä. Lisäksi aineistossa esiintyy useita mainintoja maahan muuttaneille kohdistetuista neuvonnan, oppimisyhteisöjen, järjestöjen, koulutuksien ja erilaisten hankkeiden palveluista, joilla pyritään lisäämään yhteiskuntaan kuulumisen kokemusta (esimerkki 27).

- (25) Tampereella kansainväliset osaajat ja maahan muuttaneet voivat sujuvasti kiinnittyä niin opiskelu-, työ- kuin liike-elämään ja näitä edustaviin yhteistöihin, mikä kannustaa osaamisen hyödyntämiseen Tampereen seudulla kansallisen Talent Boost -ohjelman mukaisesti. (Tampere, 2023c, s. 13)

- (26) Kotouttamisohjelmassa huomioidaan kaupunkistrategian läpileikkaavat teemat, joita ovat avoimuus, rohkeus, vastuullisuus ja yhteisöllisyys. (Vantaa, 2023, s. 24)
- (27) Espoo toimeenpanee tehokkaasti alkuvaiheen kotouttamisohjelman, jonka tarkoituksena on oppia suomen tai ruotsin kieli sekä päästä koulutukseen tai osaamista vastaaviin töihin. (Espoo, 2022)

Kuntien strategia-asiakirjoissa näkyy erityisesti kuntien vastuu työllisyyspalveluiden järjestämisessä, joka heijastuu myös maahanmuuttajien osallisuuden edistämisen havaintoihin. Aineiston mukaan erityisesti vieraskielisten tarpeita pyritään kartoittamaan aiempaa kattavammin ja yhteisöllisyyteen pyritään panostamaan kunnan viranomaisten lisäksi myös järjestö- ja yhteisötasolla. Yhteiskuntaan kiinnittymisen osalta asiakirjoissa nousee esiin erityisesti alueellisen osallisuuden vahvistaminen.

#### 5.3.4 Vaikuttavuus

Vaikuttavuus osallisuuden edistämisen tavoitteena muodostuu erityisesti vaikutusmahdollisuuksien, kuulemisen, demokraattisuuden sekä päätöksenteon havainnoissa. Aineiston perusteella kunnat pyrkivät kehittämään uusia keinoja esimerkiksi maahanmuuttajien päätöksentekoon osallistumisen mahdollistamiseksi. Lisäksi vaikuttavuutta ilmentää strategia-asiakirjoissa esiintyvät toimenpiteiden tavoite- ja seurantataulukot sekä aikataulut. Vaikuttavuuteen liittyvissä havainnoissa ei korostu teoriassa esiin nostettu palautteen merkitys.

**Taulukko 19.** Vaikuttavuuden alaluokat.

Yläluokka	Alaluokat
Vaikuttavuus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Osallistumisen vaikuttavuus</li> <li>- Päätöksenteon läpinäkyvyys, edistäminen tai vahvistaminen</li> <li>- Demokraattisuus ja hallinnon legitimitetti</li> <li>- Toimenpiteiden seuranta ja aikataulutoimet</li> </ul>

Toimenpiteiden toteutustaulukot ja seuranta-kaaviot vaikuttavat positiivisesti käsitykseen osallisuuden edistämisen käytännön toteutumisesta. Kaavioiden perusteella voidaan sanoa, että kunnilla on pyrkimys osallisuustyön vaikuttavuuteen. Vaikuttavuuden havainnot kitkevät osaltaan myös näennäisosallisuuden epäilyksiä. Aineistossa on mainittu toimenpiteitä, joilla maahan muuttaneiden kotoutumisen suunnitelmia seurataan ja arvioidaan tulevaisuuden kannalta. Kuntastrategioissa on taulukoita, joissa esitetään kunnan suuret strategiset tavoitteet ja tavoitteen toteutumisen mittauskeinot. Tavoitteissa esiintyy maahanmuuttajien kohderyhmää koskevia, osallisuutta edistäviä havaintoja. Esimerkiksi Vantaan kotouttamisohjelma vuosille 2023–2026 mainitsee yhdeksi päätavoitteistaan maahan muuttaneiden osallisuuden edistämisen ja yhdenvertaisen palveluihin pääsyn takaamisen. Päätavoitteelle on nimitetty toteuttajat, tavoiteindikaattorit sekä resursointi (esimerkit 28, 29 ja 30).

(28) Lähtötaso: asiakaskäyntejä 4746, 2022 Monikielinen neuvontapalvelu vakinaistetaan vuoteen 2025 mennessä. (Vantaa, 2023, s. 37)

(29) Osana perustyötä ja TEM-Hankerahoitusta. (Vantaa, 2023, s. 37)

Aineistossa ilmeni havaintoja liittyen kaupungin päätöksenteon läpinäkyvyyteen (esimerkki 32).

(30) Toimintamme on läpinäkyvää ja kaupunkilainen saa tietoa kaupungin päätöksistä ja linjauksista. Tunnistamme hyvissä ajoin, keitä päätökset koskevat, ja edistämme dialogisuutta kaupunkilaisten kanssa huomioiden erilaisten väestöryhmät. (Helsinki, 2023)

Tavoiteindikaattorit ja mittarit vahvistavat osallisuuden vaikuttavuutta. Asiakirjojen perusteella osallisuustyön tavoitteena on kuntalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon sekä tulla ymmärretyksi ja kuulluksi.

## 6 Johtopäätökset ja pohdinta

Julkishallinnon toteuttama osallisuuden edistäminen vahvistaa kansalaisten kokemaa oikeudenmukaisuutta, tehokkuutta ja luottamusta hallintoa kohtaan (Bell ja Reed, 2021, s. 595). Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien haasteet korostavat osallisuustiedon ja -tutkimuksen tarpeellisuutta. Maahanmuuton jatkuva kasvu luo kunnille lainsäädäntöön pohjautuvan veloitteen maahanmuuttaja-asukkaiden osallisuuden edistämisestä.

Maahanmuuttajien asukasryhmässä esiintyy osallisuuden ja yhteiskuntaan kuuluvuuskokemuksen haasteita. Witkowskin ja muiden (2021, s. 218) mukaan marginaaliryhmät jäävät usein omasta tahdosta riippumatta julkishallinnon osallisuushankkeiden ulkopuolelle. Tässä tutkielmassa olen tarkastellut maahanmuuttajien inklusiivista osallistumista Suomen suurimpien kuntien strategia-asiakirjojen perusteella. Tämän tutkielman päätutkimuskysymykset ovat ”Miten maahanmuuttajien osallistumista pyritään mahdollistamaan kuntien strategia-asiakirjojen perusteella?” sekä ”Miten nämä keinot ja näkökulmat heijastavat inklusiivisen osallistumisen toteutumista?”.

Olen koostanut Inklusiivisen osallisuuden näkökulmat erityisesti Bellin ja Reedin (2021), Salmisen ja muiden (2021) sekä Simmons ja Birchallin (2005) esittämistä osallisuuden malleista, jotka toimivat tutkimuksen analyttisenä viitekehysenä. Nostin tutkimusaineistosta esiin havaintoja Bellin ja Reedin (2021) näkökulmien mukaisesti liittyen inklusiivisen osallistumisen lähtökohtiin, menetelmiin sekä osallisuustyön tavoitteisiin. Bellin ja Reedin (2021) näkökulmia olen laajentanut Simmons ja Birchallin (2005) sekä Salmisen ja muiden (2021) teoreettisten mallien perusteella. Lisäksi olen täydentänyt analyysiä aineistosta esiin nousseiden havaintojen perusteella.

Tässä tutkielmassa esitetty teoreettinen viitekehys tukee tuloksissa esiintyviä havaintoja. Tutkimuksen tuloksista ilmenee inklusiivisen osallisuus osana kuntien osallisuustyötä. Kuntien strategia-asiakirjojen perusteella osallisuusprosesseissa tulee huomioida

kohderyhmä, prosessin tavoite, toimintakulttuurit, historia sekä käytettävissä olevat resurssit. Lisäksi on selvää, että osallisuustyön suunnitteluun ja toteutukseen käytetään aikaa ja resursseja. Tulosten mukaan kunnilla on käytössään myös moninaisia osallistumisen työkaluja ja menetelmiä.

Suomen suurimpien kuntien strategia-asiakirjoissa osallisuuden edistämisen tarve tunnistetaan keskeiseksi hallinnon tehtäväksi. Strategia-asiakirjat sisältävät paljon yksityiskohtaista tietoa osallisuuden tavoitteista, toimintatavoista ja hallinnon resursseista. Maahanmuuttajien kohderyhmä huomioidaan asiakirjoissa. Toisaalta erityisesti kuntastrategioiden keskiössä pysyy koko kunnan asukasjoukon osallisuuden edistäminen. Osallisuussuunnitelmissa ja kotoutumisasiakirjoissa tunnistetaan heikommassa asemassa olevat ryhmät sekä niiden osallisuuden haasteet. Strategia-asiakirjoissa tuodaan esiin toimenpide-ehdotuksia eri asukasryhmien hyvinvoinnin ja osallisuuden lisäämiseksi.

Maahanmuuttajiin kohdistuvaan osallisuustyöhön liittyvät toimenpiteet kietoutuvat muutaman päätavoitteen ja teeman ympärille. Tuloksissa toistuvat saavutettavuuden parantaminen, yhteiskuntaan kiinnittyminen sekä luottamuksen edistäminen. Yleisesti ottaen kunnat pyrkivät kehittämään osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksiaan. Osallisuuden edistämisen keinoina on mainittu esimerkiksi vieraskielisille suunnatun viestinnän kehittäminen, digitaalisten osallistumismahdollisuuksien hyödyntäminen sekä matalan kynnyksen palveluiden lisääminen. Asukkaiden luottamusta pyritään edistämään erityisesti avoimen vuorovaikutuksen menetelmin.

Osallisuustyö tunnistetaan koko kunnan tehtäväksi. Kunnat tunnetaan monitoimijaisesta sidosryhmäkentästä osallisuuden edistämistyössä (Sabion ja Reis, 2023, s. 80). Sidosryhmien rooli ja merkitys nousevat esiin myös tämän tutkimuksen tuloksissa. Maahanmuuttajien osallistumisen kannalta merkittäviksi sidosryhmiksi tunnistetaan erityisesti maahanmuuttajaneuvostot sekä kunnan työllisyysalueet. Toisaalta strategia-

asiakirjoissa ei eritellä esimerkiksi maahanmuuttajaneuvoston toiminnan todenmukaista laajuutta ja vaikutusmahdollisuuksia.

Tutkielman tulosten perusteella strategia-asiakirjoissa esiintyy havaintoja osallisuuden vaikuttavuuteen liittyen. Vaikuttavuuden avulla pyritään kitkemään aiemmissä tutkimuksissa esiin nostettua näennäisosallistumisen ongelmaa (Jäntti ja muut 2023; Jäntti ja Kurkela, 2021). Näennäisosallistumisen on todettu heikentävän erityisesti marginaaliryhmien osallistumista (Arnstein, 2019; Simmons ja Birchall, 2005). Suorat vaikuttamismahdollisuudet sekä luotettavan ilmapiirin vaaliminen motivoivat yksilöä osallistumaan. Erityisesti kunnan asukkaiden ja hallinnon väliseen vuorovaikutukseen pyritään kiinnittämään huomiota. Teoreettisen viitekehyksen osalta Simmons ja Birchallin (2005) osallisuuden ketjumalli korostaa osallistujan motivoinnin merkitystä tärkeänä osana osallisuuden toteutumista. Kaksisuuntaisen palautteen antamisen rooli ei nouse esiin osallisuusprosessien vaikuttavuuteen liittyvissä tuloksissa. Bell ja Reed (2021) esittävät kaksisuuntaisen palautteen antamisen olevan tärkeä osa osallisuuden vaikuttavuutta ja vuorovaikutuksellisuutta. Heidän mukaansa palautteenannon puuttuminen vaikuttaa negatiivisesti osallisuusprosessin läpinäkyvyyteen ja lisää näennäisen osallistumisen riskiä.

Kuntien rajalliset resurssit haastavat osallisuustyötä. Puutteellisten resurssien vuoksi kunnat joutuvat jättämään osallisuusprosessit usein kokonaisuudessaan suppeiksi (Sylte ja muut, 2024; Kurkela, 2021; Kurkela ja muut, 2024). Tämän tutkielman tuloksissa korostuvat kuntien haasteet ja pyrkimys panostaa hallinnon resurssien osalta kustannuksiin sekä henkilöstön riittävyyteen, osaamiseen ja koulutukseen. Erityisesti kokemusasiantuntijuuden ja tiedolla johtamisen teema nousevat esiin maahanmuuttajien kohderyhmään liittyen.

Saavutettavuuden haasteisiin pyritään vastaamaan paremmalla palveluiden kohdentamisella sekä monikielisten ja digitaalisten osallisuusmahdollisuuksien kehittämisellä. Tulosten mukaan kunnilla on valmiuksia ja kiinnostusta digitaalisten

osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen. Digitaaliset mahdollisuudet voivat tarjota aiempaa saavutettavampia, houkuttelevampia sekä helpommin lähestyttäviä osallistumisen mahdollisuuksia. Toisaalta digitaaliset menetelmät edellyttävät myös niiden haasteiden tunnistamista ja huomioimista, erityisesti heikommassa asemassa olevien osallistumisen näkökulmasta (Kirjavainen, 2025; Alcaide Muñoz ja muut, 2025).

Aineistossa ilmeni päällekkäisiä havaintoja, jotka haastavat aineiston analysointia. Havaintojen päällekkäisyys tukee näkemystä Simmons ja Birchallin (2005) ketjumallista sekä Salmisen ja muiden (2021) osallisuuden kehistä. Mallit ilmentävät osallisuuden osaluokkien päällekkäisyyttä. Kun kaikkien väestöryhmien osallisuuden edistämisen merkitys tunnustetaan yhteisesti koko kunnan ja julkishallinnon toimintaperiaatteeksi, erilaisten osallisuustyön osien ja havaintojen kiinnittäminen tiettyyn ryhmään hankaloituu. Voidaan ajatella, että osallisuuden prosessien laajuus ja havaintojen päällekkäisyys on asiaan kuuluva tutkimushavainto.

Tutkimuksen kohteena olevat kunnat listaavat tavoitteita ja seurantamittareita, joilla osallisuustyön käytännön toteutumista ja tavoitteita pyritään seuraamaan. Tavoitteiden selkeä kirjaaminen osana kuntien strategia-asiakirjoja voi edistää myönteisesti kuntalaisten luottamusta hallintoa kohtaan. Lisäksi asiakirjoissa listattujen tavoitteiden avulla voidaan luoda käsitys kunnan todenmukaisista osallisuuden edistämistoimista. Toisaalta osallisuustoimien ja -projektien arviointi on esitetty usein vain yksinkertaisella asteikolla, joka mittaa toimenpiteen toteutumista tai toteutumatta jäämistä. Työn vaiheiden erittely jää toimenpiteiden seurannan osalta vähäiseksi. Esimerkiksi tavoite saavutettavampien palveluiden kehittämisen toteuttamisesta ei vielä avaa tapahtunutta muutosta käytännössä aiempaan verrattuna.

Tuloksissa esiintyneet osallisuuden tavoitteet koostuvat inklusiivisuudesta, voimaantumisesta, yhteiskuntaan kiinnittymisestä ja vaikuttavuudesta. Tavoite osallisuuden inklusiivisuudesta on tulkittavissa ilmaisujen sisällöstä. Tulosten mukaan kunnilla on pyrkimys etsiä ratkaisuja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien

kehittämiseen ja vahvistamiseen. Yksi näkyvimmistä tavoitteista liittyy maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseen. Kuitenkin käytännön toiminnan kuvaus jää abstraktille tasolle, eikä todenmukaisista toimintaohjelmista saada täyttä selvyyttä. Asiakirjoista on hankala erotella selviä vaiheita ja toimintasuunnitelmia tavoitteiden toteutumiseksi.

Kunnat käyttävät runsaasti kaikkia asukkaita koskevia ilmaisia, jolloin tietyn toimenpiteen kohderyhmä jää toisinaan epäselväksi. Asiakirjoissa puhutaan kuntalaisista tai esimerkiksi heikommassa asemassa olevien ryhmistä. Aineiston perusteella ei voida olla varmoja siitä, millaisia toimia tai tavoitteita juuri maahanmuuttajien ryhmään kohdistuu. Toisaalta kotouttamisohjelmat sisältävät juuri maahanmuuttajiin kohdennettuja toimia, joka tasapainottaa asiakirjoissa ilmenneitä kohderyhmäkohtaisia osallisuuden havaintoja. Johtopäätösten yhteenvetona voidaan todeta, että maahanmuuttajat tunnistetaan kuntien asiakirjoissa osallisuustoiminnan kohderyhmäksi. Kunnat toteuttavat inklusiivisen osallisuuden toimintaperiaatteita. Toisaalta osallisuustyön prosessien todenmukaista toteutumista erityisesti maahanmuuttajien osallisuuden edistämiseksi on haastava havainnoida.

## **6.1 Tutkimuksen luotettavuus**

Tämän tutkimuksen luotettavuus perustuu hyvän tieteellisen käytännön noudattamiseen yhdessä laadullisen tutkimuksen menetelmien hyödyntämisen kanssa. Tutkielmaa tehdessä olen ollut erityisen huolellinen asianmukaisen viittaustyylin noudattamisesta. Tutkielmani perustuu yliopiston kirjoitusohjeisiin ja hyvään tieteelliseen käytäntöön.

Juutin ja Puusan (2020) mukaan laadullisen tutkimuksen luotettavuutta on haastava arvioida. He kuitenkin toteavat, että tutkimuksen tulokset ja niiden käsittelytapa yhdessä esitellyn tutkimusilmiön eheyden kanssa tukevat laadullisen tutkimuksen validiutta. Tässä tutkielmassa olen käsitellyt luotettavaa ja ajankohtaista aiempaa tutkimusta Vilkan

(2020, s. 78) tieteellisen tutkimuksen määritelmien mukaisesti. Teoreettisen tutkimustaustan relevanttiuden takaamiseksi olen valikoinut tähän tutkielmaan sellaisia tieteellisiä teoksia, joissa käsitellään osallisuutta erityisesti paikallishallinnon ja marginaaliryhmien osallistumisen kontekstissa. Olen valikoinut tutkielman taustoittavissa sekä teoreettisissa osioissa käyttämäni lähteet harkitsevaisesti. Tässä tutkielmassa teoreettisen viitekehyksen avulla muodostuu inklusiivisen osallisuuden kokonaisuus, joka tukee tieteellisen tutkimuksen analyyttistä tarkastelua.

Tutkimuksen luotettavuuden arvioimiseksi on olennaista esittää haasteita ja rajoitteita, joita tutkimusta tehdessä on tullut esiin. Olen pyrkinyt vahvistamaan tutkimusta esittämällä tutkimuksessa ilmenneet haasteet edellisessä luvussa. Juutin ja Puusan (2022) mukaan laadullisessa tutkimuksessa on huomioitava, että ihmiset jäsentävät asioita suhteina ja kokonaisuuksina. He painottavat, että tutkijan on perehdyttävä huolellisesti laadulliseen tutkimukseen tutkimusmenetelmänä.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioidessa on hyvä huomioida, että tämä tutkielma koostuu rajatusta aineistosta, joka muodostuu kuntastrategioista, osallisuussuunnitelmista tai -ohjelmista sekä kotouttamisasiakirjoista. Kuntastrategiat keskittyvät ennen kaikkea kunnan tavoitteisiin ja toimintaan, jotka perustuvat kunnan talousarvioon. Toisaalta on hyvä huomata, että tässä tutkielmassa ei ole käsitelty talousarvioita erillisinä asiakirjoina. Täsmällisemmän osallisuuskäsityksen saamiseksi, talousarvioiden tarkastelu voisi olla jatkotutkimuksissa olennaista.

Strategia-asiakirjojen sisällöt vaihtelevat keskenään. Erityisesti kuntastrategia-asiakirjojen laajuus eroaa kuntien välillä runsaasti. Tutkittava ilmiö perustuu kuitenkin maahanmuuttajien osallisuuden tarkasteluun osana paikallishallinnon toimintaa, jolloin yksittäisen asiakirjan laajuus on toissijaista. Strategia-asiakirjoissa käytetyt termit ja asiasanat vaihtelevat jonkin verran. Aineiston analysoinnin avulla olen pyrkinyt ryhmittelemään havainnot oikeaan tutkimusryhmään. On hyvä huomata, että saman kunnan asiakirjat eivät välttämättä kohdennu täysin samoille vuosille. Tutkimusaineisena

toimivat strategia-asiakirjat ovat viimeisimmät julkisesti löytyvät asiakirjat, jotka sijoittuivat vuosille 2019–2026.

Tutkimusaineiston avulla saadaan käsitys siitä, miten maahanmuuttajien osallistumista pyritään mahdollistamaan strategia-asiakirjojen perusteella. Lisäksi tutkimus vastaa kysymykseen siitä, miten osallisuustoimet heijastavat inklusiivisen osallisuuden toteutumista. Tämän tutkielman tavoitteena on luoda ilmiötä avaava ja selvittävä tutkimus, joka parhaimmillaan auttaa ymmärtämään maahanmuuttajien inklusiivisen osallisuuden edistämistyön merkitystä ja mahdollisuuksia.

## 6.2 Jatkotutkimusehdotuksia

Tutkielman edetessä ilmeni useita jatkotutkimuskysymyksiä. Paikallishallinnon osallisuustyö, julkishallinnon rajalliset resurssit sekä kasvava maahanmuutto ovat yhteiskunnallisesti tärkeitä teemoja. Yhteiskunnan muutokset edellyttävät jatkuvaa hallinnontason tutkimusta. Marginaaliryhmien osallisuuden haasteet paikallishallinnossa korostavat aiheen yhteiskunnallista merkitystä ja tarkastelun tärkeyttä.

Tämä tutkimus huomioi suunnitelmat ja tavoitteet maahanmuuttajien osallistumisen näkökulmasta. Tarkasteltujen suunnitelmien ja tavoitteiden seuranta olisi kuitenkin tärkeää ja olennaista inklusiivisen osallisuuden kokonaiskäsityksen saamiseksi. Esimerkiksi tavoitteet saavutettavuuden lisäämisestä digitaalisin menetelmin ovat ajankohtaisia ja merkittäviä tutkimusaiheita. Uudet ja toimivat osallistumisen innovaatiot kehittävät julkishallinnon toimintaa. Lisäksi on todettu, että kuntien tulisi kehittää muun muassa maahanmuuttajien kotoutumisen seuranta (Kettunen, 2020, s. 26). Pelkät strategia-asiakirjojen osallisuuspuheet eivät Jäntin ja muiden (2023) tutkimustulosten mukaan riitä täysin selventämään osallistumisen todenmukaista toteutumista. Kiinnostava jatkotutkimuskysymys onkin osallisuushankkeiden käytännön vaikutusten ja toteutumisen seuranta ja havainnointi.

Kuten aluksi totesin, julkishallinnon rajalliset resurssit asettavat osallisuushankkeet monimutkaiseen ja haastavaan asemaan. Osallisuuden edistäminen on lakisääteistä, mutta kuntien resursseja kuluu myös moneen muuhun. Vantaan kaupunkistrategiassa (Vantaa, 2022a, s. 5) todetaan, että ohjelmien toimenpiteiden resursoinneista päätetään vuosittain talousarvioissa. Tässä tutkielmassa käytetyn aineiston laajentaminen kuntien talousarvioihin voisi lisätä käsitystä osallisuussuunnitelmien toteutumisesta ja toimia osana käytännön toteutusten seuranta.

Digitaaliset mahdollisuudet ovat ajankohtainen teema haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallistumiseen liittyen. Esimerkiksi Värtön ja muiden (2021, s. 41) tutkimuksessa todetaan, että digitaaliseen osallistumistilaisuuteen oli osallistujien mielestä helppo osallistua ja netin välityksellä keskustelu onnistui hyvin. Tämän tutkielman tulosten perusteella kunnat ovat kiinnostuneita digitaalisista osallisuusmahdollisuuksista. Digitaalisuudella ja sähköisillä osallistumisen alustoilla on toimivia innovaatiomahdollisuuksia (Alcaide Muñozin ja muut, 2025; Burgos-Thorsen ja muut, 2024). Lisäksi esimerkiksi Cortés-Cediel ja muut (2023) ovat käsitelleet chatbottien mahdollisuuksia osana julkishallintoa ja osallisuustyötä. Heidän tutkimuksensa osoittaa osallistumista varten kehitetyille chatboteille useita mahdollisuuksia kuten kansalaiskeskusteluiden ohjaus, osallistujien motivointi, vaaliraporttien kerääminen tai kaupunkiympäristön ongelmien kerääminen. Uusien digitaalisten innovaatioiden mahdollisuudet hallinnon toiminnan ja osallisuuden edistämiseksi ovat kiinnostavia tutkimusasetelmia.

Kunnat joutuvat kamppailemaan suurten kysymysten parissa moninaistuvan väestön, rajallisten resurssien ja muuttuvan maailmantilanteen vuoksi. Tieteellinen tutkimus sekä erilaiset hankkeet, kokeilut ja investoinnit ovat kuntien arvokkaita tiedonlähteitä. Kunnilla on lakiin perustuva velvollisuus osallistumisen edistämiseksi sekä kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtimisessa. Yhteiskunnan vastaanottavuus, inklusiivisuus sekä osallistuminen ovat ja tulevat olemaan kuntatutkimuksen keskiössä.

## Lähteet

- Ahokas, L., Weide, M. & Wilhelmsson, N. (2011). Maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen tukeminen julkishallinnossa ja puolueissa (Selvityksiä ja ohjeita 9/2011). Oikeusministeriö. <http://hdl.handle.net/10138/26641>
- Alcaide Muñoz, L., Rodríguez Bolívar, M. P., & Villamayor Arellano, C. L. (2025). Understanding different levels of e-participation in Spanish municipalities based on city and citizen profiles. *Online information review*, 49(8), 99-121. <https://doi.org/10.1108/OIR-04-2025-0241>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Arnstein, S. R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(1), 24-34. <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>
- Bell, K. & Reed, M. (2021). *The tree of participation: a new model for inclusive decision-making*. *Community Development Journal*, 57(4), 595–614. <https://doi.org/10.1093/cdi/bsab018>
- Burgos-Thorsen, S., Niederer, S. & Koed Madsen, A. (2024). *What is an inclusive city? Reconfiguring participation in planning with geospatial photovoice to unpack experiences of urban belonging among marginalised communities*. *Visual Studies*. 39:1-2, 144-163. <https://doi.org/10.1080/1472586X.2023.2261897>
- Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (2002). *Osallisuuden jäljillä*. Teoksessa P. Bäcklund, J. Häkli & H. Schulman (toim.), *Osalliset ja osajat: Kansalaiset kaupungin suunnittelussa 7–17* Gaudeamus.
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice - the case of Finland. *Planning theory (London, England)*, 9(4), 333-350. <https://doi.org/10.1177/1473095210373684>
- Cortés-Cediel, M. E., Segura-Tinoco, A., Cantador, I. & Rodríguez Bolívar, M. P. (2023). Trends and challenges of e-government chatbots: Advances in exploring open

- government data and citizen participation content. *Government information quarterly*, 40(4), 101877. <https://doi.org/10.1016/j.gig.2023.101877>
- Deane, K. L., Fenaughty, J., Bullen, P., Ahmad, M., Chuah, Y., Tang Taylor, J., Joseph, D. & Marlowe, J. (2025). Innovating to amplify the voices of young people from marginalized ethnic migrant backgrounds. *American Journal of Community Psychology*, 75, 197–209. <https://doi.org/10.1002/ajcp.12779>
- de Freitas, C. & Martin, G. (2015). Inclusive public participation in health: Policy, practice and theoretical contributions to promote the involvement of marginalised groups in healthcare. *Social science & medicine (1982)*, 135, 31-39. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2015.04.019>
- Escher, T. & Rottinghaus, B. (2024). Effects of online citizen participation on legitimacy beliefs in local government. Evidence from a comparative study of online participation platforms in three German municipalities. *Policy and internet*, 16(1), 173-208. <https://doi.org/10.1002/poi3.371>
- Espoo. (2022). Espoon kotouttamishjelma 2022-2025: Espoosta Suomen paras kotouttaja! Noudettu 16.3.2026 osoitteesta <https:// espoo.oncloudos.com/kokous/2022677-11-128977.PDF>
- Espoo. (2025b). Kuulemisesta kumppanuuteen – Espoon osallisuusmalli. Espoo. Noudettu 16.3.2026 osoitteesta [https://solmu.eu/asukkaidenespoo/wp-content/uploads/2021/08/Kuulemisesta\\_kumppanuuteen-opas.pdf](https://solmu.eu/asukkaidenespoo/wp-content/uploads/2021/08/Kuulemisesta_kumppanuuteen-opas.pdf)
- Espoo. (2025a). Espoo-tarina. Noudettu 12.11.2025 osoitteesta <https://www.espoo.fi/fi/kaupunki-ja-paatoksenteke/espoo-tarina>
- Helsinki. (2025). Helsinki, josta voimme olla ylpeitä. Kaupunkistrategia 2025–2029. Noudettu 12.3.2026 osoitteesta <https://www.hel.fi/static/helsinki/kaupunkistrategia/Helsinki-strategiaehdotus-2025-2029.pdf>
- Helsinki. (2023). Osallisuussuunnitelma kaudelle 2023–2025. Kaupunkiympäristön toimiala. Noudettu 12.3.2026 osoitteesta <https://ahjojulkaisu.hel.fi/FC54C080-D725-CE73-8815-8B476CF00005.pdf>

- Helsinki. (2022). Helsingin kaupungin kotoutumisen edistämisen painopisteet vuosille 2022–2025. Noudettu 12.3.2026 osoitteesta <https://ahjojulkaisu.hel.fi/30FCA2C0-5D46-COFA-B802-80D0E8300000.pdf>
- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P., Sinivuori, E. & Sinivuori, E. (2007). *Tutki ja kirjoita* (13., osin uudistettu painos.). Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Holdo, M. & Öhrn Sagrelius, L. (2020). Why Inequalities Persist in Public Deliberation: Five Mechanisms of Marginalization. *Political studies*, 68(3), 634-652. <https://doi.org/10.1177/0032321719868707>
- Idström, A. (2016). Katsaus demokratiaa ja oallisuutta käsittelevän keskustelun nykytilaan. Tutkimuskatsauksia 2016. Helsingin kaupunki. Tietokeskus.
- Isola, A., Kaartinen, H., Leemann, L., Läpäri, R., Schneider, T., Valtari, S. ja Keto-Tokoi, A. (2017). *Mitä Osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa*. Terveystyön ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu osoitteesta [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135356/URN\\_ISBN\\_978-952-302-917-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135356/URN_ISBN_978-952-302-917-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Jäntti, A., & Kurkela, K. (2021). How Municipalities Can Enhance Citizen Participation? – Exploring the Views of Participants and Non-Participants. *Scandinavian journal of public administration (Print)*, 25(1), 23-42. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v25i1.7126>
- Jäntti, A., Paananen, H., Kork, A. & Kurkela, K. (2023). Towards Interactive Governance: Embedding Citizen Participation in Local Government. *Administration & society*, 55(8), 1529-1554. <https://doi.org/10.1177/00953997231177220>
- Kettunen, P. 2020. *Kuntien maahanmuuttopalvelut: Haasteita ja hyviä käytäntöjä*. Kunnallissalan kehittämissätiön Julkaisu 31, 2020. KAKS – Kunnallissalan kehittämissätiö. [https://kaks.fi/wp-content/uploads/2020/06/kuntien-maahanmuuttopalvelut\\_web-1.pdf](https://kaks.fi/wp-content/uploads/2020/06/kuntien-maahanmuuttopalvelut_web-1.pdf)
- Kirjavainen, H. (2025). *Kenen ääni kuuluu: Haavoittuvassa asemassa olevat ja asiakasrajapinnassa työskentelevät ammattilaiset julkisten palvelujen digitaalisessa yhteiskehittämisessä*. Vaasan yliopisto.

- Kuntalaki 16.4.2015/410. Finlex. Noudettu 18.9.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2015/410>
- Kurkela, K. (2021). *Kunta ja muuttuva osallistuminen. Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kokonaisuuden kehittämistä*. Hallinnon Tutkimus 40 (1), 37-52, 2021. <https://doi.org/10.37450/ht.92256>
- Kurkela, K., Kork, A., Jäntti, A. & Paananen, H. (2024). Citizen participation as an organisational challenge in local government. *The International journal of public sector management*, 37(1), 124-140. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2022-0179>
- Leemann, L. & Hämäläinen, R-M. (2016). *Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen palvelut: Pohdintaa käsitteiden sisällöstä*. Yhteiskuntapolitiikka, 81(5), 586–594. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016102725606>
- Leemann, L., Kuusio, H. & Hämäläinen, R.-M. (2015). *Sosiaalinen osallisuus*. Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke (Sokra). Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla [www.thl.fi/sokra](http://www.thl.fi/sokra).
- Lindström, J. (2016). *Ministerin esipuhe*. Teoksessa Grönlund, K. & Wass, H. (2016). Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Oikeusministeriö. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75240/OMSO\\_28\\_2\\_016\\_Eduskuntavaalitutkimus\\_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75240/OMSO_28_2_016_Eduskuntavaalitutkimus_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Matthies, A.-L. (2014). *How Participation, Marginalization and Welfare Services are Connected*. Teoksessa A.-L. Matthies & L. Uggerhøj. (2014). Participation, marginalization and welfare services: Concepts, politics and practices across European countries (s. 29–45). Routledge, Taylor & Francis Ltd. <https://doi.org/10.4324/9781315599458>
- Meriluoto, T. & Litmanen, T. (2019). *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian*. Vastapaino. Tampere.
- Oikeusministeriö, (2025a). *Katsaus demokratian tilaan ja demokratiapolitiikkaan*. Valtioneuvoston periaatepäätöstä taustoittava aineisto. Oikeusministeriön

- julkaisuja. Selvityksiä ja ohjeita. 2025:23. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-377-3>
- Oikeusministeriö, (2025b). Kansallinen ohjelma demokratian ja osallistumisen edistämiseksi. Valtioneuvoston periaatepäätös. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:12. Helsinki <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-337-7>
- Oulu. (2022). Kaupunkistrategia Oulu 2030. Päivitetty: Kaupunginvaltuusto 29.4.2024 §35. Noudettu 16.3.2026 osoitteesta <https://www.ouka.fi/media/9716/download>
- Oulu. (2023). Osallisena Oulussa. Oulun kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutussuunnitelma 2023–2030. Noudettu 16.3.2026 osoitteesta <https://www.ouka.fi/media/7307/download>
- Oulu. (2022). Oulun kaupungin kotoutumisohjelma 2022–2025. Noudettu 16.3.2026 osoitteesta [https://www.ouka.fi/sites/default/files/attachments/Kotoutumisohjelma%2022\\_2025.pdf](https://www.ouka.fi/sites/default/files/attachments/Kotoutumisohjelma%2022_2025.pdf)
- Pernaa, H.-K. (2020a). *Hyvinvoinnin toivottu tulevaisuus*. Tarkastelussa kompleksisuus, antisipaatio ja osallisuus. Acta Wasaensia 443. Vaasan yliopisto. Väitöskirja. [ISBN:978-952-476-910-5](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-910-5)
- Pernaa, H.-K. (2020b). *Participative policymaking in complex welfare system : a Delphi study*. In: Lehtimäki, H., Uusikylä, P., & Smedlund, A. (eds). *Society as an interaction space : a systemic approach* (pp. 109- 132). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-981-15-0069-5>
- Perustuslaki 17.6.1999/731*. Finlex. Noudettu 8.9.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>
- Piipponen, S.-L. & Kurikka, P. (2020). Opas kuntalaisten osallistumisen arviointiin. Miten osallistuminen vaikuttaa, miten kunta edistää osallisuutta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2059-opas-kuntalaisten-osallistumisen-arviointiin>

- Puusa, A., Juuti, P., & Aaltio, I. (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus.
- Raisio, H. (2014). *Monikulttuurisuus ja deliberatiivinen demokratia. Väestöryhmäkohtaisten kansalaisraatien mahdollisuuksista ja haasteista*. Kansalaisyhteiskunta 1 (2014), 139-157. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:iyu-201609214167>
- Raisio, H., Vartiainen, P. & Pilke, N. (2014). *Deliberatiivinen demokratia ja kielelliset toimintamallit: Esimerkkinä Pohjanmaalla toteutetut kaksikieliset kansalaisraadit*. *Politiikka* 56:3, s. 254-264, 2014 <https://journal.fi/politiikka/article/view/151821>
- Raivio, H. & Karjalainen, J. (2013). Osallisuus ei ole keino tai väline, palvelut ovat! Osallisuuden rakentuminen 2010-luvun tavoite- ja toimintaohjelmissa. Teoksessa T. Era 75 (toim.), *Osallisuus – oikeutta vai pakkoa?* (s. 12–34). Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 156. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-830-280-6>
- Ronkainen, R. & Suni, M. (2019). *Kotoutumiskoulutus kielikoulutuksena: kehityslinjat ja työelämäpainotus*. Teoksessa Viliina, K., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (2019). *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. [ISBN 978-952-327-487-7](https://doi.org/10.1590/1984-92302023v30n0003en).
- Sabioni, M. & Reis, A. d. O. (2023). Citizen Participation and Municipality Size: Findings in Light of Demonstrations between 2015 and 2017. *Organizacoes & sociedade*, 30(104), 76-109. <https://doi.org/10.1590/1984-92302023v30n0003en>
- Salminen, J., Lehtonen, P., Rikala, S., Kuusisto, A., Luoma-Halkola, H., Puumala, E., Sointu, L., Wallin, A. & Häikiö, L. (2021). *Osallisuuden kehät: Näkökulmia hyvinvoinnin muotoutumiseen*.
- Sassi, S. (2002). Kulttuurinen identiteetti ja osallisuus. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J., & Schulman, H. (2002). *Osalliset ja osaajat: Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. 58-74. Gaudeamus.
- Seikkula, M. & Maury, O. (2021) *Korjataan maahanmuuttaneiden ja monikielisten suomalaisten demokratiavaje: Työryhmän raportti ja suositukset*.

- Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:27.  
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-466-4>
- Siisiäinen, M. (2014). *Four faces of participation*. Teoksessa A.-L. Matthies & L. Uggerhøj (toim.), *Participation, marginalization and welfare services: Concepts, politics and practices across European countries* (s. 29–45). Routledge, Taylor & Francis Ltd. <https://doi.org/10.4324/9781315599458>
- Siisiäinen, M. (2010). Osallistumisen ongelma. *Kansalaisyhteiskunta*, 1(1), 8-40.  
<http://www.kansalaisyhteiskunta.org>
- Simmons, R., & Birchall, J. (2005). A Joined-up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the "Participation Chain". *Social policy & administration*, 39(3), 260-283. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2005.00439.x>
- Sipinen, J. (2024). Kirjallisuuskatsaus maahanmuuttaneiden ja heidän jälkeläistensä poliittis-yhteiskunnallisesta osallistumisesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:5. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-152-0>
- Sipinen, J. (2019). *Ulkomaalaistaustaiset ehdokkaat kuntavaaleissa 2017*. (2019). Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. [ISBN 978-952-327-487-7](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-487-7).
- Sylte, M., Lillefjell, M. & Anthun, K. S. (2024). Co-creating public health measures with adolescents in municipalities: Municipal actors' views on inhibitors and promoters for adolescent involvement. *Scandinavian journal of public health*, 52(5), 556-564. <https://doi.org/10.1177/14034948231170430>
- Tampere. (2023c). Kansainvälisen osaamisen ja maahanmuuton strateginen ohjelma – 2.0. 2019–2024 // 2023–2026. Noudettu 16.3.2026 osoitteesta [https://www.tampere.fi/sites/default/files/2023-06/tampere\\_kv\\_osaamisenmaahanmuutonstrateginenohjelma\\_low.pdf](https://www.tampere.fi/sites/default/files/2023-06/tampere_kv_osaamisenmaahanmuutonstrateginenohjelma_low.pdf)
- Tampere. (2021). Koti Tampere. Tampereen kaupungin kotouttamisohjelma 2021–2025. Noudettu 16.3.2026 osoitteesta

- [https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-05/tampere\\_koto\\_ohjelma\\_2021-2025.pdf](https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-05/tampere_koto_ohjelma_2021-2025.pdf)
- Tampere. (2023b). Osallisuus- ja yhteisöllisyysuunnitelma. Noudettu 16.3.2026 osoitteesta <https://www.tampere.fi/sites/default/files/2023-11/Osallisuus-%20ja%20yhteis%C3%B6llisyysuunnitelma%20FIN%20taitettu.pdf>
- Tampere. (2023a). Tekemisen kaupunki. Tampereen Strategia 2030. Noudettu 16.3.2026 osoitteesta [https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-05/FINAL\\_Tampereen%20strategia%202030\\_saavutettava\\_0.pdf](https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-05/FINAL_Tampereen%20strategia%202030_saavutettava_0.pdf)
- Terveyden ja hyvinvoinninlaitos. (2025). Käsitteet. Maahanmuutto ja kulttuurinen moninaisuus. Työn tueksi. Noudettu 24.10.2025 osoitteesta <https://thl.fi/aiheet/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/tyon-tueksi/kasitteet>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2017). Sosiaali- ja terveystieteiden yhdenvertaisuuden käsitteet. Versio 2.0. Helsinki. Noudettu 22.10.2025 osoitteesta [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139000/Sosiaali-ja\\_terveyspalvelujen\\_yhdenvertaisuuden\\_k%C3%A4sitteet\\_versio\\_2-0\\_saavutettava06032020.pdf?sequence=3](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139000/Sosiaali-ja_terveyspalvelujen_yhdenvertaisuuden_k%C3%A4sitteet_versio_2-0_saavutettava06032020.pdf?sequence=3)
- Triviño-Salazar, J. C. & Climent-Ferrando, V. (2025). Including immigrant voices in local mechanisms of citizen participation? Insights from the crucial case of Barcelona. *Governance (Oxford)*, 38(1), -n/a. <https://doi.org/10.1111/gove.12875>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Vantaa. (2022a). Innovaatioiden Vantaa. Kaupunkistrategia 2022–2025. <https://www.vantaa.fi/sites/default/files/document/Vantaan%20kaupunkistrategia%202022-2025.pdf>
- Vantaa. (2022b). Osallistuva Vantaa -ohjelma. Hyväksytty kaupungin hallituksessa 11.4.2022. Noudettu 12.3.2026 osoitteesta <https://osallistuvavantaa.fi/p/3b8y9m4ghf8b>

- Vantaa. (2023). Vantaan kotouttamisohjelma 2023–2026. Noudettu 12.3.2026 osoitteesta  
<https://paatokset.vantaa.fi/ktwebscr/fileshow?doctype=3&docid=2842475&version=1>
- Vilkkä, H. (2020). *Akateemisen lukemisen ja kirjoittamisen opas*. PS-kustannus.
- Värttö, M., Jäske, M., Herne, K. & Grönlund, K. (2021). Kaksisuuntainen katu: Poliitikot osallistujina puntaroivassa kansalaiskeskustelussa. *Politiikka*, 63(1), 28.  
<https://doi.org/10.37452/politiikka98388>
- Wass, H. & Grönlund, K. (2016). *Johdanto: yhdenvertaisuus ja poliittisen osallistumisen eriytyminen*. Teoksessa Grönlund, K. & Wass, H. (2016). Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Oikeusministeriö.  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75240/OMSO\\_28\\_2\\_016\\_Eduskuntavaalitutkimus\\_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75240/OMSO_28_2_016_Eduskuntavaalitutkimus_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Witkowski, K., Maitiz Reyes, A. & Padilla, M. (2021). Teaching diversity in public participation through participatory research: A case study of the PhotoVoice methodology. *Journal of Public Affairs Education*. 27:2, 218-237.  
<https://doi.org/10.1080/15236803.2020.1858534>
- Young, I. M. (2002). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press USA - OSO.