

**Kuntalaisen osallisuus kunnan hyvinvointipolitiikkaan
kunnan hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen kautta**

Pro gradu

Koskenlaine Sirpa

Lapin Yliopisto

Hallintotiede

Lokakuu 2025

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Yhteiskuntatieteen tiedekunta

Työn nimi: Kuntalaisen osallisuus kunnan hyvinvointipolitiikkaan kunnan hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen kautta.

Tekijä: Sirpa Koskenlaine

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma

Ohjaaja: Timo Aarrevaara

Sivumäärä: 73

Vuosi: 2025

Tiivistelmä:

Hyvinvointipalveluissa toteutunut sote-uudistus on ollut suurin koko Suomen kuntakenttää ja kuntien hyvinvointijohtamista koskettavista uudistuksista. Sote-uudistus on aiheuttanut kuntien asukkaille ja päättäjille paljon kysymyksiä siitä, miten toteutunut uudistus vaikuttaa kunnan rooliin ja hyvinvointivastuutehtävään, kun päävastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille ja kuntien vaikutusmahdollisuudet sote-palveluihin jäivät mahdollisimman hyvin toimivan yhteistyön varaan. Aluevaltuustossa pienillä kunnilla on lähes mahdollisuus saada äänensä kuuluviin, koska isommilla kunnilla on enemmistö aluevaltuuston ja -hallituksen edustajissa.

Suomessa hyvinvoinnin edistämisen on katsottu jo pitkään olevan julkisen sektorin yksi tärkeimmistä tehtävistä ja siksi yleisesti onkin puhuttu hyvinvointivaltiosta. Viimeisten vuosikymmenien aikana on suomalaisessa julkishallinnossa tapahtunut suuria hallinnollisia uudistuksia, joiden kautta on hyvinvointivaltio siirtynyt hyvinvointivaltiosta hyvinvointiyhteiskunnaksi. Muutoksen myötä vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista on siirtynyt valtiolta ja kunnilta hyvinvointialueille sekä kansalaisyhteisöille ja kuntalaisille, jonka seurauksena jokaisen kuntalaisen vastuu omasta itsestään ja omasta hyvinvoinnistaan on lisääntynyt huomattavasti. Valtionohjausta on kevennetty aina 1990-luvulta alkaen, kuitenkin sote-uudistuksen myötä valtio on uudelleen kiristänyt ohjaustaan hyvinvointipalveluissa ja tiukenneen taloudellisen tilanteen myötä valtion ohjaus hyvinvointialueiden ohjauksessa on tiukentunut edelleen. Valtio ohjaa erilaisilla laeilla ja asetuksilla kuntien vastuulta hyvinvointialueille siirtyneitä sote-palveluja.

Sosiaali- ja terveystalvet ovat olleet perinteisesti kuntien hyvinvointityön edistäjiä ja vastuu kunnalla olleesta terveyden ja hyvinvoinnin ennaltaehkäisystä oli keskitetty sote-palveluihin. Kunnan hyvinvointitehtävän helpottamiseksi on lakiin kirjattu velvoite laaja-alaisesta yhteistyöstä hyvinvointistrategian luomiseksi. Laaja-alaisen yhteistyön avulla tuetaan hyvinvointijohtamisen onnistumisen mahdollisuutta kokonaisvaltaisella tasolla, pitkäjänteisenä yhteistyönä. Pitkäjänteinen yhteistyö työskentely luo poikkeuksellisia rakenteita, jotka rikkovat eri sektorien ja toimijoiden välisiä rajoja sekä samalla ottavat mukaan kansalaisjärjestöt ja kuntalaiset aktiivisina toimijoina kunnan hyvinvointityöhön.

Tulevaisuudessa enenevässä määrin kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen ei ole enää yksin kunnan tehtävä, vaan kuntalaiset ovat tärkeä osa sitä. Kunnan hyvinvointistrategian tärkeät työkalut ovat hyvinvointisuunnitelma ja hyvinvointikertomus, joiden valmistelussa, toteutuksessa, seurannassa ja kehittämisessä on erityisen tärkeää huomioida kuntalainen aktiivisena toimijana. Kuntien kiristyneet talousnäkymät on pakottanut kunnat ymmärtämään, että toimijat eivät voi olla vain kunnan virkamieskoneistoa vaan tarvitaan kuntalaisten aktiivista ja omaehtoista toimintaa, jotta saavutetaan asetetut tavoitteet kunnan taloudentasapainon säilyttämisessä. Kunnan ja kuntalaisten hyvinvointi ei ole enää kunnan viranhaltijoiden vastuulla, vaan jokaisen kuntalaisen vastuulla. Vastuu hyvinvointijohtamisesta korostuu, joten jos valtio ja kunnat vastaavat vain rahasta ja sitten kuntalaiset itse omasta hyvinvoinnistaan, niin tärkeä kysymyksenä muodostuu: Miten kuntalainen saa mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa oman hyvinvointiinsa sekä samalla koko kunnan ja sen kuntalaisten hyvinvointiin?

Tämän Pro gradu- tutkielman teemana on, kuinka kuntalaisen osallisuus kunnan hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen pohjalta katsottuna otetaan huomioon. Hyvinvointikertomukselle on laissa laadinta velvoite, jonka vuoksi hyvinvointikertomus tulee olla jokaisessa kunnassa tehtynä. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaisiin asioihin on kiinnitetty huomiota ja miten osallisuutta on hyödynnetty valmistelussa ja käytäntöön viennissä sekä seurannassa. Haen vastausta osallistamisen tarkoitukseen, osallistutetaanko vain näennäisesti vai osallistutetaanko, jotta kuntalaisen ääni tulisi kuulluksi ja eriarvoisuuden tunnistaminen toteutuisi paremmin. Tutkimus on samalla kypsyys analyysi valittujen kuntien hyvinvointityön hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen kautta. Tutkimuksen suoritin aineiston sisällön analyysinä ja aineistona käytin Espoon, Oulun, Tampereen ja Vantaan hyvinvointikertomuksia ja -suunnitelmia. Tuloksena sain käsityksen, että otannan kaupungeissa kuntalaisen osallisuus ymmärrettiin hyvin eri lailla ja eri laajuuksella, joka vaikutti tosiasialliseen kuntalaisten osallistamiseen. Kuntalaisia osallistutettiin hyvin eri tasoisesti vaihdellen kyselyistä aina työpajoihin. Tutkimuksen loppupäätelmänä on, että kunnissa on vielä paljon tehtävää, jotta kuntaisten osallisuus hyvinvointityöhön tulee hyödynnettyä mahdollisimman täydellisesti. Kuntien tulee oppia entistä paremmin hyödyntämään kuntaisten osallisuus, jotta hyvinvointityön vaikuttavuus kunnassa parane.

Avainsanat: hyvinvointipolitiikka, hyvinvointikertomus, kuntalaiset ja osallistaminen

Sisällys

1 JOHDANTO.....	5
2. HYVINVOINTIOHJAUS JA HYVINVOINTIKERTOMUS	7
2.1. Kunnallisen hyvinvointipolitiikanohjaus ja -välineet kansallisesti	7
2.1.1. Lainsäädännöllinen ohjaus	7
2.1.2. Taloudellinen ohjaus.....	8
2.1.3. Informaatio- ja ohjelmaohjaus.....	10
2.1.4. Valtakunnalliset väestötutkimukset.....	12
2.2. Hyvinvointikertomus ja sen tarkoitus.....	13
3. TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TARKOITUS	16
3.1. Tutkimustehtävä ja -menetelmät	16
3.2. Tutkimuksen rakenne	18
4. HYVINVOINNINOHJAUS KUNNASSA	19
4.1. Hyvinvointi kuntatyön haasteena	19
4.2. Hyvinvoinnin johtaminen ja hyvinvointipolitiikka kunnassa.....	23
4.3. Kuntastrategian kautta hyvinvoinnin edistäminen.....	25
4.4. Vastuu kunnan ja kuntalaisten hyvinvointityöstä.....	29
5. OSALLISUUS EDISTÄMÄSSÄ KUNNAN JA KUNTALAISTEN HYVINVOINTIA	30
5.1. Osallisuus	31
5.2. Osallisuuden edistäminen kunnan hyvinvointityössä.....	33
6. ANALYYSI VALITUISTA HYVINVOINTISUUNNITELMISTA JA -KERTOMUKSISTA	35
7.TULOKSET	37
7.1. Miten kuntalainen osallistetaan hyvinvointikertomuksen erivaiheisiin?.....	37
7.1.1. Espoon Kaupunki	37
7.1.2. Oulun Kaupunki	38
7.1.3. Tampereen Kaupunki	38
7.1.4. Vantaan kaupunki.....	39
7.1.5. Miten kuntalainen osallistutettiin hyvinvointikertomuksen erivaiheisiin?.....	39
7.2. Miten laaja-alaisena hyvinvointi ymmärretään?.....	39
7.2.1. Espoon Kaupunki	41
7.2.2. Oulun Kaupunki	42
7.2.3. Tampereen kaupunki	43
7.2.4. Vantaan kaupunki.....	44
7.2.5. Kuntien ymmärrys hyvinvoinnin laaja-alaisuudesta	45
7.3. Miten osallisuutta suunnitellaan kehitettävän hyvinvointikertomuksesta saadun tiedon kautta?.....	45
7.3.1. Espoon kaupunki	45

7.3.2. Oulun kaupunki	46
7.3.3. Tampereen kaupunki	47
7.3.4. Vantaan kaupunki	48
7.3.5. Osallisuuden suunnittelu hyvinvointikertomuksesta saadun tiedon kautta	49
7.4. Yhteenveto tutkimuksen tuloksista analysoituna kypsyyskriteeritaulukon avulla	50
7.4.1. Espoon Kaupunki	51
7.4.2. Oulun kaupunki	52
7.4.3. Tampereen kaupunki	54
7.4.4. Vantaan kaupunki	56
7.4.5. Tuloksien yhteenveto suhteessa asettamiini tutkimuskysymyksiin	58
8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	59
8.1. Johtopäätökset	59
8.2. Luotettavuus ja eettisyys	62
8.3. Pohdinta ja jatkotutkimusaiheet	64
LÄHTEET	66

1 JOHDANTO

Tämän Pro gradututkielman aiheena on kuntalaisen osallisuus kunnan hyvinvointikertomuksen pohjalta katsottuna. Hyvinvointikertomukselle on laissa laadinta velvoite, jonka vuoksi hyvinvointikertomus pitää löytyä jokaisesta kunnasta. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaisiin asioihin kuntalaisen osallistamisessa on kiinnitetty huomiota ja miten osallisuutta on hyödynnetty valmistelussa ja käytäntöön viennissä sekä seurannassa. Haen vastausta osallistamisen tarkoitukseen, osallistutetaanko kuntalaista vain näennäisesti vai osallistutetaanko, jotta kuntalista kuultaisiin ja eriarvoisuuden tunnistaminen toteutuisi paremmin. Tutkimus on samalla kypsyys analyysi valittujen kuntien hyvinvointityön edistämisestä hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen kautta.

Kuntalaki (2015/410) määrittelee ”kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtimisen kunnan keskeiseksi perustehtäväksi”. Laki sote-järjestämislaista (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021 6§) mukaan kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät ovat 1) Kunnan on strategiassaan asetettava konkreettiset tavoitteet ja määriteltävä halutut toimenpiteet 2) Kunnan on tehtävä ennakkoarvio vaikutuksista ja huomioitava tekemiensä päätösten vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen kullekin väestöryhmälle 3) Kunnan on nimettävä kuka vastaa kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä 4) Kunnan tehtävänä on seurata asukkaidensa elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä näihin vaikuttavia tekijöitä, ottaen huomioon kunnan eri alueiden ja väestöryhmien tarpeet ja erityispiirteet 5) Kunnan hyvinvoinnin ja terveydentilasta on raportoitava vuosittain kunnanvaltuustolle 6) Kunnassa kuuluu valmistella valtuustolle hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus aina valtuustokausittain 7) Hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus kuuluu toimittaa myös omalle hyvinvointialueelle sekä julkaista kunnan julkisessa tietoverkossa. (Finlex 2024c; Finlex 2024e.)

Hyvinvointikertomus on tiiviisti kuvattu ja helposti ymmärrettävä kertomus kunnan hyvinvointipolitiikasta, kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä niiden edistämisestä. Tämä on työväline, jonka avulla kunnan hyvinvointipolitiikkaa valmistellaan, seurataan ja arvioidaan. Johtopäätöksien kautta saadaan tietoa kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyteen vaikuttavista tekijöistä ja niiden muutoksista, palvelujärjestelmän toimivuudesta ja kyvystä vastata ennaltaehkäisevästi hyvinvointitarpeisiin, kohtaavatko tarpeet ja annetut palvelut sekä kohdennettujen resurssien kustannustehokkaasta käytöstä, jotta päästään asetettuihin tavoitteisiin. Vuosittain valitaan painopisteet, joiden kautta

tarkennetaan tarvittavia tavoitteita ja toimenpiteitä, siksi se onkin johtamisen tärkeä työväline. (Perttilä & Uusitalo, 2007.)

Laaja hyvinvointikertomus tehdään aina valtuustokauden lopussa, jolloin se kuvaa kunnan hyvinvointitilaa kokoamalla valtuustokaudella tehdyn työn ja antaa ehdotuksensa pitkän aikavälin tavoitteiksi seuraavalle valtuustolle. Uuden valtuuston tehtävänä on tarkentaa tämän laajan hyvinvointikertomuksen ehdotukset vuosittaisiksi tavoitteiksi ja seurata vuosittain niiden toteutumista hyvinvointikertomuksen kautta. Tärkeää on kuntalaisen huomioiminen hyvinvointikertomuksen aktiivisena osallistujana ja sitä kautta kuntien terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä ja niihin liittyvässä päätöksenteossa huomioiminen poliittisen päätöksenteon tukena. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), 2024a.)

Työni teoria osuudessa selvennän kunnallisen hyvinvointipolitiikan ohjausta ja sen ohjauksen välineitä kansallisesti sekä hyvinvointikertomuksen tarkoitusta. Hyvinvointipolitiikan taustalla on teoreettista keskustelua, jossa mietintää hyvinvoinnista elämänlaadun edistäjänä ja osallisuuden sekä strategisuuden merkityksestä terveyden- ja hyvinvoinnin edistämiseen. Kunnilla on lain mukaan velvoite laatia kuntaan hyvinvointisuunnitelma ja hyvinvointikertomus. Haluan selvittää tutkimustyössäni, että onko niiden laadinta, toteutus ja seuranta vain virkamiestyötä vai lain hengenmukaisesti laajempaa ja kuntalaisen aktiivisesti mukaan ottavaa sekä kuntalaista vastuuttavaa.

Käytän työssäni hyvinvointi ja hyvinvoinnin käsitteitä, jotka sisällöllisesti eroavat toisistaan. Hyvinvointi käsitteenä pitää sisällään kolme ulottuvuutta terveys, materiaallinen hyvinvointi ja koettu hyvinvointi tai elämänlaatu. Hyvinvointi käsitteenä voi tarkoittaa yksilön tai yhteisön hyvinvointia. Hyvinvoinnin käsite yhdistetään terveyteen ja yleisesti puhutaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Hyvinvoinnin käsitettä käytetään, kun käsitteeseen liiteyllä toiminnalla tuetaan hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden ja toimintakyvyn ylläpitämistä eli luodaan mahdollisuuksia, jotka tukevat yksilön tekemiä valintoja hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. (THL, 2024d.) Käsitteenä työssäni esiin hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen eli HYTE, jonka tarkoittaa toimintaa, jonka avulla vähennetään tarvetta tuottaa kaikkein raskaimpia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Hyte-työn avulla tuetaan kaikkia ihmisiä saavuttamaan paremmat mahdollisuudet oman hyvinvointinsa tukemisessa. Hyte-työ on monialaista yhteistyötä, jossa luodaan yhdessä olosuhteita, joiden avulla

kuntalaiset pystyvät helpommin tekemään hyvinvointia ja terveyttä edistäviä ja tukevia valintoja. (THL, 2024b.) Nykyään puhutaan Hytetu-työstä, jossa on lisänä turvallisuus muuttuneen maailman tilanteen vuoksi.

2. HYVINVOINTIOHJAUS JA HYVINVOINTIKERTOMUS

2.1. Kunnallisen hyvinvointipolitiikanohjaus ja -välineet kansallisesti

Suomessa hyvinvoinnin edistäminen on julkisensektorin tärkein tehtävä. Hyvinvointi on koko ajan muuttuva ja siksi sen ylläpitäminen vaatii monialaista yhteistyötä. Kansallisesti Suomen valtio ohjaa kuntien toimintaa laeilla ja asetuksilla, taloudella, informaatiolla, ohjelmilla ja laatusuosituksilla. Kansainvälisesti ohjausta antaa mm. Maailman terveysjärjestö (WHO). Välineinä ovat hyvinvoinnin ja terveyden laatujärjestelmät sekä suositukset ja päätösten vaikutusten ennakkoarviointi (EVA).

Kuntien toimintaa tuetaan normiohjaksella ja informaatio-ohjauksen eri muodoilla. Hyvinvointijohtamisessa käytetään erilaisia tavoiteohjelmia ja kehittämisohjelmia sekä strategioita. Poliitiikan ohjelmilla pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan palvelutarpeen määrän kasvuun ja sen jälkeen palveluiden laatuun, yhdenvertaisuuteen sekä saatavuuteen. (Heinämäki, 2012.)

2.1.1. Lainsäädännöllinen ohjaus

Valtion politiikan toteutuksen tärkein väline on lainsäädäntö. Kuntalaki velvoittaa kuntia hyvinvoinnin edistämiseen. Kunnan tulee pyrkiä edistämään kunnan asukkaiden hyvinvointia ja alueensa kestävää kehitystä. Kuntalaissa myös sanotaan, että kunnan on huolehdittava kunnan palveluista kunnan käytettävissä olevilla henkilöstö- ja talousresursseilla, joko tuottamalla palvelut itsenäisesti tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai ostamalla palvelut, joita ei itse pysty tuottamaan. (Finlex 2024c.)

Perustuslaki (1999/731 § 19) ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan

on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.” (Finlex 2024a.)

Perustuslaki ja kuntalaki ohjaavat kunnan hyvinvointipolitiikkaa. Valtio on hajauttanut kunnille lakisääteisiä hyvinvointipalvelutehtäviä, joita sote-uudistuksen myötä jaettiin myös hyvinvointialueille. Kunnassa valtuusto kantaa vastuun kunnan hyvinvointitoiminnasta ja hyvinvointipalveluiden järjestämisestä sekä niiden seurannasta ja arvioinnista. Valtuusto vahvistaa kunnan hyvinvointisuunnitelman ja seuraa sen toteutumista. (Perttilä ym., 2004.)

Kuntien toimintaa ohjaavat myös niin sanotut puitelait, joita ovat mm. laki sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta sekä laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Lisäksi on useita muita osa-alue lakeja, jotka ohjaavat kuntien hyvinvointipolitiikkaa.

Sote-uudistuksen myötä säädettiin laki hyvinvointialueista (29.6.2021/611). Lain tarkoituksena on ollut luoda edellytykset hyvinvointialueille sekä taata hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttaminen hyvinvointialueen toiminnassa. Lisäksi lailla pyritään edistämään hyvinvointialueen toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä pyritään luomaan hyvinvointialueelle edellytykset tukea sen asukkaiden hyvinvointia. (Finlex 2024d.)

2.1.2. Taloudellinen ohjaus

Valtion suora taloudellinen ohjaus päättyi vuoden 1993 suunnittelujärjestelmän purkuun, mutta vuosituhannen vaihteessa valtio lisäsi talousarvioonsa korvamerkittyjä määrärahoja. Korvamerkittyjä määrärahoja olivat mm. lapsiin ja nuoriin sekä huumehoitoon kohdistuvat rahoitukset. Nykyisin korvamerkityistä rahoista pyritään luopumaan kokonaan ja tilalle on tulleet hankerahat, joita kunnat voivat hakea toimintansa tukemiseksi. Hankerahoituksen myöntämisestä ja valvonnasta vastaavat mm. Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Aluehallintovirastot.

Kuntien rahoitus perustuu pääsääntöisesti kunnan saamiin verotuloihin. Kuntalaisten rahoittaessa kunnan toiminta verotuloilla on heillä oikeus odottaa saavansa laadukkaita hyvinvointipalveluita. Tämän vuoksi kunnan tulee järjestää toimintansa mahdollisimman taloudellisesti ja kustannustehokkaasti. (Meklin & Vakkuri, 2011.) Valtiovarainministeriön tehtävänä on kerätä tietoa kuntien taloudellisesta toiminnasta kuntien tilinpäätöstietojen kautta ja kehittää erilaisia talouden suunnittelun enustus-, seuranta- ja suunnittelumalleja, joita kunnat saavat hyödyntää taloutensa suunnittelussa. (Valtiovarainministeriö 2025.)

Nykyisin kuntatalousohjelma toimii kuntien talouden ohjaajana, perustuen kuntien toimittamiin tulos- ja rahoituslaskelmiin sekä taseisiin. Kuntatalousohjelma on hallituksen asiakirja, joka laaditaan kaksi kertaa vuodessa, hallitus seuraa ja käsittelee kuntatalousohjelmaa keväisin kehysriihessä ja syksyisin budjettiriihessä. Kuntatalousohjelma sisältää kuntien kirjanpidon mukaisen analyysin koko maan kuntatalouden tilasta ja kehitysnäkymistä sekä kuvaukset hallituksen toimista, joilla hallitus yrittää ohjata koko maan kuntataloutta saavuttamaan hallituksen asettamat tavoitteet. Kuntatalousohjelmassa arvioidaan koko maan kuntatalouden tilaa kolmesta näkökulmasta: kokonaisuutena, kuntakokoryhmittäin ja rahoitusperiaatteen toteutumisen mukaisesti. (Korento, 2025.)

Julkinen talous on luut alijäämäistä jo 2008 vuodesta, jolloin Suomen finanssikriisi alkoi. Vuosien kuluessa valtion talouden lisäksi kuntien talous on muuttunut enenevässä määrin alijäämäiseksi. Talouden tasopaino tarkkaillaan useiden mittarein avulla, jotta saataisiin luotettava kokonaiskuva talouden tilasta. Julkisen sektorin tulojen pysyessä suunnilleen samoina ja menojen kasvaessa väestön ikääntyessä sekä talouden hidas kasvu ja kasvaneet investointitarpeet (esim. toimitilat) on tulojen ja menojen epäsuhta kasvanut. Jo useamman hallituskauden hallituksen keskeinen tavoite on ollut saada syntynyt tulojen ja menojen epäsuhta pienenemään, jonka vuoksi on laadittu sopeutusohjelmia. Sopeutusohjelmien kautta on kuntien valtionosuuksiin tehty toistuvasti tuntuvia leikkauksia. Valtion talousarviot sisältävät tyypillisesti valtavan määrän myös muita päätöksiä, joilla on vaikutusta kuntatalouteen. Toimenpiteiden yhteisvaikutusta on vaikea arvioida koko maan tasolla. (Korento, 2025; Laesterä, 2023.)

Kuntiin valtion sopeuttamisohjelmat vaikuttavat eri lailla riippuen kuntien kulurakenteesta ja verotuspohjasta. Suureksi taloudelliseksi ongelmaksi on kunnilla noussut taloudellisen tilanteen

heikentyessä sote- ja TE-palveluiden uudistuminen 2023 alkaen, jonka myötä kunnan vastuu kuntalaisen hyvinvoinnista ja terveydestä muuttui ennaltaehkäiseväksi. Erityisesti tämä on näkynyt hyvinvointi- ja sivistystoimen menojen kasvuna valtion lisätessä lasten ja nuorten varhaisen tuen subjektiivista oikeutta samalla leikaten valtionosuuksia lasten ja nuorten kohdalta. (Korento, 2025; Laesterä, 2023.)

Kunnissa sopeuttamisen määrä kohdistuu jäljelle jääneisiin palveluihin ja taseeseen kertyneen alijäämän poistaminen on hankalaa ja vaikeuttaa sopeuttamista. Sote-muutoksen myötä pienemmät kunnat ovat kooltaan pienempiä kuin keskikokoiset seurakunnat, joka on vaikuttanut kuntien asukaskohtaisen toimintakateen pienenemiseen. Kunnan asukaskohtainen toimintakate kertoo hyvin kunnan elinvoimasta ja lapsimäärästä. Useiden hallituskausien yrityksistä huolimatta hallitukset eivät ole onnistuneet ohjata ja sopeuttaa kuntien taloudentasapainoa. Tutkimusten mukaan tulojen ja menojen epäsuhta korostuu alle 5 000 asukkaan kunnissa, joskin poikkeuksiakin on. (Laesterä, 2023.)

2.1.3. Informaatio- ja ohjelmaohjaus

Informaatio-ohjaus perustuu hyvinvointijohtamisessa pääasiassa palveluiden laatuun, saavutettavuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Ohjaus voi olla politiikkaohjelmia tai erilaisia laatusuosituksia sekä tiedottamista ja koulutusta. Valtakunnalliset seminaarit ja tapahtumat auttavat informaatio-ohjauksessa saavuttamaan samanaikaisesti useiden kuntien poliittiset päätöksentekijät ja virkamiehet. Informaatio-ohjauksella pyritään vaikuttamaan tavoitteellisesti välittämällä informaatiota ja tietoa kaksisuuntaisesti. (Stenvall & Syväjärvi, 2006; THL, 2011.) Ohjaus on katsomista tulevaisuuteen, jota myös valvonta on. Valvonta ei ole vain ohjauksen yksi pakollinen vaihe, vaan osa prosessia. (Brotkin 2017.)

Informaatio-ohjaus on käsitteenä vaikeasti määriteltävä ja sen vuoksi sen merkitys vaihtelee usein määrittelijän mukaan. Suppeimmillaan informaatio-ohjaus on kansallista tilastotiedon tuottamista (esim. kuntien taloudesta), kun taas laajimmillaan se on kansallisten kehittämisohjelmien kautta levilettävää osaamista kuntiin. Informaatio-ohjaus on valtiolin tapa ohjata kuntia toimeenpanemaan asiat toivotulla tavalla. (Jalonen 2014.) Ohjelma-ohjaus on informaatio-ohjauksen syvempi muoto, jonka avulla valtion laatimat kehittämisohjelmat tukevat kuntien oikeasuuntaista toimintaa. Ohjelma-ohjaus

määrittelee tahtotilan mihin suuntaan valtio haluaa kuntien omassa toiminnassaan menevän ja informaatio-ohjauksella tuetaan tämän toteutumista. (Heinämäki 2012.)

Hallituskausittain julkaistaan valtioneuvoston päätös valtakunnallisista tavoitteista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle, jollainen on viimeksi julkaistu vuosille 2023–2026 (valtioneuvoston päätös STM/2022/202). Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden tarkoituksena on vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallista ohjausta. Tavoitteet koskevat kaikkea sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Tavoitteiden arviointi- ja seurantaprosessin tarkoituksena on vahvistaa kansallisen ja alueellisen tason vuoropuhelua, jonka kautta ministeriö voi paremmin muodostaa kokonaiskuvan sosiaali- ja terveydenhuollon tilanteesta ja kehittämiskohteista. (Valtioneuvosto, 2022.)

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) käynnissä olevia valtakunnallisia strategioita ja hankkeita ovat muun muassa:

- Hyvän työn ohjelma 2024–2027
- Kansallinen palvelureformi
- Sosiaaliturvauudistus
- Suomen kestävän kasvun ohjelma
- Esteettömyysdirektiivi
- Asunnottomuutta vähentävien sote- palveluiden kehittäminen
- Yksilöllistetty lääketiede
- Mielenterveysstrategia
- Lapsistrategia
- Terveysteksti – kansallinen terveys- ja hyvinvointiohjelma
- Terveysteksti – kansallinen terveys- ja hyvinvointiohjelma

Terveysteksti – kansallinen terveys- ja hyvinvointiohjelma on uusi ohjelma, jonka toimenpiteet määritellään vasta kesän 2024 aikana. Ohjelman tarkoituksena on vähentää keskeisten kansansairauksien ja niiden riskitekijöiden aiheuttamaa hyvinvointivajetta ja tautitaakkaa, lisäämään työ- ja toimintakykyä sekä kaventamaan väestöryhmien välisiä terveys- ja hyvinvointieroja. Ohjelman tarkoituksena on pitkällä aikavälillä vähentää sosiaali- ja terveystalouden tarvetta. Terveysteksti-ohjelmassa

tehdään laaja-alaista yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä kiinnostuneiden tahojen kanssa. (Sosiaali- ja terveysministeriö (STM), 2024a.)

Itä-Suomen yliopiston professori Tiina Laatikaisen mukaan yhteiskuntapolitiikan keinoin voidaan vaikuttaa kansanterveyden haasteisiin. Lisäksi hänen mielestään suuri merkitys kansansairauksien ennaltaehkäisyssä on ravitsemuksella, päihteiden käytöllä, liikunnalla ja unella. Yhteisöllisyyttä ja mielen hyvinvointia tukemalla tuetaan muutosta kansalaisten hyvinvointiin ja niitä tarvitaan, ettei syrjäytymistä tapahtuisi lisää. (STM, 2024a.)

Tieteellisen asiantuntijaryhmän ehdotukset Terveystieteiden ohjelman toimenpiteiksi jaetaan viiteen teemaan. Ensimmäisenä on Ravinnosta terveyttä ja hyvinvointia, tarkoituksena on tukea terveellistä ravitsemusta ja ylipainon hoitoa sekä vähennetään elintavoista johtuvia ongelmia. Toisena on Lasten ja nuorten elinympäristöstä terveyttä ja hyvinvointia, tarkoituksena elinympäristön kautta edistetään heidän terveellistä ravitsemustansa ja päihteettömyyttä, ehkäistä kiusaamista ja syrjintää sekä parannetaan heidän mielenterveytensä hyvinvointia. Kolmantena esiin nostetaan Yhteisöllisyyden lisääminen ja yksinäisyyden ehkäisy, tavoitteena lisätä yhteisöllisyyttä ja osallisuutta sekä ehkäistään yksinäisyyttä. Neljäntenä osa-alueena on Palvelut, joiden avulla lisätään terveysongelmien ehkäisyä ja varhaista tunnistamista sekä vaikutetaan elämäntapahaasteisiin huomioiden erityisessä tuen tarpeessa olevat. Viimeisenä viidentenä osa-alueena on Lainsäädäntö ja verotusratkaisuja, tarkoituksena pyrkiä lisäämään väestön mahdollisuuksia terveelliseen ravitsemukseen ja vähentää päihteiden käyttöä. (STM, 2024.)

2.1.4. Valtakunnalliset väestötutkimukset

Valtakunnalliset väestötutkimukset ovat osa valtakunnallista tiedolla ohjaamista, jonka avulla pyritään lisäämään kuntien tietoutta omasta hyvinvoinnin tilastaan ja antamaan tietoa, jonka avulla kunta voi suhteuttaa omaa hyvinvoinnin tilaansa muihin kuntiin. Valtio ylläpitää muun muassa seuraavia valtakunnallisia väestötutkimuksia:

- Hilmo
- Sotkanet
- TEA-viisari

- Terveyspuntari
- HYTE-kerroin

Tietoa hyödynnetään kuntien toiminnassa, koska hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustin on kirjattu lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuuden 15 §:ssä ”hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa” (618/2021). Palkitseminen kuntien hyvistä ja onnistuneista toimenpiteistä asukkaidensa hyvinvoinnin edistämiseksi on ollut jo 2000-luvun alusta Terveys 2025- kansanterveysohjelman kautta. Sosiaali- terveydenhuollon uudistuksen selvitysryhmä, joka kannusti valtiota kehittämään kannustinjärjestelmiä, joilla tuetaan kuntien hakua kehittää ja tukea asukkaidensa hyvinvointia. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä käytetään yleisesti lyhennettä HYTE. Kunnat ovat kokeneet HYTE-kertoimen hyväksi elementiksi määriteltäessä kuntien valtionosuutta. (THL, 2024b.)

2.2. Hyvinvointikertomus ja sen tarkoitus

Kuntalaissa on määritelty kunnan perustehtäväksi järjestää kunnan kuntalaisille tarjoamat lakisääteiset palvelut vastuullisella tavalla. Kuntalaissa on kerrottu mitä tulee ottaa huomioon poliittisessa päätöksenteossa. Päätöksenteossa tulee huomioida palveluiden taloudellisuus, ympäristön ja sosiaalisten suhteiden merkitys, jotta saataisiin luotua kunnan asukkaiden hyvinvointia ja elinvoimaa lisäävää toimintaa sekä palveluita. (Finlex 2024, Kuntalaki 410/2015.) Kunnassa tapahtuva hyvinvointijohtaminen on kirjattu heti kuntalain alkuun, jonka mukaisesti kunnan kuntastrategian pitää sisältää tavoitteet kuntalaisten hyvinvoinnin sekä kestävä kehityksen turvaamiseen. (Uusitalo ym., 2003). Kunnissa on otettu käyttöön hyvinvointikertomus, joka on kooste kunnan lakisääteisistä kuntalaisten hyvinvointiin ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Hyvinvointikertomus on kunnan laatima raportti, jossa kerrotaan tavoitteet valtuustokaudelle ja sen toteutumisesta seurataan vuosittain samalla tehden siihen tarvittavia muutoksia. (Nordin ym., 2015; Toikko & Zechner, 2014; Kauppinen & Hätönen, 2014; Perttilä ym., 2004.) Hyvinvointikertomuksesta ja sen merkitystä on pro gradutyössään Nina Ahlgren tulkinnut saman suuntaisesti kuin edellä on tulkittu. Hänen pro gradutyössään havainnoitiin kuntien käyttämiä keinoja raportoida hyvinvointikertomuksen kautta toteutunutta hyvinvointityötä. (Ahlgren, 2018.)

Hyvinvointikertomuksen lakiin tulemisen pohjana ovat olleet useat tutkimukset, joista muun muassa Uusitalo ym. (2003) ovat havainneet, että kuntien hyvinvointistrategioiden ja kuntalaisten

hyvinvoinnin seuranta on ollut puutteellista. Tutkimuksissa on myös huomattu, että kuntien hyvinvointijohtamisen rakenteet ja vastuut ovat hajanaiset sekä resurssit, joilla asiaan puututtaisiin ovat heikot. Kunnissa hyvinvoinninedistäminen ja hyvinvointityö on pääasiallisesti ajateltu olevan ainoastaan sosiaali- ja terveystoimen vastuulla. (Uusitalo ym., 2007.) Kunnan toimintakertomuksessa ja toiminnan suunnitelmissa kunnan virkamiesten ongelmana on ollut selventää vastuuta strategiassa mainittujen terveyttä edistävien toimien osalta (Tukia ym., 2011; Lindfors ym., 2010). Perustellusti voidaan todeta, että kunnissa hyvinvointikertomuksen mukana hyvinvointijohtaminen nostetaan ensimmäistä kertaa talouden- ja toiminnansuunnittelussa samalle tasolle talouden haasteiden kanssa (Uusitalo ym., 2003). Jo strategiatyöskentelyyn sisällytetty huomioiminen hyvinvointiin on nostanut hyvinvoinnin osaksi kunnan virkamiesten työskentelyä ja kunnannallista päätöksentekoa. Kuntien strategioissa huomioidaan, että kunnan elinkelpoisuuden ja menestymisen avaintekijöitä ovat kuntalaisten hyvinvointi, siihen vaikuttaminen ja avoimen keskusteluilmapiirin luominen hyvinvointiin vaikuttavista asioista. (Perttilä ym., 2004.)

Kuntasektorille on muodostunut lakien, joita ovat muun muassa terveydenhuoltolaki, lastensuojelulaki, vanhuspalvelulaki ja sosiaalihuoltolaki, kautta kokonaisuus, joka pitää sisällään hyvinvointitilinpäätöksen ja raportoinnin (Vesänen, 2015). Julkisen sektorin raportointi ei ole ollut riittävää ja lisäksi se on ollut sirpaleista, tämä koskee erityisesti kestävä kehityksen asioita (Guthrie & Farneti, 2008). Kuntien hyvinvointikertomuksien voidaan katsoa olevan tällaista kestävä kehityksen raportointia juuri sosiaalisesta näkökulmasta. Täytyy kuitenkin muistaa, että hyvinvointikertomus ei ole vapaaehtoisista raportointia vaan lakiin perustuvaa.

Kunnan tilivelvollisuuden myötä kuntalaisilla on oikeus saada kuntalaisten hyvinvoinnista tuotettu tieto käyttöönsä, jotta kuntalaisten on helpompi tarkastella hyvinvointipalveluiden kohdentumista ja julkisten varojen käyttöä omassa kunnassaan. Kunnan palveluita tulee kehittää yhdessä kunnan asiakkaiden kanssa. (Toikko & Zechner, 2014.) Yhä enemmän on julkishallinnon selonteko ja tilivelvollisuus noussut kansalaisten tiedonjonon kohteena (Nelson ym., 2003), myös kunnat ovat huomioineet kuntalaisiin kohdistuvan lisääntyneen informaation tarpeen omassa toiminnassaan. Kuntien tulee osoittaa kuntalaisilleen, että mihin kuntalaisten maksamat verorahat on käytetty, näin luottamus kunnallishallintoon mahdollistuu. (Tat-Kei Ho, 2011.)

Hyvinvointikertomus perustuu tosiasialliseen tietoon kunnan hyvinvoinnintilan kuvauksesta, jonka virkamiehet ovat laatineet. Hyvinvointikertomus mahdollistaa poliittisten päättäjien laaja-alaisen tiedonsaannin, johon heillä ei muuten olisi mahdollisuutta. Hyvinvointikertomuksessa on tarkoitus käydä läpi tiiviisti kunnan hyvinvoinnin kokonaistilanteesta huomioiden hyvinvointiin vaikuttavien uhkien ja vahvuuksien merkitys kunnassa. Hyvinvointikertomus on väline, jonka avulla voidaan yhteistyössä valmistella niin kunnassa kuin seutukunnallisesti hyvinvointistrategioita ja -ohjelmia. (Perttilä ym., 2004.)

THL:n mukaan hyvinvointikertomustyö jakautuu kahteen osaan, jotka ovat 1) kunnan hyvinvoinnin nykytilaa kuvaava hyvinvointikertomus ja 2) hyvinvoinnin parantamisen tavoitteita ja toimenpiteitä kuvaava hyvinvointisuunnitelma. Kunnissa kunnanvaltuusto vuosittain seuraa ja tarkentaa suunnittelea sekä toimintaa kunnan toiminta- ja talousarvioiden käsittelyn yhteydessä. Hyvinvointikertomuksen on tarkoitus kuvata tiiviisti kunnan hyvinvointipolitiikkaa ja hyvinvoinnin tilaa sekä tehdä siitä johtopäätöksiä parannusehdotuksineen. Hyvinvointikertomuksessa tullee ilmetä selkeästi kerrottuna kunnan toteuttama hyvinvointipolitiikka sisältäen käytetyt ja käytössä olevat resurssit sekä tehty ja tehtävä yhteistyö hyvinvointialueen kanssa. Hyvinvointikertomuksessa yhteen vedetään tieto kuntalaisen terveydestä ja hyvinvoinnista sekä eri väestöryhmien välisistä hyvinvointi- ja terveyseroista sekä tuotetaan tietoa kuntalaisten terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttavien tekijöiden muutoksista. Kokonaisuutena arvioidaan kunnan palvelujärjestelmän toimivuutta ja kunnan kykyä vastata kuntalaisten hyvinvointitarpeisiin sekä tehdyn ennaltaehkäisevän työn vaikutuksista kunnan hyvinvointikustannuksiin sekä kunnan elinvoimaan. (THL, 2024a.)

Hyvinvointisuunnitelma kunnan hyvinvoinnin toteuttamisen suunnitelma, jonka perustana on kuntastrategia. Hyvinvointisuunnitelma on yksi kuntastrategian toteuttamisen väline, joka pitää laatia valtuustokausittain ja se kuvaa tiiviisti kunnan asettamat päämäärät sekä suunnitellut toiminnot kunnan hyvinvointityölle. Hyvinvointisuunnitelmaan voidaan sisällyttää niin kunnan lakisääteisiä kuin kunnan itsensä päättämiä palveluita ja suunnitelmia, joiden avulla saavutetaan kunnanstrategiassa hyvinvointityölle asetetut tavoitteet. (THL 2024a.)

Kunnassa laadittava hyvinvointisuunnitelma voi olla osa kunnan valtuustokausittain tehtävää hyvinvointikertomusta tai oma erillinen asiakirja erillinen asiakirja, jolloin sen tarkentaminen vuosittain helpompaa. Hyvinvointikertomus ja -suunnitelma tukevat ja täydentävät toisiaan, koska hyvinvointikertomuksesta saatu tieto toimii seuraavan hyvinvointisuunnitelman laadinnassa yhtenä tärkeimmistä tiedonlähteistä. (THL 2024a.)

3. TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TARKOITUS

3.1. Tutkimustehtävä ja -menetelmät

Tarkoituksena opinnäytetyössäni on kuvata, kuntalaisen osallisuutta hyvinvointikertomuksen laadintaan, toteutukseen ja seurantaan sekä nostaa esiin kuntalaisen aktivoinnissa olevia kehittämistarpeita. Tavoitteeni on saada tietoa kuntalaisen osallistamisesta hyvinvointikertomukseen ja sitä kautta saada tietoa, kuinka tärkeäksi osallistaminen koetaan vaikuttavan kuntalaisen ja koko kunnan hyvinvointiin. Tutkimuksessani pyrin etsimään valittujen kuntien muuttujajoukosta muuttujia, joiden avulla selvitän havaitsemieni muuttujien välistä vaihtelua ilman, että minulla olisi vahvaa odotusta löydettävistä muuttujista tai niiden tulkinnasta. Käytän työssäni eksploratiivista tutkimustapaa, jonka avulla teen tutkimustyöni aineistolähtöisellä tutkimusmenetelmällä. Tutkimukseni tuloksena voin löytää yhden tai useamman muuttujan, joita käytän hyväksi tulosten tulkinnassa. (De Vaus, 1994.)

Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Miten kuntalainen osallistetaan hyvinvointikertomuksen erivaiheisiin?
2. Miten laaja-alaisena hyvinvointi ymmärretään?
3. Miten kuntalaisen osallisuutta voisi kehittää suhteessa hyvinvointikertomukseen?

Tutkimusmenetelmä on kvalitatiivinen tutkimus, jonka avulla pyrin ymmärtämään kuntalaisen osallisuutta hyvinvointisuunnitelmaan ja -kertomukseen ja sen merkitystä kunnan hyvinvoinnille. Lähtökohtana kvalitatiiviselle tutkimukselle on valittujen kuntien todellisten hyvinvointisuunnitelmien ja -kertomusten kokonaisvaltainen tulkinta, jonka avulla pyrin ymmärtämään kuntalaisten osallistamista

ja osallisuuden merkitystä kuntalaisen hyvinvoinnille. Aineisto on kuntalaisen todellista elämää, joka on todennettu hyvinvointisuunnitelmaan ja -kertomukseen. (Hirsjärvi ym., 2008.) Tutkimuksessa käytän aineistona neljän suuren kaupungin Espoon, Tampereen, Vantaan ja Oulun hyvinvointisuunnitelmia ja -kertomuksia, joita analysoin saadakseni luotua hypoteesin tai hypoteeseja kuntalaisen osallisuuden vaikutuksesta kunnan hyvinvointisuunnitelmaan ja -kertomukseen sekä sitä kautta kunnan hyvinvointiin. Valikoin aineistoksi nämä neljä kuntaa, jotta aineisto olisi kattavaa ja vertailukelpoista.

Työssäni on eksploratiivinen tutkimusote, jonka avulla pyrin löytämään vastaukset tutkimuskysymyksiini. Työhypoteesiksi olen asettanut ajatuksen, että kuntalaisen osallisuus lisää kuntalaisen hyvinvointia ja sitä kautta koko kunnan hyvinvointia ja tämä näkyy hyvinvointikertomuksessa. Teoriaosuudessa esittelen tutkittua tietoa ja ajatuksia siitä, mitä vasten arvioin käyttämäni aineistoa ja aineiston pohjalta löytyviin yksittäisiin havaintoihin haen mahdollisuutta yleistykseen. Tarkoitukseni on luoda jotain uutta teoreettista tietoa aineiston pohjalta.

Osallisuuden merkityksen hahmottaminen on haastavaa ja siksi tutkimus vaatii selkeää yhtenäistä pohjaa analyysin pohjaksi. Pohjana käytän jo aikaisemmin luotua kuntien kypsyysanalyysipohjaa suhteessa hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen kuntalaisten osallistamiseen. Tärkeää on muistaa, ettei yksittäinen tutkimus voi määritellä minkään kunnan tarvitsemaa suuntaa, vaan sen rakentuu julkisen monialaisen keskustelun pohjalta, johon jokainen tutkimus tuo oman osansa (Bäcklund, 2007).

Voidaksemme hallita yhteiskunnallista epäselvyyttä on meidän toimittava yhdessä ja lähestyttävä ongelmaa monin erilaisin keinoin, näkökulmin ja tiedoin. Kunnan toiminnasta epävarmuutta saadaan poistettua vain faktuaalisin keinoin, kuitenkin selkeyttäessä epäselvyyttä ovat erilaiset tulkinnat otettava huomioon. (Bäcklund, 2007.)

Tutkimuksessani pyrin siis merkitysten kokonaisvaltainen ymmärtäminen sen sijaan, että keskittyisin numeroarvoihin. Pyrin kuvailemaan, mitä hyvinvointityö on kunnissa ja ymmärtämään kuntalaisten kokemuksia ja näkökulmia käyttämästäni aineistoista saamieni havaintojen avulla. Koska kvalitatiivinen tutkimus on usein hypoteesitonta ja etenee aineistosta käsin niin käyttämäni eksploratiivinen

lähestymistapa yhdessä mahdollistavat monimutkaisten ilmiöiden ja ristiriitaistenkin merkitysten tutkimisen.

3.2. Tutkimuksen rakenne

Pro gradu tutkimukseni rakentuu teoreettisesta viitekehyksestä ja valittujen kaupunkien hyvinvointikertomusten analyysistä. Teoreettisen viitekehyksen avulla luon pohjan analyysille, jonka tarkoituksena on selvittää kuntalaisen osallisuutta kunnan hyvinvointipolitiikkaan hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen kautta. Teoreettinen viitekehys muodostuu kolmesta osa-alueesta 1) Hyvinvointiohjaus ja hyvinvointikertomus 2) Hyvinvoinnin ohjaus kunnassa ja 3) Osallisuus edistämässä hyvinvointia.

Hyvinvointiohjaus ja hyvinvointikertomus osiossa kerron kuntiin kohdistuvasta kansallisesta hyvinvointipolitiikan ohjauksesta ja hyvinvointikertomuksen tarkoituksesta. Kansallisesti ohjataan eri lakien kautta kuntien hyvinvointipolitiikkaa ja näin taataan tasavertainen perusta kuntien hyvinvointipolitiikkaan. Aikaisemmin kunnilla on ollut suhteellisen vapaat kädet toteuttaa oman näköistä hyvinvointipolitiikkaa, mutta nyt valtio on enenevässä määrin ottanut kuntien hyvinvointipolitiikan ohjaukseensa. Sote-uudistus muutti kuntien hyvinvointipolitiikkaa, koska sote-palvelut siirtyivät kunnilta hyvinvointialuille. Tämä muutos merkitsi uutta yhteistyöverkostoa kunnan hyvinvointipolitiikan toteuttamiseen.

Osioissa hyvinvoinnin ohjaus kunnassa tuon esiin haasteita kuntien hyvinvointityössä ja sen johtamisessa sekä tiedon ja strategian merkitystä kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisessä, lisäksi osiossa haetaan käsitystä, että kuka vastaa kuntalaisen hyvinvoinnista. Haasteena on kunnan arvoympäristön kompleksisuus, joka muodostuu poliittishallinnosta, kuntalaisista ja muita toimijoista. Strategiakin perustuu arvoihin, joiden perusteella on luotu visio kunnan tahtotilasta tulevana vuosina. Kuntaa johdetaan poliittisen päätöksenteon kautta, jota virkamieshallinto valmistelee, esittelee ja toteuttaa. Hyvinvoinnin johtamisen merkityksessä virkamiesten valmisteluvastuu korostuu, koska valmistelussa tulee ottaa kuntalain mukaan huomioon kuntalaiset ja valmistelun pitää olla avointa sekä huomioida päätösten vaikutusten ennakoarviointi (EVA). Vastuu kuntalaisen ja koko kunnan hyvinvoinnista on tärkeä sanoa ääneen, sillä vastuu on osallisuutta ja sitä kautta mahdollisuutta vaikuttaa.

Teorian kolmannessa osiossa kerron osallisuuden huomioimisen vaikutuksesta kuntalaisen hyvinvointiin. Osallisuuden merkityksestä tehty tutkimusta ja kerron näiden tutkimusten tuloksia, jotta saan merkityksen ja pohjan tutkimuksen ajatukselle kuntalaisen osallisuudesta kunnan hyvinvointipolitiikkaan. Kunnan strategia on työväline, joka ohjaa virkamieshallintoa hyvinvointipolitiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa. Osallisuus ei ole vain yksittäisen kuntalaisen osallisuutta vaan myös kolmannen sektorin kautta tapahtuvaa kuntalaisten osallistumista.

Analyysiosiossa analysoin neljän kaupungin Espoon, Oulun, Tampereen ja Vantaan hyvinvointisuunnitelmia ja -kertomuksia. Analysointini tarkoituksena on saada luotua hypoteesin tai hypoteeseja kuntalaisen osallisuuden vaikutuksesta kunnan hyvinvointisuunnitelmaan ja -kertomukseen ja sitä kautta kunnan hyvinvointiin. Analysoinnissa käytän pohjana kypsyysanalyysia, jossa määritellään kriteeri ja sille toteutumisen taso. Aluksi kerron miten olen tutkimuksen kohteena olevien kaupunkien hyvinvointisuunnitelmia ja -kertomuksia analysoinut.

Tulokset osiossa kerron tarkemmin keskeiset analysointini tulokset sekä tuloksissa esiin nousseet yhtäläisyydet ja eroavaisuudet. Tulosten avulla pyrin saamaan vastauksen tutkimuskysymykseeni, että onko kuntalainen osallisena kunnan hyvinvointipolitiikkaan hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen kautta sekä miten kuntalaisen osallisuutta kehitetään hyvinvointikertomukseen kerätyn tiedon pohjalta.

Johtopäätöksissä kokoan keskeiset tutkimukseni tulokset ja haen vastaukset asettamiini tutkimuskysymyksiin. Lopuksi päätän pro gradu tutkielmani pohdintaan, jossa tuon esiin omat tulkintani teorian ja analyysin pohjalta tutkimuskysymykseeni. Kerron mielipiteeni, kuinka kunnan hyvinvointityössä jatkossa voidaan paremmin hyödyntää kuntalaista, jotta kunnan hyvinvointipolitiikka olisi koko kunnan yhteinen asia ja vastuu siitä ei kuuluisi vain viranhaltijoille ja poliittisille päättäjille.

4. HYVINVOINNINOHJAUS KUNNASSA

4.1. Hyvinvointi kuntatyön haasteena

Hyvinvointijohtaminen kunnassa on julkista johtamista. Julkisen sektorin johtaminen tapahtuu kompleksisessa arvoympäristössä, nämä arvot liittyvät poliittishallinnolliseen järjestelmään sekä arvoympäristön muihin toimijoihin. Arvojen määrittämisellä on haluttu tehdä näkyviksi yhteiskunnassa vallitseviin julkisiin palveluihin vaikuttavat arvot ja samalla luotu pohjaa keskustelulle, millaisiin arvoihin haluamme tulevaisuudessa julkisten palveluiden nojaavan. Koko maailmaan kuin myös kuntien julkiset palvelut muuttuvat arvojemme muuttuessa. Johtamiskulttuurin arvot ovat muuttuneet vuosien aikana ja aiheuttavat eri ikäpolvien välillä hankausta. Hyvinvointijohtaminen on pitkälti arvojohtamista, jossa heijastuvat niin poliittisten päättäjien arvot kuin myös virkamiesten arvot. Näiden arvojen lisäksi hyvinvointityöhön vaikuttavat myös kuntalaisten arvot, jonka vuoksi on tärkeää käydä avointa keskustelua arvoista ja niiden vaikutuksesta julkisiin palveluihin. Julkisten palveluiden tuottaminen on usein eettistä valintaa, jossa arvoilla on suuri merkitys. (Viinamäki, 2008.)

Taloudelliset arvot, joita nykyisin korostetaan myös kuntasektorilla, tuovat mukanaan usein ristiriidan niiden ja pehmeiden arvojen kohdatessa mietittäessä julkista palvelurakennetta ja sen kattavuutta. Eettisyys voi muodostua ongelmaksi erityisesti palveluiden karsimisen yhteydessä ja sen vuoksi on tärkeää käydä keskustelua kunnan arvoista ja avata niiden sisällön tarkoitus kunnassa tehtävissä valinnoissa. Arvot luovat kunnassa pohjan kuntastrategialle, joka puolestaan luo pohjan hyvinvointisuunnitelmalle ja -kertomukselle.

Jos kunnallista hallinto etiikkaa ja varsinkin poliittista eettistä toimintaa pyritään miettimään, joudutaan palaamaan historiassa taaksepäin. Etiikan tunnetunnetuimpana teoreetikkona voidaan pitää Max Weberiä, joka eli vuosina 1864–1920 Saksassa. Weber oli ammattipoliitikko, joka jakoi näkemyksensä mukaan poliitikot kahteen eri ryhmään; politiikasta eläviin ja politiikkaa varten eläviin. Näiden kahden politiikkaa tekevien välillä on selkeä ero, sillä toinen tekee politiikkaa päämäärän vuoksi ja toinen saadakseen siitä tuloja. Hänen mielestään jako kahtia eettisiin ja oikeusnormeihin ei ole kestävää ajattelua. Weber tarkentaa virkamiesetiikan seuraavasti: ”Aidon virkamiehen ei tule varsinaisen ammattinsa takia harjoittaa politiikkaa, vaan hallinnoida ennen muuta puolueettomasti, vailla vihaa ja puolueellisuutta. Virkamiehen kunnia on kyky – omista eriävistä näkemyksistään huolimatta - toteuttaa hänen esimiehensä hänelle esittämät käskyt, vaikka ne voisivat olla hänen näkemystensä vastaisia ja jopa hänen mielestään virheellisiä. Hän toteuttaa ne käskijän vastuulla, ja ikään kuin ne vastaisivat hänen omaa vakaumustaan. Ilman tällaista moraalista kuria ja itsekieltäytymistä koko koneisto romahtaisi”. (Weber 2009, 97–98.)

Useissa tutkimuksissa, joissa on tutkittu kuntalaisten hyvinvoinnin vahvistamisen keinoja, on todettu kunnassa toimivan kolmannen sektorin, joita ovat eri järjestöt ja yhdistykset, merkityksen vahvistumisen olevan tärkeä osa kuntalaisten hyvinvoinnin lisäämistä. Lisäksi kolmannen sektorin rinnalle on noussut neljäs sektori, jolla tarkoitetaan kunnassa olevia kotitalouksia, perheitä ja ystäväpiirejä. Maassamme koko ajan nousee enemmän esiin kansalais- ja asukasaktivismi, joka tulee huomioida jatkossa paremmin osaksi kunnan asukkaiden hyvinvointityötä. Rättilä ja Rinne ovat raportissaan Kuntademokratia kaksilla raiteilla todenneet, että ”mikäli kuntalaisten ja asukkaiden mielipiteet asioista sivuutetaan asioiden valmistelussa, uhkana on, että asukkaiden ja hallinnon demokratia-aiheet jatkavat etäännyttämistään ja trendi kohti yhä autonomisempia, itseään valtaistamaan pyrkiviä asukas-yhteisöjä vahvistuu edelleen.” (Rättilä & Rinne, 2016, 67.)

Julkisten, kuten kunnan arvoja on vaikea määritellä ja mitata. Kunnan virkamiehet ja poliittiset päättökentekijät tuottavat arvojohtamisensa kautta kompleksisessa toimintaympäristössään julkista arvoa, jonka kompleksisuutta lisää tarve olla tasapuolinen kaikille kunnan asukkaille. Kunnan asukkaille laki takaa palvelut, jonka vuoksi erilaisten palveluiden käyttäjien rajaaminen on vaikeaa. Kuntalaisilla on hyvinkin erilaisia mielipiteitä saatavilla olevista palveluista ja niiden laadusta sekä lisäksi poliitikkojen omat intressit sekoittavat hyvinvointiin kohdistuvia päätöksiä. Kunnassa arvot perustuvat etupäässä valtuutuksiin, kun taas esimerkiksi yksityisellä palveluntuottajalla ne perustuvat markkinasignaaleihin. (Alfort, 2001.)

Kunnallisessa hyvinvointityössä korostuu paikallisuus ja demokratia, joka näkyy viranhaltijoiden, poliitikkojen ja kuntalaisten välisenä ymmärryksenä tavoiteltavasta hyvinvoinnin tasosta ja tyytyväisyytenä saataviin palveluihin. Kunnan hyvinvointityö vahvistaa kuntalaisten aktiivisuutta ja kattavan viestinnän avulla kunta mahdollistaa kuntalaisen tiedon saannin kunnan yhteisistä asioista ja vaikuttamismahdollisuuksista. Kunnan tulee tarjota mahdollisuus kuntalaisten väliselle kohtaamiselle. Kuntalaisten osallisuuden tunnetta voidaan vahvistaa erilaisten osallistumisen kanavien kautta. Yhteisöön kuulumista lisää mahdollisuus vaikuttaa itseä ja yhteisöä koskeviin asioihin. Moniarvoisessa kuntayhteisössä kuntalaisen on saatava vaikuttaa asioiden valmisteluun, päätöksentekoon ja palveluiden kehittämiseen.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnissa pitää sisällään kuusi erilaista osa-aluetta, jotka muodostavat toisiaan tarvitsevan kokonaisuuden. Nämä osa-alueet ovat:

1. Ympäristö, joka on terveellinen ja turvallinen sekä edistää kuntalaisen mahdollisuutta liikkua monipuolisesti. Kunnan on huolehdittava, että kuntalainen tuntee olonsa turvalliseksi liikkeessaan kunnan alueella, tietää ympäristö- ja terveyden huollon toimivan taaten puhtaan terveellisen ruuan, puhtaan veden ja syntyvien jätteiden huollon asiallisesti.
2. Varhaiskasvatus ja perusopetus ovat kuntalaisten saatavilla ja niiden toimissa mukana oleminen on turvallista. Kunnan tulee taata tasavertaiset kasvun- ja oppimisen mahdollisuudet ja erityiset tuet niitä tarvitseville sekä terveellinen ravinto. Vapaaseen sivistykseen kuuluu erityisesti kirjasto palvelut, joilla taataan kaikille mahdollisuus halutessaan sivistää itseään.
3. Liikunta ja harrastaminen mahdollistetaan kaiken ikäisille huomioiden esteettömyys vaatimukset. Kunnan tulee huolehtia, että liikunta ja harrastaminen on pääteetöntä. Erityisryhmien huomioiminen tärkeää syrjäytymisen ehkäisemiksi.
4. Kulttuuripalvelut pitää mahdollistaa niin, että ovat edes osittain kaikkien saavutettavilla. Museot, kansalaisopistot, musiikkiopisto yms. tulee mahdollistaa myös pienituloisille. Kulttuuripalveluissa on myös tärkeää huomioida henkilökohtaisen saattajan merkitys madaltaa kynnystä osallistua itselle uuteen toimintaan.
5. Kuntalaisen osallisuuden vahvistaminen tapahtuu erilaisten asukaspaneelien, järjestötoiminnan tukien ja avoimen keskustelun kautta. Vaikuttamistoimielimistä nuorisovaltuusto, vanhus- ja vammaisneuvostot ovat tärkeitä kuntalaisen osallisuuden vahvistamisen paikkoja.
6. Elinvoiman edistäminen on tärkeää kuntalaisen hyvinvoinnin kannalta. Erilainen palveluohjaus eri elämänvaiheissa oleville esimerkiksi: kouluttautumisen, työllistymisen ja yrittämisen mahdollisuudet sekä eläköitymiseen valmistautuminen. (Julkkari, 2024)

Edellä mainittujen osa-alueiden hyvä yhteistyö varmistetaan kunnassa ottamalla kuntalaisen hyvinvointi ja terveys osaksi kuntastrategiaa ja taloussuunnittelua. Lakisääteisesti kunnissa laaditaan hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus, mutta niiden eläväksi saaminen vaatii poliittista tahtotilaa ja eri toimialojen yhteistyötä. Päätöksiä tehtäessä hyvinvoinnin ja terveyden ennakoarvointi on hyvä työkalu, joka auttaa katsomaan tehtävää päätöstä useammalta suunnalta. (Kettunen Hanna yms., 2024.)

4.2. Hyvinvoinnin johtaminen ja hyvinvointipolitiikka kunnassa

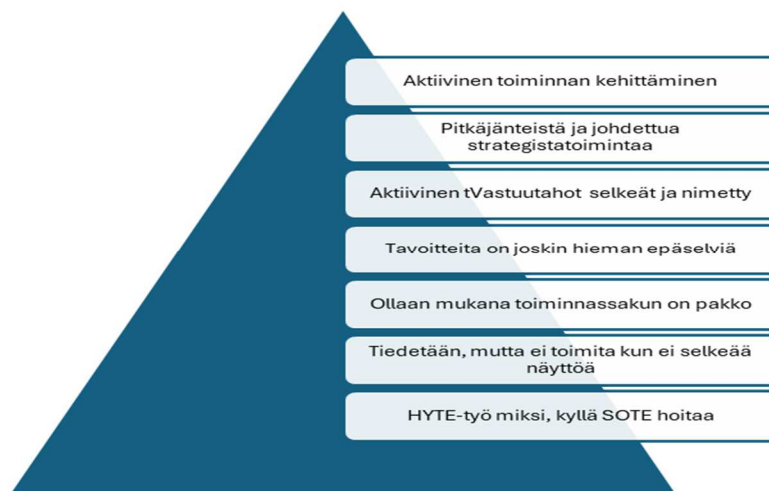
Kunnassa hyvinvointijohtamisen perustana on kuntalakia (365/1995), jossa kerrotaan ”kunnan velvollisuudesta huolehtia kuntalaisten ja kunnan ympäristön hyvinvoinnista sekä kestäväällä pohjalla toimivasta palvelujärjestelmästä”. Terveystieteidenlaki (1326/2010) ja Laki hyvinvointialueesta (611/2011) tukevat kuntalain kohtaa sanomalla, että ”hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ovat kunnan ja hyvinvointialueen päätäntövallassa”. Näiden lakien mukaan kunnan tekemät linjaukset kuntalaisten terveyserojen kaventamiseksi ja heidän terveytensä edistämiseksi tulisi konkretisoida kunnan tuottamissa palveluissa ja näkyä kunnan tekemässä hyvinvointijohtamistyössä, jonka lisäksi on tärkeää kehittää toimintaa vastaamaan kuntalaisten tarpeita. Terveystieteidenlain ja Lain hyvinvointialueesta mukaisesti on kerran valtuustokaudessa koostettava hyvinvointikertomus. (Finlex, 2024b; Finlex, 2024c; Finlex, 2024d.)

Hyvinvointikertomuksen tarkoituksena on auttaa poliittisia päättäjiä tekemään kuntalaisten hyvinvointitietoon perustuvia päätöksiä ja ennakkoarvioimaan niiden vaikutuksia mahdollisimman laaja-alaisesti. Hyvinvoinnin edistämisen vastuu kuuluu kunnassa kaikille hallinnonaloille, jonka vuoksi sen tulee näkyä koko ajan kunnan politiikassa. Kaikkiin kunnan hallintokuntiin ulottuvaa toimintalinjaa tukee myös terveyden edistämisen laatusuositus, jonka sosiaali- ja terveystieteidenministeriö antoi vuonna 2006. (STM, 2024b.) Edellä mainituista laista ja laatusuosituksesta johtuen ovat kaikki kunnan hallinnonalat yhdessä velvoitettu sitoutumaan kunnanvaltuustossa vahvistettuun kuntastrategiaan ja vuosittain kunnanvaltuustossa hyväksyttäviin kunnan toiminta- ja taloussuunnitelmiin. Näin käytännössä kunnanvaltuuston päättämistä yhteisistä tavoitteista muodostetaan tehtäviä, joista jokainen toimintasektori ottaa osuutensa vastattavakseen. Kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen on osa kunnan strategista johtamista, joka näkyy kunnan talouden ja toiminnan suunnittelussa sekä osana talousarvion laadinnassa. (Uusitalo ym., 2003; Perttilä ym., 2004; THL, 2010.)

Hyvinvointijohtaminen kunnassa kuuluu virkamiehille ja poliittisille päättäjille, kuitenkin hyvinvointikunnassa on kaikkien kuntalaisten asia ja näin ollen kuuluu kaikille kuntalaisille. Hyvinvointi ja siihen liittyvät kysymykset ovat arkea niin kuntalaisille kuin virkamiehille ja poliittisille päättäjille, joka vuoksi se pitää huomioida kaikessa toiminnassa mitä kunnassa tehdään. Suomessa ei ole tehty juurikaan tutkimusta, jossa tutkimuksen kohteena on hyvinvointipolitiikka osana kunnan johtamispolitiikkaa. Aikaisemmin huomio kiinnittyi palveluiden tuottamiseen ja niihin liittyviin taloudellisiin

kysymyksiin, vaikka sosiaali- ja terveysalan johtamisen opetuksessa on jo kiinnitetty huomiota ylisektorialiseen yhteistyöhön, mutta hallinnonalojen eriytyvyys korostuu puheissa voimakkaasti vielä tänä päivänäkin. Hyvinvointipolitiikan johtamisen termistölle on edelleen tyypillistä hallinnonalakeskeisyys. (Uusitalo ym., 2003.)

Hallinnon avulla edistetystä kuntalaisten hyvinvoinnista on muutamia tutkimuksia 2000-luvun alkupuolelta alkaen, joskin nykyisin 2020-luvulla asiaan tutkimuskohteena on jo kiinnitetty huomiota enemmän, varsinkin kun valtio on saanut tietoa lakisääteisten hyvinvointikertomusten kautta jo parilta valtuustokaudelta. Sote-uudistus toi kunnan hyvinvointipolitiikkaan myös alueellisen näkökulman, koska sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyivät kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Seuraavalle valtuustokaudelle 2025–2029 laaditaan hyvinvointikertomus niin kuntiin kuin hyvinvointialueille ja näiden hyvinvointikertomusten pitää olla yhteensovitettuja, jotta kuntalaiset saavat heidän tarvitsemat hyvinvointipalvelut.



Kuvio 1 Hyvinvoinnin edistämisen portaavat kohti huippusuoritusta

Kunnissa ja hyvinvointialueilla tarvitsee jatkossa rakentaa selkeitä hyvinvoinnin rakenteita, jotta kuntalaisille saadaan taattua toimivat, kattavat ja taloudelliset hyvinvointipalvelut. Hyvinvoinninrakenteilla tarkoitetaan hyvinvointijohtamisen kokonaisuutta, joka pitää sisällään hyvinvointitietoa tuottavat seuranta- ja raportointijärjestelmät, monialaista hallinnollista toimintaa tukevat johtamiskäytännöt ja -työvälineet sekä henkilökunta, joka osaa työnsä ja on työhönsä sitoutunut. Toimeenpano-organisaatioon on kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta toimintaa tukevat hyvät käytännöt pystytään

jakamaan. Kunnissa on tähän saakka olleet niiden johtamisrakenteet ja -järjestelmät hyvin erilaisia riippuen kunnan koosta ja poliittisesta johtamisen kulttuurista. Kuitenkin mietittäessä hyvää hyvinvointijohtamista ovat kuntalaisten tarpeet kuitenkin hyvin samanlaisia kunnan koosta tai johtamisjärjestelmän rakenteista ja välineistä riippumatta. Hyvä hyvinvointijohtaminen perustuu aina kunkin kunnan kuntalaisten hyvinvointitarpeisiin, jonka tietämyksen perustana on, että kunta virkamiehillä ja poliittisilla päättäjillä on riittävät ja kattavasti kootut tiedot kunnan asukkaiden hyvinvoinnin tilasta. (THL, 2011.)

4.3. Kuntastrategian kautta hyvinvoinnin edistäminen

Kuntalain (410/2015) §37 mukaan jokaisessa on oltava kuntastrategia. Kuntastrategia on kunnanvaltuuston päättämä asiakirja, joka ohjaa kunnan toimintaa ja taloutta pitkällä aikavälillä. Kuntastrategian perustana ovat todellinen käsitys kunnan toiminnasta ja toimimattomuudesta sekä mielikuva tulevista tarpeista palveluiden osalta ja näiden yhteisvaikutuksista toteutettaessa kunnan lakisääteisiä tehtäviä. Kuntastrategiassa tulee myös olla määriteltynä, miten strategian toteutumista arvioidaan ja seurataan. Kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta säädetään Kuntalain (410/2015) §110, jossa annetaan talousarvion ja -suunnitelman laadinnasta ohje, jossa ohjeistetaan niiden laadinnassa huomioimaan kuntastrategian toteutuminen ja edellytykset kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamisen turvaamiseen. Kuntastrategia on tarkistettava vähintään kerran valtuustokaudessa ja aina kun siihen tulee strategisesti tarvetta. (Finlex, 2024c.)

Kuntalaissa sanotaan, että kuntastrategiassa on oltava huomioituina ainakin seuraavat asiat: asukkaiden hyvinvointi, palveluiden järjestäminen kuntalaisille, lakisääteisten velvoitteiden toteuttaminen, omistajaohjaus, kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuuksien tukeminen sekä elinvoiman ja ympäröivän ympäristön kehittäminen. Kuntastrategia ohjaa kunnantoimintaa, joten sen tulee olla kattava ja huomioida kunnan toiminta kokonaisvaltaisesti. (Finlex, 2024c.)

Strategia sana tulee kreikan kielestä ja tarkoittaa sodan johtamisen taitoa. Sotatieteessä yleisesti puhutaan, että sodan johtamisen taidossa strategia on suunnitelma, kuinka sota voitetaan ja taktiikka-puolestaan on toimintatapa taistelun voittamiseksi. Henry Mintzberg on kuvannut ”strategian antavan organisaatiolle suunnan, kohdistavan ja yhtenäistävän organisaation tekemistä ja rakentavan sen

identiteettiä”. (Mintzber, 1987.) Puolestaan Suomalaiset tutkivat Rissanen ja Lammintakanen ajattelevat strategisen ajattelun pitävän sisällään strategisen analyysin, strategisen suunnittelun ja strategisen johtamisen tai oppimisen. Strategiseen johtaminen voi pitää sisällään niin strategian luonnin kuin strategian toimeenpanon, kuitenkin useimmiten strateginen johtaminen on ajateltu olevan strategian toimeenpanoa. (Rissanen & Hujala, 2011.) Strategisen johtamisen ajattelulle on useita koulukuntia, joiden ajattelussa on erilaiset painotukset (Rissanen & Hujala, 2011).

Pauni on korostanut (2013), että kuntastrategian johtamista ei nähdä prosessiksi, jossa olemassa olevaa tietoa hyödynnettäisiin tarpeeksi. Kunnat eivät hyödynnä riittävästi moniammatillisesti muodostettuja yhteistyöverkostoja, sillä on tärkeää huomioida kuntaorganisaation olevan entistä riippuvaisempi muista toimijoista tehdessään päätöksiä. Kuntastrategioissa pyritään kerralla ratkaisemaan ja yhden valtuustokauden aikana liian monta asiaa, jolloin ei tehdä riittävästi valintoja ja priorisointeja asioiden välillä eikä käydä keskustelua kuntalaisten kanssa. Kuntastrategian pitäisi antaa viranhaltijoille ja heidän työllensä suunta ja selkänöja, jonka puutteen vuoksi kunnissa koetaan strategialla olevan vaikuttavuutta liian vähän ja strategian vieminen kuntalaisten elämään on vaikeaa sekä kuntalaiset eivät sitoudu luotuun strategiaan. Kunnissa on tärkeää pohtia, mitkä ovat ne keinot, joilla voidaan saada aikaiseksi oikeasti kuntalaisten hyvinvointiin vaikuttavia ja elämään alkavia kuntastrategioita sekä strategian mukaista toimintaa. Hyvä ja toimiva kuntastrategia lopulta edistää pitkällä aikavälillä kuntalaisen hyvinvointia ja kunnan menestymistä, joten kuntastrategiatyö on pitkäjänteistä yli valtuustokausien menevää tulevaisuuteen katsomista. (Pauni, 2013.)

Kunnan hyvinvointikertomus pohjautuu kuntastrategiaan, jonka vuoksi kunnan ja kolmannen sektorin sekä kuntalaisten huomioon ottamisella olisi positiivinen vaikutus kuntalaisten hyvinvointiin. Verkostotyössä kuitenkin kunnan pitää oppia kohtelemaan verkostossa mukana olevia muita toimijoita tasavertaisesti kumppaneina, jolloin kukaan ei saisi määrää toisen toimijan roolista ja tehtävistä. (Pauni, 2013.) Monesti kolmannen sektorin toimijat kuitenkin ovat riippuvaisia kunnalta saadusta toiminnan tuesta, ja tämän takia niiden on pakko yhtyä kunnan määrittelemiін tavoitteisiin. Kunnan ei kuitenkaan pitäisi sulkea strategiatyöstä pois sellaisia toimijoita, joiden tavoitteet ovat erilaisia kuin kunnan tavoitteet. Strategiatyön pitäisi olla avointa ja keskustelua arvostavaa, jolloin myös kuntalaiset pääsevät osallistumaan ja vaikuttamaan strategiaan ja sen tavoitteisiin. (Möttönen & Niemelä, 2005.)

Kuten edellä on tullut ilmi, on kuntien kuntastrategioiden painopisteiden rakentamisessa hyvinvoinnin huomioiminen tärkeää, jonka vuoksi nostan esiin vertailussa mukanaolevan Tampereen kaupungin strategian painopisteet esimerkkinä hyvinvoinnin huomioimisesta.

1. Yhdenvertaiset yksilöt ajatuksella, että Tampere kuntalaiselle paras paikka kasvaa, kehittyä ja ikääntyä saaden olla oma itsensä sekä toteuttaa omia unelmiaan.
2. Tekevät yhteisöt, jossa Tampere näyttää muille suuntaa hyvinvointia, luovuutta ja elinvoimaa sekä innovatiivisuutta edistävään yhteisöllisyyteen yhdessä yhteisöjen ja yritysten kanssa. Ajatuksena tehdä yhdessä parempi huominen.
3. Hiilineutraaleja tekoja niin, että Tampereesta tulee maailman laajuisesti tunnettu ilmaston, luonnon ja luonnon moninaisuuden eteen tekemistään teoistaan. Kestävät valinnat tuovat sujuvuutta ja elinvoimaa.
4. Tulevaisuuden edelläkävijä, jossa Tampere on arvostettu tieteen ja osaamisen saavutuksistaan. (Tampereen kaupunki, 2024)

Kuntastrategian valmistelussa, johtamisessa ja arvioinnissa on otettava huomioon monia asioita, jotta saadaan luotua onnistunut kuntastrategia. Kuntastrategiatyö on aina vuorovaikutusprosessi, jossa dokumentoinnilla ja yhteisellä ymmärryksellä on merkitystä. Prosessiin vaikuttaa miten tulkitaan historiaa, nykyisyyttä ja tulevaisuutta eli pitää luoda yhteinen käsitys mistä tähän on tultu ja mikä on realistinen nykytila sekä näkemyksellisyyttä tulevasta. Strategia vaatii aina valintoja ja sitä kautta asioiden priorisointia, joten valintojen tekeminen on strategiatyön johtamisen ydin. Kunnassa on vain yksi strategia, jonka tarkoituksena on ohjata kunnan toimintaa. Strategia ei saa olla liian tiukka vaan siinä pitää olla väljyyttä toimialakohtaiselle ohjaustyölle ja ettei koira heiluta liian usein häntäänsä. Arviointi on tärkeää ja sitä pitää tehdä koko ajan, kuitenkin erityisesti valtuustokauden puolessavälissä on pysähdyttävä tarkempaan arviointiin. Arvioinnissa on tärkeää muistaa tarkastuslautakunnan rooli, joka korostuu jokaisessa tilinpäätöksessä annettavassa tarkastuslautakunnan kertomuksena. (Kuntaliitto, 2017.)

Päätöksen teon tueksi kuntapäättäjät tarvitsevat tiedon tiiviissä, helposti tulkittavassa ja vertailukelpoisessa muodossa. Heille hyvänä tiedon lähteenä, seurannan ja arvioinnin työkaluna on hyvinvointikertomus ja hyvinvointitoimintaa kuvaavat indikaattorit. Poliittisen päätöksenteon perustana ovat

hyvinvoinnin edistämisen strategiatyöhön, johtamiseen ja suunnitteluun kuntalaisten hyvinvointia kuvaava tieto ja sitä tuottava hyvinvointikertomus. Kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistyö edellyttää yhdessä sovittuja ja pysyviä rakenteita. Vankan tietopohjan lisäksi on kunnan hyvinvoinnin edistämisen johtamisessa ja toimeenpanossa tärkeitä riittävät resurssit, hyvä osaaminen ja hyvien käytäntöjen hyödyntäminen, joilla tuetaan kuntastrategian toteutumista kuntaorganisaatiossa kaikilla toimialoilla. (THL, 2011.)

THL:n mukaan kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen johtamisessa on huomioitava kunnan kuntastrategissaan asettamat tavoitteet hyvinvointityölle ja eri toimialojen toimialakohtaiset suunnitelmat. Pitää olla määritelty kuka vastaa toimeenpanosta ja toteutuksesta sekä tieto, miten HYTE(TU)-työryhmä ja yhteistyö muiden organisaatioiden sekä järjestöjen kanssa toteutuu. Toimialakohtaiset tavoitteet antavat pohjan tehtäville ja vastuille sekä erilaisille hyvinvointiin liittyville hankkeille. Työryhmien kautta saadaan osallistettua kuntalaisia ottamaan vastuuta heidän ja koko kunnan hyvinvoinnista. Kaiken pohjalla on hyvinvointikertomuksesta ja erilaisista indikaattoreista saatu tieto, jota hyödynnetään erilaisten toimintamallien ja käytönteiden pohjana. Kunnalla pitää olla myös riittävä henkilöstöresurssi, jotta hyvinvointityölle on aikaa. (THL, 2011)

Kuntastrategialla pyritään Vuorisen (2013) mukaan tekemään asioita tehokkaammin kuin aikaisemmin on tehty tai tekemään jotakin uutta ja erilaista. Päärooli kuntastrategian toteuttamisessa, kunnan kehityksessä ja hyvinvoinnissa on aina kunnanjohtajalla, jonka vuoksi kunnanjohtaja on roolimalli kuntastrategian läpiviennissä ja toiminnan kulttuurin muuttamisessa. Organisaation kehittämisessä on saatu faktatieto tärkeää, kuitenkin pitää muistaa myös kokemustieto ja kuntalaisten osallistaminen. (Virtanen, Stenvall ja Rannisto 2015.) Kuntalaisten osallistaminen on merkityksellistä kuntastrategian valmistelussa ja jalkauttamisessa, näin kuntalaisen käsitys oman kunnan toiminnasta paranee ja ymmärrys toimintaa ja sen mahdollisuuksiin lisääntyy. (Maury ym., 2021.)

Saatua tietoa käytetään tiedolla johtamiseen, jonka avulla pyritään vähentämään päätöksentekoon liittyvää epävarmuutta. Tiedon avulla poliittiselle päätöksentekijälle annetaan tietoa, joka helpottaa heidän poliittista päätöksentekoaan. (Laihonen, 2013.) Tiedolla johtamisen avulla päätökset tehdään analysoidun tiedon pohjalta eikä ns. mututuntumalla. (Kosonen, 2019.)

4.4. Vastuu kunnan ja kuntalaisten hyvinvointityöstä

Ensisijainen vastuu kunnan ja kuntalaisen hyvinvoinnista ja sen edistämisestä on kunnilla sekä hyvinvointialueilla. Heidän tehtävinään ovat:

- Nimetä omalle alueelleen hyvinvoinnin vastuutahot.
- Asettaa strategisessa suunnittelussa tavoitteet ja määritellä toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Arvioida ja ottaa huomioon päätösten ja ratkaisujen teossa ennakkovaikutukset ihmisten hyvinvointiin eri väestöryhmittäin.
- Seurata alueensa asukkaiden hyvinvointia ja siihen vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin.
- Valmistella kunnan ja hyvinvointialueen hyvinvointikertomus ja -suunnitelma valtuustokausittain.
- Seurata ja arvioida toteutettuja toimenpiteitä alueellaan ja raportoida niistä vuosittain valtuustolle.
- Edistää kuntalaisten, alueensa asukkaiden ja järjestöjen toimintaedellytyksiä sekä vaikutusmahdollisuuksia.

Edellä mainittujen tehtävien vuoksi kunnissa ja hyvinvointialueilla on nimettävä vastuutahoja, jotka edistävät hyvinvointia. Vastuutahoja ovat esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden hyvinvointityöryhmät ja hyvinvointikoordinaattorit. Kunnissa tehtävä hyvinvoinnin edistämistä pitää toteuttaa yhteistyössä alueella toimivien muiden julkisten toimijoiden, yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Kuntien ja hyvinvointialueiden tulee tukea toisiaan asiantuntemuksellaan. Hyvinvointialue järjestää vuosittaiset kuntien kanssa neuvottelut tavoitteista, toteutuksesta ja seurannasta omalla alueellaan. (STM, 2024c.)

Hyvinvoinnin edistäminen tapahtuu vahvasti yhä enemmän kuntien ja hyvinvointialueiden sekä muiden toimijoiden kanssa tehtävänä yhteistyönä. Tämän vuoksi on aloitettu yhdyspintaprojekti, jossa Kuntaliiton ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä määritellään ennen kaikkea Kuntaliiton, Hyvil Oy:n ja ministeriöiden kanssa. Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy palvelee hyvinvointialueita sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen kysymyksissä. (Kuntaliitto, 2024.)

Hyvinvointipolitiikka tapahtuu enenevässä määrin paikallisella tasolla, joka lisää tarvetta huomioida kuntalaiset ja kunnan alueella olevat kolmannen sektorin toimijat. Yhteistyön lisääntymisen myötä myös osittainen vastuu kunnan hyvinvoinnista siirtyy kuntalaisille itselleen ja kolmannelle sektorille.

Vastuu kunnan ja kuntalaisten hyvinvoinnista on kaikkien yhteistyötahojen, vaikka kunnanvaltuusto kantaa siitä lopullisen vastuun. Kunnassa hyvinvointijohtamista vastaavien tulisi painottaa verkosto- maista ohjausta, jolla voitaisiin edistää kunnan, kuntalaisten ja kolmannen sektorin lähestymistä toisiinsa sekä lisätä ymmärrystä vastuun jaosta. (Möttönen, 2009.)

Big society-liike on Isossa-Britanniassa nostanut hyvinvoinnin avaintekijäksi yksilön ja yhteisön vastuun. Heidän ajatuksenaan on, että vastuu siirretään julkiselta sektorilta yksilöille ja yhteisöille, joille annetaan valta päättää asioista, jotka koskevat heidän omia ongelmiaan. Tavoitteena on, että yksilö ottaa vastuun itsestään ja omasta yhteisöstään. (GOV.UK, 2021.) Yksilön vastuusta on samaa mieltä tutkija Pihlaja, jonka mukaan julkinen sektori voi luoda tapoja ja tarjota puitteita ihmisille vaikuttaa ja ennaltaehkäistä hyvinvointinsa ongelmia. Sosiaalisen pääoman tuottaminen ei kuitenkaan onnistu julkiselta sektorilta yksinään vaan tarvitsee yksittäisten ihmisten yhteistä toimintaa. Kolmannen sektorin toiminta on pääsääntöisesti yhteisöllistä, jossa pidetään huolta muista ihmisistä vapaaehtoisesti niin sanottuna naapuriapuna. (Pihlaja, 2010.)

Vastuu kunnan ja kuntalaisten hyvinvoinnista on siis kunnan virkamiehillä, poliittisilla päätöksen tekijöillä, kuntalaisilla ja kunnassa toimivilla kolmannen sektorin yhteisöillä. Seuraavassa luvussa käsitellään osallisuutta, joka mahdollistaa edellä mainittujen yhteistyön ja vastuun kantamisen.

5. OSALLISUUS EDISTÄMÄSSÄ KUNNAN JA KUNTALAISTEN HYVINVOINTIA

Voidaksemme rakentaa eriarvoisuutta vähentäville toimenpiteille perustaa niin tarvitsemme tietoa osallisuudesta. Osallisuus koostuu monesta osiosta ja siksi tarvitaan tietoa resurssien jakautumisesta, tarpeista ja tunteiden vaikutuksesta käyttäytymiseen sekä ihmisten väliseen olemiseen. Lisäksi tarvitaan tietoa, miten tätä moninaisuutta järjestetään ja hallitaan. Näiden tietojen avulla voimme miettiä, että mihin kunnan ja kuntalaisten hyvinvointia lisäävää toimintaa, palveluita ja politiikkaa kannattaa suunnata, jotta erityisesti syrjäytyviä, epäoikeudenmukaisuutta kokevien ja eriarvoisuudesta kärsivien kuntalaisten hyvinvointi erilaisten hyvinvoinnin lähteiden kautta vahvistuu. (Isola ym., 2017.)

5.1. Osallisuus

Osallisuussanaa käytetään paljon ja sen määritelmiä on useita, kuitenkin yleisimmin sillä tarkoitetaan mahdollisuutta olla osa jotain yhteisöä ja sen toimintaa. Elina Nivala (2021) määrittelee osallisuuden: ”Osallisuus on tunnetta kuulumisesta johonkin ja tietoisuutta siitä, että voi osallistua ja tulla kuuluksi, nähdyksi ja hyväksytyksi omana itsenään”. Yhteisön ja sen jäsenten välistä suhdetta sekä yhteenkuuluvuutta vahvistavat jäsenten välinen kokemusten ja ajatusten jakaminen. Tärkeää on myös, että yhteisön jäsenillä on mahdollisuus oman mielipiteen ilmaisuun ja mahdollisuus vaikuttaa omiin ja yhteisön asioihin. Osallisuuden voidaan katsoa olevan kuulluksi tulemistä ja mahdollisuutta vaikuttaa osallistumalla. (Elina Nivala, 2021.)

	Sosiaalinen osallisuus	Poliittinen osallisuus
Teoreettinen tausta	-Ranskassa 1970-luvulla pyrittiin ymmärtämään yhteiskunnan yhtenäisyyden heikkenemistä. -Euroopassa 1980–2000-luvuilla pyrittiin kuvaamaan moniulotteista osattomuutta ja osattomaksi tulemisen prosesseja sekä mekanismeja. -Suomessa tutkittiin syrjäytymistä 1990-luvulla, joka korvattiin osallisuuskeskustelulla 2000-luvulla	-Demokratiateoriat ja osallistuvan demokratian keskustelut 1960-luvulta lähtien. Aiheena kansalaisten osallistuminen ja suora vaikuttaminen. -Asiakasosallisuus ja yhteiskehittäminen ja -toiminta 2000-luvulta lähtien toi analyysit osallistumisen monimuotoistumisesta
Poliittis-hallinnollinen tausta	-EU:n sosiaalipolitiikan keskeinen käsite 1980-luvulta lähtien, joka on laajasti omaksuttu jäsenvaltioiden politiikkaohjelmiin: Osallisuuspolitiikan kohteena ns. syrjäytymisvaarassa olevat riskiryhmät. -Suomessa politiikkaohjelmissä 1990-luvulta lähtien: Syrjäytymisen ehkäisy muuttui yhdenvertainen osallisuus tai työelämäosallisuus ajatukseksi.	-Kansainväliset järjestöt ja yhteisöt edistävät laajaa osallistumista, koska uhkana demokratiavaje ja toiveena aktiivinen kansalaisuus ja asiakasosallisuus. -Suomessa otettu keskeiseksi lähtökohdaksi lainsäädännön uudistamisessa ja politiikkaohjelmissä erityisesti kuntalaisten osallisuuden ja kuntademokratian vahvistaminen sekä äänestysaktiivisuuden lisääminen.

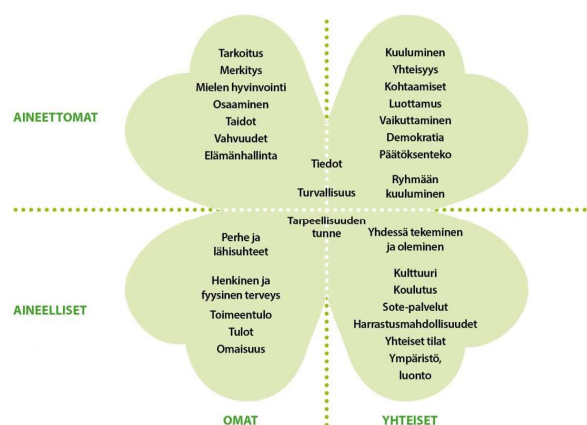
Kaavio 3 Osallisuuden käsitteen taustaa. (Salminen ym., 2021.)

Sosiaalinen osallisuus on käsite, joka alkujaan 1970- ja 1980-luvun ranskalaisesta yhteiskuntapolitisesta keskustelusta, jossa haluttu ehkäistä syrjäytymistä. Ajatukset, miten ehkäistä syrjäytymistä, ovat levinneet Ranskasta vuosien saatossa myös muihin Euroopan maihin sekä Euroopan komissioon. Sosiaalinen osallistamisella on ollut vahva vaikutus aina 1990-luvun puolivälistä alkaen kansainväliseen sosiaalipolitiikkaan ja Euroopan unioniin liittymisen kautta se on ollut mukana suomalaisessa yhteiskuntapolitiikan linjauksissa. Sosiaalinen osallistaminen on merkittävässä osassa hyvinvointipolitiikkaa ja hyvinvoinnin kehittämisohjelmia niin kansainvälisesti kuin Suomessa. Sen tärkeys korostuu siinä, että useat maat ja järjestöt ovat ottaneet sosiaalisen osallisuuden ohjelmiinsa. (Leemann ym., 2015.)

Osallistuminen on jokaisen ihmisen inhimillinen tarve, joka pitää saada tyydytettyä ja samalla tyydyttyy tarve näyttää osaamisensa. Tarve tyydyttyy saadessa osallistua kehittämään kunnan palveluita tai ympäristöä tai yhteisiä asioita hoitamalla, Kaikilla ihmisillä on tämä tarve, mutta tarve korostuu erityisesti ikäihmisillä, mielenterveyskuntoutujilla, vammaisilla, erityislapsilla, syrjäytymisvaarassa olevilla nuorilla, työttömillä ja näiden erityisryhmien ihmisen omaisilla. (Koivisto ym., 2018.)

Miksi osallisuus on niin tärkeää? Ihmisen koettua voimattomuutta ja toivottomuutta on mahdollisuus vaikuttaa omaan elinympäristöön ja omiin yhteisöihin olennainen osa osallisuutta. Ihmisen kokiessa vaikutusmahdollisuuksiensa puuttuvan antaa onnistunut kokemus vaikuttamisen mahdollisuudesta sisältöjä ja merkitystä hänen elämäänsä. Kokemus siitä, että pystyy näyttämään osaavansa jotain, voi syntyä hänelle tahto tavoitella enemmän ja siitä seuraa aitoa osallisuutta. Muistamme tukea häntä osallistumaan jatkossakin, jotta onnistumisen tunne uudistuu ja vahvistuu. Erityisen tärkeää esimerkiksi huono-osaisuuden, köyhyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisessä on saada mukaan ne, jotka elävät tässä tilanteessa, mutta vetäytyvät ja ovat hiljaa, koska he eivät enää usko mahdollisuuksiinsa voida vaikuttaa omaan tai muiden hyvinvointiin. (THL, 2024c.)

Kuvio 3 Osallisuuden viitekehys nelikenttänä ikäinstituutin mukaan. (Ikäinstituutti, 2024)



Kuten edellä on huomattu on osallisuus yksilöön ja yhteisöön liittyvää sekä aineetonta ja aineellista. Osallisuuden kautta kuntalainen kokee olevansa tarpeellinen, turvassa ja tiedostavansa ympärillä olevat asiat ja tapahtumat. Osallisuuden tunteminen on ihmisen perustarpeiden tyydyttymisen

kannalta tärkeää. Osallisuus on viitekehys, joka muodostuu tieteestä ja käytännöstä ja on näiden vuoropuhelua. Edellä tieteellistä teoriaa on vahvistettu ikäinstituutin käytännön tulkinnalla osallisuudesta.

5.2. Osallisuuden edistäminen kunnan hyvinvointityössä

Pyrittäessä edistämään osallisuutta kunnassa ja sen vaikuttamisen prosesseissa, tulisi noudattaa ainakin näitä kolmea periaatetta 1. pyritään kehittämään toimintaa tai palvelua yhdessä kuntalaisten kanssa, 2. vahvistetaan osallistujan vaikuttamismahdollisuuksia myös toiminnan ulkopuolella ja 3. päästetään kuntalainen osaksi itselleen tärkeää kuntaa ja sen hyvinvointityötä. Yhdessä kuntalaisten kanssa kehitettäessä palveluita saamme varmemmin todellisuudessa kuntalaisten tarvitsemia palveluita. Yhteiskehittäjäys antaa mahdollisuuden kunnan hyvinvointitoiminnan, -palvelujen tai -palvelujärjestelmän ideointiin, suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin. On muistettava, että yhteiskehittämistä ei ole vain sisällön ehdottaminen vaan tarvitaan myös mahdollisuus osallistua suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin. Yhteiskehittämisen edellytyksenä on kaikkien osallistujien tasavertaisuus, joka luo aitoa osallisuutta. (THL, 2024c.)

Kunnan edistäessä osallisuutta tulee sen laatia kirjallinen osallisuusohjelma yhdessä kunnan asukkaiden, kansalaisaktiivien, järjestöaktiivien ja asiantuntijaryhmien kanssa. Osallisuuden edistäminen on hyvä sisällyttää myös kuntastrategiaan ja kunnan hyvinvointikertomukseen. Kunnan kannattaa koota osallisuusryhmä tai -verkosto, johon kuuluvat virkamiehet, kokemusasiantuntija, elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajat sekä kuntalaiset. Tavoitteiden saavuttamiseksi on toimintaa johdettava, mutta ei byrokraattisesti. Osallisuus vaatii resursseja, joka pitää huomioida budjetoinnissa. Vastuut on nimettävä selkeästi, jotta ei synny epäselvyyksiä, että kuka mistäkin vastaa. (Koivisto ym., 2018.)

Tietämystä ja osaamista lisätään, kun osallistetaan kunnan toimintaympäristön eri tahot ratkaisemaan hyvinvoinnin ongelmia yhdessä kuntapäätäjien ja viranhaltijoiden kanssa. Yhteistyö kunnan asukkaiden ja eri järjestöjen kanssa on merkityksellistä ja sen vuoksi on tärkeää, että yhteistyön merkitys on ymmärretty poliittisten päätäjien ja viranhaltijoiden keskuudessa. Kuntalaisten oma panos ja tekemänsä elintapamuutokset ovat ainoa tapa saavuttaa hyvinvointia kuntaan ja kuntalaisille, joten paras tapa yksilön käytöksen muuttamiseen on erilaiset osallisuuden keinot, jotka toimivat parempina

porkkanoina kuntalaisille kuin rangaistukset ja lainsäädännön antamat velvoitteet. (Vartiainen ym., 2013.)

Osallisuuden erilaiset tasot, jotka Kansainvälisen julkisen osallistumisen järjestö (IAP2) on kehittänyt, on ollut laajalti käytössä eri lailla mukautettuna ammattilaisten toimesta. Julkisen osallistumisen tasot perustuu vuosikymmenten tutkimukseen ja käytäntöön julkisen osallistumisen alalla, ja sillä on yhtäläisyyksiä myös muiden osallisuusmallien kanssa. Osallisuuden tasot kuvastavat myös sitoutumisen tasoa, joka vaihtelee tiedoksi saajasta vastuunottajaksi.

1. Osallisuus on asioiden tiedoksi saantia, jolloin päätökset tehdään tai toimintaa kehitetään johto- tai asiantuntijavetoisesti. Päätökset tehdään hierarkkisesti ja niistä vain tiedotetaan kuntalaista. Kuntalaisen sitoutuminen rajoittuu tiedoksi saajan rooliin.
2. Osallisuus on mahdollisuus antaa palautetta kehitysprojektista tai päätöksestä, joka tapahtuu yleensä vasta prosessin loppuvaiheessa asian jo ollessa lähes valmis päätettäväksi. Palautteen mahdollisuudella pyritään usein varmistamaan päätösten toimivuus, käytettävyys tai lain vaatimukset. Kuntalaisen sitoutumisen taso on antaa palautetta.
3. Osallisuus on laajempaa sidosryhmien, henkilöstön tai kuntalaisten kuulemista. Kuulemisen kautta on tarkoituksena saada tietoa, jota käytetään hyödyksi asian käsittelyssä ja eteenpäin viennissä. Kuulemisen muotoina voidaan käyttää erilaisia kuulemistilaisuuksia, joissa keskustellaan aiheesta. Kuntalaisen sitoutumisen taso on jo vaikuttajataso-
4. Osallisuus on asioiden ja päätösehdotusten kehittämistä yhdessä asiantuntijoiden ja kuntalaisten kanssa. Yhdessä tekemisen tasolla kansalaisella nähdään keskeinen merkitys, jotta saavutetaan paras lopputulos. Osallistamisen muotona ovat tyypillisesti erilaiset työpajat. Kuntalaisen sitoutumisen tasoksi nousee jo hyväksyjän taso.
5. Osallisuuden ollessa yhteistä päätöksentekoa on saavutettu korkein osallisuuden taso. Tällä tasolla ne, joita päätös koskee, ovat tekemässä päätöstä tai vähintään yhteisen ehdotuksen päätöksen teon tueksi. Kuntalaisen vaikuttamisen taso nousee ylimmälle tasolle eli vastuunottajan tasolle. (Organizingengagement, 2024.)

Kuntien hyvinvointityön edistäminen osallistamalla ehkäisee syrjäytymistä ja eriarvoisuutta. Kuntalaisen osallistumisen mahdollisuudet antavat hänelle tunteen päästä vaikuttamaan ja kehittämään yhdessä muiden kuntalaisten kanssa kunnan palveluita. Lopputuloksena on niin yksilön kuin koko yhteisön hyvinvoinnin kasvu ja vahvistuminen. Keinoina voidaan käyttää esimerkiksi kuulemistilaisuuksia, kyselyitä, avointa viestintää ja varmistamalla palveluiden saatavuus myös heikommissa asemissa oleville kuntalaisille. Kuntalaisten osallisuuden tuntemus lisää heidän turvallisuutensa tunnetta ja sen kautta ymmärrystä, miksi asiat on päätetty tehdä näin omassa kunnassamme.

6. ANALYYSI VALITUISTA HYVINVOINTISUUNNITELMISTA JA -KERTOMUKSISTA

Tämän pro gradututkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten kohde kunnissa huomioidaan kuntalainen hyvinvointikertomustyön eri osa-alueissa: suunnittelussa ja kertomuksessa. Tutkimus toteutettiin analysoimalla valittujen kaupunkien olemassa olevia hyvinvointisuunnitelmia ja hyvinvointikertomuksia.

Analyysissa haettiin vastausta tutkimuskysymyksiin:

1. Miten kuntalainen osallistetaan hyvinvointikertomuksen erivaiheisiin?
2. Miten laaja-alaisena hyvinvointi ymmärretään?
3. Miten osallisuutta suunnitellaan kehitettävän kertomuksesta saadun tiedon kautta?

Pro gradutyöhöni valitsin analysointia varten hyvinvointisuunnitelmat ja hyvinvointikertomukset Espoon, Oulun, Tampereen ja Vantaan kaupungeista. Valikoidut kaupungit ovat suurin piirtein samankokoisia ja sijoittuvat eripuolille maata. Lisäksi valittuista kaupungeista oli laajasti hyvinvointikertomukseen liittyvää materiaalia saatavilla. Espoo ja Tampere ovat laatineet Hyvinvointisuunnitelman vuosille 2022–2025 ja Oulu sekä Vantaa vuosille 2023–2025. Hyvinvointikertomukset olivat Espoosta ja Oulusta vuodelta 2022, Tampereelta 2017–2020 ja Vantaalta 2023.

Aineiston analysointi toteutettiin sisällön analyysillä, jonka Tuomi ja Sarajärvi (2009) sanovat olevan laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä. Tutkimusaineistoon perehtymisen jälkeen etsin aineistosta tutkimuskysymyksiin vastauksia aineistoanalyysin kautta. Analyysiyksikkönä käytin sanaa tai lausetta tai lauseen osaa tekstissä. Seuraavaksi yhdistin saamaa tarkoittavat asiat samaan alaluokkaan, joita yhdistelemällä muodostin pääluokat kuten Tuomi ja Sarajärvi (2009) ohjeistavat. Analyysin tein jokaisen tutkimuskysymyksen pohjalta jokaiselle kaupungille erikseen. Analyysin etenemistä havainnollistetaan alla olevassa taulukossa 1.

Taulukko 1 Esimerkki aineistoanalyysin etenemisestä

Ilmaus tekstissä	Pelkistys	Alaluokka	Pääluokka
Valtuusto, hallitus, lautakunnat, vanhusneuvosto, vammaisneuvosto, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustoimikunta, nuorisovaltuusto	Organisaatioperustainen	Poikkihallinnollisuus	Osallisuus hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen laadinnassa
Asukkaiden näkemys työpajojen kautta	Kuntalaisen huomiointi	Laaja-alaisuus / monipuolisuus	Osallisuus hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen laadinnassa
Järjestöjen näkemys kumppanuusfoorumi	3.sektorin toimijoiden huomioiminen	Laaja-alaisuus / monipuolisuus	Osallisuus hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen laadinnassa
Ikäkausittaiset hyvinvointikertomukset	Eri-ikäisten huomiointi	Laaja-alaisuus / monipuolisuus	Osallisuus hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen laadinnassa

Analyysitaulukko antaa karkean käsityksen aineiston käsittelystä, jossa eksploraatiivinen tutkimusote auttoi esiin nousevien asioiden jäsentelyssä kokonaisuuksiksi, joita esittelen seuraavassa tulokset osiossa.

7.TULOKSET

Tuloksissa kuvaan hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen osallisuutta, laaja-alaisuutta, kypsyyttä ja osallisuuden suunniteltua kehittämistä. Käyn läpi saatuja tutkimustuloksia kaupungeittain nostoen esiin, miten kuhunkin tutkimuskysymyksen kohtaan kukin kaupunki peilautuu.

Tutkimusaineiston analyysin pohjalta pelkistyksiä syntyi 84 ja niistä muodostui 16 alaluokkaa, jotka yhdistettiin viideksi pääluokaksi. Pääluokat ovat 1. osallisuus hyvinvointikertomuksen laadinnassa, 2. eriarvoisuuden tunnistaminen ja kaventaminen, 3. elämänlaadun ulottuvuudet, 4. yhteistyö ja kumppanuusperusteisuus ja 5. strateginen orientaatio. Pääluokkia arvioitiin neljän kypsyyssasteen mukaisesti, jotka ovat 1. alkutekijöissä, 2. kehittynyt, 3. hyvä ja 4. optimaalinen.

7.1. Miten kuntalainen osallistetaan hyvinvointikertomuksen erivaiheisiin?

Tarkoituksena selvittää eri kuntien tavat ja keinot osallistaa kuntalaisiaan kunnassa tehtävään hyvinvointityöhön. Oletusarvona on, että kaikki kunnat osallistavat kuntalaisiaan.

7.1.1. Espoon Kaupunki

Espoon kaupunki oli ainut kaupunki, joka yltyi optimaaliseen tulokseen kaupunkilaisten osallistamisessa hyvinvointisuunnitelman laadintaan ja sen toteuttamiseen valtuustokauden aikana. Osallistaminen oli monipuolista huomioiden eri ikäryhmät ja eri elämän laatuun vaikuttavat osa-alueet. Kaupunkilaisten osallistaminen tapahtui kaupunkilaisille järjestettyjen työpajojen ja kyselyiden kautta sekä vaikutustoimielinten, joissa kuntalaiset edustettuina, kautta. Espoon kaupunki oli laatinut yleisen hyvinvointisuunnitelman lisäksi erilliset hyvinvointisuunnitelmat kolmelle ikäkaudelle: 1. lapset ja nuoret, 2. työikäiset ja 3. vanhukset. Espoon kaupunki pyrki käymään kaupunkilaisten kanssa avointa keskustelua koko valtuustokauden ajan, jotta hyvinvointisuunnitelma toteutuisi paremmin ja pystyttäisiin tekemään korjaavat liikkeet kaupunkilaisten hyvinvoinnin turvaamiseksi mahdollisimman nopeasti. Seuranta oli systemaattista ja johdettua. Seurannasta nousseita asioista raportoitiin vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä, jolloin hyvinvointityöstä tuli kaupunkilaiset kuin poliittiset päättäjät osallistavaa toimintaa.

7.1.2. Oulun Kaupunki

Oulun kaupunki saavutti hyvin johdetun tason kuntalaisten osallistamisessa hyvinvointisuunnitelman ja – kertomuksen laadinnassa. Oulussa hyvinvointityöskentely oli pääasiallisesti vaikuttamistoimielimissä, lautakunnissa ja johtoryhmissä tapahtuvaa, kuitenkin sen lisäksi oli huomioitu kaupunkilaisten osallisuus kuntalaistilaisuuden, työpajan ja kyselyn kautta.

Oulun kaupunki osallisti kaupunkilaisia erilaisten toimikuntien ja verkostotyöskentelyjen kautta, joissa osallisuus toteutui, jos kuului toimikuntaan tai verkostoon. Hyvinvointityötä tehtiin usean suunnitelman ja ohjelman kautta, mutta epäselväksi jäi miten hyvin ne keskustelevat keskenään tai kuinka paljon niissä tehdään päällekkäistä työtä sekä miten rajapinnat huomioidaan. Näiden 15 suunnitelman ja ohjelman kerrottiin olevan huomioitu hyvinvointisuunnitelmassa, mutta ei kerrottu miten niissä on kaupungin asukkaat tulleet kuulluiksi. Toimenpiteet olivat selkeästi kuvattuna, mutta niiden toteutuksen vastuutahona oli aina jokin virkakoneisto eikä kaupunkilaista ollut vastuutettu mistään osa-alueesta, ei edes omasta terveydestään huolehtimisesta.

7.1.3. Tampereen Kaupunki

Tampereen kaupunki saavutti hyvin johdetun tason kuntalaisten osallistamisessa hyvinvointisuunnitelman ja – kertomuksen laadinnassa. Kaupungissa hyvinvointityöskentely oli pääasiallisesti vaikuttamistoimielimissä, lautakunnissa ja johtoryhmissä tapahtuvaa. Lisäksi oli huomioitu kaupunkilaisten osallisuus erilaisten tilaisuuksien kuten kuntalaistilaisuus, työpajatyöskentelyt ja erilaisten kyselyjen kautta.

Tampereen kaupunki osallistaa kaupunkilaisiaan erilaisten vaikuttamistoimielimien, ohjausryhmien ja kyselyiden kautta. Hyvinvointityöryhmä koostuu vain kaupungin virkahenkilöstä. Kaupungin asukkaiden osallistaminen on systemaattista, mutta pintapuolista, koska todellinen vuoropuhelu puuttuu. Tampere kertoo, että hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen tekemisessä kuullaan ja osallistetaan asukkaita, kuitenkin analysoiduista asiakirjoista ei välity todellista kuulemista. Toimenpiteet ovat selkeästi kuvattuja ja tavoitteet hyvin määriteltyjä sekä keinot ja mittarit, mutta osallisuus jää pintapuoliseksi kyselyihin vastaamiseksi eikä kaupungin asukkaita vastuutettu mistään.

7.1.4. Vantaan kaupunki

Vantaan kaupunki saavutti vain kehittyneen tason osallistamisessa. Osallistamisen on kerrottu tapahtuvan virkahenkilötyöryhmän lisäksi vaikuttamistoimielinten, järjestöjen, seurakunnan ja hyvinvointialueen sekä muiden ryhmien kanssa. Materiaalista ei selviä miten ja millä tasolla osallistaminen tapahtuu muiden kuin vaikuttamistoimielinten suhteen. Tietoa kerätään ensisijaisesti valtakunnallisista järjestelmistä ja valtakunnallisista kyselyistä kuten esimerkiksi kouluterveyskyselystä. Vantaalla on erilliset hyvinvointisuunnitelmat ja – kertomukset eri ikäryhmille: 1. lasten ja nuorten 2. työikäisten ja nuorten aikuisten, 3. ikääntyneen väestön. Suunnitelmissa tuodaan esiin osallisuutta ja sen tärkeyttä merkitystä, mutta osallisuus jää pääasiallisesti vaikuttamistoimielinten kautta tapahtuvaksi. Kerrotaan, että asukkaita vastuutetaan oman elän ja ympäristön osalta, mutta ei miten vastuutus tapahtuu. Osallisuus on pintapuolista ja rajoittautunutta, jossa virkahenkilöt nousevat suurempaan rooliin hyvinvoinnin suunnittelussa ja toteutuksessa kuin kaupunkilaiset. Vantaan kaupunki korostaa hyvinvointisuunnitelman tärkeyttä asukkaiden hyvinvoinnissa, mutta unohtaa asukkaiden osallisuuden tärkeyden ja mahdollistamisen.

7.1.5. Miten kuntalainen osallistutettiin hyvinvointikertomuksen erivaiheisiin?

Kaikissa kaupungeissa osallistamista tapahtui ja se koettiin tärkeäksi. Osallistaminen vaihteli organisaation sisäisten toimielimien kuulemisen ja kuntalaistyöpajojen väliltä. Kuntalaisten kuuleminen tapahtui pääasiallisesti laaja-alaisesti ja kuulemisella oli vaikutusta hyvinvointisuunnitelman laadintaan ja sen painopisteisiin. Aikaisempaa hyvinvointikertomusta käytettiin pohjana uuden hyvinvointisuunnitelman laadinnassa. Valtuustokauden aikana tapahtuneista asioista, jotka vaikuttivat hyvinvointikertomukseen, otettiin oppia ja pyrittiin kehittämään seuraavaa hyvinvointisuunnitelmaa paremmin kaupunkilaisten hyvinvointia tukevaksi.

7.2. Miten laaja-alaisena hyvinvointi ymmärretään?

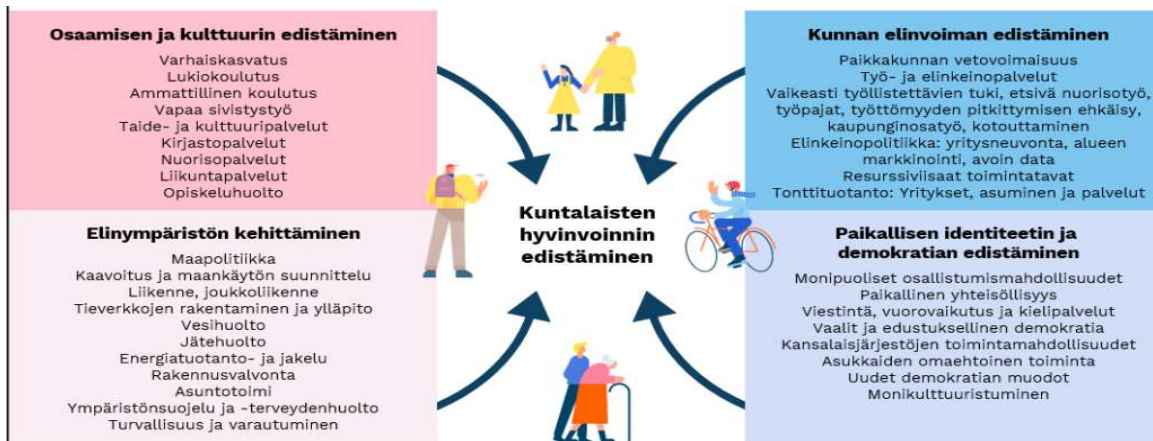
Kerron miten laaja-alaisena analysoitavissa kunnissa on ymmärretty hyvinvointityö. Sen pohjana käytän näkökulmia, jotka olen kirjannut alle selkeyttämään analysoinnin pohjaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) 6 § säädetyn laki ohjeistaa, että hyvinvointikertomuksessa tulee kartoittaa laajasti kunnan eri ikäisten asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin nykytilaa sekä terveyden ja hyvinvoinnin riskitekijöitä pidemmälläkin aikavälillä. Hyvinvointikertomuksen tarkoituksena on kerätä kokonaisuudeksi asiakirjat ja ohjelmat, jotka ohjaavat kunnan toimintaa tällä hetkellä. (Finlex, 2024e.)

Käsitteenä hyvinvointi on laaja ja moniulotteinen. Yleisesti hyvinvointi ajatellaan syntyvän ihmisen psykofyysisen kokonaisuuden kautta eli huomioimalla hänen fyysinen ja psyykkinen hyvinvointinsa, unohtamatta sosiaalisen kansakäynnin ja hengellisen elämän merkitystä saavutetaan ihmiselle hyvinvointia. Ihminen tarvitsee sosiaalista kanssakäymistä, jota saavutetaan osallistumalla esimerkiksi kunnan järjestämään toimintaan. Kunnan poliittinen päätöksenteko on paikallisen elinympäristön monimuotoisuuden mahdollistaja. Hyvinvointi kuntalaisen elämän eri vaiheissa on kullekin kuntalaiselle erilaista ja tärkeimmäksi tekijäksi oman hyvinvoinnin edistäjänä katsotaan olevan yksilön itsensä. Kunnan tehtävä on kuntalain 1 §:n mukaisesti luoda kuntalaisille puitteet oman hyvinvoinnin rakentamiseksi ja kannustaa asukkaita huolehtimaan omasta hyvinvoinnista sekä seurata kuntalaisten terveyttä ja hyvinvoinnin tilaa säännöllisesti. (Finlex, 2024c.)

Kunnassa hyvinvointiin ja terveyteen vaikuttavia päätöksiä ja toimia tehdään kaikilla kunnan toimintojen sektoreilla. Eri palvelualojen välinen yhteistyö korostuu ja on erityisen tärkeää saada toimivaksi. Hyvinvointikertomuksella lisätään ja tiivistään poikkihallinnollisen yhteistyön rakenteita, jotta saavutetaan kuntalaisten hyvinvoinnin paranemista. Hyvinvointityön laajuuden ja moniulotteisuuden vuoksi pitää kunnassa olla monialainen hyvinvointityöryhmä, joka vastaa yhdessä hyvinvointisuunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden edistämisestä sekä hyvinvointikertomuksen ja vuosiraportoinnin laatimisesta.

Kuva 2 Kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen. (Kuntaliitto, 2024.)



Hyvinvointi ei ole vain terveyttä vaan paljon laajempi käsite, joka on tullut näkyviin ja todennettua tutkielmani teoriaosuudessa. Hyvinvointi on yksilön ja yhteisön kokemusta, jotka voivat erota toisistaan tai olla yhdenmukaisia riippuen tilanteesta.

7.2.1. Espoon Kaupunki

Espoon kaupunki oli huomionut hyvinvointityön jo kuntastrategiassaan, ja he olivat vastuuttaneet kaikki toimialat mukaan hyvinvointityöhön. Espoo oli liittänyt hyvinvointityön osaksi heidän osallisuutensa, turvallisuuden, mielenterveys- ja päihdetyön sekä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisen työtään. Päätöksenteon tueksi heillä oli käytössä vaikutusten arviointi väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.

Espoon kaupunki oli kiinnittänyt erityisesti huomiota Espoo-tarinassa esiinnoitettuihin hyvinvoinnin haasteisiin: 1. nopea väestönkasvu, 2. vieraskielisen väestön kasvu, 3. väestön ikääntyminen, 4. taloudelliset haasteet, 5. lisääntynyt työttömyys, 6. yksinäisyys ja sosiaaliset ongelmat. Näiden pohjalta Espoo on keskittynyt erityisesti lasten ja nuorten hyvinvointi haasteisiin sekä lapsiperheköyhyyden määrän kasvun pysäyttämiseen ja kaiken ikäisten mielenterveyden merkityksen korostamiseen.

Espoo pyrkii kannustamaan asukkaita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen sekä huolehtimaan itsensä, läheistään ja lähiympäristöstä. Espoo tekee yhteistyötä eri kumppaneidensa kanssa, jotta

lapsiperhetyö, vanhustyö ja maahanmuuttotyö palvelisivat ja tukisivat paremmin asukkaita. Työikäisten hyvinvointia tuetaan liikkumisen ja kulttuurin mahdollistamisen kautta.

Espoo on strategisesti asemoinut hyvinvointityön, jota johdetaan asiantuntijatyönä unohtamatta asukkaiden kuulemista ja aktivoimista. Erilaisten asiantuntija ryhmien tukena ovat kokemusasukkaat, joilta saadaan tietoa, jonka pohjalta Espoo pystyy tekemään laaja-alaista ja vaikuttavampaa hyvinvointityötä asukkaidensa hyväksi. Mielestäni Espoo on ymmärtänyt hyvinvointityön laaja-alaisuuden ja moniulotteisuuden optimaalisesti sekä ottanut asukkaat mukaan hyvinvointityöhön.

7.2.2. Oulun Kaupunki

Oulun kaupunki kertoo hyvinvointisuunnitelmansa olevan yksi kaupunkistrategian toteuttamisohjelmista. Työ on tehty kaupunginjohtajan nimeämän työryhmän, jossa edustettuina kaikki hallintokunnat, yhteistyönä. Lisäksi työssä ovat olleet mukana oululaiset järjestöt, henkilökunta henkilökuntakyselyn kautta ja asukkaat kuntalaistilaisuuden kautta. Oulu on tunnistanut hyvinvointiin vaikuttaviksi osa-alueiksi koulutuksen, työllisyyden, liikunnan, ruoka- ja kulttuuripalvelut, kaavoituksen, vesihuollon, ympäristön, liikennejärjestelyt, viher- ja virkistysalueet sekä monia muita kaupungin hoitamia tehtäviä, joita ei erikseen mainita.

Oulun hyvinvointisuunnitelman toimenpiteiden katsotaan edistävän YK:n Agenda 2030 kestäväkehityksen päätavoitteita. Hyvinvointia edistäviä suunnitelmia ja ohjelmia on 15, jotka on huomioitu kaupungin hyvinvointisuunnitelmassa. Ohjelmat pitävät sisällään mm. lapset ja nuoret, ikäihmiset, kotoutujat, päihdetyön, kulttuurin, liikunnan, turvallisuuden ja työllisyyden.

Hyvinvointisuunnitelman pohjana on Minun arkeni ja elämäni-kysely vuodelta 2021. Kyselyn tuloksista on poimittu kehittämistarpeet, joihin uudella hyvinvointisuunnitelmalla pyritään vastaamaan. Hyvinvointisuunnitelman luonnos on esitelty kuntalaistilaisuudessa, jossa kuntalaiset ovat voineet antaa kommentteja ja ehdotuksia, joita hyödynnetty lopullisessa hyvinvointisuunnitelmassa.

Mielestäni Oulun hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus ovat laaja-alaisia ja ottavat optimaalisesti huomioon kaupungin asukkaiden hyvinvointitarpeet. Vaikka Oulun kaupunki on ymmärtänyt hyvinvointityön laaja-alisuuden ja moninaisuuden niin suunnittelun pohjana käytetty tietopohja on suppea, koska perustuu yhteen kuntalaiskyselyyn ja yhteen kuntalaistilaisuuteen. Kuntalaisen laaja-alaisempi kuuleminen ja avoin keskustelu voisivat auttaa näkemään hyvinvointityötä vielä laaja-alaisemmin ja ymmärtämään paremmin tarkoituksen mukaisten keinojen käyttöä.

7.2.3. Tampereen kaupunki

Tampereen kaupungin hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus pohjautuvat Stiglitzin malliin ja siksi poikkeaa muista malleista, joissa on hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus luokiteltu: lapset- ja nuoret, työikäiset ja ikäihmiset. Tampereella luokittelu on: terveys, koulutus, henkilökohtainen toiminta ja työ, ympäristö, äänensaaminen kuuluville yhteiskunnassa, sosiaaliset yhteydet ja suhteet, aineellinen elintaso ja turvallisuuden tunne sekä sisältää ehkäisevän päihdetyön suunnitelman.

Tampereella hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus on tehty virkahenkilötyönä ja sitä on kommentoitu vaikuttamistoimielimissä, lautakunnissa ja johtoryhmissä. Kuntalaisen osallisuus rajoittuu vaikuttamistoimielinten ja lautakuntien jäseniin, jolloin kuntalaisten ymmärrys ja sitoutuminen hyvinvointisuunnitelmaan ja -kertomukseen jää kuntalaisen oman tiedon hankinnan varaan. Mielestäni kuntalaisten poissaolo valmistelusta heikentää laaja-alaisuuden ja moniulotteisuuden ymmärtämistä sekä lisäksi mahdolliset konkreettiset parantamishdotukset, joihin kuntalaiset sitoutuisivat, jäävät saamatta.

Hyvinvointisuunnitelma ottaa kyllä huomioon lapset ja nuoret, työikäiset ja ikäihmiset, mutta asetetut tavoitteet ovat hyvin ylätasolla olevia, joista puuttuu konkretiaa. Tavoitteiden mittaamiseksi asetetut mittarit ovat enimmäkseen määrää mittaavia ei hyvinvoinnin laadun muutosta. Tampereen hyvinvointisuunnitelma on laadittu, koska sellainen pitää laatia ja sen kautta saadaan tarvittavat tiedot vuositaisiin toteumaraportteihin. Pelkät luvut kertovat kyllä mihin suuntaan ollaan menossa, mutta ne eivät kerro onko kuntalaisen hyvinvointi parantunut todellisuudessa. Todellisuudesta yksi esimerkki, jossa kuntalainen on voinut osallistua elämäntapaneuvontaan, mutta hänen elämäntapansa eivät ole muuttuneet, koska muutokseen esimerkiksi tarvittava taloudellinen tilanne ei ole muuttunut. Edellisen

esimerkin mukaan tilastollisesti elämäntapaneuvontaan osallistuminen on lisääntynyt kuitenkin lisäämättä kuntalaisen hyvinvointia.

Tampereen hyvinvointisuunnitelma eroaa edellä analysoiduista Espoosta ja Oulusta selkeästi niin tavoitteiden asettelussa kuin niitä seuraavien mittareiden asettelussa. Hyvinvointityön laaja-alaisuus ja moninaisuus jää vajaaksi, jonka vuoksi katson Tampereen olevan kehittyneellä tasolla. Kehittynyt taso tarkoittaa, että Tampere on tunnistanut ja pystyy raportoimaan pääpiirteittäin kuntalaisten hyvinvointiin vaikuttavista asioista, kuitenkin osittain tavoitteet ja toimenpiteet ovat epä johdonmukaisia.

7.2.4. Vantaan kaupunki

Vantaan kaupungin hyvinvointisuunnitelma on kaupungin strategiaa toimeenpaneva ohjelma, jossa tehdään näkyväksi kaupungin tekemä hyvinvointityö kuntalaiselle. Vantaalla on yleisen hyvinvointisuunnitelman lisäksi lasten ja nuorten, työikäisten ja nuorten aikuisten sekä ikääntyneen väestön hyvinvointisuunnitelmat. Hyvinvointisuunnitelman pohjana ovat laaja hyvinvointikertomus 2020 sekä hyvinvointikatsaukset 2021 ja 2022. Lisäksi sitä tukevat vaikuttamistoimielinten, järjestöjen ja kuntalaisten osallistamisesta saadut tiedot.

Vantaa kertoo hyvinvointisuunnitelman koostuvan seuraavista osa-alueista: terveys, elinympäristö, jatkuva oppiminen, yhteisöllisyys sekä työ ja toimeentulo. Nämä osa-alueet synnyttävät kuntalaisten koetun hyvinvoinnin, elämänlaadun ja onnellisuuden. Vantaa on määritellyt jokaiselle hyvinvoinnin osa-alueelle tavoitetilän, johon he pyrkivät hyvinvointisuunnitelmalla. Kaikissa osa-alueiden tavoite-tilojen määrittelyssä ei ole otettu huomioon kaikkia kuntalaisia vaan keskitytty etupäässä lapsiin ja nuoriin sekä heidän perheisiinsä. Osassa on huomioitu myös iäkkäät ja työikäiset sekä maahanmuuttajat. Maahanmuuttajat on huomioitu vain jatkuvan oppimisen tavoitetilassa, vaikka Vantaalla on 125 eri äidinkieltä ja muuta kuin suomea, ruotsia tai saame äidinkielenään puhuvia on 24,8 % väestöstä. Ikäryhmällisesti Vantaalla asuvista kuntalaisista 16–64-vuotiaita on eniten eli 66,5 %. Mielestäni hyvinvointityö ei ole laaja-alaista ja moninaisuutta huomioon ottavaa, vaan hyvinvointityö on pääpiirteittäin tunnistettua ja sisältää mahdollisuuden kuntalaisen hyvinvointitarpeiden tunnistamattomuuteen.

Vantaa käyttää tavoitteiden seurantaan mittareita, joita tuottavat THL, Kela, FinLapset, Terve Suomi, Hyvinvointi-indikaattori, Hyte-kerroin ja kouluterveyskysely. Mittareiksi on myös määritelty toiminnan käyttöä mittaavia mittareita kuten osallistumis-, prosessi- ja tilaisuuksien määrät. Mielestäni raportoinnissa käytettävät mittarit eivät kuvaa optimaalisesti Vantaan asukkaiden todellista hyvinvoinnin tilaa, jonka vuoksi hyvinvointikertomuksen tekeminen perustuu kävijämääriin ja valtakunnallisiin yleistilastoihin. Kuntalaisten hyvinvointityön laaja-alaisuuden ja moninaisuuden vuoksi katson, että Vantaan kaupungin hyvinvointityö on tunnistanut pääpiirteittäin hyvinvoinnin tarpeet ja pystyy näin raportoimaan toteavalla tasolla hyvinvoinnista ja sen kehityksestä. Hyvinvointisuunnitelman optimaaliseen saavuttamiseen tarvittaisiin laajempaa näkemystä kuntalaisten hyvinvoinnista ja sen tarpeista. Vantaan kaupungin hyvinvointityö jää kehittyneelle tasolla.

7.2.5. Kuntien ymmärrys hyvinvoinnin laaja-alaisuudesta

Tulosten mukaan kunnissa oli hyvin erilaisia tasoja hyvinvoinnin laajuudessa. Toisissa kunnissa oli hyvinvointi ymmärretty hyvin laaja-alaisesti ja syvällisesti kun taas toisissa kunnissa jäätiin hyvinvoinnin pääpiirteiden tasolle. Kuntien asukasmäärällä ei ollut merkitystä laaja-alaisuuteen vaan siihen tuntui vaikuttavan enemmänkin, että millainen oli kunnan tahtotila toteuttaa kuntalaisten hyvinvointityötä.

7.3. Miten osallisuutta suunnitellaan kehitettävän hyvinvointikertomuksesta saadun tiedon kautta?

Hyvinvointikertomuksessa tehdään yhteenvetoa hyvinvointisuunnitelman toteutumisesta menneellä valtuustokaudella ja mietitään kehittämistarpeita seuraavaan hyvinvointisuunnitelmaan. Tässä tarkastelen kunkin kaupungin hyvinvointikertomuksessa osallisuuden kehittämiseksi nousevia suunnitelmia.

7.3.1. Espoon kaupunki

Osallisuus on Espoon kaupungissa nostettu esiin erillisenä painopisteenä. Osallisuutta on kehitetty Osallistuva Espoo-kehittämisohjelmassa, jonka tuotoksia ovat Espoon osallisuusmalli ja Kuulemisesta kumppanuuteen-osallisuusopas. Oppaan avulla työntekijöille annetaan työkaluja osallisuuden

mahdollistamiseen sekä kerrotaan asukkaille, miten he voivat osallistua ja vaikuttaa Espoon kaupungin toimintaan. Hyvinvointikertomuksessa kerrotaan, että menneellä valtuustokaudella on keskitytty osallisuuden osalta osallisuusmallin lanseeraukseen, henkilöstön kouluttamiseen ja osallisuuden tukemiseksi on kehitetty rakenteita. Rakenteiden kehittämiseksi osallisuus on lisätty osaksi Espoon kaupungin hallintosääntöä ja Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kaupunkitason ohjausryhmää.

Hyvinvointikertomuksen pohjalta on hyvinvointisuunnitelmassa painotettu Espoon kaupungin roolia osallisuuden mahdollistajana kaupunkilaisten elämässä. Keinoina ovat Osallisuuskävelyt, Erätaukodialogit, Kaupunki tavattavissa-toimintamalli, Espoo Town Hall Meeting sekä Otakantaa.fi. Lisäksi on perustettu Järjestöyhteistyön kehittäjä-työryhmä, jonka avulla saadaan kokonaiskuva ja saavutetaan synergiaetua työskentelyyn. Espoon kaupunki lisää sähköisiä osallistumiskanavia ja ottaa käyttöönsä kaupungin yhteisen uutiskirjealustan sekä suunnittelee digitaalista osallisuusalustaa.

Espoon kaupunki on ottanut hyvin huomioon hyvinvointikertomuksesta saamansa tiedon ja käyttänyt sitä pohjana parantaakseen kuntalaisten osallisuutta ja osallisuuden mahdollistamista erilaisin keinoin. Edellä mainitut asiat on vielä yksilöity lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointityön, työikäisten ja ikääntyneiden hyvinvointitavoitteissa.

7.3.2. Oulun kaupunki

Oulun kaupunki on hyvinvointikertomuksessaan nimennyt jatkotoimenpiteiksi, että hyvinvointiohjelma on jatkossa osa yksi kaupunkistrategian toteuttamisohjelma. Oulun kaupunki kokoaa uутteen hyvinvointiohjelmaansa lakisääteiset ja muut ohjelmat, jotta sisältö kevenee ja päätöksenteon valmiin ohjelman rakenne uudistuu. He arvioivat samalla olemassa olevien hyvinvointia edistävien ohjelmien jatkumisen. Hyvinvointiohjelmaan asetetaan tavoitteet, toimenpiteet ja seurannan indikaattorit tukemaan kaupunkistrategiaa. Jatkossa hyvinvoinnin edistämisen tarkastelu tapahtuu ikäsegmentteittäin.

Tulevien vuosien tärkeä kehittämis- ja painopistealue on kaupungin ja hyvinvointialueen yhteistyö kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi eri yhdyspinnoilla. Yhteistyön onnistumiseksi katsotaan tarvittavan yhteistä tahtotilaa ja menettelytapoja sekä toimivaa tiedottamista.

Oulunkaupunki ei selkeästi ota kantaa kuntalaisten osallistamisen tai osallisuuden kehittämiseen. Painopisteenä on edelleen vahva virkahenkilötasoinen työskentely, jossa helposti unohtuu kuntalaisen kuuleminen. Hyvinvointikertomuksen pohjalta tehtävässä seuraavassa hyvinvointisuunnitelmassa Oulun kaupunki toteaa, että tärkeintä Oulun kaupungin tärkein tehtävä on mahdollistaa aktiivinen ja hyvinvoiva elämä turvallisessa ja viihtyisässä elinympäristössä. Keinona tämän saavuttamiseksi on hyväyhteistyö kaupungin toimialojen, hyvinvointialueen, järjestöjen/yhdistysten ja muiden toimijoiden kanssa. Esiin ei nouse kuntalaisten osallisuuden kehittäminen konkreettisesti.

7.3.3. Tampereen kaupunki

Tampereen kaupunki on nostanut hyvinvointisuunnittelun pohjaksi hyvinvointikertomuksen pohjalta kokonaisuudet: äänen saaminen kuuluville yhteiskunnassa ja sosiaaliset yhteydet ja suhteet. Äänen saaminen kuuluville yhteisteiskunnassa tarkoittaa, että 1. huomioidaan väestöryhmien laaja-alainen kuulluksi tuleminen, erityisesti heikossa asemassa olevien pienten lasten ja vammaisten ihmisten osallisuutta vahvistetaan ja 2. päätösten vaikutusten ennakoarvioinnissa lisätään ja vakiinnutetaan sekä arvioinnissa mukana olevien tahojen määrää kasvatetaan. Sosiaaliset yhteydet ja suhteet pitää sisällään 1. lapsiperheiden sosiaalisten verkostojen vahvistamisen tukemisen ja 2. hyvinvointikeskukset toimivat asukkaiden kohtaamispaikkoina ja keskusten palvelutarjontaa laajennetaan.

Tampereen kaupunki on hyvinvointikertomuksessaan analysoinut osa-alueita ja löytänyt niiden kriittiset pisteet sekä kehittämistarpeet, mutta ei ole antanut kehittämisajatuksia seuraavaa hyvinvointisuunnitelmaa varten. Hyvinvointisuunnitelmassa kriittiset pisteet on otettu huomioon ja niihin on laadittu tavoitteet ja mittarit. Tavoitteeksi on asetettu 1. väestöryhmien laaja-alainen kuuleminen, jonka mittariksi asetettu kohderyhmä osallisuutta lisäävät avustukset ja toimintamallit 2. vaikutusten ennakoarviointiin lisättävät tahot, jonka mittarina on tahojen osuus 3. Sosiaalisten verkostojen vahvistaminen, jonka mittarina hyvinvointikysely ja 4. hyvinvointikeskusten toiminta asukkaiden kohtaamispaikkana, jonka mittari on palveluiden määrä.

Tampereen kaupunki oli hyvinvointikertomuksessa löytänyt hyvin kuntalaisten hyvinvoinnin kriittiset pisteet, mutta hyvinvointisuunnitelmaa laatiessaan kaupunki ei ollut kiinnittänyt huomiota kuntalaisten osallisuuden lisäämiseen tai sen tukemiseen kuin hyvinvointikyselyn kautta. Mitattaessa vain määrää unohtuu helposti, että määrä ei korvaa sisältöä. Sisällön määrittäminen on tärkeää, jotta tuotettu palvelu laadukasta ja tuotettu kuntalaisen tarpeeseen. Tarpeen määrittelyssä kuntalaisen osallistaminen ja osallisuus ovat merkittäviä.

Tampereen kaupunki löysi hyvinvointikertomuksessa osallisuuden tunteen puuttumista ja siirsi sen hyvinvointisuunnitelmaan, mutta tavoitteen sisältö ja mittari eivät tukeneet osallisuuden kehittämistä selkeästi sanoitettuna. Tampereen kaupungin kuntalaisten osallisuuden tukemista pitää edelleen kehittää, jotta tunnistettu osallisuuden vaje saadaan täytettyä.

7.3.4. Vantaan kaupunki

Vantaan kaupunki on tunnistanut hyvinvointikertomuksessaan onnistuneensa lisäämään opiskelijoiden vaikutusmahdollisuuksia koulussa ja ikääntyneet ovat saaneet digitukea paremmin kuin aikaisemmin. Osallisuuden kriittisiä pisteitä ovat tyttöjen kokema osallisuuden tunne kouluyhteisöön, osalla nuorilla ei ole yhtään läheistä ystävää, kuntalaisten äänestysaktiivisuus hyvinvointialueen vaalissa oli matala ja iäkkäät eivät koe osallistumisen mahdollisuutta.

Nuorten tuntema yksinäisyys on vähentynyt, mutta samalla ilman läheistä ystävää olevien määrä on kasvanut. Ikääntyneiden naisten tunne yksinäisyydestä on vähentynyt, kun taas miesten tunne yksinäisyydestä on lisääntynyt. Osallisuuden mahdollisuus yli 65-vuotiaiden keskuudessa tunnettiin heikoksi, sillä 66–75-vuotiaista vain 31,8 % ja yli 76-vuotiaista 42,2 % tunsivat olevansa omiin osallistumisiin ja vaikuttamismahdollisuuksiinsa tyydyttäväinen.

Lasten ja nuorten osallisuutta pyritään jatkossa tukemaan osallistamalla heitä erilaisiin palvelujen kehittämishankkeisiin, keskustelutilaisuuksiin ja asiakaskyselyihin sekä työpajoihin. Vantaalla on vuosittain lasten ja nuorten vaikuttajapäivä (7–18-vuotiaat), jonka ennakkovalmisteluun kiinnitetään huomiota koulussa ja oppilaitoksissa. Ennakkovalmistelussa tehdään koulussa ja oppilaitoksissa

opettajien johdolla oppilaiden kanssa erilaisia ennakotehtäviä, jotka tuottavat tietoa lasten ja nuorten tärkeistä asioista kaupungin päättäjille vaikuttajapäivänä julkaistaan.

Osallistavabudjetointi antaa kaiken ikäisille kuntalaisille mahdollisuuden vaikuttaa kaupungin budjetointiin. Osallistavanbudjetoinnin puitteissa käydään eri-ikäisten kuntalaisten kanssa keskusteluja, joissa pyritään kartoittamaan kuntalaisten tarpeita, jotta voidaan kaupungin varat kohdentaa paremmin kuntalaisten hyvinvointia palvelemaan.

Kaupunki järjestää eri-ikäisille erilaisia tilaisuuksia ja retkiä, joilla tuetaan osallisuutta ja yhteisöön kuulumista. Mittareina näissä on kävijöiden määrä, jonka avulla kartoitetaan kävijöitä ja sen pohjalta mietitään jatkosuunnitelmia. Kävijöiden määrän mittaaminen ei kuitenkaan kerro kuntalaisten osallisuuden tunteesta tai heidän tunteestaan päästä vaikuttamaan tarjontaan. Vantaan kaupunki käyttää paljon mittareina määrää, jolla kyllä saadaan näkyväksi osallistuminen, mutta kuntalaisen osallisuuden tunnetta se mittaa eikä anna tietoa, miten palvelua pitäisi muuttaa, jotta osallistuminen olisi parempaa.

Vantaan kaupungin hyvinvointikertomus tuottaa tärkeää tietoa kuntalaisten osallisuudesta ja sen puutteista, jotka siirretään hyvinvointi suunnitelmaan. Hyvinvointisuunnitelmassa on osallisuuden parantamiseksi tavoitteita, mutta tavoitteiden saavuttamiseksi luodut mittarit eivät anna tietoa palveluiden kehittämiseen, jotta osallisuuden kokemus kunnan asukkailla parantuisi.

7.3.5. Osallisuuden suunnittelu hyvinvointikertomuksesta saadun tiedon kautta

Kunnat hyödynsivät hyvin eritavoin hyvinvointikertomuksesta saamaansa tietoa suunnitellessaan kuntalaisten osallisuutta tulevaan hyvinvointisuunnitelmatyöhönsä. Toisissa kunnissa kuvattiin miten saatua tietoa tullaan hyödyntämään osallisuuden lisäämisessä ja tukemisessa, kun toisissa kunnissa ei otettu kantaa kuntalaisten osallisuuden hyödyntämiseen tai tukemiseen tulevaisuudessa. Osallisuus koettiin yleisesti täyttyvän, kun kuntalaista kuultiin kyselyn tai teematahtuman kautta. Osallisuuden merkitys tunnistettiin tai ainakin sanoitettiin, mutta käytännössä osallistaminen toteutui heikosti.

Onneksi kuitenkin joissain kunnissa osallisuuden merkitys oli huomioitu hyvinvointityössä ja se koettiin tärkeäksi osaksi kuntalaisen hyvinvoinnin kehittämistä.

7.4. Yhteenvedo tutkimuksen tuloksista analysoituna kypsyyskriteeritaulukon avulla

Hyvinvointityön kypsyyttä analysoin taulukko 2 mukaisesti. Taulukossa analysoidaan kutakin kriteeriä erikseen sen kypsyiden mukaisesti. Kypsyystaso kertoo, onko kriteeri alkutilassa vai jo saavuttanut kehittyneen, hyvän tai optimaalisen tilan. Kypsyystasot on asetettu siten, että hyvinvointityön tavoitteilla ja niihin liittyvillä linjauksilla, kehittämisellä voitaisiin saavuttaa ennakoivaa toiminnan ohjausta sekä selkeyttää hyvinvointityötä. Kypsyysanalyysi pyrkii tukemaan hyvinvointityön johtamista ja ohjausta sekä tuottamaan näkemyksen nykytilasta. Saatua tietoa hyödyntämällä voidaan tarkastella hyvinvointityön tilaa ja kehittää hyvinvointityötä vastaamaan paremmin toiminnalle asetettuja tavoitteita ja niiden vaikutuksia. Kypsyysanalyysi on nopea tehdä ja siitä saa perustiedon millä tasolla on kunnan hyvinvointityö. Tarkemman analyysin voi tehdä THL:n sivuilta löytyvän HYTE-toimintamallin arviointipohjan avulla, joka antaa kattavan kuvauksen kunnan hyvinvointityöstä.

Taulukko 2 Kypsyysanalyysiin käytetty taulukko

Kriteeri	Alkutila	Kehittynyt	Hyvä	Optimaalinen
Osallisuus	Määrittelemätön Epäselvä Erittäin suppea	Määritelty Rajoittunut Kapeaan asiantuntijuteen kiinnittyvä	Poikkihallinnollinen Organisaatioperustainen Laaja-alaisemman osallisuuden tunnistava	Monipuolinen Monitasoinen Laajalti kokemusperustainen
Eriarvoisuuden tunnistaminen ja kaventaminen	Ei tunnistettu / ei raportoitu Toteava Ei-tavoitteellinen	Tunnistettu/raportoitu pääpiirteittäin Viitteitä tavoitteellisuudesta Tavoitteiltaan ja toimenpiteiltään epäjohdonmukainen	Tunnistettu ja raportoitu Tavoitteellinen Toimenpiteiltään johdonmukainen	Strategisesti asemoitu Hallittu Systemaattinen
Elämänlaadun ulottuvuudet	Puuttuva Yksilönteinen Suppea	Kaksiulotteinen Hajanainen Epäsymmetrinen	Moniulotteinen Merkityksellinen Tavoitteellinen	Kokonaisvaltainen Tavoitteet ja toimenpiteet läpileikkaava Yhdistävä Symmetrinen

Yhteistyö ja kumppanuus-perusteisuus	Ei tunnistettu / ei määritelty Olematon Eriytynyt ja omaehtoinen	Määritelty Siilomainen Professioperustainen Passiivinen	Jaetun vastuullinen Rakentava Tasavertainen Mahdollistava	Kumppanuksellinen ja verkostomainen Aktiivinen Koordinoitu Synerginen
Strategi- nen orientaatio	Olematon Ylimalkainen Asemoimaton / suuntaamaton	Suppea ja pelkistetty Reaktiivinen Operatiivinen Sinnittelevä	Analyyttinen Sopeutuva Johdonmukainen	Ennakoiva Proaktiivinen Yhteistoiminnallinen Ohjaava

7.4.1. Espoon Kaupunki

Espoon kaupunki saavutti optimaalisen kypsyyden kaikissa kriteereissä ainoana analysoitavista kaupungeista. Espoon hyvinvointisuunnitelma ei sivumäärältään ollut suurin, mutta se sisälsi kaikki tarvittavat elementit. Hyvinvointisuunnitelmassa näkyi kuntalaisten kuuleminen aidosti ja kuntalaisille annettiin vastuuta myös hyvinvointisuunnitelman toteutumisesta ja seurannasta.

Osallisuus oli aitoa kokemuserusteista, monitasoista ja monipuolista. Espoo ei puhu kaupunkistrategiasta vaan Espoo-tarinasta, johon kuntalaisten on helppo samaistua, sillä heistä jokainen on osa tarinaa juuri sellaisina kuin ovat. Espoo osallisti kuntalaisia kyselyn ja erilaisten työpajojen kautta. Järjestöjä ja heidän edustajiaan osallistutettiin kumppanuusfoorumeissa, jossa korostui ajatus tasavertaisesta kumppanuudesta. Lisäksi Espoo käytti espoolaisten hyvinvointitietopakettia, joka on osa laajempaa toimintaympäristön kuvausta.

Eriarvoisuuden tunnistaminen ja kaventaminen oli asemoitu strategisesti kaikkiin hyvinvointisuunnitelman osa-alueisiin. Espoo tunnisti rohkeasti, että eriarvoisuutta on ja sitä syntyy kaikilla osa-alueilla, jos siihen ei kiinnitetä huomiota. Huomioin kiinnittäminen oli hallittua ja systemaattista kaikissa hyvinvointisuunnitelmissa ja -kertomuksissa. Tasa-arvo ja yhdenvertaisuuden huomioiminen vähensi eriarvoisuutta ja toi kaikki kuntalaiset samanarvoisiksi riippumatta oliko kyse esimerkiksi lasten päivähoidosta, kotouttamisesta tai mielenterveysongelmista. Espoon kaupunki on tehnyt tasa-arvo ja yhdenvertaisuus perustan rakentamistyötä jo usean vuoden ajan ja pohjatyo näkyy hyvinvointisuunnitelman kirjauksissa.

Elämänlaadun ulottuvuus näkyy kaikessa hyvinvointisuunnittelussa, eikä sitä ole lokeroitu omaksi erilliseksi osioksi vaan se oli kokonaisvaltaisesti läsnä. Hyvinvointisuunnitelman tavoitteet ja toimenpiteet ottivat huomioon elämänlaadun läpileikkaavasti, jolloin se yhdisti eri osa-alueet toisiinsa kuntalaisen elämänlaadun tukemiseksi ja parantamiseksi.

Yhteistyö ja kumppanuus näkyy vahvana vuoropuheluna eri toimialojen, järjestöjen, oppilaitosten ja yritysten kanssa. Kumppanuusfoorumi on syntynyt kaupungin ja järjestöjen yhteistyössä vahvistamaan yhteistyötä. Kolmannen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön lisäämisen tarve oli noussut esiin työstettäessä Espoo-tarinaa ja siksi siihen haluttiin heti tarttua ja korjata yhteistyötä. Espoon alueella on yli 3000 rekisteröitynyttä eri toimialojen yhdistystä, joiden toimintaa halutaan tukea, koska on tunnistettu niiden lisäävän Espoon hyvinvointia. Sote-palveluiden siirto hyvinvointialueelle toi Espoolle uuden yhteistyökumppanin hyvinvointialueen. Hyvinvointialueen ja kaupungin rajapintatyön tueksi on otettu myös järjestöt ja muut kolmannen sektorin toimijat.

Strateginen orientaatio on tapahtunut Espoo-tarinan luomisen kautta. Espoo on kehittänyt tavan saada kaupunkistrategia osaksi kuntalaisten elämää luomalla Espoo-tarinan, jonka avulla strategiasta on tullut elävä ja muuttuva. Espoo-tarinan vahvuus on sen yhteistoiminnallisuus, joka antaa mahdollisuuden ennakointiin ja korjaaviin liikkeisiin. Kaupungin strategia elää Espoo-tarinan sisällä ja mahdollistaa proaktiivisen toiminnan, kun kuntalaiset kokevat olevansa osa tarinaa ja haluavat vaikuttaa tarinaan omalla panoksellaan. Tietenkään koskaan ei saada kaikki kuntalaisia sitoutumaan, mutta on helpompi saada kuntalainen sitoutumaan tarinaan meistä kuin kuntastrategiaan.

7.4.2. Oulun kaupunki

Oulun kaupungin kypsyysanalyysi oli pääsääntöisesti hyvällä tasolla, eriarvoisuuden tunnistaminen optimaalista ja yhteistyö/kumppanuus sekä strateginen orientaatio ovat kehittyneitä tasoa. Oulun hyvinvointisuunnitelman tarkoituksena oli tuottaa kuntalaiselle kokemus, että hänellä on hyvä arki ja elämä – nyt ja tulevaisuudessa. Hyvinvointisuunnitelmaan oli asetettu selkeät toimenpide-ehdotukset ja vastuutahot. Vastuu oli virkakoneistolla, eikä siinä ollut kuntalaiselle selkeää roolia.

Osallisuus oli poikkihallinnollista ja organisaatioperusteista, joka näkyi valmisteluun osallistuneiden listauksesta. Oulu kertoi osallistumisen hyvinvointisuunnitelman valmisteluun olleen laajaa. Osallistuminen rajoittui järjestöjen elämäнкаariverkostoihin, liikunnan seuraverkoston, yhteen kuntalaistilaisuuteen, lähidemokratiatoimikuntaan ja henkilöstökyselyyn. Muu laajan osallistumisen osallistujat olivat kaupungin vaikuttamistoimielinten (neuvostot ja lautakunnat) jäseniä ja HYTE-työtä tekeviä kaupungin sekä hyvinvointialueen työntekijöitä. Analyysin perusteella osallisuus ei toteutunut monipuolisesti tai monitasoisesti eikä muodostanut laajaa kokemuserustaa, joten analyysin kypsyyssasoksi tuli hyvä.

Eriarvoisuuden tunnistaminen ja kaventaminen oli huomioitu suunnitelluissa toimenpiteissä, Toimenpiteissä huomioitiin eri-ikäiset, eri sosioekonomiset ryhmät, eri väestöryhmät ja erityyppiset ongelmat. Tavoitetilan saavuttamiseksi oli laadittu toimenpiteet selkeiksi kokonaisuuksiksi, jotka tukivat toisiaan ja jokaisessa tavoitelilan painopistealueessa oli huomioitu eriarvoisuus ja mietitty keinoja sen kaventamiseen. Kypsyyssanalyysintaso on optimaalinen.

Elämänlaadun ulottavuudet huomioivat yhteisöllisyyden, turvallisuuden, hyvinvoinnin, terveyden, sujuvan arjen ja pärjäävyyden. Toimenpiteet olivat moniulotteisia, merkityksellisiä ja tavoitteellisia, mutta niiden avulla ei saavuteta läpileikkaavia toimenpiteitä eivätkä ne yhdistä eri osa-alueita toisiinsa. Toimenpiteet ovat enemmän kartoittava kuin suoria kehittämisen toimia, jonka vuoksi ne jäävät irrallisiksi eivätkä vielä saavuta kokonaisvaltaista elämänlaadun kohenemista. Kypsyyssasoksi tuli kuitenkin hyvä, vaikka taso saavutettiin minimissään.

Yhteistyö ja kumppanuusperusteisuudessa Oulu oli määritellyt yhteistyötahot ja kumppanuudet selkeästi sekä asettanut heille vastuut toimenpiteisiin. Oulu mainitsee yhteistyötahoiksi ohjausryhmät, verkostot, yhdistykset, Metsähallitus, Pohde, Oulu-opisto, yliopisto, amk ja ammatilliset oppilaitokset. Hyvinvointisuunnitelmassa ei ole määritelty mitä yhteistyö on, eikä miten yhteistyö ja kumppanuus toteutetaan. Oulu on tunnistanut ja määritellyt yhteistyötahot, mutta yhteistyö on siilomaista ja professioperustaista. Yhteistyötahoille on merkitty vastuutus, joka tapahtuu juuri siinä toimenpiteessä eikä yhteistyötä hyödynnetä laaja-alaisesti koko hyvinvointisuunnitelman toimenpiteissä. Kumppanuudet jäävät passiivisiksi, koska hyvinvointikertomuskaan ei avaa yhteistyötä vaan, kertoo, miten

Oulun kaupunki on hyvinvointityöstään suoriutunut. Hyvinvointikertomuksessa yhteistyö ja kumpuutus jäivät huomiotta. Kypsyystasoksi tuli kokonaisuuden huomioiden kehittynyt.

Oulun strateginen orientaatio hyvinvointikertomuksessa perustuu kaupunginvaltuuston hyväksymään kaupunkistrategiaan, joka linjaa kaupungin toimintaa. Hyvinvointisuunnitelma on kaupunkistrategian toteuttamisohjelma, jonka avulla toimeenpannaan hyvinvoinnin strategiset linjaukset. Oulun kaupunki ilmoittaa, että hyvinvointisuunnitelman toteutumista, seuranta ja raportointia voidaan hyödyntää kaupunkistrategian päivityksessä. Hyvinvointisuunnitelman painopisteet ja tavoitteet pohjautuvat Oulun kaupungin kaupunkistrategia 2030:ssa esiinnoitettuihin hyvinvoinnin ilmiöihin ja esitettyihin toimenpide-ehdotuksiin. Kypsyysanalyysin perusteella Oulun strateginen orientaatio on suppeaa ja pelkistettyä sekä operatiivista. Lisäksi strategiset toimenpiteet ovat reaktiivisia perustuen aikaisempaan tietoon eikä nykyhetkessä saatua tietoon tai tulevaisuuden arvioon.

7.4.3. Tampereen kaupunki

Tampereen kaupungin kypsyysanalyysi tuotti kehittyneen kypsyystason. Tampereen hyvinvointisuunnitelmalla ei ollut selkeää yhtä tavoitetta kuntalaisen hyvinvoinnin turvaamiseen tai lisäämiseen. Pohjana oli käytetty Stiglitzin mallia, jonka perustana on kahdeksan hyvinvoinnin varantoa. Hyvinvointisuunnitelmassa oli tunnistettu hyvinvointivaroitoksiin liittyvät elintavat ja riskitekijät, joiden perusteella oli asetettu tavoitteet kaupungin hyvinvointityölle. Tavoitteille oli asetettu mittarit, joiden avulla hyvinvointikertomuksessa pystytään tavoitteen toteutumista kuvaamaan.

Osallisuus tapahtui vaikuttamistoimielinten, lautakuntien ja johtoryhmien kautta sekä lisäksi erilaisien kuntalaisille kohdennettujen kyselyiden kautta. Osallisuus on määriteltyä ja rajoittunut asiantuntijuuteen, joskin erilaiset kyselyt mahdollistavat kuntalaisen osallisuuden. Kyselyiden avulla ei kuitenkaan saavuteta vuoropuhelua, joka mahdollistaisi kuntalaisen tunnetta vaikuttamisen mahdollisuudesta ja sitä kautta sitoisi kuntalaista paremmin sitoutumaan asetettuihin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Osallisuuden rajoituksessa asiantuntijuuteen jää kuntalaiselle mahdollisuus osallistua vain mahdollisuuteen olla yhteydessä asiantuntijaan, joka on mukana hyvinvointisuunnitelman laatimisessa. Kypsyysanalyysin mukaisesti kypsyystaso on kehittynyt.

Eriarvoisuus on tunnistettu pääpiirteittäin ja eriarvoisuuden kaventaminen on otettu huomioon osittain tavoitteissa. Eriarvoisuuden tunnistaminen näkyy pääasiallisesti lasten, nuorten ja heidän perheidensä sekä ikäihmisten eriarvoisuuden tunnistamisena ja tavoitteissa vähentää eriarvoisuutta. Tampereen hyvinvointisuunnitelman pääpaino on lasten, nuorten ja heidän perheidensä hyvinvoinnin tukemisessa ja lisäämisessä. Hyvinvointisuunnitelmassa puhutaan muiden kuntalaisten osalta väestöryhmistä, kuntalaisista tai henkilöstöstä yleiskäsitteinä tarkemmin kohdentamatta kenestä tai keistä on kysymys. Kypsyysanalyysin tuloksen eriarvoisuuden tunnistaminen ja kaventaminen on kehittynyt tasolla.

Elämänlaadun ulottuvuudet ovat huomioitu jokaisessa hyvinvointikertomuksen varannon osassa, mutta huomio on kapea-alaista esim. terveyteen katsotaan voivan vaikuttavan vain päihteiden, mielenterveyden ja ravitsemuksen osalta. Edellisessä osallisuuden osiossa kerroin hyvinvointisuunnitelman laadinnan tapahtuneen painottuen asiantuntijatyöhön, joka näkyy elämänlaadun ulottuvuuksien kapea-alaisuudessa. Hyvinvointisuunnitelmassa elämänlaadun ulottuvuudet näyttäytyvät suppeina ja hajanaisina, muodostamatta merkityksellistä kokonaisuutta. Tulokseksi kypsyysanalyysissa tuli kehittynyt.

Yhteistyö ja kumppanuudet tulevat näkyviin vain hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen käsitteelyosiossa, jossa luetellaan käsittelyt. Luettelosta ei ilmene montako kertaa ryhmät ovat kokoontuneet ja miten ovat saaneet vaikuttaa syntyneeseen hyvinvointisuunnitelmaan. Hyvinvointisuunnitelmasta tai -kertomuksesta ei myöskään selviä yhteistyön tai kumppanuuden merkitys hyvinvointityölle. Yhteistyötahoille tai kumppaneille ei ole määritelty vastuita hyvinvointisuunnitelman toteutumisessa, joten ne ovat irrallinen osa hyvinvointityötä. Kypsyysanalyysin mukaan Tampere on tunnistanut yhteistyötahot ja kumppanuudet, mutta antanut niille passiivisen osan hyvinvointityössä. Tampereen kaupunki tekee hyvinvointityötä hyvin siilomaisesti ja professioperustaisesti. Kypsyystasoksi tuli kehittynyt.

Tampereen kaupungin hyvinvointisuunnitelma on ottanut huomioon Tampereen kaupunkistrategian, pormestariohjelman sekä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman tavoitteet ja toimenpiteet, eikä sen vuoksi niitä ole toistettu enää hyvinvointisuunnitelmassa. Hyvinvointisuunnitelman pohjana on käytetty tietoa, joka saatu edellisestä hyvinvointisuunnitelmasta. Kulloinkin voimassa olevaa

hyvinvointisuunnitelmaa hyödynnetään kaupungin erilaisissa palvelusuunnitelmissa niiden osana. Hyvinvointisuunnitelmaa ja -kertomusta päivitetään tarvittaessa, jolloin sen elää ajassa. Kypsyysanalyysin mukaan strateginen orientaatio suppeaa ja pelkistettyä, johtuen poisjätetyistä viittauksista kaupunkistrategiaan, pormestariohjelmaan tai lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan. Tampereen hyvinvointisuunnitelma on strategisesti operatiivinen. Hyvä näyttäytyy tahto tehdä hyvinvointisuunnitelmasta helposti muuttuviin hyvinvoinnintilanteisiin sopeutuva. Kokonaisarvosanaksi kuitenkin Tampereen kaupungille strategiaorientaation kypsyystasosta tuli kehittyvä.

7.4.4. Vantaan kaupunki

Kypsyysanalyysissa Vantaan kaupunki sai kypsyystasoksi kehittynyt paitsi strategisessa orientaatioissa kypsyystason hyvä ja eriaivoisuuden tunnistamisesta ja kaventamisesta kypsyystason alku. Vantaan kaupungin hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus olivat sivumäärällisesti laajimmat kaikista tutkimuksessa mukana olleista suunnitelmista ja kertomuksista. Hyvinvointisuunnitelman yleisessä osassa oli määritelty tehtävät, seurannanmittarit ja mittareiden kuvaus. Erillisissä lasten ja nuorten, työikäisten ja nuorten aikuisten sekä ikääntyneen väestön hyvinvointisuunnitelmissa oli erikseen määritelty jokaisessa toimenpiteet, teot, mittarit ja osallistujat, joiden avulla oli saatu selkeytettyä strategisten tavoitteiden saavuttamisen keinoja ja vastuita.

Osallisuus oli hyvin määriteltyä, mutta rajoittui asiantuntijaorganisaatioon. Osallisuudesta puhuttiin paljon ja se oli asetettu Vantaan kaupungin ensimmäiseksi hyvinvointisuunnitelman painopisteeksi. Osallisuus kuitenkin tulkittiin syrjäytymisen ehkäisyksi, jota ehkäistään yhteisöllisillä palveluilla ja osallistavalla budjetoinnilla. Osallisuus jää kovin passiiviseksi, koska vaikuttamisen mahdollisuus puuttuu lukuun ottamatta osallistavaa budjetointia. Kypsyysanalyysin mukaisesti arvioituna osallisuuden kypsyystaso on kehittynyt, koska osallisuus on määriteltyä, rajoittunutta ja kiinnittyy kapeaan asiantuntijuuteen.

Eriarvoisuuden tunnistaminen ja kaventaminen Tampereen hyvinvointisuunnitelmassa oli tunnistettu pääpiirteittäin, mutta suppeasti. Eriarvoisuutta ei nostettu erikseen esiin vaan se sisältyi joihinkin tekojen määrittelyihin, joissa sen huomioiminen oli rajoittunutta enimmäkseen yleiskäsitteisiin lapsi, nuori tai kuntalainen. Maahanmuuttaja mainittiin kielikoulutuksen yhteydessä. Eriarvoisuutta

katsottiin vähennettävän kolmannen sektorin toimijoiden kautta, kutenkaan tarkemmin tarkentamatta kenen kanssa ja miten eriarvoisuutta vähennetään. Eriarvoisuuden tunnistaminen ja kaventaminen oli Turussa kypsyysanalyysin mukaan kypsyystasolla alku, vaikka eriarvoisuus pääpiirteittäin tunnistettu oli se kohdentamatonta ja siksi epäselvää sekä erittäin suppeasti huomioitua.

Elämänlaadun ulottuvuus oli huomioitu lasten ja nuorten, vauvaperheen vanhempien, työikäisten ja ikääntyneiden hyvinvoinnissa. Mittareina käytettiin kouluterveyskyselyä, FinLapset-kyselyä ja Terve Suomi-tutkimusta, mittarit ovat kansallisia ja antavat kyselyyn vastanneiden käsityksen omasta elämänlaadusta. Mittarit ovat yleistyskiä, joiden avulla voidaan määritellä miten vastaajat kokevat asian. Vantaa ei käytä kuntalaiskyselyä tai kuntalaisten kuulemisia tutkiessaan kuntalaisten elämänlaatua ja siihen vaikuttavia asioita. Elämänlaadun tutkiminen on hajanaista ja epäsymmetristä, jonka vuoksi tavoitteellisuus puuttuu. Analysoitaessa Vantaan kaupungin elämänlaadun ulottuvuuden kypsyystasoa tuli kypsyystasoksi kehittynyt.

Yhteistyö ja kumppanuusperusteisuus näyttäytyi Vantaan hyvinvointikertomuksessa vahvasti kaupungin omaksi työksi, jota kerrottiin tehtävän yhdessä kumppaneiden kanssa. Kumppaneiksi osallistujalistalla nousivat muun muassa varhaiskasvatus, perusopetus, ammattikoulut ja TE-toimisto. Näiden kumppaneiden toiminta perustuu asiantuntijuuteen ja sen vuoksi yhteistyö ja kumppanuus jatkoivat Vantaan kaupungin linjausta tehdä hyvinvointityötä ja sen suunnittelua asiantuntijatyönä. Hyvinvointisuunnitelmassa tai -kertomuksessa ei kerrottu tarkemmin, miten yhteistyö ja kumppanuus toimii hyvinvointityössä. Analyysin perusteella Vantaan hyvinvointityössä tehtävä yhteistyö ja kumppanuuDET ovat määritelty, mutta hyvin siilomaista ja professioperustaista. Yhteistyöstä ja kumppanuuksista ei synny aktiivista kuvaa vaan jää passiiviseksi. Kypsyysanalyysin mukaan Vantaan hyvinvointisuunnitelman ja -hyvinvointikertomuksen yhteistyö ja kumppanuusperusta on kypsyystasolla kehittyvä,

Vantaan kaupungin hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen strateginen orientaatio on selkeästi kaupunkistrategiaan sidottua, sillä hyvinvointityön painopisteet nousevat suoraan kaupunkistrategiasta. Painopisteet konkretisoituvat hyvinvointisuunnitelmassa toimenpiteiksi ja toimenpiteet ikäryhmäkohtaisiksi teoiksi. Strategia luo pohjan hyvinvointityölle, jossa eri ikäryhmien hyvinvointisuunnitelmissa analyttisesti avataan ja muutetaan toimenpiteiksi. Strategiaan sitoutuminen tuo johdonmukaisuutta, sillä kaikissa ikäryhmien hyvinvointisuunnitelmissa käytetään strategiaa samalla

tavalla. Vuosittainen ikäryhmien hyvinvointisuunnitelman toteutumisen seuranta tuo tietoa ja mahdollistaa tarvittavat korjausliikkeet asetettujen painopisteiden sisällä. Kypsyysanalyysin mukaisesti Vantaan kaupungin strateginen orientaatio on kypsyystasolla hyvä.

7.4.5. Tuloksien yhteenveto suhteessa asettamiini tutkimuskysymyksiin

Edellä olen kertonut tutkimuksessani mukana olleiden Espoon, Oulun, Tampereen ja Vantaan hyvinvointityön tuloksia tarkemmin, mutta tässä haluan kertoa tärkeimmät tulokset asettamiini tutkimuskysymyksiin. Tulosten yhteenvedon avulla pyrin hahmottamaan kokonaisuutena saamaani tutkimustulosta asetettuihin tutkimuskysymyksiin nähden, jolloin saan syntymään yleistävän päätelmän suhteessa teoriaan ja tutkittaviin hyvinvointisuunnitelmiin ja -kertomuksiin.

Vastauksia asettamiini tutkimuskysymyksiini:

1. Miten kuntalainen osallistetaan hyvinvointikertomuksen erivaiheisiin?

Kuntalaisia osallistetaan hyvin eritasoisesti hyvinvointikertomuksen erivaiheisiin. Osallistaminen vaihtelee kyselyistä aina yhteisiin työpajoihin ja hyvinvointityön seurannassa mukana olemiseen. Osallistaminen näyttää riippuvan ennen kaikkea kunnan viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien tahtotilasta, joka näkyy valtuustokaudelle laadittavassa hyvinvointisuunnitelmassa kuntalaisten osallistamisen merkityksen korostumisena tai korostumattomuutena. Analyysin perusteella voi sanoa, että kuntalaisen osallistamista ei vielä ole hyödynnetty tarpeeksi laaja-alaisesti, jotta kuntalainen kokisi voivansa vaikuttaa kunnan hyvinvointityöhön osallisuutensa kautta.

2. Miten laaja-alaisena hyvinvointi ymmärretään?

Kuntien hyvinvointityö on hyvin erilaista ja eritasoista eri kunnissa. Hyvinvoinnin ymmärtäminen vaihtelee kuntien välillä näyttäytyen lakisääteisten velvoitteiden täyttämisestä aina kuntalaisen kokonaisyhyvinvoinnin tukemiseen. Hyvinvointityö nähtiin joissakin kunnissa

myös taloudellisesti tärkeäksi pitkällä aikavälillä, kun taas toisissa kunnissa ei näyttänyt nykyhetken rahallisella panostuksella ja hyvinvoinnilla olevan yhteyttä. Laaja-alaisuuteen vaikutti, että kuinka laajasti hyvinvointityön tekemisessä oli verkostoitu ja sitä kautta saatu tietoa hyvinvointityöhön.

3. Miten kuntalaisen osallisuutta voisi kehittää suhteessa hyvinvointikertomukseen?

Kuntalaisen osallisuutta voisi kehittää enemmän aktiivisen kuntalaisen roolin kautta kuin vain passiivisena kyselyihin vastaajana. Aktiivisena osallistujana kuntalaiselle tulee myös vastuuta omasta hyvinvoinnistaan, ja sitä kautta hän ei odota jonkun toisen kohentavan hänen omaa hyvinvointiaan vaan hän ymmärtää, että hänellä itsellään on mahdollisuus vaikuttaa omaan hyvinvointiinsa. Tutkimuksen kunnissa, joissa kuntalainen oli aktiivinen osa kunnassa tehtävää hyvinvointityötä, olivat kuntalaiset myös kokeneet hyvinvointinsa paremmaksi kuin kunnissa, joissa kuntalaiset olleet aktiivinen osa hyvinvointityötä.

Kuntien hyvinvointityö on edelleen virkahenkilö vetoista ja hyvinvointityön suunnitteluun ja kehittämiseen käytetty aika riippuu virkahenkilön ja poliittisten päättäjien tahtotilasta priorisoida kunnan asioita. Nykyisessä kuntien talouden tiukkenevassa tilanteessa pitäisi taloustutkijoiden (Laesterä 2023) mukaan huomioida laaja-alainen hyvinvointityö, kun mietitään mitä palveluita todella kunnan asukkaat tarvitsevat ja sitä kautta kunnan järkevä tuottaa.

8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

8.1. Johtopäätökset

Tutkimuksessa analysoidut kunnat osallistavat kuntalaisiaan eriasteisesti tehden hyvinvointityötä suppeasta laaja-alaiseen yhteistyöhön heidän kanssaan. Useimmissa kunnissa hyvinvointityö oli pääasiallisesti viranhaltijoiden ja poliitikkojen vastuulla, vaikka kuntalaisille järjestettiin mahdollisuus tulla kuulluksi ei heitä osallistettu aktiivisesti kunnan hyvinvointityöhön. Kaikki kunnat olivat huomioineet kuntalaisen osallistamisen tärkeyden hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen teksteissä, mutta käytännön toiminnoissa osallistamisessa oli suuria eroja.

Laissa velvoitetaan kunnat tekemään hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus, joka on osa kunnan strategista johtamista. Niiden avulla kunta voi suunnitella, seurata, arvioida ja raportoida omaa hyvinvoinnin ja terveyden tilaa ja sen edistämistä. Osallisuus on yksi tärkeä osa hyvinvointisuunnitelmaa ja -kertomusta, osallisuuden avulla saadaan kuntalaisten todelliset tarpeet kuuluviin. Kunnat tarjoavat usein kuntalaisilleen tiettyjä peruspalveluita, jotka ovat hyvin samakaltaisia kunnasta riippumatta. Asiakaslähtöisissä palveluissa tuotetaan palveluita, jotka ovat yksilöiden erilaiset tarpeet huomioivia ja näihin tarpeisiin sovitettuja. (Toikko & Zechner, 2014.) Asiakaslähtöisessä palvelutuotannossa pohjana on kuntalaisten osallistaminen, joka ei toteutunut kaikissa analysoiduissa kunnissa optimaalisesti.

Osallistamisessa Espoon kaupunki saavutti optimaalisen tason, Oulun kaupunki sekä Tampereen kaupunki hyvin johdetun tason ja Vantaan kaupunki kehittyneen tason. Espoon kaupunki osallisti kuntalaisia laaja-alaisesti ja monipuolisesti sekä lisäksi kuntalaisia vastuutettiin niin omasta kuin koko kunnan hyvinvoinnista ja hyvinvoinnin kehittämisestä. Oulun kaupungin ja Tampereen kaupungin hyvinvointityö oli pääsääntöisesti johtoryhmissä, vaikuttamistoimielimissä ja lautakunnissa tehtävää, kuitenkin kuntalaisten osallisuus huomioitiin erilaisissa kyselyissä, kuntalaistilaisuuksissa ja hyvinvointityöpajoissa. Oulun ja Tampereen osallisuus oli pintapuolista, eikä siinä kuntalaista vastuutettua mistään. Vantaan kaupunki puolestaan kertoi, että hyvinvointityö on virkamiestyötä, jota työtä tukevat erilaiset vaikuttamistoimielimet ja järjestöt. Vantaan hyvinvointisuunnitelmasta tai -kertomuksesta ei selvinnyt miten kuntalaiset pääsevät osallistumaan hyvinvointityöhön muutoin kuin vaikutustoimielinten kautta. Vantaa kertoi kuntalaisilla olevan vastuun omasta ja kunnan hyvinvoinnista, kuitenkin Vantaa ei määritellyt tähän työhön keinoja osallisuuden avulla.

Hyvinvointityön laaja-alaisuus tuli näkyviin kaikissa hyvinvointisuunnitelmissa ja -kertomuksissa, analysoinnissani huomio oli erityisesti kuntalaisten osallistamisessa näissä eri osa-alueissa. Espoon kaupunki saavutti kuntalaisen laaja-alaisessa osallistamisessa ainoana optimaalisen tason. Espoossa oli kuntalainen huomioitu hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen kaikilla osa-alueilla, niiden piiriin kuuluvien palveluiden käyttäjien osallistamisella ja vastuuttamisella. Hyvälle tasolle pääsi Oulun kaupunki, joka oli ymmärtänyt hyvinvointityön optimaalisen laaja-alaisesti, mutta ei ollut osallistanut kuntalaisia laajasti eikä huomioinut heitä aktiivisena osana hyvinvointityötä. Kehittyneelle tasolle pääsivät Tampereen kaupunki ja Vantaan kaupunki, koska heillä oli laaja-alainen käsitys hyvinvointityöstä, mutta sen sisältö suppeaa ja kuntalaisten osallistaminen on vähäistä. Saatu tieto ei perustu

kuntalaisten aktiiviseen osallistamiseen vaan pääasiallisesti valtakunnallisiin tilastotietoihin ja yhteen tai kahteen kuntalaisten kuuemiseen.

Hyvinvointityö hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen kautta tehtyyn kuntien kypsyysanalyysin tuloksena Espoon kaupunki oli kokonaisuudessaan optimaalisella tasolla, Oulun kaupunki saavutti kokonaisuutena hyvän tason, kehittyneen taso saavuttivat Tampereen kaupunki ja Vantaan kaupunki. Analyysissä tarkasteltiin kuntien hyvinvointityön kypsyyttä ennalta luodun taulukon mukaisesti, johon kaikkia kuntia vertailtiin. Analyysissä katsottiin hyvinvointityötä kokonaisuutena ja siinä huomioitiin myös kuntalaisen osallistaminen ja osallisuus. Espoon optimaalinen taso tarkoittaa muun muassa, että hyvinvointityö on monipuolista, laajalti kokemusperusteista, strategisesti asemoitua ja hallittua, toiminnan läpileikkaavaa, ennakoivaa ja yhteistoiminnallista. Oulu saavutti kokonaisuutena hyvän tason, koska sen hyvinvointityö oli organisaatioperusteista, poikkihallinnollista, hajanaista ja professioperusteista. Kehittyneen tason saavuttaneet Tampere ja Vantaa, koska hyvinvointityö oli rajoittunutta, kapeaan asiantuntijuuteen perustuvaa, kaksiulotteista, reaktiivista ja operatiivista.

Tutkimuksessa myös analysoitiin kaupunkien hyvinvointikertomuksista nousevaa kuntalaisten osallisuuden kehittämistä. Analyysin perusteella Espoon kaupunki oli ymmärtänyt käyttää hyvinvointikertomuksesta saamaansa tietoa suhteessa osallisuuteen ja miettinyt miten osallisuutta tuetaan, jotta kuntalaisten kokemus omasta osallisuudestaan kunnan hyvinvointityöhön paranee. Oulun kaupunki ei ottanut selkeästi kantaa oman kuntansa asukkaiden osallisuuden parantamisen keinoihin, vaan toi selkeästi esiin professionaalisen yhteistyön merkityksen tärkeyden. Tampereen kaupunki oli löytänyt kriittiset osallistamisen kohdat, mutta ei ollut nimennyt keinoja niiden muuttamiseen. Vantaan kaupunki on tunnistanut osallisuuden puutteet ja on siirtänyt ne uuteen hyvinvointisuunnitelmaansa, jossa keinot ja mittarit määriteltä osallisuuden kokemuksen parantamiseksi. Vantaan mittarit eivät kuitenkaan anna tietoa osallisuuden kokemuksen kehittymisestä, vaan ainoastaan osallistujien määrästä.

Johtopäätösten yhteenvetona voi todeta, että Espoon kaupunki on hyvä esimerkki kuntalaisen osallistamisesta kunnan hyvinvointityöhön. Muiden kuntien osalta kuntalaisen osallistamistyö on vielä kesken, mutta osallisuuden kokemuksen vaje on tunnistettu ja he pykivät kehittämään sitä. Kaikki analysoidut kunnat tunnistivat kuntalaisten osallistaminen merkityksen kunnan hyvinvointityössä ja sen kehittämisessä.

8.2. Luotettavuus ja eettisyys

Tutkimuksen tekemistä ja sen luotettavuutta ohjaa useat kriteerit, jotka ovat hyväksytty muun muassa Suomessa ja Euroopassa. Tutkimuseettinen neuvottelukunta ohjeistaa, että hyvä tieteellinen käytäntö (HTK) näkyy tieteellisessä tutkimuksessa, joka on eettisesti hyväksyttävää ja luotettavaa sekä sen tulokset ovat uskottavia. Hyvän tieteellisen käytännön peruseräkkeitä ovat luotettavuus, rehellisyys, arvostus ja vastuunkanto. Lisäksi se koostuu menettelytavoista, joiden avulla varmistetaan hyvän tieteellisen käytännön toteutuminen koko tutkimuksen elinkaaren ajan. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2024.)

Hyvinvointikertomus on ollut viime vuosina useiden tutkimusten kohteena. Tutkimuksissa on tutkittu pääsääntöisesti kunnan viranhaltijoiden ja päättäjien näkemyksiä hyvinvointikertomuksesta osana kunnan päätöksentekoa. Tutkimukseni oli luonteeltaan sisällönanalyysia, jossa keskityin olemassa olevien hyvinvointisuunnitelmien ja -kertomusten sisältöön suhteessa kuntalaisen osallisuuteen. Tutkimuspohjana on kvalitatiivinen tutkimus, jossa olen tutkinut asiaa asettamani kysymyksen pohjalta sillä ymmärryksellä, joka minulla on. (Hirsijärvi ym., 2008.)

Aineisto tutkimukseen tulee valita tutkimuksen tarpeiden mukaisesti, sillä sen valinta vaikuttaa tutkimuksen luotettavuuteen. Aineiston sisältöön tulee kiinnittää huomioita, vaikka aineistonkoko ei olekaan opinnäytetyön merkittävä kriteeri. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineisto on suppeampi kuin määrällisessä tutkimuksessa. (Tuomi & Sarajärvi, 2009.) Tutkimusaineistoni koostui Espoo, Oulu, Tampere ja Vantaa kaupunkien hyvinvointisuunnitelmista ja -kertomuksista. Aineisto oli tähän tutkimukseen mielestäni riittävää ja antoi kattavan tiedon kunkin kunnan hyvinvointityöstä.

Tutkimuksen tulokset pohjautuvat valitulle aineistolle, joka vaikuttaa tutkimuksen tulkintaan. Tutkijan kriittisyys ja arvovapaus tulee tarkastella jokaisessa tutkijan tekemän tulkinnan, käsitteellistämisen ja perustelun kohdalla. Tutkijan tulee osata erottaa omassa tulkinnassaan omat ennakoasenteensa ja stereotypiat, kun hän tulkitsee varsinaisia tuloksia. (Pohjola, 2007.) Eksploratiivinen tutkimus soveltuu kun tutkittavasta ilmiöstä ei ole paljon saatavilla tietoa ja/tai halutaan löytää erilainen tutkimuksellinen näkökulma. (Polit & Beck, 2017.) Eksploratiivisessa tutkimuksessa tutkija lähestyy tutkittavaa ilmiötä mahdollisimman avoimesti ja ilman ennako-odotusta. Keskeistä Eksploratiivisessa

tutkimuksessa on aineistolähtöisyys, jonka avulla saadut yksittäiset asiat yhdistetään laajemmaksi kokonaisuudeksi. (Kylmä & Juvakka, 2012.) Tulosten kattavuus ja luotettavuus riippuu minun tutkijan taidoistani, jotka ovat vielä osaamiseni tässä vaiheessa vähäiset. Hyvällä ohjauksella olen saavuttanut vastaukset asettamiini tutkimuskysymyksiin ja löytänyt luottavan teoreettisen pohjan tutkimukseni perustaksi.

Gradun tekijänä minun on kyettävä perustelemaan käyttämäni tutkimuksellinen lähestymistapa ja menetelmälliset valinnat. Tutkimukseni perustana olen käytetty tutkittavan kohteen suhteen relevanttia menetelmäkirjallisuutta, johon tutkimukseni teoriaosuus perustuu. Tutkimukseni tarkoitus, tutkimuskysymykset ja aineisto ovat luoneet pohjan koko laadullisen eksploratiivisen tutkimuksen tutkimusprosessilleni. (Polit & Beck, 2017.) Mielestäni valitsemani laadullinen analyysi tehtynä eksploratiivisella tutkimusprosessilla oli tutkimukseeni sopivin vaihtoehto.

Oma työkokemukseni hyvinvointipalveluissa ja kokemattomuuteni tutkijana ovat saattaneet vaikuttaa tutkimustulosten luotettavuuteen. Tutkimukseni luotettavuutta olen pyrkinyt lisäämään ennen tutkimustyötäni ja sen aikana tutustumalla aikaisemmin tehtyihin tutkimuksiin saadakseni, vahvistuta omaan tieteelliseen tutkimukseeni. Lähteeni ovat olleet luotettavia tutkittavien kaupunkien virallisia asiakirjoja: hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus. Tutkiessani kaupunkien asiakirjoja olen käyttänyt samoja pohjakysymyksiä saadakseni tasalaatuiset vastaukset, joita olen tulkinnut saadakseni asiasta kokonaisuuden.

Tutkijan tulee miettiä tutkimusta tehdessään, että miksi tutkimusta tehdään, ketkä hyötyvät tutkimuksesta ja ketä tutkimus palvelee. (Pohjola, 2007.) Tutkiessani kuntalaisen osallisuutta valittujen kuntien hyvinvointisuunnitelmissa ja -kertomuksissa on tarkoitukseni ollut tuottaa tietoa kuntalaisten huomioimisesta kuntien hyvinvointityön suunnittelussa, toteutuksessa kuin raportoinnissa. Tiedon tarkoituksena on palvella niin kuntia kuin kuntien asukkaita, kun mietitään kuntalaisen osallisuuden parantamista kunnan hyvinvointityössä.

Dokumentaatioissa olen pyrkinyt tuomaan tutkimani asiat ja tulokset esiin niin että ne ovat uudelleen tutkittavissa ja tulokset ovat pitäviä myös vastaavissa uusissa tutkimuksissa (Kananen, 2012).

Tutkijana vastaan, että tutkimustulokseni ovat oikeellisia ja tutkimuksen tuloksista voidaan raportoida julkisesti.

8.3. Pohdinta ja jatkotutkimusaiheet

Kunnan hyvinvointityötä ohjaavien hyvinvointisuunnitelman ja – hyvinvointikertomuksen työstämisen erivaiheissa on tärkeää huomioida kuntalaiset ja parhaiten kuuleminen tulee toteutuneeksi mahdollistamalla kuntalaisten osallisuus erivaiheiden työstämiseen. Kunnan hyvinvointityö on muuttunut hyvinvointialueiden aloitettu toimintansa 2023 vuoden alusta. Muutoksessa sote-työn vastuu siirtyi hyvinvointialueille ja kunnille jäi vastuulleen rajapintatyö sekä ennaltaehkäisevät toiminnot. Ennaltaehkäisevässä työssä on tärkeää tunnistaa kuntalaisten todelliset tarpeet ja saada heidät sitoutumaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Tutkimustyöni tuloksissa korostui, etteivät kuntalaiset kokeneet pääsevänsä osallistumaan ja vaikuttamaan kunnassa tehtävään hyvinvointityöhön sekä kuntien vaikeus saada toimintansa tukemaan kuntalaisten osallisuutta. Tehdessäni pro gradututkielmaani opin ymmärtämään kuntien hyvinvointityötä ohjaavien hyvinvointisuunnitelmaan ja -kertomukseen liittyvää kuntalaisen osallistamisen ongelmaa, joka näyttäytyy kunnallisen profession perustuvan työskentelyn muuttamisen vaikeutena. Kunnassa on totuttu työskentelemään viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien tekemään ja ohjaamaan työskentelyyn, johon kuntalaisen osallistaminen ei ole kuulunut aktiivisena osana.

Pro gradutyöni tarkoituksena oli selvittää kuntalaisen osallisuuden huomioimista kunnan hyvinvointipolitiikassa hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen kautta niin, että sen tuloksia voitaisiin hyödyntää kunnan hyvinvointityön suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa. Hyvinvointi ei ole vain kunnan asia vaan myös sen kuntalaisten asia, joten kuntalaisten osallisuutta ei voi unohtaa kunnan hyvinvointityössä. Hyvinvointisuunnitelmaan kirjataan kuntastrategian pohjalta tavoitteet, joiden toteutumiseen tarvitaan kaikkien kunnassa työskentelevien, asuvien ja toimijoiden yhteistyötä. Yhteistyöllä saavutetaan optimaaliset palvelut, jotka tukevat kuntalaisten hyvinvointia ja näin koko kunnan hyvinvointia. Optimaalisesti tuotetut palvelut tuovat myös taloudellisia säästöjä niin kunnalle kuin sen asukkaille. Hyvinvointityössä taloudelliset säästöt syntyvät oikea-aikaisista ennaltaehkäisevistä palveluista, joiden avulla saadaan sote-menoja vähennettyä pitkällä aikavälillä.

Kunnassa pitäisi ymmärtää hyvinvointityön merkitys ja sen laaja-alaisuus, jotta jokaisella hyvinvointityön osa-alueella voitaisiin ottaa huomioon kuntalaisen osallistaminen. Kehittämislle tulee antaa aikaa ja resursseja, jonka kunnat ovat huomanneet ja palkanneet hyvinvointikoordinaattoreita työn koordinointiin ja kehittämiseen. Resurssointi hyvinvointityöhön ei tuo säästöjä heti vaan vaatii pitkäjänteistä työtä.

Tutkimukseni on suppea, mutta sen tuloksia kunnat voivat hyödyntää miettiessään kuntalaisten osallistamista kunnan hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa. Toivottavasti tulokset herättävät halun ottaa kuntalaiset aktiivisemmin mukaan osallistamalla sekä valtuuttamalla heitä omasta hyvinvoinnistaan ja koko kunnan hyvinvointityöstä. Hyvinvointivaltion muuttuessa hyvinvointiyhteiskunnaksi kasvaa kuntalaisen rooli ja kasva rooli tulee huomioida kunnan hyvinvointityössä, jonka tärkeimmät välineet ovat hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus.

Jatkotutkimuksina mieleeni nousivat tutkimukset: 1) Tekemäni tutkimuksen voisi uusilla otoksella, jossa analyysi tehtäisiin pienille kunnille, 2) tutkimuskohteena voisi olla kunnan asukasmäärän vaikutus hyvinvointityöhön kuntalaisen osallistamisessa ja 3) tutkimus, jossa kyselyllä tutkitaan suoraan kuntalaisten kokemusta omasta osallisuuden mahdollisuudesta kunnan hyvinvointityöhön. Näiden tutkimusten avulla saataisiin lisää tietoa kuntalaisten osallistamisesta ja osallisuuden kokemuksesta. Saadun tiedon avulla kunnat pystyisivät huomioimaan paremmin omat kriittiset pisteensä ja saisivat tukea kuntalaisten osallistamistyöhönsä.

LÄHTEET

- Ahlgren, N. (2018). *Kunnat hyvinvointikertomusten raporttoijina*. [pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto]. <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/57948/URN%3ANBN%3Afi%3Aju-201805132548.pdf?sequence=1> Viitattu 2.10.2025.
- Alfort, J. (2001). The Implications of ‘Publicness’ for Strategic Management Theory. Teoksessa G. Johnson & K. Scholes (toim.), *Exploring Public Sector Strategy* (1 painos). Pearson Education.
- Brotkin, H. (2017). *Tapaustutkimus yksityisten sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksesta. Sosiaalialan asiantuntijoiden näkemyksiä*. [pro gradu -tutkielma, Vaasan yliopisto]. OSUVA Open Science Vaasan yliopiston <https://osuva.uwasa.fi/server/api/core/bitstreams/45b59fe8-f8e7-4ebf-909b-b881fd2ba2f2/content> . Viitattu 22.7.2024.
- Bäcklund, S. P. M. (2007). *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. [Akaateeminen väitöskirja, University of Helsinki]. Helsingin kaupungin tietokeskus.
- De Vaus, D.A. (1994): *Surveys in Social Research*. 3. painos. UCL Press, Guildford.
- Finlex. (2024a). Perustuslaki 11.6.1999/731. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki>. Viitattu 14.7.2024.
- Finlex. (2024b). Terveystenhuoltolaki 30.12.2010/1326. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326>. Viitattu 15.7.2024.
- Finlex. (2024c). Kuntalaki 410/2015, <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410> . Viitattu 14.7.2024.
- Finlex. (2024d). Laki hyvinvointialueesta 29.6.2021/611. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210611> Viitattu 14.7.2024.

Finlex. (2024e). Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021 6§ <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612>. Viitattu 14.7.2024.

GOV.UK. (2021). *Speech on the Big Society*. Conservative and Liberal Democrat coalition government. <https://www.gov.uk/government/speeches/speech-on-the-big-society> Viitattu 26.7.2024.

Guthrie, J., & Farneti, F. (2008). GRI sustainability reporting by Australian public sector organizations. *Public Money and Management*, 28. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2008.00670.x>

Heinämäki, L. (2012). Valtionhallinnon ohjelmaohjeistus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. *Tutkimus 75/2012*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80407/aeaadcaa-9bdd-43ba-a7b2-bdb7b3fe1238.pdf?sequence=1>.

Viitattu 15.7.2024 ja 25.9.2025.

Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2008). *Tutki ja kirjoita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Ikäinstituutti. (2024). Osallisuustutkimus. <https://www.ikainstituutti.fi/elamanote/osallisuustutkimus/> Viitattu 25.7.2024.

Isola, A-M., Kaartinen, H., Leeman, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valttari, S. & Keto-Tokoi, A. (2017). *Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa*. Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos. <http://www.julkari.fi/handle/10024/135356> Viitattu 1.8.2024.

Jalonen, H., (2014). Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. Informaatiotutkimus 27. Syyskuu 2008. <https://www.researchgate.net/publication/242701728> Viitattu 25.9.2025.

Julkari. (2024). Esimerkkejä kunnissa päivitetty versio 2021, https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/141031/Esimerkkeja_kunnissa_paivitettyversio_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y Viitattu 30.7.2024.

- Kananen, J. (2012). *Kehittämistutkimus opinnäytetyönä. Kehittämistutkimuksenkirjoittamisen käytännön opas*. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja, 134.
- Kauppinen, T. & Hätönen, H. (2014). Hyvinvointikertomus kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kuvaajana. *Premissi, terveys- ja sosiaalialan johtamisenerikoisjulkaisu* 5/2014. Vol 9, 29–34.
- Kettunen, H., Koivula, R., Korpilahti, U., Ylitörmänen, T., & Ventovuori, V. (2024). *Turvallisuus ja tapaturmien ehkäisy kuntien hyvinvointikertomuksissa ja -suunnitelmissa*. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/148554/URN_ISBN_978-952-408-281-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y Viitattu 15.6.2025.
- Koivisto, J., Isola, A-M. & Lyytikäinen, M. (2018). Osallisuus kuuluu kaikille. Innokylän innovaatiokatsaus. Terveiden ja hyvinvoinninlaitos. Helsinki. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136074/URN_ISBN_978-952-343-077-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 26.7.2024.
- Kosonen, M. (2019). *Tiedolla johtamisen käsikirja*. Xamk Kehittää 81. Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu. Mikkeli.
- Kuntaliitto. (2017). *Onnistunut kuntastrategia*. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/majava_ilmastokampanja_ja_kuntastrategia.pdf Viitattu 17.9.2025.
- Kuntaliitto. (2024). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen*. <https://www.kuntaliitto.fi/hyvinvointi-ja-sivistys/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistaminen> Viitattu 26.7.2024.
- Kylmä, J., & Juvakka, T. (2012). *Laadullinen terveystutkimus*. Edita.
- Laesterä, E. (2023). *Kunnat hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen*. KAKS-kunnallissalan kehittämissätiö. 978-952-349-111-3 (nid.). Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu.
- Leemann, L., Kuusio, H. & Hämäläinen, R-M. (2015). *Sosiaalinen osallisuus. Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke (Sokra)*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

- Lindfors, P., Rigoff, A-M. & Rimpelä, M. (2010). Terveiden edistäminen kunnan tehtävänä: kunta-johdon tulkintoja. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2010*. Helsinki. Kunnallistieteen yhdistys.
- Meklin, P., & Vakkuri, J. (2011). Kuntien itsehallinnon taloudellinen perusta. Teoksessa Haveri, Stenvall & Majoinen (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Acta nro 224. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Mintzberg H. (1987). The strategy concept II: another look at why organizations need strategies. *California Management Review*. Numero 30. 25-32.
- Möttönen, S., & Niemelä, J. (2005). *Kunta ja kolmassektori. Yhteistyön uudet muodot*. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Möttönen, S. (2009). Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? Julkaisussa *Yhteiskuntapolitiikka 1/2009*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. 60–71. Helsinki. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101187/mottonen.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Viitattu 26.7.2004.
- Nelson, M., Banks, W. & Fisher, J. (2003). Improved accountability disclosures by Canadian universities. *Canadian Accounting Perspectives* Vol. 2 Issue 1.
- Nivala, E. (2021). Osallisuuden moninaisuus. *Kansalaisyhteiskunnan tietopankki* 14.4.2021. <https://kansalaisyhteiskunta.fi/tietopankki/osallisuuden-moninaisuus/> Viitattu 26.7.2024.
- Nordin P. & Koskela I. (2015). *Sähköinen hyvinvointikertomus*. 45-48. Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu.
- Organizin Gengagement. (2025) *Spectrum of Public Participation*. <https://organizingengagement.org/models/spectrum-of-public-participation/> Viitattu 23.7.2025.
- Pauni, M. (2013). Elävän kuntastrategian kulmakivet. *USO2-verkostoprojektin kehittämisaloite*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/USO2%20El%C3%A4v%C3%A4n%20kuntastrategian%20kulmakivet.pdf>. Viitattu 25.7.2024.

Perttilä, K., Orre, S., Koskinen, S. & Rimpelä, M. (2004). *Kuntien hyvinvointikertomus. Hankkeen loppuraportti*. Aiheita 7/2004. Helsinki: Stakes. <https://www.julkari.fi/handle/10024/75090> Viitattu 22.7.2024.

Perttilä, K. & Uusitalo, M. (2007). Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnissa – rakenteet ja johtaminen kehittämisen haasteena. Teoksessa K. Perttilä & M. Uusitalo (toim.) *Terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen. TEJO-hankkeen väliraportti 2003–2005*. Helsinki. Stakes. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/76701/R4-2007-VERKKO.pdf>. Viitattu 14.7.2024.

Pihlaja, R. (2010). *Kolmas sektori maaseutukunnissa*. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti. Maa-seutupolitiikan yhteistyöryhmä, kansalaisjärjestöteemaryhmä. Seinäjoki/Mikkeli.

Pohjola, A. (2007). Teoksessa *Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen*. Toimittanut Viinamäki L. ym. Jyväskylä. Tammi.

Polit, D.F. & Beck, C.T. (2017). *Nursing Research: Generating and Assessing Evidence for Nursing Practice*. 10th Edition. Wolters Kluwer Health. Philadelphia.

Rissanen, S., & Lammintakanen, J. (2011). *Sosiaali- ja terveysjohtaminen*. WSOYpro Oy. Helsinki.

Rättilä, T. & Rinne, J. (2016). *Kuntademokratia kaksilla raiteilla*. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisu-sarja julkaisu nro 96. Sastamala.

Salminen, J., Lehtonen, P., Rikala, S., Kuusisto, A.-K., Luoma-Halkola, H., Puumala, E., Sointu, L., Wallin, A., & Häikiö, L. (2021). Osallisuuden kehät: Näkökulmia hyvinvoinnin muotoutumiseen. *Focus Localis*, 49(3), 80-98. <https://journal.fi/focuslocalis/issue/view/7929/1264> Viitattu 26.7.2024

STM. (2024a). *Terveydeksi – kansallinen terveys- ja hyvinvointiohjelma: Toimeenpanosuunnitelma*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:34

STM. (2024b). *Terveysten edistämisen laatusuositus*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:19. https://stm.fi/documents/1271139/1359643/terveydenlaatusuositus_1.pdf/adbcba5-7cad-4e36-86bc-77fac9769466/terveydenlaatusuositus_1.pdf.pdf. Viitattu 24.7.2024.

STM. (2024c). *Laatusuositus aktiivisen ja toimintakykyisen ikääntymisen ja kestävien palvelujen turvaamiseksi 2024–2027*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:4

Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Terveiden ja hyvinvointilaitoksen raportti 57/2011. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/79988/b4c22684-b85f-4be0-bc6c-991ca4ed337f.pdf?sequence=1> Viitattu 30.7.2024.

Tampereen kaupunki. (2024). *Tampereen strategia*. <https://www.tampere.fi/tampereen-strategia> Viitattu 25.7.2024.

Tat-Kei Ho, A. (2011). Reporting public performance information: The promise and challenges of citizen involvement. Teoksessa: Van de Walle, S. & Van Dooren, W. (toim.) *Performance Information in the Public Sector. How It Is Used*. New York: Palgrave Macmillan.

THL (2010). *Johtaminen tukee hyvinvoivaa ja tervettä kuntaa. Tukiaineistoa kuntajohdolle*. Yliopiston kirjapaino. Helsinki. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/79999/b719dda6-d5dc-4133-86ef-ebfbd4d1ae05.pdf>.

Viitattu 24.7.2024

THL (2011). *Tieto päätöksenteon tukena. Tukiaineistoa kuntajohdolle*. Unigrafia Oy, Helsinki.

THL (2024a). Kunnan hyvinvointikertomus. <https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/kunnan-hyvinvointikertomus> Viitattu 23.7.2024.

THL (2024b). *HYTE-kerroin – kannustin kunnille*. <https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/hyte-kerroin-kannustin-kunnille>. Viitattu 22.7.2024.

THL (2024c). *Osallisuuden edistäminen*. <https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/heikoimmassa-asemassa-olevien-osallisuus/osallisuuden-osallisuus-alueet-ja-osallisuuden-edistamisen-periaatteet> Viitattu 30.7.2024.

THL (2024d). *Keskeisiä käsitteitä*. <https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointi-ja-terveyserot/keskeisia-kasitteita> Viitattu 28.9.2025.

Toikko, T. & Zechner, M. (2014). Johdanto. Teoksessa: M. Zechner (toim.) *Hyvinvointitieto: kokemuksellista, hallinnollista ja päätöksentekoa tukevaa?* Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja A. Tutkimuksia 15.

Tukia, H., Lehtinen, N., Saaristo, V. & Vuori, M. (2011). Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa – Peruseraportti kuntajohdon tiedonkeruusta 2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Tuomi J. & Sarajarvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä. Kustannusyhtiö Tammi.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2024). *Hyvä tieteellinen käytäntö*. <https://tenk.fi/fi/hyva-tieteellisen-kaytanto-htk> . Viitattu 28.10.2024.

Uusitalo, M., & Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. (2003). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen (TEJO): Esitutkimusraportti*. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Uusitalo, M., Ståhl, T., Penttilä, K. & Rimpelä, M. (2007). Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntien suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3.

Valtioneuvosto. (2022). Valtioneuvoston päätös STM/2022/202. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f807f607c> Viitattu 22.7.2024.

Valtiovarainministeriö. (2024). Kuntien talouden seuranta. <https://vm.fi/kuntien-talouden-seuranta>. Viitattu 25.7.2024.

Vartiainen, P., Ollila, S., Moisio, H. & Lindell, J. (2013). Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista? Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki.

Vesanen, T. (2015). *Hyvinvoinnin seuranta ja raportointi Helsingissä*. Helsingin kaupunki. Tietokeskus. Työpapereita 2015:1.

Viinamäki, O. (2008). *Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus. Tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden erityisyydestä*. Vaasan yliopiston julkaisu. Tutkimus 283. Hallintotiede 35. Vaasa.

Virtanen, P., Stenvall, J., & Rannisto, P.-H. (2015). *Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä*. Tampere University Press.

Weber, M. (1993). *Essays in Sociology*. Routledge. Lontoo.

Weber, M. (2009). *Tiede ja Poliitiikka*. Kutsumus ja ammatti. Vastapaino. Tallinna.