

**KUNTALAISTEN OSALLISUUDEN HEIJASTUMI-
NEN KUNTASTRATEGIOIHIN MAANKÄYTÖN
SUUNNITTELUN NÄKÖKULMASTA**

Pro gradu -tutkielma
Kaisa Kinnunen
Y28040105
Hallintotiede
Lapin yliopisto
2024

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kuntalaisten osallisuuden heijastuminen kuntastrategioihin maankäytön suunnittelun näkökulmasta

Tekijä: Kaisa Kinnunen

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -työ Sivulaudaturtyö Licensiaatintyö

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: 103

Vuosi: 2024

Tiivistelmä:

Kuntalaisten osallisuuden edistäminen on yksi keskeisimmistä toimenpiteistä, jolla mahdollistetaan kuntalaisten hyvinvointi ja parannetaan kuntien elinvoimaa. Kuntien rooli on muuttunut vuoden 2023 alusta hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa, jonka seurauksena kuntien tehtävät painottuvat aikaisempaa enemmän elinvoimaan kehittämiseen. Tämän tutkielman tavoitteena on kuntastrategioita analysoimalla selvittää, miten kuntien maankäytön suunnittelua voidaan kehittää kuntalaisten osallisuuden näkökulmasta, ja millaisia osallistumisen näkökulmia kuntastrategiat sisältävät. Tarkoituksena on arvioida osallisuuden syvyyttä ja laajuutta koko kuntastrategiaprosessin osalta hyödyntäen kypsyysmalliajattelua.

Tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmänä on laadullinen tutkimus ja analyysimenetelmänä sisällönanalyysi. Lisäksi aineistoanalyysissä hyödynnetään sisällönanalyysin pohjalta teemoittelua sekä aineiston kuvaamiseen kvantifiointia. Tutkimuksen aineistona on 43 kunnan kuntastrategiat. Tutkimuksessa hyödynnetään myös HYTE-kypsyysmallia sekä hallintotieteen ja maankäytön suunnittelun osallisuuteen liittyvää teoriaa.

Tutkimuksen keskeisenä tuloksena on aineiston ja HYTE-kypsyysmallin pohjalta luotu uusi maankäytön suunnittelun osallisuuden kypsyysmalli eli MAOS-kypsyysmalli. MAOS-kypsyysmallia hyödyntämällä ja aineistoanalyysin pohjalta nähdään, että kuntien kuntastrategioissa osallisuus ja erityisesti maankäytön suunnittelun osallisuus on huomioitu kohtalaisen heikosti. Kuntien arvoissa osallisuus näkyy suhteellisen usein, mutta kun siirrytään tavoitteisiin ja toimenpiteisiin, niin osallisuuteen liittyvät teemat eivät enää esiinny kuntastrategioissa kovinkaan usein. Erilaisia osallistamismenetelmiä kuntastrategioissa on nähtävillä esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin ja erilaisten raatien osalta. Maankäytön suunnittelun osallisuus näkyy vain harvan kunnan kuntastrategiassa, ja maininnat liittyvät usein asuinalueiden suunnitteluun tai tilojen hyödyntämiseen esimerkiksi yhteisöasumisen kautta. Maankäytön osalta kunnissa ei ole tunnistettu riittävän hyvin sen merkitystä osana kuntien tulevaisuuden toimintaympäristöä, sosiaali- ja terveyspalveluiden siirryttyä hyvinvointialueille. MAOS-kypsyysmallia hyödyntämällä kunnat voivat arvioida aikaisempaa paremmin, miten kuntalaisten osallisuus on huomioitu kunnassa ja millaisia puutteita siinä on. Kuntalaisten osallisuuteen panostamalla voidaan parantaa kuntien elinvoimaa sekä kuntalaisen hyvinvointia.

Avainsanat: Osallisuus, osallistuminen, kuntastrategia, kuntalaiset, maankäytön suunnittelu, kypsyysanalyysi

Tutkimusmenetelmät: Laadullinen tutkimus, sisällönanalyysi

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	5
1.1	Tutkielman tausta.....	5
1.2	Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset	6
1.3	Aikaisempi tutkimus hallintotieteissä osallisuuden näkökulmasta	7
2	OSALLISUUS KUNNISSA MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN NÄKÖKULMASTA	9
2.1	Osallisuus kuntakontekstissa	9
2.2	Osallisuus hallintotieteellisessä keskustelussa.....	12
2.3	Kuntalaisten osallisuus julkisella sektorilla	18
2.4	Kuntalaisten osallisuus maankäytön suunnittelussa	20
2.5	Osallisuuden haasteet ja mahdollisuudet kunnissa	27
2.6	HYTE-kypsyysmallin hyödyntäminen osallisuuden arvioinnissa	29
3	KUNTASTRATEGIAN MERKITYS JULKISELLA SEKTORILLA	33
3.1	Strategian merkitys hallinnossa	33
3.2	Kuntastrategia	34
3.3	Osallisuus kuntastrategioissa	37
4	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	39
4.1	Tutkimusmenetelmä.....	39
4.2	Aineisto ja aineistonkeruu	41
4.3	Sisällönanalyysi aineiston analyysimenetelmänä	44
4.4	Eettiset näkökulmat ja luotettavuus	50
5	TUTKIMUKSEN TULOKSET	54
5.1	Kuntalaisten osallisuus kuntastrategioissa	54
5.2	Maankäytön suunnittelun osallisuus kuntastrategioissa	58
5.2.1	Osallisuuden kohderyhmät	58
5.2.2	Kuntastrategioiden osallistamismenetelmät	61

5.2.3	Yhteisöllisyys osana maankäytön osallistamista kuntastrategioissa	63
5.2.4	Keskusteluun pohjautuva suunnittelu kuntastrategioissa	64
5.3	Kuntastrategioiden analysointi MAOS-kypsyysmallia hyödyntäen	66
5.3.1	Osallisuuden kypsyystaso kuntastrategioiden valmistelussa.....	67
5.3.2	Yhteistyön ja kumppanuuden kypsyystaso kuntastrategioiden toteuttamisessa.....	69
5.3.3	Kuntastrategioiden orientoitumisen kypsyystaso kokonaisuudessaan	71
5.3.4	Osallisuuden kypsyystaso kuntastrategioissa	74
5.3.5	Maankäytön suunnittelun osallisuuden kypsyystaso kuntastrategioiden sisällössä ...	77
5.4	Tutkimustulosten yhteenveto.....	80
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	85
	LÄHTEET.....	91

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta

Kuntien rooli on muuttunut vuoden 2023 alusta hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa, jolloin iso osa kuntien aikaisemmista tehtävistä ja myös työvoimasta siirtyi hyvinvointialueille. Vuoden 2023 alusta kuntien keskeinen tehtävä on kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, jossa korostuu osallisuus, elinvoima, kulttuuri, vapaa-aika ja elinympäristön kehittäminen. Hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa kuntien yhdeksi keskeisimmäksi tehtäväksi on noussut kunnan elinvoiman kehittäminen. Maankäytön suunnittelulla ja kaavoituksella pyritään edistämään elinvoiman kehittämistä ja parantamaan kuntien veto- ja pitovoimaa, niin kuntalaisten, kuin yritysten näkökulmasta. Kuntapäätäjätutkimuksen 2020 mukaan kuntien elinvoima riippuu vahvasti kuntien maankäytön, kaavoituksen ja yritysyhteistyön toimivuudesta. (Sandberg & Pekola-Sjöblom 2021.)

Kuntien elinvoiman kehittämisessä kuntalaisten osallisuuden edistäminen on yksi keskeisimmistä toimenpiteistä, jolla mahdollistetaan kuntalaisten hyvinvointi. Hallintotieteissä osallisuutta on tutkittu aikaisemmin kohtalaisen paljon juuri kuntalaisten ja asukkaiden hyvinvoinnin näkökulmasta. Hakamäki ja muut (2022) tutkivat kuinka hyvinvointikäsite ja siihen liittyvä osallisuus on havaittavissa kuntien toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa. Aineistona tutkimuksena toimi muun muassa kuntien talousarvioit ja kuntastrategiat. Keskeisenä tutkimustuloksena on, että hyvinvointikäsitteen käyttö on lisääntynyt viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana, ja se sisältää entistä enemmän ympäristöön liittyviä myönteisiä tekijöitä. Tutkimuksessa osallisuus-termi näyttäytyi erityisesti tavoitteena edistää moderneja osallistumismuotoja ilman, että asukkaita otetaan jäseniksi perusorganisaatioon. Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet olivat tutkimuksen mukaan vahvasti esillä erityisesti kuntien talousarvioissa, jossa osallisuus oli vahvasti yhteydessä myös osallisuuden läheisiin käsitteisiin, kuten viestintä, hyvinvointi ja yhteisöllisyys.

Tämän tutkimuksen näkökulma perustuu laajaan hyvinvoinnin ja elinvoiman käsitteeseen. Tällöin maankäytön suunnittelu nähdään yhtenä osana kuntien hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämisestä. Onnistuneella maankäytön suunnittelulla parannetaan kuntien elinvoiman edellytyksiä, mutta myös kuntalaisten hyvinvointia. Sallinen ja muut (2018) ovat todenneet, että elinvoimainen kunta ottaa entistä vahvemmin kuntalaiset mukaan päätöksentekoon, palveluiden suunnitteluun sekä kehittämiseen. Elinvoimaisen kunnan tunnusmerkkinä voidaan pitää vahvaa sosiaalista pääomaa, yhteistyökykyä sekä avointa vuorovaikutusta.

Maankäytön suunnittelulla tarkoitetaan tässä kontekstissa erityisesti kuntiin kohdistuvaa maankäytön suunnittelua, jossa keskeisessä roolissa ovat yleis- ja asemakaavoitus sekä esimerkiksi liikenne- ja palveluverkkosuunnittelu. Kokonaisuudessaan suomalainen maankäytön suunnittelujärjestelmän koostuu valtakunnan tasolla valtakunnallisista alueidenkäyttöta-voitteista, jotka konkretisoituu maakuntien liiton vastuulla olevaan maankuntakaavaan ja kuntien yleis- ja asemakaavoitukseen. Yksityiskohtaisemmasta suunnittelun tasosta vastaa kunta laatimalla yleis- ja asemakaavoja. Lisäksi maankäytön suunnittelua tehdään erilaisissa strategioissa, kuten kuntien maapolitiikan välityksellä. Maankäytön suunnittelun rinnakkais-käsitteenä on usein käytetty myös alueidenkäytön suunnittelua, johon myös maankäyttö- ja rakennuslaissa viitataan. Maankäyttö- ja rakennuslain (1992/132) mukaan alueidenkäytöllä tarkoitetaan erilaisten maa- ja vesialueiden yhteensovittamista, joihin kohdistuu kehittämistarpeita muun muassa asumisen, palveluiden ja teollisen toiminnan osalta. Tämän tutkimuk-sen osalta on päädytty käyttämään maankäyttö-terminiä, vaikka esimerkiksi teoriatarkaste-lussa olevassa kirjallisuudessa käytetään molempia käsitteitä rinnakkain. (Ympäristöminis-teriö 2023, Maankäyttö ja rakennuslaki 1999/132.)

1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset

Kuntastrategia on kuntien keskeinen lakisääteinen pitkän aikavälin strategia, johon kunnan toiminta, päätöksenteko ja kehittäminen perustuu. Kuntastrategian laadintaprosessissa kun-talaisia ja kunnan muita toimijoita, kuten yrityksiä yleensä osallistetaan laajasti, jotta strate-gia olisi yhteensovittava, ja kuvaisi kunnan tulevaisuuden tahotilaa. Osallisuuden näkökul-masta useat tutkimukset ovatkin keskittyneet siihen, miten kuntastrategian laadinnan yhtey-dessä on osallistettu eri toimijoita ja sidosryhmiä. (Einola ja Kohtamäki 2015.) Se, miten osallistuminen heijastuu kuntastrategioiden sisältöihin, on tutkimuksessa jäänyt vähempiar-voiseen asemaan.

Tämän tutkielman tavoitteena on kuntastrategioita analysoimalla selvittää, miten kuntien maankäytön suunnittelua voidaan kehittää asukkaiden osallisuuden näkökulmasta, jotta kun-nat olisivat jatkossa entistä elinvoimaisempia. Tarkoituksena on arvioida kuntastrategioiden osallisuutta erityisesti HYTE-kypsyysmallia hyödyntämällä (Mäki-Opas ym. 2019, 3). Li-säksi tarkoituksena on tuoda esille erityisesti osallistamisen hyötyjä ja sen mahdollisuuksia kehittää kunnan toimintaa edistämällä kuntalaisnäkökulmaa jo päätöksentekovaiheessa. Oi-kea-aikaisella osallistamisella ja päätöksentekoon vaikuttamisella nähdään olevan

vaikutustaan myös esimerkiksi siihen, kuinka kaavoitusprosessista laaditaan valituksia, jotka hidastavat maankäytön suunnittelua ja alueiden elinvoiman edellytyksiä.

Tutkielmassa etsitään vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Millä tavalla kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia on huomioitu kuntastrategioissa? Mitä osallistamisen näkökulmia niissä on tunnistettu?
2. Millä tavalla kuntastrategiat ohjaavat osallisuuden huomioimista ja miten asukkaiden osallisuutta voidaan vahvistaa kuntien maankäytön suunnittelussa kuntastrategioiden pohjalta hyödyntäen erityisesti HYTE-kypsyysmallia?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on selvittää, millä tavalla kuntalaiset on huomioitu osallisuuden näkökulmasta kuntastrategioiden sisällössä. Tavoitteena on myös tutkia, millaisia erilaisia osallistumisen keinoja ja menetelmiä niissä on huomioitu. Tarkastelussa korostuu maankäytön suunnittelun osallistumiseen liittyvät näkökulmat. Tämän osalta tutkimuskysymyksiä peilataan myös deliberatiivisen demokratian teoriaan, jonka pohjalta tavoitteena on tutkia, miten kuntastrategioissa kuntalaiset huomioidaan osana päätöksentekoprosessia ja kuinka osallistavaa se on. Keskeistä on selvittää esimerkiksi, onko elinvoiman kehittämisen ja asuinalueiden suunnittelun osalta otettu jo kuntastrategioissa kantaa osallisuuteen. Toisen tutkimuskysymyksen avulla tavoitteena on tutkia, miten HYTE-kypsyysmallia hyödyntäen voidaan arvioida osallisuuden syvyyttä ja laajuutta koko kuntastrategiaprosessin osalta. Kypsyysmallia hyödyntäen on tavoitteena löytää keinoja, jolla osallisuutta erityisesti maankäytön näkökulmasta voidaan vahvistaa kunnissa.

Gradun tavoitteena on tuottaa tietoa erityisesti kuntien henkilöstölle, kuntajohtajille ja päätöksentekijöille siitä, kuinka osallisuuden kautta kunnan maankäytön suunnittelua on mahdollista kehittää ja parantaa entistään. Toisaalta kuntastrategioita arvioimalla voidaan tunnistaa osallisuuden kannalta keskeiset mahdollisuudet ja haasteet, jotka nouset esille elinvoiman kehittämisen näkökulmasta. HYTE-kypsyysmallin hyödyntäminen tutkimuksessa antaa mahdollisuuden tutkia kuntastrategiaprosessia kokonaisuudessaan, jonka pohjalta voidaan laatia mahdollisia kehittämissuhteita kunnille seuraavien kuntastrategioiden laadintaa varten.

1.3 Aikaisempi tutkimus hallintotieteissä osallisuuden näkökulmasta

Osallisuudesta ja sen hyödyntämisestä strategioiden laadinnassa löytyy jonkin verran tietoa ja tutkimusta, sekä oppaita kuntien työntekijöille. Esimerkiksi nuorten osallisuuden laatua ja

arviointia on tutkittu Lettenmeier ym. (2018) ”*Nuorten osallisuudesta elinvoimaa – vinkkejä ja kokemuksia osallisuuden edistämiseen kunnissa*” -teoksessa. Lisäksi Suomen kuntaliitto on julkaisut useita tutkimuksia ja oppaita osallisuuden arvioimista osana kuntien päätöksentekoprosessia, kuten Piipposen ja Kurikan (2020) teos ”*Opas kuntalaisten osallistumisen arviointiin - Miten osallistuminen vaikuttaa, miten kunta edistää osallisuutta*”. Teoksessa esitellään sitä, kuinka kunnat voivat arvioida omaa osallisuutta ja osallistumismenetelmiä sekä niiden vaikuttavuutta.

Kuntalaisten osallisuutta ja osallistumismahdollisuuksia on viime vuosina tutkittu erityisesti hyvinvoinnin näkökulmasta. Tutkimukset ovat pohjautuneet kuntalaisten osallistumismahdollisuuksiin terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen, esimerkiksi hyvinvointijohtamisen näkökulmasta. (Nurmi ym. 2018.) Myös osallistuvaan budjetointiin liittyviä tutkimuksia on viime vuosina laadittu kohtalaisen paljon, joissa on esimerkiksi Sinervo ym. (2023) ovat tutkineet osallistuvan budjetoinnin menestystekijöitä. Rask ym. (2000) ovat tutkineet osallistuvaan budjetointiin liittyvää arviointia, joka on ollut myös tutkimuksissa usein keskeisessä roolissa. Esimerkiksi Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin loppuarvioinnista on laadittu tutkimus. Tutkimuksen pohjalta laadittiin myös kehittämissuhteita Helsingin kaupungille osallistuvan budjetoinnin käyttöön tulevaisuudessa.

Kansanvälistä tutkimusta kansalaisten osallistumisesta hallintotieteen näkökulmasta on julkaistu viime vuosina useista eri teemoista. Tutkimuksissa on korostunut perinteisten osallistumismenetelmien lisäksi esimerkiksi se, kuinka paikallistasolla osallistumisessa on hyödynnetty sosiaalista mediaa yleisen mielipiteen tietoon saamiseksi, mutta myös siihen kuinka sosiaalisen median avulla voidaan jakaa tietoa osallistumisesta ja suunnittelusta. (Lin & Kant 2021.) Norjassa paikallishallinnon osallisuutta koskeva tutkimus on kohdistunut esimerkiksi luottamuksen ja osallistuminen väliseen suhteeseen. Tutkimuksen perusteella havaittiin, että paikallishallinnon aloitteilla ja toimenpiteillä on kohtalaisen rajallinen vaikutus kuntalaisten ja viranhaltijoiden välisen luottamuksen syntyyn sekä todellisten osallistumismahdollisuuksien luomiseen. Osallistuminen on nähty olevan enemmän protesteja ja mielenilmauksia, kuin hallinnosta tulevia aloitteita parantaa kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia. (Holum 2023.)

Maankäytön suunnittelun osallisuutta on tutkittu Suomessa erityisesti 2000-luvun alussa, jolloin keskityttiin vahvasti kaupunkialueiden maankäytön suunnittelun kysymyksiin osallisuuden kehittämisen näkökulmasta. Samaan aikaan maankäyttö- ja rakennuslain

voimaantulo korosti kuntalaisten kuulemisen ja osallistumisen lisäämistä suunnitteluprosessin eri vaiheissa (Bäcklund ym. 2002). Suomessa maankäyttöön ja demokratiaan liittyvää osallisuutta on tutkittu 2020-luvun taitteessa erityisesti siitä näkökulmasta, että ovatko uudet osallistumismenetelmät auttaneet demokratian toteutumisessa. Toisaalta keskiössä on tullut se, että kuka on osallinen ja kuka saa osallistua, ja mitä osallisuudella lopulta voidaan saavuttaa. (Meriluoto ja Litmanen 2019.)

Kuntien muuttunutta roolia hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa ja miten kuntien elinvoima ja maankäytön suunnittelu tukee toisiaan, on tutkittu muun muassa Kosusen ym. (2023) julkaisussa teoksessa ”*Kuntien maankäytön suunnittelu ja elinvoimahankkeet*”. Tutkimuksessa selvitettiin, millaista maankäytön suunnittelu oli erilaisissa kunnissa, ja millaisia maankäytön suunnittelun työkaluja kunnissa oli käytössä. Maankäytön suunnittelussa osallisuutta on käsitelty esimerkiksi Ympäristöministeriön ”*Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa*” (2007) -julkaisussa. Tutkimuksia siitä, miten osallisuus on huomioitu kuntastrategioissa erityisesti maankäytön suunnittelun kontekstissa ei ole tehty. Tämän tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on vastata tähän tutkimustarpeeseen ja selvittää, kuinka osallisuus kuntastrategioissa näyttäytyy erityisesti kuntien maankäytön suunnittelun ja maankäyttöön liittyvien toimien näkökulmasta.

2 OSALLISUUS KUNNISSA MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN NÄKÖKULMASTA

2.1 Osallisuus kuntakontekstissa

Osallisuudella tarkoitetaan ihmisen henkilökohtaista kokemukseen perustuvaa tunnetta kuulumisesta yhteiskuntaan, omaan yhteisöön sekä mahdollisuuteen elää itselle sopivalla elämäntavalla. Osallisuuteen liittyy vahvasti tunne siitä, että ihminen tulee kuulluksi ja nähdyksi häntä kiinnostavissa ja koskevissa asioissa. Osallisuuden kautta ihmisillä on myös mahdollisuus edistää ja myötävaikuttaa asioihin, jotka hän kokee itselleen tärkeiksi. (Piipponen & Kurikka 2018.)

Osallisuus käsitteenä on monisyinen, monimerkityksellinen ja laaja-alainen. Perinteisesti *osallistaminen* viittaa julkisen sektorin toimesta syntyvään osallistumiseen. Osallistamisella on viitattu myös siihen, että kuntalaisia on kehoitettu osallistumaan johonkin tiettyyn kunnan tai valtion osallisuushankkeeseen. (Koskiaho 2002, 37.) Neutraalimpi käsite on *osallisuus*. Vastaavasti eniten yhteisöllisyyttä ja yhteenkuuluvuuden tunnetta lisäävää osallistumista on

kutsuttu *osallisuudeksi*, jolla tarkoitetaan ihmisten vapaaehtoista halua osallistua. Osallistuminen on tällöin kuntalaisista lähtevää eikä julkisen sektorin toimesta syntyvää. (Palonen ym. 2019, 204.) Osallistumisella tarkoitetaan toimintaa ja tekemistä, jolla voidaan edistää ihmisten osallisuutta. Osallisuutta ei määritellä ihmisen ominaisuutena, vaan se syntyy yhteiskunnan ja ihmisen toiminnan myötä. (Nivala & Ryyänen 2013, 26.) Osallisuuden käsitellä tarkoitetaan ihmisen kuulumista yhteisöön tai laajemmin yhteiskuntaan, mutta sillä tarkoitetaan myös kuulumista poliittisten yhteisöjen toimintaan. Osallistumisella on yhteys kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin, kun kyseessä on heitä itseään tai yhteisöään koskeva päätöksentekoa vaativa toimenpide. (Bäcklund ym. 2002, 7.)

Osallisuus on vahvasti yhteydessä johonkin kuulumiseen ja kokemiseen. Osallisuus nähdään sekä kuulumisena tiettyyn paikkaan, mutta myös keinoa tuottaa toimintaa. Asukkaiden osallistumisen kokemus linkittyy vahvasti kuuluksi tulemiseen, sosiaaliseen suhteisiin ja verkostoihin liittyväksi, mutta keskeisessä roolissa on myös yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttamisen mahdollisuus. (Nivala & Ryyänen 2013, 25–26; Särkelä-Kukko 2019, 232.) Raivio ja Karjalainen (2013, 14) toteavat, että yhteiskunnallisella osallistumisella on yleensä tarkoitettu kuntalaisten osallistumisesta aktiivisesti järjestö- tai yhdistystoimintaan, mutta myös perinteinen äänestäminen on nähty yhteiskunnallisena osallistumisena. Heidän mukaansa vaikuttamismahdollisuudet korostuvat osana yhteiskunnallista osallistumista. Ihmisillä on oikeus osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon, jolloin ihmiset kokevat, että heillä mahdollisuus myötävaikuttaa itseään kiinnostaviin asioihin. Demokratian keskeisenä tunnuspiirteenä ja elementtinä on kuntalaisten osallisuuden tukeminen ja edistäminen. (Piippola & Kurikka 2020, 4.)

Yhteisöllä on keskeinen rooli osallisuuden näkökulmasta. Osallisuus kytkeytyy ajatukseen, että ihminen kuuluu johonkin yhteisöön ja osallistuu toimintaan osana yhteisöä. Ihminen yleensä tuntee kuuluvansa tiettyyn yhteisöön ja olevansa sen jäsen. Kun kaikki nämä toteutuvat voidaan puhua osallisuudesta. Yhteisöt voivat olla pieniä (perhe, kyläyhteisö) tai laajoja (yhteiskunta, ihmiskunta), sen sijaan keskeistä yhteisön määrittelyssä on, että ne mahdollistavat osallistumisen yhteisön toimintaa ja ihminen itse kokee kuuluvansa tähän yhteisöön. Osallistuminen voi tapahtua pienimuotoisesti näiden yhteisöjen sisällä esimerkiksi yhdessä tekemisen kautta. Onnistuneen osallistumisen myötä ihmisten yhteisöihin kuulumisen tunne vahvistuu entisestään ja lisää näin sosiaalisia suhteita yhteisön sisällä. (Nivala & Ryyänen 2013, 26–27, 32.)

Raivio ja Karjalainen (2013, 16–17) ovat tarkastelleet osallisuuden perusedellytyksiä Eirik Allarditin (1993) hyvinvoinnin ulottuvuuksien pohjalta. Hyvinvoinnin ulottuvuudet vastaavat Allarditin mukaan ihmisen perustarpeita. Näitä on kutsuttu having, loving ja being. Having viittaa Allarditin mukaan materiaalisiin asioihin, kuten asuntoon, terveyteen, koulutukseen ja työllisyyteen. Loving on hänen määrittelynsä mukaan ihmisen perustarve, jolla viitataan ihmisen tarpeeseen olla yhteydessä muihin ihmisiin, olivat ne sitten perhettä, ystäviä tai erilaisia yhteisöjä. Being sen sijaan pohjautuu ajatukselle, jossa hän näkee ihmisen tarpeen olla osa ja kuulua yhteiskuntaan esimerkiksi politiikan, osallistumisen tai työn kautta. Raivion ja Karjalaisen (2013, 16–17) mukaan nämä ulottuvuudet heijastavat myös osallistumisesta, jossa Having viittaa riittävään tuloon ja hyvinvointiin. Loving-ulottuvuuden he ovat korvanneet acting-ulottuvuudeksi, jolla viitataan toimijuuteen ja toiminnalliseen osallisuuteen. Being-ulottuvuus tarkoittaa heidän mukaansa osallisuuden näkökulmasta yhteisöllistä osallisuutta ja kuulumista yhteisöön. Kun kaikki nämä osallisuuden perusedellytykset toteutuvat, ihmisten mahdollisuudet vaikuttaa omaan elämäänsä toteutuu, ja näin ihminen kokee olevansa osa yhteisöä ja sen kautta osa yhteiskuntaa.

Osallisuudelle on Suomessa vahva tausta jo lain nojalla. Oikeus osallistua oman elinympäristönsä kehittämiseen on määritelty jo Suomen perustuslaissa. Perustuslaissa mainitaan, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (Perustuslaki 1999/731, 2§). Maankäytön suunnittelu ja suunnittelujärjestelmä pohjautuu vahvasti Maankäyttö ja rakennuslakiin 1999/132 (Alueidenkäyttölaki) ja sitä ohjaaviin ympäristöministeriön ohjeisiin osallisuuden ja vuorovaikutuksen näkökulmasta. Maankäyttö- ja rakennuslaki muuttui alueidenkäyttöläksi sen jälkeen, kun eduskunta hyväksyi 1.3.2023 rakentamislain (Kuntaliitto 2023). Maankäyttö- ja rakennuslaki eli alueidenkäyttölaki on tarkoitus uudistaa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti niin, että hallitus voi antaa lakiesityksensä eduskunnalle päätettäväksi keväällä 2025. (Ympäristöministeriö 2023b; Maankäyttö ja rakennuslaki 1999/132.)

Suomessa osallisuus ja sen edistäminen on lakien ja erilaisten ohjelmien pohjalta määritelty, mutta haasteena on, että se poikkeaa huomattavasti ihmisten kokemasta osallisuudesta. Laissa ja hallinnon näkökulmasta osallisuus tulee usein itsestään annettuna ulkopuolisena kokonaisuutena, jossa ei välttämättä huomioida ihmisten kokemuksia arjen osallisuudesta. Hallinnon osallisuus kiinnittyy yleensä ajatukseen, jossa ihminen nähdään yhteiskunnan jäsenenä eikä yksittäisenä henkilönä. (Särkelä-Kukko 2016, 250–251.) Osallisuuden edistämällä tarkoitetaan laaja-alaista vaikuttamista yhteiskunnallisten suhteiden muodostamiseen.

Poliittisesta näkökulmasta osallisuuden edistäminen tukee myös oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon edistämistä. (Nivala & Ryyänen 2013, 32.)

2.2 Osallisuus hallintotieteellisessä keskustelussa

Osallisuus on ollut hallintotieteellisessä keskustelussa vahvasti läsnä 1960-luvulta lähtien erityisesti uuden julkishallinnon tuleminen myötä. Uusi julkishallinto (New Public Administration, NPA) keskittyy osallistumisen lisäksi demokraattiseen ja oikeudenmukaiseen hyvään hallintoon. Suomalaisessa hallintotieteellisessä tutkimuksessa 1980-luvulta alkaen osallisuuteen liittyvä tutkimus on ollut yksi yleisimpiä tutkimuskohteita. Siihen on vahvasti kytketty myös julkinen hallinto kuntasektorilla, kansalaiset sekä demokratiaa yhdistävät tutkimukset. (Salminen, 2008, 21–22.)

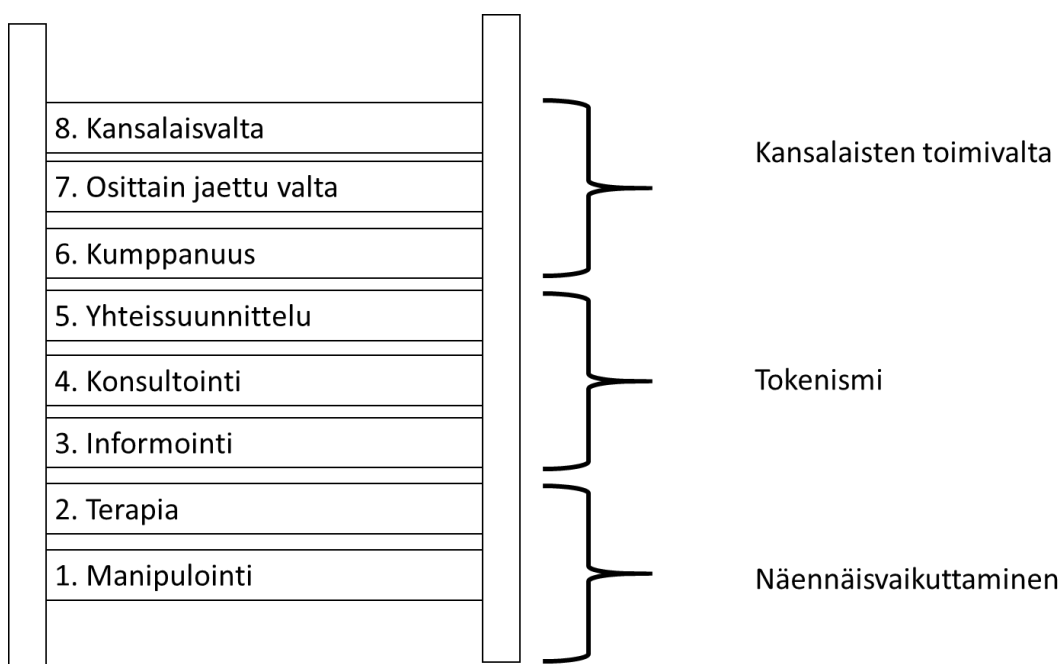
Hallintotieteen näkökulmasta osallisuuden vahvistaminen on liittynyt vahvasti siihen, että ihmiset eivät ole olleet enää yhtä kiinnostuneita poliittisesta päätöksenteosta kuin aikaisemmin 1900-luvulla. Kansalaisten osallisuutta vahvistamalla on haluttu vastata tähän ongelmaan ja saada kansalaisia aktiivisimmiksi yhteiskunnan toimijoiksi kaikista väestöryhmistä myös perinteisen äänestämisen lisäksi. Osallistumismenetelmät on julkisella sektorilla voitu jakaa pääosin kahteen osaan. Päätöksentekoon liittyvät osallistamismenetelmät sisältävät esimerkiksi kansalaisaloitteita, kansanäänestyksiä sekä päätöksentekotoimielimien osallistamista tukevia työmenetelmiä. Toinen osa osallistamisesta keskittyy kunnallisten palveluiden tuottamiseen, kuten palautekyselyiden laatimiseen ja niihin reagoimiseen. (Kettunen 2002, 18–19.) Suomalaisessa julkisessa hallinnossa osallisuus käsitteenä on liitetty usein osallisuuden edistämiseen kaikkien ikäryhmien osalta käyttäen erilaisia osallistamisen menetelmiä (Nivala & Ryyänen 2013, 14).

Kuntalaiset on osallisuuden kautta voitu nähdä hallinnossa aktiivisina toimijoina sekä toimijuutena. Aktiivisessa toimijuuteen pohjautuvassa osallisuudessa kuntalainen ottaa osaa esimerkiksi toimintojen kehittämiseen oman asuinalueensa kehittämiseen liittyvissä asioissa. Toimijuuteen pohjautuvalla osallisuudella viitataan siihen, että kuntalaiset voivat osallistua järjestöjen kautta vaikuttavina toimijoina lähiympäristön palveluiden tuottamiseen. (Nurmi, Syväjärvi & Leinonen 2018.)

Kansallisten osallisuudella tarkoitetaan hallintotieteissä tapoja, jolla päätöksenteossa ja suunnittelussa ollaan mukana. Lähtökohtana on ollut, että kansalaiset osallistetaan julkiseen päätöksentekoon. Perinteisessä hallintotieteen osallisuuskeskustelussa kansalaiset nähdään aktiivisina toimijoina, mutta motivaatio osallistumiselle tulee organisaatioista. Julkisella

sektorilla osallistuminen onkin nähty ensisijaisesti asukkaan ja virkamiesten sekä poliittisten päättäjien vuorovaikutteisena suhteena. (Rask & Ertiö 2019; Kettunen 2002, 20.) Särkelä-Kukko (2019, 234–235) kuvaa aktiivisen kansalaisen olevan toimija, joka haluaa vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnan toimintaan itselleen tai yhteisölleen tärkeiden asioiden kohdalla. Aktiivinen kansalainen voi osallistua yhteiskunnan toimintaan suorana osallistumisena tai vapaaehtoistoiminnan välityksellä. Nurmi ym. (2018) ajattelevat, kuntalaisten osallistuminen on yksi hallinnon tehtävistä, jolloin hallinnon tulee mahdollistaa ja edistää sellaisia rakenteita ja malleja kumppanuuteen perustuvalla yhteistyöllä. Kuntalaiset osallistuvat tällöin esimerkiksi suunnitteluun tasavertaisina toimijoina.

Arnsteinin (1969) tikapuut on yksi tunnetuimmista osallisuuden teorioista, jossa osallisuuden syvyyttä vaikuttamiseen ja sen myötä päätöksentekoon, analysoidaan tikapuiden avulla. Tikapuihin pohjautuvan teorian avulla voidaan arvioida, kuinka viranhaltijat huomioivat kuntalaisten osallisuuden osana päätöksentekoa ja vaikuttavuutta. Tikapuiden alimmalla tasolla osallistumis- ja valtasuhteet ovat heikoimmat, ja ne paranevat siirryttäessä tikapuilla ylöspäin (kuva 1). Tikapuiden kaksi alinta porrasta kuvaavat kuntalaisen osallistumisen olevan näennäistä. Manipuloinnilla tarkoitetaan, että kuntalaisille ei ole kerrottu kaikkea tietoa asiasta, vaan heidät uskotellaan olevan asian kanssa samaa mieltä. Terapialla viitataan, että kuntalaisille uskotellaan, että ne pystyvät vaikuttamaan päätettävään asiaan olemalla osa valittua ryhmää, mutta todellisuudessa ryhmällä ei ole vaikuttamismahdollisuuksia.



Kuvio 1. Arnsteinin osallistumisen tikapuut (Arnstein 1969).

Tikapuiden keskimmaisessä osassa kuntalaisten osallistumismahdollisuudet ovat vähimmäisvaatimukset täyttävää eli muodollista osallistumisesta, tokenismia. Informoinnilla tarkoitetaan, että kuntalaisille viestitään asioista, mutta yleensä liian myöhään, jotta osallisuus ja vuorovaikutus olisi vaikuttavaa ja merkityksellistä. Konsultoinnin portaalla voidaan järjestää esimerkiksi kuntalaiskyselyitä tai yleisötilaisuuksia, mutta vuorovaikutus on edelleen hyvin näennäistä. Tällöin vuorovaikutustilanteessa ei välttämättä kerrota kaikkia asiaan liittyviä vaihtoehtoja tai näkemyksiä, vaan osallistujat vakuutetaan ja uskotellaan kannattamaan viranhaltijoiden jo aikaisemmin päättämää näkökantaa. Yhteissuunnittelussa kuntalaisten osallistumisella on jo hieman valtaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa päätettävään asiakokonaisuuteen. Yhteissuunnittelussa kuntalaisia voidaan ottaa mukaan pienissä määrin myös päätäviin toimielimiin, mutta merkittävin päätäntävalta jää edelleen etukäteen muodostetulle joukolle viranhaltijoita. (Arnstein 1969.)

Arnsteinin tikapuiden viimeisillä kolmella portaalla kansalaisille on annettu jo toimivaltaa asioiden päätöksentekoon. Kumppanuuteen pohjautuvalla portaalla kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua asioiden valmisteluun ja valmistelussa käytetään termejä ja sanoja, jotka kuntalaiset eli kumppanit myös ymmärtävät. Seuraavalla portaalla valta on jo osittain jaettua viranhaltijoiden ja kuntalaisten kesken tietyn asiakokonaisuuden osalta. Tyypillistä on, että valta on jaettu kuntalaisten ja viranhaltijoiden kesken, ja kuntalaisille on annettu veto-oikeus, mikäli keskustelun pohjalta ei saavuteta neuvottelutulosta. Arnsteinin tikapuiden viimeisellä tasolla kuntalaisilla on täysi valta keskusteluissa tai päätöksentekoprosessissa olevan asiaan liittyen. Kyseessä on kansalaisvalta. (Arnstein 1969.)

Kansalaisten osallistumista julkiseen hallintoon voidaan kuvata eri julkishallinnon ideologioiden kautta. Perinteisestä byrokratiaan pohjautuvasta hallinnasta (New Public Administration, NPA) siirtyen uuteen julkisjohtamiseen (New Public Management) ja päättyen viimeiseen hallintoideologiaan eli kohti monitoimijapohjaista hallintoa eli uutta julkista hallintaa (New Public Governance, NPG). (Tuurnas & Haveri 2017, 59–60.) Eri hallintoideologioissa osallistumisen aste ja kansalaisten rooli on tunnistettu eri tavalla. New Public Governance tunnistaa vahvinten kansalaiset motivoituneina ja aktiivisina toimijoina passiivisuuden sijaan. New Public Administration ideologia edustaa eniten kansalaisten passiivista roolia osana hallintoa ja osallistumisen rooli on heikko ja passiivinen. (Rask & Ertiö 2019.)

Byrokratiaan pohjautuvassa perinteisessä hallintomallissa **New Public Administration, NPA**, Tuurnas ja Haveri (2017, 60) kuvaavat kansalaisten olevan perinteisessä julkisessa

hallintomallissa vastaanottavana objektina ja toimenpiteiden toteuttajana, eikä heillä ole roolia aktiivisena ja tasavertaisena toimijana. Kansalaiset ovat hallintoalamaisia, jotka ovat passiivisia omistajia suhteessa demokratiaan, kuin demokratian aktiivisia toimijoita ja demokratiaan vaikuttajia. Kunnallisessa päätöksenteossa kunnanvaltuustoon valitut edustavat nauttivat kansanluottamusta, ja kansalaisia ei tarvitse osallistaa kuin ainoastaan neljän vuoden välein järjestelmällä kunnallisvaalit.

Julkisen johtamisen näkökulmasta New Public Administration perinteisesti korostaa palvelulähtöisyyttä julkisessa organisaatiossa, jossa tämän seurauksena kansalaisten toiveet tulee ottaa huomioon osallisuuden kautta hallinnossa. Hallintoideologian mukaan kansalaisten mielipiteet korostuvat enemmän, kuin tehokkuuteen pohjautuvat näkökulmat, kun tarkastellaan organisaatioiden johtajuutta. Johtajien tulee toimia niin, että he edistävät ja tukevat oikeudenmukaisuutta kaikkien ihmisten kohdalla, eikä ainoastaan valittujen henkilöihin tai ryhmien osalta. (Salminen 2008, 72–74.) New Public Administration hallintoideologiassa julkisia palveluita on Sicilian (2015, 9) mukaan toki tuotettava tehokkaasti korostaen johtajien päätösvaltaa, jossa saattaa kuntalaisten osallistaminen jäädä heikompaan asemaan.

New Public Management, NPM eli uudelle julkisjohtamiselle keskeistä on ollut sopimussuhteisuus ja siihen liittyvä yksityistäminen, jonka avulla tavoiteltiin parempaa tehokkuutta, mutta samalla myös käyttäjälähtöisempää lähestymistapaa (Sicilia 2015, 9; Rannisto 2005, 11). Tuurnas ja Haveri (2017) korostavat kuntien olevat palveluiden tuottajia, mutta kunta voi ostaa palveluita myös yksityisiltä tahoilta. jolloin sopimukseen perustuva yhteistyö korostuu. Kuntalaiset ovat hallintoideologian mukaan asukkaita ja palveluiden kuluttajia. Hallintoideologiassa korostuu kuntalaisen rooli tietyn intressiryhmän jäsenenä. Kuntalaisen ajattelun olevan kiinnostunut ainoastaan siitä julkisesta palvelusta, mitä hän käyttää. Kuntalaisen rooli on passiivisen sivustaseuraajan ja monipuolisen osallistuvat toimijan välimaastossa. Antinrotko ym. (2007, 68) kuvaavat New Public Management ajattelun syrjäyttäneen kansalaisnäkökulman hallinto-organisaatiossa, ja korvanneen sen ensisijaisesti asiakkaalla.

New Public Governance, NPG eli uusi julkinen hallinta pohjautuu ajatukseen kansalaisten vahvasta verkostoitumisesta ja vuorovaikutuksesta. Siinä julkisen organisaation keskeiseksi rooliksi jää osallistamisen mahdollisuuksien luominen ja ylläpito. (Rask & Ertio 2019.) New Public Governance hallintoideologia pohjautuu yhteistyöhön ja osallistumiseen palveluiden tuottamisessa eli yhteistuotannossa. Yhteistuotanto on noussut keskeiseksi näkökulmaksi julkisten palveluiden tuottamisessa sekä palveluiden tarjonnassa. Yhteistuotannon avulla on

tavoiteltu julkisten palveluiden laadun parantamista, ottamalla suunnitteluun mukaan asukkaita ja heidän asiantuntemustaan. Tämän avulla on voitu esimerkiksi kohdentaa palvelun tarjontaa aikaisempaa suppeammalle kohderyhmälle, mikä on lisännyt myös tehokkuutta kustannussäästöjen kautta. (Sicilia 2015, 9.)

Kuntien rooli on uudessa julkisessa hallinnassa aikaisempia suuntauksia entistä yhteisöllisyyttä painottava. Hallintoideologian mukaan kuntien yhtenä tavoitteena on asukkaiden osallisuusmahdollisuuksien edistäminen ja siihen kannustaminen. Kuntalaisista puhutaan enemmänkin asukkaina kuin kuntalaisina. Asukkaiden tavoitteena on pyrkiä vaikuttamaan koko kuntaa koskeviin laajoihin asiakokonaisuuksiin, kuten kuntastrategiaan tai laajempiin palvelukokonaisuuksiin. Asukkaat ovat kunnan palveluiden aktiivisia kehittäjiä. Uudessa julkisessa hallinnassa asukkaista on käytetty usein myös kumppani nimitystä, jolla viitataan tasapuolisempaan asemaan viranhaltijoiden ja asukkaiden kesken. (Tuurnas ja Haveri 2017, 61.)

Bäcklund (2019, 156) on kiinnittänyt huomiota, että uusi julkisjohtaminen ja uusi julkishallinta pohjautuvat informaatio-ohjaukseen, joka rajaa osallistamiseen osallistuvien asukkaiden mahdollisuuksia. Tämä näkyy erityisesti siinä, jos osallistumismahdollisuuksia rajataan jollekin tietylle asiakasryhmälle, kuten uudelle julkisjohtamiselle on ollut tapana, asukkaalta viedään itseltään mahdollisuus määritellä, mihin profiiliin hänet asetetaan. Mikäli puhutaan asukkaiden sijaan kansalaista ovat osallistumismahdollisuudet ja menetelmät usein monipuolisemmiksi. Uusi julkishallinta tarjoaakin tämän keinoksi osallisuuden edistämiseksi. Osallistumismahdollisuuksien onkin nähty olevan paremmat ja vaikuttavammat uuden julkishallinnan hallintoideologian kansalaisille, kuin uuden julkisjohtamisen asukkailla.

Kuntastrategioiden osallisuutta tutkittaessa lisäsyvyyttä tutkimukseen antaa se, että arvioidaan, toteutuuko niissä deliberatiivisen demokratian piirteitä. Otetaanko kuntalaiset millä tavalla huomioon keskustelussa, kun halutaan edistää kuntalaisten osallisuutta ja esimerkiksi osallistaa heitä vuorovaikutteiseen suunnitteluprosessiin maankäytön näkökulmasta? Deliberatiivisen demokratian avulla tavoitteena on tutkia erityisesti, miten kuntastrategioiden pohjalta kuntalaiset otetaan mukaan päätöksentekoprosessiin ja kuinka osallistavaa se on?

Deliberaatio-käsitettä käytetään, kun viitataan keskusteluun ja argumenttien vaihtoon (Siisiäinen 2019, 113). Leino ja Setälä (2023, 128) kuvaavat deliberatiivisen demokratian pohjautuvan puntaroivaan keskusteluun. Deliberatiivisella demokratiolla viitataan siihen, että päätökset, joita kansalaisten edustajat eli päätöksentekijät tekevät tulee olla mahdollisimman

hyvin perusteltuja äänestäjille ja pohjautua yhteisymmärrykseen (Gutmann & Thompson 2004, 3; Siisiäinen 2019, 118). Meriluoto ja Litmanen (2019, 15–16) korostavat, että demokraattisesti parhaat päätökset pohjautuvat tasapuoliseen, kokonaisvaltaiseen sekä erilaiset näkemykset monipuolisesti huomioivaan päätöksentekoon, jossa korostuu keskustelun merkitys. Monipuolisen keskustelun taustalla on nähty olevan ristiriitojen välttäminen sekä osallistujien tietämyksen lisääminen ja ristiriitaisten näkemysten yhteensovittaminen. Deliberatiivisen eli keskusteluun pohjautuvan päätöksenteon tavoitteena on saavuttaa perusteluihin nojautuvia päätöksiä ja yhteisöllisyyden lisäämistä osallistujien kesken.

Haasteena deliberatiivissä demokratiassa on nähty, että se voi estää harvinaisimpien ja ristiriitaisempien mielipiteiden esittämisen. Erityisesti eri arvoja koskevat mielipiteet eivät välttämättä tule julki, kun tarkastelu kohdistuu yksittäiseen kuntalaiseen. (Meriluoto & Litmanen 2019, 16.) Deliberatiivisen hallinnon osallisina ja vuorovaikutustilanteiden osapuolina voivat olla useat eri yhteistyötahot, kuten päätöksentekijät, viranomaiset, asukkaat ja muut sidosryhmät, jotka ottavat osaa keskusteluihin (Siisiäinen 2019, 114).

Osallisuuden näkökulmasta deliberatiivisen keskustelun myötä osallistujat voivat jopa tiedostomatta hyväksyä yhteisymmärryksen käsiteltävästä asiasta. Tämä johtuu usein siitä, että deliberatiivisen keskustelun myötä osallistujat joutuvat ottamaan huomioon muiden näkökulmia, uutta tietoa ja jopa luopuvat omista alkuperäisistä itselleen tärkeistä ja ajamista asioista keskustelun edetessä. Lopputuloksena voi olla osallistujan identiteetin muuttuminen ja esimerkiksi oman arvomaailmaan uudelleen muodostuminen uusien arvojen pohjalle. (Siisiäinen 2019, 116–117.)

Deliberatiiviset osallistumismenetelmät kytkeytyvät usein vahvasti kansalaisten suoraan vaikuttamisen menetelmiin ja näiden yhdistelmiin (Palonen ym. 2019, 205). Deliberatiivisen demokratian osallistumisen muotoina on nähty erilaiset kansalaiskeskustelut, joihin lukeutuvat kansalaisraadit, keskustelevat mielipidetutkimukset sekä kansalaiskokoukset. Kansalaisraatiin valitut osallistujat ovat usein valittu satunnaisotoksella, jonka seurauksena osallistujat lähtökohtaisesti edustavat tasapuolisesti kaikkia väestöryhmiä. Osallistujat eivät tällöin ole päättäjien tavoin riippuvaisia äänestäjistään, jotka ovat äänestäneet hänet edustajaksi eri päätöksenteko-organisaatioihin. Osallistumis- ja vuorovaikutustilaisuuksien tavoitteena on, että osallistujat pohtivat taustatietojen ja saatujen asiantuntijalausuntojen pohjalta omia näkökulmiaan keskustelevasta asiakokonaisuudesta. Osallistujien tietoisuus kasvaa osallistumisprosessin aikana saadun lisätiedon ja muilta tulevien näkemysten pohjalta.

Osallistujajoukko on demografisesti monipuolinen, mikä auttaa myös laajemman näkökulman muodostamisessa. Osallistumis- ja vuorovaikutustilaisuuden lopputuloksena voi olla esimerkiksi päättäjille annettava lausunto keskusteluiden pohjalta. (Leino & Setälä 2023, 129–131, 135.)

2.3 Kuntalaisten osallisuus julkisella sektorilla

Perinteisin tapa, jossa kuntalaiset on nähty osallistuvan julkisten palveluiden kehittämiseen, on suoran ja edustuksellisen demokratian välityksellä. Jo 1950-luvulta lähtien erilaisten osallisuusohjelmien myötä on korostettu, että jos kuntalaiset osallistuvat päätöksentekoon ja saavat vaikuttaa sen sisältöön, demokratia toteutuu sitä tehokkaammin ja paremmin. (Irvin & Stansbury 2004, 55.) 2000-luvulta lähtien sen rinnalle on noussut innovatiivisempi lähestymistapa, jossa asukkaita osallistetaan päätöksenteon lisäksi palveluiden suunnitteluun. Taustalla on ajatus käyttäjälähtöisestä palveluiden kehittämisestä. (Jäppinen 2011, 112.) Kunta-kontekstissa osallistuminen on usein liitetty kunnalliseen päätöksentekoon ja siihen liittyviin asiakokonaisuuksiin, kuten kaupunkisuunnitteluun ja palveluiden tuottamiseen. (Antinroiko 2007, 244.)

Asukkaiden osallisuudesta on säädetty kuntalaissa (8.2.2019/175, 22§), jonka mukaan kunnan palveluiden käyttäjillä ja asukkailla on oikeus osallistua kunnan toimintaan ja vaikuttaa siihen. Kunnanvaltuustojen tulee pitää huolta osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmistä ja mahdollisuuksista. Osallistumista ja vaikuttamista kunnissa voidaan edistää esimerkiksi järjestelmällä erilaisia keskustelutilaisuuksia ja -raateja sekä laatimalla mielipidekyselyjä asukkaille ja pitempiaikaisesti alueen palveluita käyttäville henkilöille, kuten mökkiläisille. Kunnan toimielimiin on mahdollista valita myös palvelun käyttäjien edustajia sekä ottaa kansalaisia mukaan palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen. Kuntalain 29 § mukaan kunnan on myös tiedotettava päätöksenteon valmistelusta ja siitä, miten siihen liittyvästä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Wilhelmsson (2019, 82) kuvaa juuri lakien olevan ensisijainen keino lisätä osallistumisen edellytyksiä ja keinoja kansalaisille osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. Esimerkiksi kuntalaisraatien avulla toteutuu hyvin deliberaatiivisen demokratian eli keskusteluun pohjautuva demokratia, jossa kuntalaiset voivat vaikuttaa yhdessä kansalaiskeskustelun myötä heitä koskeviin asioihin. (Sallinen ym. 2017, 42.)

Asukkaiden osallisuudessa palveluiden kehittämiseen asukkailta saatuja tietoja voidaan hyödyntää monin tavoin. Suppeimmissa kuntalaisten osallistamista harjoittavissa menetelmissä

osallistuminen oli lähinnä sitä, että asukkaita kerättiin palautetta asiakas- ja asukastyytyvyyden parantamiseksi. Modernimman ja laajemman osallistumista korostavan näkökulman mukaan tietoa on pyritty keräämään sen vuoksi, että se hyödyttäisi lopulta koko yhteisöä. Modernissa näkökulmassa korostuu asukkaiden rooli myös osallistumisen mahdollisuuksien kehittämisessä, johon heidät otetaan mukaan palveluiden suunnitteluun. Osallistamisen tulee olla vastavuoroista ja tasavertaista. (Larjovuori ym. 2012, 7.) Kunta- ja kansalaisaloitteiden myötä ja merkityksen kautta kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat lisääntyneet viime vuosina huomattavasti. Erityisesti tietoyhteiskunnan myötä erilaisten sähköiset osallistumismenetelmät ovat lisääntyneet huomattavasti ja helpottaneet osallistumista, kuten Kansalaisaloite.fi, Otakantaa.fi ja kuntalaisaloite. (Wilhelmsson 2019, 83–85.)

Piippola ja Kurikka (2020, 6) jaottelevat kuntia koskevat osallisuuden tasot neljään kategoriaan. Heidän luokittelunsa kattaa tieto-osallisuuden, suunnitteluosallisuuden, päätöksenteko-osallisuuden ja viimeisenä toimintaosallisuuden. Tieto-osallisuudella tarkoitetaan osallistumismuotoa, jossa asukkaille annetaan monipuolisesti tietoa kunnan palveluista ja erilaisista osallistumismahdollisuuksista. Suunnitteluosallisuudessa korostuu kehittäminen ja suunnittelu, johon myös kuntalainen osallistuu. Kunnalla on käytössä monipuolisesti erilaisia menetelmiä osallistua esimerkiksi palveluiden suunnitteluun ja asukkaiden lähiympäristöä koskevaan kehittämiseen. Päätöksenteko-osallisuudessa kunta mahdollistaa erilaisia keinoja osallistua päätöksentekoa ja sen valmisteluun liittyviin asiakokonaisuuksiin. Toimeenpano-osallisuus on kaikista konkreettisimmin osallistumisen muoto, jossa asukas osallistuu palveluiden tuottamiseen esimerkiksi lähiympäristössä hyvin konkreettisella tavalla, kuten osallistumalla alueen siivoukseen tai roskien poimimiseen.

Osallisuuden vaikuttavuutta on arvioitu sen mukaan, kuinka vaikuttavaa se on poliittisen päätöksentekoprosessin näkökulmasta. Vaikuttamisen kannalta heikointa osallisuus on esimerkiksi asukkaille kohdistettujen mielipidekyselyn kautta. Hieman vahvempana osallisuuden muotona voidaan nähdä, esimerkiksi lautakunnan jäsenenä toiminen, jolloin oman äänensä kuuluviin saaminen on hyvä huomattavasti helpompaa. Vaikuttavinta osallisuus on silloin, kun asukkaiden mielipiteiden rooli on merkityksellisempää suhteessa viranhaltijoihin ja päätöksentekijöihin. Vaikuttavuuden äärimmilleen viedyssä muodossa kaikilla kuntalaisilla olisi yhtäläiset mahdollisuudet vaikuttaa tiettyyn päätökseen keskustelun ja osallisuuden kautta. (Kettunen 2002, 23.)

Asukkaiden ja asiakkaiden osallistumiseen palveluiden kehittämiseen voidaan luokitella myös sen pohjalta, kuinka syvää osallistuminen on. Kevyimpänä osallistumisen muotona on nähty olevan informaatioon pohjautuva osallisuus, jossa vastaanottaja on lähinnä tiedonsaajan roolissa. Osallisuuden syventyessä asukkaita osallistetaan kertomaan kokemuksiaan konsultaatiomaisesti. Yhteissuunnittelun avulla asukkaita osallistetaan jo syvemmin, jolloin he ovat kiinteä osa myös palveluiden kehittämisessä. Viimeisin ja syvin osallistumisen muoto on tuotanto, jossa asukkaat eivät osallistu palvelun kehittämiseen ainoastaan palvelun suunnitteluvaiheessa, vaan ovat mukana myös palvelun tuotannossa sen käynnistettyä. (Larjovuori ja muut 2012, 11.) Osallistumisen avulla ei kuitenkaan välttämättä saavuteta muutoksia toimintatapoihin ja kuntien politiikkaan, jolloin osallistumisen syvyys on jäänyt symboliseksi (Palonen ym. 2019, 207).

Osborne (2010) on kuvannut yhteistuotannon olevan osa julkista palvelukokonaisuutta. Kunnan osallisuutta edistävänä toimenpiteenä on tukea asukkaita ja muita toimijoita aktiiviseksi toimijoiksi kunnan palveluita suunnitellessa. Tuurnas ja Haveri (2017, 59) korostavat myös asukkaiden vastuuta hyvinvointinsa kohentamisesta sekä sitä, että asukkaat nähdään aikaisempaa enemmän palveluiden tuottajana. He määrittelevät yhteistuotannon olevan järjestys, jossa asukkaat joko yksittäin tai yhdessä tuottavat palveluita. Palvelun tuotannon kohteena voi tällöin olla esimerkiksi vapaaehtoisuuteen perustuvat tukipalvelut.

Pestoff (2009, 219) on kuvannut yhteistuotannon olevan tapa, jolla julkisen palveluiden toimijat tuottavat palveluita yhdessä kansalaisten kanssa. Viranhaltijat nähdään ammattilaisina ja kansalaiset osallistuvat vapaaehtoisesti, jotta palvelujen laatu tai määrä parantuisi. Tuurnas ja Haveri (2017, 65) puhuvat myös kollektiivisesta yhteistuotannosta, jossa osallistumisen ja vuorovaikutuksen kohteena on esimerkiksi asukaslautakunta. Yleensä kyseessä on julkisen sektorin ja kolmannen sektorin välinen kumppanuus, ilman suoraa asukasvaikutusta. Yksittäisen asukkaaseen kohdistuvaa yhteistuotantoa pitää sisällään sen sijaan asukkaan suoraa osallistumisen tietyn palvelukokonaisuuden suunnitteluun. Asukas voi olla tietyn asiakokonaisuuden kokemusasiantuntija suunnitteluprosessissa.

2.4 Kuntalaisten osallisuus maankäytön suunnittelussa

Kuntien maankäyttöpäätökset ovat yleisesti hyvin pitkäaikaisia, ja niiden vaikutukset yltyvät usein sukupolvien yli, kun puhutaan esimerkiksi liikenneinfrastruktuurista, asuinalueista ja teollisuusalueista. Tämä johtaa siihen, että maankäyttöhankkeiden osallisuudessa tulee olla pitkän aikavälin suunnittelun ymmärrystä, jossa nykyiset sukupolvet rakentavat myös

tulevien sukupolvien asuin- ja elinympäristöä. (Lindell 2023, 143; Kulha, & Värttö 2023, 163.) Julkisten palveluiden tuotannossa maankäyttö on yksi keskeinen palvelukokonaisuus. Maankäyttösektoriin liittyvät esimerkiksi asuin- ja viheralueiden, liikenne ja elinkeinoelämän maankäyttöön liittyvä suunnittelu ja niiden kehittäminen. Maankäytön suunnittelun yhteydessä puhutaan usein myös sen kattokäsitteestä eli alueiden käytöstä. Alueiden käytön ohjauksella viitataan ympäristöministeriön alaisuuteen kuuluvaan maankäytön suunnittelu-järjestelmään, joka sisältää muun muassa kaavoitusjärjestelmän, Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyt tavoitteet, kuten osallistumis- ja arviointisuunnitelmat jokaiselle kolmelle kaavatasolle sekä muita säädöksiä, jotka ohjaavat alueidenkäyttöä sen kautta rakentamista. Maankäytön suunnittelua toteutetaan julkisissa organisaatioissa, kuten maakunnan liitoissa ja kunnissa. (Kanninen & Bäcklund 2017, 17–18.)

Kuntien osalta keskeinen maankäytön suunnitteluväline on maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyt yleis- ja asemakaavat, jotka asettuvat suunnittelujärjestelmässä ylikunnallisen maakuntakaavan alapuolelle. Kuntien laatima ja kunnanvaltuuston hyväksymä yleiskaava on yleispiirteinen kaavataso, jossa kuvataan kunnan aluerakenne yksityiskohtaisemman suunnittelun ohjaamista varten. Asemakaavassa osoitetaan yksityiskohtaisemmin maankäytön aluevaraukset, joiden tulee olla riittävän konkreettisella tasolla. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on veloitteita koskien suunnittelujärjestelmää, joka turvaa sen, että jokaisella on mahdollisuus osallistua maankäytön suunnitteluun kaavoitusprosessin aikana ja oikea-aikaisesti oikealla kaavatasolla. Lisäksi osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittava kaavoitusprosessin vireille tulon yhteydessä. (Kanninen & Bäcklund 2017, 18–20.) Kaavarungolla viitataan ei lakisääteiseen suunnitelmaan, jossa maankäytön suunnitelman tarkkuus vastaa lähinnä yleis- ja asemakaavan välissä suunnittelutasoa. Kaavarungon tavoitteena on antaa alustava käsitys alueen tulevasta maankäytöstä, mutta se ei suoraan ohjaa alueen rakentumista. (Lahden kaupunki 2023.)

Maankäyttö- ja rakennuslain (1999/132) keskeisenä periaatteena on kaavoitukseen ja alueiden käytön suunnitteluun liittyvän osallistumisen ja vuorovaikutuksen kohdalla mahdollisimman laaja ja monipuolinen osallisuus sekä osallistaminen riittävän varhaisessa vaiheessa. Kuntien alueiden- ja maankäyttö on järjestettävä tavalla, jolla luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistetään ekologisesti, sosiaalisesti, taloudellisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Maankäyttö ja rakennuslaki (1999/132) korostaa myös osallistumisen ja vuorovaikutuksen asiantuntijuuden monipuolisuutta ja tiedottamisen avoimuutta. Laki lähtee tulkinnasta, jossa kenellä tahansa, jonka elämään esimerkiksi maankäytön suunnitteluhanke

voi vaikuttaa on mahdollisuus, ja tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa suunnittelu-prosessin eri vaiheissa. (Bäcklund 2019, 146–147; Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132.)

Osallistuminen maankäytön suunnitteluun on Lehtomäen ja Paloniemen (2016, 325) mukaan muuttunut huomattavasti viimeisen neljänkymmenen vuoden aikana. 1980-luvulla asukkaat perustelivat maankäyttöön liittyviä mielipiteitä ja näkemyksiä lähinnä henkilökohtaisilla mielipiteillä ja niiden pohjautuvilla perusteilla. Tiedon lisääntymisen myötä perustelut muuttivat entistä asiantuntevaisemmiksi 2000-luvulta lähtien. Mielipiteiden rinnalla perusteluna käytetään nykyisin entistä enemmän lakiin ja tutkittuun tietoon perustuvia lähteitä, kuten esimerkiksi Euroopan Union lintudirektiiviä. Tämä on edesauttanut sitä, että osallisten näkemykset otetaan entistä vakavammin huomioon suunnittelussa, koska ne pohjautuvat usein tutkittuun tietoon.

Vuonna 2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain myötä osallisuus on tullut aikaisempaa vahvimmin myös lain nojalla osaksi maankäytön suunnittelua, jossa korostetaan vuorovaikutteista suunnitteluprosessia. Lain mukaan viranhaltijoita on veloitettu kuuntelemaan ja osallistumaan asukkaita maankäytön suunnittelun yhteydessä. Lain tulkinnan mukaan osallisten määritelmä on hyvin laaja ja osallisiksi lasketaan maanomistajat sekä kaikki ne, joiden oloihin, työntekoon tai asumiseen maankäytön suunnittelu, kuten kaavoitus voi vaikuttaa. Osallisiksi lasketaan myös viranomaiset ja eri yhteisöt, kuten kansalaisjärjestöt, joiden toimialaan maankäytön suunnitelmien voidaan katsoa kuuluvan. Osallisuuden muodot voidaan suppeimmillaan täyttää pyytämällä lausuntoja eri toimijoilta ja järjestelmällä asukastilaisuuksia. Käytössä voi olla myös esimerkiksi kaavoitustyötä ohjaavia asukasryhmiä ja erilaisia kyselymenetelmiä. Teknologian kehittymisen myötä paikkatietoon pohjautuvat karttakyselyt ovat tulleet entistä suosittumaksi osallistamismuodoksi. Kunnille ei kuitenkaan ole määritelty yhteisiä toimintalinjauksia osallistumisen suunnittelemiseen ja järjestämiseen, vaan ne voivat poiketa toisistaan hyvin paljon resurssien ja menetelmien suhteen. Suurimmissa kaupungeissa osallistamiseen ja vuorovaikutuksen koordinoimiseen on palkattu erilaisia suunnittelijoita, mutta varsinkin pienemmissä kunnissa osallistamiseen liittyvät toimenpiteet on sisällytetty perustyöhön. (Bäcklund 2019, 145–148; Bäcklund 2002, 8.)

Maankäytön suunnittelussa oikeanaikainen vuorovaikutus ja osallistumisen mahdollistaminen on keskeistä. Kuntalaisten tulisi saada osallistua maankäytön suunnitteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Varhainen osallistuminen edistää asukailta saadun tiedon ja kokemukseen pohjautuvan tiedon hyödyntämistä suunnittelussa. Tällöin on mahdollista saada

kokemukseen pohjautuvaa tietoa, jota suunnittelijat eivät olisi osanneet muuten huomioida suunnitelmia tehdessä. Kokemukseen pohjautuvassa osallistamisessa hiljaisen tiedon merkitys korostuu. Liian myöhäinen osallistuminen voi johtaa pahimmillaan tilanteeseen, jossa suuret linjat on jo päätetty ja varsinainen mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen on kuntalaisilla heikko. (Faehnle 2014.) Osallistumisen oikea ajankohta on riippuvainen siitä, millaisiin tuloksiin sillä halutaan päästä, ja minkä tasoista uutta tietoa sillä halutaan saada viranomaisten suunnittelun tueksi (Lehtomäki & Paloniemi 2016, 325).

Maankäytön suunnittelun näkökulmasta deliberatiivinen demokratia näkyy vahvasti esimerkiksi yhteissuunnittelussa ja vuorovaikutusta korostavassa suunnittelussa. Tällöin tavoitteena on erityisesti maankäytöstä vastaavien virkamiesten ja asukkaiden vuoropuhelun ja keskustelun kautta yhteisymmärryksen saavuttaminen. Vaikka keskusteluun pohjautuvaa vuorovaikutusta järjestetään esimerkiksi uusien kaavoituskohteiden osalta, ei se kuitenkaan poista sitä haastetta, että kaikki osalliset olisivat samaa mieltä suunniteltavan alueen toiminnoista tulevaisuudesta. (Palonen ym. 2019, 205.) Deliberatiivinen demokratia antaa kuitenkin mahdollisuuden avoimeen keskusteluun ja osallisille tulee tunne, että he ovat saaneet vaikuttaa suunniteltavan asiakokonaisuuden lopputulokseen.

Fung (2006, 66–67) on määritellyt osallistumista uudessa monitoimijaisessa hallinnossa (complex governance) kolmen eri ulottuvuuden kautta. Ulottuvuuksiksi hän määrittelee osalliset, vuorovaikutuksen eri muodot sekä sen, kuinka vaikuttavaa osallisuus on. Ensimmäinen ulottuvuus sisältää osalliset ja sen kuka saa osallistua. Osallisuutta voidaan rajata esimerkiksi kutsumalla ainoastaan tiettyjä sidosryhmiä vuorovaikutustilaisuuksiin. Osallisilla on kuitenkin mahdollisuus tuoda viranhaltijoiden ja päättäjien tietoon asioita, joita he eivät olisi muuten osanneet ottaa huomioon. Osallisia määritellessä on hyvä huomioida millaista ihmisjoukkoa he edustavat, jotta osallisten näkemykset yleistettävissä laajemmalle joukolle. Yleensä paremmin koulutetut ja hyväosaiset osallistuvat muita enemmän, mikäli osallisuus ei suoraan kosketa jonkin tietyn intressiryhmän kiinnostuksen kohteita.

Toinen ulottuvuus kattaa sen, kuinka osalliset vaihtavat tietoja ja tekevät päätöksiä saatujen tietojen pohjalta. Esimerkiksi julkisissa yleisölle tarkoitetuissa tilaisuuksissa osalliset voivat toimia ainoastaan vastaanottavina kuulijoina ilman todellista vuorovaikutus- ja osallistumismahdollisuutta keskusteltavasta asiasta. Usein näissä tilaisuuksissa todellinen vuorovaikutus jää suhteellisen pinnalliselle tasolle osallisten ollessa lähinnä passiivisessa kuuntelijan roolissa. Näissä tilaisuuksissa ne, jotka käyttävät puheenvuoron saavat usein ison

mielipidevaikuttajan roolin. Pienryhmissä tapahtuvat keskustelutilaisuudet, joissa mahdollistetaan myös uuden oppiminen voi sen sijaan tuottaa paremman lähtökohdan vuorovaikutukselle, kuin suuret yleisötilaisuudet. (Fung 2006, 69–70.) Toisen ulottuvuuden eli informaation ja päätöksenteon on nähty Lehtomäen ja Paloniemen (2016, 232) mukaan vaikuttaneen nykyisin myös internetpohjaisten osallistamismenetelmien yleistymisen ja käyttömaankäytön suunnitteluun liittyvissä hankkeissa, kuten asuinalueiden suunnittelussa. Viranomaisten on pyrittävä hyödyntämään näin myös moderneimpia osallistamiskeinoja perinteisen kuulemistilaisuuksien lisäksi, joka tuo osalta myös haasteita maankäytön suunnittelulle.

Fungin (2006, 69) mukaan kolmannen ulottuvuuden keskiössä on auktoriteetti ja valta. Taustalla on ajatus, kuinka kansalaisten osallistumista voidaan mitata. Tarkastelussa on, kuinka viranomaisten toimet ovat yhteydessä siihen, mitä osallistujat ovat tuoneet esiin vuorovaikutustilanteissa. Osallistumismahdollisuuksia tarjotaan esimerkiksi yleisötilaisuuksien avulla, joissa virkahenkilöt ovat sitoutuneet vastaanottamaan osallisten mielipiteitä ja viemään niitä eteenpäin, mutta samalla korostuu virkahenkilöiden auktoriteettinen ja valta-asema asian asiantuntijuuden näkökulmasta. Bäcklund (2019, 159) korostaa myös tiedon hyödyntämisen mahdollisuuksia ja sitä, kuinka tosiasiallisesti asukkailta saatua tietoa hyödynnetään osaksi päätöksenteossa, jotta viranhaltijoiden valta-asemaa tulee käytettyä oikein. Auktoriteetin ja vallan suhde, jota Fung (2006, 69–70) on kuvannut, voidaan maankäytön suunnittelussa nähdä myös osallistumisen kokemuksellisuuden kautta.

Asukkailla ja viranomaisilla eli suunnittelijoilla voi olla hyvin erilainen näkemys ja kokemus alueen tulevasta maankäytöstä. Haasteena on nähty myös, että viranomaiset voivat käyttää vallan keinona myös ammattisanastoa, joka ei välttämättä avaudu asukkaille. (Bäcklund 2002, 148). Lehtomäki ja Paloniemi (2016, 335) tunnistivat tutkimuksessaan, että asukkailla ja viranhaltijoilla on toisinaan eri käsitys keskusteltavasta asiasta. Viheralueiden kohdalla asukkaat kokevat viheralueiden tarkoittavat heidän virkistyskäyttöönkäyttämisiä luontokohteita. Sen sijaan viranhaltijat mielsivät viherkohteiksi kaavojen kaavamerkinnoilla viheralueiksi osoitetut kohteet.

Fungin (2006, 66–67) määrittelyn mukaan se, kuka saa osallistua maankäytön suunnittelu-prosessiin ei rajoitu ainoastaan tiettyyn sidosryhmään, joka esimerkiksi asuu suunnittelualueella. Osallisuuden mahdollisuudet riippuvat Lehtomäen ja Paloniemen (2016, 232) mukaan myös siitä kuinka laajasti osallisuus määritellään. Maankäytön suunnittelun osalta osallisten määrittelyminen ei välttämättä kohdistu ainoastaan alueen asukkaisiin tai yrityksiin, jotka

sijaitsevat alueella. Osallisia voi olla tarpeellista osallistaa myös varsinaisen suunnittelualan ulkopuolelta. Merkitsevässä osassa on myös kysymykset, joihin halutaan saada vastaus osallistumisen ja vuorovaikutuksen keinoin. Tuurnas ja Haveri (2017, 73) ovat nähneet haasteena erityisesti julkisesta hallinnosta lähtevän osallistumisen, jossa esimerkiksi maankäyttöön liittyvien kehittämishankkeiden osalta tavoitteet on määritelty ainoastaan viranhaltioiden kesken. Tämän voi johtaa siihen, että tuloksia peilataan liiaksi tavoitteisiin nähden, joka voi johtaa vääristymiseen.

Tuurnas ja Haveri (2017, 58–59) ovat tutkineet asuinalueiden kehittämisen kautta asukkaiden osallisuutta painottaen julkisen hallinnon palveluiden tuottamisen näkökulmaa. Heidän mukaansa asuinalueiden kehittämisessä keskeisessä roolissa on osallisuuden vahvistaminen erityisesti siitä näkökulmasta, että asukas kokee, että häntä on osallistettu alueen kehittämiseen. Asuinalueiden kehittämisessä on lähtökohtana pidetty yhteistuotantoa, jossa asukkaat ovat osallistettu aktiivisina toimijoina mukaan suunnitteluun, eikä ainoastaan alueen passiivisina kohteina, kuten tulevana asukkaina. Asuinalueiden suunnittelussa asukkaiden roolit voivat olla yhteissuunnittelussa toisistaan poikkeavat riippuen siitä millaisessa roolissa he ovat suhteessa suunniteltavaan alueeseen. Osalliset voivat olla esimerkiksi alueen asukkaita, muualla asuvia maanomistajia tai alueen palveluiden käyttäjiä. Usein näitä eri käyttäjäryhmiä ei välttämättä erota toistaan, vaan ne liittyvät toisiinsa.

Asukkaiden osallisuus on nähty sitä vahvempana ja tehokkaampana, mitä aktiivisimpia yhteisöt ovat, ja kuinka niiden jäsenet ovat mukana yhteiskehittämisen kautta asuinalueiden suunnittelussa. Asukasyhteisöjen aktiivisimmat jäsenet, jotka ovat motivoituneita kehittämiseen ovat niitä henkilöitä, joten kautta osallistuminen tehokkaimmin toteutuu. Tämä johtaa kuitenkin tilanteeseen, jossa aktiivijäsenet ovat yleensä jo valmiiksi aktiivisia kehittämään aluetta, jolloin väestöryhmät, jotka eivät normaalisti osallistu jäävät edelleen osallistamatta ja vuorovaikutuksen ulkopuolelle. (Koskinen-Koivisto ym. 2023.) Toisaalta on huomioitava, että osa kuntalaisista voi osallistua oman asuinalueensa kehittämiseen yleisestä mielenkiinnosta palveluiden tai alueiden kehittämistä kohtaan tai oman henkilökohtaisen asian eteenpäin viemiseksi. Esimerkiksi vanhemmat voivat osallistua päiväkodin vanhempainyhdistyksen toimintaan, tavoitteena oman lapsen edunvalvonta tai vastaavasti yleinen kiinnostuneisuus päiväkodin toiminnan kehittämisestä. Poliittisilta päätöksentekijöiltä sen sijaan odotetaan, että he osallistuvat ja päättävät asioista yleisesti kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi eivätkä omat henkilökohtaiset motiivit osallistua päätöksentekoon olisi niin suorat. Jotta kuntalaisten osallistuminen voisi olla mahdollisimman tehokasta demokratian

kannalta, tarkoittaa osallistuminen aina yksittäisten kuntalaisten tuomien näkökulmien yhdistämistä laajemmaksi kokonaisuudeksi, jota voidaan kutsua myös yhteisesti tahtotilaksi. Omien etujen tavoittelu ei voi näin olla osallistumisen keskeinen päämäärä vaan monipuolisen keskustelun ja erilaisten osallisten näkökulmien huomioon ottaminen on muodostunut yhdeksi kunnallisen päätöksenteon ohjaavaksi tekijäksi. (Kettunen 2002, 30–32.)

Osallistuvan maankäytön suunnittelun osalta yhteisöllisyys ja yhteisöllisyyden vahvistuminen on nähty keskeisenä onnistuneen osallisuuden elementtinä. Yhteisöllisyydellä voidaan maankäytön suunnittelun osalta tarkoittaa esimerkiksi, että suunnittelussa huomioidaan julkisia ja yksityisiä tiloja, joissa asukkaat voivat tavata ja oleskella. Yhteisöllisyyden vahvistamiseen liittyy, että kyseisellä yhteisöllä on yhteistä mielekästä tekemistä sekä tavoitteita, jotka lisäävät toimintaa osallistuvien henkilöiden yhteenkuuluvuuden tunnetta. Yleensä hyvän yhteisön tärkeimpiä ominaisuuksia on luottamus ja jäsenten tasa-arvoisuus kaikissa tilanteissa. Lisäksi hyvät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet lisäävät toimivan yhteisön tarkoituspereää. Maankäytön suunnitteluun ja erityisesti asumiseen on liitetty usein yhteisöllisyyden ihannointia, jolloin tavoitellaan rakentamisessa esimerkiksi ikääntyvien henkilöiden yhteisöllistä asumista. Haasteita ikääntyvien yhteisöllisessä asumisessa voi tulla esimerkiksi väestön suuresta ikäerosta tai siitä, että toiset asukkaat ovat paremmassa kunnossa kuin toiset, jolloin mielenkiinnon kohteet ja valmiudet toimia ovat toisistaan hyvin poikkeavat. Yhteisöllisyys on usein liitetty myös perinteisemmissä asumisratkaisuisissa, kuten kerrostaloissa yhteisiin kerho- tai toimintatiloihin, joiden käytön on ajateltu lisäävän rakennuksen asukkaiden yhteisöllisyyttä. Näin ei kuitenkaan usein todellisuudessa tapahdu, vaan asukkaiden osallisuutta lisää usein enemmänkin yhteinen tekeminen tai kiinnostuksen kohde, joka ei rajoitu ainoastaan asuinrakennukseen. (Paavolainen 2021; Ruusuvirta ym. 2022; Jolanki ym.2017.)

Osallistuvan budjetoinnin avulla on viime vuosikymmeninä pyritty vastamaan myös maankäytön osalta osallistuvan suunnitteluprosessin syntymiseen. Keskeistä osallistuvassa budjetoinnissa on, että kuntalaiset otetaan mukaan suunnitteluun, keskusteluun ja päätöksentekoon, jossa päätetään julkisen varoin toteutettavasta kohteesta, palvelusta tai yksittäisestä investoinnista. Osallistuvaa budjetointia pidetään demokraattisena prosessina, jossa yhdessä ja avoimesti keskustellen tavoitellaan intressien yhteensovittamista ja yhteistyötä eri sidosryhmien välillä. Keskeistä on, että budjetti tuodaan avoimesti esiin ja kansalaisilla on mahdollista osallistua päättämään, mihin budjetti kohdistetaan. Budjettia voidaan rajata, esimerkiksi niin, että sitä ei saa käyttää henkilön palkkakuluihin, vaan sen tulee olla yleisesti

hyödynnettävissä oleva palvelu tai esimerkiksi uusi leikkipuisto tai skeittipaikka. Osallistuvaa budjetointia on käytetty esimerkiksi Karviassa Kantin kylässä kevyen liikenteen väylän rakentamiseen. Karviassa osallistuvan budjetoinnin avulla sitoutettiin myös kuntalaisia vapaaehtoisvoimin avustamaan väylän rakentamisessa, kuten käyttämällä omia traktoreita rakennusvaiheessa. (Pihlaja 2017; Rask ym. 2020.)

2.5 Osallisuuden haasteet ja mahdollisuudet kunnissa

Osallisuus kunnissa on monin tavoin haasteellista. Haasteita osallisuuden kehittämisen ja sen toteuttamiseen voi ilmetä esimerkiksi edustuksellisuuden suhteen. Haasteena nähdään olevan erityisesti se, voidaanko osallistamisen avulla saada jostain suunnittelukohteesta riittävästi monipuolista tietoa, jotta sen voidaan sanoa olevan edustuksellista. Osallistamisen avulla tavoitellaan monesti, niin sanotun tavallisen asukkaat mielipiteitä, mutta osallistumisprosesseihin ei useinkaan saada väestöä tasaisesti sisältävää joukkoa. Tällöin yksittäisten asukkaiden mielipiteet korostuvat usein liikaa ja alkavat ohjata suunnittelua yleisen mielipiteen sijaan. (Bäcklund 2019, 151.)

Osallistumisen yhtenä haasteena hallinnon demokratian toteutumisen näkökulmasta on, että osallistuminen tapahtuu suurimmaksi osaksi hallinto-organisaation aloitteesta ja sen valitsemien osallistamisen keinoin ja menetelmin. Vaarana on tällöin, että osallistaminen ei ole tosiasialista, vaan sen tehdään ainoastaan muodon vuoksi, jolla halutaan oikeuttaa jo aikaisemmin laadittuja päätöksiä. (Meriluoto & Litmanen 2019, 16.) Haasteena on myös, että kuntalaisen kuuleminen ja osallistuminen ei välttämättä ole aina todellista osallistamista ja kuulemista, vaan keino saada kuntalaiset tuntemaan, että heitä on osallistettu. Tällöin myöskään päätöksenteko ei välttämättä pohjautu osallistumisen kautta saatuihin tietoihin ja näkemyksiin, vaan osallistuminen on ollut näennäistä, ja sen avulla on saatu kuntalaiset tuntemaan, että he ovat voineet vaikuttaa päätettävän asian lopputulokseen. (Kettunen 2002, 33.) On myös huomattava, että pienemmät vuorovaikutustilanteet, jossa osallisia on esimerkiksi alle 10 henkilöä, tuottavat yksityiskohtaisempaa ja monipuolisempaa osallistumista. Sen sijaan laajemmissa yleisötilaisuuksissa kuntalainen ei välttämättä uskalla sanoa omaa mielipidettään niin helposti, jolloin yleinen mielipide tai äänekkäiden osallistujien mielipide voi korostua. Ennen vuorovaikutustilaisuutta tulee pohtia huolellisesti millainen, on vuorovaikutusmenetelmä, jolla osallistujien mielipiteet saadaan parhaiten huomioiduksi jatkosuunnitteluun. (Irvin & Stansbury, 2004, 58.)

Osallistumisen onnistuminen päätöksenteon tueksi kokee haasteita myös siinä, kuinka osallistujajoukosta saadaan mahdollisimman kattava. Yleensä sosiaalisesti paremmassa asemassa henkilöt osallistuvat enemmän erilaisiin osallistumistilaisuuksiin. Tämä johtaa siihen, että parempiosaisten henkilöiden ääni kuuluu muita enemmän ja osallistamisen avulla saatuja tuloksia ei voida pitää yleisinä. (Meriluoto & Litmanen 2019, 20.) Sosioekonomisen aseman lisäksi osallistumiseen on nähty vaikuttavan huomattavan paljon myös koulutustausta, ikä sekä asuinpaikka. Lisäksi osallistuvat ja yhteiskunnallisesti aktiiviset vanhemmat tukevat lapsiensa osallistumista päätöksentekoon, kun he antavat aktiivisesti osallistuvan mallin lapsilleen. (Wilhelmsson 2019, 81.)

Ihmisillä tulee myös oikeus olla osallistumatta demokratian näkökulmasta, mikäli kuntalainen kokee, että hän ei halua osallistua. Tämä voi lopulta olla hyvin haastavaa, mikäli liian moni ihminen kokee, että he eivät halua osallistua. Osallistumatta jättäminen väistämättä heikentää myös demokratian uskottavuutta. Osallisuuden yhtenä haasteena onkin saada yleensä näiden hiljaisten asukkaiden ja kansalaisen äänet kuuluviin. (Kettunen 2002.)

Osallistamiskeinoja ja -menetelmiä on viime vuosikymmeninä kehitelty, mutta silti asukkaat usein kokevat, että tosiasiaissa he eivät voi vaikuttaa suunnitelmien sisältöön. Asukkaat kokevat osallistamisen olevan turhaa ja teennäistä. Viranhaltijoiden puolesta heikko osallistumisaktiivisuus tulkitaan helposti sillä, että asukkaat eivät ole kiinnostuneita osallistumaan asuinalueensa suunnitteluun. (Bäcklund 2019, 152.) Kuntien tarjoavat osallistumismahdollisuudet, kuten erilaiset yleisötilaisuudet voivat kuitenkin lähentää kuntalaisia ja päättäjiä, jolloin tiedon ja vuorovaikutuksen lisääntymisen kautta osallistumisella voi olla merkitystä päätettävän asian lopputuloksen suhteen, vaikka aluksi osallistumis- ja kuulemistilaisuudet ovat voineet tuntua teennäisiltä ja turhilta. Lisäksi erilaisilla osallisuushankkeilla voidaan vaikuttaa ja lisätä tietoisuutta osallistumisen eduista ja mahdollisuuksista. (Kettunen 2002, 34.)

Osallistamisen haasteena on pidetty myös sen kustannuksia erityisesti osallistumiseen osallistuvien virkamiesten työpanoksen muodossa ja siinä, kuinka vuorovaikutusprosessi tulee suunnitella, toteuttaa ja vielä saada hyödynnettyä tulokset osaksi päätöksentekoa. Myöskään kuntalaiset, jotka osallistuvat näihin vuorovaikutustilanteisiin harvoin saavat osallistumisesta mitään korvausta. Tämä johtaa myös siihen, että asiakokonaisuuden tulee olla usein kuntalaisen näkökulmasta hyvin mielenkiintoinen, että hän uhraa vapaa-aikaansa osallistumalla. (Irvin & Stansbury, 2004, 58–59.) Pienemmissä kunnissa ei välttämättä ole voitu

palkata erikseen osallistumiseen keskittyneitä henkilöitä, vaan osallisuuden ja vuorovaikutuksen toteuttaminen jää usein viranhaltijoiden muiden töiden lisänä toteuttavina toimina. Erillisen osallisuuskoordinaattorin hyödyntäminen ei usein olekaan mahdollista, jos kunta-laisten kanssa tapahtuvat vuorovaikutustilanteet eivät ole kunnassa säännöllisiä.

2.6 HYTE-kypsyysmallin hyödyntäminen osallisuuden arvioinnissa

Tämän tutkimuksen keskeisenä tarkoituksena on hyödyntää HYTE-kypsyysmallia analyysissä, kun tutkitaan, kuinka maankäytön suunnitteluun kohdistuvaa osallisuutta on huomioitu kuntastrategioissa. HYTE-kypsyysmallin tausta on nimenomaan hyvinvoinnin ja terveyden näkökulmassa, mutta sen kohdentaminen myös maankäytön osallisuuden kysymykseen tuo uutta tietoa myös laajemmin hallinnontieteen osallisuuden näkökulmiin ja julkisten organisaatioiden kuntastrategioiden tulkintaan ja arviointiin.

HYTE-kypsyysmalli pohjautuu kypsyysanalyysin käyttöön. Kypsyysanalyysin tavoitteena kuvata jonkin asian, toiminnan tai ilmiön edistyneisyyttä. Siinä on keskeistä tunnistaa ja erottaa eri prosesseihin ja toimintoihin liittyviä kehittämiskohteita. Kehittämiskohteiden tunnistamisen jälkeen, tavoitteena on määritellä toimipiteet näiden kehittämiskohteiden osalta ja osoittaa, mitä ne vaativat, jotta voidaan päästä kypsyysmallissa seuraavalle tasolle. (Syväjärvi & Leinonen, 2020, 55.)

Kypsyysanalyysin avulla on mahdollista analysoida ja arvioida kuntastrategioita esimerkiksi niiden laadinnan osallisuuden näkökulmasta. Lisäksi sen avulla voidaan arvioida, kuinka strategian laatimisessa ja toteuttamisessa on huomioitu erilaisia yhteistyökäytäntöjä sekä sitä, kuinka vahva rooli strategialla on edistämistyössä osallisuuden näkökulmasta. Kypsyysanalyysin avulla on mahdollista havaita valitusta näkökulmasta osallisuuden kehittämiskohteita sekä helpottaa kehittämistoimenpiteiden määrittelyä näille kohteille. (Syväjärvi & Leinonen 2019b.)

HYTE-kypsyysmalli pohjautuu ”Osallistava terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen” -PRO-MEQ-tutkimushankkeeseen. Tutkimushanke keskittyi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen käytäntöihin eli HYTE:en. Perinteisesti HYTE-kypsyysmallia kunnissa käytettäisiin arvioimaan hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen tilannetta ja vaikuttavuutta. (Mäki-Opas ym. 2019, 3.) Maankäytön suunnittelu nähdään hyvinvoinnin laajassa määrittelyssä osana hyvinvoinnin kehittämistä, jonka vuoksi mallin käyttö arvioidessa kuntastrategioiden osallisuutta maankäytön suunnittelun näkökulmasta antaa uusia näkökulmia tutkimukseen ja on valikoitunut tämän tutkimuksen yhdeksi keskeiseksi lähtökohdaksi.

PROMEQ-tutkimushankkeessa laaditussa HYTE-kypsyysanalyysimallissa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategiatyötä on arvioitu neljän kypsyystason kautta, joissa kriteerit ovat sijoitettu tasoille: alkava, kehittyvä, hyvä ja optimaalinen (Mäki-Opas, ym. 2019). Kypsyysanalyysimallin käytössä tulee määrittellä kriteerit, joita vasten strategian toimintaa peilataan ja analyysi voidaan laadita. Kypsyysanalyysissä nämä kriteerit (taulukko 1) kuvaavat sekä strategiatyön käytäntöjä (osallistuminen, kumppanuus sekä orientaatio), että kahta strategian sisältöön pohjautuvaa kriteeriä (hyvinvointi ja eriarvoisuus). (Syväjärvi & Leinonen 2019.) Tämän tutkimuksen osalta hyvinvoinnin ja eriarvoisuuden kriteeristö keskittyy osallisuuteen ja maankäytön suunnittelun osallisuuteen.

Kypsyysanalyysin ensimmäinen kriteeri **osallisuus strategian laadinnassa**, kuvaa sitä kuinka laajalla ja monipuolisella ryhmällä strategiaa on laadittu ja millaisia toimijoita on ollut mukana laatimassa strategiaa. Toimijoiden joukkoa tarkastellaan sen mukaan, kuinka laajasti valmisteluun on osallistettu eri toimijoita sekä julkiselta sektorilta, poliittisten päättäjien ja kansalaisten osalta. Samalla saadaan tietoon myös ne toimijat, joita ei osallistettu strategian laadintaan. (Syväjärvi & Leinonen 2019.)

Kypsyysanalyysin toisena kriteerinä on **yhteistyö ja kumppanuus**. Tavoitteena on analysoida strategian toteuttamista, ja sitä ketkä strategiaa toteuttavat. Analyysi keskittyy arvioimaan, onko strategian toteuttaminen esimerkiksi yhden toimijan vastuulla, poikkihallinnollista vai laajemman sidosryhmän yhteistyön tuloksena syntyvää. Kolmas kriteeri **strategi-
nen orientaatio** auttaa tarkastelemaan, millaisia valintoja ja tavoitteita strategiassa on ilmaistu valitun näkökulman osalta. Tällöin analysoidaan myös se, miten annetut tavoitteet ja valinnat ovat yhteydessä strategiassa esitettyihin haasteisiin. (Syväjärvi & Leinonen 2019.) Tämän tutkimuksen kohdalta nämä valinnat kuvaavat erityisesti osallistumisen eri näkökulmia.

Strategiatyön sisältöön keskittyvät kriteerit ovat erityisesti tämän tutkimuksen keskeisimmät, koska tutkimuksen aineisto sisältää jo hyväksytyt kuntastrategiat, joissa ei usein ole kuvattu niin laajasti strategian valmisteluun liittyvää prosessissa. Kypsyysanalyysimallin neljäs kriteeri sisältää **hyvinvoinnin** huomioimisen strategiassa. Tarkoituksena on analysoida, kuinka laajaan ja monipuoliseen hyvinvointiin (tässä tutkimuksessa osallisuuteen) strategia pohjautuu ja millaisen painoarvon se saa strategian tavoitteissa ja toimenpiteissä. Viimeisenä kypsyysanalyysimallin kriteerinä on **hyvinvoinnin ja terveyden eriarvoisuuden tunnistaminen ja asemointi**. HYTE-kypsyysmallissa tavoitteena on analysoida, kuinka

väestön sosioekonominen asema ja eriarvoisuus tunnistetaan strategioissa, ja kuinka se on huomioitu strategian tavoitteissa ja toimenpiteissä. (Syväjärvi & Leinonen 2019.) Tämän tutkimuksen analyysi keskittyy hyvinvoinnin ja eriarvoisuuden sijaan analysoimaan maankäytön suunnittelun osallisuuden asemaa kuntastrategioissa, ja sitä missä laajuudessa se näyttäytyy kuntastrategioiden arvoissa, missiossa, visiossa, tavoitteissa, päämäärissä, toimenpiteissä sekä kuinka toimenpiteet ovat vastuutettu toteuttamisen osalta.

Strategian toiminnan ja prosessien kypsyystasot määritellään neljän eri tason kautta. Korkeimmalla kypsyystasolla eli **optimaalisessa**, strategiatyö on kaikista kehittyneempää. Korkeimmalla kypsyystasolla strategian kehittämiseksi ei käytännössä nähdä enää suurta tarvetta. Optimaalisella kypsyystasolla strategiassa on huomioitu hyvinvoinnin ja terveyden, ja tässä tutkimuksessa erityisesti osallisuuden, osalta strategiatyö monipuolisena ja laajana, jossa korostetaan myös kumppanuutta ja yhteistyötä. Toisaalta sidosryhmiltä saatuja tietoon pohjautuvia näkökulmia on otettu huomioon, jotta on voitu muodostaa yhteisesti hyväksytyt strategian tavoitteet ja tahtotila. **Hyvän** kypsyystason saavuttaa strategia, jossa on johdonmukaisen prosessin kautta muodostettu strategian tavoitteet ja toimenpiteet. Yhteistyö eri toimijoiden kanssa on kuitenkin suppeampaa, kuin optimaalisessa kypsyystasossa. Hyvän kypsyystason osallistuminen kattaa lähinnä kuntaorganisaation viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden mukaan ottamisen poikkihallinnollisesti strategiaprosessiin. Siinä on tunnistettu myös hyvinvoinnin (osallisuuden) haasteita ja kehittämiskohteita, sekä hyvä käsitys osallisuudesta. **Kehittyvän** kypsyystason kohdalla kunnilla on tahtoa ja halua luoda osallistumiseen liittyviä strategisia ja toiminnallisia käytäntöjä. Strategiaprosessi on saavuttanut laajan, mutta kuitenkin rajatun asiantuntijoiden hyödyntämisen lähinnä toimialakohtaisesti. Yhteistyö on ollut kapeaa ja siiloutunutta eri toimijoiden välillä. Hyvinvointia ja terveyden edistämistä (osallisuutta) ei **alkavalla** kypsyystasolla laajasti tunnisteta. Strategia näyttäytyy kohtalaisen suppean joukon työnä ja on usein koordinoimatonta. (Syväjärvi & Leinonen 2019.)

	Alkava	Kehittyvä	Hyvä	Optimaalinen
Osallisuus strategian laadinnassa.	Yksittäiset toimijat laativat strategiaa, erittäin suppea osallisuus.	Johtoryhmän muutama henkilö laatii strategiaa, rajoittunut osallisuus.	Kaikki toimialat ovat mukana strategian laadinnassa,	Laajasti eri sidosryhmät (asukkaat, kuntalaiset, järjestöt) osallistuvat strategian

			poikkihallinnollinen osallisuus.	laadintaan. Monitasoinen osallisuus
Yhteistyö ja kumppanuus.	Toteutuksesta vastaa yksi toimiala, olematonta yhteistyötä.	Toimialat vastaavat omasta osuudestaan, siilomainen yhteistyö.	Jaettu vastuu strategian toteuttamisesta toimialoilla. Jaettu vastuullinen yhteistyö.	Kaikki alueen sidosryhmät joka kunta on tiiviissä yhteistyössä strategian toteuttamisessa. Yhteisöllinen ja kumppanuuksiin pohjautuva yhteistyö.
Strategiainen orientaatio.	Strategian tavoitteita ei ole määritetty, tavoitteet ovat asemoimattomia.	Tavoitteita lueteltu paljon, mutta ne eivät ole yhteydessä edistämisen toimenpiteisiin, tavoitteet operatiivisia.	Tunnistettu keskeiset haasteet, joiden pohjalta laadittu tavoitteet ja toimenpiteet, tavoitteet johdonmukaisia.	Strategia ohjaa tavoitteiden toteuttamiseen ja siitä on nähtävillä selvä tahtotila, jota määrätietoisesti tavoitellaan. Tavoitteet ohjaavia.
Hyvinvointi.	Strategiatyö suppeaa tai keskittyy yksittäisten henkilöiden hyvinvointikäsityseen. Hyvinvointikäsitys puuttuu.	Strategiatyö keskittyy ihmisen elämänlaadussa kahteen tekijään. Hyvinvointikäsitys on kaksiulotteinen.	Strategiatyö keskittyy ihmisen elämänlaadussa kolmeen tekijään. Hyvinvointikäsitys on moniulotteinen.	Strategiatyössä keskitytään elämänlaadun kaikkiin ulottuvuuksiin, jotka näkyvät tavoitteissa ja toimenpiteissä läpinäkyvinä teemoina. Hyvinvointikäsitys on kokonaisvaltainen.

Hyvinvoinnin ja terveyden eriarvoisuuden tunnistaminen ja asemointi.	Strategiatyössä ei ole kiinnitetty huomiota eriarvoisuuteen. Eriarvoisuutta ei ole tunnistettu.	Strategiatyössä on tunnistettu eriarvoisuuteen liittyviä haasteita, mutta ne eivät näy vahvasti tavoitteissa tai käytännöissä. Eriarvoisuus on epäjohdonmukaisesti tunnistettu.	Strategiatyössä on tunnistettu eriarvoisuuteen liittyvät ongelmat ja niihin liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet on asetettu. Eriarvoisuus on tunnistettu tavoitteellisesti ja johdon mukaisesti.	Strategiatyössä eriarvoisuuden vähentäminen on yksi strateginen tavoite, joka ohjaa myös strategiantyötä'. Eriarvoisuus on systemaattisesti tunnistettu ja strategisesti asemoitu.
--	---	---	---	--

Taulukko 1. HYTE-kypsyysmallin kriteerit arviointiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen strategiatyössä (mukaillen Syväjärvi & Leinonen 2020; Mäki-Opas ym. 2019).

PROMEQ-hankkeessa osallistavat menetelmät toimintamallien kehittämisessä ja arvioinnissa on luokiteltu neljään luokkaan: yhteiskehittäminen, yhteissuunnittelu, yhteistoteuttaminen ja yhteisarviointi. Hankkeessa tavoiteltiin sosiaalisen markkinoinnin avulla muun muassa yhteissuunnittelua ja yhteiskehittämistä, joilla osallisuutta hyvinvointiin ja terveyteen voitiin vahvistaa. Sosiaalisen markkinoinnin työmenetelmien avulla voidaan asukkaat ottaa paremmin mukaan suunnittelemaan heitä koskevia osallistamisen toimintamalleja. (Vaarama & Mäki-Opas 2020.)

3 KUNTASTRATEGIAN MERKITYS JULKISELLA SEKTORILLA

3.1 Strategian merkitys hallinnossa

Strategia terminä johtaa kreikkalaisesta sanasta ”strategos”. Sillä on tarkoitettu johtamisen taitoa sodassa. Alun perin strategia sanalla on viitattu sotatermiin, jonka tavoitteena on kuvata, kuinka joku paikka vallataan, sota voitetaan tai asema saavutetaan. Julkisessa organisaatiossa strategialla viitataan myös suunnitteluun ja ennakoitavuuteen. Kunnat pyrkivät muodostamaan vision ja strategian avulla suunnan, miten tulevaisuuden haasteisiin ja mahdollisuuksiin voitaisiin vastata mahdollisimman hyvin. (Kamensky 2008, 16; Salminen 2008, 90; Mintzberg 1897, 11–14.)

Kamensky (2008, 16–17) kuvaa strategian olevan vahvasti yhteydessä kilpailuun ja strategian avulla pyritään erottautumaan kilpailijoista omien tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategia kuvaa organisaation tavoitteiden ja toiminnan tietoisia valintoja. Sen avulla organisaation ajatellaan hallitsevan myös toimintaympäristöään. Yleensä strategia sisältää tavoitteet ja keskeiset päämäärät ja toiminnan niiden saavuttamiseksi. Strategian valmistelussa joudutaan tekemään valintoja eri vaihtoehtojen joukosta, jolloin myös hyviä vaihtoehtoja jää tietoisesti valitsematta. Mintzbergin (1987) mukaan eri organisaatiolla strategian merkitys ja rooli voi olla erityyppinen. Toiset organisaatio laativat vaan muodollisen strategian ja toisella strategia voi johtaa organisaation toimintaa hyvin vahvasti. Porterin (1996, 40) mukaan strategian tavoitteet ja toimet tulee laatia tavalla, joka antaa sille kilpailuedun muihin nähden. Mikäli strategia ei eroa muiden strategioista, ei se tuo mitään uutuus- ja kilpailuetua kyseiselle organisaatiolle.

Toimintaympäristön muuttuessa on kaikkien organisaatioiden pystyttävä kehittymään sen mukana, jotta ne voivat turvata ja saavuttaa päämääränsä myös strategioiden kautta (Kamensky 2008, 21). Toisaalta on hyvä muistaa, että organisaatioiden strategiat eivät voi sisältää kaikkia olennaisia asioita, vaan niiden valmistelussa on käytettävä priorisointia, jolloin strategiaan valitaan kaikista keskeisimmät asiat (Mintzberg 1987). Strategiatyö ja strategia-prosessin läpivienti on perinteisesti nähty osana ylimmän johdon toimenkuvaa. Tämä johtaa siihen, että strategioiden laadinta on nähty hierarkkisena prosessina, jossa ylimmän johdon asema on korostunut strategian toiminnan määrittelyssä. Organisaation muu henkilöstö vastaa sen sijaan strategian toteutumista johdon määritelmän mukaisesti, ottamatta suuremmin kantaa strategian sisältöön. (Syväjärvi & Leinonen 2020, 53.)

3.2 Kuntastrategia

Kuntastrategia ovat kunnan keskeinen toimintaa ohjaava asiakirja, jossa on määritelty kunnan pitkäaikavälin tavoitteet ja päämäärät (Kulha & Värttö, 2021, 66). Kuntastrategian laatimisesta, sisällöstä ja päivittämisestä säädetään Kuntalain 37 §:ssä. Kuntastrategiasta päättää kunnanvaltuusto ja kuntastrategiassa määritellään kunnan talouden ja toiminnan pitkän aikavälin tavoitteet. Kuntastrategiassa on huomioitava kunnan asukkaiden mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa sekä palveluiden tuottaminen ja järjestäminen. Lisäksi kuntastrategiassa tulee huomioida alueiden ja elinympäristöjen kehittäminen, johon erityisesti maankäytön suunnittelulla voidaan vaikuttaa. Kuntastrategian laadinnassa tulee huomioida kunnan nykytilanne, toimintaympäristön muutokset sekä arvioida, millä tavalla ne vaikuttavat

kunnan tehtävien hoitamiseen. Vähintään kerran valtuustokauden aikana kuntastrategia tulee päivittää. Kuntaa tulee johtaa kuntastrategian mukaisesti. (Kuntalaki 38 §; Anttiroiko ym. 2007, 72–73.)

Strategiat ovat pääsääntöisesti laadittu vuorovaikutteisen prosessin kautta. Kuntastrategia hyväksytään demokraattisesti valitun kunnanvaltuuston toimesta, jonka tavoitteena on määrittellä kuntaan selkeät ja sitovat strategiset tavoitteet, sekä valvoa niiden toteutumista. (Anttiroiko ym. 2007, 72–73.) Kuntastrategioiden suunnittelu lähtee liikkeelle toimintaympäristön analyysistä, jonka avulla saadaan tietoa kunnan tulevaista, nykyisestä ja menneestä kehityksestä, jota voidaan käyttää strategiaprosessin pohjana. Toimintaympäristön analyysin pohjalta esiin tulleet asiat, kuten väestömäärän muutokset, asuntokuntien muutokset ja palveluiden tuotantotavat antavat pohjan, kun kunnan tulevaisuutta suunnitellaan. Analyysin pohjana voidaan käyttää esimerkiksi SWOT-analyysiä tai erilaisia palvelu- ja talousanalyysijä. Näiden pohjalta voidaan muodostaa tulevaisuuden kuvaus kunnasta, johon kuntastrategialla halutaan päästä. (Houni ym. 2002.) Kuntastrategioiden sisältö koostuu usein eri osista, jotka tukevat toisiaan. Keskeisiä kuntastrategian osia ovat missio, arvot, visio, tavoitteet ja päämäärät tavoitteiden saavuttamiseksi. (Kamensky 2008, 58.)

Arvot määrittellään olevan toiminnan peruseriaatteita, jotka ovat kaiken tekemisen lähtökohdina. Yleensä arvot ovat pitkänaikavälin tahtotilan ilmaisu siitä millaiseksi organisaatio näkee itsensä. Arvoiksi valikoituu usein muutaman ydinarvo, joille organisaation toiminta perustuu. Nämä toimintaa ohjaavat arvot ovat riippumattomia ajasta ja paikasta, sekä niitä kuvaa voimakkuus ja pitkäikäisyys. Arvoja valittaessa tulisi valintaprosessin olla mahdollisimman osallistava ja alhaalta ylöspäin ohjautuva. Niitä ei tulisi muuttaa kovin helposti, vaan niiden olisi syytä olla pitkäikäisiä ja toimia organisaation toiminnan kulmakivenä pitkään. (Kamensky 2008, 58, 78.) Arvot ovatkin yleensä asioita, joita ihailaan ja pidetään tavoittelemisen arvoisina asioina. Arvoilla on kuvattu ihmisten valintoja ohjaaviksi, jolloin ihminen esimerkiksi valitsee, mikä on oikein ja mikä ei. Arvot ohjaavat täten ihmisten ja organisaatioiden valintoja konkreettisissa tilanteissa. (Rannisto 2005, 79.)

Kuntien **visiolla** ilmaistaan organisaatioihin tulevaisuuden tahtotilaa pitkällä aikavälillä ja antaa sille tavoitteellisen päämäärän toimintaan, jotta visio voidaan saavuttaa. Organisaatiolla visio on määritelty yleensä 10–20 vuoden päähän. Vision pohjautuu kuntien valitsemaan arvopohjaan. Selkeä ja voimakas visio on nähty organisaation menestyksen salaisuutena. Hyvän vision luominen vaatii sekä toimintaympäristön hyvää tuntemusta, mutta myös

luovuutta ja rohkeutta. Kunnan maankäytön suunnittelun ja johtamisen lähtökohtana visiolla on keskeinen rooli, koska se alkaa ajan kuluessa ohjaamaan niin viranhaltijoiden, kuntalaisten ja päätöksentekijöiden ajattelua. (Kamensky 2008, 58, 83–84, 87; Houni ym. 2002, 16.)

Jotkut organisaatiot käyttävät strategiassaan **missio**-käsitettä. Tällä on viitattu organisaatioiden kohdalla toisinaan myös toiminta-ajatus-käsitteellä. Toiminta-ajatus eli missio sisältää yrityksen toiminta-ajatuksen, arvot sekä mission yhteisvaikutuksen. Toiminta-ajatuksella tavoitteena on vastata myös kysymykseen, miksi organisaatio tai kunta on olemassa, ja mikä on sen rooli ja tarkoitus. Mission voidaan nähdä olevan myös ajatus kaiken tekemisen pohjana kuntastrategioissa. (Kamensky 2008, 58–59, 71; Houni ym. 2002, 17.)

Kuntastrategioiden **tavoitteet** tulee määritellä oikealle tavoitetasolle, jotta tavoitteet ovat realistisia, riittävän haasteellisia sekä mitattavissa olevia. Organisaation tavoitteella tarkoitetaan tilaa tai tulosta, johon organisaatio pyrkii tiettyä ajankohtana tulevaisuudessa. Tavoitteiden valitsemisessa keskeisessä roolissa on sidosryhmien, kuten asukkaiden kuuleminen ja heidän toiveiden huomioiminen. Tärkeää on löytää toteuttavissa olevat ja realistiset tavoitteet, jotta ne voidaan toimenpiteiden avulla saavuttaa. (Kamensky 2008, 61–62, 218, 234.) Tavoitteiden osalta haastavana pidetään myös, mikäli tavoitteita on liikaa, jolloin ne jäävät epärealistiksi. Tavoitteiden oikeanlainen asettelu on yleensä myös onnistuneen strategian kulmakivi. Mikäli tavoitteet ovat kuntastrategian valmistelun yhteydessä epäonnistuneet, vaikuttaa se heikentävästi koko kuntastrategian toteuttamiseen ja jalkauttamiseen organisaatiossa. (Houni ym. 2002, 16.)

Tavoitteiden asettamisessa keskeistä on, että tavoitteet tulee asettaa sen verran korkealle tavoitetasolle, jotta ne ovat riittävän haasteellisia, mutta eivät mahdottomia toteuttaa, vaikka siltä aluksi tuntuisi. (Kamensky 2008, 234–237.) Tavoitteiden asettelun lähtökohtana on, että ne perustuvat kuntalaisen todellisiin tarpeisiin ja ovat olennaisia kuntaorganisaation tehtäväkentässä. Tavoitteiden tulee olla lisäksi yksiselitteisiä ja sellaisia, että kuntaorganisaatio pystyy vaikuttaa siihen, että ne voivat toteutua. (Houni ym. 2002, 16.) Tavoitteiden haasteellisuus on oltava riittävän kunnianhimoinen, jotta se muuttaa ajatus- ja toimintamalleja niiden saavuttamiseksi pitkäjänteisesti. Keskeistä on erottaa tavoite ennusteesta, sillä tavoite ei ole ennuste tulevaisuudesta vaan se osoittaa tulevaisuuden tahtotilaa ennusteista huolimatta. Organisaatioiden ja ihmisten kokemukset ja tavat määrittelevät paljon sitä, mikä on tavoitteiden realistinen taso. Realistinen tavoitetaso on uskottava, mutta sen pitää kannustaa myös rohkeuteen. Tavoitteiden mittaamisen etuna on se, että niiden avulla tavoitteiden

suuntaa voidaan seurata ja muuttaa toimintaa tiettyyn suuntaan, mikäli tavoitetta ei näytetä saavutettavan. Tämä edellyttää, että jokaista tavoitetta voidaan mitata, joko kvantitatiivisesti tai kvalitatiivisesti. (Kamensky 2008, 234–237.) Osa kunnista on luonut tavoitteiden pohjalta myös toiminnan painopisteitä, koska kunnilla ei rajallisten resurssien vuoksi ole mahdollista toimia kaikkien asioiden parissa yhtä aikaa. Painopisteiden valinnan kautta pystytään keskittymään oleellisimpaan, jolloin myös toimintaan luodaan yksiselitteisemmät toimintalinjat ja -mallit. Nämä valitut painopisteet ja kehittämiskohteet ovat niitä joihin ensisijaisesti kunnassa halutaan panostaa ja ohjaamaan resursseja. (Houni ym. 2002, 19.)

Strategian **toimenpiteiden** avulla pyritään saavuttamaan strategian keskeiset tavoitteet. Toimenpiteet on oltava riittävän konkreettisia, jotta niitä voidaan toteuttaa. Kaikkien toimenpiteiden tulee pohjautua myös strategiaan, eikä niiden tule olla irrallisia varsinaisesta strategiasta. Toimenpiteitä ei tule olla liikaa, jotta ne pystytään toteuttamaan annetuissa raameissa, kuten talouden reunaehtojen puitteissa. Toimenpiteet on hyvä olla myös vastuutettu, jotta niiden toteuttaminen voitaisiin paremmin turvata. Myös toimenpiteiden osalta, kuten tavoitteiden, on hyvä asettaa ne tärkeysjärjestykseen, jotta toimenpiteet voidaan tehdä oikeassa järjestyksessä. Varsinaisten toimenpiteiden on oltava riittävän yksinkertaisia ja konkreettisia, jotta ne voidaan toteuttaa yhdessä sovitusti. Yleensä toimenpiteet ovat suhteessa strategiaan etupainotteisia, ja toimenpiteet on hyvä vaiheistaa strategian laadinnan yhteydessä. (Kamensky 2008, 326–329.)

3.3 Osallisuus kuntastrategioissa

Osallisuutta ja sen vaikuttavuutta voidaan lisätä kunnissa kuntastrategioiden avulla. Tällöin kyseessä on yleensä ylhäältä viranhaltijoista ja päätöksentekijöistä alas asukkaisiin ja kuntalaisiin kohdistuva osallisuuden kehittäminen. Toisaalta strategian yleispiirteisyyden vuoksi, tarkemmat osallistamista edistävät toimenpiteet saattavat jäädä hyvin suppeiksi strategioissa. (Kettunen 2002, 31.) Larjovuoren ym. (2012, 17) mukaan kunnan toiminnan tulee olla kunnan tavoitteista ja periaatteista lähtien positiivista sekä tukea asukkaiden osallistamisen edistämistä. Kunnalla tulee olla esimerkiksi riittävät voimavarat ja henkilöstöresurssit asukkaiden osallisuuden kehittämiseen ja vahvistamiseen. Tämä vaatii pitkäaikaisen suunnitelman, joka voidaan määritellä jo kuntastrategiassa. Kuntastrategiaa koskeva lainsäädäntö ei määrittele tarkasti millä tavalla kuntalaisia ja asukkaita tulee osallistaa esimerkiksi kuntastrategian laatimisen yhteydessä, kun esimerkiksi maankäyttö- ja kaavoitushankkeiden

osalta on osallistamisen peruseriaatteet määritelty maankäyttö- ja rakennuslaissa. (Kulha & Värttö 2023, 168.)

Kuntastrategiat ovat pitkän aikavälin asiakirjoja, jotka yltyvät usein vaalikausien yli, kun asiaa tarkastellaan päätöksentekijöiden näkökulmasta. Asukkaiden osalta nämä päätökset ja linjaukset, joita strategioihin on määritelty eivät noudata samaa aikajännettä, vaan usein päätökset heijastuvat pitkällä aikavälillä asukkaiden elämään, esimerkiksi maankäyttöhankkeiden osalta. Kuntastrategioiden laatimisprosessissa on keskeistä osallistaa asukkaita monipuolisesti, jotta tulevaisuuden näkemyksiä, mutta myös arvovalintoja voidaan laatia. (Kulha & Värttö. 2023, 163–164.)

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

4.1 Tutkimusmenetelmä

Tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmänä on laadullinen tutkimus ja analyysimenetelmänä sisällönanalyysi, jolla on tarkoitus tutkia aineistosta löytyviä sisältöä kuvaavia elementtejä. Lisäksi aineistoanalyysissä hyödynnetään sisällönanalyysin pohjalta teemoittelua sekä aineiston kuvaamiseen kvantifiointia (Kallinen & Kinnunen 2023; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Sarajärvi & Tuomi 2017). Laadullisessa tutkimuksessa keskeistä on tulkita aineistoa yhdessä sen kontekstin kanssa. Kuntastrategioiden tutkimuksessa kyseessä on niin sanottu luonnollinen aineisto, joka ovat laadittu tutkijasta täysin riippumatta, eikä näin ollen tutkija ole vaikuttanut aineiston sisältöön. (Juhila 2023.) Laadullisessa tutkimuksessa aineisto on yleensä kielellisessä muodossa ilmastu, kuten erilaisia tekstejä. Tutkimusaineiston rajaus on laadullisessa tutkimuksessa keskeistä, koska usein tutkimusaineistot voivat olla niin laajoja, että niihin ei voi päästä kokonaisuudessaan käsiksi. Tämän takia aineiston rajaaminen tutkimuksen laadinnan alkuvaiheessa on hyvin keskeistä, jotta tutkimusaineisto on tarkoituksenmukainen ja riittävän kokoinen. Alussa tutkittavaa aineistoa voi olla vähän ja sitä kasvatetaan niin kauan, että päästään pisteeseen, jossa uusi mukaan otettava tutkimusaineisto ei tuo enää mitään uutta tietoa tutkittavaan aineistoon. (Eskola & Suoranta 2000, 64.)

Yhteiskuntatieteissä laadullisen tutkimuksen avulla on tutkittu eri teemojen pohjalta erityisesti sosiaalista todellisuutta. Laadullista tutkimusta on käytetty yhteiskuntatieteissä usein sosiaalisten ilmiöiden kuvaamiseen ja havaintojen esittämiseen. (Leavy 2001, 2.) Laadullinen tutkimus on nähty historian saatossa välillä kiistanalaisenakin, koska se ei suoraan edusta yhteisesti sovittua lähestymistapaa tutkimukseen, vaan se sisältää erilaisia näkökulmia, joita tutkijat noudattavat (Brinkmann ym. 2014, 17). Laadullisen tutkimuksen avulla ei ole tarkoituksena tehdä yhtä mitattavia ja yleistettäviä tutkimustuloksia kuin määrällisessä ja tilastoihin pohjatuva tutkimuksessa. Laadullinen tutkimus on usein verrattavissa tapaustutkimukseen, jossa tiettyä asiakokonaisuutta tutkitaan sovitun viitekehyksen kautta. Tapaustutkimuskohde voi olla hyvin laaja tai suppeampi, kuten tämän tutkimuksen osalta se rajautuu valittaviin kuntastrategioihin ja niiden tulkitsemiseen. (Eskola & Suoranta 2000, 65.)

Laadullisen tutkimuksen synonyymeina on käytetty myös termejä, kuten ymmärtävä, kvalitatiivinen, pehmeä ja ihmistutkimus. Laadullista tutkimusta kuvataan usein empiiriseksi tutkimukseksi. Laadulliselle tutkimukselle tyypillistä on, että aineistosta otetaan suoria

lainauksia aineistoanalyysiin, jolla tavoitellaan tutkimuksen luotettavuutta korostamalla esimerkiksi haastatteluissa saatuja argumentteja. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Laadullinen tutkimus koostuu usein kahdesta toisiinsa nivoutuneesta vaiheesta. Ensimmäinen sisältää havaintojen pelkistämisen ja toinen tutkimuskysymykseen liittyvän arvoituksen ratkaisemisen. Havaintojen pelkistämisen avulla tutkimusaineistosta poimitaan tiettyyn teoriaan tai näkökulmaan liittyvät olennaiset asiat aineiston yksinkertaistamiseksi ja kuvailun helpottamiseksi. Sen jälkeen aineistoa karsitaan edelleen, ja sitä yhdistellään eri ryhmiksi, jonka seurauksena tavoitteena on etsiä aineistosta yksi yhteinen nimittäjä, ilmiö tai piirre, joka kuvaa koko aineistoa. Tavoitteena ei kuitenkaan ole etsiä aineistosta esimerkiksi keskivertotapausta vaan pyrkiä kuvamaan aineiston yhteistä nimittäjää. Laadullisen analyysin toisessa vaiheessa tavoitteena on valitun näkökulman tai arvoituksen ratkaiseminen, jonka pohjalta aineistosta saatuja tuloksia pyritään tulkitsemaan. Analyysin pohjalta saaduista tuloksista ja ilmiöstä on tavoitteena laatia merkitystulkintaa, jonka pohjalta tutkimustulokset voidaan esittää ymmärrettävästi. (Alasuutari 2011.)

Laadullinen tutkimus ei kuitenkaan poissulje aineiston analysoimista määrällisyyteen pohjautuen eli aineiston kvantifiointia, jotta tässä tutkimuksessa myös hyödynnetään laadullisen aineistoanalyysin rinnalla. Laadullisesta aineistosta lukumäärien laskemisen avulla voidaan syventää teemoittelua ja päästä tarkemmin lopputuloksiin pelkän kuvailun lisäksi. Kvantifioinnin avulla voidaan hyvin aineistosta laskea tiettyjen asioiden tai teemojen esiintymiskertoja. Pelkkien määrien lisäksi on hyvä muistaa, että laadullisessa tutkimuksessa jo yksittäisellä tai harvoin esiintyvällä asiakokonaisuudella voi aineiston tulkinnan ja merkityksellisyyden kannalta olla hyvin paljon merkitystä. Kvantifioinnissa aineisto yleensä ensin kuvataan taulukkomuodossa, jossa jokaiselle muuttajalle voidaan laskea arvo. Tällöin aineistoa voidaan kuvata myös erilaisin kuvioiden ja tilastojen kautta. Kuvioiden ja taulukoiden avulla lukija saa aineistosta nopealla silmäyksellä hyvän yleiskäsityksen. Tyypillisimmät kuviot, joilla aineistoja kuvataan ovat pylväs- ja sektoridiagrammit. Näin lisäksi taulukoissa ja kuviossa on syytä kiinnittää huomiota visualisointiin, jotta ne ovat helposti ymmärrettävissä ja tulkittavissa, jotta väärin ymmärryksiä ei syntyisi. (Nummenmaa 2009; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Tämän tutkimuksen osalta laadullisen tutkimuksen menetelmillä pysytään vastamaan parhaiten tutkimuskysymyksiin ja kuvailemaan, miten kuntastrategioissa on huomioitu, esimerkiksi Hyte-kypsyysmallin avulla kuntastrategioiden osallisuus. Laadullisen tutkimuksen

lisäksi aineiston analysoimissa hyödynnetään kvantifointi tietyiltä osin, jotta aineiston kuvailuun avuksi saadaan tarkempia tuloksia.

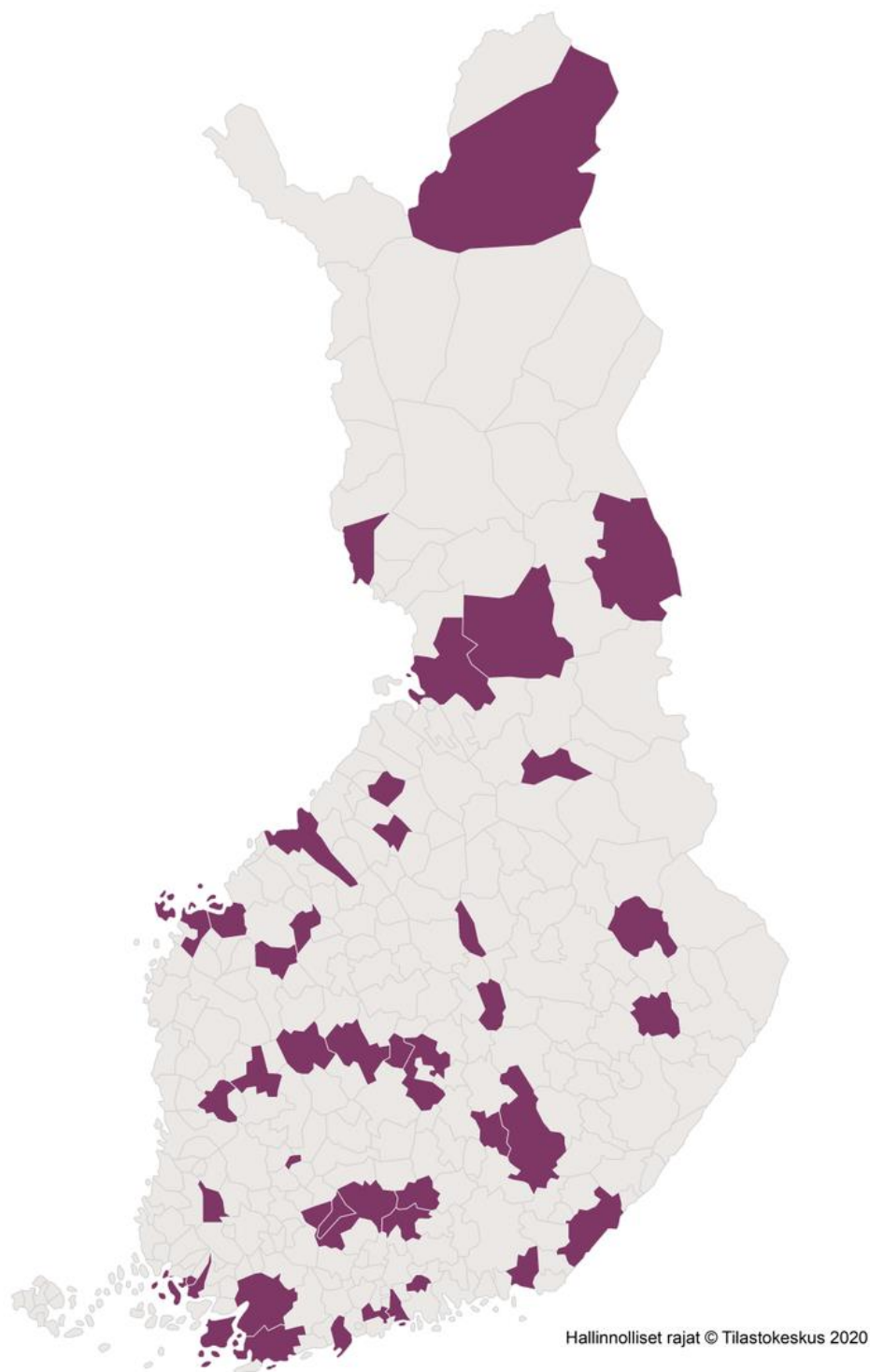
4.2 Aineisto ja aineistonkeruu

Gradun aineisto pohjautuu kuntien kunta- ja kaupunkistrategioihin. Tässä tutkimuksessa viitataan terminä ainoastaan kuntastrategiaan, mutta tosiasiaa moni näistä kunnista edustaa muodoltaan kaupunkia, joten kyseessä on tarkemmin kaupunkistrategia. Tutkimusaineistona olevat kuntastrategiat kerättiin 1.9.2023-19.9.2023 välisenä aikana kuntien omilta nettisivuilta. Kunnat on valittu Kuntaliiton kuntalaistutkimuksen 2020 ja kuntapäätäjätutkimuksen 2020 kuntien mukaisesti, jolloin ne edustavat eri kokoisia ja erityyppisiä kuntia eri puolilta Suomea. Tutkittavia kuntia on yhteensä 43 kappaletta (taulukko 2 ja kuvio 2). Lisäksi kuntalaistutkimuksen 2020 ja kuntapäätäjätutkimuksen 2020 mukaisten kuntien mukaan tuominen antaa mahdollisuuden hyödyntää tämän tutkimuksen tuloksia syvemmin kuntalaistutkimuksesta saatavaan aineistoon. Tutkimusaineiston kohdalta on huomioitava, että mikäli tutkimusaineistona olevat kunnat olisi valittu jollain muulla tavalla tai edustaneet esimerkiksi väestöltään suurimpia kuntia, olisi tutkimuksen tulokset olleet todennäköisesti tästä tutkimuksesta poikkeavat.

Taulukko 2. Tutkimuksen aineistoksi valitut kunnat ja kaupungit sekä tiedot hyväksytyistä kuntastrategioista.

Kunta	Kuntastrategia hyväksytty, kaupunginvaltuustossa	Kuntastrategian nimi
Jyväskylä	21.2.2022	Jyväskylän kaupunkistrategia 2022–2025
Oulu	31.1.2022	Kaupunkistrategia Oulu 2030
Turku	14.2.2022	Kaupunkistrategia – Turku 2030-luvulla
Vantaa	2022	Innovaatioiden Vantaa -strategia 2022–2025
Hämeenlinna	13.6.2022	Houkutteleva Hämeenlinna
Lappeenranta	syksyllä 2021	Lappeenranta strategi- LPR2037
Mikkeli	13.12.2021.	Mikkelin kaupunkistrategia 2022–2025
Salo		Salon kaupunkistrategia 2030 – Avaimet kaikkiin oviin
Hamina	3/2022	Haminan kaupunkistrategia
Hollola	13.12.2021	Kuntastrategia
Kirkkonummi	31.1.2022	Kuntastrategia Kirkkonummi 2022–2023
Kokkola		Kokkolan kaupunkistrategia 2022–2025
Raasepori	2022	Raasepori 2022
Raisio	2.11.2021	Raision kaupungin strategia
Sipoo	25.4.2022	Strategia Sipoo 2022–2025
Tornio	25.4.2022	Tornion kaupunkistrategia 2021–2025/Maailmanluokan rajakaupunki 2030

Kunta	Kuntastrategia hyväksytty, kaupunginvaltuustossa	Kuntastrategian nimi
Kankaanpää	11.6.2022	Kankaanpää 2030
Kuusamo	2020	Kuusamon menestysresepti
Lapua	2018	Lapuan strategia 2018-
Liperi		Liperi - kuntastrategia 2021–2025
Mustasaari	15.3.2018	Mustasaaren kuntastrategia 2030
Naantali	29.8.2022.	Naantalın kaupunkistrategia 2026
Nivala	19.5.2022	Kaupunkikonsernin strategia 2022–2025
Pirkkala	23.5.2022	Kuntastrategia 2021–2025
Asikkala	13.6.2022	Asikkalan tarina 2025
Hattula		Kuntastrategia 2022–2030
Inari	12.12.2019	Arktisen Inarin strategia 2030
Kemiönsaari		Kemiönsaari, Strategia 2022–2025, Merellistä elinvoimaa
Keuruu	13.6.2022	Keuruun kaupunkistrategia 2022–2032
Oulainen		Oulainen kaupunkistrategia 2023–2025
Parkano	19.12.2022	Parkanon kaupungin strategia 2026
Pudasjärvi		Kuntastrategia 2022–2030
Säkylä	6.6.2022	Rohkea ja kestävä Säköylä, Säkylän kuntastrategia 2022–2030
Virrat	13.12.2021	Onnistu Virroilla - Tiekartta tulevaisuuteen, strategian vuosille 2022–2025.
Vöyri	15.9.2022	Vöyrin kuntastrategia 2023–2026
Askola	13.12.2021	Askola Uudenmaan helmi
Hirvensalmi	23.5.2022	Hirvensalmen kunnan strategia vuosille 2023–2026
Juuka	26.9.2022	Juuan kuntastrategia 2022–2026
Keitele	9.11.2020	Keiteleen kuntastrategia 2021–2025
Lappajärvi		Kuntastrategia 2025
Paltamo	13.12.2021	Paltamon kuntastrategia 2022–2030 Paltamo - ketteräliikkeinen edelläkävijä
Petäjävesi	27.9.2021	Petäjäveden kunnan strategiaan vuosille 2021–2025
Rautalampi	11.3.2022	Rautalampi_kuntastrategia_2021–2025



Kuvio 2. Kuntalaistutkimuksen 2020 kunnat, jotka edustavat myös tämän tutkimuksen kuntia (Tilastokeskus 2020, Kuntaliitto 2023).

Aineisto koostui yhteensä 43 kappaleesta kuntastrategioita. Yhteensä 41 kuntastrategiaa oli dokumenttimuodossa saatavilla, ja näiden kuntastrategioiden yhteen laskettu sivumäärä oli 475, jolloin keskiarvoksi tuli 12,2 sivua/kuntastrategia. Lisäksi kahden kunnan osalta

kuntastrategiaa ei ollut saatavilla esimerkiksi pdf- tai word-muodossa, vaan ainoastaan kunnan omilta nettisivuilla. Näiden kuntastrategioiden osalta tarkkaa sivumäärää ei voida sanoa. Nettisivuilla olevat kuntastrategiat olivat kuitenkin dokumentteihin verrattavissa olevia kirjallisia tuotoksia (Eskola & Suoranta 2000; Piergiorgio 2003).

Dokumenttiaineistojen käytössä tulee huomioida, että ne on yleensä laadittu jotain muuta varten kuin tutkimusta, jolloin tulee kiinnittää huomiota niiden alkuperäiseen kontekstiin (Piergiorgio 2003). Gradussa käytettävä aineisto ei ole syntynyt tutkimusta varten, vaan kuntastrategioiden tarkoituksena on kunnan pitkän aikavälin kehityksen suunnittelu. Kuntastrategiat on laadittu erityisesti kunnan johdon toiminnan linjaamiseksi, mutta myös viestinnälliseksi materiaaliksi kuntalaisilla ja sidosryhmille, jotta he saavat tietoa kunnan pitkän aikavälin tavoitteista. Laadullisen analyysin näkökulmasta kyseessä on siis dokumentteihin pohjautuva analyysi, jossa tutkimusaineistona on erityisesti poliittisesti päätetyt dokumentit, joka ohjaavat hallinnon toimintaa. (Piergiorgio 2003, 301–304.) Kuntastrategioiden kohdalla niiden sisältöön on vaikuttanut lainsäädännön vaatimukset ja ohjeistukset. Tässä tutkimuksessa tutkitaan dokumenttien sisältöä nimenomaan resurssina, joka on ollut yhteiskuntatieteellisesti suosituin lähestymistapa dokumenttien aineiston analysoinnissa. Tällöin keskeistä on tunnistaa ne ominaispiirteet, mitä kuntastrategiat sisältävät eikä tutkia niin tarkasti, sitä miten kuntastrategiat ovat laadittu. (Prior 2008, 825.)

4.3 Sisällönanalyysi aineiston analyysimenetelmänä

Sisällönanalyysimenetelmä on yksi laadullisen tutkimuksen menetelmä, jota voidaan käyttää lähes aina. Väljän teoreettisen viitekehyksen mukaan sisällönanalyysillä tarkoitetaan kirjoitettujen, kuultujen tai koettujen asioiden analysoimista. Laadullisessa sisällönanalyysissä ei normaalisti oteta aineiston kielelliseen ilmaisuun liittyviä asioita analyysin kohteeksi. (Vuori 2021.) Yksinkertaisimmillaan sisällönanalyysin voidaan kuvata olevan analyysimenetelmä, jossa aineistosta lasketaan sanojen esiintymiskertojen lukumäärä. Yleisimmät sanat voivat näin kuvata aineiston keskeisimpiä teemoja. (Stemler 2001.) Krippendorffin (1980) on määritellyt, että sisällönanalyysin laadinnassa analyysia voidaan lähestyä kuuden kysymyksen kautta. Aluksi määritellään mitä tietoja on tarkoitus analysoida, seuraavaksi miten ne määritellään ja mikä on tutkimukseen valittava otanta. Neljäntenä pohdittavana kysymyksenä on määritellä konteksti, johon tietoja on tarkoitus analysoida, jonka jälkeen määritellään analyysin rajat. Viimeisenä on tarkoitus pohtia, mikä on tutkimustulosten kohdetta suhteessa aineistoon.

Sisällönanalyysimenetelmä on menetelmä, jossa valittua aineistoa analysoidaan objektiivisesti, mutta myös systemaattisesti. Kyseessä on yleensä tekstin analysoimiseen pohjautuva tekstianalyysi. Sisällönanalyysimenetelmää voidaan käyttää monenlaisten aineiston kanssa, kuten asiakirjat, kirjeet, päiväkirjat, kirjat, keskustelut, raportit ja lähes tulkoon kaikki sellainen aineisto, missä on kirjoitetussa muodossa. Tavoitteena on saada tutkittavasta asiakokonaisuudesta yleistettävissä oleva kuvaus. (Tuomi ja Sarajärvi 2018.) Sisällönanalyysin toteuttamista syvyyttä voidaan arvioida sen mukaisesti, millainen abstraktiotaso analyysi-vaiheessa on. Abstraktiotaso voi vaihdella sen mukaan pyritäänkö aineistoa kuvamaan vastaavanlaisesti kun se on aineistossa, vai pohjautuuko analyysi enemmän tutkijan valintoihin. (Granehei ym. 2017.)

Sisällönanalyysin hyödyntäminen tutkimuksessa lähtee liikkeelle aineistosta valittavasta kiinnostavasta teemasta. Kaikki teeman ulkopuoliset asiat jäävät tutkimatta ja tutkimuksen ulkopuolelle. Sen jälkeen vuorossa on aineiston koodaaminen eli luokittelu, teemoittelu tai tyypittely. Aineiston ensimmäinen analyysivaihe on avoin koodaus, jossa tutkittavaa materiaalia yleensä tarkastellaan sanatarkasti, jonka tarkoituksena on löytää aineistosta tutkimuksen kannalta keskeisiä näkökulmia. (McHugh 2014, 155.) Koodaamista käytetään apuna, kun aineistosta tehdään muistiinpanoja, jäsennetään sekä niiden avulla halutaan kuvailla aineistoa. Luokittelun avulla aineisto koodataan ja järjestetään sisällön teemojen mukaan eri luokkiin. Luokittelun avulla voidaan laskea, kuinka monta kertaa kyseinen teema esiintyy aineistosta ja laatia esimerkiksi taulukoita sen pohjalta. Teemoittelu pohjautuu luokitteluun, mutta siinä tarkastellaan myös sitä, mitä kyseisestä teemasta on sanottu. Teemoittelun taustalla on ajatus aineiston ryhmittelystä valittujen aihepiirien ympärille, jolloin pystytään vertailemaan eri teemojen esiintymistiheyttä aineistossa. Sisällönanalyysi, joka pohjautuu tyypittelylle, lähtee liikkeelle näkökulmasta, jossa aineisto pyritään luokittelemaan yhteisten ominaisuuksien perusteella ja muodostamaan näiden pohjalta yleistys, tapausesimerkki. (Tuomi & Syväjärvi 2018, 104–107.)

Sisällönanalyysi voidaan jakaa eri analyysimenetelmiin, aineistolähtöiseen, teoriaohjautuvaan ja teorialähtöiseen analyysiin. *Aineistolähtöisessä analyysissä* tutkimusaineistosta on tavoitteena laatia oma teoreettinen kokonaisuus. Tällöin teoria ei ohjaa esimerkiksi millä luokittelulla aineistoa analysoidaan, eikä sillä pitäisi olla tutkimuksen lopputuloksiin vaikutusta. Aineistolähtöisen analyysin vaiheet ovat yleensä aineiston pelkistäminen, aineiston ryhmittely ja viimeisenä teoreettisten käsitteiden luominen. Aineistolähtöisen analyysin haasteena on, että analyysi on hyvin riippuvainen tutkijan valitsemista lähtökohdista, jotka

voivat pahimmissa tapauksessa vaikuttaa tutkimuksen yleistettävyyteen ja luotettavuuteen, koska esimerkiksi tutkijan ennakkokäsitykset voivat heijastua analyysiin ja sen pohjalta tutkimustuloksiin. Aineistoanalyysi ja raportointi on vahvasti aineistolähtöistä, jolloin myös aineiston hankinta ei ohjaa mikään teoria. (Tuomi & Syväjärvi 2018.)

Teoriaohjautuvasta sisällönanalyysissä teoria, malli tai ajattelutapa voi toimia apuna aineiston analysoinnissa. Analyysi ei kuitenkaan ainoastaan pohjautu valittavaan teoriaan, mutta se auttaa aineiston analysoinnissa. Aineiston analysointi on kaksivaiheinen prosessi, jonka ensimmäinen osa nojaa teoriaa ja toinen aineistolähtöisyyteen. Raportointi pohjautuu myös teoriaohjatuvalle analyysille. *Teorialähtöinen analyysi* sen sijaan tukeutuu ajatukseen, jossa analyysia ohjaa jo olemassa oleva teoria. Tutkimuksen aluksi kuvaillaan teoria, jonka pohjalta määritellään sen jälkeen keskeiset käsitteet kyseisen tutkimusongelman ratkaisemiseksi. Tavoitteena on yhdistellä aineistoja ja teoriasta saatuja malleja, joka mahdollistaa uuden tiedon synnyn testaamalla aikaisempaa tutkimusta. Teorialähtöisessä analyysissä aineiston hankinta, analysointi ja raportointi pohjautuu teorialähtöiseen ajatteluun. (Tuomi & Syväjärvi 2018.) Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysi on tehty sekä aineistolähtöisesti että teorialähtöisesti. Aineistolähtöinen analyysi on taustalla, kun analysoidaan tutkimustuloksien kahta ensimmäistä osiota, jossa analysoidaan, miten osallisuus näkyy kuntastrategioissa eli kappaleissa: *5.1 Kuntalaisten osallisuus kuntastrategioissa* sekä kappaleessa *5.2 Maankäytön suunnittelun osallisuus kuntastrategioissa*. Muita tutkimustuloksia kuvaavia kappaleita ohjaa erityisesti teoriaohjautuvan aineiston analysoimisessa. Aineistoanalyysin apuna käytettiin myös kvantifiointia, jotta tutkimustulokset pystytään esittämään mahdollisimman kuvaavasti.

Kuntastrategioita tutkittiin tässä tutkimuksessa erityisesti aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla. Aineiston analysoimisessa ensimmäisessä vaiheessa tavoitteena oli saada kokonaisnäkemys, kuinka kuntastrategioissa osallisuus näyttäytyy. Tutkimuksen aluksi kävin ensin kaikki kuntastrategiat yleisellä tasolla läpi, jotta sain muodostettua niistä kokonaisuuden, mutta myös ensimmäisen käsityksen onko aineisto riittävä hyvän tutkimuksen laatimiseksi, vai tulisiko aineisto supistaa tai kasvattaa. Ensimmäisessä vaiheessa totesin aineistoa olevan riittävästi laadullisen tutkimuksen aikaansaamiseksi. Toisella lukukierroksella luin kuntastrategiat huolellisesti läpi ja poimin niistä keskeiset osallisuuteen, yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen liittyvät asiat erilliseen Excel-tauluktoon. Samaan tauluktoon poimin jokaisesta kunnasta myös perustiedot kuntastrategioista, kuten nimi, hyväksymispäivämäärä, arvot, visio, missio, strategiset tavoitteet, strategiset päämäärät sekä toimenpiteet strategian

toteuttamiseksi. Excel-taulukkoon sijoitettiin lisäksi näistä kohdista eri väreillä kaikki osallisuuteen, vuorovaikutukseen tai muuten niihin rinnastettavia tai liittyviä asioita ja asiakokonaisuuksia. Ensimmäisen rajauksen osalta valittavat teemat otettiin esille hyvin laajalla kammalla, jotta analyysin myöhäisemmässä vaiheessa voidaan olla varmoja, että kaikki keskeiset asiat tulevat huomioiduksi. Aineistoja ei tässä vaiheessa muokattu, vaan asiat poimittiin juuri niillä sanoilla analyysiin, joilla ne esiintyvät kuntastrategioissa.

Seuraavassa vaiheessa aineistoa analysoitiin pohjautuen tutkimuskysymyksiin erityisesti abduktiivista päättelyä hyödyntäen teoriaohjautuvasti, jolloin suoritettiin myös teemoittelua ja luokittelua. Tässä vaiheessa analyysissä hyödynnettiin sekä aineistolähtöistä että teoriaan pohjautuvaa analyysimalleja rinnakkain. Teemoittelussa samaa kuvaavat ja tarkoittavat ilmiöt ja teemat pyrittiin luokittelemaan saman teeman alle. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 124.) Tässä vaiheessa aineistoa analysoitiin myös kvantifioinnin avulla, jolloin aineistosta laskettiin eri teemoihin kuuluvien asioiden lukumäärää. Tämän avulla voitiin varmistaa myös se, että tulokset eivät pohjautuneet niin sanotusti ”mutu-tuntumaan”, vaan asiakokonaisuuksien ja teemojen arvot voitiin kuvata tarkasti lukumääriin pohjautuen. Laadullisessa tutkimuksessa nämä lukumäärät eivät ole usein isoja ja tarkasti määriteltävissä, mutta niiden pohjalta voitiin aineistoa koodata ja esittää asiat taulukkomuodossa. Taulukoiden laadinnassa tulee kuitenkin muistaa, että ne pohjautuvat tutkijan valintoihin ja luokitteluihin, esimerkiksi sanojen merkityksen koodaamisen ja teemoittelun osalta, jolloin toinen tukija voisi koodata kyseisen termin toiseen luokkaan. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tässä tutkimuksessa teemoitteluja ja kvantifiointia käytettiin apuna, kun haluttiin tutkia esimerkiksi kuntastrategioiden arvoja, visiota ja missiota. Arvot, visiot ja missiot poimittiin sellaisenaan kuntastrategioista erilleen oman tiedostoon jatkoanalyysiä varten. Tässä vaiheessa samaa tarkoittavat sanat kuten avoin, avoimuus ja avoimesti luokiteltiin samaan kategoriaan kuuluvaksi, jolloin ne muodostivat yhden oman luokan, jolle voitiin antaa myös arvo, sen pohjalta, kuinka monesti kuntastrategiassa nämä termit esiintyvät. Vastaavanlainen luokittelu tehtiin myös visioiden kohdalta. Visioiden osalta aineistoa jouduttiin pelkistämään analyysivaiheessa, jotta ryhmittelyä voitiin tehdä. Tällöin olin kuitenkin huolellinen, että vision sanoma ei muutu pelkistämisen takia. Tämän ansiosta voitiin laatia määrällistä analyysiä, koska tietyt teemat voitiin laskea samaan kategoriaan eli aineisto ryhmiteltiin (taulukko 3).

Taulukko 3. Esimerkki aineiston pelkistämisestä kuntastrategioiden visioiden kohdalla.

Kuntastrategian kirjaus	Pelkistetty merkitys
Kestäviä menestystarinoita.	Kestävä.
Kestävyysden edelläkävijä.	Kestävyys.
Turku kutsuu kaikki osallistumaan elämyksiin, työhön, edelläkävijyyteen ja kestävään kasvuun - elämään elämänsä parasta aikaa.	Osallistuva, kestävä kasvu.
Keitele on kehittyvä ja vetovoimainen kunta, joka kasvaa yrittäjyydestä, kansainvälisyydestä ja puusta.	Kehittyvä, kasvava ja kansainvälisyys.

Teoriaohjautuvan sisällönanalyysin avulla tutkittiin HYTE-kypsyysmallin hyödyntämistä kuntastrategioista. Tässä tutkimuksessa yhdistellään tutkimusaineistona olevia kuntastrategioita HYTE-kypsyysmallin teoriaan, joka mahdollistaa uuden tiedon synnyn testaamalla HYTE-kypsyysmallissa saatuja tuloksia. Ennen HYTE-kypsyysmallin hyödyntämistä HYTE-kypsyysmallista poimittiin ja muokattiin tämän tutkimuksen kannalta keskeiset teemat, kuten strategian valmistelu, strateginen orientaatio sekä osallisuuden teemat ja niistä muodostettiin tutkimuksen teoriaan pohjautuen oma **Maankäytön suunnittelun osallisuuden kypsyysmalli, MAOS-kypsyysmalli**, jonka pohjalta kypsyysmallianalyysia voidaan käyttää tässä tutkimuksessa apuna. Tätä sisällönanalyysimallia voidaan kutsua myös abduktiiviseksi, koska HYTE-kypsyysmalli toimi analyysin apuna teoriana, mutta MAOS-kypsyysmallin laadinta ei suoraan pohjautu teoriaan vaan analysoinnin rinnalle tuotiin uusi teoriaan pohjautuva näkökulma. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Sen jälkeen, kun osallisuuteen ja kuntastrategioihin pohjautuvien teorioiden avulla saatiin luokiteltua MAOS-kypsyysmallin kypsyystasojen kriteerit jokaiselle kypsyystasolle (alkava, kehittyvä, hyvä ja optimaalinen) käytiin kuntastrategiat huolellisesti läpi ja pyrittiin sijoittamaan ne mahdollisimman hyvin jollekin kypsyystasolle kriteerien mukaisesti. Tässä käytettiin teorialähtöisen sisällönanalyysin pelkistämistä apuna, jossa aineistosta pyrittiin ottamaan esille kaikki siihen kypsyystasolle oleelliset asiakokonaisuudet omaksi Excel-taulukoksi. Aineistoanalyysin seuraavassa vaiheessa pelkistetty aineisto ryhmiteltiin omiksi alaluokiksi, jossa samankaltaiset ja samaan tarkoittavat asiakokonaisuudet luokiteltiin samoihin alaluokkiin. Alaluokkien avulla aineisto käsitteellistettiin, ja muodostettiin teoriaan pohjautuvia käsitteitä eli kypsyystasot ja niiden kriteerit. Käsitteellistämisen avulla voitiin muodostaa MAOS-kypsyysmallin kriteeristön ja

kypsyystasojen yläluokat, joille annettiin tarkemmat määritelmät, minkä pohjalta jokaisen kypsyystason kriteerit voitiin määritellä. Aineisto sen jälkeen sijoitettiin näiden kriteerien pohjalta omalle kypsyystasolle (taulukko 4).

Taulukko 4. Esimerkki kuntastrategioiden ryhmittelystä toimenpiteiden osalta MAOS-kypsyysmalliin.

Kuntastrategian teksti	MAOS-kypsyysmallin ryhmittelyä
Kaikki kunnan luottamushenkilöt, viranhaltijat, kunnan työntekijät, kuntalaiset ja koko kuntayhteisö sitoutuvat strategiaan.	Toteuttamisessa otettu huomioon monipuolisesti kuntaorganisaatio sekä järjestöt ja asukkaat. Yhteistyö monipuolista.
Kaupunkikonsernin strategisia tavoitteita toteutetaan vuosittain talousarvioissa asetettavilla tavoitteilla. Toimiala- ja tehtäväaluejohtaja, Tytäryhtiöt ja Työpajasäätiö. Kaupunkikonsernin strategiaa toteutetaan myös muilla toimeenpano-ohjelmilla ja suunnitelmilla.	Toteuttamisessa otettu huomioon kuntaorganisaation lisäksi yksittäin taho. Yhteistyöstä puuttuu joku keskeinen taho, kuten asukkaat tai järjestöt.
Osastot ja keskuskeskukset huomioivat strategian tavoitteet vuotuisissa toimintasuunnitelmissaan ja valiokunnat arvioivat niitä osavuosikatsausten yhteydessä. Kunnanhallitus seuraa vuosittain strategian toteutuksen etenemistä.	Toteuttaminen kunnan henkilöstön/toiminnan sisäistä, mainittu toimialoja, toimenpiteohjelmia, päätöksentekoelementtejä. Ei mainintaa kuntaorganisaation ulkopuolisesta tahoista.

Kuntastrategioista nousevat asiakokonaisuudet ja teemat ovat olleet keskeisessä osassa analyysissä, jonka pohjalta teoriaohjautuvasti voitiin rakentaa oma MAOS-kypsyysmalli. MAOS-kypsyysmallin avulla voitaisiin aineisto luokitella ja teemoitella vielä vastaamaan MAOS-kypsyysmallia olemassa olevaan teoriaan pohjatuen. Näin saatiin luotua uusi kypsyysmalli myös tulevia analyyskejä varten. Keskeisessä osassa MAOS-kypsyysmallin rakentamisessa toimi HYTE-kypsyysmalli, mutta myös muu osallisuuteen ja erityisesti maankäytön suunnittelun osallisuuteen liittyvät teoriat ja näkökulmat. MAOS-kypsyysmalli rakennettiin jokaisen kriteerin osalta erikseen huolellisesti aineistoon peilaten.

Aineiston analysoimisen ja aineiston luokitteluksessa MAOS-kypsyysmalliin oli paikoitellen haastavaa saada muodostettua erivaihteluita eri luokkien välillä. Toisaalta myös omat valinnat, kuten toimenpiteiden osalta siitä, että niissä ei mainita kuntaorganisaation ulkopuolisia toimijoita laski kuntastrategian toimenpiteiden osallisuuden kypsyysastetta kehittyvälle tasolle. Tämä oli tutkijana harkittu valinta, jolla halusin saada eroteltua kuntastrategioita eri kypsyystasolle. Tarkoituksena on kuitenkin ollut arvioida jokainen kuntastrategia samalla logiikalla, jotta niiden sijoittuminen kypsyystasolle olisi oikeudenmukainen ja kuvastaisi hyvin kuntastrategioiden sisältöä. Kun jokainen kunta oli luokiteltu jokaisen kypsyysmallin kriteerin osalta jollekin kypsyystasolle, voitiin käyttää myös tilastollista analyysia apuna, jolloin saatiin laskettua jokaiselle kypsyystasolla tietty lukumäärä eli arvo. Analyysivaiheessa käytin luokittelua helpottamaan numeraalista menetelmään, jossa optimaalinen kypsyystaso koodattiin arvoksi 4, hyvä arvoksi 3, kehittyvät arvoksi 2 ja alkava arvoksi 1. Arvon 0 sai analyysivaiheessa kuntastrategioista ne, joille ei voitu aineiston pohjalta määrittää millään kypsyystasolle esimerkiksi sen vuoksi, että siellä ei ollut mainintaa mistään asiakokonaisuudesta, jonka olisi voinut tulkita kuuluvan kypsyysmallin jollekin kypsyystasolla tutkittavana olevan kriteerin kohdalla.

4.4 Eettiset näkökulmat ja luotettavuus

Tässä tutkimuksessa on noudatettu Tutkimuseettisen neuvottelukunnan 2023 ohjeita hyvästä tieteellisestä käytännöstä tutkimuksen kaikissa laadinnan vaiheissa. Ohjeiden mukaan tutkimukset tulee suunnitella, laatia ja dokumentoida huolellisesti ja avoimen tieteen periaatteita noudattaen mahdollisimman hyvin. Tutkimuksessa tulee ottaa huomioon mahdollisimman hyvin aikaisempi tutkimustieto. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2023.) Tässä pro gradu -tutkielmassa olen käyttänyt mahdollisimman monipuolisesti relevanttia aikaisempaa tutkimustietoa tutkielman laadinnan aikana. Aikaisempaa tutkimustietoa on haettu, niin kansallisesta kuin kansainvälisistä lähteistä, painottaen valittujen tutkimusten ja tiedon laatua ja luotettavuutta. Aiheen valinta ja rajaus ovat tutkimuksen alussa pohjautuneet vahvasti omiin mielenkiinnonkohteisiin, kuten maankäytön suunnitteluun ja alueidenkehittämiseen julkisella sektorilla. Kuntastrategioiden valinta tutkimusaineistoiksi valikoitui mielenkiinnosta selvittää, kuinka kuntien pitemmän aikavälin suunnittelu liittyy maankäyttöön ja osallisuuden näkökulmat on huomioitu julkisella sektorilla erityisesti hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa. Mielestäni myös valmis dokumentoitu aineisto antoi hyvän ja tasapuolisen otoksen aineistoanalyysiin. Myös Kuntaliiton valitsevat tutkittavat kunnat oli valmiiksi annettu, jolloin ne kuvaavat monipuolisesti erilaisia kuntia joka puolelta Suomea. Mikäli olisin

itse valinnut tarkasteltavat kunnat eivät ne olisi välttämättä kuvanneet yhtä hyvin Suomen kuntien monipuolisuutta niin maantieteellisesti kuin esimerkiksi väestön tai elinkeinojen suhteen. Varsinaisen tutkimuksen suunnitteluun ja aineiston läpikäymiseen eivät ole vaikuttaneet muut henkilöt tai tahot, vaan tutkimus on toteutettu omana työnä ja omana tulkintana. En myöskään ole saanut rahallista tai minkäänlaista korvausta tutkimuksen laadinnasta, joka olisi voinut vaikuttaa tutkimustuloksiin ja heikentää tutkimuksen luotettavuutta.

Hyvän tieteellisen käytännön (2023) tutkimuksen laadinnassa tulee huolehtia mahdollisten tutkimuslupien ja suostumusten keräämisestä ennen tutkimusaineiston hankkimista. Tutkimusaineiston kohdalla tulee sopia myös tutkimusaineiston omistus- ja käyttöoikeuksista, käytöstä ja säilyttämisestä kumppaneiden kesken tietosuojalainsäädäntöä noudattaen. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2023, 13.) Tämän tutkimuksen yhteydessä tutkimuslupia eri kunnista ja kaupungeista ei ole ollut tarpeellista kerätä ja kysyä, koska tutkimuksessa käytetty aineisto on julkista ja pohjautuu kunnan- ja kaupunginvaltuuston julkisiin päätöksiin. Lähtöaineisto on hankittu tutkittavien kuntien julkisilta internet-sivuilta, jonka jälkeen se tallennettiin omalle tietokoneelle, jotta voitiin varmistaa, että aineiston pysyy koko tutkimuksen ja erityisesti tutkimusanalyysin vaiheessa samana. Tutkimusaineisto kerättiin 1.9.2023-19.9.2023 välisenä aikana. Tämä on voinut johtaa siihen, että tutkimuksen aikana jossain kunnissa on voitu hyväksyä ja julkaista päivitetty kuntastrategia, joka on korvannut tutkimusaineistoksi valitun aineiston. Tutkimusaineistona olleet kuntastrategiat poistetaan ja tuhotaan omalta tietokoneelta tutkimuksen hyväksymisen jälkeen.

Tieteellisessä tutkimuksessa vilppi ja sen kolme kuuluvat alaluokat sepittäminen, vääristely ja plagiointi johtavat helposti väärin tutkimustuloksiin. Lisäksi se heikentää tutkimustulosten arvoa ja voi haitata koko tiedeyhteisön toimintaa ja arvostusta. Myös piittaamattomuus heikentää hyvää tieteellistä käytäntöä. Piittaamattomuus tieteellisessä tutkimuksessa voi ilmentyä esimerkiksi siinä, että tutkimukseen liittyviä lupia ei ole pyydetty, tai niitä ei ole noudatettu. Piittaamattomuuden tunnusmerkit voivat toteutua, jos tutkimusaineistoa ei ole dokumentoitu tai säilytetty asianmukaisesti. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2023, 17–18.) Hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti tieteellisessä tutkimuksessa piittaamattomuutta on tutkimuksessa käytettyjen lähteiden epäasiallinen tai puutteellinen viittaaminen, tai mikäli tutkimukseen osallistuneen tahon mainitsematta jättäminen tutkimuksesta. Tämän tutkimuksen osalta on tutkimus laadittu, niin, että piittaamattomuutta ei ole esiintynyt esimerkiksi lähteiden osalta. Tässä tutkimuksessa kaikki lähteet on kuvattu parhaalla tarkkuudella niin tekstiin, kuin lähdeluetteloon.

Muiden tekijöiden vähättely ja tutkimukseen osallistumattomien henkilöiden lisääminen tutkimuksen tekijöihin kuuluu piittaamattomuuden piiriin. Samoin kaikki sidonnaisuudet ja rahoittajat tulee esittää tutkimuksessa. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2023, 18.) Tässä tutkimuksessa suoria lainauksia on käytetty tutkimustuloksissa aineiston kuvailun osalta, jolloin ne on selvästi merkitty ja osoitettu tekstiin lainausmerkein ja kursivoinnin avulla, jotta lukija tietää, mikä kohdat ovat suoria lainauksia kuntastrategioista. Kuntastrategioiden ja lakiosioden kohdalta suorat lainaukset on pyritty osoittamaan selvästi, jotta ei tulisi väärinymmärrystä siihen, että ne ovat omaa tekstiä. Tutkimukseen sisältyviä tekstejä ei ole plagioitu muualta. Tämä tutkimuksen kirjoittamiseen, aineiston analysoimiseen ja tutkimustulosten kirjoittamiseen, kuten muihinkaan eri työvaiheisiin ei ole osallistunut muita tutkijoita. Toki mielipiteitä ja kommentteja on saatu tutkimuksen laatimisen eri vaiheessa esimerkiksi Hallintotieteen tutkielmaseminaariin osallistuvilta henkilöiltä.

Tutkimuksen eri vaiheissa on huolehdittu myös tietosuojalain vaatimuksista (2018/1050), jonka pohjalta tulee turvata tutkimuksen osallistuneiden henkilöiden anonymiteetti. Tämän tutkimuksen osalta anonymiteettiä on turvattu niin, että tutkimuksessa ei ole mainittu henkilöiden nimiä, jotka ovat esimerkiksi jokaisesta kunnasta osallistuneet kuntastrategioiden laatimiseen, vaan mikäli on haluttu tarkentaa aineistoa viitaten tiettyyn kuntastrategiaan, on tutkimuksessa käytetty kunnan nimeä. Iso osa tutkittavasti kuntastrategioista oli sellaisia, joissa ei ollut mainittu yhtään henkilöä nimeä. Kuntien osalta anonymiteettia ei yhtä vahvasti vaalittu, vaan tutkimusaineistossa on mainittu kuntastrategioita myös kunnan nimen mukaan, mikäli se on nähty tarpeelliseksi.

Laadullisessa tutkimuksessa myös tutkimuksen luotettavuus ja sen arviointi on keskeistä. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan rooli korostuu määrällistä tutkimusta enemmän, koska tutkimustulokset ovat aina jossain määrin riippuvaisia tutkijasta ja hänen tekemistään valinnoista koko tutkimusprosessin läpi. Esimerkiksi omakohtaiset kokemukset voivat saada tutkijan tulkitsemaan aineistoaan omiin kokemuksiin peilaten, joka voi vääristää tutkimustuloksia. (Eskola & Suoranta 2000, 208–212.) Tutkimustulosten luotettavuutta arvioitaessa tunnistan, että minulla on aikaisemman aluetieteen koulutustaustani ja maankäytön suunnitteluun liittyvän työkokemuksen ansiosta muodostunut tutkittavaan asiaan myös hallintotieteen ulkopuolelta tietämystä. Tämän vuoksi maankäytön osallisuuteen liittyvät valinnat ja luokitukset voivat pohjautua myös aikaisempaan koulutustaustaani ja siinä opittuun tietoon. Toisaalta näen tämän myös tutkimuksen vahvuutena, jolloin pystyn yhdistämään hyvin ja monipuolisesti sekä hallintotieteen, että aluetieteen tutkimuksia ja näkökulmia.

Tutkimusaineiston osalta kunnat on valittu sen mukaan, että minulla ei ole ollut mitään sidettä kuntaorganisaatioihin tai kuntastrategioiden valmisteluun tai siellä työskenteleviin henkilöihin. En ole esimerkiksi koskaan työskennellyt yhdessäkään tutkittavassa kunnassa, joten niihin olen pystynyt suhtautumaan neutraalisti. Tutkimustani ei myöskään ole rahoitettu minkään tahon toimesta, joten se ei ole vaikuttanut tutkimustuloksiin. Tutkimustulokset ja johtopäätökset on voitu kirjoittaa näin puolueettomasti, vaikka esimerkiksi luokittelussa tutkijan valinnat vaikuttavat aina tutkimustuloksiin.

5 TUTKIMUKSEN TULOKSET

5.1 Kuntalaisten osallisuus kuntastrategioissa

Kuntastrategioissa yhtenä keskeisenä tekijänä on arvojen tunnistaminen kunnan tahtotilan ilmaisemiseksi. Arvot ohjaavat, mihin suuntaan kuntaa tulee kehittää ja kunnan arvot toimivat kaiken toiminnan lähtökohtana. (Kamensky 2008, 58.) Aineistona olleesta 43 kunnasta 36 kunnan kuntastrategioissa oli mainittu selkeästi kunnan arvot. Tornion kaupungin (2022) osalta arvot olivat toimintaperiaate -nimellä kuntastrategiassa, mutta ne olivat sieltä hyvin erotettavissa ja tulkittavissa arvoiksi. Tutkimuksen aineistona olevista kunnista ainoastaan kuudessa (Petäjävesi, Virrat, Säköylä, Kemiönsaari, Inari ja Pirkkala) ei ollut mainintaa arvoista, eikä niihin viitattu missään kohdassa kuntastrategioita (Petäjäveden kunta 2021, Virtain kunta 2021, Säköylän kunta 2022, Kemiönsaaren kunta 2022, Inarin kunta 2019, Pirkkalan kunta 2022).

Kuntastrategioissa oli yhteensä tunnistettu 47 eri arvoa. Keskimäärin kunnissa oli tunnistettu 3 kappaletta arvoja, mikä noudattaa hyvin Kamenskyn (2008, 78) havaintoa siitä, että yleensä kunnissa on osoitettu muutama keskeinen ydinarvo. Yhteensä arvoja lueteltiin kunnissa 139 kappaletta (kuvio 3). Näistä 19 kappaletta esiintyi ainoastaan yhden kunnan strategiassa. Tällaisia arvoja olivat esimerkiksi oikeudenmukaisuus, taloudellisuus ja itsenäisyys. Kaikista suosituimmaksi arvoksi oli valikoitunut rohkeus ja siihen rinnastettavat termit, yhteensä 18 kappaletta eli noin 12,9 % kaikista arvoista. Toiseksi suosituin arvo oli vastuullisuus (13 mainintaa) ja kolmanneksi avoimuus (12 mainintaa).

Kuntastrategioissa osallisuus oli arvoissa huomioitu suoraan osallisuutena tai osallistavuutena. Arvoksi nämä olivat valikoituneet kuuden kunnan kuntastrategioihin. Osallisuus oli viidenneksi suosituin arvo kaikkien kuntastrategioissa tunnistettujen arvojen joukossa. Osallisuuteen keskeisesti liittyviä teemoja kuten avoimuus ja yhteisöllisyys oli myös neljän suosituimman arvon joukossa suhteellisen useasti. Yhteisöllisyyttä ja yhteenkuuluvuuden tunnetta lisäävät arvot ovat myös hyvin keskeisiä, kun analysoidaan arvojen merkitystä osallisuuden näkökulmasta. Yhteisöllisyyttä korostavat arvot voidaan nähdä olevan kuntalaisten näkökulmasta osallistavimpia, sillä osallisuus tulee kuntalaisista lähteväksi eikä julkisen sektorin sanelemana (Palonen ym. 2019, 204; Koskiahho 2002, 37). Osa kunnista oli avannut arvoja tarkemmin, kuin ainoastaan luettelemalla eri arvot. Osallisuuteen perustuvia arvoja tunnistettiin myös esimerkiksi yhteisöllisyyden alta. Vantaalla yhteisöllisyyttä oli tarkennettu, että ” *yhteisöllisyys on osallisuutta, luottamuksen ja yhteishengen luomista sekä*

sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin. Asukkaat, yritykset, yhteisöt ja työntekijät muodostavat yhdessä vahvan yhteisön ja ovat hyviä kumppaneita toisilleen” (Vantaan kaupunki 2022, 7). Myös Hämeenlinnassa asukaslähtöisyys ja palveluhenkisyys nähtiin osallisuutta tukevana arvona, jolloin se kuvattiin tarkemmin, että ”*asukkaat osallistuvat kaupungin ja palvelujen kehittämiseen”* (Hämeenlinnan kaupunki 2023, 3).

Osallisuus oli arvona määritelty tarkemmin esimerkiksi Liperissä. Siellä osallisuus oli tunnistettu yhteistyöksi ja sen näkyväksi tekemiseksi. (Liperi 2021, 3.) Vastaavasti Asikkalassa osallisuus oli yhdistetty vahvasti yhdessä-arvoon ja näin myös vahvasti osaksi päätöksentekoprosessissa. Arvo pohjautui ajatukseen, jossa kuntalaiset ja paikalliset toimijat osallistutaan mukaan päätöksentekoon ja kunnan yleiseen kehittämiseen. (Asikkala 2022, 4.) Hirvensalmella kuntastrategiassa asukaslähtöisyys ja osallistuminen olivat samassa arvossa, jonka taustalla on ajatus, että sekä kuntalaisia että vapaa-ajan asukkaita kannustetaan yhteisöllisyyden parantamiseen sekä elinympäristön kehittämiseen. Kunnalla on nähty olevan vahva rooli osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämisestä sekä monipuolisesta valikoimasta osallisuusmahdollisuuksia. (Hirvensalmi 2022, 2.)

Paltamossa yhteisöllisyysarvo on vahvasti yhdistetty osallisuuden näkökulmaan. Paltamon kuntastrategian mukaan yhteisöllisyys sisältyy toimintaperiaatteeseen, jossa kuntalaisten osallistuminen päätöksentekoprosessiin mahdollistetaan, jolloin kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa kunnan tulevaisuuden suunnitelmiin. (Paltamon kunta 2021, 3.)



Kuvio 3. Kuntastrategioissa tunnistetut arvot. Esitetyt arvot esiintyvät vähintään kahdessa kunnassa.

Kuntastrategioista kunnan visio oli tunnistettavassa yhteensä 37 kuntastrategiassa. Kuntien visioissa oli kohtalaisen suurta hajontaa niiden sisältöjen mukaan. Kuntien visiolla ilmaistaan organisaatioihin tulevaisuuden tahtotilaa pitkällä aikavälillä ja visio antaa myös tavoitteellisen päämäärän toimintaan, jotta visio voidaan saavuttaa. Vision määritellyn mukaisesti visio nojaa vahvasti arvoihin, jolloin kuntastrategioiden visioiden laatimisen taustalla on niiden yhteys kunnan valitsemiin arvoihin. Kamensky (2008, 83–84.) Aineistona olleista kuntastrategioista seitsemän kuntaa nojaa kokonaan tai osittain kestävyyttä ja vastuullisuutta tukevalle visiolle. Vastuullisuus ja siihen rinnastettavat arvot olivat toiseksi yleisin arvo kuntastrategioissa. Rohkeus-arvo, joka oli yleisin arvo kuntastrategioissa, ei heijastu yhtä

vahvasti kuntien visioihin kuin vastuullisuus. Kestävyyteen pohjautuvat visio oli esimerkiksi Hämeenlinnassa, jossa visio heijastaa ja korostaa kestävyyttä. Hämeenlinnan visio oli ”*Houkutteleva Hämeenlinna, kasvava, menestyvä, kestävästi rakentuva, tunnettu*”. (Hämeenlinnan kaupunki 2021, 2.) Myös Salossa kestävyys on nostettu keskeiseksi teemaksi visiossa, *Salo – kestävä menestyksen koti* (Salon kaupunki 2022, 4). Vastuullisuus ja kestävyys teeman jälkeen yleisin teema ja näkökulma visioissa oli kunnan tahtotila olla nykyistä vahvempi ja kasvava (5 kpl). Jyväskylässä kunnan visiosta havaitaan, että kansainvälisyyden ohella kunta haluaa kasvaa, vision ollessa ”*Jyväskylä on kasvava ja kansainvälinen sivistyskaupunki*” (Jyväskylän kaupunki 2022, 4).

Osallisuuteen liittyviä visiota kuntastrategioissa oli tunnistettavissa ainoastaan kahdessa kunnassa Turussa ja Hollolassa. Turussa visio oli ”*Turku kutsuu kaikki osallistumaan elämyksiin, työhön, edelläkävijyyteen ja kestäväan kasvuun - elämään elämänsä parasta aikaa*”. Myös Hollolassa visiossa oli tunnistettavassa osallisuus vision tarkemmassa kuvauksessa. Hollolassa visio oli jaettu kahteen osaan, jossa visio ”*Hirveen hyvä esimerkki*” sisälsi täydentävän kuvauksen, jossa myös osallisuus on nähtävillä. Vision täydentävä kuvaus osallisuuden osalta oli ”*Teemme Hollolasta hirveen hyvän esimerkin kuntakentän tehokkaasta, palveluhenkisestä, osallistavasta ja hyvinvoivasta organisaatiosta*”. Osallisuus näkyi siis kohtalaisen heikosti kuntien visioissa ja niiden täydentävissä teksteissä, joten se ei kuntien kohdalla suoraan ohjaa osallisuutta lisäävää toimintaa. (Hollola kunta 2022, 3; Turun kaupunki 2022, 4)

Missio oli tunnistettavissa kohtalaisen harvassa kuntastrategiassa. Ainoastaan 7 kuntastrategiassa oli suoraan mainittu, tai missio oli tulkittavissa kuntastrategioissa asiayhteydestä. Osallisuuden näkökulmasta vain Jyväskylän kohdalla oli suoraan mainita liittyen osallisuuteen. Jyväskylän kuntastrategiassa missiona on ”*Edistämme kuntalaisten hyvinvointia, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä*”. jossa osallisuus ja yhteisöllisyys oli tunnistettu keskeiseksi osaksi kaupungin missiota. (Jyväskylän kaupunki 2022, 2.) Yhteistyö ja yhteisöllisyys on nostettu kahdessa kunnassa mission kautta osaksi kuntastrategiaa. Pirkkalassa missio oli lyhyesti ”*Yhdessä Pirkkalan parhaaksi*”, jota oli avattu enemmän sanoilla: ”*Tehtävien toteuttaminen edellyttää meiltä asiakaslähtöisyyttä sekä yhteisöllisyyden ja yhteistyön vaalimista*” (Pirkkalan kunta 2022, 4). Vastaavasti Rautalammen kunnassa yhteistyön merkitystä korostettiin ”*Kunnan tehtävä on palvella kuntalaisia vauvasta vaariin, luoda elinvoimaa ja hyvinvointia. Huolehtia demokratiasta ja edunvalvonnasta. Edistää yhteistyötä*”. Rautalammen kuntastrategian osalta missiossa huomioitiin myös demokratia, joka on keskeinen osa osallisuuden

toteutumisessa. Kuntalaisten osallisuuden tukeminen ja edistäminen nähdään näin myös demokratian toteutumisella, jota Rautalammen kuntastrategian mukaan tavoitellaan edistettäväksi. (Meriluoto ja Litmanen 2019; Rautalammen kunta 2022, 6; Piippola & Kurikka 2020, 4.)

5.2 Maankäytön suunnittelun osallisuus kuntastrategioissa

5.2.1 Osallisuuden kohderyhmät

Osallisuutta tutkimalla on keskeistä tarkastella, keitä osallisuuden avulla tosiasiaassa halutaan osallistaa. Yleensä tavoitteena on saada niin sanotusti keskivertoasukkaan ääni kuuluviin, mutta tämä on usein koettu haastavana. Edustuksellisuuden näkökulmasta keskeistä olisi saada osallisuuden kautta tietoa riittävästi eri väestöryhmiltä, jotta se oli monipuolista ja kattavaa. (Bäcklund 2019, 151.) Tutkimuksen aineistona olevista kuntastrategioista osassa oli mainittu yksityiskohtaisemmin tietty joukko tai ryhmä, jonka osallistumiseen halutaan erityisesti panostaa. Jyväskylän kaupungin (2022, 7) ja Kokkolan kaupungin (2022, 8) kuntastrategioissa on mainittu yhtenä strategisena tavoitteena lasten ja nuorten osallistumisen lisääminen. Jyväskylän kohdalla korostuu myös tieto-osallisuus yhtenä osallisuuden näkökulmana. Jyväskylän kuntastrategian (2022, 7) mukaan *”vireä osaamisen ja tutkimuksen kaupunki, jossa lasten ja nuorten kasvua edistetään tietoon pohjautuen sekä lasten ja nuorten osallisuutta lisäämällä”*. Strategisessa tavoitteessa nähdään tieto-osallisuuden muotona myös se, että osallistumisen avulla voidaan lisätä osallistujien tietoa kyseisestä aiheesta, jota nimitetään tieto-osallisuudeksi (Piippola & Kurikka 2020, 6).

Kokkolassa strategiseksi painopisteeksi on valittu lapsiystävällisyys, jonka tarkemmaksi tavoitteeksi on määritelty lasten ja nuorten aito osallistaminen esimerkiksi osaksi päätöksentekoa (Kokkolan kaupunki 2022, 8). Vantaan kaupungin tavoitteena on mainittu osallisuuden edistäminen palveluiden kohdalla, että osallisuuden tavoitellaan kaikkien kaupunkilaisien osallistamisen parantamista. Palveluita on tarkoitus kehittää niin työntekijöiden, järjestöjen ja paikallisen yritysten kanssa. (Vantaan kaupunki 2022, 14.) Salossa palveluiden toteuttamisessa korostuu yksityinen sektori, yhdistykset ja yhteisöt (Salon kaupunki 2022, 8). Yrittäjien osallisuus on mainittu erikseen myös Paltamossa, Kirkkonummella, Raaseporissa, Mustasaarella, Rautalammella, Keiteleessä, Naantalissa ja Parkanossa (Paltamon kunta 2021, 6; Kirkkonummen kunta 2022, 7; Raaseporin kunta 2022, 8; Mustasaaren kunta 2018, 7; Rautalammen kunta 2022, 8; Keiteleen kunta 2020, 8; Naantalin kaupunki 2022, 6; Parkanon kaupunki 2022, 13). Vantaalla osallistumisen tavoitteena on erikseen mainittu

Jyväskylän tavoin lasten ja nuorten osallisuuden edistäminen. Vantaalla tavoitteena on kiinnittää huomiota myös lapsivaikutusten arvioinnin laatimiseen päätöksenteon tueksi. (Vantaan kaupunki 2022, 15.)

Kirkkonummella osallistumisen keinoin tavoitteena on eriarvioisuuden vähentäminen, jossa korostuu eri väestöryhmien palvelutarpeet sekä toiminnan kehittäminen. Yhtenä tavoitteena on mainittu esimerkiksi, että ”*Vähennämme kuntalaisten välistä eriarvoisuutta ottamalla huomioon eri väestöryhmien tarpeet palveluiden ja toiminnan suunnittelussa. Edistämme kestäväää elämäntapaa, hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta yhteistyössä kuntalaisten, yritysten, yhteisöjen ja hyvinvointialueen kanssa*”. (Kirkkonummen kunta 2022, 7.) Mustasaarella maahanmuuttajien kotouttamisesta pyritään edistämään osallistumisen keinoin. Tavoitteessa korostuu myös yhteistyö eri viranomaisten, kolmannen sektorin ja yritysten välillä liittyen maahanmuuttajien kotouttamiseen. (Mustasaaren kunta 2018, 4.)

Maankäytön suunnittelun osalta harvassa kunnassa oli erikseen määritelty tai mainittu eri väestöryhmiä osallistumisen näkökulmasta. Maankäytön suunnitteluun liittyvissä strategissa tavoitteissa oli useimmin mainittu ainoastaan asukkaat tai kuntalaiset, kuten Nivalassa, Vöyrissä, Haminassa, Sipoossa ja Keuruulla. Keuruulla oli asukkaiden lisäksi nostettu asuinalueen ja retkeilyn kehittämisen ja suunnittelun keskiöön mökkiläiset, strategisen tavoitteen ollessa ”*asukkaamme ja mökkiläisemme osallistuvat aktiivisesti oman retkeily- ja asuin ympäristönsä suunnitteluun*”. (Nivalan kaupunki 2022, 8; Vöyrin kunta 2022, 11; Haminan kaupunki 2023, 6; Sipoon kunta 2022, 11; Keuruun kaupunki 2022, 4.) Asukkaiden osallistumiseen kaupunkiympäristöä koskeviin toimenpiteisiin tunnistettiin yhtenä keskeisenä strategisenä tavoitteena myös Vantaalla. Vantaan strategisenä tavoitteena on esitetty, että ”*Kaupunkiympäristön kunnossapitoa varten Vantaalle organisoidaan asukkaita toimintaan mukaan ottavat, alueelliset kunnossapitotiimit, joiden resursointiin ja kalustoon panostetaan*.” Kuntastrategiassa ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty tai kerrottu millaiset nämä kunnossapitotiimit ovat ja kuka vastaa niiden käytännön toiminnasta ja resursseista. Kuntastrategiassa ei myöskään ole avattu sen tarkemmin, miten asukkaita osallistetaan niiden toimintaan. (Vantaan kaupunki 2022, 34.)

Rautalammen kunnassa (2022, 8) yhtenä strategisenä projektina oli mainittu maankäytön suunnittelun osallisuus, jossa asuin- ja elinympäristön viihtyisyyteen ja sen turvallisuuteen luodaan edellytykset yhdessä kuntalaisten, yhteisöjen ja yritysten osallistuminen kautta. Yritysten ja yksityisen sektorin rooli tunnistetaan maankäytön suunnittelussa usein yhtenä

vahvana osallistumisen kohderyhmänä kuntalaisten lisäksi. Mustasaaren kunnan (2018, 7) yhtenä tavoitteena on olla yritysmyönteinen kunta. Tähän tavoitteeseen on kirjattu myös alavoite, jonka mukaan ” *kunta toimii yhdessä yksityisen sektorin kanssa jo kaavoitusvaiheessa varmistaakseen yritysten tarpeiden mukaiset toimintaedellytykset.*” Yritysten näkökulmasta tällä tavoitellaan toteutuessaan oikea-aikaista vuorovaikutusta ja luodaan osallistumismahdollisuudet maankäytön suunnitteluun. Varhainen osallistuminen edistää erityisesti tiedon ja kokemukseen pohjatuvan tiedon hyödyntämistä suunnittelussa, jolloin myös hiljaista tietoa voidaan hyödyntää suunnittelussa. (Faehnle 2014.) Ainoastaan yritysten ja yksityisen sektorin mukaan ottaminen suunnitteluun jo kaavoitusprosessin alkuvaiheessa voi johtaa siihen, että heidän näkökulmansa korostuvat liikaa suhteessa kuntalaisiin. Keskeistä olisi tunnistaa myös kuntalaisten oikea-aikainen osallistuminen, jotta voidaan varmistaa, että osallistumisella saavutetaan luotettavat tulokset ja saadaan tarvittavaa tietoa viranomaisten suunnittelun tueksi. (Lehtomäki & Paloniemi 2016, 325.)

Analysoitavissa kuntastrategioissa on nähtävillä uudelle julkisjohtamiselle tyypillisiä piirteitä, jossa osallistumismahdollisuuksia rajataan vain tiettyyn asiakasryhmään, kuten strategioissa usein kohderyhminä mainittuihin lapsiin ja nuoriin. Tämän haasteena on erityisesti se, että asukkailta itseltä viedään mahdollisuus määrittellä, mihin ryhmään he kokevat kuuluvansa. Tämä voi johtaa siihen, että osallistumisen kautta saadut hyödyt jäädä vajavaiseksi. (Bäcklund 2019, 156.) Fungin (2006, 66–67) ulottuvuuksiin pohjautuen kyseessä on osallistumisen rajoittaminen, joka hänen määrittelynsä mukaan on ensimmäinen ulottuvuus, jossa osallistujajoukko on rajattu sen osalta kuka saa osallistua. Tällöin tilaisuuksiin kutsutaan esimerkiksi hyvin rajattu sidosryhmä, joka voi tuoda viranhaltijoiden tietoon asioita, joita he eivät olisi muuten osanneet huomioida. Lasten ja nuorten osalta tämä voi usein olla myös peruteltua, sillä jos suunnitellaan esimerkiksi asuinalueille tulevia leikkikenttiä, on niiden käyttäjillä eli lapsilla ja nuorille usein viranhaltijoita paremmat tiedot millaiset alueet ovat toimivia ja toivottuja. Kuntalaisella itsellä voi kuitenkin haastavaa ja hankalaa hahmottaa kuuluuko hän mihin ikä- ja väestökategoriaan. Kuntalaisella voi olla hankala tulkita, että onko hän lapsi vai nuori tietyissä osallistumistilanteissa. Tällöin osallistuminen esimerkiksi lapsivaikutusten arvioinnin laatimiseen jää julkisen hallinnon määriteltäväksi, jolloin osallistuminen on ylhäältä alaspäin suuntautuvaa, eikä asukkaista itsestään lähtevää.

5.2.2 Kuntastrategioiden osallistamismenetelmät

Analysoitavissa kuntastrategioissa on mainittu useita erilaisia osallistamismenetelmiä ja -malleja. Yleisesti osallistumismenetelmät on jaettu kahteen tosiaan täydentäviin osiin. Päätöksentekoon liittyvät osallistamismenetelmät, jotka sisältävät esimerkiksi kansalaisaloitteita ja kansanäänestyksiä. Toinen osa keskittyy kunnallisten palveluiden tuottamiseen, kuten palautekyselyiden laatimiseen, vastaamiseen ja niihin reagoimiseen. (Kettunen 2002, 18–19.) Osassa kuntia nämä molemmat osat ovat huomioitu kuntastrategioissa. Esimerkiksi Turussa strategiseksi tavoitteeksi on nostettu, että kunnassa halutaan tavoitella hyvinvointia kuntalaisille. Tällöin tavoitteeksi on määritelty, ”*Kuuntelemme ja kohtaamme nykyisiä ja tulevia kaupunkilaisia sekä tarjoamme aitoja keinoja osallistua ja vaikuttaa palveluihin ja päätöksentekoon. Osallisuuden keinoja kehitetään jatkuvasti ja niitä ovat esimerkiksi asukasbudjetti, kansalaisraadit tai lapsivaikutusten arviointi.*” Kuntalaisten näkökulmasta heillä on mahdollisuus osallistua sekä julkisen palveluiden toteuttamiseen ja siihen vaikuttamiseen, mutta myös suoraan päätöksentekoon kohdistuviin osallistamismenetelmien avulla päätöksentekoon. Turun kaupungin strategiassa on lisäksi suoraan määritelty yksityiskohtaisempia osallistumismenetelmiä osallistamisen tueksi, kuten asukasbudjetti ja kansalaisraadit. (Turun kaupunki 2022, 7.)

Asukasbudjetointi on osa osallistuvaa budjetointia, jossa asukkaille annetaan mahdollisuus osallistua tietyn budjetin mukaan esimerkiksi oman asuinalueensa suunnitteluun tai palveluiden tuottamiseen. (Pihlaja 2017; Rask ym. 2020.) Turun lisäksi osallistuva budjetointi oli mainittu Asikkalan, Mikkelin ja Nivalan kuntastrategioissa (Asikkalan kunta 2022, 3; Mikkelin kaupunki 2022, 3; Nivalan kaupunki 2022, 6). Nivalassa osallistuva budjetointi oli kohdennettu hyvin vahvasti maankäytön suunnitteluun ja kehittämiseen, ”*Asukkaiden osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia oman asuin ympäristön viihtyisyyteen lisätään toteuttamalla osallistuvan budjetoinnin pilotti osana kärkihanketta*”. Tavoitteena on edistää asukkaiden ja kuntalaisten osallistumista ottamalla osallistuva budjetointi käyttöön, joka on vahvasti yhteydessä myös kunnan veto- ja pitovoiman kehittämiseen, ja uusien asukkaiden houkuttelemiseksi kuntaan. Osallistuvan budjetoinnin avulla asuinalueen viihtyvyyttä ja kuntalaisten sitoutumista omaa alueeseen voidaan parantaa, sillä samalla vahvistetaan kuntalaisten kuuluvuuden tunnetta paikalliseen yhteisöön. (Nivalan kaupunki 2022, 6.)

Deliberatiivisen demokratian näkökulmasta osallistumisen muotoina ovat yleensä erilaiset kansalaiskeskustelut, joita edustavat esimerkiksi kansalaisraadit ja kansalaiskokoukset,

joiden tavoitteena on keskusteluun pohjautuen lisätä sekä osallistujien että viranhaltijoiden tietoisuutta keskustelun keskiössä olevasta asiakokonaisuudesta, kuten asuinalueiden rakentamisesta. (Leino & Setälä 2023, 129–131, 135; Meriluoto & Litmanen 2019, 15–16). Naantalissa yhdeksi strategiseksi päämääräksi on valittu tyytyväiset ja hyvinvoivat kuntalaiset, johon kytkeytyy myös kaupungin toiminnassa osallisuus ja yhteisöllisyys eri väestöryhmät huomioiden. Tämän saavuttamiseksi kaupungin strategiset päämäärät sisältävät keinona erilaiset vaikuttamistoimielimet ja asukasraatien hyödyntämisen. (Naantalin kaupunki 2022, 6.)

Hattulassa asukasraadit ovat nostettu esiin osallisuuden vahvistamisen kohdalla yhtenä mittarina, jolla osallistumista arvioidaan. Hattulassa on asukasraatien lisäksi mittaristoon nostettu kuntalais- ja yrittäjäkyselyt, joilla tavoitellaan ja edistetään kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia osana päätöksentekoa. (Hattulan kunta 2022.) Vantaalla palveluiden kehittämisessä on mainittu asukasraatien ja käyttö, ” *Palveluja kehitetään ja uudistetaan yhdessä käyttäjien ja palvelujen tuottajien kanssa. Uudistamistyöhön osallistetaan työntekijät, järjestöt ja paikalliset yritykset. Viestinnällä, asukasraadeilla ja muilla osallistamisen välineillä tehdään palveluja tutuksi.* ” Strategisen tavoitteen ja osallistamisen todellisen vaikuttavuuden osalta strateginen tavoitteen ei kuitenkaan voida toteuttavan todellista osallisuutta, jossa kuntalaisilla on tosiasiallinen valta vaikuttaa esimerkiksi palveluiden tuottamiseen. (Vantaan kaupunki 2022, 16.) Deliberatiivisen demokratian perusajatuksen mukaan osallistujien tietoisuus kyllä lisääntyy tavoitteen mukaisesti kuntalaisten palveluiden paremmasta tietämyksestä, mutta kuntalaisia ei tavoitteen mukaan kuitenkaan oteta suoraan mukaan vaikuttamaan ja keskustelemaan palvelun sisällöstä. Leino ja Setälän (2023, 129–131, 135) mukaan kansalaisraadien tavoitteena on saavuttaa perusteluihin nojautuvia päätöksiä ja yhteisöllisyyden lisäämistä osallistujien kesken. esimerkiksi päättäjille annettava tiedoksiantoja keskusteluiden pohjalta. Vantaan kohdalla tämä ei kuitenkaan toteudu. (Vantaan kaupunki 2022, 16.)

Maankäytön suunnitteluun suoraan kohdistuvia osallistumismenetelmistä kuntastrategioissa on hyvin vähän mainintoja. Sipoossa maankäyttöön ja asumiseen liittyy vahvasti strateginen tavoite kylien elinvoimaisuuden kasvattamisesta, joissa kuntalaisten vuorovaikutus ja osallistuminen ovat keskeisessä roolissa. Kunnan yhtenä strategisena painopisteenä on mainittu, että ” *Kylien elinvoimaisuuden ja kylissä tapahtuvan rakentamisen edistäminen aktiivisesti yhdessä asukkaiden kanssa Vahvempi fokus ihmisten lähiympäristön elämänlaatuun huomioiden asumisen lisäksi mm. palvelut, turvallisuus, liikkuminen, viherkäytävät, joita*

suunnitellaan vuorovaikutuksessa asukkaiden kanssa”. (Sipoon kunta 2022, 6.) Tähän kytkeytyy kiinteästi strategiseen painopisteen keino, jonka mukaan Nikkilään ja Söderkullaan laaditaan vuorovaikutteinen kaavarunko. Vuorovaikutteisen kaavarungon laatiminen on maankäytön suunnittelun näkökulmasta monipuolisempaa osallistamista, mihin Maankäyttö- ja rakennuslaki (1999/132) velvoittaa. Kaavarungon laatimisen yhdessä vuorovaikutus kuntalaisten kanssa on myös hyvin linjassa deliberatiivinen demokratian perusajatuksen kanssa, jossa korostuu yhteissuunnittelu ja vuorovaikutus. Tällöin tavoitteena on erityisesti maankäytöstä vastaavien viranhaltijoiden ja asukkaiden vuoropuhelun ja keskustelun kautta yhteisymmärryksen saavuttaminen, jota vuorovaikutteisen kaavarungon laatimisen yhteydessä arvostetaan. (Palonen ym. 2019, 205.)

5.2.3 Yhteisöllisyys osana maankäytön osallistamista kuntastrategioissa

Osallistuvan maankäytön suunnittelun osalta yhteisöllisyys ja sen lisääntyminen on nähty keskeisenä onnistuneen osallisuuden elementtinä. Yhteisöllisyydellä voidaan maankäytön suunnittelun osalta tarkoittaa esimerkiksi sitä, että suunnittelussa huomioidaan julkisia ja yksityisiä tiloja, joissa asukkaat voivat tavata ja oleskella. (Paavolainen 2021; Ruusuvirta ym. 2022; Jolanki ym. 2017). Mikkeliissä yhteisöllisyys ja osallisuus on kytketty samaan strategiseen tavoitteeseen ja teemaan, jolla tavoitellaan elinvoimaista hyvää elämää Mikkeliissä. Yhteisöllisyyden ja osallistumisen avulla on tavoitteena tunnistaa ja hyödyntää monipuolinen väestö elinvoiman peruselementtinä, jossa tavoitellaan myös väestön kiinnittymistä yhteisöihin. Konkreettisena maankäyttöön kytkeytyvänä tavoitteena Mikkelin kuntastrategiassa on mainittu yhteisöllisen asumisen edistäminen, jolla yleisesti tavoitellaan vuorovaikutteisuuden pohjautuvia asumisratkaisuja. (Mikkelin kaupunki 2022, 3.)

Strategisissa toimenpiteissä yhteisöllisyys näkyy esimerkiksi Tornion kuntastrategiassa, jossa yhteisöllisyys mainitaan osallistuvan ja yhteisöllisyyteen kohdistuvan tavoitteen toimenpiteenä. Toimenpiteiksi on määritelty, että ”*yhteisöllisten tapahtumien ja matalan kynnyksen kohtaamispaikkojen luominen ja mahdollistaminen*” sekä ”*Tornion kaupunki mahdollistaa verkostoille, yhteisöille ja seuroille (ml. kolmas sektori) hyvät puitteet toimia ja tehdä yhteistyötä (viestintä, tilat, saavutettavuus)*”. (Tornion kaupunki 2022, 10.) Kirkkonummen kunnassa (2023, 7) kuntastrategiassa maankäytön suunnitteluun ja erityisesti tiloihin koskevaan suunnitteluun on otettu osallisuuden rinnalla yhteisöllisyys vahvasti yhdeksi kunnan menestymisen osatekijäksi. Kuntalaisiin ja heidän hyvinvointiinsa keskittyvän painopisteen kohdalta tavoitteeksi on nostettu:

” Vähennämme kuntalaisten välistä eriarvoisuutta ottamalla huomioon eri väestöryhmien tarpeet palveluiden ja toiminnan suunnittelussa. Edistämme kestäväää elämäntapaa, hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta yhteistyössä kuntalaisten, yritysten, yhteisöjen ja hyvinvointialueen kanssa. Kannustamme kuntalaisia hyvinvointia ja terveyttä edistäviin valintoihin. Tarjoamme tiloja ja paikkoja yhdistysten ja kuntalaisten käyttöön ja parannamme kunnan tilojen monikäyttöisyyttä ”

Kirkkonummen tavoitteessa on hyvin huomioitu myös eri väestöryhmien ja toimijoiden, kuten yhteisöjen osallistuminen ja siihen liittyvä eriarvoisuus. Lisäksi tavoitteessa on keskiössä ollut myös monipuolisten tilojen käyttö osallisuuden vahvistamiseksi (Kirkkonummen kunta 2022, 7.) Myös Keiteleen kunnassa yhteisöllisyys on kuvattu olevan osa kylätalojen kehittämistä ja luomalla kohtaamispaikkoja kaikille kuntalaisille iästä riippumatta yksinäisyyden estämiseksi (Keiteleen kunta 2020, 8). Toisaalta Kemiönsaaren kuntastrategiassa toimenpiteeksi on suoraan nostettu yhteisöllisyyden kohdalla, että kunta panostaa yhteisölliseen senioriasumiseen, joka jättää muiden väestöryhmien osalta yhteisöllisyyden avoimeksi tai siihen ei suoraan oteta maankäytön osalta kantaa (Kemiönsaari 2022, 5). Aineistona olevista kuntastrategioissa maankäyttöön liittyvät yhteisöllisyyteen pohjautuvat tavoitteet ja toimenpiteet ovat vahvasti keskittyneet rakentamiseen ja tiloihin liittyviin kysymyksiin. Nämä tavoitteet ja toimenpiteet tukevat vahvasti kuntalaisten yhteisöihin kuulumisen tunnetta sekä vahvistaa entisestään sosiaalisia suhteita yhteisön sisällä, kun kuntalaisille mahdollistetaan tapaamispaikkoja (Nivala & Rynänen 2013, 26–27, 32).

Mustasaaren kunnassa osallisuus näkyy tilojen osalta myös digitaalisten mahdollisuuksien hyödyntämisen välityksellä. Mustasaaren kuntastrategian toimenpiteeksi on nostettu fyysisten tilojen lisäksi, että *”tarjolla on runsaasti sekä fyysisiä että digitaalisia kohtaamispaikkoja, olohuoneita, jotka lisäävät asukkaiden osallisuutta koko kunnassa ja tukevat kylien elinvoimaa”*. (Mustasaaren kunta 2018, 4.) Digitaalisuuden avulla kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia voidaan lisätä perinteisten osallistumismahdollisuuksien rinnalla, jotka helpottavat kuntalaisten osallistumista (Wilhelmsson 2019, 83–85).

5.2.4 Keskusteluun pohjautuva suunnittelu kuntastrategioissa

Kuntastrategioiden osallisuutta tutkittaessa keskeistä on tarkastella, millä tavalla kuntalaiset huomioidaan osaksi kuntastrategioissa määriteltyjä tavoitteita ja niiden pohjalta toimenpiteitä. Näiden pohjalta maankäytön suunnitteluun kohdistuvat näkökulmat heijastuvat myös osaksi keskustelua ja päätöksentekoa. Tutkimuksen aineistona olevista kuntastrategioissa

keskusteluun ja päätöksentekoprosessiin sen yhteydessä oli viitattu kohtalaisen harvoin. Kirkkonummen kuntastrategiassa korostettiin, että tavoitteet saavutetaan nimenomaan toimiviin ja avoimiin käytäntöihin perustuen päätöksenteossa ja sen valmistelun osalta. Tähän yhdistyi vahvasti myös maankäytön suunnittelun näkökulma, jonka mukaan strategiseksi toimenpiteeksi oli nostettu, ” *mahdollistamme uusia lähikehittämisen tapoja, joissa kuntalaiset osallistuvat kunnan kehittämiseen ja toimivat aloitteellisesti kunnan viihtyvyyden vahvistamiseksi*”. (Kirkkonummen kaupunki 2023, 13.) Inarissa deliberatiivisen demokratian näkökulma toteutuu erityisesti strategisten painopisteiden kautta. Yhdeksi painospisteeksi on valittu Arktinen luonto, jonka yksityiskohtaisempi kuvaus edesauttaa keskusteluun ja vuorovaikutteiseen maankäytön suunnitteluun, ” *Ylläpidämme keskustelemaa, moniäänistä, osallistavaa ja vuorovaikutteista suunnittelukulttuuria*”. Inarin kuntastrategiassa on erityisesti maankäytön suunnittelun näkökulmasta tunnustettu hyvin deliberatiivinen demokratia, joka korostaa yhteissuunnittelua ja vuorovaikutteista suunnittelua. (Palonen ym. 2019, 205; Inarin kunta 2019, 8.)

Kemiönsaaren kuntastrategian toimenpiteissä on hyvin tunnistettavissa maankäyttöön ja alueiden kehittämiseen liittyviä deliberatiivisen demokratian tunnuspiirteitä. Kemiönsaarella toimenpiteiksi on nostettu, että ” *Toimimme ratkaisukeskeisesti keskustelun ja vuoropuhelun kautta. Emme aina pysty toteuttamaan kaikkia asioita ja kaikkien toiveita, mutta haluamme edistää keskustelua ja ymmärrystä, jotka puolestaan luovat luottamusta ja yritteliäisyyttä*”. (Kemiönsaaren kunta 2022, 6.) Monipuolisen keskustelun avulla halutaan näin edistää mahdollisimman tasapuolista ja erilaiset näkemykset huomioivaa keskustelua, vaikka kaikkien toiveita ei ole mahdollista toteuttaa. Keskustelun ja vuoropuhelun edistämisen avulla voidaan kuitenkin välttää ristiriitoja ja saada keskustelun avulla välitettyä tietoa osallistujille keskustelavasta aiheesta. (Gutmann, & Thompson 2004, 3; Siisiäinen 2019, 118). Paltamossa kunnan kriittiseksi menestystekijäksi on nostettu edustuksellisen demokratian rinnalle kuntalaisten osallistumisen kehittäminen. Yhtenä kriittisenä menestystekijänä on mainittu, että ” *Meidän tehtävänä on hoitaa kuntalaisten asioita niin, että erilaiset tarpeet ja niiden muuttuminen voidaan ottaa mahdollisimman hyvin huomioon suunnittelussa ja päätöksenteossa. Perinteisen edustuksellisen demokratian rinnalle tulee yhä vahvemmin kuntalaisten kanssa käytävä vuoropuhelu. Sähköiset viestimet ja tiedonvälitys ovat tässä avainasemassa*”. (Paltamon kunta 2021, 8.) Tämän avulla voidaan saavuttaa deliberatiivisen demokratiaan eli keskusteluun pohjautuvaa päätöksenteko, joka pohjautuu paremmin myös

perusteluihin, kun kuntalaisilta on ollut mahdollista saada laajaa lisätietämystä esimerkiksi suunniteltavan asuinalueen tämän hetkisestä tilanteesta (Meriluoto ja Litmanen 2019, 15–16).

5.3 Kuntastrategioiden analysointi MAOS-kypsyysmallia hyödyntäen

HYTE-kypsyysanalyysimallia käytetään apuna arvioitaessa osallisuuden vaikuttavuutta ja edistyneisyyttä kuntastrategioissa. Tavoitteena on analysoida, miten asukkaiden osallisuutta voidaan vahvistaa kuntien maankäytön suunnittelussa kuntastrategioiden pohjalta hyödyntäen erityisesti HYTE-kypsyysmallia ja sen pohjalta tässä tutkimuksessa laadittua maankäytön suunnittelun osallisuuteen pohjautuvaa MAOS-kypsyysmallia.

Kuntastrategioita on aikaisemmin tutkittu pohjautuen esimerkiksi HYTE-kypsyysmalliin, jolloin kypsyysmallia on käytetty analyysin apuna arvioitaessa, kuinka hyvinvointi ja terveys sekä niihin liittyvät teemat ja kokonaisuudet esiintyvät kuntastrategioissa (Syväjärvi & Leinonen 2019). Tämän tutkimuksen pohjalta kuntastrategioiden osallisuutta on tutkittu pohjautuen samantyyppiseen aineistoanalyysiin, kuin hyvinvoinnin ja terveyden osalta, mutta keskiössä on ollut maankäytön suunnitteluun liittyvät teemat. Kriteerit ja kypsyystasot noudattavat HYTE-kypsyysmallia, mutta niiden sisältöä on päivitetty vastaamaan osallisuutta ja erityisesti maankäytön osallisuuden kypsyyttä. Maankäytön suunnittelun osallisuuden kypsyysmallista käytetään MAOS-kypsyysmalli nimitystä, joka on laadittu tässä tutkimuksessa. MAOS-kypsyysmallissa hyvinvointiin ja terveyteen liittyvät tarkastelunäkökulmat on päivitetty vastaamaan maankäytön osallisuuteen pohjautuvaa teoriaa ja käsitteitä.

Tutkimuksen aineistona olevat 43 kuntastrategiaa analysoitiin kaikki MAOS-kypsyysmallin avulla. Joidenkin kriteerien kohdalta analyysia ei voitu tehdä, sillä kuntastrategioissa ei ollut mainintaa kyseiseen kriteeriin ja kypsyystasoon viittavasta teemasta tai asiakokonaisuudesta. Analyysivaiheessa nämä on nostettu omaksi *ei tunnistettu* -kohdaksi alkavan, kehittyvän, hyvän ja optimaalisen kypsyystason rinnalle. Kriteerit, joiden edistyneisyyttä eli kypsyystasoa arvioidaan ovat *osallisuus kuntastrategioiden valmistelussa, yhteistyö ja kumppanuudet kuntastrategioiden toteuttamisessa, kuntastrategioiden orientoituminen ja johdonmukaisuus, osallisuuden huomioiminen kuntastrategioissa sekä maankäytön osallisuus kuntastrategioiden sisällöissä*. Kuntastrategioiden kypsyystasojen kehittyneisyyttä arvioidaan neljän tason kautta, joita ovat *alkava, kehittyvä, hyvä ja optimaalinen*.

5.3.1 Osallisuuden kypsyystaso kuntastrategioiden valmistelussa

HYTE-kypsyystason ensimmäisen kriteerin analysoinnissa kuntastrategioista tutkitaan, kuinka osallisuus on näkynyt kuntastrategian valmistelun yhteydessä. Analyysissa keskitytään siihen millaiset toimijat ovat olleet mukana kuntastrategian valmisteluissa, ja mitä kaikkia eri toimialoja ja organisaatiota valmisteluun osallistuneet tahot edustavat. Kuntastrategian valmistelua analysoidaan ainoastaan aineistona olevien kuntastrategioiden pohjalta, eikä analyysiin ole erikseen selvitetty esimerkiksi kuntien nettisivuilta vuorovaikusta ja osallistumisprosessia.

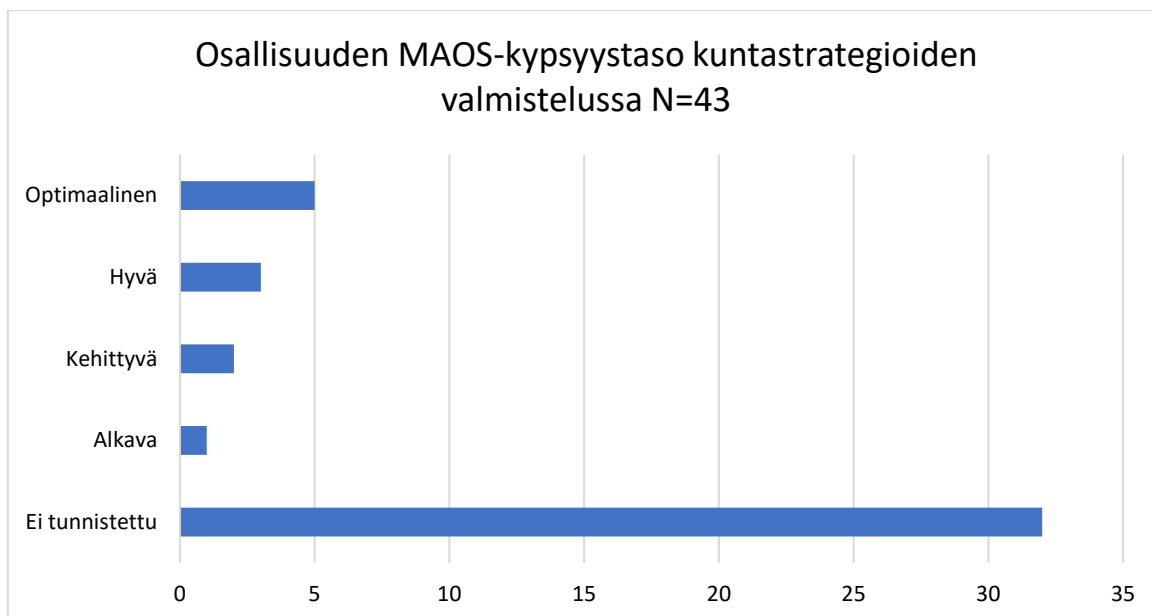
Alkavalla kypsyystasolla strategian laadintaan osallistuu suppea joukko toimijoita, kehittyvällä muutama johtohenkilö, hyvällä kypsyystasolla useat eri toimialat ja optimaalisella kypsyystasolla toimijajoukko on monipuolinen, kuten nähdään taulukosta 5 (Syväjärvi ja Leinonen 2019). Maankäytön suunnittelun osallisuuden MAOS-kypsyysmallianalyysissä ensin määritellään keskeiset toimijat kuntastrategian laadinnan yhteydessä. Alkavalla kypsyystasolla kuntastrategian laadinta on kohdistunut lähinnä yhteen toimijaan tai yksittäiseen organisaation osaan, kuten kunnanvaltuustoon. Kehittyvällä kypsyystasolla kyseessä on ollut rajoittunut osallisuus, jolloin kuntastrategian valmisteluun osallistuvien tahon kuvailu on strategioissa puutteellista tai osallisuus on kuvattu ilman, että se sisältää mainintoja esimerkiksi poliittisten päättäjien tai sidosryhmien roolista. Hyvällä kypsyystasolla suurin osa eri toimialoista ja yhteistyötahoista on mainittu kuntastrategioissa niiden valmisteluun liittyvissä kohdissa. Kuitenkin jokin yksittäinen sidosryhmä, kuten järjestöt eivät ole kuntastrategioiden mukaan olleet mukana strategian valmistelussa. Optimaalisella kypsyystasolla kaikki eri keskeiset sidosryhmät ovat osallistuneet kuntastrategian laadintaan ja ne on mainittu kuntastrategia-asiakirjoissa (taulukko 5).

Taulukko 5. Osallisuuden kypsyystaso kuntastrategioiden valmistelussa HYTE-kypsyysmallissa sekä maankäytön suunnittelun osallisuuden MAOS-kypsyysmallissa.

	Alkava	Kehittyvä	Hyvä	Optimaalinen
Osallisuus strategian laadinnassa HYTE-	Yksittäiset toimijat laativat strategiaa, erittäin suppea osallisuus.	Johtoryhmän muutama henkilö laatii strategiaa, Rajoittunut osallisuus.	Kaikki toimialat ovat mukana strategian laadinnassa, poikkihallinnollinen osallisuus.	Laajasti eri sidosryhmät (asukkaat, kuntalaiset, järjestöt) osallistuvat strategian

kypsyysmallissa.				laadintaan. Monitasoinen osallisuus.
Keskeiset toimijat strategia-asiakirjoissa MAOS-kypsyysmallissa.	Osallisuus kohdistunut yhteen tahoon tai toimintaan, kuten kunnanvaltuustoon tai valtuusto-ohjelmaan.	Osallistuvien tahojen kuvailu puutteellinen. Sidosryhmien tai päätöksentekijöiden osallisuus jää epäselväksi.	Jonkin tahon puuttui tai ei ollut mainittu, kuten järjestöt. Sidosryhmä sana tulkittiin tarkoitavat mm. yrityksiä ja järjestöjä.	Valmisteluun osallistuvat tahot mainittu kattavasti (sidosryhmät, asukkaat/kuntalaiset, kunnan henkilöstö, päättäjät ym).

Kuntastrategioista tehty analyysi osoittaa, että suurimassa osassa kuntastrategia-asiakirjoja ei ole kuvattu, miten kuntastrategioiden valmisteluprosessi on edennyt ja millaisia toimijoita ja tahoja siihen osallistunut (kuviokuva 4). Yhteensä kuntastrategioita, joissa osallisuuden kypsyystaso kuntastrategioiden laadinnassa jää epäselväksi oli suurin osa, 32 kuntastrategiaa eli melkein 75 % kaikista kuntastrategioista. Alkavan kypsyystason kuntia ja kuntastrategioita oli yksi kappale, kehittyviä kaksi kappaletta ja hyviä kolme kappaletta. Ainoastaan 5 kuntastrategiaa voitiin luokitella osallisuuden kypsyystason mukaan optimaaliseksi. Optimaalisissa kuntastrategioissa valmisteluprosessin oli kuvattu monipuoliseksi, ja se sisälsi eri sidosryhmiä kuten kaupunkilaisia, viranhaltijoita ja yrityksiä. Näitä tahoja oli osallistettu strategiaprosessin laadinnassa. Erikseen oli lisäksi mainittu esimerkiksi Vantaalla järjestöfoorummin ja kansalaisraadinn hyödyntäminen kuntastrategian laadinnassa. Lisäksi Juukassa oli hyödynnetty kuntalaiskyselyitä. Nämä osallisuusmenetelmät ovat maankäytön suunnittelun kannalta keskeisiä menetelmiä osallisuuden edistämiseksi. (Tuurnas ja Haveri 2017; Paavola 2021; Ruusuvirta ym. 2022; Vantaan kaupunki 2022, 6.)



Kuvio 4. Osallisuuden MAOS-kypsyystaso kuntastrategioiden valmistelussa.

5.3.2 Yhteistyön ja kumppanuuden kypsyystaso kuntastrategioiden toteuttamisessa

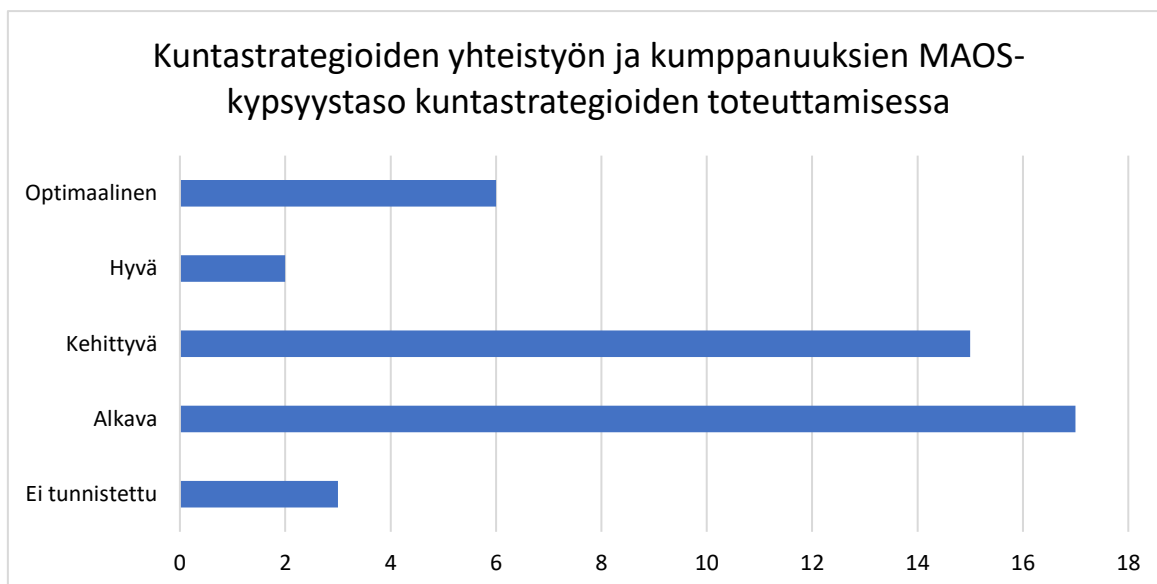
Toisena kriteerinä on analysoitu strategian yhteistyön ja kumppanuuksien merkitystä kuntastrategian toteuttamisessa. Tämän pohjalta analysoidaan, sitä kuka strategiaa toteuttaa ja millaisia toimijoita siihen osallisuuden näkökulmasta liittyy. HYTE-kypsyysmallissa korostuu yhteistyö ja kumppanuus, jonka pohjalta arvioitiin, miten strategian toteuttaminen vastuutetaan toimijoiden kesken. (Syväjärvi & Leinonen 2019.) MAOS-kypsyysmallissa analysointi keskittyy siihen, ketkä ovat keskeiset toimijat kuntastrategioiden toteuttamisessa ja siihen, kuinka laajan ja monipuolisen joukon toteuttamisesta vastaavat toimijat ja ryhmät muodostuvat. Alkavalla kypsyystasolla kuntastrategioissa toimenpiteissä ja tavoitteissa puhutaan me-muodossa, kuten ilmaisuilla *toteutamme* ja *pyrimme*. Toimijat ketkä vastaavat strategian toteuttamisesta, ei kuitenkaan tarkemmin mainita tai avata kuntastrategioissa. Kehittyvällä kypsyystasolla toteuttaminen on lähinnä kuntaorganisaation sisäistä (henkilöstä ja poliittiset päättäjät) tai pohjautuu erikseen laadittavaan toimenpideohjelmaan tai esimerkiksi kunnan muuhun suunnitelmaan tai ohjelmaan, kuten talousarvioon. Hyvä kypsyystaso pitää sisällään kuntaorganisaation lisäksi yhden ulkopuolisen toimijan tai tahon, jolle vastuutetaan jokin osa strategian toteuttamisesta. Toteuttamisesta puuttuu kuitenkin jokin keskeinen taho, kuten asukkaat, yritykset tai järjestöt. Optimaalisella kypsyystasolla kuntastrategian toteuttamisesta vastaa monipuolisesti kuntaorganisaation sisäiset toimijat, mutta myös asukkaat, järjestöt ja yritykset (taulukko 6).

Taulukko 6. Yhteistyön ja kumppanuuden kypsyystaso kuntastrategioiden toteuttamisessa HYTE-kypsyysmallissa ja MAOS-kypsyysmallissa.

	Alkava	Kehittyvä	Hyvä	Optimaalinen
Yhteistyö ja kumppanuus HYTE-kypsyysmallissa.	Toteutuksesta vastaa yksi toimiala, olematonta yhteistyötä.	Toimialat vastaavat omasta osuudestaan, siilomainen yhteistyö.	Jaettu vastuu strategian toteuttamista toimialoilla. Jaettu vastuullinen yhteistyö.	Kaikki alueen sidosryhmät joka kunta on tiiviissä yhteistyössä strategian toteuttamisessa. Yhteisöllinen ja kumppanuuksiin pohjautuva yhteistyö.
Keskeiset toteuttamisesta vastaavat toimijat strategia-asiakirjoissa MAOS-kypsyysmallissa.	Toteuttamisesta kirjoitettu memuodossa, mutta ei eritelty toimijoita, mainittu vain esimerkiksi talousarvio tai yksittäinen toimeenpanosuunnitelma.	Toteuttaminen kunnan henkilöstön/toiminnan sisäistä, mainittu toimialoja, toimenpideohjelmaa, päätöksentekuelimiä. Ei mainintaa kuntaorganisaation ulkopuolisesta tahosta.	Toteuttamisessa otettu huomioon kuntaorganisaation lisäksi yksittäin taho. Yhteistyöstä puuttuu joku keskeinen taho, kuten asukkaat tai järjestöt.	Toteuttamisessa otettu huomioon monipuolisesti kuntaorganisaatio sekä järjestöt ja asukkaat. Yhteistyö monipuolista.

Kuntastrategioiden yhteistyö ja kumppanuuksia eli MAOS-kypsyysmallissa toimijat, jotka ovat vastuutettu toteuttamaan kuntastrategiaan analysoitiin niiden kuntastrategioiden osalta, joissa oli maininta toteuttamisesta. Kuvioista 5 nähdään, että yhteensä kolmessa kuntastrategiassa ei ollut minkäänlaista mainintaa kuntastrategian toteuttamisesta. Kuntastrategioissa yleisin kypsyystaso oli alkava, yhteensä 17 kuntaa eli melkein 40 % kunnista edusti kyseistä kypsyystasoa. Tällöin kuntastrategia oli kirjoitettu yleisesti ottaen aina memuodossa, jolloin analyysin pohjalta voitiin tulkita, että me-ilmaisu viittaa ainakin kuntaorganisaatioon. Kehittyvälle kypsyystasolle ylsi lähes yhtä monta kuntaa eli 15 kappaletta. Näiden kuntien

kuntastrategioissa mainittiin usein, että strategiaa seurataan ja toteutetaan talousarvioissa, tilinpäätöksissä, eri ohjelmissa ja toimeenpanosuunnitelmissa. Yksittäisinä toimijoina mainittiin ainoastaan esimerkiksi kunnanvaltuusto tai kunnan palvelualueet. Kuntastrategioista ainoastaan kaksi kuntastrategiaa arvioitiin toteuttavan hyvän kypsyystason kriteerit. Näissä kuntastrategioissa toteuttamisen yhteydessä oli määritelty kuntaorganisaation sisäisiä ja ulkoisia toimijoita, kuten henkilökunta, toimiala- ja tehtäväaluejohtajia, tytäryhtiöitä sekä yksittäisiä säätiöitä. Asukkaiden osallisuutta kuntastrategian toteuttamisessa ei kuitenkaan ollut tunnistettu keinoa kuntastrategian toimeenpanossa ja toteuttamisessa. Optimaalinen kypsyystaso oli kuudessa kunnassa. Näiden kuntien osalta kuntastrategian toteuttamisesta kuntastrategia ei nähty ja kuvattu ainoastaan kuntaorganisaation sisäisenä asiana, vaan mukaan oli otettu myös asukkaita. Usein näissä kuntastrategioissa toteuttamisen keinona oli mainittu myös viestintä ja vuorovaikutus keinona strategian toteuttamiseen.



Kuvio 5. Yhteistyön ja kumppanuuksien MAOS-kypsyystaso kuntastrategioiden toteuttamisessa.

5.3.3 Kuntastrategioiden orientoitumisen kypsyystaso kokonaisuudessaan

Kuntastrategioiden analysoimisessa HYTE-kypsyysmallin avulla kolmantena kypsyysmallin kriteerinä on strateginen orientaatio eli kuntastrategioiden johdonmukaisuus. Sen avulla analysoitiin millaiset valinnat ja tavoitteet strategiassa on osoitettu tietystä aiheesta ja millainen niiden suhde on myös toimintaympäristöön ja siinä esitettyihin haasteisiin. (Syväjärvi & Leinonen 2019.) MAOS-kypsyysmallissa strategista orientaatiota tutkitaan yleisestä näkökulmasta, jossa suoraan osallisuuteen viittaavat näkökulmat eivät vaikuttaneet

kypsyystason valintaan, vaan tarkastelu tehtiin suhteessa siihen, miten strategia ohjaa toimintaympäristöanalyysin pohjalta tavoitteiden muodostamisesta sekä niistä pohjautuvia toimenpiteitä eli haluttiin analysoida sitä, kuinka johdonmukainen kuntastrategia on.

Alkavalla kypsyystasolla kuntastrategioissa ei ollut määritelty yhtään selkää tavoitetta tai tavoitteet jäivät irralliseksi muusta kuntastrategioissa esitetyistä asioista. Kehittyvällä kypsyystasolla kuntastrategioissa mainittuja tavoitteita on lueteltu yleisellä tasolla, mutta kuntastrategioissa ei ole kuvattu toimenpiteitä, mittareita tai muita tavoitteiden toteuttamisen menetelmiä tai niitä on kuvattu ainoastaan yksi. Hyvällä kypsyystasolla kuntastrategioiden tavoitteet ovat johdonmukaisesti esitetty ja avattu, sekä niiden liittyivät toimenpiteet, mittarit, toteuttamisvastuut on mainittu. Kuntastrategioista ei kuitenkaan selviä, miten tavoitteisiin on päädytty tai toimintaympäristön kuvaus on puutteellinen tai toimenpiteet ovat hyvin yleisiä, jolloin toteuttamista niiden kautta on hankala tai jopa mahdoton tunnistaa. Optimaalisella kypsyystasolla kuntastrategioiden tavoitteet ovat johdonmukaisia ja niiden taustalla on kuvaus toimintaympäristöstä tai kuntastrategian laadinnassa. Kuntastrategian valmistelussa on käytetty esimerkiksi SWOT-analyysia apuna. Kuntastrategioissa on lisäksi kuvattu, miten tavoitteisiin päästään suhteellisten konkreettisten toimenpiteiden ja mittareiden avulla. Yksityiskohtainen toteuttamisvastuu voi kuitenkin puuttua toteuttamisen osalta (taulukko 7).

Taulukko 7. Strategisen orientaation kypsyystaso kuntastrategioissa HYTE-kypsyysmallissa ja MAOS-kypsyysmallissa.

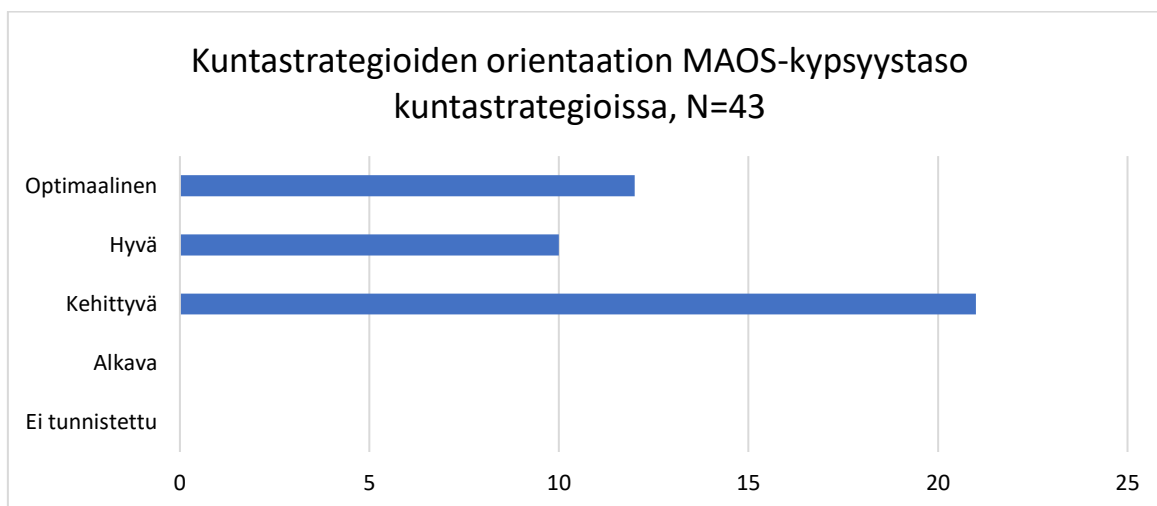
	Alkava	Kehittyvä	Hyvä	Optimaalinen
Strategi- nen orien- taatio, HYTE- kypsyys- mallissa.	Strategian tavoitteita ei ole määritelty, tavoitteet ovat asemoimattomia.	Tavoitteita lueteltu paljon, mutta eivät ole yhteydessä edistämisen toimenpiteistä, tavoitteet operatiivisia.	Tunnistettu keskeiset haasteet, joiden pohjalta laadittu tavoitteet ja toimenpiteet, Tavoitteet johdonmukaisia.	Strategia ohjaa tavoitteiden toteuttamiseen ja siitä on nähtävillä selvä tahtotila, jota määrätietoisesti tavoitellaan. Tavoitteet ohjaavia.
Strategian orientaatio MAOS-	Strategiassa ei ole määritelty tavoitteita.	Strategien tavoitteet on kuvattu, mutta ne	Strategien tavoitteet johdonmukaisia ja	Tavoitteet johdonmukaisia pohjautuen

kypsyysmallissa.		ovat yleisiä. Toimenpiteet, mittarit ja toteuttamisvastuita kuvattu ainoastaan yksi.	kuvattu toimenpiteet, mittarit, toteuttamisvastuut, mutta tavoitteisiin päätyneitä ratkaisua tai toimintaympäristöä ei ole kuvattu tai toimenpiteet hyvin yleisellä tasolla.	toimintaympäristön/SWOT-analyysin käyttöön. Kuvattu, miten niihin päästään konkreettisten toimenpiteiden ja mittareiden kautta. Tarkempi toteuttamisvastuu voi puuttua.
------------------	--	--	--	---

MAOS-kypsyysmallin (kuviokuva 6) mukaan alkavan kypsyystason kriteerit täyttävää kuntastrategiaa ei analyysin pohjalta ollut tutkittavasta kuntastrategioista yksikään. Jokaisessa kuntastrategiassa oli kuvattu ainakin jollain tasolla kuntastrategian keskeisimmät tavoitteet. Kehittyvällä kypsyystasolla analyysin pohjalta määriteltiin yhteensä 21 kuntastrategiaa, joka oli lähes puolet 48,8 % aineistona olevista kuntastrategioista. Näissä kuntastrategioissa korostui tavoitteiden johdonmukaisuus, mutta osassa kuntastrategioista tavoitteet olivat hyvin laajoja, jolloin myös niiden toimenpiteet puuttuivat lähes aina tai olivat hyvin yleispiirteisiä. Toimenpiteet, mittaristo ja tavoitteiden toteuttamiseksi vastuutettuja tahoja ei ollut kehittyvän kypsyystason kuntastrategioissa tunnistettu tai mainittu.

Hyvän MAOS-kypsyystason saavutti yhteensä 10 kuntastrategiaa eli 23,3 % kunnista. Näiden kuntastrategioiden osalta tavoitteet olivat hyvin määritelty ja kuvattu, sekä ne olivat linjassa kuntastrategioissa esitettyjen painopisteiden kanssa. Kuntastrategioissa ei ollut tavoitteita määritelty tarkasti pohjautuen toimintaympäristön kuvaukseen. Kuntastrategioissa oli pääsääntöisesti hyvin määritelty tavoitteiden seurannan mittarit tai tavoitteiden toteuttamisen vastuut, mutta jokin osa-alue jäi aina puutteelliseksi. Optimaalisen MAOS-kypsyystason saavutti 10 kuntastrategiaa eli 27,7 % tutkittavasta aineistosta. Näissä kuntastrategioissa korostui johdonmukaisuus tavoitteiden määrittelyssä. Tavoitteet pohjautuivat toimintaympäristön kuvaukseen tai esimerkiksi Oulaisen kuntastrategian kohdalla SWOT-analyysin hyödyntämiseen. Tavoitteet, toimenpiteet ja mittarit olivat konkreettisia, jotta niiden avulla voidaan päästä tavoiteltuun lopputulokseen mahdollisimman hyvin. Optimaalisella kypsyystasolla tavoitteet oli purettu konkreettisiksi toimenpiteiksi, esimerkiksi Jyväskylässä, jossa

toimenpiteeksi oli määritelty, että uusista asunnoista kerros- ja rivitaloista vähintään 95 % sijaitsee yleiskaavan kestävän liikkumisen vyöhykkeelle, kun tavoitteena on edistää kestävän liikkumisen kasvua (Jyväskylä 2022, 16). Suurimmassa osassa kuntastrategioita ei kuitenkaan ollut tarkkaan määritelty vastuuta kenelle tavoitteet ja toimenpiteiden toteuttaminen lopulta jää.



Kuvio 6. Kuntastrategioiden orientaation MAOS-kypsyystaso.

5.3.4 Osallisuuden kypsyystaso kuntastrategioissa

HYTE-Kypsyysmallissa hyvinvointia kuntastrategioissa analysoitiin sen pohjalta, kuinka monipuolinen ja laaja hyvinvointi ja hyvinvointikäsitteet kuntastrategioissa oli. Hyvinvointia analysoitiin sen pohjalta, millaisen painoarvon hyvinvointi kuntastrategioissa saa erityisesti tavoitteiden ja toimenpiteiden osalta. (Syväjärvi & Leinonen 2019.) MAOS-kypsyysmallissa hyvinvoinnin sijaan kuntastrategioita analysoitiin osallisuuteen liittyen. MAOS-kypsyysmallin avulla tutkittiin millaisen painoarvon osallisuus saa kuntastrategioiden tavoitteissa ja toimenpiteissä, mutta myös laajemmin koko strategian läpileikkaavana teemana. Alkavalla kypsyystasolla osallisuus on heikosti sisällytetty kuntastrategioihin. Osallisuus on korkeintaan mainittu kuntastrategiassa, mutta se jää irralliseksi varsinaisista tavoitteista ja toimenpiteistä. MAOS-kypsyysmallin kehittyvällä kypsyystasolla osallisuus on tunnistettu kuntastrategioiden sisällössä väljästi. Osallisuus on huomioitu korkeintaan kahdessa eri kuntastrategian osiossa: arvoissa, visiossa, missiossa, tavoitteissa, toimenpiteissä tai mittareissa. Hyvällä kypsyystasolla osallisuuteen liittyviä asiakokonaisuuksia löytyy jo kolmesta eri osiosta kuntastrategioita. Arviotavat kuntastrategian osiot ovat samat, kuin kehittyvällä kypsyystasolla, mutta osallisuus esiintyy niissä kolmessa osiossa. Tämän pohjalta arvioidaan, kuinka

hyvin osallisuus on tunnistettu strategiassa, mutta ei kuitenkaan ole sen yksi läpileikkaava teema. Optimaalisella MAOS-kypsyysmallin kypsyysmallin tasolla osallisuus on tunnistettu yhtenä läpileikkaavana teemana kuntastrategiassa. Lisäksi optimaalisella kypsyystasolla kuntastrategian toteuttamisessa on huomioitu hyvin kuntalaisten osallistuminen (taulukko 8).

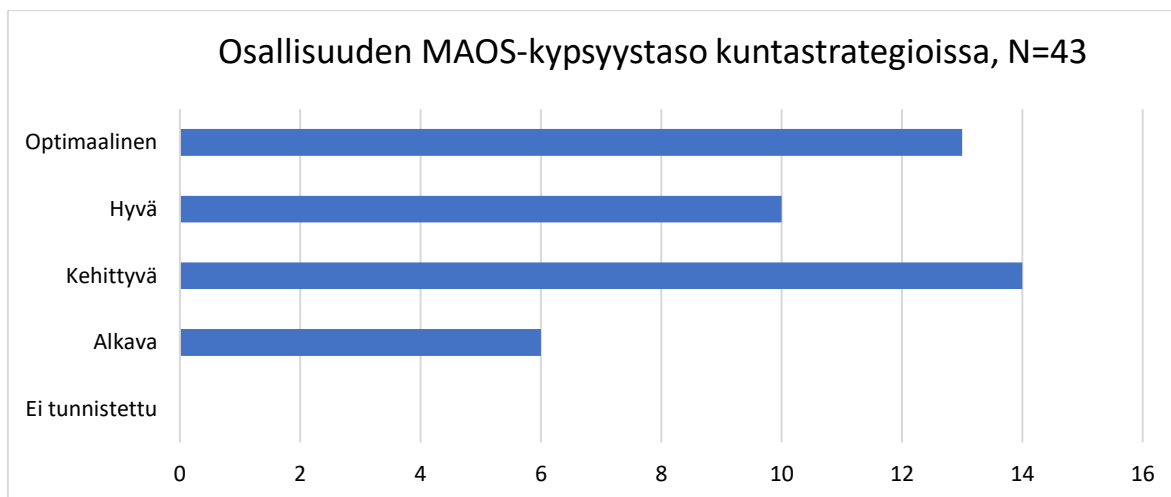
Taulukko 8. Osallisuuden kypsyystaso kuntastrategioissa HYTE-kypsyysmallissa ja MAOS-kypsyysmallissa.

	Alkava	Kehittyvä	Hyvä	Optimaalinen
Hyvinvointi HYTE-kypsyysmallissa.	Strategiatyö suppeaa tai keskittyy yksittäisten henkilöiden hyvinvointikäsitseen. Hyvinvointikäsitteinen puuttuu.	Strategiatyö keskittyy ihmisen elämänlaadussa kahteen tekijään. Hyvinvointikäsitteinen on kaksiulotteinen.	Strategiatyö keskittyy ihmisen elämänlaadussa kolmeen tekijään. Hyvinvointikäsitteinen on moniulotteinen.	Strategiatyössä keskitytään kaikkiin elämänlaadun ulottuvuuksiin, jotka näkyvät tavoitteissa ja toimenpiteissä läpinäkyvinä teemoina. Hyvinvointikäsitteinen on kokonaisvaltaisen.
Osallisuus kuntastrategioissa MAOS-kypsyysmallissa.	Osallisuus mahdollisesti mainittu kuntastrategiassa, mutta jää irralliseksi tavoitteista, toimenpiteistä ja toteuttamisessa.	Osallisuus on tunnistettu väljästi, maksimissaan kahdessa osassa: arvot, missio, visio, tavoitteet toimenpiteet, mittarit.	Osallisuus on tunnistettu hyvin, mutta ei ole strategian läpileikkaava teema. Tunnistettu kolmessa osassa: arvot, missio, visio, tavoitteet/päämäärät,	Osallisuus tunnistettu läpileikkaavana teemana arvoissa, tavoitteissa, toimenpiteissä ja toteuttamisen keinona tai mainittu suoraan asukkaiden osallisuutta parantavia keinoja (esim.

			toimenpiteet, mittarit.	kansalaisraatien käyttö).
--	--	--	----------------------------	------------------------------

MAOS-kypsyysmallin mukaan kaikissa kuntastrategioissa oli tunnistettu jollain tavalla osallisuus, joten kaikki 43 kuntastrategiaan täyttivät jonkin kypsyystason kriteerien vaatimukset (kuviokuva 7). Alkava kypsyystaso oli yhteensä 6 kuntastrategiassa. Näille kaikille kuntastrategioille oli yhteistä, että osallisuus oli tunnistettu niissä suppeasti. Näissä kuntastrategioissa osallisuus oli huomioitu esimerkiksi kunnan yhtenä arvona, mutta sitä ei muuten mainittu enää kuntastrategiassa. Osallisuus oli myös voitu mainita strategioissa terminä, mutta esimerkiksi osallisuuteen liittyvää tavoitetta tai miten sitä toteutetaan ei kuntastrategiassa ole kuvattu. Kankaanpäässä (2022) osallisuus oli tunnistettu myös väljästi liittyen yhteisöllisyyteen: *Elinvoimainen ihmisten kaupunki ja myönteinen yhteisöllisyys, osallistamme kuntalaisia ja saatamme toimijoita yhteen*. Kuntastrategioista yleisin MAOS-kypsyystaso oli kehittyvä, johon analyysin pohjalta sijoittui 14 kuntastrategiaa, 32,6 % kunnista. Näissä kuntastrategioissa osallisuus oli tunnistettu kahdessa osiossa kuntastrategioita. Osassa kunnissa osallisuus oli esimerkiksi yhtenä arvona (5 kuntastrategiaa) ja se oli osa jotain tavoitetta (7 kuntastrategiaa), mutta toteuttamisessa ja toimenpiteissä osallisuudesta tai siihen liittyvistä asioista ei ollut enää mainintaa.

Hyvän kypsyystason analyysin pohjalta sai 10 kuntastrategiaa (23,3 %). Näissä osallisuus oli kaikissa kuntastrategian yksi läpileikkaava teema, ja osallisuus oli hyvin tunnistettu kolmessa eri osa-alueessa kuntastrategioita. Osallisuus oli usein sekä arvoissa, tavoitteissa että toimenpiteissä mainittu. Parissa kunnassa osallisuus oli osana myös mittaristoa, jolloin osallisuutta pyrittiin arvioimaan esimerkiksi äänestysprosentin kautta. Toimeenpanojen osalta osallisuutta haluttiin lisätä ja vahvistaa, esimerkiksi osallisuusmallin luomisen avulla kunnassa. Optimaalisen kypsyystason saavutti 13 kuntastrategiaa eli hieman yli 30 % kaikista kunnista. Näitä kuntastrategioita yhdisti, että osallisuus oli vahvasti läsnä jokaisessa kuntastrategian osa-alueella. Lisäksi kuntalaisten osallisuuden parantamiseen mainittiin selvät keinot ja toimenpiteet, jotka olivat myös vastuutettu jollekin taholle. Osallisuutta on haluttu vahvistaa esimerkiksi kansalaisraadien, asukas- tai osallistavan budjetoinnin avulla tai parantamalla asukkaiden osallistumista päätöksentekoon toimintakulttuuria muuttamalla. Toimiva demokratia, johon kuntalaisten osallistuminen sisältyi, sai myös mainintoja kunnan perustehtävänä, jolloin se oli tunnistettu jo osana kunnan perustoimintaa.



Kuvio 7. Osallisuuden MAOS-kypsyystaso kuntastrategioissa.

5.3.5 Maankäytön suunnittelun osallisuuden kypsyystaso kuntastrategioiden sisällössä

Viimeisellä HYTE-kypsyysmallin kypsyystasolla analysoidaan, kuinka terveys- ja hyvinvointi on tunnistettu kuntastrategioissa, ja miten se on asemoitunut strategioiden sisällössä. HYTE-kypsyysmallissa keskityttiin analysoimaan, miten ja millä syvyydellä strategian tavoitteissa ja toimenpiteissä on huomioitu terveyden ja hyvinvointiin liittyen väestön sosio-ekonominen asema ja eriarvoisuus. (Syväjärvi & Leinonen 2019.) MAOS-kypsyysmallissa analysoitiin, kuinka maankäyttöön liittyvä osallistuminen on tunnistettu kuntastrategioissa (taulukko 9). Lisäksi arvioitiin, miten maankäyttöön liittyvä osallistaminen on tunnistettu ja millaisen aseman se saa. Alkavalla MAOS-kypsyystasolla suoraan maankäyttöön liittyviä osallisuutta koskevia tai osallisuuteen liittyviä teemoja tai asiakokonaisuuksia ei ole mainittu lainkaan kuntastrategiassa. Maankäyttöön liittyvä osallisuus voi sisältyä laajempaan osallisuuskäsitykseen, mutta suoraan tunnistettavaa yhteyttä maankäyttöön liittyvästä osallisuudesta ei voida tästä päätellä. Kehittyvällä kypsyystasolla on mainittu maankäytön osallisuuteen liittyviä asia- tai asiakokonaisuuksia, mutta se jää irralliseksi maininnaksi muusta kuntastrategian sisällöstä. Hyvällä kypsyystasolla maankäytön osallisuus on tunnistettu, ja se on otettu huomioon ainakin jollain tasolla myös tavoitteena tai toimenpiteenä. Maankäytön osallisuus ei kuitenkaan näy läpileikkaavasti tai monipuolisesti koko kuntastrategian sisällössä. Optimaalisella kypsyystasolla maankäytön osallisuus näyttäytyy läpileikkaavasti kuntastrategiassa. Lisäksi se on huomioitu sekä toimenpiteitä, että tavoitteita muodostaessa. Optimaalisella tasolla ei ole kuitenkaan vaadittu, että maankäytön osallisuus näyttäytyy myös

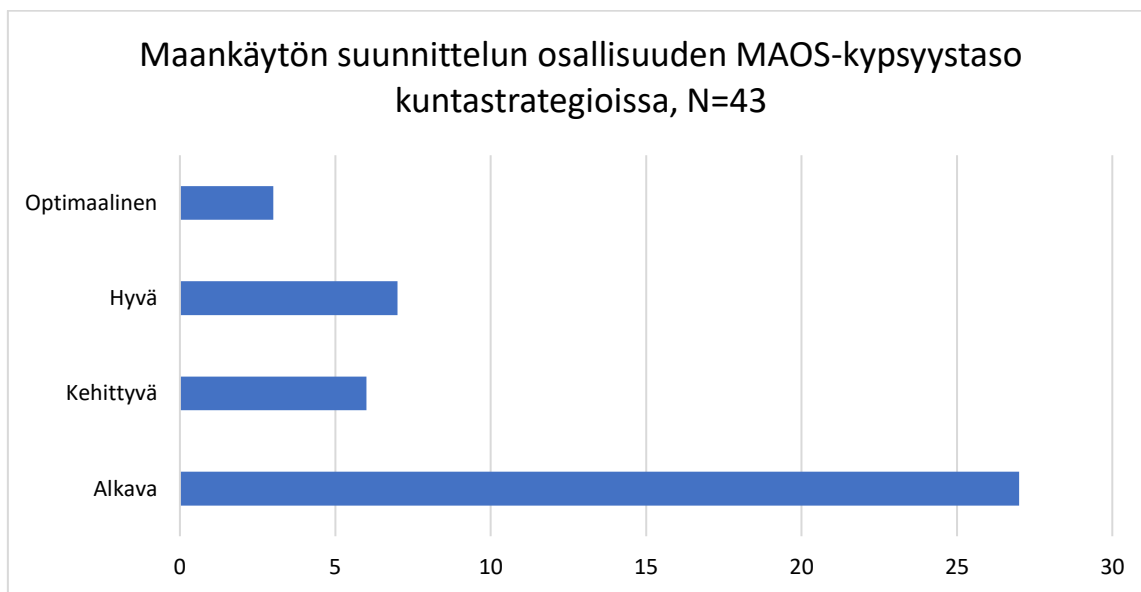
esimerkiksi arvoissa, koska arvot ovat yleensä sen verran yleisimpiä, että maankäytön osallisuuden voidaan nähdä olevan osa esimerkiksi osallisuus-arvoa (Kamensky 2008, 78).

Taulukko 9. Maankäytön suunnittelun osallisuuden kypsyystaso kuntastrategioissa HYTE-kypsyysmallissa ja MAOS-kypsyysmallissa

	Alkava	Kehittyvä	Hyvä	Optimaalinen
Hyvinvoinnin ja terveyden eriarvoisuuden tunnistaminen ja asemointi HYTE-kypsyysmallissa.	Strategiatyössä ei ole kiinnitetty huomiota eriarvoisuuteen. Eriarvoisuutta ei ole tunnistettu.	Strategiatyössä on tunnistettu eriarvoisuuteen liittyviä haasteita, mutta ne eivät näy vahvasti tavoitteissa tai käytännöissä. Eriarvoisuus on epä johdonmukaisesti tunnistettu.	Strategiatyössä on tunnistettu eriarvoisuuteen liittyvät ongelmat ja niihin liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet on asetettu. Eriarvoisuus on tunnistettu tavoitteellisesti ja johdon mukaisesti.	Strategiatyössä eriarvoisuuden vähentäminen on yksi strateginen tavoite, joka ohjaa myös strategiantyötä'. Eriarvoisuus on systemaattisesti tunnistettu ja strategisesti asemoitu.
Maankäytön suunnittelun osallisuuden tunnistaminen MAOS-kypsyysmallissa.	Suoraan maankäytön suunnittelun osallisuuden liittyviä teemoja tai asiakokonaisuuksia ei ole tunnistettu strategissa. Maankäytön suunnittelun osallistuminen on mahdollisesti osa yleistä osallisuuskäsitettä.	Kuntastrategiassa on tunnistettu maankäytön ja siihen liittyvä osallisuus, mutta sitä ei ole enempää avattu tai se on epä johdonmukaista.	Kuntastrategiassa on tunnistettu maankäytön suunnittelun osallisuus ja siihen on pyritty vastaamaan ottamalla se osaksi tavoitetta tai toimenpiteitä.	Maankäytön suunnittelun osallisuus on tunnistettu kuntastrategiassa läpileikkaavasti. Maankäytön suunnittelun osallisuus näkyy vahvasti strategian tavoitteissa ja toimenpiteissä.

Maankäytön suunnittelun osallisuus analysoitiin MAOS-kypsyysmallin pohjalta kaikkien 43 kuntastrategian osalta, koska osallisuus tai osallisuuteen liittyvä käsite, kuten yhteisöllisyys oli yleisellä tasolla kaikissa kuntastrategioissa huomioitu. Huomattavan iso osa kuntastrategioista analyysin pohjalta sijoittui alkavalle MAOS-kypsyystasolle, yhteensä 27 kuntastrategiaa, joka oli 62,8 %. Näistä kuntastrategioista ei voitu tunnistaa maankäytön osallisuuteen liittyviä teemoja tai asiakokonaisuuksia olenkaan (kuviot 8). Osallisuus yleisellä tasolla oli usein näissä kunnissa tunnistettu ja huomioitu, mutta sitä ei voitu suoraan yhdistää maankäyttöön liittyviin asioihin. Kehittyvälle MAOS-kypsyystasolle sijoittui analyysin pohjalta 6 kuntastrategiaa. Kuntastrategioissa oli tunnistettu maankäyttöön liittyviä osallisuus irrallisenä asiana tai yksittäisenä suppeana toteamuksena. Maankäytön osallisuus oli tunnistettu esimerkiksi toteuttamisessa suppeasti toteamalla, kuten Askolassa ”*Näin toteutamme: Turvallinen, osallistava ja viihtyisä elinympäristö*” tai ilmoittamalla, että ”*Kunta on mahdollistava osapuoli alueen kehittämisessä*”, kuten Kemiönsaaren kuntastrategiassa oli mainittu (Askolan kunta 2022, 5; Kemiönsaaren kunta 2022, 6).

Hyvän kypsyystason saavutti analyysin pohjalta 7 kuntastrategiaa, joissa maankäyttöön liittyvä osallisuus oli huomioitu strategiassa jollain tasolla, joko tavoitteissa tai toimenpiteissä. Kuntalaisten osallisuutta on haluttu tukea esimerkiksi ottamalla kuntalaisia mukaan retkeily- ja asuin ympäristön suunnitteluun. Lisäksi esimerkiksi Vantaan kaupungilla kaupunkiympäristön kunnossapitoon on otettu kuntalaisia mukaan kunnossapitotiimien avulla ja Sipoon kunnassa kuntalaisten lähiympäristön elämänlaatuun on asumisen lisäksi haluttu panostaa vuorovaikutteiseen suunnitteluun muun muassa viherkäytävien ja liikkumisen osalta (Vantaan kaupunki 2022, 34; Sipoon kunta 2022, 6). Tutkituista kuntastrategioista ainoastaan kolme (7,0 %) sijoittui analyysissä optimaaliselle kypsyystasolle. Näiden kolmen kunnan osalta maankäytön osallisuus näkyi läpileikkaavana teema koko kuntastrategiassa ja se oli hyvin tunnistettavissa sekä kuntastrategioiden tavoitteissa, että toimenpiteissä. Nivalan kaupungin (2022, 6) kuntastrategiassa on esimerkiksi asukkaiden osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia haluttu lisätä toteuttamalla osallistuvan budjetoinnin pilotin avulla. Vöyrissä kaavoituksen avulla tavoitellaan houkuttelevia asuin ympäristöjä, joiden osalta myös kuntalaisten toiveet ja mielipiteet pyritään toteuttamaan. Tavoitteena heillä on eloisa kunta, jossa kuntalaisten mielipiteet ja tarpeet huomioidaan asuin ympäristön laatua koskien. (Vöyrin kunta 2022, 8.) Salossa kuntastrategiassa on lisäksi huomioitu hyvin eri-ikäiset ja taustaiset ihmiset, kun tavoitellaan oman asuin ympäristön kehittämistä (Salon kaupunki 2022, 13).



Kuvio 8. Maankäytön suunnittelun osallisuuden MAOS-kypsyystaso kuntastrategioissa.

5.4 Tutkimustulosten yhteenveto

Tutkimuksen aineistona olevien kuntastrategioiden arvoissa osallisuus oli näkyvissä kohtalaisen hyvin, erityisesti jos osallisuuteen liittyvät yhteisöllisyyttä korostavat arvot otetaan osaksi osallisuuden määritelmää. Kunnat mielsivät itsensä mieluummin rohkeiksi, vastuullisesti ja avoimmiksi, kuin suoraan osallisuuden näkökulmia painottavaksi. Osallisuus näkyi heikosti kuntien visioissa ja missioissa, joten se ei kuntien kohdalla suoraan ohjaa osallisuutta lisäävää toimintaa. Toisaalta osallisuutta ja yhteisöllisyyttä korostavat maininnat kuntastrategioissa nähdään olevan kuntalaisten näkökulmasta osallistavimpia ja vuorovaikutteisempia arvoja, kuin esimerkiksi osallistaminen, jota kuntastrategioissa oli harvakseltaan mainittu.

Analysoitavissa kuntastrategioissa on havaittavissa uudelle julkisjohtamiselle tyypillisiä piirteitä, joissa osallistumismahdollisuuksia rajataan vain tiettyyn asiakasryhmään, kuten kuntastrategioissa usein kohderyhminä mainittuihin lapsiin ja nuoriin. Edustuksellisuuden näkökulmasta keskeistä olisi saada osallisuuden kautta tietoa riittävästi eri väestöryhmiltä, jotta se oli monipuolista ja kattavaa. (Bäcklund 2019, 151.) Aineistoina olevissa kuntastrategioissa osallisuuden näkökulmasta eri väestöryhmät oli huomioitu kohtalaisen heikosti. Ainostaan lapsia ja nuoria koskevat osallistumismenetelmät ja heidän osallistumistaan edistävät keinot olivat päässeet laajemmin osaksi kuntastrategioita ja kunnan kehittämiseen sen

kautta. Maankäytön suunnittelun osalta harvassa kunnassa oli erikseen määritelty tai mainittu eri väestöryhmiä osallistumisen näkökulmasta. Yhteisöllisen asumisen osalta ainoastaan ikääntyneen väestön asuminen nähtiin kuntastrategian tavoitteiden kautta kehittämis-kohteena.

Osallistumismenetelmiä oli kuntastrategioissa mainittu suhteellinen monipuolisesti. Yleisimmin kuntastrategioissa mainittiin erilaiset kunta- ja asukasraadit sekä osallistuvan budjetoinnin käyttö. Asukasraatien lisäksi kuntastrategioissa mainittiin myös kuntalais- ja yrittäjäkyselyt, joilla tavoitellaan ja edistetään kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia osana päätöksentekoa. Maankäytön suunnitteluun suoraan kohdistuvia osallistumismenetelmistä kuntastrategioissa on hyvin vähän mainintoja. Näistäkin maininnoista, osa voidaan tulkita laajassa mielessä liittyväksi maankäytön suunnitteluun, kuten Sipoon kunnan strateginen tavoite kylien elinvoimaisuuden kasvattamisesta, jossa kuntalaisten vuorovaikutus ja osallistuminen ovat keskeisessä roolissa (Sipoon kunta 2022, 6).

Aineistona olevista kuntastrategioissa maankäyttöön liittyvät yhteisöllisyyteen pohjautuvat tavoitteet ja toimenpiteet ovat vahvasti keskittyneet rakentamiseen ja tiloihin liittyviin kysymyksiin. Näissä tavoitteissa korostui uusien asuinrakennusten rakentaminen yhteisöllisiin arvioihin pohjautuen. Nämä tavoitteet ja toimenpiteet tukevat vahvasti kuntalaisten yhteisöihin kuulumisen tunnetta sekä vahvistaa entisestään sosiaalisia suhteita yhteisön sisällä, kun kuntalaisille mahdollistetaan tapaamispaikkoja (Nivala & Rynänen 2013, 26–27, 32).

Kuntalaisia on osallistettu deliberatiivisen demokratian ja keskusteluun pohjautuvan päätöksenteon näkökulmasta kohtalaisen vähän aineistona olevissa kuntastrategioissa. Kuntalaiset on nähty lähinnä osana päätöksentekoprosessia, mutta heidän mukaansa ottaminen osaksi keskustelua päätettävistä asioista ei suoraan kuntastrategioissa tunnisteta. Ainoastaan Kemiönsaaren kuntastrategiassa oli tunnistettu maankäytön suunnittelun näkökulmasta deliberatiivinen demokratia, jonka avulla kuntastrategiassa korostettiin yhteissuunnittelua ja vuorovaikutteista suunnittelua. Kuntastrategiassa tunnistettiin myös se tosiasia, että kaikkien mielipidettä ei voida sellaisenaan toteuttaa, vaan tavoitteena on keskustelun ja ymmärryksen lisääminen yhteisistä asioista. (Kemiönsaaren kunta 2022, 6; Palonen ym. 2019, 205.) Monipuolisen keskustelun avulla halutaan näin edistää mahdollisimman tasapuolista ja erilaiset näkemykset huomioivaa keskustelua, vaikka kaikkien toiveita ei ole mahdollista toteuttaa. Keskustelun ja vuoropuhelun edistämisen avulla voidaan kuitenkin välttää ristiriitoja ja saada keskustelun avulla välitettyä tietoa osallistujille keskustelavasta aiheesta, mikä tukee

deliberatiivisen demokratian toteutumista. (Gutmann, & Thompson 2004, 3; Siisiäinen 2019, 118). Kuntastrategioiden analyysi osoittaa, että suurin osa kuntastrategioista vastaa Arnsteinin (1969) tikapuiden keskimmäistä osaa, jossa osallistumismahdollisuudet täyttävät kuntastrategioiden laatimisen osalta vähimmäisvaatimukset, vaikka osallistuminen on osittain näennäistä. Tällöin kuntastrategioissa on mainittu esimerkiksi yhteissuunnittelu tai kansalaisraadit.

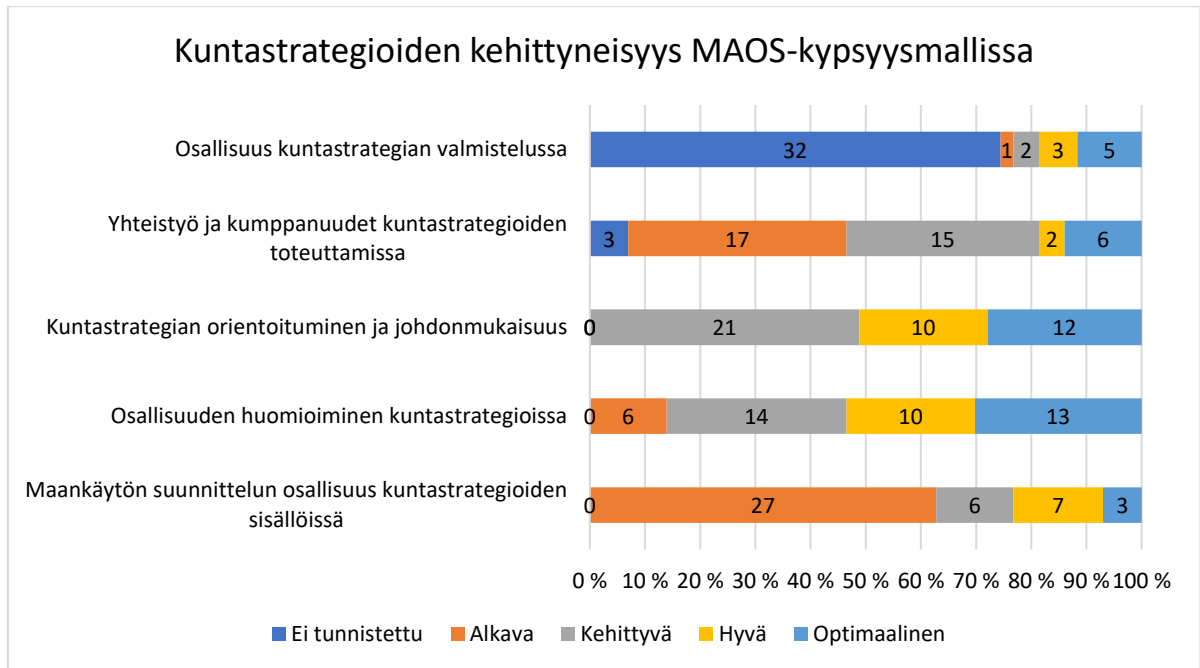
Maankäytön suunnittelun osalta HYTE-kypsyysmallin pohjalta tässä tutkimuksessa luotu uusi maankäytön suunnittelun osallisuuden MAOS-kypsyysmalli tuo uudenlaisen arviointi- ja suunnitelmakehikon osallisuuden arvioimiseksi kuntastrategioihin. Kuntastrategioita arvioitiin viiden kriteerin edistyneisyyden kautta. Nämä olivat osallisuus kuntastrategian valmistelussa, yhteistyö ja kumppanuudet kuntastrategioiden toteuttamisessa, kuntastrategian orientoituminen ja johdonmukaisuus, osallisuuden huomioiminen kuntastrategioissa sekä maankäytön osallisuus kuntastrategioiden sisällöissä.

Heikoimmin tutkittavista kriteereistä sijoittui kuntastrategioiden valmisteluun liittyvä osallisuus. Suurimmassa osassa kuntia strategian laadintaprosessia ei ollut kuvattu kuntastrategioihin laisinkaan ja ainoastaan muutamassa osallistuminen strategian laadintaan oli kuvattu hyvin ja vastasi optimaalista MAOS-kypsyystasoa. Yhteistyön ja kumppanuuden kypsyystaso kuntastrategioiden toteuttaminen on sen sijaan MAOS-kypsyysmallin osalta paremmin tunnistettu osana kuntastrategioita. Tämä edistää ja helpottaa myös kuntastrategian toteuttamisesta ja sen hyväksyttävyyttä, kun kuntalaiset otetaan aktiivisiksi toimijoiksi toteuttamaan kuntastrategiassa määriteltyjä tavoitteita ja niiden toimenpiteitä. Kunnan johdossa on hyvä kiinnittää huomioita myös siihen keitä osallistetaan ja millä menetelmillä, jotta strategian jalkauttaminen ja toteuttaminen onnistuu mahdollisimman hyvin.

Parhaiten MAOS-kypsyysmallissa sijoittui kuntastrategioiden orientoituminen ja johdonmukaisuus sekä yleisen osallisuuden huomioiminen kuntastrategioissa. Yli puolet kuntastrategioista olivat optimaalisella tai hyvällä kehittymisen tasolla analyysin pohjalta. Jokainen kuntastrategia analysoitiin lisäksi olevan johdonmukaisuudessaan vähintään kehittyvällä kypsyystasolla. Kuntastrategioiden orientoitumisen kypsyystasoa analysoitaessa MAOS-kypsyysmallin mukaan havaittiin, että suuressa osassa kuntia toimintaympäristön muutokset ovat hyvin tunnistettu ja siten ohjaavat tavoitteiden muodostamisesta sekä niistä pohjautuvia toimenpiteitä. Tämä on myös maankäytön suunnittelun näkökulmasta positiivista, jotta osataan tunnistaa alueidenkäyttöön liittyviä paineita ja mahdollisia haasteita, johon voidaan

vaikuttaa hyvissä ajoin ja pitemmällä tähtäimellä suunnitelmallisesti, kun ne on tunnistettu jo kuntastrategiassa.

MAOS-kypsyysmallin avulla tutkittiin millaisen painoarvon osallisuus saa kuntastrategioiden tavoitteissa ja toimenpiteissä, mutta myös laajemmin koko strategian läpileikkaavana teema. Kuntastrategioissa voidaan yleisesti ottaen sanoa, että laajemmassa merkityksessä osallisuus on tunnistettu hyvin. Kun tarkastelua kohdistetaan enemmän maankäytön suunnittelun osallisuuteen on se tunnistettu kohtalaisen heikosti kuntastrategioissa, jos laisinkaan (kuvio 9). MAOS-kypsyysmallia hyödyntämällä havaitaan, että kuntastrategioiden valmistelussa ja toimeenpanossa on maankäyttöön liittyvät osallisuuteen ja vuorovaikutukseen liittyvät asiat huomioitu kohtalaisen heikosti. Kuntien johtamisessa tulee niin viranhaltijoiden, kuin poliittisten päättäjien tunnistaa aikaisempaa paremmin osallisuuteen ja maankäyttöön liittyviä tekijöitä, jotta kuntin voidaan suunnitella kuntalaisille viihtyisiä asuinympäristöä ja esimerkiksi puistoja. Tämä lisää myös kuntalaisten näkökulmasta kunnan ja alueen elinvoimaa. MAOS-kypsyysmallin hyödyntäminen tulevien kuntastrategioiden laadinnan varhaisessa vaiheessa voi edistää myös osallisuuden ja vuorovaikutuksen vahvempaa huomiointia kuntastrategioiden sisällössä. Kokonaisuudessaan osallisuus tunnistetaan kuntastrategioissa ja sen sisällöissä varsin monipuolisesti. Kyseessä on kuitenkin niin sanotusti laaja osallisuus, jossa ei ole tarkemmin määritelty, mitä osallisuudella tarkoitetaan tai keitä sillä haluttua osallistaa ja milloin. Sen sijaan maankäytön suunnittelun osalta osallisuus näyttää kuntastrategioissa olevan kokonaisuudessaan vielä kohtalaisen heikosti tunnistettu ja hyödynnetty. Erityisesti maankäytön osalta kunnissa ei välttämättä ole tunnistettu riittävän hyvin sen merkitystä osana kuntien tulevaisuuden toimintakenttää, sosiaali- ja terveystalouden siirryttyä hyvinvointialueille.



Kuvio 9. Kuntastrategioiden kehittyneisyys MAOS-kypsyysmallissa.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassani keskeisenä tarkoituksena oli kuntastrategioita analysoimalla selvittää, miten kuntien maankäytön suunnittelua voidaan kehittää asukkaiden osallisuuden näkökulmasta, jotta kunnat olisivat jatkossa entistä elinvoimaisempia. Tämän tutkimuksen keskeisenä tuloksena on HYTE-kypsyysmallin ja teorian pohjalta laadittu uusi maankäytön suunnittelun osallisuuden kypsyysmalli eli MAOS-kypsyysmalli. MAOS-kypsyysmalli on laadittu ja kehitetty tässä tutkimuksessa arvioimaan kuntastrategioiden osallisuutta ja osallisuuden edistyneisyyttä erityisesti maankäytön suunnittelun näkökulmasta. MAOS-kypsyysmallia on hyödynnetty laajasti tämän tutkimuksen tutkimustuloksissa, jotta kuntastrategioiden analysointi on mahdollisimman monipuolista ja kattavaa.

Tutkielmassani etsin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Millä tavalla kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia on huomioitu kuntastrategioissa? Mitä osallistamisen näkökulmia niissä on tunnistettu?
2. Millä tavalla kuntastrategiat ohjaavat osallisuuden huomioimista ja miten asukkaiden osallisuutta voidaan vahvistaa kuntien maankäytön suunnittelussa kuntastrategioiden pohjalta hyödyntäen erityisesti HYTE-kypsyysmallia?

Maankäytön suunnittelun osalta hyvinvointiin ja terveyteen pohjautuvan HYTE-kypsyysmallin pohjalta luotu maankäytön suunnittelun osallisuuden kypsyysmalli eli MAOS-kypsyysmalli tuo uudenlaisen arviointi- ja suunnitelmakehikon osallisuuden arvioimiseksi kuntiin ja niiden kuntastrategioihin. MAOS-kypsyysmallin keskeisenä haasteena sen laatimisvaiheessa on ollut nimenomaan hyvinvointiin- ja terveyteen liittyvien näkökulmien rajaaminen ja korvaaminen maankäytön suunnittelun osallisuutta painottaviksi tekijöiksi. Kuntastrategioiden edistyneisyyttä on arvioitu MAOS-kypsyysmallin avulla viiden kriteerin osalta. Nämä kriteerit ovat osallisuus kuntastrategian valmistelussa, yhteistyö ja kumppanuudet kuntastrategioiden toteuttamisessa, kuntastrategian orientoituminen ja johdonmukaisuus, osallisuuden huomioiminen kuntastrategioissa sekä maankäytön osallisuus kuntastrategioiden sisällöissä.

MAOS-kypsyysmallia hyödyntämällä havaitaan, että maankäytön suunnittelun osallisuus näyttää kuntastrategioissa olevan kokonaisuudessaan vielä kohtalaisen heikosti tunnistettu. MAOS-kypsyysmalli osoittaa puutteita esimerkiksi kuntastrategioiden laadinnan osalta, koska hyvin harvassa kuntastrategiassa oli mainintoja, siitä millainen osallistumis- ja

vuorovaikutusprosessi kuntastrategian laadintaan on liittynyt. Lisäksi voidaan havaita, että kunnissa on harvoin kuntastrategioihin suoraan kirjattu, miten kuntastrategioiden toteuttamisessa huomioidaan kuntalaisten osallistumismahdollisuudet kuntien kehittämiseen ja maankäytön osalta eri alueiden suunnitteluun.

Parhaiten MAOS-kypsyysmallin kriteereistä sijoittui kuntastrategioiden orientoituminen ja johdonmukaisuus sekä yleinen osallisuuden huomioiminen kuntastrategioissa. Kunnissa toimintaympäristönmuutokset on tunnistettu ja huomioitu hyvin kuntastrategioiden valmisteluprosessissa, ja siten ohjaavat tavoitteiden muodostamisesta sekä niistä pohjautuvia toimenpiteitä. Maankäytön suunnittelun näkökulmasta on positiivista monipuoliset toimintaympäristöanalyysit kuntastrategioiden valmistelussa, koska tällöin osataan tunnistaa alueidenkäyttöön liittyviä paineita ja mahdollisia haasteita hyvissä ajoin. Tällöin kunnan johdossa ja päätöksenteossa maankäytöllisiin tarpeisiin voidaan vaikuttaa oikea-aikaisesti ja suunnitelmallisesti. Analysoitavissa kuntastrategioissa korostuu kuitenkin, että kunnissa ei välttämättä ole tunnistettu riittävän hyvin maankäytön roolia osana toimintaympäristöanalyysiä, vaan se nojaa edelleen vahvasti kuntien aikaisempaa rooliin, jossa sosiaali- ja terveystalvet olivat osa kuntien tehtäviä.

MAOS-kypsyysmallin pohjalta todetaan, että yleisesti osallisuus on tunnistettu hyvin kuntastrategioiden tavoitteissa ja toimenpiteissä, mutta myös laajemmin koko strategian läpileikkaavana teemana. Kun tarkastelua kohdistetaan enemmän maankäytön suunnittelun osallisuuteen kuntastrategioissa, on se MAOS-kypsyysmallin mukaan tunnistettu kohtalaisen heikosti kuntastrategioissa, jos laisinkaan. Kuntien tulevaisuuden kannalta, kun esimerkiksi kuntien rahoituksen tulopohjaan vaikuttavat aikaisempaa enemmän kiinteistöverotulot ovat maankäytön suunnittelulla aikaisempaa suurempi rooli kuntien elinvoiman näkökulmasta. Kuntien johdossa tulee viranhaltijoiden, kuin poliittisten päättäjien panostaa aikaisempaa vahvemmin osallisuuteen ja maankäyttöön, jotta kunnista voidaan suunnitella kuntalaisille viihtyisiä asuin ympäristöä ja esimerkiksi puistoja, jotka lisäävät myös kuntien houkuttelevuutta kuntalaisten ja myös yritysten näkökulmasta.

Kunnan hallinnossa ja johdossa voidaan tulevaisuudessa MAOS-kypsyysmallin hyödyntämisen avulla arvioida, kuinka kuntastrategioiden osallisuus on huomioitu, ja mihin kokonaisuuksiin tulisi kiinnittää vielä huomioita. Kypsyysmallin eri osatekijöitä, kuten strategian valmisteluun osallistuvien tahojen ja sidosryhmien osallistumista on hyvä arvioida MAOS-kypsyysmallia hyödyntämällä jo kuntastrategian valmistelun yhteydessä. Kun MAOS-

kypsyysmallia hyödynnetään jo varhaisessa vaiheessa, voidaan helposti havaita, mikäli esimerkiksi joku väestöryhmä tai sidosryhmä puuttuu osallistujien joukosta. Tämän avulla kuntastrategian valmistelua voidaan vielä sen laadinnan yhteydessä päivittää niin, että myös nämä puuttuvat sidosryhmät otetaan mukaan valmisteluun. Tämä takaa myös osallisuuden näkökulmasta laadukasta ja oikeanaikaista osallisuutta, jolla nähdään olevan myös merkitystä strategian onnistuneeseen toteuttamiseen. Toisaalta MAOS-kypsyysmallin avulla voidaan tunnistaa, onko kuntastrategian tavoitteissa ja toimenpiteissä huomioitu maankäyttöön liittyvää osallisuutta riittävällä tasolla. Elinvoimainen kunta tarvitsee hyvinvoivat asukkaat, joiden hyvinvointia juuri osallistumisen keinon voidaan edistää. Mikäli tavoitteissa ja toimenpiteissä ei kuntalaisten osallisuutta huomioida, voi se vaikuttaa heikentävästi myös tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumiseen, koska silloin niillä ei välttämättä ole kuntalaisten yleistä hyväksyntää. Maankäytön suunnittelun osalta ainoastaan maankäyttö- ja rakennuslain mukainen osallistuminen harvoin on riittävää, jotta kuntalaisten osallistumismahdollisuudet ja -tarpeet tulevat täytetyiksi. Mikäli kuntalaisten mielipiteitä kuunnellaan vasta kaavoituksen yhteydessä, jää se kuntien kokonaissuunnittelun näkökulmasta puutteelliseksi. Kuntastrategioissa luodaan kunnan tulevaisuuden pitkän aikavälin tavoitteet, joita myöhemmin kaavoituksen kautta toteutetaan. Kuntalaisen näkökulmasta kaavoitusprosessin yhteydessä tapahtuva maankäyttö- ja rakennuslakiin pohjautuva osallistuminen voi olla jo osittain liian myöhäistä, mikäli kuntastrategiassa on jo otettu vahvasti kantaa esimerkiksi kunnan alue- ja palvelurakenteeseen.

Kuntastrategia-analyysin pohjalta voidaan todeta, että kuntastrategioissa ei ole osattu tunnistaa eri väestöryhmien merkitystä ja näkökulmia osallistumisen näkökulmasta. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa kuntaorganisaatioissa ei tunnisteta asukkaiden monimuotoisuutta, vaan osallistuvien henkilöiden kautta saatu mielipide muodostuu yleiseksi mielipiteeksi, vaikka näin ei välttämättä ole. Kuntaorganisaatiossa ja kuntajohtamisessa on kuitenkin syytä tunnistaa entistä paremmin eri väestöryhmien mahdollisuudet osallistua. Maankäytön näkökulmasta erityisesti alueen asukkaita tulisi kuunnella ja osallistaa oman asuinalueen suunnitteluun mahdollisimman monipuolisesti. Esimerkiksi asuinalueen uuden leikkipaikan suunnittelussa on hyvä ottaa yhteissuunnittelua hyödyntäen mukaan alueen lapsiperheitä. Tällöin suunnittelussa pystytään hyödyntämään parhaiten niiden henkilöiden näkemyksiä ja mielipiteitä, jotka luultavammin tulevat olemaan kyseisen leikkipaikan käyttäjiä.

Kuntien päätöksentekoprosessiin ja erityisesti kuntasuunnittelun tueksi olisi kunnissa hyvä lisätä deliberatiiviseen eli keskusteluun pohjautuvaa suunnittelua, jonka avulla voidaan

edistää mahdollisimman monipuolista ja erilaisia näkemyksiä sisältävää toimintakulttuuria. Tämä voisi vähentää myös esimerkiksi kunnan toimielimien päätöksistä tehtäviä valituksia, koska kuntalaisille olisi annettu mahdollisuus osallistua ja esittää ristiriitaisia näkemyksiä päätettävistä asioista. Deliberatiivisen demokratian laajempimittainen käyttö kuntaorganisaatiossa lisäisi myös osallistujien tietämystä suunnittelun kohteena olevasta asiasta. Tiedon lisääntymisen myötä ja faktoihin pohjautuvan tiedon avulla on yleensä myös helpompi saavuttaa yhteisymmärrys suunniteltavasta kohteesta tai asiasta. Varsinkin ristiriitaisissa ja mielipiteitä herättävissä asioissa faktat usein sekoittuvat omiin mielipiteisiin, jolloin osallisuuden merkitys korostuu. Maankäyttöhankeista erityisesti isot ja vaikutuksiltaan merkittävät hankkeet, kuten kaivokset ja tuulivoimaloita koskevat hankkeet ovat usein hyvin mielipiteitä jakavia, jolloin tiedon merkitys osana osallistamisprosessia korostuu.

Kuntastrategioiden tulee ohjata kuntien päätöksentekoa ja valmistelua pitkällä tähtäimellä. Osallisuuden näkökulmasta kuntastrategioissa osallisuus huomioidaan usein arvoissa, mutta siirryttäessä tavoitteisiin ja toimenpiteisiin osallistumisen merkitys häviää. Varsinkin, kun tarkastellaan maankäytön suunnitteluun liittyvää osallisuutta osallisuus ei noussut aineistoina olevista kuntastrategioissa vahvasti esiin. Taustalla tässä voi olla, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen osallistamisen voidaan nähdä olevan riittävää kaavoituksen osalta, jolloin sitä ei tarvitse erikseen korostaa kuntastrategioissa. Kunnan kokonaisvaltaisen suunnitelmallisen kehittämisen näkökulmasta tämä on kuitenkin hieman haastavaa, jos maankäyttöön liittyvä osallisuus jää kunnan kokonaissuunnittelusta puuttumaan. Tällöin on vaarana, että esimerkiksi päiväkoteja ja kouluja koskeva palveluverkkosuunnittelu ei vastaa asuinalueiden suunnittelua. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa päiväkoteja ei rakenneta sellaisille alueille joihin lapsiperheet muuttavat. Monipuolisen osallisuuden kautta tämä olisi ollut estettävissä, jos kuntalaisilta olisi mahdollisesti kysytty mielipiteitä asuntojen ja palveluverkon välisestä suhteesta, ja siitä millä perusteella kuntalaiset valitsevat asuinpaikkansa. MAOS-kypsyysmallia hyödyntämällä ylläolevan kaltaiset haasteet voitaisiin mahdollisesti välttää jo hyvissä ajoin, kun kuntien johdossa osattaisiin tunnistaa keskeiset sidosryhmät ja osalliset jo kuntastrategioiden laadinnan yhteydessä ja viimeistään niiden toimeenpanon yhteydessä.

Aineistona olevista kuntastrategioista havaitaan, että tällä hetkellä ne ohjaavat varsin heikosti osallisuuden edistämistä ja sen hyödyntämistä kuntien suunnittelussa. Kuntastrategioissa korostuu edelleen, että kunnan toimivaltaan kuuluvat sosiaali- ja terveystalvet. Aineisto on kerätty sen jälkeen, kun hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa, mutta osa

kuntastrategioista on hyväksytty ennen hyvinvointialueiden perustamista koskevaa eduskunnan päätöstä 23.6.2021. Suurin osa aineistona olevista kuntastrategioista on kuitenkin hyväksytty hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen, jonka olisi voinut ajatella näkyvän selvimmän myös kuntastrategioissa, joissa maankäytön rooli olisi korostunut. Maankäytön suunnittelu ja siihen liittyvät teemat kuten aluekehittäminen, liikenne ja virkistysalueet eivät kuitenkaan nousseet niin suureen rooliin kuntastrategioissa, kun mikä niiden merkitys kuntien nykyisessä toiminnassa on. Kuntien viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden on seuraavia kuntastrategioiden laadinnan yhdessä syytä ottaa entistä vanhemmin huomioon kuntien muuttunut toimintaympäristö ja esimerkiksi se, millainen rooli maankäytön suunnittelulla on kunnan elinvoiman kehittämisen näkökulmasta sekä se, miten kuntalaisia osallistetaan aikaisempaa vahvemmin kunnan tulevaisuuden suunnitteluun ja kehittämiseen. Monipuolinen osallistaminen ja vuorovaikutus voidaan nähdä lisäävän myös kunnan veto- ja pitovoimaa, kun kuntalaiset kokevat, että heitä kuunnellaan kunnan toiminnassa ja päätöksenteossa muutenkin kuin vain kunnallisvaalien yhteydessä. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen seurauksena kunnan imago paranee ja muuttuu entistä houkuttelevammaksi asuinpaikaksi sekä nykyisille kuntalaisille, että mahdollisesti kuntaan muuttaville uusille asukkaille. Erityisesti muuttotappiosta kärsivät ja väestöään menettävät kunnat voivat vuorovaikutukseen ja osallistumiseen panostamalla luoda positiivista veto- ja pitovoimaa kuntaan.

Kuntastrategioiden osallisuutta voitaisiin kehittää myös suunnitelmallisemmalla vuorovaikutuksella jo ennen strategiaprosessin alkua. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla MAOS-kypsyysmallin hyödyntämisen rinnalla esimerkiksi kaavoituksessa käytössä olevien osallistumis- ja arviointisuunnitelmien hyödyntäminen myös laajemmin, jolloin vastaavan kaltaista osallistumis- ja arviointisuunnitelmapohjaa voitaisiin käyttää apuna kuntastrategioiden laadinnassa. Varhaisessa vaiheessa tunnistetut osallistumisen keinot ja menetelmät sekä esimerkiksi eri väestöryhmien mukaan ottaminen kuntastrategioiden laadintaan edistää myös kuntastrategioiden jalkauttamista, yleistä hyväksyttävyyttä ja toimeenpanoa. Kuntalaisille tämä on tärkeää, sillä näin he kokevat, että he ovat saaneet olla osa kuntastrategiaa ja heidän mielipiteellään on merkitystä.

MAOS-kypsyysmallin hyödyntäminen kunnissa strategiaprosessin yhteydessä antaa kunnille hyvän työkalun tarkastella, onko osallisuus otettu riittävän hyvin huomioon kuntastrategioiden valmistelussa, sisällössä ja toteuttamisessa. Jatkossa MAOS-kypsyysmallin laajentaminen koskemaan koko kuntien elinvoimasektoria antaisi lisätietoa strategian valmisteluun, jolla saataisiin lisäarvoa kuntien strategiaprosessiin sekä sen johtamiseen.

Hallintotieteellisessä tutkimuksessa MAOS-kypsyysmallia voidaan hyödyntää erityisesti osallisuuden arvioinnin ja kunnallisen osallistuvan päätöksentekoprosessin tutkimisessa. MAOS-kypsyysmalli antaa uudenlaista näkökulmaa osallisuuteen ja kuntien kehittämiseen, jota erityisesti julkisella sektorilla voidaan hyödyntää.

Jatkotutkimusta MAOS-kypsyysmallia soveltaen olisi hyvä tehdä laajemmalla kuntaotannalla, sekä tutkia tulevien kuntastrategioiden painopisteitä osallisuuden näkökulmasta, sen jälkeen, kun uudet kuntastrategiat valmistuvat hyvinvointialueiden aloittamisen myötä. Laajemman kuntaotannan mukaan ottaminen voi tuoda myös MAOS-kypsyysmalliin uudenlaisia ja päivitettäviä näkökulmia ja mittaristoa, jotka eivät näiden 43 kunnan kohdalla korostuneet. Toisaalta olisi mielenkiintoista tutkia, miten kuntien koko vaikuttaa osallisuuden huomioiseen yleisesti ja maankäyttöön liittyvän suunnittelun näkökulmasta, koska isommissa kunnissa on yleensä enemmän resursseja osallisuuden edistämiseen. Johtaako tämä tulevaisuudessa entistä enemmän kuntien eriarvoistumiseen, jossa osallisuuteen panostavat kunnat ovat myös entistä elinvoimaisempia ja houkuttelevampia?

LÄHTEET

- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere. Osuuskunta Vastapaino. 4. painos.
- Allardt, E. (1993). Having, Loving, Being: An Alternative to the Swedish Model of Welfare Research. Teoksessa Nussbaum, M. & Sen A. (toim.), *The Quality of Life*. Oxford; online edn, Oxford Academic. Haettu sivulta <https://doi.org/10.1093/0198287976.003.0008> 9.12.2023
- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen P. (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia*. Tampere, Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Haettu sivulta https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/65390/kuntien_toiminta_johtaminen_ja_hallintasuhteet_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y 26.7.2023
- Asikkalan kunta (2022). *Strategia, Asikkalan tarina 2025*. Haettu sivulta <https://asikkala.fi/hallinto-ja-talous/strategia-ja-kehittaminen/> 15.9.2023
- Arnstein, S. (1969). A Ladder on citizen participation. *Journal of American institute of Planners*, 35 (4), 216–224.
- Askolan kunta (2022). *Askola, kuntastrategia 2022–2023*. Haettu sivulta <https://www.askola.fi/wp-content/uploads/2022/01/Askola-Kuntastrategia-2022-2025.pdf> 15.9.2023
- Brinkmann, S., Jacobsen M. H. & Kristiansen S. (2014). Historical Overview of Qualitative Research in the Social Sciences. Teoksessa Leavy, P (toim.) *The Oxford Handbook of Qualitative Research* (s. 17–42). Oxford university press.
- Bäcklund, P. (2019). Asukkaat kaupunkisuunnittelun toimijoina – millaisiin tarpeisiin osallistumispolitiikalla vastataan?. Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (2019). *Osallistu! Pelastaako osallistuminen demokratian?* Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.
- Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (2002). Osallisuuden jäljillä. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.). *Osalliset ja osajat, kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 7–17). Tampere: Gaudeamus Kirja/ Oy Yliopistokustannus University Press Finland.

Faehnle, M. (2014). *Collaborative planning of urban green infrastructure - need, quality, evaluation and design*. Helsinki: Department of Geosciences and Geography. Helsingin yliopisto.

Haminan kunta (2022). *Hamina 2030 kaupunkistrategia*. Haettu sivulta <https://www.hamina.fi/asukkaalle/wp-content/uploads/sites/12/2022/06/Haminan-kaupungin-strategia.pdf> 15.9.2023

Hattulan kunta (2022). *Kuntastrategia 2022–2030*. Haettu sivulta <https://hattula.fi/wp-content/uploads/2023/06/Kuntastrategia-uusi-ilme.pdf> 15.9.2023

Heinonen, S. (2001). Arvioinnin teoreettisia lähtökohtia. Teoksessa Jakku-Sihvonen, R. & Heinonen, S. (toim.). *Johdatus koulutuksen uudistuvaan arviointikulttuuriin*. s. 27–32. Helsinki : Opetushallitus

Hirvensalmen kunta (2022). *Hirvensalmen kunnan strategia vuosille 2023–2026*. Haettu sivulta <https://www.hirvensalmi.fi/wp-content/uploads/2017/08/kuntastrategia-2023-2026-kv-23.5.2022.pdf> 15.9.2023

Hollolan kunta (2022). *Hollola strategia 2022–2035*. Haettu sivulta <https://www.hollola.fi/library/files/61d42ea7c91058b7f5000b16/Hollola-strategia-22-35.pdf> 15.9.2023

Holum, M. (2023). Citizen Participation: Linking Government Efforts, Actual Participation, and Trust in Local Politicians, *International journal of public administration* 2023, 46(13), 915–925.

Houni, M., Nupponen, M. & Pakarinen, K. (2002). Kuntien strategiayön avaimet. *Praksis nro 5. Suomen Kuntaliitto*. Helsinki: Kuntatalon paino.

Hämeenlinna (2022). *Houkutteleva Hämeenlinna, kaupunkistrategia*. Haettu sivulta https://www.hameenlinna.fi/wp-content/uploads/2022/12/strategia_houkutteleva_hameenlinna_kaupunkistrategia-netti_pdf.pdf 15.9.2023

Einola, S. & Kohtamäki, M. (2015). *Osallistava strategiaproessi kunnassa*. Vaasa: Vaasan yliopisto

Eskola, J. & Suoranta, J. (2000). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Graneheim, U H., Lindgren, B-M. & Lundan, B. (2017). Methodological Challenges in Qualitative Content Analysis: A Discussion Paper. *Nurse Education Today*, (56), 29–34.

Gutmann, A., & Thompson, D. F. (2004). *Why deliberative democracy?*. Princeton: Princeton University Press.

Inarin kunta (2019). *Arktisen Inarin strategia 2030*. Haettu sivulta https://www.inari.fi/media/tiedostot-2019/hallinto-2019/arktisen-inarin-strategia-2030_valtuuston-hyvaksyma-12.12.2019.pdf 15.9.2023

Innokylä (2023). *Innokylä on kaikille avoin yhteisen kehittämisen ja tiedon jakamisen ympäristö*. Haettu sivulta <https://innokyla.fi/fi> 20.12.2023

Irvin, R. & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review* 64(1), 55–64.

Jolanki, O., Leinonen, E., Rajaniemi, J., Rappe, E., Räsänen, T., Teittinen O. & Topo, P. (2017). Asumisen yhteisöllisyys ja hyvä vanhuus. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 47/2017*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Juhila, K. (2023). Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet. Teoksessa Vuori, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Haettu sivulta <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus> 16.5.2023

Juukan kunta (2022) *Juuan kuntastrategia 2022–2026*. <https://www.juuka.fi/documents/9385248/0/kuntastrategia+2022-2025.pdf/217bacea-0730-f6ef-adaa-5c9b3ef6e2a0> haettu 15.9.2023

Jyväskylän kaupunki (2022). *Jyväskylän kaupunkistrategia*. Haettu sivulta <https://online.fliphtml5.com/enxld/uxfl/#p=2> 15.9.2023

Jäppinen, T. (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta, Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kankaanpään kaupunki (2022). *Kankaanpää 2030*. Haettu sivulta <https://www.kankaanpaa.fi/wp-content/uploads/2022/08/Kaupunginstrategia-2030.pdf> 15.9.2023

Kosunen H., Hirvonen-Kantola S. & Hentilä, H.-L. (2023). *Kuntien maankäytön suunnittelu ja elinvoimahankkeet*. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy. Haettu sivulta <https://kaks.fi/wp->

[content/uploads/2023/02/tutkimusjulkaisu_117_kuntien_maankayton_suunnittelu_ja_elinvoimahankkeet.pdf](#) 15.12.2023

Kallinen, T. & Kinnunen, T. (2023). Etnografia. Teoksessa Vuori, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Haettu sivulta <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/> 2.2.2023.

Kanninen, V & Bäcklund, P. (2017). Kansalaisosallistumisen institutionaaliset rajat. Teoksessa Bäcklund P., Häkli J. & Schulman, H. (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. (s.16–34). Tampere: Tampere University Press.

Keiteleen kunta (2020). *Keiteleen kuntastrategia 2021–2025*. Haettu sivulta <https://www.keitele.fi/loader.aspx?id=8836dd5b-ea9c-4f9d-8cd3-90509fa7ecfb> 15.9.2023

Kemiönsaaren kunta (2022). *Kemiönsaari strategia 2022–2025*. Haettu sivulta https://www.kemionsaari.fi/wp-content/uploads/2023/04/Strategia_2022-2025.pdf 15.9.2023

Kettunen, P. (2002). Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.). *Osalliset ja osajat, kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. (s. 18–35). Tampere: Gaudeamus Kirja/ Oy Yliopistokustannus University Press Finland.

Keuruun kaupunki (2022). *Keuruun kaupunkistrategia 2022–2032*. Haettu sivulta https://www.keuruu.fi/images/Keuruun_kaupunkistrategia_2022-2032.pdf 15.9.2023

Kirkkonummen kunta (2022). *Kuntastrategia Kirkkonummi 2022–2023*. Haettu sivulta https://www.kirkkonummi.fi/library/files/62022efec91058c3460002d2/Kuntastrategia_2022-2023.pdf 15.9.2023

Koivula, R., Hakamäki, P., Lounamaa, A., Nieminen, V., Rautiainen, A., Saarelainen, T., Salenius, M., & Tuulari, S. (2022). Kunta hyvinvoinnin edistäjänä: Hyvinvoinnin moniulotteisuus lainsäädännössä ja kunta-asiakirjoissa. *Focus Localis*, 50(3). 26–45.

Kokkolan kaupunki (2022). *Kokkolan kaupunkistrategia 2022–2025*. Haettu sivulta <https://www.kokkola.fi/tiedostot/kaupunkistrategia-2022-2025-2/> 15.9.2023

Koskiaho, B. (2002), Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.). *Osalliset ja osajat*,

kansalaiset kaupungin suunnittelussa. (s. 36–57). Tampere: Gaudeamus Kirja/ Oy Yliopistokustannus University Press Finland.

Koskinen-Koivisto, E., Kumpulainen, K., & Husu, H-M. (2023). Asukasosallisuuden edistäminen, vuorovaikutus ja yhteiskehittäminen kulttuurisuunnittelu-hankkeessa. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 61(1), 49–72.

Opetushallitus (2018). *Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli*. Helsinki: Opetushallitus Haettu sivulta <http://www02.oph.fi/asiakkaat/itsearviointi/suomi/toiminta/armi.html> 22.12.2023

Kulha, K. & Värttö, M. (2023). Kansalaiset tulevaisuuden muokkaajina. Teoksessa: Oksanen, M & Vogt, H. (toim.) *Huomisen huomaava demokratia, pitkäjänteisen politiikan mahdollisuudet*. Tampere: Vastapaino,

Krippendorff, K. (1980). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Newbury Park CA: Sage

Kuntaliitto (2020). *Kuntalaistutkimus 2020 - tutkittua tietoa kuntalaisista*. Kuntaliitto haettu sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/palvelut/kehittamis-ja-innovaatiopalvelut/tutkimustoiminta/erilaistuvakuntasuomi/kuntalaistutkimus-2020>, 7.11.2023

Kuntaliitto (2023). *Rakentamislaki voimaan 1.1.2025 – tarvitaan toimeenpanon tukea ja korjausliikkeitä*. Haettu sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2023/rakentamislaki-voimaan-112025-tarvitaan-toimeenpanon-tukea-ja-korjausliikkeitä>, 23.11.2023

Kuusamon kaupunki (2021). *Kuusamon kaupungin strategia 2021–2028*. Haettu sivulta <https://www.kokkola.fi/tiedostot/kaupunkistrategia-2022-2025-2/>, 15.9.2023.

Lahden kaupunki (2023). *Kaavoitussanasto*. Haettu sivulta <https://web.archive.org/web/20200814145730/https://www.lahti.fi/palvelut/kaavoitus/kaavoitussanasto>, 14.12.2023

Lappajärven kunta (2020). *Kuntastrategia 2025*. Haettu sivulta <https://lappajarvi.fi/wp-content/uploads/2020/10/kuntastrategia-2025.pdf>, 1.9.2023

Lappenrannan kaupunki (2023). *Strategia LPR2037 kestäviä menestystarinoita*. Haettu sivulta <https://www.lappeenranta.fi/fi/kaupunki-ja-paatoksentekeo/strategia>, 18.9.2023

Lapun kunta (2023). *Lapuan strategia 2023-*. Haettu sivulta <https://lapua.fi/info/strategia/>, 18.9.2023

Larjovuori, R-L., Nuutinen, S., Heikkilä-Tammi, K., & Manka, M-L. (2012). *Asiakkaat kun-
tapalveluiden kehittäjiksi opas tehokkaan osallistumisen työkaluihin*. Tampereen yliopiston
johtamiskorkeakoulu. Tutkimus- ja koulutuskeskus Synergos. Tampere.

Leavy, P (2014). *The Oxford Handbook of Qualitative Reseach*. New York: Oxford Univer-
sity press.

Lehtomäki, E. & Paloniemi, R. (2016). Kansalaisten osallistuminen ja kestävä hyvinvointi
– kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittyminen Helsingin rantojen suunnittelussa
1980-luvulta alkaen. *Janus* 24(3). 320–339.

Leino, M. & Setälä, M. (2023) Puntaroivan kansalaiskeskustelun rooli pitkäaikaisessa pää-
töksenteossa. Teoksesta: Oksanen, M & Vogt, H. (toim.), *Huomisen huomaava demokratia,
pitkäjänteisen politiikan mahdollisuudet*. Tampere: Vastapaino, 2023.

Lettenmeier, L., Palamaa, S., Teerijoki, J. & Vuojakoski, H. (2019). *Nuorten osallisuudesta
elinvoimaa – vinkkejä ja kokemuksia osallisuuden edistämiseen kunnissa*. Haettu sivulta
[https://nuortenakatemia.fi/wp-content/uploads/2022/06/nuorten_ osallisuudesta_ elinvoi-
maa_oske_sivut.pdf](https://nuortenakatemia.fi/wp-content/uploads/2022/06/nuorten_osallisuudesta_elinvoi-
maa_oske_sivut.pdf) , 1.2.22023

Lin, Y. & Kant. S. (2021). Using Social Media for Citizen Participation: Contexts, Empow-
erment, and Inclusion. *Sustainability Vol. 13*(12), Haettu sivulta
<https://doi.org/10.3390/su13126635> 3.12.2023

Lindell, M. (2023). Puntaroivat kävelyt. Teoksessa: Oksanen, M & Vogt, H. (toim.), *Huo-
misen huomaava demokratia, pitkäjänteisen politiikan mahdollisuudet*. Tampere: Vasta-
paino 2023.

Liperin kunta (2021) *Liperin kuntastrategia 2021-2025*. Haettu sivulta [https://www.li-
peri.fi/documents/90255/576057/Liperin+kuntastrate-
gia+2021%E2%80%932025.pdf/154f8540-439f-2a7e-348c-55f8e8c5c6d4](https://www.li-
peri.fi/documents/90255/576057/Liperin+kuntastrate-
gia+2021%E2%80%932025.pdf/154f8540-439f-2a7e-348c-55f8e8c5c6d4), 18.9.2023

Maankäyttö ja rakennuslaki 1999/132 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>

McHugh, M. C. (2014). Feminist Qualitative Research: Toward Transformation of Science
and Society. Teoksessa: Leavy, P (toim.), *The Oxford Handbook of Qualitative Reseach*.
(s.137-164). New York: Oxford university press.

Meriluoto, T. & Litmanen, T. (2019). *Osallistu! Pelastaako osallistuminen demokratian?* Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.

Mikkelin kaupunki (2022). *Mikkelin kaupunkistrategia 2022-2025*. Haettu sivulta <https://mikkeli.fi/tietoja-mikkelista/hyvinvointi-strategia-ja-talous/strategia/>, haettu 18.9.2023

Mintzberg, H. (1987). The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy. *California Management Review*, 30(1), 11–24

Mustasaaren kunta (2018). *Mustasaaren kuntastrategia 2030*. Haettu sivulta <https://mustasaari.fi/wp-content/uploads/2021/04/Mustasaaren-kuntastrategia-2030.pdf>, 18.9.2023

Mäki-Opas, T., Vaarama, M., Valkonen, T., Leinonen, J., & Syväjärvi, A. (2019). *Työkalupakki vaikuttavaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen: Sosiaalinen laatu, elämänlaatu, vaikuttavuusindikaattorit, hyvät käytännöt, osallistavat työmenetelmät ja kypsyyssanalyysi*. Suomen akatemia 2019. Haettu sivulta https://tyottomat.fi/wp-content/uploads/2019/05/PROMEQ_Tyokalupakki_vaihtavaan_hyvinvoinnin_edistamiseen.pdf, 10.10.23

Naantalın kaupunki (2022). *Kaupunkistrategia 2026*. Haettu sivulta <https://www.naantali.fi/sites/default/files/media/file/nli-strategia-2022%20%2029.8.2022%20valtuusto.pdf>, 18.9.2023

Nivala, E. & Ryyänen, S. (2013). Kohti sosiaalipedagogista osallisuuden ideaalia. *Sosiaalipedagoginen aikakauskirja, vuosikirja 2013*, 14(1), 9–14 Haettu sivulta <https://doi.org/10.30675/sa.122317>, 10.10.2023

Nivalan kaupunki (2022). *Kaupunkikonsernin strategia 2022–2025*. Haettu sivulta [https://www.nivala.fi/sites/default/files/tiedostot/Kaupunki%20ja%20hallinto/Talous%20ja%20strategia/Strategia%2C%20s%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t%20ja%20ohjeet/Kaupunkikonsernin%20strategia%202022-2025%20\(1\).pdf](https://www.nivala.fi/sites/default/files/tiedostot/Kaupunki%20ja%20hallinto/Talous%20ja%20strategia/Strategia%2C%20s%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t%20ja%20ohjeet/Kaupunkikonsernin%20strategia%202022-2025%20(1).pdf), 18.9.2023

Nummenmaa, L. (2009). *Käyttäytymistieteiden tilastolliset menetelmät*. Helsinki: Tammi.

Nurmi, H., Syväjärvi, A. S., & Leinonen, J. M. (2018). Osallistava toimintaote hyvinvoinnin edistämistyössä. teoksessa Lammintakanen J., & Laulainen S. (toim.), *Kohti vaikuttavaa päätöksentekoa ja johtamista hyvinvointipalveluissa* (s.113–126) Itä-Suomen yliopisto;

Publications of the University of Eastern Finland. General Series Nro 24. Haettu sivulta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2906-8>, 9.8.2023

Oulaisten kaupunki (2022). *Oulainen, kaupunkistrategia 2023–2025*. Haettu sivulta <https://www.oulainen.fi/sites/oulainen.fi/files/Oulaisten%20kaupunkistrategia%202023%E2%80%932025.pdf>, 18.9.2023

Oulun kaupunki (2022). *Kaupunkistrategia Oulu 2030*. Haettu sivulta <https://www.ouka.fi/documents/52058/29767354/KaupunkistrategiaOulu2030.pdf/7f68f04d-a60d-4b1e-843c-a85de771d723>, 18.9.2023

Paavolainen, T. (2021). Yhteisöllisyys asumisessa, katsaus ikääntyneiden Yhteisölliseen asumiseen. *Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Raportteja 51*. Jyväskylä, Haettu sivulta https://koskeverkko.fi/wp-content/uploads/2021/02/Paavolainen_raportteja_51.pdf 9.10.2023

Palonen, E., Kuokkanen, K. & Hoppania, K.-H. (2019). Toteutuuko todellinen lähidemokratia? Erään suunnitteluprojektin kuvaus. Teoksessa: Meriluoto, T. & Litmanen, T. (2019). *Osallistu! Pelastaako osallistuminen demokratian?* Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.

Paltamon kunta (2021). *Paltamon kuntastrategia 2022–2030*. Haettu sivulta <https://www.paltamo.fi/media/yrittyspalvelut/paltamon-kuntastrategia-2022-2030.pdf>, 18.9.2023

Parkanon kaupunki (2022). *Parkanon kaupungin visio ja strategia 2026*. Haettu sivulta <https://www.parkano.fi/kuntastrategia/>, 18.9.2023

Petäjaveden kunta (2021). *Petäjaveden kuntastrategia 2021–2025*. Haettu sivulta https://www.petajavesi.fi/images/ajankohtaisnostot/Pet%C3%A4j%C3%A4veden_kuntastrategia21_25.pdf, 18.9.2023

Pestoff, V. (2009). Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-production of Personal Social Services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics* 80(2), (s. 197–224). Haettu sivulta <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x>, 22.7.2023

Piipponen, S-L. & Kurikka, P. (2020). *Opas kuntalaisten osallistumisen arviointiin - Miten osallistuminen vaikuttaa, miten kunta edistää osallisuutta*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Piipponen, S-L & P. Kurikka (2020). *Opas kuntalaisten osallistumisen arviointiin*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pihlaja, R. (2017). *Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Pirkkalan kunta (2022). *Pirkkalan kunnan strategia 2021–2025*. Haettu sivulta https://www.pirkkala.fi/library/files/637f7c43475a6c02b2bc58ea/Pirkkalan_kuntastrategia_2021-2025_verkkosivut.pdf, 18.9.2023

Piergiorgio, C. (2003). *Social Research, Theory, methods and techniques*. Lontoo: SAGE Publications Ltd,

Porter M. E. (1996). What is strategy?. *Harvard Business Review* 74(6) 37-55.

Prior, L. (2008) Repositioning Documents in Social Research. *Sociology* 42(5), 821–836. Haettu sivulta <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0038038508094564>, 16.5.2023

Pudasjärven kunta (2022) *Pudasjärvi kuntastrategia 2022-2030*. Haettu sivulta <https://www.pudasjarvi.fi/wp-content/uploads/pudasjarven-kuntastrategia.pdf>, 18.9.2023

Raaseporin kunta (2022). *Raaseporin strategia 2022–2025*. Haettu sivulta <https://www.raasepori.fi/wp-content/uploads/2022/10/Raaseporin-strategia-2022-2025.pdf>, 19.9.2023

Raision kaupunki (2023). *Strategia Raisio*. Haettu sivulta https://www.raisio.fi/sites/default/files/media/file/FINAL_Raisio_strategia.pdf, 19.9.2023

Raivio, H. & Karjalainen, J. (2013). Osallisuus ei ole keino tai väline, palvelut ovat! Osallisuuden rakentuminen 2010-luvun tavoite- ja toimintaohjelmissä. Teoksessa Era, T. (toim.), *Osallisuus. Oikeutta vai pakkoa?* (s.12–34). Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Rannisto, P.H. (2005). *Kunnan strateginen johtaminen -tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Tampere: Tampere University Press.

Rask, M. & Ertiö, T-P. (2019). Yhteisluomisen tutka: malli osallisuustoiminnan kokonaisvaltaiseen arviointiin -Kansalaisuuden kuilut ja kuplat. *BIBU policy paper*, Nro 2/2019, Helsinki: Demos Helsinki, Haettu sivulta <http://hdl.handle.net/10138/304554>, 1.8.2023

Rask, M., Ertiö, T., Tuominen, P. & Ahonen, V. (2020). *Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin arviointi*. Helsinki: Helsingin yliopisto. Haettu sivulta https://tuhat.helsinki.fi/admin/files/158816053/Bibu_Oma_Stadi_DIGI.pdf, 1.8.2023

Rautalammen kunta (2022). Rautalammin kuntastrategia. Haettu sivulta <https://www.rautalampi.fi/wp-content/uploads/2023/04/Rautalammin-kuntastrategia-2022-2025.pdf>, 19.9.2023.

Ruusuvirta, K., Nummela, L. & Hiekkänen, M. (2022). *Yhteisöllinen asuminen Päijät-Soten JOPA-malli*. Innokylä. Haettu sivulta <https://innokyla.fi/sites/default/files/2022-12/P%C3%A4ij%C3%A4t-Soten%20JOPA-malli%20yhteis%C3%B6llinen%20asuminen%20final.pdf>, 14.12.2023

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*, Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, Haettu sivulta <https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/>, 12.12.2023.

Salminen, A. (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen, hallintotieteen perusteet*, Helsinki: Edita Publishing Oy.

Sallinen, S., Majoinen, K. & Seppälä, J. (2017). *Toimiva kunta, hyvinvointia! Sivistystä! Elinvoimaa!*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Salon kaupunki (2022). *Salon kaupunkistrategia 2030 -avaimet kaikkiin oviin*. Haettu sivulta <https://salo.fi/wp-content/uploads/2023/01/Salon-kaupunkistrategia-2030.pdf>, 19.9.2023

Sarajärvi, A. & Tuomi, J. (2017). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Sandberg, S. & Pekola-Sjöblom, M. (2021). *Kuntapäätäjätutkimus: kaavoitus, asuntopoliitikka ja yhteistyö paikallisten yritysten kanssa tärkeimpiä kunnan elinvoiman edistämisen keinoja*. Tiedote. 22.2.2021 Haettu sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2021/kuntapaattajatutkimus-kaavoitus-asuntopoliitikka-ja-yhteistyö-paikallisten>, 7.3.2023

Siisiäinen, L. (2019). Hallinnan ohjaama osallistuminen vahvistaa valta-asetelmia. Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (toim.), *Osallistu! Pelastaako osallistuminen demokration?* Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.

Sinervo, L.-M., Pulkkinen M., Kurkela K. & Heinonen A. (2023). Onnistunut osallistuva budjetointi – mitä, miten ja kenelle?. *Hallinnon tutkimus vol 42(3)* 322-340. Haettu sivulta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/119376/78482>, 15.12.2023

Sipoon kunta (2022). *Strategia Sipoo 2022–2025*. Haettu sivulta <https://www.sipoo.fi/wp-content/uploads/2022/04/Strategia-Sipoo-2022-2025-kv-25.4.2022-%C2%A7-28.pdf>, 19.9.2023.

Stemler, S. (2001). An overview of content analysis, *Practical Assessment, Research, and Evaluation, Vol. 17(7)*. Haettu sivulta <https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1100&context=pars> 1.9.2023

Säkylän kunta (2022). *Säkylän kunnan strategia 2022–2030*. Haettu sivulta <https://www.sakyla.fi/wp-content/uploads/2022/08/Strategia-2022-2030-Sakyla-kvalt-6.6.2022.pdf>, 19.9.2023

Särkelä-Kukko, M. (2019). Syntykö arjen omaehtoinen osallisuus spontaanisti ilman instituutioita? Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (toim.), *Osallistu! Pelastaako osallistuminen demokratian?* Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.

Syväjärvi, A. & Leinonen, J. (2020). Strategiatyöllä hyvinvointia? Strategiakäytäntöjen kehittyneisyys kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. *Hallinnon tutkimus* 1/2020. 52–66.

Syväjärvi, A. & Leinonen, J. (2019). *hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategiatyö vaatimatonta - osallisuutta ja yhteistyötä vahvistettava. Policy brief, päätöksenteon tueksi*. Haettu sivulta <https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=d78baa87-61d6-4d58-9625-7bade08b9073>, 7.9.2023

Tietosuojalaki (1050/2018). Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20181050> viitattu 15.10.2023

Tilastokeskus (2020) *Kuntien hallinnolliset rajat*. Tilastokeskus. Haettu sivulta https://www.stat.fi/org/avoindata/paikkatietoaineistot/kuntapohjaiset_tilastointialueet.html, 7.11.2023.

Tornion kaupunki (2022). Tornion kaupunkistrategia 2021–2025. Haettu sivulta <https://www.tornio.fi/wp-content/uploads/2022/09/tornion-kaupunkistrategia-2021-2025.pdf>, 19.9.2023

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

Turun kaupunki (2022). *Kaupunkistrategia Turku 2030-luvulla*. Haettu sivulta https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/turku_kaupunkistrategia.pdf, 19.9.2023

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2023). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa Tutkimuseettisen neuvottelukunnan HTK-ohje 2023. *Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisuja 2/2023*. Helsinki.

Tuurnas, S. & Haveri, A. (2017). Kuulemisesta kumppanuuteen? Palveluiden yhteistuotanto asuinalueiden kehittämisessä. Teoksessa Bäcklund P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.), *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä* (s. 58–79). Tampere: Tampere University Press. Haettu sivulta https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/102475/Backlund_ym_Kansalaiset_kaupunkia_kehittamassa.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 18.7.2023

Vantaan kaupunki (2022). *Innovaatioiden Vantaa, kaupunkistrategia 2022–2025*. Haettu sivulta <https://www.vantaa.fi/sites/default/files/document/Vantaan%20kaupunkistrategia%202022-2025.pdf>, 19.9.2023

Vaarama, M & Mäki-Opas, T. (2020). Systemisellä ja osallistavalla otteella parempaan yhteiskunnan sosiaaliseen laatuun ja yksilöiden elämänlaatuun. *Focus localis. vol 48*(4). 65–85.

Virtain kunta (2021). *Onnistu Virroilla, kuntastrategia 2022–2025*. Haettu sivulta <https://www.virrat.fi/client/virrat/userfiles/kuntastrategia-2022-2025.pdf>, 19.9.2023

Vuori, J. (2021.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Haettu sivulta <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus>, 27.11.2023

Vöyrin kunta (2022). *Vöyrin kuntastrategia 2023–2026*. Haettu sivulta <https://www.vora.fi/dmsdocument/9001>, 19.9.2023

Wilhelmsson, N. (2019). Suomalainen demokratiapolitiikka 2000-luvulla. Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (toim.), *Osallistu! Pelastaako osallistuminen demokratian?* Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.

Ympäristöministeriö (2023). *Maankäytön suunnittelu*. Helsinki: Ympäristöministeriö, Haettu sivulta <https://ym.fi/maankayton-suunnittelu>, 7.3.2023.

Ympäristöministeriö (2023b). *Työryhmä valmistelemaan alueidenkäyttölain uudistusta*. Helsinki: Ympäristöministeriö. Haettu sivulta <https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/tyoryhma-valmistelemaan-alueidenkayttolain-uudistusta>, 23.11.2023

Ympäristöministeriö (2007). Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. *Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007*. Helsinki Edita Prima Oy. Haettu sivulta https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41516/OH1_2007_Osallistuminen_yleis-_ja_asebakaavoituksessa.pdf?sequence=1&isAllowed=y 15.3.2023