

Toimivat vuorovaikutuskäytännöt kuntalaisten  
osallistumisessa ja kunnan strategiatyössä

Katja Syvärinen

Puheviestinnän pro gradu -tutkielma

Kevät 2015

Viestintätieteiden laitos

Jyväskylän yliopisto

## JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta – Faculty Humanistinen	Laitos – Department Viestintätieteen laitos
Tekijä – Author Katja Syvärinen	
Työn nimi – Title Toimivat vuorovaikutuskäytänteet kuntalaisten osallistumisessa ja kunnan strategiatyössä	
Oppiaine – Subject Puheviestintä	Työn laji – Level Pro Gradu
Aika – Month and year 06/2015	Sivumäärä – Number of pages 52
<p>Tiivistelmä – Abstract</p> <p>Uusi kuntalaki hyväksyttiin keväällä 2015. Työssä tarkasteltiin kuntalain edellyttämää osallistumista ja strategiatyötä puheviestintätieteen näkökulmasta. Tavoitteena oli kuvata ja analysoida kansalaisosallistumista kunnissa ja tarkastella, miten tietoa toimivasta vuorovaikutuksesta voidaan hyödyntää osallistumisen suunnittelussa, johtamisessa ja strategiatyössä. Työssä pyrittiin selvittämään, millaiset vuorovaikutuskäytänteet tukevat kuntalaisten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia. Taustalla ovat organisaatioviestinnän, johtamisviestinnän, interpersonaalisen ja ryhmäviestinnän kontekstit. Keskiössä olivat sellaiset puheviestinnän teoriat ja dialogiset menetelmät, joissa vuorovaikutuksen avulla rakennetaan yhteisiä merkityksiä ja demokraattisempaa kansalaisosallistumista.</p> <p>Työssä etsittiin, millaisissa osallistuja- ja vuorovaikutusrooleissa kuntalainen esiintyy kuntalaisissa. Näitä löytyi seitsemän. Kuhunkin rooliin esiteltiin soveltuvia dialogisia menetelmiä. Kuntalaisten osallistuminen jaoteltiin myös sen mukaan, onko sen järjestäminen kunnalle lain velvoittamaa vai vapaaehtoista ja onko toiminta jatkuvaa vai tapauskohtaista. Näistä luotiin nelikenttä, jonka lohko ”jatkuva, vapaaehtoinen osallistuminen” nimettiin ja määriteltiin seuraavasti: ”kuntalaisten tarpeiden aktiivinen ymmärtäminen on jatkuvaa, ennakoivaa, suunnitelmallista, vuorovaikutteista, vapaaehtoisuuteen perustuvaa, ammattitaitoisesti toteutettua toimintaa, jossa kuntaorganisaatio ja luottamushenkilöt (valmistelijat ja kuntapäätäjät) tulevat tietoisiksi kuntalaisten (asukkaat, yritykset, järjestöt) tarpeista suhteessa kunnan palveluiden ja rakennetun ympäristön kehittämiseen.”</p> <p>Perinteisen strategiaproessin rinnalle esiteltiin kuntastrategian laadinnan iteratiivinen malli, jossa strategia syntyy vähitellen vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa. Strategiatyöhön liittyy keskeisesti osallistumisen johtaminen, mittaaminen ja arviointi. Osallistavat, dialogiset vuorovaikutuskäytänteet auttavat ehkäisemään ja ratkaisemaan konflikteja. Niiden kautta voidaan myös vahvistaa toimijoiden keskinäistä luottamusta.</p>	
Asiasanat – Keywords deliberatiivinen demokratia, vuorovaikutus, kuntalaki, kansalaisosallistuminen, puheviestintä, vuorovaikutuskäytänteet, strateginen johtaminen	
Säilytyspaikka – Depository Jyväskylän yliopisto / Jyväskylän yliopiston kirjasto	
Muita tietoja – Additional information	

## Sisältö

1 Johdanto .....	4
2 Osallistumisen haasteita ja mahdollisuuksia .....	6
2.1 Kunta organisaationa syntyy vuorovaikutuksessa .....	6
2.2 Osallisuus, osallistuminen, osallistaminen.....	8
2.3 Julkinen tila, ideaalinen puhetilanne ja deliberatiivinen demokratia.....	11
2.4 Arvokeskustelu ja moraaliset ongelmat kunnan haasteena.....	13
2.5. Rakenteistunut valta vaikuttaa vuorovaikutukseen.....	14
2.6 Kohti osallisuutta tukevia vuorovaikutuskäytänteitä.....	17
3 Uusi kuntalaki ja osallistumista ja vaikuttamista vahvistavat vuorovaikutuskäytänteet .....	20
3.1 Kuntalain asettamat vaatimukset osallistumiselle ja vaikuttamiselle .....	20
3.2 Kuntalaisen osallistuja- ja vuorovaikutusroolit .....	21
3.2.1 Kuntalainen tiedon vastaanottajana .....	23
3.2.2 Kuntalainen kertomassa näkemyksiään ja mielipiteitään .....	24
3.2.3 Kuntalainen palveluiden suunnittelijana - käyttäjälähtöinen toiminta	27
3.2.4 Kuntalainen päätöksenteon osallistujana.....	28
3.2.5 Kuntalainen ratkomassa yhteisön ongelmia.....	30
3.2.6 Kuntalainen vaikuttamassa rakennetun ympäristön suunnitteluun ...	32
3.2.7 Kuntalainen vaikuttajana, argumentaatioon osallistuvana aktiivisena toimijana .....	34
3.3.Osallistuja- ja vaikuttajaroolien hyödyntäminen.....	36
4 Kunnan strateginen johtaminen ja asukasosallisuus.....	37
4.1 Kuntastrategia johtamisen välineenä.....	37
4.2 Strategiatyö yhteistyössä kuntalaisten kanssa .....	40
4.3 Osallistumisen johtaminen, arviointi ja mittaaminen .....	41
4.4 Vuorovaikutusosaaminen osallistumisen järjestämisessä .....	43
4.5 Kuntalaisten tarpeiden aktiivinen ymmärtäminen .....	44
Kirjallisuus.....	48

# 1 Johdanto

Uusi kuntalaki hyväksyttiin keväällä 2015 . Lain ensimmäisen pykälän 1 momentin mukaan ”kuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa” (Kuntalaki, 410/2015; HE 268/2014 vp). Samaan aikaan kuntalain valmistelun kanssa on kunnissa noussut voimakkaasti ymmärrys ja halu tehdä asioita yhdessä asukkaiden kanssa. Sähköinen osallistuminen, palvelumuotoilu, asukasraadit, lähidemokratian uudet mallit ovat kokeilussa ja käytännössä monissa kunnissa (HE 268/2014vp). Kunnissa on tahtoa, mutta selkeästi myös tarvetta tiedolle ja osaamiselle siitä, miten vuorovaikutus voisi parhaiten toimia ja millaiset menetelmät ja vuorovaikutuskäytänteet kulloinkin olisivat soveltuvia.

Kunnat ovat kehittäneet asukasosallisuuttaan ja vuorovaikutteisia menetelmiä viime vuosina. Meneillään on myös useita valtakunnallisia ja alueellisia hankkeita osallistumisen menetelmien ja osaamisen kehittämiseksi (valtioneuvoston demokriatiapoliittinen selonteko 2014). Myös joidenkin kuntien strategiatyössä on ollut yritystä ottaa asukkaita huomioon esimerkiksi erilaisin kyselyin. Monessa kunnassa on herätty ja tehdään, tai ainakin kokeillaan uusia tapoja. Joissain on pitkät perinteet lähidemokratialla ja esimerkiksi alueellisilla toimielimillä. Uuden osallisuuden muodot, kuten yhteiskehittäminen (co-creation), palvelumuotoilu, asukas- ja asiakasraadit sekä erilaiset vaikuttajaryhmät ovat jo vähintään pilotointiasteella monessa kunnassa.

Kuntalain osallistumista koskevat pykälät ovat menetelmien osalta pääosin mahdollistavia eikä velvoittavia. Kunnilla on mahdollisuus tulkita ”riittävää” osallistumista hyvin kirjavasti. Osallistuminen on kuitenkin kirjattu kuntalakiin otettavaksi huomioon jopa strategian tasolla. Jotta osallistuminen voi olla riittävää, tehokasta ja tarkoituksenmukaista, tarvitaan osaamista ja ymmärrystä siitä, millä tavoilla osallistumista voitaisiin järjestää ja millaiset menetelmät ovat kulloiseenkin tarpeeseen sopivia. Toiminnan tulee olla systemaattista. Osallistumista tulee myös kyetä arvioimaan ja mittaamaan, aivan kuten muitakin strategian osia.

Ennen kaikkea demokratian ja osallistumisen kehittäminen vaatii ymmärrystä siitä, mitä etuja ja haittoja asioiden avaamisesta ja deliberaatiosta mahdollisesti seuraa ja miten tätä tietoa voitaisiin käyttää jo ennakoivasti strategisen suunnittelun olennaisena osana. Kokemukseni mukaan tätä osaamista ei julkisessa hallinnossa ole riittävästi. Monessa tapauksessa puuttuu sekä tahtoa että taitoa.

Puheviestinnän ilmiöiden, käsitteiden, tutkimuksen hyödyntäminen kuntien osallisuustoiminnan ja strategisen ajattelun kehittämisessä on tärkeä näkökulma, joka ei ole ollut juurikaan esillä. Tässä pro gradu -työssä tarkastellaan uuden kuntalain edellyttämää osallistumista ja strategiatyötä viestinnän ja vuorovaikutuksen näkökulmasta. Tavoitteena on teoreettisen tiedon valossa ja esimerkkien avulla kuvata ja analysoida kansalaisosallistumista kunnissa sekä luoda malleja, joita voidaan hyödyntää osallistumisen suunnittelussa ja strategiatyössä. Pyrin vastaamaan kysymykseen, minkälaiset vuorovaikutuskäytänteet voisivat tukea kuntalaisten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kuntalaisten tarpeiden ymmärtämistä.

Puheviestinnän kentällä tämä työ liittyy organisaatioviestinnän, johtamisviestinnän, interpersonaalisen ja ryhmäviestinnän konteksteihin. Ilmiöitä tarkastellaan ennen kaikkea puheviestinnän kriittisen teorian kautta, jossa valta nähdään keskeisenä osana organisaation rakenteita (Deetz 2003).

Työ perustuu vahvasti myös omaan kokemukseeni työskenneltyäni yli kymmenen vuoden ajan erilaisissa kotimaisissa ja kansainvälisissä osallisuutta edistävissä viranomais- ja kansalaisjärjestötehtävissä sekä toimittuani yli kahdenkymmenen vuoden ajan päättäjänä kunnassa, maakuntatasolla ja eduskunnassa. Yhdistän tässä työssä oman kokemukseni ja tuoreen suomalaisen osallisuuteen liittyvän keskustelun puheviestinnän näkökulmiin.

Esittelen kuntalaista havaitsemieni vuorovaikutus- ja osallistujaroolien kautta keinoja, joilla kuntalaiset kunnan ”omistajina ja asiakkaina” pystytään huomioimaan. Sen jälkeen esitän, miten voitaisiin kuntalaisten osallisuus huomioida uudella tavalla kunnan strategiatyössä ja miten osallisuutta ja vuorovaikutusta voidaan johtaa, arvioida ja mitata. Esittelen perinteisen kuntastrategian tekemisen tavan rinnalle uudenlaisen, iteratiivisen mallin, jossa kuntastrategiaa luodaan vuorovaikutuksessa asukkaiden kanssa. Johtopäätöksenä esittelen luomani käsitteen ”kuntalaisten tarpeiden aktiivinen ymmärtäminen” ja pohdin, miten se voisi auttaa niin lyhyen tähtäimen kuin pitkäjänteisemmässäkin suunnittelussa

## 2 Osallistumisen haasteita ja mahdollisuuksia

Tässä luvussa kuvailen ensin kuntaa organisaationa. Tavoitteena on tarkastella, millainen organisaatio kunta on puheviestinnän näkökulmasta. Määrittelen osallistumisen, osallistamisen ja osallisuuden käsitteet, jotka toimivat kehyksenä kriittiselle tarkastelulle. Käyn läpi kansalaisosallistumisen teoriaa ja pohdin erilaisia diskursiivisia ja deliberatiivisia demokratiakäsityksiä, joissa kansalaisten osallistumisen edistäminen on keskeistä. Mm. kriittisen teorian ja CMM-teorian kautta pohdin, miten valta näkyy julkisessa osallistumisessa ja miten mahdollisuus todelliseen kansalaisosallistumiseen ja paremman sosiaalisen maailman rakentumiseen olisi mahdollista. Kuvailen myös erilaisia osallistavia menetelmiä, joita on käytetty yhteisen ymmärryksen rakentamisessa, vaikuttamisessa ja yhteisöjen ongelmien ratkaisemisessa.

### 2.1 Kunta organisaationa syntyä vuorovaikutuksessa

Uusi kuntalaki hyväksyttiin keväällä 2015. Lain pykälän 1 ensimmäisessä momentissa määritellään lain tarkoitus seuraavasti: ”Tämän lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä” (Kuntalaki, 410/2015; HE 268/2014 vp). Kunnan hallinto perustuu edustukselliseen demokratiaan, jossa kuntalain mukaisesti neljän vuoden välein järjestettävissä kuntavaaleissa kunnan asukkaat äänestävät valtuuston jäsenistä. Vaalien tuloksen mukaisesti puolueet ja valitsijayhdistykset valitsevat edustajat muihin toimielimiin. Edustuksellinen demokratia perustuu oletukseen, että valitut edustajat tietävät äänestäjien mielipiteet ja pystyvät hyvin edustamaan niitä (Yankelovich 1991;1999, Borgen 2006, 518 mukaan).

Kunta on organisaationa erityinen, sillä sen johtaminen jakaantuu toisaalta vaaleilla valituille edustuksellisille luottamuselimille, valtuustolle ja sille päätöksiä valmistelevalle hallitukselle ja lautakunnille, johtokunnille ja muille toimielimille, toisaalta valmistelevalle organisaatiolle, jolle on myös valtuuston päättämällä johtosäännöillä delegoitu osa päätösvallassa. Kuntalaisten näkökulmasta kunnallinen päätöksenteko näyttää usein vaikeaselkoisena ja monimutkaisena, vaikka arjessa kunta ja sen palvelut ovat hyvin lähellä kuntalaisia.

Kuntaa voidaan kuvata byrokraattiseksi organisaatioksi, jossa käsitteen luojan, Weberin (1976), mukaan vallitsee selkeä komentoketju ylimmästä johtajasta

työntekijöihin. Funktionaalisessa organisaatiossa tämä komentoketju järjestäytyy hierarkisesti osastoiksi ja yksiköiksi. Byrokraattiselle organisaatiolle on tyypillistä pyrkimys kaikkia koskeviin standardeihin ja hallinnollisen mielivallan poistamiseen. Byrokratia mahdollistaa hyvinkin suuret organisaatiot. Haittana voi olla vallan keskittyminen, joka johtaa staattiseen, muutoksia vastustavaan organisaatiokulttuuriin. Tiukka komentoketju voi estää tiedon siirtymisen osastosta tai yksiköstä toiseen tai työntekijöiden ja johtajien välillä. (Huotari, Hurme & Valkonen 2005, 16.) Tämä ”siiloutuminen” toisistaan riippumattomiin ja tietoa itsellään säilöviin virastoihin on kuntakentässä, varsinkin suuremmissa kunnissa, yleisesti tunnistettu ongelma. Se vaikeuttaa kuntalaisten tiedonsaantia ja pahimmillaan aiheuttaa moninkertaista, kallista hallintoa.

Kuntaa organisaationa voidaan tarkastella myös verkostoteorian näkökulmasta. Verkostot koostuvat toimijoista (solmuista, *nodes*) ja suhteista (sidoksista, *ties*) näiden välillä (Katzin & al. (2005) mukaan Wasserman & Faust, 1994). Solmut voivat olla yksilöitä, ryhmiä, organisaatioita tai yhteisöjä. Verkostojen sidoksia on luokiteltu esimerkiksi vuorovaikutussiteinä, muodollisina siteinä, affektiivisinä siteinä, materiaalisina ja työflow-siteinä, läheisyysiteinä ja kognitiivisinä siteinä. Yleensä verkostot ovat moninaisia, sisältäen monenlaisia sidostyyppisiä. Verkostoja voidaan luokitella myös sidosten vahvuuden perusteella vahvoihin (perhe ja ystävät) ja heikkoihin (tuttavuudet). Verkostoteorian näkökulmasta ryhmä voidaan määritellä joko 1) rakenteellisena ihmionä tai 2) ulkopuolelta määriteltynä tai pakotettuna. Ensimmäisen määritelmän mukaan ryhmä kehittyy joidenkin ihmisten tiukkana sosiaalisena verkoistoitumisena. Toisen määritelmän mukaan ryhmä on ulkoa määritetty tai rajattu joukko, esim. yritys, poliittinen puolue tai kaupungin asukkaat. (Katz & al. 2005) Kunnassa ryhmät voivat olla myös esimerkiksi kaupunginosan tai taloyhtiön asukkaita, yhdistyksen tai harrasteryhmän jäseniä.

Wellmanin (1988) mukaan verkostotutkimusta lähestymistapana yhdistää viisi keskeistä havaintoa. Ensinnäkin ihmisten käyttäytymistä voidaan ennustaa heidän verkostojensa perusteella. Toiseksi, tutkimuksen kohteena tulisi olla verkosto ja sen jäsenten suhteet, ei yksilöjen ominaisuudet. Kolmanneksi, tutkimuksessa tulee huomioida keskinäinen riippuvuus. Neljänneksi, sosiaalisten suhteiden ymmärtäminen edellyttää riippuvuuksien huomioimista laajasti, ei vain keskeisten toimijoiden välillä, vaan myös ryhmien välillä. Viidenneksi, ryhmien rajat ovat harvoin selväpiirteisiä, vaan ne limittyvät toistensa kanssa. Wellmanin havainnot tuntuvat sopivan hyvin kuvaamaan suomalaisen kuntakentän verkostoja kyläyhteisöistä poliittisiin puolueisiin ja järjestöihin, joissa ihmisten verkostoituminen on laajaa ja intressit usein moninaisia.

Kuntien tuottamista virallisista teksteistä, kuten valtuustojen hyväksymistä talous- ja toimintasuunnitelmista on helposti luettavissa, että kunnat näkevät itsensä sosiaalisena konstruktiona, joka syntyy vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa. ”Vakavarainen Vantaa on kansainvälinen kestävä kasvun keskus, jossa kaupunkia ja palvelujen laatua kehitetään yhdessä asukkaiden kanssa.” (Vantaan kaupunki, TS/TA 2015.) ”Kehitämme kaupungin palveluita ammattitaitoisesti yhdessä asukkaittemme, asiakkaittemme ja kumppaniemme kanssa.” (Turun kaupunki, palvelulupaus 2014.)

Kunta hallinnollisena yksikkönä asettuu kartalle piirrettyihin rajoihin. Yhä enemmän toimintoja tapahtuu kuitenkin myös yli kuntarajojen sekä virallisessa että epävirallisessa kanssakäymisessä. Myös kunnan sisällä olevat asukkaiden, järjestöjen ja yritysten muodostamat yhteisöt ovat moninaisia, monikerroksisia, eivätkä niiden rajat aina noudata kuntarajoja. Yhteisöt muotoutuvat Friedlandin (2001, 359) mukaan vuorovaikutuksessa ja monilla tasoilla. Friedland näkee, että demokraattiset ryhmät muodostuvat todennäköisimmin yhteisöissä, joita yhdistää viestintä ja vuorovaikutus. Näin kuntakin muodostuu kuntalaisten, kuntaorganisaation ja kuntapäätäjien jatkuvassa vuorovaikutuksessa, yhdessä luotuina tarinoina, yhdessä rakennettuna yhteisönä. Tämä asettaa kuntaorganisaatiolle suuren haasteen kehittää vuorovaikutusta ja vuorovaikutuskäytänteitä.

## **2.2 Osallisuus, osallistuminen, osallistaminen**

Puhuttaessa mahdollisuudesta vaikuttaa ja olla mukana, usein osallistumisen, osallisuuden ja osallistamisen käsitteet sekoittuvat toisiinsa. Näiden käsitteiden määrittely on siksi erityisen tärkeää.

Osallisuuden määritelmiin kuuluu aina kuulumisen ja mukanaolon tunne. Se voi liittyä yhteisöön, lähialueeseen, kuntaan tai ympäröivään yhteiskuntaan. Osallisuus saa yksilön sitoutumaan, ottamaan vastuuta toiminnasta ja vaikuttamaan. (Vantaan kaupunki, Osallisuusmalli 2013.)

Siisiäisen (2014) mukaan julkisessa keskustelussa osallisuus on esitetty väylänä tai keinona, jonka kautta monet erityisryhmät, kuten nuoret (erityisesti tietyt nuorison alaryhmät), sosiaalisesti syrjäytetyt tai marginalisoidut, pitkäaikaistyöttömät tai etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat saadaan voimaannutettua, aktivoitua tai integroitua yhteiskuntaan tai sosiaalisiin järjestelmiin (sosiaalinen ja/tai systeeminen integraatio). Aito osallisuus voidaan Siisiäisen mukaan määritellä toimijalähtöiseksi, itse tuotetuksi



tarkoitukselliseksi toiminnassa, jossa toimijat osallistuvat intressiensä mukaiseen sosiaaliseen toimintaan Toimijat tekevät enemmän tai vähemmän tietoisia päätöksiä osallistua kulloisenkin asian, tietämyksensä, asetelmien (dispositions), historiansa ja sisäistettyjen kokemustensa perusteella. Esimerkkejä aidosta osallistumisesta löytyy sekä kansalaisyhteiskunnasta että julkisista instituutioista.

Systeemiteorian näkökulmasta toimija on osallinen niin kauan kuin hän ottaa osaa vuorovaikutukseen/päätöksentekoon omasta kiinnostuksestaan. Osallisuus edellyttää tällöin aktiivisuutta toimijalta. Tämä tarkoittaa myös, että toimijalla on kommunikatiivinen rooli poliittisena kansalaisena yhteiskunnassa, sosiaalisella kansalaisella hyvinvointiyhteiskunnassa tai opiskelijalla koulussa. Tästä näkökulmasta passiivinen subjekti, kohde tai objekti kuuluu ympäristöön ja on kyseisen systeemin tai organisaation osa. (Siisiäinen 2014, 34.) Vuorovaikutuksen näkökulmasta ei ole kuitenkaan mielekästä katsoa osallistumista näin kapeasti, vaan kommunikatiivisuus ja vuorovaikutukseen osallistuminen tarkoittaa myös sitä, että kuntalainen aidosti kutsutaan vuoropuheluun.

Stenvallin (2013) mukaan aktiivisuus on avain osallisuuden ja osallistumisen erottamiseen. Osallistuminen on hänen mukaansa toimimista ja aktiivista tekemistä; osan ottamista johonkin. Osallisuus puolestaan on ”kokemuksia, tunteita ja olemista; kuulumista johonkin. Kumpikin voi siis olla olemassa ilman toista tai ne voivat esiintyä myös yhdessä, mutta samasta asiasta ei ole kyse. Ihminen voi kokea olevansa osallinen, vaikkei koskaan ottaisi osaa mihinkään aktiviteettiin. Aktiivinen osallistuminen voi puolestaan tarkoittaa mukana olemista ilman osallisuuden kokemusta.”(Stenvall 2013, 75-76.)

Osallisuuden käsitteen tekee Stenvallin mukaan hankalaksi se, että sillä saatetaan tarkoittaa sitä mikä kulloinkin on tarkoituksenmukaista. Osallisuuden merkityksestä vallitsee Stenvallin mukaan näennäinen yksimielisyys, jonka mukaan oletetaan, että kaikki ymmärtävät käsitteen samalla tavoin. Myös ”ääni” (voice) ja ”mielipide” (opinion) vaativat Stenvallin mukaan käsitteiden avaamista ja niiden sisältämien tietoa ja tietämistä koskevien implisiittisten oletusten paljastamista. Nämä käsitteet eivät ole yksinkertaisia, eivät tutkimuksellisesti eivätkä politiikkaa ohjaavina käsityksinä. Osallistaminen, osallistuminen ja osallisuus kaipaavat myös suhteuttamista – kaikki osallistuminen ei ole osallisuutta, eikä kaikkien tarvitse olla aktiivisia ollakseen osallisia.” (Stenvall 2013, 76.)

Tässä työssä käytän osallisuus-käsitettä tarkoittamaan erityisesti kunnan toiminnan suunnitteluun ja päätöksentekoon vaikuttavaa osallisuutta. Osallisuus liitetään usein kansalaisaktiivisuuden tai järjestötoiminnan kaltaiseen omaehtoiseen kansalaistoimintaan, mutta yhtä lailla osallisuuden tunne on keskeinen myös edustuksellisessa demokratiassa (Vantaan kaupunki, Osallisuusmalli 2013). Käytän työssäni termiä kansalaisosallistuminen, joka on vakiintunut käsitteen public participation käännökseksi (esim. Harju 2004; Vartianen & Raisio 2011).

Osallisuuden vahvistaminen on samalla luottamuksen rakentamista hallinnon ja kuntalaisten välille. Tiivis ja tasapuolinen vuorovaikutus voi synnyttää luottamuksellisen ilmapiirin, jolloin kuntalaiset voivat luottaa siihen, että heidän mielipiteensä ja hyvinvointinsa on keskeisessä asemassa päätöksentekijöille ja palveluiden tuottajille. Kunta puolestaan sitoutuu noudattamaan avoimen hallinnon periaatteita ja kuulemaan kuntalaisia, hyödyntäen monipuolisia osallistumistapoja. (Vantaan kaupunki, Osallisuusmalli 2013.)

Osallisuuden vahvistumisen kannalta on tärkeää, että osallistuminen koetaan vaikuttavaksi. Ihmiset huomaavat nopeasti, jos osallistuminen on pelkästään näennäistä. Silloin he menettävät kiinnostuksensa ja luottamuksensa, ja äänestäminen tai muu osallistuminen sekä osallisuuden tunne jäävät heikoksi. Vaikka kuntalaisten osallisuus ja osallistuminen on Suomessa turvattu melko kattavasti lainsäädännöllä, sillä voidaan kuitenkin vain luoda osallisuuden ja osallistumisen edellytyksiä. Todelliset tulokset edellyttävät aitoa halua osallistumisen tukemiselle. Vaikuttaminen on aina myös vallan käyttämistä. Jos kuntalaisille annetaan mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa pelkän mielipiteen ilmaisemisen sijasta, silloin myös valtaa jaetaan uudelleen. Todellinen mahdollisuus vaikuttaa kunnan päätöksentekoon edellyttää siksi järjestelmällisyyttä, tukea, osaamista. (Vantaan kaupunki, Osallisuusmalli 2013.)

Hyvin järjestetty kuntalaisten osallistuminen tarvitsee myös toimivia vuorovaikutuskäytänteitä.

## 2.3 Julkinen tila, ideaalinen puhetilanne ja deliberatiivinen demokratia

Ajatus kansalaisten vapaaehtoisesta, vapaasta osallistumisesta voidaan nähdä modernin demokratian peruskivenä. Myös erilaiset kansanliikkeet, toimintaryhmät ja vapaaehtoisjärjestöt perustuvat vapaan osallistumisen ja deliberaation ideaan, joka toteutuu ideaalissa julkisessa tilassa (Siisiäinen 2014, 34). Kansalaisten tahto osallistua ei kuitenkaan kokemukseni mukaan vielä erityisen hyvin kohtaa kuntien edustuksellisia päätöksentekomalleja ja byrokraattista valmisteluorganisaatiota. Viime vuosina on eri puolilla Suomea kuitenkin tehty useita deliberatiivisia asukas- ja asiakasraatikokeiluja, joissa on haettu yhteistä näkemystä erilaisten kantojen välille.

Deliberatiivinen demokratia (deliberative democracy) voitaisiin Raision ja Vartiaisen (2011, 11) mukaan suomentaa harkitsevaksi, pohdiskelevaksi tai keskustelevalaksi demokratiaksi. Heidän mukaansa suomalaisen hallintotieteen ja politiikan tutkimuksessa on kuitenkin ryhdytty käyttämään deliberatiivisen demokratian käsitettä, koska sanalle deliberaatio on vaikea löytää täsmällistä suomenkielistä vastinetta. Raision ja Vartiaisen (2013, 13) mukaan ei kaikille parhaiden ratkaisujen löytämisessä riitä yksinomaan sellainen edustuksellinen deliberaatio, jossa ovat mukana vain vaaleilla valitut päättäjät, vaan tarvitaan myös kansalaisten itse toteuttamaa deliberaatiota kansallisella tai kunnallisella tasolla.

Kuntakontekstissa kyse on ennen kaikkea siitä, miten kuntalaisten, kuntaorganisaation ja kuntapäättäjien välinen keskustelu mahdollistetaan. Onko mahdollista synnyttää sellaisia deliberaation paikkoja, joissa valmistelijat, päättäjät ja asukkaat voivat osallistua keskusteluun tasaveroisina. Tällaisia ”tittelit ja solmiot naukaan” –tyyppisiä tilaisuuksia kokemukseni mukaan kaivataan ja niiden osallistujat ovat asemasta riippumatta tyytyväisiä kokemuksiinsa. Jürgen Habermasin (1976) näkemys ideaalista puhetilanteesta, joka on deliberatiivisen demokratian kivijalkoja, kytkeytyy keskeisesti tähän ajatukseen. Habermasin mukaan ideaalin puhetilanteen ehtona on, että jokainen, jolla on kyky puhua ja toimia, saa ottaa osaa keskusteluun, jokaisella on lupa kyseenalaistaa mikä tahansa väite, jokaisella on lupa esittää mikä tahansa väite keskustelussa, jokaisella on lupa kertoa mielipiteensä, halunsa ja tarpeensa, eikä ketään puhujaa ei saa estää painostamalla toteuttamasta näitä oikeuksia. Kunnan ja kuntalaisen kohtaamista ideaalitulanteessa ei tietenkään voi olettaa tapahtuvan koko ajan, mutta uskon, että sitä on hyödyllistä tavoitella ainakin ajatuksen tasolla. Myöhemmin tässä työssä esittelen myös konkreettisia sovelluksia.

Deliberatiivisen demokratian teoreetikot pyrkivät luomaan hyvin tarkat ja säännellyt olosuhteet, jotka mahdollistaisivat legitiimit päätökset. Kun otetaan huomioon yhteisöllisyyden ja solidaarisuuden väheneminen, on oletettavaa, että ideaalisten deliberatiivisten olosuhteiden luominen on haasteellista. (Raisio & Vartiainen 2011, 15.) Deliberatiiviseen demokratiaan ja Habermaslaiseen ideaaliin puhetilanteeseen kuuluu vaatimus osallistujaryhmän edustavuudesta. Tämä tarkoittaa Raision ja Vartiaisen (2013, 13) mukaan sitä, että erilaiset kyseiseen asiaan vaikuttavat yhteiskunnalliset arvot ja näkemykset otetaan kattavasti huomioon. Näin mahdollistetaan se, että valittujen osallistujien näkemykset kattavat käsiteltävän asian kannalta keskeiset yhteiskunnalliset arvot ja mielipiteet mahdollisimman hyvin.

James S. Fishkin on Raision ja Vartiaisen (2013, 14) mukaan ”yksi deliberatiivisen demokratiateorian keskeisimmistä kehittäjistä ja soveltajista”. Fishkin (2010, 73) on esittänyt laadukkaan deliberation edellytykset seuraavasti:

- a) Tieto: paljonko osallistujille annetaan asian käsittelyn kannalta relevanttia informaatiota.
- b) Asiallinen tasapaino: kuinka paljon vastapuolet asiallisesti vastaavat toista näkökantaa esittävien argumentteihin.
- c) Monipuolisuus: missä määrin keskustelun osallistajat edustavat julkisuudessa esiintyneitä merkittävimpiä näkökantoja.
- d) Tietoisuus ja tunnollisuus: missä määrin keskustelijat todella punnitsevat erilaisia argumentteja.
- e) Tasapuolinen käsittely: missä määrin esitetyt argumentit pohditaan, riippumatta siitä, kuka keskustelun osallistuja ne on esittänyt.

Friedland (2001, 359) näkee demokratian sekä deliberatiivisena että osallistavana. Kansalaisilla on oltava mahdollisuus osallistua julkiseen keskusteluun kertoakseen asioista, jotka ovat heille tärkeitä. Julkisessa deliberaatiossa pitää olla ainakin mahdollisuus yhteiseen agendanmuodostukseen. Julkinen puhe ei ole vain puhetta ryhmissä, vaan se on osoitettu suuremmalle yleisölle. Kansalaisilla tulee myös olla mahdollisuus osallistua ratkaisujen muotoiluun. Näiden ratkaisujen tulee olla julkisia ja ne tulee arvioida jotta kansalaiset voivat nähdä ja päättää itse, kuinka ratkaisut on valittu ja onko ongelmat ratkaistu kokonaan vai osittain. Ellei ole, on mahdollista aloittaa prosessi uudelleen.

## 2.4 Arvokeskustelu ja moraaliset ongelmat kunnan haasteena

Poliittiset tai yhteisölliset konfliktit ovat usein luonteeltaan moraalisia. Arvokeskusteluun törmätään usein, kun ratkotaan niin sanottuja kiperiä tai viheliäisiä (wicked) ongelmia, joihin ei ole yhtä, selkeää vastausta (Rittel & Webber, 1973). Moraalisessa konfliktissa törmäävät vastakkaiset käsitykset, jotka perustuvat syviin filosofisiin käsityksiin olemassaolosta, tiedosta ja maailmasta, kuten abortti, samaa sukupuolta olevien avioliitot, naisten oikeudet, ympäristönsuojelu tai sota (Littlejohn, 2006, 395).

Moraalisia konflikteja kunnassa voivat olla esimerkiksi näkemykset ympäristön rakentamisesta tai suojelemisesta, pakolaisten vastaanottaminen, kyläkoulujen lakkautus, palveluiden ulkoistaminen yrityksille tai kuntaliitokset. Kommunikaation näkökulmasta moraalisten konfliktien hallinta on haastavaa, koska yleensä käytetyt kommunikaatiotaktikat, kuten selittäminen, suostuttelu ja kompromissit eivät toimi (Barge 2006, 517). Keskustelijoilla voi olla samalle asialle eri käsitteet tai eri asioille samat käsitteet. Esimerkiksi ”oikeudenmukaisuus” on termi, joka voi tarkoittaa hyvin erilaisia asioita ja tarjota ihmisille hyvin erilaisia johtopäätöksiä ja ratkaisuja. Usein erilaiset käsitteet johtavat turhautumiseen, vihaan ja aggressioon (Littlejohn 2014, 186-187).

Moraalisten konfliktien ratkaiseminen vaatii sellaista diskurssia, joka auttaa kansalaisia kuuntelemaan toistensa moraalisia näkemyksiä, arvioimaan toistensa rationaalisuutta ja luomaan uusia tapoja arvioida ja punnita kilpailevia näkemyksiä. Tätä diskurssin muotoa kutsutaan dialogiksi (Barge, 2006, 518). Barge (2006, 518) mukaan Spano (2001) on osoittanut, että osallistavan/deliberatiivisen demokratian onnistuminen on riippuvaista vuorovaikutuksesta. Dialogi, jossa pyritään saamaan kaikki äänet keskusteluun ja korostamaan vapaata ilmaisua ja keskustelua erilaisista näkemyksistä, on ratkaisevaa, jotta kansalaiset voivat täysin osallistua poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Barge mukaan alkaakin olla yhteinen näkemys siitä, että dialogi auttaa yhteisön konfliktien hallinnassa ja demokratian lisäämisessä, mutta on epäselvää, millaisia vastuksia kansalaiset ja tutkijat kohtaavat luodessaan dialogia demokratian tarpeisiin.

McCoy ja Scully (2002) määrittelevät Barge (2006, 520) mukaan dialogin kommunikaation muotona, joka auttaa osallistuvaa demokratiaa saavuttamaan potentiaalinsa korostamalla kuuntelemisen ja toisen ymmärtämisen merkitystä, samalla käyttäen kriittistä ajattelua ja argumentointia fasilitoitaessa asukkaiden

päätöksentekoa. Bargen (2006, 518) mukaan dialogi auttaa ihmisiä rakentamaan yhteisöä saamalla heidät työskentelemään yhdessä yhteisön konfliktien ratkaisemisessa ja vahvistamalla demokraattisia käytäntöjä yhteisöissä. Dialogista tässä muodossaan voidaan puhua vuorovaikutuksena. Huotarin, Hurmeen ja Valkosen (2005, 41) mukaan ”vuorovaikutus on prosessi, jossa vähintään kaksi viestijää pyrkii verbaalisia tai nonverbaalisia merkijärjestelmiä käyttämällä ilmaisemaan ja välittämään omia merkityksiään. Samanaikaisesti he pyrkivät myös tulkitsemaan ja reagoimaan toistensa verbaalisiin ja nonverbaalisiin viesteihin”. Käytänkin tässä työssä dialogin ja vuorovaikutuksen käsitteitä rinnan toistensa kanssa.

## **2.5. Rakenteistunut valta vaikuttaa vuorovaikutukseen**

Vaikka osallistavat menetelmät ovat tutkimuksessa ja kehittämisessä ovat osoittautuneet käyttökelpoiseksi, osallistamista kohtaan on osoitettu myös kritiikkiä. Kriitikoiden mukaan osallistamisella ei päästä irti valtasuhteista, eikä osallistamalla voi väistää tutkijan ja tutkittavan välisiä positioita (Stenvall 2013). Osallistumista onkin mahdotonta arvioida, ellei samalla arvioi sen yhteyttä vallankäyttöön. Seuraavaksi esittelen useita teoreettisia näkökulmia ja lähestymistapoja, joissa keskeistä on osallisuuden vahvistaminen ja osallistujien valtaistaminen vuorovaikutuksen kautta.

Kriittisen teorian mukaan valta organisaatiossa on rakenteissa ja sitä uusinnetaan ja ylläpidetään monenlaisin keinoin (Deetz, 2005). Tekemällä tästä vallankäytöstä näkyvää ja purkamalla alistavia rakenteita voidaan saavuttaa demokraattisempi osallistuminen organisaatioiden päätöksentekoon. Kriittisen teorian kautta on tunnistettu useita valtarakenteita kätkeviä vuorovaikutuksen käytänteitä. Ideologikritiikki paljastaa jokaisen toimintaa ja ajattelua ohjaavat implisiittiset arvot, joista jotkut voidaan liittää myös tiettyihin ryhmiin. Näitä piileviä arvoja voidaan nostaa tutkittavaksi, keskusteltavaksi ja valittavaksi (Deetz 2005, 95). Jonkun joukon intresseistä voidaan tehdä universaaleja, ikään kuin ne olisivat koko joukon intressejä. Muiden mielipiteet huomioidaan vain siltä osin, kuin ne tukevat johdon näkemyksiä. Näin tuotetaan virheellinen konsensus. Tätä kutsutaan teoriassa yleistämiseksi.

Todellistaminen (reification) puolestaan tekee organisaatioista ja niiden prosesseista itsestään selviä ja luonnollisia jättäen huomiotta niiden sosiaalisesti ja historiallisesti muotoutuneen luonteen (Deetz 2005, 96). Tekninen perustelu on teorian mukaan ylittänyt käytännöllisen, niin että kaikki perustelu on menestyäkseen puettava teknis-taloudellisiin argumentteihin ja mitattavaan muotoon. Hyväksyminen tarkoittaa, että joku, usein tiedostamattaan, toteuttaa toisten tahtoa oman tahtonsa yli. Keskustelut

ovat ennalta päätettyjä tai näyttää siltä, kuin keskustelua ei tarvittaisi. Vuorovaikutus tuottaa tällöin kiinteitä, valmiita identiteettejä, suhteita ja tietoja, eikä mahdollisuutta erilaisuuteen ole. Tärkeitä keskusteluja jää käymättä, koska niille ei nähdä tarvetta. Myötäily ja suopea suhtautuminen tuottaa hyötyä, esimerkiksi rahan, turvallisuuden, merkityksen tai identiteetin muodossa. (Deetz 2005, 97-98.)

Deetzin kuvaamia hallitsemisen käytänteitä voidaan nähdä muiden organisaatioiden tavoin myös kuntaorganisaatiossa. Kuntienkaan hallintokäytänteet eivät ole olleet ikuisia, vaan ovat muotoutuneet vuosikymmenten myötä lakien puitteissa vastaamaan kunkin paikkakunnan olosuhteita. Samoja ilmiöitä voidaan tarkastella myös kunnan suhteessa kuntalaisiin. Tällöin kuntaorganisaatio ja luottamushenkilöorganisaatio näyttävät kuntalaisia kohtaan valtaa käyttävinä ja prosesseja uusintavina toimijoina. Osallistaminenkin saattaa johtaa vain olemassa olevan vahvistamiseen, valtaa pitävien päätösten hyväksymiseen ja mielistelyyn mahdollisten muiden hyötyjen toivossa. Viranomaisten ja kansalaisten kohtaamisessa ei olekaan tavatonta, että päädytään koordinoituun toimintaan, jota nimitetään ”DAD-prosessiksi”, ”decide-advocate-defend” eli päätä, suosittele, puolusta, jonka seurauksina on yleensä julkinen kyynisyys ja viranomaisten turhautuminen (Pearce & Pearce 2000, 415).

Kriittisen teorian mukaan valta- ja auktoriteettisuhteet on mahdollista ainakin hetkellisesti hävittää tai sivuuttaa ja saada aikaan tuottavampaa vuorovaikutusta, kuitenkin unohtamatta, kuinka salakavalialta ja läpitunkevia valtasuhteet ovat. Tästä ajatuksesta nousevat yritykset luoda sellaisia kommunikatiivisia konteksteja, joissa valta on sivuutettu tai pidetty taka-alalla niin, että voidaan tehdä luovempia ja edustavampia päätöksiä. (Deetzin, 2005, 91 mukaan Deetz & Simpson, 2004.) Osa kriittisestä tutkimuksesta tähtääkin pelkästään siihen, miten tällaisia turvallisia, demokraattisia paikkoja voitaisiin luoda (Deetz 2005, 91).

Kansalaisosallistumisen normatiivinen teoria (Normative theory of public participation), perustuu Habermasin näkemykseen ideaalista puhetilanteesta ja kommunikatiivisesta kompetenssista. Teorian keskeisiä käsitteitä ovat reiluus (fairness) ja kompetenssi. Reiluus viittaa kaikkien, jotka ovat kiinnostuneita tai joihin asia vaikuttaa, mahdollisuuteen saada legitiimi rooli päätöksenteossa. Kompetenssi puolestaan viittaa kykyyn saavuttaa prosessissa paras mahdollinen päätös olemassa olevin tiedoin ja olosuhtein. (Bargen 2003, 531 mukaan Webler & Tuler 1995, 568.)

Osallistumisen tavoitteena nähdään yleensä vaikuttaminen. Kuulijan käsitysten ja mielipiteen muuttaminen on koko retorisen perinteen keskeisin ydin. Myös

kuntapuheessa törmää tähän ajatteluun, on sitten kyse valtuustopuheesta tai arkisemmasta kohtaamisesta kuntapäätäjien, virkamiesten ja kuntalaisten kanssa. Toisenlaisen näkökulman tarjoaa Fossin ja Griffinin (1995) esittelemä kutsuretoriikka (invitational rhetoric), jossa tavoitteena ei ole vaikuttaminen ja toisen mielipiteen muuttaminen, vaan toisen ymmärtäminen ja vaikuttaminen. Perinteiset diskursiiviset strategiat pyrkivät osoittamaan kuulijalle, että tämän toiminnassa tai ajattelutavassa on jotain korjattavaa, jotakin pitäisi ajatella uudella tavalla. Se estää puhujaa ajattelemasta, että kuulija voi olla hyvin tyytyväinen omaan näkemykseensä eikä kaipaa muutosta.

Perinteinen retoriikka perustuu Fossin ja Griffinin (1995) mukaan valta-asetelmaan, jossa puhuja pyrkii osoittamaan oman näkökulmansa paremmuuden. Foss ja Griffin pitävät tätä patriarkaalisen rakenteena, jonka ytimessä on muutos, kilpailu ja dominanssi. Heidän mukaansa vaihtoehtoinen näkökulma on feministinen retoriikka, joka perustuu tasa-arvoisuuteen, itseisarvoon ja itsemääräämisoikeuteen. Puhuja esittää ajatuksensa vailla yritystä tuomita tai vähätellä muiden kantoja, vaikka ne poikkeaisivat dramaattisesti puhujan omasta kannasta. Ideaalitulanteessa kuulijat hyväksyvät puhujan kutsun kuuntelemalla ja sen jälkeen esittämällä oman kantansa. Näin sekä puhuja että kuulijat saavat mahdollisuuden osallistua ja rikastuttaa keskustelua. Tuloksena on ymmärrystä, arvostusta ja lisäarvoa. Tuloksena voi olla myös muutos, mutta sitä ei lähtökohtaisesti haeta. Jos muutos syntyy, se syntyy Fossin ja Griffinin mukaan positiivisen prosessin kautta, ei perinteisen kilpailuasetelman ja siitä syntyvän tappion ja huonommuuden tunteen kautta.

Kutsuretoriikassa on kaksi pääasiallista kommunikatiivista tapaa toimia. Ensimmäinen on tarjota näkökulmia sen sijaan, että esittäisi oman mielipiteensä ehdottomana totuutena. Toinen tapa on luoda sellainen ympäristö, joka mahdollistaa kunnioituksen ja tasa-arvon toteutumisen. Tämä edellyttää, että tilanteessa toteutuu turvallisuus, arvostus ja vapaus pohtia ja muuttaa tai säilyttää kantansa. Yleisöä ei saa loukata, vähätellä tai arvostella. Puhuja työskentelee yleisön kanssa, ei heitä vastaan. Arvostus syntyy jokaisen kuulijan ainutlaatuisuuden ymmärtämisestä. Vapaus tarkoittaa mahdollisuutta valita mielipiteensä ja kokea hyväksyntää valinnasta huolimatta. (Foss & Griffin 1995.)

Kutsuretoriikka voisi näkemykseni mukaan toimia erinomaisesti kuntakontekstissa erilaisten näkemysten yhteen sovittamisessa ja yhteisöjen konfliktien selvittämisessä ja ennaltaehkäisyssä. Monikulttuurisuus, eri ikäpolvien yhteen saattaminen, segregoituvat asuinalueet ovat haasteita, joissa ratkaisut eivät voi koskaan palvella vain yhtä ryhmää,



ja joissa toisten näkökulman ymmärtäminen ja oman ajattelun rikastaminen voi tuottaa hyviä tuloksia koko yhteisölle.

## 2.6 Kohti osallisuutta tukevia vuorovaikutuskäytänteitä

Osallistuvassa demokratiassa tavalliset asukkaat osallistuvat ja antavat panoksensa omiin ja yhteisiin asioihin (Spano 2001). Asukkaat osallistuvat silloin itse myös agendan asetteluun, jolloin he eivät ota kantaa pelkästään annettuihin aiheisiin, vaan tuovat uusia, odottamattomia aiheita julkiseen keskusteluun (Benhabib 1992, 95). Keskustelu mahdollistaa tällöin uusia tulkintoja asioista (Barge 2006, 519). Jos halutaan osallistaa asukkaat yhteisön demokraattiseen prosessiin, vuorovaikutuskäytänteiden tulee auttaa kansalaisia rakentamaan suhteita, käyttämään monimuotoisuutta ja erilaisuutta tärkeiden asioiden esille nostamisessa, osoittamaan yhteistä suuntaa ja rakentamaan yhteistyötä. Dialogi vuorovaikutuksen muotona auttaa osallistuvaa demokratiaa saavuttamaan tavoitteensa korostamalla kuuntelemisen ja toisen ymmärtämisen merkitystä, käyttäen kriittistä ajattelua ja argumentointia päätöksenteon tukena. (Bargen 2006, 520 mukaan McCoy & Scully, 2002.)

Teoria, jonka keskeinen tavoite on ”paremman sosiaalisen maailman rakentaminen”, on CMM, Coordinated Management of Meaning, eli merkitysten yhteensovittamisen/hallinnan teoria. Cronen ja Pearce ovat mallintaneet, miten merkityksiä hallitaan ja muodostetaan ja koordinoidaan kulloisessakin vuorovaikutustilanteessa. Teoria ja sen sisältämät mallit ovat kehittyneet sen syntyajoista 1970-luvulta asti ja sen sovellusala on laaja. (Pearce & Cronen, 1980; Pearce, 2007.) Teorian tärkeä lisäarvo on tehdä näkyväksi, miten vuorovaikutuksessa tehdään yhteisiä tulkintoja yhteisessä kontekstissa ja miten tulkintoihin vaikuttavat tulkinnalliset ja kerrokselliset elementit. Merkityshierarkiat kasvavat sanatasolta, puheaktin, episodin, suhteen, elämänkaaren ja kulttuuristen mallien tasoihin. Ymmärtääkseen ja tulkitakseen vuorovaikutusta on ymmärrettävä, mitä eri tasot tuovat tilanteeseen. (Miller, 2002.)

Näen CMM:n erinomaisena sovellutuksena kuntakentässä laadukkaan fasilitoinnin, jossa autetaan osapuolia näkemään erilaiset käsityksiin ja vuorovaikutukseen vaikuttavat tekijät ja tuetaan näin yhteisymmärryksen saavuttamista.

Deetz on luonut CMM-teorialle läheisen käsitteen ’poliittisesti tiedostava relationaalinen konstruktionismi’ (*politically attentive relational constructionism*, PARC), joka laajentaa yhteisödialogin luovaksi demokratiaksi. Relatiivinen konstruktionismi viittaa maailmaan

suhteellisena ja yhdessä vuorovaikutuksessa tuotettuna. Generatiivinen, luova demokratia 1) kuvailee kokemuksen relationaalisesti tuotettuna, 2) pitää vastavuoroisuutta normatiivisena ideaalina puheenvuorojen ja ilmaisemisen mahdollisuuksien jakamisessa 3) preferoi yhteistoiminnallista (collaborative) puhetta ja 4) ratkaisee määrän ongelman (riittävä edustuksellisuus) merkittävien eroavaisuuksien säilyttämisellä ja esittämisellä. Yhteisödialogissa on tärkeää tunnistaa tilanne ja sen vaikutukset. Deetz ryhmittelee ne politiikkoihin, jotka artikuloidaan vuorovaikutuksessa, prosessissa, jota Deetz kutsuu kehystämiseksi. Keskustelua ei käydä politiikkatasojen välillä, mutta ne vaikuttavat toisiinsa. Deetzin mukaan deliberaation ja dialogin onnistuminen tai epäonnistuminen yhteisössä riippuu siitä, miten eri politiikkatasot ja niillä operoidut väitteet toimivat keskenään. (Deetz, 2014.)

Valmiiden suunnitelmien esittely mielletään enemmän tiedotustilaisuudeksi ja sen vakuuttamiseksi, että jo tehty suunnitelma on oikea, sen sijaan, että kuunneltaisiin, mitä huolia asukkailla on (Bergen 2006, 519-520 mukaan Daniels and Walkers, 2001). Yhdyskuntasuunnittelun kentällä on jo tapahtunut voimakas käänne asiantuntijoiden monologista ja ratkaisujen sanelemisesta kohti yhteistoiminnallisia, dialogisia muotoja, missä asianomaiset yhdessä ratkovat yhteisöjen ongelmia (Healey, 1996, 1997). Merkittävin syy tähän lienee lainsäädäntö, joka edellyttää vuorovaikutusta asianosaisten kanssa. Suomessa esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa minimivaatimuksia osallistumiselle (Bäcklund, 2007). Toisaalta yhdyskuntasuunnittelun vuorovaikutuskäytänteet eivät vielä ole merkittävästi levinneet muille kuntien toimialoille.

Tampereen alueellista osallistumista arvioineet Airaksinen ja Kurkela (2015) toteavat, että käynnissä on murros, joka liittyy siihen, millaiseksi resurssiksi asukkaat ja asiakkaat mielletään. Tähän liittyy vahva mielipiteiden jakautuminen. Joidenkin kaikki olennainen tieto syntyy ja kehittyy asiantuntijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä vuorovaikutuksessa, jolloin hallinnon ja asukkaiden vuoropuhelu on turhaa. Toisten mielestä asukasosallistumisen ja käyttäjien hyödyntäminen on tärkeää. Osa toimijoista tarkastelee kuntaa perinteisen palvelukunnan olemuksesta lähtien ja osalla on halua nähdä kunnan muuttuvan kohti uudenlaista kansalaiskuntaa, jossa ”asukas, käyttäjä ja asiakas muodostavat olennaisen rajapinnan toimintojen kehittämisessä ja jopa toteutuksessa” (Airaksinen & Kurkela 2015, 99).

Tampereen kokemusten perusteella Airaksinen ja Kurkela (2015, 100) toteavat, että osallistumisen menetelmien ja niiden kautta saavutettavan kokemuksellisen tiedon kannalta käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta ja alueellinen asukastoiminta ovat lähellä

toisiaan. Lisäksi osallistuvat asukkaat ovat heidän mukaansa usein myös kiinnostuneita sekä alueellisista että palveluihin liittyvistä kunnan asioista.

Erilaisten menetelmien käyttämisen perusteluna on oltava sen perusteltu soveltuvuus kulloiseenkin tilanteeseen. Kokeilut ovat tärkeitä, mutta asukkaiden luottamus ei kestä kovin montaa kokeilua, joka ei johda mihinkään. Siksi tarvitaan tietoa, osaamista ja onnistuneiden käytänteiden jakamista ennen kaikkea oman organisaation kesken, mutta myös kansallisesti ja kansainvälisesti. Erilaisia osallistumisen malleja ja vuorovaikutuskäytänteitä onkin arvioitava tästä näkökulmasta.

Tässä luvussa olen esitellyt kuntalaisosallistumisen, vuorovaikutuksen, dialogin ja deliberaation käsitteitä. Yhteistä näille kaikille on yhteisten merkitysten rakentaminen, se, että puhutaan samaa kieltä silloinkin, kun asioista ollaan eri mieltä. Tästä lähtökohdasta on mahdollista lähteä käytännössä luomaan toimivampia ja osallistavampia käytänteitä.

### **3 Uusi kuntalaki ja osallistumista ja vaikuttamista vahvistavat vuorovaikutuskäytänteet**

Tässä luvussa käyn ensin läpi sitä, mitä kuntalaki ja sen perustelut edellyttävät kunnilta. Esittelen erilaisia rooleja, joissa kuntalaiset nähdään ja miten eri roolit ja lainsäädäntö on sovittavissa yhteen. Esitän myös uudenlaisia sovellutuksia kansainvälisistä tutkimuksista, joilla käytännössä olleet erilaiset osallistavat vuorovaikutuskäytänteet olisi otettavissa suomalaisissa kunnissa käyttöön. Käytän tässä analyysissäni eduskunnalle annettua lakiesitystä (HE 268/2014vp), joka sisältää lain perustelut, nykytilan kuvauksen ja erilaiset ennakoarvioinnit, joiden pohjalta varsinainen kuntalaki (410/2015) säädettiin. Työssä viitatus lakiesityksen ja lopullisen, hyväksytyt lain tekstit ovat yhteneväisiä.

#### **3.1 Kuntalain asettamat vaatimukset osallistumiselle ja vaikuttamiselle**

Uusi kuntalaki hyväksyttiin eduskunnassa keväällä 2015 ja sen kuntalaisten osallistumista koskevat pykälät astuvat voimaan vuoden 2017 alusta, eli juuri ennen seuraavia kuntavaaleja.

Kunnilla on siis aikaa suunnitella ja valmistautua uuden lain toteutukseen. Toisaalta asukasosallisuutta on kehitetty jo nykyisen lainsäädännön ja muiden sitoumusten myötä. Kunnat ovat erilaisia ja niin tulee olemaan myös jatkossa. Kuntalaki sisältää sekä velvoittavia että mahdollistavia toimenpiteitä. Velvoittavuus tarkoittaa sitä, että lain mukaan kunta on velvoitettu huolehtimaan tietyistä asioista. Mahdollistaminen puolestaan tarkoittaa sitä, että kunnalla on mahdollisuus ja lupa toteuttaa joku asia, mutta se voi myös harkintansa mukaan jättää tekemättä. Laki sisältää myös esimerkinomaisia luetteloita siitä, miten kunta voisi käytännössä toimia edistääkseen osallisuutta. Tähän päädyttiin lainvalmistelussa siksi, että monet esitetyt keinot ovat uusia ja vasta harvassa kunnassa kokeiltuja.

Kuntalain 22 §:ssä säädetään kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallisuudesta seuraavasti:

Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

1. järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja;
2. selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
3. valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
4. järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;
5. suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;
6. tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua. (HE 268/2014 vp, 261)

Lain perusteluosassa (HE 268/2014 vp) on esimerkkejä kuvailtu perusteellisemmin. Osasta mainituista asioista säädetään tarkemmin muualla kuntalaissa (mm. edustajien valitseminen toimielimiin). Luettelo ei ole myöskään tyhjentävä, vaan suoran demokratian laajuus ja suoran demokratian muodot jäävät pitkälti kunkin kunnan valtuuston päätettäväksi.

Lain perusteluosassa viitataan myös muuhun lainsäädäntöön, jossa käsitellään osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, kuten hallintolakiin (434/2003) ja maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999). Näistä jälkimmäinen on hyvin yksityiskohtainen ja velvoittava ja korostaa osallisten kanssa tapahtuvaa osallistumista ja vuorovaikutusta yksipuolisen kuulemisen sijaan. (HE 268/2014.) Lainsäädäntö antaa puitteet, joita on noudatettava, mutta varsinainen työ tehdään Suomen yli kolmessasadassa kunnassa, jotka räätälöivät lain pohjalta itselleen omat tapansa toimia ja toteuttaa kunnan ja kuntalaisten vuorovaikutusta.

### **3.2 Kuntalaisen osallistuja- ja vuorovaikutusroolit**

Möttösen (2010, 3) mukaan kunnan ja kuntalaisten vuorovaikutusta kehitettäessä on samalla tärkeää nähdä kunnan ja kuntalaisten suhteen moninaisuus, eli se, että kuntalaiset toimivat monenlaisessa roolissa suhteessa kuntaan. Möttösen mukaan kuntalaiset eivät välttämättä tiedosta, missä roolissa toimivat, eikä heidän tarvitsekaan. Sen sijaan poliitikkojen, viranhaltijoiden ja kunnan työntekijöiden on tärkeää tunnistaa kuntalaiset eri toimijaroleissa, jotta kunnan ja kuntalaisten suhteita on mahdollista kehittää. Möttönen näkee kuntalaisen kuudessa erilaisessa toimijaroolissa: potilaana, ostajana, kansalaisvelvollisuuden täyttäjänä, käyttäjänä, kuluttajana ja kansalaisena. Möttösen (2010, 3) mukaan potilaan, ostajan ja kansalaisvelvollisuuden täyttäjän roolit ovat yksilöllisiä, jolloin ”kunta kohtaa kuntalaisen yksilönä ja hänellä on yksilöllisiä oikeuksia ja velvollisuuksia”. Käyttäjänä, kuluttajana ja kansalaisena kuntalainen on osa ryhmää, jolle palveluita tarjotaan ja tuotetaan.

Erilaisten roolien näkeminen on Möttösen (2010, 3) mukaan paljastavaa, koska ”asiakaslähtöisyys eri toiminnoissa merkitsee eri asioita eikä kunnassa voida toteuttaa vain yhtä tapaa ottaa kuntalaiset huomioon asiakkaina”. Kolme ensimmäistä roolia ovat Möttösen mukaan sellaisia, joissa kunta kohtaa kuntalaisen yksilönä ja kuntalaisella on yksilöllisiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Viimeksi mainituissa rooleissa kuntalainen nähdään osana ryhmää, jolle palveluja tarjotaan. Erilaisten roolien näkeminen paljastaa Möttösen mukaan, että asiakaslähtöisyys merkitsee eri asioita eri toiminnoissa, eikä kunnassa voida toteuttaa vain yhtä tapaa ottaa kuntalaiset huomioon asiakkaina.

Toimiessaan ostajan asemassa kuntalaisella voi olla mahdollisuus valita, ostaako hän kunnan tuottaman tai kunnan muualta hankkiman palvelun. Kriittinen kysymys tällöin on Möttösen (2010, 6) mukaan, ”pystyykö ostaja tekemään todellisia valintoja vai ei. Kunnan on oltava kiinnostunut ostajan tiedollisista ja taidollisista mahdollisuuksista tehdä oman tarpeensa mukaisia valintoja”. Kansalaisvelvollisuuden täyttäjänä kuntalaisella on oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa kuntaan toisaalta toimia lakien ja määräysten puitteissa ja saada hänelle niiden suomaa palveluita, osallistua ja vaikuttaa (Möttönen 2010, 11).

Vuorovaikutus on aina kontekstidonnaista ja konteksti vaikuttaa ryhmän toimintaan ja tuloksiin (Frey 2002, xv). Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta voidaan tarkastella Möttösen luokittelemien toimijaroolien lisäksi myös sitä, millaisissa osallistuja- ja vuorovaikutusrooleissa kuntalainen on. Näiden erilaisten roolien ymmärtäminen ja tarkempi analysointi voi auttaa kehittämään toimivampia vuorovaikutuskäytänteitä. Tätä työtä varten tarkastelin kuntalakia ja muuta ajankohtaista osallisuuteen liittyvää kirjallisuutta tästä näkökulmasta ja tein siltä pohjalta luokittelun. Havaintojeni mukaan kuntalainen esiintyy kuntalaissa ja siihen liittyvissä lakiteksteissä seuraavissa osallistuja- ja vuorovaikutusrooleissa:

- Kuntalainen tiedon vastaanottajana
- Kuntalainen kertomassa näkemyksiään ja mielipiteitään
- Kuntalainen päätöksenteon osallistujana
- Kuntalainen ratkomassa yhteisön ongelmia
- Kuntalainen kehittämässä palveluita
- Kuntalainen suunnittelemassa rakennettua ympäristöä
- Kuntalainen vaikuttajana, argumentaatioon osallistuvana aktiivisena toimijana

Nämä osallistuja- ja vuorovaikutusroolit täydentävät kuntalain 22 §:n osallistumismahdollisuuksien kuvausta ja Möttösen toimijaroolijaottelua. Luokittelu ei

ole aivan tiukkarajainen, osittain roolit voivat olla päällekkäisiäkin. Osa rooleista on toisia vuorovaikutteisempia. Osallistuja- ja vuorovaikutusroolien kautta erilaiset dialogiset menetelmät ja niiden tarkoituksenmukainen käyttö kuitenkin havainnollistuu ja se voi avata uudenlaisia mahdollisuuksia kunnan toiminnan kehittämiseen. Seuraavaksi esittelen näitä menetelmiä ja niiden sovelluksia ja arvioin, miten niitä voisi hyödyntää erilaisten osallistuja- ja vuorovaikutusroolien yhteydessä.

### 3.2.1 Kuntalainen tiedon vastaanottajana

Kuntalain 29 § mukaan kunnilla on vahva velvollisuus hoitaa asukasviestintää. Kuntalaista tehdyn ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin mukaan:

Viestintään ja tiedonsaantiin liittyvän selkeän kielen ja eri asukasryhmien tarpeiden korostamisella laissa edesautetaan kansalaisten mahdollisuuksia ymmärtää kunnan asioita ja vaikuttaa niihin. Tämä parantaa osallistumisen mahdollisuuksien yhdenvertaisuutta ja helpottaa muun muassa eri-ikäisten kuntalaisten ja maahanmuuttajien osallistumista.  
(HE 268/2014 vp, 126.)

Kuntalain 29 § keskeisenä ajatuksena on korostaa viestinnän ja vuorovaikutuksen merkitystä aiemman lain yksisuuntaisen tiedotuksen sijasta. Tavoitteena on entistä laajempi päätöksenteon valmistelun avaaminen:

Aktiivinen, monikanavainen, riittävä, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä luo edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Säännöksessä nostettaisiin esille asukkaat, palvelujen käyttäjät, järjestöt ja muut yhteisöt. Ryhmän kautta tapahtuva vaikuttaminen voi olla yksittäisten henkilöiden kannanottoja tehokkaampaa. Kunnalla olisi velvoite tiedottaa, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Olennaista olisi, että tiedot kunnassa käytävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista olisivat helposti saatavilla, esimerkiksi selkeästi jäseneltyinä yleisessä tietoverkossa.  
(HE 268/2014 vp, 158.)

Tiedon saatavuus nousee toistuvasti esille kuntalaisille osoitetuissa kyselyissä ja kuntalaisten kohtaamisessa. Tietoa etsivän tulisi voida löytää tieto helposti ilman että hänellä on ennakkotietoa esimerkiksi kyseisen kunnan organisaatiosta. Erilaiset valmistelutyökalut joissa valmistelijat ja kiinnostuneet kuntalaiset voivat reflektoida sekä yhä lisääntyvät avoimeen dataan perustuvat toiminnot ovat hyviä työkaluja ja tulevat uskoakseni sovellutusten lisääntyessä mullistamaan kunnallista päätöksentekoa. Digitalisaatio voisi huomattavan paljon paremmin palvella myös osallisuutta. Esimerkiksi Tampereen kaupungin Valma-valmistelutyökalu ([www.valma.tampere.fi](http://www.valma.tampere.fi)) Helsingin kaupungin tietohallinnon Helsinki-3Developers ([dev.hel.fi](http://dev.hel.fi)) -sateenvarjon alla kumppanikoodareiden toteuttamat sovellukset, kuten Open Ahjo-sovellus ovat hyviä

esimerkkejä, jotka näyttävät suuntaa myös kansainvälisesti. Helsingin kaupunki pyrkii kehittämään palveluprosesseja ja teknisiä sovelluksia avoimuuden, saavutettavuuden ja yhteiskäytettävyyden periaatteilla. Osallisuuden näkökulmasta viestintä on alkupiste: voit osallistua vain silloin, kun tiedät, mihin, miten ja milloin se on mahdollista.

### **3.2.2 Kuntalainen kertomassa näkemyksiään ja mielipiteitään**

Selkeä osallistuja- ja vaikuttajarooli on kuntalainen kertomassa näkemyksiään ja mielipiteitään. Kuntalain perusteluosassa kuvataan nykytilaa kuntalaisten kuulemisessa seuraavasti:

Yleisin tapa kuntalaisten näkemysten ja mielipiteiden kartoitukseen ovat Suomen Kuntaliiton vuonna 2012 tekemän kyselyn mukaan kuntalaistilaisuudet. Selvä enemmistö kunnista käyttää myös yhdistysten ja järjestöjen kuulemisia sekä asiakaskyselyjä. Yli puolet kunnista kerää kuntalaispalautetta hallinnolle ja tekee asiakaskyselyjen ohella kuntalaiskyselyjä. Vajaa puolet kunnista kartoittaa kuntalaismielipiteitä luottamushenkilöiden jalkauttamisella. Yhteissuunnittelutilaisuuksia järjestetään noin kolmasosassa kuntia. Yhä edelleen varsin harvat kunnat käyttävät kuntalaismielipiteiden kartoitustapoina Internetin keskustelupalstoja, kuntalaishaastatteluita sekä kansalaisraateja ja verkkovaltuustoja, vaikka verkkoviestinnän ja sosiaalisen median käyttö viestintäkanavana onkin kasvussa.

Kuntalaisten eniten käyttämiä suoria osallistumis- ja vaikuttamiskanavia ovat asiakas- tai käyttäjäkyselyyn vastaaminen, osallistuminen päiväkodin tai koulun vanhempainiltaan, talkootyöhön osallistuminen, yhteydenottaminen kunnan viranhaltijaan sekä yhdistyksen kautta osallistuminen. Näitä kaikkia on käyttänyt vähintään kolmannes Suomen Kuntaliiton toteuttamaan, vuoden 2011 kuntalaiskyselyyn vastanneista kuntalaisista. Vähiten käytetyimpiä tapoja ovat kuntalaisaloitteet, puolue toimintaan osallistuminen ja valituksen tai oikaisuvaatimuksen tekeminen.

Palautekanavana on lähes kaikissa kunnissa sekä sähköposti että henkilökohtainen suora palaute. Melko yleisiä ovat myös palautteen antaminen kunnalle kunnan internet-sivuston kautta ja paikallis- tai aluelehtien yleisönosastot. Aloitelaatikko, paikallisradio tai kaapelitelevisio sekä palautepuhelin ovat harvemmin käytössä olevia palautekanavia.” (HE 268/2014 vp, 23-24.)

Suuri osa käytetyistä kuntalaiskuulemisen tavoista on edellä kerrotun perusteella melko perinteistä tiedon keräämistä. Kuntalaki ottaa vahvasti kantaa kuntalaisten kuulemiseen ja edellyttää selvittämään asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa:

Se korostaisi jo valmisteluvaiheessa tapahtuvaa asukkaiden mielipiteiden selvittämistä. Osallistuminen ja vaikuttaminen on yleensä tehokkainta valmisteluvaiheen alussa. Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta ja 41 §:ssä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta. Nämä



ovat kuulemisen ja vaikuttamismahdollisuuksien luomisen laissa säänneltyjä muotoja, mutta muukin oma-aloitteinen kuntalaisten mielipiteiden vapaamuotoinen selvittäminen on suotavaa. Mielipiteitä voidaan selvittää eri tavoin, muun muassa kyselyin ja mielipidetiedusteluin ja -- keskustelutilaisuuksia järjestämällä tai järjestämällä -- kunnallisia kansanäänestyksiä.

(HE 268/2014 vp, 151.)

Olennaista on silloin miettiä myös sitä, miten kuntaorganisaatio ja luottamushenkilöt käyttävät saamaansa tietoa.

Puheviestinnän näkökulmasta on mielenkiintoista miettiä, mitä kuntaorganisaatio tekee, kun se "kuuntelee asukkaita". Puron (2010, 15) mukaan organisaatiossa voidaan erottaa henkilökohtainen kuunteleminen, ryhmän kuunteleminen ja organisaation kuuleminen. Puro keskittyy lähinnä työyhteisöjen sisäiseen vuorovaikutukseen, mutta kun kyse on kunnasta, aidoista kohtaamisista kuntalaisen ja viranhaltijan tai kuntalaisen ja kuntapäättäjän kanssa, nämä kaikki tasot ovat näkemykseni mukaan tavalla tai toisella läsnä. Henkilökohtaisessa kuuntelemisessa pyritään löytämään viestien keskeiset yksityiskohdat, hahmottamaan laajat kokonaisuudet, pyritään tulkitsemaan ja ymmärtämään erilaisia viiheitä ja asettautumaan tarpeen mukaan asiassa puhujan asemaan. Ryhmän kuuntelemisessa tulee Puron mukaan pyrkiä hahmottamaan, missä rooleissa ihmiset puhuvat, huolehtimaan osallistujien tasapuolisesta kuuntelemisesta, aktivoimaan tarpeen mukaan hiljaisia osallistujia ja erottamaan osallistuva argumentointi epäasiallisesta vaikuttamisesta. Organisaation kuuntelemisessa tulee kuunnella tasapuolisesti organisaation kaikilta tahoilta tulevia viestejä, pyrkiä tulkitsemaan ja ymmärtämään kaikkia viestejä tasa-arvoisin periaattein, antamaan viestinnälle aikaa ja luomaan keskustelulle otollisia olosuhteita sekä kuuntelemaan myös eriäviä kannanottoja ja riitasointuja. (Puro, 2010.)

Usein kuulee kuntalaisten suusta, että kunta kyllä kuulee, mutta ei kuuntele. Kuuntelemisen kehittäminen edellyttää Puron (2010, 36) mukaan kaikkien osallistumista, eikä mikään taho ole koskaan yksin syyllinen huonoon kuuntelemiseen. Kuunteleminen on siis yksi puheviestintätaidoista, jota kannattaa kehittää myös kuntakontekstissa, niin kuntaorganisaation sisällä kuin kuntalaisten kohtaamisessa.

Kuntalain 22 §:n 1 momentissa nostetaan esille keskustelu- ja kuulemistilaisuudet ja kuntalaisraadit:

Erilaisissa keskustelu- ja kuulemistilaisuuksissa tai asukastapaamisissa voidaan vapaamuotoisesti selvittää kuntalaisten näkemyksiä tietystä teemasta tietyllä hetkellä tai pidemmän ajanjakson aikana. Kuulemista ja keskustelua voi

toteuttaa myös sähköisiä kanavia, esimerkiksi internetin ja sosiaalisen median mahdollistamia muotoja hyödyntämällä. -- Kuntalaisraati terminä olisi laissa uusi. Siitä käytetään usein myös nimitystä kansalaisraati. Eräänlaisena yläkäsitteenä se kuvaisi aiempaa vuorovaikutteisempia osallistumistapoja. Kuulemis- ja vuorovaikutuskäytäntöjen kehittämisessä kuntalaisraadit voisivat toimia vaihtoehtoina perinteisille yksisuuntaisille kuntalaiskyselyille, jotka usein heijastavat yksittäisten kuntalaisten mielipiteitä. Kuntalaisraati ja sitä vastaavat keinot soveltuisivat menetelminä erityisesti tilanteisiin, joissa suunnittelun lähtökohtana on monimutkainen asiakysymys. Kuntalaisraadilla olisi mahdollista myös tuottaa kokonaisvaltaisempi kansalaismielipide kunnan päättäjille päätösharkintaan. Jo ennakolta tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten kuntalaisraadin tuotokset käsitellään edustuksellisessa päätöksenteossa. Kuntalaisraatia käyttämällä on mahdollista edistää kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien yhtäläisiä osallistumismahdollisuuksia sekä tuoda erityisryhmiä vahvemmin mukaan päätöksenteon valmisteluun. (HE 268/2014 vp, 150-151.)

Kansalaisraadit ovat yksi kansainvälisesti käytetyimmistä deliberatiivisen demokratian muodoista, josta on käytössä laaja empiirinen tutkimusaineisto. Se on osoittautunut tehokkaaksi kompleksisten, arvolatautuneiden ongelmien valaisemisessa. Kansalaisraadit ovat myös kooltaan tarkoituksenmukaisempia suomalaisen yhteiskuntaan kuin laajemmat deliberatiiviset formaatit. (Raisio & Vartiainen 2011, 36.)

Kansalaisraatien perustana on seitsemän keskeistä toimintaperiaatetta:

Kansalaisraadissa kootaan yhteen ositetulla satunnaisotannalla luotu pienoiskokoinen yhteiskunta. Hyvän deliberaation mahdollistavaksi kooksi on nähty noin 16-24 henkilöä. Kolmanneksi osallistujat saavat käyttöönsä korkealaatuista informaatiota. Kansalaisraadissa keskeisiä toimijoita ovat fasilitaattorit, jotka varmistavat suojaisan tilan synnyn deliberaatiolle. Osallistujien johdattelua ja ulkopuolista manipulointia vältetään kaikin tavoin. Lisäksi taataan, että agenda ja kuulemiset ovat tasapuolisia. Lopuksi varmistetaan se, että kuntalaisraadilla on riittävästi aikaa toimia, keskimäärin noin kolme päivää. (Lundström & Raisio 2013, 183.)

Kuntalaisraadin erottaa muista osallistumismalleista, kuten kuntalaiskuulemisista tai mielipidekyselyistä, ennen kaikkea deliberaation kautta syntyvä mahdollisuus näkemysten muuttumiseen, mikä on todettu lukuisissa empiirisissä tutkimuksissa. Deliberaation myötä kansalaisten näkemyksistä voi tulla laaja-alaisiin keskusteluihin ja tietoihin perustuvia. Enemmistö kuntalaisraateihin osallistuneista onkin kokenut kuntalaisraadit positiivisesti ja olisi valmis osallistumaan uudelleen. Mielenkiintoinen ja merkittävä on myös havainto, että deliberatiivisia prosesseja seuranneiden päättäjien näkemykset kansalaisosallistumista kohtaan ovat muuttuneet positiivisemmiksi. Onnistuneen deliberaation tulokset ovat yhteistä hyvää tavoittelevia. Se edellyttää kuitenkin kuntalaisraatien osallistujilta kykyä muuttaa omia näkemyksiään deliberaatioon osallistumisen myötä. (Lundström & Raisio 2013, 184-185.)

Suomessa ollaan kuntalakiuudistuksen myötä ottamassa hyppy aluekehittämisen ja hallinnon deliberatiivisessa käänteessä. Keskeistä on, kuinka lakiin esimerkinomaisesti kirjatut deliberatiivisen demokratian prosessit saadaan onnistuneesti käyttöön. Näen tärkeänä sen, että päättäjät ja valmistelijat ovat osana prosesseja, jotta niiden tulokset pystytään hyödyntämään tarkoituksenmukaisesti. Raskaat, työvoimaintensiiviset prosessit eivät tunnu kutsuvilta, jos ne lopulta tuottavat vain varsinaisessa päätöksenteossa sivuutettavaa taustamateriaalia.

### 3.2.3 Kuntalainen palveluiden suunnittelijana - käyttäjälähtöinen toiminta

Kuntalain 22 § momentin 5 kohdassa säädetään palvelujen suunnittelemisesta ja kehittämisestä yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa. Perustelutekstin mukaan:

Toiminta voisi koskea yksittäisiä palveluja tai laajempia palvelukokonaisuuksia. Se voisi suuntautua suppealle tai laajalle alueelle ja olla muodoltaan pitkäkestoista tai projektimaista. Kohdassa tarkoitettuja käyttäjälähtöisen vaikuttamisen keinoja voivat olla muun muassa asiakaspalautteen kerääminen, asiakastyytyvyyden mittaaminen, erilaiset ideointi- ja visiointimenetelmät ja -tilaisuudet, kokeilut, yhteissuunnittelu sekä palvelumuotoilu, jossa palveluja suunnitellaan yhdessä niiden käyttäjien kanssa. Palvelumuotoilun menetelmät toimivat työkaluina erityisesti luotaessa ja arvioitaessa uusia palvelukonsepteja. Palvelujen kehittäminen voi tapahtua myös uudenlaisen kansalaistoiminnan kautta esimerkiksi erilaisissa projekteissa, kampanjoissa ja verkostoissa. Kehittäminen voi tapahtua yhdessä palvelujen käyttäjiä edustavien järjestöjen ja muiden yhteisöjen kanssa. (HE268/2014 vp, 151.)

Kuntalaisella on Jäppisen (2011, 145) mukaan kaksi osallistumiskanavaa julkisten palvelujen uudistamiseen: ”Perinteinen tapa osallistua palveluja koskevaan päätöksentekoon on edustuksellisen ja suoran toiminnan kautta ja uudempi, innovatiivisempi tapa on osallistua itse palvelutuotannon suunnitteluun ja kehittämiseen käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan kautta”. Käyttäjälähtöisessä suunnittelussa on keskeistä tukea luovuutta. Luovuudelle on lukuisia määritelmiä, mutta yhteistä niille on ajatus uusien ideoiden luominen, soveltaminen, yhdistäminen ja laajentaminen. Vuorovaikutuksen näkökulmasta keskittyy mentaalisten prosessien sijasta sanomaan, jolloin kiinnostuksen kohteena on se miten viestien lähettämisessä ja vastaanottamisessa stimuloidaan, vaihdetaan, sovelletaan tai padotaan luovia ideoita. (Sunwolf 2002, 205.) Luovuutta tukevia menetelmiä ryhmätyöskentelyyn on kymmeniä, mutta niiden hyödyntäminen ei ole kovin laajaa. Erilaisia menetelmiä hyödyntämällä voidaan nähdä, miten ryhmän roolit ja suhteet rajoittavat tai vahvistavat luovia ratkaisuja (Sunwolf 2002, 211).

Kuntalais- tai asiakasosallisuudesta on Antikaisen (2014, 36) mukaan mahdollista puhua laajasti myös kokemusasiantuntijuutena. Antikainen näkee puheviestinnän ammattilaisen asiantuntemuksen lisäarvon erityisesti pyydettyä kokemusasiantuntijoilta tietoa vuorovaikutuksessa toisten kanssa. Kokemusasiantuntija on henkilö, joka kertoo oman tarinansa jostain aiheesta kokemuksestaan palvelujen kehittäjille. Antikaisen näkemyksen mukaan kokemusasiantuntijuus ilmenee useimmiten erilaisina tapoina ja menetelminä kerätä asiakaskokemuksia. Esimerkiksi Imatran kaupunki käyttää Antikaisen mukaan kokemustietoa kehittämisen tukena aiempaa aktiivisemmin. Kunnassa on panostettu muun muassa vuorovaikutteisiin kokemusfoorumeihin perinteisten asiakaskyselyjen rinnalla (Antikainen, 2014, 38).

Käyttäjälähtöisyys hyödyttää monin tavoin sekä palveluiden käyttäjiä että niiden tuottajia. Laatu ja taloudellisuus paranevat, kun palvelut vastaavat paremmin tarpeita. Myös luottamus hallintoon ja palveluihin paranee, mikä lisää myös henkilöstön työtyytyväisyyttä ja terveyttä. Käyttäjälähtöisyys parantaa myös palveluiden käyttäjien omaa elämänlaatua ja vahvistaa kansalais- ja demokratiakokemusta. Tästä syystä käyttäjälähtöisyyden tulisi olla osana kunnan talouden ja muun ohjauksen prosesseja. (Jäppinen & Sallinen 2012, 17.)

Kuntaliiton Kuntalaiset keskiöön -projektissa 2012-2014 on luotu verkkotyökalupakki, johon koottiin kolmekymmentä erilaista innovatiivista menetelmää asukkaiden ja asiakkaiden osallistamiseen, julkisten palveluiden kehittämiseen ja päätöksentekoon. Erilaisten työkalujen kehittämisen rinnalla on tärkeää kehittää koulutusta.

### **3.2.4 Kuntalainen päätöksenteon osallistujana**

Päätöksenteko-osallisuutta on osallistuminen esimerkiksi kunnallisiin vaaleihin ja kansanäänestyksiin. Kuntalaisilla on mahdollisuus asettua ehdokkaaksi vaaleissa. Kytös kuntaan jää kuitenkin erittäin heikoksi, jos ainoa ”käyttöliittymä” kuntaan on neljän vuoden välein pidettävät vaalit. Onkin erittäin tärkeää, että niin kuntaorganisaatio kuin siinä toimivat luottamushenkilöt ovat jatkuvassa aktiivisessa yhteydessä kuntalaisiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että päätöksenteko olisi avointa ja osallistuminen päätöksentekoon olisi mahdollista kaikille. Kyse on ennen kaikkea siitä, että valmisteluun tulevia, valmisteltavia ja päätettäviä asioita voidaan puntaroida kuntalaisten ja muiden asianomaisten kanssa, jotta päätökset olisivat mahdollisimman monipuolisesti harkittuja.

Valtuusto kunnan ylimpänä päätöksentekuelimenä koostuu täysi-ikäisistä, yleensä poliittisten puolueiden asettamista ehdokkaista äänestämällä valituista henkilöistä, jotka päättäjinä joutuvat perehtymään mitä moninaisempiin asioihin. Muiden luottamuselinten, kuten kaupunginhallituksen, lautakuntien, toimikuntien ja neuvottelukuntien jäsenet yleensä valitaan valtuustoryhmien esityksestä. Uusi laki mahdollistaa myös, että osa näiden jäsenistä voidaan valita vaalilla. On myös mahdollista, että erilaiset intressiryhmät, kuten järjestöt, yritykset, seurakunnat ym. nimeävät edustajiaan kunnan toimielimiin. Jatkossa vanhusneuvoston, vammaisneuvoston ja nuorisovaltuuston asettaminen on laissa velvoitettu. Näin kunnassa on yleensä kunnan koosta ja toimintamallista riippuen lukuisa joukko – kymmeniä, jopa satoja –kuntalaisia, jotka osallistuvat suoraan päätöksentekoon.

Edustuksellinen päätöksenteko kunnissa tapahtuu yleensä valtuustoon valittujen puolueiden ja valitsijayhdistysten muodostamien valtuustoryhmien kautta. Kuntalain 19 § mukaan:

kunta voisi voimassa olevaa lakia vastaavasti tukea valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. (HE 268/2014 vp, 148.)

Näen tällaisen valtuustoryhmille osoitetun ”demokratiamäärärahan” erittäin tarpeellisena. Ryhmät voisivat tällöin halutessaan käyttää sitä esimerkiksi jäsentensä osallistumiskoulutukseen sekä asukkaille suunnattujen tilaisuuksien järjestämiseen. Määräraha myös velvoittaisi tähän, sillä tuen läpinäkyvyys johtaa myös odotuksiin kuntalaisten puolelta. Soisin valtuustoryhmien käyttävän tukea myös oman vuorovaikutusosaamisensa vahvistamiseen, koska uskon sen näkyvän suoraan parempana sidosryhmä- ja asukasyhteistyönä sekä valtuusto- ja lautakuntatyöskentelynä.

Päätöksenteko-osallisuutta on myös osallistuminen kunnan talouden suunnitteluun. Tähän tarjotaan myös uudenlaisia mahdollisuuksia uudessa kuntalaissa, jossa säädetään kuntalaisten mahdollisuudesta osallistua kotikuntansa talouden suunnitteluun:

Tämä voisi tapahtua esimerkiksi avaamalla kunnan talouden suunnittelua erilaisissa tilaisuuksissa ja sähköisissä sovelluksissa, vuorovaikutteisia menetelmiä hyödyntäen sekä osallistuvan budjetoinnin menetelmän avulla. Siinä kunnan viranomainen ja alueen asukkaat suunnittelevat ja päättävät vuorovaikutteisen systemaattisen prosessin muodossa siitä, mihin kohteisiin tietyt varat käytetään. Osallistuvaa budjetointia käyttämällä voidaan lisätä kansalaisten ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja keskustelua,

kansalaisten tietämystä sekä viranomaisvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon avoimuutta. Osallistuva budjetointi voi olla apuväline tunnistaa monenlaisten kuntalaisten ja eri asukasryhmien sekä kunnan eri osa-alueiden asukkaiden tarpeita ja tuoda niitä näkyviksi. (HE 268/2014 vp, 151.)

Osallistuvan budjetoinnin kokeiluja on ollut useita ja kiinnostus niitä kohtaan on kasvavaa. Esimerkiksi Helsingin kaupungin nuorisolle suunnatun Ruuti-budjetointi on antanut nuorille mahdollisuuden päättää itse merkittävien summien kohdentamisesta nuorten omaan toimintaan.

### **3.2.5 Kuntalainen ratkomassa yhteisön ongelmia**

Monet yhteisöissä syntyvät ongelmat ovat kuntalaisten itsensä ratkaistavissa. Kunta voi tällöin tarjota edellytyksiä toiminnalle tarvittaessa avustuksilla, tarjoamalla tiloja toimintaan, koulutuksella ja mahdollisesti koordinaatiosta vastaavalla henkilöstöllä. Joskus kuitenkin tarvitaan väliintuloa ongelmiin. Parhaassa tapauksessa ennakoivat prosessit estävät ongelmien synnyn kokonaan.

Yhteisösovittelu (community mediation) on Yhdysvalloissa laajasti käytetty menetelmä, jossa koulutetut vapaaehtoiset ratkovat yhteisön ongelmia. Menetelmä ei vaadi erityisen syvällistä koulutusta. Menetelmää on käytetty esimerkiksi riita-asioissa, perheriidoissa ja julkisissa väittelyissä esimerkiksi kaavoitukseen liittyen. Vuonna 2006 Yhdysvalloissa on ollut 76 000 koulutettua yhteisösovittelijaa, jotka ovat välittäjinä 45 500 tapauksessa vuosittain. (Barge 2006, 522.) Suomessa vastaavantyyppinen menetelmä on rikos- ja riita-asioden sovittelu, johon kunnat kouluttavat henkilöitä. (THL, 2015) Erilaisia sovitteluprosesseja on käytetty myös yhdyskuntasuunnittelun ja maankäytön ristiriitoja ratkaistaessa.

Maahanmuuton ja monikulttuurisuuden tuomat haasteet ja vastakkainasettelut ovat lisääntyneet suomalaisissa kunnissa, niin kuin muuallakin maailmassa. Hyviä käytäntöjä tällaisten ristiriitojen ratkaisuun on saatu vuorovaikutuksen kehittämisellä ja yhteisten merkitysten rakentamisella. Pearce ja Pearce (2000) kuvaavat, miten Yhdysvaltalaisessa Cupertinoon kaupungissa toteutetussa yhteisöprojektissa saatiin ratkottua yhteisön ongelmia. Cupertinoissa kaupunki tarjosi tilat ja resurssit vuosittaiselle kokoukselle, jossa puitiin asukkaiden huolia, tulevaisuuden visioita ja mahdollisia ratkaisuehdotuksia. Kaupungin johto huomasi, että on asioita, jotka herättävät yhteisössä voimakkaita tunteita, mutta joista ei puhuta avoimesti. Usein näihin tartutaan vasta, kun ne ovat aiheuttaneet konkreettisia vastakkainasetteluja tai traagisia tapahtumia. Cupertinoissa näihin haettiin ratkaisuja jo etukäteen analysoiden

keskusteluja käyttäen CMM:n keskeisiä työkaluja. Taitavalla toiminnalla saadaan valtasuhteet muutettua yhteistoiminnalliseksi osallistumiseksi dialogiseen vuorovaikutukseen. Tällaisessa prosessissa fasilitoijan tehtävänä on huolehtia siitä, että kaikki äänet ja näkökulmat tulevat kuulluiksi ja jännitteet pysyvät hallittuina. Parhaimmillaan prosessi ei yritä muuttaa kenenkään mielipidettä, vaan saa yhteisön jäsenet kunnioittamaan toistensa mielipidettä ja näkemään, että yhteisössä on enemmän yhteisiä arvoja kuin kuviteltiinkaan. (Pearce & Pearce, 2000.) CMM:n erilaiset menetelmät soveltuvat näkemykseni mukaan erinomaisesti hyödynnettäväksi suomalaisissa kunnissa.

Asukkaiden mielipiteiden selvittämisessä ja yhteisön konfliktien ratkaisussa ja uudenlaisten ratkaisumallien etsimisessä kiinnostava menetelmä on arvostava haastattelu (appreciative inquiry, AI). AI:ssä keskeistä on merkityksellinen dialogi kaikkien asianosaisten kesken. Osallistujat ovat mukana hyväksyvässä diskurssissa, joka korostaa yhteisön positiivisia puolia, kuten arvoja, parhaita käytäntöjä, huippuhetkiä ja unelmia. AI:ssa konflikteja ratkotaan vahvistavalla kielellisellä toiminnalla. Käytettävän kielen, tarinoiden ja vertausten tulisi korostaa aiempia menestyksiä, keskeisimpiä arvoja ja tulevaisuuden toiveita ja unelmia. Kieltä, joka saa osallistujista esiin haavoittuvuutta, kritiikkiä, loukkaantumista, häpeää ja vihaa korostavaa puhetta pitäisi välttää. (Barge 2006, 522.)

AI-prosessissa lähtökohtana on aina se, mikä jo toimii. Osallistujilta pyydetään haastatteluissa näkemyksiä siitä, mikä kunnassa tai organisaatiossa on hyvin. Toiseksi pohditaan sitä, mitä voisi olla ja tehdään niiden pohjalta provokatiivisia visioita, kuten "Kaupunkimme kasvaa ja kehittyy", "Eri kulttuureista ja taloudellisista taustoista olevat asukkaat tekevät yhteistyötä kylämme hyväksi". Kolmanneksi käydään suuremmassa joukossa dialogia siitä, "mitä pitäisi tapahtua" erityisesti provokatiivisten visioiden pohjalta. Neljänneksi pohditaan sitä, "mitä todella tapahtuu". Yhteisön tai organisaation jäsenet päättävät, mitä seuraavaksi tehdään, jotta päästään toivottuun tulevaisuuskuvaan. Kriitikoiden mielestä AI on enemmän puhetta kuin tekoja, mutta se on osoittautunut erittäin hyväksi metodiksi esimerkiksi hallitusten, yritysten, yliopistojen ja kansalaisjärjestöjen strategiatyössä. Sillä pystytään luomaan keskusteluympäristö, jossa yhteisön jäsenet voivat osallistua rakentavasti keskusteluun tulevaisuudestaan, tila, jossa demokraattiset prosessit otetaan vakavasti. (Barge 2002, 166-168.)

AI:tä on kritisoitu myös siitä, että se jättää sivuun negatiiviset tarinat ja äänet yhteisössä. Tuloksena voi olla, että tietyt asiat jäävät huomaamatta ja kuulematta.

(Barge 2006, 522.) Yhteisen tahtotilan luomisessa AI on kuitenkin osoittautunut erinomaiseksi työkaluksi.

### **3.2.6 Kuntalainen vaikuttamassa rakennetun ympäristön suunnitteluun**

Vuonna 2000 uusittu maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa osallistumista ja vuorovaikutusta osallisten kanssa. Maankäyttö- ja rakennuslain 62 § mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää niin, että alueen maanomistajilla muilla osallisilla, on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua mielipiteensä asiasta kirjallisesti tai suullisesti. Kunnan jäsenten ohella siis myös muilla osallisilla on oikeus tehdä muistutus kaavaehdotuksesta. (Tulkki & Vehmas, 2007.) Osallistumisen tarve syntyy Tulkin ja Vehmoksen mukaan erityisesti, kun kaava-alueella on ratkaisua vaativia ongelmia tai kun kaavoitukseen liittyy ristiriitaisia tavoitteita. Aukkaat pitävät henkilökohtaista yhteyttä kaavoittajaan tärkeimpänä vaikuttamisen keinona. Tärkeää on myös varmuus siitä, että luottamushenkilöt saavat tietoonsa esitetyt kannanotot.

Tulkki ja Vehmas (2007) korostavat, että poliittiseen päätöksentekoon liittyy eri intressien punnintaa ja arvovalintoja. Aukkaiden, muiden ympäristön käyttäjien ja viranomaisten mielipiteet tuovat erilaisten toimijaryhmien uusia näkökulmia poliittiseen keskusteluun ja vuorovaikutus mahdollistaa tämän. Tulkin ja Vehmoksen mukaan ”reiluksi koetun kaavoitusprosessin jälkeen eri osapuolien on helpompi hyväksyä lopputulos, vaikkei se olisikaan joka suhteessa omien toiveiden mukainen. Toimiva vuorovaikutus rakentaa osapuolten välistä luottamusta ja sitoutumista kaavan toteuttamiseen.”

Maankäyttö- ja rakennuslaissa näkyy vahvasti kommunikatiivisen suunnittelun idea (Annanpalo 2014). Siihen sisältyy vahvasti päätöksenteon oikeudenmukaisuuden ja hyväksyttävyyden vaatimus. Hyväksyttävyyden syntyy mahdollisuudesta osallistua prosesseihin alusta loppuun (Peltonen 2008, 9). Annanpalo (2014) suhtautuukin vakavasti: ”Jos kansalaiset menettävät uskonsa osallistumisen vaikuttavuuteen tai siinä esitettyihin näkökohtien asialliseen käsittelyyn, seurauksena on vakavia ongelmia kunnallisen päätöksenteon ja jopa oikeuslaitoksen uskottavuudessa”. ”Kommunikatiivinen suunnittelu edellyttää kaavoittajalta substanssiosaamisen lisäksi kommunikatiivisia ja prosessihallinnan taitoja” (Annanpalon, 2014 mukaan Puustinen 2008, 40-41), joiden oppimiseen Annanpalo kannustaa. Kuusisto-Arposen, Laineen ja Rauhalan (2014) mukaan esimerkiksi täydennysrakentamisen yhteydessä pitäisi



konfliktien ehkäisemiseksi ja mahdollisten ongelmien tunnistamiseksi käydä osallisten kanssa avoin ja julkinen keskustelu silloinkin, kun laki ei sitä vaatisi.

Tällainen etukäteen toteutettava kommunikatiivinen prosessi voisi Mathien ja Cunninghamin (2003) mukaan olla vahvuusperustainen yhdyskuntakehittämisen malli (Asset-based community development, ABCD). Perinteisesti yhdyskuntakehittäminen on perustunut tarveperustaiseen (needs-based) lähestymiseen, jossa yliopistot, rahoittajat ja viranomaiset ovat tehneet tarvekartoituksia, tutkimuksia, analysoineet ongelmia ja yrittäneet löytää niihin ratkaisuja. Prosessi on yleensä tuottanut yksipuolisen negatiivisen kuvan, joka on ollut enemmän kompromissi kuin todellinen mahdollisuus yhteisön kehittämiseksi. Yksi pääseurauksista Mathien ja Cunninghamin mukaan on on hallinto, joka vähättelee yhteisöä ja näkee parhaimmaksi keinoksi korostaa ongelmia. Paikallishallintoa arvioidaan sen mukaan, paljonko resursseja yhteisölle on annettu, ei sen mukaan, miten laadukas tai omillaan pärjäävä yhteisöstä on tullut. Asukkaat alkavat nähdä itsensä kykenemättöminä ottamaan itse vastuuta ja alkavat käyttäytyä aktiivisen kansalaistoimijuuden sijasta kuin asiakkaat tai kuluttajat. Paikalliset toimijat näyttävät tällöin myös alkaa rakentaa verkostojaan mieluummin ulos kuin yhteisön sisään päin. (Mathie & Cunningham 2003, 475). Asukkaiden ja heidän yhdistystensä oman kapasiteetin tunnistaminen auttaa rakentamaan vahvempia yhteisöjä.

ABCD:tä voidaan Mathien ja Cunninghamin (2003, 476) mukaan pitää lähestymistapana, menetelminä sekä yhteisöperustaisen kehittämisen strategiana. ABCD-lähestymistavan avain on, että paikallisten yhteisöt itse alkavat johtaa yhteisöä ja nähdä, missä lisätukea ja oikeuksia tarvitaan. Lähestymistapana ABCD perustuu siis ajatukseen, jonka mukaan vahvuuksien ja kyvykkyyksien tunnistaminen tuottaa todennäköisemmin positiivista muutosta yhteisössä kuin erityinen keskittyminen tarpeisiin ja ongelmiin. Sen keskiössä ovat yhteisössä toimivat järjestöt, niin viralliset kuin epämuodolliset. Yhteisön toiminnan moottoreina ja johtajuuden ja voiman lähteinä nämä yhdistykset nähdään yhteisön vahvuuksina (Mathien ja Cunninghamin 2003, 477 mukaan Greene 2000).

Myös ABCD:n, kuten aiemmin tässä työssä esitellyn CMM:n keskeisenä tavoitteena on yhteisten merkitysten rakentaminen. ABCD on saanut vahvasti vaikutteita myös arvostavan haastattelun (AI) menetelmästä, joka myös lähtee yhteisten hyvien asioiden havaitsemisesta. Olennaista sekä ABCD:ssä että AI:ssa on se, että molemmat ymmärtävät, että jotkut yhteisön ongelmat vaativat välitöntä ratkaisua, mutta toiset ongelmat voivat menettää kiireellisyytensä tai tulevat epäsuorasti ratkaistua, kun

toiminnassa tai olosuhteissa tapahtuu epäsuoria muutoksia ja ongelmaan fokusoitu energia kohdistetaan uudelleen (Mathie & Cunningham 2003, 478-479).

ABCD tunnistaa vahvasti myös yhteisöissä olevan sosiaalisen pääoman (suhteet, sukulaisuudet, taloudelliset riippuvuudet yms.) merkityksen. Tällä on keskeinen merkitys myös kuntien ja niiden osien elinvoimaisuuden ja taloudellisen kehityksen kannalta. ABCD on lähtökohtaisesti yhteisövetoinen malli, mutta ainakin alkuvaiheessa tarvitsee fasilitointia prosessin käynnistämiseksi ja verkostoitumisessa. Tavoitteena fasilitoinnissakin on välttää riippuvuutta. Myös kaikkien mahdollisuudesta osallistua on pidettävä huolta. On myös huomattava, että yhteisöt muuttuvat eikä järjestökenttä ole vakaa, jolloin toiminnan on oltava riittävän läpinäkyvää ja joustavaa. (Mathie & Cunningham 2003, 483-484.)

Maankäytön suunnitteluun vaikuttaminen, sen rakentamiseen tai suojelemiseen vaikuttaminen, on kuntalaisille herkkä paikka, jossa monenlaiset intressit kohtaavat. Todennäköisesti tästä syystä maankäyttöön liittyvistä osallistumisprosesseista onkin olemassa eniten tutkimusta niin Suomessa kuin kansainvälisesti.

### **3.2.7 Kuntalainen vaikuttajana, argumentaatioon osallistuvana aktiivisena toimijana**

Kuntalain 14 §:ssä todetaan valtuuston tehtävistä seuraavasti:

”Perustuslain mukaan kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallinnolle, jota he käyttävät valtuustoon valitsemiensa edustajien kautta. Valtuuston tulee siten tehdä tärkeimmät päätökset kunnassa.” (HE 268/2014 vp, 144.)

Kunnan tärkeimmät päätökset tulee siten tehdä valtuustossa. Valtuustolla on valta kunnan toiminnan keskeisten tavoitteiden asettajana ja strategisten päätösten tekijänä. Valtuuston tehtävänä on asettaa kunnan ja kunnan toiminnan keskeiset tavoitteet kuntastrategiassa (HE268/2014 vp). Valtuutetut edustavat edustuksellisen demokratian mukaisesti kuntalaisia, mutta valtuusto ei koskaan ole kunta pienoiskoossa.

On kuitenkin ymmärrettävää, että asukkaille syntyy kysymys, miten, missä ja milloin he itse voivat vaikuttaa siihen, mitkä asiat nousevat kunnan agendalle. Vaihtoehtoisina ääripäinä on passiivinen osallistaminen, jossa asukkaita pyydetään osallistumaan viranhaltija- ja luottamushenkilövalmistelussa päätettyihin asioihin ja aiheisiin, ja toisaalta asukkaiden aktiivinen osallistuminen heidän itsensä luomaan agendaan. Kysymys tällöin onkin, kuka muodostaa kunnassa ne kysymykset, joihin etsitään vastausta. Pragmaattinen, päätöksentekopohjainen kulttuuri katsoo usein liian läheltä,

jotta syntyisi uusia tapoja ajatella. Jotta tämä olisi mahdollista, on syytä avata kunnan osallistumisen prosesseja ja katsoa, mitä voitaisiin tehdä uudella tavalla.

Vaikka kunnan johtamisen perustana on vaaleilla valittu valtuusto, tämän perustan toimivuus toteutuu vain, kun johtamisvastuussa olevien vuorovaikutus kuntalaisten ja kunnan eri sidosryhmien välillä on molemmin puolin aktiivista. Toimiva viestintä, erilaiset keskustelu- ja infotilaisuudet sekä palvelujen käyttäjien mukaan ottaminen palvelujen suunnitteluun ja toteutukseen luo perustaa myös paikalliselle vastuunotolle sekä kuntalaisen ja yhteisön toimeliaisuudelle (Asikainen, Majoinen, Ojakoski 2015, 29).

Kunnilla on ollut käytössä monenlaisia asukasosallisuuden menetelmiä. Vantaalla kokeiltiin osana Koivukylässä toteutettua Vantaan kaupungin ja Vantaan seurakuntayhtymän Meidän kylä -projektia kyläruokailuja, joissa kuntalaiset, luottamushenkilöt ja asukkaat kokoontuivat yhteisen keittoaterian ääreen pohtimaan ajankohtaisia teemoja. Tämä menetelmä tuotiin Iso-Britannian kirkkojen ideasta, jossa sitä kutsuttiin nimellä Community lunch. Ruokailun järjestelyistä vastasi yleensä paikallinen järjestö, jolloin kulut eivät olleet juuri perinteistä kahvitarjoilua suuremmat. Hyvä kokemus ei kuitenkaan jäänyt elämään säännöllisinä tilaisuuksina, mutta tilaisuuksia järjestetään yhä. Ruokailun ympärille on järjestetty myös monikulttuurisuutta edistäviä ja kulttuurien vastakkainasetteluja vähentäviä onnistuneita tilaisuuksia. (Vantaan kaupunki, oma kokemus.)

Helsingin yliopiston sosiaalitieteen laitos on käynnistänyt vuoden 2015 alusta Kaupunkiaktivismi-hankkeen. Yksi hankkeen keskeisistä ajatuksista on, että ”hallinnon pyrkimyksiä myönteisen paikalliskehityksen ja kansalaisten osallisuuden edistämiseksi voi auttaa syvempi ymmärrys aktivistisen toiminnan kehittymisestä ja innostuksesta sen taustalla. Kansalaisyhteiskunnan vertaispalvelu-, paikalliskehittämisen- ja muut verkostot toimivat myös vertailukohteina ja idealähteinä motivoivan verkostotoiminnan kehittämiseksi hallinnon sisällä.” Hankkeen vision mukaan ”kaupunkilaisten omaehtoinen toiminta ja itseorganisoituminen ottavat vähitellen edustuksellisen demokratian, virkamiestyön ja asiantuntijavallan tehtäviä ja asemaa yhteiskunnassa” (Kaupunkiaktivismi-hanke, 2015).

Osallisuuden edistämisen yhtenä esteenä on kuitenkin usein nähty kuntien resurssien keskittyvän osallistumisen järjestämiseen osallisuutta edistävän kansalaistoiminnan mahdollistamisen sijasta. Kaupunkiaktivistien ja osallistumista kehittävien viranhaltijoiden välisissä kohtaamisissa voisi hankkeen toimijoiden mukaan syntyä

oivalluksia entistä vaikuttavammista tavoista osallisuuden tukemiseen. (Kaupunkiaktivismi-hanke, 2015.)

Myös perinteiset kaupunginosayhdistykset ja muut yhteisöt ovat mahdollisia aktiivisen vuorovaikutuksen kumppaneita. On kuitenkin muistettava, että kunkin järjestön, puolueen, yrityksen edustajat voivat puhua vain omasta puolestaan. Samalla monipuoliset menetelmät, kuten aiemmin esitelty CMM, AI, ABCD, voivat auttaa yhteisten merkitysten luomisessa dialogin ja vuorovaikutuksen kautta.

### **3.3.Osallistuja- ja vaikuttajaroolien hyödyntäminen**

Olen edellä esitelty kuntalakiesityksestä havaitsemani osallistuja- ja vaikuttajaroolia, ja kytkenyt siihen erilaisia teoreettisia ja tutkimuksellisia näkökulmia. Näiden roolien tunnistaminen on yksi tapa lähestyä ja avata kuntalaisten osallistumista, mikä puolestaan on välttämätön edellytys, jos osallistuminen aiotaan kunnissa viedä strategiseksi toiminnaksi. Muutoin osallistuminen jää ylätasen sanahelinäksi tai yksittäisten projektien kanssa näpertelyksi.

Seuraavassa luvussa käsittelen sitä, miten osallistumista kunnassa voitaisiin johtaa ja miten siitä voitaisiin tehdä osa toiminnan ja talouden suunnittelua.

## 4 Kunnan strateginen johtaminen ja asukasosallisuus

Luvussa 3 kuvasin sitä, millaisissa vuorovaikutus- ja osallistujaroleissa kuntalainen on nähtävissä uudessa kuntalaissa. Uuden kuntalain myötä kunnille tulee uusi lakisääteinen velvollisuus laatia kuntastrategia. Tässä luvussa tarkastelen sitä, millaisia mahdollisuuksia kunnilla olisi ottaa kuntalaiset laajemmin mukaan strategiseen suunnitteluun, sekä sitä, miten käytännössä asukasosallisuutta voidaan käyttää johtamisen tukena ja miten osallisuutta voidaan johtaa. Esittelen myös luomani käsitteen ”kuntalaisten tarpeiden aktiivinen ymmärtäminen” ja pohdin, miten käytännössä sitä voitaisiin kunnissa toteuttaa.

### 4.1 Kuntastrategia johtamisen välineenä

Uuden kuntalain 37 § velvoittaa kuntia laatimaan strategian, jonka valtuusto hyväksyy. Strategiaan kirjataan päämääriä ja niille konkreettisia mittareita. Strategiassa määritellään myös kunnan visio ja arvot. Strategia ohjaa myös sitä, miten vuorovaikutusta kuntalaisten kanssa käytetään ja toteutetaan. Kuntastrategia onkin tulevaisuudessa valtuuston merkittävin ohjausväline kunnan johtamisessa:

”Valtuusto päättäisi kuntastrategiassa kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. – Pakollista kuntastrategiaa koskevan pykälän tavoitteena on vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä liittää kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu nykyistä tiukemmin yhteen.” (HE 268/2014, 164.)

Strategian valmistelu on usein havaintojeni mukaan nähty valmistelevan virkaorganisaation ja edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän mukaisten elinten asiaksi. Joitakin esimerkkejä laajemmasta osallistamisesta strategiaprosessin eri vaiheisiin on jo edellisiltä valtuustokausilta. Vantaan kaupunki teki arvoista kyselyn valtuutetuille, asukkaille, henkilöstölle ja yrittäjille maaliskuussa 2013. Tampereella strategiasta järjestettiin vuonna 2013 asukastilaisuuksia. Helsingin kaupunki on myös järjestänyt asukastilaisuuksia strategisiin tavoitteisiin liittyen. Strategisten päämäärien valinta on lopulta kuitenkin virkajohdon ja poliittisten päätöksentekijöiden vastuulla.

Kun jatkossa kuntia johdetaan entistä vahvemmin neljän vuoden välein tehtävän strategian kautta ja investointisuunnitelmat tehdään kunnissa jopa vuosikymmeniksi eteenpäin, herää väistämättä kysymys siitä, mikä on asukkaiden vaikuttamisen paikka. Hallinnolta edellytetään väistämättä entistä enemmän läpäisevyyttä ja avoimuutta. Moderni hallinto tekee yhteistyötä ja toimii yhdessä kansalaisten kanssa, mikä lisää

kansalaisten luottamusta hallintoon sekä poliittiseen järjestelmään ja tuottaa hyvin perusteltuja ja parempia päätöksiä. Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyökään ei ole Suomessa uutta, sillä suomalainen järjestelmä on perustunut vahvaan järjestökentän ja hallinnon väliseen neuvottelu- ja sopimiskulttuuriin. (Valtioneuvoston demokratiaselonteko 2014, 14.)

Suomessa avoimen hallinnon ja osallistumisen vahvistaminen on aloitettu 90-luvun puolivälissä yksittäisillä hankkeilla, 2000-luvun alussa avoin hallinto liittyi laajaan keskushallinnon uudistukseen ja 2003–2007 hallituskaudella siitä tuli tärkeä poikkihallinnollinen toimintatapa, jota koordinoitiin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmalla. Vuonna 2010 hallitus teki periaatepäätöksen demokratian edistämisestä Suomessa. Tuolloin käynnistettiin myös sähköisen asiain ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe), jonka yksi osakokonaisuus on kansalaisen osallistumisympäristö -hanke. Hankkeessa on kehitetty muun muassa kansalais- ja kuntalaisaloitepalvelut. (Valtioneuvoston demokratiaselonteko 2014, 14.)

Suomi liittyi vuonna 2014 Obaman hallinnon aloitteesta alkunsa saaneeseen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan (Open Government Partnership), jonka puitteissa valtio ja kunnat tekevät tavoitteellisesti toimenpiteitä julkisen hallinnon avaamiseksi. Vuonna 2015 päätetään ohjelman jatko-ohjeistuksista ja suosituksista. (Suomen avoimen hallinnon toimintasuunnitelma, 2013.) Avoimen hallinnon edistämiseen kuuluisi luontevasti myös strategiaprosessin avoimuus ja läpinäkyvyys.

Kuntayhteisö, kuntalaiset ja valtuusto muodostuvat erilaisten ideologisten arvojen edustajista. Valtuuston hyväksymien strategisten linjausten takana voikin olla voimakasta ja vilkasta arvokeskustelua ja äänestyspäätöksiä. Useat strategiset linjaukset ovat seurausta konsensuksesta, joka käytännössä voi heikentää päättäjien sitoutumista heidän itse asettamiinsa tavoitteisiin. (Asikainen, Majoinen & Ojakoski 2015, 12.) Deliberatiiviset prosessit soveltuisivat siksi myös strategiatyöhön, sillä kyse on yhteisten tavoitteiden ja merkitysten tavoitteellisesta etsimisestä. Prosessissa tulisi pyrkiä tekemään näkyväksi myös rakenteistunut valta, joka ohjaa päätöksentekoa (Deetz, 2005).

Kuntastrategiaan sisällytetään keskeiset toiminnalliset, taloudelliset ja kehittämistavoitteet myös demokratian osalta. Strategian toimeenpanon varmistamiseksi toivotaan kuntien laativan erillisen osallisuusohjelman, jossa konkretisoidaan osallisuuden kehittämisen toimenpiteet, vastuut, resurssit ja aikataulut. ”Ottamalla eri kuntalaisryhmät ja järjestöt mukaan osallisuusohjelman

laadintaan vahvistetaan luottamuspääomaa ja yhteistä sitoutumista paikalliseen kehittämistyöhön. Koska kuntalaiset haluavat vaikuttaa entistä enemmän itseään ja lähiyhteisöään koskeviin asioihin suoraan, on tämä hyvä ottaa kunnassa lähtökohdaksi osallistumismahdollisuuksia kehitettäessä.” (Asikainen, Majoinen & Ojakoski 2015, 24.)

Eisenberg ja Eschenfelder (2009) kirjoittavat yhdysvaltalaisista voittoa tuottamattomista organisaatioista (Non-Profit Organization), joiden voidaan nähdä rinnastuvan monella tavalla suomalaisiin kuntiin verrattaessa niiden tuottamia palveluita ja niiden rahoitustapaa. Eisenberg ja Eschenfelder (2009, 356) näkevät voittoa tuottamattomien organisaatioiden merkittävimmäksi ongelmaksi organisaatio-yhteiskunta-suhteen. Erityisiksi haasteiksi he nostavat kumppanuudet, mission ja identiteetin selventämisen ja työntekijöiden sitouttamisen ja identifikaation. Samanlaisten kysymysten äärellä myös suomalaiset kunnat ovat suhteessa valtioon, järjestöihin ja yrityksiin ja asukkaisiin. Keskeiseksi nouseekin kysymys siitä, miten strategisella johtamisella voitaisiin tukea koko verkoston sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin.

Koivunen (2015) epäilee, että poliittinen strategiapuhe voi vieraannuttaa päättäjät ja valmistelijat tavallisista asukkaista ja toisaalta strategiapuheesta puuttuu kansalaiset ja demokratia. Barge (2006, 535-536) esittää, että tulevaisuuden tutkimuskohteeksi tulisi ottaa inklusion – eksluusion selvittäminen dialogissa käytännöissä: kuka kutsutaan ja ketä ei kutsuta osallistumaan keskusteluun? Hänen mukaansa olisi syytä selvittää, tarkemmin, kuinka osallistumista johdetaan erilaisten taloudellisten, ajallisten ja sosiaalisten paineiden alla ja kuinka erilaiset osallistumisen muodot johtavat erilaisiin tuloksiin. Bargeen mukaan tulisi selvittää dialogin deliberatiivisten ja relationaalisten puolien keskinäistä suhdetta: milloin deliberatiiviset käytännöt haittaavat relationaalista kehitystä ja milloin relationaalisuus lisää tai vähentää dialogin deliberatiivisuutta. Bargeen mukaan tulisi myös selvittää, miten mikrotason pohdinta vaikuttaa laajemman tason päätöksentekoon.

Ennen kaikkea demokratian ja osallistumisen kehittäminen vaatii ymmärrystä siitä, mitä etuja ja haittoja asioiden julkisesta avaamisesta ja deliberaatiosta mahdollisesti seuraa ja miten tätä tietoa voitaisiin käyttää jo ennakoivasti strategisen suunnittelun olennaisena osana. Kokemukseni mukaan tällä hetkellä tätä osaamista ei julkisessa hallinnossa ole riittävästi, mutta sen osaamisen kehittäminen olisi välttämätöntä, jotta onnistunut strateginen suunnittelu ja johtaminen olisi mahdollista.

## 4.2 Strategiatyö yhteistyössä kuntalaisten kanssa

Strategisessa johtamisessa on käynnissä käänne kohti postmodernia johtamista, jossa strategia nähdään organisaatiossa olevana diskurssina, joka luo ja välittää merkityksiä asiakkaiden ja henkilöstön piirissä. ”Strategia määräytyykin niistä puheista, joita monimutkaisissa suhteissa toistensa kanssa olevat henkilöt käyvät, kun he yrittävät hahmottaa sitä, millaisissa tilanteissa he ovat ja mitä heidän tulisi tehdä”. (Juuti & Luoma 2009, 203.)

Strategian luominen voidaan nähdä yhteisen tarinan luomisena (Juuti & Luoma 2009, 234). Eisenbergin ja Eschenfelderin (2009, 373) mukaan yhteisten tarinoiden kautta voidaan luoda yhteistä identiteettiä. Voittoa tuottamattomat organisaatiot voidaan nähdä sosiaalisesti konstruoituina yksiköinä tarinoiden kautta, jotka luovat visiota tarinoiden kautta. Tarinoiden kautta organisaation jäsenet voivat luoda visiota tulevasta ja koherenttia ymmärrystä menneestä Eisenbergin ja Eschenfelderin (2009, 373) mukaan Bradshaw (2002, 474). ”Postmodernin strategisen johtamisen keskeinen kysymys on sen tarkasteleminen, miten asiakas kokee mieltä ylentäviä elämyksiä ja miten asiakas tulee organisaation avulla siksi miksi hän haluaa tulla” (Juuti & Luoma 2009, 272.)

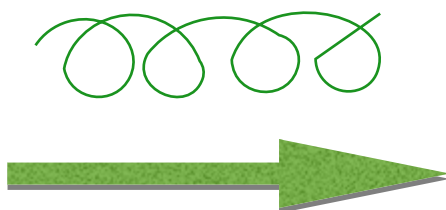
Miten strategiaa sitten voisi työstää yhdessä kuntalaisten kanssa ja miten kuntastrategia voisi luoda kunnan yhteistä identiteettiä ja tarinaa? Vuosisuunnittelun mukainen strategiaprosessi kulkee nelivuotissykleissä ja kunnan vuosikellon mukaisesti. Hyvin tavallinen tapa kuntien strategiatyössä on, että strategiaa tehdään virkavalmistelun pohjalta ja valtuutetut ja kaupunginhallituksen jäsenet vetäytyvät niiden pohjalta seminaarityöskentelyssä muokkaamaan strategian keskeisimpiä kohtia, arvoja, visiota ja missiota. Strategia hiotaan valmiiksi siihen sisältyvine tavoitteineen, minkä jälkeen se siirtyy päätöskäsittelyyn ja pannaan toimeen. Tällaista kerralla valmiiksi tehtävää ja sen jälkeen toimeenpantavaa strategiaprosessia kutsutaan vesiputousmalliksi (Ala-Mutka, 2008).

Toisenlainen strategian laatimisen tapa on iteratiivinen prosessi (kuviokuva 2), jossa valtuusto hyväksyy strategian pääpiirteittäin, mutta tarkemmat tavoitteet tehdään vasta ajan kuluessa. Tällainen emergentti ja ketterä johtamismalli, jossa johtaminen perustuu lyhyisiin pyrähdyksiin, mahdollistaa myös nopeat kokeilut ja oppimisen niistä. Onnistuneita kokeiluja voidaan jatkaa ja toimimattomat hankkeet voidaan lopettaa nopeasti, jos niin päätetään (Ala-Mutka 2008, 120). Kuntaorganisaatiota moititaan usein hitaasti reagoivaksi ja kankeaksi, mutta monia toimintoja voidaan erinomaisesti



toteuttaa ketterästi. Iteratiivinen kuntastrategia mahdollistaisi myös jatkuvan kuntalaisten tarpeiden ymmärtämisen ja tarvittavat muutokset sen pohjalta.

Kuntastrategian keskeisiä linjaukset voidaan rakentaa tällöin esimerkiksi vesiputousmallilla luodun pitkän ajan strategian varaan päätetyn talouskehityksen varaan, mutta samalla voidaan mahdollistaa erilaisia asukkaiden ja käyttäjien kanssa toteutettavia iteratiivisia hankkeita, kuten osallistuvaa budjetointia, palvelumuotoiluprosesseja tai muita uutta kehittäviä pilotoinnin prosesseja. Hyvät käytännöt voidaan ottaa heti käytäntöön. Jatkuva reflektio taloussuunnittelun kanssa mahdollistaa näiden onnistuneiden iteraatioiden tuomisen vuosittaisen talousarviokäsittelyn yhteydessä osaksi budjettia.



KUVIO 1 Iteratiivinen, osallistava strategiaproessi

Kuviossa 1 alapuolen nuoli kuvaa ajallisesti etenevää strategiaa, johon yläpuolella kuvattu luova iteratiivinen prosessi syöttää kokeiluja ja ideoita, jotka tulevat vähitellen mukaan talousarvioprosessiin tai vaikuttavat muuhun toimintaan.

### 4.3 Osallistumisen johtaminen, arviointi ja mittaaminen

Osallistuminen jää strategiaan kirjatuksi korulauseeksi, ellei johto ole todella sitoutunut sen toteutumiseen ja anna sille riittävästi merkitystä. Osallistumisen johtaminen tulisikin kunnassa olla strategiassa määritelty ja sitä tulisi ohjata erillisellä osallistumisohjelmalla.

Usean kunnan osallisuusohjelmaprosesseja seurattuani olen havainnut keskeisiä teemoja, jotka kunnan osallisuusohjelmassa tulisi ottaa huomioon. Olen koontanut nämä osallistumisen johtajan muistilistaksi.

Strategiset kysymykset:

Onko osallistuminen kirjattu strategiaan? Onko se arvo vai tapa toimia? Mitä sillä tavoitellaan? Onko strategia laadittu osallistaen? Onko strategiasta johdettu osallistumiseen liittyviä tavoitteita ja niille etukäteen mittarit ja vastuutahot? Miten ja kenelle osallistumisesta raportoidaan? Kenen vastuulla osallistuminen on (vrt. viestintä, joka jo mielletään kuuluvan kaikille, viestintästrategiassa on määritelty tarkemmat roolit ja tehtävät) Onko laadittu erillinen osallistumishjelma? Toteutuuko osallisuus kaikilla toimialoilla? Kulkeeko tieto asioista ja osaamisesta organisaatiossa poikkihallinnollisesti? Kuka siitä vastaa? Onko monikanavainen viestintä kunnossa? Miten onnistumisista tiedotetaan, kiitetään ja palkitaan?

Osaaminen:

Onko osallistumisen toteuttamiseen ja koulutukseen varattu työaika ja määrärahoja? Onko organisaatiossa riittävästi monipuolista osaamista? (osallistavat menetelmät, viestintä ja vuorovaikutus, ml. fasilitointi, kuunteleminen, palvelumuotoilu) Kuka vastaa koulutuksesta? Ketkä ovat koulutuksen piirissä? Johto, asiantuntijat, esimiehet, työntekijät, luottamushenkilöt, kuntalaiset?

Vastaamalla edellä mainittuihin kysymyksiin oman organisaation näkökulmasta on mahdollista myös luoda helposti tavoitteet, vastuut ja aikataulut mitattavaan ja arvioitavaan muotoon.

Osallistumisen edistämällä ja strategisella johtamisella on saavutettavissa monenlaisia hyötyjä. Kuntalain perusteluissa on näitä hyötyjä esitetty seuraavasti:

Päätöksenteon strategisen otteen kirkastamisella sekä kunnan toiminnan kokonaisvaltaisemmalla suunnittelulla voi olla pitkällä aikavälillä jopa kuntien kustannuksia vähentäviä vaikutuksia, jos niiden avulla saadaan käytettävissä olevat resurssit suunnattua tulevaisuuden kannalta viisaasti. Lisäksi sääntelyllä pyritään vähentämään kunnan erilaisiin suunnitteluelvoitteisiin liittyvää hallinnollista työtä. Lyhyellä aikavälillä sääntely aiheuttaa kuitenkin kunnissa tarvetta muuttaa toimintatapoja ja käytäntöjä, josta voi aiheutua kunnissa hallinnollisia kustannuksia. (HE 268/2014 vp, 114.)

Vaikka kansalaisosallistumisen erilaiset prosessit aiheuttavatkin väistämättä ainakin työvoimakustannuksia, Raisio ja Vartiainen (2011, 34) mukaan usein on paljon kalliimpaa jättää osallistuminen toteuttamatta. Kunnan budjetoinnissa tulisi kuitenkin

pystyä määrittelemään, paljonko resursseja osallistumiseen tulisi varata, etenkin kun kyse tulisi olla strategisesta toiminnasta.

Osallistumisen hyötyjä ja hintaa on pyritty määrittelemään mm. Iso-Britanniassa. Kustannuksiksi on laskettu henkilökunnan työaika, tilavuokrat, markkinointi ja mahdolliset palkkiot osallistujille. Hyödyksi voidaan laskea esimerkiksi valitusten vähenemisen vuoksi säästyvä työaika ja juridiset kustannukset, tiedon ja verkostojen kasvaminen ja kansalaisten tiedon lisääntyminen sekä asiakastytyväisyyden kasvu. (Andersson, Fennell & Shakrokh, 2011.)

#### **4.4 Vuorovaikutusosaaminen osallistumisen järjestämisessä**

Viestintäosaamisen voidaan koostuvan neljästä ulottuvuudesta, affektiivisesta, kognitiivisesta, behavioristisesta ja eettisestä. Affektiivista osaamista on myönteinen asenne, rohkeus halukkuus ja motivaatio viestiä. Kognitiivista viestintäosaamista on viestintään liittyvä tieto viestintäkäyttäytymistä säätelevien prosessien hallinta. Behavioristinen viestintäulottuvuus on käyttäytymisen ja taitojen osuus osaamisesta. Viestintä edellyttää myös eettisesti hyväksyttävien normien noudattamista. Viestintäosaamisen ulottuvuudet ovat sidoksissa toisiinsa. (Huotari, Hurme, Valkonen 2005, 77.)

Viestintäosaamisen korostaminen kunnan ja asukkaiden toiminnassa on keskeistä, mutta pelkästään uusien, osallistavien työkalujen ja yksittäisten taitojen opettamisen lisäksi on tärkeää hallita myös muita ulottuvuuksia. Osallistumista ja sen tavoitteita ja niihin soveltuvia menetelmiä valittaessa viestintäosaaminen korostuu. Uudet osallistavat menetelmät tuntuvat perinteisiin asukastilaisuuksiin tottuneista kuntalaisista helposti leikkimiseltä, ellei niiden käyttämisestä osata riittävästi perustella, ellei menetelmäosaaminen ole moitteetonta ja elleivät osallistajat koe toiminnan yhteyttä todelliseen suunnitteluun tai päätöksentekoon palautteen kautta.

Hyvin keskeinen menetelmäosaamiseen liittyvä taito on ryhmien fasilitointi, joka on tässäkin työssä toistunut monen osallistavan menetelmän yhteydessä. Fasilitointi voidaan määritellä kokousmenetelmäksi, tekniikaksi tai käytänteeksi, jonka tarkoituksena on helpottaa ryhmän toimintaa (Frey 2002, 5). Kokouskäytännöt ovat ”sääntöjä tai ohjeita, jotka täsmentävät, kuinka ryhmä organisoii prosessinsa saavuttaakseen tietyn tavoitteen” (Freyn mukaan Poole 1991, 55).

Fasilitoinnin lisäksi puheviestinnän osaamista tarvitaan kunnissa monenlaisissa tehtävissä, jotka ulottuvat paljon laajemmalle, kuin usein ajatellaan. Antikainen (2014) kuvaa, miten monimuotoisissa rooleissa puheviestinnän asiantuntija voi kunnassa toimia. Organisaation ja työyhteisöjen vuorovaikutussuhteiden lisäksi osaaminen tulee Antikaisen mukaan näkyväksi esimerkiksi asiakkaiden ja asukkaiden ja kunnan kohtaamisissa, joita voivat olla esimerkiksi muutosprosessien koordinointi, toiminnan kehittäminen tai asiakasosallisuuden ja kokemusasiantuntijuuden kehittäminen. Antikainen (2014, 40) näkeekin, että ”vuorovaikutuksen ammattilainen voi osaamisellaan vaikuttaa sekä organisaation prosessien sujuvuuteen että laajemmin kuntalaisten hyvinvointiin. Tämän myötä sekä ymmärrys että arvostus vuorovaikutuksen asiantuntijuutta kohtaan kuntaorganisaatiossa voivat kasvaa”.

Vuorovaikutusosaamista on syytä kehittää sekä teknologiavälitteisen että kasvokkain tapahtuvan viestinnän osalta, sillä molemmat ovat keskeisessä osassa kuntien osallisuutta kehitettäessä. Digitalisoituvassa yhteiskunnassa yhä enemmän tietoa ja palveluita siirtyy verkkoon, mikä on tehokasta ja järkevää. Sekä palveluiden tuottajien, niiden käyttäjien että niiden suunnittelijoiden on tärkeää ymmärtää, miten teknologiavälitteinen vuorovaikutus toimii, miten tieto- ja viestintätekniikka voidaan monipuolisesti käyttää ja mitä haasteita siinä on otettava huomioon (Huotari, Hurme, Valkonen, 2005). Osallistumiseen liittyvän koulutuksen keskeisenä osana tuleekin olla viestintä- ja vuorovaikutusosaamisen kehittäminen.

## **4.5 Kuntalaisten tarpeiden aktiivinen ymmärtäminen**

Luvussa 3 analysoin osallistumista kunnassa tekemäni jaottelun mukaan osallistuja- ja vuorovaikutusroolien kautta. Erilaisia osallistumisen muotoja kunnassa voidaan myös tarkastella sen mukaan, onko se tapauskohtaista vai jatkuvaa ja toisaalta sen mukaan, onko osallistuminen vapaaehtoista vai pakollista, lain tai muiden määräysten edellyttämää.

Havainnollistan osallistumista kunnassa sijoittamalla osallistumisen muodot nelikenttään (kuvio 2). Tällöin lakisääteisiä, velvoittavia osallisuuden muotoja ovat vaalit, tiedotus sekä kaavoitus ja muut yhdyskuntarakentamiseen liittyvät lakisääteiset prosessit. Velvoittava lainsäädäntö on kuntalain perustelujen mukaan tarpeen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien käytännön toteutumiseksi sekä yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistamiseksi. Jatkovaa pakollista osallisuustoimintaa on esimerkiksi nuorisovaltuusto, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston toiminta sekä

nuorisolain mukaisesti nuorten kuuleminen kaikissa heitä koskevissa asioissa. Vapaaehtoisia osallistumisen tapoja, joita on kirjattu kuntalakiin esimerkinomaisesti, ja joita kannustetaan kuntia kehittämään, ovat esimerkiksi kyselyt, tiedotustilaisuudet, perinteiset asukastilaisuudet, asukasraadit, palveluiden kehittäminen asiakaslähtöisin menetelmin ja osallistuva budjetointi.

Osallistumisen järjestäminen		
Vapaaehtoista	Kyselyt, tiedotustilaisuudet, perinteiset asukastilaisuudet, asukasraadit, palvelumuotoiluprojektit, osallistuva budjetointi	<i>Kuntalaisten tarpeiden ymmärtäminen</i>
Pakollista, lakiin tai muihin säädöksiin perustuvaa	Kaavoitus ym. lakisääteiset prosessit, vaalit, tiedotus	Nuorisolain 8 § mukainen velvollisuus kuulla nuoria heitä koskevissa asioissa, nuorisovaltuustot, vanhusneuvostot, vammaisneuvostot
	Tapauskohtaista	Jatkuvaa

KUVIO 2 Osallistumisen järjestäminen kunnassa vapaaehtoisuuden/pakollisuuden ja tapauskohtaisuuden/jatkuvuuden mukaan jaoteltuna

Mikään näistä mainituista osallistumisen muodoista ei kuitenkaan sellaisenaan täytä jatkuvan vuorovaikutuksen ja dialogin tarvetta, joka asukkailla, päättäjillä ja viranhaltijoilla on. Kutsun tätä kuntalaisten tarpeiden aktiiviseksi ymmärtämiseksi, jonka olen määritellyt seuraavasti:

*Kuntalaisten tarpeiden aktiivinen ymmärtäminen on jatkuvaa, ennakoivaa, suunnitelmallista, vuorovaikutteista, vapaaehtoisuuteen perustuvaa, ammattitaitoisesti toteutettua toimintaa, jossa kuntaorganisaatio ja luottamushenkilöt (valmistelijat ja päättäjät) tulevat tietoisiksi kuntalaisten (asukkaat, yritykset, järjestöt) tarpeista suhteessa kunnan palveluiden ja rakennetun ympäristön kehittämiseen.*

Kuntalaisten tarpeiden aktiivinen ymmärtäminen helpottaisi ratkaisemaan aiemmin tässä työssä kuvattuja pitkän aikavälin ongelmia, joihin sisältyy ns. ”pirullisia ongelmia”

ts. joihin ei ole yhtä oikeaa vastausta (Rittel & Webber, 1973). Tällaiset ongelmat voivat kytkeytyä esimerkiksi kuntaliitoksiin tai muuhun yhteistyöhön kuntien välillä, kuntapalveluiden tuottamisen tapoihin, yhteisöjen konfliktien ratkaisemiseen tai heikkojen signaalien havaitsemiseen, ns. hiljaisten äänien kuulemiseen, rakennetun tai rakentamattomien ympäristöjen suunnitteluun. Näkemykseni mukaan tämä olisi juuri se uusi, tulevaisuudessa kehitettävä osio, johon puheviestinnällä olisi merkittävästi lisäarvoa.

Tavoitteena on osallistuva demokratia, joka mahdollistaa kuntalaisten osallistumisen ja panoksen antamisen omiin ja yhteisiin asioihin. Näin voidaan löytää julkiseen keskusteluun valmiiksi annettujen aiheiden rinnalle uusia, odottamattomia näkökulmia, aiheita ja tulkintoja. Jatkossa haasteena onkin luoda kuntien johtamisjärjestelmiin kytkeytyjä kuntalaisten osallistamisen malleja, joissa kuntalaisten tarpeiden aktiivinen ymmärtäminen toteutuu. Tällainen ”kuntapuntarointi” voitaisiin käytännössä toteuttaa monenlaisia tässä työssäkin aiemmin esiteltyjä osallistavia ja dialogisia menetelmiä käyttämällä. Olennaista on nähdä kuntalaiset laajasti, sisältäen asukkaat, yritykset ja järjestöt ja myös kuntarajat ylittävät verkostot ja organisaatiot. Osallistuja- ja vuorovaikutusroolien kautta voidaan tällöin analysoida sitä, mikä kulloinkin olisi tehokas ja järkevä toimintatapa ja minkälaiset vuorovaikutuskäytänteet tukevat parhaiten kuntalaisten osallistumista.

## 5 Johtopäätökset

Tässä työssä olen esittänyt, miten kuntien vuorovaikutuskäytänteitä ja strategista johtamista voitaisiin kehittää osallistavammiksi ja tarjonnut siihen myös Suomessa vähemmän tunnettuja menetelmiä. Kunnilla on uuden kuntalain puitteissa ja oman itsehallintonsa nojalla lähes rajattomat mahdollisuudet kehittää asukasosallisuuden muotoja ja niihin soveltuvia vuorovaikutuskäytänteitä. Lopulta kuitenkin on niin, että mikään viestinnän, vuorovaikutuksen, kuulemisen, lähidemokratian tai asukasosallisuuden malli ei sellaisenaan vie todellista osallistumista eteenpäin, jos kansalaisia/kuntalaisia kuullaan vain kuulemisen ilosta, jos asioista tiedotetaan asianomaisille vailla kiinnostusta todelliseen kohtaamiseen. Osallistumisessa on aina kyse myös vallan uudelleen jakamisesta. Ymmärrys siitä, miten piilevänä ja rakenteisiin sidottuna valta vaikuttaa, auttaa samalla sen purkamisessa ja kuntalaisten valtaistamisessa.

Kuntastrategiaan liittyvät osallisuusohjelmat ja niiden onnistunut toteuttaminen edellyttää vahvaa vuorovaikutusosaamista. Tässä näen puheviestinnän ammattilaisille merkittävän mahdollisuuden tarjota ja kehittää ammattitaitoaan. Tämä nouseva ala tarjoaa myös lukuisia jatkotutkimusaiheita esimerkiksi johtamisviestinnän, ryhmäviestinnän, poliittisen viestinnän, yhteisöviestinnän ja alalta. Erittäin hedelmällisiä olisivat näkemykseni mukaan poikkitieteelliset tutkimusprojektit esimerkiksi hallintotieteen, yhdyskuntatieteen, tai muotoilun osaajien kanssa, joissa erilaisia vuorovaikutus- ja osallistujarooleja hyödyntäen voitaisiin saada helposti sovellettavissa olevaa uutta tietoa.

Tätä työtä olisi vahvistanut tuoreen osallistumiseen liittyvän tutkimuksen vielä laajempi esittely. Luokittelimieni osallistuja- ja vuorovaikutusroolien syventäminen ja niiden empiirinen havainnointi olisi mahdollinen jatkotutkimusaihe.

Yksi suomalaisen yhteiskunnan suurimmista haasteista on vastata ikääntymisen, niukkenevien resurssien, rakennemuutoksen sekä digitalisoituvan, avoimemman maailman haasteisiin. Kotimaisten ja kansainvälisten esimerkkien valossa voidaan sanoa, että onnistunut vuorovaikutus voi johtaa uusiin innovaatioihin, tyytyväisempiin yhteisöihin ja asiakkaisiin, ja jopa merkittäviin kustannussäästöihin. Tätä mahdollisuutta ei ole varaa jättää käyttämättä.

## Kirjallisuus

- Annanpalo, H. 2014. Toteutuuko kuntalaisen oikeus osallistua kaavoitukseen. Yhdyskuntatutkimus 52. Yhdyskuntasuunnittelun seura. Saatavana: <http://www.yss.fi/journal/toteutuuko-kuntalaisen-oikeus-osallistua-kaavoitukseen/> [viitattu 15.2.2015].
- Airaksinen, J. & Kurkela, K. 2015. Asukasosallistuminen Tampereen toimintamallissa. Teoksessa Rannisto P. (toim.) Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi. ACTA 257. Kuntaliitto, Helsinki, 96-100.
- Andersson, E, Fennell, E. & Shakrokh, T. 2011. Making the case for public engagement: How to demonstrate the value of consumer input. Involve. Saatavana: <http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/07/Making-the-Case-for-Public-Engagement.pdf> [viitattu 13.5.2015].
- Antikainen, E. (2014) Kunnissa kuunnellaan: asiakasosallisuus puheviestijän pelikenttänä. Prologi - puheviestinnän vuosikirja 2014. Jyväskylä: Prologos ry. Saatavana: <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/45275/AntikainenElina.pdf?sequence=1> [viitattu 13.5.2015].
- Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokrationpoliittinen selonteko 2014. Oikeusministeriön julkaisu 14/2014. Saatavana: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-365-8> [viitattu 5.9.2014].
- Ala-Mutka J. 2008. Strategiamalli. Talentum.
- Barge, K. 2006. Dialogue, Conflict and Community. Kirjassa The SAGE Handbook of Conflict Communication: Integrating Theory, Research and Practice. Toim. Oetzel J.G., Ting-Toomey S. E-kirja, Thousand Oaks, California. SAGE Publications.
- Barge, K. 2002. Enlarging the meaning of group deliberation. Kirjassa Frey, L. R. (toim.) New directions in group communication. Sage: Thousand Oaks, 159-177.
- Benhabib, S. (1992). Situating the self: Gender, community, and postmodernism in contemporary ethics. New York: Routledge.
- Bradshaw, P. 2002. Reframing board-staff relations: Exploring the governance function using a storytelling metaphor. Nonprofit Management & Leadership 12, 471-484.
- Bäcklund P. 2007. Tietämisen politiikka: Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin Yliopisto.
- Calhoun, Craig, Ed. (1992). Habermas and the Public Sphere. Massachusetts Institute of Technology.
- Deetz, S. 2005. Critical Theory. Teoksessa S. May & D. K. Mumby (toim.) Engaging Organizational Communication Theory & Research: Multiple Perspectives. Thousand Oaks: SAGE, 85-113.
- Deetz, S. 2014. Power and the Possibility of Generative Community Dialogue. Teoksessa S. W. Littlejohn & S. McNamee (toim.) Coordinated Management of Meaning. Farleigh Dickinson University Press.



Deetz, S & Simpson, J. 2004. Dialogic open formation and organizational democracy. Teoksessa Andersson, R., Baxter, L. & Cissna, K. (toim.). Dialogic approaches to communication. New York: Lawrence Erlbaum. 141-158).

Eisenberg, E. M. & Eschenfelder, B. 2009. In the public interest : communication in nonprofit organizations. Kirjassa L. R. Frey & Cissna, K. N. (toim.) Routledge handbook of applied communication research, 355-379.

Fishkin, J. S. 2010. Response to Critics of When the People Speak: The Deliberative Deficit and What To Do About It. *The Good Society* 19:1, 68–76.

Foss, Sonja K, and Cindy L. Griffin, "Beyond Persuasion: A Proposal for Invitational Rhetoric" *Communication Monographs* 62.1 (Mar. 1995), 2-18.

Frey, L. R. 2006. Facilitating group communication in context: Innovations and applications with natural groups. Vol 2. Hampton Press.

Frey, L. R. 2002. New directions in group communication. Introduction ix-xvii. SAGE, Thousand Oaks.

Greene, M. (2000) The power of associations: not mapping but organizing, unpublished paper, Evanston, IL: ABCD Neighborhood Circle Initiative, ABCD Institute.

Guttman, N. 2010. Public Deliberation on Policy Issues: Normative Stipulations and Practical Resolutions. Teoksessa Salmon C. T. (toim.) *Communication Yearbook* 34. Routledge, NY, 169-212.

Habermas, J. 1976. Legitimation Crisis. Heinemann Educational Books.

Hallintolaki 2003/434. Saatavana:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=hallintolaki> [viitattu 14.2.2015].

Harju, A. 2004. Osallistuminen. (määritelmä) Saatavana:

[http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/tietopalvelu/osallistuminen\\_ja\\_vaikuttaminen/osallistuminen](http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/tietopalvelu/osallistuminen_ja_vaikuttaminen/osallistuminen) [viitattu 24.4.2015].

HE 268/2014vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavana: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140268.pdf> [viitattu 10.5.2015].

Juuti, P. & Luoma, M. 2009. Strateginen johtaminen. Miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin. Otava. Keuruu.

Jäppinen, T. 2011. Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Suomen kuntaliitto: Helsinki. Acta väitöskirja 230. Saatavana: <http://uta17-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/66835/978-951-44-8659-3.pdf?sequence=1>

Koivunen, A. (2015) Strategiapuhe on demokratian vastakohta <http://www.tiedetoimittajat.fi/strategiapuhe-on-demokratian-vastakohta/> [viitattu 25.2.2015].

Kuntalaki 410/2015. Saatavana: <http://finlex.fi/fi/laki/kokoelma/>.

Kuntaliiton Kuntalaiset keskiöön –projekti. Saatavana:

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/projektit/kuntalaiset-keskioon/Sivut/default.aspx> [viitattu 10.5.2015].

Kuusisto-Arponen, A. -K., Laine. M. & Rauhala, M. 2014. Osallistumisen odotusten kurimus: narratiivinen analyysi paikallisesta maankäytön konfliktista. Yhdyskuntatutkimus 52. Yhdyskuntasuunnittelun seura. Saatavana: <http://www.yss.fi/journal/osallistumisen-odotusten-kurimus/> [viitattu 14.2.2015].

Linnamaa, R. & Sotarauta, M. 2000. Verkostojen utopia ja arki – Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Sente. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 7/2000. City Offset Oy. Tampere.

Littlejohn, S. 2014. Moral Conflict, Communication, and the Management of Difference. Teoksessa S. W. Littlejohn & S. McNamee, S. (toim.) *The Coordinated Management of Meaning. A Festschrift in Honor of W. Barnett Pearce*. Madison: Fairleigh Dickinson University Press, 183-198.

Littlejohn, S. 2006, Moral Conflict. Teoksessa J. G. Oetzel & S. Ting-Toomey (toim.) *The SAGE Handbook of Conflict Communication: Integrating Theory, Research and Practice*. Thousand Oaks, California: SAGE, 395-419.

Lundström, N. & Raisio, H. 2013. Kansalaisraadit aluekehittämisen pirullisissa peleissä. Deliberaation mahdollisuuksista muuttaa näkemyksiä alueen kehittämisestä. Hallinnon tutkimus 32 (3). Tampere: Hallinnon tutkimuksen seura, 179-196.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.

Saatavana: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132> [viitattu 14.2.2015].

Mathie, A. & Cunningham, G. 2003. From clients to citizens: Asset-based community development as a strategy for community-driven development. *Development in Practice*, Volume 13, Number 5, November 2003

McCoy M. L. Scully P. L. 2002. Deliberative dialogue to expand civic engagement: What kind of talk does democracy need? *National Civic Review* 91,117–135 Saatavana: <http://dx.doi.org.ezproxy.jyu.fi/10.1002/ncr.91202> [viitattu 20.3.2015].

Miller, K. 2002. *Communication Theories. Perspectives, Processes and Contexts*. McGraw-Hill Higher Education.

Mäenpää, P. & Faehnie, M. 2015. Kaupunkiaktivismi metropolin voimavarana. Esitys 5.2.2015. Saatavana: <https://kaupunkiaktivismi.files.wordpress.com/2015/02/aktivismiesitys.pdf> [viitattu 20.4.2015]

Möttönen, S. 2010. Kuntalaisen muuttuvat roolit. E-kirja Uutta kuntaa rakentamassa Uusi kunta 2017 -julkaisu 1/2010. Kuntaliitto.

Paananen H., Haveri, A & Airaksinen J. 2014. *Kunta elinvoiman johtajana*. Tampereen Yliopisto, Kuntaliitto: Helsinki.

Parkinson, J. & Mansbridge J. (toim.) 2012. *Deliberative systems. Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge University Press.

Papadopoulos, Y. & Warin, P. 2007. *European Journal of Political Research* 46, 445-472.

Pearce, W. B. & Cronen, V. 1980 *Communication, Action and Meaning: Creation of Social Realities*. New York: Praeger.

Pearce, W. B. 2007. *Making Social Worlds*. Oxford: Praeger.

Pearce, W. Barnett; Pearce, Kimberly A. Extending the Theory of the Coordinated Management of Meaning (CMM) Through a Community Dialogue Process *Communication Theory* Nov. 2000, Vol. 10 Issue 4, p. 405-423.

Peltonen, L. 2008. Valituksen paikka maankäytön konflikteissa. *Yhdyskuntasuunnittelu* 2008:3, 4–10.

Poole, M. S. 1991. Procedures for managing meetings: Social and technological innovation. In R. A. Swenson & B. O. Knapp (toim.), *Innovative meeting management*, Austin, TX: 3M Meeting Management Institute, 53-109.

Puro, J-P. 2010. *Kuunteleva organisaatio*. Helsinki: Infor.

Puustinen, S. 2008. Konfliktien hallinta ja kaavoittajien uusi valtuus. *Yhdyskuntasuunnittelu* vol. 46:3. Yhdyskuntasuunnittelun seura.

Raisio, H. & Vartiainen P. 2011. Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. *Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam, 155-169.

Siisiäinen, M. 2014. Four Faces of Participation. In A.-L. Matthies, & L. Uggerhøj. (Eds.), *Participation, Marginalization and Welfare Services. Concepts, Politics and Practices* (pp. 29-46). Furnham: Ashgate.

Spano, S. 2001. *Public dialogue and participatory democracy: The Cupertino Community Project*. Cresskill, N.J.: Hampton.

Sunwolf, 2002. Getting to "GroupAha!". *Provoking Creative Processes in Task Groups*. Kirjassa Frey, L. R. (toim.) *New directions in group communication*. Sage: Thousand Oaks, 203-218.

Staffans, Aija (2004): *Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteena*. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu A 29, Espoo.

Stenvall E. 2013 *Osallistu, osallista, ole osallinen – mistä oikein on kyse? Versus: Alue- ja ympäristötutkimuksen kriittinen keskustelusarja 1/2013*, 75-76.

Stenvall, E. (2013) *MAPOLIS: menetelmästä kokemuksiin*. *Alue & Ympäristö* 42:2, 74–78.

Suomen avoimen hallinnon toimintasuunnitelma 2013  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/Avoin\\_hallinto\\_toimintasuunnitelma.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Avoin_hallinto_toimintasuunnitelma.pdf) [viitattu 5.9.2014].

Sähköisen asiointin ja demokratian kehittämisen vauhdittamisohjelma  
[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/023\\_sade/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/023_sade/index.jsp) [viitattu 5.9.2014].

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) <https://www.thl.fi/fi/web/paatoksenteko-talous-ja-palvelujarjestelma/lainsaadanto/rikos-ja-riita-asioiden-sovittelu> [viitattu 9.4.2015].

Tulkki, K. & Vehmas, A. 2007. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007, Rakennettu ympäristö, s. 82. Ympäristöministeriö. URN:ISBN:978-952-11-2539-3. ISBN 978-952-11-2539-3 (PDF) [viitattu 14.2.2015].

Turun kaupunki 2014. Turun kaupungin kaupunkistrategia 2029. <http://www.turku.fi/Public/download.aspx?ID=199759&GUID=%7BD332522E-A687-437E-973D-DCC01572925A%7D> [viitattu 16.4.2015].

Vantaan kaupungin osallisuusmalli Osallistu ja vaikuta. Saatavana [http://www.vantaa.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/94564\\_Osallisuusmalli\\_taitettu\\_nettili.pdf](http://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/94564_Osallisuusmalli_taitettu_nettili.pdf) [viitattu 16.4.2015].

Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa. Valtioneuvoston asetus 29.12.2006/1441.

Weber, M. 1976. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.

Webler, T., & Tuler, S. (2000). Fairness and competence in citizen participation: Theoretical reflections from a case study. *Administration and Society*, 32, 566–595.

Wellman, B. 1988. *Structural Analysis: From method and metaphor to theory and substance*. Kirjassa Wellman, B & Berkowicz, S. (toim.) 1988. *Social structures : a network approach*. Cambridge : Cambridge University Press, 1988.

Yankelovich, D. (1991). *Coming to public judgment: Making democracy work in a complex world*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Yankelovich, D. (1999). *The magic of dialogue: Transforming conflict into cooperation*. New York: Simon & Schuster.