

ASUKKAAN OSALLISUUS JA ROOLIT HYVINVOINTIALUEEN PÄÄTÖKSENTEOSSA

Sini Lehtonen
Maisterintutkielma
Yhteiskuntapolitiikka
Yhteiskuntatieteiden
ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2023

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen	Laitos Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Tekijä Sini Lehtonen	
Työn nimi Asukkaan osallisuus ja roolit hyvinvointialueen päätöksenteossa	
Oppiaine yhteiskuntapolitiikka	Työn tyyppi Maisterintutkielma
Aika 22.5.2023	Sivumäärä 51 sivua + 5 liitettä
Ohjaaja Sakari Taipale & Armi Mustosmäki	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Tässä maisterintutkielmassa tarkastellaan Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuutettujen näkemyksiä asukkaiden osallisuudesta hyvinvointialueen päätöksenteossa: minkälaisena valtuutetut kokevat asukkaiden osallistamisen, ja minkälaisia mahdollisuuksia ja haasteita he siihen liittävät. Osallistamista ja osallisuutta on jo aiemmin tutkittu laajasti, sillä edustuksellisen demokratian kriisi – kansalaisten osallistumisen väheneminen, politiikasta vieraantuminen ja osallistumisen polarisaatio – vaarantavat demokraattisen järjestelmän legitimitetin. Yhtenä ratkaisuna kriisiin on pidetty osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian tuomia mahdollisuuksia tuottaa uudenlaisia osallistumisen paikkoja ja tiloja. Sosiaali- ja terveystalvuelujärjestelmän uudistus on yksi suomalaisen yhteiskunnan historian suurimmista rakenneuudistuksista. Kokonaan uuden hallinnon rakenteen legitimitettiin rakentuu kansalaisten institutionaalisen osallistumisen mahdollisuuksien kautta. Edustuksellisen demokratian ongelmien ratkaisemiseksi on tehtävä töitä, ja hyvinvointialueilla onkin historiallinen mahdollisuus toimia demokratian ja osallisuuden uudistajina. Tässä maisterintutkielmassa haluttiin päästä tarkastelemaan vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden omasanaisia näkemyksiä osallisuudesta erilaisten julkisten dokumenttien antamien, ehkä idealististenkin kuvauksien sijaan.</p> <p>Tämän maisterintutkielman tarkoituksena on selvittää, minkälaisia rooleja asukkaalle annetaan hyvinvointialueen päätöksenteossa. Maisterintutkielman aineisto on kerätty Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuutetuille lähetetyllä sähköisellä kyselylomakkeella loppuvuoden 2022 aikana. Aineiston on analysoitu teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Analyysia ohjaavat deliberatiivisen demokratian teoria sekä kaksi erilaista osallisuuden mallia. Tutkimuksen tulokset toivat esiin, että asukkaiden osallisuus hyvinvointialueen päätöksenteossa on mahdollista hahmottaa kolmen erilaisen roolin kautta: asukas toiminnan kohteena, palveluiden käyttäjänä ja aktiivisena toimijana. Tämän maisterintutkielman tulokset auttavat osaltaan paikantamaan osallisuusvajetta julkisessa ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja johdattavat pohtimaan keinoja ongelman ratkaisemiseksi.</p>	
Asiasanat: aluepolitiikka, paikallispolitiikka, osallistaminen, osallistava päätöksenteko, osallistava yhteiskunta, osallistuminen, osallisuus, vaikuttaminen, sisällönanalyysi	

TAULUKOT

TAULUKKO 1	Esimerkki alkuperäisilmausten pelkistämisestä	28
TAULUKKO 2	Esimerkki pelkistettyjen ilmaisujen luokittelusta	29
TAULUKKO 3	Pelkistettyjen ilmausten luokkia yhdistävä teoria ja asukkaan roolit.....	30
TAULUKKO 4	Asukas toiminnan kohteena	32
TAULUKKO 5	Asukas palveluiden käyttäjänä	34
TAULUKKO 6	Asukas aktiivisena toimijana	35

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIATEORIA	3
2.1	Osallistuminen deliberatiivisessa demokratiassa	5
2.2	Osallisuus	8
2.2.1	Osallisuuden mallit	10
2.2.1.1	Arnsteinin kansalaisosallistumisen portaat.....	10
2.2.1.2	Kuntalaisten osallistumisen muodot	11
2.3	Kansalaisten osallistamiskehitys suomalaisessa yhteiskunnassa	12
3	SOTE-UUDISTUS	16
3.1	Keski-Suomen hyvinvointialue.....	18
4	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	21
4.1	Tutkimuskysymykset	21
4.2	Kvalitatiivinen tutkimusote.....	22
4.3	Aineistonkeruu internetlomakkeella.....	23
4.4	Aineiston kuvaus	25
5	AINEISTON ANALYYSI.....	26
5.1	Teoriaohjaava sisällönanalyysi menetelmänä.....	26
5.2	Analyysin toteutus.....	27
6	ASUKKAAN ROOLIT HYVINVOINTIALUEEN PÄÄTÖKSENTEOSSA.....	31
6.1	Asukas toiminnan kohteena	31
6.2	Asukas palveluiden käyttäjänä	33
6.3	Asukas aktiivisena toimijana.....	35
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	37
7.1	Osallistumisen polarisaatio ja aktiivisen kansalaisen ideaali	38
7.2	Osallistamisen edistäminen asukkaan erilaisten roolien kautta	39
7.3	Osallistaminen velvollisuutena vai uudenlaisena toimintakulttuurina? ..	41
7.4	Tutkimuksen rajoitteet ja jatkotutkimustarve.....	44

LÄHTEET46

LIITTEET

1 JOHDANTO

Modernien demokratioiden ongelmat liittyvät kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen heikkenemiseen, äänestysaktiivisuuden laskuun sekä osallistumisen polarisaatioon. Vaikka ongelmat ovat osin demokratioiden yhteisiä, ne ilmenevät Suomessa jyrkemmin kuin muissa Pohjoismaissa. Vaikka suomalaiset arvostavatkin demokratiaansa, ovat monet aktiivista kansalaisuutta mittaavat tunnusluvut heikentyneet. Kansalaisten jakautuminen aktivoituviiin ja passivoituviiin kansalaisiin sekä kehitys kohti meritokraattista yhteiskuntaa johtaa siihen, ettei suuri osa ihmisistä enää koe itseään täysivaltaisiksi kansalaisiksi. (Oikeusministeriö 2007, 14–15.) Kansalaisten suhtautuminen edustuksellista demokratiaa kohtaan on enenevässä määrin kriittistä. Kiinnostus etenkin kunnallista ja paikallista päätöksentekojärjestelmää kohtaan on selvästi vähentynyt. Demokratia ja kansalaisten osallisuus ovat kuitenkin pohjoismaisen hyvinvointivaltion perusta. (Kohonen & Tiala 2002, 5.) Julkisen vallan tulee perustuslain (1999/731 § 14) mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämän vuoksi edustuksellista järjestelmää tulee kehittää, ja uusia kansalaisia kiinnostavia vaikuttamisen tapoja ja suoran osallistumisen malleja on otettava käyttöön edustuksellisen demokratian toteuttamiseksi erityisesti paikallisella tasolla (Kohonen & Tiala, mts.) Demokratian ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan lisää kansalaistoimintaan ja kansalaisvaikuttamiseen innostavia osallistumismahdollisuuksia sekä pitkäjänteistä työtä (OM 2007, 14–15).

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus (sote-uudistus) on Suomen historian suurimpia hallinnollisia uudistuksia. Sen tarkoituksena on vastata väestön ikääntymisen, syntyvyyden laskun, verotulojen vähenemisen sekä palveluntarpeen kasvun aiheuttamiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua mm. turvaamalla yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut hyvinvointialueilla asuville. Lisäksi hyvinvointialueuudistuksella pyritään takaamaan palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja saavutettavuus, kaventamaan hyvinvointi- ja terveyseroja sekä turvaamaan ammattitaitoisen työvoiman saanti (STM 2021, 4). Sote-uudistuksen

myötä Suomeen perustettiin 21 hyvinvointialuetta. Järjestämisvastuu sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluista siirtyy kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023. Keski-Suomen hyvinvointialue muodostuu Keski-Suomen maakunnan kunnista maakuntajaon perusteella. Hyvinvointialueen ylintä päätösvaltaa käyttää 69-jäseninen, aluevaalein valittu aluevaltuusto. (STM 2021.)

Hyvinvointialueuudistuksen myötä syntyvän uuden hallintorakenteen legitimizeetti rakentuu kansalaisten institutionaalisen osallistumisen mahdollisuuden kautta. Uuden hallinnontason luomisella on merkittäviä vaikutuksia kansalaisten osallistumiselle ja sen instituutioille. Hallintouudistus edellyttää myös kulttuurista ja institutionaalista muutosta, jossa kansalaisten osallistumiselle luodaan uudenlaisia tiloja ja osallistumistapoja. (Jännti, Airaksinen & Haveri 2017, 53–54.) Tämän maisterintutkielman tavoitteena on kartoittaa Keski-Suomen aluevaltuutettujen näkemyksiä kansalaisten osallisuudesta hyvinvointialueen päätöksenteossa. Tutkimusaineisto kerättiin valtuutetuille lähetetyllä sähköisellä Webropol-kyselylomakkeella 14.11.2022 - 14.12.2022. Tutkimusaineisto analysoitiin teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä, jossa deliberatiivisen politiikan teoria ja eräät kansalaisosallistumisen mallit ohjaavat analyysia, mutta analyysi ei pohjautu suoraan teoriaan. Analyysin avulla huomattiin, että kansalaisten osallisuutta hyvinvointialueen päätöksentekoon voidaan hahmottaa kolmen roolin kautta.

Tutkielman keskittyminen nimenomaan Keski-Suomen hyvinvointialueelle on perusteltua, sillä mm. Keski-Suomen hyvinvointistrategiassa (2020, 11) on mainittu, että hyvinvoinnin näkökulmasta Keski-Suomen heikkoutena voidaan nähdä osaamisen vaillinainen hyödyntäminen: osaamista ja koulutusta ei siis hyödynnetä riittävästi koko maakunnan tasolla. Hyvinvointialuestrategian näkemyksen mukaan Jyväskylän yliopiston tutkimus kohdistuu enimmäkseen maakunnan ja maan rajojen ulkopuolelle, eikä heijastu laajemmin Keski-Suomeen. Tähän puutteeseen pyritään osaltaan vastaamaan tällä maisterintutkielmalla. Tutkimuksen tarkastelun rajautuminen nimenomaan Keski-Suomen hyvinvointialueelle johtuu lisäksi siitä, että maisterintutkielman kirjoittaja asuu, opiskelee ja työskentelee Keski-Suomen hyvinvointialueella.

Tutkielma etenee seuraavasti: Luvuissa 2-3 määritellään tutkimuksen teoreettinen ja käsitteellinen viitekehys. Tutkimuksen kannalta olennaiset käsitteet kuvataan ja määritellään. Osallisuus ja sen lähikäsitteet rakentavat osaltaan myös tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Luvussa 4 esitellään tutkimuskysymykset, tutkimusmenetelmä ja aineisto. Luvussa 5 esitellään aineiston analyysimenetelmä ja kirjoitetaan auki aineiston analyysi. Luvussa 6 esitellään tutkimustulokset, joita suhteutetaan aikaisempaan tutkimustietoon. Luvussa 7 pohditaan tutkimustulosten merkitystä, esitetään johtopäätöksiä, analysoidaan tutkielman rajoitteita sekä esitetään jatkotutkimusehdotuksia.

2 DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIAATEORIA

1990-luvulla demokratiateoreettisessa keskustelussa tapahtui niin sanottu deliberatiivinen käänne, jonka myötä alettiin korostaa demokraattisen keskustelun ja harkinnan merkitystä (Niinikoski & Setälä 2012, 262). Nykymuodossaan ymmärretyllä deliberatiivisella demokratialla tarkoitetaan tasavertaisten yksilöiden keskustelulle, vastavuoroiselle argumentoinnille ja perustelulle sekä vaihtoehtojen avoimelle puntaroinnille perustuvaa päätöksentekoa (McLaverty 2014, 34; OM 2012/51, 10–12). Deliberatiivinen järjestelmä perustuu ongelmanratkaisutavalle, jossa argumentoidaan, suostutellaan ja vakuutellaan (Mansbridge, Bohman, Chambers, Christiano, Fung, Parkinson, Thompson & Warren 2012, 4–5), ja argumentteja arvioidaan niiden tiedollisten ja moraalisten aspektien perusteella (Niinikoski & Setälä 2012, 262). Päätöksenteon pohjana ovat siis vakuuttavat argumentit, eikä keskustelijoita tai heidän mielipiteitään sorreta, tukahduteta, sivuuteta tai vähätellä (Mansbridge ym. 2012, mts.). Deliberatiivisen demokratiateorian oletuksena on, että yksilöt argumentoivat omien näkemystensä puolesta, mutta ovat samalla myös vastaanottavia toistensa argumenteille, jolloin keskusteluissa esitetyt argumentit voivat muuttaa osallistujien keskustelua edeltäneitä ennakkokäsityksiä (Pihlaja & Sandberg 2012, 162). Deliberatiiviset demokratiateoriat korostavat päätöksenteon oikeudenmukaisuuden ja tiedollisen laadun varmistamiseksi sen perustumista informoidulle ja tasa-arvoiselle julkiselle keskustelulle ja harkinnalle. Deliberatiivisen demokratian tulee olla inklusiivista, eli kaikkien niiden, joita päätöksenteko koskee, tulisi olla edustettuna keskusteluissa (Niinikoski & Setälä 2012, 262). Deliberatiivisen demokratian tarkoitus on parantaa demokraattisen päätöksenteon laatua varmistamalla mahdollisimman monipuolisesti erilaisten näkökulmien edustus päätöksenteossa pelkän enemmistömielipiteen sijaan (McLaverty 2014, 34; OM 2012/51, 10–12).

Mansbridge ja muut (2012, 1–4) huomauttavat, että deliberatiivista demokratiateoriaa sekä deliberatiivisten instituutioiden ja prosessien

vuorovaikutusta ei tulisi tarkastella ainoastaan keskittymällä deliberaatioon yksittäisissä päätöksentekoeleimissä tai pohtimalla onnistuneita toteutustapoja deliberatiivisille foorumeille. Tarkastelemalla deliberatiivista järjestelmää systeemitasolla, pohtimalla sitä, mitä deliberatiivisen järjestelmän on tarkoitus saada aikaan, voidaan tunnistaa puutteita ja kehitysehdotuksia järjestelmän deliberatiivisen laadun suhteen. Systeminen tarkastelutapa ottaa huomioon sen, että vastuu päätöksenteosta jakautuu tapauskohtaisesti organisaation ja sen osien välillä ja poliittinen päätöksenteko on usein monimutkaista, siihen liittyy yllättäviä tapahtumia, keskenään kilpailevia vaatimuksia, se vaatii suuria työmääriä sekä työn ja tiedon jakamista ja uudelleenyhdistämistä (Mansbridge ym. 2012, 1–5.) Systemisen tarkastelutavan avulla deliberatiiviselle järjestelmälle voidaan hahmottaa kolme tehtävää, joiden toteutuminen vahvistaa demokraattisen päätöksenteon legitimitettä yleisesti hyväksyttävien päätösten perustuessa inklusiivisuudelle, kansalaismielipiteen kuulemiselle ja osapuolten keskinäiselle kunnioitukselle. Deliberatiivisen järjestelmän *episteeminen* tehtävä on tuottaa faktatietoon ja loogiseen päätöksentekoon perustuvia, huolellisesti eri näkökulmista punnittuja, kansalaismielipiteen huomioon ottavia päätöksiä. Deliberatiivisen järjestelmän *eettinen* tehtävä on edistää ja ylläpitää yhteisymmärrystä ja keskinäistä kunnioitusta kansalaisten keskuudessa. Tämä eettinen tehtävä sisältää oletuksen yksilöiden täysivaltaisesta ja tasa-arvoisesta asemasta mielipiteiden ja väitteiden esittäjinä, sillä tämän moraalisen autonomian kiistäminen veisi yksilöltä mahdollisuuden deliberatiiviseen vaikuttamiseen. Deliberatiivisen järjestelmän kolmas, *demokraattinen* tehtävä on edistää tasa-arvoista, inklusiivista poliittista prosessia, jossa mielipiteiden ja näkökulmien moninaisuus ja niiden yhtäläinen kohtelu on keskeinen elementti. Systemisen tarkastelutavan ongelmana on näiden kolmen tehtävän muodostama 'idealistinen standardi'. Demokraattiseen deliberaatioon osallistuvien osapuolten, ryhmien tai yhteiskunnan ei voida edellyttää koskaan olevan täysin demokraattisia. Deliberatiivista demokratiajärjestelmää tuleekin sen sijaan arvioida sen perusteella, miten hyvin se kykenee toteuttamaan näitä kolmea tehtävää tai ihannetta (Mansbridge ym. 2012, 11–13).

Hallinnollisesta näkökulmasta deliberatiivinen demokratia on yksi hallinnoimisen työkalu muiden joukossa. Se on hallinnan ja sen kohteiden välisen kumppanuuden pisimmälle viety muoto, jossa hallinnoimisen kohteesta tehdään itseensä kohdistuvan hallinnoinnin toimijoita (Siisiäinen 2019, 113–114). Koska deliberatiivinen demokratia on vielä suhteellisen kaukana jatkuvasta hallinnon tavasta, voidaan sen haasteena nähdä sen vaikuttavuuden ja jatkuvuuden varmistaminen. Ja koska deliberatiivinen demokratia on hyvin normatiivinen teoria, saattaa pienikin poikkeama olosuhteissa johtaa koko prosessin kyseenalaistamiseen. Siksi myös deliberatiivisen prosessin legitimitetin ja integriteetin säilyttäminen on

haaste. (Raisio & Vartiainen 2011, 32–33.) Kaikesta sitä kohtaan osoitetusta kritiikistä huolimatta deliberatiivinen demokratia ihanteineen on demokratian muoto, jota on vaikea perustellusti vastustaa (Raisio & Vartiainen 2011, 29). Niinikoski ja Setälä (2012, 275) huomauttavat, että vaikka demokratiateorioissa on tapahtunut deliberatiivinen käänne, niin demokratiakäytännöissä ei vastaavaa käännettä ole selkeästi tunnistettavissa. Deliberatiivisen demokratian kokeilut ja vaihtoehtoisia demokratiamuotoja koskeva keskustelu luovat kuitenkin tilaa demokratiakäytäntöjen laajenemiselle Suomessa.

2.1 Osallistuminen deliberatiivisessa demokratiassa

Poliittisen osallistumisen suurimpia tämänhetkisiä ongelmia on osallistumisen epätasainen jakautuminen eri väestöryhmien kesken. Suomessa aktiivinen osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on suurinta korkeasti koulutettujen, keski-ikäisten suomalaissyntyisten keskuudessa, kun taas aliedustettuina ovat usein nuoret, maahanmuuttajataustaiset ja erilaisten vähemmistöjen edustajat. (OM 51/2012, 36–37.) Korkeasti koulutetuilla on tahaton etulyöntiasema liberaaleissa demokratioissa ja deliberatiivisen demokratiankin on osaltaan kritisoitu vahvistavan koulutetun keskiluokan poliittista etulyöntiasemaa. Korkeakoulutuksen saaneilla on lähtökohtaisesti paremmat valmiudet toimia deliberatiivisen demokratian edellyttämällä tavalla: enemmän kokemusta oman mielipiteen julkisesta ja selkeästä ilmaisemisesta ja argumentoinnista sekä taitoja ymmärtää deliberatiivisen demokratian pelisääntöjä ja mukauttaa omaa toimintaansa näihin. (McLaverty 2014, 41–42.) Deliberatiivisten mekanismien tarkoituksena on osaltaan pyrkiä korjaamaan tätä osallistumisvinoumaa ja vahvistaa aliedustettujen ryhmien äänen kuulumista julkisessa päätöksenteossa (McLaverty 2014, 36).

Osallistumiseen liittyy haasteita myös deliberatiivisessa demokratiassa. Edustavuuden saavuttaminen on yksi deliberatiivisen demokratian legitimitietin keskeisistä kriteereistä. Edustavan osallistujajoukon aikaansaaminen on haastavaa, sillä usein tavoitetaan ne ihmiset, jotka jo muutenkin ovat aktiivisia ja osallistuvia. (Raisio & Vartiainen 2011, 32–33.) Kansalaisfoorumien edustavuuteen tuleekin kiinnittää erityistä huomiota ja varata riittävästi aikaa ja resursseja eri väestöryhmien tasapuolisen edustuksen varmistamiseksi (Värttö, Jäske, Herne, & Grönlund, 2021.) Pienryhmäkeskusteluiden valtasuhteita ja ryhmäpolarisaatiota tulisi pyrkiä minimoimaan esimerkiksi yrittämällä muodostaa mahdollisimman heterogeeninen osallistujajoukko (Raisio & Vartiainen 2011, 33.) Koska osallistumiseen ei kuitenkaan voida pakottaa, on todennäköistä, että osa satunnaisotannalla valituista kansalaisista valitsee olla osallistumatta. Näin ollen jotkin väestöryhmät saattavat jäädä kokonaan

päätöksenteon ulkopuolelle, tai heidän edustuksensa kokoonpanossa on niin pieni, ettei näiden ryhmien näkökulmia kyetä tehokkaasti tuomaan esiin. (OM 51/2012, 37.)

Deliberatiivisen demokratiateorian tärkein havainto on, että tavalliset kansalaisetkin kykenevät monimutkaiseen päätöksentekoon ja demokraattisesti legitimeihin poliittisiin päätöksiin, mikäli heidät sisällytetään deliberatiiviseen prosessiin. Aiemman tutkimustiedon perusteella kansalaisfoorumien tuloksena saadaan syvällisiä, hyvin perusteltuja näkemyksiä, joiden avulla voidaan kiteyttää valistunut kansalaismielipide asiantuntijapäätöksenteon ja poliittisten linjausten tueksi. (Mackenzie & Warren 2012, 95.) Kansalaisilla on useimmiten jo lähtökohtaisesti päättäjiä paremmat tiedot omassa arjessaan näkyvissä ja vaikuttavissa kysymyksissä sekä niitä koskevien päätösten käytännön vaikutuksissa. Kansalaisfoorumien kautta tämä arkielämän asiantuntijuus ja paikallistuntemus voidaan valjastaa päätöksenteon tueksi. (OM 51/2012, 33.) Asunta ja Mikkola (2019, 83) kuitenkin huomauttavat, että deliberatiivisten foorumien haasteena on saada aikaan ratkaisu samalla, kun huomioidaan ja kunnioitetaan kaikkia erilaisia näkemyksiä. Mikäli deliberatiiviseen kansalaisfoorumiin osallistuminen ei tuota yksilölle kokemusta kuulluksi tulemisesta, saattaa se osallisuuden tukemisen sijaan lisätäkin marginalisoitumisen kokemusta. Deliberatiivisen kansalaisfoorumitoiminnan paradoksi on, että eri näkökulmien edustajat kutsutaan tuomaan esiin omaa näkökulmaansa, mutta kansalaisfoorumissa heidän tehtävänä on luopua omasta edustuksellisesta roolistaan, puntaroida vaihtoehtoja ja etsiä yhteistä ratkaisua. Dialogin kautta eri ryhmien edustajat tulevat kuitenkin osallisiksi käsiteltävän asian yhteisyydestä ja tietoiseksi muista näkökulmista.

Osallistuvan kansalaisen normatiivinen ideaali on siirtynyt sosiaalisella ja poliittisella areenalla aktiivisesta toimijasta refleктоivaan ja järkeilevään toimijaan, joka arvioi, milloin osallistua itse ja milloin jättää päätöksenteko toisille. Moderneissa demokratioissa kansalaiset voivat itse arvioida sitä, kuinka hyvin valtuutetut ajavat heidän näkemyksiään. (Jäske 2018, 51, Mackenzie & Warren 2012.) Edustuksellisen demokratian kompleksinen poliittinen järjestelmä vaatii kansalaiselta suurta määrää luottamukseen perustuvaa delegointia, sillä kukaan ei henkilökohtaisesti kykene osallistumaan kaikkeen itseään koskevaan julkiseen päätöksentekoon. Kansalaisfoorumit voidaan nähdä mahdollisuutena vahvistaa demokraattista järjestelmää ja täydentää sen luottamustyhjiötä. (Mackenzie & Warren 2012, 96–120) Kansalaisfoorumeita voidaan käyttää luotettavan tiedon välittäjinä kansalaisten ja päättäjien välillä sekä päätöksenteon tietopohjan lisääjinä. Kansalaisfoorumien avulla päättäjät voivat saada tietoa ja ennakoita kansalaismielipidettä nopeasti elävällä poliittisella kentällä esimerkiksi käyttämällä niitä koyleisönä tai julkisen diskurssin simulaationa. Kansalaisfoorumien kautta päättäjät saavat lisätietoa siitä, mitkä asiat kansalaiset kokevat tärkeiksi, ja minkälaisia ratkaisuja he pitävät oikeudenmukaisina

ja arjessa toimivina. (Värttö ym. 2021.) Kansalaisfooromit voivat näin muodostaa ja vahvistaa luottamussuhteita sekä kansalaisfoorumin ja kansalaisten että kansalaisten ja päättäjien välillä (Mackenzie & Warren, mts.) Värtön ja muiden (2021) tutkimus osoitti, että kansalaisfoorumeihin osallistuminen vahvisti päättäjien käsityksiä kansalaisten asiantuntijuudesta, keskustelutaidoista, kyvystä muodostaa valistuneita mielipiteitä sekä kyvystä osallistua päätöksentekoon. Demokratian näkökulmasta kansalaisten osallistumisen lisääminen ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen voivat palauttaa kansalaisten luottamusta poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaan (Jäppinen & Nieminen 2014, 80). Deliberatiiviset kansalaisfooromit ovat Suomessa edelleen suhteellisen harvinaisia, mutta ne tarjoavat kansalaisille uudenlaisen, puoluepoliittisesta organisoitumisesta poikkeavan vaikuttamiskanavan, vahvistavat demokraattisen osallistumisen muotoja edustuksellisen demokratian rinnalla ja avaavat vaikuttamisesta kiinnostuneille uusia paikallisvaikuttamisen muotoja. (Niinikoski & Setälä 2012.) Kansalaisfooromit haastavat perinteisiä päätöksentekoprosesseja, joissa päätöksenteko karkaa tavallisten kansalaisten ulottumattomiin. Useiden tutkimusten mukaan deliberatiivisten osallistamismenetelmien käyttö lisää päättäjien ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta, poliittisten päätösten valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta, vahvistaa kansalaisten luottamusta sekä hallinnon legitimitettä sekä lisää kansalaisten todellisia osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia rakentaen näin uudenlaista hallinnollista ja poliittista kulttuuria (Pihlaja & Sandberg 2012, 159–160.)

Deliberatiivisten osallistumismahdollisuuksien järjestäminen vahvistaa päätöksenteon koettua legitimitettä vain, jos osallistumismekanismi sisältävät keskustelevia elementtejä. Deliberatiivisten kansalaisfoorumien järjestäminen on näin katsoen ylimääräisen vaivannäön arvoista verrattuna kyselyiden ja palautelomakkeiden täyttämiseen. Osallistavien menetelmien julkisuuteen, viestintään ja kommunikaatioon tulee panostaa, jotta suuremmalla yleisöllä on julkisesti tiedossa tarvittava tieto siitä, kuka on osallistunut, kuinka ehdotuksia käsiteltiin ja mihin lopulta päädyttiin. Osallistavan demokratian prosessien läpinäkyvyyden varmistamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, sillä vain siten demokratiaa voidaan syventää. (Jäske 2018, 54.) Niinikoski ja Setälä (2012) huomauttavat, että deliberatiivisten kansalaisfoorumien roolin päätöksenteon valmistelussa tulee olla selkeä jo toiminnan käynnistyessä, jotta niiden toimintaan osallistuminen olisi kansalaisten näkökulmasta motivoivaa ja kannattavaa. Päättäjien tulisi olla riittävällä tasolla informoituja deliberatiivisista osallistamismenetelmistä ja olla sitoutuneita käsittelemään niissä tuotettuja julkilausumia. Deliberatiivisten osallistamismenetelmien järjestelmällisempi hyödyntäminen olisi kannattavaa, mutta niiden vakiintuminen yhdeksi demokraattisen osallistumisen muodoksi vaatisi ylhäältä alas johdettujen prosessien rinnalle kansalaisten aloitteisiin pohjautuvia

foorumeita, joiden asemaa ja käytännön prosesseja suhteessa edustuksellisiin demokraatielimiin tulisi tarkentaa. Erilaisia kansalaisten osallistumisen ja kuulemisen tapojen käyttöä päätöksenteossa tulisi selkiyttää jo hallinto- ja johtosäätöjen tasolla.

Raision, Vartiaisen ja Ollilan (2010) mukaan suomalainen hallinto ei ole tottunut kansalaisten osallisuutta korostaviin toimintamalleihin. Vaikka uudistusten yhteydessä usein puhutaankin kansalaisten osallisuuden vahvistamisesta, ei sitä usein kuitenkaan konkreettisesti edistetä. Deliberatiiviset kokeilut ja niistä saatu tieto ovatkin merkittävässä asemassa uusia käytäntöjä luotaessa. Deliberatiivisen osallistumisen kriittisiä kysymyksiä ovat osaamisvaje, ajankäyttö, ryhmadynamiikka ja kustannukset. Näiden syiden varjolla kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon usein sivuutetaan. Vaikka Raision ja Vartiaisen (2011, 34) mukaan kansalaisosallistumisen prosessien toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset ovat todennäköisesti kansalaisten osallistamatta jättämistä pienempiä, on deliberaation kustannuksia ja hyötyjä vaikea mitata rahassa. Tämä on osaltaan haaste, sillä päättäjät tarvitsevat määrällistä dataa kansalaisosallistamisen prosessin hyödyistä omalla hallinnonalallaan. Kansalaisdeliberaatiolle on kuitenkin aikansa ja paikkansa, ja tulisikin harkita, milloin sitä kannattaa käyttää päätöksenteossa. Kansalaisdeliberaation käyttämättä jättämisen välillisinä kustannuksina voi aiheutua esimerkiksi uudistusten epäonnistumisia tai puolitiehen jäämisiä. (Raisio ym. 2010.)

2.2 Osallisuus

Kansalaisten suhdetta julkiseen valtaan ja poliittiseen päätöksentekoon on tarkasteltu pääosin osallisuuden ja osallistumisen käsittein. Tämä tematiikka on jatkuvasti poliittisella agendalla, ja uusien osallistamiskanavien syntyminen sekä tieto- ja viestintätekniikan nopea kehitys muuttavat politiikan tekemistä, seuraamista ja siihen osallistumista. (Rättilä & Rinne 2017, 99.) Osallisuuden kysymykset ovat keskeisiä julkisen sektorin organisaatioissa (Asunta & Mikkola 2019, 75). Yhteiskunnallisessa keskustelussa viime vuosikymmeninä tapahtuneen sosiaalisen käänteen johdosta osallistumisen, osallistamisen ja osallisuuden käsitteitä on lähestytty monista näkökulmista. Osallistuminen ja sen lähikäsitteet auttavat ymmärtämään yhteisöihin osallistumista ja niihin kuulumisen tunnetta. Näitä voidaan jäsentää monin tavoin.

Laajalahden ja Pennasen (2019, 29–30) jaottelun mukaan *osallistaminen* viittaa ulkoa tulevaan aktivointiin ja mukaan ottamisen prosessiin, jossa kansalaista kannustetaan vuorovaikutukseen, otetaan mukaan ideointiin kehittämiseen ja päätöksentekoon ja jossa hänelle tarjotaan vastuuta ja vaikutusmahdollisuuksia. *Osallistuminen* viittaa yksilön omaan kokemukseen osallisuudestaan ja tämän kokemuksen ilmaisemista käyttäytymisen kautta. Ideaalitilanteessa yksilön kokema

osallisuus johtaa organisaation tavoitteita tukevaan toimintaan. (Laajalahti & Pennanen, mts.) Osallisuuden voidaan ajatella kattavan yksilön oman elämän, elinympäristön, lähipiirin, palvelut, yhteiskunnan ja niiden vaikuttamisprosessit sekä vuorovaikutussuhteet (Isola, Kaartinen, Leemann, Lääperi, Schneider, Valtari, S. Keto-Tokoi 2017, 323). Osallisuudella voidaan tarkoittaa myös ryhmään tai joukkoon kuulumista ja jäsenyyttä, mukaan ottamista tai poissulkemista (inkluusio / ekskluusio), toimijuutta sekä yksilön kokemaa voimaantumista ja valtaistumista (Asunta & Mikkola 2019, 76-77). Osallistumisen ja osallisuuden lähikäsitteiksi voidaan liittää esimerkiksi voimaantuminen, sitoutuminen, velvoite, yhteistoiminta, kumppanuus ja vaikuttaminen (Leemann & Hämäläinen 2016, 587). Sosiaalipedagogisesta näkökulmasta osallisuutta voidaan määritellä sen mahdollisten vastakäsitteiden, kuten välinpitämättömyys, syrjäytyminen, vieraantuminen ja passiivisuus, kautta. Näin osallisuus paikantuu sisäpuolelle pääsemiseksi, huomioon otetuksi tulemiseksi, yhteisöön kuulumiseksi ja mahdollisuudeksi jakaa kokemuksia. Tämä lähestymistapa liittää osallisuuskäsitteet vahvasti yksilön kokemuksen tarkasteluun ja osallisuuteen sosiaalistumisen kasvuprosessiin (Nivala & Ryynänen 2013.) Osallisuuden voidaan myös nähdä kytkeytyvän kansalaisten oikeuksiin ja sosiaalisen elämänlaatuun, jonka turvaaminen on yksi julkishallinnon tavoitteista (Asunta & Mikkola 2019, 75). Osallisuuden kokemuksen subjektiivisuus vaikeuttaa sen rajojen määrittelyä, mitattavuutta ja sisältöä. Yksilön osallisuuden kokemuksesta on vaikea määrittää ja arvioida ulkopuolelta, mutta sitä voidaan edistää osallistumisen ja osallistamisen kautta (Leemann & Hämäläinen 2016, 589-590).

Osallisuuden voidaan nähdä ilmentyvän myös erilaisten roolien kautta. Yksilö voi olla osallinen esimerkiksi kansalaisena, kuntalaisena, palveluiden käyttäjänä tai asiakkaana. Asiakasosallisuudella viitataan palveluiden käyttäjän mahdollisuuteen osallistua palveluiden suunnitteluun ja toteutukseen, kun taas kunnallishallinnon tasolla osallisuus paikantuu kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen ja paikallisdemokratian kehittämiseen (Kohonen & Tiala 2002, 6.) Valtioneuvoston vuonna 2002 eduskunnalle antamassa, kansalaisten suoran osallistumisen kehittämistä koskevassa selonteossa (VNS 3/2002, 4) osallisuus määritellään osallistumista laajemmaksi käsitteeksi. Siinä osallistumiseen sisältyy ajatus aktiivisesta kansalaisesta, joka haluaa, osaa ja saa toimia ja vaikuttaa itselleen tärkeissä asioissa. Osallisuus liitetään vahvasti edustuksellisen demokratian kehittämiseen.

Kaikki edellä mainitut menetelmät ovat oikeita ja valideja, ja niiden avulla on haluttu konkretisoida osallisuuden ja siihen liittyvien lähi- ja vastakäsitteiden sekä näkökulmien moninaisuutta. Ilmiöitä voidaan nimetä, kuvata, luokitella ja jäsentää käsitteiden kautta (Ronkainen, Pehkonen, Linblom-Yläne & Paavilainen, 2011, 51). Osallistumisesta on tällä vuosituhanella tullut yksi demokratiatutkimuksen kehittämisen pääkohdista, ja sen arvoa on korostanut erityisesti deliberatiivisen

demokratian koulukunta, joka painottaa julkisen keskustelun merkitystä lainsäädännön ja politiikan valmistelussa (Meriluoto & Litmanen 2019, 8). Tässä maisterintutkielmassa on haluttu rajata tarkastelun ulkopuolelle osallisuus siten kuin se yhdistetään esimerkiksi osaksi syrjäytymiskeskustelua, aktivointitoimenpiteitä tai potilaan osallisuutta hoitoonsa liittyvässä päätöksenteossa, ja keskittyä tarkastelemaan osallisuutta siten kuin se liitetään yhteiskunnalliseen päätöksentekoprosessiin. Osallisuus-käsitteen merkitys tässä maisterintutkielmassa pohjautuu deliberatiivisen demokratiateorian näkökulmaan osallisuudesta, joka liittyy tämän maisterintutkielman aiempaan tutkimuskenttään.

2.2.1 Osallisuuden mallit

Sosiaali- ja yhteiskuntatieteellisestä kirjallisuudesta on löydettävissä useita erilaisia malleja ja jaotteluita, jolla osallisuuden kokonaisuutta pyritään kuvaamaan. Malleissa on yhtäläisyyksiä ja eroja näkökulmasta ja teoriaperinteestä riippuen, mutta yhteistä niille kaikille on osallisuuden monitahoisen kokonaisuuden jäsentäminen ja ymmärtäminen. Tässä maisterintutkielmassa tarkastelun keskiöön on valittu kaksi osallisuuden mallia, joissa osallisuutta tarkastellaan yhteiskunnallisen päätöksenteon näkökulmasta. Sherry R. Arnsteinin (1969) mallissa kansalaisosallistumisen astetta ja osallisuuden lisääntymistä kuvataan porrasmallin avulla. Suomessa vuosina 1997–2002 toimineessa valtakunnallisessa osallisuushankkeessa kuntalaisten osallisuus jäseneltiin neljään osallisuuden lajiin (Kohonen & Tiala 2002).

2.2.1.1 Arnsteinin kansalaisosallistumisen portaat

Arnsteinin (1969) kansalaisosallistumisen portaat on osallistumisen tasoja kuvaava kahdeksanportainen malli. Osallisuuden tasot ovat 1) manipulointi, 2) terapointi, 3) informointi, 4) konsultointi, 5) yhteissuunnittelu, 6) kumppanuus, 7) osittain delegoitu valta ja 8) kansalaisvalta. Arnsteinin mukaan manipulointi ja terapointi ovat näennäisosallistumista. Valtaapitävien tavoitteena ei niinkään ole aidosti mahdollistaa kansalaisten osallistumista suunnitteluun ja toimeenpanoon, vaan näillä tasoilla halutaan pikemminkin luoda osallisuuden illuusio uskottelemalla toiminnassa mukana olijoille, että heillä on valtaa käsiteltävänä olevan asian suhteen esimerkiksi pyytämällä valtuutus johonkin päätökseen tarkemmin informoimatta tai vaihtoehtoja esittelemättä. Terapointiaskelmalla kansalaisten käytöstä pyritään muokkaamaan järjestelmään sopivaksi. Informointitasolla tiedonkulku on yksisuuntaista, viranomaisilta kansalaisille suuntautuvaa, ilman todellista mahdollisuutta neuvotteluun tai palautteenantoon. Informoinnin muotoja ovat esimerkiksi uutisointi, posterit ja kyselyt. Konsultointitaso on askel kohti kokonaisvaltaisempaa osallistamista, mutta mikäli konsultaatiota ei yhdistetä muihin osallistumisen muotoihin, typistyvät vaikuttamispyrkimykset tilastoiksi, joissa

osallistumista mitataan lähinnä osallistumisaktiivisuudella, eikä mikään takaa, että kansalaisten mielipiteet otetaan huomioon päätöksenteossa. Konsultointiportaalla vallanpitäjä todistaa tarjonneensa kansalaisille osallistumismahdollisuuden. Mikäli tällaisia konsultointeja ja kyselyitä toteutetaan, eikä kansalaisten ääni kuulu päätöksenteossa, saattavat kansalaiset alkaa jopa suhtautua negatiivisesti mielipidekyselyihin. Yhteissuunnitteluportaalla kansalaisia kutsutaan osallistumaan, suunnittelemaan ja kertomaan näkemyksiään. Kansalaisia saatetaan valita jopa päätöksentekokielimien jäseniksi, mutta valtaapitävillä on silti päätöksentekoenemmistö ja -oikeus. Yhteissuunnittelun portaallakaan ei ole siis varmuutta siitä, että kansalaisten ääni kuuluu päätöksenteossa. Kumppanuusportaalla kansalaisilla on mahdollisuus neuvotella ja ilmaista tahtonsa päätöksenteossa. Kumppanuusportaan muotoja ovat esimerkiksi suunnittelukomiteat. Osittain delegoidun vallan portaalla kansalaisilla on äänienemmistö käsiteltävänä olevan asian suhteen tai esimerkiksi veto-oikeus. Kansalaisvallan portaalla kansalaisilla on täysi valta ja vastuu esimerkiksi instituutiosta tai ohjelmasta sekä niiden hallinnosta tai johtamisesta. Kansalaisvallan muotona voidaan ajatella esimerkiksi kyläyhdistyksiä. (Arnstein, 1969.)

Arnsteinin kahdeksanportainen malli on yksinkertaistus, mutta auttaa kuvaamaan kansalaisosallistumisen tasoja. Mallia on kritisoitu, täydennetty ja muokattu kritiikin perusteella. Näille kaikille malleille on kuitenkin yhteistä tietty hierarkkisuus ja kansalaisosallisuuden asteen ja kasvun näkeminen tarkastelun keskiössä. Kritiikkiä on kohdistettu myös osallisuuden moniulotteisuuden sivuuttamisesta ja siitä ettei osallistumisen prosessin tuloksia tai vuorovaikutusjärjestelmiä tarkastella. Malli saattaa myös antaa idealistisen oletuksen korkeimman mahdollisen osallisuuden muodon tavoittelusta. (esim. Tritter & McCallum 2006.)

2.2.1.2 Kuntalaisten osallistumisen muodot

Suomessa vuosina 1997–2002 toimineessa valtakunnallisessa osallisuushankkeessa kuntalaisten osallistumisen muodot ryhmiteltiin neljään osallisuuden lajiin: tieto-osallisuus, suunnitteluosallisuus, päätösosallisuus ja toimintaosallisuus (Kohonen & Tiala 2002, 6).

Tieto-osallisuuteen liittyy kansalaisen oikeus tulla kuulluksi, sekä tiedottamisen saavutettavuus ja ymmärrettävyys tämän toteutumiseksi (Kivinen, Vanjusov & Vornanen 2020, 272–273). Tieto-osallisuus kattaa osallisuuden helposti toteutettavissa olevat muodot, kuten tiedottamisen, kuulemisen kyselyt ja palvelusitoumukset (Kohonen & Tiala, mts.) Kivinen ja muut (mts.) huomauttavat, että suomalaisen sosiaali- ja terveystaloustalouden pirstaleisuuden vuoksi tiedottamiseen ja tiedon helppoon saatavuuteen on panostettava sekä perinteisiä että uudempia

viestintäkanavia käyttäen. Tieto-osallisuuden toteutumista voidaan edistää mm. palveluohjauksella, puhelinpalveluilla, tulkkauksella ja internetsivujen avulla.

Suunnitteluosallisuus on tieto-osallisuutta syvempää organisaation ja kansalaisen välistä valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta (Kohonen & Tiala, mts.). Suunnitteluosallisuudessa tunnustetaan kansalaisten asiantuntemus. Jotta kansalaisia voitaisiin aidosti osallistaa hankkeisiin ja suunnitteluprosesseihin, tulee suunnitelmista ja meneillään olevista hankkeista ja osallistumismahdollisuuksista tiedottaa tehokkaasti (Kivinen ym., mts.)

Päätösosallisuus on kansalaisen osallisuutta esimerkiksi palveluita tai omaa asuinalueetta koskevaan päätöksentekoon (Kohonen & Tiala 2002, 6). Se edellyttää toiminnan mahdollistavia hallinnollisia rakenteita ja luottamusta. Päätösosallisuudessa päätösvaltaa ja vastuuta esimerkiksi palveluiden tuottamisesta jaetaan kansalaisille, ja heille tarjotaan myös tarvittaessa tukea päätöksentekoon. (Kivinen ym., mts.)

Toimintaosallisuus on kansalaisten omaa toimintaa omassa elinympäristössään (Kohonen & Tiala, mts.) Se edellyttää aitoja toimintamahdollisuuksia ja esteettömyyttä toimintaan ja korostaa vahvasti sosiaalista näkökulmaa. Toimintaosallisuudessa kansalaiselle mahdollistetaan yhdessä olemisen ja osallistumisen lisäksi osallisuustunteen kokemus (Kivinen ym., mts.).

Valtioneuvosto nojaa selonteossaan (VNS 3/2002, 4-5) tähän osallisuuden jäsentelyyn ja rajaa tarkasteltavia osallisuuden muotoja sellaiseen osallistumiseen, joka tähtää julkisen vallan ratkaisuihin eli päätöksentekoon vaikuttamiseen.

2.3 Kansalaisten osallistamiskehitys suomalaisessa yhteiskunnassa

Demokratiatutkijat ovat 1960-luvulta lähtien huomauttaneet, että kansalaisten politiikasta vieraantumisen tulisi tehdä jotakin (Niinikoski & Setälä 2012, 262). Kansalaisten poliittinen osallistuminen on muuttunut. Tämä muutos pitää sisällään toisaalta sekä vaali- ja puolueosallistumisen heikkenemisen, mutta toisaalta myös uusia poliittisen osallistumisen tapoja ja tiloja. Poliittisessa osallistumisessa korostuvat enenevässä määrin aktiivinen kansalaisuus ja henkilökohtaisuus aiemman puolueiden ja etujärjestöjen kautta kanavoituneen osallistumisen sijaan. Näiden uusien, aiempaa suuremman demokratian osallistumistapojen määrän kasvaessa voidaan puhua jopa demokratian osallistuvasta käännteestä. (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 9-12.) Uudet osallistumisen tavat ovat olleet osa länsimaisia demokraattisia järjestelmiä jo 1970-luvulta lähtien, mutta niiden merkitys on ajan myötä koko ajan kasvanut. (mts., 19). 1990-luvulta lähtien vahvistuneella julkisen hallinnon osallistavalla käännteellä tarkoitetaan uusien kansalaisosallistumisen ja

vuorovaikutuksen muotojen kehittämistä hallinnon ja sille läheisten toimijoiden toimesta. Hallinnon osallistava käänne on nähty pyrkimyksenä kehittää osallistuvaa ja deliberatiivista demokratiaa, valtaistaa yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevia sekä parantaa julkisen hallinnon responsiivisuutta. (Kuokkanen 2016, 125–126.) Aktiivisen kansalaisen ideaali on julkishallinnon osallistavan käänteen olennainen osa (mts., 141). Suomalaiselle kunnallis- ja paikallispolitiikalle on 1990-luvun lopulta ollut tyypillistä erilaisten toimielimien, kuten vammaisneuvostojen, vanhusneuvostojen ja nuorisovaltuustojen perustaminen asioiden valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Demokratian kannalta näiden toimielinten voidaan ajatella toteuttavan eri osallisuuden muotoja ja toimivan demokratiakasvatuksen välineenä. (Majonen 2002, 41–42.)

Suomalaisen yhteiskunnan hallinnan käytäntöjen muutosten taustalla näkyy myös EU:n vaikutus, kun se edellyttää jäsenvaltioiltaan uusien käytäntöjen soveltamista esimerkiksi rakennerahoituksen saamiseksi. Euroopan unionissa kansalaisten osallistuminen nähdään valtaa legitimoivana tekijänä, ja uudenlaisten, osallistavampien hallintakäytäntöjen kehittyminen nähdään edellytyksenä tehokkaampaan ja tarkoituksenmukaisempaan politiikkaan (Kulovaara & Nousiainen 2016, 9.) Toisaalta niin globaalin markkinatalouden kasvu kuin Euroopan unionin laajentuminenkin kaventavat kansallisen poliittisen päätöksenteon mahdollisuuksia. Globalisaation myötä paikallisilla ilmiöillä on enenevässä määrin maailmanlaajuisia vaikutuksia. Näin myös paikallisen ja alueellisen itsehallinnon merkitys korostuu. (OM 14/2010, 11–12.) Paikallishallinnon demokraattisuuteen onkin Suomessa kiinnitetty paljon huomiota (mts., 65).

Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia turvaava lainsäädäntö Suomessa on laaja ja kattava. Niiden lähtökohdat on kirjattu perustuslakiin ja erinäisiin muihin lakeihin, mm. kuntalakiin, hallintomenettelylakiin, lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta sekä eri toimialoja koskevaan sektorilainsäädäntöön, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön. (VNS 3/2002, 5.) Tästä huolimatta valtioneuvoston selonteossa kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä (VNS 3/2002, 12–13) todetaan, että lainsäädännöllä mahdollistettujen, jopa suositeltujenkin osallistamiskeinojen käyttö on ollut vähäistä ja niiden kehitys odotettua hitaampaa. Uusien osallisuuden muotojen mahdollisuuksia huomautetaan selonteossa hyödynnettäneen vain pieniltä osin. Tämän vuoksi erilaisten osallistumismuotojen kehittämistä on pyritty tukemaan ja systematisoimaan erilaisten osallisuuden kehittämishankkeiden kautta.

Vakiintuneissa länsimaisissa demokratioissa on 2000-luvun alusta käynnistetty enenevässä määrin hankkeita ja kehitetty demokraatiainnovaatioita kansalaisten demokraattisen osallistumisen lisäämiseksi. (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 14–15.) Suomessa on 2000-luvun alussa toteutettu useita kansalaisten osallistumis- ja

vaikutusmahdollisuuksia parantavia hankkeita. Ne ovat kehittäneet hallinnon toimintatapoja ja menettelyitä hyvään suuntaan. Tästä huolimatta valmistelu-, tiedottamis- ja kuulemiskäytännöt ovat edelleen vaihtelevia (OM 14/2010, 135–136.) Kulovaara ja Nousiainen (2016, 7) toteavatkin, että Suomesta on tullut hallintokokeilujen suurvalta. Hallinnon käytännöt ovat olleet viime vuosikymmeninä tiiviisti innovoinnin ja muutosten kohteena. Julkisen hallinnon uudistusten ja kokeiluiden tarkoituksena on ollut tuottaa kansalaisille parempia palveluita kustannustehokkaammin samalla kun ne pyrkivät ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia. Suomalaisen demokradiapoliittisen keskustelun painopiste on 2000-luvulla ollut kansalaisten osallisuuden ja yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien parantamisessa. (OM 14/2010, 9).

Valtioneuvoston selonteossa kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä (VNS 3/2002, 19) todetaan, että toimivan demokratian kokonaisuus muodostuu edustuksellisesta demokratiasta ja kansalaisten suorista osallistumismuodoista. Kokonaisuuden toimivuus edellyttää kuitenkin kansalaisten ja päättäjien keskinäistä luottamusta, joka vahvistuu vuorovaikutuksessa. Siksi koko virkamiesorganisaation ja poliittisten päätöksentekijöiden tulee sitoutua vuorovaikutukselliseen toimintatapaan. (ibid.) Suoran demokratian lisääminen edistää rakentavaa kansalaisosallistumista ja lähentää kansalaisia ja päättäjiä. Siirtyminen osallistavaan demokratiaan edellyttää kuitenkin päättäjiltä halukkuutta luottaa ihmisiin, jakaa valtaa ja luopua täydellisestä kontrollista. (Büchi, Braun & Kaufman 2008, 80–81, 147.) Lisäämällä kansalaisten äänen kuulumista päätöksenteossa suoraa demokratiaa vahvistamalla, tulee hallinto vahvistaneeksi myös omaa vaikutusvaltaansa ja legitimizeettään (Majoinen 2002, 41–42). Myös oikeusministeriö (OM 14/2010, 81) toteaa, ettei suoraa demokratiaa tule nähdä edustukselliselle järjestelmälle vastakkaisena, vaan sitä täydentävänä ja vahvistavana elementtinä, jonka avulla poliittiselle agendalle voidaan tuoda muuten mahdollisesti huomiotta jääviä asioita. Suoran demokratian mekanismit voivat näin tehdä poliittisen järjestelmän vastaanottavaisemmaksi kansalaisten toiveille ja ehkäistä politiikasta vieraantumisen ja voimattomuuden tunnetta lisäten näin poliittisten päätösten legitimizeettiä ja avaten päätöksenteon solmukohtia.

Suomessa hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutusta on pyritty parantamaan monin keinoin mm. alueellisia toimintamalleja, kuulemismenettelyjä, kansalaisfoorumeita ja verkkodemokratian välineitä kehittämällä. Näitä toimintamalleja on kritisoitu siitä, että vaikka ne edistävätkin demokratiaa mahdollistamalla kansalaisyhteiskunnan näkemysten huomioon ottamisen päätösten valmisteluissa, ei niitä kuitenkaan voida sinänsä kutsua deliberatiivisiksi toimintamalleiksi. Näissä toimintamalleissa kuuleminen on toteutettu yhdensuuntaisena toimintana, jossa osallistujilla ei ole valtaa tehdä päätöksiä, ja

toimintamallien kautta esiin tuotujen näkemysten huomioon ottaminen on jäänyt päättäjien harkinnan varaan. Kansalaisilla ei näissä toimintamalleissa ole myöskään mahdollisuutta osallistua yhteisen agendan muotoiluun, vaan käsiteltävät asiat on määritelty hallinnon ja päätöksentekijöiden toimesta. Osallistumisen edistäminen tällaisten toimintamallien avulla vaikuttaakin keinolta lisätä hallinnon legitimitettä. (Pihlaja & Sandberg 2012, 162.) Myös vaikuttamistoimielinten käytännön roolia kohtaan on osoitettu kritiikkiä. Mikäli toimielimet ovat vain muodollisen lausunnonantajan roolissa ja valtuustojen yhteys toimielimiin on etäinen, voi osallisuuden toteutuminen toimielinten kautta jäädä muodolliselle tasolle. (Majoinen 2002, 41–42.) Kuntien demokratiatilinpäätöshankkeen (2004–2008) kautta ilmeni, ettei kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista huolehtimista välttämättä mielletty osaksi kuntien kaikkien toimialojen normaalia toimintaa, ja aihe koettiin osin jopa vieraana (Pikkala 2006, 10). Valtioneuvoston selonteossa (VNS 3/2002, 20–21) todetaan että osallisuushankkeista saatujen johtopäätösten perusteella osallisuutta voitaisiin edistää mm. hallinnon sitoutumisella osallisuuteen ja vuorovaikutukseen, vuoropuhelun lisäämisellä, kehittämällä edustuksellisen järjestelmän toimintamuotoja, huomioimalla eri väestöryhmien osallisuuden edellytyksiä, laajentamalla ja kehittämällä osallistumiskulttuuria sekä hyödyntämällä tietoteknisiä mahdollisuuksia. Parhaimmillaan hallinnon edustajat voisivat yhdessä valtuustojen ja esimerkiksi kansalaisjärjestöjen kanssa toteuttaa paikallista foorumityöskentelyä dialogin kautta, integroiden yhteen erilaisia toimijoita ja lisäten näin demokratian vaikuttavuutta (Majoinen 2002, 41–42). Oikeusministeriö (OM 14/2010, 135–136) huomauttaa, että osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia kehitettäessä on huolehdittava, että kansalaisten osallisuudella on myös todellista merkitystä ja vaikuttavuutta. Erilaisten mittareiden ja arviointimenettelyjen kehittäminen ja käyttäminen on olennaista kuulemisen ja osallisuuden toteutumisen arvioimiseksi. Hallinnon on myös kyettävä tehokkaasti raportoimaan kansalaisille heidän osallistumisensa vaikutuksista asioiden valmisteluun ja lopputuloksiin. Oikeusministeriö (OM 14/2010, 14) mainitseeikin hallinnon vuorovaikutteisuuden lisäämisen yhtenä keskeisenä kehityshaasteena osallisuuden toteutumisen kannalta.

3 SOTE-UUDISTUS

Suomalainen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä on kohdannut haasteita valtakunnallisesti. Yhteiskunnalliset muutokset, kuten väestön ikääntyminen, kuntien vaihteleva kantokyky, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuusongelmat, väestönkasvu ja maahanmuuttajien määrän kasvu pääkaupunkiseudulla ovat johtaneet tilanteeseen, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet ja rahoitus eivät pysty tarjoamaan kaikille suomalaisille yhdenvertaisia palveluita. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan palvelujärjestelmän uudistamiselle on perusoikeudellisia perusteita, jonka vuoksi sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu tulee siirtää kuntia suurempien toimijoiden harteille. (HE 241/2020.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden, rakenteen ja rahoituksen uudistus (sote-uudistus) on valtava hallinnollinen reformi, jota on Suomessa yritetty toteuttaa 2000-luvulla useiden hallitusten toimesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa uusi hallinnon taso yhdistää hajallaan olleet organisaatiot yhden hallinnon alaisuuteen (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2017, 40). Uudistuksen toteuttamiseen liittyvien asetelmien muuttumisesta on seurannut poliittisia intressiristiriitoja, aikataulujen ja tulkintojen sekä niiden yhteensovittamisen eroja sekä lainmukaisuushaasteita. Sote-uudistuksen taustat ovat pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen kunta- ja palvelurakennemuutoksessa (Paras) vuodelta 2005, jolla pyrittiin lisäämään kuntien välistä yhteistoimintaa ja vahvistamaan palvelurakenteita. Tämän jälkeen pääministeri Jyrki Kataisen (2011–2014) ja pääministeri Juha Sipilän (2015–2019) hallitukset yrittivät kumpikin viedä läpi omia mallejaan sote-uudistuksesta. (Niskanen, Jokivuori & Ruuskanen, 2020.) Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toteutui lopulta pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella (2019–2023). Nyt toteutuneessa uudistuksessa sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen siirretään kunnilta 21 itsehallinnolliselle hyvinvointialueelle 1.1.2023 alkaen. Marinin hallitusohjelmassa (VN 2019:31, 153–154)

sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen haasteina mainitaan perustuslain vaatimukset, toteutettavan uudistuksen laajuus, asetetut aikaikkunat ja alueellinen erilaisuus. Onnistunut rakenneuudistus edellyttää hallitusohjelman mukaan vuoropuhelun ja luottamuksellisen ilmapiirin vahvistamista toimijoiden välillä. Marinin hallitusohjelmassa sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen keskeisinä tavoitteina mainitaan hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, yhdenvertaisten sosiaali- ja terveystalouden turvaaminen, palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden parantaminen, ammattitaitoisen työvoiman saanti, yhteiskunnallisten muutosten tuottamiin haasteisiin vastaaminen ja kustannusten kasvun hillitseminen. Hallitusohjelmassa mainitaan, että hyvinvointialueilla asukkaiden osallisuutta ja käyttäjädemokratiaa vahvistetaan. Marinin hallituksen kestävyystiekartan (VN 2021:43, 51) mukaan hyvinvointialueuudistus mahdollistaa palveluiden järjestämisvastuun kokoamisen kautta uudenlaiset, asiakaslähtöiset toimintamallit. Uudistuksessa rakennetaan toimintatapoja sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaukselle toimintatapoja, joiden yksi keskeinen periaate on vuorovaikutus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on aiemmin mallinnettu Kainuun hallintokokeilulla vuosina 2005–2012. Kokeilun logiikka oli pitkälti samanlainen kuin nyt toteutunut rakenneuudistus. Siinä kuntien vastuulla olleet sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirrettiin maakunta-kuntayhtymän vastuulle, maakunta sai itsehallinnollisen aseman ja sen ylintä päätösvaltaa käytti kuntalaisten vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto. Kainuun hallintokokeilun perusteella uudenlaisen toimintakulttuurin luomisessa ja kansalaisten osallistamisessa keskeistä on viestinnän, vuorovaikutuksen ja tiedonkulun parantaminen, hallinnon avoimuus, ajattelutapojen ja asenteiden uudistuminen, kansalaisten kuulemisen lisääminen sekä kansalaisten mukaan ottaminen toimintaan ja kehittämiseen. Kansalaisten osallistaminen toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen johtaa paremmin kansalaisten tarpeita vastaavien palveluiden luomiseen. Jäntin ja muiden (2017) havaintojen mukaan kansalaisten osallistumisen arvon ja merkityksen tunnistaminen monitasohallinnossa on asenteista ja arvostuksista nouseva kulttuurinen käsitys. Nämä arvot ja asenteet tulevat näkyviksi mm. siinä, toteutetaanko osallistumista lainsäädännön määrittelemänä menettelytapana vai uudenlaisena hallinnon käytäntönä, joka tuottaa organisaatiolle lisäarvoa, sekä siinä, minkälaisia mahdollisuuksia osallistumiselle ja vaikuttamiselle tarjotaan. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat ratkaisevassa asemassa hallinnon legitimitietin rakentumisen ja sen ylläpitämisen näkökulmasta, sillä kansalaisten kokemus siitä, ettei heitä kuunnella tai ettei päättäjiin voi luottaa, vaarantaa julkisten instituutioiden ja koko demokraattisen järjestelmän legitimitietin. Uuden hallintorakenteen legitimitietti rakentuu sen varaan, millaisia osallistumisen

paikkoja ja tiloja kansalaisille tarjotaan. Uuden hallinnontason luomisella on merkittäviä vaikutuksia osallistumiseen ja sen instituutioihin. Hallinnon tulee olla valmis ottamaan käyttöön uudenlaisia osallistumistapoja ja mahdollistaa avoimesti kansalaisten omaehtoinen osallistuminen. Uuden hallintotason luominen vaikuttaa myös merkittävästi osallistumiseen ja sen instituutioihin. Rakenteellinen uudistus edellyttää myös kulttuurista ja institutionaalista muutosta, jossa luomalla uudenlaisia osallistumisen tiloja ja paikkoja luodaan uusia institutionaalisia käytäntöjä. (Jäntti ym. 2017, 34–54.)

3.1 Keski-Suomen hyvinvointialue

Hyvinvointialue on julkisoikeudellinen, itsehallinnollinen yhteisö, jonka lakisääteisiä tehtäviä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen. (Sote-uudistus, n.d.) Hyvinvointialueet muodostuvat pääosin maakuntajaon pohjalta. Keski-Suomen hyvinvointialueen muodostavat Hankasalmi, Joutsa, Jyväskylä, Jämsä, Kannonkoski, Karstula, Keuruu, Kinnula, Kivijärvi, Konnevesi, Kyyjärvi, Laukaa, Luhanka, Multia, Muurame, Petäjävesi, Pihtipudas, Saarijärvi, Toivakka, Uurainen, Viitasaari ja Äänekoski (STM 2021, 6-7). Hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta vastaa, sekä päätösvaltaa käyttää vaaleilla valittu aluevaltuusto, jonka lakisääteinen velvollisuus on lisäksi pitää huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä hyvinvointialueella. (L 611/2021.) Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuustossa on 69 jäsentä. Valtuutettujen määrä perustuu alueen asukaslukuun. (STM 2021, 26-27.)

Tuoreita aluevaltuutettuja on johdatettu demokratian edistämisen periaatteisiin mm. heille jaetulla Aluevaltuutetun oppaalla (STM 2021, 33-37), jossa painotetaan asukkaiden mahdollisuutta vaikuttaa itseään koskevan päätöksentekoon, sillä osallisuuden, osallistumisen ja avoimen hallinnon nähdään lisäävän päätöksenteon läpinäkyvyyttä, vahvistavan alueellista demokratiaa sekä parantavan palveluiden laatua ja vaikuttavuutta. Monipuolisten osallistumismenetelmien käytön nähdään lisäävän kiinnostusta julkista keskustelua ja päätöksentekoa kohtaan. Aluevaltuutetun opas sisältää deliberatiivisen demokratian piirteitä: Siinä kannustetaan aluevaltuutettuja hyödyntämään monipuolisesti uusia osallistumisen muotoja. Oppaassa muistutetaan valtuutettuja siitä, että asukastosallisuus rikastaa keskustelua, mahdollistaa useampien näkökulmien kuulluksi tulemisen, vähentää vastakkainasettelua sekä lisää keskinäistä luottamusta ja arvostusta. Monipuolisten osallistumismenetelmien avulla aluevaltuutettujen on mahdollista saada ajantasaista tilannekuvaa asukkaiden mielipiteistä sekä taustatukea päätösten tekemiseen. Lisäksi oppaassa todetaan, että hyödyntämällä monipuolisesti osallisuusmenetelmiä

hyvinvointialueen on mahdollista toimia edelläkävijänä osallistumisen kehittämisessä.

Kaikilta hyvinvointialueilta tulee lakisääteisesti löytyä osallisuusohjelma, jossa ne määrittelevät, miten asukkaiden osallisuus ja osallistuminen käytännössä toteutetaan alueella. Lain määrittämien minimivaatimusten tulee täyttyä, mutta sen jälkeen hyvinvointialueet voivat osallisuusohjelmissaan itse määritellä, miten kunnianhimoisesti ja millä keinoin ne tavoittelevat kaikkien asukkaiden äänen kuuluville saamista. (STM 2021, 34.) Keski-Suomen hyvinvointialueen osallisuusohjelma 2023-2025 määrittää hyvinvointialueen osallisuuden tavoitteet, toimintatavat ja kehittämisen painopisteet. Osallisuusohjelma on aluevaltuuston hyväksymä. Aluevaltuusto seuraa osallisuusohjelman toteutumista, ja se saa raportin osallisuusohjelman toteutumisesta valtuustokauden puolivälissä ja sen päättyessä. (Osallisuusohjelma 2023-2025, 3.) Keski-Suomen hyvinvointialueen osallisuusohjelma nojaa Keski-Suomen hyvinvointialuestrategian (14.6.2022) arvoihin, joiden mukaan aktiiviset ja osallistuvat asukkaat nähdään hyvinvointialueen strategisena menestystekijänä. Osallisuus määritellään ”liittymiseksi, suhteissa olemiseksi, kuulumiseksi, yhteisyydeksi, yhteensopivuudeksi, mukaan ottamiseksi, osallistumiseksi, vaikuttamiseksi ja demokratiaksi”. Osallisuus jaetaan edelleen asukasosallisuudeksi, asiakasosallisuudeksi ja asiakkaan osallisuudeksi. Näistä asukas- ja asiakasosallisuuteen sisältyy alueen asukkaan oikeus vaikuttaa ja osallistua palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin sekä oikeus osallistua ja vaikuttaa alueensa päätöksentekoon ja palveluihin. Keski-Suomen hyvinvointialueen osallisuusohjelma jakaa deliberatiivisen demokratiateorian ja valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2002, 4-5) mukaisen osallisuuskäsityksen ja rajaa tarkasteltavia osallisuuden muotoja osallisuuteen, joka liittyy hyvinvointialueen päätöksenteon prosessiin vaikuttamiseen (Mts. 9). Keski-Suomen hyvinvointialueen osallisuusohjelmassa 2023-2025 osallisuus jaetaan kuuteen osallisuuden lajiin: tieto-osallisuus, aloiteosallisuus, suunnitteluosallisuus, päätöksenteko-osallisuus, toimintaosallisuus ja arviointiosallisuus. Osallisuuden lajien jaottelu noudattelee valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2002, 4-5) mukaista jakoa kuntalaisen suoran osallistumisen muodoista. Valtioneuvoston mallia on osallisuusohjelmassa täydennetty aloiteosallisuuden ja arviointiosallisuuden lajeilla. Keski-Suomen hyvinvointialueen osallisuusohjelmassa *tieto-osallisuudella* tarkoitetaan oikea-aikaisen tiedon saamista ja tuottamista. Tieto-osallisuuden menetelminä mainitaan kyselyt, palautejärjestelmät, asukasillat, palveluissa tapahtuva viestintä, some-kanavat ja kumppanuuspöydät. *Aloiteosallisuus* mahdollistaa hyvinvointialueen asukkaalle itselleen tärkeiden asioiden tuomisen valmisteluun tekemällä aloitteen tai ottamalla yhteyttä suoraan viranhaltijoihin tai luottamushenkilöihin. Aloiteosallisuuden komponentti kattaa lakisääteisen velvollisuuden asukkaiden oikeudesta

aloitteentekoon hyvinvointialueen toimintaa koskevissa asioissa (STM 2011, 33). *Suunnitteluosallisuus* merkitsee asioiden valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta asukaspaneelien, keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien ja verkkokeskusteluiden kautta sekä kokemusasiantuntijoiden ja vaikuttamistoimielimien toiminnan kautta. *Päätöksenteko-osallisuus* määrittää suoraksi tai epäsuoraksi osallistumiseksi päätöksen muodostamisessa mm. luottamustehtävien, paneelien, äänestysten tai valitusten muodossa. *Toimintaosallisuus* tarjoaa hyvinvointialueen asukkaille mahdollisuuden osallistua palveluiden tuottamiseen. *Arviointiosallisuus* mahdollistaa asukkaille päätösten ja toiminnan arvioinnin mm. palautteiden, valitusten ja kanteluiden kautta. Arviointiosallisuus on toiminnan arviointia suunnittelun pohjaksi. (Osallisuusohjelma 2023–2025, 10.) Osallisuusohjelmassa luvataan kannustaa ja tukea asukkaita osallistumiseen ja vaikuttamiseen, taata tasavertaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen ja purkaa osallisuuden esteitä. Osallisuuden kerrotaan olevan mukana myös keskeisissä hyvinvointialueen toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa ja sen auttavan kehittämään hyvinvointialueen toimintaa. Keski-Suomen hyvinvointialueen osallisuusohjelma 2023–2025 vaikuttaa tunnistavan deliberatiiviselle demokratiateorialle tyypillisen aktiivisen kansalaisen idean, mutta osallisuuspuhe jää vielä suhteellisen abstraktille tasolle.

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuutettujen näkemyksiä asukkaiden osallisuudesta hyvinvointialueen päätöksenteossa. Tutkimuksen tavoitteena on muodostaa kuvaus siitä, minkälaista osallisuutta asukkaalle hyvinvointialueen päätöksenteossa voidaan paikantaa. Tässä luvussa esitellään maisterintutkielmaa varten kerätty aineisto ja käytetty tutkimusmenetelmä. Luvussa kuvaillaan lyhyesti laadullista tutkimusotetta, tutkimuksen aineistonkeruuta kyselylomakkeella sekä pohditaan näihin liittyviä eettisiä erityiskysymyksiä.

4.1 Tutkimuskysymykset

Keskeisiä tutkimuskysymyksiä ovat:

- *Minkälainen rooli asukkaalle annetaan hyvinvointialueen päätöksenteossa?*
- *Toteutetaanko osallistamista lainsäädännön määrittelemänä menettelytapana vai uudenlaisena hallinnon käytäntönä?*

Tutkimuskysymysten kautta voidaan tuottaa tulkinta siitä, miten Keski-Suomen aluevaltuutetut hahmottavat asukkaiden osallisuuden hyvinvointialueen päätöksenteossa, miltä kansanvaltaisuuden legitimizeetti Keski-Suomen hyvinvointialueella näyttää, sekä minkälaisin keinoin asukkaiden osallisuutta on mahdollista lisätä.

4.2 Kvalitatiivinen tutkimusote

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan niitä merkityksiä, joita Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuutetut liittävät asukkaiden osallistamiseen hyvinvointialueen päätöksenteossa. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu aiemmissa luvuissa esiteltyjen deliberatiivisen demokratiateorian sekä osallisuuden käsitteen ja mallien pohjalle. Tämän tutkimuksen metodologiset lähtökohdat ovat laadullisessa tutkimuksessa, jonka näkökulmasta kieli ja teksti eivät heijasta todellisuutta neutraalisti, vaan ne rakentavat sosiaalista todellisuutta ja sen versioita. Kvalitatiivinen tutkimuskohde näyttäytyy kielen kautta (Eskola & Suoranta 2008, 140–141.) Laadullisen tutkimuksen taustalla on niin ikään ajatus merkitysten keskeisyydestä ja ihmisten toiminnasta vuorovaikutuksellisenä ja merkitysvälitteisenä. Laadulliselle näkökulmalle ominaisten havaintojen tulkinnallisuuden, kontekstisidonnaisuuden ja kokonaisvaltaisuuden vuoksi tämä tutkimus on perusteltua toteuttaa suhteellisen pienellä aineistolla sen analysoinnin sekä tulkintojen tekemisen hallittavuuden varmistamiseksi. (Ronkainen ym. 2011, 81–83.) Aineisto ei siis ole yhtä kuin tutkittava ilmiö, eikä vastaa todellisuutta tai tutkittavaa ilmiötä suoraan. Aineisto on tässäkin tutkimuksessa ainoastaan tiedon tuottamisen väline, jota tulee tarkastella mahdollisimman avoimesti (Ronkainen ym. 2011, 122.)

Tutkimuksessa nojataan osallisuuden tutkimuksen naturalistis-konstruktivistiseen paradigmaan. Konstruktionistinen tutkimus tarkastelee sosiaalista tietoa ja todellisuutta vuorovaikutuksessa rakentuvina merkityksinä. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen myötä uudet hyvinvointialueet aloittivat toimintansa 1.1.2023. Kysymys asukkaiden osallisuudesta hyvinvointialueiden päätöksenteossa on ajankohtainen ja merkittävä. Tässä maisterintutkielmassa haluttiin syventyä Keski-Suomen hyvinvointialueen vaaleilla luottamustehtävään valittujen aluevaltuutettujen käsityksiin tästä osallisuudesta ja siihen liitetystä merkityksistä. Eskolan ja Suorannan (2008, 61–67) mukaan laadullisen tutkimuksen tarkoitus on tilastollisen yleistettävyyden sijaan tuottaa mielekäs tulkinta jostakin ilmiöstä. Jäsentynyt teoreettinen viitekehys ohjaa aineistonkeruuta. Aineisto toimii tutkimusprosessissa apuna rakennettaessa käsitteellistä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä, eikä sen koolla ole välitöntä merkitystä tutkimuksen onnistumisen kannalta. Ratkaisevampaa on aineistosta tehtyjen tulkintojen kestävyys ja syvyys. Aineiston analyysia kuvataan luvussa 5.

4.3 Aineistonkeruu internetlomakkeella

Tämän maisterintutkielman tarkoituksena on tarkastella Keski-Suomen aluevaltuutettujen näkemyksiä asukkaiden osallisuudesta hyvinvointialueen päätöksenteossa. Tavoitteena on saada selville osallisuuteen liitettyjä merkityksiä sekä näiden merkitysten eroja ja vaihtelua. Aineistonkeruu tapahtui kaikille Keski-Suomen aluevaltuutetuille (N=69) lähetettävällä sähköisellä kyselylomakkeella. Tutkimusta varten kyselylomakkeen yhteyteen laadittiin tiedotekirje ja tietosuojailmoitus Jyväskylän yliopiston humanistis-yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan käytäntöjen mukaisesti. Tutkittaville on annettu tietoa tutkimuksen aiheesta, aineistonkeruusta, aineiston käyttötavoista, osallistumisen vapaaehtoisuudesta ja tulosten anonymisoinnista. (TENK 2012.) Kyselylomake, tiedotekirje, tietosuojailmoitus sekä sähköpostikutsu ja sähköpostimuistutus ovat tämän maisterintutkielman liitteinä (ks. liitteet 1–5). Tähän tutkimukseen liittyviä eettisiä ratkaisuja ja niiden huomioimista tutkimusprosessissa on pyritty tarkastelemaan Jyväskylän yliopiston opiskelijoiden tietosuojaohjeiden (9.2.2022) mukaan. Niiden mukaan tässä maisterintutkielmassa käsitellään henkilötietoja siitäkkin huolimatta, että kysely on toteutettu nimettömänä Webropol-kyselynä keräämättä suoria tunnistetietoja, sillä kerätyistä tiedoista voisi olla mahdollista tunnistaa vastaaja suoraan tai välillisesti. Suorat tunnistetiedot, kuten vastaajan sukupuoli, ikä tai puoluekanta eivät olleet tämän tutkimuksen kannalta tarpeellisia, ja niiden keräämisestä pidättäydyttiin minimointiperiaatteen, anonymisointiperiaatteen ja tietosuoja-asetuksen mukaisesti (Tunnisteellisuus ja anonymisointi, n.d.). Taustatietojen keräämisen oletettiin mahdollisesti jopa vähentävän vastausaktiivisuutta siitäkkin huolimatta, että vastaajia tiedotettaisiin aineiston anonymisoinnista. Toisaalta oletettiin, että luottamustehtäviin vaaleilla valitut henkilöt olisivat valmiita kertomaan näkemyksistään tästä riippumatta. Koska aineistonkeruuvaiheessa valittiin olla kysymättä tietoja esimerkiksi vastaajien kokemuksista julkishallinnon tehtävissä toimimisesta tai sosiaali-, terveys- ja pelustusalan koulutuksesta tai työkokemuksesta, ei näiden kautta voida selittää tai pyrkiä ymmärtämään vastauksissa mahdollisesti esiin tulevia eroavaisuuksia.

Kyselylomake sisälsi 6 kohtaa:

- 1) *Kuinka helppona tai haastavana näet asukkaiden osallistamisen hyvinvointialueen päätöksenteossa? 0 helppoa – 10 haastavaa*
- 2) *Mitkä ovat suurimpia hyötyjä asukkaiden päätöksentekoon osallistamisessa ja miksi?*
- 3) *Mitkä ovat suurimpia haasteita asukkaiden päätöksentekoon osallistamisessa ja miksi?*

- 4) *Millaisille arvoille hyvinvointialueen osallisuusohjelman tulisi mielestäsi perustua ja miksi?*
- 5) *Onko asukkaiden osallisuudella hyvinvointialueen päätöksenteossa mielestäsi enemmän välinearvoa (osallisuuden kautta saavutetaan asioita käytännössä) vai itseisarvoa (osallisuus itsessään on arvokasta siitä huolimatta, ilmeneekö se käytännössä)? 0 välinearvoa – 10 itseisarvoa*
- 6) *Millaisilla keinoilla asukkaiden osallisuutta hyvinvointialueen päätöksenteossa voitaisiin mielestäsi parhaiten edistää käytännössä?*

Kyselylomakkeen väittämät (kysymykset 1 ja 5) toteutettiin VAS-mittarista jalostetulla intensiivivasteikolla, joka koostui yhtenäisestä viivasta sanallistetun numeroasteikon päiden välillä (Valli 2018). Muihin kysymyksiin pyydettiin avoimia vastauksia vastauskenttien kautta. Aineistonhankinnassa käytettiin Jyväskylän yliopiston tutkimuskäyttöön tarjoamaa sähköistä Webropol-kyselylomaketta. Kyselylomakkeen vastausaika oli 14.11.2022 – 14.12.2022. Hyvinvointialueen aluevaltuuston puheenjohtajaa tiedotettiin 14.11.2022 puhelimitse tutkimuksen aineistonkeruusta ja siihen liittyvästä kyselylomakkeesta ennen lomakkeen lähettämistä. Ensimmäisen kahden viikon aikana kyselylomakkeen palautti 5 vastaajaa. Hyvinvointialueen puheenjohtajaa pyydettiin muistuttamaan aluevaltuutettuja kyselyyn vastaamisesta aluevaltuuston kokouksessa 29.11.2022. Aluevaltuutetuille lähetettiin lisäksi 30.11.2022 sähköpostitse muistutus kyselyyn vastaamisesta. 14.12.2022 mennessä kyselyyn vastasi 14 aluevaltuutettua.

Sähköinen kyselylomake valikoitui aineistonkeruumenetelmäksi, sillä se on nopea, edullinen ja tehokas aineistonkeruumenetelmä vastaajajoukon ollessa varsin laaja. Sähköisen kyselylomakkeen hyviin puoliin lukeutuvat sen ajankäytölliset edut. Vastaaja saa täyttää lomakkeen itselleen parhaiten sopivana aikana, eikä se sido tutkijaa eikä vastaajaa tiettyyn aikaan eikä paikkaan. Kyselylomakkeen etuna voidaan nähdä myös vastausten saaminen valmiiksi kirjallisessa muodossa, jolloin vältytään litterointivaiheelta. Luomalla kyselylomakkeelle avoimia kysymyksiä pyrittiin varmistamaan, että aineisto koostuisi riittävän kattavasti ja vapaasti ilmaistusta ajatuksista ja näkemyksistä. Vastaajista ei lomakkeella tarkoituksella kysytty tietoa, josta he voisivat olla tunnistettavissa. Vastaajia muistutettiin kuitenkin välttämään liian yksityiskohtaisen tiedon, kuten kolmansien osapuolien, nimien tai paikkojen esiin tuomista avoimissa vastauksissaan. (Tunnisteellisuus ja anonymisointi, n.d.)

Sähköisten kyselylomakkeiden puutteena voidaan nähdä vuorovaikutuksen puuttuminen: kysymyksiä ei siis ole mahdollista tarkentaa eikä mahdollisia väärinymmärryksiä kontrolloida. Kyselylomakkeen kautta ei saada myöskään tietoa siitä, miten selkeitä tai onnistuneita kysymykset vastaajan näkökulmasta ovat. Toisaalta myöskään vastausten rehellisyyttä tai huolellisuutta ei voida luotettavasti arvioida: kuvaako vastaus vastaajan todellista mielipidettä, vai vaikuttaako vastaukseen esimerkiksi vastausten koettu sosiaalinen hyväksyttävyyys. Sähköisistä

alustoista Webropol puoltaa paikkaansa kyselyalustana muihin vastaaviin verrattuna, sillä siinä vastaajan on mahdollista saada näkyviin monta kysymystä yhtä aikaa ja liikkua kysymysten välillä (Valli & Perkkilä, 2018). Nämä ominaisuudet olivat tämän tutkimuksen kannalta merkittäviä, sillä vastaajille haluttiin antaa selkä kokonaiskuva kyselylomakkeen laajuudesta, sisällöstä ja tutkimuskysymyksistä. Samalla vuorovaikutuksen puuttamista esimerkiksi haastatteluun verrattuna haluttiin kompensoida antamalla vastaajalle mahdollisuus palata vastauksiinsa, muuttaa ja muokata niitä helposti sekä kohdentaa vastauksiaan tarkoituksenmukaisesti. Näillä valinnoilla pyrittiin parantamaan vastausten johdonmukaisuutta (Valli & Perkkilä 2018).

4.4 Aineiston kuvaus

Tämän tutkimuksen aineistoa on tutkimuksen aikana käsitelty ja säilytetty hyvän tieteellisen käytännön (TENK, 2012) mukaisesti. Aineiston yhteydestä on poistettu mahdolliset suorat tunnistetiedot heti, kun aineistoa on alettu käsitellä (Kuula, 2011.) Kerätyt tiedot on poistettu Webropolista tutkimuksen päätyttyä. Kirjallinen aineisto on toimitettu yliopiston tietosuojaroskiin yliopiston tietosuojaohjeiden mukaisesti. (Tietosuojaohjeet opiskelijoille, 9.2.2022). Kerättyä aineistoa ei säilytetty avointa jatkokäyttöä varten vastaajien anonymiteetin varmistamiseksi.

Kuukauden mittaisen vastausajan puitteissa tämän maisterintutkielman aineistonhankinnan pohjana olevan kyselylomakkeen kävi täyttämässä 14 aluevaltuutettua. Vastausaktiivisuus oli näin ollen 20,3 %. Aineistosta poimittiin erilleen valtuutettujen avoimiin vastauskenttiin antamat vastaukset. Aineisto koottiin yhteen Word-dokumenttiin ja vastaukset lajiteltiin kyselylomakkeella esitettyjen kysymysten perusteella ensin omiksi kokonaisuuksikseen. Tämän jälkeen avoimet vastaukset taulukoitiin niin, että jokainen vastaus muodosti oman solunsa taulukossa. Aineiston järjestäminen vähensi vastaajien tunnistettavuutta ennestään, sillä kuvatus mukaisesti järjestetyssä aineistossa vastauksia ei käsitelty yhteydessä saman vastaajan antamiin muihin vastauksiin. Avoimia vastauksia saatiin yhteensä 55 ja niiden mitta vaihteli muutamasta sanasta 145 sanaan. Järjestettyä aineistoa kertyi 20 vaakatasossa olevaa arkkia. Fonttina käytettiin Calibria koossa 12, rivivälin ollessa 1.

5 AINEISTON ANALYYSI

Tässä maisterintutkielmassa käytetään tutkimuksen metodisena lähestymistapana teoriaohjaavaa sisällönanalyysia tutkimaan Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuutettujen näkemyksiä ja ajatuksia asukkaiden osallisuudesta hyvinvointialueen päätöksenteossa. Teoriaohjaava sisällönanalyysi valikoitui tutkimuksen analyysimenetelmäksi, sillä tutkielmassa halutaan keskittyä siihen, millaisia teemoja ja merkityksiä aineistosta on löydettävissä. Sisällönanalyysia ohjaavat ja tutkimusnäkökulmaa rajaavat deliberatiivisen demokratian viitekehys ja aiemmin esitellyt kaksi osallisuuden mallia; Arnsteinin kansalaisosallistumisen portaat sekä kuntalaisen osallistumisen muodot. Aluevaltuutettujen näkemysten ilmentymät ja niiden käsitteellistäminen ovat tämän maisterintutkielman aineiston analyysin keskiössä. Näitä näkemyksiä tarkastelemalla pyritään teoriaohjaavaa sisällönanalyysia metodina käyttäen saamaan aikaan kuvaus siitä, millaisia rooleja asukkaalle on paikannettavissa hyvinvointialueen päätöksenteossa. Tarkoituksena on tuottaa tutkittavasta ilmiöstä ymmärrystä lisäävää tietoa. Luvussa pyritään lisäksi arvioimaan teoriaohjaavan sisällönanalyysin sopivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tutkimusmetodina maisterintutkielman aiheen kannalta.

5.1 Teoriaohjaava sisällönanalyysi menetelmänä

Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä, joka muodostaa tutkimukselle väljän teoreettisen kehyksen (Tuomi & Sarajärvi 2018, 103, Silvasti 2014, 33). Teoriaohjaavan sisällönanalyysin prosessissa tutkimusaineistoa järjestetään, jäsennetään, koodataan ja luokitellaan (Silvasti 2014, 37). Teoriaohjaava sisällönanalyysi sisältää piirteitä sekä aineistolähtöisestä että teorialähtöisestä sisällönanalyysista, ja se onkin yleisin tapa koodata aineistoa. Koodausta ohjaavat tutkijan aiempi tieto ja teoreettiset luokitukset, mutta koodiluettelo elää prosessin

kuluessa. (Silvasti 2014, 43.) Teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee aineiston ehdoilla, eli havainnot nousevat tutkimusaineistosta, mutta aiempi tieto ohjaa analyysia (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109, 133). Tämän maisterintutkielman aineistona käytetään Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuutettujen Webropol-kyselylomakkeille antamia vastauksia. Niitä tarkastellaan teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Deliberatiivinen demokratiateoria ja aiemmin esitellyt osallisuuden mallit toimivat sisällönanalyysin apuna. Sisällönanalyysin avulla vastaukset pyritään järjestämään tiiviiseen ja selkeään muotoon (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122). Teoriaohjaavan sisällönanalyysin perusteella pyritään kuvaamaan aineiston sisältöjä ja tulkitsemaan niitä. (Vuori, n.d.) Analyysissa pyritään panostamaan teorian ja empirian yhteyksien etsimiseen (Silvasti 2014, 46).

Sisällönanalyysin vaiheet voidaan Tuomen ja Sarajärven (2018, 122–125) mukaan pääpiirteittäin määrittellä aineiston pelkistämiseksi, ryhmittelyksi ja abstrahoinniksi eli käsitteellistämiseksi. Aineiston pelkistämisessä siitä etsitään tutkimustehtävää kuvaavia ilmaisuja (Silvasti 2014, 38). Aineiston sisältämät ilmaisut puretaan osiin, jäsennellään ja luokitellaan omiksi ryhmikseen (Tuomi & Sarajärvi 2018, 123–124). Tätä ilmaisujen etsimistä ja ryhmittelyä kutsutaan koodaamiseksi. Aineiston osiin kiinnitetään koodaamisen avulla merkityksiä, kuten avainsanoja, käsitteitä tai ilmaisuja. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa aineistosta paikannetaan koodaamisen avulla tutkimuskysymyksen kannalta kiinnostavia seikkoja, joita jalostetaan analyysin edetessä. (Silvasti 2014, 38–39.) Analyysi alkaa aineistolähtöisesti, mutta luokittelun aikana empiirinen aineisto tiivistyy, kun aineiston yksittäisiä ilmauksia ryhmitellään teorian pohjalta muodostuviin luokkiin. Teorialähtöinen luokittelurunko siis ohjaa analyysia. Analyysiprosessissa osiksi purettu aineisto kootaan tutkimuskysymysten näkökulmasta uusiksi kokonaisuuksiksi. (Silvasti 2014, 44–45.) Analyysin myötä siirrytään asteittain aineiston tarjoamista konkreettisista ilmauksista abstraktimpiin käsitteisiin (Vuori, n.d.) Analyysin jälkeen aineistosta pyritään tekemään mahdollisimman selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä tutkittavasta ilmiöstä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122). Tämän prosessin avulla rakennetaan käsitteiden avulla kuvaus tutkimuskohteesta. (Tuomi & Sarajärvi, mts.) Analyysin lopputuloksena esitetään aineistosta muodostettu malli. Tulosluvussa 7 kuvataan luokittelujen pohjalta muodostetut kategoriat ja niiden sisällöt. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 127.)

5.2 Analyysin toteutus

Tutkimusaineiston analyysi on toteutettu monen eri vaiheen kautta. Sisällönanalyysi aloitettiin lukemalla aineisto kokonaisuudessaan läpi useampaan kertaan. Aineisto

kerättiin Webropol-kyselylomakkeella, joten vastaukset olivat pääsääntöisesti lyhyitä ja tiiviitä ilmaisuja. Aineiston järjestämisen jälkeen vastaukset tiivistettiin muutamalla ydinsanalla pelkistetyiksi ilmauksiksi. Yksittäisestä vastauksesta saattoi nousta useampi teema tai aihe ja siten useampi pelkistetty ilmaus, eikä näitä tässä analyysin vaiheessa vielä irrotettu omiksi alkuperäisilmauksikseen. Alkuperäisilmausten pelkistämisestä esitetään esimerkki taulukossa 1. Pelkistämävaiheessa aineistosta kirjattiin lisäksi muistiinpanoina ylös ajatuksia ja havaintoja siitä, mitä aineistossa käsitellään, minkälaisia aiheita aineistosta nousi ja toistuivatko jotkin teemat. Aineiston ollessa rajallinen ja siksi suhteellisen helposti hallittavissa, ei pelkistämävaiheessa rajattu vielä mitään vastauksia analyysin ulkopuolelle.

TAULUKKO 1 Esimerkki alkuperäisilmausten pelkistämisestä

ALKUPERÄISILMAUS	PELKISTETTY ILMAUS
"Jos tahtotilaa ei ole edistää asukkaiden tai asiakkaiden osallisuutta. Ei ymmärretä osallisuuden taustalla olevaa teoriaa."	Päättäjien motivaation puute osallistamisen suhteen Osallisuuden teorioiden heikko tuntemus
"Asioiden ymmärtäminen samalla tavalla. Isojen kokonaisuuksien avaaminen siten, että ei tule väärinymmärrystä tai infoähkyä."	Yhteisymmärryksen luominen Selkeä ja ymmärrettävä viestintä
"Siihen on monia tapoja, mutta lähtökohtaisesti pitää organisaatiolla aito halua ja kyky kuulla asikkaita ja heidän mielipiteitä näkemyksiä ja palautteita, eri tilanteissa ja kaikissa paikoissa"	Aito halu asukkaiden näkökulman kuulemiseen

Tämän jälkeen deliberatiivisen demokratian teoria ja osallisuuden mallit alkoivat ohjailla aineiston analyysia. Tässä vaiheessa myös tutkimuskysymyksiä täsmennettiin ja terävöitettiin aineiston ohjaamaan suuntaan (Silvasti 2014, 45). Aineistolta kysyttiin tutkimuskysymysten kautta, minkälaisia rooleja asukkaille annetaan hyvinvointialueen päätöksenteossa. Näitä rooleja ja osallisuuden laajenemista tai kapenemista hahmoteltiin osallisuuden mallien avulla pohtimalla, minkälaista osallisuutta kuhunkin rooliin liittyy. Huomautettakoon, että teorian alkaessa ohjata analyysia sijoittuivat analyysin vaiheet osittain päällekkäin ja limittäin, eikä niiden täydellinen toisistaan erottaminen ole mahdollista. Jotta lukijan on kuitenkin mahdollista arvioida analyysin luotettavuutta ja eettisyyttä on analyysin vaiheita pyritty kuvaamaan mahdollisimman johdonmukaisesti eritellen.

Aineiston analyysi jatkui aineiston ryhmittelyllä. Aineistoa jaoteltiin ja järjesteltiin tutkimuskysymysten kautta hahmoteltuihin ryhmiin pelkistetyissä ilmauksissa esiintyvien yhtäläisyyksien ja eroavuuksien avulla. Pelkistettyjen ilmausten kautta yksittäisistä vastauksista oli mahdollista jakaa useampia eri aiheita käsitteleviä alkuperäisilmauksia. Tässä kohtaa aineisto alkoi tiivistyä, ja siitä voitiin

erottaa tutkimuskysymysten kannalta olennainen. Teoriaohjaavuuden kautta aineistosta alkoi hahmottua kolme toisistaan eroavaa roolia. Näiden roolien yhdistäviksi teorioiksi paikannettiin osallisuuden malleista kunkin roolin osallisuutta kuvaavia Arnsteinin kansalaisosallistumisen portaita sekä kuntalaisen osallistumisen muotoja.

Seuraavaksi aineistoa alettiin järjestää ja ryhmitellä uuteen Word-dokumenttiin näiden alustavien roolihahmotelmien perusteella. Pelkistettyjä ilmauksia luokiteltiin niiden aihepiirin perusteella, ja näin muodostuivat analyysin luokat. Abstrahointivaiheessa luokat nimettiin ilmauksia yhteen kokoavilla kuvauksilla. Pelkistettyjen ilmaisujen luokittelusta ja luokkien nimeämisestä on esitetty esimerkki taulukossa 2. Salon (2015, 174, 187) kriittisen varoituksen mukaisesti aineistoa ei siis luettu ainoastaan aiempien teorioiden ja mallien varassa, eikä analyysiprosessin aikana esiin tulleita havaintoja pyritty mahdollistamaan valmiisiin luokkiin, vaan analyysissä pyrittiin jättämään tilaa myös oivalluksille. Luokkien muodostaminen perustui siis tutkijan omaan ymmärrykseen ja keksimisen logiikkaan (Tuomi & Sarajärvi 2018, 113).

TAULUKKO 2 Esimerkki pelkistettyjen ilmaisujen luokittelusta

ALKUPERÄISILMAUS	PELKISTETTY ILMAUS	LUOKKA
"... ne ketkä osallistuvat ovat yleisesti muutoinkin aktiivisia omissa elämässään ja yhteiskunnallisesti."	Hyvässä asemassa olevat osallistuvat	Osallistumisen polarisaatio
"... saadaanko osallistamalla aitoa tietoa asukkaiden tarpeista tai pystytäänkö hyötyjä ja kustannuksia todellisuudessa arvioimaan hyväosaisten asiakkaiden osallistumisen kautta."		
"... osallisuuden varjolla tavoitetaan asiakkaista vain hyvässä elämäntilanteessa olevia ja muutoinkin valveutuneita yksilöitä."		
"Lähtökohtaisesti ne ketkä ovat haavoittuvimmassa asemassa eivät halua tai voi osallistua. Heidän osallistamisensa on myös todella vaikeaa, ellei jopa mahdotonta."	Haavoittuvassa asemassa olevia ei tavoiteta	
"... kaikilla ei ole käytettävissä sähköisiä välineitä viestintään, eikä välttämättä myöskään taloudellisia mahdollisuuksia osallistua."		
"Se että haavoittuvassa asemassa olevat jäävät helposti sivuun."		

Analyysin tässä vaiheessa teorian ja empirian yhteys kiteytyi. Tätä yhteyttä pyrittiin havainnollistamaan myös kytkemällä asukkaiden rooleja Arnsteinin kansalaisosallistumisen portaisiin ja kuntalaisen osallistumisen muotoihin. Pelkistettyjä ilmaisuja yhteen kokoavat luokat on taulukossa 3 kytketty osallisuuden malleihin ja niiden kautta asukkaalle aineiston kautta havaittavissa oleville rooleille. Analyysin lopputuloksena muodostetut asukkaiden roolit kuvaavat asukkaalle

sallitun osallisuuden laatua ja määrää, joka vaihtelee roolien välillä kehittyen Arnsteinin porrasmallin mukaisesti kohti deliberatiivisen demokratiateorian aktiivisen kansalaisen ideaalia.

TAULUKKO 3 Pelkistettyjen ilmausten luokkia yhdistävä teoria ja asukkaan roolit

LUOKKA	YHDISTÄVÄ TEORIA	ASUKKAAN ROOLI
Asukkaan tietojen, taitojen, resurssien tai motivaation puute	Kansalaisosallistumisen portaat: manipulointi + terapointi = näennäisosallistuminen	Asukas toiminnan kohteena
Osallistumisen polarisaatio		
Päätäjien halu säilyttää oma asemansa		
Palautteen kerääminen	Kansalaisosallistumisen portaat: konsultointi	Asukas palveluiden käyttäjänä
Tietoon perustuva päätöksenteko	Kuntalaisen osallistumisen muodot: tieto-osallisuus (aloiteosallisuus, arviointiosallisuus)	
Mielikuvavaikuttaminen: päättäjä asukkaan palveluksessa		
Vuorovaikutteinen ja läpinäkyvä päätöksenteko	Kansalaisosallistumisen portaat: yhteissuunnittelu + kumppanuus = osittain delegoitu valta	Asukas aktiivisena toimijana
Kokemustiedon ja asiantuntijuuden arvostaminen		
Suoran vaikuttamisen mahdollisuudet		

Edellä on pyritty kuvaamaan tämän maisterintutkielman teoriaohjaavan sisällönanalyysin vaiheet niin luotettavasti ja läpinäkyvästi kuin se on suinkin ollut mahdollista. Sisällönanalyysin tuloksena saatiin yksi mahdollinen vastaus esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Asukkaiden rooleja hyvinvointialueen päätöksenteossa tarkastellaan seuraavaksi tulosluvussa.

6 ASUKKAAN ROOLIT HYVINVOINTIALUEEN PÄÄTÖKSENTEOSSA

Tämän maisterintutkielman keskeisenä tutkimuskysymyksenä oli selvittää, minkälainen rooli asukkaalle annetaan hyvinvointialueen päätöksenteossa. Tutkimuskysymystä lähestyttiin keräämällä Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuutettujen näkemyksiä asukkaiden osallisuudesta hyvinvointialueen päätöksenteossa Webropol-lomakkeen avulla. Avoimia vastauksia analysoitiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Analyysin taustateorioina toimivat deliberatiivisen politiikan teoria ja kaksi osallisuuden mallia, Arnsteinin kansalaisosallistumisen portaat sekä kuntalaisen osallistumisen muodot. Analyysin tuloksena aineistosta pystyttiin muodostamaan malli, jonka mukaan asukkaan osallisuutta hyvinvointialueen päätöksenteossa voidaan valtuutettujen vastausten perusteella hahmottaa kolmen erilaisen roolin kautta: 1) asukas toiminnan kohteena, 2) asukas palveluiden käyttäjänä sekä 3) asukas aktiivisena toimijana. Näitä rooleja tarkastellaan lähemmin tässä luvussa, jossa tutkimuksen tuloksia myös suhteutetaan taustateorioihin ja aiempaan tutkimustietoon.

6.1 Asukas toiminnan kohteena

Asukkaan rooli hyvinvointialueen päätöksenteossa voidaan nähdä niin, että asukas on toiminnan ja päätöksenteon kohteena (taulukko 4). Tässä roolissa asukkaalla ei juuri ole mahdollisuutta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon, vaan päättäjät tekevät päätöksiä ja informoivat asukkaita niistä. Asukkaiden ja päättäjien sosiaalinen välimatka on suhteellisen pitkä. Arnsteinin kansalaisosallistumisen portaikolla toiminnan kohteena oleva asukas seisoo manipuloinnin ja terapoinnin portaalla, ja hänen osallistumisensa hyvinvointialueen päätöksentekoon näyttäytyy

näennäisosallistumisena, jossa päättäjien tavoitteena ei ole aidosti mahdollistaa asukkaiden osallisuutta päätöksenteossa. Tiedonkulku on lähinnä yksisuuntaista, päättäjän aloitteesta alkunsa saavaa viestintää. Toiminnan kohteena oleva asukas pääsee kuntalaisen osallistumismuotojen jaottelun mukaisesti kokemaan lähinnä tieto-osallisuutta tiedottamisen, kuulemisen, kyselyiden ja palvelusitoumusten kautta.

TAULUKKO 4 Asukas toiminnan kohteena

Pelkistetty ilmaus	Luokka	Yhdistävä teoria
Asukkaiden tiedon lisääminen päätöksenteon perusteista	Asukkaan tietojen, taitojen, resurssien tai motivaation puute	Kansalaisosallistumisen portaat: manipulointi + terapointi = näennäisosallistuminen
Asukas omien etujensa ajajana yhteisten etujen sijaan		
Asukas ei ymmärrä osallistua		
Hyvässä asemassa olevat osallistuvat	Osallistumisen polarisaatio	Osallistumisen muodot: tieto-osallisuus
Haavoittuvassa asemassa olevia ei tavoiteta		
Osallistaminen on vaikeaa tai työlästä	Päättäjien halu säilyttää oma asemansa	
Päättäjien vallanhalu		

Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuutettujen vastausten perusteella asukkaan osallistumisen vähäisyydelle voidaan löytää erilaisia syitä. Yhtäältä voidaan ajatella, että asukkaan osallistumisen vähäisyys johtuu hänen tietojensa, taitojensa, resurssiansa tai motivaationsa puutteista.

”... eivät osaa ilmaista asioita systeemiin sopivalla tavalla.”

”... eivät pysty seuraamaan tai tiedä tai motivoitu osallistumaan.”

”... on myös vaikea osallistua, jollei oikein ymmärrä, milloin pitäisi aktivoitua ja millä tavoin.”

Osallisuusvajeen voidaan nähdä osittain johtuvan myös osallistumisen polarisaatiosta. Tämän kansalaisten kiinnostuksen vähenemisen ja osallistumisen eriarvoisen jakautumisen on yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa laajasti tunnistettu aiheuttavan demokratian legitimititeettikriisin ja johtavan ennen pitkää meritokraattiseen yhteiskuntaan, ellei vaikuttavia korjausliikkeitä kyetä tekemään.

”... ne ketkä osallistuvat ovat yleisesti muutoinkin aktiivisia omissa elämässään ja yhteiskunnallisesti.”

”Lähtökohtaisesti ne ketkä ovat haavoittuvimmassa asemassa eivät halua tai voi osallistua. Heidän osallistamisensa on myös todella vaikeaa, ellei jopa mahdotonta.”

Kolmanneksi asukkaan osallisuusvajeen voidaan nähdä johtuvan päättäjien halusta säilyttää kontrolli päätöksenteon suhteen itsellään esimerkiksi siksi, että luotetaan omaan tietämykseen asukkaiden tietämyksen sijaan tai koetaan asukkaiden osallisuus riskialttiina tai hankalana. Valtuutettujen vastauksissa sivuttiin myös vastuukysymyksiä. Ongelmallisena voidaan nähdä sekin, että päätösvalta asioissa olisi delegoitu kokonaan jollekin taholle, joka ei olisi päätöksistään vastuussa kenellekään.

”On paneuduttava asioihin. On perusteltava. Mahdolliset kustannukset.”

”Sekä virkamieskoneisto että poliittinen järjestelmä pyrkii suojelemaan omaa valtaansa eikä halua jakaa sitä toisaalle.”

”... ajattelevat ehkä että kyllä he tietävät miten asiat on.”

Keski-Suomen aluevaltuutettujen vastauksista ei myöskään nouse esiin ajatuksia siitä, kuinka tätä osallistumisen polarisaation ongelmaa tulisi lähteä purkamaan, vai tulisiko edes. Osallistamisen haasteet tunnistetaan, mutta aidon tai tasa-arvoisen osallisuuden nähdään olevan ”ideologiana kaunis ajatus”, mutta sen uskotaan jäävän ”käytännössä päiväuneksi”.

6.2 Asukas palveluiden käyttäjänä

Asukkaan osallisuutta hyvinvointialueen päätöksenteossa voidaan määritellä myös niin, että asukas nähdään asiakasmaisena palveluiden käyttäjänä (taulukko 5) ja hyvinvointialueen toimintaa hahmotellaan liiketoiminnan lainalaisuuksien kautta. Asukkaan rooli palveluiden käyttäjänä tarjoaa päättäjille mahdollisuuden toimintansa legitimoimiseen todistamalla, että asukkaalle on tarjottu mahdollisuus osallistua esimerkiksi mielipidekyselyihin. Asukkaiden osallistumista voidaan mitata osallistumisaktiivisuudella, vastausprosentilla ja tilastoilla. Asukkaan rooli palveluiden käyttäjänä on toimia palautteen antajana. Asukkaan rooli palveluiden käyttäjänä kytkeytyy kuntalaisen osallisuuden muodoista edelleen eniten tietosallisuuteen. Keski-Suomen hyvinvointialueen osallisuusohjelmasta voidaan nähdä palveluiden käyttäjänä toimivan asiakkaan saavan myös aloite- ja arviointiosallisuutta.

TAULUKKO 5 Asukas palveluiden käyttäjänä

Pelkistetty ilmaus	Luokka	Yhdistävä teoria
Asukkaiden yhteydenotot	Palautteen kerääminen	Kansalaisosallistumisen portaat: konsultointi
Kuuleminen ja palautteensaanti		
Palautteen analysointi ja toimenpiteistä tiedottaminen	Tietoon perustuva päätöksenteko	Osallistumisen muodot: tieto-osallisuus (aloiteosallisuus, arviointiosallisuus)
Mitattava data, faktatieto		
Toiminnan kannattavuuden varmistaminen		
Vetovoimainen markkinointi		
Päätäjien jalkautuminen kansan pariin	Mielikuvavaikuttaminen: päättäjä asukkaan palveluksessa	
Päätäjien asiakaspalveluasenne ja halu vastaanottaa palautetta		

Asukkaan rooli palveluiden käyttäjänä laajentaa viestintää ja vuorovaikutusta päättäjien ja asukkaiden välillä kaksisuuntaisemmaksi. Palveluita käyttävälle asukkaalle tarjotaan monenlaisia palautekanavia ja palautetta käytetään päätöksenteon tukena soveltuvin osin.

”Asukkaat voivat olla yhteydessä valtuutettuihin. Kuullaan tarpeet.”

”... muistaa myös tiedottaa siitä, mitä palautteita ja aloitteita on saatu ja miten niihin ollaan vastaamassa sekä perustella hyvin, jos jotakin asiaa ei edistetä.”

”... luomalla laadukas ja palkitseva palautejärjestelmä palveluihin, sitä systemaattisesti käyttäen ja saatua tietoa kunnolla analysoiden sekä korjausliikkeitä jatkuvasti, mutta perustellusti tehden.”

Asukkaan rooli palveluiden käyttäjänä on lähinnä tuottaa päättäjille mitattavaa tietoa päätöksenteon tueksi ja toiminnan kannattavuuden varmistamiseksi. Hyvinvointialue saa tässä mallissa kaupallista markkinalogiikkaa noudattavan palveluiden tuottajan roolin, jossa palveluita käyttävältä asukkaalta saatava palautetta voidaan käyttää toiminnan tuloksellisuuden ja kannattavuuden mittaamiseen, arviointiin ja kehittämiseen.

”Palveluista ja tarpeista tulisi kerätä paljon tutkimustietoa.”

”Aika ja tarpeet muuttuu. Vähillä resursseilla on tärkeää löytää kriittisimmät asiat.”

Asukkaan, joka nähdään palveluiden käyttäjän roolissa, halutaan toisaalta myös tietävän, että hyvinvointialueen päättäjät ovat asukkaan palveluksessa. Palveluiden käyttäjän roolissa oleva asukas halutaan tavoittaa kiinnostavalla tavalla ja kohdata arkielämän ympäristöissä.

”... audiovisuaaliset kanavat ovat myös mahdollisia. Luovaa ja arkeen jalkautuvaa otetta tarvitaan.”

”Kohtaaminen arkisissa tilanteissa ihmisten kesken, yleisötilaisuudet paikoissa joissa ihmiset muutoinkin liikkuvat.”

”Asukkaita varten töitä tehdään.”

6.3 Asukas aktiivisena toimijana

Asukkaalle voidaan nähdä annettavan hyvinvointialueen päätöksenteossa myös aktiivisen toimijan rooli (taulukko 6). Tällaiselle asukkaalle sallitaan osallisuus Arnsteinin kansalaisosallistumisen portaiden yhteissuunnittelun, kumppanuuden ja jopa osittain delegoidun vallan muodossa. Kuntalaisen osallistumisen muodoista aktiivisen toimijan roolin kautta tarkasteltu asukas pääsee nauttimaan suunnittelu- ja päätösosallisuudesta, kun asukkaiden asiantuntemus tunnustetaan ja heidän osallisuuttaan pyritään tukemaan hallinnon rakenteiden tasolla.

TAULUKKO 6 Asukas aktiivisena toimijana

Pelkistetty ilmaus	Luokka	Yhdistävä teoria
Osallistaminen vuorovaikutuksen kautta	Vuorovaikutteinen ja läpinäkyvä päätöksenteko	Kansalaisosallistumisen portaat: yhteissuunnittelu, kumppanuus = osittain delegoitu valta
Vuorovaikutuksen ja kohtaamisen lupaus ja aitous		
Asukkaiden omakohtaiset kokemukset	Kokemustiedon ja asiantuntijuuden arvostaminen	Osallistumisen muodot: suunnitteluosallisuus, pätösosallisuus
Asukkaiden asiantuntemuksen tunnustaminen		
Asukkaiden mielipiteiden kunnioittaminen ja huomioon ottaminen		
Suoran vaikuttamisen hyödyt	Suoran vaikuttamisen mahdollisuudet	
Poliittisen kiinnostuksen lisääntyminen		
Kansalaiskeskustelu päätöksenteon osana		

Asukkaan rooli aktiivisena toimijana mahdollistaa vuorovaikutteisen ja läpinäkyvän päätöksenteon, ja asukkaita kutsutaan osallistumaan ja tuomaan kokemustietonsa ja asiantuntijuutensa hyvinvointialueen toiminnan suunnitteluun ja päätöksentekoon.

”Asiakas on ainoa, joka aidosti tietää hyvinvointitarpeensa, ja myös ainoa joka tuntee koko palveluprosessien kaikki kohdat kotoa kotiin.”

”Asukkailla on huomattavaa asiantuntemusta palvelujen kehittämiseen, miksi jättää tämä potentiaali käyttämättä.”

”... hoitajat ovat olleet niin tiukoilla kuluneina vuosina, että olisi todellakin korkea aika kuunnella kuinka he oman työnsä muuttumisen ja kehittymisen näkevät. Kukaan konsultti ei tule keksimään parempia ratkaisuja.”

Aktiivisen toimijan roolissa nähdylle asukkaalle tarjoutuu mahdollisuus argumentoida, neuvotella, ilmaista tahtonsa ja olla kiinnostunut yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta. Vaikka päättäjä voikin pidättää itsellään päätöksenteko-oikeuden ja -vastuun, aktiivisen toimijan roolissa nähdyllä asukkaalla voidaan joskus tulkita olevan edes osittaista toimivaltaa hyvinvointialueen päätöksenteossa.

”Suora vaikuttaminen tuo aitoa tietoa tarpeista ja käytänteistä.”

”Ihmisiä sitouttaa myös se, että he näkevät osallistumisestaan olevan hyötyä..”

”Alistamalla ennen päätöksentekoa esim. budjetti laajan kansalaiskeskustelun kohteeksi.”

”Ihmiset kokevat että he ovat osa yhteisöä ja heistä ollaan kiinnostuneita ja että demokratia toimii.”

Hyvinvointialueen rooli aktiivisena toimijana on ylin asukkaalle tunnistettu osallisuuden muoto. Laajimmillaankaan asukkaan osallisuus ei kuitenkaan mahdollista kansanvaltaa hyvinvointialueen päätöksenteossa. Seuraavassa luvussa esitellään tutkimustuloksena muodostuneiden asukkaan roolien ja osallisuuden pohjalta muodostuneita johtopäätöksiä.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli kartoittaa Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuutettujen näkemyksiä asukkaiden osallisuudesta hyvinvointialueen päätöksenteossa. Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella, millaisia rooleja asukkaalle annetaan. Tässä tutkimuksessa osallisuuden viitekehys rakentuu deliberatiivisen demokratiateorian pohjalta. Osallisuus on deliberatiivisen demokratiateorian ydinkäsitteitä, ja sitä kautta tämä maisterintutkielma kytkeytyy myös osaksi aiempaa tutkimuskenttää. Osallisuus on tässä tutkimuksessa rajattu koskemaan kansalaisen osallisuutta yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Hyvinvointialueen asukkaan osallisuuden lajit on johdettu kahdesta osallisuutta jäsentävästä mallista, Arnsteinin kansalaisosallistumisen portaista sekä kuntalaisen osallistumisen muodoista. Tutkimuksessa tarkasteltu aineisto koostui aluevaltuutettujen sähköiselle Webropol-lomakkeelle antamista avoimista vastauksista. Tutkimusaineistoa tarkasteltiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla, ja tutkimustuloksena havaittiin, että asukkaalle voidaan nähdä annettavan kolme erilaista roolia osallisuuden suhteen. Edellisessä luvussa on pyritty esittelemään aineiston analyysin tuloksena muodostunutta asukkaiden rooleja kuvaavaa mallia. Tutkimustulosten perusteella hyvinvointialueen asukas voidaan nähdä passiivisena toiminnan kohteena, palveluita käyttävänä asiakkaana tai aktiivisena toimijana. Asukkaan osallisuus muodostuu erilaiseksi sen mukaan, millaisessa roolissa asukasta tarkastellaan.

Tässä luvussa pyritään peilaamaan valtuutettujen vastauksista koostuvaa tutkimusaineistoa ja tutkimustuloksena muodostunutta asukkaiden roolijakoa siihen, miten deliberatiivinen demokratiateoria käsittää osallisuuden. Tässä luvussa eritellään siis tutkimuksen johtopäätöksiä ja pohditaan niiden merkitystä suhteessa demokratian legitimititeettikriisiin.

7.1 Osallistumisen polarisaatio ja aktiivisen kansalaisen ideaali

Kansalaisten poliittisen osallistumisen ja luottamuksen heikkeneminen on asettanut vakiintuneille demokratioille legitimitetihaasteita viimeisten vuosikymmenien ajan. Suomalaisen demokratian ongelmat liittyvät Pohjoismaisille demokratioille tyypilliseen tapaan osallistumisen ja vaikuttamisen heikkenemiseen sekä näissä tapahtuvaan eriarvoistumiseen ja poliittisen osallistumisen kasautumiseen, mutta ongelmat ilmenevät Suomessa muita Pohjoismaita selkeämmin ja jyrkemmin. (ks. esim. OM 51/2012, Oikeusministeriö 2007, 2.) Deliberatiivinen demokratioteoria perustuu kansalaisten aktiiviselle osallistumiselle itseään koskevassa päätöksenteossa. Osallistuminen itseään koskevaan päätöksentekoon on myös kansalaisten perusoikeus. Deliberatiivisten mekanismien tarkoituksena on korjata tätä osallistumisvinoumaa ja vahvistaa aliedustettujen ryhmien äänen kuulumista julkisessa päätöksenteossa (McLaverty 2014, 36). Osallistumisen polarisaatio tunnustetaan ongelmana myös Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuutettujen keskuudessa. Huoli osallistumisen eriarvoistumisesta ja heikommassa asemassa olevien äänen hukkumisesta tulee esiin vastausaineistossa, ja on keskeinen rakenne roolissa, jossa asukas nähdään vain toiminnan kohteena. Deliberatiivisen demokratioteorian aktiivisen kansalaisen ideaali jää saavuttamatta sekä teoriassa että todellisuudessa.

Aktiivisen kansalaisen ideaalia ja tässä maisterintutkielmassakin esitettyä Arnsteinin kansalaisosallistumisen porrasmallia kohtaan on osoitettu kritiikkiä, jonka mukaan ne perustuvat idealistiseen oletukseen korkeimman mahdollisen osallisuuden muodon tavoittelusta (esim. Tritter & McCallum, 2006). Oikeusministeriö (OM 51/2012, 37) toteaa, ettei ketään voida pakottaa osallistumaan. Pikkala (2006, 12) huomauttaa osallisuusliturgian pohjautuvan oletukseen siitä, että yksilö haluaa osallistua ja vaikuttaa, vaikka näin ei välttämättä ole. Kansalaisten valinta olla osallistumatta voidaan Mackenzien ja Warrenin (2012) mukaan jakaa yksilön tietämättömyydestä, välinpitämättömyydestä tai tyytymättömyydestä johtuvaan huonoon passiivisuuteen ja luottamukseen perustuvaan hyvään passiivisuuteen. Laadukkaan demokraattisen yhteiskunnan tulisi heidän mukaansa mahdollistaa kansalaiselle valinta aktiivisen osallistumisen ja luottamukseen perustuvan passiivisuuden välillä sekä tarjota riittävästi tietoa tämän valinnan tueksi. (Mackenzie & Warren 2012, 97-99, 123-124.) Hyvinvointialueuudistuksessa luotiin kokonaan uusi hallinnon taso, ja hyvinvointialueet ovat vasta vuoden 2023 alusta järjestäytyneet ja käynnistäneet toimintaansa. Voidaan perustellusti olettaa keskiverron hyvinvointialueen asukkaan tietämyksen hyvinvointialueesta, niiden vastuulla olevasta päätöksenteosta ja omista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan olevan kohtalaisen vähäiset. Tämän vuoksi, jotta

hyvinvointialue voisi pitää kiinni laadukkaan demokraattisen yhteiskunnan kriteereistä, tulisi sen aktiivisesti tarjota tietoa hyvinvointialueen päätöksenteosta ja käsiteltävinä olevista asioista. Vanjusov ja Vornanen (2020, 281–282) huomauttavat, että yksi osallisuuden toteutumisen edellytyksistä on informatiivinen savutettavuus. Viranomaisen on veloitettu tuottamaan tietoa eri tavoin ja monikanavaisesti. Osallisuuden toteutumiselle ei heidän mukaansa tulisi tuottaa esteitä esimerkiksi noudattamalla tiukkaa ohjeistusta, joka ei huomioi kaikkien ryhmien yksilöllisiä tarpeita esimerkiksi edellyttämällä sähköistä asiointia. Osallisuuden tulisi olla kaikkien saavutettavissa riippumatta yksilön taloudellisista, fyysisistä tai tietoteknisistä resursseista. Tämä tarve kiinnostavaan, tavoittavaan ja monikanavaisen viestintään on aluevaltuutettujen vastauksissa tunnistettu. Vastausaineistossa tunnistettiin myös erot asukkaiden osallistumisresursseissa. Hyvinvointialueiden tulisi siis pyrkiä tarjoamaan asukkailleen osallistumismahdollisuuksia edistämällä näin asukkaiden roolia aktiivisena toimijana, sekä tuoda näkyväksi niitä rakenteita, joiden varassa edustuksellinen päätöksenteko hyvinvointialueella on. Eräänlaiseksi passiivisen luottamuksen osoitukseksi voidaan tulkita vaaleilla valittujen aluevaltuutettujen toimiminen asukkaiden äänitorvena hyvinvointialueen päätöksenteossa. Näiden seikkojen entistä parempi konkretisoiminen asukkaille saattaisi osaltaan edistää äänestysaktiivisuuden kasvua hyvinvointialueella sekä vähentää asukkaiden epä tietoisuutta, välinpitämättömyyttä tai peräti tyytymättömyyttä päättäjiin ja hyvinvointialueen päätöksentekoon.

7.2 Osallistamisen edistäminen asukkaan erilaisten roolien kautta

Osallisuuden edistäminen voi pohjautua myös erilaisiin käsityksiin osallistettavasta. Pikkalan (2006, 12) mukaan aktiivisten ja vaikuttamishaluisten sekä passiivisten ja välinpitämättömien ihmisten osallistamisessa on eroja. Tätä tukee myös tämän maisterintutkielman tuloksena syntynyt asukkaiden osallisuuden roolijako. Osallistumista voidaan tarkastella myös päätöksentekoprosessin vaiheiden kautta erottamalla sieltä ne vaiheet ja rakenteet, joissa asukkailla on itsenäistä päätösvaltaa ja ne, joiden kautta asukkaiden näkemyksiä välitetään päätöksentekijöille. Asukkaan rooli hyvinvointialueen päätöksenteossa voi siis vaihdella kontekstin mukaan. Mikäli asukas nähdään palveluita käyttävänä asiakkaana, hänen ajatellaan vaikuttavan omia palveluitaan koskeviin kysymyksiin. Yksi tämän maisterintutkielman aineistosta nousseista keskeisistä havainnoista oli asiakasnäkökulman korostuminen aluevaltuutettujen vastauksissa. Pikkala (mts.) huomauttaa, että mikäli yksilö nähdään asiakkaana ja palveluiden käyttäjänä, voivat tarjotut osallistumiskanavatkin

rajautua koskemaan tiettyä ryhmää, jolloin päätöksentekoon pyritään välittämään tiettyjen erityisryhmien tarpeita.

Aktiivisen kansalaisen ideaali liittyy selvimmin asukkaan rooliin aktiivisena toimijana, joskaan sekään rooli ei aina takaa asukkaalle korkeimpia mahdollisia osallisuuden muotoja. Aktiivisen toimijan roolissa käsitetty hyvinvointialueen asukas pääsee osalliseksi Arnsteinin kansalaisosallistumisen portaiden osittain delegoidusta vallasta, mutta ei yllä kansanvallan askelmille. Kuntalaisen osallistumisen muotojen suunnittelu- ja päätösosallisuus, sekä mahdollisesti myös Keski-Suomen hyvinvointialueen osallisuusohjelmassa mainitut arviointi- ja aloiteosallisuus koskevat aktiivisen toimijan roolissa nähtyä asukasta. Tämän maisterintutkielman aineistossa nousi esiin vastauksia, joissa tunnistettiin asukkailla olevan huomattava määrä asiantuntijuutta, jota tulisi kyetä hyödyntämään hyvinvointialueen päätöksenteossa. Christiano (2012, 27–28) nostaa esille, että modernien demokratioiden lainsäädäntö ja päätöksenteko perustuu usein eri tieteenalojen asiantuntijoiden tuottamalle tiedolle, joka voi ajoittain olla vaikeasti ymmärrettävää. Tällöin asioihin perehtyminen vaatii yksilöltä huomattavaa määrää työtä ja resursseja. Kansalaisten näkökulman integroiminen asiantuntijatietoon perustuvalla päätöksenteolla on haaste julkiselle päätöksentekojärjestelmälle. Mansbridge ja muut (2012, 13–17) kehottavat pohtimaan, milloin asiantuntijat ovat tehtävään sopivia ja kuinka asiantuntijasuosituksia voidaan kytkeä osaksi julkista päätöksentekoa. Päätöksenteon tai valmistelun delegoiminen ainoastaan asiantuntijoille heikentää deliberatiivisen järjestelmän tarkoituksenmukaista toimintaa ja jopa sen eettistä tehtävää sikäli, kun se voisi johtaa kansalaismielipiteen väheksymiseen joko kansalaisten tai asiantuntijoiden itsensä toimesta. Näitä huomioita nousi esiin myös Keski-Suomen aluevaltuutettujen vastauksissa, joissa pohdittiin virkamiesten ja päätöksentekokoneiston halua säilyttää oma asemansa tai päättäjien ajattelevan itse tietävän, miten asiat tulee hoitaa.

Christiano (2012, 31–35) tunnistaa demokraattisen deliberaation haasteeksi myös totuussensitiivisyyden, parhaan mahdollisen käytettävissä olevan tieteellisen tiedon integroimisen päätöksentekoon, joka on välttämätöntä laadukkaalle päätöksenteolle. Totuussensitiivisyyden ongelmaan törmätään, kun päättäjät eivät ole niiden tieteenalojen asiantuntijoita, joita koskevaan päätöksentekoon he osallistuvat. Etenkin sosiaali- ja politiikkatieteiden asiantuntijatiiedolla on juurensa tavallisten kansalaisten arjessa ja käytännön elämässä. Hyvinvointialueiden päätöksenteon näkökulmasta kysymys asiantuntijapäätöksenteosta on hankala. Aluevaaleissa hyvinvointialueiden valtuustoihin valittiin paljon terveydenhuollon ammattilaisia, kuten lääkäreitä ja sairaanhoitajia, joista suurin osa työskentelee julkisella sektorilla. Vuodenvaihteessa 2022–2023 julkista keskustelua käytiin siitä, voiko hyvinvointialueelta palkkansa saava työntekijä toimia vallan ytimessä ja vaikuttaa

keskeisesti itseään koskevaan päätöksentekoon tässä asemassa. Kysymykset, eturistiriidat ja esteellisyysskysymykset ovat osin samoja, joita deliberatiivisen demokratian teoreetikot ovat jo nostaneet esille. Toisaalta aluevaltuutettujen asema asukkaiden valitsemina luottamustoimen haltijoina puoltaa passiivisen luottamuksen määritelmää. Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuutettujen vastauksissa nousi esille terveydenhuollon ammattilaisten näkemysten merkitys hyvinvointialueiden päätöksenteossa. Luotaessa uutta hallinnon tasoa käytäntöineen ja prosesseineen on hyödyllistä, kun asioista päätettäessä voidaan monipuolisesti ja monista näkökulmista käsin tarkastella ruohonjuuritason kokemuksia ja näkemyksiä siitä, miten palvelut tulisi järjestää. Hyvinvointialueuudistuksen perimmäisinä tarkoituksina oli hallita terveydenhuollon kustannusten nousua, tasata terveyseroja, sujuvoittaa hoitoon pääsyä ja yhtenäistää palvelupolkuja. Tässä mielessä hyvinvointialueen päätöksenteon ”maallikoiden” voitaisiin ehkä siis ajatella olevan terveydenhuollon ammattilaisia ammattijohtajien, virkamiesten ja poliitikkojen sijaan. Terveydenhuollon asiantuntijoiden sisällyttäminen hyvinvointialueen päätöksentekoon purkaa osaltaan totuussensitiivisyyden ongelmaa.

7.3 Osallistaminen velvollisuutena vai uudenaikaisena toimintakulttuurina?

Järjestelmän deliberatiivisessa laadussa voidaan tunnistaa puutteita ja kehitysehdotuksia tarkastelemalla sitä systeemisestä näkökulmasta deliberatiivisen järjestelmän kolmen tehtävän (episteeminen, eettinen ja demokraattinen) muodostaman idealistisen standardin kautta (Mansbridge ym. 2012, 1–5). Jotta Keski-Suomen hyvinvointialue voisi täyttää deliberatiivisen järjestelmän idealistisen standardin, tulisi sen tuottaa huolella punnittuja, faktoihin perustuvia, kansalaismielipiteen huomioon ottavia päätöksiä, ylläpitää ja edistää keskinäistä kunnioitusta alueen asukkaiden keskuudessa, sekä lisäksi edistää tasa-arvoista, inklusiivista poliittista prosessia. Tutkimustuloksena muodostuneen asukkaan roolijaon perusteella Keski-Suomen hyvinvointialueen voidaan todeta täyttävän deliberatiivisen järjestelmän idealistinen standardi ainoastaan osittain. Keski-Suomen hyvinvointialueen osallisuusohjelmassa (2023–2025) mainitaan, että hyvinvointialueen lakisääteinen velvollisuus on taata asukkaille monipuolisia ja vaikuttavia osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia ja menetelmiä. Osallisuusohjelmassa osallisuutta perustellaan lähinnä lainsäädännön määrittelemänä menettelytapana ja sen kautta, mitä laki hyvinvointialueesta (611/2021) osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säätelee. Tutkimusaineiston sisältämien vastausten perusteella Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuutetuilla on

tahtotila toteuttaa deliberatiivisen järjestelmän episteemistä tehtävää sikäli, kun tarkoituksena on muodostaa faktoihin ja tietoon perustuvia päätöksiä. Aluevaltuutettujen vastauksissa korostui palautteen keräämisen ja analysoinnin merkitys. Järjestelmän episteemisen tehtävän toteutumisen suhteen ei silti päästä aidosti deliberatiiviseen, puntaroivaan kansalaiskeskusteluun tai taata kansalaismielipiteen kuulumista päätöksenteossa pelkän palautteen keräämisen perusteella. Keski-Suomen hyvinvointialueella on osallisuusohjelman ja valtuutettujen näkemysten mukaan lisäksi tahtotila vaalia keskinäisen kunnioituksen ja yhteisymmärryksen toteutumista hyvinvointialueen päätöksenteossa, mutta tämä voi toteutua ainoastaan silloin, kun asukkaalle sallitaan rooli aktiivisena toimijana itseään koskevassa päätöksenteossa. Keski-Suomen hyvinvointialue ei kykene toteuttamaan deliberatiivisen järjestelmän demokraattista tehtävää edistää aidosti tasa-arvoista, inklusiivista poliittista prosessia, mikäli asukas nähdään ainoastaan toiminnan kohteena, tietolähteenä tai palveluita käyttävänä asiakkaana. Koska hyvinvointialueet ovat vasta aloittaneet toimintansa vuoden 2023 alusta, on kuitenkin vaikeaa kattavasti ja luotettavasti arvioida deliberatiivisen järjestelmän idealistisen standardin toteutumista. Minkään järjestelmän ei voida kuitenkaan koskaan olettaa tai edellyttää olevan täysin demokraattinen tai täyttävän idealistisen standardin jokaisen osa-alueen. Aika näyttää, kuinka kunnianhimoisesti osallisuuden toteutumista tullaan hyvinvointialueen päätöksenteossa tavoittelemaan ja mikä rooli asukkaille hyvinvointialueen päätöksenteossa lopulta annetaan.

Sen lisäksi, että osallisuusteemoja voidaan tarkastella osallistumisen epätasaisen jakautumisen ja eriarvoistumisen, erilaisten osallistumisen ideaalien ja roolien tai deliberatiivisen järjestelmän idealistisen standardin kautta, voidaan ilmiötä lähestyä myös osallistamisen ja hallinnan näkökulmista. Mikäli osallistaminen nähdään ylhäältäpäin tulevana, välineellisenä hallinnon aloitteena, jossa osallistumisen muotojen tarkastelu syrjäyttää osallistujien, asiakysymysten tai osallistumisen politiikkavaikutusten tarkastelun, ollaan itse asiassa kiinnostuneita siitä, kuinka päätetään, eikä siitä, kuka päättää ja mistä päätetään (Kuokkanen 2016, 149–150). Keski-Suomen hyvinvointialueen osallistamistoimia suunniteltaessa ja ideoitaessa on aiheellista miettiä, missä määrin osallistamistoimien on tarkoitus antaa asukkaille todellista valtaa, ja missä määrin osallistamisella täytetään lakisääteiset edellytykset ja tuotetaan hallinnollista legitimitettä osoittamalla, että aktivoimista on yritetty ja asukkaille tarjottu osallistumismahdollisuuksia. Mikäli asukkaiden osallisuutta edistetään viranomaisvetoisesti niin, että osallistumisen paikat ja muodot määritellään valmiiksi, tapahtuu osallistuminen hallinnon osana ja edistäjänä sen sijaan, että nähtäisiin asukkaiden osallisuuden tuovan sille kaivattua vastapainoa. Demokratiatutkijat (mm. Meriluoto & Litmanen 2019, Mäkinen, 2016, Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017) ovat huomauttaneet, että demokratian hallinnallistuessa

siitä muodostuu oma hallinnonalansa, erilaisten osallistumisindikaattorien avulla mitattu politiikkatoimien kohde, jossa osallistuminen tapahtuu hallinnon aloitteesta, sen määrittämällä tavalla ja sen asettamiin kysymyksiin vastaten. Osallistamisesta tulee tällöin hallinnan väline, jossa kansalaisista tehdään halutun kaltaisia osallistujia ja joissa jo tehtyjä päätöksiä oikeutetaan aidon kuulemisen ja päätöksentekovallan jakamisen sijaan. Muutoksia vaaditaan järjestelmän sijaan kansalaiselta, jonka tulee muuttua hallintoon ja järjestelmään sopivaksi osallistujaksi. Osallistaminen mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan kohdistuvan vallankäytön, kun sen varjolla määritellään, minkälaisia osallistumisen paikkoja ja tiloja kansalaiselle osoitetaan. Demokratian ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien aito kehittäminen Keski-Suomen hyvinvointialueella vaatii huomion kiinnittämistä resurssien varmistamiseen, osallisuusasioiden verkostojen luomiseen ja vastuuhenkilöiden nimeämiseen, uusien osallistumistapojen ennakkoluulottomaan käyttöönottoon, totutuista tavoista ja asenteista luopumiseen sekä kansalaisten ja hallinnon välisen vuorovaikutuksen selkiyttämiseen. Massiivisen hallinnon uudistuksen yhteydessä tarvitaan osallisuuden toteutumisen pitkäjänteistä, säännöllistä seurantaa ja arviointia sekä myönteistä asennetta asukkaiden osallisuuden edistämistä kohtaan.

Yhteiskunnallisissa uudistuksissa ja niihin liittyvissä prosesseissa hallinnon käytäntöjen ja toimitapojen muutos on usein erilaisten päällekkäisten, keskenään ristiriitaisten ja yhteen kietoutuneiden kehityskulkujen ja institutionaalisten logiikoiden yhteen sovittamisesta (Kulovaara & Nousiainen 2016, Niskanen, Jokivuori & Ruuskanen, 2020). Eurooppalaisten yhteiskunnallisten uudistusten historiasta voidaan nähdä, etteivät mittavat hankkeet onnistu ilman laajamittaista kansalaisosallistumista, jonka ansioista hankkeiden kriittiset kohdat voidaan tunnistaa ajoissa (Matthies 2017, 162). Aiempien kansalaisosallistumiseen perustuvien sosiaali- ja terveysalan hallinnon kehittämishankkeiden (mm. KAMPA III -hanke) tulosten perusteella osallistumista ja yhteisöllisyyttä estävät vallitsevan toimintakulttuurin muutoksen hitaus, viranomaisten ja päättäjien vakiintuneet roolit ja valtarakenteet, markkinatalouden logiikan soveltaminen yleishyödyllisiin tehtäviin, resurssipula, palveluntuottaja - palvelun kohde -ajattelu, palvelurakenteiden hallinnollisen uudistamisen painottaminen sekä kansalaisten näkökulman ohittaminen palvelurakennepöytätyössä (Rantamäki 2013). Sipilän hallituskauden sote-uudistusyrityksen ongelmiksi paikannettiin mm. toimijoiden välinen luottamuspuja ja näennäisdialogi sekä asiantuntijoiden kritiikin sivuuttaminen (Niskanen ym. 2020). Demokratian tulevaisuuden kannalta tulisikin huolella harkita erilaisten demokratiainnovaatioiden mahdollisuuksia siitäkin huolimatta, että kriittisten näkemysten mukaan (esim. Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017) niitä on nähty kehitettävän hallintovetoisesti ja vain sinne, mihin hallinto niitä haluaa. Oikeusministeriö (2012/51, 51) on kuitenkin jo kuntarakenneuudistuksen

yhteydessä suositellut esimerkiksi kansalaisfoorumien hyödyntämistä alueellisesti esimerkiksi terveydenhuollon palveluiden järjestämistä koskevissa kysymyksissä. Keski-Suomen hyvinvointialueella on hyvä tiedostaa, että asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistaminen lisää luottamusta palveluihin liittyen ja sitä kautta laajemmin koko poliittiseen järjestelmään. Lisäksi asukkaiden osallistamis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistaminen parantaa palveluiden laatua ja tehokkuutta sekä säästävää kustannuksia, kun palvelut voidaan kohdentaa oikein. Kuulluksi tuleminen lisää asukkaiden luottamusta ja sitoutumista uudistusten toteuttamiseen ja auttaa asukkaita hahmottamaan toiminnan reunaehdoja, rajoituksia ja sen mahdollisuuksia. Monipuolinen eri näkökulmien kuuleminen ja puntaroiiva keskustelu aidon, inklusiivisen dialogin kautta estää eriävien kantojen käyttämistä ideologisina aseina. Kriittinen keskustelu ja uusien demokratiainnovaatioiden ennakkoluuloton ja innovatiivinen käyttöönotto vahvistaa asukasosallisuuden vahvistumisen kautta julkisen hallinnon legitimitettä ja yhteiskunnallista vakautta. Tämän maisterintutkielman lähtökohtana oli huomio siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisen reformin myötä hyvinvointialueilla on historiallinen mahdollisuus toimia demokratian ja osallisuuden uudistajina. Tulevaisuus näyttää, osataanko, halutaanko tai uskalletaanko tähän mahdollisuuteen tarttua.

7.4 Tutkimuksen rajoitteet ja jatkotutkimustarve

Tämä maisterintutkielma on toteutettu sen kaikissa vaiheissa tieteellisen tutkimusetiikan sääntöjä noudattaen. Tutkimusprosessiin liittyviä eettisiä erityiskysymyksiä on pyritty pohtimaan etukäteen. Kaikkia tehtyjä ratkaisuja on pyritty läpi tutkimusprosessin tarkastelemaan Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeiden sekä hyvän tieteellisen käytännön näkökulmasta. Tutkimuksessa on tavoiteltu kahdensuuntaista avoimuutta, eli tehdyt ratkaisut on pyritty kirjoittamaan auki niin, että lukijalla on mahdollisuus arvioida tehtyjä ratkaisuja sekä niiden eettisyyttä ja soveltuvuutta aiheen kannalta. Tämän maisterintutkielman toteutuksen kunnianhimoisena tavoitteena on ollut, että se kestää tiedeyhteisön kriittisen tarkastelun. (Mustajoki 15.3.2018, TENK 2012.)

Tutkimuksen rajoitteina voidaan nähdä aineistonkeruun pohjana olevan sähköisen Webropol-lomakkeen alhainen vastausaktiivisuus (20,3 %). Laadullisen tutkimuksen tavoin tässäkin maisterintutkielmassa ei kuitenkaan pyritä tilastolliseen yleistettävyyteen, vaan tutkittavasta ilmiöstä on pyritty luomaan ymmärrystä laajentava kuva, joka ehkä avaa uria uusille ajatuksille ja tulkinnoille. Tutkimuksen rajoitteena voidaan myös nähdä, että analyysin lopputuloksena esitelty teoreettinen, asukkaan rooleja havainnollistava jaottelu on yleistävä ja

yksinkertaistava. Tämä valinta on kuitenkin ollut tietoinen ja tarkoituksellinen, ja jaottelulla on pyritty tuomaan mahdollisimman selkeästi esille näiden kolmen roolin väliset erot ja niihin kytkeytyvät osallisuuden mallit. Tutkimus onnistuu vastaamaan sille asetettuun tutkimusongelmaan, kun valitut havainnot on nostettu selkeästi keskeisiksi tutkimustuloksiksi.

Tämän maisterintutkielman tuloksia voidaan hyödyntää tarkasteltaessa tai suunniteltaessa kansalaisten osallisuuden toteutumista julkisessa päätöksenteossa. Tutkimustulokset lisäävät tietoisuutta erilaisista osallisuuden toteuttamisen keinoista ja näkemyksistä. Tutkimustulosten pohjalta voidaan tunnistaa kehittämiskohteita ja tehdä ehdotuksia asukkaiden osallisuuden vahvistamiseksi. Kansalaisosallistumisen tutkimukselle on jatkossakin tarvetta. Tämä tutkimus kohdistui Keski-Suomen hyvinvointialueelle, jolle on leimallista Jyväskylän asema hyvinvointialueen keskuksena, reuna-alueiden ja keskuksen väliset pitkät välimatkat, väestön epätasainen jakautuminen hyvinvointialueella sekä hyvinvointi-, terveys- ja pelastuspalveluiden järjestämisen ongelmat näiden alueellisten erityispiirteiden takia. Jatkotutkimusaiheena tunnistetaan ainakin kysymys siitä, laajenevatko vai kapenevatko asukkaiden osallistumismahdollisuudet, kun päätöksenteko siirtyy kokonaan uudelle hallinnon tasolle. Toiminnan jatkuttua tulisi lisäksi selvittää, kuinka asukkaat kokevat omat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutensa, niiden saavutettavuuden ja saatavuuden sekä sen, onko niissä tapahtunut muutosta hyvinvointialueille siirtymisen jälkeen. Hyödyllistä olisi myös vertailla, kuinka eri hyvinvointialueet toteuttavat asukkaiden osallisuutta ja minkälaisia keinoja ja mahdollisuuksia siihen yhdistetään.

LÄHTEET

- Arnstein, S. R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*. 35(4), 216-224. <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>. Viitattu 22.5.2022.
- Asunta, L. & Mikkola, L. 2019. Osallisuuden mahdollisuus ja haaste asiakasraatitoiminnassa. Teoksessa Luoma-aho, B. & Pekkala, K. (toim.) *Osallistava viestintä*. (s. 74-88). ProCom ry. ProComma Academic. <http://hdl.handle.net/10138/302465>. Viitattu 22.6.2022.
- Büchi, R., Braun, N. & Kaufman, B. 2008. *Opas suoraan demokratiaan*. Keuruu. Otavan kirjapaino.
- Christiano, T. 2012. Rational deliberation among experts and citizens. Teoksessa Parkinson, J. & Mansbridge, J. (toim.) *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale* (s. 27-51). New York. Cambridge University Press. <https://web-s-ebsohost.com.ezproxy.jyu.fi/ehost/ebookviewer/ebook/ZTAwMHh3d19fNDY1NzIxX19BTg2?sid=3c74bd4f-5ae2-41d6-8554-2ec3b4fbd506@redis&vid=0&format=EB&rid=1>. Viitattu 15.2.2023.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 2008. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä. Vastapaino.
- HE 241/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200241>. Viitattu 16.3.2022.
- Isola, A-M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valtari, S. & Keto-Tokoi, A. 2017. Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. *Työpaperi 33/2017*. Helsinki. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-917-0>. Viitattu 21.6.2022.

- Jyväskylän yliopiston tutkimusdatapolitiikka. 15.1.2021.
<https://openscience.jyu.fi/fi/tutkimusdata/tutkimusdatapolitiikka>. Viitattu 10.3.2021.
- Jäntti, A., Airaksinen, J. & Haveri, A. 2017. Osallistuminen julkishallinnon legitimitteettikysymyksenä. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) Kansalaiset kaupunkia kehittämässä. (s. 34-56). Tampere. Suomen Yliopistopaino Oy. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0623-6>. Viitattu 1.5.2023.
- Jäske, M. 2018. Democratic innovation in Finnish Local Politics. Essay on Varieties, Causes and Consequences of Mechanisms for Direct Citizen Participation. Akateeminen väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja.
<https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/146441/AnnalesB462Jaske.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Viitattu 21.5.2022.
- Jäppinen, T. & Nieminen, V. 2014. Kuntalaiset keskiöön. Työkalupakki kuntalaisten osallistumiseksi palvelujen kehittämiseen ja päätöksentekoon. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2014/1642-kuntalaiset-keskioon>. Viitattu 22.5.2022.
- Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:20. Oikeusministeriö, Helsinki. 2007.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-589-6>. Viitattu 15.2.2022.
- Keski-Suomen aluevaltuusto. N.d. Keski-Suomen hyvinvointialue 2023. Verkkosivusto. <https://hyvaks.fi/paatoksenteko/aluevaltuusto>. Viitattu 16.3.2022.
- Keski-Suomen hyvinvointialuestrategia 2030. Aluevaltuuston hyväksymä 14.6.2022.
https://hyvaks.fi/sites/default/files/2023-02/Strategiakuva_hyvaks.pdf. Viitattu 2.5.2023.
- Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2020. Neljä lupauskeskisuomalaisille. Keski-Suomen liitto. 2011. Jyväskylä. https://keskisuomi.fi/wp-content/uploads/2020/09/22141-Keski-Suomen_hyvinvointistrategia_2020.pdf. Viitattu 17.3.2022.
- Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P-E. 2017. Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: syventyykö vai heikentyykö demokratia? Teoksessa Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P-E. (toim.) Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä. (s. 8-29) Jyväskylä. SoPhi.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7077-2>. Viitattu 22.6.2022.
- Kivinen, T., Vanjusov, H. & Vornanen, R. 2020. Asiakkaan ääni – osallisuus ja vaikuttamisen mahdollisuudet. Teoksessa Hujala, A. & Taskinen, H. (toim.) Uudistuva sosiaali- ja terveysala. (s. 267-293) Tampere. Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>. Viitattu 22.6.2022.
- Kohonen, K. & Tiala, T. 2002. Johdanto. Teoksessa Kohonen, K. & Tiala, T. (toim.) Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. (s. 5-8) Helsinki. Sisäasiainministeriö ja Suomen Kuntaliitto.
- Kulovaara, K. & Nousiainen, M. 2016. Uuden hallinnan monet kasvot. Teoksessa Nousiainen, M. & Kulovaara, K. (toim.) Hallinnan ja osallistamisen politiikat.

- (s. 7-21) Jyväskylä. SoPhi.
<https://www.jyu.fi/hytk/fi/laitokset/yfi/tutkimus/sophi/126-150/sophi132>.
Viitattu 10.4.2023.
- Kuokkanen, K. 2016. Hankeperustainen kaupunkipolitiikka ja kansalaisosallistuminen. Teoksessa Nousiainen, M. & Kulovaara, K. (toim.) Hallinnan ja osallistamisen politiikat. (s. 125-157) Jyväskylä. SoPhi.
<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/50502/978-951-39-6613-3.pdf?sequence=1>. Viitattu 10.4.2023.
- Kuula, A. 2011. Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere: Vastapaino. JYKDOK: <https://www.ellibslibrary.com/reader/9789517685139>. Viitattu 10.3.2022.
- L 611/2021. Laki hyvinvointialueesta.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210611#Lidm45053756660048>. Viitattu 1.5.2023.
- Laajalahti, A. & Pennanen, E. 2019. Työpaikasta osallistuvaksi työyhteisöksi. Teoksessa Osallistava viestintä. (s. 28-40) Procom ry. ProComma Academic.
<http://doi.org/10.31885/2019.00008>. Viitattu 22.6.2022.
- Leemann, L. & Hämäläinen, R-M. 2016. Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen palvelut. Pohdintaa käsitteiden sisällöstä. Yhteiskuntapolitiikka 81 (2016):5, 586-594. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016102725606>. Viitattu 22.6.2022.
- Majoinen, K. 2002. Valtuusto kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäjänä. Teoksessa Kohonen, K. & Tiala, T. (toim.) Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. (s. 40-44) Helsinki. Sisäasiainministeriö ja Suomen Kuntaliitto.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Thompson, D. & Warren, M. 2012. A systemic approach to deliberative democracy. Teoksessa Parkinson, J. & Mansbridge, J. (toim.) Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale (s. 1-26). New York. Cambridge University Press. <https://web-s-ebscobhost.com.ezproxy.jyu.fi/ehost/ebookviewer/ebook/ZTAwMHh3d19fNDY1NzIxX19BTg2?sid=3c74bd4f-5ae2-41d6-8554-2ec3b4fbd506@redis&vid=0&format=EB&rid=1>. Viitattu 15.2.2023.
- Matthies, A-L. 2013. Hyvät käytänteet – työkaluja osallisuuden ja yhteisöllisyyden tukemiseen. Teoksessa Matthies & Rantamäki (toim.) Hyvinvointitalkoot – Miten kuntalaisten osallistuminen tukee palveluita. KAMPA-hankkeen julkaisu. Hyvinvointipalveluiden kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta maaseudulla. (s. 60-66) Jyväskylän yliopisto. Kokkolan yliopistokeskus Chydenius. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-5077-4>. Viitattu 16.3.2022.
- Matthies, A-L. 2017. Osallistumisen lupaus ja petos hyvinvointipalveluissa. Sosiologia 54(2), 149-165. <https://docplayer.fi/104934709-Osallistumisen-lupaus-ja-petos-hyvinvointipalveluissa.html>. Viitattu 23.6.2022

- McLaverty, P. 2014. Inequality and deliberative democracy. Teoksessa Elstub, S. & McLaverty, P. (toim.) 2014. Deliberative Democracy: Issues and Cases (s.34-49). Edinburgh University Press. <https://web-p-ebshost-com.ezproxy.jyu.fi/ehost/ebookviewer/ebook/ZTAwMHh3d19fNzA5MjI3X19BTg2?sid=2e6a8eba-d371-46fa-b3dd-42dc2a047dac@redis&vid=0&format=EB&rid=1>. Viitattu 23.2.2023.
- Meriluoto, T. & Litmanen, T. 2019. Pelastaako osallistaminen demokratian? Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (toim.) Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian? (s. 7-28) Tampere. Vastapaino.
- Metsämuuronen, J. 2007. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Vaajakoski. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Mustajoki, H. 15.3.2018. Ennakoiva etiikka tutkimustyössä. Vastuullinen tiede. Tutkimusetiikka ja tiedeviestintä Suomessa. Verkkosivusto. <https://vastuullinentiede.fi/fi/tutkimustyo/ennakoiva-etiikka-tutkimustyossa>. Viitattu 9.3.2022.
- Mäkinen, K. 2016. Osallistuminen lähentämisen ja yhteisönrakentamisen väylänä EU:n kansalaisuuspolitiikassa. Teoksessa Nousiainen, M. & Kulovaara, K. (toim.) Hallinnan ja osallistamisen politiikat. (s. 97-124) Jyväskylä. SoPhi. <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/50502/978-951-39-6613-3.pdf?sequence=1>. Viitattu 10.4.2023.
- Niinikoski, M-L. & Setälä, M. 2012. Deliberatiivisen demokratian keinoja testamassa. Foorumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa. Hallinnon tutkimus 31(4), 261-276. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/100087>. Viitattu 29.6.2022.
- Niskanen, O.-P., Jokivuori, P., & Ruuskanen, P. (2020). Soten "neljäs tuotantokausi": dialogi ja luottamus politiikan ja virkamiestoiminnan rajapinnalla. Hallinnon tutkimus, 39(1), 36-51. <https://doi.org/10.37450/ht.98077>. Viitattu 9.12.2022.
- Nivala, E. & Rynänen, S. 2013. Kohti sosiaalipedagogista osallisuuden ideaalia. Sosiaalipedagoginen aikakausikirja (2013):14, 9-41. <https://docplayer.fi/30318000-Kohti-sosiaalipedagogista-osallisuuden-ideaalia.html>. Viitattu 23.6.2022.
- OM 14/2010. Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Mietintöjä ja lausuntoja. Oikeusministeriön julkaisuja 14/2010. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-818-7>. Viitattu 15.8.2022.
- OM 51/2012. Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa. Oikeusministeriön julkaisuja 51/2012. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-224-8>. Viitattu 10.3.2023.
- Osallisuusohjelma 2023-2025. Keski-Suomen hyvinvointialue. https://hyvaks-julkaisu.tweb.fi/ktwebscr/pk_attn_tweb.htm?id=12535. Viitattu 2.5.2023.
- Perustuslaki 1999/731. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L2P14>. Viitattu 15.2.2022.
- Pihlaja, R. & Sandberg, S. 2012. Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisu 27/2012.

- https://vm.fi/documents/10623/307637/Alueellista_demokratia927605808.pdf/2b79ece8-e589-4099-b953-1cc788de0ee0. Viitattu 29.6.2022.
- Pikkala, S. 2006. Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Kuntien demokratiatilinpäättös, Teema II. Kuntademokratian toimintatavat. Suomen Kuntaliitto. <https://www.iisalmi.fi/loader.aspx?id=e78f7a67-bb7b-4e15-ba35-327a6cb0614a>. Viitattu 29.7.2022.
- Piipponen, S-L. & Pekola-Sjöblom, M. 2019. Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen? Uutta kunnista. Kuntaliiton julkaisusarja 3/2019. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2019/2004-osallistaako-kunta-osallistuuko-kuntalainen>. Viitattu 21.5.2022.
- Raisio, H. & Vartiainen, P. 2011. Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen: Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- Raisio, H., Vartiainen, P. & Ollila, S. (2010). Tavoitteena aito osallisuus: Tarkastelussa Suomen ensimmäinen deliberatiivinen nuorisoraati. Kansalaisyhteiskunta, 1 (1), 92-102. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:juu-201611014536>. Viitattu 9.12.2022.
- Rantamäki, N. 2013. Mikä mahdollistaa, mikä estää osallistumista? Yhteenvetoa KAMPA-hankkeen kookemuksista. Teoksessa Matthies & Rantamäki (toim.) Hyvinvointitalkoot – Miten kuntalaisten osallistuminen tukee palveluita. KAMPA-hankkeen julkaisu. Hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta maaseudulla. (s. 54-59) Jyväskylän yliopisto. Kokkolan yliopistokeskus Chydenius. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-5077-4>. Viitattu 16.3.2022.
- Ronkainen, S., Pehkonen, L., Lindblom-Yläne, S. & Paavilainen, E. 2011. Tutkimuksen voimasanat. Helsinki. WSOYpro Oy.
- Rättilä, T. & Rinne, J. 2017. Ei osallistumista vaan vaikuttamista! Asukasaktiivit paikallisina toimijoina ja asuinympäristön kehittäjinä. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) Kansalaiset kaupunkia kehittämässä. (s. 99-117). Tampere. Suomen Yliopistopaino Oy. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0623-6>. Viitattu 22.5.2022.
- Salo, U-M. 2015. Simsalabim, sisällönanalyysi ja koodaamisen haasteet. Teoksessa Aaltonen, S. & Högbacka, R. (toim.) Umpikujasta oivallukseen. Refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa. (s. 166-190). Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9786-5>. Viitattu 9.5.2023.
- Siisiäinen, L. 2019. Hallinnan ohjaama osallistuminen vahvistaa valta-asemia. Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (toim.) Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian? (s. 95-122.) Tampere. Vastapaino.
- Silvasti, T. 2014. Sisällönanalyysi. Teoksessa Massa, I. (toim.) Polkuja yhteiskuntatieteelliseen ympäristötutkimukseen. (s. 33-48.) Tampere. Gaudeamus.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2021. Aluevaltuutetun opas. <https://soteuudistus.fi/documents/16650278/17455303/Aluevaltuutetun+opas.pdf/92005f95-de3e-f595-1a97-777922d59f4f/Aluevaltuutetun+opas.pdf?t=1635837086225>. Viitattu 1.5.2023.

- Sote-uudistus. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus. N.d. Verkkosivusto. <https://soteuudistus.fi/mika-on-hyvinvointialue>. Viitattu 1.5.2023.
- Tietosuojaohjeet opiskelijoille. 9.2.2022. Jyväskylän yliopisto. Verkkosivusto. <https://www.jyu.fi/fi/yliopisto/tietosuoja/ohjeet/tietosuojaohjeet-opiskelijoille>. Viitattu 9.3.2022.
- Tritter, J. Q. & McCallum, A. 2006. The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy* 76 (2): 156-168. <https://www-sciencedirect-com.ezproxy.jyu.fi/science/article/pii/S0168851005001314>. Viitattu 3.8.2022.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusyhtiö Tammi.
- Tunnisteellisuus ja anonymisointi. N.d. Tietoarkisto. Tampereen yliopisto. Verkkosivusto. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/aineistonhallinta/tunnisteellisuus-ja-anonymisointi/>. Viitattu 10.3.2022.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. 2012. Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. https://tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf. Viitattu 29.11.2022.
- Valli, R. 2018. Aineistonkeruu kyselylomakkeella. Teoksessa Valli, R: (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Jyväskylä: PS-kustannus. JYKDOK: <https://www.ellibslibrary.com/reader/9789524515160>. Viitattu 1.12.2022.
- Valli, R. & Perkkilä, P. 2018. Sähköinen kyselylomake ja sosiaalinen media aineistonkeruussa. Sähköisen kyselyn etuja. Teoksessa Valli, R: (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Jyväskylä: PS-kustannus. JYKDOK: <https://www.ellibslibrary.com/reader/9789524515160>. Viitattu 10.3.2022.
- VN 2019:31. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>. Viitattu 1.5.2023.
- VN 2021:43. Hallituksen kestävyystiekartta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:43. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-682-2>. Viitattu 31.5.2022.
- VNS 3/2002. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Selonteko/Documents/vns_3+2002.pdf. Viitattu 3.8.2022.
- Vuori, J. N.d. Laadullinen sisällönanalyysi. Teoksessa Vuori, J. (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/laadullinen-sisallonanalyysi>. Viitattu 3.5.2023.
- Värttö, M., Jäske, M., Herne, K., & Grönlund, K. (2021). Kaksisuuntainen katu: Poliitikot osallistujina puntaroivassa kansalaiskeskustelussa. *Politiikka*, 63(1), 28–53. <https://doi.org/10.37452/politiikka.98388>. Viitattu 24.2.2023.

LIITTEET

LIITE 1: HAASTATTELULOMAKE



Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuutettujen näkemyksiä asukkaiden osallisuudesta hyvinvointialueen päätöksentekoon

Arvoisa valtuutettu!

Olet ollut mukana työstämässä Keski-Suomen hyvinvointialueen osallisuusohjelmaluonnosta. Pyydän sinua mukaan tutkimukseen, jonka tavoitteena on muodostaa kuva aluealtuutettujen käsityksistä siitä, miten asukkaiden osallisuus hyvinvointialueen päätöksenteossa parhaiten toteutetaan.

Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää tarkasteltaessa tai suunniteltaessa osallisuuden toteutumista päätöksenteossa. Tutkimustulokset lisäävät tietoisuutta erilaisista osallisuuden toteuttamiseen keinoista ja näkemyksistä.

Kyselyllä kartoitetaan niitä arvoja, asenteita ja merkityksiä, joita aluevaltuutetut antavat asukkaiden osallisuudelle hyvinvointialueen päätöksenteossa. Vastauksissasi sinun ei tarvitse pitäytyä osallisuusohjelmaluonnoksen viitekehyksessä, vaan voit tässä vastata vapaasti, miten juuri sinä itse näet ja koet asiat.

Kysely koostuu kuudesta kysymyksestä:

- Kaksi liukukytkinväittämää, joihin saat vastata sijoittamalla mielipiteesi valitsemaasi kohtaan janalla**
- Neljä avovastauskenttää, joihin saat omin sanoin vapaasti perustella mielipiteitäsi ja kertoa ajatuksistasi laajemmin**

Kyselyyn vastaaminen vie aikaa noin 30 minuuttia. Kyselyyn vastaaminen ei vaadi erityistä valmistautumista.

Vastaukset käsitellään niin, ettei yksittäistä vastaajaa voi suoraan tunnistaa. Anonymisoinnin helpottamiseksi vältähän vastauksissasi antamasta tarkkoja tunnistetietoja kuten henkilötiedot, nimet tai paikat. Tutkimuksesta valmistuu maisterintutkielma, joka julkaistaan Jyväskylän yliopiston julkaisuarkistossa.

1. Kuinka helppona tai haastavana näet asukkaiden osallistamisen hyvinvointialueen päätöksenteossa?

LIITE 2: TIEDOTEKIRJE

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

YHTEISKUNTATIETEIDEN JA
FILOSOFIAN LAITOS



14.11.2022

TIEDOTE TUTKIMUKSESTA

Maisterintutkielma: ”Keski-Suomen aluevaltuutettujen näkemyksiä asukkaiden osallisuudesta hyvinvointialueen päätöksentekoon” ja pyyntö osallistua tutkimukseen

Sinua pyydetään mukaan yhteiskuntapolitiikan maisterintutkielmaan, jossa tutkitaan asukkaiden osallisuutta hyvinvointialueen päätöksentekoon aluevaltuutettujen näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on muodostaa kuva aluevaltuutettujen käsityksistä siitä, miten asukkaiden osallisuus hyvinvointialueen päätöksenteossa parhaiten toteutetaan.

Sinua pyydetään osallistumaan tutkimukseen, koska olet jäsenenä Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuustossa.

Tämä tiedote kuvaa tutkimusta ja siihen osallistumista. Liitteessä on kerrottu henkilötietojesi käsittelystä.

Tutkimuspyyntö on lähetetty Keski-Suomen hyvinvointialueen kaikille aluevaltuutetuille.

Tämä on yksittäinen tutkimus, eikä sinuun oteta myöhemmin uudestaan yhteyttä.

Vapaaehtoisuus

Tähän tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista. Voit kieltäytyä osallistumasta tutkimukseen, keskeyttää osallistumisen tai peruuttaa jo antamasi suostumuksen syytä ilmoittamatta milloin tahansa tutkimuksen aikana. Tästä ei aiheudu sinulle kielteisiä seurauksia.

Keskeyttäessäsi tutkimukseen osallistumisesi tai peruuttaessasi antamasi suostumuksen, sinusta siihen mennessä kerättyjä henkilötietoja, näytteitä ja muita tietoja käytetään osana tutkimusaineistoa, kun se on välttämätöntä tutkimustulosten varmistamiseksi.

Tutkimuksen kulku

Tutkimus toteutetaan Jyväskylän yliopiston tarjoamalla sähköisellä ~~Webropol~~ Webropol-kyselylomakkeella marras-joulukuussa 2022. Kyselylomakkeen täyttäminen vie arviolta 30 minuuttia. Lomakkeen täyttäminen ei vaadi erityistä valmistautumista.

Tutkimuksesta mahdollisesti aiheutuvat hyödyt

Tutkimukseen osallistumisesta ei ole tutkittavalle itselleen suoraa hyötyä. Tutkimuksesta on kuitenkin hyötyä tieteelle ja yhteiskunnalle yleisesti.

Tutkimuksesta mahdollisesti aiheutuvat riskit, haitat ja epämukavuudet sekä niihin varautuminen

Tutkimukseen osallistumisesta ei odoteta aiheutuvan riskejä, haittoja tai epämukavuuksia.

Tutkimuksen kustannukset ja korvaukset tutkittavalle sekä tutkimuksen rahoitus

Tutkimukseen osallistumisesta ei makseta palkkiota.

Tutkimustuloksista tiedottaminen ja tutkimustulokset

Tutkimuksesta valmistuu yksi yhteiskuntapolitiikan maisterintutkielma, joka julkaistaan Jyväskylän yliopiston julkaisuarkistossa: <https://jyx.jyu.fi/>

Lisätietojen antajan yhteystiedot

Lisätietoja tutkimushankkeesta antaa tutkimusentekijä: Sini Lehtonen, 040-415 6735, sini.t.lehtonen@student.jyu.fi, yhteiskuntapolitiikan maisteriopiskelija, Jyväskylän yliopisto.

LIITE 3: TIETOSUOJAILMOITUS

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

YHTEISKUNTATIETEIDEN JA
FILOSOFIAN LAITOS



14.11.2022

TIETOSUOJAILMOITUS

Olet osallistumassa tieteelliseen tutkimukseen. Tässä tietosuojailmoituksessa sinulle kerrotaan henkilötietojesi käsittelystä osana tutkimusta. Sinulla on lain mukaan oikeus saada nämä tiedot.

1. Rekisterinpitäjä

Rekisterinpitäjä vastaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta tutkimuksessa.

Tämän tutkimuksen rekisterinpitäjä on Sini Lehtonen [sini.t.lehtonen@student.jyu.fi].

Työnohjaajat:

Sakari Taipale, apulaisprofessori [sakari.taipale@jyu.fi]

Armi Mustosmäki, yliopistonlehtori [armi.mustosmaki@jyu.fi]

2. Henkilötietojen käsittelijä(t)

Henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan tahoa, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun ja sen antamien ohjeiden mukaisesti. Henkilötietojen käsittelijän kanssa on laadittava tietojenkäsittelysopimus.

Tutkimuksen toteutuksen aikana rekisterinpitäjä voi käyttää myös muita henkilötietojen käsittelijöitä, joita ei pystytä nimeämään etukäteen. Käsittelijöiden kanssa tehdään aina tarvittavat sopimukset ja niiden soveltuvuus henkilötietojen tietoturvalliseen käsittelyyn arvioidaan ennen sopimuksen tekoa. Rekisteröityä informoidaan käsittelijän käyttämisestä erikseen, jos muutos on merkittävä rekisteröidyn näkökulmasta.

Tutkimustiedon oikeellisuuden varmistamiseksi rekisterinpitäjä voi antaa tietoja käsiteltäväksi (ensisijaisesti ilman suoria tunnistetietoja) ns. tutkimuksen monitoroijalle tai verifioijalle määräajalle, mikäli tämä on välttämätöntä. Nämä toimivat tutkimushenkilöstön valvonnassa ja heidän kanssaan tehdään tietojenkäsittelysopimukset.

3. Henkilötietojen muu luovuttaminen tutkimuksen aikana

Tietojasi käsitellään luottamuksellisesti eikä niitä luovuteta sivullisille.

4. Tutkimuksessa "Keski-Suomen aluevaltuutettujen näkemyksiä asukkaiden osallisuudesta hyvinvointialueen päätöksentekoon" käsiteltävät henkilötiedot

Tutkittavien rekrytoimiseksi yhteysosoite (sähköpostiosoite) on otettu hyvinvointialueen verkkosivuilta, osallistumispyyntö tutkimukseen lähetetään tähän osoitteeseen. Pyyntö lähetetään kaikille Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuutetuille. Kaikki mukaan pyydyttävät tutkittavat ovat täysi-ikäisiä. Tutkimuksessa ei käsitellä erityisiä henkilötietoryhmiä.

Tutkimuksessa Sinusta kerätään seuraavia henkilötietoja: kyselyvastaukset. Tietojen kerääminen perustuu tutkimussuunnitelmaan. Tunnistetietojasi käsitellään tiedotteessa kuvattua tutkimustarkoitusta varten. Osallistuvista henkilöistä ei kerätä tietoja muista lähteistä.

5. Henkilötietojen käsittelyn oikeudellinen peruste tieteellisessä tutkimuksessa

Yleisen edun mukainen tieteellinen tutkimus (tietosuoja-asetuksen artikla 6.1.e, erityiset henkilötietoryhmät 9.2.j)

6. Henkilötietojen siirto EU/ETA ulkopuolelle

Tutkimuksessa tietojasi ei siirretä EU/ETA-alueen ulkopuolelle.

7. Henkilötietojen suojaaminen

Henkilötietojen käsittely tässä tutkimuksessa perustuu asianmukaiseen tutkimussuunnitelmaan ja tutkimuksella on vastuuhenkilö. Tutkimuksen rekisteriin tallennetaan vain tutkimuksen tarkoituksen kannalta välttämättömiä tietoja.

Tunnistettavuuden poistaminen

Aineisto ~~anonymisoidaan~~ aineiston perustamisvaiheessa (kaikki tunnistetiedot poistetaan täydellisesti, jotta paluuta tunnistelliseen tietoon ei ole eikä aineistoon voida yhdistää uusia tietoja).

Tutkimuksessa käsiteltävät henkilötiedot suojataan

käyttäjätunnuksella salasanalla käytön rekisteröinnillä kulunvalvonnalla (fyysinen tila)
 muulla tavoin, miten:

8. HENKILÖTIE TOJEN KÄSITTELY TUTKIMUKSEN PÄÄTTYMISEN JÄLKEEN

Tutkimusrekisteri hävitetään tutkimuksen päätyttyä arviolta 05/2023 mennessä.

9. Rekisteröidyn oikeudet

Oikeus saada pääsy tietoihin (tietosuoja-asetuksen 15 artikla)

Sinulla on oikeus saada tieto siitä, käsitelläänkö henkilötietojasi ja mitä henkilötietojasi käsitellään. Voit myös halutessasi pyytää jäljennöksen käsiteltävistä henkilötiedoista.

Oikeus tietojen oikaisemiseen (tietosuoja-asetuksen 16 artikla)

Jos käsiteltävissä henkilötiedoissasi on epätarkkuuksia tai virheitä, sinulla on oikeus pyytää niiden oikaisua tai täydennystä.

Oikeus tietojen poistamiseen (tietosuoja-asetuksen 17 artikla)

Sinulla on oikeus vaatia henkilötietojesi poistamista tietyissä tapauksissa. Oikeutta tietojen poistamiseen ei kuitenkaan ole, jos tietojen poistaminen estää tai vaikeuttaa suuresti käsittelyn tarkoituksen toteutumista tieteellisessä tutkimuksessa.

Oikeus käsittelyn rajoittamiseen (tietosuoja-asetuksen 18 artikla)

Sinulla on oikeus henkilötietojesi käsittelyn rajoittamiseen tietyissä tilanteissa kuten, jos kiistät henkilötietojesi paikkansapitävyyden.

Vastustamisoikeus (tietosuoja-asetuksen 21 artikla)

Sinulla on oikeus vastustaa henkilötietojesi käsittelyä, jos käsittely perustuu yleiseen etuun tai oikeutettuun etuun. Tällöin rekisterinpitäjä ei voi käsitellä henkilötietojasi, paitsi jos se voi osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää oikeutesi.

Oikeuksista poikkeaminen

Tässä kuvatuista oikeuksista saatetaan tietyissä yksittäistapauksissa poiketa tietosuoja-asetuksessa ja Suomen tietosuojalaissa säädetyillä perusteilla siltä osin, kuin oikeudet estävät tieteellisen tai historiallisen tutkimustarkoituksen tai tilastollisen tarkoituksen saavuttamisen tai vaikeuttavat sitä suuresti. Tarvetta poiketa oikeuksista arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Oikeuksista voidaan poiketa myös jos rekisteröityä ei pystytä tai ei enää pystytä tunnistamaan.

Profilointi ja automatisoitu päätöksenteko

Tutkimuksessa henkilötietojasi ei käytetä automaattiseen päätöksentekoon. Tutkimuksessa henkilötietojen käsittelyn tarkoituksena ei ole henkilökohtaisten ominaisuuksiesi arviointi, ts. profilointi vaan henkilötietojasi ja ominaisuuksia arvioidaan laajemman tieteellisen tutkimuksen näkökulmasta.

Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen

Jos sinulla on kysyttävää rekisteröidyn oikeuksista, voit olla yhteydessä yliopiston tietosuojavastaavaan. Kaikki oikeuksien toteuttamista koskevat pyynnöt toimitetaan Jyväskylän yliopiston kirjaamoon. Kirjaamo ja arkisto, PL 35 (C), 40014 Jyväskylän yliopisto, puh. 040 805 3472, e-mail: kirjaamo(at)jyu.fi. Käyntiosoite: Seminaarinkatu 15 C-rakennus (Yliopiston päärakennus, 1. krs), huone C 140.

Tietoturvaloukkauksesta tai sen epäilystä ilmoittaminen Jyväskylän yliopistolle <https://www.jyu.fi/fi/yliopisto/tietosuojailmoitus/ilmoita-tietoturvaloukkauksesta>

Sinulla on oikeus tehdä valitus erityisesti vakinaisen asuin- tai työpaikkasi sijainnin mukaiselle valvontaviranomaiselle, mikäli katsot, että henkilötietojen käsittelyssä rikotaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679. Suomessa valvontaviranomainen on tietosuojavaltuutettu.

Tietosuojavaltuutetun toimiston ajantasaiset yhteystiedot: <https://tietosuoja.fi/etusivu>

10. Lisätietojen antajan yhteystiedot

Lisätietoja tutkimuksesta antaa tutkimusentekijä: Sini Lehtonen, maisteriopiskelija, yhteiskuntapolitiikka, Jyväskylän yliopiston [humanistis-yhteiskuntatieteellinen](#) tiedekunta, sini.t.lehtonen@student.jyu.fi.

LIITE 4: SÄHKÖPOSTIKUTSU

Arvoisa aluevaltuutettu,

olen yhteiskuntapolitiikan maisteriopiskelija Sini Lehtonen, ja tutkin gradussani aluevaltuutettujen käsityksiä asukkaiden osallistamisesta hyvinvointialueen päätöksentekoon.

Pyydän Sinua vastaamaan kyselyyn, joka avautuu sinulle tästä linkistä:

<https://link.webpolsurveys.com/S/4649F36734821812>

Osallistumalla tutkimukseen autat osaltasi varmistamaan, että yhteiskuntapoliittista osaamista Keski-Suomen alueella hyödynnetään hyvinvointialuestrategian mukaisesti suoraan maakunnan hyväksi.

Vastaaminen ei vaadi erityistä valmistautumista. Voit vastata kyselyyn sinulle parhaiten sopivana aikana, kuitenkin 14.12.2022 mennessä. Kysely on anonyymi, eikä yksittäistä vastaajaa voida tunnistaa vastauksista. Voit siis vapaasti kertoa, miten juuri sinä osallisuuden toteutumisen näet ja koet.

Tämän sähköpostiviestin liitteistä löydät tutkimukseen liittyvän tiedotekirjeen ja tietosuojailmoituksen, muut vastaamiseen liittyvät ohjeet löydät tutkimuslomakkeelta yllä olevan linkin takaa.

Kiitos osallistumisestasi!

Ystävällisesti
Sini Lehtonen
kättilö (AMK), yhteiskuntapolitiikan maisteriopiskelija

LIITE 5: SÄHKÖPOSTIMUISTUTUS

Muistutus: Vielä ehdit vastaamaan!

Arvoisa aluevaltuutettu,

Sait 14.11.2022 kutsun vastata kyselyyn, jolla selvitetään aluevaltuutettujen käsityksiä asukkaiden osallistamisesta hyvinvointialueen päätöksenteossa. Kysely liittyy osaksi Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan maisterintutkielmaa. Jos et vielä ole ehtinyt vastata kyselyyn, vastaathan siihen mahdollisimman pian. Jokainen vastaus on tutkimuksen kannalta tärkeä.

Maisterintutkielman tavoitteena on muodostaa kuvaus aluevaltuutettujen käsityksistä siitä, miten asukkaiden osallisuus hyvinvointialueen päätöksenteossa parhaiten toteutetaan. Osallistumalla tutkimukseen autat osaltasi varmistamaan, että yhteiskuntapoliittista osaamista Keski-Suomen alueella hyödynnetään hyvinvointialuestrategian mukaisesti suoraan maakunnan hyväksi. Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää tarkasteltaessa tai suunniteltaessa osallisuuden toteutumista päätöksenteossa.

Aiemman sähköpostin liitteenä olet saanut tutkimukseen liittyvän tiedotekirjeen ja tietosuojailmoituksen.

Kyselyyn pääset vastaamaan tästä linkistä:
<https://link.webpolsurveys.com/S/4649F36734821812>

Kyselyyn on aikaa vastata vielä **14.12.2022 asti**.

Kiitos osallistumisestasi!

Ystävällisesti
Sini Lehtonen
Kätilö (AMK), yhteiskuntapolitiikan maisteriopiskelija