



Kansalaisten osallistumista edistävä johtaminen kunnissa ja hyvinvointialueilla

Johanna Stadius

Tiivistelmä

Tutkimus tarkastelee kansalaisten osallistumista edistäviä johtamisen osa-alueita paikallis- ja aluehallinnossa. Artikkeliki kysyy, millaiset organisatoriset ja johtamiseen liitetty tekijät vaikuttavat uudistuvien kuntien ja uusien hyvinvointialueiden asukkaiden osallistumiseen ja sen johtamiseen. Kuntien ja hyvinvointialueiden asiantuntijoiden, keski johdon ja ylimmän johdon 66 haastattelusta toteutettu sisällönanalyysi osoittaa kuusi keskeistä kansalaisosallistumista edistävää organisatorista pääluokkaa: perusta- ja arvotekijät, toimintakulttuuriset tekijät, rakenne- ja resurssitekijät, toteutus- ja prosessitekijät, työntekijäkohtaiset tekijät sekä yhteiskunnalliset tekijät. Tutkimustulokset korostavat kansalaisosallistumista edistävien tekijöiden organisatorisesti laaja-alaista kokonaisuutta sekä johtamisen keskeistä roolia niiden toteutumisessa.

Tutkimustulos korostaa 1) arvojohtajuuden ja esimerkillä toimimisen, 2) strategisen johtamisen ja verkostojohtamisen sekä 3) organisaation sisäisen toimintakulttuurin ja yhteistyön johtamisen merkitystä kansalaisosallistumisen edistämiseksi. Tutkimustulos osoittaa, että kansalaisosallistumista edistävällä johtamisessa korostuu arvoihin pohjautuva, strategiaan kytkeytyvä ja toimintakulttuuriin juurruttava johtajuus kunnissa ja hyvinvointialueilla. Tutkimus osoittaa, että henkilöstöosallistumisen ja kansalaisosallistumisen välillä on tiivis yhteys organisaatiokulttuurin näkökulmasta.

Avainsanat: Kansalaisosallistuminen, organisaatiokulttuuri, johtaminen, kunta, hyvinvointialue

Abstract

This study examines leadership perspectives that promote citizen participation within local and regional governance. The article explores which organizational and leadership-related factors influence citizen participation in the context of municipalities and wellbeing services counties. The data-driven content analysis of 66 interviews indicates six organizational factors that promote participation: foundational and value factors, operational culture factors, structural and resource factors, implementation and processual factors, employee-specific factors and social factors.

The findings emphasize the broad organizational scope of factors enabling citizen participation and the critical role of leadership in their realization. The research findings emphasize the importance of value-based leadership, strategic leadership and managing the operating and collaborative culture from the perspective of organizational culture. The study also shows a close connection between employee participation and citizen participation.

Keywords: Citizen participation, organizational culture, leadership, municipalities, wellbeing services counties

Johdanto

Hyvinvointialueuudistus vuoden 2023 alussa on muuttanut suomalaista hallintojärjestelmää ennennäkemättömällä tavalla, jossa hyvinvointialueet muodostavat uuden aluehallinnon tason kuntien ja valtion rinnalle. Hallintouudistuksen ohella kansalaisosallistumiseen liittyvän keskustelun ajankohtaisuuteen ovat vaikuttaneet uusien osallistumismenetelmien kehittyminen (mm. Falanga 2020; Bennett ym. 2022) sekä demokratian murroskehitys kuten äänestysaktiivisuuden laskeminen sekä äänestämisen eriytyminen (mm. Borg 2013, 17). Näiden myötä paikallis- ja aluetasoon kohdistuu odotuksia erilaisista kansalaisten osallistumisen mahdollisuuksista (Kurkela 2022), johon vastaamiseksi kunnissa ja hyvinvointialueilla on otettu käyttöön suoria osallistumiskanavia osallistumisaktiivisuuden sekä hallinnon legitimitetin vahvistamiseksi (Michels & Graaf 2010; Bherer 2010).

Ajankohtaisuus ja kiinnostus kansalaisosallistumisen yhteydestä organisaatiokulttuuriin ja johtamiseen liittyy hyvinvointialueuudistuksen myötä tapahtuneeseen muutokseen kunnissa ja hyvinvointialueilla. Hyvinvointialueet muodostuvat kolmen organisaation, eli kuntien sosiaali- ja terveystalvelujen, kuntayhtymien kuten sairaanhoitopiirien sekä pelastuslaitoksen yhdistymisestä. Samanaikaisesti kunnissa sosiaali- ja terveystalvelujen irtautuminen on vaikuttanut merkittävästi kuntien rooliin ja olemukseen (Jäntti 2016). Organisaatioita koskevan muutoksen lisäksi lainsäädäntö edellyttää, että kuntalaisilla ja hyvinvointialueen asukkailla sekä talvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan ja hyvinvointialueen toimintaan (kuntalaki 410/2015; laki hyvinvointialueesta 611/2021). Tätä taustaa vasten nousee esiin kiinnostavana kysymyksenä, millaiset organisatoriset ja johtamiseen liittyvät tekijät vaikuttavat uudistuvien kuntien ja uusien hyvinvointialueiden kansalaisosallistumisen toteutumiseen. Aiheeseen liittyvä tutkimus koskien erityisesti hyvinvointialueita on vielä vähäistä.

Tutkimus tarkastelee kansalaisten osallistumista institutionaalisesta näkökulmasta käsin, jossa kansalaisosallistumisella tarkoitetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun ja päätöksentekoon instituutioissa kuten kunnissa ja hyvinvointialueilla (mm. Nabatchi ja Amsler 2014, 655). Kansalaisosallistuminen on erilaisten osallistumiskanavien luomista, kehittämistä ja hyödyntämistä kansalaisten mukaan ottamiseksi päätöksentekoprosesseihin (mm. Michels & de Graaf 2010). Kansalaisista käytetään kuntia ja hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä, julkishallinnon kielessä ja puheessa lukuisia erilaisia käsitteitä, kuten asiakas, kansalainen, kuntalainen, jäsen, asukas, alueen asukas, potilas, väestö ja yksilö. Koska käsitteiden kokonaisuus on laaja, on tässä tutkimuksessa valittu laajin mahdollinen kuvaussana eli kansalainen ja kansalaisosallistuminen.

Artikkeli vastaa kysymykseen, millaiset organisatoriset tekijät ja johtamisen näkökulmat korostuvat kansalaisosallistumisessa kunnissa ja hyvinvointialueilla. Tutkimuksen empiirinen osio perustuu laajan haastatteluaineiston (66 kuntien ja hyvinvointialueiden johdon ja asiantuntijoiden haastattelua) aineistolähtöiseen sisällönanalyysiin. Tutkimuksen tulokset täydentää ja syventää aiempia tutkimuksia sekä luo uutta jäsenystä kansalaisosallistumista edistävästä organisatorisista tekijöistä kunnissa ja hyvinvointialueilla. Artikkelin johtopäätöksenä tuotetaan uutta tietoa siitä, millaiset osa-alueet korostuvat kansalaisosallistumista edistävässä johtamisessa organisatoristen tekijöiden kautta tarkasteltuna.

Tutkimuksen lähtökohdat

Kansalaisosallistuminen ja sitä edistävät tekijät

Kansalaisten keskeinen rooli julkishallinnon toimijoina liittyy olennaisesti uuden julkisen hallinnan (NPG) ideoihin. Hallinnollisesta näkökulmasta kansalaisosallistumisen kehitys liittyy siirtymiseen perinteisestä ja edustuksellisesta demokratiasta vuorovaikutteisiin hallintotapoihin. Vastauksena perinteisten demokratiamuotojen heikkenemiselle on vahvistunut tarve vuorovaikutteisemmalle hallinnolle, jossa hierarkkiset rakenteet korvautuvat horisontaalisilla yhteistyömuodoilla (Boedeltje ja Cornips 2004). Uusi julkinen hallinta korostaa monitoimijaverkostossa tapahtuvaa vuorovaikutteista ja luottamukseen perustuvaa yhteistyötä sekä kumppanuuksia kaikkien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja julkisen sektorin kesken (mm. Osborne 2006).

Kunnissa ja hyvinvointialueilla on käytettävissä suoria kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskanavia valmisteluun ja päätöksentekoon vaikuttamiseksi (Pekola-Sjöblom 2013) kuten kansalaispaneeleja, asukasfoorumeja, erilaisia kyselyjä, yhteiskehittämisen työpajoja ja osallistuva budjetointi (Nabatchi ja Amsler 2014). Kansalaisosallistumisella halutaan tyypillisesti tiedottaa, kerätä tietoa, tuottaa ideoita, saada palautetta, yhteiskehittää tai luoda konsensusta (mm. Thomas 2013). Osallistuminen voi prosessina ulottua laajoista strategisista kysymyksistä yksittäisiin asioihin ja toteutua pitkäkestoisista osallistumisprosesseista vain yksittäisiin osallistumiskertoihin (Kurkela ym. 2024).

Kansalaisosallistumisella nähdään monia myönteisiä vaikutuksia paikallis- ja aluehallinnon toimintaan. Kansalaisten osallistuminen laajentaa päättäjien ymmärrystä ja auttaa tunnistamaan niiden vaikutuksia (Michels 2012), lisää päätöksenteon legitimitettiä ja luottamusta päätöksentekoa kohtaan (mm. Michels & Graaf 2010), vahvistaa oikeudenmukaisuutta ja julkisen toiminnan tehokkuutta (Fung 2006) sekä edistää tehokkuutta ja ylläpitää vakautta (Kathi & Cooper 2005, 559).

Myönteisten vaikutusten rinnalla kansalaisosallistumiseen voi liittyä myös haasteita, kuten heikko kytkeytyminen päätöksentekoon (Hendriks 2016), jolloin osallistujien huonot kokemukset heikentävät luottamusta poliittista päätöksentekoa kohtaan (Christensen 2015). Osallistavat menetelmät ja kanavat voivat haastaa (Torfing, Sørensen & Røiseland 2019) tai olla ristiriidassa julkisia organisaatioita perinteisesti ohjanneiden periaatteiden kanssa (Kurkela 2022). Lisäksi mikäli kansalaisosallistuminen ei vakiinnu päätöksenteko- ja johtamisprosessiin, voi osallistuminen jäädä hajanaiseksi ja pirstaleiseksi (Jäntti ym. 2023). Tai osallistuminen kanavoidaan vaikutuksiltaan vähäiseen päätöksenteon vaiheeseen, jolloin siitä tulee muodollista näennäisosallistumista (mm. Mäkinen 2019).

Riskien vähentämiseksi kansalaisosallistumista toteuttavien organisaatioiden tulee kiinnittää huomiota organisaation toimintatapojen muokkaamiseen (Kurkela 2022). Nämä muutostarpeet voivat koskettaa hallinnon toimintatapoja ja vastuu jakautumista (mm. Bovens 2007), organisaation vastaanotto- ja innovaatiokyvykkyyttä (Brown & Osborne 2013), organisaatiokulttuuria ja asenteita (Torfing ym. 2019) sekä resurssien jakamista (mm. Yang & Pandey 2011; Bryson ym. 2012).

Taulukkoon 1 on koottu yhteenvedo aiempien tutkimusten havainnoista kansalaisosallistumisen onnistumiseen liitetystä tekijöistä. Kansalaisosallistumisen onnistumisen organisaatiollisina tekijöinä korostuvat organisaatiossa jaettu ymmärrys osallistumisen arvosta ja merkityksestä (mm. Denhardt & Denhardt 2000) sekä kansalaisten asiantuntemuksen tunnistaminen ja hyödyntäminen (mm. Yang ja Pandey, 2011). Onnistumiseen vaikuttavat organisaatiossa vallitsevat asenteet ja odotukset kansalaisten osallistumista kohtaan, jotka ohjaavat ja määrittelevät käytännön toimia (Jäntti ym. 2023). Lisäksi yksittäisen virkamiehen ja johtajan asenne ja odotukset vaikuttavat osallistumisen toteutumiseen (mm. Värttö & Rapeli 2019). Tutkimukset korostavat, että uusien asenteiden ja ajattelutapojen omaksuminen vie aikaa juurtua, ja siten johdon rooli kasvaa (Jäntti ym. 2023).

Taulukko 1. Yhteenvedo aiemmista tutkimuksista kansalaisosallistumisen onnistumiseen liitettyistä tekijöistä.

Onnistuneen kansalaisosallistumisen tekijät	Keskeisiä tutkimuksia
Jaettu ymmärrys osallistumisen arvosta ja merkityksestä	Denhardt & Denhardt 2000, Jäntti ym. 2023, Kurkela ym. 2024
Kansalaisten tiedon ja osaamisen tunnistaminen ja hyödyntäminen	Yang ja Pandey, 2011, Kurkela ym. 2024, Torfing ym. 2019
Organisaatiossa vallitsevat asenteet ja odotukset	Jäntti ym. 2023; Kurkela ym. 2024; Torfing ym. 2019
Yksittäisen virkamiehen osaaminen ja asenteet	Värttö & Rapeli 2019; Moyson ym. 2016; Pedersen & Johannsen 2016
Osallistumisen läpileikkaavuus	Jäntti ym. 2023; Kurkela ym. 2024
Institutionaalinen juurruttaminen ja yhteensulauttaminen	Bingham ym. 2005; Edelenbos 2005; Jäntti ym. 2023
Johtaminen organisaation kaikilla tasoilla	Jäntti ym. 2023; Kurkela ym. 2024
Osallistumisprosessien institutionaalinen suunnittelu	Cuthill & Fien 2005; Bingham ym., 2005; Nabatchi & Amsler 2014; Kurkela ym. 2024
Kytkeytyminen päätöksentekoon	Font ym. 2017; Fung 2006; Cuthill & Fien 2005; Jäntti & Kurkela, 2021; Kurkela ym. 2024
Hallinnon säännöt ja periaatteet	Kurkela ym. 2024; Värttö & Rapeli 2019
Vallan siirtäminen	Bovaird 2007; Tuurnas 2015; Leino 2006
Organisaation toimintatavat	Kurkela ym. 2024; Värttö & Rapeli 2019
Organisoituminen, hierarkisuus ja byrokraattisuus	Yang ja Pandey, 2011; Torfing ym. 2019
Toimijoiden roolit ja kollektiivinen vastuut	Bryson ym. 2012; Torfing ym. 2019; Jäntti ym. 2023
Jaettu ja horisontaalinen johtajuus	Torfing ym. 2019; Denis, Langley & Sergi 2012
Yhteistyökulttuuri	Tuurnas 201; Cuthill and Fien 2005
Verkostot ja kumppanuudet	Torfing ym. 2019
Verkoston johtaminen	Ayres 2019
Resurssit: talous, henkilöstö, aika, tieto ja osaaminen	Irvin & Stansbury 2004; Smith & McDonough 2001; Yang & Pandey 2011; Bovaird 2007; Ebdon & Franklin, 2006; Kurkela ym. 2024; Jäntti ym. 2023; Värttö & Rapeli 2019
Monipuoliset osallistumiskanavat	Jäntti & Kurkela 2021; Yang & Pandey 2011
Osallistumisen tehokkuus ja vaikuttavuus	Nabatchi & Amsler 2014; Jäntti & Kurkela 2021; Jäntti ym. 2023
Yhteiskunnalliset tekijät	Jäntti & Kurkela 2021
Strateginen johtaminen	Jäntti ym. 2023

Kansalaisosallistumisen organisaatiollinen läpileikkaavuus (mm. Jäntti ym. 2023) sekä institutionaalinen juurruttaminen ja yhteensulauttaminen (mm. Bingham ym. 2005) varmistavat sen, ettei osallistuminen jää keinotekoiseksi tai retoriseksi tavoitteeksi (mm. Kurkela ym. 2024), vaan saa roolin organisaation toimintaa ohjaavana periaatteena (mm. Edelenbos 2005). Siinä johtamisen kaikilla tasoilla on keskeinen rooli viedä asemansa kautta osallistuminen osaksi arjen työtä ja virkamiesvalmistelua (Jäntti ym. 2023).

Osallistumisprosessien organisaatiokohtainen ja institutionaalinen suunnittelu (mm. Cuthill & Fien 2005) tukee osallistumisen liittyvien roolien määrittelyä ja osaltaan varmistaa osallistumisen toteutumista (mm. Edelenbos 2005). Lisäksi osallistumisen onnistunutta toteutumista edistävät osallistumisen kytkeytyminen päätöksentekoon (mm. Font ym. 2017), hallinnon osallistumista tukevat säännöt ja periaatteet (Kurkela ym. 2024) sekä vallan tietoinen siirtäminen hallinnolta

kansalaisille (mm. Bovaird 2007). Organisaation johdolla sekä viranhaltijoilla on huomattavaa valtaa säädellä osallistumisen toteutumista, päättää osallistumisen paikka valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa sekä kontrolloida osallistumistuloksen huomioimista päätöksenteossa (Leino 2006). Jotta osallistumisen toteutuminen ei nivoudu yksittäisen johtajan tai valmistelevan viranhaltijan käsityksiin ja valtaan, on johdolla keskeinen tehtävä ohjata ja määrittää, miten ja miksi osallistumista tulee edistää (Jäntti ym. 2023). Johdon tehtävänä onkin luoda yhteys muodollisten päätöksentekoprosessien ja kansalaisosallistumisprosessien välille (Edelenbos 2005).

Kansalaisosallistumisen toteutumiseen vaikuttavat myös organisaation ja hallinnon toimintatavat (Kurkela ym. 2024) sekä organisaation organisoituminen, hierarkkisuus ja byrokraattisuus (mm. Yang ja Pandey, 2011). Kansalaisosallistumisen onnistuminen edellyttää organisaation sisäisen yhteistyökulttuurin luomista, erilaisten tavoitteiden, ideoiden ja ristiriitaisuuksien yhteensovittamista sekä perustan luomista toimintaa ja johtamista ohjaavalle kulttuurille (Jäntti ym. 2023; Kurkela ym. 2024). Kun organisaatiolla on selkeät sisäiset toimijoiden roolit (mm. Bryson ym. 2012) sekä vastuu kansalaisosallistumisen edistämisestä on jaettu (kollektiivinen vastuu), koko organisaatio toimii kansalaisosallistumisen arvojen mukaisesti (Jäntti ym. 2023).

Näkemykset yhdistyy ajatukseen jaetusta johtajuudesta (Torfing ym. 2019), jossa vuorovaikutteisen prosessin tavoitteena on johtaa organisaatiota tavoitteiden saavuttamiseen. Jaetussa johtajuudessa johtamisroolia voidaan jakaa tai hajauttaa horisontaalisesti organisaation jäsenten kesken, jossa esimerkiksi samalla hierarkkisella tasolla oleva henkilö voi johtaa kollegojen, aktiivisten kansalaisten ja sidosryhmin välistä työtä ja asiantuntemusta (Denis, Langley & Sergi 2012). Johtamisen tavoitteena on luoda yhteinen tarkoitus ja löytää ratkaisuja yhdessä tunnistettuihin kysymyksiin, kunnioittaen samalla jäsenten erityisiä tietämyksen muotoja sekä heidän yksilöllisiä näkemyksiään ja osaamistaan. (Torfing ym. 2019.)

Organisaation sisäisen toiminnan johtamisen lisäksi kansalaisosallistumisen onnistuminen edellyttää verkostojen ja yhteistyön johtamista kansalaisten ja eri sidosryhmien kanssa. Yhteistyökulttuuri (mm. Tuurnas 2015) sekä verkostot ja kumppanuudet (Torfing ym. 2019) tukevat kansalaisosallistumisen toteutumista, uudistumista ja kehittymistä. Verkostojen ja yhteistyön johtaminen keskittyy osallistumisprosessin kehystämiseen, verkoston toimijoiden valmentamiseen ja verkoston sisäisen vuorovaikutuksen edistämiseen, jotta verkoston jäsenet voivat ymmärtää, miten heidän omat tehtävänsä ja ponnistelunsa ovat osa suurempaa, kollektiivista tavoitetta. Verkostojohtaminen edellyttää institutionaalisia yhteistyörakenteita, toimijoiden koollekutsumista ja motivointia, keskinäisen luottamuksen ja yhteisen viitekehyksen luomista, vallan epätasapainon lieventämistä, innovaatioihin liittyvien riskien hallintaa sekä vastuuvollisuusjärjestelmien rakentamista. (Torfing ym. 2019; Ayres 2019.)

Kansalaisosallistumista pidetään resurssi-intensiivisenä, joka edellyttää resurssien oikeaa kohdentamista (Kurkela ym. 2024). Resurssit liittyvät talouteen, henkilöstöön ja osaamiseen, jotka vaikuttavat osallistumisen konkreettiseen toteuttamiseen ja toteutusmahdollisuuksiin (mm. Irvin & Stansbury 2004). Johdon roolina on tukea osallistumisen toteutumista arkipäivän toiminnassa sekä allokoida osallistumiseen tarvittavat resurssit (Kurkela ym. 2024). Resurssien lisäksi kansalaisosallistumista edistää Jäntin & Kurkelan (2021) mukaan instrumentaalis-prosessuaaliset tekijät kuten osallistumiskanavat sekä osallistumisen tehokkuus ja vaikuttavuus (mm. Nabatchi & Amsler 2014) sekä yhteiskunnalliset tekijät kuten yhteiskunnallinen ilmapiiri, luottamus poliittiseen systeemiin ja lainsäädäntö.

Kansalaisosallistumisen strateginen merkitys ja arvo ilmaistaan johtamistoiminnalla. Kansalaisosallistumisen sisällyttäminen organisaation toimintaan edellyttää, että osallistumisesta tulee johtamisen ohjaava periaate ja se näkyy läpileikkaavana suuntana johtamisessa. (Jäntti ym. 2023.) Strategiseen johtamiseen liitetään vastuullinen ja suunnitelmallinen toiminta, jolla saadaan henkilöstö toimimaan yhteisten strategisten tavoitteiden ja organisaatiokulttuurin mukaisesti (mm. Ladkin 2010). Organisaatiokulttuuri on osa organisaation aineetonta rakennepääomaa (mm. Lönnqvist, Kujansivu & Antola 2005, 42), joka koostuu organisaation ilmapiiristä,

toimintatavoista, arvoista, prosesseista, järjestelmistä ja tiedosta (Virtainlahti 2011). Se ilmenee arvoina, uskomuksina, normeina, asenteina ja käytänteinä, joiden historian ymmärtäminen on tärkeää (Aaltio 2011, 334). Organisaation inhimilliseen pääomaan kuuluvat mm. osaaminen, henkilökohtaiset ominaisuudet ja asenne (mm. Lönnqvist ym. 2005, 32–35). Organisaatiokulttuuri on organisaatioiden henkinen syvärakenne, joka määrittää ajattelumallit sekä rakentaa erilaisten valintojen tekemisen ympärille organisaation toimintaa (Harisalo 2009, 266).

Johtajien ja esihenkilöiden tehtävänä on organisaatiokulttuurin luomisen johtaminen (Schein 1987, 182), jossa johto voi omalla käyttäytymisellään ja toiminnallaan muokata organisaation jäsenten ajattelua ja toimintaa haluttuun suuntaan. Organisaatiokulttuuri yhdessä arvojen kanssa ohjaa organisaation jäsenten käyttäytymistä. Johtotehtävissä olevien on ymmärrettävä heidän tärkeä roolinsa organisaatiokulttuurin kehittämisessä. (mm. Harisalo 2009, 273, Juuti 2006.)

Tutkimusaineisto ja tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimusaineisto koostuu vuosina 2023–2025 toteutetuista teemahaastatteluista osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan rahoittamasta Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hankkeen tutkimuskokonaisuutta. Kansalaisosallistumista koskeviin teemahaastatteluihin osallistui yhteensä 22 haastateltavaa neljältä hyvinvointialueelta (Pirkanmaa, Etelä-Karjala, Länsi-Uusimaa ja Lappi) sekä seitsemästä erikokoisesta kunnasta niiden alueelta (Tampere, Virrat, Lappeenranta, Imatra, Espoo, Hanko ja Inari). Tutkimuksen hyvinvointialueet ja niiden alueelta valitut kunnat olivat väestömäärältään, lähtökohdiltaan, rakenteeltaan ja pinta-alaltaan erilaisia ja eri puolilta Suomea. Tällä pyrittiin varmistamaan aineiston monipuolisuus ja moniäänisyys. Hyvinvointialueilla sijaitsevista kunnista valikoitiin lähtökohtaisesti alueen keskuskunta sekä toinen keskisuuri tai pieni kunta. Kuntien valinnassa painotettiin alueellista jakautumista sekä eroavuutta keskuskuntaan esimerkiksi kunnan pinta-alan tai kaksikielisyyden suhteen. Lapin hyvinvointialueelta tutkimukseen saatiin mukaan vain yksi kunta. Hyvinvointialueiden ja kuntien keskinäinen erilaisuus sekä alueellinen kattavuus tarjoavat monipuolisen aineiston kansalaisosallistumisen eri ulottuvuuksien analysointiin.

Jokaiselta alueelta ja kunnasta teemahaastatteluihin osallistui keskimäärin 2 henkilöä (vaihteluväli 1–3). Haastateltavista 14 edusti osallisuuden parissa työskentelevää osallisuusasiantuntijaa ja 8 esihenkilöasemassa olevaa keskijohdon edustajaa (taulukko 2). Haastateltavat valikoituivat työtehtäviensä kautta, jossa jokaisella haastateltavalla oli tehtäviensä kautta yhteys ja ymmärrys kansalaisosallistumisen toteutumisesta organisaatiossa. Haastattelujen teemat käsittelivät osallistumisen strategisuutta, osallistumiseen liittyviä käsityksiä, asemaa ja toimintamalleja sekä osallistumisen johtamista ja tulevaisuutta. Lisäksi aineistossa on mukana HALKO-hankkeessa toteutetuista hyvinvointialueiden johtajien ja johtoryhmän jäsenten 44 haastatteluista kansalaisosallistumista koskevat osuudet kaikilta 21 hyvinvointialueelta pois lukien Helsinki sen erityisaseman vuoksi.

Haastateltavat olivat tietoisia tutkimuksen tavoitteista ja omasta roolistaan. Osallisuusasiantuntijoita ja keskijohtoa haastattelivat artikkelin kirjoittaja sekä toinen tutkija, hyvinvointialueiden johtoa ja johtoryhmäläisiä haastatteli yhteensä kahdeksan HALKO-hankkeen tutkimusryhmän jäsentä. Haastattelut toteutettiin pääasiassa Teamsin välityksellä muutamaa kasvokkaista haastattelua lukuun ottamatta, ne nauhoitettiin ja litteroitiin ulkopuolisen palveluntarjoajan toimesta. Haastattelut kestivät keskimäärin 66,7 minuuttia, lyhin oli 32 minuuttia ja pisin 104 minuuttia. Litteroitua haastatteluaineistoa kertyi kaikkiaan 635 sivua (taulukko 2).

Taulukko 2. Tutkimuksen empiirinen aineisto.

Haastateltavan asema	Asiantuntija	14
	Keskijohto	8
	Ylin johto	44
Haastateltavien taustaorganisaatiot	Kunnat	12
	Hyvinvointialueet	54
Haastattelujen kesto min.	Yhteensä	4 402
	Keskimäärin	66,7
Litteraattien pituus sivuina	Yhteensä	635
	Keskimäärin	9,6
Litteraattien sanamäärä	Yhteensä	455 828
	Keskimäärin	6 906,5

Tutkimus on toteutettu aineistolähtöisenä sisällönanalyysinä ATLAS.ti-ohjelmaa hyödyntäen. Ensimmäisessä vaiheessa tutkija luki haastattelut kahteen kertaan huolellisesti. Tämän jälkeen aineistosta koodattiin tarkasti merkitsemällä ja nimeämällä ne haasteltavien puheen osat, jotka sisälsivät kuvauksen kansalaisosallistumisen organisaatioon ja johtamiseen liittyvistä edistävistä tai sitä ehkäisevistä tekijöistä. Tarkastelemalla aineistoa sekä edistävien että ehkäisevien tekijöiden kautta voitiin aineistosta havaita osallistumiseen vaikuttavat positiiviset ja negatiiviset tekijät. Seuraavassa vaiheessa koodaukset pelkistettiin sisällön mukaan alaluokiksi ja lopuksi pääluokiksi (Tuomi & Sarajärvi 2018). Analyysiprosessin kautta muodostui kuusi pääluokkaa havainnollistamaan ja tulkitsemaan osallistumiseen vaikuttavia organisatorisia tekijöitä, joita on käytetty jäsentämään ja kokoamaan tämän tutkimuksen tuloksia (taulukko 3).

Tutkimustulokset: Kansalaisosallistumista edistävät organisatoriset tekijät kunnissa ja hyvinvointialueilla

Tutkimusaineistosta tunnistettiin kuusi pääluokkaa kansalaisosallistumista edistäviksi organisatorisiksi tekijöiksi kunnissa ja hyvinvointialueilla. Nämä pääluokat ovat: perustaan ja arvoihin liittyvät tekijät, toimintakulttuuriset tekijät, rakenteisiin ja resursseihin liittyvät tekijät, toteutus- ja prosessitekijät, työntekijäkohtaiset tekijät sekä yhteiskunnalliset tekijät (taulukko 3).

Taulukko 3. Kansalaisosallistumista edistävät organisatoriset tekijät kunnissa ja hyvinvointialueilla

Päälukitus	Tutkimusaineistossa organisaatioon ja sen toimintaan liitetty tekijät
Perusta- ja arvotekijät	Sanoitettu arvo ja jaettu ymmärrys merkityksestä Kiinnostus ja myönteinen asenne Henkilöstön osallistumismahdollisuudet Positiiviset oletukset Kansalaisiin liitetty käsitykset Organisaation tehtäviin ja liikumatilaan liitetty käsitykset
Toimintakulttuuriset tekijät	Kytkeytyminen strategiaan Suunnitelmallisuus, tavoitteellisuus ja systemaattisuus Kytkeytyminen päätöksentekoon ja hallinnon avoimuus Kytkeytyminen arkeen ja palveluihin Yhtenäiset ja sisäistetty toimintatavat
Rakenteelliset ja resurssitekijät	Poikkihallinnolliset organisaatio- ja ohjausrakenteet Läpileikkaavuus ja jaettu rooli sekä kollektiivinen vastuu Allokoidut osallistumisen resurssit (aika, raha ja työntekijät)
	Osaaminen ja kyvykkyys: kehittäminen, muuntautumis- ja uudistuskykyisyys Sisäinen keskustelu, tuki ja yhteistyörakenteet
	Kumppanuudet, yhteistyö ja verkostot
Toteutus- ja prosessitekijät	Monipuoliset osallistumismenetelmät Osallistumisprosessien vaikuttavuus
Työntekijäkohtaiset tekijät	Työntekijän taidot, osaaminen, kiinnostus ja asenne, kokemukset ja tunteet sekä ammatillisuus
Yhteiskunnalliset tekijät	Lakisääteisyys ja raamit ja velvoite Yhteiskunnallisen keskustelun paine, odotus ja ajankohtaisuus

Perusta- ja arvotekijät

Kansalaisosallistumista edistävät perusta- ja arvotekijät liittyvät tutkimusaineiston perustella jaettuun ymmärrykseen osallistumisen merkityksestä ja arvosta sekä osallistumiseen liitetty yleinen suhtautuminen ja asenneilmapiiri sekä oletukset ja käsitykset.

Haastateltavien mukaan osallistumista edistää sen nivoutuminen organisaation sanoitettuihin arvoihin. Osassa tutkimuskohteen kunnista ja hyvinvointialueista osallistuminen ideologisesti yhdistetään asukas- ja asiakaslähtöisyyteen, yhteisöllisyyteen, asiakaskokemukseen sekä yhdessä toimimiseen. Osallistumisen määrittely organisaation omalla kielellä sekä selkeä sanoitus auttavat haastateltavien mukaan hahmottamaan kansalaisten osallistumisen arvon organisaation perustetävissä. Jaettu ymmärrys edistää halua kuulla kansalaisia ja mahdollistaa heidän osallistumisensa.

... kyllähän sen [organisaation] koko toiminnan ydin pitää lähteä siitä, että se on asiakaslähtöistä ja tehdään asioita, joista on aidosti oikeasti hyötyä meidän ihmisille. Ja heillä on keinot sitten itse osallistua ja vaikuttaa siihen, miltä ne palvelut näyttää ynnä muuta. Kyllä mä kovasti perään kuulutan tavallaan sen perään, et se on ihan se perusjuttu, joka toimii. (Hyvinvointialueen johtaja)

Haastateltavat korostavat, että organisaatiossa vallitseva myönteinen ja kiinnostunut suhtautuminen asukkaiden aloitteita ja näkökulmia kohtaan, erimielisyyden sietokyky, kiinnostus erilaisia mielipiteitä kohtaan sekä rohkaiseva ja kannustava ilmapiiri edistävät osallistumisen toteutumista. Osallistumisen toteutumista heikentää haastateltavien mukaan organisaatiossa vallitseva professoikeskeisyys, jossa ammattilaisten tiedon ja osaamisen rinnalla ei nähdä kansalaisten keskeistä roolia, kumppanuutta tai toimijuutta eikä kansalaisten tiedon merkitystä.

Henkilöstön oma kokemus mahdollisuuksistaan vaikuttaa omaan työn keskeisesti kuuluviin asioihin lisää haastateltavien mukaan myönteistä suhtautumista kansalaisten osallistumiseen.

Henkilöstölle avautuvat mahdollisuudet osallistua omaa työtä koskevaan päätöksentekoon ja vaikuttaa työtä koskeviin asioihin parantaa haastateltavien mukaan kiinnostusta kansalaisten mielipiteitä ja aloitteita kohtaan. Haastateltavat korostavatkin henkilöstökokemuksen ja asiakaskokemuksen välistä yhteyttä osallistumisen toteutumisessa. Se tarkoittaa, että organisaatiossa vallitsevat henkilöstön osallistumismahdollisuudet vaikuttavat kansalaisosallistumisen toteutumismahdollisuuksiin.

"Että jos meidän henkilöstö kokee, että heillä on kaikki hyvin, he pääsee vaikuttamaan, heillä on mahdollisuus kehittää omaa työtä, niin he myös jaksaa paremmin sitten ottaa ne asukkaat mukaan ja osallistaa, ja myös asiakkaat sitten myös mukaan siellä kehittämään toimintaa." (Hyvinvointialueen asiantuntija)

Organisaatiossa vallitsevat myönteiset oletukset kansalaisten osallistumisen toteuttamisesta ja tuloksista sekä käsitykset osallistumisen tuottamasta lisäarvosta organisaatiolle vaikuttavat haastateltavien mukaan osallistumisen toteutumismahdollisuuksiin. Negatiivisia tai varautuneita oletuksia voivat olla esimerkiksi velvollisuus toteuttaa toiveet, kansalaisten vaatimukset ja valitukset, ennalta tiedetty näkemys, osallistumisen koettu hyödyttömyys tai tunteita herättävät aiheet. Myönteisten oletusten lisäksi osallistumista edistävinä tekijöinä korostuu organisaatiossa vallitseva käsitys kansalaisista. Käsitys kansalaisten henkilökohtaisista kyvyistä ja kompetenssista kuten ymmärrys ja tieto, resurssit kuten ajankäyttö ja aktiivisuus, mieltymykset kuten kiinnostus ja osallistumismotivaatio sekä aiemmat kokemukset vaikuttavat haastateltavien mukaan siihen, millaisena kansalaisen rooli nähdään ja millaisia osallistumisen mahdollisuuksia kansalaisille sen myötä avataan.

"Suurin osa ihmisistä tietysti varmasti haluaisi vaikuttaa itselleen tärkeisiin asioihin, mutta sitten toisaalta, vaikka haluaisi, niin eihän aina ole sitten aikaa eikä mahdollisuuksia eikä jaksamista eikä osaamista eikä resursseja siihen..." (Kunnan asiantuntija)

Haastatteluaineiston mukaan osallistumisen toteutumismahdollisuuksiin vaikuttaa myös organisaation käsitys omasta tehtävästä ja siihen liittyvästä liikkumatilasta. Organisaation itsehallinnollisen päätösvallan toteutumismahdollisuus, taloudellisen liikkumatilan rajallisuus sekä erityisesti hyvinvointialueilla lainsäädännön asettamat tiukat palvelujen toteutumismahdollisuudet vaikuttavat haastateltavien mukaan siihen, millaisia osallistumisen mahdollisuuksia kansalaisille avautuu. Rajallisessa liikkumatilassa, lainsäädännön tiukassa raamissa ja talouspaineissa kansalaisosallistumiselle nähdään rajoitetusti aitoja vaikuttamisen mahdollisuuksia.

Perusta- ja arvotekijöiden toteutuminen edellyttää haastateltavien mukaan arvoihin pohjautuvaa johtamista sekä johdon kykyä toimia esimerkkinä kansalaisten kohtaamisessa ja osallistumisen arvostamisessa. Arvojohtamiselta odotetaan osallistumisen merkitystä korostavaa säännöllistä johtamispuhetta, kansalaisten roolin tärkeyden korostamista sekä arvojen mukaista organisaation toiminnan suuntaamista ja päätöksentekoa. Arvojohtamisessa korostuu johdon oma esimerkki, jossa konkretisoituu johdon halu ja kiinnostus kohdata ja kuulla kansalaisia, kytkeä kansalaisosallistumisen tulos omaan työhön sekä johtamisteoissa osallistumisen edistämisen toteuttaminen.

"Se [ylin johto] mun mielestä kyllä luo sen hyvän esimerkin meidän koko organisaatiolle ja varmasti luo sen esimerkin myös muulle johdolle, että miten meidän kuuluu avoimesti, läpinäkyvästi toimia ja asukkaita osallistaen ja kunnioittaen kaikessa." (Hyvinvointialueen asiantuntija)

Toimintakulttuuriset tekijät

Kansalaisosallistumista edistävät toimintakulttuuriset tekijät muodostuvat aineiston perusteella osallistumisen kytkeytymisestä strategiaan, osallistumisen suunnitelmallisuudesta ja systemaattisuudesta, osallistumisen kytkeytymisestä päätöksentekoon, arkeen ja palveluihin sekä yhtenäiset ja sisäistetyt toimintatavat.

Haastateltavien mukaan osallistumisen kytkeytyminen strategiaan vahvistaa organisaation johdon ja henkilöstön sitoutumista osallistumisen edistämiseen ja toteuttamiseen. Osallistumisen näkyminen ja sanoitus strategiassa varmistaa osallistumisen toteutumista käytännön toiminnassa, ajattelussa ja toimintatavoissa. Erityisesti osallistumisen kytkeytyminen strategiaan varmistaa sen priorisoinnin kuntien ja hyvinvointialueiden tiukan talousraamin sisällä. Kytkeytymistä strategiaan edistää sitä täydentävä osallisuusohjelma tai -suunnitelma, joka sanottaa strategiset tavoitteet käytännön toiminnaksi ja nivoo yhteen organisaation eri yksiköiden ja toimialojen osallisuustoiminnan. Vastaavasti yhtenäisten tavoitteiden ja systemaattisuuden puute voi johtaa osallistumisen jäämiseksi yksittäisiksi kokeiluiksi ja irrallisiksi toimenpiteiksi, joiden toteuttamista joudutaan jatkuvasti perustelemaan.

Johdolta aineiston perustella odotetaan strategista johtamista, jossa korostuvat visionäärisyys, tavoitteellisuus ja selkeä suunta. Linjakkaalla ja suunnitelmallisella johtamisella varmistetaan osallistumisen toimintatapojen kytkeytyminen osaksi organisaation eri tasoja. Osallistumisen nivoutuminen strategian kautta käytännön toimenpiteiksi edellyttää johtamisen linjakkuutta, priorisointikykyä, systemaattisuutta ja toimintakentän tuntemusta.

”... strategista johtamista, että olisi selkeä visio siitä, että mitä halutaan ja mihin pyritään... Et ideaalitilanne olisi mun mielestä se, että se osallisuus kytketään ihan jokaiseen toimintaan jokaisessa niin kuin tasossa.” (Hyvinvointialueen asiantuntija)

Haastateltavien mukaan kytkeytyminen päätöksentekoon edellyttää hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, jossa päätösvaltaa halutaan jakaa valmistelijoiden ja päättäjien lisäksi kansalaisille. Osallistumisen kytkeytyminen päätöksentekoon varmistaa osallistumisen vaikuttavuuden oikea-aikaisesti. Haastateltavien mukaan kytkeytymistä päätöksentekoon edistää päätöksentekoprosessien selkeys, osallistumisen kytkeminen valmistelu- ja suunnitteluvaiheisiin, valmistelu-aikataulussa osallistumisen huomioiminen sekä koko prosessin ajan tapahtuva viestintä. Lisäksi osallistumisen näkyminen organisaation toimintaa ohjaavissa delegoinneissa, hallinto- ja toimintatasäätöissä sekä ohjeistuksissa vahvistavat sen yhteyttä hallinnon toimintaan ja periaatteisiin. Johdon tehtävänä on tunnistaa kansalaisten rooli osana päätöksentekoa sekä vallan käyttäjänä. Osallistumisen hajanaisuuden ja pirstaleisuuden välttämiseksi johdon tulee juurruttaa osallistuminen osaksi päätöksentekoprosesseja sekä varmistaa osallistumisen oikea-aikaisuus päätöksentekoprosessin aikana ja vaikuttavuus päätöksenteon tuloksissa.

”... se [kansalaisosallistuminen] on kaikille selvä asia, että se kuuluu tähän työhön. Että se ei ole mikään ylimääräinen paha, vaan se, että tämä on nyt osa meidän päätöksentekoprosessia ja näin kuuluu tehdä ja se on yhdessä sovittu käytäntö.” (Kunnan asiantuntija)

Aineiston mukaan osallistumisen kytkeytyminen organisaation toimintatapoihin, prosesseihin ja palveluihin varmistaa, ettei osallistumista käsitetä ja toteuteta irrallisena organisaation arjen toiminnasta. Kytkeytyminen palveluihin ja toimintatapoihin edellyttää henkilöstön oma-aloitteista vuorovaikutusta kansalaisten kanssa sekä osallistumista toteuttavien toimintatapojen jalkautumista arjen työhön, kohtaamisiin ja palvelutilanteisiin. Haastateltavat korostavat aiemmista toimintatavoista ja tottumuksista poisoppimista, sillä varsinkin hyvinvointialueiden erikoissairaanhoidolle kansalaisosallistuminen on uutta. Kytkeytymistä arkeen edistää yhteiset ja sovitut toimintatavat, jotka konkretisoivat osallistumisen toteuttamisen arjen toiminnan tasolle sekä mah-

dollistaa osallistumisen keinojen ja toteutustapojen muovaamisen tilanteiden ja tarpeiden mukaan. Johdon tehtävänä on varmistaa ja tukea osallistumisen juurtumista toimintatapoihin, luoda yhtenäisiä toimintatapoja sekä mahdollistaa osallistumisen toteutuminen osana arkea ja palveluja.

"Varmasti on paljon semmosia tiettyjä toimintatapoja kaupungissa, mitä on perinteisesti tehty jollain tavalla, ja jos niihin nyt halutaankin jotenkin uudella tavalla yhdessä asukkaiden kanssa, niin kyllä se vähän haastaa pois sieltä omalta mukavuusalueelta ja ehkä miettimään sitä koko työtä vähän uudella tavalla." (Kunnan asiantuntija)

Rakenteelliset ja resurssitekijät

Rakenteellisiin ja resurssitekijöihin kuuluvat aineiston perusteella organisaatio- ja ohjausrakenteet, jaetut roolit ja vastuut, allokoitunut resurssit, osaaminen ja kyvykyys, sisäiset tuen ja yhteistyön rakenteet ja toimintatavat sekä organisaation ulkopuolelle ulottuva yhteistyö ja verkostot.

Organisaatorakenteet edistävät aineiston mukaan osallistumisen toteutumista, mikäli ne eivät luo siilomaisuutta ja hierarkkisuuutta, vaan organisaatorakenteet ja organisoitumisen tavat mahdollistavat koko organisaatiota koskevien teemojen läpiviennin sen kaikille tasoille. Läpiviennin edesauttaa toimivat ja sovitut poikkihallinnolliset prosessit, jotka ylittävät toimialojen ja palvelujen rajat sekä yhdessä kuvatut ja osallistumista tukevat ohjausrakenteet. Tällaisia ohjausrakenteita voivat olla esimerkiksi osallisuuden ohjausryhmät, jossa johdolla on keskeinen rakenteita luova ja poikkihallinnollista yhteistyötä ohjaava rooli.

Organisaatorakenteiden lisäksi johdon ja henkilöstön työkuviin sisällytetty osallistumisen toteuttamisen rooli ja jaettu kollektiivinen vastuu edistävät osallistumisen läpileikkaavuutta. Tutkimushaastattelvat korostivat, että kansalaisosallistumisen toteuttaminen kuuluu osaksi jokaisen työtehtävää. Johtamisen tehtävänä on varmistaa organisaation kaikilla tasoilla osallistumisen näkyminen ja toteutuminen. Tämä edellyttää eri ammattiryhmien työtä ohjaavien säädösten ja lakiperustaisuuden tuntemusta sekä kykyä soveltaa osallistumisen tavoitteet yhteen tehtävään liittyvien vastuiden ja velvoitteiden kanssa.

"... meidän pitäisi jotenkin paljo painokkaammin vielä tehdä sanotuksia siitä, että tämä [kansalaisosallistuminen] koskee kaikkia, tämä on kaikkien vastuulla. ... heillä [ylin johto] pitäisi olla se mindsetti, et sieltä tunnistetaan ne tietyt läpileikkaavat asiat, jotka heidän täytyy jollain lailla muistuttaa, ja seisoo niitten takana." (Kunnan keski johdon edustaja)

Haastattelvat korostivat myös osallistumiseen erityisesti osoitetun asiantuntijaresurssin merkitystä, joka huolehtii organisaatitasoisesti osallistumisen suunnittelusta ja tavoitteellisuudesta, antaa tukea osallistumisen toteuttamiseen sekä koordinoi ja kehittää yhtenäisiä toimintatapoja varmistaen esimerkiksi monipuolisten osallistumiskanavien käyttömahdollisuudet. Osoitetulla asiantuntijaresurssilla voidaan myös panostaa heikommin kuuluvien kansalaisten osallistumiseen, joka edellyttää erityistä osaamista ja ajallista panostusta. Johdon tehtävänä on allokoita osallistumiseen panostettava henkilöstöresurssi sekä tukea heidän poikkihallinnollista rooliaan sisäisen osallisuustyön toteuttamisessa.

Henkilötyöpanoksen lisäksi osallistumisen onnistunut toteuttaminen edellyttää haastateltavien mukaan osoitettua taloudellista ja ajallista panostusta. Taloudellinen panostus liittyy esimerkiksi erilaisten osallistumiskanavien hankintaan ja käytöstä aiheutuviin kustannuksiin. Resurssien suurimpana haasteena nähdään päätöksentekoon liittyvien aikataulujen kiireellisyys ja valmisteluun varatun työajan riittävyys. Kansalaisten osallistuminen edellyttää suunnitteluun ja toteuttamiseen varattua aikaa, joka johdon tulee huomioida sekä valmistelun ja päätösten aikataullisessa suunnittelussa että valmistelevien henkilöiden työmäärässä ja -ajassa.

”... niin se [kansalaisosallistuminen] vaatii sitä, että meillä sitten myös toimintakulttuuri on semmonen, että se tunnistetaan tärkeeksi, siihen resursoidaan ja on niitä tekijöitä, jotka pystyy sitä tekemään.” (Kunnan keskiöjohdon edustaja).

Organisaatiossa oleva osaaminen ja kyvykkyys edistävät haastateltavien mukaan osallistumisen onnistunutta toteutusta. Organisaatiossa olemassa olevan tiedon, taidon, kokemuksen ja ymmärryksen lisäksi on keskeistä vallitseva halu oppia, uudistaa ja kehittää toimintaa ja toimintatapoja. Avoimuus uudelle ajattelulle ja halu palvelujen kehittämiseen luovat tilaa ja mahdollisuuksia kansalaisten osallistumiselle. Erityisesti henkilöstön muuntautumis- ja uudistuskvykykyys korostuu haastatteluissa tärkeänä osallistumista edistävänä tekijänä. Johtamiselta odotetaan kykyä osaamisen johtamiseen, kehittämis- ja uudistusorientoituneisuutta sekä tilaa, luottamusta ja tukea kokeilujen ja uudistusten toteuttamiseen.

Osaamisen ja kyvykkyuden kehittymisen tukena ovat aineiston mukaan organisaation sisäinen keskustelu, kollegiaalinen tuki ja poikkihallinnollinen yhteistyö. Sisäiset verkostot, koulutukset sekä osaamisen jakamisen tavat toimivat yhtenäisiä toimintatapoja ylläpitävinä rakenteina ja sisäisen oppimisen mahdollistajina, jotka rohkaisevat kokeilemaan ja oppimaan uutta. Yhteisiä toimintatapoja tukevat myös organisaation sisäinen viestintä, osallisuusasiantuntijoiden antama tuki sekä säännöllinen keskustelu. Johdon tehtävänä on mahdollistaa organisaation sisäinen yhteistyö, kannustaa sisäiseen keskusteluun, tukea osaamisen jakamisen toimintamalleja ja edistää eri toimialojen ja ammattilaisten yhteistyön eri muotoja.

Osallistumisen toteutuminen edellyttää haastateltavien mukaan myös ulospäin suuntautuvaa avointa ja yhteistyötä rakentavaa kumppanuutta ja verkostoja. Kuntien ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä edistää ajatus kumppanuudesta samojen alueen asukkaiden parissa, jossa vallitsee luottamus, toisen tunteminen ja arvostaminen, yhdessä jaetut tavoitteet sekä sovitut yhteistyön tavat ja rakenteet. Yhteistyön avoimuus ja onnistumisen kokemukset vahvistavat tahtotilaa, jossa voidaan hyötyä molempien hallinnontasojen resursseista. Kuntien ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön lisäksi osallistumisen toteutusta edistävät alueellinen, alueiden välinen, kansallinen sekä kansainvälinen kumppanuus, yhteistyö ja verkostot. Alueen asukkaat, kansalaisjärjestöt, yritykset ja muut toimijat toimivat kumppaneina kansalaisten osallistumistarpeiden tunnistamisessa, erilaisten osallistujien tavoittamisessa sekä osallistumistilanteiden resurssoinnissa ja toteutuksessa. Lisäksi yhteistyö tukee osaamisen kehittämistä ja uusien avauksien näkemistä. Johdon tehtävänä on johtaa kumppanuuksia ja verkostoja yhteisten tavoitteiden ja yhdessä toimimisen kautta sekä mahdollistaa osallistuminen verkostojen toimintaan.

Toteutus- ja prosessitekijät

Toteutus- ja prosessitekijöihin kuuluvat aineiston perustella monipuoliset osallistumiskanavat ja -keinot, osallistumisprosessin vaikuttavuus sekä osallistumismahdollisuudet ja kanssakäymisen tavat. Osallistumiselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen vaatii monipuolisia osallistumiskanavia kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen varmistamiseksi. Kunnissa ja hyvinvointialueilla halutaan haastateltavien mukaan kehittää, kokeilla ja ottaa käyttöön uusia osallistumiskanavia ketteryyden, helppokäyttöisyyden ja saavutettavuuden parantamiseksi. Niiden osalta on keskeistä tunnistaa kansalaisten tarpeiden, osallistumisen tavoitteiden ja päätöksentekoprosessiin kytkeytymisen kannalta tarkoituksenmukaisimmat osallistumiskanavat. Johdon roolina on mahdollistaa tarkoituksenmukaisten ja riittävän monipuolisten osallistumiskanavien käyttömahdollisuudet sekä tukea kehittämistä ja kokeiluja.

Erilaiset ja monipuoliset osallistumiskanavat eivät kuitenkaan varmista haastateltavien mukaan osallistumisen vaikuttavuutta. Osallistumisprosessien tulee olla yhteydessä päätöksenteon prosesseihin, jotta osallistumiskanavien kautta saatu tieto ja tulos tuottaa arvoa päätöksenteon eri vaiheissa. Tutkimusaineistossa korostuu vaikeus osoittaa ja mitata osallistumisen vaikuttavuutta.

Aktiivinen ja koko prosessin aikainen vaikuttavuustiedon kerääminen sekä vaikuttavuusviestintä ovatkin haastateltavien mukaan tärkeä osa osallistumisen onnistunutta toteuttamista ja vaikuttavuuden osoittamista. Johdon tehtävänä on varmistaa, että osallistumisen kautta saatu tieto vaikuttaa päätöksentekoprosessissa ja sitä hyödynnetään laajasti organisaation eri tasoilla.

”... kaikki sellaiset palvelupolut tai -prosessit, joissa on mitään asiakas- tai potilasrajapintaa, niin niissä tulee olla asiakkaiden edustaja mukana sieltä heti lähtötilanteesta, kun lähetään niitä suunnittelemaan. Eli niitä ei voi viedä eteenpäin ilman, että asiakkaat on mukana.” (Hyvinvointialueen johtaja)

Työntekijäkohtaiset tekijät

Tutkimusaineisto nostaa esiin myös yksittäisen viranhaltijan ja työntekijän roolin ja merkityksen osallistumista edistävänä tekijänä. Työntekijän osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvät taidot ja osaaminen vaikuttavat siihen, miten hän osaa ja pystyy ottamaan kansalaisia mukaan vastuullaan olevaan asiaan. Sen lisäksi viranhaltijan ja työntekijän kiinnostus ja asenne osallistumista kohtaan vaikuttavat siihen, miten innokkaasti ja halukkaasti hän haluaa avata osallistumisen mahdollisuuksia omalla vastuualueellaan ja miten hän suhtautuu tullessiin kansalaisten aloitteisiin ja mielipiteisiin.

”Mikä ei ole just näkyvissä, on oikeesti ne meidän [työntekijöiden] tottumukset ja asenteet ja tunteet, niin kuitenkin ohjaa sitä toimintaa voimakkaammin kun tällaiset hienot juhlapubeet.” (Kunnan asiantuntija)

Lisäksi työntekijän aiemmat positiiviset tai negatiiviset kokemukset osaltaan vaikuttavat siihen, miten hän suhtautuu osallistumiseen ja millainen ennako-oletus hänellä on osallistumisen tuloksia kohtaan. Myös kyky toimia vuorovaikutustilanteissa, ottaa vastaan kansalaisten tunteita ja hallita omia tunteitaan erilaisissa vuorovaikutustilanteissa vaikuttavat suhtautumiseen ja osallistumisen toteuttamishaluun. Tutkimusaineistossa kuvataan johtamisen roolia valmentajana, sparraajana, innostajana ja rohkaisijana, jotta työntekijät uskaltavat ja voivat toteuttaa kansalaisosallistumista työssään ja tunnistaa oma roolinsa sen toteuttamisen edistäjänä tai ehkäisijänä.

Yhteiskunnalliset tekijät

Yhteiskunnalliset tekijät liittyvät osallistumisen lakisääteiseen perustaan sekä yhteiskunnalliseen keskusteluun. Lainsäädännön kansalaisten osallistumisoikeuteen liittyvät kirjaukset nähdään haastatteluaineistossa toimintaa raamittavana ja velvoittavana lähtökohtana. Myös monet kuntien ja hyvinvointialueiden palveluja ja toimintaa koskevat erityislainsäädännöt vaikuttavat siihen, millaisen tilan ja lähtökohdan ne tulkitaan antavan kansalaisten mielipiteille ja näkökulmille. Erilaiset kansalaisia mukaan ottavat osallistumiskeinot voivat haastateltavien mukaan olla arkipäivää. Mutta samaan aikaan lainsäädännön kirjaukset jättävät toteuttamiseen liittyvän tuloksin tilan, jossa kansalaisosallistuminen ovat helppo sivuuttaa tai toteuttaa muodollisella ja lopputulokseen heikosti vaikuttavalla tavalla. Johdon roolina on sanottaa ja ylläpitää kansalaisosallistumisen merkitystä ja tärkeyttä organisaatio perustehtävän toteuttamisessa.

”... se [lainsäädäntö] tuo siihen [osallisuustyöhön] tietyn ryhdin. Ja tietyn voiman siihen, että oikeasti tämä on niin tärkeä asia, tämä velvoittaa ja tämä sitouttaa meitä jatkuvaan oppimiseen ja parantamiseen, kehittämiseen.” (Hyvinvointialueen keskijohdon edustaja)

Kansalaisosallistuminen on tutkimusaineiston toteuttamisen aikaan myös ajankohtainen keskusteluaihe kunnissa ja hyvinvointialueilla. Sen lisäksi, että kansalaiset nähdään valvutuneina osallistumisoikeuksistaan, asettaa haastateltavien mukaan yhteiskunnallinen puhe osallistumisen merkityksestä ja demokratian tilasta painetta sen edistämiseen kunnissa ja hyvinvointialueilla. Myös hyvinvointialueuudistuksen myötä useat kansalliset hankkeet hyvinvointialueiden osallisuustoiminnan edistämiseksi ja tukemiseksi ovat osaltaan haastateltavien mukaan vauhdittaneet huomion kiinnittämistä osallistumisen toteuttamiseen ja panostamiseen.

Johtopäätökset: Kansalaisosallistumista edistävä johtaminen kunnissa ja hyvinvointi

Tässä tutkimuksessa tunnistettiin kuusi kansalaisosallistumista edistävää organisatoristen tekijöiden pääluokkaa, jotka korostuvat hallintouudistuksen myötä kunnissa ja hyvinvointialueilla. Pääluokat ovat perusta- ja arvotekijät, toimintakulttuuriset tekijät, rakenne- ja resurssitekijät, toteutus- ja prosessitekijät, työntekijäkohtaiset tekijät sekä yhteiskunnalliset tekijät. Tutkimustulokset korostavat kansalaisosallistumista edistävien tekijöiden organisatorisesti laaja-alaista kokonaisuutta ja johtamisen keskeistä roolia niiden toteutumisessa.

Tutkimusaineiston tulokset osoittavat, että johtaminen on keskeinen tekijä osallistumista edistävän organisaatiokulttuurin mahdollistajana. Johtotehtävissä olevien on ymmärrettävä heidän tärkeä roolinsa osallistumista edistävän organisaatiokulttuurin kehittämisessä. Pääluokkien tutkimustulosten yhteydessä esitetyt johtamisen roolit ja tehtävät ovat jäsennettävissä kolmen johtamisen osa-alueen alle. Kunnissa ja hyvinvointialueilla korostuvat kansalaisosallistumista edistävät johtamisen osa-alueet ovat 1) arvojohtaminen ja esimerkkinä toimiminen, 2) strateginen ja verkostojen johtaminen sekä 3) sisäisen toimintakulttuurin ja yhteistyökulttuurin johtaminen (kuvio 1).



Kuvio 1. Kansalaisosallistumista edistävä johtaminen paikallis- ja aluehallinnon tasoilla.

Arvojohtaminen ja esimerkkinä toimiminen

Tutkimustulos korostaa ensimmäisenä arvojohtamisen merkitystä osallistumista edistävänä johtamisen osa-alueena. Tulosten mukaan johtamisen keskeinen tehtävä on demokraattisten arvojen (mm. Kurkela ym. 2024) ja kansalaisten osallistumisen merkityksen arvostus sekä kiinnostus ja avoimuus kansalaisten näkökulmia kohtaan (Torfing ym. 2019). Erityisesti tämän tutkimuk-

sen tuloksissa korostuu organisaation sisäisen johtamispuheen tärkeys, jossa sanotetaan osallistumisen arvo ja merkitys organisaation kielelle ja kontekstiin. Tutkimus vahvistaa näkemystä siitä, että organisaatiossa sanoitettu ja jaettu osallistumisen merkityksen ymmärtäminen vähentää ristiriitaisia tulkintoja kansalaisosallistumisesta ja sen merkityksestä (ks. Denhardt & Denhardt 2000; Jäntti ym. 2023).

Tässä tutkimuksessa korostuu, että käsitys kansalaisista ja heidän kyvykkyydestään vaikuttavat siihen, miten ja millaisina kansalaisten osallistumismahdollisuudet avautuvat. Myönteinen ja voimavarana tulkitseva käsitys kansalaisista johtaa siihen, että kunnissa ja hyvinvointialueilla nähdään kansalaisen osallistumisen tuoma arvo organisaatiolle. Tällöin kansalaisten näkemyksiä arvostetaan ja ne saavat tämän myötä painoarvoa päätöksentekoprosesseissa.

Lisäksi tämän tutkimuksen tuloksissa korostuu johdon esimerkkinä toimiminen, jonka pohjana on johdon kuunteleva ja vuorovaikutteinen toimintatapa. Johdon tehtävänä on ottaa osallistumisen konkreettinen toteuttaminen osaksi omaa työtä, näyttää esimerkkiä kansalaisten kohtaamisesta ja kuuntelemisesta ja näin oman esimerkin kautta viedä kansalaisten mukaan ottaminen ja kuuleminen osaksi toivottua organisaation toimintatapaa. Tutkimustulos vahvistaakin näkemystä siitä, että johto omalla käyttäytymisellään ja toiminnallaan muokkaa organisaation jäsenten ajattelua ja toimintaa haluttuun suuntaan (Schein 1987, 182). Esimerkkinä toimimiseen liittyy myös luottamuksen osoittaminen ja rakentaminen sekä suhteessa kansalaisiin että henkilöstöön.

Kansalaisosallistumisen arvostuksen ja merkityksen ymmärtäminen tulisi tutkimustulosten perusteella elää organisaation kaikilla tasoilla (ks. Jäntti ym. 2023). Osallistumista edistää organisaation ylimmästä johdosta arjen kohtaamistilanteisiin ulottuva myönteinen ja kiinnostunut suhtautuminen kansalaisten mielipiteitä, näkökulmia ja roolia kohtaan (mm. Torfing ym. 2019) sekä positiiviset oletukset ja odotukset osallistumisprosessin hyödyistä ja tuottamasta lisäarvosta. Myös ajankohtainen yhteiskunnallinen keskustelu sekä lakisääteisyys tuoma kansalaisosallistumisen tehtävän toteuttaminen (Jäntti & Kurkela 2021) lisäävät painetta ja odotusta avautuvia osallistumismahdollisuuksia kohtaan.

Strateginen ja verkostojen johtaminen

Toisena tutkimustuloksissa korostuu strateginen johtaminen, jossa yhtyvät visionäärisuus, tavoitteellisuus, priorisointikyky ja selkeä suunta. Tutkimustulosten mukaan strateginen johtaminen varmistaa, että osallistuminen kytkeytyy strategiaan ja sen kautta jalkautuu osaksi kaikkien perustehtävää. Organisaation jokaisella tasolla (Kurkela ym. 2024) ja tässä tutkimuksessa korostuvalla johdon toiminnalla on keskeinen rooli kansalaisosallistumisen toteutumisessa. Jotta osallistuminen jalkautuu osaksi jokaisen tehtävää, tarvitaan sen tueksi johdon ja esihenkilötason strategista linjausta, toteuttamisen ohjausta ja resurssien allakointia. Tämä tutkimus vahvistaa Jäntin ym. (2023) tutkimusta siitä, että osallistumisen kytkeytyminen strategiaan synnyttää pohjan sille, miten ja miksi osallistumista tulee edistää sekä varmistaa osallistumisen siirtymistä organisaation käytännön toimintaan, ajatteluun ja toimintatapoihin.

Tutkimustuloksen pohjalta on havaittavissa, että kansalaisten osallistumisen strateginen merkitys ja arvo ilmaistaan johtamistoiminnalla (ks. Jäntti ym. 2023), jossa johdolla on keskeinen rooli varmistaa osallistumisen vaikuttavuus päätöksentekoprosesseissa legitimitietin vahvistamiseksi (mm. Michels & Graaf 2010). Strategiseen johtamiseen liittyykin yhteyden varmistaminen strategian toteutumisen, osallistumisprosessien ja päätöksentekojärjestelmän välillä (mm. Font ym. 2017). Tätä yhteyttä tukevat hallinnon periaatteet ja toimintatavat (mm. Kurkela ym. 2024) sekä tässä tutkimuksessa korostuvat avoimet ja selkeät päätöksentekoprosessit. Tutkimustuloksissa korostuu kansalaisten osallistumisen kohdentuminen erityisesti päätöksenteon valmistelu- ja suunnitteluvaiheisiin. Oikea-aikaisen vaikuttamisen toteutumista edistää osallistumisen suunnitelmallisuus, tavoitteellisuus ja systemaattisuus, jotka varmistavat sen juurtumista organisaation toimintatapoihin sekä vähentävät riippuvuutta yksittäisen työntekijän tai johtajan motivaatiosta

tai kiinnostuksesta. Lisäksi tutkimus vahvistaa monipuolisten osallistumiskanavien merkitystä (Jäntti & Kurkela 2021), jossa tämän tutkimuksen mukaan on keskeistä tunnistaa osallistumistavoitteiden ja päätöksentekoprosessin kannalta tarkoitustenmukaisten osallisuusmenetelmien valinta osallistumisen vaikuttavuuden vahvistamiseksi.

Tutkimustuloksissa korostuu strategian toimeenpanon merkitys, jossa osallistumista tukevat organisaatio- ja ohjausrakenteet varmistavat osallistumisen institutionaalista juurtumista (mm. Kurkela ym. 2024) sekä allokoitua osallistumisen resurssit kuten aika, raha ja henkilöstö (mm. Yang and Pandey 2011) ovat konkreettisia edellytyksiä osallistumisen läpileikkaavalle toteutumiselle. Johdon tehtävänä on vähentää organisaatorakenteiden ja toimintatapojen siilomaisuutta ja hierarkkisuutta. Lisäksi johdon rooli kohdentuu osallistumiseen tarvittavien taloudellisten, ajallisten ja henkilöstöön liittyvien resurssien allakointiin (mm. Kurkela ym. 2024), vastuiden jakamiseen ja työnjaosta sopimiseen (mm. Jäntti ym. 2023).

Strategisen johtamisen rinnalla kansalaisosallistumista edistävä johtaminen kunnissa ja hyvinvointialueilla edellyttää tutkimustulosten mukaan verkostojen johtamista sekä organisaatioiden välistä yhteistyötä. Kansalaisosallistumisen näkökulmasta verkostojohtamisen tehtävässä korostuu verkoston jäseniä hyödyntävän kumppanuuden rakentaminen ja ylläpitäminen, jossa tapahtuu eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja tiedon vaihtoa (Jäntti ym. 2023) sekä osaamisen kehittämistä ja uusien avauksien näkemistä. Lisäksi tutkimustulosten pohjalta verkostojohtamisen tehtävänä on luoda selkeät ja toimivat yhteistyörakenteet (mm. Ayres 2019) sekä sanottaa yhdessä jaetut tavoitteet ja eri toimijoiden niistä saamat hyödyt. Toimivat rakenteet ja jaetut tavoitteet mahdollistavat eri toimijoiden välisen resurssien yhteiskäytön sekä sitouttavat kaikki toimijat yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen.

Sisäisen toimintakulttuurin ja yhteistyökulttuurin johtaminen

Kolmantena tutkimustuloksissa korostuu organisaation sisäisen toimintakulttuurin ja yhteistyökulttuurin johtaminen kunnissa ja hyvinvointialueilla. Tutkimustuloksen mukaan johtamisen keskeinen tehtävä on juurruttaa osallistumisen toteuttaminen organisaation jokaisen tason toimintatapoihin (mm. Edelenbos 2005). Tämä tapahtuu luomalla yhtenäisiä sekä arkeen ja johtamiseen sisäistettyjä toimintatapoja, jotka konkretisoivat osallistumisen toteuttamista eri puolilla organisaatiota (mm. Kurkela ym. 2024). Konkreettisesti tätä muutosta tutkimustulosten perusteella vahvistetaan organisaation sisäisellä keskustelulla, kollegiaalisella ja johdon antamalla tuella sekä poikkihallinnollisilla yhteistyötavoilla, jotka tukevat osallistumista edistävää toimintakulttuuria. Yhtenäisten ja sisäistettyjen toimintatapojen lisäksi johdon roolina on varmistaa vanhoista tavoista poisoppimista ja edistää muutosta kohti vuorovaikutteisia toimintatapoja.

Organisaatiossa jaettu osallistumista edistävä rooli ja kollektiivinen vastuu (mm. Bryson ym. 2012) varmistavat tutkimustulosten mukaan sen, ettei osallistuminen jää yksittäisen henkilön vastuulle tai irralliseksi osaksi organisaation toiminnasta ja päätöksenteosta. Jaetun vastuun (Jäntti ym. 2023) ja jaetun johtamisen (Torfing ym. 2019) tavoitteena on luoda yhdessä tunnistettuja ja hyväksyttyjä toimintatapoja, jotka tunnistavat eri ammattilaisten työn edellytykset, velvoitteet ja osaamisen. Tämän tutkimustulosten nojalla nousee esiin organisaation oma käsitys omasta liikku-matilastaan, joka vaikuttaa siihen, millaisena kansalaisosallistuminen nähdään ja millaisen aseman se organisaation toimintatavoissa saa. Organisaation kapea-alainen tulkinta omasta liikku-matilasta, esimerkiksi lainsäädännön raamien ja talouspaineen keskellä, johtaa myös kansalaisosallistumisen kaventumiseen ja aitojen vaikuttamismahdollisuuksien rajautumiseen.

Organisaation muuntautumis- ja uudistuskyykykyys vaikuttaa tutkimustulosten perusteella siihen, miten kansalaisten tekemät aloitteet ja osallistumisprosessien tulokset muuttavat ja vaikuttavat organisaation toimintaan ja päätöksenteon prosesseihin. Henkilöstön osallisuusosaaminen, eri osallistumismenetelmien hallinta ja osallistumisprosessien soveltamistaito tukevat osallistumisen konkreettista toteutusmahdollisuutta osana arjen työtä. Organisaation sisäiset osaamisen jakamisen

rakenteet ja käytänteet vahvistavat osallistumisen juurtumista osaksi arjen toimintaa, jota tukevat avoin vuorovaikutuskulttuuri, johdon välittämä luottamus ja kannustava ilmapiiri. Johtamiselta odotetaan mahdollistavaa johtamista, joka varmistaa organisaation osallisuusosaamisen, toimii uudistus- ja kehitysmyönteisesti sekä luo poikkihallinnollista yhteistyötä ohjaavia rakenteita.

Uusi ja lisäarvoa tuova näkökulma aiempiin tutkimuksiin nähden on henkilöstöosallistumisen ja kansalaisosallistumisen tiivis yhteys organisaatiokulttuurin näkökulmasta. Tutkimustuloksen pohjalta kansalaisosallistumisen toteutumismahdollisuuksiin vaikuttaa laajemmin organisaatiossa vallitseva osallistumisen kulttuuri. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että osallistumisen organisaatiokulttuuri tulee nähdä kokonaisuutena, johon kuuluvat sekä henkilöstön että kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet. Tämä tarkoittaa, että osallistumisen tulee olla organisaation toimintaa ja johtamista ohjaava arvo ja periaate, jossa osallistumisen organisaatiokulttuuria johdetaan samaan suuntaan kansalaisosallistumisen ja henkilöstöosallistumisen näkökulmista.

Lopuksi

Tutkimuksessa on kuvattu kansalaisosallistumisen toteutumiseen vaikuttavien organisatoristen tekijöiden ja johtamisen kokonaisuus. Tutkimuksen keskeisin johtopäätös on, että kansalaisosallistumista edistävässä johtamisessa korostuvat arvoihin pohjautuva, strategiaan kytkeytyvä ja toimintakulttuuriin juurruttava johtajuus kunnissa ja hyvinvointialueilla. Tämä tutkimus rikastuttaa kansalaisosallistumiseen liittyvää keskustelua nostaten esiin kansalaisosallistumisen organisatoriset tekijät ja johtamiseen liittyvät osa-alueet paikallis- ja aluehallinnon tasoilla. Tutkimus on muodostanut jäsennellyn kuvan kansalaisosallistumista edistävästä organisatorisista tekijöistä paikallis- ja aluehallinnossa syventäen ja laajentaen aiempaa tutkimusta sekä tuottaen jäsennellyä ja uutta tietoa niiden yhteydestä johtamisen osa-alueisiin.

Tutkimus tuo lisäarvoa kansalaisosallistumista koskevaan tutkimukseen korostamalla tarvetta tarkastella kansalaisosallistumista syvällisenä organisaatiokulttuurisena ja johtamiseen kytkeytyvänä kysymyksenä. Tutkimus auttaa kunta- ja aluejohtamisen parissa työskenteleviä vahvistamaan organisaatioiden kansalaislähtöisiä toimintatapoja, tunnistamaan kansalaisosallistumisen arvo ja merkitys organisaatiolle sekä kytkemään osallistuminen osaksi organisaation strategiaa, johtamistehtävää ja toimintakulttuuria. Kiinnostavana jatkotutkimusaiheena näyttäytyy lisätieto työkaluista, joilla johtajat voivat edistää kansalaisosallistumisen organisaatiokulttuurin vahvistumista.

Lähteet

Aaltio, I. (2011). Organisaatiokulttuurin moniulotteisuus johtamisen näkökulmasta. Teoksessa Puusa, A. & Reijonen, H. (toim.), *Aineeton pääoma organisaation voimavarana*. Helsinki: UNIPress 2011.

Ayres, S. (2019). How can network leaders promote public value through soft metagovernance? *Public Administration*, 97(2), 279–295. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/padm.12555>

Bennett, H., Escobar, O., Hill O'Connor, C., Plotnikova, E. & Steiner, A. (2022). Participation requests: a democratic innovation to unlock the door of public services? *Administration and Society*, 54(4), 605–628. <https://doi.org/10.1177/00953997211037597>

Bherer, L. (2010). Successful and Unsuccessful Participatory Arrangements: Why Is There a Participatory Movement at the Local Level? *Journal of Urban Affairs*, 32(3), 287–303. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2010.00505.x>

Bingham, L.B., Nabatchi, T. & O'Leary, R. (2005). The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65(5), 547–558. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x>

Boedeltje, M. & Cornips, J. (2004). *Input and output legitimacy in interactive governance*. <http://repub.eur.nl/pub/1750/>

- Borg, S. (2013). Indikaattorikatsaukset. Teoksessa Borg, Sami (toim.) *Demokratiaindikaattorit 2013* (s. 17–94). Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-334-4>
- Bovaid, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Review*, 13(4), 447–468. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bryson, J.M., Quick, K.S., Slotterback, C.S. & Crosby, B.C. (2012). Designing public participation processes. *Public Administration Review*, (73)1, 23–34. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x>
- Christensen, H. S. (2015). Process or Outcome? How the Citizens' Initiative to Ban Fur Farming Affected Political Trust among Users of Avoin Ministeriö. *Research on Finnish Society*, 8, 61–71. <https://doi.org/10.51815/fjsr.110733>
- Crosby, B. C. & Bryson, J. M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaboration. *Leadership Quarterly*, 21(2), 211–230. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.003>
- Cuthill, M. & Fien, J. (2005). Capacity building: facilitating citizen participation in local governance. *Australian Journal of Public Administration*, (64)4, 63–80. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/j.1467-8500.2005.00465a.x>
- Denhard, R.B & Denhard, J.V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*. 60(9), 488–604. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/0033-3352.00117>
- Denis, J.-L., Langley, A. & Sergi, V. (2012). Leadership in the plural. *The Academy of Management Annals*, 6(1), 211–283. <https://doi.org/10.1080/19416520.2012.667612>
- Ebdon, C. & Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public Administration Review*, 66(3), 437–447. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x>
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance*, 18(1), 111–134. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2004.00268.x>
- Font, J., Smith, G., Galais, C. & Alarcon, P. (2017). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*. 57(3), 561–780. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/1475-6765.12248>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(1), 66–75. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Harisalo, R. (2009). Organisaatioteoria. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Hendriks, C. (2016). Coupling Citizens and Elites in Deliberative Systems: The Role of Institutional Design. *European Journal of Political Research*, 55(1), 43–60. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12123>
- Irvin, R.A. & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision-making: is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55–65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>
- Juuti, P. (2006). *Organisaatiokäyttäytyminen*. Helsinki: Otava.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Acta Universitatis Tamperensis. Tampere: Tampere University Press. Akateeminen väitöskirja. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0238-2>
- Jäntti, A., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2017). *Osallistuminen julkishallinnon legitimitietiksymykseenä*. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.), *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä* (s. 34–57). Tampere: Tampere University Press. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0623-6>
- Jäntti, A. & Kurkela, K. (2021). How municipalities can enhance citizen participation? – Exploring the views of participants and non-participants. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25 (1), 23–42. <http://dx.doi.org/10.58235/sjpa.v25i1.7126>

Jäntti, A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H. & Sinervo, L.-M. (2021). Osallistumismalleista kohti vuorovaikutteista kaupunkiorganisaatiota. Teoksessa Jäntti, A., Haveri, A. & Rannisto, P. (toim.), *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarvointitutkimus* (s. 76–97). Tutkimuksia 2021:3. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.32297.06241>

Jäntti, A., Paananen, H., Kork, A.-A. & Kurkela, K. (2023). Towards Interactive Governance: Embedding Citizen Participation in Local Government. *Administration & Society* 55(8), 1529–1554. <https://doi.org/10.1177/00953997231177220>

Kathi, P. C. & Cooper, T. L. (2005). Democratizing the administrative state: Connecting neighborhood councils and city agencies. *Public Administration Review*, 65(5), 559–567. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/j.1540-6210.2005.00483.x>

Kurkela, K. (2022). *Demokratian murros ja kuntien avautuva hallinta*. Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta. Akateeminen väitöskirja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2547-3>

Kurkela, K., Kork, A.-A., Jäntti, A. & Paananen, H. (2024). Citizen Participation as an Organisational Challenge in Local Government. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 37(1), 124–140. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2022-0179>

Ladkin, D. M. (2010). Rethinking leadership: A new look at old leadership questions. Edward Elgar.

Leino, H. (2006). *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka: Tutkimus Tampereen Vuoreksesta*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampere University Press. <https://urn.fi/urn:isbn:951-44-6566-0>

Lämsä, A.-M. & Päivike, T. (2013). *Organisaatiokäyttäytymisen perusteet*. Helsinki: Edita Oppiminen Oy.

Lönnqvist, A., Kujansivu, P. & Antola, J. (2005). *Aineettoman pääoman johtaminen*. Oitmäki: JTO-palvelut Oy.

Michels, A. (2012). Citizen Participation in Local Policy Making: Design and Democracy. *International Journal of Public Administration*, 35(4), 285–292. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.661301>

Michels, A. & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477–491. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>

Moyson, S., Van de Walle, S. & Groeneveld, S. (2016). What do public officials think about citizens? The role of public officials' trust and their perceptions of citizens' trustworthiness in interactive governance. Teoksessa J. Edelenbos & I. Van Meerkerk (toim.), *Critical Reflections on Interactive Governance*. (s. 189–208). Cheltenham: Edward Elgar. <http://dx.doi.org/10.4337/9781783479078.00014>

Mäkinen, K. 2019. Taidetta ja kohtaamisia: osallistujien kokemuksia EU:n osallistavasta hallinnasta. *Politiikka*, 61(3), 223–246. <https://journal.fi/politiikka/article/view/82547>

Nabatchi, T. (2012). Putting the “public” back in public values research: Designing public participation to identify and respond to public values. *Public Administration Review*, 72(5), 699–708. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x>

Nabatchi, T. & Amsler, L. (2014). Direct public engagement in local government. *The American Review of Public Administration*, 44(4), 63–88. <https://doi.org/10.1177/0275074013519702>

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

Paananen, H., Jäntti, A., Haveri, A., Sinervo, L.-M. & Sinkkonen, J. (2024). *Havaintoja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisestä ja subteesta kuntiin*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024(27). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-235-0>

Pekola-Sjöblom, M. (2011). *Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 9*. Acta nro 229.: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2011/1428-kuntalaiset-uudistuvissa-kunnissa-paras-arttu-ohjelman-tutkimuksia-nro-9-acta>

Schein, E.H. (1987). *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Espoo: Weilin & Göös.

Schein, E. (2009). *Yrityskulttuuri – selviytymisopas. Tietoa ja luuloa kulttuurimuutoksesta*. Espoo: Suomen Laatu keskus Oy.

Sinkkonen, J., Jäntti, A., Kurkela, K. ja Tiensuu, A. (2024). *Kuntien demokratiarooli muutoksessa. Vanhusneuvostojen muuttuva rooli kuntien demokratiamuutoksen heijastumana*. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 122. Helsinki: KAKS. <https://kaks.fi/julkaisut/24995-2/>

Thomas J. C. (2013). Citizen, customer, partner: Rethinking the place of the public in public management. *Public Administration Review*, 73(6), 786–796. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/puar.12109>

Torfig, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration and Society*, 51(5), 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 8. uudistettu painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuurnas, S. (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), 583–598. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2015-0073>

Virtainlahti, S. (2011). Hiljainen tietämys ja aineeton pääoma organisaation voimavarana. Teoksessa: Puusa, A. & Reijonen, H. (toim.), *Aineeton pääoma organisaation voimavarana* (40 – 42). Helsinki: UNIpress.

Värtö, M. & Rapeli, L. (2019). Viranhaltijoiden suhtautuminen kuntalaisosallistumiseen. *Hallinnon Tutkimus*, 38 (2), 110–124. <https://doi.org/10.37450/ht.97989>

Yang, K. & Pandey, S.K. (2011). Further dissecting the black box of citizen participation: when does citizen involvement lead to good outcomes? *Public Administration Review*, Vol. 71(6), 880–892. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>