

Kunta ja muuttuva osallistuminen



Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kokonaisuuden kehittämistä

Kaisa Kurkela

ABSTRACT

MUNICIPALITIES AND CHANGING PARTICIPATION

Case study about citizen participation development in the city of Vantaa

This is a case study, carried out with a strategy of action research. This study concerns the organizational model of citizen participation in the city of Vantaa. The research questions are: What are the incentives for developing citizen participation in municipalities, and how is the multifarious participation carried out in municipality. The data consists of interviews of key actors (8), documents, diaries, and a workshop diary.

An important incentive for development seems to be regulation concerning participation, the general and local discussion concerning democracy and the experiences from already existing variety of participation activities. When it comes to the process of development good pilots and adequate support and activity are important factors. Structural solutions are needed but at the same time there is an attempt to keep participation as resilient as possible. The results conclude, that development of participation can be observed as an institutional change.

Keywords: participation, action research, local government institutions

JOHDANTO

Demokratia, niin kansainvälisellä, kansallisella kuin paikallisellakin tasolla, on murroksessa. Esimerkiksi kansalaisten suhde edustukselliseen demokratiaan on muuttunut eikä suuri joukko suomalaisia koe enää äänestämistä, esimerkiksi

kuntavaaleissa, mielekkääksi tavaksi osallistua (Borg 2018; Wass & Borg 2016). Myös julkistalouden kysymykset haastavat pohtimaan uusia ratkaisuja hallinnossa ja paikallisyhteisöissä (ks. Ebdon & Franklin 2006). Kansalaisten rooli on noussut yhä enemmän kuntia koskevan keskustelun keskiöön (ks. Jäntti 2016). Kansainvälisinä, kuntiin vaikuttavina kehitystrendeinä, on nähtävissä sellaisten ääripäiden korostuminen kuten globalisaatio ja paikallisuus, maailmankansalaisuus ja nationalismi sekä hajauttaminen ja keskittäminen (Kuntaliitto 2017). Nämä kehityskulut haastavat kuntia miettimään ja kehittämään uusia tapoja kehittää toimintaansa sekä korostavat osaltaan tarvetta kansalaisten osallistumiselle paikallisella, ihmisten arkea lähellä olevalla, tasolla.

Demokraattisesta näkökulmasta osallistumisella tarkoitetaan laajassa mielessä kansalaisten mahdollisuuksia ottaa osaa yhteisistä asioista koskevaan agendan asettamiseen, päätöksentekoon ja politiikan muotoiluun, mikä tyypillisesti ovat kuulunut julkisille instituutioille ja organisaatioille (Anttiroiko 2003, 14–15; Birch 2002, 80). Kansalaisten suoran osallistumisen kautta perinteisesti päätöksenteon ulkopuolella olleet kansalaiset voivat ottaa osaa keskusteluihin (Arnstein 1969) sen sijaan että tyytyisivät ainoastaan delegoimaan valtaa vaalien kautta edustajille (Nabatchi & Amsler 2014). Uudet demokraattiset innovaatiot, jotka parhaimmillaan mahdollistavat laajemman kansalaisten osallistumisen kunnan toimintaan, on nähty yhtenä keinona edellä mainittujen haasteiden ratkaisuun (ks. Jäske 2018).

Kuntalaki (22 §) sekä esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki ja nuorisolaki velvoittavat kuntia järjestämään suoran osallistumisen mahdollisuuksia. Kunta onkin looginen paikka osallistumisen tarkastelulle. Se on asukkaiden itsehal-

linnon yksikkö (Kuntalaki 1§) ja usein palveluineen kiinteä osa kansalaisten arkea. Kunnilla on hyvin vapaat kädet toteuttaa osallistumista, ja erilaisia osallistumisen menetelmiä onkin laajasti otettu käyttöön. Lisäksi monet kunnat ovat rakentaneet osallistumisen toimintamalleja, joille yhteistä on se, että yksittäisten osallistumisten menetelmien ja kanavien sijaan huomio kiinnitetään laajemmin koko kunnan toimintatapoihin ja osallistumisen merkitykseen.

Tässä artikkelissa tarkastellaan osallistumisen institutionaalista maaperää kunnissa. Se puretuu osallistumisen kehittämisen kimmokkeisiin ja osallistumisen moninaistumiseen liittyvään muutokseen. Artikkelin perustuu Vantaan kaupungin suoran osallistumisen kokonaisuuden rakentumisen tarkasteluun ja varsinainen empiirinen tutkimus on toteutettu toiminnallisen tapaustutkimuksen keinoin (ks. lisää Lehtonen 2007).

Vantaalla on vuonna 2017 otettu käyttöön Osallistuva Vantaa -toimintamalli. Käytännössä toimintamallilla tarkoitetaan koko kaupunkia koskevaa koordinaatiota, osallistumisen yhteisiä periaatteita, toimialoille tarjottavaa tukea osallistumisen järjestämiseen sekä paikallista osallistumisen kehittämistä. Mallin kautta haetaan joustavuutta, jotta muuttuviin tilanteisiin pystyttäisiin reagoimaan. Toimintamallin kautta pyritään myös eräänlaisen asiantuntija- ja tukipalvelun muodostumiseen sekä osallistuvan toimintavan vakiintumiseen.

Osallistumisen lisäämisellä uskotaan olevan erilaisia hyötyjä niin kansalaisten kuin instituutioidenkin näkökulmasta. Tyypillisenä osallistumisen hyötynä pidetään molemminpuolista oppimista ja tiedonkulkua (Irvin & Stansbury 2004). Kansalaiset voivat myös tarjota hyödyllistä tietoa ongelmien hahmottamiseen ja ratkaisujen löytämiseen (ks. Bäcklund 2007). Institutionaalista näkökulmasta osallistumisen lisäämistä perustellaan usein sillä, että sen kautta kansalaisista saattaa tulla yhteistyökykyisempiä suhteessa hallintoon. He myös saattavat kokea vastuuta yhteisistä asioista sekä olla enemmän luottavaisempia ja sitoutuneempia julkisiin päätöksiin (Head 2007; Michels & de Graaf 2010; Yang & Callahan 2007.) Laajassa mielessä osallistuminen kautta voidaan lisätä parhaimmillaan päätösten legitimitettä (Fung 2006; Grant & Drew 2017). Osallistumisen uskotaan voivan myös

estää huonoja päätöksiä. Sen kautta voi olla mahdollista estää umpikujien muodostuminen ja saada poliittista tukea haastavien kysymysten ratkaisemiseen. (Irvin & Stansbury 2004).

Yhtenä keskeisenä kriittikkinä institutionaalista näkökulmaa kohtaan on esitetty, että sen kautta osallistumisen arvo näyttyy helposti välineellisenä, esimerkiksi legitimitetin ja hyväksyttävyyden saavuttamisena tehdyille päätöksille. Kuitenkin sen avulla voidaan konkreettisemmalla tasolla tarkastella demokraattisten arvojen toimivuutta, jotka muutoin ovat luonteeltaan abstrakteja ja perustuvat ideaaleihin. Tällä tavoin instituutioiden voidaan pelkkien rakenteiden sijaan nähdä alustoina, joiden kautta demokraattista toimijuutta voidaan toteuttaa. (Smith 2009, 195–200.)

Osallistuminen tulee nähdä laajana kokonaisuutena, joka tukee yhteisöjä ja kansalaisten toimintaa. Tällöin osallistumista tarkastellessa tulee huomioida myös kansalaisten näkemykset, odotukset ja tekijät, jotka estävät tai edistävät heidän osallistumistaan (ks. esim. Gustafson & Hertting, 2017). Kansalaisten aktiivisuus ei myöskään rajaudu pelkästään institutionaaliin osallistumisen järjestelyihin, vaan osallistumista ovat myös erilaiset aktivismin muodot, jotka voivat tuoda politiikan agendalle uusia kysymyksiä sekä esimerkiksi kulutusvalintojen kautta tapahtuva poliittinen osallistuminen (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017; Rättilä & Rinne 2016).

OSALLISTUMINEN INSTITUTIONAALISENA MUUTOKSENA

Osallistuva Vantaa kaltaiset toimintamallit ilmentävät osaltaan hallinnan muutosta kuntatasolla. Uusi julkinen hallinta (NPG) ja sen ideaalit ovat muuttaneet organisaation suhdetta yrityksiin, järjestöihin, yhteisöihin ja kansalisiin samalla kun julkisen hallinnon kontekstia voidaan kuvata yhä kompleksisemmaksi, pluralistisemmaksi ja hajaantuneemmaksi. Tässä kontekstissa riippuvuussuhteet ovat entistä moninaisempia ja sen puitteissa verkostojen merkitys ja uudenlaiset kumppanuuksuhteet korostuvat. (Osborne 2010; Tuurnas 2017.) Uuteen julkiseen hallintaan liitetään myös aktiivinen vuorovaikutus ja yhteistoiminta eri toimijoiden välillä, julkisen hallinnon innovatiiviset ratkaisut ja joustavuus sekä demokratian näkökulmasta

inkluusio ja voimaantuminen. Se haastaa julkista hallintoa luomaan laajempia mahdollisuuksia myös kansalaisten osallistumiselle (Torfing & Triantafillou 2013; Bingham et. al. 2005.)

Uusi julkinen hallinta ja demokratian murros konkretisoituvat monelta osin kunnissa. Kunnat paikallisyhteisöinä ovatkin looginen paikka demokraattisten innovaatioiden käyttöönottoon (Prachett 2004). Jäntti (2016, 202) kuvaa kunnan ydintehtäväksi ”*elämisen edellytysten luomisen itsehallinnollisena paikallisyhteisönä*”. Kunnat ovatkin viime vuosina olleet muutoksia koskevan keskustelun keskiössä, ja Kainuun hallintouudistusta tutkinut Jäntti toteaaakin, että kuntia koskevan muutoksen myötä aiemmin korostuneen kunta-valtio -suhteen rinnalla korostuu kunnan asukkaiden legitimitteetti kuntaansa kohtaan. Tämä avaa uudenlaista tilaa kuntalaisten roolin uudelleentarkastelulle. (Jäntti 2016, 204–218.)

Osallistumisen tapojen moninaistuminen ja vakiinnuttaminen sekä kuntalaisen näkeminen aktiivisena toimijana pyrkivät ainakin jollain tasolla muuttamaan kuntainstituutiota. Rakenteiden lisäksi huomio kiinnittyy laajemmin kunnan kulttuuriin ja toimintatapoihin. Näin ollen muutos ajaa sinänsä pysyvää ja vakaata sekä vahvan palveluntarjoajan roolia kannattavaa kuntainstituutiota muutokseen pyrkien avaamaan kuntaa moninaisemmalle toimijajoukolle.

Osallistumisen ja demokratian kehitystä tarkasteltaessa kuntien rooli instituutioina korostuu sen sijaan että niitä tarkasteltaisiin pelkääntään organisaationa. Ajatusta kunnasta instituutiona tukee paikallinen itsehallinto, joka voidaan nähdä demokraattisen valtion yhtenä keskeisimmistä kulmakivistä (Ryynänen 2009, 12). Kunnat ovat monitarkoituksellisia demokraattisia yksikköjä toteuttaen monipuolisia toimintoja lähellä ihmisten arkea. Näin ollen ne voidaan nähdä demokratian ensisijaisena institutionaalisenä tasona (Prachett 2004.)

Instituutioiden muutos ja pysyvyys ovat ihmisen toiminnan tulosta. Institutionaalista muutosta voivat määrittää ulkoiset tai sisäiset tekijät. Muutos voi olla vähittäistä sopeutumista tai jopa yhtäkkiä ja yllätyksellistä, kun olemassa olevia sääntöjä, käytäntöjä ja narratiiveja haastetaan perustavanlaatuisesti. Muutokset ovat heijastuksia, jotka kumpuavat moninaisista insti-

tutioista muodostuvasta ympäristöstä ja ne paikantuvat instituutioihin ja toimijoihin niiden parissa. (Lowndes & Roberts 2013, 130.)

Scott puhuu (2014) puhuu instituutioiden kolmesta pilarista, jotka muodostuvat regulatiivisesta, normatiivisesta ja kulttuuris-kognitiivisesta ulottuvuuksista. Regulaatiivinen ulottuvuus näkee instituutiot järjestelminä, jotka asettavat sääntöjä ja rajoituksia organisaation toiminnalle. Normatiivinen pilari korostaa sosiaalista elämää ohjailevia, arvioivia ja jopa pakottavia sääntöjä sekä moraalisia arvoja ja normeja. Kulttuuris-kognitiivinen pilari puolestaan korostaa yhteisten ja jaettujen käsitysten merkitystä. Nämä vaikuttavat sosiaaliseen todellisuuteen ja luovat näin yhteistä kehikkoa merkityksen luomiselle. Kulttuuris-kognitiivisten elementtien osalta puhutaan symbolisista prosesseista, jotka rakentavat sosiaalista todellisuutta ja vaikuttavat näin toimintaan. (Scott 2014, 59–68.)

Osallistumisen ja avoimen hallinnan ajatukset haastavat perinteisiä kuntaan instituutiona liitettyjä rationaliteetteja ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta tämä edellyttää vanhojen organisatoristen oletusten kyseenalaistamista (Blaug 2002). Ensinnäkin osallistumisen kanavien lisäämiseen liittyy jännite kansalaisten voimaantumisen ja toisaalta hallinnon hyötyjä korostavan näkökulman välillä (Arnstein 1969). Blaug (2002) kiteyttääkin osuvasti demokratian näkökulmaerot: Kun sitä tarkastellaan valtarakenteiden keskiöstä, näyttäytyy se usein institutionaalisina rakenteina sekä niiden suojaamisena ja kehittämisenä. Sen sijaan, kun tarkastellaan rakenteiden ulkopuolelta, saattaakin demokratia näyttäytyä ennemminkin näiden institutionaalisten rakenteiden haastamisena. Tehokkuuden kysymyksen osalta Blaug nostaa esille kriittisen demokratiakäsityksen näkökulman, jonka mukaan tehokkuuden voidaan nähdä tulevan yhteisöstä ja sen yhteisistä huolista ja osallistumisen institutionalisoituminen tarkoittaakin siis kriittisen demokratiakäsityksen mukaan pyrkimystä kesyttaa kansalaisista nousevaa ”*radikaalia energiaa*” (emt., 107).

Osallistuminen haastaa kuntien edustukselliseen demokratiaan ja viranhaltijoiden asiantuntijatietoon nojaavan päätöksentekokulttuurin (ks. esim. Bäcklund 2007). Edustavuuden pulmat liittyvät esimerkiksi tiettyjen, ennestään jo

aktiivisten ja hyvässä asemassa olevien kansalaisten sekä yhden asian liikkeiden mahdolliseen ylliedustukseen (Fiorina 1999; Irvin & Stansbury 2004; Michels & De Graaf 2017), joka saattaa aiheuttaa heikommassa asemassa olevien kansalaisten äänen hukkumisen massaan (Fung 2004, 6). Suomalaisessa kontekstissa kuntaan on vaikuttanut vahvasti myös sen vahva rooli palvelujen järjestäjänä, johon liittyy myös paljon valtiotasolta tulevia velvoitteita (ks. esim. Jäntti 2016). Tämä lähtökohta on osittain ristiriidassa osallistumisen lisäämiseen liittyvien joustavuuden odotusten kanssa.

Keskeisenä osallistumisen vakiintumista koskevassa aikaisemmassa tutkimuksessa nähdään se, että kansalaisille tulisi antaa realistinen kuva siitä, mitkä todelliset mahdollisuudet vaikuttaa päätöksiin ovat, koska riski hallintoon kohdistuvalle tyytymättömyyden kasvamiselle on todellinen, mikäli osallistujien esitykset jätetään vähälle tai olemattomalle huomiolle (Arnstein 1969; Irvin & Stansbury 2004). Osallistumisessa ei välttämättä ole aina kyse vallan siirrosta kansalaisille. Esimerkiksi Michels ja De Graaf (2010) ovat tutkimuksessaan huomanneet, että osallistuvan demokratian ajatuksen mukaisesti osallistuminen voi tukea kansalaistaitoja ja sitoutumista, yhteisen harkinnan kehittymistä sekä parantaa päätösten legitimitettä, vaikka vertikaaliset päätöksentekoprosessit ja hallinnon ja kansalaisten välinen roolijako sinänsä jäisivät koskemattomiksi. Joidenkin näkökulmien mukaan osallistumisen arvo voi olla siis myös tiedon vaihto ja vuorovaikutusyhteyden löytäminen hallinnon kanssa (ks. esim. Kurkela & Airaksinen 2015).

TUTKIMUSASETELMA

Tämän artikkelin taustalla olevan tutkimuksen *tapaus on* Vantaan kaupunkiorganisaation osallistumisen kokonaisuuden rakentuminen. Konkreettisemmaksi *tutkimuskohteeksi* tarkentuvat tulkinnat toiminnan muutoksesta ja *näkökulman* tarkastelulle tuo kunta instituutioon. Tutkimuksen tapaus ja kohde ilmentävät instituutionaalisen muutoksen ohella kunnan hallinnan periaatteiden muutosta osallistumisen murroksen kynnyksellä.

Varsinaiset tutkimuskysymykset ovat:

- Mitkä ovat osallistumisen kehittämisen kimmokkeet kunnassa?
- Miten osallistumisen moninaistuminen tapahtuu kunnassa?

TOIMINNALLINEN TAPAUSTUTKIMUS STRATEGIANA

Tätä tapaustutkimusta on lähestytty toimintatutkimuksen keinoin. Kyseistä lähestymistapaa voidaan pitää perusteltuna esimerkiksi tutkijan aseman, joka oli osassa prosessin vaiheissa aktiivinen ja tutkimusprosessin luonteen vuoksi, johon liittyy moninainen ja syvälinen tiedontarve. Osallistuva Vantaan kaltaisiin prosesseihin liittyy tyypillisesti kehittämistä, jota ei ole tarkkaan dokumentoitu ja toisaalta olemassa olevat muistiot eivät avaa riittävästi rikasta vuorovaikutusta, jota osallistumisen kehittämiseen usein liittyy.

Yleisesti ottaen tapaustutkimuksessa ollaan kiinnostuneita prosesseista ja ilmiöistä, joita tarkastellaan joko rajatun tapausmäärän tai kuten tässä tutkimuksessa, yhden tietyn tapauksen avulla (Laine et. al. 2007.) Tapaustutkimuksessa pyritään kuvamaamaan tutkittava ilmiö mahdollisimman tarkasti ja perusteellisesti ja tyypillistä on erilaisten aineistojen käyttäminen (Yin 2014). Tapaustutkimuksen tavoite ei ole niinkään yleistää vaan ennemminkin saavuttaa syvällistä ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta sekä rakentaa pohjaa tulevalle teorian muodostamiselle (Flyvbjerg 2006).

Samoin kuin tapaustutkimuksessa, toimintatutkimuksen keskeinen ajatus on ymmärryksen kehittyminen, mutta toimintatutkimukseen liittyy lisäksi pyrkimys muutokseen sosiaalisessa ympäristössä, kuten tässä tapauksessa organisaatiossa (Kuula 1999; McNiff 2013; Somekh 2005; Willis & Edwards 2014).

Tutkijan näkökulmasta toimintatutkimus vaatii kokoaikaista oman roolin reflektointia (Somekh 2005, 14) ja rajanvetoa (Kuula 1999, 205). Siihen liittyy aina tutkijan ja tutkittavien tiivis vuorovaikutus, luottamus ja yhteistoiminnallisuus (Kuula 1999; McNiff, 2013; Somekh 2005). Toimintatutkimus ei suinkaan ole neutraalia, koska sen kautta pyritään usein kehittämään esimerkiksi sosiaalista oikeudenmukaisuutta (Somekh 2005, 24).

Tutkijan läheiset ja hyvät välit tutkittaviin mahdollistavat luottamuksen rakentamisen, mikä puolestaan saattaa tukea aineiston aitoutta sekä rikkautta (Kuula 1999, 209). Tämä myös mahdollistaa parhaimmillaan sellaisen ymmärryksen, jota ei välttämättä voida muilla lähestymistavoilla saavuttaa (Somekh 2005, 7) ja edesauttaa näin ollen tapaustutkimuksen tavoitteena olevan syvemmän ymmärryksen saavuttamista.

Toimintatutkimus on omiaan tarkastelemaan organisaationaalista muutosta. Tutkimusstrategiana toimintatutkimus tarkastelee systemaattista organisatorista muutosta eikä niinkään yksittäisiä pieniä kokonaisuuksia (Somekh 2005, 19). Toimintatutkimuksen näkökulmasta Somekh (2005, 19) muotoilee systemaattisen muutoksen niin, että toimijat toimivat sellaisissa rakenteissa, joita määrittävät ainakin jollain tasolla organisatoriset, paikalliset, kansalliset ja kansainväliset puitteet ja, jotka tulee tiedostaa ja ottaa huomioon.

Tässä tutkimuksessa painottuu tulkinnallisen toimintatutkimuksen perinne, mutta lähestymistavassa voidaan nähdä piirteitä myös kriittisestä toimintatutkimuksesta. Molemmat näistä korostavat kontekstin merkitystä tulosten tulkinnassa. Tulkinnallinen toimintatutkimus painottaa paikallisten ongelmien ratkaisuun, sen suuntautuminen on käytännöstä kohti teoriaa ja sen fokuksena on tutkimuksessa saadun tiedon käsitteellinen ja teoreettinen ymmärrys sekä reflektointi paikallisessa kontekstissa (Willis & Edwards 2014, 25–49). Tutkijan ja osallistujien suhdetta kuvaa yhteistoiminta, mutta tutkijan rooli saattaa olla hyvinkin erilainen riippuen aina kulloisesta tilanteesta (McNiff 2013, 47–49; Willis & Edwards 2014, 45–84).

Kriittistä toimintatutkimusta kuvaa ymmärrys sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta, voimaantuminen ja osallistumisen mahdollistava prosessi. Huomion kohteena on itseasiassa laajat yhteiskunnalliset kysymykset, joita paikalliset esimerkit kuvaavat. (McNiff 2013, 49–51; Willis & Edwards 2014, 35–40.)

TUTKIMUKSEN ETENEMINEN

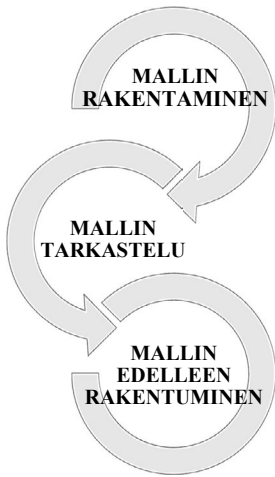
Olen rakentanut tutkimuksen toimintatutkimuksen idean mukaisiksi sykleiksi, jotka muodostuvat aineiston keruusta, aineiston tulkinnasta,

muutosten suunnittelusta ja niiden arvioinnista (Somekh 2005, 6). Periaatteessa kukin sykli muodostuu neljästä vaiheesta, jotka ovat reflektio, suunnittelu, toiminta ja havainnointi ja nämä vaiheet luonnollisesti kulkevat limittäin ja järjestys saattaa vaihdella (McNiff 2013, 57; Willis & Edwards 2014, 59). Tässä tutkimuksessa syklit ovat menneet osittain limittäin, mutta ovat omasta tutkijan näkökulmastani selkeästi erotettavissa toisistaan. (ks. kuvio 1)

Ensimmäinen sykli on nimetty tässä *mallin rakentumiseksi*. Se ajoittuu Osallistuva Vantaa-toimintamallin valmistelun ajankohtaan. Tässä syklissä omassa roolissani näyttäytyy selvästi kehittäjän ja asiantuntijan rooli. Tässä syklissä painotus on toimintatutkimuksen kriittisessä perinteessä. Toinen sykli taas käsittää tehdyn *kehittämistyön tarkastelun*, joka ajoittuu aikaan, jolloin Osallistuva Vantaa hyväksyttiin valtuustossa osallistumisen toimintamalliksi. Tällöin palasin uudestaan tutkijana tarkastelemaan ja refleктоimaan toimintamallin kehittämisprosessin etenemistä. Aineiston keräsin avainhenkilöhaastatteluihin, joissa haastateltavat pohtivat onnistumisia ja epäonnistumisia, toimintatavan juurtumista osaksi kuntaorganisaation toimintaa sekä sen haasteita ja mahdollisuuksia. Tutkijana ensisijainen roolini tässä vaiheessa oli enemmän ulkopuolinen tarkastelija ja tulkitsevan toimintatutkimuksen perinne painottui tässä vaiheessa. Kolmannessa syklissä eli *mallin edelleen rakentumisen* vaiheessa palasin kentälle. Tämän vaiheen tarkoituksena oli yhdessä toimintamallin avaintoimijoiden kanssa pohtia ja tarkastella edellisten vaiheiden havaintoja.

Kahdeksan avainhenkilöhaastattelua (6 viranhaltijaa ja 2 poliitikkoa) muodostaa tutkimuksen primääriaineiston. Haastateltavat ovat valikoituneet sen mukaan, että heillä kaikilla on paljon tietoa osallistumisesta Vantaalla ja sen historiasta. Sekundääriaineistojen rooli on antaa taustatietoa toimintamallin lähtökohdista ja sisällöistä sekä prosessin etenemisestä sekä rakentaa omaa ymmärrystäni tutkimuskohteesta.

Empiirisen aineiston analysoin aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Analyysissa tarkastelin tulkintoja muutoksesta. Aineistolähtöisen analyysin periaatteiden mukaisesti työ eteni ensiksi pelkistäen (redusointi) analysoitavaa tekstiä eli pyrin nostamaan litteraatioista ana-



Kuvio 1. Tutkimuksen eteneneminen ja syklit.

1. SYKLI: MALLIN RAKENTAMINEN (Syksy 2016-Kevät 2017)

Tutkijan rooli: Aktiivinen kehittäjä ja asiantuntija sisäpiirissä

Aineistot: Taustamateriaalit (kyselyt asukkaille ja aluetoimikunnille), osallistuva havainnointi (kehittämispalaverit, asukastyöpajat, pilotit) ja asiakirjat (diasarjat, tekstit)

2. SYKLI: MALLIN TARKASTELU (Kevät-Kesä 2017)

Tutkijan rooli: Ulkopuolinen tulkittaja

Aineisto: Avainhenkilöhaastattelut (8 haastattelua)

3. SYKLI: MALLIN EDELLEEN RAKENTUMINEN (Joulukuu 2018)

Tutkijan rooli: Ulkopuolinen tulkittaja

Aineisto: Reflektointitilaisuus kunnan toimijoiden kanssa

lyysin kannalta oleelliset asiat ja loin tekstissä esiintyvälle asioille pelkistettyjä ilmaisia. Tämän jälkeen jaoin pelkistetyt ilmaiset niitä kuvaaviin ryhmiin (klusterointi), jonka jälkeen loin yläkäsitteitä (abstrahointi), joita hyödynsin johtopäätöksissä (ks. Tuomi & Sarajarvi 2006, 108–113.)

Tutkijana minulla oli mahdollisuus tiiviiseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen tutkittavan kohteen kanssa, mikä mahdollisti pääsyn monipuoliseen tietoon ja syvemmän ymmärryksen rakentamisen. Tutkimuskohteen toimijoiden rooli näkyy myös laajemmin kuin pelkästään haastatteluiden kautta. Heidän kanssaan on lisäksi esimerkiksi reflektoitu analyysin alustavia tuloksia. Haastattelutilanteissa välittyi tyypillisesti molemminpuolinen aito kiinnostus tutkimukseen ja sen aiheeseen. Lisäksi tuttuuteni organisaatiossa mahdollisti pitkäjänteisemmän luottamuksen rakentamisen sekä muutoinkin hyvän yhteyden haastateltaviin. On kuitenkin huomioitava, että toimintatutkimukseen ja tutkijan asemaan liittyy aina myös haasteita. Tutkijan tiivis yhteys tutkimuskohteeseen voi vaikeuttaa hänen analyttistä otettansa ja riskinä voi olla liiallinen subjektiivisuus. Lisäksi tuttuus organisaatiossa voi olla myös ongelmallista, sillä esimerkiksi haastattelutilanteissa voi joissain

tapauksissa olla helpompaa puhua avoimemmin täysin ulkopuoliselle henkilölle.

Toimintatutkimuksessa täysi objektiivisuus ei ole mahdollista, tai edes tavoiteltavaakaan. Tutkimuksen luotettavuuden kannalta kuitenkin keskeistä oli ensinnäkin kokoaikainen oman roolin reflektointi, erityisesti sen muuttuessa kehittäjästä ulkopuoliseksi tarkkailijaksi. Lisäksi tärkeää oli toimintatutkimuksen tunteminen kattavasti tutkimuksellisenä lähestymistapana ja aineiston keräämisessä ja sen analyysissä oli oleellista noudattaa menetelmällistä tarkkuutta. Apuna oli myös muiden tutkijoiden kanssa koko prosessin mittaana tapahtunut vuorovaikutus ja pohdinta tutkimuksen toteutumisesta, aina tutkimuksen ja aineistonkeruun suunnittelemisesta tutkimuksen lopullisiin päätelmiin. Tutkimusprosessi on ollut oma itsenäinen kokonaisuutensa ja kiinnostus aiheen syvempään tutkimiseen on herännyt oman mielenkiintoni kautta.

TUTKIMUSKOHTENA VANTAAN KAUPUNKI

Vantaa on kasvanut jo muutaman vuosikymmenen ajan kovaa vauhtia. Kun vuonna 1972 Vantaalla asui 97 062 asukasta, vuonna 2018 asukasluku oli jo 228 166 (Tilastokeskus 2019). Viime

vuosina (2015–2019) väestönkasvu on ollut keskimäärin 1,9 prosenttia (Vantaan kaupunki 2019a). Vantaalle on myös ominaista sen monikulttuurisuus. Vieraskielisen väestön osuus oli vuonna 2018 17,7 prosenttia (Vantaan kaupunki 2018). Kaupunki on rakenteeltaan monikeskukkinen ja sitä voidaan kuvailla vahvojen kaupunginosien kaupungiksi.

Vantaan kaupunkiorganisaatiota johtaa kaupunginjohtaja ja viisi apulaiskaupunginjohtajaa. Työntekijöitä organisaatiossa on noin 12 000. Tutkimuksen toteuttamisajankohtana toimialoja oli kaupunkiorganisaatiossa viisi: kaupunginjohtajan toimiala, konserni- ja asukaspalveluiden toimiala, maankäytön, ympäristön ja rakentamisen toimia, sivistystoimen toimiala sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala, mutta vuoden 2020 alusta organisaatio on jaettu kaupunkistrategian ja johdon, kaupunkiympäristön, kasvatuksen ja oppimisen, kaupunkikulttuurin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimialoihin (Vantaan kaupunki 2019b.)

Osallisuustyötä ja sen kehittämistä on Vantaalla tehty jo pitkään ja suoraa osallistumista onkin toteutettu eri toimialoilla. Kuten useissa muissakin kunnissa, osallistumisen erilaiset kanavat muodostavat mosaikin, josta ei välttämättä ole ollut kovin helppoa piirtää kokonaiskuvaa. Aikaisemmin kaupungin toimialojen järjestämien osallistumisen kanavien ja kokeilujen lisäksi keskitetympää osallistumisen kehittämistyötä toteuttivat aluekoordinaattorit vastaten kaupunginjohtajan asukasfoorumeista ja toimien aktiivisesti osallistumisen toimintatapojen kehittämistyössä. Ennen Osallistuva Vantaa -toimintamallia aluekoordinaattorit toimivat valmistelevina viranhaltijoina seitsemällä suuralueella toimivissa aluetoimikunnissa ja ruotsinkielistä väestöä edustavassa Svenska Kommitténissa. Aluetoimikunnat olivat poliittisia ja jäsenet olivat valtuuston valitsema ja ne päättivät aluerahoista. (ks. lisää aluetoimikunnista Pihlaja & Sandberg, 2012, 99–108). Ne lopettivat toimintansa kesäkuun alussa 2017, samaan aikaan kun Osallistuva Vantaa -toimintamalli astui voimaan. Virallisesti malli kuitenkin hyväksyttiin valtuustossa vuoden 2018 alussa. Tällä hetkellä kaupungissa toimii kaksi osallisuuskordinaattoria ja osallisuussuunnittelija. Osallistuvan Vantaan toteutuksesta vastaa kaupunkikulttuurin toimiala.

TULOKSET: OSALLISTUMISEN MUUTOS VANTAALLA



Kuvio 2. Aineistossa esiin nousee osallistumisen kimmokkeet sekä toimintamallin muodostamiseen vaikuttaneet tekijät

Kehittämisen kimmokkeet

a. Lainsäädäntö

Osallistumisen kehittämisen kimmokkeina näyttäytyvät lainsäädännön velvoitteet, melko vilkas yhteiskunnallinen ja paikallinen osallisuuspuhe sekä olemassa oleva osallistumisen mosaiikki kunnassa.

Lain asettamat raamit näyttäytyvät aineistossa selkeästi kehittämisen yhtenä taustasyynä (vrt. Nabatchi & Amsler 2014; Värntö & Rapeli 2019). Etenkin kuntalaki näkyy aineistossa keskeisenä tekijänä sille, miksi Osallistuva Vantaa -mallin kaltainen kehittäminen on tärkeää. Osallistumisen vahvistamiseksi kuntalakiin (22 §) on nimittäin kirjattu kunnille velvoite tarjota asukkaille monipuolisia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Osallistumisen toimintatavan uudistaminen ja aluetoimikunnista luopuminen on ollut osa hallintosäännön uudistamistyötä, joka kiinnittyy taas kuntalakiin. Haastattelussa kun-

talaki nähdään jopa velvoittavana tekijänä uuden osallistumisen toimintamallin kehittämisen kannalta. Toisaalta kuntalain osallisuuspykälät nähdään myös eräällä tapaa selkänäojana kehittämistyölle.

”nyt kun uusi kuntalaki tuli ja sen tarjoamat osallistumisen mahdollisuudet, niin niitten varjolla ja tavallaan kun maailma oli taas muuttunut niin ryhdyttiin uudelleen ajamaan sitä uutta osallistumisen tapaa” H5

b. Yhteiskunnallinen osallisuuspuhe

Haastateltavat tunnistavat taustalla laajemman yhteiskunnallisen demokratiakeskustelun ja suoran ”vaikuttamisen läpituunkemisen” kuntia koskevassa keskustelussa. Tämä näkyy ja kuuluu melko selkeänä taustatekijänä kehittämiselle, sen ajankohdalle ja sisällöille. Myös osallistumisen hyötyjen tunnistaminen ja osallistumisen näkeminen arvona sinänsä sekä yksinkertaisesti tiedon lisääntyminen näyttävät toimivan kimmokkeena kehittämiselle.

Yhtäältä aineistossa nähdään taustalla olevan kansalaisten osallistumisen muotojen ja aktiivisuuden muutos. Samalla kun määrämuotoinen puolueiden tai järjestöjen toimintaan osallistuminen näyttäisi vähentyneen ja äänestysinnokkuus on madaltunut, on tullut esiin tarve uudenlaisen osallistumisen muodoille. Lisäksi taustalla näkyy keskustelu ja vaatimus julkisen hallinnon avoimuudesta. Digitalisaatio ja uudenlaiset sähköiset mahdollisuudet ja sen kautta sosiaalisen median näkyvämpi rooli näkyvät myös haastateluissa paineina rakentaa osallistumisen uusia kanavia.

”Niin, et semmoinen ajattelutavan muutos ylipäättään ehkä jossain vaikka avoimuudessa, julkishallinnon avoimuudessa, niin on varmasti on hidas prosessi, mutta et kyllä sen näkee pieninä juttuina.” H2

c. Paikallinen osallisuuspuhe

Suoran demokratian kanavat ja toimintatavat eivät ilmesty yhtäkkiä ja tyhjästä (Keränen 2017) vaan niiden taustalla saattaa olla pitkääkin kehittämistyötä. Vantaan keskitetyn osallistumisen kehittämistä ja kehittymistä menneinä vuosina kuvaavat erityisesti poliittisuus ja paikallisuus. Haastatteluaineisto tuo selkeästi esiin keskitetyn

osallistumisen kehittymisen jatkumon, jossa vantaalaisen osallisuuskehittämisen historia ja kaupunkirakenteen kehittyminen määrittävät ajankohtaisten asioiden ohella niitä tarpeita, joita osallistumisen kehittämiselle nyt nähdään. Paikallisen osallistumisen kehittäminen on ollut pitkä ja monipolvinen tie, pidempi kuin varsinaisen toimintamallin kehittäminen.

Vantaan monikeskuksinen rakenne näkyy myös osallistumisen kehittämisessä. Paikallisten osallistumiskanavien kehittäminen sekä ylipäänsä asukkaiden oman aktiivisuuden ylläpitäminen ovat erityisen keskeisiä ja haastavia kysymyksiä osallistumiskanavien kannalta. Tärkeänä on nähty paikallisen ja aluekohtaisen demokratian toteutuminen, jota aiemmin pyrittiin toteuttamaan edustuksellisen aluetoimikuntien kautta. Tuolloin niiden rooli näyttäytyi kansalaisten osallistumisen kannalta epäselvänä ja irrallisena. Lisäksi osallistumisen kehittämisen kannalta niiden haasteena olivat hallinnointiin kuluneet resurssit, jotka eivät toivotulla tavalla lisänneet asukkaiden osallistumista.

Haastatteluaineistossa välittyy näkemys siitä, että vuosien varrella vantaalainen osallistumisen kehittäminen on ollut hyvinkin toimielin-keskeistä ja osittain tästä syystä on haluttu purkaa rakenteita ja kehittää ketterämpää osallistumisen toimintatapaa, joka sisältää luovempia osallistumisen tapoja.

”Joo siis osallisuus on ollut Vantaalla, jos karkeasti sanoo, niin toimielinlähtöistä. Siis tavallaan se on lähtenyt muodoista käsiin eikä niinkään niinkään itseohjautuvasta toiminnasta tai kokeiluista vaan enemmän tällaisista muodollisimmista muodoista. Ja nyt puhun menneestä.” H5

Vuosien varrella tehty kehittämistyö kiteytyy aineistossa jatkumoksi, jossa aiemmin tehty kehittämistyö tarjoaa pohjaa uudemmalle kehittämistyölle. Uuden osallistumisen toimintavan kehittyminen on vaatinut eräänlaista kypsymistä. Yhtenä keskeisenä tekijänä kehittämisen etene- misessä näkyy poliitikkojen ja erityisesti alue- toimikuntien jäsenten avautuminen ajatukselle aluetoimikunnista luopumiselle ja uudenlaisen osallistumisen toimintatavan kehittämiselle. Aineisto antaa signaaleja siitä, että poliitikkojen ja viranhaltijoiden entistä myötämielisempään

suhtautumiseen liittyy yhteiskunnallisen osallisuuspuheen ohella se, että osallistumisen kanavia on otettu käyttöön ympäri organisaatiota yhä enemmän ja se, että näiden kanavien uskotaan tuovan valmisteluun lisäarvoa.

”Mä en sanoisi, että se asenne on jotenkin muuttunut, mutta ehkä nyt kun maailma on muuttunut, niin sitten niitä toimintatapoja on löydetty uusia ja niitä on eri puolilla Suomeakin otettu käyttöön, varmaan maailmalakin. Että tää ei ole pelkästään suomalainen ilmiö. Että kyllä meillä on avoin suhtautuminen ollut minusta tähän.” H7

d. Osallistumisen mosaiikki

Kokonaisuutena tarkasteltaessa Vantaan osallistumisen toimintatavat näyttävät mosaiikilta, josta voi olla jopa vaikea saada kokonaiskuvaa. Mosaiikkimainen ja monissa paikoissa tapahtuva osallistuminen on sinänsä voimavara myös uuden toimintamallin näkökulmasta. Kuitenkin kaipuu kokonaisuuden hahmottamiselle ja jonkinasteiselle koordinaatiolle näkyy aineistossa. Onnistuessaan toimintamalli pystyy näkemysten mukaan säilyttämään ja edelleen mahdollistamaan osallistumisen kanavien mosaiikin, hahmottaen osallistumisen organisatorista kokonaiskuvaa ja kevyesti tarvittaessa kokonaisuutta koordinoiden. Ensinnäkin haasteena pirstoutunut osallistuminen kunnassa voidaan nähdä tiedonkulun kannalta. Yhtäältä, kuten edellä todettu, kokonaiskuvan hahmottaminen moninaisten osallistumiskanavien tilanteesta voi olla pulmallista ja näin ollen ei välttämättä pystytävä vaitsemaan niitä kohteita, jossa osallistumisen tukeminen vaatisi lisäpanostusta. Toisaalta, vaikka osallistuminen kuuluu jo osaksi eri yksiköiden ja lukuisten työntekijöiden työnkuvaan, voi toimintamallista viestiminen olla haaste. Avainasemassa tässä muutamien haastattelunäkemyksen mukaan on johto, mikäli se ottaa mallin omakseen ja viestii siitä organisaatiossa, saa myös henkilöstö tietoa toimintamallista.

Toinen pirstoutuneen osallistumisen käytäntöjen haaste on vaihteleva maaperä yhteistyölle. Eri toimialoilla nähdään tarve uudelle toimintamallille eri tavoin. Joillakin toimialoilla ja tulosyksiköissä on kaivattu paljon apua ja tukea osallistumisen järjestämiseen, kun taas toiset toimialat ja yksiköt toteuttavat sitä varsin itsenäisesti.

Tällöin yksi tietynlainen yhteistyön toimintamalli ei ole sovellettavissa koko organisaatioon, vaan riippuen yhteistyön laadusta ja lähtötasosta, toimintatapojen pitää olla joustavia ja toimintatavan tulee olla mahdollisimman väljä erilaisille yhteistyön tavoille.

Toisaalta voidaan ajatella, että pirstoutunut osallistuminen antaa melko hyvän maaperän toimintatavan kehittämiseksi. Kuten haastatetuistakin käy ilmi, organisaatiossa löytyy työntekijöitä, jotka ainakin jossain määrin työskennelleet osallistumisen parissa ja yhteistyö heidän kanssaan nähdään useissa haastatteluissa erityisen hedelmällisenä. Lisäksi osaamista löytyy myös toimialoilta ja osassa toimialoista (esim. maankäyttö) on jo melko pitkät perinteet ja vaikiintuneet käytännötkin osallistumisen toteuttamiselle. Osallistumisen kanavien monipuolisuus on hyödyntänyt kehittämistä, koska sitä ei ole tarvinnut aloittaa alusta ja organisaation sisäisesti on voitu oppia osallistumisen erilaisista menetelmistä.

”...joidenkin toimialojen kanssa ehkä, ollaan päästy johonkin, toisten kanssa sitä yhteistyötä ei vielä ole. [...] Mä en ainakaan osaa nähdä tota vielä hirveen selkeänä.” H4

Toimintamallin muodostuminen

a. Vuorovaikutus

Aineistosta nousee esille mallin kehittämisen kannalta keskeisiä tekijöitä, joita ovat vuorovaikutus, innostus ja tuki, pilotointi etenemisen tapana sekä osallistumista tukevat rakenteet.

Osallistuva Vantaa koskee koko organisaatioita, mutta samalla se on kuitenkin melko löyhä toimintamalli. Tällainen toimintamalli edellyttää toimiakseen vuorovaikutusta ja yhteistyötä yli yksikkö- ja toimialarajojen, joiden merkitys nähdään haastatteluissa tärkeänä. Prosessin aikana tiedotusta ja tarpeiden kartoitusta kohdistettiin luottamushenkilöihin, kansalaisiin, henkilöstöön (etenkin osallistumisen parissa jollain tapaa työskentelevät), toimialoihin ja niiden johtoon. Aineisto ei kuitenkaan anna kokonaiskuvaa siitä, kuinka hyvin toimintamallin idea olisi ymmärretty eri toimijoiden parissa. Sen sijaan se antaa joitakin signaaleja siitä, että toimintamallin idea on voinut jäädä vielä osittain hämärän peittoon.

Eri puolilla organisaation tapahtuneen tiedotamisen tarkoituksena näyttää ensinnäkin olleen osallistumisen merkityksen nostaminen esiin paremmin, toiseksi toimintamallin kehittämiseen liittyvien toiveiden ja yhteistyöalueiden kartoittaminen ja kolmanneksi toimintamallin tunnetuksi tekeminen. Onnistumisena näyttäytyy esimerkiksi lisääntyneet yhteydenotot eri puolilta organisaatiota ja yhteistyöpyynnöt. Verkostomaisen työskentelytavan merkitys korostuu haastatteluisissa, vaikkakin myös toivomuksia systemaattisemmasta yhteistyöstä esitehtään. Myös yksinkertaisesti hyvät henkilökohdattaiset suhteet organisaation sisällä voivat olla hyvinkin tärkeitä.

”...et omaa työtä helpottaa aina se, että mitä enemmän tuntee ihmisiä, tietää ja on sitä yhteistyötä valmiiksi jo ja niitä verkostoja vaikka toimialoilla, niin se keskustelu aina helpottuu ja asiat menee eteenpäin ja se on ehkä mutkattomampaa.” H2

b. Innokkuus ja tuki

Aineiston valossa osallistumisen toimintamallin käyttöönotto ja juurtuminen edellyttää tukea organisaation sisällä. Tuki voi olla virallista, mikä näkyy esimerkiksi päätöksinä organisaation rakenteesta tai tuki voi epävirallisempaa, enemmänkin sosiaalisissa suhteissa näyttäytyvää kehittämisennokkua (ks. Nabatchi & Amsler 2014). Uuden toimintamallin kehittämisen tukena nähdään myös valtuustostrategian ja hallintosäännön kirjaukset osallistumisesta.

”... et mulla on odotuksia tossa strategiassa, tää osallisuus nostettais nyt sillä tavalla yhdeksi. Se saisi enemmän sijaan valtuustostrategiassa tälle alkavalle kaudelle, kuin aikaisemmin. Ja se on sen edellisen valtuuston tahto, kun se hyväksyi sen hallintosäännön ja teki nää linjaukset.” H7

Haasteena sitoutumiselle nähdään aineistossa osittain epäselvä mandaatti, joka matkan varrella tosin on selkeytynyt hallintosäännön ja erityisesti strategiakirjauksen vuoksi. Kuitenkin haastattelujen ajankohtana oli varsin epävarmaa, millaisella mandaatilla uuden toimintamallin puitteissa voidaan toimia, erityisesti kun malli

puhuu enemmän joustavien käytäntöjen kuin tiukan työnjaon puolesta.

Työntekijöiden rooli on keskeinen osallistumisen prosesseja kehittäessä ja juurikin heidän aktiivisen toiminnan ja innokkuuden merkitys välittyy aineistosta (ks. Bingham et. al. 2005). Työntekijöiden tuki näyttää liittyvän juuri osallistumisen kulttuurin ja ajattelutapojen muutokseen organisaatiossa sekä siihen kuinka tärkeänä mallia pidetään. Tästä viestii esimerkiksi osallistumisen järjestämiseen tuki eripuolilla organisaatiota. Verkostomainen yhteistyö organisaatiossa on edistänyt mallin valmistelua sekä välittänyt tietoa osallistumisen nykytilanteesta eripuolilla organisaatiossa.

Ongelmallisena työntekijöiden sitoutumisen ja resurssien kannalta näyttäytyy uuteen toimintamalliin liittynyt YT-prosessi. Toimintamallin onnistumiseksi aineistossa odotettiin erityisesti johtajilta sitoutumista osallistumisen toimintatavan kehittämiseen (ks. myös Nabatchi & Amsler 2014; Fung 2015). Ehkäpä juuri keskitetystä osallistumisen kehittämishistoriasta johtuen, poliitikkojen sitoutumiselle annetaan aineistossamelkoisuuri merkityskehittämisen mahdollistamisessa ja jatkokehittämisessä. Heiltä saatu tuki osallisuusmallin kehittämiseksi näyttäytyy kaikilla toimielintasoilla aina aluetoimikunnista kaupunginhallitukseen ja valtuustoon.

c. Pilotit suunnannäyttäjinä

Valmistelun ja toimeenpanon aikana toteutetut pilotit ovat rakentaneet käsitystä siitä, millainen uusi toimintamalli voisi olla ja millaisia sisältöjä se voisi saada. Valmistelun näkökulmasta pilotit, joissa on kokeiltu esimerkiksi uusia osallistumisen menetelmiä, kartoitettu asukkaiden näkemyksiä osallistumisen tarpeista sekä pilotoitu erilaisia yhteistyötapoja toimialojen ja yksiköiden kanssa, ovat olleet erityisen tärkeä tapa testata ja konkretisoida uutta toimintamallia ja sen tuomia mahdollisuuksia sekä harjoitella itse toimintaa. Pilottien merkitys näyttäytyy lähes elintärkeänä valmistelijoiden näkökulmasta. Niiden voidaan nähdä tuoneen struktuuria kehittämisen prosessille, johon muutoin on liittynyt epävarmuutta. Lisäksi ne ovat ylipäänsä hyvien kokemusten ja toimivien osallistumisen esimerkkien kautta edistäneet kehittämistä.

Vaikka yksittäiset pilotit ovat saattaneet saada

hyvinkin paljon huomioita organisaatiossa, ei niitä ole aina osattu yhdistää juuri Osallistuva Vantaa -toimintamalliin, joka on jäänyt joidenkin näkemysten mukaan vielä epäselväksi. Pilotteja ja niiden roolia ei ole välttämättä täysin onnistuttu sanoittamaan osaksi toimintamallin kokonaisuutta ja pilottien merkitys kehittämiss-prosessissa on saattanut jäädä osittain sekavaksi.

”ei sille ole vielä olemassa mitään konkreettisia raameja, että tämä toimii ja tämä ei [...]. Et se on edelleen sellainen, hakee sitä toimintatapaa ja vähän rooleja siinä ihmisillä, että missä vaikutetaan ja millä foorumilla ja millä kokoonpanolla. [...] Niin se on ihan luontaista, että kokeiluperiaatteella lähdetään eteenpäin tässä näin ja mun mielestä se on onnistunut ihan hyvin.” H3

d. Osallistumista tukevat rakenteet

Rakenteiden muodostaminen on aineiston valossa keskeistä kokonaisuuden koordinoinnin kannalta. Aineistossa kuvattua toimintamallin olemusta kuvaa ristiriita joustavan ja abstraktin toimintamallin tavoitteen sekä osallistumisen rakenteellisen kehikon välillä. Mallilta toivotaan joustavuutta, jotta voitaisiin reagoida varsin nopeasti muuttuvaan ympäristöön ja tilanteisiin. Kuitenkin aineistossa nousee esille vahvasti myös tarve selkeämmälle luurangolle ja toimintamallille, jotta sen tavoitteet koko kuntaorganisaatiota koskevana kokonaisuutena täyttyisi ja jotta osallistuminen saataisiin riittävän keskeiseksi osaksi organisaation toimintaa. Erityisesti suomalaisessa kontekstissa, joissa kunnilla on merkittäviä vastuita palveluiden järjestämisestä (ks. Jäntti 2016), voi odotus toiminnan joustavuudesta olla haaste.

Ominaispiirteistä toimintamallin kehittämiseen on ollut rakentuminen tekemisen kautta pilotein, joilla on kokeiltu uuden toimintatavan mahdollisia sisältöjä. Ja tämä on toteuttanut mallin tavoitteita osallistumisen monipuolistumisesta. Kokonaisuuden kannalta osittain epäselvinä näyttäytyvien pilottien vuoksi koko toimintamalli näyttää haastatteluissa hyvin abstraktina ja sen toivotaan konkretisoituvan käytännön toimien myötä. Pilotit eivät ole siis täysin onnistuneet konkretisoimaan tulevaa mallia ja toiminnallekin kaivataan aineistossa luurankoja, johon toiminnan kirjo voisi kiinnittyä.

Abstrakti ja joustava toimintamalli näyttäytyy aineistossa sekä riskinä että mahdollisuutena. Mahdollisuus se on aineiston valossa siinä mielessä, ettei tässä vaiheessa ainakaan ole hirttäydytty johonkin tiettyyn tapaan toimia ja toisaalta uusien asioiden tekeminen näyttäisi todella olevan mahdollista joustavuuden ansioista. Huolena esitetään se, että abstrakti toimintamalli ei vielä kerro kuinka suunnitelmallista ja koordinoitua osallistumisen järjestämisestä lopulta tulee, jolloin riskinä voi olla, että mallille asetettuja tavoitteita saada toteutetuksi. Lisäksi malli on haastava viestimisen kannalta siinä mielessä, että joukosta yksittäisiä pilotteja voi olla vaikea luoda kokonaiskuvaa.

Esiin nousevat toiveet esimerkiksi suunnitelmallisuudelle, osallistumisesta vastaavan yksikön roolin selkeyttämiselle, toimintamallin johtamiselle ja koordinaatiolle, paremmin organisoitulle toimialayhteistyölle sekä konkreettisille tavoitteille ja mittaristolle. Vahvemmillä rakenteilla nähdään olevan konkreettista hyötyä osallistumisen periaatteiden jalkauttamisessa. Eräs toimintamalliin liittyvä haaste on se, että samanaikaisesti kun halutaan olla tukena, kehittää ja lisätä osallistumisen toimintatapoja läpi kaupunkiorganisaation, ei osallistumisen kysymyksiä haluta kahmia toimialoilta ja yksiköistä asiantuntijaryhmälle.

”Niin mä uskon jotenkin rakenteisiin ja sieltä tulevaan valtuutukseen, näin isossa organisaatiossa.” H5

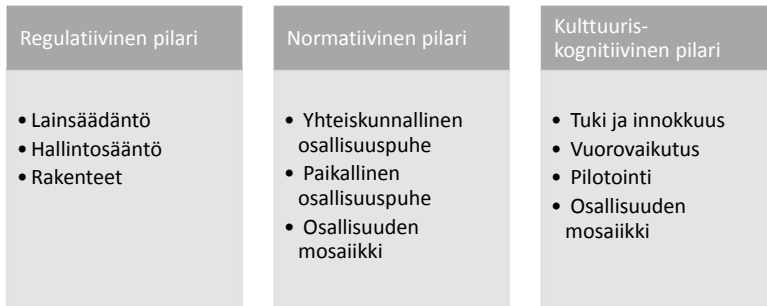
Toimintamallin käyttöönoton aikaan keskeisenä rakennuspalikkana näkyy valtuustostrategia, johon valtuusto yksimielisesti halusi lisäävän osallistumisen tavoitteita. Se, että Osallistuva Vantaa näkyy strategiassa, nähdään tärkeänä onnistumisena jatkon kannalta. Tai vähintäänkin sen uskotaan tuovan osaltaan osallistumisen rakentamiseen aineistossa kaivattua suunnitelmallisuutta.

”Koska tuo tommonen ameebamainen rakenne, joka sidotaan, tai siinähän ei oo varsinaista rakennetta, et se on vaan iso luettelo erilaisista asioista, joita osallisuuden vahvistamiseksi voidaan tehdä ja olis hyvä tehdä.” H8

Aineistossa strategian merkitys nähdään selkänajana osallistumisen kehittämiseksi, osallistumisen velvoittajana ja rakenteen ja suunnitelmalisuuden luoja. Strategian kautta voidaan esimerkiksi turvata paikallista osallistumisen asemaa, ja ylipäänsä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, määrittää osallistumisen kehittämisen etenemispolku, asettaa osallistumiselle tavoitteita ja keinoja, määrittää osallistumisen painopisteitä ja muotoja sekä luoda velvoitteita osallistumiselle. Kuitenkin aineistossa esiintyy huomioita, että strategian kirjaus osallistumisesta on lopulta kuitenkin melko väljä ilman selkeämpää konkretiaa.

Yhteenveto: osallistuminen ja instituution peruspilarit

Osallistuva Vantaa -toimintamallin kehittämisen kuvaa pyrkimyksiä muuttaa osallistumisen kulttuuria ja näin ollen myös kuntaa. Analyysissa löydetty kehittämissuunnitelmaan vaikuttaneet tekijät kuvaavat osaltaan osallistumisen instituutionalisoitumista. Onhan tavoitteena laajemman ymmärryksen lisääntyminen ja toimintatapojen muutos, ei pelkästään yksittäisten uusien osallistumiskanavien käyttöönotto. Lisäksi instituutionalisesa ympäristössä käytävä demokratiakeskustelu sekä osallistumisen velvoitteet ovat osaltaan määrittäneet kehittämistä.



Kuvio 3. Aineistossa esiin nousseet osallistumisen kehittämisen tekijät ja instituution peruspilarit Scottin (2014) mukaan.

Analyysissa esiin nousseet osallistumisen kehittämisen eri tekijät heijastavat Scottin (2014) instituution peruspilareita. Kuntalain kaltaiset lakikirjaukset ja kaupungin hallintosäätö sekä rakenteet edustavat regulatiivista ulottuvuutta. Ne ohjaavat ja velvoittavat toimintaa ja aineistossa näihin tukeuduttiin, kun haluttiin korostaa toimintamallin kehittämisen tarpeellisuutta.

Osallisuuspuhe, niin yhteiskunnallinen kuin paikallinenkin sekä jo olemassa oleva osallisuus työ edustavat normatiivista ulottuvuutta. Ne nostavat eräällä tapaa esiin osallistumisen moraalisena, velvoittavana ja siihen ohjaavana näkökulman. Moninaisista eri osallistumisen kanavista muodostuva mosaiikki toimii taas velvoitteena osallistumisen edelleen kehittämiseksi ollen eräänlainen pohja jatkokehittämiseksi. Toisaalta se

kuitenkin edustaa myös kulttuuriskognitiivista ulottuvuutta, jota edustaa myös tuki ja innostus, vuorovaikutus ja pilotointi. Ne nimittäin pyrkivät luomaan ja välittämään ymmärrystä ja osallistumisen merkityksiä, ja näin ollen osaltaan pyrkivät muovaamaan kulttuuria ja toimintatapoja.

Nämä määritelmät kuitenkin ovat luonteeltaan liukuvia ja monesti tämänkaltaisten toimintamallien tavoitteena on toiminnan vakiinnuttaminen ja vieminen kohti normatiivista ja regulatiivista ulottuvuutta. Esimerkiksi pilotit ovat osittain edustaneet aktiivisuutta ja innostusta organisaatiossa ja samalla niiden kautta on pyritty pohjustamaan mahdollisia osallistumisen tulevia rakenteita, joiden toivotaan jollain tasolla ensin normalisoituvan ja jopa reguloituvan.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tapaus, eli Osallistuva Vantaa -toimintamallin kehittäminen, kuvastaa osaltaan osallistumista institutionaalisenä muutoksena. Toisin sanoen se heijastaa sitä, kuinka kunnat pyrkivät avautumaan ja reagoimaan uuden julkisen hallinnan ja demokratian muutoksen vaatimukseen. Laajemmassa kuvassa se ilmentää hallintasuhteiden sekä kuntien roolin muutosta (ks. myös. Jäntti 2016; Bingham 2005; Värtö & Rapeli 2019.)

Tutkimuksen ensimmäinen kysymys on, *mitkä ovat osallistumisen kehittämisen kimmokkeet kunnassa?* Ensimmäiseksi kimmokkeeksi tunnustetaan yhteiskunnallinen ja paikallinen osallisuuspuhe. Tämä tiivistyy julkiseen keskusteluun demokratian muutoksesta sekä keskusteluun paikallisista perinteistä, tarpeista ja ominaispiirteistä. Toiseksi kimmokkeena tunnustetaan organisaation kokemukset osallistumisen toteuttamisesta ja olemassa oleva osallistumisen mosaiikki, jotka Vantaan tapauksessa näyttivät melko moninaiselta ja osittain pirstaleisilta.

Yleinen osallisuuspuhe näyttäisi merkittävästikin vaikuttavan siihen, että osallistumisen järjestäminen ymmärretään elimelliseksi osaksi kaupunkiorganisaation toimintaa. Samalla kun laaja ulkoinen keskustelu luo osallistumisen kehittämisen insentiivejä, empiirisessä aineistossa näkyy myös eräänlainen organisaation muistin merkitys. Toisin sanoen historia ja totutut tavat vaikuttavat siihen, miten ja millainen malli muodostuu (ks. myös Keränen 2017). Tässä Vantaan tapauksessa se näyttää vaikuttaneen niin prosessiin kuin lopputulemaan. Monipolvinen kehittämisen polku näyttää kuitenkin luoneen pohjaa aina seuraaville vaiheille ja siksi myös aiemmat toteutumatta jääneet toimintamallit lienevät hyödyllisiä nykyisen osallisuusmallin muodostumisessa. Samalla kuitenkin historia ja totutut tavat voivat myös asettaa rajoitteita kehittämiselle. Esimerkiksi Vantaan tapauksessa taustalla näkyy toimielinten keskeinen rooli ja paikallisen, kaupunginosissa tapahtuvan, osallistumisen korostuminen.

Toinen tutkimuskysymys on, *miten osallistumisen moninaistuminen tapahtuu kunnassa?* Tutkimuksen havainnot nostavat keskiöön kehittämisprosessin sujuvuuden, esimerkiksi toimivan vuorovaikutuksen ja kattavan pilotoinnin,

innokkuutena näyttäytyvän tuen ja osaamisen sekä osallistumista tukevat joustavat rakenteet. Asiantuntijoiden rekrytoinnin, työntekijöiden kouluttamisen ja kannustamisen sekä johdon esimerkin merkitys osallistumisen kulttuurin kehittämisessä on keskeinen (ks. myös Smith ja McDonough 2001). Kehittäminen edellyttää innokkaita ja osaavia tekijöitä, jotka kuitenkin tarvitsevat selkänöjökseen johdosta ja politiikasta tulevaa tukea.

Oppimisen rooli näyttäisi aineiston valossa korostuvan tämänkaltaisissa uudistuksissa. Ideaalina on, että innokkaat ihmiset levittävät tietoa osallistumisen käytännöistä ja pilotoivat osallistumien menetelmiä eri puolilla organisaatiota ja oppimista jaetaan innokkaasti myös suunnitelmallisen vuorovaikutuksen keinoin ja osallistumisena erilaisissa verkostoissa.

Keskeinen kysymys on, miten osallistumista pystytään koordinoimaan ja toimimaan yhdessä sen kehittämiseksi yli hallinnollisten rajojen mahdollisimman sujuvasti (Head 2007). Toimintamallin olemuksen muodostumisen näkökulmasta Vantaalla nousi keskeiseksi jännite joustavuuden ja tiukempien rakenteiden välillä. Tämän voidaan osaltaan ajatella kuvastavan perinteisten kuntainstituution rationaali-teettien ja osallistuvan toimintatavan välistä ristivetoa (ks. Blaug 2002). Vantaan tapauksessa rakenteiden kautta mallille toivotaan konkretiaa, esimerkiksi arvioinnin ja mittaamisen kautta, samaan aikaan toivotaan sellaista joustavuutta, jossa Vantaan osallistumiselle tyypillisestä toimielinkehäisyydestä voitaisiin luopua ja siirtyä kohti ketterämpää ja kulloisetkin tarpeet huomioivaa toimintatapaa. Vuorovaikutus yli toimialarajojen, pilotointi ja paikoittainen innostus ovat omiaan kehittämään toimintatapaa ja viestimään siitä. Kuitenkin samaan aikaan jää avoimeksi, miten Vantaan kokoisessa verrattain suuressa organisaatiossa kokonaisuus rakentuu eri toimintoja riittävästi palvelevaksi, mutta samaan aikaan mahdollisimman vapaat kädet antavaksi ja joustavaksi. Näin ollen toinen keskeinen kysymys onkin, kuinka paljon rakenteita on riittävästi, jotta siitä saadaan vaikuttava kokonaisuus, mutta ei sidota käsiä liiaksi ja mahdollistetaan ajassa kulkeva kehittyminen sekä ketteryys sekä se, että osallistumisen rakenteet ja prosessit kiinnittyvät muuhun kunnan hallintaan ja edustukselliseen demokratiaan (ks. esim. Edelenbos 2005).

Osallistuva Vantaa -mallin kaltaiset uudistukset ovat konkreettinen ilmentymä yleisestä demokratian murroksesta (ks. esim. Värttö & Rapeli 2019). Osallistumisen rakenteiden muodostuminen vaatii aitoa avautumista ja hallintasuhteiden uutta tarkastelua. Vaikka kimmokkeet kehittämiselle liittyvät myös laajempaan yhteiskunnalliseen osallisuuspuheeseen sekä sitä ohjaaviin lakeihin (ks. esim. Pateman 2012), liittyä osallistumisen institutionaalinen kehittyminen tiiviisti myös kulloiseenkin paikalliskontekstiin, toisin sanoen kunnan ominaispiirteisin ja tapoihin toimia ja vuorovaikuttaa. Osallistumisen toimintamalleja ei ole yksinkertaista kopioida kunnasta toiseen esimerkiksi organisatoristen rakenteiden ja kulttuurien erilaisuuden vuoksi. Tämä osaltaan korostaa kuntien oman polun kulkemista huomioiden osallistumisen kehittymisen historia.

Osallisuusmalleilla pyritään kuntainstituution muutokseen ja avautumiseen. Osallistumisen ajatus näkyy rakenteiden ohella toimintatavoissa ja kulttuurissa ja saa kimmokkeita institutionaalista ympäristöstä (vrt. Lowndes & Roberts 2013). Kyse on vähittäisestä muutoksesta. Toisin sanoen yleinen demokratiapuhe konkretisoituu vakiintuneina paikallisen tason toimina, mikä edellyttää kunnilta uudenlaisia toimintatapoja ja kulttuuria. Tämän kaltaisissa prosesseissa heijastuu ajatus kunnan ja asukkaiden uudenkaltaisesta suhteesta (vrt. Jantti 2016).

Osallistumisen kehityksessä on nähtävissä normatiivisen ja regulatiivisen ulottuvuuksien

(ks. Scott 2014) vahvistumista. Tämä kehitys voi olla kaksiteräinen miekka, yhtäältä niiden kautta osallistumisen asema voi vahvistua kuntainstituutiosta esimerkiksi lainsäädännön, toimintatapojen ja rakenteiden kautta. Kuitenkin kysymykseksi jää, miten huomioida enemmän kulttuurinen ja yhteisöistä nouseva aktiivisuus antaa sille samalla riittävästi tilaa.

Tutkimus osoittaa osaltaan sen, kuinka moninainen kirjo erilaisia tekijöitä voi vaikuttaa osallistumisen kehittymiseen kunnassa, vaikka institutionaalinen näkökulma jättääkin kansalaisyhteiskunnasta nousevan osallisuuden vähemmälle huomiolle. Tämä tekijöiden kirjo mielestäni perustelee tarvetta pureutua syvästi osallistumisen hallinnollisiin prosesseihin, esimerkiksi kaupunkien osallisuusmallien- ja ohjelmien kautta. Teeman parissa tehdyt tapaus- tutkimukset voivat antaa arvokasta tietoa paitsi prosessista ja kunnasta sinänsä, mutta myös laajemmasta kuntia koskevasta muutoksesta ja yhteiskunnallisista demokraattisista kehityskuluista. Institutionaalinen osallistumiseen puretuva tutkimus avaa myös niitä edellytyksiä, joita kunnilla on kehittyä toimintatavoiltaan uudella tavalla osallistaviksi. Toisaalta osallistumisen tarkastelu institutionaalisenä muutoksena edellyttää vahvaa teoreettista ymmärrystä ja näin ollen jatkotutkimusten aiheissa korostuu tarve myös teoreettisesti vahvalle tutkimukselle. Esimerkiksi pureutuminen syvemmälle kuntainstituution kulttuuriin sekä kunnan johtamiseen olisi kiinnostava tutkimusnäkökulma.

LÄHTEET

- Anttiroiko, Ari-Veikko (2003). Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Bäcklund Pia (toim.) *Tietoyhteiskunnan Osallistuva Kansalainen. Tapaus Nettimaunula* (s. 11–32). Helsinki: Helsingin Kaupungin Tietokeskus.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bingham, Lisa Blomgren, Nabatchi, Tina. & O’Leary, Rosemary (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>
- Birch, Anthony H. (2002). *Concepts and theories of modern democracy*. London and New York: Routledge.
- Borg, Sami (2018). *Kuntavaalitutkimus 2017*. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Blaug, Ricardo (2002). Engineering democracy. *Political studies*, 50(1), 102–116.
<https://doi.org/10.1111/1467-9248.00361>
- Bäcklund, Pia (2007). *Tietämisen politiikka. Kokeuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Ebdon, Carol., & Franklin, Aimee L. (2006). Citizen

- participation in budgeting theory. *Public Administration Review*, 66(3), 437–447. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x>
- Edelenbos, Jurian (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>
- Fiorina, Morris P. (1999). Extreme voices: A dark side of civic engagement. Teoksessa Skocpol, Theda & Fiorina, Morris P (ed.) *Civic Engagement in American Democracy* (s.405–413). New York, Washington, D.C; Brookings Institution Press.
- Flyvbjerg, Bent (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Fung, Archon (2004). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Fung, Archon (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Grant, B., & Drew, J. (2017). *Local government in Australia: History, theory and public policy*. Singapore: Springer.
- Gustafson, P., & Hertting, N. (2017). Understanding participatory governance: An analysis of participants' motives for participation. *The American Review of Public Administration*, 47(5), 538–549. <https://doi.org/10.1177/0275074015626298>
- Head, Brian W. (2007). Community engagement: Participation on whose terms? *Australian Journal of Political Science*, 42(3), 441–454. <https://doi.org/10.1080/10361140701513570>
- Irvin, Renee A., & Stansbury, John (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>
- Jäntti, Anni. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Acta Universitatis Tamperensis. Tampere: Tampere University Press.
- Jäske, Maija (2018). *Democratic innovations in Finnish local politics. Essays on the varieties, causes and consequences of mechanisms for direct citizen participation*. Turku: Turun yliopiston julkaisuja.
- Keränen, Maija (2017). Hallinnallistuuko kansalaisuustoiminta? Valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteet hallinnan paradigmojen muutoksessa. Teoksessa Kestilä-Kekkonen, Elina & Korvela Paul-Erik (toim.) *Poliittinen osallistumien. Vanhan ja uuden osallistumisen jäljillä*. (s 134–159). Sophi.
- Kestilä-Kekkonen, Elina & Korvela Paul-Erik (2017). Vaali- ja puolueosallistumisesta demokraatiinovaatioihin: syvennykö vai heikentykö demokratia? Teoksessa Kestilä-Kekkonen, Elina & Korvela Paul-Erik (toim.) *Poliittinen osallistumien. Vanhan ja uuden osallistumisen jäljillä* (s. 8–29). Sophi.
- Kuntalaki 410/2015
- Kuntaliitto (2017). Kuntien ja alueiden muutosajurit 2016–2030. Haettu sivulta https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/02Kuntaliiton%20strategian%20tausta_maailmanpyora_2.pdf, 15.2.2019.
- Kurkela, Kaisa, & Airaksinen, Jenni (2015). Asukasosallistuminen Tampereella: kokemusasiatuntijoita ja postinkantajia. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 43 (2), 166–188.
- Kuula, Arja (1999). *Toimintatutkimus: Kenttätyötä ja muutospyrkimyksiä*. Tampere: Vastapaino.
- Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (2007). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lehtonen, Pauliina (2007). Tapaus- ja toimintatutkimuksen yhdistäminen. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.). *Tapaustutkimuksen taito*. (s. 245–253) Helsinki: Gaudeamus.
- Lowndes, Vivien & Roberts Mark (2013). *Why Institutions Matter: the New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- McNiff, Jean (2013). *Action research: Principles and practice*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Michels, Ank & De Graaf, Laurens (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>
- Michels, Ank, & De Graaf, Laurens (2017). Examining citizen participation: Local participatory policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies*, 43(6), 875–881. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1365712>
- Nabatchi, Tina., & Amsler, Lisa. Blomgren (2014). Direct public engagement in local government. *The American Review of Public Administration*, 44(4_suppl), 63–88. <https://doi.org/10.1177/0275074013519702>
- Osborne, Stephen (2010). The (new) public governance: A suitable case for treatment?

- Introduction to S. Osborne (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (s. 1–16), Abingdon, Oxon: Routledge.
- Pateman, Carole (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics*, 10(1), 7–19. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>
- Pihlaja, Ritva, & Sandberg, Siv (2012). *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Valtiovarainministeriön Julkaisuja 27/2012. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Pratchett, Lawrence (2004). Local autonomy, local democracy and the 'New localism'. *Political Studies*, 52(2), 358–375. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x>
- Ryynänen, Aimo (2009). *Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2009. Eduskunta, Helsinki.
- Rättälä, Tiina & Rinne, Jarmo (2016). *Kuntademokratia kaksilla raiteilla*. Sastamala: Vammalan kirjapaino.
- Scott, W. Richard (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. Fourth edition. Los Angeles: SAGE.
- Smith, Graham (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Smith, Patrick D. & McDonough, Maureen H. (2001). Beyond public participation: Fairness in natural resource decision making. *Society & Natural Resources*, 14(3), 239–249. <https://doi.org/10.1080/08941920120140>
- Somekh, Bridget (2005). *Action research: A methodology for change and development: A methodology for change and development*. Maidenhead: Open University Press.
- Tilastokeskus (2019). Väestö. Haettu sivulta https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.html. 15.2.2019
- Torring, Jacob & Triantafillou, Peter. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25.
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2006). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi, 2002. Print.
- Tuurnas, Sanna (2017). Miten johtamisella voidaan tukea palvelujen yhteistuotantoa ja kumpuuta kunnissa. Teoksessa Nyholm, Inka, Haveri, Arto, Majoinen, Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.), *Tulevaisuuden kunta*, 465–478.
- Vantaan kaupunki (2018). Vantaan väestöennuste 2018. Haettu sivulta https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/140839_Vaestoennuste_2018.pdf, 6.2.2019.
- Vantaan kaupunki (2019a). Vantaan väestö 2018/2019. Haettu sivulta https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/146645_Vantaan_vaesto_2018-2019.pdf 6.3.2020
- Vantaan kaupunki (2019b). Johtoryhmä ja sidonnaisuudet. Haettu sivulta https://www.vantaa.fi/hallinto_ja_talous/organisaatio/johtoryhma_ja_sidonnaisuudet 6.3.2020.
- Värntö, Mikko & Rapeli, Lauri (2019). Viranhaltijoiden suhtautuminen kuntalaisosallistumiseen. *Hallinnontutkimus* 2/2019.
- Wass, Hanna & Borg, Sami (2016). Yhdenvertaisuus äänestyskypissä vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Teoksessa Grönlund, Kimmo & Wass, Hanna (toim.), Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus (s. 177–199). Oikeusministeriön julkaisu 28/2016. Haettu sivulta <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75240>, 15.2.2019.
- Willis, Jerry W & Edwards, Claudia (2014). *Action research: Models, methods, and examples*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Yang, Kaifeng & Callahan, Kathe (2007). Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality. *Public Administration Review*, 67(2), 249–264.
- Yin, Robert K. (2014). *Case study research: design and methods*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore & Washington DC: Sage Publications.