

KAISA KURKELA

Demokratian murros ja kuntien avautuva hallinta

Tampereen yliopiston väitöskirjat 661

KAISA KURKELA

Demokratian murros ja kuntien avautuva hallinta

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Esitetään Tampereen yliopiston
Johtamisen ja talouden tiedekunnan
suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi
Tampereen yliopiston Linna-rakennuksen
Väinö Linna -salissa, Kalevantie 5,
Tampere, 7.10.2022, klo 12

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

<i>Vastuuohjaaja</i>	Professori Arto Haveri Tampereen yliopisto	
<i>Ohjaaja</i>	Yliopistonlehtori Jenni Airaksinen Tampereen yliopisto	
<i>Esitarkastajat</i>	Yliopistonlehtori, dosentti Hanna Vakkala Lapin yliopisto	Apulaisprofessori, dosentti Pia Bäcklund Helsingin yliopisto
<i>Vastaväittäjä</i>	Yliopistonlehtori, dosentti Hanna Vakkala Lapin yliopisto	
<i>Kustos</i>	Yliopistonlehtori Jenni Airaksinen Tampereen yliopisto	

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Copyright ©2022 tekijä

Kannen suunnittelu: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-2546-6 (painettu)

ISBN 978-952-03-2547-3 (verkkojulkaisu)

ISSN 2489-9860 (painettu)

ISSN 2490-0028 (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2547-3>



Tampereen yliopiston painetuissa väitöskirjoissa on kompensoitu painatuksesta aiheutuneet hiilidioksidipäästöt.

PunaMusta Oy – Yliopistopaino
Joensuu 2022

KIITOKSET

Vielä kymmenen vuotta sitten ollessani maisteriopintojen loppusuoralla en olisi mitenkään voinut kuvitella, että vuonna 2022 väittelen tohtoriksi ja että teen työtä tutkijana. Elämässä kuitenkin tapahtuu usein asioita, jotka yllättävät ja joiden myötä huomaa innostuvansa suuresti sellaisista asioista, joista ei voinut koskaan kuvitellaakaan innostuvansa. Väitöskirjan pariin minut on johtanut paitsi sattumukset, myös kiinnostava aihe. On ollut ilo paneutua aiheeseen, joka vielä näin väitöskirjan valmistuttuakin puhuttelee minua ja johon löydän edelleen viikoittain uusia tutkimustarpeita.

Suuri kiitos kuuluu ohjaajalleni yliopistonlehtori Jenni Airaksiselle. Tutkijan urani alusta alkaen Jenni on ollut suurena tukena ja kannustajana ja hänen myötävaikutuksestaan myös rohkaistu in aikoinaan aloittamaan väitöskirjatyön. On ollut ilo työskennellä Jennin kaltaisen idearikkaan ohjaajan kanssa. Ohjaustapaamisemme ovat aina olleet valtavan antoisia ja innostavia. Kiitos kuuluu myös toiselle ohjaajalleni professori Arto Haverille. Artosta on välittynyt aina tuki ja luottamus tekemisiini, mikä on ollut erityisen arvokasta varsinkin silloin, kun oma luottamukseni tekemisiini on ollut koetuksella. On ollut suuri etuoikeus saada ohjaajiksi kaksi kuntatutkimuksen vankkaa osaajaa. Esitarkastajia apulaisprofessori Pia Bäcklundia ja dosentti Hanna Vakalaa kiitän tarkkanäköisistä lausunnoista, jotka ovat selvästi vieneet työtä eteenpäin. Hannalle erityiskiitos vastaväittäjäksi lupautumisesta.

Väitöskirjatyön aikana olen saanut mahdollisuuden haastatella ja järjestää työpajoja kunnissa osaavien ammattilaisten kanssa. Nämä keskustelut ovat olleet erittäin antoisia ja olen oppinut niistä valtavasti. Kiitän suuresti kaikkia väitöskirjan informanteja.

Tutkimustyöni on tapahtunut Tampereen yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekunnassa. Tiedekuntaa haluan kiittää mahdollisuudesta tehdä väitöskirjaa muutama vuoden ajan päätoimisena väitöskirjatutkijana.

Tutkimuksen tekeminen yhdessä muiden tutkijoiden kanssa on akateemisen työn parhaita puolia. Suuri kollektiivinen kiitos kuuluu siis väitöskirjan artikkeleiden kanssakirjoittajille. Yhdessä tekeminen on ollut opettavaista ja avannut itselleni uusia näkökulmia aiheeseen. Professori Jari Stenvallia ja professori Petri Virtasta kiitän tuesta erityisesti uran alkuaskelilla.

Myös mahdollisuus keskustella omasta työstäni muiden kanssa on ollut minulle erityisen tärkeää. Kiitos kuuluu kunta- ja aluejohtamisen jatko-opintoseminaarin porukalle. Seminaarissa on ollut helppo vaihtaa matalalla kynnyksellä ajatuksia omasta ja muiden väitöskirjaprojekteista ja sieltä olenkin saanut erityisen arvokkaita kommentteja.

Tutkimustyö on ajoittain raskasta ja hyvinkin kuormittavaa. Epävarmuus ja omien kykyjen kyseenalaistaminen eivät ole vieraita tunteita, mutta samalla tutkimustyö sisältää suuria ilon ja onnistumisen hetkiä. Ilman hyvää työyhteisöä ja sen tukea tutkimustyö olisi kovin haastavaa ja huomattavasti tylsempää. Suuri kiitos kuuluu, vertaisuelleni ja ystävälleni, Henna Paanaselle. Hennan työhuoneesta on aina löytynyt tuki ja apu, ja usein ratkaisukin, mieltä painaviin pulmiin suuruusluokasta riippumatta. ”Tutkimustalkkarin” apu on ollut korvaamaton myös tämän väitöskirjan tekemisessä! Anni Jänttiä kiitän lennokkaista ja idearikkaista tuokioista tutkimuksen parissa. Annin kanssa jutellessa ilmoille tulee lähes aina uusia innostavia tutkimusideoita. Kiitos kuuluu myös työystävilleni, verrattoman fiksuille ja viisaille tutkijanasille, eli Anna-Aurora Korkille, Ulriika Leponiemelle, Lotta-Maria Sinervolle, Sanna Tuurnakselle, Pauliina Lehtoselle ja Meri Pulkkiselle. Osaavien tiedemuiden kanssa on ollut ilo tutkia ja kirjoittaa yhdessä, viettää aikaa yhdessä sekä jakaa muutenkin arjen iloja ja suruja. Myös ”talouden käytävän” aamukahviseura ansaitsee kiitoksen. Rento aamukahvittelu ja silloin tällöin tapahtuvat työhyvinvointitempaukset ovat olleet toivottua vaihtelua työn arkeen.

Väitöskirjatyo on tapahtunut osana elämää. Tätä usein melko tavallista, mutta samalla niin arvokasta, arkea minun on ollut onni elää yhdessä läheisten ihmisten kanssa. Haluan kaikesta sydämestäni kiittää perhettäni, joka on ollut kanssani samalla kun elämä on tuonut mukanaan suuria ilonaiheita, mutta myös haasteita ja suuria suruja. Perheessäni on aina kannustettu omien intohimojen toteuttamiseen ja arvostettu sisukkuutta tehdä haastaviakin asioita. Uskon, että kiinnostukseni yhteiskunnallisiin asioihin juontaa perheestä, jossa minulle on annettu jo pienestä pitäen tila ja mahdollisuus pohtia ääneen minua kiinnostavia kysymyksiä. Isääni Vesaa haluan kiittää apuna olemisesta. On tavattoman arvokasta, että elämässäni on ihminen, jolta saan aina konkreettista apua, oli se sitten korjailua, remontoimista, lapsen hoitoa tai vain arkista olemista. Äidilleni Tuulalle, jonka hartaasti olisin toivonut näkevän väitöspäiväni, mutta joka ei ole enää täällä kanssani, lähetän valtaisan kiitoksen sinne jonnekin. Kiitos kuuluu myös veljelleni Mikolle, joka on taisteluparini ja jonka kanssa on aina ollut tilaa ja aikaa keskustelulle, jopa väittelylle, mutta jonka tukeen ja kannustukseen voin aina luottaa. Haluan kiittää myös Saria, Saraa, Rosaa ja Sofiaa, jotka ovat rakas ja tärkeä osa elämääni ja on ihanaa, että he ovat olleet sitä ilostuttamassa.

Mieheni perhe, eli Karhuset, ovat olleet valtavan suurena apuna lapsiperhearjessa. Heiltä saatu lapsenhoitoapu, erityisesti väitöskirjan loppuvaiheessa, on ollut mittamattoman arvokasta. Olen myös kiitollinen heille mahdollisuudesta levähtää ja tehdä jotain aivan muuta, kuten käydä keikoilla ja festareilla aina aika ajoin. Kiitos siis kuuluu Maija-Liisalle ja Keijolle, jotka ovat parhaat appivanhemmat, mitä toivoa voin, sekä Katille ja Davidille, jotka lisäksi tarjosivat mahdollisuuden asua heidän luonaan Sydneyssä tutkijavaihtoni aikana.

Mieheni Riku ja tyttäreni Vilja ovat pitäneet huolen siitä, että elämässä palaset ovat oikeassa tärkeysjärjestyksessä. Perheen parissa on ollut mahdollista unohtaa tutkimusmaailma, johon minulla voisi olla vaarana uppoutua liiaksikin. Riku on paitsi tarjonnut tukea ja rakkautta, myös toiminut henkilökohtaisena it-tukihenkilönäni ja musiikkikuraattorinani. Vilja, rakas nauravainen nappisilmäni, on elämäni ehdoton aurinko. Vilja on ilostuttanut elämääni sanoin kuvaamattoman paljon ja käpertymällä kainalooni pakottanut minut ja vilkkaan mieleni aina aika ajoin pysähtymään. Valtaisa kiitos siis kuuluu tärkeimmilleni, Rikulle ja Viljalle!

Tampereen yliopistolla ja kotona Kalevan Kiinanmuurilla elokuussa 2022

Kaisa Kurkela

TIIVISTELMÄ

Demokratia suomalaisessa yhteiskunnassa on muutoksen kourissa. Erityisesti edustukselliseen demokratiaan liittyvät ongelmat, kuten madaltuneet äänestysprosentit ja äänestämisen eriytyminen sekä kasvanut tyytymättömyys ja epäluottamus suhteessa poliittiseen järjestelmään, ovat keskeisiä yhteiskunnallisia haasteita nykyajassa. Näihin haasteisiin on nähty vastauksena erilaisten osallistumisen tapojen kirjon laajentaminen. Tämä murroskehitys heijastuu eittämättä suomalaisiin kuntiin, joilla on yleisesti vahva itsehallinto ja palvelurooli. Kuntiin onkin kohdistunut odotuksia uudelaisten osallistumisen tapojen mahdollistamiseksi. Kunnat ovat ottaneet käyttöön erilaisia osallistumisen ja yhteistoiminnan tapoja, kanavia sekä laajempia organisatorisia toimintamalleja mahdollistaakseen kansalaisten ja muiden toimijoiden laajemman osallistumisen ja kiinnittääkseen osallistumisen vahvemmin osaksi kunnan hallintoa.

Tämä väitöskirjatutkimus pyrkii kuroma yhteen demokratian murrokseen, julkisen hallinnan avautumisen ja kuntien muutokseen liittyviä tutkimuksellisia näkökulmia. Tutkimuksen tavoitteena on saavuttaa syvempää ymmärrystä kunnan kurottautumisesta kohti kansalaisia ja kansalaisyhteiskuntaa. Tutkimus siis paneutuu kunnan hallinnan avautumiseen ja sitä mahdollistaviin tekijöihin. Tutkimuksessa selvitetään, miltä demokraattinen murros näyttää kunnan hallinnassa ja mitä kunnan hallinnan avautuminen suhteessa kansalaisyhteiskuntaan edellyttää. Lopuksi pohditaan, miten kunta muuttuu näiden myötä. Väitöskirjatutkimus muodostuu yhteenvedosta sekä neljästä artikkelista. Kukin artikkeli tarkastelee kuntia ja hallinnan avautumista omista näkökulmistaan.

Hallinnan avautuminen suhteessa kansalaisyhteiskuntaan näyttäytyy tutkimuksessa ensinnäkin puhuntana, toiveina ja strategisina pyrkimyksinä. Toiseksi se näkyy konkreettisina toimina ja käytänteinä, kuten erilaisina instrumentteina, prosesseina ja rakenteina. Hallinnan avautuminen kaipaa edistämistä erityisesti johtamisen sekä aktiivisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen kautta. Toisaalta kunnan hallinnan avautuminen kaipaa myös ennakkoluulottomuutta ja innokkuutta kokeilemisen ja pilotointien kautta. Lisäksi se vaatii tietämystä, osaamista sekä oppimisen mahdollistamista osallistumisen merkityksistä ja tavoista.

Osallistumisen tavat ja hallinnan avautuminen haastavat tutkimuksen tulosten valossa perinteistä hallintoa ja sitä ohjaavia rationaliteetteja. Kun kyse on

kerrostuneesta kunnan hallinnasta, joka sisältää piirteitä erilaisista hallinnan tavoista, avoimen hallinnan ideaalit voivat törmätä ja aiheuttaa hankausta kuntaorganisaatiossa suhteessa perinteisiin ja totuttuihin hallinnon toimintatapoihin. Esimerkiksi byrokraattinen hallinto nojaa toiminnassaan vahvasti regulatiivisuuteen, jonka tutkimus tunnistaa mahdollisuutena sysätä alkuun hallinnan avautumiskehitystä ja laajempia kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Samalla tutkimustulokset kuitenkin korostavat asenteiden, ilmapiirin ja kulttuuristen tekijöiden keskeistä merkitystä. Jos niitä ei huomioida ja nosteta kehittämisen keskiöön, on uhkana, että kansalaisten osallistuminen jää hallinnosta erillään kulkeväksi sivupoluksi.

Kunnan muutoksen osalta hallinnan avautuminen ja osallistumisen vakiintuminen aidoksi osaksi kuntien toimintaa on kesken esimerkiksi kulttuurin, toimintatapojen ja käytänteiden osalta. Organisatorisesta näkökulmasta katsottuna esiin nousee kunnan muutoksen kokonaisvaltaisuuden merkitys. Yksittäisten instrumenttien sijaan organisaatiossa kyse on ennemminkin kansalaisten ja muiden toimijoiden osallistumisen tulemisesta elimelliseksi ja toiminnalliseksi osaksi kunnan toimintaa. Toisin sanoen kyse on osallistumisen tulemisesta aidoksi osaksi kuntien hallintaa. Tarvemmin ottaen kyse on rakenteellisista ja kulttuurisista kysymyksistä sekä riittävästä resursoinnista. Avautumista ja osallistumisen mahdollistumista koskevan muutoksen kannalta keskiöön nousee johtaminen. Rakenteiden luominen, strateginen ohjaus, kulttuurisen muutoksen edistäminen ja resurssien kohdentaminen edellyttävät aitoa johtamista. Tutkimuksen tulokset korostavat osallistumisen kiinnittämistä vahvemmin myös kuntien johtamiseen.

Tutkimus tuo myös esiin, kuinka demokratian murros ja siihen kiinnittyvä kunnan avautuminen suhteessa kansalaisyhteiskuntaan sekä osallistumisen lisääntyvät tavat vaikuttavat myös kuntainstituutioon. Kahdessa väitöskirjan artikkelissa tarkastellut osallisuusmallit ovat esimerkki osallistumisen institutionalisoitumisesta ja institutionaalisisista muutospyrkimyksistä. Institutionaalisisesta ympäristöstä tulevin kimmokkeiden kautta osallistuminen pyrkii vakiintumaan osaksi kunnan toimintaa. Samalla olemassa olevat säännöt, käytännöt ja narratiivit tulevat haastetuiksi.

Kaiken kaikkiaan kunnat ovat keskeisessä roolissa demokratian murroksen näkökulmasta. Vaikka kuntien rooli demokratian ja osallistumisen edistäjinä on rajallinen, se on samalla kuitenkin myös merkityksellinen ja näin kunnat ovat sen osalta paljon vartijana. Tutkimuksessa todetaan yhteenvetona, että demokratian murros vaikuttaa kuntiin sekä luo odotuksia kunnan avautumiselle ja moninaisemmalle kirjolle osallistumismahdollisuuksia. Samalla kunnissa toteutettavat moninaiset osallistumisen tavat parhaimmillaan rikastavat demokratiaa ja eri toimijoiden demokratiakäsityksiä.

ABSTRACT

Democracy is undergoing a change in Finnish society. In particular, problems related to the representative system – such as reduced voter turnouts in elections, the socio-economic differentiation of voting, and loss of trust and increased dissatisfaction towards the political system – are the focal societal challenges of this time. Broadening the opportunities for citizens to participate is one potential solution to these challenges. The changing nature of democracy undoubtedly affects Finnish municipalities, which have significant autonomy and a strong role in delivering public services. Municipalities are expected to enable new kinds of methods for citizen participation. They have introduced a wide range of channels, methods, and forums for participation and co-creation. Additionally, in many cases organisational models of citizen participation have been introduced to enable the wider participation of citizens and to attach citizen participation to the local municipality's administration.

This doctoral dissertation aims to fill the gap between the shift in democracy, the opening up of public governance, and the changing nature of municipalities. The aim is to understand the opening up of municipalities to citizens and civil society and the elements that enable this development. The research questions are the following: How does the change in democracy occur in the governance of municipality? What does the opening up to civil society require from municipality? How does this change alter the nature of municipality? The doctoral dissertation consists of a summary and four scientific articles. Each of the articles observe municipalities and the opening up of their governance systems from different perspectives.

Firstly, the opening up of governance in relation to civil society appears as discourse, expectations, and strategic aspirations. Secondly, it appears as concrete actions and practices, such as different kinds of instruments, processes, and structures. The opening up of governance requires active promotion, and in particular it requires leadership and active collaboration and interaction. Furthermore, it requires open-mindedness and eagerness in experimenting and piloting activities, but also knowledge, expertise, and education concerning the idea and methods of citizen participation.

The results show that the opening up of governance challenges the traditional forms of administration as well as the rationalities that are connected to it. The

governance of municipalities contains features of different forms of governance. The ideals of open governance may collide with the traditions and accustomed habits in the municipal organisation. For example, bureaucratic forms of governance are highly reliant on regulation. Regulation of citizen participation practices may be an important starting point for the wider participation of citizens. However, at the same time the results show the significance of attitudes, the atmosphere, and cultural elements. Without them, there is the risk that the citizen participation will remain a separate action in the municipal administration.

As for the changing nature of municipalities, the opening up of governance and the establishment of citizen participation as a part of the municipalities' every action is an unfinished matter. From an organisational perspective, the results highlight the importance of comprehensive change. Instead of paying attention only to singular instruments, citizen participation must become an entrenched part of the municipality and its activities. In other words, citizen participation must become part of the governance of the municipality. This means paying attention to and fostering structural and cultural issues as well as ensuring adequate resources. Leadership is a core issue in order to change the conditions favourably to citizen participation. Active leadership is required for creating structures, steering strategically, promoting cultural shifts, and allocating adequate resources. The results highlight that in a context where a democratic shift represents a major societal challenge, the opening up of governance and citizen participation should be more strongly attached to the management of municipalities.

According to the results, the democratic shift and the opening up of municipal governance also influence the municipality as an institution. The models of citizen participation are illustrative examples of the institutionalisation of citizen participation and aims of institutional change. With the incentives coming from the institutional environment, the establishment of citizen participation challenges the existing rules, practices, and narratives.

All in all, municipalities are key actors in the context of the democratic shift. Even though the role of the municipalities as promoters of democracy and citizen participation is restricted, at the same time it is very meaningful. The study finds that the democratic shift affects municipalities by creating expectations for the opening up of municipal governance and a wider spectrum of forms of citizen participation and collaboration. At the same time, citizen participation and collaboration that is undertaken in municipalities may enrich the ideals and practices of democracy.

SISÄLLYS

1	Johdanto.....	15
1.1	Demokratian murroksen merkit suomalaisten kuntien hallinnassa.....	15
1.2	Kunnan hallinnan avautuminen hallintotieteellisessä tutkimuksessa.....	17
1.3	Tutkimustehtävä ja rakenne.....	18
2	Kunnan demokraattisen hallinnan muutos.....	22
2.1	Demokraattinen murros ja kunnan hallinta.....	22
2.2	Kunnan ja kansalaisyhteiskunnan suhde.....	25
2.3	Kunnan avautuvan hallinnan kipupisteet.....	27
2.3.1	Erilaiset toimintaa ohjaavat rationaliteetit.....	28
2.3.2	Toiminnallisen juurtumisen kysymykset.....	30
3	Tieteenfilosofiset lähtökohdat ja metodologia.....	33
3.1	Sosiaalinen konstruktivismi tieteenfilosofisena lähtökohtana.....	33
3.2	Laadullinen tutkimus lähestymistapana.....	34
3.2.1	Tutkimusta hermeneuttisella kehällä.....	35
3.2.2	Induktiivisuudesta abduktiiviseen tulkintaan.....	36
3.3	Artikkelien menetelmälliset valinnat.....	37
3.4	Tutkimuksen toteutuksen reflektointi.....	40
4	Artikkelien tulokset.....	44
4.1	Artikkeli I: The Actors Involved in Innovation Processes and Collaboration – A Case Study of Eight Finnish Municipalities.....	44
4.2	Artikkeli II: How Municipalities Can Enhance Citizen Participation? – Exploring the Views of Participants and Non-participants.....	46
4.3	Artikkeli III: Kunta ja muuttuva osallistuminen. Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kokonaisuuden kehittämisestä.....	47
4.4	Artikkeli IV: Citizen Participation as an Organisational Challenge in Local Government.....	49
5	Johtopäätökset: demokraattisen hallinnan muutos kunnassa?.....	52
5.1	Kunnat ja demokratian murros.....	52
5.2	Kunnan hallinnan avautuminen hallinnon haastajana.....	54
5.3	Avautuminen kunnan toiminnan muuttajana.....	56

5.4 Kunnat perinteisten demokratiakäsitysten murtajina ja murroksen kohteina	58
Lähteet	62

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Tutkimuksen asetelma

Kuvio 2. Artikkelien näkökulmat hallinnan avautumiseen

Kuvio 3. Tutkimuksen tulokset tiivistetysti

Taulukko

Taulukko 1. Artikkelien menetelmälliset valinnat ja aineistot

ALKUPERÄISJULKAISUT

- Julkaisu I Kurkela, K., Virtanen, P., Tuurnas, S., & Stenvall, J. (2019). The Actors Involved in Innovation Processes and Collaboration - A Case Study of Eight Finnish Municipalities. *Lex Localis*, 17(2), 247–266.
- Julkaisu II 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.
- Julkaisu III Kurkela, K. (2021). Kunta ja muuttuva osallistuminen. Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kehittämistä. *Hallinnon Tutkimus*, 40(1), 37–52.
- Julkaisu IV Kurkela, K., Kork A-A., Jäntti, A. & Paananen, H. Citizen Participation as an Organisational Challenge in Local Government.

SELVITYS OSATUTKIMUSTEN TEKIJYYDESTÄ

- Julkaisu I *The Actors Involved in Innovation Processes and Collaboration - A Case Study of Eight Finnish Municipalities.* Vastasin tutkimuksen edistämisestä sen eri vaiheissa. Vastasin aineiston dokumentoinnista ja sen analyysistä sekä teoriaosuuden valmiiksi saattamisesta. Muut kirjoittajat osallistuivat artikkelin toteutukseen esimerkiksi ideoimalla artikkelin asetelmaa, teemaa ja näkökulmia sekä analyysin toteutusta. He myös kommentoivat ja tekivät täydennyksiä artikkelin eri vaiheissa. Toimin artikkelin yhteyshenkilönä suhteessa tieteelliseen aikakauslehteen.
- Julkaisu II *How Municipalities Can Enhance Citizen Participation? Exploring the Views of Participants and Non-Participants.* Tutkimus toteutettiin kahden kirjoittajan yhteistyönä halki prosessin. Osallistuin artikkelin asetelman ideointiin, aineiston analysoimiseen, teoreettisen kehyksen rakentamiseen sekä johtopäätösten kirjoittamiseen. Tutkimuksen toteutuksessa työpanos jakautui melko tasaisesti molempien kirjoittajan kesken.
- Julkaisu III *Kunta ja muuttuva osallistuminen. Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kehittämiseksi.* Toteutin tutkimuksen kokonaisuudessaan yksin.
- Julkaisu IV *Citizen Participation as an Organisational Challenge in Local Government.* Olin vastuussa artikkelin eri osioiden edistämisestä. Artikkelin asetelma, analyysi sekä johtopäätökset rakennettiin yhteistyössä kaikkien kirjoittajien kesken, mutta vastasin pääasiassa niiden kirjoittamisesta artikkelimuotoon. Olin päävastuussa teoreettisen viitekehyksen rakentamisesta ja esimerkiksi sen alkuperäinen luokittelu oli minun kehittämä. Kuitenkin artikkelimuotoon viitekehystä työstettiin yhdessä muiden kirjoittajien kanssa. Toimin artikkelin yhteyshenkilönä suhteessa tieteelliseen aikakauslehteen.

1 JOHDANTO

1.1 Demokratian murroksen merkit suomalaisten kuntien hallinnassa

Suomi on perinteisesti ollut varsin vakaa demokraattinen yhteiskunta. Tästä huolimatta Suomessakin on nähtävissä yhteiskunnallisella tasolla merkkejä demokratian murroskehityksestä. Tätä murrosta on paikoittain kuvattu jopa kriisiksi (ks. esim. Kekkonen-Kestilä & Korvela 2017.) Vaikka murroksen kuvaaminen kriisinä on melko voimakas ilmaisu, ja toisaalta kriisi voidaan terminä myös kyseenalaistaa (ks. esim. Kekkonen-Kestilä & Korvela 2017; McCaffrie & Akram 2014), demokratian haasteet näyttäytyvät kuitenkin perustavanlaatuisina ja laajoina. Konkreettisina esimerkkeinä voidaan mainita muun muassa madaltuneet äänestysprosentit sekä äänestysaktiivisuuden eriytymiskehitys. Esimerkiksi nuorten, pienituloisten ja matalasti koulutettujen kansalaisten äänestysaktiivisuus on ollut matalampaa kuin ikääntyneiden, hyvätuloisten ja korkeasti koulutettujen kansalaisten (Kantola et al. 2019). Demokratian muutoksen oireita ovat myös kasvanut tyytymättömyys ja epäluottamus poliittista järjestelmää kohtaan, demokratian itseisarvon heikkeneminen ja jopa autoritäärisemmän hallinnon houkuttelevuus yhä useampien silmissä, keskuspankkien kaltaisten ylikansallisten toimijoiden vallan kasvu demokratian kustannuksella sekä poliittisen kilpailun muuttunut luonne. (Borg et al. 2020; ks. myös Ercan & Gagnon 2014.) Vaaliosallistumiseen perustuvaa edustuksellista demokratiaa haastaa myös suuri riski siitä, että poliittinen vaikuttaminen keskittyy pieneen hyväosaiseen eliittiin, jolloin taloudellisessa marginaalissa olevat kansalaiset jäävät vaikuttamisen ulkopuolelle (Wass & Grönlund 2016).

On selvää, että edellä kuvattu murros heijastuu myös kuntiin, joilla on suomalaisessa yhteiskunnassa ollut perinteisesti vahva asema niiden palveluroolin ja paikallisen itsehallinnon kautta. Yhtenä ratkaisuna demokratian ongelmiin on nähty uudenlaisten osallistumisen tapojen käyttöönotto (ks. esim. Värttö et al. 2021), mikä mahdollistaa kansalaisten osallistumisen muulloinkin kuin vaaleissa tapahtuvan vallan delegoimisen kautta (Nabatchi & Amsler 2014). Tämä näkyy paitsi kuntiin kohdistuvina odotuksina myös velvoitteina lainsäädännön kautta. Keskeisin lainsäädännöllinen

velvoite tulee kuntalaista (22 §), joka sekä korostaa asukkaiden ja palveluiden käyttäjien oikeutta osallistua kunnan toimintaan että velvoittaa valtuustoa pitämään huolta osallistumisen mahdollisuuksista. Laki antaa kuitenkin monenlaisia mahdollisuuksia kansalaisten osallistumisen edistämiseksi. Kuntalain lisäksi myös esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki (62 §) sekä nuorisolaki (24 §) velvoittavat järjestämään osallistumisen mahdollisuuksia kansalaisille. Kuntia ohjataan demokratian kehittämisessä muun julkishallinnon ohella erilaisten ohjelmien kautta. Esimerkiksi Kansallisen demokratiaohjelman tavoitteena on edistää osallisuutta ja vuorovaikutusta hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä (Oikeusministeriö 2022).

Kunnat ovat aktiivisesti sekä kehittäneet että ottaneet käyttöön moninaisia yhteistoiminnan ja osallistumisen muotoja. Osallistuminen on voinut kohdistua yksittäisiin elämänpiiriin kysymyksiin tai isoihin kokonaisuuksiin, kuten kuntastrategiaan tai palveluverkon kysymyksiin. Käytössä on ollut laaja kirjo sähköisiä kanavia sekä esimerkiksi alueellisia foorumeja ja verkostoja, kumppanuuspöytiä (esimerkiksi Turku, Tampere, Janakkala, Orivesi ja Lahti), deliberatiiviseen demokratiaan nojaavia kansalaisraateja (ks. esim. PALO Research 2022) sekä erilaisia keskustelutilaisuuksia ja työpajoja. Osallistuva budjetointi on esimerkki osallistumisen kanavasta, joka on viime vuosina herättänyt kasvavaa kiinnostusta. Sitä onkin hyödynnetty useissa kunnissa (ks. esim. Ahonen & Rask 2019).

Erilaisten osallistumisen keinojen, kanavien ja tapojen lisäksi osallistumisen ja yhteistoiminnan ajatusta on myös pyritty tuomaan tiukemmin osaksi kuntien hallintoa. Tästä osoituksena on erilaiset osallisuusmallit (esim. Helsinki, Vantaa, Seinäjoki, Hyvinkää, Tornio) ja osallisuusohjelmat (Kokkola, Kotka, Tuusula), joilla pyritään esimerkiksi rakentamaan ja koordinoimaan osallistumista yhdeksi kokonaisuudeksi, kiinnittämään se läpileikkaavaksi osaksi kunnan hallintoa ja varmistamaan sille resursseja (ks. lisää THL 2021). Osallistumisesta on usein myös kirjattu strategisella tasolla ja osallisuutta on monissa kunnissa pyritty vakiinnuttamaan myös hallintosääntöjen kautta.

Edellä mainitut kanavat, tavat, mallit ja rakenteet ovat esimerkkejä osallistumisen vahvistamisen kirjosta, joita kunnissa on viime vuosina ollut käytössä. Näillä tavoilla kunnat ovat pyrkineet sekä kehittämään demokratiaa että avautumaan suhteessa kansalaisiin ja muihin toimijoihin. On kuitenkin huomioitava, että osallistumisen ja yhteistoiminnan mahdollisuudet eivät aina tarkoita aitoja mahdollisuuksia vaikuttaa kuntien suunnitteluun, kehittämiseen ja päätöksentekoon (ks. esim. Arnstein 1969). Erilaisten osallistumisen ja yhteistoiminnan instrumenttien lisäksi kyse on siis siitä, miten kunta aidosti kurottautuu kohti kansalaisia ja kansalaisyhteiskuntaa ja näin ollen siitä, miten sen hallinta avautuu. Kuntaorganisaatiossa avautumiseen liittyvät

rakenteelliset, prosessuaaliset ja kulttuurilliset kysymykset. Avautumiseen liittyy keskeisesti myös demokratian arvojen, kuten inklusiivisuuden muuttuminen, oikeaksi toiminnaksi kunnan hallinnassa (ks. esim. Jäntti et al. 2021). Hallinnan avautuminen sisältää odotuksen myös kunnan muutoksesta.

Tässä väitöskirjatutkimuksessa tarkastelen kuntien hallinnan avautumista ja siihen liittyvää muutosta demokratian murroksen kontekstissa. Hallinnan avautumista tarkastelen tutkimuksessa organisatoris-institutionaalisina edellytyksinä ja olosuhteina sekä prosesseina, joissa kunta pyrkii avaamaan toimintaansa suhteessa ulkopuolisiin toimijoihin ja erityisesti kansalaisiin. Demokratian murros on tässä tutkimuksessa keskeinen ilmiö avautumisen taustalla, ja se toimii näin myös avautumisen kimmokkeena. Lisäksi tutkimuksessa myös pohdin, miten demokratian ja hallinnan muutokseen liittyvät kehityskulut muuttavat kuntaa.

Seuraavassa alaluvussa tarkastelen kunnan hallinnan avautumisen merkitystä hallintotieteellisestä näkökulmasta. Tämän jälkeen kuvaan tutkimustehtävän ja lyhyesti tutkimuksen rakenteen. Toisessa luvussa nostan esiin tutkimuksen teoreettisia taustoja eli kunnan hallintaa demokratian murroksen, kunnan ja kansalaisten suhteen sekä avautumisen kipupisteiden näkökulmista. Kolmannessa luvussa avaun tutkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat sekä menetelmiä ja aineistoja koskevat valinnat. Neljäs luku esittelee tutkimuksen artikkelien keskeiset tulokset. Viidennessä luvussa esitän tutkimuksen johtopäätökset.

1.2 Kunnan hallinnan avautuminen hallintotieteellisessä tutkimuksessa

Tässä tutkimuksessa tarkastelen hallintaa ja sen avautumista kuntakontekstissa. Tutkimus edustaa hallintotieteellistä tutkimusta, mutta kohteensa osalta tarkentuu kuntatutkimukseen. Tutkimuksessa ammennan myös politiikan tutkimuksesta, erityisesti demokratianäkökulman kautta.

Viime vuosina kuntia ja paikallishallintoa käsittelevissä ja niihin sijoittuvissa väitöskirjatutkimuksissa on tutkittu kansalaisten osallistumista eri näkökulmista, esimerkiksi kuntalaisten tuottaman tiedon ja sen hyödyntämisen (Bäcklund 2007; Lehtonen 2013), osallistumisen rakenteiden, tapojen ja käytänteiden (Boldt 2021; Värttö 2022), demokraattisten innovaatioiden merkityksen (Jäske 2019) sekä julkisten palveluiden yhteistuotannon näkökulmista (Tuurnas 2016). Lisäksi on tutkittu kuntien suhdetta yhteisöihin (Leponiemi 2019) sekä julkisten palveluiden asiakasresponsiivisuutta (Kork 2016). Myös hallintotieteellisessä tutkimuksessa keskeisessä asemassa ollut

hallintakeskustelu on näkynyt väitöskirjoissa (Autioniemi 2021; Hakari 2013; Lundström 2011; Airaksinen 2009).

Suomalaisessa kontekstissa kansalaisten osallistumista ja julkisen hallinnan sekä kuntien muutosta on tutkittu aiemmissa tutkimuksissa varsin laajasti. Samaan aikaan nämä aiheet kuitenkin kaipaavat yhteen kurovaa näkökulmaa. Demokratian kysymyksiin kiinnittyvän osallistumisen tutkimuksen sekä osallistumisen tapoja, käytänteitä ja foorumeita tarkastelevien tutkimusten rinnalle kaivataan syvempää ymmärrystä demokratian murroksen ja kunnan hallinnan välisestä yhteydestä. Kyse on siis vahvemmassa demokratian kysymysten kiinnittämisestä kuntien ja hallinnon tutkimukseen.

Hallintotieteellisessä tarkastelussa demokraattinen näkökulma kiinnittyy julkishallinnon *julkiseen* luonteeseen. Hallintoa julkisen vallan käyttäjinä kuvaa sen hallinnan poliittinen luonne. Tällöin hallinnan avautuminen tarjoaa tarkastelukulman kansalaisten asemaan julkisen vallan käyttäjinä ja osallistumisen asemaan julkisen arvon luojana. (Nabatchi 2010.) Lisäksi demokraattinen aspekti on keskeinen myös julkishallinnon paradigmakeskustelun valossa. Uuden julkisen hallinnan (NPG) myötä aktiivinen vuorovaikutus ja yhteistoiminta kuntaorganisaation ulkopuolisten toimijoiden kanssa on korostunut. Kehityskulkuna uuteen julkiseen hallintaan liittyy hallinnon kontekstin muutos entistä pluralistisemmaksi ja kompleksisemmaksi sekä erilaisten verkostojen ja kumppanuussuhteiden korostunut merkitys (Osborne 2010; Tuurnas 2017.) Tässä kompleksisuuden leimaamassa kontekstissa edustukselliseen demokratiaan nojaava tarkastelu on varsin kapea tarkastelukulma (Nabatchi 2010).

Demokratian ja hallinnan avautumisen näkökulmat paikantuvat selvästi myös kuntatutkimukseen. Erityisesti suomalaisessa kontekstissa nämä näkökulmat puolustavat paikkaansa. Esimerkiksi näkökulma suomalaisista kunnista asukkaidensa itsehallinnollisina yksikköinä, joita johdetaan poliittisesti, korostaa demokratian tarkastelun merkitystä myös kuntien hallinnassa. Myös käsillä oleva paikallishallinnon muutoskehitys nostaa esiin tarpeen tarkastella kunnan ja kansalaisyhteiskunnan kehittyvää suhdetta. Tämä tutkimus pyrkii nostamaan hallinnan avautumisen ja demokratian näkökulman tiiviimmin osaksi julkishallinnon ydinkysymyksiä ja samalla siis myös kuntien ja hallinnon tutkimusta.

1.3 Tutkimustehtävä ja rakenne

Demokratian haasteisiin ja ongelmiin liittyvä keskustelu on Suomessa näkynyt kuntien toiminnassa. Kuten edellä olen todennut, kansalaisten ja muiden toimijoiden

osallistuminen kunnan toimintaan ja päätöksentekoon, on ollut aktiivisen kehittämisen kohteena useassa kunnassa viime vuosina. Kuitenkin, vaikka osallistumisen kautta on pyritty aktivoimaan kansalaisia, näyttää siltä, ettei huomio ole laajassa kuvassa kiinnittynyt hallinnon ja sen toimintatapojen kattavaan muuttamiseen. Yksi tärkeä keskustelun näkökulma onkin ollut, onko osallistumisen lisäämisellä mahdollisuuksia parantaa demokratian laatua ja estää näin osaltaan demokratian kriisiä. (Meriluoto & Litmanen 2019.)

Demokratian murroksen ja erilaisten osallistumismahdollisuuksien tarkastelun kiinnittäminen vahvemmin kuntien hallinnan tutkimukseen on näkökulma, joka kaipa vielä syvempää tutkimuksellista ymmärrystä. Jotta voisimme ymmärtää kansalaisten ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden mahdollisuuksia ottaa osaa kunnan toimintoihin, kaivataan tutkimusta, joka paneutuu demokratiaan hallinnan näkökulmasta. Tässä väitöskirjatutkimuksessa pyrin vastaamaan tähän tutkimukselliseen tarpeeseen. Tavoitteeni on vahvistaa näin kuntien hallintaa koskevaa tutkimusta demokraattisesta näkökulmasta luoden syvempää ymmärrystä kunnan kuorottautumisesta kohti kansalaisia ja kansalaisyhteiskuntaa. Tarkemmin ottaen, tutkimuksessa pyrin ymmärtämään kunnan hallinnan avautumista ja sitä mahdollistavia rakenteellisia, prosessuaalisia ja kulttuurisia tekijöitä sekä rakentamaan näistä kokonaiskuvaa.

Tutkimuksessa kiinnostuksen kohteenani on siis kuntien hallinnan avautuminen ympäristössä, jossa demokratian murros vaikuttaa odotuksiin kansalaisten laajemmasta osallisuudesta kunnan toiminnassa. Laajuudessaan nämä kehityskulut voivat myös perustavanlaatuisesti muuttaa kunnan hallintaa. Tutkimuskysymykseni ovat seuraavat:

- Miltä demokraattinen murros näyttää kunnan hallinnassa?
- Mitä kunnan hallinnan avautuminen suhteessa kansalaisyhteiskuntaan edellyttää?
- Miten kunta muuttuu demokraattisen murroksen ja hallinnan avautumisen myötä?

Demokratian kriisi ja siihen kiinnittyvä *demokratian murros* näyttäytyy tässä tutkimuksessa yhteiskunnallisena ilmiönä ja kehityskulkuna, joka eittämättä vaikuttaa myös kuntiin. Demokratian murros asettaa kunnille paineita ja kimmokkeita luoda moninaisempia tapoja kansalaisten ja muiden toimijaryhmien osallistumiselle. Laajempien kansalaisten osallistumisen tapojen käyttöönotto voidaan nähdä vastauksena edustuksellisen demokratian puutteisiin ja jopa kriisiin (Bherer et al. 2016; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017; Warren 2009).

Demokratian murrokseen kiinnittyvä kunnan hallinnan avautuminen on tutkimuksen ydinnäkökulma. Avautumisella viitataan tyypillisesti hallinnon

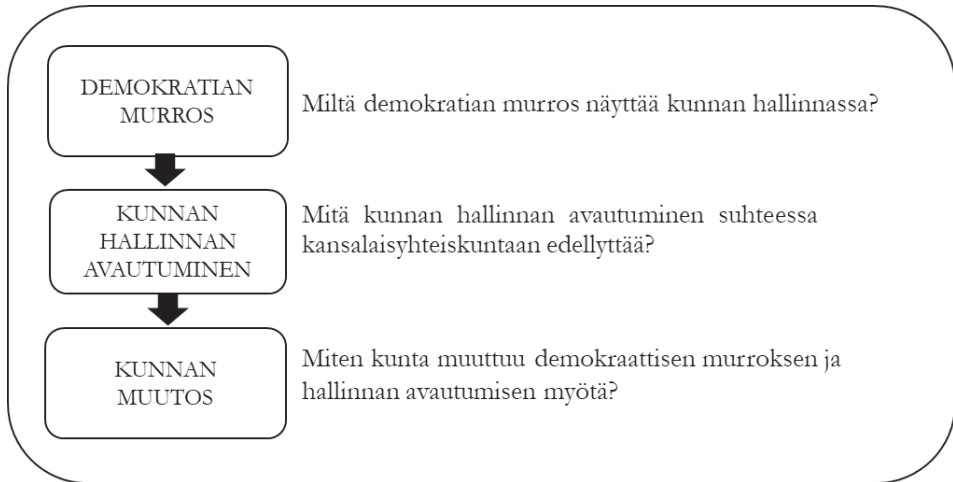
läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen sekä avoimiin mahdollisuuksiin osallistua sen päätöksentekoon (Meijer et al. 2012). Avautuminen kiinnittyy avoimen hallinnon ideaaliin, jota edustaa mm. tiedon saatavuuden, toiminnan läpinäkyvyyden ja viestinnän näkökulmien lisäksi sidosryhmien tasa-arvoiset mahdollisuudet osallistua hallinnon prosesseihin. Inklusiivisesta näkökulmasta avoimen hallinnon idea korostaa erityisesti kaikkien haavoittuvimmassa asemassa olevien, aliedustettujen ja marginaalissa olevien ryhmien mahdollisuutta tulla kuulluksi. (OECD 2022; Avoin Hallinto 2022.) Tämän väitöskirjatutkimuksen näkökulma *hallinnan avautumiseen* liittyy juuri avoimiin mahdollisuuksiin osallistua päätöksentekoon. Konkreettisia ilmentymiä kunnan hallinnan avautumisesta, tai ainakin avautumispyrkimyksistä, ovat johdannossa kuvatut kunnissa toteutetut toimet kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistumisen parantamiseksi.

Suhteessa aiempaan tutkimukseen hallinnan avautuminen liittyy moninaiseen hallintakeskustelun jatkumoon, johon kiinnittyy esimerkiksi vuorovaikutteinen hallinta (interactive governance; ks. esim. Edelenbos 2005; Edelenbos & Meerkerk 2016; Kooiman et al. 2008), verkostohallinta (network governance: ks. esim. Sørensen & Torfing 2007; Sørensen 2002; Anttiroiko 2017), osallistuva hallinta (participatory governance; ks. esim. Fung & Wright 2001), yhteistoiminnallinen hallinta (collaborative governance; Ansell & Gash 2008; Emerson et al. 2012) sekä alustahallinta (platform governance, ks. Haveri & Anttiroiko 2021; Sahamies et al. 2021; Sahamies et al. 2022). Nämä kaikki hallinnan näkökulmat tarkastelevat omista lähtökohdistaan käsin sellaisia kysymyksiä, jotka liittyvät julkisen hallinnan avautumisen laajemman toimijajoukon vuorovaikutukselle ja yhteistyölle.

Suhde kansalaisiin ja kansalaisyhteiskuntaan kiinnittyy erityisesti näkökulmiin *osallistuvasta demokratiasta*, joka käytännössä voidaan nähdä osallistumisen tapojen kehittämisenä tai olemassa olevien prosessien, kuten kehittämistoiminnan, avaamisena kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan mukanaololle. Tämä väitöskirjatutkimus rajautuu institutionaalis-organisatorisiin osallistumisen näkökulmiin eli osallistumiseen, joka tapahtuu tavalla tai toisella kunnan hallinnan piirissä. Samalla kuitenkin tiedostan, että osallistuminen on käsitteenä ja ilmiönä varsin laaja ja siihen esimerkiksi liittyvä kansalaisten aktiivisuus voi sisältää moninaisia ruohonjuuritasolta nousevia tapoja, kuten esimerkiksi aktivismin erilaisia muotoja ja esimerkiksi kuluttamiseen liittyviä valintoja ja boikotteja (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017; Rättilä & Rinne 2017).

Aikaisempien näkökulmien lisäksi tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena on *kunnan muutos* eli se, miten demokratian murrokseen kiinnittyvä hallinnan

avautuminen muuttaa kuntaa. Muutosnäkökulma kiinnittyy erityisesti kuntaan institutionaaliseen ja organisatoriseen perspektiivistä.



Kuvio 1. Tutkimuksen asetelma

Väitöskirjatutkimukseni kokonaisuus rakentuu neljästä artikkelista sekä kokoa-vasta yhteenvedosta. Kukin artikkeli tarkastelee hallinnan avautumista omasta kat-sontakannastaan. *Ensimmäinen artikkeli* paneutuu hallinnan avautumiseen laajem-masta näkökulmasta kehittämisprosessien ja niiden toimijoiden kautta. Artikkelit pai-kantaa eri toimijoiden roolit kehittämisprosessissa sisällyttäen niihin myös kansalais-ten roolin. *Toinen artikkeli* tarkastelee kuntaa demokratian näkökulmasta. Siinä kiin-nostus kohdistuu kuntien mahdollisuuksiin toteuttaa demokratiaan ja osallistumiseen liittyviä odotuksia ja toiveita. Näin siinä pohditaan kuntien mahdollisuuksia edistää demokraattista hallintaa. *Kolmas artikkeli* tarkastelee kunnan demokraattista avautu-mista kunnan osallisuuskehittämisen näkökulmasta. Artikkelit paneutuu tähän avau-tumiseen prosessina ja sen taustalla oleviin kimmokkeisiin. Lisäksi siinä tuotetaan tietoa kuntainstituutiota koskevasta muutoksesta demokratian murroksen kynnyk-sellä. *Neljännön artikkelin* näkökulma tarkentuu kuntaorganisaation elementteihin, joita osallistuvan toimintatavan luominen edellyttää. Toisin sanoen artikkelissa tuo-tetaan lisää tietoa hallinnan avautumisen edellytyksistä kunnissa.

2 KUNNAN DEMOKRAATTISEN HALLINNAN MUUTOS

2.1 Demokraattinen murros ja kunnan hallinta

Kuntien hallinnan avautumisen taustalla näyttäytyy edustuksellisen demokratian kriisi sekä demokraattisen osallistumisen käänne, johon liittyy osallistumisen institutionaalisen aseman vahvistaminen (Bhrer et al. 2016; Ercan & Gagnon 2014; Meriluoto & Litmanen 2019). Nämä kehityskulut liittyvät kiinteästi kuntiin, sillä kunta voidaan nähdä demokratian lähimpänä, jopa ensisijaisena, institutionaalisena tasona. Näin ollen kunnat ovat looginen hallinnon taso uudenlaisten demokraattisten toimintojen käyttöönottoon ja kehittämiseen sekä näiden ja edustuksellisen demokratian rakenteiden välisen yhteyden muodostamiseen. Kuntatason demokraattiset käytännöt vaikuttavat laajemminkin demokratian kehitykseen. (Pratchett 2004.) Pratchett (2004) nostaakin esiin ajatuksen, että ilman toimivaa osallistuvaa demokratiaa, edustuksellinen demokratia ei voi kukoistaa niin paikallisesti kuin laajemminkaan.

Demokratian muutoskehityksen taustalla on kirjo moninaisia yhteiskunnallisia tekijöitä. Demokratian kriisiin yhdistetään esimerkiksi kansalaisten kasvanut tyytymättömyys ja epäluottamus suhteessa poliittiseen järjestelmään (Hay & Stoker 2008; Warren 2009) sekä vähentynyt kiinnostus vaaliosallistumiseen sekä puolueiden toimintaan (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017; Raiskila & Wiberg 2017; Whiteley 2009). Käytännössä tämä ilmenee kunnissa pitkällä aikavälillä esimerkiksi madaltuneina kuntavaalien äänestysprosentteina (ks. esim. Borg 2018).

Tyypillisesti demokratian ongelmien ja kriisiytymisen taustalla on polarisaatiokehitys, jota esimerkiksi sosiaalinen eriarvoistuminen osaltaan voimistaa. Polarisaatio vahvistaa ”me vastaan he” -ajattelua. Tämä tarjoaa hedelmällisen pohjan populismille sekä lisääntyvälle epäluottamukselle, joka kohdistuu poliittiseen järjestelmään, mediaan ja erilaisiin sosiaalisiin ryhmiin. (Dahlgren 2018; McCoy et al. 2018.) Esimerkiksi lisääntyvä disinformaatio on hyvin kuvaava demokratian kriisin oire (Curato et al. 2020).

Puhuntaan osallistuvasta käänneestä ja siihen kiinnittyvästä osallistuvasta demokratiasta liittyy kritiikki liberaalia edustuksellista demokratiaa kohtaan. Edustuksellisen demokratian keskeiseksi puutteeksi nähdään osallistumisen laajan kirjon

huomiotta jättäminen ja keskittyminen ainoastaan vaalien kautta tapahtuvaan vallan delegoimiseen. Ongelmalliseksi nähdään vastuun irrallisuus kansalaisten arvoista ja valinnoista sekä kansalaisten ohueksi jäävä yhteys päätöksentekoon. (Barber 1984, 145; Setälä 2003, 103.) Nämä puutteet lisäävät myös entisestään epäluottamusta poliittista järjestelmää kohtaan (Warren 2009) ja näihin puutteisiin liittyen on tunnistettu tarve demokratian uudistamiselle (Barber 1984; Bherer et al. 2016).

Edustuksellisen demokratian puutteiden lisäksi demokratian uudistamista puoltaa poliittisen osallistumisen muutos. Sen sijaan, että kansalaiset identifioituisivat vahvasti poliittisiin puolueisiin tai yhdistyksiin, osallistumistavat ovat entistä moninaisempia (Faucher 2015; Mair et al. 2004). Osallistumistavat voivat näyttäytyä esimerkiksi aktivismina, osallisuutena erilaisissa yhteisöissä tai yksilön kiinnostuksena paikallisiin kysymyksiin esimerkiksi hänen omassa naapurustossaan. Näin ollen esimerkiksi madaltuneet äänestysprosentit eivät kuvaa koko osallistumisen ja siihen liittyvien toiveiden kirjoa (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017).

Osallistuvan demokratian muodot on nähty ratkaisuna demokratian uudistamiseksi. Tämä ajatus laajempien osallistumisen muotojen luomisesta lähtee usein siitä oletuksesta, että kansalaiset ja erilaiset ryhmittymät ovat enemmän aktiivisia toimijoita kuin päätöksenteon kohteita, jotka osallistuvat moninaisin keinoin eivätkä ainoastaan äänestämällä vaaleissa. Osallistuvan demokratian eri muotoihin liittyvä ajatus itsenäisistä yhteisöistä, joita yhdistää kasvaminen kansalaisuuteen enemmän kuin homogeeniset intressit (Barber 1984, 117–118.) Osallistuvan demokratian muotojen keskeisinä demokraattisina tehtävinä voidaan nähdä ensinnäkin *kasvattava tehtävä* (educative function), joka tarkoittaa eräänlaisten kansalaistaitojen kehittämistä osallistumalla päätöksentekoon. Tähän liittyy esimerkiksi paitsi käytännön taidot ja asenteet myös psykologiset valmiudet osallistumiselle, jotka kehittyvät osallistumisen prosesseissa. Toiseksi osallistuvalla demokratialla on *integroiva tehtävä* (integrative function), joka tarkoittaa kansalaisten yhteenkuuluvuuden tunnetta yhteisöönsä. Integroivan tehtävän tuloksena nähdään myös laajempi vastuuntunne suhteessa tehtyihin päätöksiin. Kolmas osallistuvan demokratian tehtävä liittyy tehtyjen päätösten laajempaan *legitimiteettiin* ja kollektiiviseen hyväksyntään. (Barber 1984, 152, Michels & de Graaf 2010; Pateman 1970; 2012.)

Kunta voidaan nähdä instituutionaalisenä tasona, jossa osallistuvan demokratian abstraktit ideat ja niiden muutokset konkretisoituvat (Pratchett 2004; Smith 2009; 195–200). Puhe hallinnan demokratisaatiosta ilmenee kuntien tarpeena syventää demokratiaa osallistumisen prosessien avulla (Warren 2009). Osallistuvan demokratian ideaalit näyttävät tarpeena kehittää osallistumisen menetelmiä sekä tarpeena antaa

kansalaisille enemmän vaikuttamismahdollisuuksia suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Osallistuvan demokratian ydinkäsitteenä *kansalaisten osallistuminen* on varsin hajanainen ja monitasoinen ja sitä käytetään erityisesti arkikeskustelussa melko väljästi, joskus jopa sekavasti (Lappalainen 2019). Osallistumisella nimittäin voidaan viitata esimerkiksi kansalaisten aktivismiin (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017; Rättilä & Rinne 2017) tai sosiaalisesta näkökulmasta kansalaisten kiinnittymiseen osaksi omaa toimintaympäristöään ja elämäänsä sekä laajemmin osaksi yhteiskuntaa, mikä tarkentuu usein osallisuuden käsitteeksi (ks. esim. Isola et al. 2017). Kansalaisten osallistuminen ei siis välttämättä kiinnity pelkästään julkishallintoon, vaan se on laajempi elintilan- ja ympäristön kysymys (Bäcklund et al. 2017). Tässä tutkimuksessa tarkasteleman instituutioihin ja organisaatioihin kiinnittyvä näkökulma on näin ollen yksi näkökulma muiden joukossa osallistumisen hahmottamiseen. Tutkimuksessani osallistuminen näyttäytyy kansalaisten, tai erilaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, mahdollisuutena ottaa osaa yhteisiä asioita koskevaan päätöksentekoon, mutta myös politiikan muotoiluun ja agendan asettamiseen (Anttiroiko 2003, 14–15; Birch 2002, 80). Osallistumisen inkluusivista näkökulmaa korostaa ajatus vaikuttamismahdollisuuksien antamisesta perinteisesti päätöksenteon ulkopuolelle jääneille toimijoille suoraan omana itsenään sen sijaan, että päätöksentekovaltaa ainoastaan delegoitaisiin vaalien kautta edustajille (Arnstein 1969; Nabatchi & Amsler 2014).

Käytännössä osallistumisen edistämistä perustellaan usein siihen liitettävillä hyödyillä. Osallistuminen voi mahdollistaa molemminpuolisen tiedonkulun. Yhtäältä kuntahallinnolla on mahdollisuus saada uudenlaista tietoa valmistelun ja päätöksenteon tueksi ja toisaalta kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden on mahdollisuus tuottaa ja tarjota tietoa hallinnon tietoisuuteen. Lisäksi osallistumista voidaan perustella kansalaisten luottamuksen ja yhteistyöhalukkuuden lisäämisellä sekä kansalaisten sitouttamisella tehtyihin päätöksiin. Sitä voidaan myös hyödyntää hankalien kysymysten ratkaisemiseksi (Bäcklund 2007; Irvin & Stansbury 2004.)

Kunnissa toteutettuja osallistumisen menetelmiä ovat esimerkiksi kasvokkain tapahtuvat osallistumisen kanavat (esimerkiksi kansalaisraadit, työpajat, kansalaisforumit), sähköinen osallistuminen (kyselyt, erilaiset suunnittelun alustat) sekä laajemat osallistumisen kokonaisuudet, jotka yhdistävät erilaisia kanavia (esimerkiksi osallistuva budjetointi). Myös palveluiden yhteistuotanto ja yhteiskehittäminen liittyvät osallistumista ja osallistuvaa demokratiaa koskevaan keskusteluun (ks. esim. Tuurnas 2015). Osallistumisen käytännön sovellukset saattavat kohdistua joko yksittäisiin ja paikallisiin lyhytkestoisiin kysymyksiin tai vaihtoehtoisesti laajempiin ja pitkäkestoisempiin suunnitteluprosesseihin, joita ovat esimerkiksi kuntien strategiat ja

palveluverkkouudistukset. Näitä käytännön sovelluksia toteutetaan kunnissa varsin moninaisin ja erilaisin tavoin eri toimijoiden kanssa.

Demokratian kriisi ja osallistumisen käänne toimivat ajureina osallistumisen lisäämiselle ja kunnan hallinnan avautumiskehitykselle. Yhtäältä kuntiin kohdistuvat odotukset demokratian kehittymisestä asettavat kunnille odotuksia ja jopa vaatimuksia (esim. Kuntalaki 22 §) laajemmasta eri toimijoiden osallistumisesta. Toisaalta kunnat myös proaktiivisesti vievät osallistumisen käytäntöjä eteenpäin ottamalla käyttöön uusia demokraattisia innovaatioita ja yhteistyön muotoja. Myös kansalaisista ja erilaisista ryhmittymistä nouseva aktiivisuus liittyy demokratian muutoskehitykseen ja näyttäytyy usein konkreettisesti kuntatasolla (ks. esim. Rättilä & Rinne 2017). Kunnat eivät vain ole sivustaseuraajia ja reaktiivisia toimijoita, vaan monet niistä myös aktiivisesti rakentavat osallistumisen käytänteitä ja kehittävät niitä yhdessä erilaisissa verkostoissa (ks. esim. Kuntaliitto 2021; Sitra 2021; THL 2020). Kunnissa toimivat verkostot ja foorumit ovat parhaimmillaan oivallisia paikkoja osallistuvan demokratian ideaalin mukaiseen voimaantumiseen ja demokraattiseen oppimiseen (Hansen 2007).

Seuraavat alaluvut tarkastelevat kunnan ja kansalaisen suhdetta sekä avautuvaa hallintaa kipupisteineen eräänlaisina demokratian murroksen ja osallistuvan käänteen ilmentyminä. Demokratian murros näyttäytyy myös ympäristönä, jossa kunnat kehittävät toimintaansa. Samalla tämä murroskehitys aiheuttaa muutosodotuksia kuntien hallinnalle. Nämä muutosodotukset eivät kiinnity kunnan hallintaan ilman ongelmia. Tämä voi johtaa siihen, että erilaisten demokratian ja osallistumisen muotojen ja hallinnan tapojen välille voi aiheutua hankauksia.

2.2 Kunnan ja kansalaisyhteiskunnan suhde

Kunnan hallinnan avautumiseen suhteessa kansalaiseen vaikuttaa sekä kunnan rooli ja sitä koskevat muutokset että kulloisetkin vallalla olevat käsitykset hallinnon järjestämisestä, eli toisin sanoen hallintoparadigmat. Kunnan ja kansalaisyhteiskunnan suhde ei ole luonteeltaan pysyvä. Tästä suhteesta on olemassa samaan aikaan sekä limittäisiä että päällekkäisiä erilaisia käsityksiä. (Bäcklund 2007, 115–118; Jäntti 2016, 216–219.) Lähtökohtaisesti suomalaisessa kontekstissa kunnan ja kansalaisen suhde kiinnittyy tiukasti kunnallisen itsehallinnon perusideaan, missä kunta on asukkaiden itsehallinnon yksikkö (Kuntalaki §1). Tämä ajatus itsehallinnosta kiinnittyy ensinnäkin kunnan itsehallintoon suhteessa valtioon ja toiseksi myös mahdollisuuksiin luoda ja ilmaista paikallista identiteettiä (Pratchett 2004; myös Stoker 2011).

Hyvinvointivaltiokehityksen myötä suomalaisen kunnan roolissa on korostunut vahva palveluntarjoajan rooli. Kuntien palveluroolin ollessa muutoksessa, erityisesti sote-uudistuksen ja sitä seuranneen hyvinvointialueiden perustamisen myötä, huomio kiinnittyy entistä vahvemmin kunnan olemukseen. Kun kunnan palvelutehtävissä korostuu kunta-valtio -suhde ja toisaalta kuntalaisten rooli asiakkaina, käsillä oleva kunnan palvelutehtävien muutos antaa tilaa kunnan ja kansalaisyhteiskunnan suhteen ja kuntalaisten roolin tarkastelulle. Tätä myötä myös yhteisöllinen aspekti näyttäytyy kunnan roolissa mahdollisesti entistä vahvemmin. (Jäntti 2016, 204–218.) Yhteisönäkökulma korostaa yhteisöjen tarpeita ja niihin vastaamista sekä yhteisöjen yhteyttä kuntalaisten elämäntapaan. Se nostaa keskiöön myös yhteisöjen erilaiset verkostot, kuntalaisten aktiivisen osallistujaroolin sekä raja-aitojen rikkomisen. (Stoker 2011.) Yhteisöllinen näkökulma antaa oivallisen mahdollisuuden tarkastella kuntia demokratian saavutettavimpana tasona sekä paikkoina, joissa on mahdollisuus toimia osallistuvan demokratian ideaalien mukaisesti. Samalla kunnat ovat demokraattisten taitojen kehittymisen kannalta oleellisessa asemassa ja voivat näin ollen mahdollistaa aktiivisen kansalaisuuden ja kansalaisyhteiskunnan vahvistumisen. (Pratchett 2004.)

Hallinnon paradigmakehityksen valossa kunnan ja kansalaisen suhde on kehittynyt hallinnon alamaisen roolista kohti aktiivisen kansalaisen roolia. Byrokraattinen hallinto näkee kansalaisyhteiskunnan roolin varsin ohuena kiinnittyen lähinnä ajatuksen kansalaisista hallintoalamaisina tai passiivisina omistajina. Kuntalaiset ovat päätöksenteon kohde, mutta vaikuttamismahdollisuudet päätöksentekoon ovat kapeat ja tapahtuvat vaalien kautta vallan delegeoimisella (Bäcklund 2007; Vartola 2006). Byrokraatiia seurannut uuden julkisen johtamisen paradigma (NPM) korostaa hallinnon joustavuutta ja jäykästä hallinnosta luopumista sekä markkinaehtoisuutta. Kuitenkin uusi julkinen johtaminen näkee kansalaisen roolin varsin kapeana, lähinnä asiakkaana tai kuluttajana. Roolissa korostuu reaktiivisuus ja ulkopuolisuus: kansalaisilla on mahdollisuus antaa palautetta, mutta heillä ei välttämättä ole roolia palveluiden tuottamisen suunnittelussa. (Bäcklund 2007, 109; Tuurnas et al. 2016; Rättilä 2001.) Lisäksi roolista jää puuttumaan yhteisöllinen elementti, koska asiakkaan rooli on lähtökohteisesti yksilöllinen eikä siihen sisälly yhteisen edun edistäminen. Toisin sanoen, vaikka uutta julkista johtamista kuvaa hallinnon joustavuuden kehittäminen ja näin ollen jäykästä byrokraatiasta luopuminen, näyttää tässä kehityksessä osallistuvan demokratian ja kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuden rooli kaiken kaikkiaan varsin kapeana. (Bevir 2010, 102–103; Pestoff & Brandsen 2010; Tuurnas et al. 2016; Vigoda 2002.)

Byrokraattisen ja uuden julkisen johtamisen demokraattisten puutteiden myötä korostuu tarve uusille demokraattisen hallinnan tavoille myös kunnissa (ks. esim.

Bevir 2010, 95–96; Nyholm et al. 2016, 222–223). Uuden julkisen hallinnan (NPG) ideaaleihin kuuluu kunnan yhteistyö ja vuorovaikutus erilaisista taustoista tulevien toimijoiden kanssa. Lisäksi uuden julkisen hallinnan ideaalit korostavat julkishallinnon roolin ja vastuusuhteiden muutosta. Keskiössä ovat verkostot ja kumppanuudet eri toimijoiden, kuten kansalaisten, yhdistysten ja yhteisöjen sekä yksityisen sektorin kanssa. (Osborne 2010; Torfing & Triantafillou 2013; Tuurnas 2017.)

Demokraattisesta näkökulmasta keskustelu hallinnasta painottaa vuorovaikutusta ja prosesseja, jotka rakentavat siltaa vahvemmin hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välille, sekä inklusiota ja kansalaisten voimaantumista. Näin ollen julkiselta hallinnolta odotetaan laajempia mahdollisuuksia kansalaisten osallistumiselle. (Bingham et al. 2005; Bevir 2010; Torfing & Triantafillou 2013.) Uudenlaiset osallistumisen prosessit nähdään edustuksellisen poliittisen järjestelmän täydentäjinä. Tämä taas nähdään tärkeänä myös poliittisiin instituutioihin ja hallintoon kohdistuvan luottamuksen kannalta. (Edelenbos & van Meerkerk 2016, 15.) Kansalaisten roolin osalta tällaisessa tilanteessa korostuu aktiivisuus ja moninaiset osallistumisen tavat (Bäcklund 2007, 110–118).

Kaiken kaikkiaan on huomioitava, että kuntien hallintaa kuvaa edellä kuvattujen paradigmojen päällekkäisyys, mikä vaikuttaa myös käsityksiin kansalaisyhteiskunnan roolista. Vaikka uudet hallinnan näkökulmat korostavat aktiivista kansalaisyhteiskuntaa, katsontakannasta riippuen kansalainen voi näyttäytyä samaan aikaan hallintoalmaisena, asiakkaana tai aktiivisena kansalaisena. (Bäcklund 2007, 117; Newman et al. 2004.)

2.3 Kunnan avautuvan hallinnan kipupisteet

Tarve hallinnan demokraattiselle avautumiselle ja moninaisille osallistumisen mahdollisuuksille on laajasti ymmärretty ja arvossa pidetty asia. Osallistuvan demokratian ideaalit eivät vaikuta kuitenkaan jo olemassa oleviin instituutioihin merkittävästi. Ideaali on, että hallinnon valtarakenteiden tulee mahdollistaa ihmisten vuorovaikutus. Odotukset siitä, että valtarakenteet mahdollistaisivat paremmin hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksen, aiheuttavat rakenteellisia muutospaineita ja jopa paineita purkaa demokratian kannalta toimimattomia valtarakenteita. (Meriluoto & Litmanen 2019; Pateman 2012; Vitale 2006.)

Perinteisen kuntahallinnon ja hallinnan osallistuvien muotojen yhteistoiminta ei ole yksioikoista, helppoa ja suoraviivaista. Itse asiassa yhteistoiminta saattaa sisältää monia ongelmia (ks. esim. Sørensen 2016). Keskiössä näiden jännitteiden osalta on

erityisesti edustuksellisen demokratiaan kiinnittyvän hallinnon ja avautuvan hallinnan muotojen erilaiset toimintaa ohjaavat rationaliteetit sekä toiminnallinen irrallisuus. Kuntien hallinnan avautumista tarkasteltaessa on keskeistä tiedostaa ja tunnistaa tämä jännitteinen suhde.

2.3.1 Erilaiset toimintaa ohjaavat rationaliteetit

Kuntien perinteisen hallinnon ja avautuvan hallinnan muotoja ohjaavat toisistaan poikkeavat rationaliteetit (ks. myös Bäcklund 2007, 238–240). Näin ollen avautuvan hallinnan muotojen, kuten kansalaisten osallistumisen, kiinnittäminen osaksi toimintaa, vaatii monien totuttujen tapojen ja oletusten kyseenalaistamista hallinnossa (Blaug 2002). Perinteiseen hallintoon liittyvät esimerkiksi edustuksellisuuden odotukset, selkeät vertikaaliset tilivelvollisuussuhteet sekä asiantuntijatiedon valta-asema (Klijn 2011; Bäcklund 2007). Sen sijaan osallistumisen keskeisinä taustaoletuksina näyttäytyvät esimerkiksi inklusiivisuus, osallistujien moninaisuus, joustavuus, monenlaiset tiedon muodot sekä kansalaisten voimaantuminen.

Ensinnäkin kysymykset legitiimistä hallinnasta edustuksellisuuden, tilivelvollisuussuhteiden sekä oikeanlaisen tiedon näkökulmista aktualisoituvat hallinnan avautuessa. Kuntien hallinta on perinteisesti tiiviisti kiinnittynyt edustuksellisuuden ajatukselle. Sen sijaan avautuvaan hallintaan liittyy ajatus inklusiivisuudesta ja moninaisemmista toimijajoukoista päätöksenteon eri vaiheissa. Nämä toimijat edustavat usein itseään tai edustussuhteet voivat olla epäselviä (Klijn 2011). Kun kansalaisten ja muiden toimijoiden osallistuminen ei nojaa edustuksellisuuteen, voi ongelmana näyttäytyä hallinnon näkökulmasta epäselvät edustussuhteet. Tällöin riskinä voi olla, että tietyt toimijat edustavat muita toimijoita ilman selvää mandaattia. Tästä voi edelleen seurata elittien dominointi ja näin ollen hiljaisten äänen jääminen päätöksenteon ulkopuolelle. (Warren 2009, Klijn 2011; Fiorina 1999; Irvin & Stansbury 2004; Michels & De Graaf 2017.) Tämä voi paradoksaalisesti olla ongelma inklusiivisuuden kannalta.

Avautuva hallinta ja laajemmat osallistumismahdollisuudet muuttavat myös tilivelvollisuussuhteita. Vertikaalisuuden sijaan monitoimijaisissa osallistumisen prosesseissa tilivelvollisuus levittäytyy ja jakaantuu eri toimijoiden kesken. Tilivelvollisuussuhteet ovat tällöin horisontaalisia, hajaantuneita, epämääräisiä ja jopa heikentyneitä. Epäselviksi ne voi tehdä myös se, että yhteistoiminta ja vuorovaikutus koostuvat moninaisista toimijoista, jotka tulevat erilaisista institutionaalisista taustoista. Toiminta ei siis lähtökohtaisesti noudata mitään ennalta annettuja toimintatapoja, jolloin se ei

näin ollen automaattisesti toteuta keskeisiä demokratian arvoja, kuten avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, eikä varmista tilivelvollisuutta. (Hysing & Lundberg 2015; Klijn 2011, 205; Papadopoulus 2016.)

Myös käsitykset legitimoimista tiedosta tulevat haastetuksi hallinnan avautumisen ja osallistumisen eri muotojen myötä. Eroavia käsityksiä voi olla myös suhteessa 'oikeanlaiseen tietoon'. Siinä missä kuntien hallinto on perinteisesti nojannut vahvasti asiantuntijoiden tuottamaan tietoon, tuo hallinnan avautuminen ja osallistuminen kunnan valmistelun ja päätöksenteon prosesseihin uudenlaista tietoa, joka tyypillisesti on luonteeltaan kokemuspohjaista ja perustuu usein osallistujien arkiymmärrykseen. (Bäcklund 2007; ks. myös Jurmu 2020.)

Legitiimin hallinnan osalta hallinnan avautumisen taustalla olevat osallistuvan demokratian käsitykset katsovat, etteivät edustuksellisen demokratian legitimitietin kriteerit välttämättä riitä. Nämä erityisesti edustuksellisuuteen ja selkeisiin tilivelvollisuussuhteisiin nojaavat kriteerit ovat vain yksittäisiä legitimitietin lähteitä muiden joukossa. Esimerkiksi päätöksenteon laadun näkökulmasta edustuksellinen demokratia näyttäytyy passiivisena eikä se mahdollista kansalaisten ja muiden toimijoiden aktiivisuutta tai toisaalta laajan, kansalaisyhteiskunnasta kumpuavan, päätöksenteon tietopohjan saavuttamista. Erilaiset osallistumismahdollisuudet ja niihin liittyvä inklusiivisuuden tavoite nähdäänkin yhtenä legitimiin hallinnan edellytyksenä. (Jäntti et al. 2017; Klijn & Edelenbos 2013; Bevir 2010, 109.) Kysymys legitimitietistä voidaan kääntää myös ylösalaisin: Barberin (1984, 136) mukaan mielipiteet ja preferenssit nimittäin voivat tulla legitimeiksi kulkiessaan julkisen deliberation ja harkinnan kautta sen sijaan, että kansalaisten osallistuminen rajoittuisi valitsemiseen aiemmin päätehtyistä vaihtoehdoista, joiden legitimitietti on jo aiemmin määritelty. Lisäksi myös prosessien deliberatiivinen laatu nähdään yhtenä legitimitietin elementtinä (Klijn 2011; Klijn & Edelenbos 2013).

Laajempaan osallistumiseen liittyvät odotukset voivat myös noudattaa erilaisia rationaaliteetteja. Hallinnon näkökulmasta nämä odotukset voivat olla puhtaasti systeemilähtöisiä. Tällöin hallinnon arvona nähdään esimerkiksi eri toimijoista muodostuvien verkostojen tehokkuus verrattuna jähmeisiin hierarkkisiin rakenteisiin. Vuoro-vaikutteisuutta saatetaan käyttää myös hallinnon omien tavoitteiden legitimointiin ja näin ollen tavoitteiden tehokkaaseen edistämiseen. Lisäksi tavoitteena voi olla hallinnon pyrkimys pitää yllä laajaa yhteisymmärrystä ja vältellä konflikteja. Systeemilähtöinen hallinta on vahvasti ylhäältä alaspäin suuntautuvaa ja elitististä. Sen yhtenä tavoitteena on verkostojen saaminen hallinnon kontrolliin. (Bever 2010, 118–120; Lappalainen 2019; Sørensen 2016.) Riskinä voi myös olla, että kansalaisten ja muiden toimijoiden osallistaminen on vain muodollista, esimerkiksi lain

vähimmäisvaatimuksien täyttämiseksi (ks. Lappalainen 2019). Edellä mainituissa tapauksissa kansalaisten osallistuminen on irrallaan niistä arvoista, jotka kiinteästi liittyvät esimerkiksi keskusteluun osallistuvasta demokratiasta.

Tässä luvussa tarkastellut erilaiset toimintaa ohjaavat rationaliteetit kuvaavat osaltaan muutosta ja muutospuhetta avautuvasta hallinnasta sekä erilaisia käsityksiä legitimistä hallinnasta. Nämä esiintuodut näkökulmat nimittäin tuovat esiin sellaisia törmäyskursseja, joita hallinnan avautuminen ja laajempien toimijajoukkojen osallistuminen kohtaavat pyrkiessään vakiintumaan osaksi julkishallinnon toimintaa samalla, kun ne haastavat totuttuja rationaliteetteja. Voidaankin sanoa, että monilta osin esimerkiksi vuorovaikutteiseen hallintaan kohdistuva kritiikki tarkastelee sitä liberaalin, edustuksellisuuteen nojaavan demokratian ja vahvojen institutionalisoituneiden rakenteiden katsontakannasta, jota uudet joustavammat hallinnan tavat haastavat (Torfing & Triantafillou 2011; Sørensen 2016).

2.3.2 Toiminnallisen juurtumisen kysymykset

Uudet osallistumisen tavat, areenat ja mallit eli toisin sanoen osallistumisen instrumentit, tulevat kunnissa aina osaksi vanhoja organisaatorakenteita ja toimintatapoja. Jotta hallinnan avautuminen toteutuisi ja kuntalaisten osallistuminen juurrutettaisiin osaksi kunnan hallintaa, tulee instrumenttien lisäksi huomio kiinnittää myös olemassa oleviin hallinnan rakenteisiin ja toimintatapoihin sekä siihen, miten ne voisivat toimia entistä vuorovaikutteisemmin ja osallistavammin (Flyvbjerg 1998, 235; Edelenbos et al. 2010; Meriluoto & Litmanen 2019.)

Kyse on pitkälti uusien osallistumisen tapojen ja perinteisen hallinnon välisestä suhteesta. Suhteen kannalta keskeinen kysymys on osallistumisen tapojen organisatorisesta kiinnittyneisyydestä tai irrallisuudesta suhteessa muuhun hallintoon. Ongelmana usein on, etteivät osallistumista korostavan hallinnan tyypillisesti melko epäformaalit muodot kiinnity hallinnon formaaliin toimintaan, joka nojaa edustukselliseen demokratiaan, vaan ne nähdään enemmänkin lisäpalasina. Näin ollen niiden yhteys suhteessa muuhun hallintoon jää heikoksi ja ohueksi. (Edelenbos 2005, 128; King et al. 1998; Warren 2009; Fung 2006; Pratchett 2004.) Mahdollista ja hyvinkin ongelmallista voi olla myös edustuksellisen demokratian sekä osallistuvan hallinnan välinen kilpailuasetelma, missä tarkastelun alle joutuu eri toimijoiden rooleihin ja heidän osallistumisensa oikeutukseen liittyvät kysymykset (Jäntti et al. 2017). Lisäksi, vaikka osallistumisen demokraattinen arvo ymmärrettäisiinkin kunnassa, esimerkiksi strategisella tasolla, voi ongelmana olla niiden juurtuminen kunnan hallinnon eri tasojen

läpi (ks. Jännti et al. 2021). Hankausta voi aiheuttaa myös erilaiset osallistuviin toimintatapoihin liittyvät odotukset, jotka voivat olla jopa konfliktissa keskenään. Samaan aikaan hallinnossa voi esimerkiksi olla toiveita laajemmalle osallisuudelle, mutta myös paineita saavuttaa ylhäältä asetetut tavoitteet tehokkaasti (Newman et al. 2004).

Klijn ja Skelcher (2007) summaavat kuvaavasti osallistuvien tapojen suhdetta perinteisen, edustukselliseen demokratiaan nojaavan hallinnon kanssa. Ensinnäkin näiden kahden suhdetta voi kuvata epäsovivuus, jossa hallinnan monitoimijaiset prosessit nähdään jopa uhkana demokraattisten instituutioiden toiminnalle. Ulkopuolisten toimijoiden mukanaolo hämärtää auktoriteettisuhteita. Toiseksi suhde voidaan nähdä toisiaan täydentävänä ja rinnakkaisena, jolloin hallinnan prosessit tarjoavat lisämahdollisuuden osallistua. Kolmanneksi suhdetta voidaan kuvata muutoksen kautta, jolloin joustavien ja tehokkaiden monitoimijaisen hallinnan muotojen nähdään vähitellen korvaavan edustuksellisen demokratian keskeistä roolia yhteiskunnassa. Neljänneksi monitoimijaisen hallinnan muotojen rooli voidaan nähdä puhtaasti instrumentaalisenä, jolloin hallinnan verkostojen tehtävänä onkin lisätä instituutioiden kontrollia yhteiskunnallisen kompleksisuuden kontekstissa. (Klijn & Skelcher 2007.)

Jotta vuorovaikutteiset ja osallistuvat toimintatavat kiinnittyisivät vahvemmin osaksi hallinnon toimintaa, on Edelenbosin ja van Meerkerkin (2011) tutkimuksessa tunnistettu hallinnon sisäisen vuorovaikutuksen ja yhteistoiminnan ja näin ollen myös institutionaalisen kehittymisen merkitys. Institutionaaliseen kehittymiseen liittyy aktiivinen toiminta epämuodollisissa verkostoissa, luottamuksen rakentaminen ja raja-aitojen rikkominen. Epämuodollisissa verkostoissa toimiminen voi edistää kiinnittymistä silloin, kun niissä on mukana toimijoita sekä perinteisen hallinnon piiristä että sen ulkopuolelta. Epämuodollisuus mahdollistaa vuorovaikutuksen, joka ei ole kiinni toimijoiden muodollisessa asemassa tai roolissa. Näin ollen se mahdollistaa erilaisten vuorovaikutustapojen kokeilun. Uudenlaisilla osallistumisen areenoilla toimiminen sisältää usein epävarmuutta toimintaa ohjaavista säännöistä ja eri toimijoiden roolista. Siksi luottamus ja sen rakentaminen toimijoiden välillä on oleellista. Osallistumisen areenoiden ja perinteisen hallinnon suhteen kehittäminen vaatii myös aktiivista rajojen rikkomista ja toimintaa rajapinnoissa. Toimijat, jotka tätä tekevät (boundary spanners) tuntevat sekä perinteiseen hallintoon että osallistumisen areenoihin kiinnittyviä toimintatapoja ja näin ollen pystyvät tuomaan toimintaan mukaan molempien näkökulmia. (Edelenbos & van Meerkerk 2011.)

Toisaalta myös metahallinta nähdään hallinnan avautumisen kannalta oleellisena. Metahallinnasta puhutaan toimintana, jonka avulla johdetaan, fasilitoidaan ja suunnataan osallistuvaa toimintaa sovittaen sitä perinteisen hallinnon toimintaan.

Metahallinnan avulla voidaan estää osallistumisen muotojen epäonnistuminen ja näin ollen tuoda käytäntöön osallistumisen tapojen demokraattinen potentiaali. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa potentiaalisten toimijoiden kannustamista osallistumaan, perustavanlaatuisen sääntöjen luomista osallistumisen toteuttamiselle, resurssien ohjaamista sekä arviointiprosessien kehittämistä. (Torfing & Triantafillou 2011.)

Kaiken kaikkiaan teoreettisessa keskustelussa kuvaksi piirtyy se, että vaikka hallinnan avautumiselle ja kansalaisten osallistumiselle onkin paineita, odotuksia ja toiveita, kunnan hallinnon suhde avautumiseen ja osallistumiseen on jännitteinen esimerkiksi erilaisten toimintaa ohjaavien rationaliteettien vuoksi. Tästä syystä hallinnan avautuminen suhteessa kansalaisiin edellyttää hallinnan rakenteiden ja kulttuurin uudistamista.

3 TIETEENFILOSOFISET LÄHTÖKOHDAT JA METODOLOGIA

3.1 Sosiaalinen konstruktivismi tieteenfilosofisena lähtökohtana

Väitöskirjatutkimukseni tiedontarve ja tulkinta liittyy kuntien demokraattisen hallinnan avautumiseen suhteessa kansalaisyhteiskuntaan sekä tähän liittyvään kunnan olemuksen muutokseen. Tulkinnan konteksti on demokratian murros ilmiönä.

Tutkimus ammentaa sosiaalisen konstruktivismin perinteestä, jonka ydinajatus on todellisuuden rakentuminen sosiaalisesti ihmisten välisessä kielellisessä vuorovaikutuksessa (Berger & Luckmann 2011; Burr 2015). Esimerkiksi juuri demokratian ja kunnan olemuksen muutoksen kaltaisia yhteiskunnallisia ilmiöitä on mahdollista ymmärtää, kun tarkastellaan sosiaalisissa prosesseissa rakentuneita merkityksiä.

Laajuudestaan ja moninaisuudestaan huolimatta sosiaalista konstruktivismia edustavia tutkimuksia yhdistäviksi tekijöiksi voidaan nimetä kriittisyys suhteessa itsestäänselvyksiin, vallitsevien käsitysten historia- ja kulttuurisidonnaisuus, tiedon rakentuminen sosiaalisissa prosesseissa sekä tiedon ja sosiaalisen toiminnan yhteen kietoutuminen (Burr 2015, 2–5).

Sosiaalinen konstruktivismi ei tavoittele objektiivisuutta eikä oikeastaan pidä sitä edes mahdollisena. Näin ollen tutkijana olen ollut, omista katsontakannoistani käsin, osa tutkimaani todellisuutta. Tällöin tärkeää on, että tutkijana tunnistan oman osallisuuteni muodot tutkimusprosessissa sekä sen, millainen vaikutus omilla osallistumisen muodoillani on ollut tutkimuksen havaintoihin. Sosiaalisen konstruktivismin ajatuksen mukaisesti tutkimus on nimittäin tutkijan ja tutkittavan kohteen yhteistyötä. (Burr 2015, 170–175.)

Sosiaalisen konstruktivismin valossa organisaatiot nähdään toimijoiden toiminnan ja tulkinnan konstruoitumisen tuloksina (Czarniawska-Joerges 2014, 7). Tässä tutkimuksessa ymmärrykseni kunnan olemuksesta muistuttaa Jäntin (2016) näkökulmaa kunnasta, jossa tulkintoja kunnista ja näin ollen käsitystä kunnasta rakentaa joukko erilaisia toimijoita, kuten kuntalaiset, kuntien työntekijät ja viranhaltijat, kuntien luottamushenkilöt sekä erilaiset muut toimijat kansallisesti ja kansainvälisesti (Jäntti 2016, 25.) Sosiaalinen konstruktivismin sopii laadulliseen tutkimukseen, jossa

kiinnostuksen kohteena on juuri paljolti ollut informanttien tulkinnat liittyen tutkimuksen pääteemoihin.

3.2 Laadullinen tutkimus lähestymistapana

Väitöskirjatutkimukseni artikkelit ovat erillisiä tutkimuksia, jotka muodostavat kukin omanlaisensa teorian, menetelmien ja empirian kokonaisuuden. Kaikkia artikkeleita kuitenkin yhdistää menetelmällisesti laadullinen tutkimusote. Laadullinen tutkimus sopii hyvin konstruktiivisuuteen nojaavaan tutkimukseen, sillä siinä esimerkiksi painottuu todellisuuden ymmärtämisen ja tulkitsemisen merkitys. Sosiaalisen konstruktivismin näkemysten mukaisesti laadullinen tutkimustapa ei myöskään perustu objektiivisuuden oletukselle, koska oman esiymmärryksensä varassa toimiva tutkija tekee tutkimusasetelmälliset valinnat aina oman ymmärryksensä pohjalta. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 19, 27–28.)

Tiedon yleistettävyyden tavoittelemisen sijaan laadullisen tutkimuksen tavoite on selittää ja tehdä ilmiö ymmärrettäväksi (Alasuutari 2001, 237). Toisin sanoen se pyrkii kuvaamaan ilmiöitä, ymmärtämään toimintaa tai tarjoamaan teoreettisesti toimivan tulkinnan tarkastelluille ilmiöille (Tuomi & Sarajärvi 2006, 87). Laadullisessa lähestymistavassa tulosten tulee kuitenkin osoittaa niiden yleisempi merkitys. Tutkimuksen tulokset ovat tällöin esimerkki, joka kiinnittyy yksittäistapausta laajempaan ilmiöön. (Alasuutari 2001, 243–244; Ritchie et al. 2007, 257.)

Laadullista tutkimusta kuvaa myös sen prosessimainen luonne, mikä ilmenee erityisesti artikkeliväitöskirjani kokonaisuuden rakentumisessa, mutta myös yksittäisten artikkelien tutkimusprosesseissa. Empiiriseen aineistoon liittyvät näkökulmat ja tulkinnat ovat kehittyneet samalla kun tietoisuuteni tutkijana aiheesta on kasvanut. Useita vuosia kestänyt tutkimuksen tekeminen on tällöin toiminut oppimisprosessina, jossa olen löytänyt uusia yhteyksiä ja näkökulmia suhteessa tutkittavaan ilmiöön. Esimerkiksi prosessin edetessä kansalaisten osallistumisen kysymykset ovat yhtäältä tarkentuneet kunnan hallintaan paikantuvaksi ja toisaalta demokraattista murrosta kuvaavaksi tekijäksi. Näin ollen tutkimukseni eteneminen ei ole jäsentynyt ennalta kiveen hakattuihin vaiheisiin, vaan erilaiset tutkimukselliset valinnat ovat muotoutuneet prosessin edetessä. (vrt. Kiviniemi 2018.)

3.2.1 Tutkimusta hermeneuttisella kehällä

Kokonaisuudessaan väitöskirjatutkimus prosessina nojaa hermeneuttiseen lähestymistapaan, jonka keskeisenä ajatuksena on ajatus esiymmärryksen rakentamisesta. Toisin sanoen kaiken ymmärtämisen taustalla on esiymmärrys asiasta eli niin sanottu tutkijan luontainen tapa ymmärtää tutkimuskohde. Ymmärtäminen itsessään rakentuu hermeneuttisessa kehässä. Ymmärtäminen on siis rakentunut esiymmärryksen pohjalta ja edelleen muodostunut ymmärrys toimii esiymmärryksenä vielä paremmalle ymmärrykselle. (Töttö 1982, 172; Laine 2018; Raatikainen 2004, 87.) Hermeneuttista kehää voi myös kuvata kaksitasoiseksi: kehän ensimmäisen tason muodostaa tutkittavan kokemus, joka sisältää jo edeltävää ymmärrystä. Toinen taso kohdistuu ensimmäiseen tasoon, ja siinä yritetään käsitteellistää kokemuksille annetut merkitykset. (Laine 2018; Tuomi & Sarajarvi 2006, 35.) Töttö (1982, 174) kuitenkin toteaa, että tieto rakentuu eräällä tapaa spiraalisesti palaten aina lähtökohtaansa, mutta ”korkeammalla tasolla”. Näin ollen kyse on osien ja kokonaisuuden vuorovaihtuksesta ja holistisuudesta tulkinnan näkökulmasta. (Raatikainen 2004, 87; Töttö 1982, 172.)

Tutkimuksessani hermeneuttinen tulkinta ja kehä näyttäytyvät erilaisin tavoin. Ensinnäkin ne näkyvät strategisena näkökulmana teorian ja empirian vuoropuheluna erityisesti artikkeleissa I, II ja III, jotka on toteutettu induktiivisella otteella. Induktiivisessä otteessa korostuu empirian ja teorian välinen jatkuva vuoropuhelu. Toiseksi hermeneuttinen kehä ja tulkinta ilmenevät prosessuaalisina tekijöinä. Artikkelit muodostavat jatkumon, jossa edellisessä artikkelissa havaittu, omaksuttu ja opittu on esiymmärrystä seuraavalle. Kolmanneksi hermeneuttinen kehä ilmenee artikkelien keskinäisenä suhteena. Kukin artikkeli on väitöskirjatutkimuksen palanen, joka rakentaa ymmärrystä paitsi omien tutkittavien ilmiöidensä ja kohteidensa näkökulmista, mutta myös osana väitöskirjan kokonaisuutta. Väitöskirjatutkimuksen kokonaisuus on yhteen kietoutunut palasista, jotka koskevat esimerkiksi eri toimijoiden merkitystä kuntien toiminnassa ja kuntalaisten osallistumisen kehittymistä kokonaisuudeksi. Näitä yhteen kietoutuneita palasia kuvaa kunnan hallinnan avautumisen näkökulma, jota taustoittaa demokratian murros ja joka sisältää kuntaa muuttavia elementtejä. Näin ollen myös väitöskirjan yhteenvedon kokonaisuus on muodostunut osiensa summana.

3.2.2 Induktiivisuudesta abduktiiviseen tulkintaan

Aineiston tarkastelussa kaikki artikkelit ovat tukeutuneet sisällönanalyysiin. Kolmessa artikkelissa (I, II ja III) on hyödynnetty aineistolähtöistä ja induktiivista sisällönanalyysiä, kun taas väitöskirjan viimeisessä artikkelissa (IV) on hyödynnetty teoriasidonnaista ja abduktiivista analyysitapaa.

Induktiivisen eli aineistolähtöisen analyysitavan ideana on pyrkiä luomaan käytettävästä aineistosta teoreettinen kokonaisuus. Tällöin analyysiyksiköt eivät ole ennalta harkittuja. Sen sijaan ne valikoituvat aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävänasettelun kautta (Tuomi & Sarajärvi 2006, 97.) Katson tämän lähestymistavan olevan varsin looginen tapa lähestyä aihetta, joka prosessin alussa on kiinnittynyt kysymyksiin kansalaisten ja muiden toimijoiden mukanaolosta kunnan toiminnoissa, kuten kehittämisessä, suunnittelussa ja päätöksenteossa. Näiden aiheiden moninaisuus, moninäkökulmaisuus ja kerroksellisuus ovat edellyttäneet aineistolähtöistä ja uteliaista otetta, jonka kautta prosessin edetessä kysymykset kunnan hallinnan avautumisesta ja demokraattisesta murroksesta sen taustalla ovat tarkentuneet. Kaiken kaikkiaan induktiivinen ote on rakentanut ymmärrystäni keskeisistä kysymyksistä paitsi kolmessa artikkelissa, mutta samalla tämä lähestymistapa myös on tuonut näkökulmia yhteenvedon teoreettisiin valintoihin. Hermeneuttisen kehän ajatuksen mukaisesti näissä artikkeleissa ensimmäisenä tasona, eli esiyymmärryksenä, näyttäytyy informanttien kokemus ja tulkinta, jotka muodostavat empirian. Esiyymmärryksenä näyttäytyy myös oma tai tutkimusryhmän aiempi ymmärrys, joka on vaikuttanut kunkin artikkelin tutkimuksellisiin valintoihin. Artikkeleissa onkin kiinnitetty empiriaan teoreettisia näkökulmia ja niitä on keskustelutettu keskenään. Kehän toisella tasolla pyrkimyksenä on ollut käsitteellistää kokemuksille annettuja merkityksiä. (ks. Laine 2018; Tuomi & Sarajärvi 2006, 35.)

Prosessina aineistolähtöinen sisällönanalyysi etenee kolmen päävaiheen kautta. Ensimmäisessä vaiheessa eli redusoinnissa aineisto pelkistetään niin, että tutkimuksellisesti epäolennainen karsitaan siitä pois. Induktiivisen periaatteen mukaisesti tutkimustehtävän ja analyysikysymysten avulla aineistosta koodataan asetelman kannalta olennaiset ilmaisut. Seuraavassa vaiheessa eli klusteroinnissa pelkistetyt ilmaisut ryhmitellään niitä kuvaaviin yleisempiin luokkiin. Viimeisessä vaiheessa eli abstrahoinnissa alkuperäiset ilmaisut käsitteellistetään teoreettisiksi käsitteiksi ja johtopäätöksiksi. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 108–113.) Keskeistä tulkinnan kannalta on, että teoria ja johtopäätökset keskustelevat pitkin matkaa alkuperäisen aineiston kanssa uusia teoreettisia näkökulmia muodostettaessa (Hämäläinen 1987, 38).

Viimeisen artikkelin (IV) abduktiivinen ote ja teoriasidonnainen sisällönanalyysi heijastavat paljon aiemmissa tutkimuksissa opittua ja omaksuttua sekä niissä löydettyjä tutkimustarpeita. Tätä taustaa vasten abduktiivinen ote on varsin looginen ja perusteltu menetelmällinen valinta juuri väitöskirjani viimeisessä artikkelissa. Abduktiivinen ote edellyttää ymmärrystä tutkimuksen teemaan liittyvästä aiemmasta teoreettisesta keskustelusta eli johtoajatuksesta. Johtoajatus mahdollistaa huomion kiinnittämisen sellaisiin seikkoihin, joiden uskotaan olevan hyödyllisiä uuden teorian rakentamisen näkökulmasta. Kyseisessä artikkelissa huomio kiinnittyy esimerkiksi organisaatorisiin osallistumisen edellytyksiin. Abduktiivisen otteen luova näkökulma liittyykin sen havaintojen yllätyksellisyyden mahdollisuuteen suhteessa aiempiin teoreettisiin näkökulmiin. Abduktiivista analyysia voidaan kuvata itseensä palautuvaksi prosessiksi, jossa empiria ja teoria ovat kaksisuuntaisessa suhteessa. Tässä tutkimuksellisessa lähestymistavassa empiria heijastuu olemassa olevaan teoreettiseen keskusteluun, mikä tuo usein ilmi muuttuneita olosuhteita, uusia ulottuvuuksia tutkittavaan ilmiöön tai virheellisiä aiempia oletuksia. (Timmermans & Tavory 2012.) Prosessin näkökulmasta tällöin sisällönanalyysissä edetään induktiivisen sisällönanalyysin tavoin, mutta abstrahoinnissa empiirinen aineisto liitetään aiemmasta teoreettisesta keskustelusta ammennettuihin käsitteisiin (Tuomi & Sarajarvi 2006, 116).

3.3 Artikkelien menetelmälliset valinnat

Kukin väitöskirjatutkimukseni artikkeleista rakentuu erillisistä empiirisistä aineistoista ja tutkimusstrategioista. Kuitenkin menetelmällisesti niitä yhdistää sekä laadullinen tutkimusote että analyysitapana sisällönanalyysi.

Artikkeli I tarkastelee yhteistoiminnallisuutta kuntien kehittämistoiminnassa. Artikkeliki keskittyy kehittämisprosessien toimijoihin sekä siihen, miten yhteistoiminta ilmenee näiden toimijoiden välillä. Tutkimus on tapaustutkimus, jossa tarkastelun kohteena on kahdeksan suomalaisen kunnan (Hattula, Hollola, Hämeenlinna, Kuusamo, Pudasjärvi, Raahe, Rovaniemi ja Salo) valikoidut innovaatioprosessit sekä niiden toimijat.

Tapaustutkimus on luonteeltaan eksploraatiivinen (Yin 2014). Empiirisen aineiston kerääminen ja sen analyysi ovat muodostaneet pohjan, jonka olemme kanssakirjoittajien kanssa kiinnittäneet keskusteluun yhteistoiminnallisista innovaatioista. Tapaustutkimusta voidaan kuvata tutkimusstrategiaksi, jonka tavoitteena on syvällisen ymmärryksen saavuttaminen tarkastelluista prosesseista sen sijaan että saavutettaisiin

yleistettävää tietoa. Syvällisen ymmärryksen avulla on mahdollista täydentää olemassa olevaa teoreettista keskustelua. (Flyvbjerg 2006.)

Tutkimuksen primäärinen empiirinen aineisto koostuu kaikissa kahdeksassa tapauskunnassa toteutetusta ensimmäisen kierroksen työpajoista. Työpajat on nauhoitettu, ja niistä on kirjattu ylös muistiinpanoja. Lisäksi nauhoitteista on tehty huolelliset ja tarkat muistiot. Työpajojen tarkoituksena on ollut keskustella ja kartoittaa tietoa kuntien valitsemista kehittämisprosesseista. Artikkelin sekundäärisen aineiston muodostaa toisen kierroksen työpajat. Näissä työpajoissa on keskusteltu yleisesti tapauskuntien kehittämistoiminnasta. Tilaisuudessa keskustelusta on kirjattu tarkat muistiinpanot. Olen vastannut artikkelin prosessissa aineiston analyysistä. Aineiston analyysissä pyrkimykseni on ollut löytää kuvauksia erilaisten toimijaryhmien roolista tapauskuntien kehittämisprosesseissa. Olen toteuttanut analyysin aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla.¹

Artikkeli II tarkastelee kuntien mahdollisuuksia edistää osallistumista. Sen kiinnostuksen kohteena ovat erityisesti sellaiset tekijät, jotka liittyvät asukkaiden halukuuteen osallistua ja edelleen se, miten kunnat voivat edistää asukkaiden osallistumista. Aineisto koostuu 160 opiskelijaesseestä, joissa opiskelijat pohtivat sitä, millaisia osallistujia he ovat ja mikä mahdollisesti estää heitä osallistumasta. Esseet muodostavat laajan ja moninaisen aineiston, jonka olen analysoinut yhdessä kanssakirjoittajan kanssa aineistolähtöistä sisällönanalyysia hyödyntäen. Laajuudesta huolimatta aineiston tarkoitus ei ole muodostaa yleistettävyyttä, vaan ennemminkin lisätä ymmärrystä niistä moninaisista tekijöistä, jotka vaikuttavat kokemuksiin ja näkemyksiin osallistumisesta.

Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on perusteltu valinta osajulkaisussa siitä syystä, että sen avulla voidaan saavuttaa näkemysten rikkaus. Olemme rajanneet analyysin koskemaan laajasti erilaisia institutionaalisia osallistumisen tapoja.² Reliabiliteetin vahvistamiseksi olemme hyödyntäneet aineistonanalyysissä tutkijatriangulaatiota.

Artikkeli III tarkastelee kansalaisten osallistumisen kehittämisen kimmokkeita sekä osallistumisen muutosta kunnassa. Artikkelissa selvitän, mitkä ovat kehittämisen

¹ Ensimmäiseksi olen redusoinut muistiosta muut kuin toimijoita koskevat osiot pois. Toisessa vaiheessa olen koodannut aineistosta olennaisesti toimijoiden rooliin liittyvät ilmaiset (esimerkkeinä ammattiryhmien edustajat, valtuuston jäsenet, kunnanjohtajat), jonka jälkeen kolmannessa klusteroinnin vaiheessa olen muodostanut toimijoille yleisempiä luokkia (esim. johto, henkilöstö, poliittiset luottamushenkilöt, ammatilliset verkostot), jonka jälkeen olen rakentanut näille luokille vielä ylemmät luokat (avaintoimijat, tukijat organisaation sisällä, tukijat kunnan sisällä ja tukijat kunnan ulkopuolella). Viimeisessä vaiheessa eli abstrahoinnissa olen hahmottanut tarkemmin näiden toimijoiden kokonaisuuden sekä kuvaamaan heidän rooliaan ja merkitystään yhteistoiminnallisen innovaation valossa. (ks. Tuomi & Sarajarvi 108-113.)

² Analyysin prosessi on kuvattu artikkeleissa II, III ja IV menetelmäosioissa.

kimmokkeet kunnassa sekä miten osallistumisen moninaistuminen kunnassa tapahtuu. Artikkelini on toiminnallinen tapaustutkimus. Tutkimuksen tapauksen muodostaa Vantaan kaupunkiorganisaation osallistumisen kokonaisuuden muotoutuminen. Laajempina tutkimuskohteina ovat tulkinnot osallistumiseen liittyvän toiminnan muutoksesta kunnissa. Tutkimuksen näkökulmana on kunta instituutiona.

Toimintatutkimus on artikkelissa perusteltu valinta tilanteessa, jossa olen tutkijana toiminut aktiivisena toimijana Vantaan kaupungissa ja näin ollen ollut osana osallistumisen kehittämistyötä. Lisäksi toimintatutkimus ja aktiivisuuteni prosessissa ovat mahdollistaneet ymmärryksen saavuttamisen myös sellaisesta osallisuuteen liittyvästä tiedosta, jota ei ole dokumentoitu mihinkään. Kuten tapaustutkimuksessakin, toimintatutkimukseen liittyy tarve kasvattaa ymmärrystä. Toimintatutkimukseen kuitenkin liittyy samalla pyrkimys muutokseen sosiaalisessa ympäristössä. Tutkijan rooliini on liittynyt odotus kokoaikaista oman toimintani reflektoinnista ja rajanvedosta. (Kuula 1999, 205; Somekh 2005, 14.) Artikkelissa ja siihen liittyvässä tutkimusprosessissa korostuu tulkinnallisen toimintatutkimuksen perinne, johon liittyy paikallisten kysymysten ratkaisussa induktiivinen suuntautuminen käytännöstä teoriaan. Samalla artikkelissa on kuitenkin havaittavissa säikeitä kriittisestä toimintatutkimuksen perinteestä, jossa korostuu sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, voimaantumisen ja osallistumisen mahdollistuminen tutkimusprosessissa. (ks. McNiff 2013, 47–51; Willis & Edwards 2014, 35–40.)

Toiminnallisen tapaustutkimuksen periaatteiden mukaisesti tutkimuksen aineisto koostuu moninaisista eri lähteistä, kuten erilaisista suunnitteludokumenteista ja osallistuvasta havainnoinnista. Näiden lähteiden kautta olen rakentanut ymmärrystä sekä tutkimuksen tapauksesta että sen eri vaiheista, tavoitteista ja taustaoletuksista. Pääpaino aineistossa on ollut kuitenkin kahdeksassa avainhenkilöhaastattelussa ja niistä tehdyissä litteraatioissa. Olen analysoinut aineiston induktiivisesti sisällönanalyysin avulla.

Artikkeli IV tarkastelee elementtejä, jotka edistävät osallistumista kuntaorganisaatiossa. Tutkimus selvittää, mitkä tekijät edistävät osallistumisen onnistunutta toteuttamista kuntaorganisaatiossa ja miten nämä tekijät ovat yhteydessä toisiinsa. Tutkimus on luonteeltaan abduktiivinen. Artikkelissa olen osana tutkijaryhmää rakentanut aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta analyttisen viitekehyksen eri elementeistä eli rakenteista sekä kulttuurisista ja resursseihin kiinnittyvistä tekijöistä, jotka tunnistetaan tärkeiksi osallistuvan organisaation rakentamisessa. Tutkimuksen tapausmerkkinä on Helsingin kaupungin osallistumisen ja vuorovaikutuksen toimintamalli. Aineisto muodostuu 14:stä haastattelusta. Haastateltavat ovat avainhenkilöitä niin organisaation kuin osallistumisenkin uudistamisen näkökulmasta. Analyttisen

viitekehysten pohjalta aineistosta olemme tutkijaryhmän kanssa toteuttaneet abduktiivisen sisällönanalyysin. Olemme etsineet aineistosta tulkintoja sellaisista tekijöistä, joiden koetaan edistävän osallistumista organisaatiossa. Olemme näin ollen testanneet empiriaa suhteessa analyttiseen viitekehykseen. Näiden tulkintojen avulla pyrkimyksemme on ollut rikastaa ymmärrystä osallistumista edistävästä organisatorisista tekijöistä. Reliabiliteetin vahvistamiseksi olemme toteuttaneet analyysin tutkijatriangulaatiota hyödyntäen.

	Tutkimuksen empiirinen näkökulma	Tutkimusstrategia	Aineisto	Analysitapa
Artikkeli 1	Hattulan, Hollolan, Hämeenlinnan, Kuusamon, Pudasjärven, Raahen, Rovaniemen ja Salon kehittämisprosessit	Laadullinen Induktiivinen Tapaustutkimus	Työpajamuistiot tapauskunnissa: 8 primääristä muistiota 8 sekundääristä muistiota	Aineistolähtöinen sisällönanalyysi
Artikkeli 2	Opiskelijoiden näkemykset itsestään osallistujina suhteessa kuntaan	Laadullinen Induktiivinen	160 opiskelijaessee	Aineistolähtöinen sisällönanalyysi
Artikkeli 3	Vantaan osallistumisen kehittämistyö	Laadullinen Induktiivinen Toiminnallinen tapaustutkimus	8 avainhenkilöhaastattelua Taustoittavat materiaalit	Aineistolähtöinen sisällönanalyysi
Artikkeli 4	Helsingin osallistumisen ja vuorovaikutuksen toimintamalli	Laadullinen Abduktiivinen tutkimus	14 avainhenkilöhaastattelua	Teoriasidonnainen aineistonanalyysi

Taulukko 1 Artikkelien menetelmälliset valinnat ja aineistot

3.4 Tutkimuksen toteutuksen reflektointi

Tutkimuksen luotettavuus on keskeinen näkökulma arvioitaessa paitsi tutkijan asemaa myös valittujen menetelmien valintaa. Laadullisin menetelmin toteutetussa tutkimuksessa keskeinen luotettavuuden kriteeri on oma toimijuuteni tutkijana tutkimuksen keskeisenä tutkimusvälineenä. Arviointi kohdistuu tällöin koko tutkimusprosessiin, joka on kuvattava riittävän tarkasti. (Eskola & Suoranta 1998, 151.) Väitöskirjatutkimuksessani tutkijan roolini ja prosessin reflektointi kohdistuu erityisesti

kunkin artikkelin tutkimusprosessiin mutta samalla myös väitöskirjan kokonaisuuteen.

Sosiaalisen konstruktivismiin mukaisesti roolini tutkijana on ollut osa tutkittavaa todellisuutta. Näin ollen olen ollut aktiivinen toimija, sen sijaan, että olisin pyrkinyt täyteen objektiivisuuteen. (Burr 2015, 170–175.) Tutkijan roolini näkyy paitsi tutkimuksellisten valintojen tekemisessä, menetelmien valinnassa, aineiston keruun ja hyödyntämisen suunnittelemisessa sekä analysoinnissa (ks. esim. Eskola & Suoranta 1998). Huolimatta siitä, onko artikkeli toteutettu induktiivisella vai abduktiivisella otteella, sen suunnittelu, asetelman hahmottaminen ja menetelmien valinta perustuvat omaani tai tutkijaryhmän aiempaan ymmärrykseen (ks. esim. Aaltio & Puusa 2020). Konkreettisia ilmentymiä aktiivisesta tutkijan roolistani ovat vuorovaikutustilanteet, tässä väitöskirjakokonaisuudessa haastattelut ja työpajat. Esimerkiksi niissä vuorovaikutustilanteissa, joissa olen ollut tutkijana mukana, olen pystynyt vaikuttamaan siihen, mistä näkökulmista kysymyksiä esitetään ja mihin näkökulmiin huomioni kiinnittyy jatkokysymyksissä. (Burr 2015, 170–175.)

Artikkelissa III, jossa tutkimusote on toimintatutkimuksellinen, tutkijan roolissani on korostunut erityisen paljon aktiivisuus ja yhteistoiminta tutkittavan kohteen kanssa, mutta myös jatkuva oman roolini reflektointi. Niin toimintatutkimukseen nojaavassa artikkelissa III, kuin muissakin vuorovaikutusta aineistonkeruussa hyödynnäneissä väitöskirjan artikkeleissa, oma ja tutkijaryhmien jäsenten aktiivisuus ja kommunikointi tutkimuskohteiden toimijoiden kanssa ovat mahdollistaneet syvällisen ja rikkaan ymmärryksen rakentamisen tutkittavista ilmiöistä (ks. esim. Kuula 1999; Puusa & Julkunen 2020). Kuitenkin erityisesti toimintatutkimuksessa tiivis yhteyteni tutkittavaan kohteeseen on voinut aiheuttaa myös riskejä, jotka on ollut syytä ottaa huomioon. Riskinä on esimerkiksi ollut, että tuttuuteni organisaatiossa olisi voinut estää informanteja puhumasta avoimesti.

Aineistojen kerääminen, rajaaminen ja niiden käytön suunnittelu ovat yksi keskeinen tekijä tutkimuksen luotettavuuden varmistamiseksi ja tällöin niihin liittyen prosessien arviointi ja kuvaaminen sekä mahdollisten rajoitteiden pohtiminen on paikallaan. Sosiaalisen konstruktivismiin ja laadullisen tutkimuksen ajatusten mukaisesti, väitöskirjan artikkelien aineistot eivät pyri tarjoamaan edustavaa tai objektiivista kuvaa hallinnan avautumisen tai osallistumisen tilasta kunnissa. Pyrkimyksenä on enemminkin ollut tarjota empiirisiä näkökulmia, joiden avulla voidaan tehdä tutkittavaa ilmiötä ymmärrettäväksi ja selittää sitä (Alasuutari 2001, 237). Tämä ymmärrys on kiinnitetty teoreettisiin näkökulmiin, joko induktiivisesti tai abduktiivisesti.

Empiirisen aineiston kerääminen ja hyödyntäminen sisältää aina kysymyksen siitä, miten hyvin aineiston avulla voidaan rakentaa riittävää ymmärrystä tutkittavasta

ilmiöstä ja pystytäänkö sen avulla vastaamaan annettuun tutkimustehtävään. Tämä tulee ilmi esimerkiksi artikkelin II opiskelijaesseistä muodostuvassa aineistossa. Artikkelin tavoitteena on ollut saada syvempää ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä ja niistä tekijöistä, jotka edistävät tai estävät kansalaisten halukkuutta osallistua kunnan toimintaan. Kuitenkaan väestöä tai väestöryhmää koskevaa edustavaa kuvaa emme tutkijakollegan kanssa ole pyrkineet rakentamaan. Aineiston etuna on sen rikkaus ja moninaisuus, mutta myös se, että sen kautta on ollut mahdollisuus saada laadullista tietoa myös niiltä ihmisiltä, jotka eivät osallistu aktiivisesti kuntahallinnon prosesseihin. Aineiston rajoite on, ettei aineiston osalta meillä tutkijoina ole tarkkaa tietoa esimerkiksi informanttien iästä, sukupuolesta, kotikunnasta, opiskelijoiden pääaineesta yliopistossa tai muusta elämäntilanteesta, jotka voivat vaikuttaa henkilön kokemuksiin suurestikin. Vaikka vastaaja yhdistääkin osallistuminen kunta- ja aluejohtamisen kurssille Tampereen yliopistossa, he edustavat eri opintosuuntauksia, voivat olla eri ikäisiä tai muutenkin erilaisissa elämäntilanteissa. Vaikka tämän rajoitteen tunnistaminen on tärkeää ja vaikka tarkemmat taustatiedot olisivat voineet vahvistaa ymmärrystä, esseet itsessään ovat tarjonneet rikkaan ja monipuolisen aineiston, jonka avulla olemme pystyneet aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin rakentamaan kuvan edistävistä ja estävistä tekijöistä, joita osallistumishalukkuuteen liittyy.

Haastatteluaineistoa hyödyntäessä tyypillinen kysymys on, keitä ovat sopivat haastateltavat, jotta voidaan saada mahdollisimman syvällistä empiiristä tietoa tutkittavasta ilmiöstä (ks. esim. Eskola & Suoranta 1998; Hirsjärvi & Hurme 2008). Esimerkiksi artikkeleissa III ja IV nojataan pitkälti avainhenkilöhaastatteluihin. Keskeinen kysymys on, ketkä lopulta ovat avainhenkilöitä ja keillä organisaatiossa on riittävästi tietoa kuvaamaan ilmiötä ja tarjoamaan ymmärrystä, jotta artikkelien tutkimustehtäviin on mahdollista vastata. Kyseisissä artikkeleissa haastateltavat on valittu sen mukaan, että he omaavat ymmärrystä paitsi kuntaorganisaatiosta myös kansalaisten osallistumisen mahdollistamisesta. Erityisesti artikkelissa IV pyrkimyksemme on ollut varmistaa, että haastateltavien joukossa on henkilöitä eri organisaation toiminnoista. Vaikka haastattelut tarjoavatkin melko syvällistä tietoa osallistumisen kokonaisuuden rakentumisen prosessista (artikkeli III) ja organisatorisista edellytyksistä (artikkeli IV), ne saattavat jättää ulkopuolelleen esimerkiksi organisaation yksiköissä ilmeneviä näkemyksiä, hiljaisia signaaleja, tai jopa ristiriitaisuuksia sekä yksiköiden omia pienempiä osallistumisen kehittämisprosesseja. Haastattelut eivät näin ollen tavoita kaikkea moninaista työtä ja aktiivisuutta, joita tarkastelluissa kunnissa osallistumisen, yhteistoiminnan ja kansalaisaktiivisuuden parissa tehdään tai pinnan alla kyteviä ongelmia. Tästä syystä tutkimustehtävän riittävän tarkka rajaus ja sen terävöittäminen,

mihin käytetyllä aineistolla on mahdollista vastata, ja mihin toisaalta ei, ovat olleet tärkeitä reflektoinnin kohteita tutkimuksen varrella.

Vuorovaikutustilanteissa, kuten esimerkiksi työpajoissa ja haastatteluissa, keskeinen tavoite on ollut, että tilanne mahdollistaa mahdollisimman avoimen vuorovaikutuksen ja luottamuksen. Näissä tilanteissa roolini tutkijana ja oma persoonani ovat korostuneet (Hurme & Hirsijärvi 2008, 98.) Työpajatyöskentelyssä (artikkeli I) sen sijaan haasteen luo keskustelijoiden keskinäinen dynamiikka, mikä voi jättää joitakin näkemyksiä paitsioon. Lisäksi vuorovaikutukseen perustuvassa laadullisessa tutkimuksessa on syytä pitää huoli siitä, etten tutkijana vaikuta liiallisesti tutkittavaan kohteeseen, esimerkiksi haastattelutilanteissa (Aaltio & Puusa 2020; Puusa 2020). Samaan aikaan on kuitenkin huomioitava, että toimintatutkimuksellisessa perinteessä (artikkeli III), tutkijan aktiivisuus korostuu ja tutkimukseen liittyy sosiaalisen muutoksen tavoite (ks. Kuula 1999; Somekh 2005).

Kaiken kaikkiaan, vaikei tutkimuksessa eikä yksittäisissä artikkeleissa pyritä objektiivisuuteen, on tutkimuksessa kiinnitetty huomiota validiteetin ja reliabiliteetin kysymyksiin. Validiteettia on pyritty varmistamaan sillä, että artikkelit ja väitöskirjan kokonaisuus muodostavat sopusointuisen ja johdonmukaisen kokonaisuuden koskien teoreettisia ja käsitteellisiä lähtökohtia sekä menetelmällisiä ratkaisuja. Tämä on tarkoittanut kohdallani riittävän ymmärryksen rakentamista tutkimuskirjallisuuden pohjalta niin teoreettisista kuin menetelmällisistäkin näkökulmista. (Eskola & Suoranta 1998, 154.) Tärkeää on ollut myös menetelmien tuntemus ja aineiston analyysimenetelmien järjestelmällinen noudattaminen prosessissa, mikä myös tukee oikeanlaisen roolin löytämistä tutkijana. Reliabiliteetin lähteenä artikkeleissa on käytetty esimerkiksi riittävän monen havaintokerran hyödyntämistä (artikkeli I:ssa useat työpajat), aineistonanalyysissä tutkijatriangulaation hyödyntämistä (artikkelit II ja IV) sekä analyysin toistamista (artikkeli III).

4 ARTIKKELIEN TULOKSET

4.1 Artikkelit I: The Actors Involved in Innovation Processes and Collaboration – A Case Study of Eight Finnish Municipalities

Väitöskirjani ensimmäinen artikkeli tarkastelee hallinnan avautumista laajasta näkökulmasta monitoimijaisena kehityskulkuna. Artikkelit keskittyvät erilaisten toimijoiden mukanaoloon ja rooliin kuntien innovaatioprosesseissa. Tarkemmin ottaen kiinnostus kohdistuu kuntien kehittämistoimintaan yhteistoiminnallisen innovaation näkökulmasta ja siihen, *miten yhteistoiminta eri toimijoiden välillä ilmenee näissä prosesseissa*. Tutkijaryhmämme on lähestynyt kysymystä tapaustutkimuksen keinoin tarkastellen kahdeksan suomalaisen kunnan kehittämisprosesseja. Onnistumisen tai innovatiivisten tuotosten sijaan tarkastelun katsontakantana on prosessi ja sen toimijat. Aineisto muodostuu työpajamuistioista (8 + 8), jotka olen analysoinut aineistolähtöisen sisälönanalyysin avulla.

Julkiselta sektorilta, mukaan lukien kunnilta, odotetaan enenevässä määrin luovia ja innovatiivisia toimia. Tämä tarve liittyy kuntien kannalta keskeisiin kysymyksiin, joita ovat esimerkiksi kuntatalouden kysymykset, kuntien palvelurakennetta koskevat muutokset sekä paikallisen elinvoiman ylläpitäminen. Myös edustuksellisen demokratian haasteet ja heikentynyt luottamus poliittiseen päätöksentekoon korostavat osaltaan tarvetta kansalaisten ohella myös muiden toimijoiden ottamista mukaan prosesseihin (ks. esim. Michels & De Graaf 2010).

Uusi julkinen hallinta korostaa hallinnan avautumista sekä verkostojen ja kumppanuuksien merkitystä julkisen sektorin toiminnassa (Osborne 2010). Uuteen julkiseen hallintaan kiinnittyvän yhteistoiminnallisen innovaation (collaborative innovation) johtavana ajatuksena on innovaatioprosessien avautuminen moninaisemmille toimijajoukoille ja pyrkimys hyödyntää ulkoisia toimijoita julkisen sektorin ongelmien ratkaisussa ja innovaatioiden kehittämisessä. Keskeisenä ideaalina on innovaatioiden laadun ja moninaisuuden parantuminen. Prosessien toimijajoukon osalta korostetaan moninaisuutta ja laajuutta, ja niiden osallistujina voidaan nähdä kansalaisten ja kolmannen sektorin lisäksi myös yksityisen sektorin toimijoita. Yhteistoiminnallisten innovaatioprosessien avoimuus ja eri toimijoiden integraatio nostaa esiin

keskeiset kysymykset vallanjaosta, tilivelvollisuussuhteista ja kontrollista. (Bommert 2010; Hartley et al. 2013; Nambisan 2008; Sørensen & Torfing 2011.)

Artikkelissa rakentuu kuva neljästä toimijaryhmästä, jotka ovat avaintoimijat, kehittämistä tukevat toimijat kuntaorganisaation sisällä, toimijat kunnan sisällä sekä kunnan ulkopuoliset toimijat. Kehittämisprosessien avaintoimijoiksi paikantuu kehittämisen edistäjät sekä kuntien johto. Kuntaorganisaation sisällä toimintaa tukevana toimijoina esiin tulevat työntekijät, toimijat toisissa organisatorissa yksiköissä sekä poliitikot. Kunnan sisällä toimivista yhteistoimintaan kiinnittyvistä toimijoista nousevat esiin kansalaiset, kolmas sektori sekä paikalliset yritykset. Toimintaa tukeviksi kunnan ulkopuolisiksi toimijoiksi taas kuvataan ammatilliset verkostot, toiset kunnat sekä valtio. Huolimatta erilaisten toimijoiden kirjosta, tarkastellut innovaatioprosessit sisältävät kuitenkin vielä vahvasti suljetun innovaation piirteitä (vrt. Chesbrough 2006). Yhteistoiminnallisuus ilmenee kyllä keskeisenä arvona ja tavoitteena, mutta samaan aikaan systemaattinen tapa ottaa myös organisaation ulkopuolisia toimijoita mukaan innovaatioprosesseihin yhä puuttuu. Kansalaisten roolin vahvistaminen yhteistoiminnassa näyttäytyy tärkeänä tavoitteena puhunnan tasolla, mutta pääasiassa heidän roolinsa paikantuu kehittämisen kohteena olemiseen tai asiakkaan rooliin. Näin ollen yhteistoiminnallisuus vaikuttaisi tarkastelluissa tapauksissa olevan vielä pisteittäistä. Tarve systemaattisille tavoille toteuttaa yhteistoimintaa myös organisaation ulkopuolisten toimijoiden kanssa korostuu kehittämissuorituksen eri vaiheissa. Tämä kuitenkin edellyttää osaamisen vahvistamista.

Artikkelin tuloksissa erityisesti kunnan sisäisten avaintoimijoiden merkitys korostuu pitkälti prosessien omistajina. Paitsi kehittämisen prosessien eteenpäin viemisessä, näillä toimijoilla näyttäisi olevan merkittävä rooli myös yhteistoiminnan edistämässä kuntaorganisaatioissa. Lisäksi kunnan johdon merkitys korostuu niin ikään yhteistoiminnallisen maaperän luomisen näkökulmasta eli toisin sanoen yhteistoimintaa tukevan kulttuurin luomisen osalta.

Kaiken kaikkiaan innovaatioprosessien avoimuuden ja sulkeutuneisuuden suhde kuvaa uusien hallinnan tapojen, kuten yhteistoiminnallisten innovaatioiden, suhdetta totuttuihin ja perinteisiin hallinnon periaatteisiin. Eri toimijoiden roolin ja merkityksen tarkastelu kuntien kehittämissuorituksissa avaa samalla mahdollisuuden tarkastella kuntaa hallinnan avautumisen ympäristönä.

4.2 Artikkelii II: How Municipalities Can Enhance Citizen Participation? – Exploring the Views of Participants and Non-participants

Väitöskirjani toinen artikkeli tarkastelee kuntaa hallinnan avautumisen paikkana kunnan ja kansalaisen suhteen näkökulmasta. Se on kirjoitettu yhdessä tutkijakollegan kanssa. Tarkemmin ottaen artikkeli paneutuu kunnan mahdollisuuksiin edistää osallistuvaa demokratiaa ja kansalaisten osallistumista. Tavoitteena on selvittää, *mitkä tekijät liittyvät asukkaiden halukkuuteen osallistua* ja edelleen, *miten kunnat voivat edistää asukkaiden osallistumista*. Tutkimuksen aineisto muodostuu 160 opiskelijaesseestä. Esseissä yliopisto-opiskelijat reflektoivat itseään osallistujina ja pohtivat mahdollisia osallistumisensa esteitä. Aineisto on analysoitu aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla.

Hallinnan avautuminen kansalaisten osallistumista edistämällä nähdään usein tärkeänä luottamuksen ja inklusiivisuuden kannalta. Parhaimmillaan osallistuminen voi rakentaa luottamusta suhteessa kuntiin, julkiseen hallintaan ja julkiseen päätöksentekoon (ks. esim. Irvin & Stansbury 2004) ja toisaalta kiinnittää perinteisesti päätöksenteon ulkopuolella olevat kansalaiset osaksi julkisen päätöksenteon prosesseja (ks. esim. Arnstein 1969). Samalla kansalaisten osallistumisen lisääminen voi parantaa päätöksentekoa laajentamalla sen tietopohjaa (Castelnovo et al. 2016).

Kunnat nähdään paikallisen demokratian ensisijaisina institutionaalisina tasoina (ks. esim. Pratchett 2004), jotka ovat avainasemassa osallistumisen mahdollisuuksien luomisessa ja näin ollen myös aktiivisen kansalaisuuden tukemisessa. Paikallisen tason osallistumisella on vaikutus myös laajemmin yhteiskunnan osallistuvaan kulttuuriin (Weir & Beetham 1998, 234). Osallistumisen mahdollistaminen nähdään keskeisenä tapana vaikuttaa kansalaisten vastuuntuntoon kunnan asioista, sitoutumisen ja luottamuksen rakentamiseen sekä päätösten legitimitettiin vahvistamiseen (ks. esim. Head 2007; Michels & de Graaf 2010; Nabatchi & Amsler 2014).

Ajatus inklusiivisuuden parantamisesta liittyy osallistumisen kehittämiseen. Ideaalina on inklusiivinen osallistuminen, joka mahdollistaa esimerkiksi eri-ikäisten ja erilaisista sosioekonomisista taustoista tulevien kansalaisten osallistumisen. Huolena tyypillisesti on kuitenkin vaikeasti tavoitettavien kansalaisryhmien saaminen mukaan ja toisaalta aktiivisten ja hyvässä asemassa olevien ihmisten tai vahvojen intressiryhmien dominointi (Fiorina 1999; Irvin & Stansbury 2004; Fung, 2006). Luottamukseen ja tyytyväisyyteen liittyy myös kysymykset kiinnittymisestä kuntaorganisaation toimintaan sekä todellisista ja aidosta mahdollisuuksista vaikuttaa osallistumisen kautta päätöksiin (Font et al. 2018; Fung 2006).

Artikkelin tulosten pohjalta halukkuuteen osallistua vaikuttavat ensinnäkin instrumentaalis-prosessuaaliset tekijät eli osallistumisen kanavat, prosessit ja tavat sekä näiden toimivuus. Toiseksi halukkuuteen vaikuttavat henkilökohtaiset tekijät, kuten kyvyt, henkilökohtaiset resurssit ja preferenssit. Kolmanneksi halukkuuteen vaikuttavat laajemmat yhteiskunnalliset tekijät, kuten yhteiskunnallinen ilmapiiri kansalaisosallistumiseen sekä luottamus poliittiseen järjestelmään. Tähän peilaten kansalaisten osallistumisen mahdollisuuksien kehittämistä ei tulisi nähdä ainoastaan instrumentaalisena kysymyksenä vaan laajempuna yhteiskunnallisena kysymyksenä. Näin ollen myös kuntien asenteita ja kulttuuria tulisi suunnata näkemään osallistumisen edistäminen laajana yhteiskunnallisena kysymyksenä. Erityisesti Suomessa, jossa kuntien tehtävät ovat verrattain laajat, kunnat ovat tärkeitä osallistumisen edistäjiä. Erilaisten kuntapalvelujen parissa osallistumista on mahdollista edistää esimerkiksi koulutuksen ja varhaiskasvatuksen sekä kirjastojen kautta.

Luottamus on keskeinen näkökulma, kun puhutaan osallistumishalukkuudesta. Kun järjestetyt osallistumismahdollisuudet ovat toimivia, helposti saavutettavia ja mahdollisimman inklusiivisia, ne voivat tavoittaa laajemman joukon osallistujia, myös hiljaisemmista ryhmistä. Lisäksi ne voivat lisätä luottamusta kunnan päätöksenteon ohella myös yleisesti yhteiskuntaa kohtaan. Pitkällä tähtäimellä instrumentaalisten tekijöiden lisäksi osallistuminen voi vahvistaa luottamuksen ohella myös paikallista demokratiaa ja hallinnon legitimitettä.

Kunnilla on siis tärkeät, mutta varsin rajalliset mahdollisuudet edistää osallisuutta. Ne voivat laajasti ja monipuolisesti kehittää erilaisia osallistumisen kanavia, mutta niillä on hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnallisiin ja henkilökohtaisiin tekijöihin. Tällöin myös demokratian kehittyminen ja hallinnan avautuminen tulisi nähdä enemmänkin laajempuna kysymyksenä kuin pelkkänä osallistumisen instrumentteihin tai prosesseihin kiinnittyvinä tekijöinä. Kunnan näkökulmasta tässä on kysymys myös hallinnan demokraattisen luonteen ymmärtämisestä asenteellisella ja kulttuurisella tasolla.

4.3 Artikkelii III: Kunta ja muuttuva osallistuminen. Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kokonaisuuden kehittämistä

Kolmas artikkeli täydentää väitöskirjani kokonaisuutta institutionaalisesta näkökulmasta tarkastelemalla kunnan avautumista ja sen elementtejä prosessuaalisen

osallistumisen kehittämisen näkökulmasta. Se myös tarjoaa väitöskirjan kokonaisuuteen ymmärrystä siitä, miten tämä kehitys vaikuttaa kuntainstituutioon esimerkiksi kilpailevien rationaliteettien ja odotusten kautta.

Tarkemmin ottaen artikkelissa tarkastelen kansalaisten osallistumisen muutosta ja kehittämisen kimmokkeita. Se paneutuu osallistumisen kehittymisen institutionaaliiseen maaperään. Laajemmasta perspektiivistä se tarkastelee kuntainstituution muutosta kohti osallistuvampaa toimintatapaa. Tutkimuksen kaksi kysymystä ovat: *Mitkä ovat osallistumisen kehittämisen kimmokkeet kunnassa* sekä *miten osallistumisen moninaistuminen tapahtuu kunnassa?* Kysymystä olen lähestynyt toiminnallisen tapaustutkimuksen strategialla. Tutkimuksen tapauksena toimii Vantaan kaupunkiorganisaation osallistumisen kokonaisuuden rakentuminen, toisin sanoen Osallistuva Vantaa -toimintamallin käyttöönotto, ja tutkimuksen kohteena ovat tulkinnat toiminnan muutoksesta. Aineisto koostuu moninaisista lähteistä, mutta sen primääriaineiston muodostaa avainhenkilöhaastattelut, joita on 8 kappaletta.

Julkisen hallinnan sekä demokraattisen murroksen kontekstissa kunnissa on paineita kehittää toimintaansa osallistavampaan suuntaan (Bingham et al. 2005; Torfing & Triantafillou 2013). Demokratian murros kiinnittyy vahvasti kuntiin, mikä vaikuttaa myös sinänsä pysyvään ja vakaaseen kuntainstituutioon. Kuntainstituution muutospyrkimykset paikantuvat osallistumisen tapojen moninaistumiseen sekä kuntalaisten näkemiseen aktiivisina toimijoina. Osallistumiseen liittyvät insenttiivit pyrkivät samalla muuttamaan kuntainstituutiota ja näin mahdollistamaan entistä moninaisempien toimijajoukkojen osallistumisen. Kuitenkin osallistumisen ajatuksen läpitukeneminen kunnan hallintaan haastaa kuntien toiminnan perinteisiä rationaliteetteja, kuten hallinnon tehokkuuden (Blaug 2002) sekä asiantuntijatietoon ja edustuksellisuuteen perustuvia päätöksenteon periaatteita (Bäcklund 2007).

Artikkelin tuloksissa rakentuu kuva osallistumisen kehittämisen kimmokkeista. Ne paikantuvat osallistumista koskevaan lainsäädäntöön, yleiseen keskusteluun demokratian murroksesta ja paikallisista osallistumisen perinteistä, tarpeista ja ominaispiirteistä sekä organisaation kokemuksiin osallistumisen toteutuksesta ja olemassa olevaan osallistumisen tapojen mosaiikkiin. Osallistuvan toimintatavan muodostumisen kannalta keskeisenä näyttäytyy vuorovaikutuksen, innokkuuden, tuen, pilotoinnin ja rakenteiden merkitys. Tässä valossa osallistumisen kehittyminen on monipolvinen ja eri vaiheita sisältävä kehityskulku, niin että aiemmat kehittämisen prosessit ovat luoneet pohjaa uudelle. Kuitenkin nämä totutut tavat voivat asettaa samalla myös rajoitteita uuden kehitymiselle. Vaikka osallistumisen kehittämistarve liittyy vahvasti laajempaan yhteiskunnalliseen osallisuuspuhuntaan, nämä huomiot samalla korostavat kunnan oman polun kulkemisen merkitystä osallistumisen kehittämisessä

ja kunnan omaa paikalliskontekstia sen sijaan, että toimintatapoja ainoastaan kopioitaisiin suoraan muista kunnista.

Osallistumisen kehitymisessä näyttäytyy erilaisten odotusten ristiveto. Poikkeavat odotukset liittyvät tiukempiin rakenteisiin ja toisaalta joustavuuteen. Kyse on myös siitä, miten Vantaan osallisuusmallin kaltainen toimintamalli kiinnittyy osaksi organisaatiota ja edustuksellista päätöksentekoa. Haasteena Vantaan osallisuusmallin kaltaisissa prosesseissa on se, miten mallin avulla voidaan palvella ja velvoittaa koko organisaatiota, mutta samalla antaa eri yksiköille ja toimialoille mahdollisimman vapaat kädet toteutukseen.

Osallistumisen kehittyminen kuntaorganisaatiossa liittyy laajempaan näkökulmaan osallistumisen institutionalisoitumisesta, mikä myös muuttaa ajatusta kunnasta instituutiona. Osallistumisen taustalla oleva yleinen demokratiapuhe tulee käytännön toimiksi yhä vakiintuneempina käytänteinä kunnissa. Osallistumisen institutionalisoituminen haastaa kuntien toimintaa edellyttämällä sekä uusia tapoja toimia että riittäviä rakenteita osallistumisen järjestämiselle. Osallistumisen institutionaalisen kehittymiseen liittyy erityisesti regulatiivisen ja normatiivisen ulottuvuuksien (ks. Scott 2014) korostuminen, mitkä yhtäältä voivat mahdollistaa osallistumisen aseman vahvistumisen lainsäädännön, rakenteiden ja toimintamallien kautta. Kuitenkin niiden rinnalla korostuu myös osallistumisen kulttuuristen aspektien vahvistamisen tarve.

4.4 Artikkelin IV: Citizen Participation as an Organisational Challenge in Local Government

Neljäs artikkeli täydentää väitöskirjaani organisatorisesta näkökulmasta. Se ottaa tarkasteluun ne organisatoriset tekijät, joita kunnan avautuminen suhteessa kansalaisyhteiskuntaan edellyttää. Lisäksi se tarjoaa tietoa siitä, mitä demokraattinen murros kuntaorganisaation näkökulmasta tarkoittaa. Se on toteutettu tutkijaryhmän yhteistyönä.

Tarkemmin ottaen artikkelin tavoitteena on rakentaa kokonaisymmärrystä kuntaorganisaatiosta osallistumisen ympäristönä sekä elementeistä, joita osallistumisen edistämiseen kiinnittyy. Tutkimuksessa kysymme: *Mitkä tekijät edistävät onnistuneen kansalaisten osallistumisen toteuttamista kuntaorganisaatiossa, ja miten nämä tekijät ovat yhteydessä toisiinsa?* Tutkimuksen esimerkitapauksena on Helsingin kaupunki, jossa on otettu käyttöön osallisuus- ja vuorovaikutusmalli osana kaupungin johtamismallin uudistamista. Olemme toteuttaneet tutkimuksen abduktiivisesti niin, että ensiksi olemme rakentaneet analyyttisen viitekehyksen osallistumista edistävästä tekijöistä,

johon nojaten olemme analysoineet empiirisen aineiston (14 avainhenkilöhaastattelua) teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin.

Kunnat ovat yhä enenevässä määrin ottaneet osallistumisen toimintatavat tarkasteluun. Yksittäisten osallistumisen kanavien käyttöönoton ohella useissa kunnissa on pyritty systematisoimaan kansalaisten osallistumista erilaisten osallistumisen ohjelmien ja mallien kautta. Näiden yhtenä tavoitteena on osallistumisen tuominen vahvemmin osaksi organisaation toimintaa. Aiemmissä tutkimuksissa on osoitettu joukko tekijöitä, jotka vaikuttavat osallistumisen edistämiseen julkisissa organisaatioissa. Kuva näistä erilaisista tekijöistä on kuitenkin hyvin pirstaleinen, mikä korostaa kokonaisuuden hahmottamisen tarvetta.

Ensinnäkin osallistumisen edellytykset kiinnittyvät *mahdollistaviin rakenteisiin*, joihin liittyy osallistumisen institutionaaliset rakenteet, instrumentit ja foorumit, joiden puitteissa osallistumista on mahdollista toteuttaa (Ansell & Gash 2009; Aulich 2009; Bryson et al. 2013; Cuthill 2001; Cuthill & Fien 2005). Rakenteet liittyvät myös osallistumisen institutionaalisen kiinnittyneisyyteen eli toisin sanoen siihen, onko osallistuminen kiinnittynyt osaksi kunnan hallintaa ja edustuksellista päätöksentekojärjestelmää tarjoten aidot mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon (Edelenbos 2005; Font et al. 2018; Fung 2006).

Toiseksi edellytykset liittyvät osallistumista tukevaan *organisatoriseen kulttuuriin*, johon liittyvät kysymykset professionaalista kulttuurista ja sen sopeutumisesta uusiin osallistaviin toimintatapoihin (Cuthill 2003; Cuthill & Fien 2005; Smith & McDonough 2001; Tuurnas 2015), johon myös liittyvät kysymykset eri toimijoiden muuttuvista ja kehittyvistä rooleista (Bryson et al. 2013; Pedersen & Johanssen 2016; Sørensen & Torfing 2018; Torfing et al. 2019). Kulttuuria vahvistaa myös organisaatiossa luottamus asukkaisiin (Callahan 2007; Edelenbos & van Merkeek 2011; Yang 2005) ja jaettu ymmärrys osallistumisen arvosta liittyen oikeudenmukaisuuteen, yhteisöllisyyteen, kansalaisyhteiskunnan tukemiseen sekä deliberatiivisiin toimintatapoihin (Denhardt & Denhardt 2000; King et al. 1998).

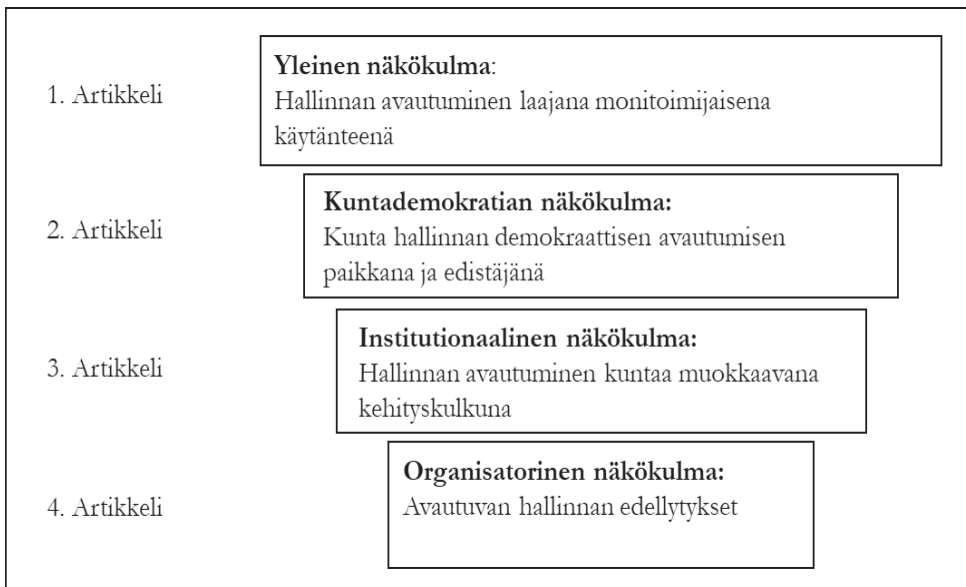
Kolmanneksi edellytykset liittyvät *riittäviin organisatorisiin resursseihin*, joihin lukeutuvat henkilöstöresurssit (van der Molen 2018; Yang & Panday 2011), taloudelliset resurssit (Irvin & Stansbury 2004) sekä osaamiseen ja asiantuntijuuteen liittyvät resurssit (King et al. 1998; Smith & McDonough 2001).

Empiriassa tunnistetaan edellä mainitut tekijät ja osaltaan se täydentääkin ymmärrystä niistä. Osallistumista aidosti tukevan kuntaorganisaation kehittymiseen liittyy laaja kirjo erilaisia tekijöitä, joista monet ovat melko konkreettisia kysymyksiä ja toiset enemmän abstrakteja näkökulmia. Mitä laajemmin erilaisia tekijöitä huomioidaan, sitä paremmat mahdollisuudet organisaatiolla on muodostua toimintatavoiltaan

aidosti osallistavaksi. Osallistuva toimintamalli siis edellyttää organisatoristen rakenteiden ja ideaalien uudelleenmuotoilua.

Erilaisten tekijöiden välisen yhteyden valossa johtaminen liittyy tiiviisti sekä rakenteiden luomiseen, kulttuurin luomiseen ja sen tukemiseen sekä resurssien allokointiin. Avainasemassa on näiden eri tekijöiden välisten yhteyden rakentaminen. Onnistunut vuorovaikutus niin kansalaisyhteiskuntaan kuin organisaation sisäisesti-kin sekä siihen liittyvät taidot tukevat johtamista osallistuvien toimintatapojen kehittämisessä. Johtajien rooliin osallistumisen edistäjänä ja vakiinnuttajina liittyy ajatus metahallinnasta, joka tässä kontekstissa tarkoittaa osallistuvan toimintatavan fasiltoimista, johtamista ja toiminnan suuntaamista (ks. Torfing & Triantafillou 2011).

Kaiken kaikkiaan havainnot nostavat esiin, että sen sijaan, että kansalaisten osallistuminen nähtäisiin ainoastaan instrumentaalisenä tekijänä, tulee se nähdä laajempaan hallinnan kysymyksenä. Osallistuva toimintatapa, ja näin ollen hallinnan avautuminen, edellyttää kuntaorganisaation toiminnan ajattelemista uusilla tavoilla.



Kuvio 2. Artikkelien näkökulmat hallinnan avautumiseen

5 JOHTOPÄÄTÖKSET: DEMOKRAATTISEN HALLINNAN MUUTOS KUNNASSA?

5.1 Kunnat ja demokratian murros

Väitöskirjani innoittajana on toiminut kiinnostus kansalaisten ja muiden toimijoiden osallistumismahdollisuuksiin kunnan toiminnassa. Erityisesti minua tutkijana on kiinnostanut osallistuminen ja sen merkitys kehittämisprosesseissa sekä kuntien rooli osallistumismahdollisuuksien mahdollistajana ja osallistumisen areenoina. Tutkimusprosessin varrella kiinnostukseni on tarkentunut erityisesti siihen, miten kunta organisaationa ja instituutiona mahdollistaa kansalaisten ja muiden toimijoiden osallistumisen. Tämä institutionaalisen-organisatorinen näkökulma on paikantunut ydinkysymykseksi todellisia vaikuttamismahdollisuuksia ja osallistuvan demokratian keinoja tarkastellessani. Osallistuminen voi jäädä irralliseksi ja pahimmillaan aktiivisuus voi valua hukkaan, mikäli kunta ei ole muutokseen valmis tai kunnan hallinta ei mahdollista vaikuttavaa osallistumista. Näin ollen kiinnostukseni onkin prosessin edetessä keskittynyt kunnan hallinnan avautumiseen kokonaisuutena sen sijaan, että olisin kiinnittänyt huomiota ainoastaan osallistumisen instrumenttien, eli kanavien, foorumien ja menetelmien toimivuuteen.

Hallinnan avautumista olen tarkastellut kunnan suhteena kansalaisiin seuraavin kysymyksin:

- Miltä demokraattinen murros näyttää kunnan hallinnassa?
- Mitä kunnan hallinnan avautuminen suhteessa kansalaisyhteiskuntaan edellyttää?
- Miten kunta muuttuu demokraattisen murroksen ja hallinnan avautumisen myötä?

Sosiaalinen konstruktivismi on tarjonnut väitöskirjan kokonaisuudelle hyödyllisen tulkinnallisen kehikon. Hallinnan avautuminen tuo näkyväksi kunnan luonteen sosiaalisenä konstruktiona. Avautuminen on kehityskulku, joka rakentuu ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa ja jossa esimerkiksi eri toimijoiden arvot, tulkinnat ja totutut tavat muovaavat ja rakentavat kuntaa ja sen merkityksiä. Esimerkiksi artikkeleissa esiin nousseet odotukset osallistumista tukevasta toimintakulttuurista nojaavat

vahvasti ajatukseen sosiaalisesta konstruktivismista, jossa jaettu ymmärrys demokratian arvosta rakentuu juuri vuorovaikutuksessa. Kuntaa ja sen hallinnan avautumista muovaa demokratian murros, joka sinänsä myös näyttäytyy tutkimuksessa sosiaalisena konstruktiona. (vrt. Berger & Luckmann 2011; Burr 2015.)

Demokratian murros näkyy kuntien hallintasuhteissa tapahtuvina muutospyrkimyksinä (ks. esim. Bingham et al. 2005; Värttö & Rapeli 2019). Tutkimuksessa tarkasteltu kuntien hallinnan avautuminen ja sen toteutuminen osallistumismahdollisuuksien vahvistamisena ilmentävät konkreettisella tavalla demokratian murrosta. Näin ollen kaikki tämän väitöskirjan artikkelit ilmentävät omista näkökulmistaan demokratian murrosta. Tarkemmin ottaen tutkimuksen kohteet ja tapaukset ilmentävät yhtäältä kuntien reagointia demokraattiseen murrokseen, joka käytännössä ilmenee esimerkiksi yhteiskunnallisena osallisuuspuhuttana, lainsäädäntönä, erilaisina ohjelmina sekä kansalaisten odotuksina. Toisaalta kunnat myös kehittävät demokraattisia käytänteitä eteenpäin. Tätä ilmentävät kuntien kehittämät moninaiset osallistumisen tavat ja toimintamallit, jotka esimerkiksi ylittävät selkeästi lain asettamat vähimmäisvaatimukset kansalaisten osallistumiselle sekä aktiivinen kuntien välinen vuorovaikutus ja tiedon jakaminen osallistumisen eri tavoista.

Kuntien rooli demokratian murtaajana ja osallistuvan käänteeseen toteuttajana on tärkeä, joskin rajattu. Ihmisten arkea lähimpänä olevana institutionaalisenä tasona (Pratchett 2004) kunnilla on hyvät mahdollisuudet uudistaa demokratiaa ja avata hallintaansa erilaisten osallistuvan demokratian rakenteiden, kanavien ja kokeilujen myötä. Kuten artikkelissa II nousee esiin, näitä mahdollisuuksia voi kuvata rajatuksi siksi, että osallistumisen kehittyminen ja näin ollen myös hallinnan avautumisen toteutuminen ovat kysymyksinä laajempia kuin pelkät osallistumisen instrumentteihin ja prosesseihin kiinnittyvät tekijät. Mahdollisuuksiin edistää osallistumista nimittäin vaikuttavat eritasoiset asiat. Ensinnäkin kansalaisten henkilökohtaiseen elämään kiinnittyvät tekijät, jotka vaikuttavat heidän kykyihinsä, resursseihinsa sekä halukkuuteen ottaa osaa kunnan päätöksentekoon, ovat osallistumisen kannalta olennaisia. Toiseksi osallistumiseen vaikuttavat yhteiskunnalliset tekijät eli yleinen ilmapiiri sekä poliittiseen järjestelmään kohdistuva luottamus ja tyytyväisyys tai vaihtoehtoisesti tyytymättömyys. Kunnat voivat vaikuttaa henkilökohtaisiin ja yhteiskunnallisiin tekijöihin, mutta hyvin rajallisesti. (Jäntti & Kurkela 2021.) Näin ollen osallistuvan demokratian arvot ja ydinkysymykset inkluusiivisista ja tasa-arvoisista mahdollisuuksista samoin kuin sosioekonomiset kysymykset näyttäytyvät kuntien avautumiskehityksen ytimessä (ks. esim. Häikiö & Snellman 2017; Koskiaho 2002; Michels 2011; Luhtakallio & Mustranta 2017).

Vaikka kunnat eivät voikaan ratkaista kysymyksiä inklusiivisesta ja tasa-arvoisesta osallistumisesta yksin, on niillä merkittävä rooli. Erityisesti Suomessa kuntien rooli näyttäytyy inklusiivisen osallistumisen edistämässä verrattain keskeisenä. Kunnat nimittäin vastaavat suuresta määrästä palveluita, joilla näitä asioita voidaan edistää ja joissa nämä voidaan huomioida esimerkiksi koulutuksen kautta ja yhteisöjä tukevan kaupunkisuunnittelun kautta. Kansalaisten näkökulmasta avautuminen onnistuneiden osallistumisen tapojen ja kanavien kautta, voi parhaimmillaan edistää kunnassa osallistumisen kulttuuria ja näin ollen myös vaikuttaa osaltaan demokratian murrokseen ja osallistumisen käännteeseen. (Jäntti & Kurkela 2021.)

5.2 Kunnan hallinnan avautuminen hallinnon haastajana

Kunnan hallinnan avautuminen ja siihen liittyvät odotukset ilmentävät demokratian murrosta. Tämän tutkimuksen tapauksissa ja kohteissa kunnan hallinnan avautuminen näyttäytyy ensinnäkin puheena ja toiveena sekä strategisina pyrkimyksinä. Toiseksi kunnan hallinnan avautuminen näyttäytyy konkreettisina avautumisen käytänteinä, kuten erilaisina osallistumisen instrumentteina, rakenteina ja prosesseina. Tässä tutkimuksessa on tullut esiin laaja kirjo erilaisia avautumisen tapoja aina laajoista osallistumismalleista, kansalaisten ja muiden toimijoiden mukaan ottamiseen yksittäisiin kehittämissprosesseihin ja yksittäisiin osallistumisen kanaviin. Kuitenkin yksittäisistä kehittämissysäyksistä huolimatta avautumiskehittyminen näyttäytyy jatkumona, jolla ei ole selkeää alkua tai loppua, vaan joka on luonteeltaan iteratiivinen.

Avautuminen ei tapahdu itsestään, vaan siihen tarvitaan käytänteitä ja toimintaa. Tutkimuksen tulosten valossa avautumista edistävät etenkin osallisuutta korostavat ja tukevat johtamisen käytänteet, vuorovaikutus ja yhteistyö niin sisäisten kuin ulkoistenkin toimijoiden kanssa. Kulttuurisesti olennaista on kokeilevuus eli erilaisten osallistumisen tapojen pilotointi ja kokeileminen. Asenteiden kannalta on olennaista innokkaat ja aktiiviset (usein yksittäiset) toimijat. Lisäksi avautumiseen tarvitaan osaamista ja valmiutta oppia jatkuvasti lisää osallistumisen tavoista ja instrumenteista. (ks. Kurkela et al. 2019; Kurkela 2021.)

Hallinnon paradigmoihin liittyvässä keskustelussa kunnan hallinnan avautuminen kiinnittyy uuden julkisen hallinnan ideaaleihin, kuten monitoimijaisuuteen sekä kumppanuuksien ja verkostojen hyödyntämiseen (ks. esim. Osborne 2006). Kunnat nämä ideaalit ja niiden ilmentyminä uudenlaiset osallistumisen menetelmät tulevat osaksi kunnan toimintaa, ne voivat aiheuttaa hankausta kuntaorganisaatiossa, koska uuden toiminnan myötä kunnan hallintoon perinteisesti liitettyt rationaliteetit tulevat

haastetuiksi. Laajempi toimijoiden mukanaolo esimerkiksi muokkaa legitiimien tiedontuottajien roolia ottaen mukaan päätöksentekoon kansalaisten kokemuspohjaisen tiedon, mikä ei usein noudata edustuksellisen päätöksenteon tapoja eikä suoraviivaisia tilivelvollisuussuhteita (ks. esim. Bäcklund 2007; Papadopoulus 2016.)

Vaikka siis väitöskirjan artikkeleiden tuloksissa puhunnan tasolla avautuminen ja osallistuminen jo tunnustetaan keskeiseksi kehityskulukuksi, törmäävät avoimen hallinnan ideaalit kunnassa perinteisiin ja totuttuihin hallinnon tapoihin, joka nojaa pitkälti liberaalin demokratian käsityksiin. (ks. esim. Torfing & Triantafillou 2011; Sørensen 2016). Tämä ilmentää kuvaavasti erilaisten hallinnan tapojen hankausta ja kerrostuneisuutta (ks. esim. Newman et al. 2004). Tässä kerrostuneessa kontekstissa kunnan avautuminen ja kehittyminen aidosti osallistavaksi ei ole ongelmaton ja suoraviivainen prosessi. Erilaisten kansalaisten osallistumisen tapojen sovittaminen byrokraattiseen tai managerialistiseen hallintaan nojaaviin toimintatapoihin voi aiheuttaa haasteita esimerkiksi kansalaisten roolia koskevien erilaisten näkemysten vuoksi. Myös erilaisten odotusten kirjo, jotka liittyvät kansalaisten osallistumisen vakiinnuttamiseen, kuvaa hyvin tätä hallinnan kerrostunutta ja jopa ristivetoista luonnetta. Artikkelissa III esiin nousseet osallistumiselle osoitetut odotukset avoimuudesta, joustavuudesta, verkostomaisesta kehittämisestä ja toimialarajojen ylittämisestä kiinnittyvät uuden julkisen hallinnan ideoihin (ks. esim. Osborne 2006). Kuitenkin samaan aikaan osallistumisen vakiintumiseen liittyy perinteiseen byrokraattiseen hallintoon kiinnittyvät reguloitumisen odotukset ja virallisen aseman varmistaminen esimerkiksi lainsäädännön tai kunnissa hallintosäännön avulla (ks. esim. Vartola 2006; Osborne 2006). Lisäksi odotukset toiminnan hyötyjen selkeästä mittaamisesta kuvaavat managerialistista ajattelua (ks. esim. Funck & Karlsson, 2020; Osborne 2006).

Avautuminen on monitoimijainen kehityskulku, jossa toimijat tulevat erilaisista institutionaalista ympäristöistä. Tässä kehityksessä erityisesti artikkelissa III esiin noussut regulatiivisuus ja virallinen asema voivat olla tärkeä sysäys avautumisen ja osallistumisen vakiintumiselle, mutta ilman kunnan hallinnan kulttuurista muutosta ja avautumista tukevaa ilmapiiriä, ne uhkaavat eriytyä hallinnosta erilleen kulkeviksi sivupoluiksi (ks. Edelenbos 2005). Näin ollen aito avautumiskehitys ja sitä myötä vaikuttava kansalaisten osallistuminen eivät toteudu ainoastaan nojaamalla perinteisiin ja totuttuihin hallinnoinnin tapoihin, vaan ne edellyttävät laajempaa muutosta kunnan hallinnassa.

5.3 Avautuminen kunnan toiminnan muuttajana

Tutkimuksen valossa näyttää siltä, että hallinnan avautuminen ja siihen liittyvät käytänteet ja puhunta muuttavat ajatusta kunnasta, tai ainakin ne aiheuttavat sille muutospaineita. Hallinnan avautuminen ja demokraattisen osallistumisen keinojen monipuolistuminen korostavat ajatusta kunnista itsehallinnollisena paikallisyhteisönä. Lisäksi ne korostavat kunnan suhdetta asukkaisiinsa. (ks. Jäntti 2016.) Osaltaan kimmokkeet muutokselle tulevat kuntien institutionaalisesta ympäristöstä, esimerkiksi valtion ohjaamisena kuntalain tai ohjelmien kautta. Kimmokkeet voivat ilmetä yleisenä demokratian kriisiä ja kehittymistä koskevana puhuntana. Toisaalta muutos ilmenee kuntalähtöisesti erilaisina osallistumisen keinoina ja toimintamalleina sekä kuntien keskinäisenä vuorovaikutuksena. Näin ollen kunnat myös osaltaan toteuttavat muutosta proaktiivisesti. Tutkimuksen tapaukset ja kohteet nostavat esiin sen, että puhunnan tasolla kansalaisten ja muiden toimijoiden osallistuminen on vakiintunut osa kunnan hallintaa ja esimerkiksi kuntien strategiset tavoitteet usein ilmentävät tätä. Vakiintuminen on kuitenkin vielä kesken, mitä tulee kulttuuriin, toimintatapoihin ja käytänteisiin.

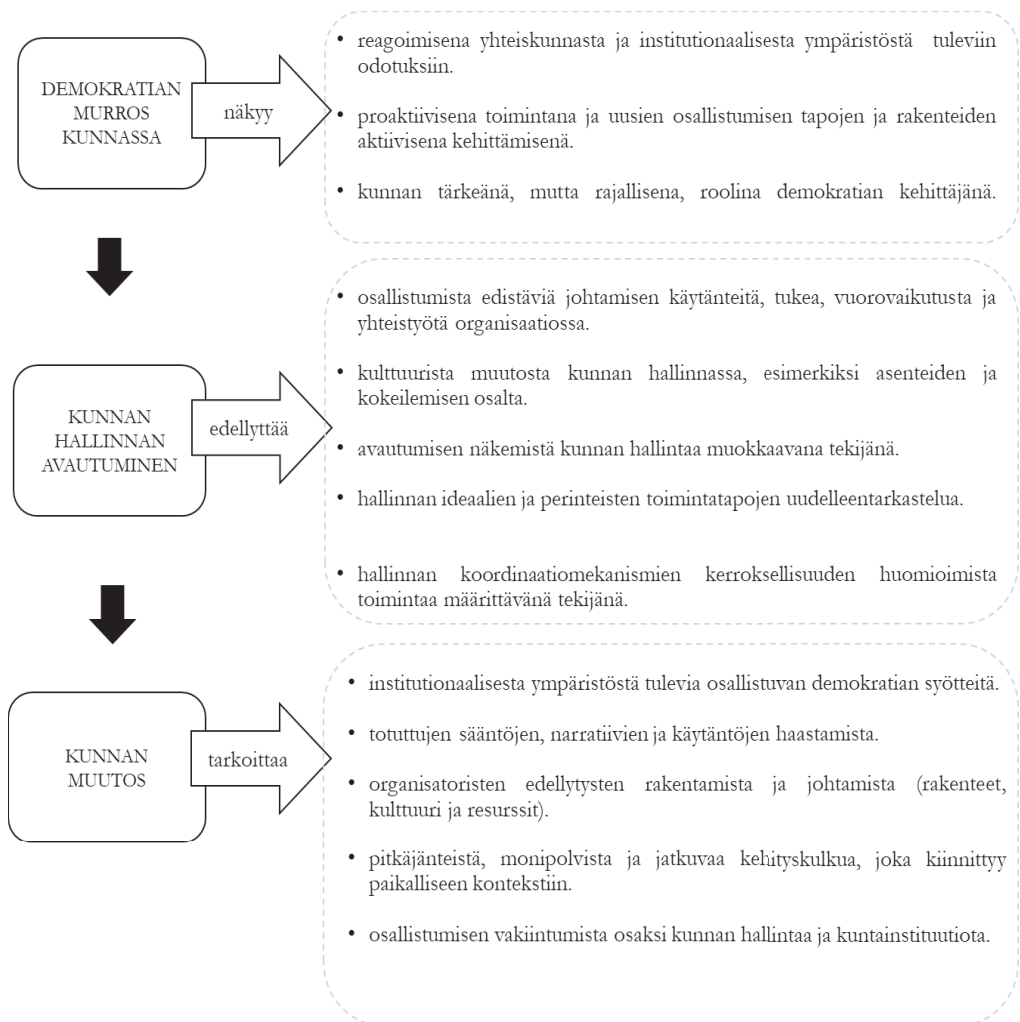
Muutoksen edellytykset näyttävät tässä tutkimuksessa sekä organisatorisessa että institutionaalisessa valossa. Organisatorisesta näkökulmasta katsottuna kunnan muutoksessa korostuu kokonaisvaltaisuus. Sen sijaan, että avautuminen tapahtuisi yksittäisten osallistumisen instrumenttien avulla, tutkimuksen tulokset korostavat kokonaisvaltaista organisatorista tarkastelua ja osallistumisen kiinnittymistä osaksi organisaatiota ja sen suunnitteluprosesseja (ks. esim. Edelenbos 2005). Erilaiset osallistumisen toimintamallit, kuten tässä tutkimuksessa tarkastellut Vantaa (artikkelissa III) ja Helsinki (artikkelissa IV), ilmentävät käytännössä ajatusta kunnan avautumisen kokonaisvaltaisuudesta. Kuten artikkelin IV tulokset osoittavat, jotta kunta voisi muuttua osallistumista tukevaksi ja näin ollen avautua suhteessa kansalaisiin, edellytetään kunnalta muutosta niin, että osallisuus on elimellinen ja toiminnallinen osa organisaatiota. Huomio kiinnittyy tällöin organisatorisiin rakenteisiin, osallistumista tukevaan kulttuuriin sekä sen resursointiin. Tarkemmin ottaen rakenteellisiin kysymyksiin liittyy osallistumisen tapojen ja periaatteiden suunnittelu kiinteänä osana kunnan hallintaa ja päätöksentekoa. Kulttuurisissa kysymyksissä sen sijaan painottuu yhteistoimintaa mahdollistava professionaalinen kulttuuri, jaettu ymmärrys osallistumisen arvosta sekä eri toimijoiden muuttuvat ja kehittyvät roolit (ks. myös Jäntti et al. 2021; Tuurnas 2015). Resursseihin liittyvät kysymykset taas kiinnittyvät henkilöresursseihin, taloudellisiin mahdollisuuksiin sekä riittävään asiantuntijuuteen ja osaamiseen.

Johtaminen on osallistumista koskevan organisatorisen muutoksen ja kehittymisen keskiössä. Rakenteiden luominen, strateginen ohjaus, kulttuurisen muutoksen edistäminen ja resurssien kohdentaminen edellyttävät johtamista, joka tunnistaa osallistumisen arvon ja merkityksen sekä niihin liittyvät hyödyt. Myös osallistumista ja yhteistoimintaa tukevan organisaation kulttuuri edellyttää johtamista. Johtaminen voi näyttäytyä tällöin esimerkiksi julkisen ja arkisen tuen antamisena osallistumista tukevalle työlle sekä osallistumisen arvoihin ja hyötyihin liittyvänä viestintänä.

Vaikka tässä tutkimuksessa tunnistetaankin yhteisiä organisatorisia tekijöitä, joita muutos ja avautuminen suhteessa kansalaisyhteiskuntaan edellyttää, tutkimuksen tuloksissa näkyy myös kuntaorganisaation oman polun kulkemisen ja organisaation muistin merkitys. Muutos, avautumiskehitys ja osallistumisen rakentuminen ovat usein monipolvisen kehittymisen tuloksia. Niihin vaikuttaa yhteiskunnallisten tekijöiden lisäksi myös organisaation historia ja totutut tavat toimia. (ks. Kurkela 2021.)

Demokratian murros, siihen kiinnittyvä kunnan avautuminen suhteessa kansalaiseen ja osallistumisen lisääntyvät tavat vaikuttavat eittämättä myös kuntainstituutioon ja sen muutokseen. Kysymys on institutionaalisessa ympäristössä tapahtuvasta osallistuvan demokratian kehittymisestä ja läpikäymisestä kuntiin, mikä murtaa ja kehittää edelleen myös kuntademokratiaa. Esimerkiksi juuri Vantaan ja Helsingin osallistumisen toimintamallit ovat esimerkki osallistumisen institutionalisoitumisesta, joiden puitteissa osallistuminen pyrkii vakiintumaan osaksi kuntien toimintaa. Toisaalta odotukset kansalaisten ja muiden toimijoiden laajemmasta osallistumisesta pyrkivät muuttamaan myös lopulta kuntainstituutiota haastamalla olemassa olevia sääntöjä, käytäntöjä ja narratiiveja institutionaalisesta ympäristöstä tulevin kimmokkein (ks. Lowdes & Roberts 2013). Esimerkiksi artikkelissa III on havaittu, että erityisesti institutionalisoitumiseen liittyvässä puhunnassa on läsnä regulatiivinen näkökulma sekä normatiivinen ulottuvuus. Näiden lisäksi institutionalisoituminen kaipaa yhteisten ja jaettujen merkityksiä korostavan kulttuuris-kognitiivisen ulottuvuuden vahvistamista. (ks. Kurkela 2021; Scott 2004.)

Tässä tutkimuksessa kunnan muutos näyttäytyy erityisesti organisatorisina tekijöinä, joiden kehittymistä ja muutosta avautuminen edellyttää. Lisäksi avautuminen ilmenee kuntainstituutioon vaikuttavana kehityksenä. Sekä organisatorinen että institutionaalinen näkökulma korostavat, että sen sijaan että avautuminen nähtäisiin ainoastaan kokoelmana erilaisia instrumentteja, se tulisi nähdä koko kunnan hallintaa muokkaavana tekijänä, jota tulisi selkeästi johtaa. Molemmat näkökulmat korostavat myös avautumista ja osallistumista tukevan kulttuurin sekä osallistumisen arvojen tunnistamisen ja jakamisen merkitystä (ks. Jäntti et al. 2021).



Kuvio 3. Tutkimuksen tulokset tiivistetysti

5.4 Kunnat perinteisten demokratiakäsitysten murtajina ja murroksen kohteina

Demokratian murroksen valossa, kuntien voidaan tulkita toimivan paljon vartijana. Demokratian murros vaikuttaa kunnan luonteeseen, minkä lisäksi murros luo odotuksia kunnan avautumiselle ja moninaisemmalle kirjolle kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Tämä suhde on kuitenkin molemminpuolinen, ja kunnat myös

osaltaan muuttavat demokratiaa. Kunnissa toteutettavat moninaiset kansalaisten osallistumisen tavat parhaimmillaan rikastavat demokratiaa ja demokratiakäsityksiä.

Edustuksellisen demokratian täydentäminen erilaisin osallistumisen tavoin näyttäisi kehityskulkuna tulleen jäädäkseen ja vaikuttaa myös kunnan olemukseen. Tämä muutos on kuitenkin luonteeltaan hidas ja jatkuva. Osallistumisen voidaan siis nähdä pienin askelin institutionalisoituvan osaksi kunnan hallintaa. Peruuttamismahdollisuutta nimittäin tuskin on, mutta avautumisen ja osallistumisen sekä perinteiseen edustuksellisuuteen nojaavan hallinnon suhteessa on monia vaihtoehtoja, mikä vaikuttaa myös siihen, miten osallistuminen lopulta institutionalisoituu osaksi kunnan toimintaa. Suhde voi näyttäytyä korostaen näiden kahden epäsovivuutta tai vastakohtaisesti näiden toisiaan täydentävää suhdetta. Suhde voidaan nähdä myös idealistisesta näkökulmasta muutoksena, jossa avautuvan hallinnon tavat laajempine osallistumismahdollisuuksineen korvaavat vanhat perinteiset tavat tai pessimisestisesti katsoen instrumentaalisen ja puhtaasti hallinnon hyötyjä korostavana toimintana. (ks. Klijn & Skelcher 2007.)

Demokratian murros sekä kuntien hallinnon avautuminen ja muutos vaikuttavat eittämättä myös kuntajohtamiseen. Kuntajohtaminen onkin tutkimuksen valossa keskeinen väline avautumiseen liittyvään kulttuurinmuutokseen. Näin ollen avautumisen ja osallistumisen osalta johtajat ovat keskeisessä asemassa, kun muovataan asenteita ja toimintatapoja. Tutkimuksen tulokset korostavat osallistumisen huomiointia vahvemmin johtajien työssä esimerkiksi vastuiden mutta myös vuorovaikutuksellisuuden tuomina osaksi kuntajohtamisen ydintä (ks. Paananen 2016; Haveri et al. 2015). Demokratian murros, kuntien avautuminen suhteessa kansalaisiin sekä yhteistoiminnan ja osallistumisen erilaiset tavat ovat isoja kysymyksiä, eikä niitä näin ollen tulisi jättää yksittäisten toimijoiden innokkuuden ja asiantuntemuksen varaan tai ulkoistaa pois kuntien ylimmän tason johtamisesta. Tutkimuksen tulosten mukaisesti, osallistumista tukeva johtaminen on paitsi arkisia tekoja ja osallistumisen rakenteiden kehittämisen aktiivista edistämistä, myös tuen antamista kehittämislle, esimerkiksi riittävin resurssein (esimerkiksi työaika ja henkilöstön osaaminen). Lisäksi johdon keskeinen rooli on viestiä demokratian ja osallistumisen merkityksestä halki organisaation.

Puhunta avautumisesta ja osallistumismahdollisuuksien laajentamisesta näyttäytyy usein uutena ja innovatiivisena asiana. Onhan viime vuosina kokeiltu ja otettu käyttöön laajasti uusia osallistumisen tapoja. Laajemman osallisuuden mahdollistaminen kuitenkin palautuu kunnan ja julkisen hallinnon olemassaolon perustavanlaatuisiin kysymyksiin. Ensinnäkin se palautuu kuntien perustuslailliseen asemaan, jossa kunnat määrittellään asukkaiden itsehallinnoksi (121§). Toisekseen laajemman

osallistumisen mahdollistuminen nostaa esiin demokraattisen kysymyksen siitä, keitä varten kunnat toimivat ja ketkä pystyvät käyttämään valtaa kuntien piirissä. Kyse on laajemmin myös julkisen hallinnon *julkeista* tehtävistä, sen poliittisen luonteen ymmärtämisestä, osallistumisesta, yhteistoiminnasta julkisen arvon luoja ja kansalaisten merkityksestä julkisen vallan käyttäjinä (Nabatchi 2010).

Hallinnan avoimuus suhteessa kansalaisyhteiskuntaan ja osallistumisen mahdollistaminen eri ryhmille tulee jatkossakin olemaan julkisen hallinnon ja sen johtamisen keskeinen kysymys. Kuntien tehtäväkentän muuttuessa ja uusien hyvinvointialueiden myötä osallistumisen ja hallinnan avoimuuden merkitys ei vähene, sen sijaan, se saattaa jopa korostua kunnan yhteisöllisen roolin mahdollisesti korostuessa. Kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan vahvemman mukaan ottamisen myötä, ja kuntien palvelutehtävän muuttuessa, kunnilla olisikin mahdollisuus vahvistaa kunnan yhteisöllistä roolia. (ks. Jäntti 2016, 204–218.)

Myös perusteilla olevilla hyvinvointialueilla, kansalaisten osallistuminen on tarkoitus varmistaa vaalien, aloiteoikeuden ja vaikuttamistoimielinten ohella myös muilla osallistumisen tavoilla (Sote-uudistus 2021). Hyvinvointialueet tuovatkin kiinnostavan mahdollisuuden kansalaisten ja muiden ryhmittymien osallistumisen rakenteiden kehittämiseen uudella institutionaalisella hallinnon tasolla. Kuitenkin riskinä on, että hyvinvointialueisiin liittyvät suuren kokoluokan haasteet voivat myös jättää osallistumisen ja hallinnan avautumisen kysymykset kehittämisen sivujuonteeksi, eli palaseksi, joka ei kiinnity muuhun hallintaan. Tärkeää onkin, että huomio kiinnitetään johtamiseen, rakenteisiin, kulttuurisiin kysymyksiin, kuten asenteisiin ja arvoihin demokraattista ja osallistuvaa hallintoa rakentaessa, sen sijaan, että pelkästään otettaisiin käyttöön uusia yksittäisiä osallistumisen tapoja.

Väitöskirjatutkimukseni tavoitteena on ollut kuntien hallintaa koskevan tutkimuksen vahvistaminen demokraattisesta näkökulmasta rakentamalla syvempää ymmärrystä kunnan kuorottautumisesta kohti kansalaisia ja kansalaisyhteiskuntaa. Kunnan hallinnan avautumista olen tarkastellut mahdollistavien rakenteellisten, prosessuaalisten ja kulttuuristen tekijöiden kautta. Tutkimuksessa olen kuronut yhteen kunnan hallintaan, ja demokratian murrokseen liittyviä näkökulmia sekä pohtinut, miten hallinnan avautuminen muuttaa kuntaa ja millaiset mahdollisuudet kunnilla on edistää demokratian kehittämistä. Organisatorisesta näkökulmasta väitöskirjatutkimukseni tuottaa tietoa siitä, miten päätöksentekoa ja kuntahallinnon toimintatapoja voitaisiin muuttaa demokratian laadun parantamiseksi (vrt. Meriluoto & Litmanen 2019). Aihe kuitenkin kaipaa vielä syvempää ymmärrystä. Jatkotutkimuksen kannalta demokratian murros ja osallistuminen tulisi kiinnittää vielä tiukemmin hallinnon, kuntien ja myös kuntien johtamisen tutkimukseen. Demokratian murros, suhteet kansalaisiin ja

kansalaisyhteiskuntaan sekä osallistumisen mahdollistuminen tulisi nähdä entistä kiinteämpänä osana esimerkiksi organisaatioiden ja julkisen johtamisen tutkimusta demokratiaa, kansalaisten aktiivisuutta ja osallistumista koskevan tutkimuksen rinnalla.

LÄHTEET

- Aaltio, I. & Puusa, A. (2020). Mitä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon? Teoksessa Juuti, P. & Puusa, A. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus. E-kirja.
- Ahonen, V. & Rask, M. (2019). Osallistuvan budjetoinnin mallit ja trendit Suomessa. Kuntaliiton julkaisusarja. Uutta Kunnista 2/2019. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/304520/1985nro2osallistuvabudjetointi_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Luettu 7.2.2022.
- Airaksinen, J. (2009). *Hankala ballintouudistus*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1397. Tampere: Tampere University Press.
- Alasuutari, P. (2001). *Laadullinen tutkimus*. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), s. 543–571.
- Anttiroiko, A.-V. (2003). Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Bäcklund Pia (toim.) *Tietoyhteiskunnan Osallistuva Kansalainen. Tapaus Nettimaunula* (s. 11–32). Helsinki: Helsingin Kaupungin Tietokeskus.
- Anttiroiko, A.-V. (2017). Verkostodemokratia: osallistuminen politiikka- ja hallintaverkostojen toimintaan. Teoksessa Kestilä-Kekkonen, Elina & Korvela Paul-Erik (toim.) *Politiittinen osallistuminen: vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä* (s. 77–109). Jyväskylä: Sophi.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), s. 216–224.
- Aulich, C. 2009. “From Citizen Participation to Participatory Governance in Australian Local Government.” *Commonwealth Journal of Local Governance* (Issue 2), s. 44–60.
- Autioniemi, J. (2021). *Vastuullinen julkinen johtaminen: Hallinto-oppien kommunikatiivinen arviointi*. Acta Wasaensia 464. Vaasan yliopisto.
- Avoin Hallinto (2022). OECD:n avoimen hallinnon suositus. <https://avoinhallinto.fi/oecd-avoimen-hallinnon-suositus/>. Luettu 5.8.2022.
- Barber, B. R. (1984) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Berger, P., L- & Luckmann, T. (2011). *The Social Construction of Reality: a Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Open Road Integrated Media.
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Bherer, L., Dufour, P., & Montambeault, F. (2016). The participatory democracy turn: an introduction. *Journal of Civil Society*, 12:3, s. 225–230.
- 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), s. 547–558.
- Birch, A. H. (2002). *Concepts and theories of modern democracy*. London and New York: Routledge.
- Blaug, R. (2002). Engineering democracy. *Political studies*, 50(1), s. 102–116.

- Boldt, G. (2021). *Citizens in Training: How institutional youth participation produces bystanders and active citizens in Finland*. Tampere university dissertations 374. Joensuu: PunaMusta Oy.
- Bommert, B. (2010) Collaborative Innovation in the Public Sector. *International Public Management Review*, 11(1), s. 15–33.
- Borg, S. (2018). *Kuntavaalitutkimus 2017*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E., & Wass, H. (2020). Johdanto: mikä on politiikan ilmastonmuutos? (s. 45–65). Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E. & Wass, H. (toim.) *Politiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Bryson, J. M., Quick, K.S. Slotterback, C. S. & Crosby, B.C. (2013). Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*, 73 (1), s. 23–34.
- Burr, V. (2015). *Social Constructionism, Third edition*. London & New York: Routledge.
- Bäcklund, P. (2007). *Tietämisen politiikka: kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (2017). Lukijalle: kansalaisosallistumisen muuttuva kenttä. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä* (s.5–15). Tampere: Suomen yliopistopaino Oy–Juvenes Print.
- Callahan, K. (2007). Citizen Participation: Models and Methods. *International Journal of Public Administration*, 30 (11), s 1179–1196.
- Castelnovo, W., Misuraca, G. & Savoldelli, A. (2016) Smart Cities Governance: The Need for a Holistic Approach to Assessing Urban Participatory Policy Making. *Social Science Computer Review*, 34(6), s. 724–739.
- Chesbrough, H. W. (2006) *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Boston Massachusetts: Harvard Business Press.
- Curato, N., Sass, J., Ercan, S. A., & Niemeyer, S. (2020). Deliberative democracy in the age of serial crisis. *International Political Science Review*, 43(1), s. 55–66.
- Cuthill, M. (2001). Developing Local Government Policy and Processes for Community Consultation and Participation. *Urban Policy and Research*, 19 (2), s. 183–202.
- Cuthill, M. (2003). The Contribution of Human and Social Capital to Building Community Well-being: A Research Agenda Relating to Citizen Participation in Local Governance in Australia. *Urban Policy and Research*, 21 (4): s. 373–391.
- Cuthill, M. & Fien, J. (2005). Capacity Building: Facilitating Citizen Participation in Local Governance. *Australian Journal of Public Administration*, 64 (4): s. 63–80.
- Czarniawska-Joerges, B. A. (2014). *Theory of Organizing, 2nd edition*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dahlgren, P. (2018) Media, Knowledge and Trust: The Deepening Epistemic Crisis of Democracy, *Javnost - The Public*, 25:1-2, s. 20–27.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J.V. (2000). The New Public Service: Serving rather than Steering. *Public Administration Review*, 60 (6), s.549–559.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance*, 18(1), s. 111–134.
- Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2011). Chapter nine: Institutional evolution within local democracy–local self-governance meets local government. In Torfing & Triantafyllou (eds.) *Interactive policy making, metagovernance and democracy* (pp. 169–186). Colchester: ECPR Press.
- Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2016). Introduction: Three reflecting perspectives on interactive governance. In Edelenbos & van Meerkerk (eds.) *Critical reflections on interactive governance. Self-organization and participation in public governance* (pp. 1–28). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing.

- Edelenbos, J., van Schie, N., & Gerrits, L. (2010). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy Sciences*, 43(1), s. 73–94.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), s. 1–29.
- Ercan, S. A., & Gagnon, J. P. (2014). The crisis of democracy: Which crisis? Which democracy? *Democratic Theory*, 1(2), s. 1–10.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Jobdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Faucher, F. (2015). New forms of political participation. Changing demands or changing opportunities to participate in political parties? *Comparative European Politics*, (13:4), s. 405–429.
- Fiorina, M. P. (1999). Extreme voices: A dark side of civic engagement. In Skocpol, Theda & Fiorina, Morris P (eds.) *Civic Engagement in American Democracy* (pp. 405–413). New York, Washington, D.C; Brookings Institution Press.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality & Power. Democracy in Practice*. Chicago & London: The university of Chicago press.
- Flyvbjerg, B. (2006) Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), s.219–245.
- Font, J., Graham S., Galais. C. & Alarcon, P. (2018). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, 57 (3), s. 615–636.
- Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2020). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability & Management*, 36(4), 347–375.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & society*, 29(1), s. 5–41.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66, 66–75.
- Hakari, K. (2013). *Unsi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Acta Universitatis Tamperensis 1871. Tampere: Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print.
- Hansen, A. D. (2007). Governance networks and participation. In Sørensen, E. & Torfing, J. (eds.) *Theories of democratic network governance* (pp. 247–261). London: Palgrave Macmillan.
- Hartley, J., Sørensen, E. & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), s. 821–830.
- Haveri, A., Airaksinen, J., & Paananen, H. (2015). Transformation of Local Leadership—Narratives on changed Interaction. *Open Journal of Leadership*, 04(04), s. 117–128.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A.-V. (2021) Urban Platforms as a mode of governance. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), s. 1–18.
- Hay, C., & Stoker, G. (2009). Revitalising politics: have we lost the plot? *Representation*, 45(3), s. 225–236.
- Head, Brian W. (2007). Community engagement: Participation on whose terms? *Australian Journal of Political Science*, 42(3), s. 441–454.
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hysing, E. & Lundberg, E. (2015). Making governance networks more democratic: lessons from the Swedish governmental commissions. *Critical Policy Studies*, 10:1, s. 21–38.

- Häikiö, L. & Snellmann, K. (2017). Marginaalisessa yhteiskunnallisessa asemassa olevien nuorten osallistuminen. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä* (s. 118–136). Tampere: Suomen yliopistopaino Oy–Juvenes Print
- Hämäläinen, J. (1987). *Laadullinen sosiaalitutkimus käytännössä. Jobdatus laadullisen sosiaalitutkimuksen ”käsiyöitöön”*. Kuopion yliopiston julkaisuja.
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), s. 55–65.
- Isola, A-M, Kaartinen, H., Leeman, L., Lääperi, R., Schneider, T. Valtari, S. & Keto-Tokoi, A. (2017) *Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa*. Helsinki: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.
- Jurmu, L. (2020). Miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa? *Hallinnon Tutkimus*, 39(3), s. 156–172.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitat Tamperensis 2215. Tampere: Tampere University Press.
- Jäntti, A., Airaksinen, J., & Haveri, A. (2017). Osallistuminen julkishallinnon legitimizeettikysymyksenä Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä* (s.34–56). Tampere: Suomen yliopistopaino Oy–Juvenes Print.
- Jäntti, A., Kork, A. A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H., & Sinervo, L. M. (2021). Osallistumismalleista kohti vuorovaikutteista kaupunkiorganisaatiota Teoksessa Jäntti, A., Haveri, A. & Rannisto, P-H. (toim.) *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus* (s.66–76). Tutkimuksia 2021:3. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitieto. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/21_05_20_HKI_Johtamisjarjestelmanuudistus.pdf. Luettu 3.2.2022.
- 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.
- Jäske, M. (2018). *Democratic Innovations in Finnish Local Politics. Essays on the Varieties, Causes and Consequences of Mechanisms for Direct Citizen Participation*. Turun yliopiston julkaisuja, Sarja B osa, 462. Turku: Grano Oy.
- Kantola, A., Wass, H., Lahtinen, H., Peltoniemi, J. & Heikkilä, T. (2019). Vaalinavigaattori: Katso mistä löytyy eniten käyttämättömiä ääniä. Kansalaisuuden kuulut ja kuplat -tutkimushanke BIBU, Helsingin yliopisto. https://www.aka.fi/globalassets/3-stn/1-strateginen-tutkimus/tiedon-kayttajalle/politiikkasuositukset/politiikkasuositukset/19_03_vaalinavigaattori_mista_loytyy_kayttamattomia_aania.pdf. Luettu 3.2.2022.
- Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P-E. (2017). Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: Syventyykö vai heikentyykö demokratia Teoksessa Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela P-E (toim.), *Polittinen osallistuminen: vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä* (s.8–29). Jyväskylä: Sophi.
- King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, (53:4) s. 317–326.
- Kiviniemi, K. (2018). Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin. 2, Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökobtiin ja analyysimenetelmiin. 5, uudistettu ja täydennetty painos*. Jyväskylä: PS-kustannus.

- Klijn, E. H. (2011). Chapten eleven: Democratic legitimacy criteria in interactive governance and their empirical application. In Torfing & Triantafillou (eds.) *Interactive policy making, metagovernance and democracy* (pp. 205–226). Colchester: ECPR Press.
- Klijn, E. H., & Edelenbos, J. (2013). The influence of democratic legitimacy on outcomes in governance networks. *Administration & Society*, 45(6), s. 627–650.
- Klijn, E. H., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public administration*, 85(3), s. 587–608.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: an introduction. *The journal of transdisciplinary environmental studies*, 7(1), s. 1–11.
- Kork, A.-A. (2016). *Asiakasresponsiivisuudella tehokkautta julkisiin palveluihin? Terveyskioski perusterveydenhuollon kehittämisinstrumenttina*. Acta Universitatis Tamperensis 2237. Tampere: Tampere University Press.
- Koskiahho, B. (2002). Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 36–57). Tampere: Gaudeamus.
- Kuntalaki 410/2015.
- Kuntaliitto (2021). Kuntalaisten osallisuuden edistäminen. <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/kuntalaisten-osallisuuden-edistaminen>. Luettu 8.12.2021.
- Kurkela, K. (2021). Kunta ja muuttuva osallistuminen. Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kehittämisestä. *Hallinnon Tutkimus*, 40(1), s. 37–52.
- Kurkela, K., Virtanen, P., Tuurnas, S., & Stenvall, J. (2019). The Actors Involved in Innovation Processes and Collaboration—A Case Study of Eight Finnish Municipalities. *Lex Localis*, 17(2), s. 247–266.
- Kuula, A. (1999). Toimintatutkimus: Kenttätyötä ja muutospyrkimyksiä. Tampere: Vastapaino.
- Laine, T. (2018). Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin. 2, Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. 5., uudistettu ja täydennetty painos*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Lappalainen, P. (2019). Osallistamispolitiikalla hallinnoidaan kansalaisia ja asukkaita. Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (toim.) *Pelastaako osallistaminen demokratian?* (s.123–144) Tampere: Vastapaino.
- Lehtonen, P. (2013). *Julkisesti uskottavat – Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.
- Leponiemi, U. (2019). *Kollektiivinen kapasiteetti: Yhteisöllisyys pienen kunnan johtamisessa*. Tampereen yliopiston väitöskirjat 153. Tampere: PunaMusta OY – Yliopistopaino.
- Lowndes, V. & Roberts M. (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- Luhakallio, E. & Mustranta, M. (2017). *Demokratia suomalaisessa läbiössä*. Helsinki: Into.
- Lundström, I. (2011). *Kuntien palvelubankintojen murros. Tutkimus kuntien palvelubankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*. Acta-Väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.
- Mair, Peter., Wolfgang C. Muller & Plasser Fritz (2004). *Political Parties and Electoral Change Party Responses to Electoral Markets*. London: SAGE.

- McCaffrie, B., & Akram, S. (2014). Crisis of Democracy? Recognizing the Democratic Potential of Alternative Forms of Political Participation. *Democratic Theory*, 1(2), s. 47–55.
- McCoy J, Rahman T & Somer M. (2018). Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities. *American Behavioral Scientist* 62(1), s. 16–42.
- McNiff, J. (2013). *Action research: Principles and practice*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), s. 10–29.
- Meriluoto, T. & Litmanen, T. (2019). Pelastaako osallistaminen demokratian? Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (toim.) *Pelastaako osallistaminen demokratian?* (s. 7–28). Tampere: Vastapaino.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), s. 275–293.
- Michels, A. & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy, *Local Government Studies*, 36:4, s. 477–491.
- Michels, Ank, & De Graaf, Laurens (2017). Examining citizen participation: Local participatory policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies*, 43(6), s. 875–881.
- van der Molen, F. (2018). How Knowledge Enables Governance: The Coproduction of Environmental Governance Capacity. *Environmental Science and Policy*, 87, s. 18–25.
- Nabatchi, T. (2010). The (re)discovery of the public in public administration. *Public Administration Review*, 70, s. 309–311.
- Nabatchi, T., & Amsler, L. B. (2014). Direct public engagement in local government. *The American Review of Public Administration*, 44(4_suppl), s. 63–88.
- Nambisan, S. (2008) Transforming government through collaborative innovation. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (2004). Public participation and collaborative governance. *Journal of social policy*, 33(2), s. 203–223.
- Nuorisolaki 1285/2016.
- Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., af Ursin, K., & Tiihonen, S. (2016). *Julkisen hallinto suomessa*. Helsinki: Tietosanoma.
- OECD (2022). Open government. <https://www.oecd.org/gov/open-government/>. Luettu 4.8.2022
- Oikeusministeriö (2022). Kansallinen demokratiaohjelma 2025. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM036:00/2019>. Luettu 7.2.2022
- Osborne, S. P. (2006) The New Public Governance? *Public Management Review*, 8:3, s. 377–387.
- Osborne, S. P. (2010). The (new) public governance: A suitable case for treatment? Teoksessa Osborne, S. (ed.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (s. 1–16). London: Routledge.
- Paananen, H. (2016). Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 44, s. 7–25.
- PALO research (2021). Mustasaaren kansalaisraati. <https://paloresearch.fi/kansalaisraati/>. Luettu 7.2.2022.
- Papadopoulos, Y. (2016). Interactive governance: Authorization, representation and accountability. In Edelenbos & van Meerkerk (eds.) *Critical reflections on interactive governance. Self-organization and participation in public governance* (pp. 146–166). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing

- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. New York: Cambridge University Press.
- Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics*, 10(1), s. 7–19.
- Pedersen, K. H. & Johannsen, L. (2016) Where and How You Sit: How Civil Servants View Citizens' Participation. *Administration and Society*, 48 (1), s. 104–129.
- Pestoff, V., & Brandsen, T. (2010). Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation? In Osborne, S.P. (ed.), *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (pp. 223–236). London & New York: Routledge.
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the 'New localism'. *Political Studies*, 52(2), s. 358–375.
- Puusa, A. (2020), Haastattelutyypit ja niiden metodiset ominaisuudet. Teoksessa Juuti, P. & Puusa, A. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus. E-kirja.
- Puusa, A. & Julkunen, S. (2020). Uskottavuuden arviointi laadullisessa tutkimuksessa. Teoksessa Juuti, P. & Puusa, A. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus. E-kirja.
- Raatikainen, P. (2004). *Ihmistieteet ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus
- Raiskila, M., & Wiberg, M. (2017). Demokratian ritareista näppäimistösoituriin: Poliittisen osallistumisen kirjo laajenee. Teoksessa Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela P-E. (toim.) *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä* (s.30–51). SoPhi. Jyväskylän yliopisto.
- Ritchie, J. & Lewis, J. (2007). *Qualitative research practice: a guide for social science students and researchers*. London, Thousand Oaks & New Delhi: Sage Publications.
- Rättilä, T. (2001). Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijuutena. *Politiikka*, 43(3), 190–207.
- Rättilä, T., & Rinne, J. (2017). Ei osallistumista vaan vaikuttamista! Asukasaktiivit paikallisina toimijoina ja asuinympäristön kehittäjinä. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Kansalaiset kaupunki kehittämässä* (s.34–56). Tampere: Suomen yliopistopaino Oy–Juvenes Print.
- Sahamies, K., Haveri, A., & Anttiroiko, A. V. (2021). Alustat paikallisen hallinnan välineenkäsitteellinen tarkastelu. *Hallinnon Tutkimus*, 40(3), 207–221.
- Sahamies, K., Haveri, A., & Anttiroiko, A. V. (2022). Local Governance Platforms: Roles and Relations of City Governments, Citizens, and Businesses. *Administration & Society*, 00953997211072531, 1–26.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities. Fourth edition*. Los Angeles: SAGE.
- Setälä, M. L. (2003). Demokratian arvo: teorit, käytännöt ja mahdollisuudet. Helsinki: Gaudeamus.
- Sitra (2021). Demokratia ja osallisuus. <https://www.sitra.fi/teemat/demokratia-ja-osallisuus/>. Luettu 8.12.2021.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, P. D. & McDonough, M. H. (2001). Beyond public participation: Fairness in natural resource decision making. *Society & Natural Resources*, 14(3), s. 239–249.
- Somekh, B.(2005). *Action research: A methodology for change and development: A methodology for change and development*. Maidenhead: Open University Press.
- Sote-uudistus (2021). Sote-uudistus. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoiminnan uudistus. Verkkosivu <https://soteuudistus.fi/etusivu>.

- Sørensen, E. (2002). Democratic theory and network governance. *Administrative Theory & Praxis*, 24(4), s. 693–720.
- Sørensen, E. (2016). Democratic network governance. In Ansell, C. & Torfing, J. (eds.) *Handbook on theories of governance* (pp. 419–427). Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). Introduction governance network research: Towards a second generation. In Sørensen, E., & Torfing, J. (eds.) *Theories of democratic network governance* (pp. 1–21). London: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011) Enhancing collaborative innovation in the public sector, *Administration & Society*, 43(8), s. 842–868.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2018). The Democratizing Impact of Governance Networks: From Pluralization, via Democratic Anchorage, to Interactive Political Leadership. *Public Administration*, 96 (2), s. 302–317.
- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public administration*, 89(1), s. 15–31.
- THL (2020). Osallisuuden edistäminen. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen>. Luettu 8.12.2021.
- THL (2021). THL:n kartoitus: Osallisuuden edistäminen kuntien osallisuusohjelmissa. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/thl-n-kartoitus-osallisuuden-edistaminen-kuntien-osallisuusohjelmissa>. Luettu 6.2.2022
- Timmermans, S. & Tavory, I. (2012). Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. *Sociological theory*, 30(3), s. 167–186.
- Torfing, J. & Triantafillou, P. (2011). Chapter one: Introduction to interactive policy making, metagovernance and democracy. In Torfing & Triantafillou (eds.) *Interactive policy making, metagovernance and democracy* (pp. 1–25). Colchester: ECPR Press.
- Torfing, J. & Triantafillou, P. (2013). What’s in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), s. 9–25.
- Torfing, J., Sørensen, E. & Roiseland, 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.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2006). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Tuurnas, S. (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), s. 583–598.
- Tuurnas, S. (2016). *The professional side of co-production*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2163. Tampere: Tampere University Press.
- Tuurnas, S. (2017). Miten johtamisella voidaan tukea palvelujen yhteistuotantoa ja kumppanuutta kunnissa. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.), *Tulevaisuuden kunta*, (s.465–478). Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Tuurnas, S., Kurkela, K., & Rannisto, P. H. (2016). Osallisuuden monet kasvot. Teoksessa Rannisto, P-H & Tienhaara, P. (toim.) *Sote-palvelut markkinoilla–tavoitteita, toiveita ja risiiriitoja* (s.103–124). Tampere: Tampere University Press.
- Töttö, P. (1982). *Yhteiskuntatiede ja toiminta. Objektivismin kritiikistä yhteiskuntatieteiden metodologiassa*. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Tampereen yliopisto. Sarja A: 55:1982.
- Vartola, J. (2006). *Näkökulmia byrokratiaan. 4. painos*. Johtamistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public administration review*, 62(5), s. 527–540.
- Vitale, D. (2006). Between deliberative and participatory democracy: A contribution on Habermas. *Philosophy & Social Criticism*, 32(6), s. 739–766.
- Värttö, M. (2022). Reflections on Participatory Reforms. Tampere University Dissertations 554. Joensuu: PunaMusta Oy – Yliopistopaino.
- Värttö, M., Kantola, A., Setälä, M., Peltonen, L., Björk, A., Faehnle, M., Vogt, H., Taskinen, M. & Korhonen-Kurki, K. (2021). Suomalaisen demokratian kipukohdat – ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Politiikkasuositus 9/2021. Strateginen tutkimus. https://www.aka.fi/globalassets/3-stn/1-strateginen-tutkimus/tiedon-kayttajalle/politiikkasuositukset/politiikkasuositukset/21_09_suomalaisen_demokratian_kipukohdat_ja_ratkaisumahdollisuudet.pdf. Luettu 7.2.2022.
- Värttö, M. & Rapeli, L. (2019). Viranhaltijoiden suhtautuminen kuntalaisosallistumiseen. *Hallinnon tutkimus*, 38 (2), s. 110–124.
- Warren, M. E. (2009). Governance-driven democratization. *Critical policy studies*, 3(1), s. 3–13.
- Wass, H. M., & Grönlund, K. (2016). Johdanto: yhdenvertaisuus ja poliittisen osallistumisen eriytyminen. Teoksessa Grönlund, K. & Wass, H. (toim.) *Politiittisen osallistumisen eriytyminen—Eduskuntavaalitutkimus 2015* (s. 29–44). Oikeusministeriö.
- Weir, S. & Beetham, D. (1998). PART 2: The Core Executive: Chapter 9: Government Below the Centre. In Weir, S. & Beetham, D. (eds.) *Political Power & Democratic Control in Britain* (pp. 225–260). Taylor & Francis Ltd.
- Whiteley, P. (2009). Where have all the members gone? The dynamics of party membership in Britain. *Parliamentary Affairs*, 62(2), s. 242–257.
- Willis, J. W & Edwards, C. (2014). *Action research: Models, methods, and examples*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Yang, K. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, 65 (3), s. 273–285.
- 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*, 71 (6), s. 880–892.
- Yin, R. K. (2014) *Case study research: design and methods*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore & Washington DC: Sage Publications.

JULKAISU

I

The Actors Involved in Innovation Processes and Collaboration - A Case Study of Eight Finnish Municipalities.

Kaisa Kurkela, Petri Virtanen, Sanna Tuurnas & Jari Stenvall

Lex Localis, 17(2), 247–266.

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

The Actors Involved in Innovation Processes and Collaboration – A Case Study of Eight Finnish Municipalities

KAISA KURKELA, PETRI VIRTANEN, SANNA TUURNAS & JARI STENVALL

Abstract This study observes the roles of the different actors involved in the processes of innovation. The theoretical framework on which this study is based deals mainly with the idea of collaborative innovation. This is a case study of eight Finnish municipalities (Hattula, Hollola, Hämeenlinna, Kuusamo, Pudasjärvi, Raahe, Rovaniemi and Salo) and their innovation processes. The research question is: how did collaboration occur between the diverse actors during the observed development processes? The main data of this article emanates from the workshops held in these eight municipalities. Four groups of actors emerge in the empirical analysis: key actors, actors within the municipal organization, actors within the municipality and actors outside the municipality. The roles of promoters, coordinators and leaders of innovation processes and municipal management were highlighted. These key actors have the opportunities to promote and organize collaboration in the innovation processes. Collaborative practices in innovation processes are seen, as an important aim and the importance of including different stakeholders is quite widely understood. However, it seems that a systematic approach towards collaboration in these processes is lacking and in some cases the instruments for collaboration might be lacking.

Keywords: • collaborative innovation • case study • innovation processes • development processes • Finland

CORRESPONDENCE ADDRESS: Kaisa Kurkela, Ph.D. Student, Tampere University, Faculty of Management and Business (MAB), FI-33104 Tampere University, Finland, email: kaisa.kurkela@tuni.fi. Petri Virtanen, Ph.D., Adjunct Professor, ITLA Foundation, Lapinlahdenpolku 8, 00180 Helsinki, Finland, email: petri.virtann@sitra.fi. Sanna Tuurnas, D.Sc., Postdoctoral Research Fellow, Public Governance Institute, Parkstraat 45 – box 3609, 3000 Leuven, Belgium, email: sana.tuurnas@kuleuven.be. Jari Stenvall, Ph.D. Professor, Tampere University, Faculty of Management and Business, FI-33104 Tampere University, Finland, email: jari.stenvall@tuni.fi.

[https://doi.org/10.4335/17.2.247-266\(2019\)](https://doi.org/10.4335/17.2.247-266(2019))

ISSN 1581-5374 Print/1855-363X Online © 2019 Lex localis

Available online at <http://journal.lex-localis.press>.

1 Introduction

This study observes collaboration through the roles of different actors in innovation processes within Finnish municipalities. The theoretical framework of this study is based on the discourse about collaborative innovation (see e.g. Hartley & et al. 2013; Sørensen & Torfing 2011; Bommert 2010; Nambisan 2008; Tuurnas & Jäppinen, 2019). The empirical evidence cited in this paper derives from observations of innovation processes in eight Finnish municipalities (Hattula, Hollola, Hämeenlinna, Kuusamo, Pudasjärvi, Raahe, Rovaniemi and Salo).

Finnish municipalities have quite wide-ranging responsibilities for the provision of basic public services. Because of a long-standing tradition of local democracy and decision making and the right to levy taxes, Finnish municipalities do have strong self-government and autonomy (see e.g. The Association of Finnish Local and Regional Authorities; Haveri 2006). Currently the number of municipalities is 311 (the situation in 2017, The Association of Finnish Local and Regional Authorities). The need for experimentation and innovation in municipalities and overall in the public sector is quite obvious, as it is also at the level of the Finnish State. Currently and in the next few years, the public sector faces a number of tricky questions that need to be solved. These questions relate to, for example, economic challenges, changes to the social and healthcare services and vitality of the local communities. The challenges of representative democracy at a time of reduced trust in political decision making also calls for new ways of involving citizens and other actors in the processes of government (see e.g. Michels & De Graaf 2010).

In this context experimentation, innovation and new ways of thinking are much needed in the public sector and at the level of local decision making. Current discussions, both in the literature and at a practical level, tend to highlight the cooperation and collaboration between the different actors and stakeholders. The New Public Governance (NPG) emphasizes open government, active citizenship and networks and partnerships in the public sector (see e.g. Osborne 2010) and it has a strong link to discussions about co-creation and co-production (see Tuurnas 2016).

Innovation can be described in many ways. For many years it has been a trendy word, which links, for example, to creativity, change, improvement and development, both in the public and in the private sectors. In the context of this study Sørensen's and Torfing's (2011) definition of innovation is quite pertinent as they define innovation as "*an intentional and proactive process that involves the generation and practical adoption and spread of new and creative ideas, which aim to produce a qualitative change in a specific context*" (p. 849).

In the context of our study it is important to notice that innovation can also be described as radical or incremental and it can be seen as the generation of a new and original invention or the adoption or adaptation of others' innovations (Damanpour 1991; Damanpour & Aravind 2012; Waldorff et. al. 2004, 71). Also as a process, innovation can be seen as a complex, nonlinear and iterative process (Sørensen & Torfing 2011, 851). As Hartley (2005) points out, innovation doesn't necessary mean improvement. Innovation without improvement may also be important from the perspective of organization's *innovative capacity* (p. 32).

Innovation can be described as a closed or open process. Chesbrough (2006) describes the shift from the closed innovation paradigm to the open innovation paradigm. The closed innovation paradigm relies on control and sees a self-reliant approach as important, whereas the open innovation paradigm combines the ideas that are coming from both the outside and the inside of the organization (Chesbrough 2006; see also Lee et. al. 2012; Bogers et. al. 2017).

From a wider perspective this study aims to produce new knowledge and further the scientific discussion about open and collaborative innovations. The study contributes to especially the broad question, how organizations are able to open up their innovation processes for collaboration? The specific research question of this study is *how did collaboration occur between the diverse actors during the observed innovation processes?* Observing the role of different actors and describing the collaborative approaches in the processes of municipal organizations, the study produces further knowledge about nature of collaboration and about innovation processes. It also gives descriptions about the every day life of municipal organizations and how the roles of different actors are seen in these organizations. In a larger scale, the engagement of different actors has a strong connection to issues of participatory democracy (see e.g. Cook & Morgan 1971).

2 Theoretical framework: opening innovation processes within organizations to collaboration ?

This section aims to draw a picture of how government, and in particular the actors within public organizations, are able to make collaboration a more systematic part of the organization's innovation processes. This discussion is interesting from the viewpoint of opening up public organizations, also at a local level, to cooperation between the different stakeholders and generally to new ways of seeing the development processes.

In a networked society, an open collaborative approach to innovation is topical and it also provides a tool with which to understand and develop the innovations and the innovation processes. A collaborative approach to innovation is related to the paradigm of open innovation (see e.g. Bogers 2011). It is attached, for example, to theories of network governance and co-creation as well (Hartley & et

al. 2013; Prahalad & Ramaswamy 2004; Bommert 2010). For example, Sørensen and Torfing (2011, 845) suggest network-based collaboration as one source of public sector innovation. At best, the formation of networks as facilitators of collaboration can help to overcome challenges such as those of bureaucratic silos, narrow-minded professionals and public hierarchies (Sørensen & Torfing 2011, 845).

Nambisan (2008, 38) defines network-based collaborative innovation as an *“externally focused, collaborative approach to innovation and problem solving in the public sector, which relies on harnessing the resources and creativity of external networks and communities to enhance the range and quality of innovation outcomes or solutions”*. In this sense the key-elements of collaborative innovation are openness and integration of a great variety of different participants with different innovation assets (Bommert 2010, 16). The definition of actor is quite wide within these processes as the term can be seen to cover the relevant people within the organization, and also those in other organizations, those in the private sector, as well as citizens and third sector actors (e.g. Bommert 2010; Nambisan 2008; Hartley et al. 2013; Sørensen & Torfing 2011). From the viewpoint of the actors an essential element is that participants from different backgrounds are involved in processes from the early phases onwards (Bommert 2010, 16; see also Sørensen & Torfing 2011). According to Tuurnas (2015, 586) interaction, shared processes and mutual learning promote collaborative innovations.

Formal and bureaucratic boundaries should not define innovations, moreover they should be defined by the availability of innovation assets and the role of actors should be defined *“by the match between innovation assets and the problem”* (Bommert 2010, 16). A larger scale notion of collaborative innovation requires a transfer of authority and perhaps a transfer of accountability, and therefore it contains essential questions about the distribution of power, accountability and control (Bommert 2010, 30).

Some interpretations of collaborative innovation emphasize the viewpoint of the innovation process. It can be suggested that collaboration can strengthen the phases of the innovation processes with different experiences and a different knowledge base (Sørensen & Torfing 2011; Hartley et al. 2013). According to Sørensen and Torfing (2011, 851) innovation can be divided into four phases: these are the generation of ideas, the selection of ideas, the implementation of new ideas and the dissemination of new practices. From the point of view of collaboration, for example, the generation of ideas and the selection of ideas can be encouraged when different experiences, ideas and different forms of knowledge are combined (Sørensen & Torfing 2011, 852; Hartley et al. 2013). The implementation of new ideas can be promoted when *“collaboration creates*

joint ownership” of these new ideas and the dissemination of innovative practices can be promoted through the formation of social and professional networks (Sørensen & Torfing 2011, 852; Hartley et al. 2013).

Even though collaboration can spur the innovation processes and the inclusion of actors from different backgrounds in these processes can be very helpful, there are challenges, which can, at the worst, hinder collaboration. To see the larger picture Sørensen’s and Torfing’s (2011) division of potential barriers is quite illustrative. They divide collaboration into five groups, which are cultural barriers, institutional barriers, inter-organization barriers, organizational barriers and identity-related barriers (p.860). Also for example, the demand for secure administration and risk avoidance in service production has emerged because of the fiscal crisis (Hartley et al. 2013, 827). In an open innovation cycle, other actors also need to have the possibility to participate in defining public value and from the viewpoint of government that might be a challenge (Bommert 2010, 29). The reformulation of customary roles is one of the important challenges for collaborative innovation and, for example, the citizens’ roles should be seen more as those of co-creators and co-producers (Hartley et al. 2013, 827).

What does a collaborative approach mean from the point of view of leadership and management? One can say that for leaders and managers a collaborative approach to innovation processes means challenges and new ways of thinking and their role can be multifold. Also, there is the dilemma of being an active leader of the process but at the same time giving autonomy to the actors to allow them to contribute to the developing activities. Hartley et al. (2013) speak about “orchestrators” of collaborative innovation processes and for them the organizational back-up, access to resources, centrality and legitimacy are vital. They suggest that the personal skills of orchestrators should include “*reflexivity, imagination and vision, flexibility, open-mindedness and boundary-spanning and communicative skills*”. According to them there can be three roles for leaders of an innovation process, which are those of (1) convener, (2) mediator, who motivates and facilitates the collaboration between different actors and (3) catalyst, whose ways of leading and managing are more entrepreneurial (p. 827).

Sørensen and Torfing (2017) observe the idea of collaborative innovation through that of metagoverning. In governance networks the metagovernor’s role is to initiate, support and guide collaboration so, that the actors in a network are committed to the production of public value and the challenge is, how to influence the network, while at the same time being conscious of the autonomy that is essential for networks to function (Sørensen & Torfing 2017). They conclude, that “*metagovernors of collaborative innovation in networks must harness diversity, create appropriate disturbance, and recruit innovation ambassadors*”(p.837).

The theoretical discussion also pays attention to collaboration from a more organizational point of view and how government also at the local level can enhance collaboration and make the conditions suitable for it. Eggers and Singh (2009, 126) sum up the aspects that government needs to consider in order to induce the execution of collaborative innovations: *“Proper execution of innovation will require government organizations to move from hierarchy to inclusion; from ownership to collaboration; from invention to adaptation; and from a culture of acquiescence to a culture of performance. This transition may involve rethinking organizational boundaries, acquiring new capabilities to better manage the innovation process, and creating flatter, less siloed organizations with a culture focused on performance.”*

Bommert (2010) introduces four aspects that government should consider in order to improve the conditions for collaborative innovations. First, according to him, government should *“develop the capacity to explore its innovation needs”* and also it should be taken into account that these needs may emerge also from outside the organization as well as from bottom up (p. 28). The second aspect he points out, is that, at the same time government should also be able to look outside the organizational boundaries when identifying the resources for innovations. Third, the government needs to have the skills to motivate the actors to use their resources and the fourth point is that in terms of the innovation of public value the government should have a role in coordinating the use of these resources (Bommert 2010, 28).

From his perspective, Nambisan (2008) pays special attention to four roles that government can play to enhance collaborative innovation. In his classification these roles differ from each other, firstly from the aspect of whether the problems that are being solved are by their nature well-defined, emergent or ill-defined. Secondly, in his classification these roles differ from the point of view of collaboration and how it is organized, which means that the collaborative arrangement or network's leadership can be either more centralized and government-led or more diffused and community-led. Government can play a central role as an *“innovation seeker”* (problems emergent) or as an *“innovation integrator”* (problems more defined) and when collaboration is more community-led government's role can be either *“innovation champion”* (problems emergent) or *“innovator catalyst”* (problems more defined) (Nambisan 2008).

In this section we have set out an overview of the theoretical discussion concerning collaborative innovation. We have paid special attention to the processes of collaborative innovation, the role of leaders in those processes and ways in which organizations could open themselves to collaboration. These theoretical viewpoints emphasize the importance of *opening the organizational innovation processes to variety of different kind of actors, from the beginning of*

the process to the end of it. Opening means also overcoming bureaucratic silos and other organizational barriers and reconsidering the conventional roles of involved actors, including the roles of leaders. The theoretical framework provides a basis in terms of tools and ideas for applying collaboration to every day developmental activities within public organizations. In the study, we combine this knowledge and understand empirical data observing and analyzing attempts to make collaboration part of everyday practice in organizations.

3 Methodology

This is a case study of eight Finnish municipalities and their innovation processes, in which the processes are observed from the viewpoint of the actors. A case study is an empirical study in which the use of different data sources is typical (Yin 2014). This study can be described as an exploratory case study, because the research started with data gathering and afterwards the theoretical framework was observed from the viewpoint of the case (Yin 2014). In this sense the study was carried out with an inductive approach. The limitation of a case study is, quite obviously, that the possibilities to generalize the results are only limited (Flyvbjerg, 2006). However, as in this case, it gives the possibility to gain in-depth understanding of the particular processes and, therefore, a case study as a research strategy gives a possibility to learn, and therefore it offers knowledge for further theory development (Flyvbjerg, 2006, 227).

We have gathered the data from eight Finnish municipalities (Hattula, Hollola, Hämeenlinna, Kuusamo, Pudasjärvi, Raahe, Rovaniemi and Salo). The data was collected during the research project ¹ in workshops concerning development activities. The primary data of this paper emanates from workshops held in these eight municipalities. Each of these first round workshops was recorded and systematic notes were made concerning discussions in the workshops. Also diaries were written during the workshops. In each workshop, researchers and participants observed and discussed development activities and/or pilot projects, that each municipality had chosen (see attachment 1). These activities can be described as something new in these municipalities and these projects had (in one way or another) a link to the interface of the organization and citizens. The secondary data of this study was gathered also at workshops. This second round of workshops discussed the evolving development activities and processes in general in these eight municipalities. Diaries were written during these workshops.

The development processes are observed in the terms of innovation processes. When the data was analyzed, it was kept in mind that these evolving development processes may not necessarily lead to outcomes that would be classed as innovations in the sense that theoretical discussion sees it. Also, it is possible that even though the outcomes might be described as innovations it doesn't follow from this that the innovations would always be an improvement (see e.g. Hartley

2005). However, we see that it is fruitful to observe development activities from the point of view of innovation processes, because the essential aim was, in every pilot project, to produce something new in these case-study municipalities.

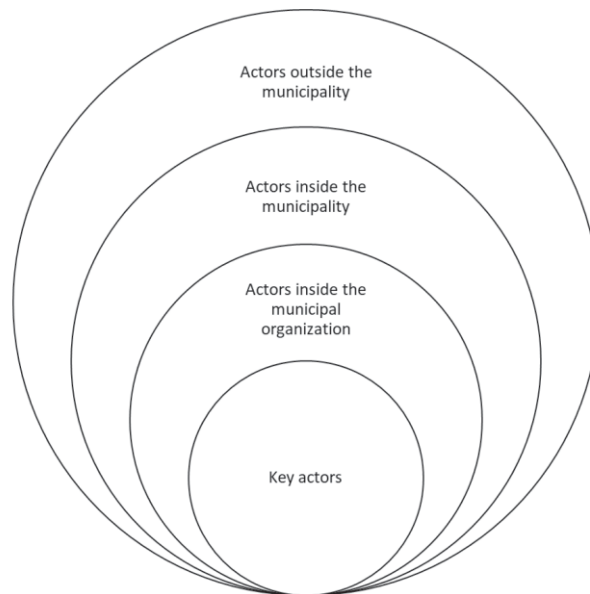
The data was analyzed using data-driven content analysis. The aim was to clarify which actor groups were involved in development activities and processes and how their role was seen. The notion of collaborative innovation was kept in mind when the data was analyzed.

4 Results of the analysis: actors involved in the innovation processes

The concept of actor is seen quite broadly in this study. First, the essential actors can be seen as promoters of the processes. Second, the actors, who support the process are classified in this study as supporters. As a supporter we mean in this context an actor or a group of actors, who support the process by influencing the process in different ways. Supporters are actors who have in some way been part of the projects and they have made their contributions to these processes, but their role doesn't seem to be essential to the processes and most likely, in many cases, the process would have happened without these actors. Without the participation of these actors, the processes themselves and possibly the results might have been quite different.

The empirical data shows that the actors in these processes can be divided into four groups (Table 1 and Diagram 1): 1. The key actors (promoters, coordinators and leaders of processes, the managers) 2. Supporters inside the municipal organization (employees, the managers, politicians, people from other organizational units) 3. Supporters in the municipality (service users, customers, inhabitants, local firms, third sector actors) 4. Supporters outside the municipality (professional networks, networks of municipalities, ministries, other municipalities). These actor groups have all emerged in the empirical data. However, as might be expected, some of these groups play a more significant role than others.

Picture 1: The actor groups emerged in the empirical analysis



4.1 Key actors of the innovation processes

Key actors are essential to the process. In some cases the processes can even be personally identified with these actors. According to the empirical data these actors are a small group of people or even an individuals. These key actors coordinate, lead and promote the processes. In some cases their role is also to convince other actors (for example political decision makers) of the importance of undertaking particular developments. Often they also inform other actors and interact with different stakeholders. Depending on the character of the pilot project, key actors also interact inside the organization between different units and it is very common that they are part of different kinds of networks, for example professional and inter-municipal networks. These actors do not necessarily have a formal position as a manager in the municipalities, but often they do have some status in terms of organization. Eagerness to develop services and activity seem to be the connective factors for these key actors. They also seem to have visions of the needs and directions in which to develop the services and courses of action.

The management of municipalities (Municipal managers and their management teams, political leaders) can also be seen as key actors supporting innovations. First, their support for the innovation process can be significant: They can have a big influence when the framework for innovating, is created. Second, in some

cases they are the architects and leaders of the development activities and experiments. Third, their role in promoting the organizational culture of innovation is significant: They can create a positive culture for innovating, experimenting and developing. In addition, visionary and supportive management seem to play a key role in creating an innovative organization. In this sense, it can be said that the management of municipalities also plays an important role in the case of single development projects.

Much of the innovation activity takes place within the different units across the organization and the actors in these units have, in many cases an important role in the innovation activities. However, the role of the personnel can be twofold. On the one hand, their role is naturally very significant when it is about the implementation of new services and practices. New ideas and innovations tend to have an influence on the everyday work of employees and their attitudes to new ideas play a significant role when training to implement new working practices. If the personnel are not committed to new courses of action, are reluctant to change or they do not have sufficient know-how, there will be challenges during the implementation phase.

On the other hand, the personnel cannot be seen as partners in the fullest sense in the creation of new ideas and their role as a knowledge producer is not fully exploited even though some good practice can be seen. Resistance to change among the personnel is a big challenge for the implementation of new ideas and to the whole innovation process. For this reason, it is also important to include personnel in innovation processes from the earliest phases and exploit the signals and information coming from everyday practice.

4.2 The supporters of innovation processes

The key actors do need to support in the innovation activities. The role of the supportive actors is quite diverse. The support can, for example, emerge as important received information or the exchange of experiences between different actors and stakeholders. The support can also be very practical. For example, different actors can support the process by simply providing information or by offering practical tips. The supporters can be the service providers as well and in some cases the support can be financial.

First, the empirical data shows that the key actors exploit (strong) support from inside the organization (management, politicians, employees etc.). Second, the data shows that they exploit the support of actors outside the organization, both within and outside the municipality. However, this invocation from outside supporters is not as systematic or essential to the process as it could be, even though its meaning is quite widely understood. In earlier phases of innovation

processes, the support of outsider actors appears in some cases through the adoption of new ideas and through benchmarking.

a. The supportive actors inside the municipal organization

Even though management and personnel can be seen as key actors in innovation processes, their role is also to support the activities and processes. As mentioned before the role of personnel is twofold. When observing their role as supportive actors within pilot projects it can be seen that their role, like that of service users, is not fully exploited in the idea creation phases even though there are some examples of personnel participation also in the early phases. The role of personnel does not seem to be fully understood as a source of information and knowledge in these processes.

The empirical data suggests that interaction between the different departments within an organization has significant potential in terms of supporting innovation activities. In some cases intra-organizational benchmarking has occurred and in some others interaction has occurred because of the intra-organizational nature of the project. However, this intra-organizational interaction also presents a challenge to innovations and according to the data it is an area that requires strengthening. On a broader front, there is a connection here to the issue of overcoming the bureaucratic silos in the public sector.

In some cases the role of political decision makers is quite active, for example through their work in various steering groups. Especially in larger scale projects the role of the decision makers is crucial, because they make the final decisions. However, according to the data, the role of political decision makers could be stronger. Often their role is not central to the development processes.

b. Actors inside the municipality

In principle, citizens, in their role, for example as inhabitant or service user, are quite widely seen as important actors within innovation processes and every case pilot had a link to the interface between the organization and the citizens. However practice does not fully accord with these principles and the citizens' role in these processes seems to be more that of a target of these innovations and new ideas than that of a partner in these processes. The overall empirical data shows that there is a lack of a systematic approach to citizen participation in innovation activities. In other words, the demands and aspirations of citizens are seen as an important target for innovations, but their roles as a participant and as a partner in a cooperative venture do not fully materialize. However, there have been some examples of practice where the citizens have been involved in the development activities and to some extent in these cases the citizens can be seen to give impulse to the process. Such an impulse arising from the actions of citizens can be, for

example, in terms of feedback, their responses to a survey, ideas that arise as a result of the interaction between the organization and the citizens and needs for services brought to notice by the citizens.

Citizen participation (for example co-production and co-creation) has played a significant role in public discussion and in some cases, it was seen as the next important challenge for these processes. In many cases the role of citizens is generally stronger in the implementation phase or when the new practice is under evaluation. There are some cases (e.g. developing digital services) where the support of service users is essential to the implementation phase: If the end users of are not committed to the new practices, this unquestionably affects the implementation of the new ideas.

When observing these pilot projects, some attempt to involve third sector actors and local private firms in the development processes has been evident. However, overall their role does not seem to have been particularly significant in these pilots. Many of the observed processes were still running when the analysis were made and the firms' and the third sector's great potential as a partner in these development activities was to some extent been recognized.

c. Actors outside the municipality

When observing the actors that act mainly outside the municipal or municipal organization, the role of networks and other municipalities is emphasized. In fact, the support of these actors seems to be quite high-valued. In many cases the importance of outside actors seems to be more meaningful at the beginning of the process (the idea phase). Many ideas are not totally new and benchmarking from other municipalities seems to be quite common and it is seen as quite useful and important. Strengthening this kind of benchmarking is also seen as important because, for example, the challenges that municipalities face these days are quite similar. Also, in some cases, the role of other municipalities is seen from the point of view of peer support.

Networks, such as professional networks, are also important from the point of view of creating new ideas and interacting with other professionals. Networks seem to be important for the diffusion of knowledge and information. These networks seem to be quite helpful especially when ideas are created and combined. Overall, stronger participation in the work of networks is seen as important.

Table 1

CASE STUDY: THE ROLES OF THE DIFFERENT ACTORS IN DEVELOPMENT PROCESSES		
Actor group	Who are these actors?	Description
KEY ACTORS	Promoters, coordinators and leaders of processes	<p>Promoters, coordinators and leaders of processes are the essential actors driving innovation processes, who are eager to develop services and active developers.</p> <p>Their role can include convincing other actors (e.g. political decision makers) of the importance of development, informing other actors and interacting inside the organization between different units and in different kinds of networks.</p>
	Management of municipalities	<p>Managers in municipalities play an essential role in the success of the process. Their role as key actors can include: (1) Supporting the innovation process and creating the innovation framework, experimenting and developing (for example in strategies); (2) Being architects and leaders of the developmental and experimental activities; (3) Creating and maintaining within the organization a positive culture for innovation, experimentation and development.</p>
SUPPORTERS INSIDE THE MUNICIPAL ORGANIZATION	Personnel	<p>The role of personnel is twofold. On the one hand their role is significant when it focusses on the implementation of innovations. On the other hand their role doesn't seem to be fully exploited as developers.</p>
	Actors in other organizational units	<p>Intra-organizational interaction between different organizational units presents quite important possibilities and challenges to the innovation activities. (for example intra-organizational benchmarking).</p>
	Political decision makers	<p>The role of political decision makers is quite active in some cases, for example through their participation in different kinds of steering groups. They also make the final decisions in large-scale development projects.</p>
SUPPORTERS INSIDE THE MUNICIPALITY	Citizens	<p>In principle, citizens are seen as important actors in innovation processes, but the citizens' role in these processes seems to be to be more that of the target of these innovations and new ideas than partners in these processes.</p> <p>In some cases citizen participation (for example co-production and co-creation) is seen as the next important challenge for these processes.</p>

	Local firms and third sector actors	In some cases there are some attempts to involve local firms and third sector actors in development and innovation processes. However, overall their role doesn't seem to be very strong in these pilots.
SUPPORTERS OUTSIDE THE MUNICIPALITIES	Professional networks of municipalities and the state (e.g. ministries, local authorities) other municipalities)	In many cases the importance of outside actors seems to be more meaningful at the beginning of the process. The role of networks and other municipalities seems to be quite high-valued: Many ideas are not totally new and benchmarking from other municipalities seems to be quite common and it is seen as quite useful and important. Networks are important for the diffusion of knowledge and information and they tend to be quite helpful especially when ideas are created and combined.

5 Discussion

The analysis shows that promoters, coordinators and leaders of the processes and the management of the municipalities are the key actors when it is about coordinating and leading the innovation processes and collaboration and creating the organizational culture which is more open to collaboration. Key actors are in fact vital to the processes. Probably the ideas and implementation of these development activities would not happen without their activity. In addition, their role is essential for creating the channels, methods and forums for collaboration. Also other actor groups occur in the data. In the observed processes there were signs that these groups play a role in innovation activities. However, these groups don't seem to constitute a systematic part of these processes. Table 1 describes briefly the roles of the emergent groups.

Some of the observations in this study are quite interesting in the light of the New Public Governance and its support of collaborative approaches such as co-production and co-creation. As mentioned in the analysis, involving citizens in the development processes is seen on many occasions as an important next step in developing the processes themselves. For example, this kind of finding in the empirical data signals the need for further investigation into the areas of co-production and co-creation (see Tuurnas 2016).

Also from the perspective of the New Public Governance, co-creation of value in the renewal of public services offers a fresh approach which can be used to shed light on the new logic of how governance can take shape in practice. Interesting perspective to research would be that of value co-creation, which can be seen as referring to the activities of multiple actors within the public policy domain, who are often unaware of each other, contributing to each other's wellbeing, success

and profitability (with individual and institutional motives) and to the betterment of public policy strategies (societal motive) (see, e.g. Bourgon 2017). The empirical data signals interaction and ongoing dialogue between government and the different actor groups, but in many cases a systematic approach to this kind of interaction is lacking. However, such observations indicate that value creation does not necessary have to take place based on the activities of a single policy actor, but it is rather created by reciprocal dialogue among various actors and through joint resource (human and financial) integration (e.g. Vargo & Lusch 2015; Spohrer & Freund 2013). In the future, the co-creation of public value is dependent on how the policy actors can and will be mobilised at the local level of governance. This requires a new *modus operandi* for dialogue (e.g. Bovard 2007), co-creation based innovation processes (Vargo et al. 2016), service user involvement (Bogers et al. 2010; Greve 2015) and joint organizational learning (e.g. Argyris 2010).

6 Conclusion

In this article, we have asked *how did collaboration between the diverse actors occurred in the observed innovation processes*. In the analysis, we described the role of each group of actors that emerged in the data. The groups were: the key actors, the supporters inside the organization, the supporters in the municipality and the supporters outside the municipality.

First, we argue that even though there are good examples and practices of openness and collaboration, the observed processes don't seem to be fully developed and there are still features of a closed innovation paradigm (see also Chesbrough 2006). These features occur, for example, when actors outside the organization are not fully recognized as partners in these processes (see also Chesbrough 2006). Our data shows that collaborative practices in innovation processes are seen, at least in principal, as an important aim and the importance of including the different stakeholders is quite widely understood, even though there are differences between the observed pilots. Openness and collaboration seem to be quite high-valued. It seems that the ideas of these different actors are exploited in these processes, at least to some extent. However, at the same time, it seems that some groups of actors are not yet systematically exploited in the processes, for example as sources of information and knowledge. The key actors are, with their professional expertise, still the main informants in these processes.

Second, it seems that there is a lack of a systematic approach to collaboration in these processes and in some cases the instruments for collaboration might be lacking (see e.g. Sørensen & Torfing 2011). Making collaboration as a systematic part of organizations every-day life requires changes to the mindsets and strong organizational support for collaboration (see e.g. Bommert 2010). We argue that more attention should be paid to collaboration at the different stages of the

development processes (see e.g. Sørensen & Torfing 2011; Tuurnas & Jäppinen, 2019) and that there should be a variety of actors, who are affected by the development, involved from the early stages of the process onwards (see Bommert 2010). Moreover, we suggest that there are different knowledge perspectives on innovation processes and, in this context, we suggest placing a higher value on the experiential knowledge of citizens and personnel (see e.g. Kallio et. al. 2015). However, involving exterior actors as partners and the exploitation of their knowledge requires tools and expertise for opening up the processes and therefore we suggest that attention should also be paid to training in collaborative methods. For example, including the participation of citizens is not a simple task to undertake and therefore training in and learning about these practices is important.

Third, the results of this case study emphasize the role of the key actors: there are good possibilities to develop their role even further as organizers of collaboration. The key actors can be seen as leaders of these processes and their role is quite versatile (see also Hartley et al. 2013). Their role could be described also as that of owners of these processes and alongside the municipal management their role is vital in order to make the processes more collaborative. Our data shows that the key actors gather the relevant actors together and their role is also important in terms of gathering information and knowledge. There are similarities with the theoretical discussion about the role of leaders in collaborative innovation processes. They do act in many cases as orchestrators and, at least to some extent, they do have the skills for that (see Hartley et. al 2013). Also, there are signs that they also act as conveners, mediators or catalysts, depending on the current situation (see Hartley et. al 2013).

Fourth, the managers of municipalities play an essential role in creating the culture for innovating, experimenting and developing. Furthermore, it can be argued that management has a big role creating the culture of collaboration concerning these activities. A positive culture that permeates the whole organization and potentially increases and improves the collaborative culture that pervades the developing, innovating and experimenting activities (see also Borins 2002; Hartley et al. 2013). However, creating this culture is not a simple task to undertake. As our data shows, for example, implementing development activities with the personnel can be a challenge. Resistance to change is not an uncommon phenomenon as far as innovation activities are concerned.

To sum up, even though there are obvious differences between municipalities and different organizational units, it seems that collaboration with actors outside these organizations is not fully exploited in these processes, but it seems that collaboration to some extent is an important aim of the innovation processes in the case study municipalities. And there are possibilities to develop the processes so that they become even more collaborative.

The results of our study give some idea of how collaboration emerges in the everyday life of the case study municipalities. The results also indicate that innovation processes include the ideas of openness and collaboration. However, the results also show that in the everyday life of organizations these noble ideas are not always called to mind. In practice, collaboration in developmental and innovational processes requires openness. Also, it requires real activity to make these processes collaborative, which means creating a positive mindset for collaboration and ensuring that processes are designed to involve all the essential actor groups from the early stages onwards (see Bommert 2010). On the basis of our analysis it seems that the management of municipalities, the key actors of the projects and in general terms the organizational culture, play important roles in promoting this kind of collaboration.

The observations of our study show that further research in the field of collaborative innovation is important. It is crucial to study, how collaborative innovations are fostered and understood in different organizational and in different country contexts? Therefore, cross country studies are important. Also, further study of how different organizational structures and cultures either drive or hinder collaborative innovation is recognized as important.

Notes:

¹ This paper deals with a research project which is concerned with intelligence, development and experimental activities in eight Finnish municipalities (see Authors 2016). The research project was carried out by the University Of Tampere School Of Management between June 2014 and March 2016. The Finnish Work Environment Fund, the Association of Finnish Local and Regional Authorities, and the eight project municipalities co-operated with and financed the research project.¹ The study was a case study of these eight Finnish municipalities. The research data of the project consisted of qualitative data collected at 16 workshops held in the case municipalities and a survey (respondents: 172, sample size of the survey: 500, response rate 34,4%) targeted at the actors in the municipalities.¹

References:

- Argyris, C. (2010) *Organizational traps. Leadership, culture, organizational design* (Oxford: Oxford University Press).
- Bogers, M. (2011) Knowledge sharing in open innovation: The overview of theoretical perspectives on collaborative innovation, de Pablos Heredero, C. (ed.) *Open Innovation in Firms and Public Administrations: Technologies for Value Creation: Technologies for Value Creation* (Hershey, PA: IGI Global).
- Bogers, M., Zobel, A. K., Afuah, A., Almirall, E., Brunswicker, S., Dahlander, L., Frederiksen, L., Gawer, A., Gruber M., Haefliger S., Hagedoorn J., Hilgers D., Laursen, K., Magnusson, M. G, Majchrzak, A., McCarthy, I. P., Moeslein, K. M., Nambisan, S., Piller, F. T., Radziwon, A. Rossi-Lamastra, C., Sims, J. & Ter Wal, A. L. J. (2017) The open innovation research landscape: Established perspectives and

- emerging themes across different levels of analysis, *Industry and Innovation*, 24(1), pp. 8–40, <https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1240068>.
- Bogers, M., Afuah, A. & Bastian, B. (2010). Users as innovators: a review, critique, and future research directions, *Journal of Management*, 36(4), pp. 857–875, <https://doi.org/10.1177/0149206309353944>.
- Bourgon, J. (2017) *The new synthesis of public administration. Fieldbook* (Copenhagen:Dansk Psykologisk Forlag A/S).
- Bovard, T. (2007) Beyond engagement and participation – user and community co-production of public services, *Public Administration Review*, 67(5), pp. 846–860, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>.
- Bommert, B. (2010) Collaborative innovation in the public sector, *International public management review*, 11(1), pp. 15–33.
- Borins, S. (2002) Leadership and innovation in the public sector, *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), pp. 467–476, <https://doi.org/10.1108/01437730210449357>.
- Cook, T. E. & Morgan, P. M. (1971) *Participatory democracy* (San Francisco: Canfield Press).
- Chesbrough, H. W. (2006) *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology* (Boston Massachusetts: Harvard Business Press).
- Damanpour, F. (1991) Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators, *Academy of management journal*, 34(3), pp. 555–590.
- Damanpour, F., & Aravind, D. (2012) Managerial innovation: Conceptions, processes, and antecedents, *Management and Organization Review*, 8(2), pp. 423–454, <https://doi.org/10.5465/256406>.
- EGGERS, W. D. & SINGH, S. K. (2009) *The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government* (Ash Institute, Harvard Kennedy School).
- Flyvbjerg, B. (2006) Five misunderstandings about case-study research, *Qualitative inquiry*, 12(2), pp. 219–245, <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>.
- Greve, C. (2015) Ideas in public management reform for the 2010s: Digitalization, value creation and involvement, *Public Organization Review*, 15(1), pp. 49–65.
- Hartley, J. (2005) Innovation in governance and public services: Past and present, *Public money and management*, 25(1), pp. 27–34, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>.
- Hartley, J., Sørensen, E. & Torfing, J. (2013) Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship, *Public Administration Review*, 73(6), pp. 821–830, <https://doi.org/10.1111/puar.12136>.
- Haveri, A. (2006) Complexity in local government change, *Public Management Review*, 8(1), pp. 31–46, <https://doi.org/10.1080/14719030500518667>.
- Kallio, K. P., Häkli, J. & Bäcklund, P. (2015) Lived citizenship as the locus of political agency in participatory policy, *Citizenship studies*, 19(1), pp. 101–119, <http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201412182457>.
- Lee, S. M., Hwang, T. & Choi, D. (2012) Open innovation in the public sector of leading countries, *Management Decision*, 50(1), pp. 147–162, <https://doi.org/10.1108/00251741211194921>.
- Michels, A. & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy, *Local Government Studies*, 36(4), pp. 477–491, <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>.

- Nambisan, S. (2008) *Transforming government through collaborative innovation* (Washington, DC: IBM Center for the Business of Government).
- Osborne, S. (2010) The (new) public governance: A suitable case for treatment?, In: Osborne, S. (ed.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (Abingdon, Oxon: Routledge), pp. 1–16.
- Prahalad, C. K. & Ramaswamy, V. (2004) Co-creation experiences: The next practice in value creation, *Journal of interactive marketing*, 18(3), pp. 5–14. <https://doi.org/10.1002/dir.20015>.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011) Enhancing collaborative innovation in the public sector, *Administration & Society*, 43(8), pp. 842–868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2017) Metagoverning collaborative innovation in governance networks, *The American Review of Public Administration*, 47(7), pp. 826–839. <https://doi.org/10.1177/0275074016643181>.
- Spohrer, J., & Freund L. E. (eds.) (2013) *Advances in the human side of service engineering* (Boca Raton: Taylor & Francis Group).
- The Association of Finnish Local and Regional Authorities (2018) *Finnish municipalities and regions* (Helsinki: The Association of Finnish Local and Regional Authorities), available at: <https://www.localfinland.fi/expert-services/finnish-municipalities-and-regions> (August 16, 2018).
- Tuurnas, S. (2015) Learning to co-produce? The perspective of public service professionals, *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), pp. 583–598. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2015-0073>.
- Tuurnas, S. (2016) *The Professional Side of Co-Production*. Acta Universitatis Tamperensis 2163 (Tampere: Tampere University Press).
- Waldorff, S. B., Kristensen, L. S. & Ebbesen, B. V. (2014) The complexity of governance: challenges for public sector innovation, In: Ansell, C. & Torfing, J. (eds.) *Public Innovation Through Collaboration and Design* (London: Routledge), pp. 70–88.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2015) Institutions and axioms: an extension and update of service-dominant logic, *Journal of the Academy of Marketing Science*, 44(1), pp. 5–23. <https://doi.org/10.1007/s11747-015-0456-3>.
- Vargo, S. L., Wieland, H. & Akaka, M. (2016) Innovation in service ecosystems, *Journal of Serviceology*, 1(1), pp. 1–5. <https://doi.org/10.1108/JOSM-02-2015-0044>.
- Yin, R. K. (2014) *Case study research: design and methods* (Los Angeles, London, New Delhi, Singapore & Washington DC: Sage Publications).

Appendix 1: Developing activities in the case study municipalities

Municipality	Developing activity/activities that were observed
Hattula	Developing services for children and young people: New school
Hollola	An open learning environment as part of functional service development and extension of know-how.
Hämeenlinna	The model of regional management concerning services for children and young people
Kuusamo	1) Electronic planning permission 2) The future school 3) An experiment investigating videophone support for senior citizen's housing
Pudasjärvi	ICT supporting good welfare
Raahe	A participatory model for administration in the future
Rovaniemi	1) Strategic alignment of the city's growth concerning land use, housing and services. 2) Cooperation between municipalities concerning the supervision of buildings.
Salo	Digitalization of services and electronic planning permission
Municipality	Developing activity/activities that were observed

JULKAISU II

How Municipalities Can Enhance Citizen Participation? – Exploring the Views of Participants and Non-Participants.

Anni Jäntti & Kaisa Kurkela

Scandinavian Journal of Public Administration, 25(1), 23–42
(<https://ojs.uib.no/index.php/sjpa/article/view/4890/3962>)

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

How Municipalities Can Enhance Citizen Participation? – Exploring the Views of Participants and Non-Participants

Anni Jäntti and Kaisa Kurkela*

Abstract

In this study, we scrutinise how municipalities can enhance citizen participation as arenas for local democracy. We combine the aspects of institutional structures with citizens' expectations and viewpoints by analysing citizens' views on the barriers to and catalysts for participation. We outline the possibilities and map the role of municipalities in enhancing citizen participation. This qualitative study utilises empirical data consisting of 160 essays written by university students. In their essays, students reflect on their roles as participants and think about possible obstacles to participation. The data is analysed using inductive qualitative content analysis. In the analysis, three categories were identified to illustrate and interpret the societal, personal and instrumental-processual factors that affect citizens' willingness and abilities to participate at the local level. Municipalities can easily address the instrumental-processual factors, whereas affecting societal and personal factors is more difficult. The role of municipalities in enhancing citizen participation is thus restricted, yet important.

Introduction

This study aims to produce new knowledge on the role of municipalities as the locus of local democracy. We focus on how municipalities can enhance local democracy by creating and supporting the possibilities residents have to participate in and influence local decision-making processes. The research entails building on previous research and analysing university students' experiences and views on citizen participation at the local level. Our purpose is thus to understand different kinds of factors that are related to citizen participation. Reflecting on these experiences and views on the possibilities of local government enables us to explore how municipalities can enhance citizen participation. The two research questions are:

1. *Which factors are related to residents' willingness to engage in citizen participation?*

And, based on these factors:

2. *How can municipalities enhance citizen participation?*

We observe citizen participation from a wide institutional perspective as the possibilities that citizens have to participate in public discussion and decision-making (see e.g., Birch 2002, 80). It is more than simply the delegation of power in an election (Nabatchi & Amsler 2014). From a practical and local viewpoint, Nabatchi and Amsler (2014, 655) describe citizen participation as “both in-person and online methods for bringing people together to address issues of importance”. The institutional perspective of participation concentrates on the design of citizen participation in institutions, such as municipalities (Smith 2009). In principle, it excludes citizen-oriented participation such as boycotts and protests. Even though the institutional perspective has been criticised for

Anni Jäntti,
Faculty of Management and
Business, Tampere
University, Finland
anni.jantti@tuni.fi

Kaisa Kurkela,
Faculty of Management and
Business, Tampere
University, Finland
kaisa.kurkela@tuni.fi

Keywords:
citizen participation,
local government,
municipalities,
public administration

*Anni Jäntti (Ph.D) is a post-doctoral research fellow at Tampere University. Her research focuses on local government reforms, the role and tasks of municipalities, local self-government and citizen participation.

Kaisa Kurkela (MSc) is a doctoral candidate at Tampere University. Her research focuses on issues of citizen participation at the local level and the institutionalisation of citizen participation.

viewing the value of participation mainly as instrumental, Smith (2009) argues that it makes it possible to observe abstract and ideal-based democratic values in practice because institutions are often arenas for multiple democratic actions. This study does not regard institutional forms of participation as more valuable than non-institutional forms. However, the institutional perspective is logical and justified, since the idea is to describe the role of municipalities as arenas for citizen participation and their possibilities to enable participation. The non-institutional forms of citizen participation, such as protests and do-it-yourself participation, take place in civil society where municipalities have little to say.

Initiatives to develop citizen participation illustrate the idea of new public governance (NPG), which, in short, entails collaboration between actors inside and outside the organisation, new tools for including different stakeholders and multiple forms of accountability. In addition, it highlights networks and partnerships (Torfing & Triatafillou 2013; Osborne 2010). These initiatives to engage people in public sector action can be seen as a consequence of dissatisfaction and decreasing trust towards traditional forms of representative democracy in Western countries, manifesting as lower election turnout both in local and national elections and, for example, a rise in populism (see Gherghina 2017). However, digitalisation and new channels of digital interaction can also create possibilities.

Increasing trust and inclusiveness are among the main arguments for enhancing citizen participation at the local level. Participation may increase citizens' trust towards municipalities, public sector governance, public decision-makers and the decision-making processes (see e.g., Welch 2012; Irvin & Stansbury 2004). In addition, citizen participation may improve decision-making by broadening its knowledge base. The role of residents in a smart-city context, for example, is thus focal (Castelnovo et al. 2016). From the viewpoint of inclusiveness, participation means reaching those who are traditionally excluded from the government processes so they can participate in these processes (see e.g., Arnstein 1969).

The question of structures is connected to institutional design that is needed to facilitate collaboration between different actors, to overcome bureaucratic silos and to enable cross-sector cooperation and interaction between municipalities and their residents (Torfing et al. 2019). The structures are also connected to the efficiency of participation in the decision-making processes (Font et al. 2018; Fung 2006) and understanding the command chains and traditional roles of different actors in a new light (Pedersen & Johannsen. 2016).

In citizen participation research, citizen viewpoint often emphasises the meaning of learning and developing skills of active citizenship (see e.g., Pateman 1970). Also, the focus is often on the genuine possibilities of citizens to produce information and influence in decision-making processes, which have traditionally been the exclusive remit of civil servants and experts (Irvin & Stansbury 2004). The aim of inclusiveness is discussed in several studies showing that not all groups are heard equally, with discussion potentially dominated by well-off people or strong interest groups (see e.g., Fiorina 1999a; Fung 2004, 6; Fung 2006; Irvin & Stansbury 2004; Michels & de Graaf 2017).

Citizen participation is frequently studied from the viewpoint of institutional structures that enable participation. Citizens' expectations and viewpoints are

also studied (see e.g., Lowndes, Pratchett & Stoker 2001; Smith & McDonough 2001; Christensen, Karjalainen & Lundell 2016). In this study, we aim to combine these aspects and fill the gap between them. We analyse citizens' views on the barriers and catalysts for participation and outline the possibilities and the role of municipalities in enhancing citizen participation.

Using empirical qualitative data, in this article we focus on analysing perceptions and views in relation to citizen participation. We are interested in discovering how accessible and of interest municipalities seem to be as a platform for participation, and what aspects are related to citizens' willingness and possibilities to participate at the local level. In shedding light on these factors, we aim to outline the possibilities and the role of municipalities in enhancing citizen participation.

We start the paper by placing citizen participation in the context of local government, describing its meaning and function. This is followed by an overview of the Finnish local government system, including citizen participation. We then present the methodology of the study by describing our data and its analysis methods. We subsequently present the results of our analysis. The paper concludes by discussing the findings and drawing conclusions on the role of municipalities in enhancing citizen participation. Finally, we suggest areas of future research for this topic.

Citizen Participation at the Local Level

Local government, as the primary locus of local democracy, has a key role in devising opportunities to participate in and influence local decision-making. Local democracy offers residents the possibility of expressing their views about the decisions that affect their immediate environment. Local institutions of democracy are the most accessible locations to practice and develop political skills. The meaning of local participation is thus also to reinforce active democratic citizenship (see e.g., Pratchett 2004; Stoker 2004). Local citizen participation affects not only the local level but also the overall democratic culture in society (Weir & Beetham 1999, 243).

From the viewpoint of participatory democracy, citizen engagement is argued to have three very focal functions. First, educative function means the development of civic skills through participation (e.g., Pateman 1970; Michels & de Graaf 2010). Second, participation has a function of integration, so it may increase the feeling of belonging to a community and, further, also a feeling of responsibility for public decisions (Cook & Morgan 1971; Michels & de Graaf 2010). Third, participation has a function of increasing legitimacy by creating more acceptable solutions (Cook & Morgan 1971; Michels & de Graaf 2010). Greater legitimacy for decisions and decision-making is an important incentive for citizen participation at the local level.

From the perspective of local government, more inclusive citizen participation is argued with the challenges and inadequacy of representative democracy (see e.g., Christensen et al. 2016). Also, some argue that participation may increase the quality, acceptability and legitimacy of decisions and decision-making (see e.g., Fung 2015). In addition, citizen participation may increase

citizens' feeling of responsibility, engagement and trust towards government and participation and even prevent deadlocked situations and protests (Nabatchi & Amsler 2014; Head, 2007; Michels & de Graaf, 2010). Trust is not insignificant with citizen participation, as high trust towards the government tends to have a positive impact on citizen participation (Lee & Schacter 2019). However, citizen participation can be enhanced for wrong reasons: For example, occasionally, new channels are introduced simply because of professional discussion, where participation is a trendy and current issue (Kübler et. al 2019).

Legitimacy is stressed, because often the possibilities to participate are not equal. Often the participants are well-educated and politically active people with enough resources (Cooper, Bryer & Meek, 2006; Turnhout et al. 2010; Yang & Pandey, 2011; Irvin & Stansbury, 2004; Michels & de Graaf, 2017) or who belong to strong interest groups (Fiorina, 1999; Irvin & Stansbury, 2004). The key question is how to make citizen participation inclusive by engaging people from different age groups and different socio-economic backgrounds. From the viewpoint of inclusion, the concern often is that the hard-to-reach groups are excluded from the public discussion, which is dominated by well-of people. (see e.g. Fung 2004, 2006).

Especially the participation of children and young people is often underlined. It is a question of well-being of young people and future democracy and also, there is a concern of low participation level among younger citizens (see e.g. Bäcklund et. al. 2014; Bakker & De Vreese 2011). From administration's viewpoint it is often a question of getting their voices heard (Stenvall 2018). The discussion highlights the role of children and young people as equal citizens with participation rights (see e.g. Hart 2009).

Also, from the viewpoint of trust and satisfaction, the question of real possibilities to influence is focal. Therefore, it is important that participation is linked to organisational processes and has an influence on final decisions, at least to some extent (Font et al. 2018; Fung 2006). This highlights the importance of the thorough designing of participatory processes. If the proposals of citizens are not heard and citizen participation does not affect the policies and practices, it may frustrate the participants and also decrease citizens' trust towards local government (see e.g., Arnstein 1969). It may also weaken the legitimacy of local decision-making and governance (see e.g., Font et al.). Along with good process planning, attention should thus be paid to the truthfulness of real possibilities to influence (Arnstein 1969) and whether the expectations of citizens would meet the reality (Julian et al. 1997; Michels & de Graaf, 2017).

Citizen Participation in Finnish Local Government

The Finnish local government system was created in 1865 as the first law about local government in Finland was enacted. Finland has a one-tier local government: municipalities are the only local self-governmental organisations. From the very beginning of the history of Finnish local government, the guiding principles have been independence from the state and local democracy (Aaltonen 1934, 228–229).

In Finland, municipalities have a strong position in society, which is typical for Nordic welfare states. Municipalities are responsible for arranging most

public services based on legislation and local self-government. Municipalities also form a grand proportion of public expenditure (see also e.g., Page & Goldsmith 1987; Lidström 1998; Rose & Ståhlberg 2005; Loughlin, Hendriks & Lidström 2011, Vakkala, Jäntti & Sinervo 2020.)

Besides having a representative democracy, Finnish municipalities have increased the diverse ways of participatory democracy during the last decades. Municipalities offer thus many possibilities for residents to participate in and influence local decision-making, which is also a legal obligation for municipalities (Local Government Act 410/2015). Besides obligatory participation methods, municipalities have increasingly introduced new democratic innovations, such as participatory budgeting voluntarily.

As we have described, the local government is the venue where the ideals of democracy and participation are materialised. Municipalities play a key role in creating structures and possibilities for participation and nurture a culture of participation. By doing so, municipalities may have a positive impact on trust towards local government, decisions may gain greater legitimacy and participation processes may become more inclusive with real possibilities to influence the outcome. To see what kinds of possibilities municipalities have in this sense, there needs to be an understanding of the viewpoints and standpoints of citizens about the motivation to participate at the local level. This study aims to shed light on these issues by analysing the viewpoints of university students.

Methods

This qualitative study utilises empirical data consisting of 160 essays (appr. 160 pages altogether) written by university students. In their essays, students reflect their role as participants and think about possible obstacles for participation. The data was collected in the autumn of 2018 at Tampere University, Finland, as a part of an introductory course on local and regional governance. As part of the course tasks, students were asked to write a one-page essay describing their participation history and the ways they have participated in and influenced their local government activities and/or decision-making. They were also asked to reflect on possible obstacles and incentives to participation by describing their reasons for participation or non-participation.

The essay task was one of the six course tasks that were a prerequisite for passing the course. The purpose of the tasks was to stimulate learning by encouraging students to ponder the issues on a personal level and to scrutinise their own views and experiences. The tasks were designed so that they did not require any previous knowledge and it was made clear that there were no wrong answers to the questions. This can be seen on the data where most of the respondents ponder their citizen participation experiences and views on a very personal and open manner reflecting their experienced strengths and weaknesses and knowledge on citizen participation possibilities. The tasks had to be submitted but they did not affect the course grade that was determined solely by the exam result. Students were asked for permission to use anonymised essays as research data and they had the possibility to refuse the research use. 6 % of the students prohibited the research use.

Data collection was solely focused on the essays as we wanted to gain a deeper understanding of how local government is seen in terms of citizen participation. Thus, we collected no background data. In retrospect, it would have been useful to also collect some information on the respondents, such as age and sex in order to shed light on the versatility of the respondents. The aim of this qualitative study is not to present a representative sample of residents nor of students, but instead to gain understanding on the different dimensions that are related to the experiences and views concerning citizen participation. Even though the data consists of essays written on a university course, the writers do not form a homogenous group of students. Most of the students who wrote the essays are quite young but the data show that among them there are also many adult students in versatile life situations. Some of them have already previous degrees and working life experience for already dozens of years. In addition, the data are produced by not only local government students but by students from almost all faculties in Tampere University attended the course. Even though many of the respondents currently live in Tampere city region, it can be found in the data that the respondents originally come from all over Finland. As majority of them were first year students at the time and thus many had just recently moved to Tampere city region, the data show they built their essays on experiences concerning mainly their former home municipalities and some compared the differences they had noticed between their former and current home municipalities.

In the data, participation was interpreted in a broad sense: both participatory and representative democracy methods as well as institutional and non-institutional methods were mentioned, such as initiatives, petitions, hearings, participatory budgeting, voting and referenda but also e.g., demonstrations and volunteering. We limited our analysis to institutional participation because of the focus of this study, in which we aim to gain deeper understanding about the possibilities of the municipalities in enhancing participation (this is described more accurately in the introduction of this article).

Based on previous research, it is known that participation is more common among those who have higher education level (see e.g., Irvin & Stansbury 2004, Michels & de Graaf 2010). It can thus be assumed that university students would be well aware of participation possibilities and that they would be actively participating. However, the data showed interestingly great differences in how familiar participation was to students and how widely they were aware of and had used different channels to participate in and influence their local government. This raises questions on why citizen participation at the local level does not seem to be so familiar and attractive even to citizens that could be assumed to be aware of their participation possibilities.

What makes this data particularly interesting and rich is that through this data collection, it was possible to reach not only those who actively participate but also the so-called non-participants who do not participate at all. To gain qualitative data like this is usually extremely difficult. Data that reaches also non-participants can be usually retrieved through surveys and is mainly quantitative, but we could collect qualitative, narrative data that can help to determine different aspects of and reasoning behind participation and non-participation. Using this kind of rich data can face some challenges. For

example, it might be challenging to capture the richness and large variety of views. Therefore, it was focal to understand the qualitative inductive content analysis as a research method and to plan and conduct the analysis carefully. The data were analysed using inductive, qualitative content analysis by focusing on recognising structures and practices that either enhance or hinder citizen participation (see also Ravensbergen & VanderPlaat, 2009; de Graaf, Van Hulst & Michels, 2015; Fung, 2015, Pedersen & Johannsen, 2016).

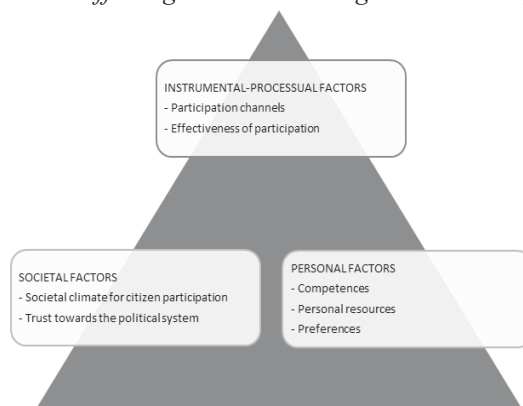
To strengthen the reliability of the analysis, researcher triangulation was used in the study. The analysis was started by reading the data carefully. After that the data were coded by marking and naming the parts of the data that contained text on the barriers to or catalysts for citizen participation. In the analysis process the coding was conducted independently by two researchers so that one researcher looked for barriers to participation while the other researcher looked for factors that seemed to increase participation (see Krippendorff 2013). Atlas.ti-software was used for the coding. Barriers and enhancing factors were observed, because the aim was to take into account and understand the positive and negative factors affecting participation. This double-analysis also was helpful to strengthen the quality and reliability of the analysis. After this first phase of the actual analysis there were 536 quotations linked to 63 codes.

After the coding the barriers and incentives were classified into seven sub-categories and, finally, into main categories (see figure 1). In the analysis, three main categories were identified to illustrate and interpret the factors that affect citizens' willingness and ability to participate at the local level. The categories are: 1) societal, 2) personal and 3) instrumental-processual factors. The categories (discussed in detail in the next section) are intertwined so that the factors all affect the willingness and ability of a resident to participate in local government decision-making and action.

Results

In the analysis, we created three main categories that illustrate the factors affecting citizen participation at the local level. The categories show that willingness and ability to participate at the local level are affected by both societal, personal and instrumental-processual factors (see figure 1).

Figure 1. Factors affecting residents' willingness and ability to participate.



Societal factors

The first category from the data is societal factors. These factors are connected to the overall societal climate, trust and satisfaction towards the political system. The societal factors affecting citizen participation are also familiar from previous research (see also Lee & Schachter 2019; Alford 2001; Christensen et. al. 2016). These factors are complex and wide, and municipalities have only limited possibilities to influence these.

Societal climate for citizen participation

In this data, the societal climate for participation means the general support, culture and encouragement for participation both at a societal and at the local level. It is also connected to the ideals of democracy and democratic governance.

The right to participate and the intrinsic value of democracy seem to be highly appreciated by many. The appreciation can be seen also as leading to responsibility towards the democratic system and society. This is especially clearly connected to the responsibility to vote during elections.

Citizen participation can increase the trust towards society and democracy, but it can also affect personal wellbeing and empowerment, as seen in this comment:

“Citizen participation increases trust towards society and towards democracy. Probably it is like a wheel because participation creates positive effects on your own quality of life and to democracy, which increases participation also in other themes.”

At the local level, the encouraging climate is more than only particular channels of participation. According to the data, it can be described as a culture, which aims to involve citizens, also the passive ones, into decision-making by listening to their opinions and by supporting citizen-driven initiatives.

However, the societal climate for citizen participation can be hostile, which can make participating off-putting. A hostile climate may affect citizens' willingness to participate in public discussions and decision-making. Some people feel it is easier to remain silent as they do not want to expose themselves to public critique or harassment. In public discussions citizens may feel discouraged to speak out, because of hostile climate. The climate, which affects whether people participate or not is seen important from this viewpoint.

“Another reason, why I am not a particularly active participant is that when issues or phenomena become politized or part of public discussion, the discussion can be quite robust and can even slander people with different views. Myself, I feel that I don't want to take part in this kind of action.”

Trust towards the political system

The trust people have or not have towards the political system can either promote or hinder participation. In this data, satisfaction is connected mostly to a decrease in participation. This is due to overall satisfaction in the municipality and its services. If a person's experience of public services is good, there is no

need for change nor is there a need to complain or to participate and influence the system. The trust can also be systemic, so the representative democracy system is seen being as reliable and functioning well enough.

“I would just like to live my life in peace and be able to trust, that all the municipal services that I need, would be available for me and that local decision-makers would make good decisions.”

Mistrust of the system and political culture and decision-makers might also hinder participation. The trust might be low because of doubts about decision-makers. For example, there can be doubts around the misuse of power or the inability to make good decisions. Decision-making can be seen as driven more by decision-makers' own interests than by citizens' interests.

There may also be mistrust regarding the possibility to exert influence through participation. There are concerns about whether the decisions-makers even have enough power or whether citizen participation is effective. This mistrust can grow, for example, from a person's family background or their living environment, as seen in this comment:

“I have grown up in an environment where the confidence in one's possibilities to influence issues of own life is not big. There are opinions, but there is hardly any faith that stating your opinion would lead somewhere.”

Some doubt that all groups are equally listened to. The decision-making is seen as the dominion of elites. The prosperous and people with good capacities to participate are seen to have better possibilities to express their opinions and to participate. Local decision-making can be seen as run by those who are active year after year and sometimes, the voices of the least advantaged and those with weaker skills and less capacity to participate are not heard. This set-up might hinder the willingness to participate and so does the financial situation of residents. Citizen participation can seem exclusive even though one of its aims is to increase inclusiveness, reflected in this statement:

“I also believe that financial situation affects participation -- if you need to count how many bus rides you can take in a month, there might not be possibilities to do many things, even if you were interested.”

Political culture, also at the local level, can be seen in a negative light, including populism, quarrels and concentrating on meaningless issues. Participating in local-level politics can be seen as an activity of the few same people, year after year. All this decreases trust in local government and can deteriorate its legitimacy.

Personal factors

Another category is personal factors. This consists of individuals' experienced competences, resources and preferences, which affect their ability and willingness to participate in and influence local government decision-making.

Competences

The ability and willingness to participate seem strongly connected to individuals' experienced competences. Support, encouragement and role models - or lack of them - play a big role in affecting whether people feel they are able and willing to participate. If, for instance, parents, family or friends are active in politics, the whole system and practices of public participation are already familiar, which seems to make it easier to also participate.

"I think that the factor that has enhanced my participation activity the most comes from my home and from my nearest ones. It is the atmosphere that encourages to independent thinking and is also open for different views."

Non-participation too can be inherited. With no example of participating in societal discussions and without support and encouragement, the interest to participate in political processes can be lacking while positive examples of active citizenship can stimulate participation. This is reflected in the following statement:

"I think I'm not a very active participant, and I think my family background has affected my behaviour. My parents don't vote in elections, and also in other ways, they are not active citizens at the state or at local level."

In addition, some people consider their personality traits as hindering or enhancing their participation. Introversion or shyness are examples of such traits seen to complicate participation, while people who consider themselves to be extrovert, open and social persons see these traits well suited for many participation methods. Self-confidence seems also to play an important role in willingness to participate, as illustrated here:

"One of the barriers is my slightly isolating personality, which makes participation more difficult."

These experienced competencies derive from many sources combining personal factors with societal but also instrumental-processual factors. Thus, categorising them as personal factors is a somewhat simplified interpretation, and it needs to be stressed that both societal and instrumental-processual acts have a great effect on people's willingness and abilities to participate in public decision-making.

Personal resources

Besides the competences described, personal factors also include personal resources. From our data, these resources consist of time, knowledge and experienced expertise. Participation can be time-consuming, and many feel that participation requires a lot of knowledge. Said one student:

"Lack of time reduces my participation because besides studying at the university I also work and, in addition, I have my hobbies, and I want to spend time with my friends and family."

In the data, we found that time pressure is one factor that affects citizen participation. The hectic life and its manifold demands, such as work, studies, family and hobbies, take a lot of time and leave little room for active citizen participation.

Some of the participation methods are also seen as requiring a lot of effort from citizens. Citizen participation is seen as requiring special knowledge and expertise. On the one hand, there needs to be knowledge about different possibilities and channels of participation and on the other hand, there needs to be knowledge and expertise in the issues that are in the decision-making processes, as seen here:

“I feel that to participate, I should have enough knowledge about the issue so I could participate. I have always been interested in societal issues and decision-making, but I have thought that participation requires more knowledge and understanding of the issues.”

Personal resources are also connected to both societal and instrumental-processual factors. For example, hesitation to participate because of a perceived lack of knowledge can derive from the societal climate and experienced requirements. It is important to develop simple and easy participation methods and to communicate sufficiently and clearly about the possibilities.

Preferences

Finally, personal factors include individual preferences. For some people, citizen participation is an interesting hobby or even a passion or way of life, while others prefer to spend their spare time in other ways.

“I can’t even think of my life without influencing different issues with different methods.”

Some topical, important issues may also activate participation making it more important temporarily. Overall, participation is a question of personal interests and the acts of participation require at least some interest either in the issues or in participation as such, leading one student to say:

“I have never been very interested in participating or influencing.”

Also, the experienced sense of community and attachment to a home municipality can influence a person’s willingness to participate, while a lack of community and attachment may hinder participation (see also Mannarini et. al. 2009). Rootlessness or feeling of being an outsider or not at home in the local community can lead to a situation where the municipality feels distant. This can hinder participation, reflected in this statement:

“Some kind of rootlessness and living in many municipalities during my life so far has caused that I have difficulties to attach myself to any municipality where I would consider voting and seeing influencing as important.”

Again, preferences and interests are also connected to societal and instrumental-processual factors, as local governments can influence participation by making it interesting and effective and by giving power to the people in the issues important to them. However, it is also obvious that not everyone will participate or be interested in participating.

Instrumental-processual factors

Citizen participation is also influenced by the instruments available for enabling participation and by participation processes. These factors are concrete, and municipalities have good possibilities to influence them (see also Eckerd & Heidelberg 2020). These factors are connected to participation channels and their quality.

Participation channels

According to our data, residents appreciate proper information regarding their participation possibilities, user-friendly and easy-to-find as well as easy-to-access participation channels. Different kinds of methods for participation are needed, with the possibility of both online participation and in-person participation. One student said:

“Participation decreases also if it is made too difficult or too time-consuming.”

In other words, participation channels should be easily available, quick and simple to use with minimum effort. These kinds of wishes are often connected to possibilities of digitalisation and online participation. For example, voting, mobile applications, social media, surveys and giving feedback are connected to these easy-to-use channels. Easily accessible Internet platforms can help activate more people, including formerly passive citizens or younger people as one student mentioned:

“Easiness and quickness encourage me to participate in more versatile ways.”

Even though quick and simple internet-based opportunities are appreciated, there is a desire for face-to-face participation and open dialogue, for example, the interaction between citizens and civil servants. There are certain requirements for the quality of this interaction, however. Wide, respectful and deliberative dialogue can increase the understanding between different actor groups. Platforms such as workshops, citizen juries and open discussion fora were mentioned as examples.

The critique can be directed to the lack of proper participation platforms or lack of information regarding different possibilities. The existing platforms are old fashioned and not suitable for quick participation. Citizen participation and finding the channels take time and require concentration on issues that are being decided, which may feel laborious. Also, the blur picture of the matters and the channels of participation can make participation difficult.

Effectivity of participation

To enhance citizen participation, the data emphasises the importance of real possibilities to influence. If citizens are not aware of the effects of their involvement (see also Arnstein 1969; Font et. al 2017; Mannarini et. al. 2009), participation is not motivating but, instead, it might be frustrating.

In the data, trust towards the system, and more precisely towards the possibilities to influence, is an important incentive for participation. Also, seeing the concrete results of the participation processes and how the opinions of citizens are processed is a stimulating factor. Seeing the results of one's involvement can be very motivating and can enhance further participation and therefore informing participants about the participation process and its outcomes is vital.

“I would find it very encouraging if the results of residents' involvement would be highlighted. For example, when municipality publishes a certain decision, the influence of residents should be brought out. The residents would feel then that they are being listened to and this would encourage them to influence in the future as well.”

The critique towards poor possibilities to influence is connected to the passivity of the municipality to organise participation. Also, mistrust concerning the effectivity of citizen participation and its possibilities to change the situation can lead to an unwillingness to participate. For example, citizens might feel they are not listened to:

“It feels that the final decisions are made somewhere else and that the possibilities to influence are minimal for a normal resident.”

The critique can also be addressed to an overall passivity of a municipality and its slow and rigid processes. The activity of municipalities is understood in this data as a support for citizens' own activities: proper, diverse, effective platforms of participation, openness and active informing about current affairs and possibilities to participate and influence. Also, there is a wish for a more open discussion of important political issues in the municipality.

Citizen participation is expected also to be personally meaningful. This is connected to the feeling of being heard and appreciated, feeling of satisfaction and meaningfulness and overall empowerment.

Discussion and Conclusions

In this study, we focused on citizen participation at the local level. The first question of the study was which factors are related to residents' willingness for citizen participation. Our data show that both societal, personal and instrumental-processual factors affect residents' willingness and possibilities to participate.

First, our study showed multiple appealing forms and channels of participation. Municipalities do have opportunities to enhance citizen

participation in various ways. Creating and developing easy-to-access and easy-to-use participation methods and channels that are effective aids in an increase in participation. Easy participation channels such as interactive mobile applications, map-based surveys or neighbourhood workshops can be useful in increasing participation. Also, wider forms of participation, such as participatory budgeting and citizen juries are often seen as rewarding channels of participation. At their best, the channels can develop the culture of participation in the municipality but also in society. Participation at the local level can, for example, educate residents about democratic participation and enhance the culture of citizen engagement within the organisation (Pateman 1970; Michels & de Graaf 2010). These instrumental-processual factors are those that municipalities can easily effect on. However, this alone is not enough as there are also societal and personal factors affecting participation possibilities and willingness.

Second, according to our study personal factors do also greatly affect citizens' possibilities and willingness to participate. People may feel they are not competent enough for participating or they do not have enough resources, such as time and money to participate (see also Hibbing & Theiss-Morse 2002). In addition, this is a question of preferences. Participation may not be one priority or interest, but people instead prefer to spend their time otherwise. Affecting these factors is not very easy for municipalities. However, municipalities have some possibilities to tackle these challenges by developing such participation methods that are easy and quick to use and do not require specific skills or knowledge.

Third, our study showed, that societal factors also effect on willingness to participate. Societal climate might be supportive or discouraging for participation. In addition, if the level of trust towards a political system is low, it may negatively affect the willingness to participate. A big issue is also the socio-economic factors behind participation possibilities (see e.g., Callahan 2007; Docherty, Goodlad & Paddison 2001). For example, participation is more common among those well off when looking at differences in income or education level (see e.g., Irvin & Stansbury 2004, Michels & de Graaf 2010). Thus, these factors are a broad societal question that municipalities alone cannot take care of which highlights the need for inter-governmental cooperation is needed to tackle these challenges. However partly, municipalities can affect these factors e.g. by focusing on building trust between residents and local government.

To sum up, based on our study, we argue, that citizen participation cannot be treated as a solely processual-instrumental issue as fundamentally it is not about mechanisms but a broader societal question that is also affected by personal factors. A systemic, holistic view is thus needed to understand the whole of citizen participation.

The second question of this study focused on how municipalities can enhance citizen participation. Our results show that municipalities can promote citizen participation by developing participation channels, but this is only a small part of the whole sphere of citizen participation. Municipalities have an important but restricted role in citizen participation, as they alone cannot take on this task. Municipalities have only limited possibilities for affecting societal and

personal factors. However, some of these factors can be partly tackled by developing participation channels and processes that are easy-to-access, easy-to-use, inclusive and effective.

Results of our study highlight that participation is a broader, societal question than simply a question of participation methods and channels. The experiences and views concerning citizen participation are combined with personal and societal factors whereas municipality specific instrumental-processual factors are only a small part affecting these experiences (see also Eckerd & Heidelberg 2020). Many social policy questions play a role, including education, socio-economic status and family background. Thus, enhancing citizen participation requires a broad outlook and intra- and inter-governmental cooperation between different actors in society.

Even though it is known that participation is more common among those who have higher education level (see e.g., Irvin & Stansbury 2004, Michels & de Graaf 2010), our study shows that also higher education students are not very aware of different citizen participation possibilities at local level and some of them are very insecure about their capacity to participate. This raises an important question on how aware e.g. citizens with lower education level or people from marginalised groups are of these possibilities and how capable they feel themselves of participating. Thus, this highlights the need to focus on the inclusivity and accessibility of citizen participation. A lot needs still to be done in municipalities to make them more easily approachable when even the advantaged do not feel themselves capable of participating.

According to our observations, one of the main questions in enhancing citizen participation is how to tackle inequalities in society to support equal possibilities for citizen participation. What is also vital is to mould the mindsets, attitudes and culture in public sector organisations and more broadly in the society to support citizen participation.

One of our key findings from this study is the importance of trust as a cross-cutting factor affecting citizen participation at many levels. Trust relates to local participation processes and instruments and local decision-making and governance. Besides, trust is also a broader question related to the society and governance system. Well-functioning, easy-to-use participation methods and channels and effective and inclusive participation processes can increase trust towards local government and its decision-making. This can also lead to higher trust towards society in general. Also, social policy actions can help in increasing societal and systemic trust which can enhance citizen participation (see e.g., Alford 2001, Lee & Schacter 2019).

Participation channels can thus be seen not only as instrumental methods but also as broader mechanisms that can strengthen both trust, local democracy and local government legitimacy in the long term. However, this requires good quality channels and processes as malfunctioning processes can instead weaken citizens' trust towards local government and its decision-making (e.g., Mannarini, Fedi & Trippetti 2010).

Instrumental-processual factors, such as various democratic innovations can partly improve societal and personal possibilities for citizen participation. Easy-to-access and easy-to-use participation methods can help reach wider audiences

to participate and attract also those groups that usually are excluded or more silent in the decision-making processes. However, there is also a risk that democratic innovations can be too difficult for users or that they may seem to require special skills or knowledge. This may, in turn, lead to a situation where people are left out of the participation processes and participation can become even more exclusive, strengthening the voices of those who already have good possibilities to participate and influence (see e.g., Fung 2015; Wilkinson, Briggs, Salt, Vines & Flynn 2019).

Even though the role of municipalities in enhancing citizen participation is restricted, it is important, and municipalities can enhance citizen participation in many ways as we have described. The importance of municipalities in enhancing citizen participation is connected to the task repertoire of municipalities and their role in public service distribution. For instance, in Finland, where municipalities arrange most public services, there are plenty of opportunities for encounters between the residents and local government organisations. In service situations such as in libraries, health care or schools, municipalities can provide service-users with possibilities to have their say about the services important to their lives. In this sense, municipalities can serve as user interfaces for citizen participation through the service system. Municipalities thus have an important role not only in providing participation possibilities but also in what kind of image comprises public participation and its effectivity in society.

Future research

This study has focused on local government possibilities to enhance citizen participation. The data used in this study creates some restrictions that are good to remember. First, the data is collected in Finland only. The Finnish local government system differs from that of many other countries as it illustrates a one-tier local government system in a Nordic welfare state context. Second, the informants behind the data are university students, which makes the data somewhat restricted. However, it can be seen from the data that the informants have diverse backgrounds regarding age, sex or socio-economic factors. Even though university students are a group that might already be quite aware of participation possibilities the data shows that many are still unaware, insecure and consider their abilities inadequate to participate. Being qualitative by its nature, this study does not show the frequencies of the factors affecting participation willingness.

Being aware of these restrictions, this study has produced new knowledge and understanding of the factors that affect participation. In addition, this study has produced new knowledge on the restricted role that municipalities have in enhancing citizen participation.

Even though there is a great deal of studies that observe the citizen view (see e.g. Michels & De Graaf 2010; Mannarini et. al. 2010) the research concerning citizen participation would benefit from more qualitative studies that scrutinise a more heterogenous and larger groups, covering people from different education levels, age groups and socio-economic backgrounds and also observing the views of non-participants. Previous research on this topic is mainly quantitative. Through qualitative approach it would be possible to gain more understanding on the topic we have raised in this article. However, this could also be done

quantitatively by utilising the understanding gained in this study and operationalising this to a survey that could help discover how common different factors are, and which variables affect views about participation. This would help in understanding the frequency and intensity of the phenomenon and help municipalities to develop participation channels and processes. Comparative, international research on the issue would also be needed to find differences between countries and cultures.

References

- Aaltonen, E. (1934) Paikallinen itsehallinto ennen kunnallislaitoksen syntyä. In Suolahti, G., Voionmaa, V., Aaltonen, E., Renvall, P., Kuusanmäki, L., Waris, H. & Jutikkala, E. (eds.) Suomen kulttuurihistoria II. Jyväskylä: Gummerus.
- Alford, J. R. (2001). We're all in this together: The decline of trust in Government, 1958–1996. In J. R. Hibbing & E. Theiss-Morse (Eds.), What is it about Government that Americans dislike? Cambridge: Cambridge University Press, 28–46.
- 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>
- Bakker, T. P., & De Vreese, C. H. (2011). Good news for the future? Young people, Internet use, and political participation. *Communication research*, 38(4), 451-470.
- Bäcklund, P., Kallio, K. P., & Häkli, J. (2014). Residents, customers or citizens? Tracing the idea of youthful participation in the context of administrative reforms in Finnish public administration. *Planning Theory & Practice*, 15(3), 311-327.
- Birch, A. H. (2002), *Concepts & Theories of Modern Democracy*. London & New York: Routledge.
- Callahan, K. (2007). Citizen participation: questions of diversity, equity and fairness. *Journal of Public Management & Social Policy*, 13(1), 53-68.
- Castelnovo, W., Misuraca, G. & Savoldelli, A. (2016) Smart Cities Governance: The Need for a Holistic Approach to Assessing Urban Participatory Policy Making. *Social Science Computer Review*, 34(6), 724–739. <https://doi.org/10.1177/0894439315611103>
- Christensen, H. S., Karjalainen, M. & Lundell, K. (2016). Democratic innovations to the rescue? Political trust and attitudes toward democratic innovations in Southwest Finland. *International Journal of Public Administration*, 39(5), 404-416.
- Cook T. E. & Morgan P.M. (ed.) (1971) *Participation democracy*. San Francisco: Canfield Press.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A. & Meek, J. W. (2006). Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(s1), 76-88.
- Docherty, I., Goodlad, R. & Paddison, R. (2001). Civic Culture, Community and Citizen Participation in Contrasting Neighbourhoods. *Urban Studies*, 38(12), 2225–2250. <https://doi.org/10.1080/00420980120087144>

- Eckerd, A., & Heidelberg, R. L. (2020). Administering Public Participation. *The American Review of Public Administration*, 50(2), 133-147.
- Finnish Local Government Act 410/2015.
- Fiorina, Morris P. (1999). Extreme voices: A dark side of civic engagement. In Skocpol, Theda & Fiorina, Morris P (ed.) *Civic Engagement in American Democracy*, 405-413. New York, Washington, D.C; Brookings Institution Press.
- Font, J., Graham S., Galais. C. & Alarcon, P. (2017). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, 57 (3):615–636.
- Fung, A. (2004). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66 (1), 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Gherghina, S. (2017). Direct democracy and subjective regime legitimacy in Europe, *Democratization*, 24:4, 613-631, DOI: 10.1080/13510347.2016.1196355
- Irvin, R. A. & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65.
- de Graaf, L. J., van Hulst, M. J., & Michels, A. (2015). Enhancing participation in disadvantaged urban neighbourhoods. *Local Government Studies*, 41(1), 44-62. <https://doi.org/10.1080/03003930.2014.908771>
- Hart, S. (2009). The ‘problem’ with youth: young people, citizenship and the community. *Citizenship studies*, 13(6), 641-657.
- 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>
- Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth Democracy: Americans’ Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge University Press.
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65.
- Julian, D. A., Reischl, T. M., Carrick, R. V. & Katrenich, C. (1997). Citizen participation—lessons from a local United Way planning process. *Journal of the American planning association*, 63(3), 345-355.
- Krippendorff, K. (2013). Commentary: A dissenting view on so-called paradoxes of reliability coefficients. *Annals of the International Communication Association*, 36(1), 481-499.
- Kübler, D., Rochat, P. E., Woo, S. Y. & van der Heiden, N. (2019). Strengthen governability rather than deepen democracy: why local governments introduce participatory governance. *International Review of Administrative Sciences*, 1-18.

- Lee, Y. & Schachter, H. L. (2019). Exploring the relationship between trust in government and citizen participation. *International Journal of Public Administration*, 42(5), 405–416.
- Lidström, A. (2003) *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber.
- Loughlin, J., Hendriks, F. & Lidström, A. (2011) Introduction: Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models. In Loughlin, J., Hendriks, F. & Lidström, A. (eds.) *Local and Regional Democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, 1–23.
- Lowndes, V., L. Pratchett & G. Stoker. (2001) Trends in Public Participation: Part 2 – Citizens’ Perspectives. *Public Administration* 79 (2): 445–455.
- Mannarini, T., Fedi, A. & Trippetti, S. (2010) Public involvement: How to encourage citizen participation. *Journal of Community and Applied Social Psychology* 20: 262–74.
- Michels, A. & de Graaf, L. (2010) Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Michels, A. & de Graaf, L. (2017) Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies*, 43(6), 875-881.
- Nabatchi, T. & Amsler, L. B. (2014) Direct public engagement in local government. *The American Review of Public Administration*, 44(4_suppl), 63S-88S.
- Osborne, S. (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*, Abingdon, Oxon: Routledge, 1–16
- Page, E. & Goldsmith, M. (eds.) (1987) *Central-local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Pedersen, K. H. & Johannsen, L. (2016). Where and How You Sit: How Civil Servants View Citizens’ Participation. *Administration & Society*, 48(1), 104-129.
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the ‘new localism’. *Political Studies*, 52, 358– 375.
- Ravensbergen, F. & VanderPlaat, M. (2009). Barriers to Citizen Participation: The Missing Voices of People Living with Low Income. *Community Development Journal*, 45 (4).
- Rose, L. & Ståhlberg, K. (2005) The Nordic Countries: still the ”promised land”? In Denters, B. & Rose, L. (eds.) (2005) *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. New York: Macmillan, 83–99.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Smith, P. D. & McDonough, M. H. (2001). Beyond public participation: Fairness in natural resource decision making. *Society & Natural Resources*, 14(3), 239-249.

- Stenvall, E. (2018). Yhteiskunnallinen osallisuus ja toimijuus: Lasten osallistuminen, kansalaisuus ja poliittisuus arjen käytäntöinä. *Acta Universitatis Tamperensis* 2407. Tampere: Tampere University Press
- Torfing, J., Sørensen, E. & Roiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825
- Torfing, 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.
- Turnhout, E., Van Bommel, S. & Aarts, N. (2010). How participation creates citizens: Participatory governance as performative practice. *Ecology and Society*, 15 (4).
- Stoker, G. (2004) *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vakkala, H., Jäntti, A. & Sinervo, L. -M. (2020) *Redefining Local Self-Government – Finnish Municipalities seeking their Essence*. In Bergström, T., Franzke, J., Kuhlmann, S. & Wayenberg, E. (eds.) (2020) (forthcoming) *The Future of Local Self-Government. European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations*. London: Palgrave Macmillan.
- Weir, S. & Beetham, D. (1998). PART 2: The Core Executive: Chapter 9: Government Below the Centre. In *Political Power & Democratic Control in Britain* (pp. 225–260). Taylor & Francis Ltd / Books.
- Welch, E. W. (2012). The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78, 93–115.
- Wilkinson, C., Briggs, J., Salt, K., Vines, J. & Flynn, E. (2019) In participatory budgeting we trust? Fairness, tactics and (in)accessibility in participatory governance, *Local Government Studies*, 45:6, 1001-1020, DOI: 10.1080/03003930.2019.1606798.
- 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*, 71(6), 880-892.

JULKAISU III

Kunta ja muuttuva osallistuminen. Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kehittämisestä.

Kaisa Kurkela

Hallinnon Tutkimus, 40(1), 37–52
(<https://doi.org/10.37450/ht.92256>)

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

Kunta ja muuttuva osallistuminen



Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kokonaisuuden kehittämiseksi

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 osallistumisen 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 rakentamisen tarkasteluun ja varsinaisen 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 kritiikkinä institutionaalista näkökulmaa kohtaan on esitetty, että sen kautta osallistumisen arvo näyttäytyy 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 instituutiot 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 rajuudu 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 kansalaisiin 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 kumppanuussuhteet 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 viimevuosina 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 legitimitiitti 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 kannattelevaa kuntainstituutiota muutokseen pyrkien avaamaan kuntaa moninaisemmalle toimijajoukolle.

Osallistumisen ja demokratian kehitystä tarkasteltaessa kuntien rooli instituutioina korostuu sen sijaan että niitä tarkasteltaisiin pelkästään organisaationa. Ajatusta kunnasta instituutiona tukee paikallinen itsehallinto, joka voidaan nähdä demokraattisen valtion yhtenä keskeisimmistä kulmakivistä (Ryynänen 2009, 12). Kunnat ovat monitarkoituksellisia demokraattisia yksiköjä 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 heijastumia, jotka kumpuavat moninaisista insti-

tuutioista 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. Regulatiivinen 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 vaikutusmahdollisuuksien 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 demokraatiäkäsityksen näkökulman, jonka mukaan tehokkuuden voidaan nähdä tulevan yhteisöstä ja sen yhteisistä huolista ja osallistumisen institutionalisoituminen tarkoittaakin siis kriittisen demokraatiäkäsityksen 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 yliedustukseen (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 instituutiona. 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 syvällinen tiedontarve. Osallistuva Vantaan kaltaisiin prosesseihin liittyy tyyppillisesti 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 kuvamaan tutkittava ilmiö mahdollisimman tarkasti ja perusteellisesti ja tyyppillistä 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 painostaa 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, voimaantumisen 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

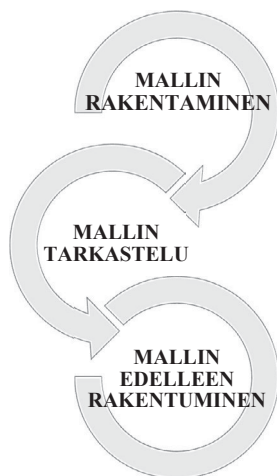
Olen rakentanut tutkimuksen toimintatutkimuksen idean mukaisiksi sykleiksi, jotka muodostuvat aineiston keruusta, aineiston tulkinnasta,

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 valtuutossa osallistumisen toimintamalliksi. Tällöin palasin uudestaan tutkijana tarkastelemaan ja refleктоimaan toimintamallin kehittämisprosessin etenemistä. Aineiston keräsin avainhenkilöhaastatteluin, 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 tulkitsija

Aineisto: Avainhenkilöhaastattelut (8 haastattelua)

3. SYKLI: MALLIN EDELLEEN RAKENTUMINEN (Joulukuu 2018)

Tutkijan rooli: Ulkopuolinen tulkitsija

Aineisto: Reflektointitilaisuus kunnan toimijoiden kanssa

lyysin kannalta oleelliset asiat ja loin tekstissä esiintyvillä asioilla pelkistettyjä ilmaisuja. Tämän jälkeen jaoin pelkistetyt ilmaisut 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 mittaan 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.

TUTKIMUSKOHTEENA 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 mosaiikin, josta ei välttämättä ole ollut kovin helppoa piirtää kokonaiskuvaa. Aikaisemmin kaupungin toimialojen järjestämien osallistumisen kanavien ja kokeilujen lisäksi keskitetumpää 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 valitsemia 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 näytettyvät 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; Värtho & 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. Haastatteluisissa kun-

talaki nähdään jopa velvoittavana tekijänä uuden osallistumisen toimintamallin kehittämisen kannalta. Toisaalta kuntalain osallisuuspykälät nähdään myös eräällä tapaa selkänäjana 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 äänestysinnostus 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 kehittämiseksi 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 etenemisessä näkyy poliitikkojen ja erityisesti aluetoimikuntien jäsenten avautuminen ajatukselle aluetoimikunnista luopumiselle ja uudenlaisen osallistumisen toimintatavan kehittämiseksi. Aineisto antaa signaaleja siitä, että poliitikkojen ja viranhaltijoiden entistä myötemielisempään

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 Suomekin 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 kaippu 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 kehittämislle. Kuten haastattelustakin 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 vakiintuneet 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 organisaatiota, 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 tiedottamisen tarkoituksena näyttää ensinnäkin olleen osallistumisen merkityksen nostaminen esiin paremmin, toiseksi toimintamallin kehittämiseen liittyvien toiveiden ja yhteistyöalueiden kartoittaminen ja kolmanneksi toimintamallin tunnetuksi tekeminen. Onnistumisena näytetään esimerkiksi lisääntyneet yhteydenotot eri puolilta organisaatiota ja yhteistyöpyynnöt. Verkostomaisen työskentelytavan merkitys korostuu haastatteluissa, vaikkakin myös toivomuksia systemaattisemmasta yhteistyöstä esitetään. Myös yksinkertaisesti hyvät henkilökohdalliset 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 päätösinä organisaation rakenteesta tai tuki voi epävirallisempaa, enemmänkin sosiaalisissa suhteissa näytettyä kehittämisenokkuutta (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 näytetty 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 johdettua, poliitikkojen sitoutumiselle annetaan aineistossa melko suuri merkityskehittymisen mahdollistamisessa ja jatkokehittämisessä. Heiltä saatu tuki osallisuusmallin kehittämiseksi näytetty 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 näytetty lähes elintärkeänä valmistelijoiden näkökulmasta. Niiden voidaan nähdä tuoneen struktuuria kehittämissuunnitelmissa, 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 ristiriitaa 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 kehittämiselle 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 luurangoa, 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 kokonaiskuva.

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

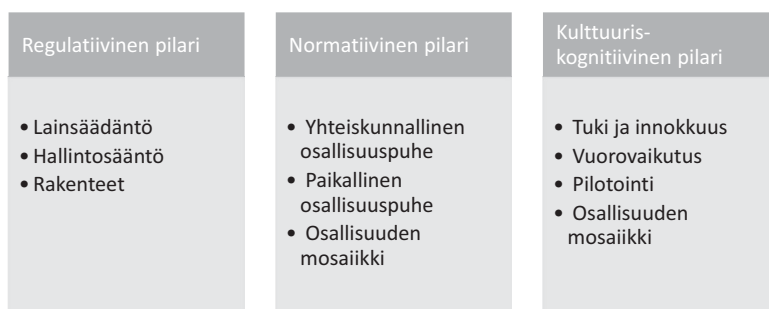
Toimintamallin käyttöönoton aikaan keskeisenä rakennuspalikkana näkyy valtuustostrategia, johon valtuusto yksimielisesti halusi lisäävän osallistumisen tavoitteita. Se, että Osallistuva Vantaa näkyy strategiassa, nähdään tärkeänä onnistumisena jatkon kannalta. Tai vähintäänkin sen uskotaan tuovan osaltaan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

”Koska tuo tommonen ameebamainen rakenne, joka sidotaan, tai siinähan 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 suunnitelmallisuuden luojana. 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 kuvaava pyrkimyksiä muuttaa osallistumisen kulttuuria ja näin ollen myös kuntaa. Analyysissa löydetty kehittämisprosessiin vaikuttaneet tekijät kuvaavat osaltaan osallistumisen institutionalisoitumista. Onhan tavoitteena laajemman ymmärryksen lisääntyminen ja toimintatapojen muutos, ei pelkästään yksittäisten uusien osallistumiskanavien käyttöönotto. Lisäksi institutionaalisessa 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 hallintosäädäntö 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 moraalin, veloittavan ja siihen ohjaavan 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 tunnistetaan yhteiskunnallinen ja paikallinen osallisuuspuhe. Tämä tiivistyy julkiseen keskusteluun demokratian muutoksesta sekä keskusteluun paikallisista perinteistä, tarpeista ja ominaispiirteistä. Toiseksi kimmokkeena tunnistetaan 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 kehittämislle. 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 kehittämisen prosessin 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 esimerkinkin merkitys osallistumisen kulttuurin kehittämisessä on keskeinen (ks. myös Smith ja McDonough 2001). Kehittäminen edellyttää innokkaita ja osaavia tekijöitä, jotka kuitenkin tarvitsevat selkänöjäkseen johdosta ja poliitiikasta 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 nähtiin keskeiseksi jännite joustavuuden ja tiukempien rakenteiden välillä. Tämän voidaan osaltaan ajatella kuvastavan perinteisten kuntainstituution rationaaliteettien 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 ketteryyttä 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), liittyy osallistumisen institutionaalinen kehittyminen tiiviisti myös kulloiseenkin paikalliskontekstiin, toisin sanoen kunnan ominaispiirteisiin 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 kehittämisen historia.

Osallisuusmalleilla pyritään kuntainstituution muutokseen ja avautumiseen. Osallistumisen ajatus näkyy rakenteiden ohella toimintatavoissa ja kulttuurissa ja saa kimmokkeita institutionaalaisesta 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. Jäntti 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 antaen 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 syvällisesti 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 pureutuva 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>
- Jääntti, 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 kansalaistoiminta? 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 demokratiainnovaatioihin: syventyykö vai heikentyykö 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: kokemusasiantuntijoita ja postintkantajia. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 43 (2), 166–188.
- Kuula, Arja (1999). *Toimintatutkimus: Kenttätöitä 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.
- Rättilä, 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 & Triantafyllou, 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 & Sarajärvi, 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.
- Värttö, Mikko & Rapeli, Lauri (2019). Viranhaltijoiden suhtautuminen kuntalaisosallistumiseen. *Hallinnontutkimus* 2/2019.
- Wass, Hanna & Borg, Sami (2016). Yhdenvertaisuus äänestyskopissa 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.

JULKAISU IV

Citizen Participation as an Organisational Challenge in Local Government

Kaisa Kurkela, Anna-Aurora Kork, Anni Jäntti & Henna Paananen

Julkaisematon käsikirjoitus. Johtamisen ja talouden tiedekunta, Tampereen yliopisto.

**Artikkelin käyttöön painetun väitöskirjan osana on saatu tekijänoikeuksien
haltijoilta lupa**

