

Lahti



Lahden kaupungin osallisuustoiminnan arviointi

Huhtikuu 2023

Mikko Rask, Bokyong Shin

Lahden kaupunginvaltuusto päätti Lahden osallisuus- ja lähidemokratiamallista 9.11.2020 (§ 91). Osallisuusmallilla vahvistettiin muun muassa kaupunkitasoista osallisuus- ja lähidemokratiatyötä, laajennettiin lähidemokratiaa kaupunkitasoiseksi sekä tehtiin näkyväksi ja linjattiin kaupungin osallisuustoimintaa ja sen arviointia.

Osallisuus- ja lähidemokratiamalli pitää sisällään osallisuuden arviointimallin. Lahden kaupunki toteutti kaupunkitasoisen osallisuustoiminnan arvioinnin nyt ensimmäisen kerran. Osallisuustoimintaa on tarkoitus arvioida kaupungissa säännöllisin väliajoin.

Toimeksiantajan yhteystiedot

Heikki Turunen, sähköposti: heikki.turunen@lahti.fi, puhelin: + 358 44 716 1330

Tia Mäkinen, sähköposti: tia.makinen@lahti.fi, puhelin: + 358 44 769 8695

Tekijöiden yhteystiedot

Mikko Rask, sähköposti: mikko.rask@helsinki.fi, puhelin: +358 50 3222 012

Bokyong Shin, sähköposti: bok-yong.shin@helsinki.fi, puhelin + 358 45 177 6137

Julkaisija Lahden kaupunki, 2023

ISBN 978-952-5749-93-9

Tiivistelmä

Tässä raportissa arvioidaan Lahden kaupungin osallisuustoiminnan nykytilaa ja toteutusta vuonna 2020 laaditun osallisuus- ja lähidemokratiamallin pohjalta. Raportti sisältää systemaattiseen arviointiin perustuvaa tietoa siitä, missä osallisuuden osa-alueissa on onnistuttu ja missä on vielä kehitettävää. Arvioinnin perusteella keskeisiä vahvuuksia ovat laaja tahtotila osallisuuden kehittämiseksi, aktiivinen kokeilukulttuuri ja motivoitunut henkilöstö. Kuitenkin huomattavia ongelmia ovat osallisuustyön puutteellinen johtaminen ja resurssointi, heikko tietoisuus tavoitteista ja lahtelaisten tyytymättömyys vaikuttamismahdollisuuksiinsa. Raportissa esitetään lukuisia toimenpidesuosituksia, jotka auttavat Lahden kaupunkia kehittämään osallisuustoimintaansa. Suositusten joukossa korostuvat osallisuustoiminnan johtamisen vahvistaminen, ohjaus- ja seurantajärjestelmän kehittäminen, tavoitteiden selkiyttäminen ja viestintä, kokeilujen sitominen laajempiin kokonaisuuksiin, asukkaiden palvelu- ja vaikuttamiskokemusten parantaminen sekä riittävä resurssointi. Kuntapäätäjät voivat hyödyntää raportin tietoja ja suosituksia, jotta Lahdessa voidaan edistää osallisuutta ja lähidemokratiaa entistä tehokkaammin ja onnistuneemmin.

Sisältö

1.	Johdanto	4
1.1	Tavoite	4
1.2	Aineistot ja menetelmät	4

2.	Lahden osallisuustoiminnan kokonaiskuva	5
2.1	Kokonaiskuvan arviointi	6

3.	Ylätason tavoitteet ja lupaukset	8
3.1	Muutos lähtee ylhäältä	8
3.2	Mahdollisuuksia tavoitteiden selventämiseen	9

4.	Osallisuuspalvelujen laatu ja toimivuus	11
4.1	Osallisuustapoja on runsaasti	11
4.1.1	Osallistuva budjetointi	13
4.1.2	Kumppanuuspöydät	14
4.1.3	Erätauko-dialogit	14
4.2	Yleisiä havaintoja osallisuustapojen laadusta ja toimivuudesta	15

5.	Tyytyväisyys palveluihin	16
5.1	Haastatteluissa kaivattiin systemaattisuutta palautteiden käsittelyyn	16
5.2	Mahdollisia indikaattoreita tyytyväisyyden mittaamiseen	17
5.3	Osallisuus ja palvelutyytyväisyys avainindikaattoreiden valossa	19
5.3.1	Yleisindikaattoreista muodostuva kuva	19
5.3.2	Kuntalaisten tiedonsaanti	21
5.3.3	Palautteenanto	22
5.3.4	Vuorovaikutus	25
5.3.5	Vaikuttaminen	25
5.3.6	Inklusio	27
5.3.7	Aktiivinen kansalaisuus	29

6.	Organisaation kulttuuri ja oppiminen	30
6.1	Osallisuustyön johtaminen	30
6.2	Suuntia osallisuustyön kokonaisuuden kehittämiseksi	31

7.	Päätelmiä ja suosituksia	32
-----------	---------------------------------	-----------

Lähteet	34
----------------	-----------

Liitteet	
Liite 1: Haastatellut asiantuntijat	36
Liite 2: Yhteisluomisen tutkan kysely	37
Liite 3: Numeeriset arviot Yhteisluomisen tutkan kyselyyn (N=20)	39
Liite 4: Osallisuuden indikaattorit	40

1. Johdanto

1.1 Tavoite

Tässä raportissa arvioimme Lahden kaupungin osallisuustoiminnan nykytilaa ja toteutusta vuonna 2020 laaditun osallisuus- ja lähidemokratiamallin pohjalta. Arvioinnin tavoitteena on antaa suuntaa näyttävää tietoa siitä, missä osallisuuden osa-alueissa on onnistuttu ja missä on vielä kehitettävää. Tavoitteena ei ole tuottaa tarkkaa numeerista tietoa, vaan yleiskuva osallisuuden kehittymisestä tavoitteiden mukaisilla osa-alueilla.

Arvioinnissa käydään läpi seuraavat neljä osa-aluetta, jotka perustuvat nykyiseen osallisuus- ja lähidemokratiamalliin:

- I Ylätason tavoitteet ja lupaukset
- II Osallisuustapojen laatu ja toimivuus
- III Tyytyväisyys palveluihin
- IV Organisaation kulttuuri ja oppiminen

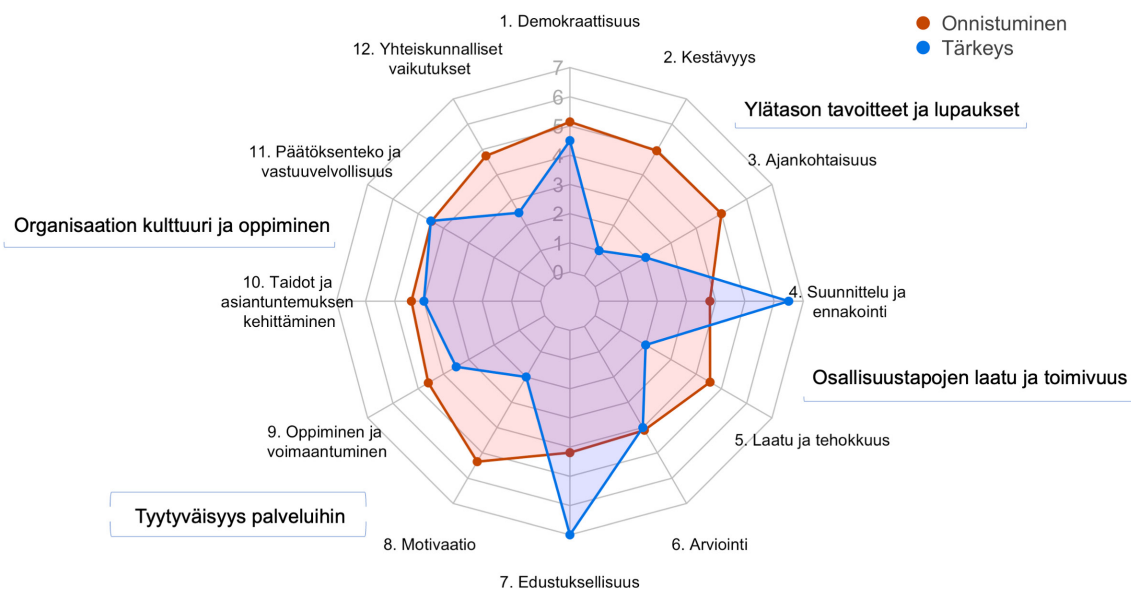
1.2 Aineistot ja menetelmät

Arviointi toteutettiin 1.12.2022–31.3.2023. Arviointia varten kartoitettiin kaupungin strategiaa ja osallisuustyötä kuvaavia dokumentteja sekä aiemmin tehtyjä osallisuustyötä koskevia arviointoja. Haastattelimme ryhmähaastatteluin 21 osallisuuden asiantuntijaa, joista 16 oli kaupungin työntekijää ja viisi luottamushenkilöä (Liite 1). Haastattelut litteroitiin ja niistä tehtiin neljän arviointiteeman mukainen sisällönanalyysi. Haastateltavia pyydettiin vastaamaan myös Yhteisluomisen tutka -kyselyyn (Rask ja Ertio, 2019; ks. Liite 2), jolla arvioidaan osallisuustyön onnistuneisuutta ja työn kehittämisen tärkeyttä 12 osa-alueella. Arvioinnin suosituksia työstettiin työpajatilaisuudessa, johon osallistui kaupungin osallisuustyön asiantuntijoita.

2. Lahden osallisuustoiminnan kokonaiskuva

Yhteisluomisen tutka -kyselyn avulla loimme yleiskuvan Lahden osallisuustyön onnistumisista ja tärkeinä pidetyistä teemoista (Kuvio 1). Kuvioon on koottu 21 vastaajan numeeriset arviot 12 pääindikaattoriin liittyvistä kysymyksistä (Liite 2). Indikaattorit 1–3 eli demokraattisuus, kestävyys ja ajankohtaisuus kuvaavat osallisuustoiminnan **tavoitteita**. Indikaattorit 4–6 eli suunnittelu ja ennakointi, laatu ja tehokkuus sekä arviointi kuvaavat osallisuustoiminnan **toteutusta**. Indikaattorit 7–9 kuvaavat osallisuusprosesseissa mukana olevia **toimijoita**: edustuksellisuutta, motivaatio sekä oppimista ja voimaantumista. Indikaattorit 10–12 eli taidot ja asiantuntemuksen kehittäminen, päätöksenteko ja vastuuvollisuus sekä yhteiskunnalliset vaikutukset kuvaavat osallisuustoiminnan tuotoksia.

Kuvion 1 tutkakuvaan sijoitimme myös tälle arvioinnille ennalta määritellyt neljä osa-aluetta. (I) Ylätason tavoitteet ja lupaukset liittyvät suoraan tavoitteita koskeviin indikaattoreihin 1–3. (II) Osallisuustapojen laatu ja toimivuus kohdistuvat toteutusta kuvaaviin indikaattoreihin 4–6 (toki laadunarviointi voidaan ulottaa myös toimijoita kuvaaviin indikaattoreihin). (III) Tyytyväisyys palveluihin liittyy lähinnä osallistujiin ja näiden kokemuksia kuvaaviin indikaattoreihin 7–9. (IV) Organisaation kulttuuri ja oppiminen liittyy indikaattoreihin 10 ja 11.



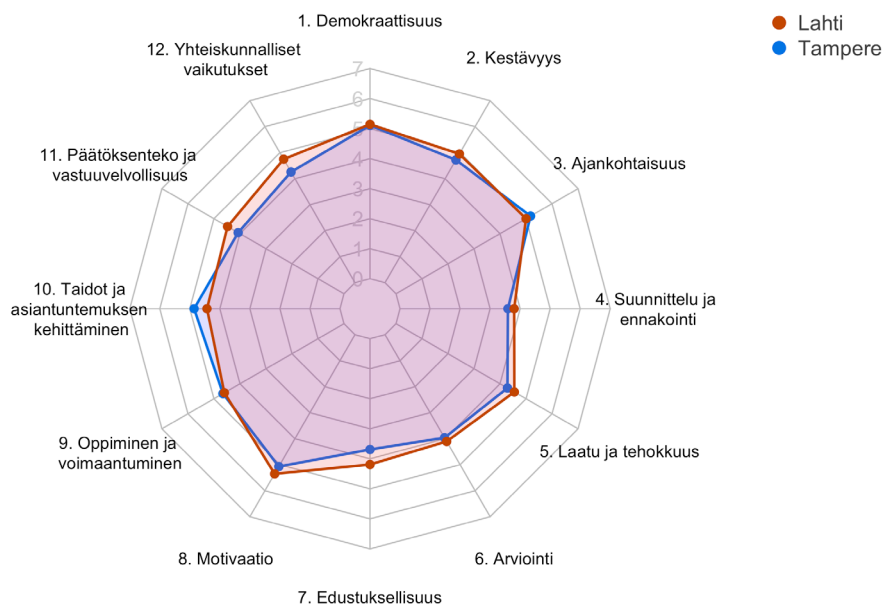
Kuvio 1 Lahden osallisuustyön tutkakuva. Punaisella merkityt arviot kuvaavat onnistumista mitattuna Likert-asteikolla (7=myönteisin arvio, 4= neutraali arvio ja 1=kielteisin arvio) ja sinisellä merkityt arviot vastaavasti tärkeimpinä pidettyjä osa-alueita.

2.1 Kokonaiskuvan arviointi

Tutka-kyselyn perusteella Lahden osallisuustoiminnan **onnistumista arvioitiin varovaisen positiivisesti** (yleiskeskiarvo 4,6; ks. Liite 3). Huomion arvioista on, että eri osa-alueita arvioitiin melko tasaisesti, joten mitään yksittäisiä suuria ongelma-alueita ei tämän arvion perusteella ole – kuten ei myöskään suuria onnistumisia. Ottaen huomioon, että kyseessä on kaupungin asiantuntijoiden ja luottamushenkilöiden tekemä itsearviointi, ja ulkopuolisten ryhmien arviot voivat osoittautua omia kriittisemmiksi (ks. Rask ym., 2020), voidaan sanoa, että onnistumisen osalta on runsaasti parantamisen varaa. Myönteisimmin arviotiin osallisuustyön motivaatiota (5,3) ja demokraattisuutta (5,1). Kielteisimmin arvioitiin suunnittelua ja ennakointia (3,8). Kuten liitteestä 3 nähdään, arvioinnit olivat melko yhdensuuntaisia. Yksimielisimpiä oltiin toiminnan demokraattisuutta koskevasta arviosta, kun taas eniten hajontaa oli arvioissa osallisuustoiminnan yhteiskunnallisista vaikutuksista.

Tärkeimpänä kehittämisen osa-alueena pidettiin edustuksellisuutta toisin sanoen sen varmistamista, että osallisuustyön avulla tavoitetaan entistäkin monipuolisempi joukko lahtelaisia. Myös osallisuustyön suunnitelmallisuuden ja ennakoitavuuden nähtiin vaativan parantamista samoin kuin päätöksenteon ja vastuuvollisuuden sekä demokraattisuuden kehittämisen. Vähiten tärkeänä kehittämissosa-alueena pidettiin kestävyysnäkökulman parempaa huomioimista, mikä on yllättävää ottaen huomioon, että kestävyys on kaupungin strategian ykköstavoite. **Suurin kuilu** onnistumisen ja tärkeänä pidetyn osa-alueen välillä on **edustuksellisuuden sekä suunnittelun ja ennakkoinnin kehittämisessä**. Näihin alueisiin tulisi-kin kiinnittää jatkossa erityistä huomiota.

Vertailtaessa Lahden onnistumisia Tampereen kaupunkiin, jonka osallisuustoiminnan kokonaisuudesta tehtiin vuoden 2022 aikana vastaa tutkakysely, nähdään että arviot ovat hyvin samansuuntaisia (Kuvio 2). Eroavaisuuksia on yhteiskunnallisia vaikutuksia, päätöksentekoa ja vastuuvollisuutta sekä edustuksellisuutta koskevissa arvioissa, jotka Lahdessa ovat hivenen myönteisempiä. Vastaavasti taitojen ja asiantuntemuksen kehittämistä on arvioitu myönteisemmin Tampereella. Mainittakoon, että tärkeimpinä kehittämisalueina Tampereella pidettiin päätöksentekoa ja vastuuvollisuutta sekä toiminnan suunnitelmallisuuden ja ennakkoinnin kehittämistä (Rask ym., 2022).



Kuvio 2 Vertailu Lahden ja Tampereen osallisuustyön kokonaisuuden tutka-arvioinnista Yhteisluomisen tutka-kyselyn perusteella. Arviointien perusteella Lahti ja Tampere painiskelevat tällä hetkellä samankaltaisten haasteiden perusteella. Tämä tarjoaa varteenotettavan mahdollisuuden yhteistyölle.

3. Ylätason tavoitteet ja lupaukset

Osallisuustoiminnan tavoitteet on kuvattu osallisuusmallissa. Tavoitteena on, että ”Lahdessa jokainen asukas ja toimija kokee mielipiteensä olevan merkityksellinen ja saa sen kuulluksi.” Pyrkimyksenä on kehittää kaupungin yhteisöllisyyttä ja elinvoimaisuutta osallisuustyön avulla. Osallisuusmallissa tavoitteita on avattu kolmella osa-alueella: **I Osallisuuden kautta kestävyttä** yhdistyy yhteisöllisyyteen, hyvinvointiin, ympäristöstä huolehtimiseen ja dialogiin asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen välillä. **II Lahtelaisten kokemuksen johtotähtenä** yhdistyy uusiin ideoihin ja näkökulmiin, kaupungin uudistumiseen, osallisuudesta ja sen vaikutuksista viestimiseen ja aktiivisesti kuuntelemaan kaupunkiin. **III Jokainen voi osallistua ja vaikuttaa** viittaa erityisryhmien huomioon ottamiseen sekä uusien vuorovaikutustapojen ja kohtaamispaikkojen kehittämiseen. Osallisuustoimintaa on mallissa hahmoteltu **neljällä tasolla**: tieto-, suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimeenpano-osallisuus (vrt. Piiponen ja Kurikka, 2020).

Tavoitteista kestävyys (I) vaikuttaa selkeimmin määritellyltä, sen sijaan tavoitteet II ja III ovat osin päällekkäisiä. Voikin kysyä, olisiko mahdollista erotella tavoitteet – ainakin ajatuksellisesti – nykyistä selkeämmin, esimerkiksi, I kestävyys – II monipuoliset vaikuttamiskanavat – III tasa-arvo.¹ – Toki tutkakyselyssämme kestävyysarvoa pidettiin tässä yhteydessä vähiten tärkeänä, joten voi myös pohtia olisiko esimerkiksi yhteisöllisyys vaihtoehtoinen ykköstavoite.

Ryhmähaastatteluissa arvioimme ovatko tavoitteet jaettu ja koetaanko, että nykyinen osallisuusmalli auttaa ohjaamaan toimintaa haluttujen tavoitteiden suuntaan. Pohdimme myös osallisuuden käsitettä ja osallisuustoiminnan tärkeyttä suhteessa kaupungin strategiaan ja tavoitteisiin.

3.1 Muutos lähtee ylhäältä

Osallisuustoiminnan kehittämiseksi on vahva tahtotila. Monessa haastattelussa tuli esille, että tahtotila osallisuusmallin kehittämiseksi on lähtenyt liikkeelle kaupungin johdosta:

”Meillä eri toimijat ottavat koppia osallistamisesta enemmän tänä päivänä kuin vaikka viisi vuotta sitten. Se on lähtenyt sieltä kaupungin johdosta ihan valtuusto- ja hallitustasosta... Se tunnustetaan merkityksellisenä tekijänä Lahden kaupungille, että me tehdään yhdessä asukkaiden kanssa, mahdollistetaan se yhteistyö.”

Haastatteluista ilmeni, että 20 vuodessa on tapahtunut huomattava muutos. Osallisuustyön määrä on lisääntynyt ja käytännöt ovat ammattimaistuneet. Kehitystä arvioitiin suuressa kuvassa myönteisesti.

¹ Fishkin (2009) liittyy osallisuuden kehittämiseen kolmeen demokraattiseen arvoon: osallistumisen laajuus (participation), tasa-arvo (political equality) ja deliberatiivinen laatu eli keskusteleva demokratia (deliberation).

Nykyisen osallisuusmallin kuvaamat tavoitteet eivät olleet vieraita haastateltaville. **Osallisuusmallia ei kuitenkaan tunnettu hyvin eivätkä toiminnan yleiset tavoitteet ole kirkastuneet**, kuten seuraavat repliikit kertovat: "Mutta ajatellen yleisesti tavoitteita niin ehkä itsellä jäänyt vähän vieraiksi." "Mä tunnistan saman omassa työssäni, että ei sitä välttämättä ole kirkastettu, helppolukuisesti ainakaan, että mitä kaikkea se tavoite tarkoittaa." Yksi haastateltava perusteli selkeämmin määriteltujen tavoitteiden hyödyllisyyttä:

"Itse tykkään kauheasti kehittää sitä työtä ja tavallaan kun on uusi kaupungilla, niin voi olla, että on semmoista paloa tavallaan rikkoa niitä totuttuja käytäntöjä. Niin ehkä se loppuu sitten muutaman vuoden jälkeen, mutta ne mittarit ja selkeät tavoitteet auttaisivat arvioimaan, että onnistuuko työssään."

3.2 Mahdollisuuksia tavoitteiden selventämiseen

Osallisuus: väline vai itseisarvo?

Osallisuus on monessa Suomen kunnassa strategian ykköstavoitteiden joukossa. Ei ole epäselvää, etteikö osallisuustoiminta olisi Lahdessakin tärkeällä sijalla, mutta nykyisessä strategiassa se vaikuttaisi olevan alisteinen ympäristöön liittyville tavoitteille:

Haastattelija: "Onko teidän mielestänne osallisuustoiminta Lahden kaupungin strategiassa tärkeä painopiste tai onko osallisuus siinä keskeinen tavoite?"

Haastateltava: "Ei. Hiilineutraalisuus on meidän keskeinen tavoite. Toki samalla tuohon sanoisin, että vuonna 2021 olimme Euroopan ympäristöpääkaupunki, ja siellä tavallaan, sen toteuttamisen keskiössä oli osallisuus."

Demokratiateoriassa on pitkään tunnistettu kaksi tapaa ymmärtää demokraattisen osallisuuden tavoite. Robert Dahlin (2008) mukaan demokratia on sekä väline että itseisarvo, ja se edellyttää kansalaisten osallistumista ja vastuunottoa yhteisten asioiden hoitamisessa. Teoreettisesti onkin perusteltua ymmärtää osallisuustoiminta sekä itsessään tärkeänä osana kuntademokratiaa että välineenä muiden tavoitteiden saavuttamiseen.

Lakisääteinen ja vapaaehtoinen osallisuus

Osallisuuden tavoitteet voidaan jakaa yhtäältä lakisääteisiin velvoitteisiin, kuten maankäytönsuunnitteluun liittyvät kuulemiset ja toisaalta vapaaehtoiseen osallistumiseen, jolla pyritään saamaan kaupunkilaiset paremmin mukaan päätöksentekoon ja yhteisten asioiden hoitamiseen.

Joillakin alueilla osallisuutta ohjaa lainsäädäntö tai muut valtakunnalliset normit. Esimerkiksi lasten ja nuorten osallisuus on kirjattu opetussuunnitelmaan, varhaiskasvatussuunnitelmaan ja nuorisolakiin. Haastatteluissa tuli esille, että tällaisissa tapauksissa vaatimus osallisuussuunnitelman laatimisesta voidaan kokea epämotivoivaksi "suunnitelmaksi suunnitelman päälle".

"Mut osallisuushan on semmoinen työmuoto oikeastaan, joka kuuluu nuorisopalvelun ihan perusleipään. Eli se on leivottu sinne työn sisälle, että me osallistetaan nuoria ihan kaikkeen toimintaan, toiminnan sisältöihin ja tilojen suunnittelusta alkaen."

Niillä alueilla, joilla osallisuustoiminnan organisointi nojaa vapaaehtoisuuteen, voikin olla suurempi tarve kaupunkitasoiselle ohjeistukselle ja yksikkökohtaisten osallisuussuunnitelmien ja tavoitteiden koordinoinnille.

Tavoitteista toimintasuunnitelmaan

Haastatteluissa ilmeni tavoitteiden moninaisuus suhteessa osallisuusmalliin. Osallisuustyön tavoitteiksi mainittiin muiden muassa parempi kuntalaisten tiedonsaanti, parempi kuntalaisten kuuleminen, mahdollisuus vaikuttaa kaupungin asioihin, vuoropuhelun lisääminen päätäjien ja kuntalaisten välillä, edustuksellisen demokratian täydentäminen ja syventäminen, hyvinvoinnin ja kuntalaisten toimintamahdollisuuksien edistäminen, hiilineutraalisuus, vaikuttavuus, tyytyväisyys palveluihin, paikallistiedon ja identiteetin lisääminen, sitouttaminen ja kaupungin pitovoiman lisääminen.

Tavoitteiden moninaisuus ei sinänsä ole ongelma, mutta **ongelmaksi koettiin yhteisen suunnan puuttuminen ja selkeät tavoitteet, joiden toteutumista voitaisiin seurata** ja joiden avulla voitaisiin pyrkiä kehittämään toimintoja.

Nykyinen osallisuusmalli kuvaa osallisuuden tapoja Kuntaliiton esittämän (Piiponen ja Kurikka, 2020) nelitasojaottelun mukaisesti. Jaottelua ei kuitenkaan hyödynnetä tavoitteiden kirkastamisessa ja toimintasuunnitelman laadinnassa, vaikka se tarjoaisi siihen selkeän raamin. **Neljä osallisuuden tasoa voitaisiinkin ajatella näkökulmina osallisuuteen, joille kullekin voitaisiin asettaa (hierarkkisesti) strategiset päämäärät, tavoitteet, toimenpiteet, mittarit, aikataulut ja vastuut.** Osallisuustoiminnan ydinajatus vaikuttaa jo selkeästi artikuloidulta nykyisessä osallisuusmallissa – ”Lahdessa jokainen asukas ja toimija kokee mielipiteensä olevan merkityksellinen ja saa sen kuulluksi” – mutta mikä on se seuraavan valtuustokauden tavoitetila tai visio, jolle toimintasuunnitelma määrittelisi strategiset tavoitteet ja toimenpiteet?

4. Osallisuuspalvelujen laatu ja toimivuus

”Hyviä ja mielenkiintoisia asioita Lahdessa on monessa, mutta niitä voisi jatkojalostaa ja kehittää eikä vaan ehkä tyytyä niihin olemassa oleviin. Mikä on osallistaminen 2.0 tästä eteenpäin?”

Yllä oleva sitaatti kuvaa hyvin Lahden osallisuustoimintaa: toiminta on monipuolista ja kokeilevaa, samalla kun se herättää tarpeen pohtia minkälainen kokonaisuus sen avulla halutaan synnyttää. Tässä luvussa nojaamme haastatteluihin ja pyrimme tunnistamaan osallisuustapojen laatuun ja toimivuuteen liittyviä vahvuuksia ja kehittämistarpeita.

4.1 Osallisuustapoja on runsaasti

Haastattelija: ”Onko teidän mielestänne riittävästi erilaisia osallisuuskanavia kaupunkilaisille, vai puuttuko jotain olennaista?”

Haastateltava: ”Mä en keksi enää yhtään kanavaa lisää [nauraa].”

Haastatteluissa korostuivat uudet osallistumistavat mutta jonkin verran keskusteltiin myös perinteisemmistä osallisuusmuodoista, kuten kaupungin yhteistyöstä yhdistysten ja vapaaehtoisjärjestöjen kanssa. Yhteensä tunnistimme 36 nimettävissä olevaa osallistumistapaa (taulukko 1). Koska tässä arvioinnissa fokuksena on toiminnan kokonaisuuden arviointi, kommentoimme näistä erikseen vain niitä kolmea kaupungintasoisia toimintaa, jotka nousivat useimmin esiin haastatteluissa: osallistuva budjetointi, kumppanuuspöydät ja Erätauco-dialogit.

1. Osallistuva budjetointi

2. Kumppanuuspöydät

3. Erätauko dialogit ja tapahtumat (esim. Monttu auki)

4. Järjestö-, yhdistys- ja sidosryhmäyhteistyö
(esim. asukas-, kylä- ja omakotiyhdistykset)

5. Viisikanavainen asiakaspalvelu (kasvokkain tapahtuva asiakaspalvelu,
puhelin, chat, sähköposti, e-palautejärjestelmä)

6. Robottipuhelin-kokeilu (vuoden 2023 osbun yhteydessä)

7. Isot tapahtumat

8. Pop up -tapahtumat

9. Nuorisotyö

10. Palvelumuotoilijat

11. Vuorovaikutussuunnittelijat

12. Skidialogit

13. Nuorisovaltuustot

14. Kaavavalitukset

15. Vanhusneuvosto

16. Vammaisneuvosto

17. E-palautte ja siihen vastaaminen

18. Yleisötapahtumat (esim. Illallinen taivaan alla)

19. Palvelutori

20. Vieraskielisten tuki

21. LahtiSki-palvelu

22. LahtiSkate-palvelu

23. Yhdistysten ja seurojen kuulemiset

24. Mahdollistamo

25. Palautepömpelit

26. Asukasillat

27. Asukasraadit

28. Osallistuva suunnittelu

29. Kyselyalustat (esim. Maptionnaire)

30. Kerro pois -tapahtumat

31. Seurafoorumit

32. Kansalaistiede

33. Lahden historiallisen museon Muistamo-toiminta

34. (Aluejohtokunta)

35. (Porukka-sovellus)

36. (Idearumpu)

Taulukko 1 Arvioinnin yhteydessä esiin tulleet osallisuustavat (suluissa olevat ovat lakkautettuja toimintoja)

4.1.1 Osallistuva budjetointi

Osallistuvan budjetoinnin (osbu) kokeilu aloitettiin Lahdessa vuonna 2020 ja vuonna 2023 käynnissä on toiminnan kolmas kierros. Budjettia ideoille on 200 000 € ja se jakautuu viiteen yhtä suureen osaan eteläiselle, pohjoiselle, itäiselle ja keskustan alueelle sekä koko kaupunkia koskeviin hankkeisiin. Osbun pysyviä teemoja ovat yhteisöllisyys, ympäristö ja hyvinvointi. Vuonna 2020 vaihtuva teema oli liikunta ja vuonna 2021 lapset ja nuoret. Asukkaat voivat ehdottaa vuosittain vaihtuvaa teema verkkokyselyn kautta; vuoden 2023 teemaksi valittiin kestävyys.

Osbun ensimmäisestä kierroksesta on tehty erillinen arviointi (Kurkela ym., 2021). Tehdyn asukaskyselyn perusteella osbu nähtiin tervetulleena osallistumisen ja vaikuttamisen tapana. Toiminta myös tunnetaan Lahdessa melko hyvin ja sitä pidetään kiinnostavana tapana vaikuttaa kaupungin rahojen käyttöön. Osallistuminen kuitenkin keskittyy tiettyihin asukasryhmiin. Kehittämistarpeiksi tunnistettiin prosessin julkisuuden parantaminen, monipuolisemman asukasjoukon saavuttaminen sekä prosessin läpinäkyvyyden ja johtamisen kehittäminen.

Haastatteluissamme **osbuun suhtauduttiin pääosin myönteisesti**. Sen nähtiin lisänneen ihmisten kiinnostusta vaikuttaa omalla alueellaan ja konkreettisesti luoneen uuden vaikuttamiskanavan. Prosessia on myös pyritty kehittämään palautteen perusteella, ollaan muiden muassa siirrytty väljempään aikatauluun, jossa osbu toteutetaan joka toinen vuosi.

Havaittuja ongelmia ovat prosessin raskaus ja toteuttamiseen tarvittavien resurssien niukkuus. Osbu on tunnetusti raskas tapa toteuttaa osallisuutta. Etenkin toiminnan alkuvaiheissa on luotava uusia käytäntöjä ja ratkaistava yllättäviä tilanteita, mikä kuormittaa henkilöstöä. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää pohtia henkilöstöresurssoinnin riittävyyttä:

”Resurssien niukkuus on valitettavaa. Mitä tulee osallistavaan budjetointiin, niin se on aina hieman kuormittavaa organisaatiolle, kun meillä on oikeasti vaan tyyliin yks tai kaks ihmistä, jotka kykenevät arvioimaan niitä viherhanke-ehdotuksia. Ja jos niitä tulee sata, niin se on kaikki pois muulta työltä. Ja sama liikuntatoimessa, joka sekin on sivistyksessä, mutta vähän sama juttu, että sinne tulevat ja yksi tai kaksi ihmistä joutuvat tekee aivan hirveästi duunia siinä.”

Meille esitetyn tiedon perusteella Lahdessa jaettavana on osbun kautta 1,7 euroa per asukas, kun vastaava summa Turussa on 15 euroa per asukas. Kun ideoiden käsittelyyn vaaditaan joka tapauksessa merkittävä työpanos kaupungilta, jaettavana olevana olevaa summaa kasvattamalla olisi todennäköisesti mahdollista parantaa toiminnan hyötysuhdetta.

Osbu on menetelmänä voimakkaan kehitystyön kohteena niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Sen etuja ovat suora vaikuttaminen, kaikille avoimuus ja digitaalisten ratkaisujen hyödyntäminen. Kokonaisuutena ajatellen osbua kannattaa kehittää pitkäjänteisemmin (esim. 5–10 vuoden kokeiluna), riittävin resurssein, yhteistyössä tutkimusta ja arviointia tekevien tahojen kanssa, ja yhdistellen muihin osallisuusprosesseihin (esim. kumppanuuspöydät). Koska osbu toimii digitaalisella alustalla, kannattaisi rohkeasti tutustua myös uusiin paikkatieto- ja tekoälypohjaisiin menetelmiin prosessin tukena.

4.1.2 Kumppanuuspöydät

Kumppanuuspöydät ovat yksi omaleimaisimmista osallisuusmenetelmistä Lahdessa. Vaikka inspiraatiota on otettu Kuntaliiton oppaasta (Vuokko, 2018), on toteutustapa selvästi paikallisuoritteinen. Kumppanuuspöydillä on pyritty hakemaan ketterää tapaa toteuttaa lähidemokratiaa ja alueellista osallisuutta. Taustalla on raskaaksi koettu aluejohtokuntamalli, joka oli aiemmin käytössä Nastolassa. Onnistuessaan kumppanuuspöytämalli voisikin toimia esimerkkinä myös muille Suomen kunnille, ja ilmeisesti inspiraatio on jo otettukin Kouvolan aluetoimikuntien perustamiseen.

Kumppanuuspöydät ovat toimineet vasta reilun vuoden verran, joten perinpohjaisemman arvioinnin aika on myöhemmin. Arvioinnissa kannattaisi kiinnittää huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

Perustehtävän kirkastaminen: haastatteluissa pohdittiin, onko kyseessä lausuntoihin keskittyvä edunvalvontaelin vai yleisempi kansalaisvaikuttamisen keskustelufoorumi.

Poliitikkojen rooli: nykyisellään kumppanuuspöydässä istuvat asukkaat, järjestöt, yhdistykset, oppilaitosedustajat, seurakuntaedustajat, yritysedustajat. Näiden lisäksi poliittisille luottamushenkilöille on kaksi määräpaikkaa. Joidenkin haastateltavien mielestä poliitikkoja ei pitäisi kutsua kumppanuuspöytiin, toisten mielestä taas sitä kautta agendalle tulee tärkeitä kysymyksiä.

Alueellisen osallisuuden ja yhteistyön kehittäminen: haastatteluista saattoi syntyä kuva, että alueellinen osallisuus hoituu lähinnä kumppanuuspöytien avulla. Alueilla on kuitenkin keskeisiä toimijoita, jotka eivät välttämättä ole mukana kumppanuuspöydissä. Yksi haastateltava ehdotti tiiviimpää yhteistyötä omakotiyhdistysten kanssa.

Vaikuttavuus ja vuorovaikutus kaupungin kanssa. Tuotiin esille, että vuoropuhelu asukkaiden kanssa kyllä toimii, mutta vuoropuhelussa kaupungin suuntaan on kehittämisen varaa.

Jaetut toimintamallit: neljällä alueella toimivat kumppanuuspöydät toimivat selvästi eri pelisäännöin. Onko jaetuille pelisäännöille tarvetta ja mitä ne olisivat?

4.1.3 Erätauko-dialogit

Sitran kehittämää **Erätauko-menetelmää on hyödynnetty laajasti Lahdessa, ja sen vaikutukset ovat olleet merkittäviä.** Kuten yksi haastateltavamme kertoi: "Erätauko on Lahdessa valittu menetelmäksi, jolla pyritään kaupungin hallinnon sisällä toimimaan, työskentelemään ja pohjustamaan päätöksentekoa ja asioitten valmistelua." Menetelmäosaamisen tueksi on perustettu Erätauko-verkosto, tarjolla on koulutusta.

Erätauko-menetelmää on sovellettu ansiokkaasti kaupungin sisäisessä osallisuustyössä, mistä myönnettiin kaupungin oma työelämän kehittämispalkinto (ks. luku 5. Organisaation kulttuuri ja oppiminen). Ottaen huomioon, että kaupunkien harjoittama osallisuustyö ajatellaan yleensä vain ulospäin suuntautuvana kaupunkilaisten tai näitä edustavien järjestöjen osallistamisena, on tärkeä huomata, että isossa organisaatiossa myös sisäinen osallisuustyö voi olla merkittävässä roolissa.

Erätauko-menetelmän avulla on organisoitu useita kaupunkilaisille suunnattuja keskustelutilaisuuksia. Esimerkkejä ovat kaupunkitasoiset Skidialogit, ja Monttu auki -tapahtuma,

jonne kutsuttiin kaupunkilaisia keskustelemaan turvallisuudesta ja hyvinvoinnista Lahdessa. Erätauko-menetelmässä korostuu dialogi ja näkemysten kartoittaminen päätöksentekoon vaikuttamisen sijaan. Heikkoa vaikuttavuutta onkin pidetty yhtenä Erätaukometodin rajoitteena (Rask ja Karreinen, 2020). Haastatteluissa kuitenkin tuotiin esille, että kyse ei ole pelkästä dialogista, vaan niistä saatuja oppeja on pyritty myös hyödyntämään:

”Erätauko-keskustelussahan on aina kirjuri, joka kirjaa koko sen keskustelun täysin anonyymisti. Ainakin meidän näissä Skidialogeissa me teemme niistä aina yhteenvedon ja poimimme sieltä ne pääpointit. Esimerkiksi ensimmäisissä alueellisissa dialogeissa puhuttiin koulussa viihtymisestä: mikä vahvistaa tai heikentää sitä. Monilta lapsilta ja nuorilta nousi esiin se, että he eivät koe, että heidät kohdataan aidosti. Tai jos on tällaisia sateenkaarehtavia nuoria, heille on vaikeata olla siellä koulussa, koska heitä ei kohdata. Tästä konkreettisena työkaluna synty kouluille kohtaamisten kalenteri, ihan pieniä arkisia tekoja. Lisäksi aluekoordinaattorit järjestivät opetushenkilöstölle ja oppilashuollon henkilöstölle sateenkaarinuorten kohtaaminen -koulutuksia, joihin oli ihan älyttömän hyvä osallistumisprosentti. Eli vaikei tehdä mitään päätöstä, kirjauksien perusteella pyritään tekemään nostoja.”

Haastattelujemme perusteella Erätauko-menetelmästä saadut kokemukset ovat pääosin myönteisiä, toiminnan jatkamiselle on poikkeuksellisen hyvät perusteet.

4.2 Yleisiä havaintoja osallisuustapojen laadusta ja toimivuudesta

Osallisuustapoja on runsaasti. Osaa näistä on arvioitu joko sisäisesti tai ulkoisesti. Toiminnan laatua on pyritty kehittämään ja toimimattomia osallisuustapoja on tarvittaessa lakkautettu. Tässä ollaan oikealla tiellä: kun kyse on uusista toimintatavoista, on iteratiivinen ote paikallaan: kokeillaan, arvioidaan ja uudelleen kehitetään riittävän monta kertaa, jotta edut ja haitat saadaan riittävän hyvin näkyviin.

Haastattelujen perusteella tunnistamme kolme keskeistä kehittämishaastetta:

Toimintaa uhkaa pirstaloituminen. Vaikuttaa, että uusia menetelmiä kokeillaan ja kehitellään kokeilemisen ilosta ilman hahmotusta suuremmasta kokonaisuudesta. Voisiko osallisuusmalli 2.0 olla parempi systeeminen ymmärrys osallisuudesta: siitä miten eri toimintamuodot kytkeytyvät toisiinsa ja täydentävät toisiaan? Ei kai kyse ole sarjasta irrallisia tapahtumia ja konsultointeja vaan uudenlaisesta tavasta tehdä ja toteuttaa kaupunkia?

Resurssien kapeus. Osallisuuden kehittämiseen on panostettu viime vuosina lisääntyvästi. Kokonaisuus alkaa kuitenkin olla sen verran laaja, että enemmän resursseja tarvitaan etenkin kokonaisuuden johtamiseen mutta myös toiminnan toteutukseen palvelualueilla.

Osaamisen hyödyntäminen ja hyvien käytäntöjen levittäminen. Haastatteluissa syntyi useita ahaa-elämyksiä ja positiivisia törmäyksiä kaupungin asiantuntijoiden väliltä. Usein kyseessä oli jokin hyvä esimerkki tai inspiroiva käytäntö, kuten nuorisotoimessa käytössä oleva Mahdollistamo, jonka arveltiin toimivan myös muilla palvelualueilla. Haastatteluissa nousi esille vuorovaikutussuunnittelun epätasainen jakautuminen eri palvelualueiden kesken. Toivottiin myös parempaa pääsyä osallisuuden toteuttamisen työkaluihin. Osallisuuteen liittyvää osaamista on paljon, miten sitä voisi tehokkaammin välittää eteenpäin kaupunkiorganisaation sisällä?

5. Tyytyväisyys palveluihin

Tyytyväisyys palveluihin on kiinnostava mutta ongelmallinen arvioinnin ulottuvuus. Kiinnostavaa on, että kaupungilla on käytössään monia palaute- ja kyselyaineistoja, jotka tarjoavat indikaattoreita osallisuuden mittaamiseen. Ongelmallista kuitenkin on, että osallisuustoiminnan vaikutus palvelutyytyväisyyteen on vain yksi tekijä muiden joukossa. Näin ollen osallisuustoiminnan vaikutuksia vaikkapa kirjasto- tai koulupalvelujen laatuun ja käyttäjätyytyväisyyteen on hyvin hankala mitata. Kuntalaisten tyytyväisyys tarjolla oleviin osallisuuspalveluihin ja -kanaviin sen sijaan on mitattavissa oleva asia.

5.1 Haastatteluissa kaivattiin systemaattisuutta palautteiden käsittelyyn

Haastatteluissa kysyimme, onko kaupungilla riittävästi tarjolla kanavia kaupunkilaisten osallistumiselle palvelujen kehittämiseen, nähdäänkö osallisuusmallin tarjoamien vaikutusmahdollisuuksien lisänsä tyytyväisyyttä palveluita kohtaan ja millä tavoin osallisuuteen liittyvää palvelutyytyväisyyttä mitataan.

Haastatteluissa tuli esiin monia tapoja mitata asiakastyytyväisyyttä. Näitä olivat Asiakas- ja palvelutyytyväisyyskyselyt, NPS (=net promoter score eli kysymys ”kuinka todennäköisesti suosittelisit palvelua ystävällesi”), kuntalaisten antama suora palaute, e-palauttejärjestelmät ja kaavavalitukset. Kaavavalitusten vähäisen määrän arveltiin kuvaavan onnistunutta osallisuus- ja vuorovaikutustyötä: ”Meillä osallisuuteen ja vuorovaikutuksellisuuteen on panostettu vuosien mittaan... tämä on se keino, millä esimerkiksi on saatu kaavavalitukset koko lailla minimoitua tässä kaupungissa.”

Haastattelujen perusteella **asiakas- ja käyttäjätyytyväisyyttä mitataan runsaasti eri yhteyksissä**. Ongelmaksi kuitenkin nähtiin, että tietoa kerätään eri järjestelmillä, joissa ei ole riittävästi yhdenmukaisuutta vertailun tekemiseksi eri palvelualueiden ja toimintojen välille. NPS-indikaattoria esitettiin yhdeksi mahdolliseksi yhteiseksi kysymykseksi eri palautteilyihin. Kriittikkiäkin tosin esitettiin. Työllisyyspalvelut kritisoivat NPS:ää sen takia, että kuntalaisille ei ole muuta viranomaista, joka tarjoaisi vastaavaa palvelua, vaan kyseessä on ”ota tai jätä” -palvelu.

E-palaute puhutti haastateltavia. Asukaspalautetta tulee runsaasti ja sen arveltiin olevan voittopuolisesti kaupungin toimintaan kriittisesti suhtautuvaa, esimerkiksi katujen kunnossapitoon tai roskaisuuteen liittyvää. Moni haastateltava toi esille, että **nykyinen e-palauttejärjestelmä on kankea**:

”Kun mä näpyttelin ja puhelimella yritin täpätä sitä karttaa, että missä puistossa me nyt ollaan, niin mä en löytänyt sitä. Pahinta on se, et mä en saa mitään tietoa siitä, että onko se asia korjattu, muuta kuin menemällä itse katsomaan jossain vaiheessa siitä puistosta, että onko se keinu nyt korjattu.”

E-palautteen toimivuudessa ja hyödyntämisessä on suuria eroja. Kuten hiihtokaupungille sopii, LahtiSki-kanavan nähtiin toimivan hyvin ja helpottavan suuresti palvelujen kohdentamista:

”LahtiSkissä kuka tahansa voi tehdä ilmoituksia, eli osallistettiin hiihtäjiä, maastossa liikkujia havainnoimaan mitä tuolla maastossa tapahtuu. Onko siellä puu kaatunut tai roikkuuko johto tai onko soraa, tai mitä missäkin, niin saadaan paikkatietona se...näin me saadaan tärkeää tietoa sieltä, sitten reagointinopeus lyhenee, et ahaa, siellä on puu kaatunut, se on tuossa pisteessä, koordinaatti tulee saman tien, ei muuta kun sinne metsurit töihin.”

Nuorisopalveluissa e-palautteen hoitamisen kuvattiin puolestaan olevan se ”vihoviimeinen nakki”. Tätä selittää, että palaute voi olla kaiken kirjavaa ja usein sävyltään kriittistä, esimerkiksi turhautuneiden vanhempien kommentteja.

5.2 Mahdollisia indikaattoreita tyytyväisyyden mittaamiseen

Arviointia varten tutustuimme seuraaviin kyselyaineistoihin:

1. Kuntapalvelut Lahdessa (FCG, 2023). Kyseessä on laajahko kuntalaisten tyytyväisyyttä 66 palvelualueella mittaava kyselytutkimus. Satunnaisesti valittuja vastaajia oli 550, joista lähes puolet edustaa 65–79-vuotiaita. Ikävinoumasta huolimatta kyseessä on informatiivinen aineisto.

2. Lahden hyvinvointi- ja turvallisuuskysely 2023 – osallisuuteen ja kestäväan kehitykseen liittyvät kysymykset (Lahti, 2023). Kyselyyn vastanneista 989 henkilöstä valtaosa (80,6 %) oli naisia.

3. Sotkanet – THL:n ylläpitämä vertailupohjainen mutta epätasaisesti koottu tilasto suomalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista. Mukana on joitakin osallisuutta kuvaavia kysymyksiä ja indikaattoreita.

4. TEA viisari – THL:n ylläpitämä vertailupohjainen tilasto kuntien terveydenedistämistyön menetelmistä ja suunnasta. Mukana on useita osallisuutta kuvaavia kysymyksiä ja indikaattoreita.

5. Kanuuna – valtakunnallinen nuorisopalveluissa mukana olleille suunnattu kysely. Lahden nuorille suunnatussa kyselyssä oli vuonna 2022 yhteensä 247 vastaajaa, iältään 10–18+ vuotta.

Lisäksi saimme käyttöömmme tilaston kaavoja koskevista valituksista. Kysyimme myös kaupungille vuosittain annettavan e-palautteen määrää sekä kaupungilta vastauksen saaneen palautteen määrää. Tilastokeskuksesta löytyy tiedot äänestysaktiivisuudesta kunnallisvaaleissa.

Tunnistimme edellä kuvatusta aineistosta 66 palvelutytytyväisyyden ja osallisuuden arvioinnin indikaattoria (Liite 4). Testasimme ensin, olisivatko indikaattorit luokiteltavissa kaupungin valitsemien kategorioiden mukaisesti tieto-, suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimeenpano-osallisuuteen. Tähän luokitteluun tunnistetut indikaattorit eivät kuitenkaan luontevasti taipuneet. Sen sijaan luokittelimme ne seuraaviin kategorioihin²:

1. Yleisindikaattorit
2. Tiedonsaanti
3. Palautteenanto
4. Vuorovaikutus
5. Vaikuttaminen
6. Inklusio (tasa-arvon ja erityisryhmien huomioiminen)
7. Aktiivinen kansalaisuus

Mainituista indikaattoreista valitsimme edelleen 11 sellaista indikaattoria, jotka mielestämme selkeimmin kuvaavat osallisuuteen liittyvää palvelutytytyväisyyttä tai osallisuustoimintaa yleisemmin (taulukko 2).

Kategoria	Indikaattori
Yleisindikaattori	Tyytyväisyys asuinkuntaan: parhaimmat ja huonoimmat arviot (Kuntapalvelut Lahdessa) (Osallistumisen edistämistoimet (Sotkanet)) Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa (Tilastokeskus)
Tiedonsaanti	Tiedottaminen kunnan asioista (Kuntapalvelut Lahdessa)
Palautteenanto	Kaavavalitusten määrä (kaupungin omat tilastot) e-palautteen määrä (kaupungin omat tilastot)
Vuorovaikutus (responsiivisuus)	e-palautteeseen vastaaminen (kaupungin omat tilastot)
Vaikuttaminen	Kuntalaisten vaikuttamisen mahdollisuudet (Kuntapalvelut Lahdessa & Hyvinvointi- ja turvallisuuskysely)
Inklusio	Sisältöjen eri kieliversioiden riittävyys (Kuntapalvelut Lahdessa) Nuorisotyöntekijät rohkaisevat (Kanuuna)
Aktiivinen kansalaisuus	Osallistuminen vapaaehtois- ja järjestötoimintaan (Kuntapalvelut Lahdessa)

Taulukko 2 Osallisuuden ja palvelutytytyväisyyden indikaattoreiden shortlist (suluissa olevat tiedot puutteellisesti saatavia)

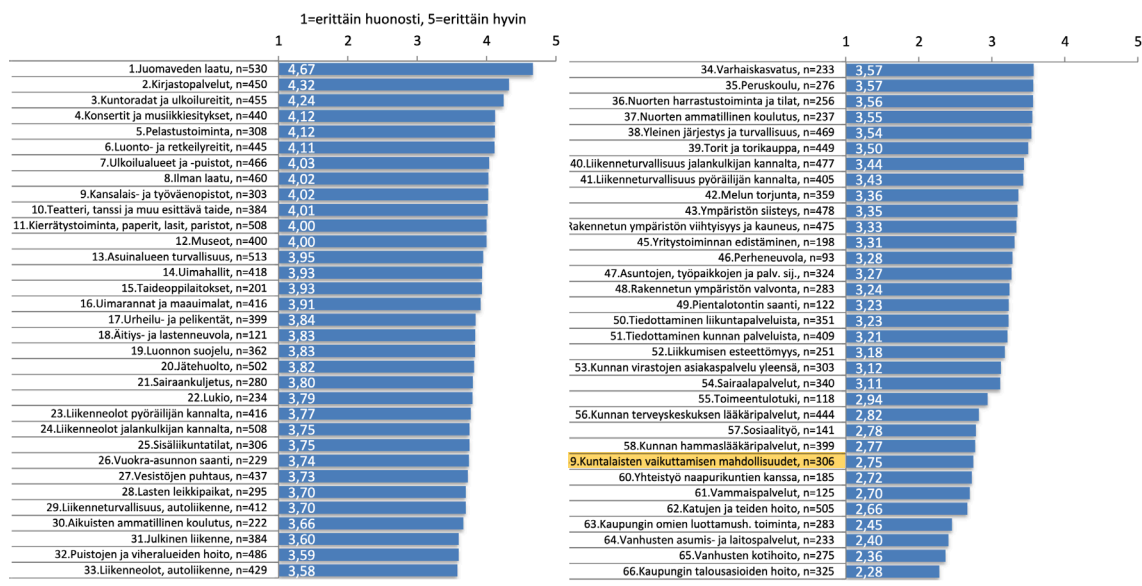
2 Luokittelussa kategoriat 2–5 heijastavat alan teorian tapaa tunnistaa osallisuudella erilaisia funktioita tiedonsaannista päätöksentekoon (ks. esim. Rowe & Frewer, 2005; Raisio ym., 2017). Inklusiota kuvaavia indikaattoreita olisi löydettävissä aineistosta enemmänkin kuin liitteessä 4. Aktiivinen kansalaisuus (7) kuvaa pikemmin toimintaympäristöä kuin osallisuustoiminnan laadun arviointia.

5.3 Osallisuus ja palvelutyytyväisyys avainindikaattoreiden valossa

Edellisessä alaluvussa (liite 4) kuvatut indikaattorit perustuvat olemassa olevaan – osin päivitettävään ja vertailukelpoiseen – dataan, joten niiden avulla voidaan ilman lisäkustannuksia pyrkiä hahmottamaan osallisuuskehitystä Lahdessa. Luomme seuraavaksi kuvan osallisuudesta ja palvelutyytyväisyydestä taulukon 2 indikaattoreilla.

5.3.1 Yleisindikaattoreista muodostuva kuva

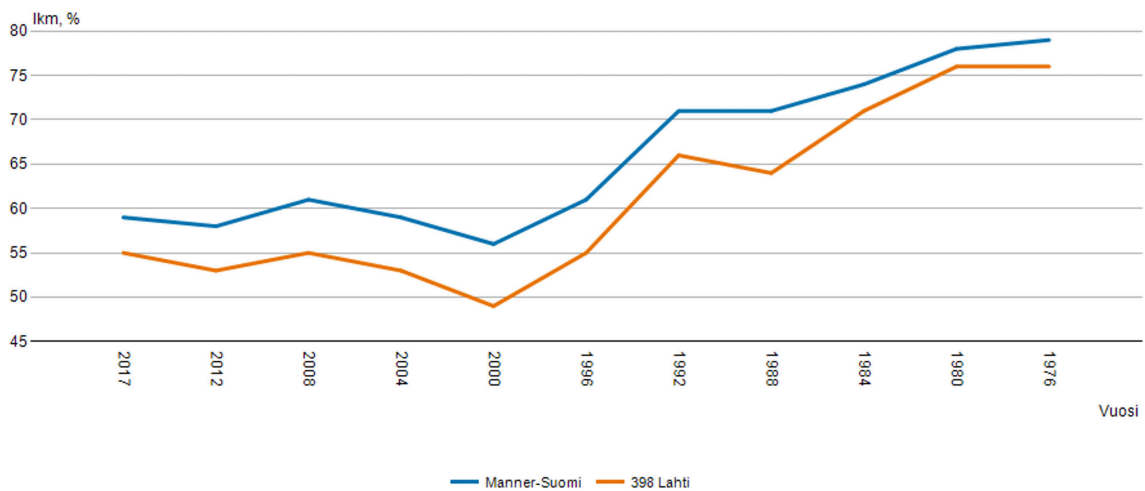
(1.) Kuntapalvelut Lahdessa 2022 kyselyssä vertaillaan asiakastyytyväisyyttä 66 kaupungin tarjoamasta palvelusta. Tulosten perusteella **lahtelaisien tyytyväisyys omiin vaikuttamisen mahdollisuuksiinsa on heikko**. Vertailuissa muihin palveluihin, osallisuuspalvelut ovat kahdeksanneksi viimeisellä sijalla (ks. kuvio 3: ”9. Kuntalaisten vaikuttamisen mahdollisuudet”). Toki verrattuna vuoteen 2020 tyytyväisyys oli parantunut 0,15 yksikön verran.



Kuvio 3 Tyytyväisyys kuntalaisten vaikuttamisen mahdollisuuksiin verrattuna muihin Lahden tarjoamiin palveluihin (Lähde: Kuntapalvelut Lahdessa 2022)

(2.) Sotkanet-kyselyssä on kysymys ”osallisuuden edistämisen toimet”, jolla voidaan vertailla Suomen kuntia tältä osin keskenään. Jostain syystä tätä tietoa ei kuitenkaan löytynyt Lahden osalta.

(3) Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa kuvaa kiinnostusta demokraattiseen vaikuttamiseen perinteisesti eli äänestämällä. Yleissuunta Suomen kunnissa on pitkään ollut laskussa. Manner-Suomeen verrattuna äänestysaktiivisuus on Tilastokeskuksen mittauksen perusteella ollut alhaisempaa ja vuoden 2017 kunnallisvaaleissa äänestysprosentti oli 55,1 % (kuvio 4).

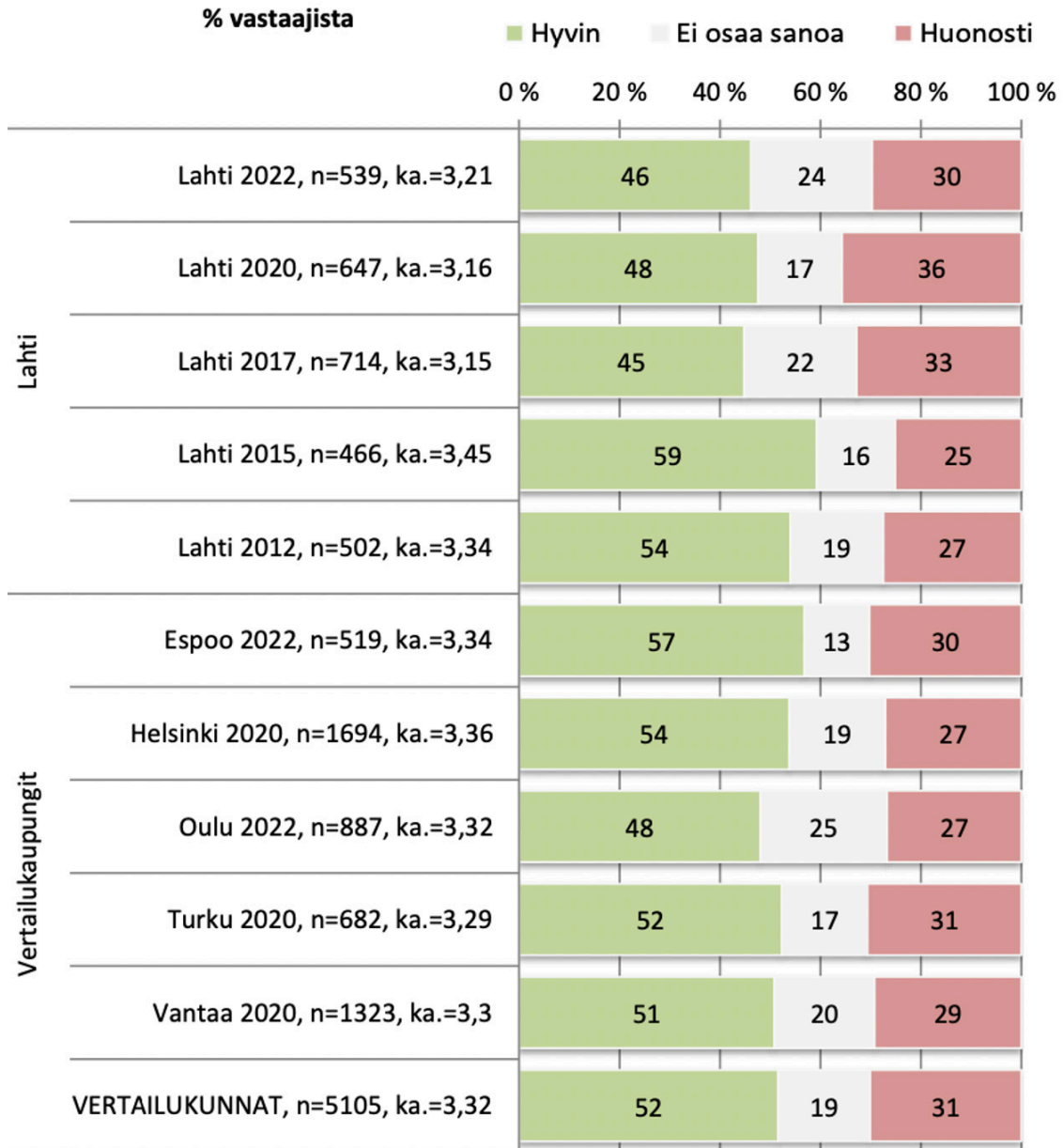


Kuvio 4 Äänestysaktiivisuus Lahdessa ja Manner-Suomessa vuosina 1976–2017 (Lähde: Tilastokeskus)

Uusien osallisuusmenetelmien vaikutus äänestysaktiivisuuteen on hankala muttei mahdollonta mitata. Political Behaviour -lehdessä vuonna 2021 julkaistun tutkimuksen mukaan New Yorkin kaupungissa osallistuvaan budjetointiin osallistuneiden äänestysaktiivisuus nousi 8,4 %:ia. On siis osoitettu mahdolliseksi, että ihmisten äänestysaktiivisuus voi lisääntyä uusien osallistumiskanavien avulla. Toki New Yorkin osun budjetti on karkeasti noin 100 miljoonaa dollaria vuodessa eli noin 1 % kaupungin budjetista.

5.3.2 Kuntalaisten tiedonsaanti

(4.) Jotta kuntalaiset voivat osallistua järkevästi yhteisten asioiden hoitamiseen, edellytyksenä on pääsy relevantin tiedon lähteille. Kuntapalvelut Lahdessa -kyselyn perusteella 46 % lahtelaisista piti tiedottamista hyvin hoidettuna. Osuus on vertailuryhmän keskiarvoon nähden alhainen (kuvio 5).



Kuvio 5 Tiedottaminen kunnan palveluista Lahdessa ja verrokkikaupungeissa (Lähde: Kuntapalvelut Lahdessa 2022)

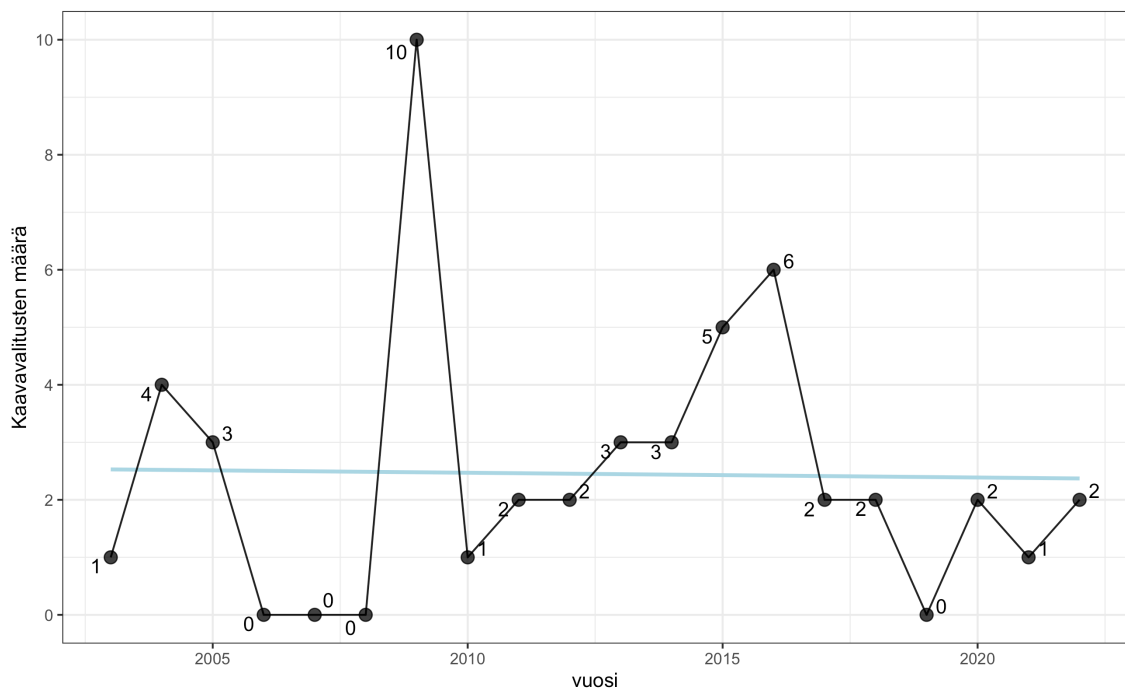
5.3.3 Palautteenanto

Kuntalaiset antavat palautetta monia eri kanavia pitkin: suoraan luottamushenkilöille, lautakuntien edustajille, sähköisiä palautekanavia pitkin, kaavakuulemisprosessien yhteydessä jne. Palautetta voidaan tarkastella sekä määrällisesti että laadullisesti.

Palautteen määrästä ei voida tehdä suoria tulkintoja siitä toimiiko osallisuus hyvin vai huonosti. Jos kyseessä on esimerkiksi kaavavalitukset, voi valitusten suuren määrän ajatella johtuvan siitä, että ihmisten tarpeita ei ole kuultu riittävän varhaisessa vaiheessa kaavavalmistusta. Toisaalta esimerkiksi LahtiSki-palveluun jätettyjen palautteiden suuri määrä voi kertoa päinvastoin siitä, että palautekanava toimii hyvin.

Palautetietoa kertyy joka tapauksessa kaupungille runsaasti ja kohtuullisen pienellä vaivalla sen avulla voidaan pyrkiä ymmärtämään kaupunkilaisten tarpeita. **Vaikutelmamme on, että kovin systemaattisesti palautetietoa ei tällä hetkellä kerätä, analysoida ja hyödynnetä.**

(5.) Kaavavalitusten määrä tuotiin moneen kertaan esille hyvänä indikaattorina onnistuneesta kaavasuunnittelusta, jossa kuulemisten ja osallistuvan suunnittelun avulla on saatu painettua valitukset minimiin. Saimme pyynnöstämme kaavavalituksia koskevan datan kaupunginarkkitehdiltä (kuvio 6).



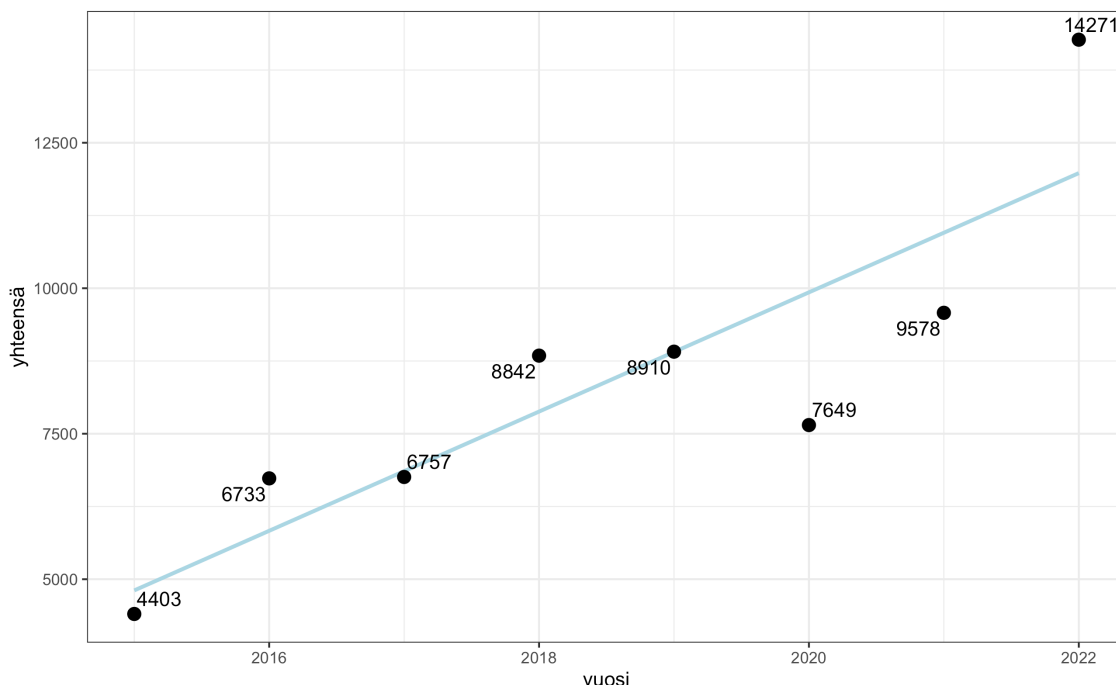
Kuvio 6 Kaavavalitusten määrä Lahdessa vuosina 2003–2022 (Lähde: kaupunginarkkitehti)

Kuvion 6 esittämässä tilastossa on mukana sekä Lahden jatkuvasta yleiskaavasta että asema-kaavoituksesta tulleet valitukset. Kaikkein eniten valituksia on ollut vuonna 2009, yhteensä 10 kpl. Kaupunginarkkitehti selittää tätä seuraavasti:

”Silloin saimme Ranta-Kartanon asemakaavasta 6 valitusta, ja tämän tapauksen johdosta KHO teki maastokatselmuksen paikan päälle, mitä ei minun tietääkseni Lahdessa ole koskaan ennen tapahtunut. Kyseinen kaava oli todella klassinen konfliktikaava, ja sen seurauksena ja siitä oppineena silloinen kaupunginarkkitehti ja edeltäjäni Anne Karvinen-Jussilainen otti henkilöstösuunnitelmaan tavoitteeksi, että asemakaavoitukseen pitää saada vuorovaikutussuunnittelija. Vuonna 2012 meillä aloitti WDC-hankkeen yhteydessä Sitran rahoituksella määräaikaisena palvelumuotoilija, jonka tehtävänä oli nimenomaan fasilitoida haastavaa radanvarren kaavoitusta. Sen hyvän kokemuksen jälkeen saimme perustaa vuorovaikutussuunnittelijan tehtävän, ja ihmisen vakituiseen työhön rekrytoitiin syksyllä 2013.”

Viimeisten viiden vuoden aikana kaavavalitusten määrä tuntuu pysytelleen varsin alhaisena, joten kaavoituksen vuorovaikutusprosessit vaikuttavat tuottaneen hyvää tulosta. Toki eri alueilla tapahtuvat kaavaprosessit herättävä eri tavoin keskustelua.

(6.) E-palutteen määrä (kuvio 7). E-palutteen määrä tilastoidaan kaupungissa ja se on ollut tasaisesti kasvamaan päin. Taulukossa 3 on esitetty palutteen määrän kuukausittainen vaihtelu. Paikkatietoinsinööri arvioi vuoden 2022 runsaslumisen talvi heijastui selvänä piikkiä palutteen määrässä ja yleisemmin talvikuukausina palutteen määrä on suurempi. Ajatellen mitä palutteen määrästä voidaan päätellä, luultavasti hyödyllistä on rekisteröidä poikkeamat normaalista – ja toki pohtia mistä palutteen määrän trendinomaisen kasvu voi johtua.



Kuvio 7 E-palutteen määrä vuosina 2015–2022 (Lähde: Lahden paikkatietoinsinööri)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
tammikuu	501	533	599	693	1184	675	1141	1120
helmikuu	391	621	594	494	1254	604	890	2681
maaliskuu	314	607	676	1310	718	694	771	1578
huhtikuu	387	558	583	1001	667	580	801	984
toukokuu	285	676	562	887	666	583	904	1163
kesäkuu	304	515	551	663	408	692	801	933
heinäkuu	339	424	427	535	547	590	719	813
elokuu	400	617	700	754	884	733	809	996
syyskuu	387	553	539	747	684	754	670	782
lokakuu	368	468	488	649	654	649	591	772
marraskuu	368	590	489	605	705	579	716	874
joulukuu	359	571	549	504	539	516	765	1575
yhteensä	4403	6733	6757	8842	8910	7649	9578	14271

Taulukko 3 E-palautteen määrät vuosina 2015–2022 kuukausittainen jakauma (Lähde: Lahden paikkatietoinsinööri)

Kaupunkiympäristön palvelualueen palautetyypit

Palautetyyppi	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Yhteensä
Ympäristöterveys ja eläinten hyvinvointi		19	50	56	49	77	88	91	430
Ympäristöasiat	133	146	168	235	132	202	198	177	1391
Trimble Locus Cloud					20	2			22
Metsien hoito	257	257	245	155	124	274	258	252	1822
Kunnossapito; kadut, puistot, viheralueet & leikkialueet	773	1214	1785	2346	2857	2161	3859	8098	23093
Kadunrakennus, liikenne ja satamat	370	693	632	785	829	979	1132	1123	6543
Joukkoliikenne	1652	2411	2224	3056	3290	2471	2365	3205	20674
Asuminen, rakentaminen ja kaavoitus	100	180	144	174	197	197	206	194	1392
Yhteensä	3285	4920	5248	6807	7498	6363	8106	13140	55367

Sivistyksen palvelualueen palautetyypit

Palautetyyppi	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Yhteensä
Kirjastopalvelut	219	227	240	507	314	278	191	164	2140
Kulttuuripalvelut	27	84	82	62	91	101	71	58	576
Liikuntapalvelut	161	319	247	434	326	379	601	463	2930
Osallisuus ja hyvinvointi								5	5
Varhaiskasvatus, perusopetus, lukiokoulutus ja nuorisopalvelut	54	137	181	163	171	156	131	110	1103
Yhteensä	461	767	750	1166	902	914	994	800	6754

Konsernipalveluiden palautetyypit

Palautetyyppi	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Yhteensä
Nastolan aluejohtokunta		1	9	11	7	6	2	1	37
Päätöksenteko, hallinto, talous ja viestintä	54	116	113	84	79	153	156	106	861
Tapahtumat Lahdessa						9	22	29	60
Työllisyyden kuntakokeilu							9	16	25
Yritykset ja elinkeinopolitiikka							3	11	14
Yhteensä	54	117	122	95	86	168	192	163	997

Taulukko 4 Palautteen määrä teemoittain ja palvelualueittain (Lähde: Lahden paikkatietoinsinööri; tiedot löytyvät osoitteesta: <https://lahti.asiointi.fi/eFeedback/fi/PublicSearch>)

5.3.4 Vuorovaikutus

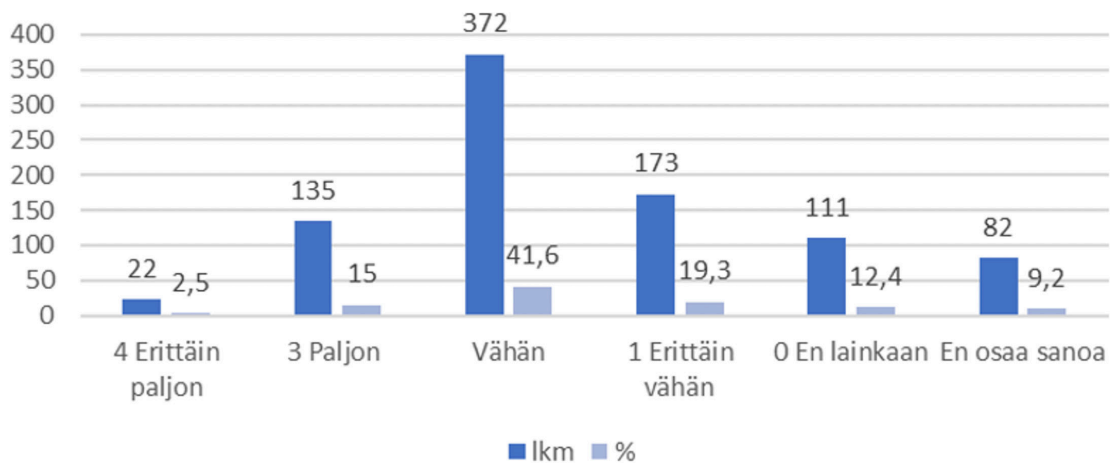
(7.) Kuntalaisten vuorovaikutusta kaupungin asiantuntijoiden kanssa voidaan mitata monella mittarilla. E-palautteessa volyymit ovat suuria, joten vastatun e-palautteen määrä voisi toimia indikaattorina siitä, miten responsiivisesti kaupunki reagoi kaupunkilaisten esittämiin kysymyksiin ja huolenaiheisiin.

Paikkatietoinsinöörin mukaan kaikki palautteet käsitellään ja niihin vastataan. Palautteen käsittely tapahtuu manuaalisesti eikä vakiovastauksia tai tekoälyä hyödynnetä. Haastatteluissa tuli esiin, että usein palaute saattaa olla ainoastaan "Kiitos palautteesta!", vaikka käsiteltävänä olisi asia, johon kaivattaisiin sisällöllistä vastausta. Työpajassa pohdittiin olisiko mahdollista välittää palaute suoraan niille aliorakoitsijoille, jotka hoitavat palautteeseen liittyviä asioita.

5.3.5 Vaikuttaminen

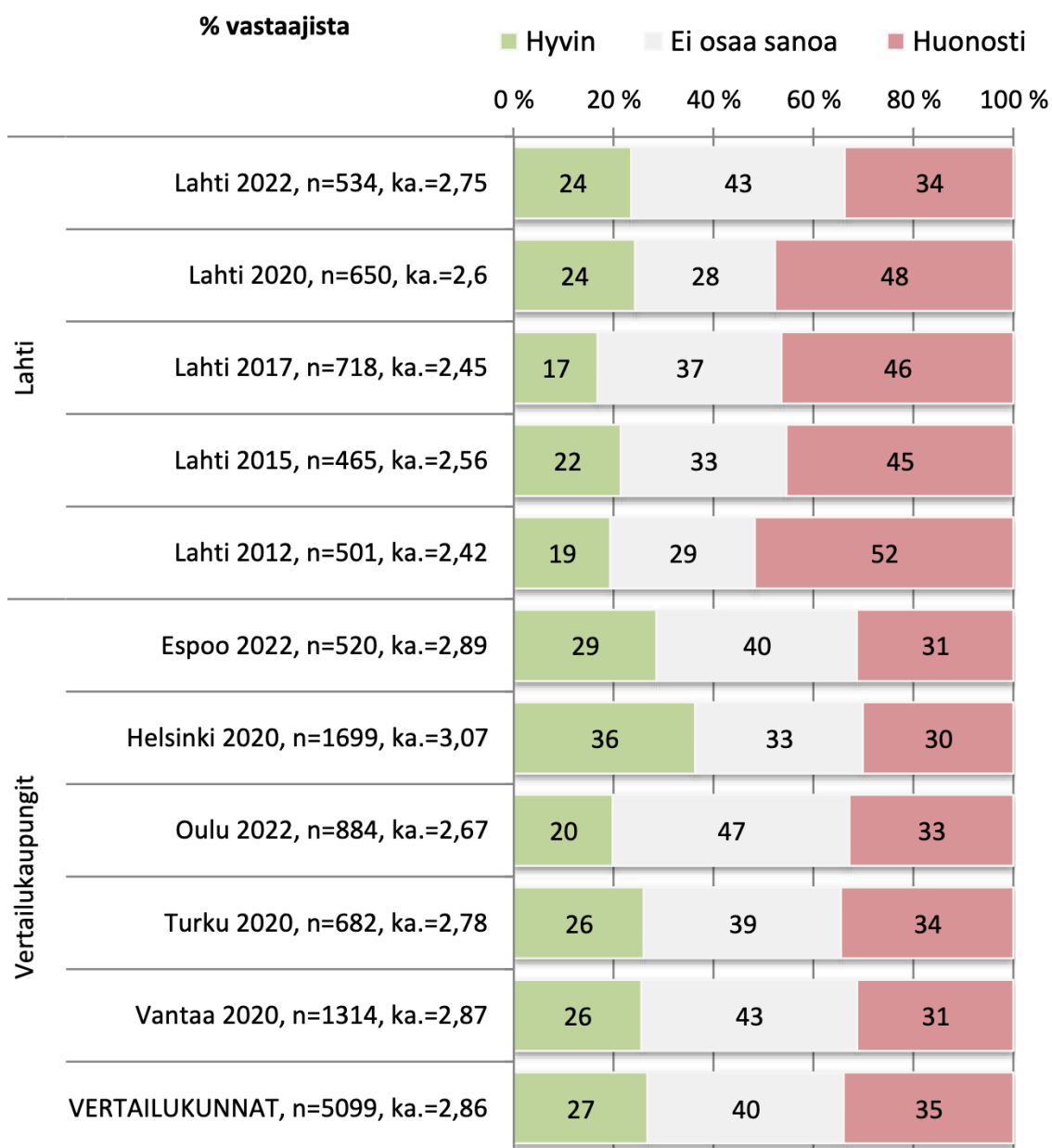
Kuntalaiset pitävät tuoreiden kyselyjen perusteella vaikuttamismahdollisuuksiaan heikkoina. Hyvinvointi- ja turvallisuuskyselyn (Lahti, 2023) mukaan 73,3 % vastaajista koki voivansa vaikuttaa vähän tai ei lainkaan kaupungin kehittämiseen, vastaajista 17,5 % koki mahdollisuutensa hyväksi (Kuvio 8).

Kuinka paljon tunnet voivasi osallistua ja vaikuttaa kaupungin kehittämiseen ja itseäsi koskeviin asioihin?



Kuvio 8 Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet kaupungin kehittämiseen ja itseä koskeviin asioihin (Lähde: Hyvinvointi- ja turvallisuuskysely, Lahti, 2023)

Kuntapalvelut Lahdessa (2022) -kyselyn mukaan vaikuttamismahdollisuuksiaan piti heikkoina 34 % vastaajista, vahvoina puolestaan 24 % vastaajista (kuvio 9).



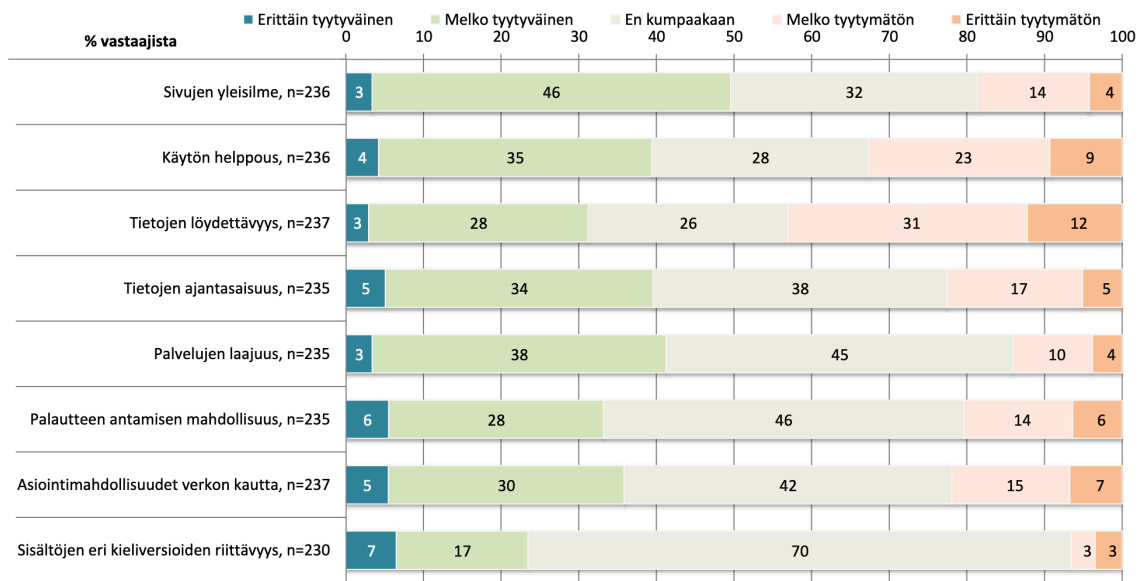
Kuvio 9 Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet Lahdessa ja vertailukunnissa – vastaukset kysymykseen ”Miten hyvin kuntalaisten vaikuttamisen mahdollisuudet on hoidettu asuinkunnassa” (Lähde: Kuntapalvelut Lahdessa, 2022)

Mainittakoon, että OECD:n (2021) raportissa tunnistettiin niin sanottu ”Suomi-paradoksi”: vaikka asukkaat luottavat julkisvallan kykyyn tehdä päätöksiä ja toimia, he eivät koe itse pystyvänsä vaikuttamaan kaikkia koskeviin päätöksiin. Löytäisikö Lahti keinot selättää Suomi-paradoksi?

5.3.6 Inkluisio

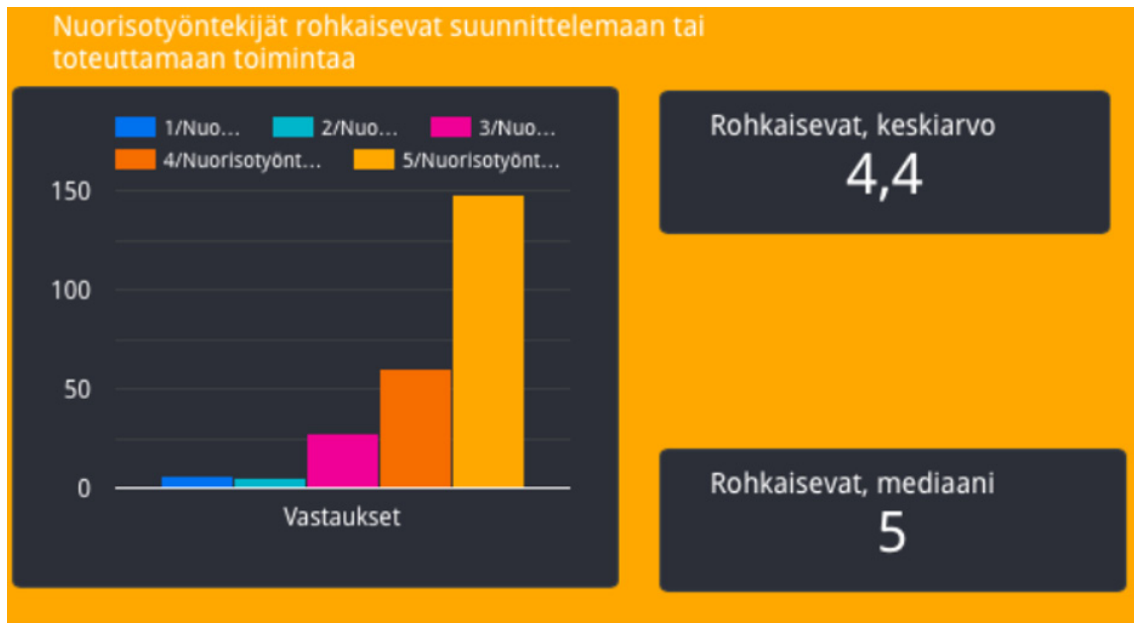
Läpi käymässämme aineistossa esitettiin spesifejäkin lukuja eri ryhmien osallisuudesta kaupungin palveluihin. TEAviisarissa käydään läpi mm. lasten, peruskoululaisten, lukiolaisten ja kokemusasiantuntijoiden osallisuutta palveluiden suunnittelussa. Mikäli inklusiivisuudesta haluttaisiin saada kokonaiskuva, tämä vaatisi palvelukokemusten keräämistä monilta eri ryhmiltä. Tämän asian tarkempaan selvittämiseen ei tässä yhteydessä ollut mahdollisuutta.

(9.) Koska ihmiset hakevat ensi sijassa tietoja kaupungin palveluista netin kautta, kertoo "sisältöjen eri kieliversioiden riittävyys" kielellisten vähemmistöryhmien huomioimisesta. Toki tarkempia indikaattoreita on olemassa ja tarvitaan, mutta suuntaa-antavan kuvan tälläkin voi piirtää. Kuntapalvelut Lahdessa (2022) kyselyn mukaan kuntalaiset ovat vähiten tyytyväisiä eri kieliversioiden riittävyyteen kaupungin kotisivuilla (kuvio 10).



Kuvio 10 Tyytyväisyys kaupungin kotisivuihin ja eri kieliversioiden riittävyyteen
(Lähde: Kuntapalvelut Lahdessa, 2022)

(10.) Nuorten kokemasta osallisuudentunteesta on niin ikään olemassa useita indikaattoreita. Nuorisopalveluihin osallistuneilta nuorilta pyydettiin palautetta valtakunnallisessa Kanuuna-kyselyssä (2021–2022) nuorisotyön suhdeteorian mukaisesti laadituin kysymyksiin. Poimimme sieltä kysymyksen, joka keskeisesti kuvaa nuorten kokemuksia: miten hyvin nuorisotyöntekijät rohkaisevat nuoria suunnittelemaan tai toteuttamaan toimintaa? Nuorten vastaukset ovat pääosin positiivisia keskiarvolla 4,4/5 mikä on yhden kymmenyksen valtakunnallista keskiarvoa korkeampi (kuvio 11).

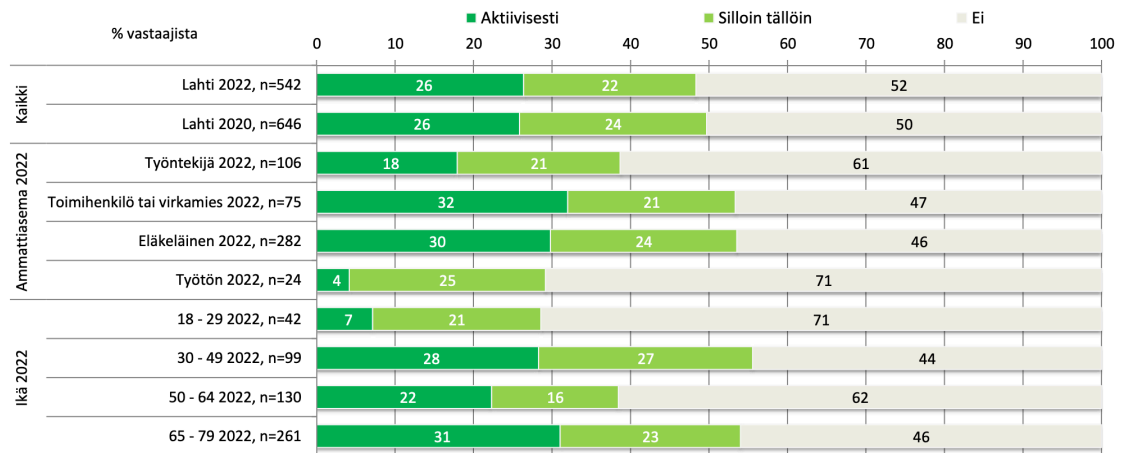


Kuvio 11 Nuorten kokemukset nuorisopalveluista: rohkaisevatko nuorisotyöntekijät suunnittelemaan tai toteuttamaan toimintaa (Lähde: Kanuuna 2021–2022)

5.3.7 Aktiivinen kansalaisuus

Aktiivinen kansalaisuus viittaa ihmisten omaehtoiseen osallisuuteen, esimerkiksi olemalla mukana järjestö- ja vapaaehtoistoiminnassa. Tutkimusten mukaan aktiivinen kansalaisuus lisää sosiaalista pääomaa, jolla puolestaan on monenlaisia positiivisia vaikutuksia kaupungin toimintaan, kuten parantunut luottamus, luovuus ja kyky ratkaista ongelmia – ja viime kädessä ihmisten yhteenkuuluvuus ja onnellisuus. Nykyisin puhutaan myös paljon ns. ”neljännen sektorin” osallisuudesta, jolla puolestaan viitataan spontaaniin kansalaisaktivismiin.

Kuntapalvelut Lahdessa (2022) -kyselyssä kysyttiin kuntalaisten osallistumista yhdistys- ja vapaaehtoistoimintaan, kuten esimerkiksi urheiluseurat, asukastoiminta, puolue, kuoro tai seurakunta. Aktiivisesti tai silloin tällöin kertoi osallistuvansa 48 % vastanneista. Osuus on pienentynyt parilla prosentilla vuodesta 2020 (kuvio 12).



Kuvio 12 Lahtelaisten osallistuminen vapaaehtois- ja yhdistystoimintaan (Lähde: Kuntapalvelut Lahdessa, 2022)

6. Organisaation kulttuuri ja oppiminen

Osallisuustoiminta on kehittynyt Lahdessa voimakkaasti viime vuosina. Haastattelujen perusteella kehitys ei tapahdu ulkoisen pakon sanelemana vaan aidosta pyrkimyksestä kehittää kaupunkia, jossa ”jokainen asukas ja toimija kokee mielipiteensä olevan merkityksellinen ja saa sen kuulluksi”. Johto on aktiivisesti tehnyt aloitteita toiminnan kehittämiseksi. Haastatellut työntekijät vaikuttavat sitoutuneilta osallisuustyön kehittämiseen. Suurta kiitosta annetaan kahdelle osallisuuskoordinaattorille, jotka ovat olleet keskeisessä roolissa osallisuustoiminnan nostamiseksi uudelle tasolle.

Osallisuuden kehittäminen tapahtuu oppivassa organisaatiossa. Kokeiluja on paljon. Sisäisen ja ulkoisenkin arvioinnin pohjalta kehitetään parempia malleja. Osallisuutta sovelletaan kaupungin sisäiseen työskentelyyn Erätauko-metodin avulla. Hyvästä työstä palkitaan. Yksi haastateltu kuvasi Erätauko-työstä saadun palkinnon vaikutusta seuraavasti:

”Mä olen semmoinen tunnollinen työntekijä, joka aina pohtii, että saanko mä tehdä tätä, onko mulla lupa tehdä näin. Ja meillä on valittu Erätauko yhdeksi työtavaksi, ja mä tiedän, varsinkin sen palkinnon jälkeen, et meillä on todellakin lupa toimia näin ja tällä tavalla edistää osallisuutta yli yksikkörajojen ja ihan koko Lahden kaupungin sisällä.”

On perusteltua sanoa, että **Lahdessa vallitsee myönteinen ilmapiiri osallisuuden kehittämiseksi**, mikä näkyy myös Yhteisluomisen tutkan yleisarviossa (kuvio 1): motivaatio on korkeimmin arvioitu osa-alue. Toisaalta, kuten tutkakuvakin kertoo, kehittämistarpeita on. Organisaatiokulttuurin ja oppimisen alueilla kehitystarpeita on etenkin osallisuustyön johtamisessa ja sen kautta kokonaisuuden hahmottamisessa, työn merkityksellisyyden tunnistamisessa, suunnitelmallisuuden kehittämisessä, ja riittävässä resurssoinnissa.

6.1 Osallisuustyön johtaminen

Osallisuustyön johtaminen oli yksi eniten puhuttavista teemoista. Yleinen kokemus on, että johtaminen ei ole riittävällä tasolla. Tätä kuvaa hyvin yhden haastateltavan toteamus: ”Mä en ole ehkä ihan vakuuttunut, että meillä johtotasolla ymmärretään tätä osallisuutta kokonaisuutena. Ja ei ehkä myöskään ymmärretä tätä kehitystyötä. Ihan ylipäätään, jos puhutaan osallisuuden johtamisesta, niin se on aika ohutta.”

Johtamisen ohuus ilmeni muiden muassa siinä, että useimmat haastateltavat eivät tiedäneet, kuka työtä oikeastaan johtaa. Keskusteltiin myös siitä, saako työ riittävä painoarvo, kun sitä koordinoidaan sivistyksen palvelualueelta eikä konsernitasolla. Nykyistä vahvempaa johtamista kaivattiin kokonaisuuden miettimiseen: mitä tarpeita organisaation osaamisen kehittämiseksi on, ja miten resursseja allokoidaan osallisuuden toteuttamiseksi kaupungin tavoitteiden mukaisesti.

Yksi haastateltava kuvasi nykyistä menoa ajamiseksi **kaksilla raiteilla**:

”Mä näen sen sillä tavalla, että siinä menee vähän niin kun kahdet raiteet. Tämä osallisuuspuoli hoitaa niitä siihen liittyviä asioita, on kontaktipisteitä tai tapaamis-kohtaamispaikkoja täällä, digialustaa ja palvelutoria ja ynnä muuta tällaista, jotka ovat sinänsä ihan tarpeellisia kaikki. Mutta, se että miten se (johtaminen) näkyy yksiköitten arjessa tai ylipäätään, niin se ei ihan sellaisenaan näy. Kyllä yksiköt ja toimialat huolehtivat enemmänkin aika itsenäisesti siitä osallistamisesta, sen sijaan että se tulisi tältä porukalta, joka oikeasti liidaa tätä koko putkea. Vähän niin kuin kahdet raiteet on tällä hetkellä.”

Osallisuustyön johtamisen haasteet vaikuttaisivat olevan pikemmin käytännöllistä kuin asenteellista alkuperää. Toiminnot tuntuvat kehittyneet vauhdikkaasti, ja on käynyt entistä ilmeisemmäksi, että kokonaisuuden hallintaa täytyy vahvistaa. Lahti ei ole ainoa kaupunki, joka kamppailee osallisuuden johtamisen haasteen kanssa. Olisiko sen ensimmäisten joukossa, joka löytää siihen oikean ratkaisun?

6.2 Suuntia osallisuustyön kokonaisuuden kehittämiseksi

Haastatteluissa tuli esille monia seikkoja, jotka antavat viitteitä mihin kysymyksiin kannattaisi kiinnittää huomiota osallisuustoiminnan kokonaisuuden kehittämiseksi.

Ensinnä, osallisuustyö ymmärretään vahvasti uusina osallisuustapoina samalla kun vanhatkin osallisuustavat, kuten järjestöyhteistyö, koetaan tärkeänä. **Olisi tärkeää tunnistaa mitkä kaikki toiminnot luetaan osallisuuden piiriin.** Tämän jälkeen olisi mahdollista myös tunnistaa ne resurssit, jotka kaupunki jo tällä hetkellä investoi osallisuustyöhön, ja missä on mahdollisesti tarvetta tarkistuksiin. Tätä kautta saataisiin myös näkyviin työn todellinen painoarvo myös budjetilla mitaten. Kyse ei ole vain osun kaltaisesta pienen mittakaavan koelusta, vaan paljon suuremmista volyyymeista. Olisi vahva viesti kaupungilta kaupunkilaisille kertoa nykyistä selkeämmin missä laajuudessa se kuulee kaupunkilaisiaan.

Toiseksi, osallisuusmallissa määritellään tavoitteita ja luokitellaan toimitoja tieto-, suunnittelu-, päätös- ja toimeenpano-osallisuuteen. **Keskeisten tavoitteiden ja toimintojen perustalle voisi ja kannattaisi rakentaa seurantajärjestelmä,** jolla kokonaisuutta voidaan hahmottaa. Nyt palvelualueilta ja toimintayksiköiltä toivotaan yksikkökohtaisia osallisuussuunnitelmia. Vaikka yksikkökohtaisia suunnitelmia pidettiin toimintaa aktivoivina, kokonaisuuden ohjaamisen kannalta ne vaikuttavat riittämättömiltä eivätkä kaikki yksiköt laadi kyseisiä suunnitelmia.

Kolmanneksi, osallisuustyön **lisäresurssointi vaikuttaa perustellulta.** Haastatteluissa toivottiin lisää resursseja työn johtamiseen ja koordinointiin, vuorovaikutussuunnittelijoiden lisäämiseen sekä viestinnän ja digitaalisten ratkaisujen kehittämiseen. Tärkeintä olisi kuitenkin ottaa ensin haltuun osallisuustyön johtaminen ja painopisteiden selvittäminen ja sen pohjalta harkita miten toiminnan resurssointia kannattaa kehittää.

7. Päätelmiä ja suosituksia

Arviointia varten olemme tutustuneet Lahden osallisuustyön kokonaisuuteen haastattelujen ja dokumenttiaineistojen pohjalta. Arvioinnissa olemme koonneet yhteen onnistumisia ja kehittämistarpeita neljällä osa-alueella: I. Ylätason tavoitteet ja lupaukset, II. Osallisuustapojen laatu ja toimivuus, III. Tyytyväisyys palveluihin ja IV. Organisaation kulttuuri ja oppiminen. Tässä luvussa vedämme yhteen keskeiset havainnot ja esitämme suosituksia toiminnan kehittämiseksi.

Kehitys on monelta osin myönteistä. Osallisuustyö tunnistetaan tärkeäksi osaksi kunnan palvelutarjontaa. Nykyinen osallisuusmalli sitoo osallisuutta kestävyysteemaan ja pyrkii hyödyntämään kaupunkilaisten kokemuksia kaupungin kehittämisessä. Uusia toimintatapoja kokeillaan monipuolisesti ja palautetta toiminnan kehittämiseksi kerätään laajasti. Korkea motivaatio ja myönteinen asenneilmapiiri tukee työn kehittämistä kaupunkiorganisaatiossa.

Kehittämistarpeita kuitenkin on runsaasti. Kyselyjen perusteella kaupunkilaiset eivät koe vaikuttamismahdollisuuksiaan riittäviksi. Osallisuuden johtaminen on riittämätöntä, minkä seurauksena kokonaisuuden jäsentäminen ja ohjaaminen on vaikeaa, ellei peräti mahdotonta.

Olemme koonneet taulukkoon 5 suosituksia osallisuustoiminnan kehittämiseksi Lahdessa.

Teema-alue	Vahvuudet	Havaitut ongelmat	Toimenpidesuosituksukset
I Ylätason tavoitteet ja lupaukset	<p>Osallisuustoiminnan kehittämiseksi on vahva tahtotila</p> <p>Osallisuusmallin tavoitteet osoittavat arvostusta kaupunkilaisille</p> <p>Osallisuusmalli on huolella laadittu, neljän toimintatason tunnistaminen auttaa jäsentämään toimintaa</p>	<p>Toiminnan yleistavoite ei ole kirkastunut eikä osallisuusmallia tunneta laajasti</p> <p>Tavoitteet osin päällekkäisiä</p> <p>Osallisuusmalli ei toimi vastuita määrittävänä strategisena toimintasuunnitelmana</p>	<p>Vahvistetaan viestintää siitä, että osallisuus on sekä kuntademokratian tärkeä periaate että arvokas työkalu yhteisten haasteiden ratkaisussa</p> <p>Selkiytetään osallisuuden päätavoitteita</p> <p>Laaditaan konkreettisempi strateginen toimintasuunnitelma vastuineen</p>
II Osallisuustapojen laatu ja toimivuus	<p>Osallisuustapoja on runsaasti</p> <p>Toimintaa on kehitetty aktiivisesti ja kokeillen</p> <p>Kokeilut kuten Erätauko-dialogi ovat luoneet myönteistä kehitystä</p> <p>Toimimattomia käytäntöjä on lakkautettu</p>	<p>Kokonaiskuvaa on vaikea hahmottaa, toimintaa uhkaa pirstaloituminen</p> <p>Kokeilut vievät huomion perinteisemmältä osallisuudelta kuten järjestöyhteistyöltä</p> <p>Resurssit suurempien kokeilujen kuten osun toteuttamiseen ovat osin riittämättömät</p> <p>Olemassa olevia työkaluja ja resursseja ei hyödynnetä tehokkaasti</p> <p>Syrjään jäävien ryhmien osallisuus koetaan ongelmalliseksi</p>	<p>Sidotaan kokeilut laajempien kokonaisuuksien (esim. tieto, suunnittelu, päätöksenteko, toimeenpano) kehittämiseen</p> <p>Linjataan selkeästi mitkä toiminnot kuuluvat osallisuustyöhön sekä perinteisessä että uudessa osallisuudessa</p> <p>Saetaan valmiiksi kartoitus käytössä olevista osallisuuden työkaluista ja tehdään ne helpommin saataville</p> <p>Koeluonteisesti toteutetaan budjetti-pohjainen kartoitus osallisuuteen allokoituista resursseista ("osallisuuden tilinpito"). Tämän voisi toteuttaa yhteistyössä tutkijoiden kanssa.</p> <p>Varmistetaan että kokeiluihin kuten osbu on riittävät resurssit</p> <p>Kiinnitetään erityistä huomiota toimiin syrjään jäävien ryhmien osallisuuden parantamiseksi</p>
III Tyytyväisyys palveluihin	<p>Asiakas- ja käyttäjä-tyytyväisyyttä mitataan paljon ja tietoa on runsaasti saatavilla</p> <p>Kuntalaiset kokevat saavansa melko hyvin tietoa kaupungin asioista</p> <p>E-palautetta tulee runsaasti ja sen hyödyntämistä kehitetään esim. LahtiSki palvelussa</p> <p>Nuoret kokevat, että heitä tuetaan hyvin nuorisopalveluissa</p>	<p>Lahtelaiset kokevat vaikutusmahdollisuutensa heikoiksi ja tyytyväisyys osallisuuden palveluihin on heikolla tasolla</p> <p>Osallisuustoiminnan vaikutus palvelutytytyväisyyteen on vaikeasti mitattavissa ja käytetyt indikaattorit epäselviä</p> <p>Palautetiedon laatu on vaihtelevaa ja sitä hyödynnetään puutteellisesti</p> <p>E-palautejärjestelmä on kankea</p>	<p>Asetetaan tavoitteeksi, että Lahden asukkaat kokevat vaikutusmahdollisuutensa myönteisesti</p> <p>Ideoidaan laajasti keinoja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi ja palkitaan parhaista ideoista ja kokeiluista</p> <p>Määritellään osallisuustoiminnan ja palvelutytytyväisyyden seurantaan sopivat indikaattorit ja seurataan niitä säännöllisesti</p> <p>Hyödynnetään olemassa olevia aineistoja ja kehitetään datan ja analyysin luotettavuutta asiantuntijoiden kanssa</p> <p>Kehitetään e-palautteen keräämistä, analysointia ja palautteenantoa kuntalaisille</p>
IV Organisaation kulttuuri ja oppiminen	<p>Ilmapiiri osallisuuden kehittämiseksi on myönteinen</p> <p>Johto on ollut aloitteellinen ja toiminnalle on poliittinen tuki</p> <p>Kokeilukulttuuri on dynaamista</p> <p>Avainhenkilöt ovat aikaansaavia ja henkilöstössä on paljon motivoituneita asiantuntijoita</p>	<p>Osallisuuden johtaminen on olematonta</p> <p>Pienimuotoisten kokeilujen korostuessa osallisuustoiminnan painoarvo uhkaa jäädä pieneksi</p> <p>Kokeilut kuten kumppanuspöydät saattavat elää omassa kuplassaan ilman riittävää vuoropuhelua päättäjien kanssa</p> <p>Poikkihallinnollinen yhteistyö hyvien käytäntöjen kehittämiseksi on puutteellista</p>	<p>Keskustellaan johtoryhmässä miten osallisuuden johtamista voidaan vahvistaa</p> <p>Laaditaan osallisuustyön ohjaus- ja seurantajärjestelmä</p> <p>Muistutetaan yksiköitä tekemään omat osallisuussuunnitelmansa ja seurataan niiden toteutusta</p> <p>Kartoitetaan pikaisesti palvelualueiden ja toimintayksiköiden tarve osallisuuspalveluille</p> <p>Siirrytään kohti osallisuusmalli 2.0:aa, jossa korostuvat temaattiset kokonaisuudet yksittäisten kokeilujen sijaan</p>

Taulukko 5 Suosituksia osallisuustoiminnan kehittämiseksi

Lähteet

- Dahl, R. A. (2008). *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale university press.
- Fishkin, J. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oup, Oxford.
- FCG (2023). *Kuntapalvelut Lahdessa vuonna 2022*.
<https://www.lahti.fi/tiedostot/kaupunki-ja-kuntapalvelut-lahdessa-2022>
- Hellon (2020). *Lahden osallisuusmallin esittelymateriaalit 17.8.2020*.
- Johnson, C., Carlson, H.J. and Reynolds, S., 2021. Testing the participation hypothesis: evidence from participatory budgeting. *Political Behavior*, pp.1-30.
- Kurkela, K., Pulkkinen, M. ja Sinervo, L.-M. (2021).
Arviointi: OmaLahti osallistuva budjetointi 2021.
<https://www.lahti.fi/tiedostot/arviointi-vuoden-2021-omalahti-osallistuvasta-budjetoinnista>
- Lahti (2023). *Hyvinvointi- ja turvallisuuskysely 2023*.
Osallisuuteen ja kestävään kehitykseen liittyvät kysymykset.
- OECD (2021), *Drivers of Trust in Public Institutions in Finland, Building Trust in Public Institutions*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>
- Piipponen, S.-L. & Kurikka, P. (2020). *Opas kuntalaisten osallistumisen arviointiin*. Kuntaliitto.
<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2059-opas-kuntalaisten-osallistumisen-arviointiin>
- Pulkkinen, M. (2020). *Arviointitutkimus lähidemokratiaprojektin vaikutusten arvioinnista: case Nastolan aluejohtokunta. Pro gradu -tutkielma*. Tampereen yliopisto.
- Raisio, H., Puustinen, A., Hyytiäinen, M., & Wiikinkoski, T. (2017). *Kansan pulssilla: Tarkastelussa deliberatiiviset turvallisuuskahvilat*. Vaasan yliopisto.
- Rask, M., Ertiö, T., Tuominen, P. & Ahonen, V. (2020). *Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin loppuarviointi. OmaStadi 2018–2020. Oikeusministeriön ja Strategisen tutkimuksen neuvoston 'Demokratia ja osallistuva kansalaisuus' -julkaisusarja*.
<https://bibu.fi/wp/wp-content/uploads/2020/11/BibuOmaStadiDIGI.pdf>
- Rask, M. ja Ertiö, T. (2019). *Yhteisluomisen tutka*.
Malli osallisuustoiminnan kokonaisvaltaiseen arviointiin. BIBU-hankkeen julkaisuja,
https://bibu.fi/wp/wp-content/uploads/2019/06/Bibu-Policy-Brief-2_verkko.pdf
- Rask, M. ja Karreinen, L. (2020). *Dialogi ja deliberaatio kompleksisuuden kimpussa, teoksessa Johtaminen kompleksisessa maailmassa: viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen, toim. Vartiainen, P. ja Raisio, H. Gaudeamus, Helsinki, s. 183-198.*

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251-290.

Vuokko, J. (2018). Kumppanuuspöydän rakennusopas. Kuntaliitto.
<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1963-kumppanuuspoydan-rakennusopas>

Liite 1: Haastatellut asiantuntijat

Arviointia varten toteutimme yhdeksän ryhmähaastattelua, johon osallistuivat seuraavat kaupungin asiantuntijat ja luottamushenkilöt:

Markku Ahokas
Olli Alho
Sari Alm
Pertti Arvaja
Juuso Heinämäki
Ilkka Kuhanen
Kirsi Kujala
Anna-Kaisa Kupiainen
Petra Larvus
Tia Mäkinen
Sini Ojala
Susanna Ormaa-Perälä
Laura Packalén-Vehko
Riina Puusaari
Hanna Rask
Jari Rissanen
Juha Rostedt
Maikki Suhonen
Olli Toivonen
Anna-Kaisa Vihersalo
Sanna Virta

Liite 2: Yhteisluomisen tutkan kysely

Yhteisluomisen tutka on kokonaisvaltainen osallisuuden evaluointimalli. Malli sisältää 12 indikaattoria, joiden avulla osallisuuden vaikutuksia arvioidaan kattavasti. Indikaattorit jakautuvat neljään osa-alueeseen: tavoitteet, toteutus, toimijat ja tuotokset. Vastaaaja pyydettiin arvioimaan kutakin kriteeriä seitsenasteisella Likert-skaalalla (1= ei laisinkaan x, 7= kaikin puolin x, EOS)

T1 TAVOITTEET

Osallisuustoiminnalla pyritään yleensä edistämään demokraattisia arvoja, kestäväää kehitystä ja muita ajankohtaisia tavoitteita.

1 Demokraattisuus

Onko osallisuustyön ensisijaisena tavoitteena ollut demokratisoida päätöksentekoa?
Onko toiminta ollut läpinäkyvää, avointa ja demokraattista?

2 Kestävyys

Onko ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys otettu huomioon osallisuustyön tavoitteissa?

3 Ajankohtaisuus

Ovatko osallisuustyön tavoitteet relevantteja ja poliittiseen harkintaan perustuvia?
Ovatko tavoitteet ajankohtaisia?

T2 TOTEUTUS

Arvioidaan seuraavaksi osallisuustyön toteutusta kolmella osa-alueella: suunnittelu, toimeenpano, arviointi.

4 Suunnittelu ja ennakointi

Onko osallisuustyölle varattu riittävästi resursseja?
Miten käytetyt työkalut ja menetelmät on valittu?

5 Laatu ja tehokkuus

Miten osallisuushankkeista on tiedotettu? Miten tapahtumat ja prosessit on organisoitu?
Onko valittu johtamistapa toimiva?

6 Arviointi

Onko osallisuustyön arviointiin panostettu mielestäsi riittävästi?

T3 TOIMIJIAT

Osallisuustyöllä tavoitellaan yleensä laajaa ja monipuolista joukkoa osallistujia ja pyritään keräämään näiltä tietoja ja näkemyksiä sekä tukemaan ihmisten oppimista ja voimaantumista.

7 Edustuksellisuus

Onko osallisuustyön avulla tavoitettu riittävän monipuolinen ja kaupunkilaisia edustava osallistujajoukko?

8 Motivaatio

Miten motivoituja ihmiset ovat olleet kaupungin osallisuushankkeissa?
Ovatko he olleet tyytyväisiä tapahtumiin?

9 Oppiminen ja voimaantuminen

Onko osallisuustyö edistänyt osallistujien oppimista demokratiasta? Ymmärtävätkö kaupunkilaiset sen avulla enemmän asiakeskusteluista ja/ tai päätöksentekoprosessista?

T4 TUOTOKSET

Osallisuustyön vaikutukset omaan organisaatioon; vaikutukset päätöksentekoon ja laajempaan institutionaaliseen ympäristöön.

10 Taidot ja asiantuntemuksen kehittäminen

Miten organisaation omaa osaamista on kehitetty?
Onko hyödynnetty ulkopuolisia asiantuntijoita esim. tutkimusyhteistyön avulla?

11 Päätöksenteko ja vastuuvollisuus

Millainen on kaupungin sitoutuminen osallisuustyöhön ja sen kehittämiseen?
Miten kaupunkilaisten ideat ja palaute kytetään päätöksentekoon?

12 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ovatko osallisuushankkeet edistäneet instituutioiden välistä yhteistyötä tai luonut uusia kumppanuuksia

Mitkä 3 osa-aluetta 12:sta ovat sinusta tärkeimmät kaupungin toimintaa arvioitaessa?

LIITE 3: Numeeriset arviot Yhteisluomisen tutkan kyselyyn (N=20)

Nro	1. Demokraattisuus	2. Kestävyys	3. Ajan-kohtaisuus	4. Suunnittelu ja ennakointi	5. Laatu ja tehokkuus	6. Arviointi	7. Edustuksellisuus	8. Motivaatio	9. Oppiminen ja voimaantuminen	10. Taidot ja asian-tuntemuksen kehittäminen	11. Päätöksenteo ja vastuovelvollisuus	12. Yhteiskunnalliset vaikutukset
1	5	6	4	5	6	5	6	6	5	4	6	4
2	4	5	5		2	4	4			4	3	4
3	3	4	2	5	3	5	5	2	2	4	3	6
4	5	4	5	3	5		4	5	3	4	3	5
5	6	6	6	3	4	3	4	6	5	3	4	6
6	5	4	6	3	4		5	6	5	5	3	5
7	6	5	6	4	6	5	6	6	5	5	6	6
8	6	7	5	6	6	6	4	6	4	5	6	3
9	5	4	4	2	3	3	4	4	3	4	4	4
10	5	4	7	2	6	6	4	4	6	5	4	6
11	6	6	7	6	5	4	4	5	5	6	6	6
12	6	5	7	4	5	5	4	6	6	6	6	6
13	5	2	6	5		2	4	6	5	4	5	6
14	5	6	3	3	3	2	4	5	5	3	3	3
15	5	6	5	4	5	4	5	6	5	5	5	4
16	5	4	3	2	3	2	2	4	4	2	3	2
17	4	5	3	2	4	3	2	6	4	3	4	
18	6	5	4	6	6	5	3	6	5	5	4	3
19	5	5	6	3	5	5	3	6	5	5	4	4
20	6	5	6	4	5	5	5	6	5	6	5	6
21	5	6	5	4	5	4	6	6	5	5	7	6
KA	5,1	5,0	5,0	3,8	4,6	4,1	4,2	5,4	4,6	4,4	4,8	4,8

LIITE 4: Osallisuuden indikaattorit

Vihreällä merkityt osoittavat luokitellut kategorian,
X:llä merkitty on ehdotettu avainindikaattori.

KUNTAPALVELUT LAHDESSA	Yleisindikaattorit	Tiedonsaanti	Palautteenar	Vuorovaikutu	Vaikuttaminen	Inklusio	Aktiivinen kansalaisuus
1 Tyytyväisyys asuinkuntaan: parhaimmat ja huonoimmat arviot	x						
2 Tyytyväisyys asuinkuntaan: yksittäiset asiat							
3 Tiedottaminen kunnan asioista		x					
4 Kuntalaisten vaikuttamisen mahdollisuudet					x		
5 Kaupungin kotisivut							
6 Sivujen yleisilme							
7 Tietojen löydettävyyys							
8 Tietojen ajantasaisuus							
9 Palautteen antamisen mahdollisuus							
10 Asiointimahdollisuuden verkon kautta							
11 Sisältöjen eri kieliversioiden riittävyys						x	
12 Osallistuminen							
13 Vaapaaehtoista- tai järjestötoimintaan							x
14 Nuorten harrastustoiminta							
15 Tiedottaminen liikuntapalveluista							
16 TEAVIISARI							
17 Kuntajohto - sitoutuminen - tasa-arvo ja yhdenvertaisuus							
18 Toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma							
19 Toiminnallinen yhdenvertaisuussuunnitelma							
20 Käsitely valtuustossa tai kunnanhallituksessa							
21 Henkilöstöpoliittinen suunnitelma							
22 Henkilöstöpoliittinen yhdenvertaisuussuunnitelma							
23 Kuntajohto - voimavarat - avustukset							
24 Avustukset yhteisöille €/asukas							
25 Kuntajohto - osallisuus - verkkosivuilla tarkasteltavissa							
26 Kuvaus kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ja keinoista							
27 Kuntalaisten foorumeja - lapsiparlamentti							
28 Kuntalaisten foorumeja - lasten kyselytunti							
29 Palveluiden suunnittelu - Hyödynnetään asiakasraateja							
30 Palveluiden suunnittelu - hyödynnetään kokemusasiantuntijoita							
31 Palveluiden suunnittelu - mahdollisuus osallistua kunnan talouden suunnitteluun							
32 Palveluiden suunnittelu - yhteiskehittämisen periaate							
33 palveluiden suunnittelu - kuntalaiset osallistuvat hankintojen valmisteluun, seurantaan tai arviointiin							
34 palveluiden suunnittelu - mahdollisuus vaikuttaa lautakuntapäätösten valmisteluun verkossa							
35 Tavoitteet ja toimenpiteet määritetty - tavoitteet							
36 Tavoitteet ja toimenpiteet määritetty - osallisuusohjelma							
37 Osallisuuden edistämisestä vastaava ryhmä							
38 Perusopetus - osallisuus							
39 oppilaiden vaikutusmahdollisuudet (9 kysymystä)							
40 Lukiokoulutus - osallisuus							
41 opiskelijoiden vaikutusmahdollisuudet (4 kysymystä)							
42 Liikunta - osallisuus							
43 yhteistoiminta (2 kysymystä)							
44 Perusterveydenhuolto - osallisuus							
45 avoimuus verkossa (3 kysymystä)							
46 osallistumis- ja vaikuttamistavat (4 kysymystä)							
47 Kulttuuri - osallisuus							
48 Yhteistoiminta (3 kysymystä)							
49 Vaikuttamistavat (5 kysymystä)							
50 Kirjastojen tilat (2 kysymystä)							
51 SOTKANET							
52 OSALLISUUS/OSALLISTUMINEN							
53 Asukkaiden osallistumiskeinot kuvattu kunnan verkkosivuilla							
54 Osallisuuden kokemukset							
55 Luottamus oman kunnan päätöksentekoon							
56 Osallistumisen edistämistoimet	x						
57 Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa	x						
58 KANUUNA							
59 Nuorisotyöntekijät rohkaisevat suunnittelemaan tai toteuttamaan toimintaa						x	
60 Olen osallistunut toiminnan suunnitteluun							
61 Olen osallistunut toiminnan toteuttamiseen							
62 Haluaisin osallistua enemmän toiminnan suunnitteluun tai toteuttamiseen							
63 KAUPUNGIN OMAT AINEISTOT							
64 Kaavavallusten määrä	x						
65 e-palautteen määrä			x				
66 e-palautteeseen vastaamisen määrä				x			

Lahti

Julkaisija Lahden kaupunki, 2023
ISBN 978-952-5749-93-9