

Lähiöohjelma-mallin valmistelun raportti

18.8.2022

Kuopion kaupunki, Hyvinvoinnin edistämisen palvelualue

Irma Savolainen, suunnittelija

irma.savolainen@kuopio.fi

Sisällys

Mikä Lähiöohjelma -malli?	4
Lähiöohjelman valmistelun lopputuloksena syntyi Lähiöohjelma -malli alueellisten kehitysohjelmien muodostamiseen sekä vaatimusmäärittely digitaaliselle asukasosallisuusallustalle.....	4
Lähiöohjelma -mallin pilotointi aluekehityksessä vuonna 2023	4
Lähiöohjelma -mallilla muodostettavat aluekehittämisen ohjelmat luodaan ja toteutetaan kuntalaisia osallistaen sekä hyvinvointitietoa hyödyntäen	5
Millaisia asioita Lähiöohjelma -mallin valmistelussa tarkasteltiin?.....	6
Kuntalaiset & yhdistykset	6
Kuopion kaupunki & muiden kaupunkien toimijat.....	7
Yritykset	7
Lähiöohjelma -mallin keskiössä on asukkaiden osallistuminen suunnitteluun.....	8
Mitä osallisuus on ja kuinka se eroaa osallistumisesta?	8
Asiakas- ja asukasosallisuus.....	8
Kunnan rooli osallisuuden edistämisessä.....	9
Osallistumisen tapoja voidaan jaotella tarkoituksen mukaan	9
Miksi osallisuuden edistäminen on Lähiöohjelma -mallin ja aluekehittämisen keskiössä?.....	10
Lähiöohjelma-mallin vaikutukset strategiaan tavoitteisiin.....	10
Osallisuuden edistämisen hyödyt.....	14
Miksi juuri nuorten osallistaminen on kuntien elinvoiman avaintekijä?	14
Osallistumisen haasteet Kuopiossa	15
Koulutustaso ja sosioekonominen asema linkittyvät osallistumisaktiivisuuteen, joten osallistumisaktiivisuutta voidaan lisätä luomalla uusia, yhdenvertaisuuteen tähtääviä osallistumismahdollisuuksia	15
Kuopiossa kaivataan osallisuutta ehkäisemään pahoinvointia ja edistämään tasa-arvoa.....	17
Kuopiolaisilla on heikko luotto johtamiseen ja päätöksentekoon, mutta tilanteeseen voidaan vaikuttaa kuntalaisviestinnän parantamisella ja osallistumismahdollisuuksien lisäämisellä.....	18
Kuopion äänestysprosentti on kansallisen vertailun häntäpäässä, eli iso osa kuntalaisista ei hyödynnä edustuksellista demokratiaa vaikuttamisen kanavana	19
Nuorista Pohjois-Savolaisista noin puolet aikoo muuttaa pois maakunnasta seuraavan 10 vuoden sisällä, ja heistä alle puolet aikoo muuttaa takaisin.....	20
Kuinka kuopiolaiset pääsevät osallistumaan aluekehittämiseen tällä hetkellä?	21
Lähidemokratia määrittelee, kuinka kuntalaisten tulisi päästä osallistumaan oman lähialueen toimenpiteiden suunnitteluun	21
Kuopiossa Lähidemokratian kehittämisestä vastaa lähidemokratiajaosto	21
Pitäjäraadit tarjoavat Kuopion maaseutualueille osallistumisen mahdollisuuksia	21
Millaisia osallistumisen mahdollisuuksia Kuopiossa tällä hetkellä tarjotaan kuntalaiselle Pitäjäraatien ohella?	22

Osallistuminen investointiohjelman toimenpiteiden suunnitteluun: case Savilahti.....	24
Kaavaosallisuus.....	26
Kuinka kuntalaiset itse kokevat nykyiset osallistumisen mahdollisuudet?	27
Kuinka ja mihin eri kuntalaisryhmät haluaisivat vaikuttaa lähiöiden kehittämisessä?	29
Tietoa kuntalaisten vaikuttamistoiveista kerättiin osana Lähiöohjelma -mallin valmistelua	29
Mihin kuntalaiset haluaisivat vaikuttaa?	29
Millaisiin asioihin nuoret haluavat tutkimusten mukaan vaikuttaa?	31
Kokeilujen tuottama tieto kuntalaisten alueellisista vaikuttamistoiveista	32
Kelloniemen yritysten osallistaminen alueen yleiskaavan suunnitteluun	32
Millaisissa kanavissa ja millä tavoin nuoret tahtoisivat vaikuttaa?	36
Kyselyvastausten, alueellisten testiprojektien ja ulkoisten tutkimusten perusteella kuntalaisten osallistamiseen ei ole yhtä oikeaa tapaa, vaan eri ryhmiä täytyy lähestyä heitä parhaiten palvelevalla menetelmällä.....	37
Kuntalainen toivoo, että aikajänne vaikuttamisesta näkyvään lopputulokseen on lyhyt.....	37
Asukkailta kerätyt osallistumisen toiveet puoltavat alueellista kehittämistä, sillä niistä paljastuu paikallisia ilmiöitä.....	37
Kuinka muissa kunnissa osallistetaan kuntalaisia ja kehitetään lähiöitä?.....	38
Kuntatasoinen osallisuusohjelma ohjaa osallistumisen mahdollisuuksien kehittämistä ja osallisuusryhmä varmentaa, että osallistumisen mahdollistaminen on koko kunnan tehtävä	38
Vantaalla toteutettiin aluekehittämistä myönteisen erityiskohtelun periaatteella, joka on nyt osa Vantaan poikkihallinnollisen osallisuusohjelman toteuttamista	38
Vantaalla viestitään näkyvästi kaikista osallistumisen mahdollisuuksista	39
Osallistuva budjetointi kerää ja priorisoi kuntalaisten ideat toteutettavaksi toimenpidelistaksi – ja mahdollistaa kuntalaiselle nopean tai pitkäjänteisen osallistumisen	40
Kuntalaisviestinnän ja osallistumismahdollisuuksien kehittäminen osana osallistuvaa budjetointia eli osbua	41
Digitaalinen osallisuusalusta kuntalaisten kehitysideoiden läpiviennin työkaluna	42
Lähiöohjelma -mallin valmistelun lopputulokset	43
Kehityksen periaatteet	43
Lähiöohjelma -malli	45
Digialusta	47
Lähiöohjelma -malliin vaadittavat resurssit	49
Jatkotoimenpiteet	51
Yhteystiedot mahdollisia lisätietopyyntöjä ja kysymyksiä varten:.....	51

Mikä Lähiöohjelma -malli?

Kuopion kaupunginvaltuuston aloitteesta käynnistettiin 23.3.2021 Lähidemokratiajaoston alaisuudessa **Lähiöohjelman** valmistelu, jossa haluttiin laatia yhdessä asukkaiden kanssa Kuopion lähiöalueille kaupunginosien omat kehittämisen toimenpideohjelmat, eli aluekehittämisen ohjelmat. Työn tavoitteena oli lähiöiden tasapainoinen kehittäminen, jonka keskiössä on asukkaiden osallistaminen. Lähiöohjelman avulla haluttiin edistää seuraavia teemoja:

- Asuinalueiden eriytymisen ehkäiseminen
- Asukkaiden hyvinvoinnin ja osallisuuden lisääminen
- Kaupunginosien elinvoimaisuuden edistäminen
- Palveluiden ja asumisen hyvän tason turvaaminen.¹

Tässä raportissa ja taustaselityksessä esitellään Lähiöohjelman selvitystyössä tehdyt löydökset, jotka ohjasivat lopputuloksena syntyneen Lähiöohjelma -mallin suunnittelua. Huomionarvoista on, että tässä raportissa esitellään vain selvitystyön tulosten kooste tuloksista osana suunnitelman kuvausta.

Lähiöohjelman valmistelun lopputuloksena syntyi Lähiöohjelma -malli alueellisten kehitysohjelmien muodostamiseen sekä vaatimusmäärittely digitaaliselle asukasosallisuusalustalle

Lähiöohjelma -mallin valmistelu tapahtui lähidemokratiajaoston alaisuudessa lokakuusta 2021 kesäkuuhun 2022. Työn edistämiseen palkattiin suunnittelija, joka valmisteli aluekehittämisen suunnitteluun ja toteuttamiseen vaihtoehtoiset mallit käyttäen apuna kuntalaisten keskuudessa toteutettuja haastatteluja, kyselyitä ja kokeilua sekä julkista tutkimustietoa. Malleista valittiin suunnittelutyön loppuvaiheessa parhaiten kaupungin kehittämistarpeita ja kuntalaisten toiveita palveleva osallistava aluekehittämisen malli, jota voidaan lähteä hyödyntämään aluekehityssuunnitelmien porrastetussa muodostamisessa ja toteuttamisessa vuodesta 2023 alkaen. Lisäksi työssä valmisteltiin Lähidemokratiajaoston toiveen mukaisesti ehdotus käyttöönotettavasta digitaalisesta osallisuusalustasta, jonka valmistelussa hyödynnettiin Ihmiskeskeinen Digitaalinen Kunta -hankkeen (IDK-hanke) keräämää tietoa ja osaamista².

Lähiöohjelma -mallin pilotointi aluekehityksessä vuonna 2023

Mallin pilotoinnista vuonna 2023 on valmisteltu erillinen esitys, joka on jaettu toimenpidekokonaisuuksiltaan:

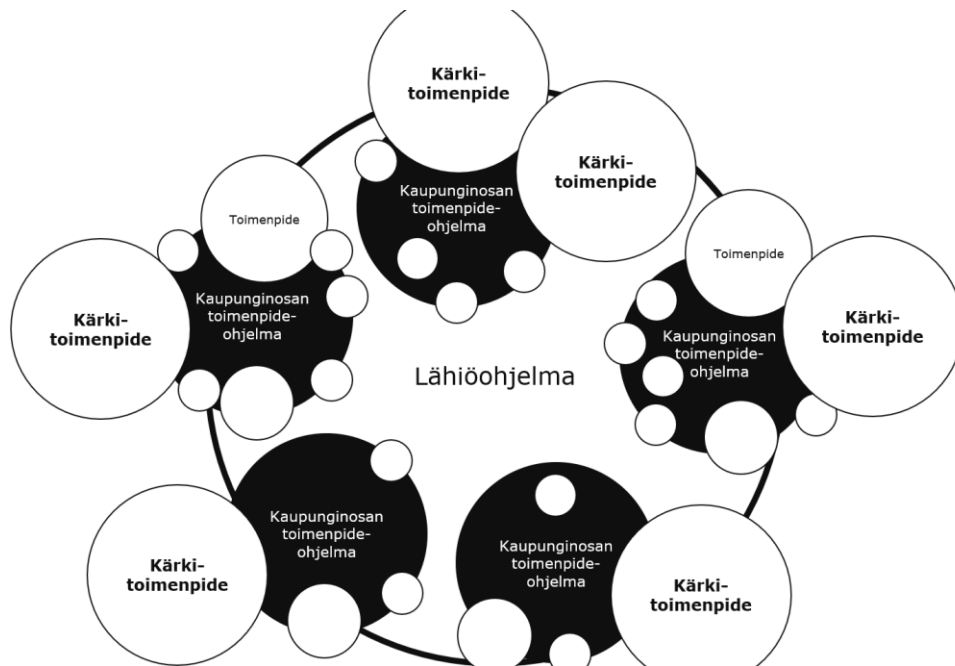
- 1) aluekehittämisen malliin, sekä
- 2) sitä täydentävään osallistuvan budjetoinnin malliin.

Molempia voidaan toteuttaa samanaikaisesti pilotissa kehitykseen valittavalla alueella, mutta prosessien ja resurssien näkökulmasta mallit on järkevää erotella toisistaan pilotointivaiheessa. Tässä raportissa ollaan esitelty aluekehittämisen mallin ja osallistuvan budjetoinnin mallin yhteishyötyjä aluekehityksen ja kuntalaisten osallisuuden näkökulmasta.

¹ Lähidemokratiajaosto, Pöytäkirja 23.03.2021/Pykälä 9

² Lähidemokratiajaosto, Pöytäkirja 25.05.2021/Pykälä 14

Lähiöohjelma -mallilla muodostettavat aluekehittämisen ohjelmat luodaan ja toteutetaan kuntalaisia osallistaen sekä hyvinvointitietoa hyödyntäen



Kuva: Lähiöohjelma -mallilla muodostettavat aluekehittämisen ohjelmat valmistellaan eri kaupunkialueille. Kaupungin investointiohjelmista priorisoidaan ohjelmiin kärkitoimenpiteet hyödyntämällä apuna hyvinvointitietoa sekä kuntalaisten toiveita.

Lähiöohjelma -mallilla suunnitellaan ja toteutetaan Kuopion lähiöihin erillisinä toisistaan aluekehittämisen ohjelmat, joiden sisällöt suunnitellaan yhteistyössä asukkaiden kanssa. Kaikkia kehitysohjelmia ei valmistella kerralla, vaan työn alle otetaan kerrallaan kaupungin resurssien puitteissa sopiva määrä alueita, jotka valitaan myönteisen erityiskohtelun periaatteella hyvinvointitietoon perustuen (alueellinen koulutusaste, työllisyysaste, puhutut kielet, tulotaso, terveys).

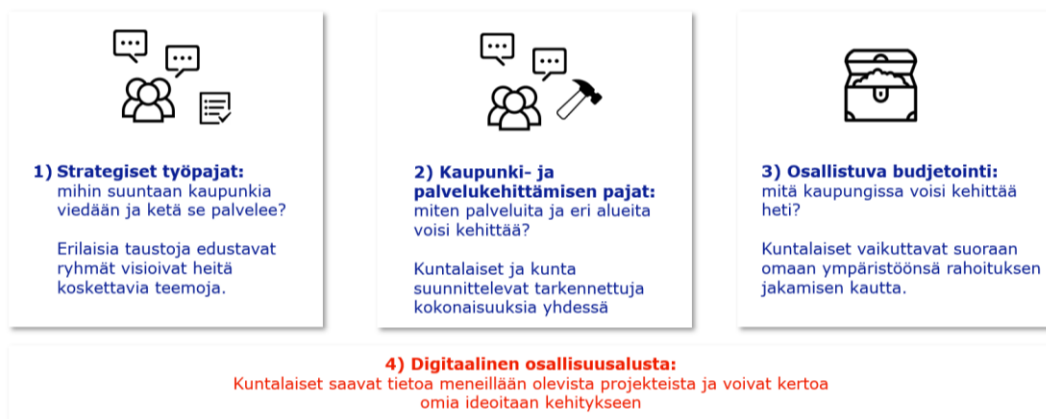
Aluekehittämisen ohjelmien kärkitoimenpiteiksi poimitaan mm. yhdyskunta- sekä tilarakentamisen investointiohjelmista kullekin alueelle omat kehityksen veturit, joita lähdetään täsmentämään ja täydentämään yhdessä asukkaiden kanssa. Myös kärkitoimenpiteen valinnassa ja priorisoinnissa hyödynnetään apuna alueellista hyvinvointitietoa. Investointiohjelmien toimenpiteet ovat usein isompia kokonaisuuksia, joista on irrotettavissa myös pienempiä hankkeita toteutukseen, mihin asukkaat pääsevät osallistumaan kiinnostuksen mukaisesti. Lisäksi voidaan kerätä asukkailta aluekehittämistä tukevia kehitysajatuksia, joita suunnitellaan investointihankkeen ohessa täydentäviksi toimenpiteiksi. Toimenpiteet voivat nousta muun muassa seuraavista aihekokonaisuuksista:

- täydennysrakentaminen
- lähiliikunta- ja lähiluontoalueet
- ympäristön viihtyvyys
- lähipalvelut
- joukkoliikenne
- kevyen liikenteen väylät.

Aluekehittämisen ohjelmat pitävätkin siis sisällään eri asteisia toimenpiteitä:

1) Investointiohjelman toimenpiteet

- a. Muodostetaan ja poimitaan toteutukseen asiantuntijatyönä alueen kehittämistarpeisiin perustuen (hyvinvointitieto apuna arvioinnissa)
 - b. Suunnitellaan yhteistyössä kuntalaisten kanssa strategisen tason työpajoissa
 - c. Esimerkki toimenpiteestä: asuinalueen puistoalueen kehittämissuunnitelma
- 2) Investointitoimenpiteestä irrotettavat pienemmät kehityshankkeet**
- a. Suunnitellaan yhteistyössä kuntalaisten kanssa työpajoissa
 - b. Esimerkki toimenpiteestä: puistoalueen liikuntamahdollisuuksien yhteissuunnittelu
- 3) Asukkaan arkea lähellä olevat kehitystoimenpiteet**
- a. Etsitään ja priorisoidaan kevyet kehitysideat osallistuvan budjetoinnin mallilla
 - b. Esimerkki toimenpiteestä: puiston penkkien lisääminen lähialueelle



Kuva: Jos kunta haluaa vastata kuntalaisten tarpeisiin monipuolisesti osana aluekehittämistä, kannattaa sen osallistaa kuntalaisia jo alueen strategisessa suunnittelussa (1. strategiset työpajat), laajemmassa palveluverkko- ja kaavakehittämisessä (2. kaupunki- ja palvelukehittämisen pajat) sekä nopeissa kehitystoimenpiteissä (3. osallistuva budjetointi). Digitaalinen osallisuus nähtiin mahdollisena työkaluna työpajoista ja kehityksen etenemisestä viestintään (kaupungin verkkosivujen ohella) sekä osallistuvan budjetoinnin mallin hallintaan.

Kehitystyössä tulee pohtia aluekohtaisesti, millaisia menetelmiä kuntalaisten osallistamisessa kannattaa hyödyntää, jotta kuntalaisia osallistetaan aidosti merkittäväällä tavalla. Kuvassa kuvattujen menetelmien jakaantumista osaksi aluekehittämisen suunnittelua on avattu myöhemmin tässä raportissa osana Lähiöohjelma -mallin kuvausta.

Millaisia asioita Lähiöohjelma -mallin valmistelussa tarkasteltiin?

Työn aikana tutkittiin kuntalaisten, kunnan ja yhdistystoimijoiden näkemyksiä aluekehittämiseen sekä osallistumisen keinoihin, sivuten myös yritysten osallistumishalukkuutta ja tarpeita. Työssä osallistettiin laajaa joukkoa eri sidosryhmiä kunnan ulkopuolisista ja sisäisistä toimijoista, joilta selvitettiin seuraavia teemoja:

Kuntalaiset & yhdistykset

- millaisiin asioihin kuntalaiset haluavat vaikuttaa/osallistua lähiöiden kehittämisessä
- millaisissa kanavissa kuntalaiset haluaisivat vaikuttaa/osallistua
- kuinka pitkäkestoisesti ja kuinka usein kuntalaiset haluaisivat vaikuttaa/osallistua

Kuopion kaupunki & muiden kaupunkien toimijat

- millaisia osallistumisen mahdollisuuksia kunta tarjoaa tällä hetkellä
- millaisia päätöksentekoprosesseja on niiden asioiden taustalla, joihin kuntalaiset haluavat vaikuttaa
- millaisia osallistumisen mahdollisuuksia Lähiöohjelma -mallin avulla tuotetut aluekehittämisen ohjelmat vaatisivat, jotta tavoitamme aidosti kaikki kuntalaiset ja ehkäisemme yhteiskunnan segregatiota
- millaista digialustaa Lähiöohjelma -mallissa voitaisiin hyödyntää kuntalaisten osallistumisen kanavana

Yritykset

- millaisiin asioihin yritykset haluavat vaikuttaa/osallistua toimialueidensa kehittämisessä
- millaisissa kanavissa yritykset haluaisivat vaikuttaa/osallistua
- kuinka pitkäkestoisesti ja kuinka usein yritykset haluaisivat vaikuttaa/osallistua

Oheisten sidosryhmien osallistamisella saavutettiin ymmärrys tarvittavista osallistumisen ja viestinnän keinoista sekä kunnalta vaadittavista resursseista ja muodostettiin suunnitelma Lähiöohjelma -mallin testaamiseen vuonna 2023. Tässä raportissa nostetaan esiin edustavimpia otteita kuntalaisilta kerätyistä vastauksista.

Lähiöohjelma -mallin keskiössä on asukkaiden osallistuminen suunnitteluun

Lähiöohjelma -mallin valmistelua varten linjattiin, että lähiöiden omat kehittämisohjelmat muodostetaan ottamalla asukkaat mukaan suunnitteluun. Esimerkinomaisesti mainittiin muun muassa kaupunginosayhdistysten, vanhempainyhdistysten sekä asukastoimijoiden osallistaminen suunnitteluprosessiin.³ Lisäksi kehittämisohjelmien valmistelussa haluttiin hyödyntää IDK-hankkeen valmistelussa olleen digitaalisen asukasosallisuuslupien osaamista sekä tietoja. Osallisuuslupien erityisenä kohderyhmänä ovat olleet nuoret, jotka nostettiin myös Lähiöohjelma -mallin valmistelun kärkiryhmäksi, muita ryhmiä unohtamatta.⁴

Mitä osallisuus on ja kuinka se eroaa osallistumisesta?

Osallisuus ei siis ole synonyymi osallistumiselle, vaan osallisuudella on useita näkökulmasta riippuvia määritelmiä, joita THL kuvailee seuraavalla tavalla⁵:

- **Yksilö:** kokemus merkitykselliseen ryhmään kuulumisesta
- **Yhteisö:** jäsenten keskeinen arvostus, luottamus ja mahdollisuus vaikuttaa yhteisössä
- **Yhteiskunta:** mahdollisuuksien ja oikeuksien toteutuminen sekä ihmisten välinen vastavuoroisuus
- **Politiikka:** toimenpiteet ihmisten osallistumisen ja osallisuuden vahvistamiseen yhteiskunnassa

Lähiöohjelma -mallin suunnittelun näkökulmasta osallisuutta piti tarkastella kaikista yllä mainituista näkökulmista, mutta työn keskiössä oli etenkin poliittinen näkökulma, eli osallistumista ja osallisuutta vahvistavien toimenpiteiden suunnittelu. Uutena toimintamallina Lähiöohjelma -mallin suunnittelussa olikin siis tärkeää tarkastella, kuinka kuntalaisten osallistumisesta oman lähiympäristön suunnitteluun ja siihen vaikuttamiseen voitaisiin tehdä mahdollisimman helppoa.

Asiakas- ja asukasosallisuus

THL erottaa toisistaan asiakas- ja asukasosallisuuden sekä asiakkaan osallisuuden⁶. Lähiöohjelma -mallin valmistelussa olemme keskittyneet pitkälti **asukasosallisuuden** edistämiseen, mutta valmistelutyö on nostanut esiin myös palvelukohtaisia tarpeita asiakasosallisuuden kehittämiseen esimerkiksi kaavoituksen prosesseissa ja kuntalaisviestinnässä.

- **Asukasosallisuus** = ”asukkaan oikeutta osallistua ja vaikuttaa alueensa päätöksentekoon ja palveluihin.”
- **Asiakasosallisuus** = ”henkilöiden, asiakkaiden ja asiakasryhmien mahdollisuutta vaikuttaa ja osallistua palvelujen suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin.”
- **Asiakkaan osallisuus** = ”palveluja käyttävän henkilön oikeutta tulla kuulluksi ja sopia palveluistaan yhteisymmärryksessä ammattihenkilöstön kanssa.”

³ Lähidemokratiajaosto, Pöytäkirja 23.03.2021/Pykälä 9

⁴ Lähidemokratiajaosto, Pöytäkirja 25.05.2021/Pykälä 14

⁵ [Osallisuuden edistäminen - THL](#)

⁶ [Asukas- ja asiakasosallisuus - THL](#)

Kunnan rooli osallisuuden edistämisessä

THL:n⁷ mukaan osallistuminen ja vaikuttaminen ovat väyliä osallisuuteen. Kuntalain näkökulmasta tarkasteltuna **kunnan tehtävänä on asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen**. Laissa esitellään esimerkinomaisesti erilaisia tapoja osallisuuden edistämiseen, kuten⁸:

- keskustelu- ja kuulemistilaisuudet ja kuntalaisraadit
- asukkaiden mielipiteiden selvittäminen
- käyttäjien edustajat kunnan toimielimissä
- kunnan talouden suunnitteluun osallistaminen
- palveluiden yhteissuunnittelu
- asukkaiden ja järjestöjen oma-aloitteisen suunnittelun ja valmistelun tukeminen

Osallistumisen tapoja voidaan jaotella tarkoituksen mukaan

Kuntalaisen osallistumisen eri tapoja voidaankin luokitella Kuntaliiton⁹ mukaan seuraavalla tavalla:

- tieto-osallisuus
- suunnitteluosallisuus
- päätöksenteko-osallisuus
- toimintaosallisuus.

Edellä mainittu jaottelu pitää sisällään huomattavat määrät erilaisia kuntalaisten osallistumistapoja, joista ollaan poimittu Lähiöohjelma -mallin edistämiseen valmisteluvaiheessa parhaiten tarpeeseen vastaavat. Koska Lähiöohjelma -mallin tavoitteena on muodostaa tarpeeseen perustuvat aluekehittämisen ohjelmat eri kaupunginosille, on tärkeää edistää osallisuutta kaikkien luokkien mukaisesti, jotta kuntalainen on tietoinen oikeuksistaan sekä pääsee osallistumaan suunnitteluun, päätöksentekoon ja toteutukseen. Monivaiheinen osallisuus ja läpinäkyvät prosessit edistävät kuntalaisten luottamusta. Kuntalaisen osallisuutta aluekehittämisessä tuleekin edistää kehittämällä aluekehittämisen prosessia monikanavaisesti osallistavampaan suuntaan. Valmistelutyössä tunnistettiin, että näihin teemoihin vastaa hyvin myös useassa kunnassa käytössä oleva osallistuvan budjetoinnin malli, joka on ollut myös Ihmiskeskeinen Digitaalinen Kunta -hankkeen digialustan suunnittelun keskiössä.

⁷ [Osallisuus - THL](#)

⁸ [Kuntalaki 410/2015 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX®](#)

⁹ [Osallisuus - kuntalaisten osallisuuden edistäminen | Kuntaliitto.fi](#)



Kuvio: Osallisuuden muodot ja niiden sisällöt.¹⁰

Miksi osallisuuden edistäminen on Lähiöohjelma -mallin ja aluekehittämisen keskiössä?

Lähiöohjelma -mallilla tehtävä aluekehittämisen ohjelmien muodostaminen halutaan toteuttaa asukkaita osallistaen. Selvitystyössä kuitenkin tunnistettiin, että Lähiöohjelma -mallin tavoitellut kehitysalueet kuten esimerkiksi infrastruktuurin kehittäminen ovat usein kuntalaiselle päätöksenteon ja kunnan prosessien näkökulmasta sekavia asiakokonaisuuksia, eikä niiden edistämisessä käytettyjä prosesseja tunneta laajasti tai ollenkaan. Osallistumiseen kaivataankin siis kuntalaisten puolelta huomattavasti lisää tietoa ja päätöksentekoprosesseista kaivataan entistä läpinäkyvämpiä. Kunnan jokaisessa hankkeessa ei myöskään osata vielä arvioida osallistumisen menetelmien hyödyntämistä asukasryhmän tarpeiden mukaisesti, eli kehittämistä löytyy myös menetelmien tuntemisessa ja osallisuustyön käytännön toteuttamisessa.

Vaikka aluekehittämiseen osallistuminen onkin kuntalaiselle lain mukaan ja virallisia kanavia pitkin mahdollista, se ei ole vielä kaikille ryhmille yhdenvertaista tai saavutettavaa. Osallistumisen kynnystä olisikin hyvä madaltaa. Kunnan pitääkin siis tarkastella osallistamisen keinoja, kuntalaisviestinnän toteuttamista sekä kouluttautua toteuttamaan osallistamista osana perustehtävänä toteutettavaa aluekehittämistyötä. Vain näin madalletaan kuntalaisen kynnystä aitoon osallistumiseen.

Lähiöohjelma-mallin vaikutukset strategiaan tavoitteisiin

Lähiöohjelma -mallilla vastataan suoraan tai välillisesti useaan Kuopion 2030 strategian¹¹ tavoitteista. Investointiohjelman ja aluekehittämisen osallistumismahdollisuuksien kehittämisellä on merkittävä vaikutus lopputuloksena syntyviin ratkaisuihin, elinvoimaisuuteen sekä kuntalaisten tyytyväisyyteen ja hyvinvointiin. Näin ollen osallisuuden kehittäminen aluekehittämisessä on koko kaupungin yhteinen tehtävä, joka koskettaa eri palvelualueita aina kaavoituksesta tilapalveluihin, kouluverkoston suunnitteluun sekä kansalaistoiminnan edistämiseen. Osallistumisen mahdollisuuksien kehittäminen kuuluu myös Suomen hallituksen ja Euroopan unionin tavoitteisiin¹². Ohessa selonteko Lähiöohjelma -mallin ja Kuopion strategisten tavoitteiden yhteydestä:

¹⁰ Kuntaliitto 2019; Laiho et al. 2000, 77-78; VNS 3/2002 vp

¹¹ [Strategia | Kuopio](#)

¹² [Osallisuus - THL](#)

Hyvinvoiva ja yhteisöllinen – turvallinen kaikille, paras paikka kasvaa ja oppia		
Kriittinen menestystekijä	Tavoite valtuustokaudelle 22-25	Lähiöohjelma -mallin vaikutukset
Elinympäristö ja osallisuus	Kuopiolaisten tyytyväisyys asuinympäristöön säilyy korkeana ja asunnottomuus vähenee	Asukkaiden osallistuminen oman asuinympäristön kehittämiseen edistää tyytyväisyyttä. Hyvinvointitietoon perustuva alueiden kehittäminen mahdollistaa alueellisten asunnottomuuden ilmiöiden tunnistamisen ja ennaltaehkäisyä.
	Lisäämme asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia	Lähiöohjelma -mallin tarkoitus on lisätä asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia investointiohjelman toimenpiteisiin sekä aluekehittämiseen digialustaa ja yhteissuunnittelun menetelmiä apuna hyödyntäen.
	Parannamme arjen turvallisuutta ja ympäristön esteettömyyttä	Kuntalaisten osallistaminen aluesuunnitteluun mahdollistaa turvallisuuden ja esteettömyyden tarkastelun käytännön tasolla, jonka ansiosta voidaan suunnitella tästä näkökulmasta parempia ympäristöjä.
Hyvinvointia edistävät elintavat ja sosiaaliset verkostot	Asukkaiden, erityisesti nuorten, mielen hyvinvointi kohenee	Osallisuuden edistäminen linkittyy tutkitusti hyvinvointiin. Lähiöohjelma -mallin asukasosallisuutta kehittävän digialustan ensisijaisena kohderyhmänä ovat nuoret.
Laadukas varhaiskasvatus ja yleissivistävä koulutus	Tarjoamme kaikille lapsille ja nuorille laadukkaan varhaiskasvatuksen ja koulupolun sekä siihen tarvittavan tuen	Lähiöohjelma -mallilla lisätään asukkaiden osallisuutta investointiohjelman toimenpiteiden suunnitteluun, joka sisältää kouluverkoston kannalta merkittäviä tilahankkeita. Kun asukkaat osallistetaan tähän suunnitteluun, varmennetaan perheille entistä laadukkaampi ja paremmin asukkaiden toiveita vastaava koulupolku.
Vapaa-ajan mielekäs tekeminen ja kokeminen	Tarjoamme eri ikäisille merkityksellistä tekemistä ja kokemista muun muassa kulttuurista, harrastuksista ja vapaaehtoistoiminnasta yhdenvertaisesti	Asukkaat haluavat vaikuttaa omiin vapaa-ajan mahdollisuuksiin ja Lähiöohjelma -malli mahdollistaa erilaisin osallistavin menetelmin niihin liittyvän aluekohtaisen suunnittelun.

Kasvava ja elinvoimainen – houkutteleva osaajille ja yrityksille

Kriittinen menestystekijä	Tavoite valtuustokaudelle 22-25	Lähiöohjelma -mallin vaikutukset
Rohkea ja kestävä kaupunkikehitys	Mahdollistamme riittävän ja monipuolisen asuntotuotannon sekä monipaikkaisen elämän	Lähiöohjelma -mallilla kehitettäville alueille voi nousta investointiohjelmasta toimenpiteiksi asuntotuotannon kokonaisuuksia. Näitä suunnitellaan hyvinvointitietoon perustuen sekä yhteistyössä asukkaiden kanssa, jolla varmennetaan monipuolisten asumisratkaisujen tuottaminen asukkaiden tarpeiden mukaisesti.
	Kaupunkikeskusta, lähiöt ja maaseutu ovat elinvoimaisia ja viihtyisiä	Lähiöohjelma -mallin avulla valitaan myönteisen erityiskohtelun periaatteella hyvinvointitietoon perustuen kehitettäväksi ne alueet, joilla on siihen suurin tarve. Alueen kehityksessä nostetaan kehityksen kärkeen investointiohjelman toimenpiteet ja niitä kehitetään yhteistyössä asukkaiden kanssa, nostaen alueen elinvoimaisuutta. Toimenpiteitä täsmennetään ja täydennetään asukkaiden toiveilla. Yhteissuunnittelulla varmennetaan, että kehitettävistä alueista tulee asukkaiden näkökulmasta viihtyisiä.

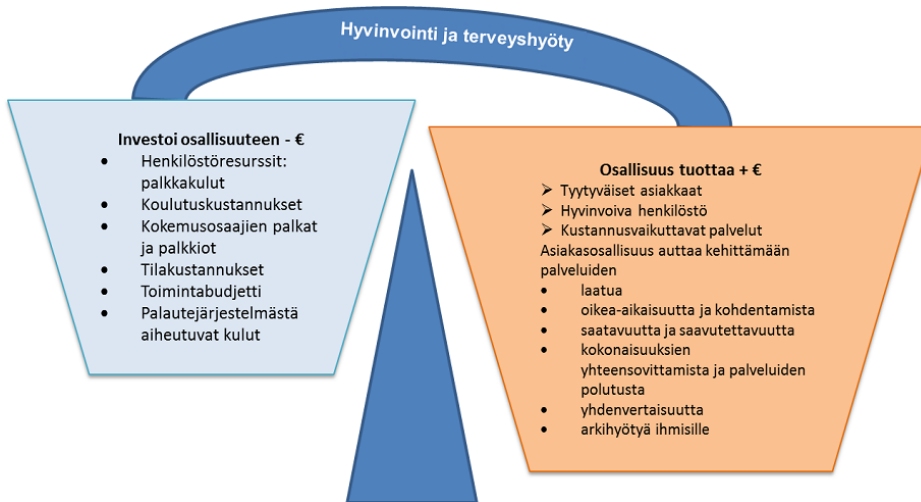
Ilmasto- ja resurssiviisas – kestävästi kasvava, ympäristöstään ylpeä		
Kriittinen menestystekijä	Tavoite valtuustokaudelle 22-25	Lähiöohjelma -mallin vaikutukset
Viisas liikkuminen ja kestävä yhdyskuntarakenne	Edistämme kestävien liikkumismuotojen (joukkoliikenne, kävely, pyöräily, yhteiskäyttöautot) käyttöä ja toimintaedellytyksiä	Lähiöohjelma -mallin selvitystyön perusteella asukkaat haluavat vaikuttaa kevyen liikenteen väyliin sekä julkisen liikenteen ratkaisuihin. Lähiöohjelma -mallilla toteutettavassa aluekehittämisessä voidaan toteuttaa näiden kokonaisuuksien suunnittelua asukaslähtöisesti.

Uudistuva ja yhdessä tekevä – haluttu hyvinvoiva työyhteisö		
Kriittinen menestystekijä	Tavoite valtuustokaudelle 22-25	Lähiöohjelma -mallin vaikutukset
Sujuva ja uudistuva toiminta	Kehitämme palvelujamme (ml. digipalvelut) asiakaslähtöisesti ja ratkaisukeskeisesti organisaatorajat	Lähiöohjelma -mallin valmistelussa ollaan tehty yhteistyötä poikkihallinnollisesti Ihmiskeskeinen Digitaalinen Kunta -

	ylittäen ja teemme aktiivista verkostoyhteistyötä palvelujen kehittämiseksi.	hankkeen kanssa, jossa ollaan kehitetty Lähiöohjelmien toteuttamisessa hyödynnettävän digitaalisen asukasoasallisuusalueen konseptointi sekä vaatimusmäärittely.
	Lisäämme hallinnon ja päätöksenteon avoimuutta ja asukkaiden vaikuttamisen mahdollisuuksia.	Lähiöohjelma -mallin yhtenä tavoitteena on kehittää aluekehittämiseen liittyvää kuntalaisviestintää päätöksentekoprosesseista sekä osallistumisen mahdollisuuksista. Tässä auttaa etenkin kaupungin verkkosivuille tuotettava uusi osallisuussisältö mutta myös Lähiöohjelma -mallin tukena toimiva digitaalinen asukasoasallisuusalue, joka mahdollistaisi muun muassa täysin läpinäkyvän osallistuvan budjetoinnin.
Osaava ja hyvinvoiva henkilöstö	Varmistamme henkilöstön osaamisen ja urakehityksen	Asukasoasallisuuden osalta henkilöstölle suositellaan koulutuksia. Lähiöohjelma -mallin toteuttamiseen suositellaan palkattavaksi osallisuusasiantuntijaa jonka yhtenä roolina olisi osallisuuskoulutusten järjestäminen aluekehittämisen tiimeille.

Strategian läpileikkaavat teemat		
Kriittinen menestystekijä	Tavoite valtuustokaudelle 22-25	Lähiöohjelma -mallin vaikutukset
Digitalisaatio	Kehitämme ja lisäämme digitaalisia palveluja	Lähiöohjelma -mallin tueksi on tarkoitus ottaa käyttöön digitaalinen asukasoasallisuusalue, joka mahdollistaa selkeämmän tiedottamisen aluekohtaisista kehitysprosesseista, tarjoaa mahdollisuuden kunnan ja kuntalaisten väliseen keskusteluun sekä mahdollistaa osallistuvan budjetoinnin mallin hyödyntämisen.
	Kehitämme tiedolla johtamista, ts. toiminnasta syntyvän tiedon avaamista ja hyödyntämistä palvelujen kehittämisessä.	Lähiöohjelma -mallilla kehitettävien alueiden valinta perustuu hyvinvointitiedon hyödyntämiseen, jonka avulla alueista valitaan kehitykseen myönteisen erityiskohtelun periaatteella eniten kehitystä kaipaava lähiö.

Osallisuuden edistämisen hyödyt



Kuva: THL – Osallisuuteen investoimisen kulut ja hyödyt.¹³

Oheisesta kuvasta on nähtävissä THL:n määrittelemät osallisuuteen investoimisen kulut ja hyödyt. Lisäksi THL ja Kuntaliitto¹⁴ kertovat, että osallisuuden edistämällä sekä vahvalla osallisuudella ja aktiivisilla kuntalaisilla voidaan saavuttaa myös seuraavanlaisia hyötyjä:

- eriarvoisuuden väheneminen
- terveyden edistäminen
- yhteisöllinen kunta
- elinvoimainen kunta
- sosiaalisesti kestävä kunta.

Miksi juuri nuorten osallistaminen on kuntien elinvoiman avaintekijä?

Lähiöohjelma -mallin yhteydessä valmistellun osallisuuden digialustan tärkeimmäksi käyttäjäryhmäksi määriteltiin nuoret, joista tuli tämän myötä myös Lähiöohjelma -mallin ensisijainen tarkasteluryhmä. Vuonna 2019 julkaistussa Nuorten osallisuudesta elinvoimaa -julkaisussa kuvataan nuorten ratkaisujen tärkeyttä kuntien elinvoimaisuudelle seuraavasti: ”Monilla strategisilla kysymyksillä kuten rakentamisella, kulkuyhteyksillä ja palveluverkon kattavuudella on merkitystä nuorille ja heidän tulevaisuuden suunnitelmilleen.”¹⁵ Aluekehittämistä onkin siis tärkeää tehdä nuoria osallistaen, jotta he haluavat asua ja elää alueella nyt sekä tulevaisuudessa.

¹³ [Asiakkaat ja osallisuus - THL](#)

¹⁴ [Osallisuus - kuntalaisten osallisuuden edistäminen | Kuntaliitto.fi](#)

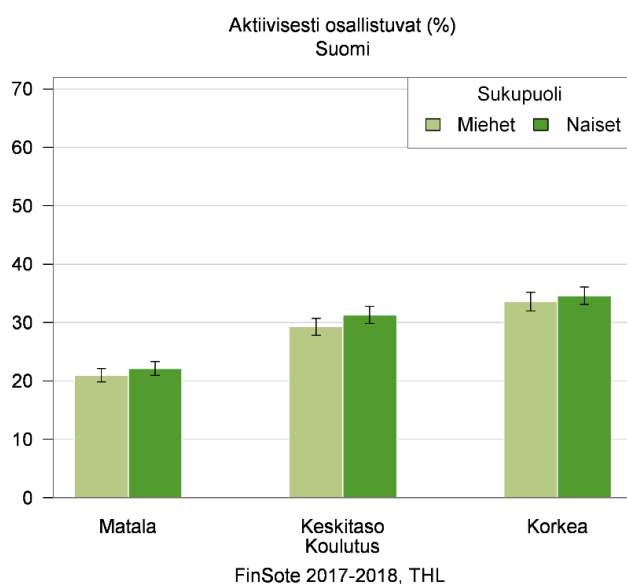
¹⁵ Nuorten osallisuudesta elinvoimaa: Vinkkejä ja kokemuksia osallisuuden edistämiseen kunnissa, 2019, Osallisuuden edistämiskeskus, NuvaRy, Opinkirjo, Nuorten Akatemia & Opetus- ja kulttuuriministeriö

Osallistumisen haasteet Kuopiossa

Seuraavissa osioissa käydään läpi Kuopion alueellisia haasteita kuntalaisten osallistumiseen ja aktiivisuuteen liittyen. Lähiöohjelma -mallilla on mahdollisuus ehkäistä näitä ongelmia asukkaiden osallistumismahdollisuuksien lisäämisen kautta.

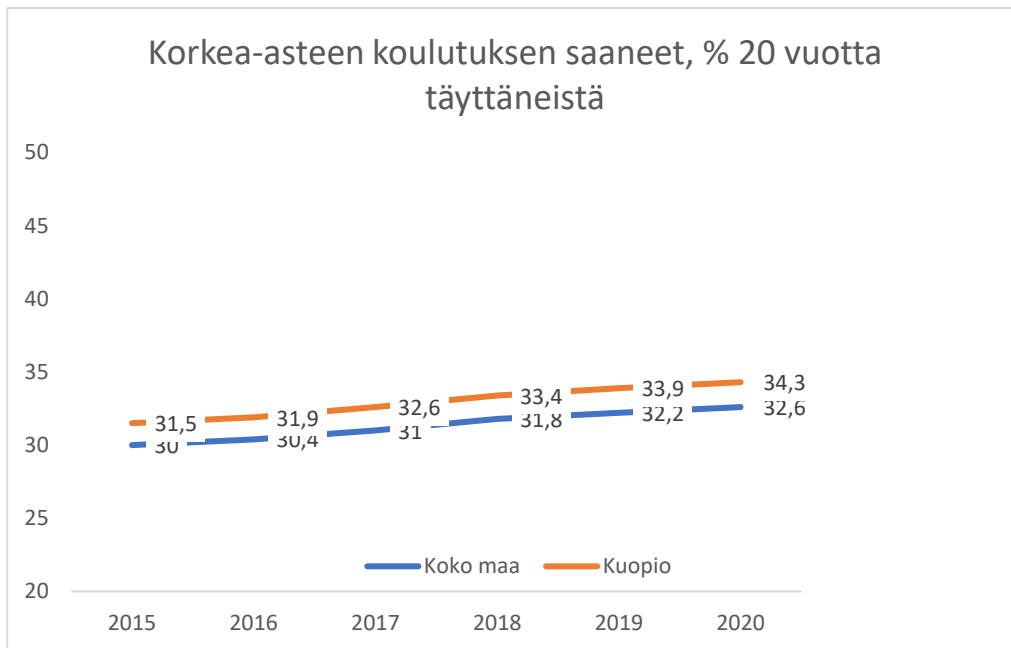
Koulutustaso ja sosioekonominen asema linkittyvät osallistumisaktiivisuuteen, joten osallistumisaktiivisuutta voidaan lisätä luomalla uusia, yhdenvertaisuuteen tähtääviä osallistumismahdollisuuksia

THL kertoo, että osallistumisaktiivisuudella ja ihmisen sosioekonomisella asemalla on yhteys, joiden ilmiöt selittyvät merkittävässä määrin koulutustasolla. Tämä tarkoittaa sitä, että korkeasti koulutetut kuntalaiset osallistuvat matalan koulutustason kuntalaisia aktiivisemmin erilaiseen toimintaan (ks. THL:n FinSote 2017-2018 -tutkimuksen tulostaulukko alta). On kuitenkin huomionarvoista, että kansallisen FinSote 2017-2018 -tutkimuksen mukaan korkea-asteella kouluttautuneista ihmisistä vain hieman yli 30% on aktiivisesti osallistuvia ja keskiasteella kouluttautuneista aktiivisia osallistujia on vain noin 30%, eikä sama aktiivisten osuus ole matalan koulutusasteen omaavilla kuin 20%. Aktiivisesti osallistuvien kuntalaisryhmien ulkopuolelle jääkin siis paljon asukkaita.

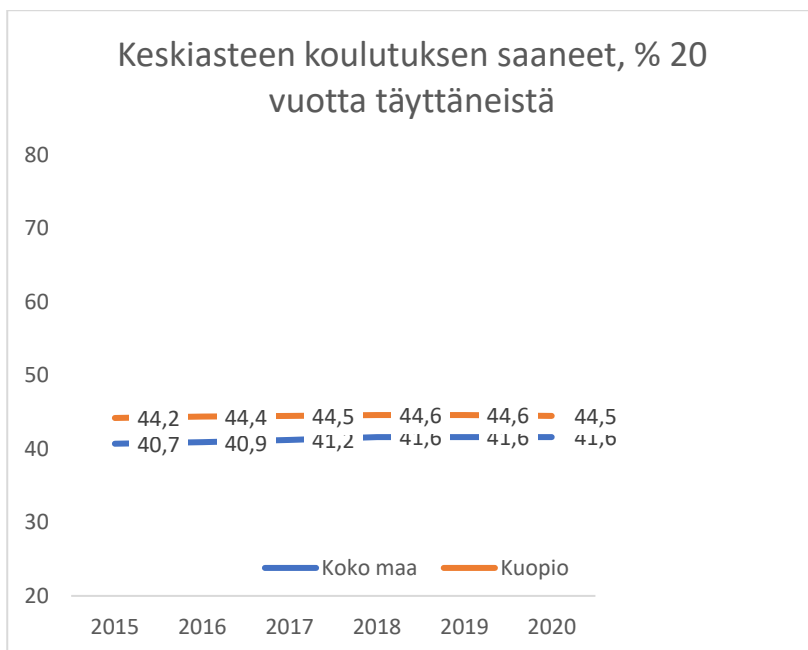


Kuva: THL- FinSote 2017-2018 -tutkimus. Aktiivisesti osallistuvien prosenttiosuus suomalaisista koulutustaustaan verrattuna.

Vuonna 2020 yli 20 vuotta täyttäneistä kuopiolaisista 34,3% oli korkea-asteen koulutuksen saaneita ja samasta ikäryhmästä keskiasteen koulutuksen saaneita oli 44,5%. Alta löytyvistä taulukoista on luettavissa vertailua varten myös koko maan prosenttiosuudet korkea-asteen ja keskiasteen koulutuksista.



Kuva: Korkea-asteen koulutuksen saaneet kuopiolaiset verrattuna koko maan koulutusasteeseen, % 20 vuotta täyttäneistä, 2020



Kuva: Keski-asteen koulutuksen saaneet kuopiolaiset verrattuna koko maan koulutusasteeseen, % 20 vuotta täyttäneistä, 2020

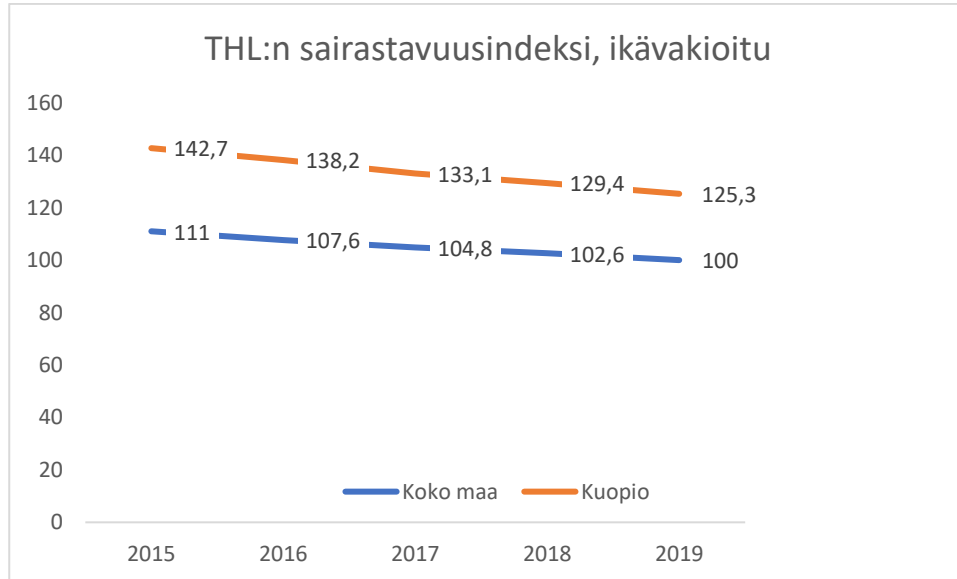
Kuopion väestöstä 78,8% onkin siis keskiasteen tai korkea-asteen koulutuksen omaavia, ja tämän ryhmän sisältä voitaisiin kansalliseen FinSote 2017-2018 -tutkimukseen¹⁶ peilaten odottaa myös korkea osallistumisen astetta hieman yli tai alle 30% osuuksilla ryhmästä riippuen (ks. taulukko alta).

¹⁶ [Aktiivisesti osallistuvat \(%\) - Taulukko - FinSote - THL \(terveytemme.fi\)](#)

Koulutusaste	Koulutusasteet Kuopiossa, % 20 vuotta täyttäneistä	Kansallinen osallistumisaktiivisuus % koulutusasteittain	Aktiivisesti osallistuvien 20 vuotta täyttäneiden kuopiolaisten % koko ryhmästä koulutusasteen mukaan (kansallisen osallistumisaktiivisuuden perusteella laskettu arvio)
Korkea-aste	34,3	34,1	11,7
Keskiaste	44,5	30,3	13,5
Matala tai muu	21,2	21,6	4,6
Yhteensä			29,8

Kansallisen osallistumisaktiivisuustiedon avulla Kuopioon voidaan laskea arvio aktiivisesti osallistuvien 20 vuotta täyttäneiden kuntalaisten osuudesta. Tämän arvion mukaan kaikista 20 vuotta täyttäneistä kuopiolaisista 29,8% osallistuu aktiivisesti, jonka ulkopuolelle jäävä 70,2% ei lukeudu aktiivisesti osallistuviin kuntalaisiin. Kaikista 20 vuotta täyttäneistä matalasti koulutetuista tai muun taustan omaavista ihmisistä aktiivisia osallistujia on vain 21,6% eli noin 4,6% koko ikäryhmästä. 20 vuotta täyttäneistä korkea-asteen koulutetuista ihmisistä taas 34,1% on aktiivisia osallistujia, joka tarkoittaa arvion mukaan että noin 11,7% korkeasteen koulutettujen koko ikäryhmästä osallistuu aktiivisesti. Samat luvut näyttävät keskiasteen koulutuksen saaneiden osalta siltä, että 30,3% heistä osallistuu aktiivisesti, mikä tarkoittaa koko 20 vuotta täyttäneiden, keskiasteella koulutautuneiden ikäryhmästä noin 13,5% osuutta.

Kuopiossa kaivataan osallisuutta ehkäisemään pahoinvointia ja edistämään tasa-arvoa



Kuva: THL:n sairastavuusindeksi, Kuopio verrattuna koko maan tuloksiin.

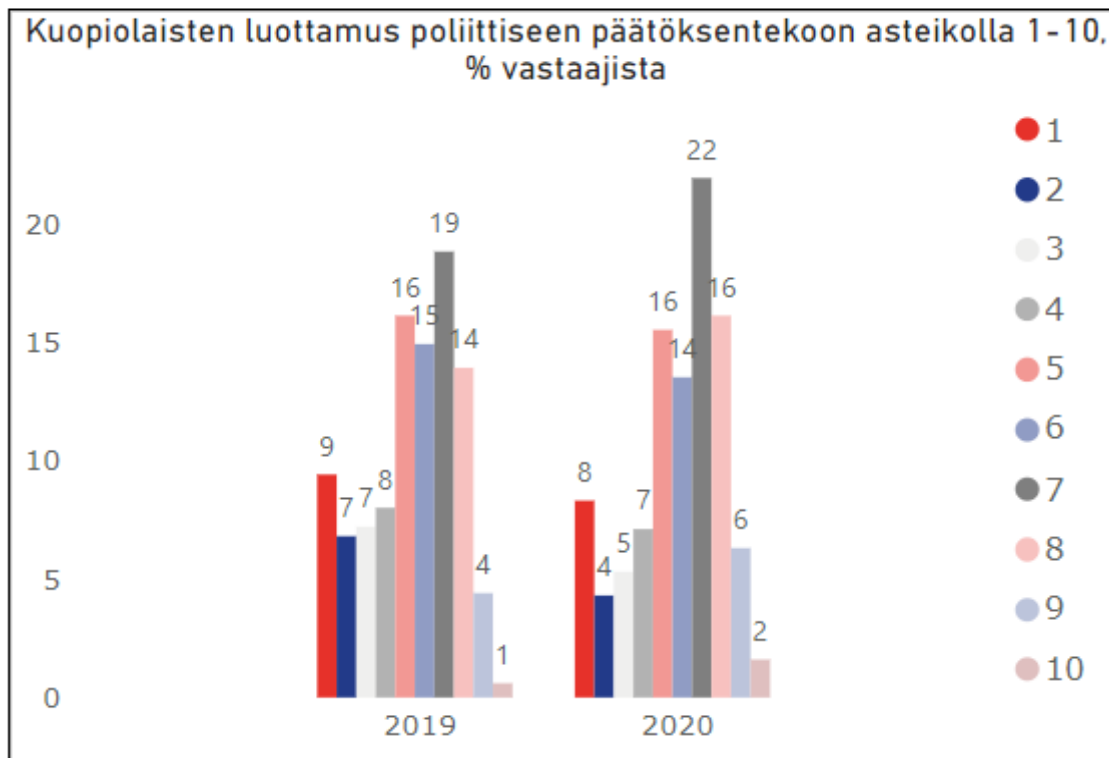
THL:n sairastavuusindeksin¹⁷ mukaan Kuopio vertautuu toistuvasti huonosti koko maan tulokseen. Myös suurten kaupunkien vertailussa Kuopio menestyy sairastavuusindeksin osalta heikoimmin. THL:n mukaan osallisuus toimii terveyden ja tasa-arvon edellytyksenä, jonka vuoksi lähidemokratian ja kuntalaisten

¹⁷ [THL:n sairastavuusindeksi - Terveystemme - THL](#)

osallistumismahdollisuuksien kehittäminen on suositeltavaa työtä, sillä siitä on etenkin mielen pahoinvoinnin ennaltaehkäisyssä.

Kuopiolaisilla on heikko luotto johtamiseen ja päätöksentekoon, mutta tilanteeseen voidaan vaikuttaa kuntalaisviestinnän parantamisella ja osallistumismahdollisuuksien lisäämisellä. Kuopion strategiakyselyn tulosten mukaan asukkailla on heikko luottamus kaupungin johtamiseen ja päätöksentekoon: he ovat antaneet sille kouluarvosanan 6,56 eli kohtalainen (n=290)¹⁸. Kysymykseen vastaajista 248 henkeä asuu kaupunkialueella ja 36 maaseudulla, eikä ryhmien välisissä keskiarvoisissa arvosanoissa ole merkittävää eroa asuinpaikan perusteella. Kaupunkialueen kouluarvosana johtamiselle ja päätöksenteolle on 6,56 kun maaseutualueen arvosana on vain hitusen parempi 6,58.

Kuopiolaisten luottamusta päätöksentekoon on kysytty myös Kokemuksellisessa hyvinvointikyselyssä vuosina 2019 ja 2020. Kyselyyn vastasi reilu 1000 henkilöä¹⁹.



Lähiöohjelma -mallin valmistelun aikana käytyjen kuntalaiskeskusteluiden perusteella luottoa päätöksentekoon voitaisiin parantaa etenkin kuntalaisviestintään panostamalla. Eri kuntien asiantuntijat kannustivat luottamuksen rakentamisessa myös osallistuvan budjetoinnin hyödyntämiseen suoran demokratian keinona, koska sillä mahdollistetaan kuntalaiselle täysin läpinäkyvä valmistelu- ja päätöksentekoprosessi, jolla on nopeita ja heti arjessa näkyviä vaikutuksia. Kuntalaisten mukaan Kuopio kysyy heiltä paljon asioita, mutta kuulluksi tulemisen kokemusta ei synny, sillä toimenpiteiden eteenpäin viemisestä ei viestitä suoraan osallistetuille kuntalaisille ja päätöksentekoprosesseissa kestää kuntalaisen näkökulmasta liian kauan. Tämän vuoksi kuntalainen kokee usein tulleen sivuutetuksi, vaikka annettu

¹⁸ Kuopion strategian asukaskyselyn tulokset: [PowerPoint-esitys \(kuopio.fi\)](https://www.kuopio.fi/documents/7369547/8799776/Kokemuksellinen+hyvinvointikysely+2020/0fa245ab-828b-4f87-9a3e-d4cecf7a6267)

¹⁹ <https://www.kuopio.fi/documents/7369547/8799776/Kokemuksellinen+hyvinvointikysely+2020/0fa245ab-828b-4f87-9a3e-d4cecf7a6267>

palaute tai mielipide olisikin kunnan käsittelyssä. Kuntalaisten kanssa käydyistä keskusteluista on tunnistettavissa, että tällä hetkellä kuntaa ei koeta helposti lähestyttävänä yhteistyökumppanina vaan vaikeasti tavoitettavana byrokratian hammasrattaana.

Kuopion äänestysprosentti on kansallisen vertailun häntäpäässä, eli iso osa kuntalaisista ei hyödynnä edustuksellista demokratiaa vaikuttamisen kanavana

Kuopiolaiset ovat myös maamme äänestysprosenttivertailussa häntäpäässä. Vuoden 2021 kuntavaaleissa Kuopion äänestysprosentti oli 49,70%, joka sijoittuu Suomen kymmenen suurimman kaupungin äänestysprosenttilistauksessa sijalle 9/10 ja koko maan listauksessa sijalle 275/293.²⁰ Hieman yli puolet kuntalaisista jättää siis edustuksellisen demokratian vaikuttamiskanavan käyttämättä. Kuopion pientä äänestysprosenttia voi selittää osaltaan asukkaiden yllä mainittu heikko luottamus päätöksentekoon, Pohjois-Savon moninaiset terveyden haasteet sekä asukkaiden osallistumisaktiivisuus, jolla on yhteys koulutustasoon. Molempiin voitaisiin vaikuttaa uusia osallistumismahdollisuuksia lisäämällä.

Äänestysaktiivisuus Suomen suurimmissa kunnissa, kuntavaalit 2021.

Kaupunki	Äänestysprosentti 2021 Kuntavaaleissa*	Väkiluku 31.12.2021**	Väkiluvun muutos 2020-21***
Helsinki	61,7 %	658 457	1 537
Espoo	58,2 %	297 132	4 336
Tampere	56,8 %	244 223	3 214
Turku	55,70 %	195 137	746
Pori	54,50 %	83 482	-202
Oulu	52,30 %	209 551	2 224
Jyväskylä	52,30 %	144 473	1 053
Lahti	51,10 %	120 027	43
Kuopio	49,70 %	121 543	1 333
Vantaa	48,40 %	239 206	1 975

* Ylen tulospalvelu

**Tilastokeskus

***Tilastokeskus

Äänestysprosenttilistaus, kuntavaalit 2021

Kunta	Äänestysprosentti 2021 Kuntavaaleissa*	Äänestysikäisten määrä**	Kunnan sijoitus äänestysaktiivisuuden mukaan***
Kuopio	49,70 %	98909	275.
Lapinlahti	49,60 %	7597	276.
Paltamo	49,50 %	2719	277.
Rautavaara	49,50 %	1345	278.
Lappeenranta	49,40 %	60146	279.
Orimattila	49,40 %	12658	280.
Joroinen	49,30 %	3899	281.
Juva	49,30 %	5057	282.
Liperi	49,20 %	9398	283.

²⁰ [Yle - Tulospalvelu - Koko maa - Kuntavaalit 2021 - Yle.fi](#)

Ilomantsi	49,10 %	4212	284.
Suomussalmi	48,80 %	6586	285.
Vantaa	48,40 %	187728	286.
Iisalmi	48,30 %	17261	287.
Varkaus	48,20 %	17205	288.
Kotka	47,70 %	43279	289.
Joensuu	47,60 %	63994	290.
Hyrnsalmi	47,30 %	1935	291.
Pieksämäki	46,50 %	14874	292.
Kajaani	46,50 %	29526	293.

***Järjestys laskettu Ylen
tulospalvelun tiedoista

* Ylen tulospalvelu

** Ylen tulospalvelu

Nuorista Pohjois-Savolaisista noin puolet aikoo muuttaa pois maakunnasta seuraavan 10 vuoden sisällä, ja heistä alle puolet aikoo muuttaa takaisin

Vuonna 2022 valmistunut Nuoret pohjoissavolaiset tulevaisuudentekijät -hankkeen kooste nuorille suunnatusta kyselystä ja haastatteluista kuvaa nuorten näkemyksiä Kuopiosta hyvin moninaisina. Toisaalta kaupunkia kuvataan hyvämaineisena, vetovoimaisena ja ystävällisiä ihmisiä sisältävänä mutta toisaalta myös junttina ja ahdasmielisenä paikkana, jossa ihmisten pahoinvointi näkyy katukuvassa. Yksittäinen nuori oli kiteyttänyt näkemyksensä Kuopiosta muotoon ”iso kaupunki, joka on sisimmiltään pieni savolaispitäjä”.²¹

Samaisesta koosteesta selviää, että seuraavan 10 vuoden aikana Pohjois-Savolaisista nuorista noin puolet aikoo muuttaa pois maakunnan alueelta ja näistä vain alle puolet harkitsee muuttavansa takaisin (ks. kuvio alla). Koosteessa ei valitettavasti ollut Kuopion tietoja eriteltynä. Nuorten kuntalaisten pitoisuus Pohjois-Savon alueella ei siis vaikuta kovin hyvältä tällä hetkellä, jonka vuoksi nuorten osallistumismahdollisuuksien lisääminen olisi tulevaisuuden elinvoimaisuuden varmistamisen kannalta äärimmäisen tärkeää.

Arvio miten todennäköisesti tulet muuttamaan pois Pohjois-Savosta seuraavan 10 vuoden aikana.



Kuva: Kuinka todennäköisesti tulet muuttamaan pois Pohjois-Savosta seuraavan 10 vuoden aikana. Nuoret pohjoissavolaiset tulevaisuudentekijät -hanke

²¹ NUORTEN HAASTATTELUJEN JA PAREMPI POHJOIS-SAVO NUORILLE -KYSelyn KOOSTE, Nuoret pohjoissavolaiset tulevaisuudentekijät -hanke Pohjois-Savon liitto 29.6.2022

Kuinka kuopiolaiset pääsevät osallistumaan aluekehittämiseen tällä hetkellä?

Lähidemokratia määrittelee, kuinka kuntalaisten tulisi päästä osallistumaan oman lähialueen toimenpiteiden suunnitteluun

Kielitoimiston sanakirjan määritelmän mukaan lähidemokratialla tarkoitetaan ”**kuntalaisen oikeutta olla päättämässä työ-, asuin- tm. lähiympäristöä koskevista asioista**”.²² Lähiöohjelma -mallin valmistelutyön aikana käydyistä keskusteluista on ollut tulkittavissa, että käytännön tasolla termi on jalkautunut Kuopiossa koskettamaan myös kuntalaiselle tarjottuja osallistumisen keinoja, päätöksentekoprosesseja, viestintää ja työkaluja. **Lähiöohjelma -mallin, eli aluekehittämisen kontekstissa Lähidemokratia liittyykin siis vahvasti kuntalaisen osallistumisen keinojen suunnitteluun**, joiden kautta he pääsevät vaikuttamaan omaa lähialuettaan koskeviin toimenpiteisiin.

Kuopiossa Lähidemokratian kehittämisestä vastaa lähidemokratiajaosto

Kuopion kaupungissa asukkaiden osallistumismahdollisuuksia edistää kaupunginhallituksen alainen Lähidemokratiajaosto, jonka ensisijaisena tehtävänä on lähidemokratian kaupunkitasoinen kehittäminen.²³ Lähidemokratian osallistumisen tapojen suunnittelussa on erityisen tärkeää muistaa periaatteena osallistumisen yhdenvertaisuus ja pyrkiä suunnittelemaan keinoja, joiden kautta tavoitetaan kuntalaisia erilaisista taustoista heidän osallistumiskyvykkyyksistään riippumatta.

Pitäjäraadit tarjoavat Kuopion maaseutualueille osallistumisen mahdollisuuksia

Lähidemokratian yhdenvertaisuuden hengessä Kuopioon on perustettu muun muassa Pitäjäraadit, jotka tarjoavat: ”alueen asukkaille väylän kehittää alueensa palveluita, demokratiaa ja yrittäjyyttä sekä asukkaiden hyvinvointia”²⁴. Pitäjäraatien tarjoamat osallistumisen mahdollisuudet jakaantuvat, pitävä sisällään mm. pitäjäkokouksen, kansalaiskuulemiset ja lausunnot. Lisäksi Pitäjäraadit toteuttavat aktiivisesti alueellista viestintää kunnan ja kuntalaisten välillä.

Lähiöohjelma -mallin valmistelussa päädyttiin siihen, että kaupunkialueelle vastaavanlaista järjestelmää ei haluta kehittää, sillä usealla alueella toimii jo aktiivinen asukasystdistys ja asukkaita halutaan tavoittaa aikaisempaa laajamittaisemmin myös aktiivisten kuntalaisten ulkopuolelta. Sen sijaan lähiöiden aluekehittämisessä kannattaa ottaa käyttöön selkeämpi viestintä osallistumisen mahdollisuuksista sekä yhteiskehittämisen menetelmät. Lisäksi olisi suositeltavaa lähteä liikkeelle osallistuvan budjetoinnin mallia hyödyntäen, koska se mahdollistaa asukkaille hyvin monipuoliset osallistumisen mahdollisuudet, kaipasi sitten pistemäistä vaikuttamista tai syvällisempää ja pitkäjänteistä osallistumista.

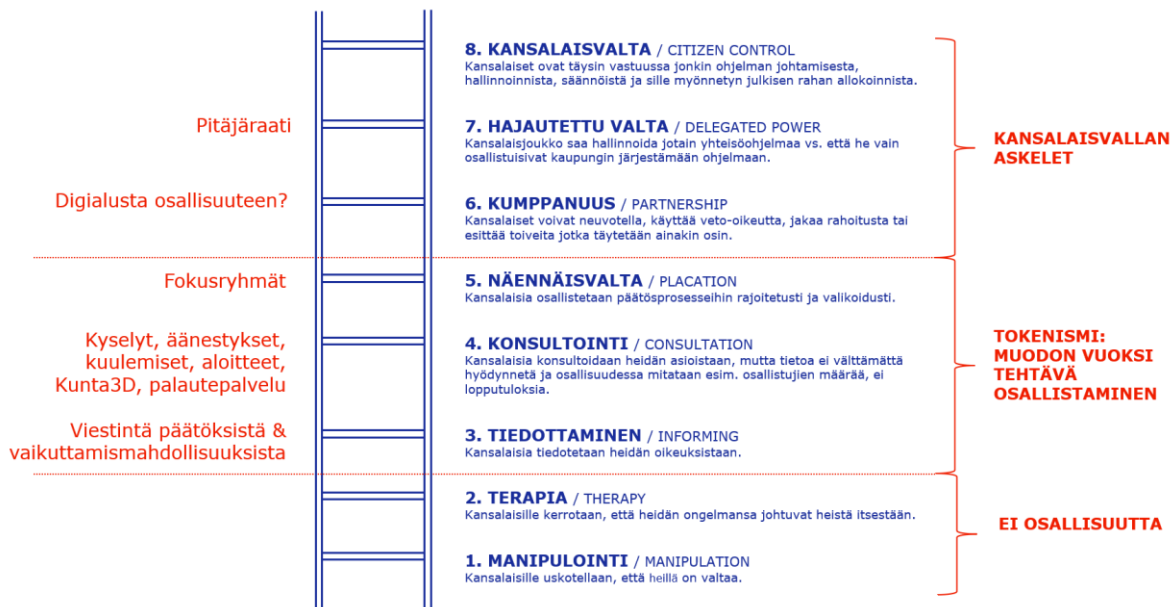
²² <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/lähidemokratia>

²³ [Kaupunginhallitus | Kuopio](#)

²⁴ Pitäjäraatien toimintasääntö, [a232e51e-2b8d-4e23-bd3f-5bf532f5d894 \(kuopio.fi\)](#)

Millaisia osallistumisen mahdollisuuksia Kuopiossa tällä hetkellä tarjotaan kuntalaiselle Pitäjäraatien ohella?

Erilaisia osallistumisen mahdollisuuksia voidaan tarkastella esimerkiksi kansalaisvallan tikapuiden kautta, jonka avulla kyetään visualisoimaan sitä, kuinka suuria vaikuttamismahdollisuuksia kuntalaisilla on osana päätöksentekoa. Tikapuumalli ei ole kaiken kattava, mutta se antaa korkean tason kuvan siitä, millaisella asteella Kuopion kuntalaisille tarjoot osallistumisen mahdollisuudet ovat. Tikapuiden avulla suunnittelutyössä kyettiin hahmottelemaan sitä, millaisia osallistumisen mahdollisuuksia Lähiöohjelma -mallin tueksi kehitettävän asukasosallisuusalueen tulisi tarjota kuntalaiselle.



Ladder of Citizen participation, Sherry R. Arnstein, 1969

KUOPIO

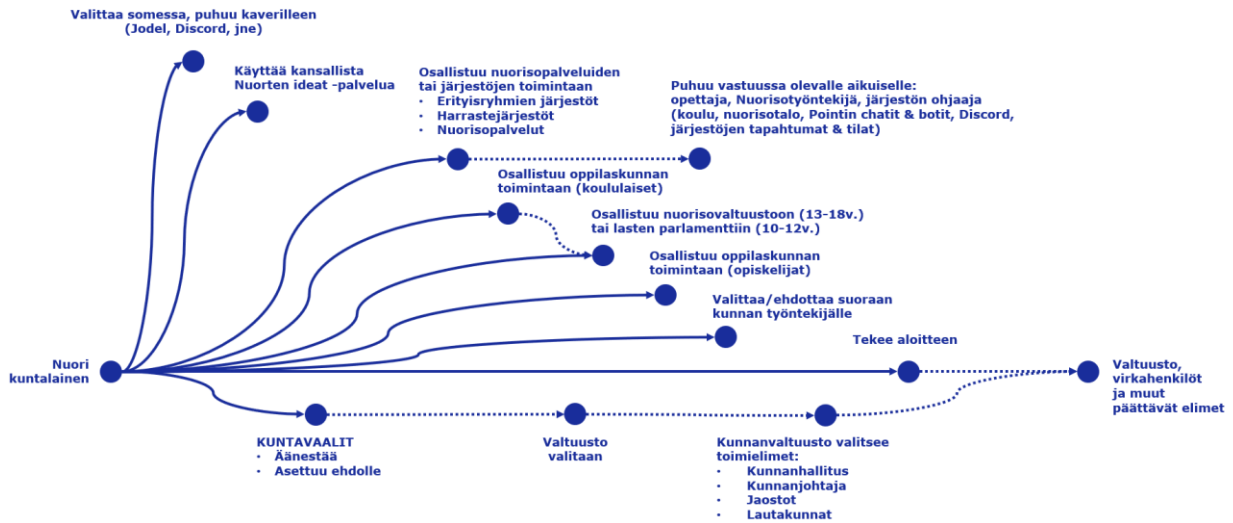
Kuva: Kansalaisvallan tikapuut perustuen Arnsteinin malliin (1969), muokattu.²⁵

Nuorten kuntalaisten osalta osallistumisen mahdollisuuksia kartoitettiin esimerkinomaisesti muita tarkemmin. Oheisesta kuvasta on nähtävissä, että nuorilla on olemassa jo paljon erilaisia vaikuttamisen tapoja, mutta valitettavasti Nuoret pohjoissavolaiset tulevaisuuden tekijät -hankkeen haastattelujen ja kyselyn kooste paljastaa, että etenkin kunnallisen vaikuttamisen tapoja ei tunneta.²⁶

²⁵ Arnstein, S. (1969.) A ladder of citizen participation. Journal of the American Planning Association, 35(4), 216–224.

²⁶ NUORTEN HAASTATTELujen JA PAREMPI POHJOIS-SAVO NUORILLE -Kyselyn kooste, Nuoret pohjoissavolaiset tulevaisuudentekijät -hanke Pohjois-Savon liitto 29.6.2022

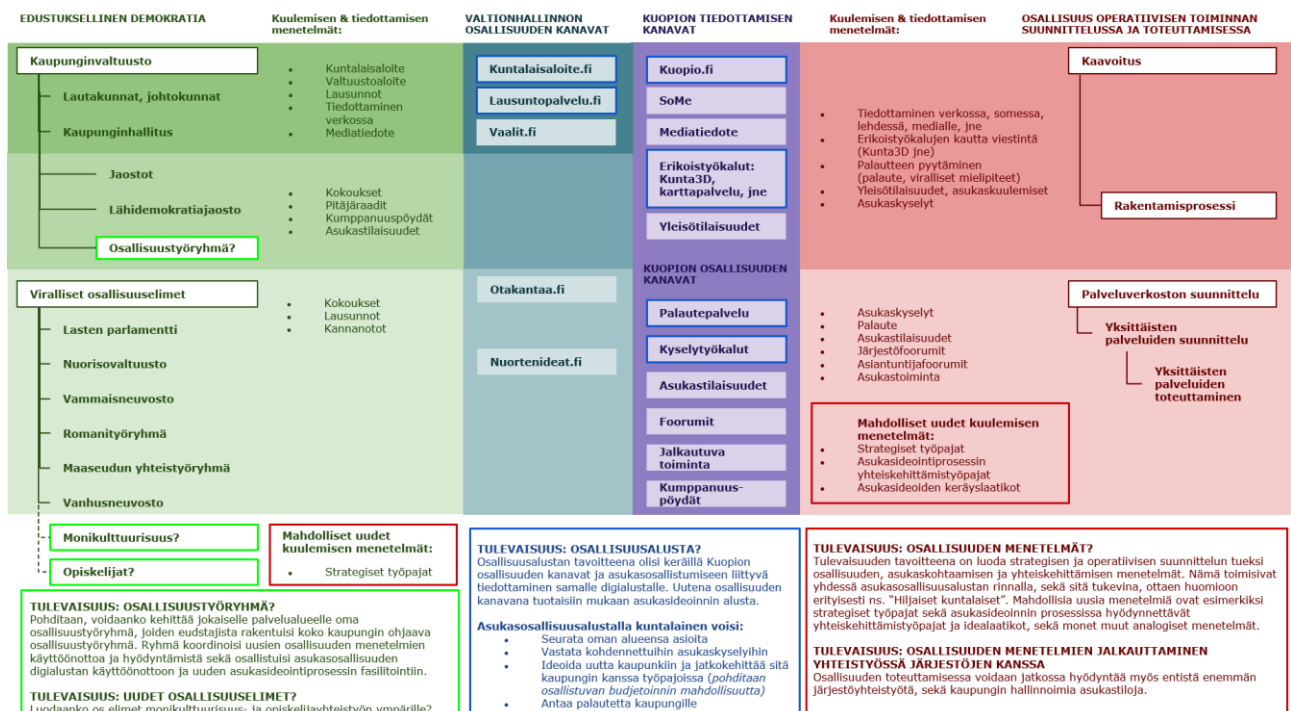
KUINKA NUORI KUNTALAINEN VOI VAIKUTTAA?



KUOPIO

Kuva: Kuinka nuori kuntalainen voi vaikuttaa?

Lähidemokratiajaoston ohjaamana ollaan valmisteltu myös kattavampi tilannekuva Kuopion kuntalaisille tarjoamista osallistumisen mahdollisuuksista, jota muokattiin Lähiöohjelma -mallin valmisteluvaiheessa vastaamaan uutta toivetilaa. Oheisessa kuvassa on nähtävissä Kuopion asukkailleen tarjoamat osallistumisen mahdollisuudet sekä erikseen merkitys tulevaisuuteen hahmotellut osallistumisen mahdollisuudet.



Kuva: Kuopiolaisten osallistumismahdollisuuksien kokonaiskuva sekä kehittämismahdollisuudet. Kuvasta löytyvää osallisuustyöryhmää esitetään tämän selvitystyön tulosten perusteella kaupungin viranhaltijoista

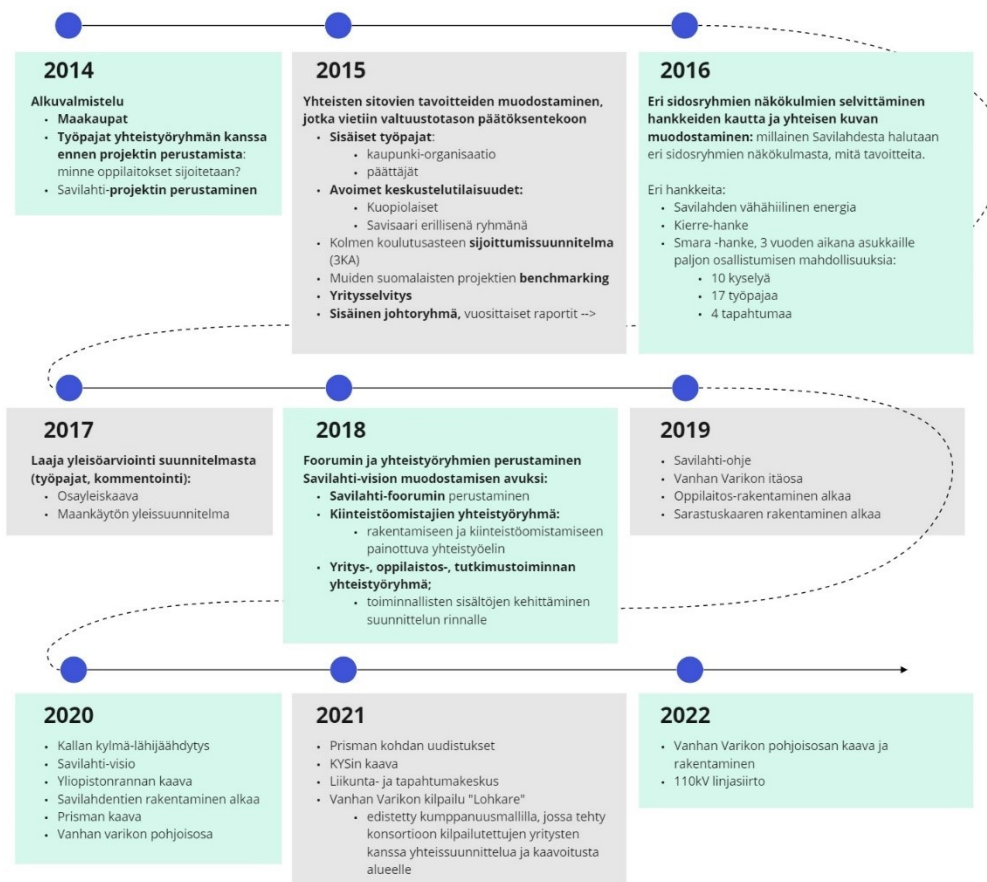
ja työntekijöistä koostuvaksi ryhmäksi, joka koordinoi ja toteuttaa osallistumismahdollisuuksien kehittämistä osallisuussuunnitelman kautta, tuoden tiedon osallisuuden edistämisestä osaksi kaupungin hyvinvointikertomusta, hyvinvointisuunnitelmaa sekä hyvinvoiva Kuopio -ohjelmaa.

Osallistuminen investointiohjelman toimenpiteiden suunnitteluun: case Savilahti

Kaupungin investointiohjelma pitää sisällään suuret määrät alueellisen kehittämisen toimenpiteitä, jotka toteutetaan muun muassa osana Kaupunkiympäristön palvelualueen sekä Tilakeskuksen perustehtäviä. Ohjelman toimenpiteet suunnitellaan lähtökohtaisesti asiantuntijatietoon perustuen, mutta niissä otetaan myös huomioon kuntalaisten toiveet, joita kuullaan kehityshankkeesta riippuen eri vaiheissa suunnitteluprosessia.

Kuopiossa on viimeisen kahdeksan vuoden aikana ollut käynnissä Savilahden alueen kehittämishanke, joka toimii mainiona esimerkkinä investointiohjelman toimenpiteiden laajasta osallistamisesta. On kuitenkin huomionarvoista, että kaikkien investointiohjelman toimenpiteiden suunnittelussa osallisuus ei ole vastaavalla tasolla. Savilahden alueen suunnittelussa ollaan osallistettu esimerkiksi sekä kuntalaisia, että alueen muita toimijoita heti projektin alusta alkaen. Alapuoelta löytyvästä kuvasta on nähtävissä Savilahden osallistamisen vaiheita hankejohtaja Antti Niskasen sekä kehitysasiantuntija Retu Ylisen kanssa 17.3.2022 käydyn keskustelun perusteella kuvattuna.

Savilahden alueen kehittämisprosessi osallistamisen näkökulmasta



Kuva: Savilahden alueen kehittämisprosessin vaiheita osallistamisen näkökulmasta.

Kuntalaiset mukana jo projektin strategisen vaiheen suunnittelussa

Kuten kuvasta näkyy, Savilahden alueen suunnittelussa osallistettiin eri sidosryhmiä jo ennen projektin perustamista, jotta saatiin selvitettyä alueen suunnittelun kannalta merkittävä ymmärrys isompien kokonaisuuksien eli oppilaitosten mahdollisesta sijoittelusta. Projektin käynnistyttyä vuonna 2015 osallistettiin sekä kaupungin sisäisiä toimijoita että myös kuntalaisia ja muodostettiin yhteinen yleiskuva alueen kehittämisen tavoitteista, jotka vietiin valtuustotason päätöksentekoon. Kuntalaisten osalta hyödynnettiin menetelmänä avoimia keskustelutilaisuuksia, joista poimittiin yksittäinen alue erityiseen tarkasteluun potentiaalisten ongelmien välttämiseksi.

Suurempien kokonaisuuksien sisältä löytyvät yksittäiset hankkeet mahdollistavat ruohonjuuritason osallistumista ja tiettyihin asiakokonaisuuksiin vaikuttamista

Projektin edetessä vuonna 2016 perustettiin hankkeita²⁷, joiden kautta selvitettiin eri sidosryhmien toiveita siitä, millainen Savilahden alueesta halutaan. Kuntalaisten toiveita selvitettiin etenkin osana Savilahden smarteimmat ratkaisut – SmaRa -hanketta, jossa toteutettiin kolmen vuoden aikana 10 kyselyä, 17 työpajaa sekä 4 kaupunkifestarin kaltaista tapahtumaa. Suunnitelmia esiteltiin tapahtumien kautta, koska kaupunkifestari-tunnelmalla saatiin isompia yleisömääriä mukaan ja onnistuttiin kasvattamaan toimijoiden omistajuutta alueesta sekä aktivoimaan itsenäiseen toimintaan. Muun osallistamisen osalta tunnistettiin, että asukkaat vastaavat aika vähän kyselyihin, paitsi jos on kyseessä nimikilpailu tai liikennettä ja pyöräilyä koskettava asiakokonaisuus.

Asukkaat kaipaavat korkean tason suunnitelmien tarkasteluun käytännönläheisen kulman

Vuonna 2017 siirryttiin osayleiskaavan ja maankäytön suunnitelman laajaan yleisarviointiin, jota toteutettiin muun muassa työpajoissa. Maankäytön yleissuunnitelmaan tuli hyvin vastauksia yksityishenkilöiltä, mutta vastaukset eivät kuitenkaan liittyneet arkkitehtonisiin asioihin, vaan toimintasuunnitelmiin. Asukkaat myös pitivät eniten niistä suunnitelmista, missä toiminnallisuus oli parhaalla tasolla. Tämän perusteella tulkittiin, että sekä maankäytön että kaavan suunnittelussa sekä esittelyssä pitäisi jaksaa paneutua siihen, mikä vaikuttaa ihmisten toimintaan.

Foorumit ja yhteistyöryhmät yhteisen vision muodostamisen mahdollistajina

Vuonna 2018 perustettiin Savilahti -foorumi sekä yhteistyöryhmät kiinteistöomistajille sekä yritys-, oppilaitos- ja tutkimustoiminnalle. Näiden toimijoiden näkemyksiä hyödynnettiin osana vuoden 2020 Savilahti -vision muodostamista.

Investointiohjelmien toimenpiteet kaipaavat henkilöstöresurssia osallistamiseen

Savilahti-projektin asiantuntijoiden mukaan on selkeästi nähtävissä, että mitä varhaisemmassa vaiheessa osallistamista tehdään, sen helpommalla projektin loppuvaiheessa päästään. Hankejohtaja Niskasen mukaan on kuitenkin hyvä miettiä, mitkä suunnittelun osa-alueet ovat niitä joihin resursseja kannattaa keskittää - eli missä asukkaiden vastauksilla on aidosti vaikutusta. Molemmat asiantuntijat alleviivasivat myös, että yksityishenkilöitä osallistettaessa jalkautumista vaaditaan ja se on toteutettava asukkaiden ehdoilla. Esimerkiksi järjestötoimijat kannattaa osallistaa ilta-aikaan ja järjestää heille porkkanoita tilaisuuksiin osallistumisesta. Haasteina jalkautumisen ja laajan osallistamisen toteuttamisessa nähtiin kuitenkin resurssipula sekä henkilöstön jalkautumistaitojen puuttuminen. Nähtiin, että laaja osallistaminen investointiprojekteissa vaatisi uudenlaisia ammattilaisia, jotka auttaisivat jalkautumistyössä.

Osallistumisähkyn pelosta erittäin sitoutuneisiin toimijoihin

Savilahden projektin osalta osallistamista ollaankin siis tehty huomattavat määrät. Kaupungille syntyi jossain vaiheessa huoli siitä, onko samojen toimijoiden osallistamista niin paljon, että asukkaille tulee niin sanottu "osallistumisähky", eikä osallistuminen jaksakaan enää myöhemmissä vaiheissa kiinnostaa.

²⁷ [Hankkeet - Savilahti Kuopio](#)

Laajamittaisen osallistamisen lopputuloksena syntyi kuitenkin joukko erittäin vahvasti aiheeseen sitoutuneita toimijoita, jotka toteuttavat itsenäisesti alueen markkinointia ja myyntiä.

Kaavaosallisuus

Kaavoitus on usein osa kaupungin investointihankkeiden kokonaisuuksia ja se vaatii hyvin omanlaistaan kuntalaisten osallistamista, jossa avainasemassa ovat oikea-aikaisen tiedon välittyminen kuntalaiselle mahdollisimman selkein termein kuvattuna sekä matalan kynnyksen osallistuminen mielipiteiden jakamiseen. Kaavoitusprosessin vuorovaikutuksesta ja asukkaiden kuulemisesta säädetään Maankäyttö ja rakennelaisissa²⁸, jonka vuoksi prosessi onkin varsin vakiintunut ja se näyttää yleensä kokonaisuudessaan tältä:

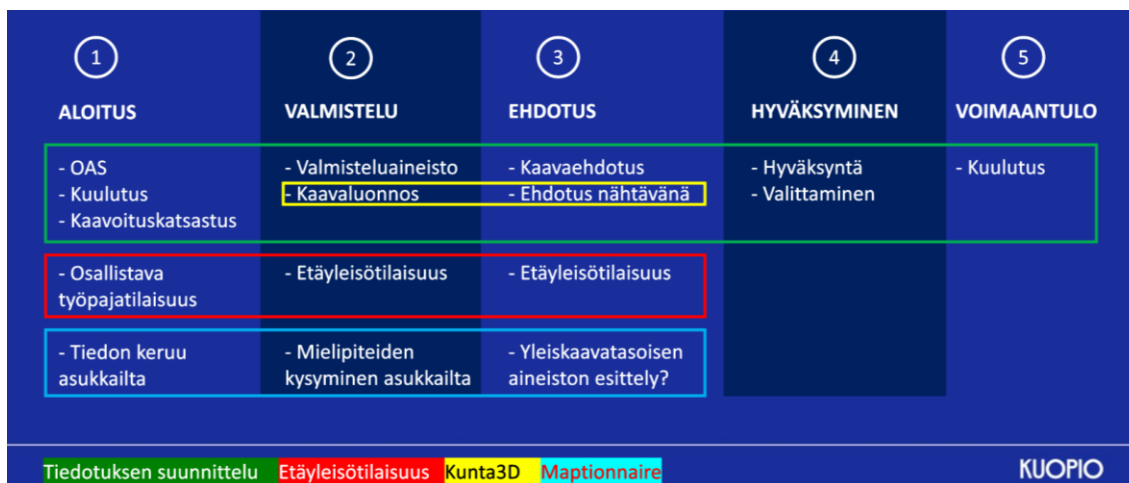


Kuva: Kuopion kaavoituskatsauksessa kuvattu kaavan valmisteluprosessi, jossa ollaan nostettu esiin kuntalaisen osallistumismahdollisuudet.

Kuopiossa kaavaosallisuutta ollaan kehitetty osana Ihmiskeskeinen Digitaalinen Kunta (IDK) -hanketta. IDK-hankkeessa tunnistettiin, että kaavaprosessi on viestinnän kehittämistä huolimatta monelle kuntalaiselle edelleen epäselvä ja vaikuttamisen paikat (esimerkiksi yleisötilaisuudet ja kyselyt) menevät monelta kuntalaiselta ohi, jonka seurauksena kuntalaisen kommentit seuraavat valmistelua myöhempään vaiheeseen, jossa niitä ei välttämättä voida enää ottaa huomioon muussa kuin valitusten muodossa. Kuntalaiset kaipaivatkin siis helpompia osallistumisen mahdollisuuksia ja selkeämpää viestintää alueen kaavoitusprosessin etenemisestä, jotta osallistumisesta tulisi oikea-aikaisempaa.

Myös kaavan visualisointiin kaivattiin kehittämistä, jotta suunnitelmat konkretisoituisivat paremmin kuntalaiselle. Näiden teemojen kehittämiseksi hankkeessa kokeiltiin kaavaprosessiin virtuaalityöpajoja, Kunta3D-ratkaisua sekä paikkatietoon perustuvaa Maptionnaire -kyselytyökalua ja suunniteltiin tiedotusta paremmin kuntalaisia kohtaavaksi. Katso kokeilujen vaikutukset prosessiin alta löytyvästä kuvasta.

²⁸ [Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](#)



Kuva: Kaavoitusprosessissa kokeillut uudet kuntalaisen osallistumista edistävät työkalut.

Hankkeen aikana todettiin, että kuntalaisten aikaisempaa monikanavaisempi osallistaminen on tärkeää, mutta se vaatii toteutuakseen erillistä henkilöstöresurssia. Tällä hetkellä yleisötilaisuuksiin osallistuvat myös lähtökohtaisesti jo aktiivisesti vaikuttavat kuntalaiset, eli ei-aktiivisten kuntalaisryhmien osallistamisessa olisi myös kaavoituksen osalta kehitettävää.

Kuinka kuntalaiset itse kokevat nykyiset osallistumisen mahdollisuudet?

Selvitystyön aikana kuntalaisille toteutettiin kyselyjä ja heitä haastateltiin työpajoissa. Kuntalaisten vastauksista on havaittavissa, että kunta koetaan tällä hetkellä vaikeasti tavoitettavana.

Aktiiviset kuntalaiset, case asukasyhdistykset

Lähtökohtaisesti aktiiviset kuntalaiset kaipaavat selkeitä ohjeita ja helposti löydettäviä yhteyshenkilöitä, joiden avulla he voivat selvittää ja toteuttaa asioita itsenäisesti. Syvemmän asteen keskustelu ja yhteissuunnittelu kiinnostaa asukasaktiiveja, jonka vuoksi heille olisikin hyvä tarjota mahdollisuuksia ideoiden esittämiseen, niiden kehittämiseen sekä suurempien kokonaisuuksien yhteissuunnitteluun.

Hyvänä esimerkkinä aktiivisten kuntalaisten mielenpisteistä toimii asukasyhdistyksille järjestetty työpaja 13.1.2022, jossa keskusteltiin siitä, että kuntalaisten kuntaan suuntautuva viestintä ei yleensä onnistu, sillä oikean palvelualueen ja henkilön löytäminen on erityisen vaikeaa. Kuntalainen ei tiedä, mihin hänen ajatuksensa, valituksensa tai kehitysideansa liittyy ja keneen siitä pitäisi olla yhteydessä, jotta saavutetaan aidosti päätösvaltainen taho. Asukasaktiivit mainitsivat myös, että kuntalaisten tekemät yhteydenotot eivät tuota aina tulosta, jonka seurauksena asukasyhdistykset joutuvat välillä turvautumaan kuntalaisaloitteisiin asian esiintuomiseksi. Kuntalainen joutuu siis nojautumaan korkeamman tason vaikuttamiseen, kun ruohonjuuritason yhteydenotot pettävät.

Yhteydenottokanavista puhelin koettiin parhaana välineenä, sillä sen kautta omaan asiaan saa yleensä vastauksen nopeasti silloin, kun tuntee nimeltä viranhaltijan johon olla yhteydessä. Sähköposti toimii kuntalaisten näkökulmasta hyvänä kanavana muun muassa talkooavustusten hoitamisessa, sillä kaupungin sivuilta löytyy valmiit ohjeet prosessin toteuttamiseen sähköpostin välityksellä. Kaupungin sähköinen palautekanava taas koettiin hyvänä kanavana siinä mielessä, että palautteen voi lisätä tietämättä kenelle se pitää ohjata, mutta myös tämän kanavan toimivuutta kritisoitiin, sillä kuntalaisten mukaan toimenpiteet eivät olleet edenneet eikä niihin oltu aina saatu vastausta. Lisäksi todettiin, että palautekanava ei toimi asukkaiden ideoiden toteuttamisen kanavana, vaan ideoiden toteuttamisessa yhdistyksen itsensä täytyy olla aktiivinen aina rahoituksen hankkimisesta lähtien.

Vaikuttamisen osalta parhaana toimintamallina koettiin päättäjien ja asianomistajien kohtaaminen paikan päällä esimerkiksi kyläillan puitteissa. Koettiin, että asioita suunniteltaessa kaikki asianomaiset tarvitaan saman pöydän ääreen, jotta toiminnasta tulisi mahdollisimman läpinäkyvää.

”Hiljaiset kuntalaiset”, case Keltsu

Hiljaisilla kuntalaisryhmillä tarkoitetaan tässä raportissa niitä kansanosia, joiden ääni ei kuulu päätöksenteossa ja joilla on esteitä osallistua päätöksentekoprosesseihin. Tämän selvityksen perusteella kuopiolaiset ”hiljaiset kuntalaiset” kaipaavat osallistumiseen selkeämpiä ja läpinäkyvämpiä prosesseja, mahdollisuuksia tulla kohdelluksi tasavertaisena sekä taloudellisesti ja analogisesti saavutettavissa olevia vaikuttamisen kanavia. Nämä ryhmät ovatkin tasavertaisten mahdollisuuksien tarkastelun keskiössä, sillä heidän näkemystensä kautta saadaan ymmärrys siitä, millä tavoin osallistumisesta tehdään mahdollisimman helppoa kaikille ja mitä eri menetelmiä eri ryhmien tavoittamiseen tarvitaan.

Hyvänä esimerkkinä niin sanottujen ”hiljaisten kuntalaisten” osallistumistoiveista toimii Sirkkulanpuiston matalan kynnyksen kohtaamispaikka Keltsussa järjestetty keskustelutilaisuus 1.12.2021, jossa oli osallistujina haavoittuvassa tilanteessa olevia kuntalaisia, viranhaltijoita sekä luottamushenkilöitä. Ryhmä valikoitui keskusteluun etenkin siksi, että heidän äänensä ei kuulu tällä hetkellä osana päätöksentekoa. Keskustelua kaivattiin erityisesti kuntalaisia välittömästi koskettavista asioista kuten asuntojen saamisen vaikeudesta sekä päihde- ja mielenterveyspalveluiden saavutettavuudesta & tasavertaisesta kohtelusta, mutta keskustelun lomasta paljastuivat kuntalaisten kokemukset omasta mahdollisuudestaan vaikuttaa.

Tilaisuudessa käydystä keskustelusta paljastui selvästi se, että kaupungin sekä muiden toimijoiden käytännöt ja prosessit eivät olleet asukkaille selkeitä. Keskustelussa nousi esiin paljon kysymyksiä syistä käytäntöjen takana sekä päätöksentekoprosessin kyseenalaistusta. Kuntalaiset eivät vaikuttaneet kokevansa, että heillä olisi mahdollisuus vaikuttaa asioihin, jota alleviivasivat yksittäisten henkilöiden jakamat kokemukset epäreilusta kohtelusta tavallisissa asiakaspalvelutilanteissa muun muassa kunnan tuottamien palveluiden piirissä. Asukkaat kertoivat kohtaavansa paljon ennakkoluuloja esimerkiksi päihteiden käyttöön liittyen, joka pahimmillaan estää heidän pääsyään heille kuuluvien palveluiden piiriin. Asukkaiden omaa ääntä ei siis kuulla edes ruohonjuuritasolla eikä heitä kohdata vertaisina, jonka vuoksi myös kokemus omista vaikuttamisen mahdollisuuksista on hyvin pieni.

Lisäksi asukkaat puhuivat paljon oman elämän realiteeteista liittyen palveluiden saavutettavuuteen, joilla on vastaava vaikutus myös osallistumisen mahdollisuuksiin. Esiin nostettiin esimerkiksi palvelujen rajalliset aikaikkunat, puhelimen omistamisen välttämättömyys palveluihin pääsyssä sekä taloudellisen toimeentulon merkitys siinä, että asukas pääsee liikkumaan palveluiden äärelle. Tämän vuoksi päättäjien kanssa kohtaaminen asukkaiden säännöllisesti käyttämässä tilassa koettiin erittäin merkityksellisenä. Esteitä palveluiden käyttämiselle on siis paljon ja täysin samat haasteet nousevat esiin kuntalaisten osallistumisen mahdollisuuksia suunniteltaessa. Koska Lähiöohjelma -mallin yhtenä tavoitteena on ehkäistä segregatiota, on erittäin tärkeätä ottaa huomioon kuntalaisten potentiaaliset esteet osallistumisessa ja tarjota heille mahdollisimman monipuolisesti erilaisia osallistumisen mahdollisuuksia.

Kuinka ja mihin eri kuntalaisryhmät haluaisivat vaikuttaa lähiöiden kehittämisessä?

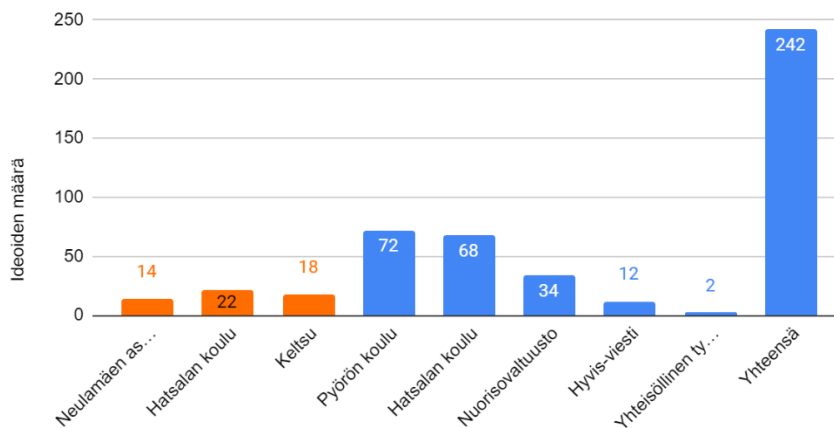
Lähiöohjelma -mallilla etsitään ja toteutetaan Kuopion lähiöihin omat aluekehittämisen ohjelmat yhdessä kuntalaisten kanssa. Jotta ymmärrämme, millaisia osallistumisen mahdollisuuksia kuntalaiset tarvitsevat, selvitysvaiheessa kysyttiin kuntalaisten ideoita alueiden kehittämiseen sekä heidän toiveitaan mahdollisista osallistumisen tavoista.

Tietoa kuntalaisten vaikuttamistoiveista kerättiin osana Lähiöohjelma -mallin valmistelua

Lähiöohjelman valmistelussa tehtiin kuntalaisille testikyselyjä siitä, millaisiin asioihin he haluaisivat omassa lähiympäristössään vaikuttaa ja millaisia kehitysideoita heiltä löytyy jo nyt. Oheiseen kuvaan on koottu kerättyjen paperikyselyjen määrä (oranssit palkit) sekä kerättyjen verkkokyselyjen määrä (siniset palkit). Kyselyitä toteutettiin etenkin nuorten ja heikommassa asemassa olevien kuntalaisten keskuudessa. Yhteensä kyselyihin saatiin 242 kehitysideaa kuntalaisilta.

Mihin kuntalaiset haluaisivat vaikuttaa?

Ideoiden kokonaismäärä eri kohteista (oranssi = paperikysely, sininen = verkkokysely)



Kuva: Kuntalaisille toteutetut kyselyt syksyllä 2021.

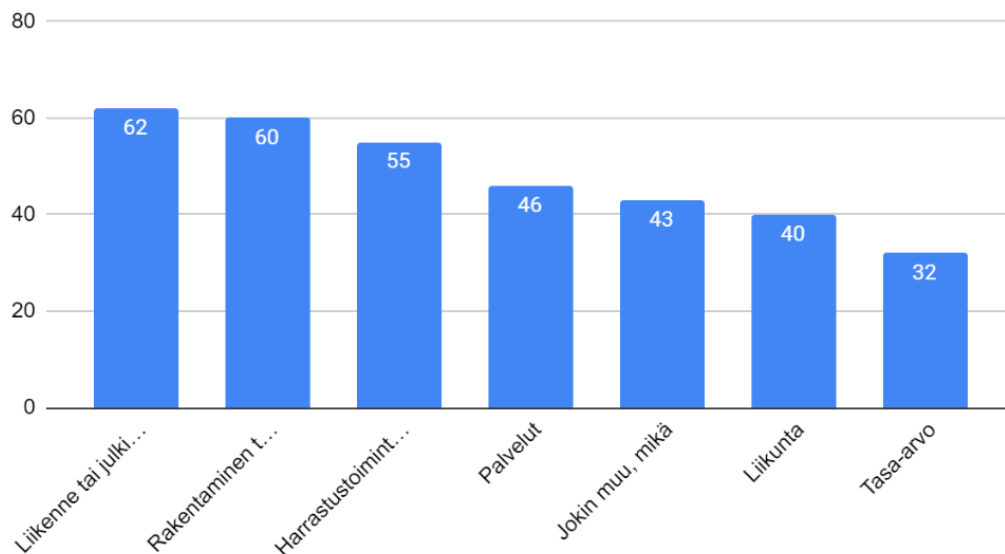
Tietoa kerättyäessä tunnistettiin, että kuntalaisia kiinnostavat elämäntilanteesta, sosioekonomisesta asemasta, iästä sekä asuinpaikasta riippuen hyvin erilaiset asiat. Lisäksi oli tunnistettavissa, että asioiden ollessa hyvin, kuntalaiset kokevat uuden suunnittelun ja toiveiden esittämisen haastavana, koska tällaista mahdollisuutta ei ole kovin usein tarjottu.

Kyselyvastauksissa kuntalaisten toivoma lähiökehitys keskittyy suurelta osin omaa arkea koskettaviin aihekokonaisuuksiin. Alta löytyvässä kuvassa näkyy kuntalaisten ideoiden jakautuminen Lähiöohjelma -mallin eri teemoihin, josta on nähtävissä että liikenne ja julkinen liikenne rakentamisen ja rakennetun ympäristön ohella keräsivät kuntalaisilta eniten ideoita. Asukasryhmäkohtainen tarkastelu paljastaa, että ikäryhmien ja erilaisten elämäntilanteiden välillä on suuria eroja siinä, millaisia asioita ja mihin liittyviä ideoita nostetaan esiin. Näiden kyselytulosten perusteella sekä erilaisista kuntalaisryhmille toteutetuista työpajoista esiin nousivat seuraavat kehityksen teemat:

- **Nuoret** puhuvat paljon roskaamisesta, skeittipaikoista ja harrastamisen mahdollisuuksista, julkisesta liikenteestä ja sosiaalipolitiikasta

- **Ikääntyvät** puhuvat penkeistä, kevyen liikenteen väylistä, katuvaloista ja asuinalueen yleiskuvan siistimisestä
- **Kelan ja sosiaalitoimen piirissä olevat** puhuvat palveluiden taloudellisesta saavutettavuudesta ja asuntojen vuokrista sekä sote-palveluiden tasavertaisesta kohtelusta.
- **Maahanmuuttajat, muunkieliset ja monikulttuurisesta taustasta tulevat** ihmiset puhuvat etenkin Suomalaiseen yhteiskuntaan integroitumisen haasteista ja myös valtion tarjoamista palveluista kuten suomen kielen kursseista. Jako kunnan ja valtion vastuiden välillä ei ollut kaikille selkeä.
- **Maaseutualueiden asukkaat** nostavat usein esiin pitkät välimatkat, palveluiden vähenemisen ja kaupungin huonona koetun kommunikaation.
- **Kaupunkialueen asukkaat** nostavat vastauksissa usein esiin hyvin pieniä kehitystoimenpiteitä kuten julkisen liikenteen vuorojen lisäämistä ja yleiseen siisteyteen liittyviä toimenpiteitä. Paikoin oltiin myös huolestuneita alueellisesta turvallisuudesta esimerkiksi katuvalojen puutteeseen ja päihteiden väärinkäyttöön liittyen.

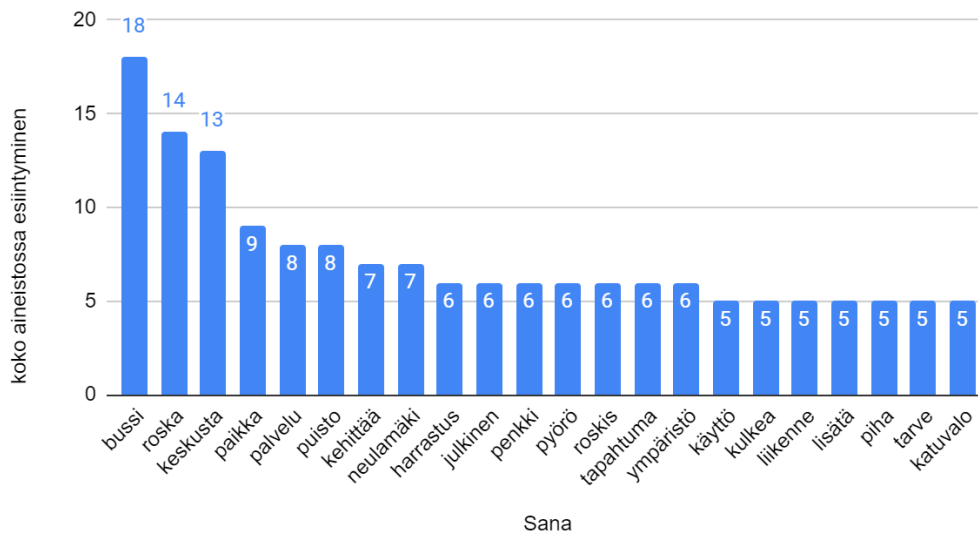
Ideoiden teemojen jakauma



Kuva: Kuntalaisille toteutettujen kyselyjen aihejakauma.

Alta löytyvässä kuvassa ollaan toteutettu kuntalaisten vastauksille aiheana-analyysi, joka paljastaa kuntalaisten vastauksissa eniten käyttämät sanat. Sanoista on havaittavissa, että kuntalaisia kiinnostavat eniten liikkumiseen ja kaupunkiympäristön ylläpitoon sekä kehittämiseen liittyvät teemat.

Yleisimmät sanat kuntalaisten ideoissa (n=242)



Millaisiin asioihin nuoret haluavat tutkimusten mukaan vaikuttaa?

Lähiöohjelma -mallin rinnalla valmisteltavan asukasosallisuuden digalustan kärkikohderyhmäksi valittiin nuoret, jonka vuoksi tietoa nuorten osallistumisen toiveista selvitettiin muita ryhmiä tarkemmin. Vuoden 2019 Nuorten osallisuudesta elinvoimaa -julkaisu kuvaa, että nuoret haluavat vaikuttaa erityisesti seuraaviin asioihin:²⁹

- Joukkoliikennelinjat, -vuorot ja -hinnat
- Harrastusmahdollisuudet ja vapaa-ajan toiminta
- Jatko-opiskelumahdollisuudet
- Koulun asiat
- Kadut ja liikennejärjestelyt
- Terveystoimintapalvelut
- Palveluiden sijainti
- Ympäristö ja sen puhtaus
- Kestävä kehitys
- Tasa-arvoisuus ja esteettömyys

Vastaavanlaisia tuloksia on nähtävissä myös 2022 valmistuneissa Nuoret pohjoissavolaiset tulevaisuudentekijät -hankkeen haastattelu- ja kyselytuloksissa: ”Kyselyn perusteella nuoret haluavat erityisesti arkeensa liittyviin asioihin, kuten vapaa-ajan toimintaan (48,8 %), harrastusmahdollisuuksiin (47,2 %) sekä koulun ja oppilaitoksen asioihin (46,4 %), mutta myös laajemmin palveluihin, kuten liikenteeseen ja sotepalveluihin vaikuttaminen kiinnosti noin kolmannesta vastaajista.”³⁰ Vastaavanlaisia vastauksia saatiin myös Lähiöohjelma -mallin valmisteluvaiheessa Pyörön ja Hatsalan kouluilta sekä Kuopion nuorisovaltuustolta. Nuorten toivottu vaikuttamisen kenttä tuntuu koskettavan etenkin omaa arkea ja tulevaisuuden toiminnan mahdollisuuksia, mutta toisaalta esiin nostettiin myös yhteiskunnallisesti

²⁹ Nuorten osallisuudesta elinvoimaa: Vinkkejä ja kokemuksia osallisuuden edistämiseen kunnissa, 2019, Osallisuuden edistämiskeskus, NuvaRy, Opinkirjo, Nuorten Akatemia & Opetus- ja kulttuuriministeriö

³⁰ NUORTEN HAASTATTELUJEN JA PAREMPI POHJOIS-SAVO NUORILLE -KYSelyn KOOSTE, Nuoret pohjoissavolaiset tulevaisuudentekijät -hanke Pohjois-Savon liitto 29.6.2022

merkittäviä aihealueita kuten tasa-arvoisen ja yhdenvertaisen kohtelun edistämisen sekä maaseutualueiden vähäiset palvelut.

Kokeilujen tuottama tieto kuntalaisten alueellisista vaikuttamistoiveista

Tietoa kuntalaisten toiveista ja niiden käsittelyyn soveltuvista menetelmistä kerättiin myös osana keväällä 2022 toteutettuja testiprojekteja:

- **Kelloniemi** → yritysten osallistuminen kaavoituksen prosessiin ja toimialueen kehittämiseen
- **Neulamäki** → heikommassa asemassa olevien kuntalaisten osallistaminen jalkautuvilla menetelmillä ja alueen positiivisten puolien esiin nostaminen
- **Maaninka** → alueellisen ongelman ymmärtäminen ja ratkaisujen yhteiskehittäminen työpajasarjan kautta
- **Karttula** → nuorten osallistuvan budjetoinnin kokeilu olemassa olevalla testamenttirahalla

Kelloniemen yritysten osallistaminen alueen yleiskaavan suunnitteluun

Kelloniemessä yrityksiä osallistettiin osana alueen yleiskaavan kehittämistyötä. Osallistaminen toteutettiin yhteistyössä Kansalaistoiminnan palveluiden, Yrityspalveluiden sekä Yleiskaavoituksen kesken seuraavanlaisella prosessilla:

1. Verkkokysely

- a. Kerättiin ajatuksia Kelloniemeen ja yhteiskehittämiseen liittyen. Kysely lähti 60:lle yritykselle Kelloniemen alueella, joista 12 yritystä vastasi.

2. Työpaja yrityksille ja kaupungin edustajille

- a. Pajassa käsiteltiin yrityskyselyn tuloksia ja yritysten näkemyksiä alueesta & yhteistyöstä. Kutsutuista yrityksistä 4 pääsi paikalle työpajaan.

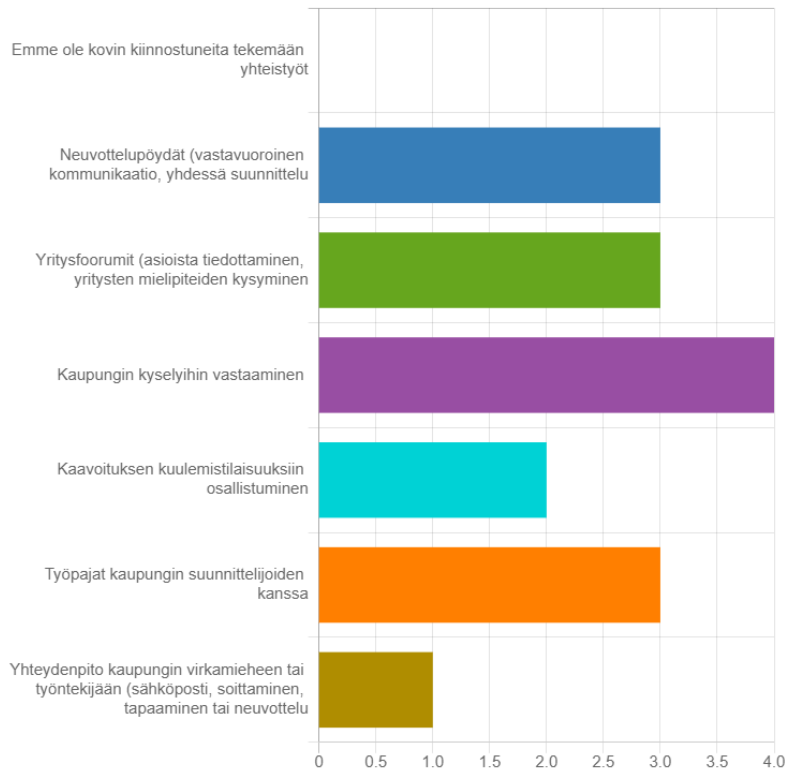
3. Tuloksia hyödynnettiin

- a. Kelloniemen alueen kaavoituksen suunnittelussa, Yrityspalveluiden suunnittelussa sekä tämän Lähidemokratiamallin suunnittelussa.

Yritysten kanssa toteutetun työpajan tuloksena syntyi keskustelua seuraavista teemoista:

- Alueen turvallisuus
- Yhteisö
- Liikenneyhteydet
- Parkkipaikat
- Viihtyisyys
- Palvelut ja niiden monipuolisuus
- Opasteet, pylonit ja alueen ilme
- Vesiliikenne
- Uusiutuva energia
- Yritysalueen sijoittuminen
- Katuvehreys yritysalueella
- Yhteistyö kaupungin kanssa.

Yrityksiltä kysyttiin myös, miten he haluaisivat tulevaisuudessa tehdä yhteistyötä Kelloniemen alueen kehittämiseksi ja tärkeimpinä yhteistyön tapoina nostettiin esiin seuraavat kanavat (ks. kuva):



Kuva: Kelloniemen yrityskysely; Kuinka haluaisitte tulevaisuudessa tehdä yhteistyötä kaupungin kanssa Kelloniemen alueen kehittämiseksi?

Neulamäen jalkautuvan osallistamisen menetelmät tuottivat tietoa hiljaisten kuntalaisryhmien toiveesta saada alueen tilat omaan käyttöön ja paljastivat alueellisen jakautumisen

Neulamäen alueella testattiin kaupungin asukastoiminnan ja Mieliteko -ohjelman³¹ kanssa jalkautuvia osallisuuden menetelmiä, joiden avulla etsittiin kuntalaisilta alueen positiivisia puolia sekä toiveita alueen kehittämiseen. Menetelmät voivat jatkossa palvella kaupunkia paitsi osana asukastoimintaa mutta myös aluekehittämisen toimenpiteiden suunnittelua, kun toiveena on tavoittaa etenkin hiljaisia kuntalaisryhmiä.

Asukkaiden kanssa käydyistä keskusteluista paljastui, että Neulamäestä löytyy selkeä alueellinen jako, jonka perusteella toista puolta asuinalueesta pidetään selkeästi toista parempana. Alueella pyrittiinkin siksi osallistamaan myönteisen erityiskohtelun periaatteella etenkin niitä ryhmiä, joiden ääni kuuluu tällä hetkellä erityisen heikosti aluekehittämisessä. Kuntalaisten osallistamista toteutettiin matalan kynnyksen jalkautuvilla menetelmillä:

- **Pallogrillikierros:** kuntalaisten keskuuteen jalkautuminen pallogrillin ja pienen purtavan kera. Kutsuminen tuleviin tilaisuuksiin, keskusteluyhteyden avaaminen.
- **Kuntalaisten tavoittelu Facebookin Puskaradio-ryhmässä:** Projektin aikana toteutettiin useita matalan kynnyksen keskustelunavauksia neulamäen alueen asukasryhmässä Facebookissa. Ryhmässä toteutetut live-videotilaisuudet ja kysymykset herättivät asukkaiden mielenkiinnon.

³¹ Pohjois-Savon laajuinen mielen hyvinvointia edistävä hanke: [Mielitekomedia | Hyvällä mielellä Pohjois-Savo 2021-2030 -hanke](#)

- **Neulamäen aarrekartta-työpaja asukastilassa:** kuntalaisilta kerättiin niin kutsuttuja "neulamäen aarteita" eli lempipaikkoja, positiivisia muistoja sekä kehitysehdotuksia. Aarrekartta oli kuntalaisten täydennettävänä asukastilassa useamman viikon ajan ja sitä nostettiin esiin alueella järjestettävien tapahtumien yhteydessä.
- **Neulamäkiävely:** asukkaat kutsuttiin mukaan alueen yhteiselle kävelykierrokselle, jossa tutkittiin omaa lähialuetta muistojen sekä infrastruktuurin kehittämistoimenpiteiden näkökulmasta.
- **Keskustelutilaisuus seurakuntatalolla:** neulamäkeläisille järjestettiin yhteinen keskustelutilaisuus seurakuntatalolla.
- **Koululaisten haastattelu Neulamäen koulun pihalla:** koulun pihalle jalkauduttiin rehtorin luvalla ja nuoria haastateltiin alueen kehittämiseen liittyen purukumipalkalla.
- **Neulamäen kesätapahtuma:** tapahtuma järjestettiin yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa ja siellä kerättiin kuntalaisten näkemyksiä alueesta usealla eri menetelmällä Savonian palvelumuotoiluopiskelijoiden toimesta sekä toteutettiin yhdessä torille kesäksi jätettävän istutuslaatikon taimien istuttaminen.

Jalkautumisen tuloksia Neulamäestä

Konkreettisina tuloksina jalkautuvista osallistumisen menetelmistä saatiin tietoa Neulamäen hyvistä puolista sekä asukkaiden toiveista alueen kehittämiseen liittyen. Käytännön tasolla nostettiin esiin kuntalaisten toive julkisten sisä- ja ulkotilojen laajemmista käyttömahdollisuuksista sekä niiden viestinnästä. Esimerkiksi asukastilan hyödyntämisen käytäntöjä ei tunnettu, vaikka tarve tilojen käyttämiselle olikin ilmennyt eri asukasryhmien keskuudessa jo kauan sitten. Ulkotilojen käyttämisen osalta taas oltiin huolissaan etenkin ostoskeskuksen torialueen levottomuudesta, eikä sitä koettu toimivana tilana esimerkiksi kirpputorin järjestämiseen. Toimenpiteitä kaivattiinkin infrastruktuurin osalta etenkin ostoskeskuksen alueelle. Nuoret toivoivat tuttuun tapaan alueelle lisää vapaa-ajan harrastusmahdollisuuksia ja kommentoivat koulun fasiliteetteja. Huomionarvoista oli myös, että kysyttäessä vain harva neulamäkeläinen oli kuullut alueella toteutetuista Ympäristöministeriön rahoittamista Lähiöohjelman toimenpiteistä, joissa kehitettiin Taimistopuiston ja paikallisen urheilukentän ympäristöä.

Maaningan työpajasarja tuotti tuloksena toimintamallin alueellisen ongelman taustojen selvittämiseen ja paljasti millaista reaktioaikaa ja viestintää kaupungilta odotetaan toimenpiteiden täytäntöön panemisessa

Maaningalla selvitettiin Pitäjäräädille esiin nostettua monialaista ongelmaa kylän keskusta-alueen häiritsevistä sekä vaarallisesta autoilusta ja mopoilusta sekä tämän seurauksena yleisesti nuoriin kohdistuvasta häirinnästä sekä uhkailusta. Kyläyhteisö oli jakautunut vaarallisen ajelun vastustajiin sekä nuorten ajajien puolustajiin ja tilanteeseen kaivattiin selvitystä molemmilta puolilta. Maaninka mopoiluongelmineen valittiin kyläyhteisöjen ongelmanratkaisun toimintamallin testialueeksi.

Tavoitteena oli kehittää malli, jolla selvitetään kyläyhteisöstä löytyvän ongelman juurisyytä yhdessä yhteisön eri ryhmien kanssa ja etsitään niihin toimivia käytännön ratkaisuja. Lisäksi mallin tarkoituksena oli selkeyttää ongelman syy-seuraussuhteita koko yhteisölle, jotta ongelmaa osataan käsitellä täsmäratkaisujen löytämisen näkökulmasta.

Koko toimintamallin osalta päädyttiin lopulta kolmivaiheiseen rakenteeseen:

1. Ongelman esiselvitys (työpajat sidosryhmille)
 - a. Nuoret mopoilijat
 - b. Liikenneturvallisuudesta huolestuneet asukkaat

c. Nuoret autoilijat

2. Ongelman ja ratkaisujen tutkiminen (kaupunki & työn tilannut asukastoimija)
3. Ratkaisujen suunnittelu ja työstäminen (yhteinen työpaja sidosryhmille kaupungin edustajien kera)

Työ eteni eri vaiheissa ongelman taustoja selvittäen, joiden avulla päädyttiin siihen, että monitahoista ongelmaa täytyy ratkaista useasta eri suunnasta monialaisesti, jotta ongelma todella poistuu.

Liikenneturvallisuudesta huolestuneet asukkaat kaipasivat ongelman ratkaisemiseksi ensisijaisesti liikkumista rajoittavia toimenpiteitä, joita oltiin suunniteltu samaan aikaan osaksi Maaningan alueen uutta liikenneturvallisuussuunnitelmaa. Asukkailta oltiin kerätty näkemyksiä aikaisemmin suunnitelman tueksi ja työpajasarjan viimeisessä tilaisuudessa he saivat kuulla suunnitelman toimenpiteiden toteuttamisesta. Nuoret taas toivoivat ratkaisuksi ensisijaisesti moposuoraa, joka mahdollistaisi alueella laillisen ajamisen. Kuopion Nilsiässä toteutettua moposuorahanketta esiteltiin asukkaille, jonka yhteydessä kerrottiin suoran valmistelun vaatimasta prosessista sekä Kuopion alustavasta paikkaselvityksestä.

Muihin ratkaisuihin lukeutui poliisin asukkaille pitämä esittely asiallisesta liikennekäyttäytymisestä sekä nettikäyttäytymisestä, jolla pyrittiin rauhoittamaan kärjistynyttä tilannetta ja muistuttamaan, että jokaisella on vastuu alueen ilmapiirin rakentamisessa. Samalla muistutettiin siitä, että ilkivalta, liikenteen vaarantaminen sekä uhkailu ovat rangaistavaa käyttäytymistä. Käyttäytymisen kanssa samalla linjalla asukkaiden viimeisessä työpajassa pohdittiin Maaningan Puskaradio-ryhmän yhteisiä pelisääntöjä, jotta keskustelukulttuuri rauhoittuisi. Lisäksi saatiin kuulla nuorten keskuudessa toteutetun liikuntakyselyn tuloksista sekä nuorisotilan itsenäisen käytön mahdollisuuksista, jolla vastattiin nuorten toiveeseen mopoilun ohella muusta mielekkästä tekemisestä.

Karttulan nuorten osallistuvan budjetoinnin testiprojekti tuotti tuloksena toiveet moposuorasta, välipalatoiminnasta Kissakuusen koululla sekä karkkifestarista Pihkainmäen koululla

Karttulan toteutettiin 5.-9.-luokkalaisten nuorten kanssa osallistuvan budjetoinnin kokeilu alueen nuorille kohdennetulla testamenttirahalla, josta kokeilussa jaettava summa oli 20 000 euroa. Kokeilu fasilitoitiin seuraavissa vaiheissa:

- 1) Ideointityöpajat Kissakuusen ja Pihkainmäen kouluilla (helmikuu 2022)
- 2) Ideoiden yhteiskehittäminen nuorten kanssa Kissakuusen ja Pihkainmäen kouluilla (huhtikuu 2022)
- 3) Ideoiden hintaselvitys kaupungin työntekijöiden toimesta, äänestyksen valmistelu
- 4) Ideoista äänestäminen SurveyPal-verkkokyselylomakkeella (toukokuu 2022)

Nuorilta saatiin ideoita seuraaviin aihekokonaisuuksiin liittyen:

- Koulun piha-alueen viihtyisyyden kehittäminen sekä Kissakuusen koululla että Pihkainmäen koululla:
 - lisää metsää oleskeluun
 - piha-alueen vapaa-ajan käyttömahdollisuus
 - karuselli ja liukumäki jotta välitunnilla olisi enemmän tekemistä.
- Välipala-automaatteja koululle.
- Karkkikauppa Pihkainmäkeen.
- Laillinen moposuora Karttulan alueelle.
- Uusia tablettitietokoneita kuvaamista vaativien koulutehtävien toteuttamiseen.

Nuorten ideoista on nähtävissä, että he kaipaavat paitsi muutosta omaan arkielämään kouluympäristössä, mutta myös uusia vapaa-ajan toimintamahdollisuuksia. Kaupungin asiantuntijat muokkasivat nuorten työpajoissa kehittämät ideat toteuttamiskelpoisiksi pitäen mielessä nuorten alkuperäisen toiveen kehitystoimenpiteen taustalla. Ideoista karsittiin myös pois sellaiset, jotka toteutetaan jo osana kaupungin muuta perustyötä (mm. uusien tablettitietokoneiden hankinta). Esimerkiksi kouluruoan ja maksullisen

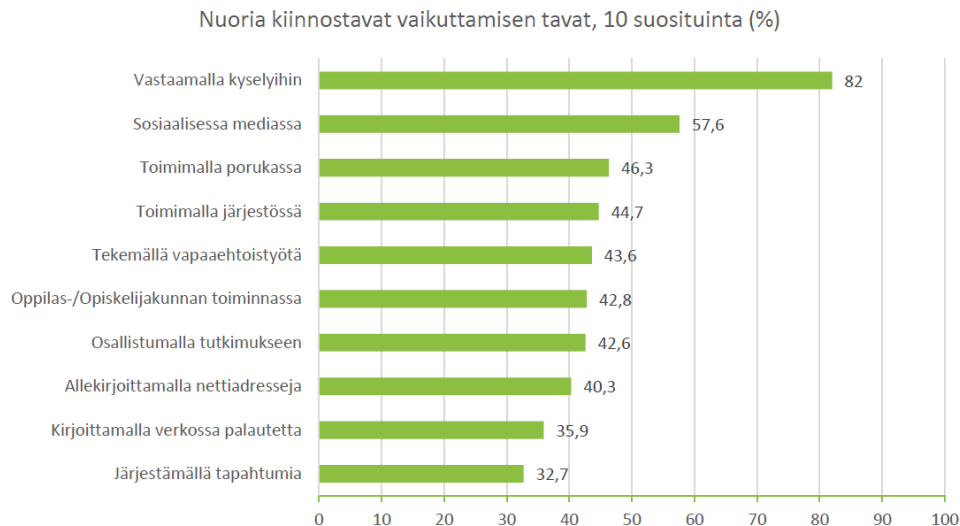
välipalan puutteita korvaava välipala-automaatti muuttui Kissakuusen koulun oppilaskunnan välipalatoiminnaksi ja Pihkainmäen karkkikauppa muokattiin karkkifestariksi, jotka molemmat säilyttivät suosionsa myös äänestysvaiheessa. Koulun pihalle toivotut lisälaitteet taas olivat työpajoissa suosittuja, mutta saivat lopulta äänestyksessä suhteellisen vähän ääniä.

Nuoret äänestivät toteutukseen seuraavat ideat:

- Moposuora Karttulaan (hinta-arvio 15 000 euroa aloituskustannuksiin) 25 ääntä kohderyhmään kuuluvilta nuorilta.
- Karkkifestari, Pihkainmäki (hinta-arvio 1 500 euroa), 17 ääntä kohderyhmään kuuluvilta nuorilta.
- Kahvi- ja välipalatoiminta, Kissakuusenkoulu (hinta-arvio 500 euroa), 20 ääntä kohderyhmään kuuluvilta nuorilta.

Millaisissa kanavissa ja millä tavoin nuoret tahtoisivat vaikuttaa?

Nuorten osallisuudesta elinvoimaa -julkaisu kertoo, että nuoria olisi hyvä osallistaa monella tasolla aina strategiasta yksittäisiin asioihin saakka. Julkaisun mukaan osallistumisen luonne voi myös olla tarkoituksesta riippuen hyvin monenlaista jatkuvasta osallistumisesta kertaluontoiseen osallistumiseen. Nopeat ja helpot osallistumismahdollisuudet mainitaan tärkeinä vaikuttamiseen innostamisen keinoina, joiden kanssa on hyvä välttää näennäisvaikuttamisen ilmiötä.³² Nuoret pohjoissavolaiset tulevaisuudentekijät -hankkeen tuloksista (ks. kuva alta) käy ilmi, että nuoria kaikkein eniten kiinnostavat osallistumisen tavat ovat kevyttä ja kertaluontoista osallistumista vaativia, kuten sosiaalisessa mediassa vaikuttamista. Mukaan tuloksiin mahtuu kuitenkin myös pitkäjänteistä työtä kuten oppilaskuntatoimintaa.³³ Myös Kuopion nuorisovaltuustolle toteutetun kyselyn vastauksista nousi esille, että esimerkiksi kyselyyn vastaaminen oli nuorten keskuudessa toivottu kevyt osallistumismenetelmä.



Kuva: Nuorten toivomat osallistumisen tavat. Nuoret pohjoissavolaiset tulevaisuudentekijät -hanke.

³² Nuorten osallisuudesta elinvoimaa: Vinkkejä ja kokemuksia osallisuuden edistämiseen kunnissa, 2019, Osallisuuden edistämiskeskus, NuvaRy, Opinkirjo, Nuorten Akatemia & Opetus- ja kulttuuriministeriö

³³ NUORTEN HAASTATTELUJEN JA PAREMPI POHJOIS-SAVO NUORILLE -KYSelyn KOOSTE, Nuoret pohjoissavolaiset tulevaisuudentekijät -hanke Pohjois-Savon liitto 29.6.2022

Kyselyvastausten, alueellisten testiprojektien ja ulkoisten tutkimusten perusteella kuntalaisten osallistamiseen ei ole yhtä oikeaa tapaa, vaan eri ryhmiä täytyy lähestyä heitä parhaiten palvelevalla menetelmällä

Toteutetun selvityksen perusteella kuntalaisryhmien esittämät kehitysideat ja toivotut vaikuttamismahdollisuudet vaihtelevat merkittävästi asuinalueesta, ikäryhmästä ja muusta henkilökohtaisesta taustasta riippuen. Ikäryhmien keskuudesta oli kuitenkin tunnistettavissa, että esimerkiksi:

- nuoret toivoivat huomattavissa määrin heille tuttuja verkkokyselyjä sekä some-osallistumista
- aikuiset halusivat olla kaupungin viranomaisiin yhteydessä suoraan sähköpostilla tai puhelimella ja saada sen kautta keskusteluyhteyden kaupunkiin
- Ikääntyneet taas kaipasivat enemmän tietoa puhelimella tavoitettavista kanavista, joista he voisivat saada lisätietoa palveluista, sillä heillä on vaikeuksia tavoittaa tietoja verkosta.

Aluekehittämisen ohjelmia valmisteltaessa onkin tärkeää pohtia kohderyhmäkohtaisesti, kuinka kuntalaisia kannattaa osallistaa käsillä olevalla alueella. Apuna on hyvä hyödyntää väestörakenteen tietoja alueellisen hyvinvointitiedon ohella.

Kuntalainen toivoo, että aikajänne vaikuttamisesta näkyvään lopputulokseen on lyhyt

Merkittävänä asiana asukkaiden kanssa toteutetuista kyselyistä ja osallistavien menetelmien testiprojekteista nousi esiin asukkaiden toive mahdollisimman nopeasti toteutettavista toimenpiteistä. Esimerkiksi liikenneturvallisuussuunnitelman laatimiseen ja toimenpiteiden toteuttamiseen menevää aikaa aliarvioitiin huomattavissa määrin kuntalaisten osalta, mikä kertoo siitä, että kunnan valmisteluprosessit eivät ole kuntalaisille läpinäkyviä, eikä olemassa olevan työn määrää tunneta. Maaningalla asukkaat odottivat katukuvassa näkyviä liikenneturvallisuuden toimenpiteitä jo maaliskuun 2022 puolella välissä, kun asukkaiden kommentit liikenneturvallisuussuunnitelman valmisteluun oltiin kerätty tammikuussa 2022, eli noin kaksi kuukautta aiemmin. Lopulta liikenneturvallisuussuunnitelma hyväksyttiin Kaupunkirakennelautakunnassa kesäkuussa 2022, eli kunnan näkökulmasta työ eteni suhteellisen nopeasti. Tästä on huomattavissa, että kuntalaisviestintään olisi hyvä panostaa entistä enemmän, jotta kuntalaiset saisivat selkeämmän kuvan vaadittavasta prosessista ja tietäisivät, milloin oman vaikutuksen tulokset tulevat näkyviin. Myös kuntalaisten osallistaminen prosessiin siten, että he saavat etenemisestä säännöllisiä väliaikatietoja, voi auttaa asiaa.

Asukkailta kerätyt osallistumisen toiveet puoltavat alueellista kehittämistä, sillä niistä paljastuu paikallisia ilmiöitä

Kuntalaisilta kerätyissä kehitysideoissa oli myös havaittavissa alueellisia ilmiöitä, jotka toistuivat samassa paikassa kerätyissä vastauksissa. Tämä havainto puoltaa Lähiöohjelma -mallin alueellisten kehittämishankkeiden muodostamista ja toteuttamista. Paikallisina ilmiöinä voidaan nostaa esimerkiksi alueella yleistyneet sosiaaliset ongelmat, kuten asukkaita häiritsevä mopoilu tai yleinen turvattomuuden tunne julkisilla alueilla. Aluekehittämisen ohjelmissa olisi hyvä selvittää yhdessä kuntalaisten kanssa, millaisia paikallisia ilmiöitä alueella on, ennen toimenpiteiden suunnittelua. Tässä voivat toimia merkittävästi apuna paikalliset asukasyhdistykset, joilla on myös halua tehdä kunnan kanssa yhteistyötä. Asukasyhdistysten ja pitäjäraatien rooli tunnistettiin suunnittelutyössä tiedon välittäjiksi ja muiden asukkaiden innostajiksi.

Kuinka muissa kunnissa osallistetaan kuntalaisia ja kehitetään lähiöitä?

Osallisuuden edistäminen on kaikissa Suomen kunnissa hyvin erilaisella tasolla ja sillä palvellaan organisaatiosta riippuen erilaisia tarkoituksia. Erilasiin kuntalaisten osallistumismahdollisuuksiin voi tutustua laajemmin muun muassa Kuntaliiton materiaaleista³⁴, mutta tässä raportissa keskitytään esittelemään niitä osallistumisen tapoja, jotka olisi hyvä tuoda osaksi myös Kuopion Lähiöohjelma -mallia ja muuta asukkaita osallistavaa kehitystyötä.

Kuntatasoinen osallisuusohjelma ohjaa osallistumisen mahdollisuuksien kehittämistä ja osallisuusryhmä varmentaa, että osallistumisen mahdollistaminen on koko kunnan tehtävä

Esimerkiksi Jyväskylä toteuttaa osallisuutta organisaatiossaan rakenteellisella tasolla³⁵ ja siltä löytyy oma osallisuusohjelma³⁶. Osallisuustyötä ohjaa Jyväskylässä myös osallisuusryhmä, jossa ovat jäseninä kaupungin osallisuuskoordinaattorit, viestinnän edustus sekä strategisen tason suunnittelu. Tämän lisäksi jokaisella palvelualueella on omat osallisuustiimit, jotka koordinoivat alueellista osallisuustyötä. Osallisuusohjelma löytyy muun muassa myös Vantaan kaupungilta³⁷.

Vaikka osallisuusohjelma ja osallisuusryhmä on Lähiöohjelma -mallin kehitystyöstä erillinen kokonaisuus, tässä selvityksessä on huomionarvoista nostaa esille osallisuustyön suunnitelmallisuuden, ohjauksen sekä resurssien tarve jotka nousevat ratkaiseviksi tekijöiksi myös Lähiöohjelma -mallin osallistumisen mahdollisuuksia suunniteltaessa. Poikkihallinnollinen aluekehittäminen ei voi perustua yksittäisen työntekijän toteuttamalle osallistamiselle, vaan työtä ohjaamaan ja toteuttamaan tarvitaan monialainen osallisuusryhmä, jolla on mahdollisuus fasilitoida osallistumisen mahdollisuuksia eri palvelualueille kulloinkin kehityksessä olevan asuinalueen tarpeiden mukaisesti. Kuopiossa osallisuutta koordinoi lähidemokratiajaosto. Poikkihallinnollisen osallisuustyön kehittämiseksi tarvitaan osallisuustyöryhmä, jonka toimesta voitaisiin rakentaa myös kaupunkitasoinen osallisuusohjelma. Työryhmän tehtäviin kuuluu osallisuuden koordinointi sekä toteutumisen seuranta. Osallisuusohjelmaa varten THL on valmistanut kuntien osallisuusohjelmatyön tueksi ohjeita, joita suunnittelussa voidaan hyödyntää³⁸.

Vantaalla toteutettiin aluekehittämistä myönteisen erityiskohtelun periaatteella, joka on nyt osa Vantaan poikkihallinnollisen osallisuusohjelman toteuttamista

Vantaan kaupungilla valmisteltiin vuosiksi 2019-21 myönteisen erityiskohtelun toimintaohjelma, jossa aluekehittämisen keskiöön valittiin kerrallaan yksi tai yksittäiset alueet, joiden kanssa toteutettiin erilaisia kehitystoimenpiteitä³⁹. Toimintaohjelmalla pyrittiin Kuopion Lähiöohjelma -mallin tapaan vastaamaan alueellisen eriytymisen kasvuun ja vähentämään alueellisia ja asukkaiden välisiä hyvinvointieroja tarjoamalla lisätukea niille, jotka sitä eniten tarvitsevat. Työhön sisältyi maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialan toimenpiteitä, sivistystoimen toimenpiteitä, asukaspalvelun toimenpiteitä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan toimenpiteitä. Alueet valittiin mm. seuraavien kriteerien perusteella (lainattu suoraan Vantaan esittelymateriaaleista):

- koulutus (vain perusasteen suorittaneet %, koulutuksellinen tasa-arvo)
- työllisyys (työttömyysaste %, koulutuksellinen tasa-arvo)

³⁴ [Osallisuus - kuntalaisten osallisuuden edistäminen | Kuntaliitto.fi](#)

³⁵ [Osallistu ja vaikuta | Jyväskylä.fi \(jyvaskyla.fi\)](#)

³⁶ [Jyväskylän osallisuusohjelma hyväksytty 20150928](#)

³⁷ [Asukasosallisuus Vantaalla | Vantaa](#)

³⁸ [Osallisuustyön johtaminen ja osallisuusohjelman teko - THL](#)

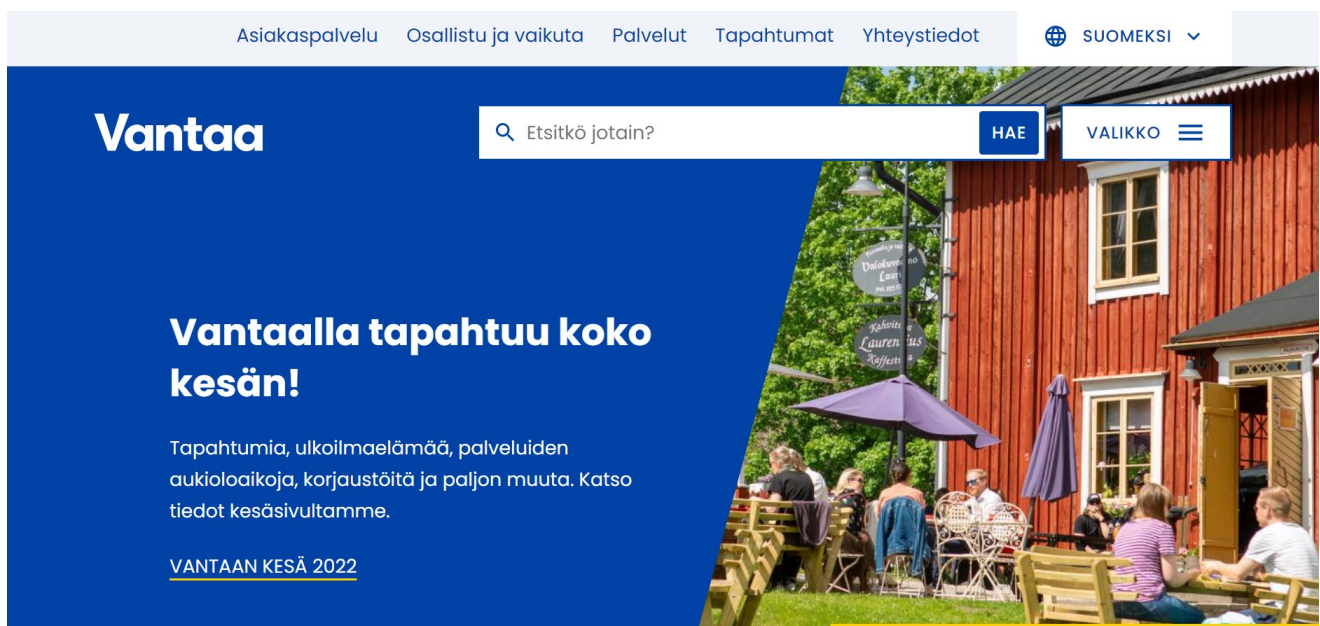
³⁹ Myönteisen erityiskohtelun toimintaohjelma 2019-2021, Piia Sauranen 7.10.2019, Vantaan kaupunki, [PowerPoint-esitys \(socca.fi\)](#)

- kieli (vieraskielisten osuus %, koulutuksellinen tasa-arvo)
- tulotaso (pienituloisten osuus %, vrt. toimeentuloasiakkaat)
- terveys (sairastavuusindeksi eli kuolleisuuden, työkyvyttömyyden ja erityiskorvattavia lääkkeitä saavien osuus)
- kohderyhmäkriteerit
 - nuorten syrjäytymisen ehkäisy
 - kotoutumisen varmistaminen

Nykyään Vantaan kaupungilta löytyy osallisuussuunnitelma, jonka osaksi myönteinen erityiskehittäminen on nivoutunut alueellisen osallisuuden kehittämisen kautta. Tällä hetkellä vantaalaiset pääsevät osallistumaan oman alueensa kehittämiseen osana alueellisia osallistuvan budjetoinnin prosesseja, joihin varataan kerrallaan noin 50 000 euroa. Toteutettavien toimenpiteiden osalta puhutaankin kuntalaisen arkea lähellä olevista, usein viranomaispäättöksellä läpivietävästä kehitystyöstä.

Vantaalla viestitään näkyvästi kaikista osallistumisen mahdollisuuksista

Vantaalla osallistumisen mahdollisuudet löytyvät näkyvältä paikalta kaupungin etusivulta, josta kuntalainen löytää helposti häntä koskettavan tiedon osallistumisen mahdollisuuksista.⁴⁰



Kuva: Vantaan kaupungin etusivu, jossa ”osallistu ja vaikuta” osio löytyy navigaatiopalkista heti toisena palveluna.

Osallistumisen mahdollisuuksiin pääsee siis käsiksi näppärästi jo heti etusivulta, jonka kautta kuntalainen löytää itselleen tiedon kaikista osallistumisen mahdollisuuksista sekä edustuksellisen päätöksenteon rakenteet⁴¹. Varsinaiset osallistumisen mahdollisuudet taas löytyvät kootusti yhdeltä ja samalta erillisivulta⁴². OsallistuvaVantaa -sivuston kautta kuntalainen pääsee lukemaan tietoa ja vastaamaan kaikkiin kaupungin asukkaita koskettaviin kyselyihin, jotka on jokainen jaoteltu sivustolle omaksi osallistumisen prosessikseen. Yhteen kokoava lähestymistapa onkin koettu hyvänä muun muassa IDK-hankkeen osallisuusalustaa edistävässä työryhmässä, jossa ollaan keskusteltu paljon alustan ja muun

⁴⁰ [Etusivu | Vantaa](#)

⁴¹ [Osallistu ja vaikuta | Vantaa](#)

⁴² [OsallistuvaVantaa.fi](#)

kuntalaisosallisuuden välisestä rajauksesta. Kuntalaisen näkökulmasta hankkeessa ollaan tunnistettu, että heitä koskettavaa viestintää varten olisi hyvä olla yksi, helposti saavutettava kanava.

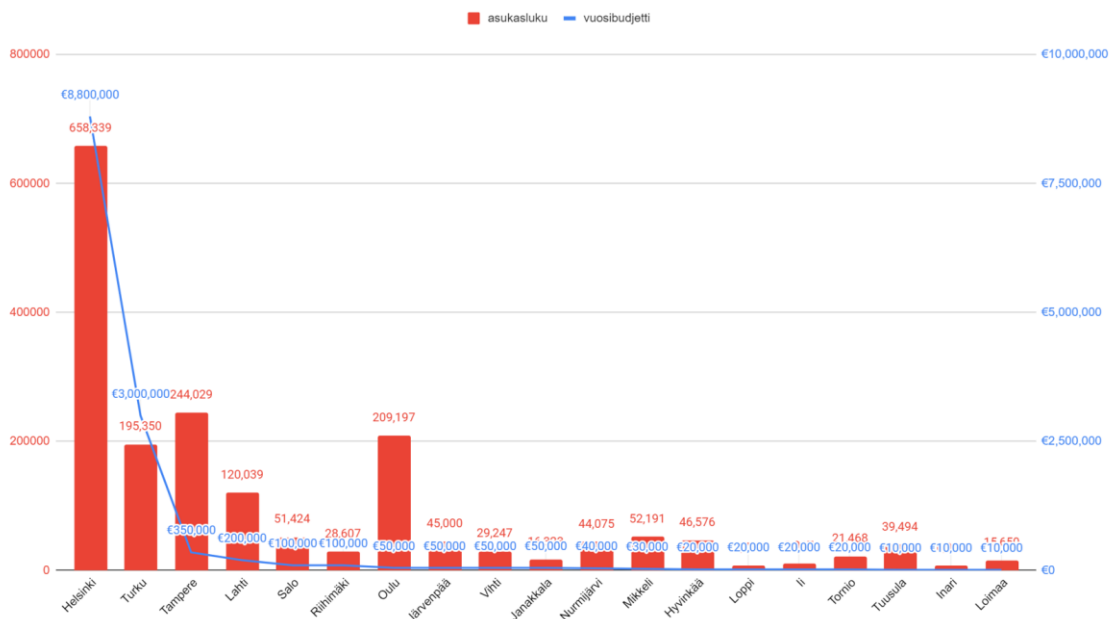
Osallistuva budjetointi kerää ja priorisoi kuntalaisten ideat toteutettavaksi

toimenpidelistaksi – ja mahdollistaa kuntalaiselle nopean tai pitkäjänteisen osallistumisen

Osallistuva budjetointi eli osbu on suoran demokratian päätöksentekoprosessi, jota käytetään kansainvälisesti ja kansallisesti hyvin monessa eri kunnassa ja kaupungissa. Suomen osalta Lähiöohjelma -mallin selvityksessä löydettiin yli 20 kuntaa, joissa toteutetaan tai ollaan kokeiltu osallistuvaa budjetointia jossain muodossa. Merkittäviä osallistuvan budjetoinnin hyödyntäjiä ovat muun muassa Helsinki⁴³, Turku⁴⁴ ja Tuusula⁴⁵. Kuntaliitto on myös valmistellut kunnille oppaan osallistuvan budjetoinnin eri malleista ja niiden käyttöönotosta⁴⁶ jossa kuvataan että osbua voidaan käyttää apuna esimerkiksi tehtävä tai toimialakohtaisesti, kaupunginosakohtaisesti, hankekohtaisesti tai koko kunnan budjetin prosenttiosuuden käyttämisen yhteisessä päättämisessä. Prosessina osallistuva budjetointi mahdollistaakin myös suurempien hankkeiden valmistelun. New Yorkin ja Pariisin kaupungit toteuttavat osallistuvan budjetoinnin kautta jopa rakennushankkeita. Lähiöohjelma-mallissa on tarkoitus hyödyntää osallistuvaa budjetointia aluekohtaisesti palvelujen ja infran kehittämisessä, osallistaen ideointiin ja päätöksentekoon mahdollisimman laajasti alueen kuntalaisia.

Alta löytyvästä kuvasta on nähtävissä, millaisia summia osallistuvalla budjetoinnilla yleensä jaetaan kaupunkitasoisesti eri kokoisissa kunnissa.

Osallistuvan budjetoinnin vuosibudjetti ja asukasmäärät Suomen kunnissa



Kuva: Osallistuvan budjetoinnin kunnallinen vuosibudjetti ja asukasmäärät Suomen kunnissa.

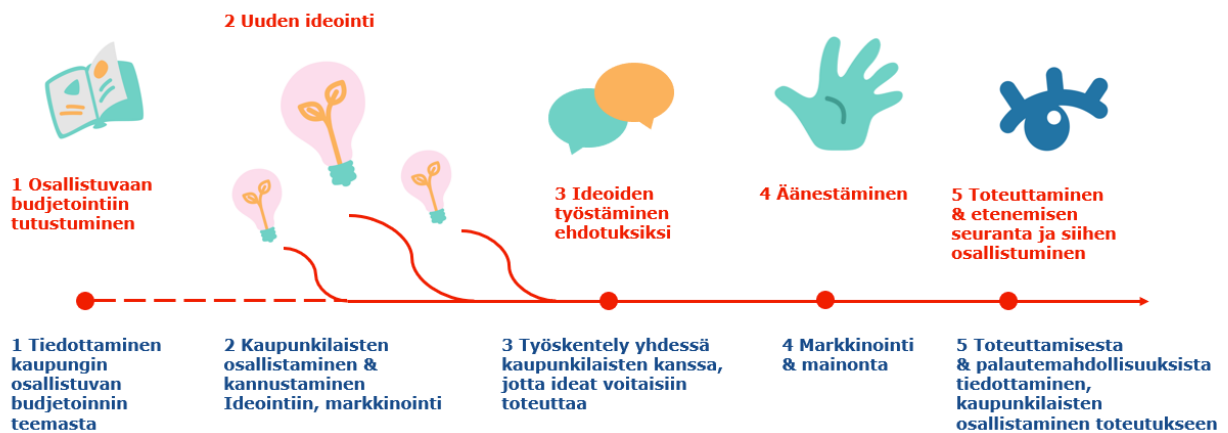
⁴³ [OmaStadi \(hel.fi\)](https://oma.stadi.fi/)

⁴⁴ [Turku Asukasbudjetti](#)

⁴⁵ [Tuusulan kunta](#)

⁴⁶ [Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa | Kuntaliitto.fi](#)

Osallistuvaa budjetointia toteutetaan usein erikseen siihen varatusta rahastosta, mutta prosessina osbun voi ottaa käyttöön oikeastaan mihin tahansa kunnan prosessiin, jossa on tarkoituksenmukaista arvioida kuntalaisten kanssa sitä, mitä toimenpiteitä lähdetään toteuttamaan.



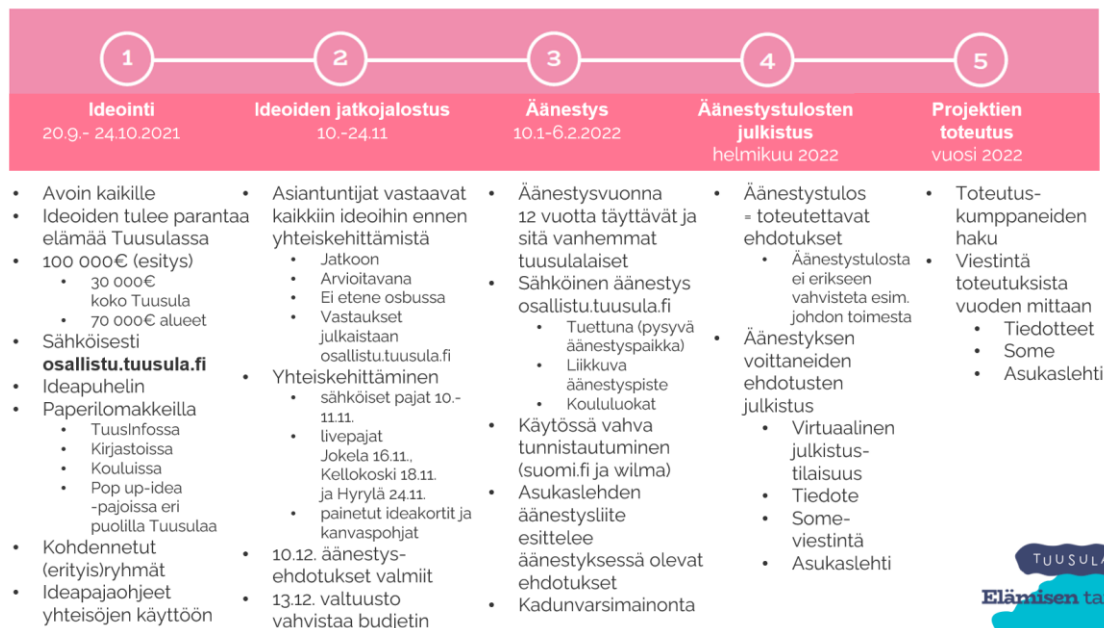
Kuva: osallistuvan budjetoinnin prosessi kuntalaisen (ylhäällä) ja kunnan (alhaalla) näkökulmasta.

Lisäksi osallistuva budjetointi toimii kuntalaiselle joustavana osallistumisen kanavana, jossa voi kulkea mukana koko prosessin alusta loppuun saakka aktiivisena osallistujana tai tarjota pistemäisesti omaa mielipidettä esimerkiksi äänestyksen muodossa. Työkaluna osbu on siis monenlaiset osallistumisen tarpeet huomioon ottava ja mahdollistaa hyvin monikanavaisen osallistumisen sekä digitaalisissa että analogisissa ympäristöissä.

Kuntalaisviestinnän ja osallistumismahdollisuuksien kehittäminen osana osallistuvaa budjetointia eli osbua

Suomen kunnista muun muassa Tuusula, Helsinki ja Vantaa ovat kunnostautuneet yhdenvertaisen kuntalaisviestinnän ja osallistumismahdollisuuksien saralla. Alta löytyvässä kuvassa esitellään Tuusulan osallistuvan budjetoinnin prosessi sekä siihen liittyvä kuntalaisviestintä, jota toteutetaan monikanavaisesti jotta eri ryhmät tavoitettaisiin mahdollisimman yhdenvertaisesti. Hyvä esimerkki tästä on osallistuvan budjetoinnin ideointivaihe, johon Tuusulasta löytyy kanavina sähköisen osallisuusalustan lisäksi kuntalaisten ideapuhelin, paperilomake ja sekä paikan päällä eri kohteissa toteutettavat ideapajat. Yhteiskehittämistä taas toteutetaan sekä liveinä että etänä, eli kuntalaisten keskuuteen jalkaudutaan aktiivisesti osallisuutta kehittämään. Helsingissä obu-prosessissa valmistuneista ideoista tehdään kooste, joka lähetetään postissa koteihin ideakatalogin muodossa, jotta kaikki kuntalaiset pääsisivät tutustumaan ideoihin ja voisivat antaa niille äänensä. Tuusulassa äänestysvaiheeseen taas löytyy verkko-osallistuminen, pysyvä äänestyspaikka ja liikkuva äänestyspaikka, joiden lisäksi nuorten äänestäminen onnistuu myös koulussa. Äänestyksen tuloksista tiedotetaan asukaslehdessä.

Osallistuvan budjetoinnin vaiheet ja toteutus



Kuva: Tuusulan kunnan osallistuvan budjetoinnin prosessi ja moninaiset viestinnän kanavat.

Digitaalinen osallisuus alusta kuntalaisten kehitysideoiden läpiviennin työkaluna

Useat kunnat hyödyntävät osallistuvan budjetoinnin toteuttamisessa ja kuntalaisten muussa osallistamisessa jotakin digitaalista alustaa, jolla ratkotaan yhteisten päätöksenteon läpinäkyvyyttä, suoraa kansalaisviestintää ja vuorovaikutusta sekä asiantuntijoiden yhteen keräämistä. Moni kunta niin Suomessa kuin maailmalla on päättänyt käyttämään avoimen lähdekoodin Decidim⁴⁷ -palvelua, joka vertautui myös Kuopion tarpeisiin parhaiten vastaavaksi modulaarisen rakenteensa ansiosta. Alla oleva taulukko esittelee digialustojen toiminnallisuuksiin perustuvan vertailun, josta on nähtävissä, että Decidim mahdollistaisi hyvin monenlaisten osallistavien komponenttien käyttöönoton. Huomioitavaa on, että kun toiminnallisuusvertailu tehtiin, Maptionnaire⁴⁸ -palvelulla oli kehitteillä maksullinen osallistuvan budjetoinnin alusta, jonka toiminnallisuuslista ei ollut tuolloin vielä julkinen, eikä sitä voitu näin ollen huomioida vertailussa.

Palvelu	FIN	Open source	Kysely / Survey	Paikalliset kyselyt / Location based surveys	Kyselyäänestys / Polls	Ideointi / Ideation	Ehdotukset / Proposals	Ideoiden kommentointi / Commenting on ideas	Äänestys / Voting	Tuloksista tiedottaminen / Communicating results	Projektin toteutuksen seuranta / Project implementation following	Ilmoitukset / Notifications	Slut & blogit / Pages & blogs	Uutiskirje / Newsletter	Virtuaalisyöpä / Virtual workshops	Tiedotus tapahtumista / Organizing events	Tapahtumien järjestäminen / Organizing events together	Tekstin editointi yhdessä / Participatory text editing	Teams-integraatio / Teams integration	Tulosten analysointi / Result analysis
Decidim	No	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	?	x	x	x		
Consul	No	x				x	x	?	x	?						x	x			
Citizen foundation (Islanti)	No	x				x	?													
Maptionnaire	Yes			x	x	x			x	x			x			x			x	x
Citizen Lab	No		x		x	x	x	?	?	?					x					

Taulukko: Asukasosallisuuden digialustojen toiminnallisuusvertailu.

⁴⁷ [Decidim](https://decidim.org/)

⁴⁸ [Maptionnaire](https://maptionnaire.com/)

Lähiöohjelma -mallin valmistelun lopputulokset

Lähiöohjelma -mallin taustaselvityksessä kävi vahvasti ilmi, että alueellista kehittämistä ja kuntalaisten osallistamista kannattaa toteuttaa alue kerrallaan myönteisen erityiskohtelun periaatteella, jotta toimenpiteet voidaan suunnitella aidosti alueellisia tarpeita vastaaviksi. Samalla kuntalaisten osallistamista sekä kuntalaisviestintää tulee toteuttaa monikanavaisesti, jotta kaupungissa edistetään kuntalaisten yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia. Osallistamisessa tulee myös priorisoida segregaatian ja polarisaation ehkäisemiseksi niiden kuntalaisten tavoittamista, jotka eivät tällä hetkellä osallistu alueen kehittämiseen tai muuhun päätöksentekoon.

Kehityksen periaatteet

Alue kerrallaan tehtävä kehitystyö on kunnalle resurssiviisasta ja se mahdollistaa monialaisen kehitysyhteistyön investointihankkeiden ympärillä

Kuopiossa on yhteensä 24 kaupunginosaa, neljä maaseutualuetta kaupunkialueen eteläpuolella sekä kuusi kuntakeskusaluetta maaseudulla. Kaikille mainitulle 34 alueelle ei kannata toteuttaa erillisiä ”lähiöohjelmia” sillä kaupungin yhdyskunta- ja tilarakentamisen investointiohjelmista löytyy jo tällä hetkellä aluekohtaiset suunnitelmat, joista voidaan poimia hyvinvointitietoon perustuen tärkeimmät toteutettavat kärkitoimenpiteet. Lähiöohjelma-mallilla näitä alueellisia suunnitelmia täsmennetään ja täydennetään kuntalaisia osallistavan yhteissuunnittelun kautta, jonka lisätukena ja innostajana voidaan hyödyntää myös osallistuvan budjetoinnin mallia.

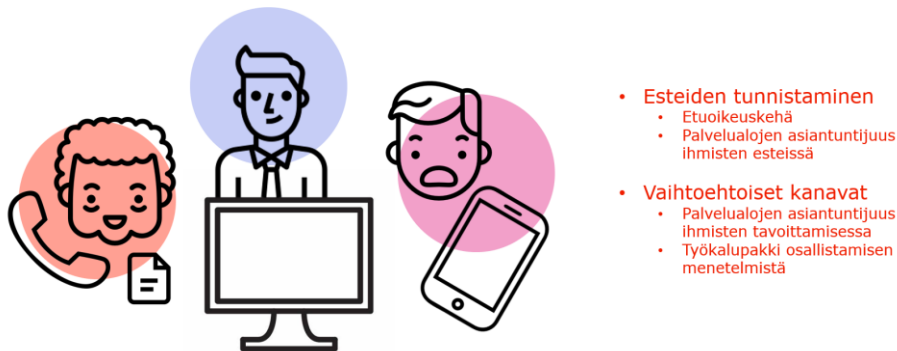
Koska alueita on useita ja toimenpiteiden yhteissuunnittelu sekä toteuttaminen vie aikaa, kannattaa aluekehitystä toteuttaa alue kerrallaan tarpeeseen ja hyvinvointitietoon perustuen. Näin lyhennetään päätöksentekoprosessin ja toteutuksen välistä aikaväliä ja parannetaan siten kuntalaisten mahdollisuutta nähdä oman osallistumisensa vaikutukset kaupunkiympäristössä nopeammin. Myös kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia kannattaa kehittää alue kerrallaan, sillä yksi osallisuuden potentiaalisista ilmenemismuodoista on alueen yhteisöllisyyden rakentuminen, mikä lisää kuntalaisten omistajuutta alueesta.

Käytännössä alue kerrallaan tapahtuva kehittäminen tarkoittaa sitä, että kaupunginosien kehittämisohjelmia ei valmistella yhtäaikaaisesti, vaan kehitykseen valitaan kerrallaan yksi tai kaksi aluetta investointiohjelman prioriteettien ja hyvinvointitiedon perusteella, joihin perustuen aluekehittämisen ohjelmat valmistellaan ja toteutetaan. Aluekohtainen kehittäminen onkin kunnalle resurssiviisasta, kun kehityksen alla on kerrallaan yksittäinen alue osana investointihanketta, eikä pyrkimyksenä ole koko kaupungin kaikkien alueiden kehitysohjelmien ja osallisuustyön hallinnointi. Tämä vapauttaa aikaa myös aluekehittämisessä tarvittavaan monialaiseen yhteistyöhön, jolla saadaan rakennettua parempia ratkaisuja ja arvioitua toimenpiteiden kokonaisvaltaisia vaikutuksia.

Yhdenvertaisuus ja eriyttävä kehittäminen toimivat Lähiöohjelma -mallin kantavina periaatteina – eli tarjotaan kaikille yhdenvertainen mahdollisuus oman asuinympäristön asioihin osallistumiseen. Eri ihmisryhmien elämäntilanteet vaikuttavat merkittävästi siihen, missä ja miten he voivat osallistua. Paikallisten osallistumismahdollisuuksien suunnittelu kannattaa toteuttaa tarkastelemalla alueen väestörakennetta ja sieltä löytyvien ryhmien yksilöllisiä tilanteita, jotta voidaan tavoittaa monikanavaisesti mahdollisimman laajoja kuntalaisryhmiä.

Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisilla on velvollisuus edistää toiminnassaan yhdenvertaisuutta⁴⁹, jonka vuoksi kunnan lähidemokratiaa ja osallistumisen menetelmiä olisikin hyvä tarkastella asukkaiden osallistumismahdollisuuksien mukaisesti, tarjoten eri ryhmille heille sopivia osallistumisen tapoja edustuksellisen demokratian rinnalle. Ei ole myöskään segregaation ja polarisaation estämisen mukaista rakentaa osallistumisen työkaluja jo valmiiksi aktiivisille kuntalaisryhmille. Uusien osallistumismahdollisuuksien tulisi tavoittaa paremmin heikommassa asemassa olevia kuntalaisia. Tämän tavoitteen toteutumiseen tarvitaan eri ryhmien osalta hyvin erilaisia osallistumisen keinoja.

Tarvitsemme eri kanavia eri ihmisryhmien tavoittamiseen ja osallistamiseen



Kuva: eri ihmisryhmien tavoittaminen vaatii monikanavaisuutta.

Alueiden kärkitoimenpiteiden kehittämisprosessia voidaan täydentää kuntalaisten osallistumisintoa kasvattavalla osallistuvalla budjetoinnilla

Aluekehittäminen vaatii laajempaa suunnittelua ja osin jopa poliittista päätöksentekoa, jonka prosessit ovat kuntalaisen näkökulmasta hitaita ja raskaita. Oman mielipiteen näkeminen osana käytännön toteutusta kestää pitkän aikaa, eikä sitä välttämättä erota helposti osana kokonaisuutta. Lähilööhjelma -mallin selvitytyössä kävi ilmi, että kuntalaisten toivomat kehitystoimenpiteet pitäytyvätkin usein kevyissä, viranomaispääöksellä toteutettavissa toimenpiteissä, joiden esiin nostaminen olisi aluekehittämisen kannalta fiksua. Tässä voidaan hyödyntää apuna Lähilööhjelma -mallin sisältä löytyvää osallistuvan budjetoinnin -mallia, jota hyödyntämällä asukkaiden toivomat toimenpiteet näkyvät nopeasti ympäristössä. Tämä kasvattaa kuntalaisten luottamusta päätöksentekoon sekä lisää heidän omistajuuttaan alueesta. Osallistuvan budjetoinnin prosessia voitaisiin hallinnoida digitaalisen asukasosallisuuslalan kautta, jonka vaatimusmäärittely perustuu IDK-hankkeen valmisteluun ja tässä selvitystyössä tuotettuun tietoon. Osallisuuslalan sisällöt on kuvattu myöhemmin tässä raportissa.

⁴⁹ [Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX](#) ®

Lähiöohjelma -malli

Lähiöohjelma -mallin sisällöt ja vaiheet

Aluekehittämisessä hyödynnetään työkaluina Lähiöohjelma -malliin kuuluvia työskentelymalleja: **1) aluekehittämisen malli** sekä **2) osallistuvan budjetoinnin malli**, joiden sisällöt ja yhteistoteuttaminen on kuvattu tässä yhtenäisenä kokonaisuutena. Pilotointia varten mallien testaamisesta on tehty esitys, jossa malleja toteutettaisiin yhtäaikaaisesti samalla alueella, mutta jossa niiden prosessit on eritelty. Aluekohtainen kehittäminen pitääkin siis sisällään seuraavanlaisen prosessin, jota on avattu raportin seuraavassa osiossa (katso kuva alta):



Kuva: Lähiöohjelma-mallin vaiheet pähkinäkuoressa.

1 Valmisteluvaihe: analyysi ja alueiden valinta

Lähiöohjelmien valmistelu käynnistyy alueellisen hyvinvointitiedon ja suunniteltujen investointiohjelmien toimenpiteiden aikataulujen tarkastelulla, joiden perusteella alueita vertaillaan keskenään ja niistä valitaan myönteisen erityiskohtelun periaatteella eniten kehitystä tarvitseva alue sekä kehitystä parhaiten edistävä teema. Kehitykseen valittava alue on mielellään sellainen, että sen suunnitellut investointiohjelmien toimenpiteet ovat alkamaisillaan, jotta alueen yhteiskehittämistä voidaan toteuttaa sekä isojen kärkitoimenpiteiden että myös kevyempien korjaustoimenpiteiden kautta. Hyvinvointitiedon perusteella voidaan toivottavasti vaikuttaa myös investointiohjelmista löytyvien kärkihankkeiden priorisointiin.

Analyysissä hyödynnettävä hyvinvointitieto voi pitää sisällään, mutta ei rajoitu seuraaviin:

- koulutus (vain perusasteen suorittaneet %, koulutuksellinen tasa-arvo)
- työllisyys (työttömyysaste %, koulutuksellinen tasa-arvo)
- kieli (vieraskielisten osuus %, koulutuksellinen tasa-arvo)
- tulotaso (pienituloisten osuus %, vrt. toimeentuloasiakkaat)
- terveys (sairastavuusindeksi eli kuolleisuuden, työkyvyttömyyden ja erityiskorvattavia lääkkeitä saavien osuus)
- kohderyhmäkriteerit
 - nuorten syrjäytymisen ehkäisy
 - ynnä muut kaupungin painottamat kohderyhmät

Lisäksi voidaan tarkastella alueellisesti muun muassa seuraavanlaista tietoa, josta saadaan syvempää ymmärrystä alueen haasteista ja mahdollisuuksista:

- aluekohtaiset asukaskyselyt
- data alueellisesta palvelujen käytöstä
- data alueen infrastruktuurin tilasta
- kaupungin olemassa olevat strategiset linjaukset alueen kehittämiseen.

2 Yhteissuunnittelu alueen asukkaiden kanssa

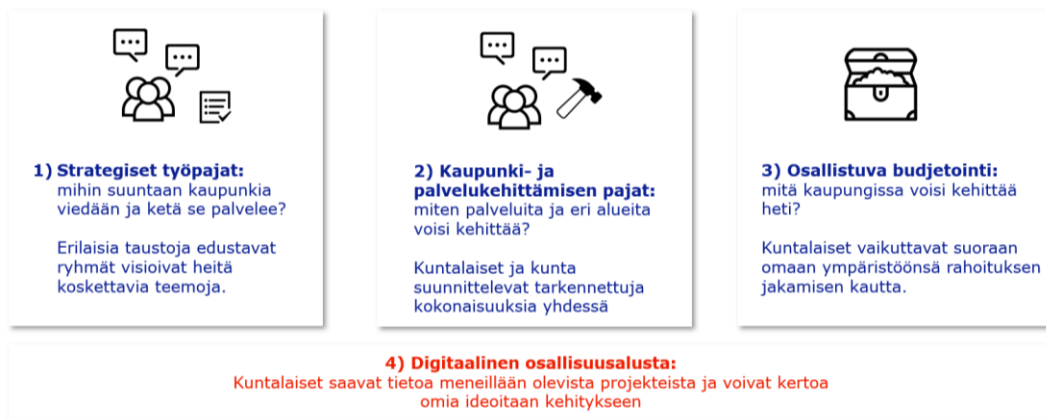
Kun alue ja kehityksen teema sekä kärkihanke on valittu, lähdetään alueen kehittämistä suunnittelemaan yhteistyössä asukkaiden kanssa. Suunnitteluprosessi rakentuu seuraavista vaiheista:

Yhteissuunnittelun vaiheet

- **Tilannekuva:** Alueiden tilannekuvan muodostaminen ja sen ilmiöiden kommunikointi asukkaille. Apuna voidaan käyttää digialustaa, kaupungin verkkosivuja sekä perinteisiä viestinnällisiä menetelmiä. Monikanavaisuuden muistaminen on tärkeää.
- **Strategiset työpajat ja kuntalaisten jalkautuva osallistaminen:** Kehityksen teemojen tarkastelu yhdessä asukkaiden kanssa strategisissa työpajoissa (aktiiviset kuntalaiset) sekä jalkautuvien menetelmien kautta (ei-aktiiviset kuntalaiset). Asetetaan yhteiset tavoitteet kehitykselle.
- **Hankekokonaisuudet:** Yksittäisten hankekokonaisuuksien irrottaminen kärkitoimenpiteistä sekä kantavasta kehityksen teemasta. Viestintä hankkeista asukkaille. Apuna voidaan käyttää digialustaa sekä perinteisiä viestinnällisiä menetelmiä. Monikanavaisuuden muistaminen on tärkeää.
- **Hankekokonaisuuksien palvelu- ja aluekehittämisen työpajat sekä kuntalaisten jalkautuva osallistaminen:** Asukkaiden osallistaminen hankekokonaisuuksien toteuttamiseen työpajojen kautta (aktiiviset kuntalaiset) sekä jalkautuvien menetelmien kautta (ei-aktiiviset kuntalaiset). Asetetaan yhteiset tavoitteet kehitykselle ja suunnitellaan sekä kommentoidaan konkreettista toteutusta toiminnallisuuden näkökulmasta.
- **Osallistuvan budjetoinnin malli:** Alueella toteutettava osallistuva budjetointi aluekehitystyön loppuvaiheessa (toimenpiteet käynnissä), jolla kerätään kuntalaisten yleisiä, pienempiä ideoita alueen kehittämiseen. Tällä lisätään ruohonjuuritason osallistumista ja mahdollistetaan kuntalaisille omassa arjessa nopeasti näkyvien muutosten yhteiskehitys sekä toimenpiteiden toteuttamiseen osallistuminen.

3 Toimenpiteiden toteutus ja arviointi

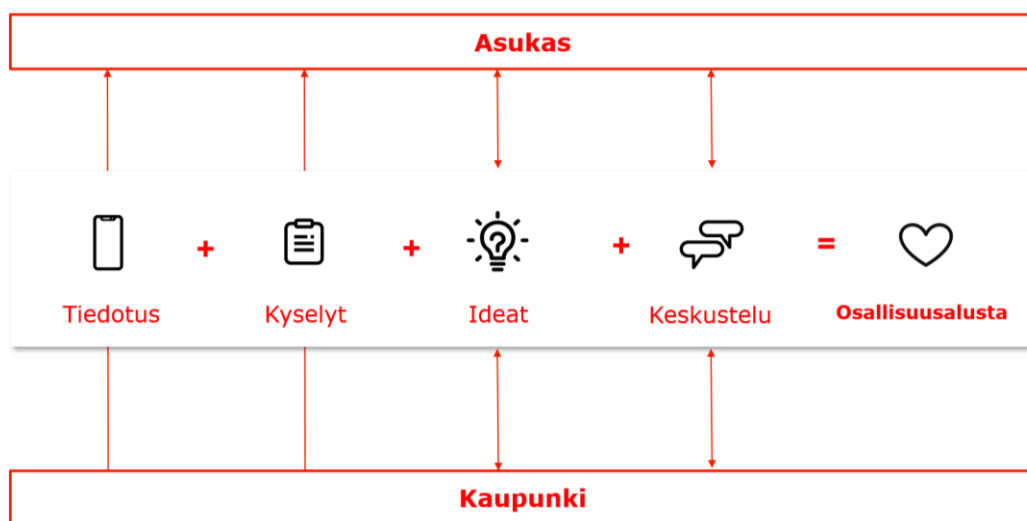
- **Toimenpiteiden toteuttaminen:** Hankekokonaisuuksien toimenpiteitä toteutetaan mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä asukkaiden kanssa.
- **Vaikutusten arviointi:** Toimenpiteiden vaikutusten arviointi kuntalaisilta kerättävään kokemukselliseen tietoon sekä muuhun objektiiviseen tietoon pohjautuen. Alueen tilannekuvan uudelleenarviointi.
- (Uusien kehitysalueiden valinta. → Aluekehittämisen aloittaminen toisella alueella.)



Kuva: Aluekehittämisen eri vaiheissa hyödynnettävät osallistamisen menetelmät.

Digialusta

Digialustan sisällöt ja tarkoitus



Kuva: digitaalisen osallisuusalustan toivotut sisällöt.

Lähiöohjelma -mallin selvitystyössä tutkittiin toiveiden mukaisesti erilaisten digialustojen mahdollisuuksia asukkaiden osallistamisessa yhteistyössä Ihmiskeskeinen Digitaalinen Kunta (IDK) -hankkeen kanssa. Hankkeessa syntyi konseptikuvaus alustan toiminnasta ja tarkoituksesta sekä alustan pilotoinnissa sekä jatkokehityksessä hyödynnettävä toiminallisuuksien vaatimusmäärittely. Asukasosallisuuden digialustalta toivottiinkin monipuolista osallistamista, jotta kuntalaiset voitaisiin tavoittaa erilaisiin aluekehittämisen prosesseihin liittyen saman työkalun kautta.

Kuntalaisviestintä

Ensisijaisena tarpeena nähtiin aluekohtainen kuntalaisviestintä, jota toteutetaan tällä hetkellä kaupungin verkkosivujen kautta. Aluekehittämisen hankkeiden ja projektien osalta nähtiin kuitenkin,

että kuntalaiselle olisi hyvä viestiä eritoten häntä kiinnostavien alueiden sisällöistä, jonka vuoksi digialusta nähtiin tähän toimivana ratkaisuna.

Kyselyt

IDK-hankkeen ja Lähiöohjelma -mallin selvitystyössä selvisi, että kaupungilla on tälläkin hetkellä käytössään suuri määrä kyselytyökaluja, joilla on toisaalta kaikilla oma käyttötarkoitus, mutta niiden tietoja ei saada kerättyä kätevästi yhteen paikkaan. Yhteen ja samaan kyselytyökaluun siirtyminen kaupunkitasoisesti olisi valtava prosessien uudistamista vaativa prosessi, jossa jouduttaisiin todennäköisesti luopumaan tietyissä palveluissa tarvittavista toiminnallisuuksista, jonka vuoksi alustan valmistelussa päädyttiin siihen, että alustan ei tarvitsisi välttämättä itsessään sisältää kyselytyökalua, vaan alustalla viestittäisiin erilaisten kyselyiden voimaan tulosta sekä tuloksista. Lisäksi tunnistettiin, että kuntalaisen näkökulmasta kyselytyökalun vaihtelulla ei ole väliä, jonka vuoksi kaupungin kannattaa ainakin toistaiseksi keskittyä kyselyjen osalta parempaan kansalaisviestintään digialustan kautta.

Ideat ja aloitteet

IDK-hankkeessa tunnistettiin, että kuntalaisten ideoille ei ole tällä hetkellä olemassa kaupunkitasoista palvelukanavaa. Kuntalaisten kanssa keskusteltaessa selvisi, että jotkut käyttävät tässä apuna kaupungin palautekanavaa, mutta se ei mahdollista idean yhteiskehittämistä. IDK-hankkeessa päädyttiin tutkimaan tarkemmin osallistuvan budjetoinnin prosessia ja todettiin, että osbua hyödyntävät digitaaliset osallisuusalustat pitävät sisällään pitkälle vietyjä ja kuntalaiselle selkeitä ideointikanavia ja niiden kehitysprosesseja.

Lähiöohjelma -mallin valmistelussa todettiin myös, että kuntalaisten matalan osallistumisaktiivisuuden ja päätöksentekoon kohdistuvan heikon luottamuksen vuoksi kuntalaisten osallistamisessa kannattaisi hyödyntää suoran demokratian menetelmiä, jotka lisäävät päätöksentekoprosessin läpinäkyvyyttä sekä mahdollistavat kuntalaisen monipuolisen osallistumisen joko lyhyesti tai pitkäjänteisesti eri kanavissa. Tämän vuoksi osallistuvan budjetoinnin prosessit nostettiin digialustan testin kärkeen ensimmäiseksi kehitettäväksi asiaksi. Osbun avulla voitaisiin potentiaalisesti tavoittaa myös niitä kuntalaisryhmiä, joiden ääni kuuluu tällä hetkellä heikosti päätöksenteossa.

Keskustelu

Kunnan ja kuntalaisen välillä tapahtuva keskustelu on tällä hetkellä pitkälti fyysisesti järjestettävien yleisötilaisuuksien sekä sähköpostiketjujen varaan rakentunutta. Digialustalla haluttiin vastata siihen tarpeeseen, että kuntalaiset pääsisivät entistä helpommin suoraan keskusteluyhteyteen keskenään sekä kunnan kanssa, jolloin kaikkia osapuolia kiinnostavien asiakokonaisuuksien kehittämisestä tulisi helpompaa. Siksi digialustalle halutaan keskustelufoorumin kaltainen ominaisuus, jossa aloituksia voivat tehdä sekä kunta että kuntalainen.

Analyysityökalu (ei kuvassa)

Selvitystyön aikana käytiin myös keskustelua alueellisen hyvinvointitiedon tarkastelun tueksi kehitettävästä analyysityökalusta. Työkalun sijaan päädyttiin kuitenkin siihen, että Lähiöohjelma -mallin ensimmäisillä hyödyntämiskerroilla kokeillaan ja selvitetään olemassa olevan hyvinvointitiedon hyödyntämistä alueiden arvioinnissa ilman alustaa ja jos alustan kehittäminen nousee uudelleen tarpeeksi, voidaan siihen silloin laittaa resursseja.

Alustan pilottivaiheen toiminnallisuudet

Näihin asetettuihin digialustan tarpeisiin vastasi tarkastelluista ratkaisuista parhaiten avoimen lähdekoodin alusta nimeltä Decidim. Alusta mahdollistaa iteratiivisen kehityksen, jossa kehitetään

käyttöön eri toiminnallisuus-moduuleita sitä mukaa kun kunnalla on mahdollisuus toteuttaa niiden kautta palvelua henkilöstöresurssin osalta. Pilotin ja alustatestin osalta onkin siksi suositeltavaa, että liikkeelle lähdetään alta löytyvistä rajatuista toiminnallisuuksista, joita voidaan myöhemmin täydentää muilla kuvatuilla ominaisuuksilla (ks. kuva alta).

Mitä alusta mahdollistaisi aluksi?



Kuva: mitä digitaalinen osallisuusalusta mahdollistaa kokeilun aikana. Kyselytyökalut ja kaupungin verkkosivut pysyisivät edelleen omina erillisinä kokonaisuuksinaan.

Lähiöohjelma -malliin vaadittavat resurssit

Lähiöohjelman toteuttaminen vaatii resursseja sekä aluekehittämisen mallin että osallistuvan budjetoinnin mallin toteutumiseen. On huomionarvoista, että resurssit toimivat parhaiten yhdessä ja tukevat toisiaan. Esimerkiksi osallistuvasta budjetoinnista vastaava osallisuuskoordinaattori voisi tarjota koko kaupunkiorganisaatiolle osallisuuskoulutusta ja tukea näin koko aluekehittämisen tavoitteiden toteutumista. Myös osallisuusalusta toimisi aluekehittämisen kokonaisuuden tukena, mutta siitä suositellaan pilotoitavaksi aluksi vain osallistuvan budjetoinnin mallin tukena, jotta asukkaiden osallisuutta voidaan täydentää ja jotta alustan hallintaan menevät henkilöstöresurssit voidaan testata käytännössä.

1 Aluekehittämisen -mallin resurssit

Aluekehittämisen toteuttaminen Lähiöohjelma -mallilla

Toteutetaan vuosittain resurssien puitteissa osana investointiohjelmien hankesuunnittelua. Toteutus on palvelualueiden rajat ylittävää, jossa Kaupunkiympäristön palvelualueella, Kasvun ja oppimisen palvelualueella sekä Tilapalveluissa on omat roolinsa. Alueellisen hyvinvointitiedon pohjan alueiden ja toimenpiteiden arviointiin tuottaa Hyvinvoinnin edistämisen palvelualue.

Aluekehittämisen koordinaattori, 1 henkilötyövuosi

Aluekehittämisen koordinaattori työskentelee Kaupunkiympäristön palvelualueella. Koordinaattorin tehtävänä on aluekehittämisen prosessin hallinnointi yhdessä osallisuuskoordinaattorin kanssa ja investointihankkeiden suunnittelu sekä

toteuttaminen. Koordinaattori osallistuu alueiden arvioitiin sekä investointiohjelmien toimenpiteiden priorisointiin Lähiöohjelma -mallin arvioinnin mukaisesti.

Osallisuusviestinnän kehittäminen

Kuntalaisviestinnän kehittäminen nousi esiin hyvin useassa vaiheessa Lähiöohjelma-mallin valmistelua. Tätä voidaan lähteä toteuttamaan olemassa olevien henkilöstöresurssien puitteissa osana kaupungin käynnissä olevaa verkkosivu-uudistusta.

Palautepalvelun kehittäminen

Tämän selvitystyön puitteissa kävi ilmi, että kuntalaisten aluekehittämistarpeisiin voidaan vastata suurelta osin myös kaupungin palautepalvelun avulla. Olemassa olevien henkilöstöresurssien puitteissa voidaan selvittää, millaisia suunnitelmia palautepalvelulla on tulevaisuuden kannalta ja kuinka palautepalvelu kannattaa jatkossa kytkeä aluekehittämisen osallisuusviestintään.

2 Osallistuvan budjetoinnin -mallin resurssit

Osallisuuskoordinaattori, 1 henkilötyövuosi

Osallisuuskoordinaattori työskentelee Hyvinvoinnin edistämisen palvelualueella. Koordinaattorin tehtävänä on hallinnoida aluekehittämisen prosessia, digialustan kuntalaisviestintää, koota yhteen aluekehittämisen asiantuntijat toimenpiteiden arviointia varten sekä kouluttaa kaupungin muita työntekijöitä alueelliseen osallisuustyöhön.

Digitaalinen osallisuusalusta

Tässä raportissa on kuvattu asukkaiden osallistamisessa tarvittava digitaalinen asukasosallisuusalusta, jonka hankintaan ja ylläpitoon olisi hyvä varata ainakin 20 000 euroa. Alkuvaiheessa alusta mahdollistaisi vain osan raportissa kuvatuista toiminnallisuuksista ja keskittyisi osallistuvan budjetoinnin mallin toteuttamiseen.

Osallistuvan budjetoinnin määräraha

Asukkaiden osallistamista aluekehittämiseen voidaan lähteä toteuttamaan ilman osallistuvaa budjetointia, mutta sen mukaan ottaminen olisi suositeltavaa heti alussa kuntalaisten innostamiseksi. Kullekin alueelle olisi hyvä varata noin 50 000 euroa osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen, jotta kuntalaiset pääsevät tekemään riittävän määrän omassa ympäristössään näkyviä ja vaikuttavia toimenpiteitä.

Kaupunkitasoinen osallisuusryhmä ja osallisuussuunnitelman valmistelu

Kuopioilla ei ole tällä hetkellä osallisuusryhmää eikä osallisuussuunnitelmaa. Tässä raportissa kuvatun mukaisesti osallisuutta koordinoimaan olisi hyvä perustaa monialainen osallisuuden kehittymistä seuraava ja toteuttava ryhmä, joka raportoi osallisuuden kehittämistyöstä hyvinvointiryhmälle ja lähidemokratiajaostolle. Ryhmän koordinaattorina voisi toimia Hyvinvoinnin edistämisen palvelualueelle palkattavaksi esitetty Osallisuuskoordinaattori.

Työntekijöiden osallisuuskoulutukset

Tämän selvityksen tiimoilta tunnistettiin, että kaupungin työntekijöillä on tarve osallisuuskoulutukseen, jossa esitellään kuinka osallisuutta voidaan toteuttaa tehokkaasti ja kuntalaisten tarpeet huomioiden osana omaa työnkuvaa. Aluekehittämiseen ja laajempaan

asukasosallisuuteen liittyen koulutuksen tarve kasvaa. Koulutuksia voisi järjestää Hyvinvoinnin edistämisen palvelualueelle palkattavaksi esitetty Osallisuuskoordinaattori.

Jatkotoimenpiteet

Kuten raportin alussa kerrottiin, on Lähiöohjelma -mallin pilotoinnista vuonna 2023 on valmisteltu erillinen esitys, joka on jaettu toimenpidekokonaisuuksiltaan:

- 1) aluekehittämisen malliin, sekä
- 2) sitä täydentävään osallistuvan budjetoinnin malliin.

Käytännössä Lähiöohjelma -malli pitää sisällään molemmat toimenpidekokonaisuudet ja pilotointia voidaan tehdä molempien mallien osalta yhtäaikaaisesti samalla kehitysalueella. Koko Lähiöohjelma -mallin kokonaisvaltainen toteuttaminen onkin suositeltavaa, sillä aluekehittämisen ja osallistuvan budjetoinnin mallit täydentävät toisiaan ja varmentavat asukkaiden vahvemman osallisuuden sekä asukastyytyvyyden. Pilotoinnin jälkeen koko Lähiöohjelma -mallia on tarkoitus toteuttaa vaihtuvilla alueilla, jotka valitaan hyvinvointitiedon ja investointiohjelmien aluekohtaisten suunnitelmien mukaisesti.

Yhteystiedot mahdollisia lisätietopyyntöjä ja kysymyksiä varten:

Irma Savolainen, Palvelumuotoilija
Kuopion kaupunki / Hyvinvoinnin edistämisen palvelualue
Minna Canthinkatu 24, 3. kerros 70100 Kuopio
+358447182511
irma.savolainen@kuopio.fi