



HELSINGIN YLIOPISTO
MAATALOUS-METSÄTIEEELLINEN TIEDEKUNTA

Kuntien metsäsuunnittelussa käytettyjä osallistamismenetelmiä ja kokemuksia osallistamisen toteutuksesta

Tarja Anttila

Pro gradu -tutkielma

Helsingin yliopisto

Metsätieteiden maisteriohjelma

Metsien ekologia ja käyttö

Lokakuu 2021

Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Maatalous-metsätieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution– Department Metsätieteiden osasto, metsätieteiden maisteriohjelma	
Tekijä/Författare – Author Tarja Anttila			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Kuntien metsäsuunnittelussa käytettyjä osallistamismenetelmiä ja kokemuksia osallistamisen toteutuksesta			
Oppiaine /Läroämne – Subject Metsien ekologia ja käyttö			
Työn laji/Arbetets art – Level Maisterintutkielma		Aika/Datum – Month and year Lokakuu 2021	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages 58 s.
Tiivistelmä/Referat – Abstract <p>Kuntien metsät palvelevat monia käyttötarkoituksia, ja metsien käytön suunnittelussa on otettava huomioon niin sosiaaliset, ekologiset, taloudelliset kuin myös kulttuuriset tavoitteet. Metsien käytön ja hoidon selkärankana toimii metsäsuunnitelma. Kunnassa voidaan laatia myös strateginen metsäohjelma, joka luo pidemmän tähtäimen tavoitteet metsien käytölle.</p> <p>Osallistamisen taso metsien käytön suunnitteluun vaihtelee suuresti kuntien kesken. Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan, millaisia osallistamismenetelmiä ja osallistamisprosesseja kunnissa on käytetty viime vuosina erilaisissa metsäsuunnittelutilanteissa ja millaisia kokemuksia käytetyistä menetelmistä on. Lisäksi tutkitaan, millaisia hyötyjä, ongelmia ja kehitystarpeita osallistamisen toteutuksessa nähdään kuntien metsävastaavien näkökulmasta.</p> <p>Työ on toteutettu laadullisena tutkimuksena. Tutkimuksen aineisto on kerätty puolistrukturoiduilla haastatteluilla. Haastatteluihin on osallistunut kuntien metsävastaavia yhteensä 14 eri kunnasta. Haastattelut kohdennettiin kuntiin, joissa on toteutettu viime vuosien aikana taktinen metsäsuunnitelma tai strateginen metsäohjelma, missä on hyödynnetty erilaisia osallistamismenetelmiä osana suunnitteluprosessia. Haastattelut analysoitiin laadullisen sisällönanalyysin menetelmän avulla.</p> <p>Tuloksista käy ilmi, että osallistamisprosessit vaihtelevat paljon kuntien kesken eikä kahta keskenään samanlaista prosessia löytenyt. Kuitenkin käytetyt menetelmät ovat pitkälti samoja, suosituimpina menetelminä erilaiset verkkokyselyt ja paikkatietopohjaiset kyselyt, asukastilaisuudet ja metsäkävelyt. Vuorovaikutteista suunnittelua hyödynnettiin kahdessa kunnassa. Yleisempää on hyödyntää kevyempiä osallistamismenetelmiä, jotka eivät vaadi osallisilta suurta sitoutumista prosessiin. Keskeisimmät osallistamisen tuomat hyödyt, joita haastatteluissa tuli esiin, olivat hyväksyttävän lopputuloksen aikaansaaminen, luottamuksen rakentaminen, kuntalaisten tiedottaminen sekä kuntalaisten yleisen mielipiteen kartoittaminen. Sen sijaan keskeisimmät ongelmat liittyvät ajankäyttöön ja resursseihin, voimakkaisiin yksittäisiin mielipiteisiin, ristiriitojen kärjistymiseen sekä metsävastaavien osallistamismenetelmien hallintaan ja osaamiseen. Kehittämistarpeina pidettiin etenkin osallistamisen suunnitelmallisuuden parantamista, ulkopuolisen avun tai kunnan sisäisen osallistamisasiantuntijoiden hyödyntämistä toteutuksessa, metsänhoidon vaikutusten visualisointia ja kuvaamista kuntalaisille sekä riittävää tiedottamista.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Osallistaminen, osallistava suunnittelu, kuntametsät, metsäsuunnittelu			
Ohjaajat – Handledare – Supervisors Jari Vauhkonen			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto – Helda / E-thesis (opinnäytteet) ethesis.helsinki.fi			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Faculty of Agriculture and Forestry		Laitos/Institution– Department Department of Forest Sciences	
Tekijä/Författare – Author Tarja Anttila			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Public participation in urban forest planning – experiences from Finnish municipalities			
Oppiaine /Läroämne – Subject Forest Ecology and Management			
Työn laji/Arbetets art – Level Master's Degree		Aika/Datum – Month and year October 2021	
		Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages 58 p.	
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Urban forest have recreational values in daily life of citizens. Planning the use of urban forest is considered through social, ecological, economical and cultural sustainability goals. Besides a forest plan that focuses on concrete forest use, many Finnish municipalities also have a forest strategy. Forest strategy gives a longer perspective for the goals of the use of the forest.</p> <p>Public participation is used as part of the forest planning in municipalities in varying levels. This master's thesis focuses on the use of different public participation methods in forest planning in Finnish municipalities. The main focus is to explore what kind of methods/ combinations of methods are used and how the municipalities' forestry experts view the main benefits, problems and chances of improvement in the used practices. The study is carried out as a qualitative study, interviewing forestry experts from 14 Finnish municipalities and analyzing the interviews using qualitative content analysis. The interviews are targeted to municipalities, that have made a forest plan and used public participation in the planning process.</p> <p>The results show that the participatory processes varied a lot between municipalities and each municipality had made their own way of including participatory methods into the forest planning process. However, the methods used were mostly the same, the most used being different kinds of online surveys and surveys using spatial information, common meetings, and forest walks. Two of the municipalities used participatory planning, that involved stakeholders in the planning group. It's more conventional to use lighter participatory methods, that don't require as much involvement from the participants. According to the interviews, the main benefits brought by public participation are trust-building, informing residents and having an insight into the public opinion, along with reaching an approved plan. The main problems considering public participation are limited resources and time for the planning, single strong opinions that dominate the conversation, conflicting interests and skills for executing public participation. The ways to improve public participation process included more thorough planning of the process and sufficient amount of time for it, using participatory experts through a consult firm or from municipality's own workforce, explaining and visualizing effects of forest use for the public and more active ways to inform the public.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Public participation, participatory planning, forest planning, urban forestry			
Ohjaajat – Handledare – Supervisors Jari Vauhkonen			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited University of Helsinki Library – Helda / E-thesis (opinnäytteet) ethesis.helsinki.fi			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällys

1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkielman tausta	1
1.2. Osallistava suunnittelu ja osallistaminen	2
1.3. Kuntien metsäomistus ja metsien käyttö	3
1.4. Osallistaminen kuntametsäsuunnittelussa	4
1.5. Osallistamisen menetelmiä.....	7
2. TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TUTKIMUSKYSYMYKSET.....	8
3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	10
3.1. Osallistamista koskeva tutkimus	10
3.2. Osallistamisen hyödyt ja ongelmat.....	12
3.3. Osallistamisen kritiikkiä.....	15
4. AINEISTO JA MENETELMÄT	17
4.1. Kuntien metsävastaavien haastattelut.....	17
4.2. Laadullinen sisällönanalyysi	19
4.3. Tutkimuksen reliabiliteetti, validiteetti ja eettisyys	21
5. TULOKSET	22
5.1. Taustatiedot	22
5.2. Haastatteluissa esillä olleet metsäsuunnitelman tasot ja käytetyt	24
osallistamismenetelmät	24
5.3. Kunnat, joissa ei toteutettu osallistamista suunnitelman laadinnassa	33
5.4. Osallistamisen hyödyt	34
5.5. Osallistamiseen liittyvät ongelmat	37
5.6. Osallistamisprosessiin liittyvät kehitystarpeet	41
6. TULOSTEN TARKASTELU.....	45

6.1. Osallistamismenetelmien käyttö.....	45
6.2. Osallistamisen hyödyt kunnan näkökulmasta	48
6.3. Osallistamiseen liittyvät ongelmat kunnan näkökulmasta	49
6.4. Osallistamiseen liittyviä kehitystarpeita.....	50
7. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	51
8. LÄHTEET.....	53
LIITTEET	58
Liite 1. Sähköpostiviesti haastatteluun osallistuneille.....	58
Liite 2. Haastattelurunko	60

1. JOHDANTO

1.1. Tutkielman tausta

Kunnissa linjataan tavoitteet kunnan metsien hoidolle ja käytölle metsäsuunnittelun laadinnan yhteydessä, jolloin myös kuntalaisilla on usein tilaisuus päästä vaikuttamaan suunnitelman sisältöön. Osallistamiskäytännöt vaihtelevat kuitenkin suuresti eri kuntien välillä, eikä yhtenäistä linjaa sille, missä määrin kuntalaisia kuuluisi osallistaa, ole muodostettu. Myös käytettyjen osallistamismenetelmien kirjo on kunnissa moninainen ja osallistavana suunnitteluna voidaan nähdä hyvin erilaisia menettelytapoja. Onkin mielekästä tutkia, millaisia osallistamismenetelmiä kunnilla on ollut käytössään metsäsuunnitelmien laadinnassa ja millaisiksi osallistamisprosessit on kunnissa koettu.

Osallistamiskäytäntöjen kehittämiseksi on syytä tutkia, millaisia hyötyjä ja ongelmia osallistaminen on tuottanut kunnan näkökulmasta sekä millaisia kehittämistarpeita nähdään nykyisiin menettelyihin. Kuinka hyvin esimerkiksi tietyllä osallistamismenetelmällä saatua tietoa pystytään sisällyttämään lopulliseen suunnitelmaan? Tämän tutkimuksen tavoitteena on tunnistaa hyviä käytäntöjä osallistamisprosessin sujuvoittamiseksi ja ymmärtää paremmin kuntien tarpeita osallistamisen toteutuksessa.

Tässä pro gradu -tutkielmassa kartoitetaan suomalaisten kuntien nykytilannetta: millaisia osallistamismenetelmiä käytetään, mitä hyötyä osallistamisesta on kuntien metsäsuunnitteluun, millaisia ongelmia osallistamiseen liittyy ja miten prosessia voisi sujuvoittaa. Tutkimuksessa käytetään laadullista tutkimusotetta ja tiedon keräämiseksi on toteutettu puolistrukturoidut haastattelut, joissa on haastateltu kuntien metsävastaavia neljästätoista kunnasta. Haastattelututkimuksessa selvitetään, millaisia osallistamisprosesseja kunnissa on käytetty ja millaisia kokemuksia kuntien metsävastaavilla on näistä prosesseista.

Tämä maisteritutkielma on tehty yhteistyössä Tapio Oy:n kanssa. Tapio on asiantuntijaorganisaatio, joka tuottaa tietoa ja palveluita metsien kestävästä käytön edistämiseksi. Yhtenä osa-alueena Tapiossa kehitetään metsäsuunnittelupalveluita kunnille. Idea tälle maisteritutkielmalle lähti Tapion kiinnostuksesta kartoittaa toimivia osallistamismenetelmiä kuntien metsäsuunnitteluun. Tarkoituksena on tuottaa tietoa myös kunnille siitä, millaisia menetelmiä eri kunnissa on käytetty ja edistää osallistavan kuntametsäsuunnittelun hyvien käytäntöjen käyttöönottoa.

1.2. Osallistava suunnittelu ja osallistaminen

Osallistavan suunnittelun (participatory planning) käsitteellä tarkoitetaan suunnitteluprosessia, jonka toteutuksesta vastaa jokin taho (kuten organisaatio tai kunta) ja johon kerätään tietoa osallistujien mielipiteistä eri menetelmillä, joka voi olla passiivista tai aktiivista (Loikkanen 1995, Hytönen 2000, Reed ym. 2017). Osallistajat ovat henkilöitä, joihin suunniteltava asia jotenkin vaikuttaa, kuten sidosryhmät tai kunnan asukkaat. Osallistaminen (public participation) ja osallistava suunnittelu viittaavat siis siihen, että jokin taho kutsuu ihmisiä osallistumaan itse asettamistaan lähtökohdista (Rask & Ertiö 2019).

Osallistaminen voi toteutua monin eri tavoin, ja osallistamismenetelmiä valitessa täytyykin tietää, mitä osallistamiselta halutaan. Osallistamisen tapa voi olla tyyliltään esimerkiksi passiivista tiedon keruuta, konsultoivaa tai osallisten aktiivista osallistumista päätöksentekoon. Usein mitä aktiivisempaa osallistuminen on, sen intensiivisempää se myös on eli vaatii ajallista panostusta osallisilta. Osallistamisen tutkimuksen kenttä on laaja ja hajanainen, sillä osallistaminen pitää sisällään hyvin laajan ymmärryksen tavoista, jotka voidaan nähdä osallistamisena kevyestä tiedottamisesta ja palautteen keruusta tasapuoliseen yhteistyöhön päätöksenteossa (Fors ym. 2015).

1.3. Kuntien metsäomistus ja metsien käyttö

Suomen kunnat omistavat metsää yhteensä noin 430 000 hehtaaria (Suomen Virallinen Tilasto 2014, Löfström ym. 2019). Keskimääräinen metsäpinta-ala Manner-Suomen kunnissa on 1400 hehtaaria ja mediaani 812 hehtaaria. Metsäomaisuuden suuruus vaihtelee suuresti kunnittain. Suurin metsänomistajakunta on Oulu noin 22 000 hehtaarin metsäalalla. Kuntien omistama metsäala on noin 1,6 prosenttia kaikista Suomen metsistä. Vaikka kuntametsät ovat koko Suomen metsäalaan nähden pienessä osassa, on niillä tärkeä merkitys suomalaisten vapaa-ajan viettopaikkoina. Lähes kaksi kolmasosaa suomalaisten lähiulkoilusta tapahtuu kuntien hoitamilla ulkoilualueilla (Sievänen & Neuvonen 2014).

Myös metsien käyttötarkoitus vaihtelee suuresti kunnissa, joissain painottuen taajamien virkistysmetsiin ja toisissa lähinnä talousmetsiin. Etenkin kaupunkimaisissa kunnissa metsien virkistyskäytöllä on suuri merkitys, ja varsinaisia talousmetsiä ei välttämättä ole lainkaan (Visuri 2020). Nykyään kuntien metsien käytössä ja uusissa metsäsuunnitelmissa korostuu metsien monikäytön vaatimukset, jolloin metsien hoidon ja käytön suunnittelussa pyritään huomioimaan samaan aikaan useita tavoitteita, joista yleisimpiä ovat monimuotoisuuden ylläpitäminen, taloudellinen tuotto, virkistyskäyttö, ravinnekierto ja hiilineutraalius (Anttila 2020).

Useimmissa kunnissa on laadittu taktisen tason metsäsuunnitelma, jossa on määritelty metsissä tehtävät toimenpiteet kuviotasolla esimerkiksi kymmenen vuoden aikajänteellä. Kunnissa tehdään usein myös erikseen suunnitelma kunnan taajamametsien ja talousmetsien hoidosta. Suunnitelmat voivat myös olla kunnan eri osiin keskittyviä etenkin isoissa kunnissa.

Kuntien metsien käyttöä ohjaavia strategiatason ohjelmia ja pidemmän ajan suunnitelmia on viime vuosina tehty useammassa kunnassa. Strateginen ohjelma ohjaa kunnan metsien käytön tavoitteita pidemmällä tähtäimellä ja siinä voidaan kiinnittää huomiota muun muassa metsien käytön kokonaiskestävyyden ylläpitoon. Strateginen ohjelma on tärkeä

työkalu kunnan metsänhoidon suunnitelmallisuuden kehittämiseen ja tavoitteiden selkiyttämiseen (Anttila 2020).

1.4. Osallistaminen kuntametsäsuunnittelussa

Lainsäädäntö velvoittaa kuntia kuntalaisten osallistamis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseen, ja osallisuuden merkitystä on korostettu lain päivityksissä 2010-luvulla. Vuonna 2015 uudistetussa kuntalaissa (410/2015) todetaan 1 §:ssä: ”*Tämän lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa.*” Lisäksi 22 §, jota päivitettiin vuonna 2019, käsittelee tarkemmin kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. 22 §:ssä todetaan: ”*Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.*”

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja;*
- 2) selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa;*
- 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;*
- 4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;*
- 5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;*

6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.”

Laki ei velvoita tiettyjen osallistamismenetelmien käyttöön tai ohjeista tarkemmin siihen, miten osallistamista täytyisi toteuttaa, mutta se sisältää nyt yllä mainittuja suosituksia käytettävistä keinoista.

Metsien ja laajemmin ympäristön käyttöä koskevassa päätöksenteossa on vaikeaa, ellei mahdotonta muodostaa ratkaisuja, jotka olisivat absoluuttisesti oikeita. Käsiteltävät kysymykset eivät ratkea pelkästään tieteellisen tiedon keruuseen ja oikeaan vastaukseen päätymiseen, sillä tehtävissä päätöksissä ei ole varsinaisia oikeita tai väärä lopputulemia. Tällaisia suunnittelutilanteisiin liittyviä ongelmia kutsutaan viheliäisiksi ongelmiksi (Rittel & Weber 1973). Päätöksentekoon vaikuttavat ympäristön käytön tavoitteet, jotka voivat olla moninaisia. Metsäsuunnitelman sisältö perustuu tietoihin metsävaroista, luonnonsuojelualueista ja arvokkaista elinympäristöistä, hiilitaselaskelmista ja maankäytöstä. Metsäsuunnitelman tavoitteiden asetteluun voidaan hyödyntää laskelmia eri käyttöskenaarioiden vaikutuksesta esimerkiksi virkistykseen, monimuotoisuudelle ja taloudelle, jolloin eri suunnitelmavaihtoehtojen vaikutusta voidaan arvioida numeerisesti ja tukea näin päätöksentekoa. Lopullinen päätös metsäsuunnitelman tavoitteista on kuitenkin poliittista päätöksentekoa. Suunnitelman painopisteet metsien käytölle ovat arvovalintaisia, ja kunnan metsäsuunnitelmat hyväksytään lautakunnissa. Tämän vuoksi osallistamisella on potentiaalia olla merkittävä osa metsäsuunnitteluprosessia; näin on mahdollista huomioida suoraan kansalaisten arvostukset ja mielipiteet oleellisena osana tavoitteiden asettelua ja tehdä päätöksenteosta läpinäkyvämpää (Beierle 2002). Päätöksenteon taustalla on kuitenkin tärkeää olla hyvä käsitys suunnitelman tavoitteista ja omista vaikutusmahdollisuuksista, ja sen vuoksi riittävän tietopohjan takaaminen suunnitelmasta ja osallistamisen tavoitteista osallisille on tärkeää (Beierle 2002).

Asukkaat tuovat suunnitteluun mukaan kokemuksellista tietoa. Kokemuksellinen tieto on luonteeltaan henkilökohtaista, mutta myös sosiaalista ja kulttuurista, ja se tuo tärkeää ymmärrystä suunnitelmien toimivuudesta ja se huomioimalla vältetään asukkaiden

kannalta huonot ratkaisut suunnittelussa (Bäcklund 2009). Toisaalta kokemuksellisen tiedon haasteena on tiedon ristiriitaisuus ja asukkaiden keskenään erilaiset näkemykset hyvästä lähiympäristöstä (Leino 2006) sekä tiedon hyödyntäminen ja ottaminen osaksi suunnittelua (Bäcklund 2009). Bäcklund korostaa, että yksittäisetkin mielipiteet esimerkiksi kunnan viheralueiden suunnittelussa voivat kertoa tavoista, joilla kuntalaiset kokevat ja tulkitsevat ympäristöään, ja ovat siksi tärkeää tietoa suunnittelussa. Asukkaat pitäisi nähdä ennemminkin auktoriteetteina omaa lähiluontoa koskevassa päätöksenteossa kuin asiantuntijoina, sillä vaikuttaminen liittyy ennen kaikkea valtaan ja oikeuteen vaikuttaa kuin varsinaiseen perehtyneisyyteen ja asiantuntijuuteen (Norvasuo 1992).

Tarpeeksi laaja-alainen tiedottaminen on tärkeässä roolissa osallistamisen onnistumisessa (Sipilä ja Tyrväinen 2005). Kuntalaiset tulee pitää ajan tasalla suunnitelman etenemisestä ja vaikuttamismahdollisuuksista. Tiedottamisella taataan se, että mahdollisimman moni aiheesta kiinnostunut kuntalainen saa tietää osallistumismahdollisuuksista ja osallistujat edustavat laajasti kunnan väestöä.

Kuntaliiton julkaisemassa raportissa *Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen?* esitellään kunnille suunnatun kyselyn tuloksia (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2019). Kyselyssä käsiteltiin osallistamismenetelmien käyttöä ylipäättään keskittymättä mihinkään tiettyyn suunnitteluprosessiin. Kyselyyn tuli vastauksia 195:stä Manner-Suomen kunnasta. Sen perusteella yleisimmät osallistumis- ja vaikuttamistavat ovat erilaiset keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, yhdistysten ja järjestöjen kuuleminen ja yhteiskehittäminen sekä asiakas-/käyttäjäkyselyt. Kyselyiden vastauksista selvisi myös, että kaikenlaiset osallistamisen muodot ovat lisääntyneet kunnissa 2000-luvun aikana.

Vuonna 2000 tehdyssä kyselyssä, johon tuli vastauksia 228:sta kunnasta, kävi ilmi, että jonkinasteista osallistavaa suunnittelua oli käytetty noin viidesosassa vastanneista kunnista metsäsuunnitelman laadinnan yhteydessä (Löfström 2001). Vuonna 2005 sen sijaan KuntaMETSÖ -hankkeen selvityksen mukaan osallistavaa suunnittelua hyödynnettiin osana kuntien metsäsuunnittelua noin 60 prosentissa kyselyyn vastanneista 144:stä kunnasta (Löfström ym. 2007). Osallistamistavat kuitenkin vaihtelevat suuresti kuntien kesken, eikä yhtenäistä ohjeistusta ole luotu osallistamisen toteuttamiselle.

Kuntaliiton julkaisussa osallisuuden muodot jaotellaan neljään luokkaan: tieto-osallisuuteen, suunnitteluosallisuuteen, päätöksenteko-osallisuuteen ja toimintaosallisuuteen (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2019 viitattu Laiho ym. 2000). Tieto-osallisuudessa kuntalaiselle tarjotaan tietoa palveluista ja osallistumismahdollisuuksista useiden kanavien kautta, ja suunnitteluosallisuudessa kuntalaisella on mahdollisuus osallistua lähiympäristönsä kehittämiseen suunnittelu- ja kehittämisprosesseissa. Päätöksenteko-osallisuudessa kuntalainen pääsee osallistumaan päätöksentekoon, ja toimintaosallisuudessa kuntalainen osallistuu konkreettiseen toimintaan ja palveluiden tuottamiseen. Kunnan on hyvä tarjota monipuolisesti erilaisia osallistamisen muotoja kuntalaisille, sillä silloin voidaan vastata eri ihmisryhmien tarpeisiin ja edistää paremmin demokraattisen päätöksenteon toteutumista (Sipilä & Tyrväinen 2005).

Globalilla tasolla kuntametsiä ja asukkaiden käytössä olevia, asutusten läheisyydessä olevia taajamametsiä (urban forests) koskevassa tutkimuksessa on tunnistettavissa useita diskursseja (Ostoic ym. 2015). Valtaosa tutkimuksesta painottuu Pohjois-Amerikkaan ja Eurooppaan, ja tutkimusartikkelien määrä on kasvanut merkittävästi 2000-luvulle tultaessa. Yleisin näkökulma tutkimusartikkeleissa on taajamametsien hoitoa koskeva ja metsänhoidollista näkökulmaa painottava ote. Ostoic ym. (2015) painottavat, että kansalaisten osallistamisen ja sosiaalisen kestävyuden näkökulman tutkimusta tarvitaan lisää taajamametsien tutkimuksen saralla. Käytettyjen osallistamismenetelmien ja uusien menetelmien tarkastelua tarvitaan lisää, jotta nähdään, missä määrin osallistaminen mahdollistaa aidon vaikuttamisen ja lisäarvon tuomisen suunnitteluprosessiin.

1.5. Osallistamisen menetelmiä

Metsäsuunnittelussa käytettyjä osallistamismenetelmiä jaotellaan sen mukaan, miten suurta joukkoa niillä osallistetaan ja miten intensiivistä osallistaminen on. Hytönen (2000) jaotteli artikkelissaan metsätalouden osallistamismenetelmät kolmeen ryhmään: kyselyyn, vapaamuotoiseen palautteeseen ja neuvotteluun. Kysely voidaan toteuttaa esimerkiksi verkossa, kadulla tai paperisena, ja sen pyrkimyksenä on yleensä tavoittaa

laajempi otos kuntalaisista. Kyselyt ovat yleensä hyvin strukturoituja ja kysymykset ja vastausvaihtoehdot määräävät sen, miten niihin vastataan. Usein kyselylomakkeissa on mahdollisuus myös vapaalle palautteelle. Vapaamuotoinen palaute ei sen sijaan ole rajattua samalla tavalla kuin kysely, vaan mielipiteen saa kertoa siinä muodossa kuin haluaa. Palautetta voidaan kerätä nettipalautteella, sanallisesti tai kirjallisesti. Myös paikkaan sidottua palautetta on nykyään alettu hyödyntää, kun karttapohjaisia ohjelmia on käytössä. Vapaamuotoisen palautteen heikkoutena on se, ettei sen edustavuudesta voida sanoa mitään. Se voi kuitenkin antaa arvokasta tietoa ihmisten arvotuksista ja preferensseistä. Neuvottelu on aktiivista osallistumista ja vuorovaikuttamista päätöksentekoon, mutta sen rajoituksena on pienempi osallistujamäärä. Se on myös kuormittavampaa ajallisesti, mikä voi vähentää osallistujien motivaatiota. Neuvottelumuotoiseen osallistamisessa on mukana laajan kansalaisjoukon sijasta esimerkiksi eri sidosryhmien edustajia.

Useiden osallistamismenetelmien käyttö on hyvän lopputuloksen kannalta tärkeää, sillä silloin voidaan mahdollistaa erilaisten ihmisryhmien osallistuminen ja näin saada laajempaa näkökulmaa suunnitteluun (Kettunen 2002, Sipilä & Tyrväinen 2005).

2. TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Osallistavaa suunnittelua on hyödynnetty osana metsäsuunnittelua jo monissa Suomen kunnissa, ja viimeisen kymmenen vuoden aikana aiheesta on tehty useita tapaustutkimuksia (mm. Sipilä & Tyrväinen 2005, Heikkilä 2013, Suominen 2015, Oksanen 2020). Näissä tutkimuksissa on keskitytty yksittäiseen osallistamismenetelmään ja/tai kuntaan. Tällä tavalla on kerätty tärkeää tietoa osallistamismenetelmien toimivuudesta. Huomattavaa on, että osallistaminen ei ole saanut johdonmukaista yhtenäistä linjaa metsäsuunnitteluun, vaan jokainen kunta toteuttaa osallistamisen omalla tavallaan. Kuntien asiantuntijat ovat ilmaisseet myös tarvetta yhtenäisemmälle ohjeistukselle osallistamismenetelmien valintaan metsien käytön suunnittelussa (Visuri

2020, Mikkola ym. 2008). Kuntametsien suunnittelun tiekartta -hankkeen loppuraportissa nostettiin esiin askelia kuntametsien suunnittelun osallistamisen kehittämiseksi. Näitä askelia ovat: ”1) erilaisten suunnittelutilanteiden vuorovaikutustarpeiden ja -tavoitteiden tunnistaminen, 2) tyypillisiin tilanteisiin soveltuvan osallistamisprosessin hahmottaminen kokonaisuutena, 3) asetettuihin tavoitteisiin soveltuvien yksittäisten osallistamismenetelmien tunnistaminen ja niiden johdonmukainen soveltaminen sekä 4) kokemusten välittäminen erilaisista osallistamisen malleista ja käytännöistä” (Mikkola ym. 2008). Tämän tutkimuksen tavoitteena on tunnistaa hyviä käytäntöjä osallistamisprosessin sujuvoittamiseksi ja ymmärtää paremmin kuntien tarpeita ja tavoitteita osallistamisen toteutuksessa. Tätä tietoa voidaan hyödyntää, kun kehitetään jatkossa kuntien osallistavaa metsäsuunnittelua. Samalla kootaan yhteen tietoa eri kuntien osallistamisprosesseista ja vertaillaan käytössä olleita menetelmiä.

Haastatteleamalla useita kuntia pyritään kartoittamaan erilaisia osallistavan suunnittelun menetelmiä, joita kunnilla on ollut viime vuosina käytössä. Kuntien erilaisuus on tärkeää huomioida metsäsuunnittelun osallistamismenetelmien hyödyntämisen arvioinnissa. Kuntien metsäomistukset ja metsien käyttömuodot eroavat paljon toisistaan. Suunnittelun tavoitteet ja osallistamisen rooli voi vaihdella, kun on kyseessä esimerkiksi pääkaupunkiseudun kunta, jossa on runsaasti virkistyskäytössä olevaa metsää tai toisaalta pieni maaseutukunta, joka omistaa lähinnä talousmetsää.

Haastatteluilla selvitetään myös, millaisia hyötyjä, ongelmia ja kehityskohteita osallistamiseen liittyy kunnan metsävastaavien näkökulmasta. Tutkimuksen rajauksen vuoksi keskityn kuntien metsävastaavien näkökulmaan, vaikka tärkeää olisi saada palautetta myös kuntalaisilta ja eri sidosryhmien edustajilta, joiden tavoitteet ja näkemykset osallistamisesta voivat erota kunnan hallintoon nähden.

Tutkimuskysymyksinä tarkastellaan seuraavia kysymyksiä:

1. Millaisia osallistamismenetelmiä kunnissa on ollut käytössä ja millaisia kokemuksia menetelmien käytöstä on?
2. Mitä hyötyä osallistamismenetelmien käytöstä osana kunnan

metsäsuunnitteluprosessia on kunnan metsävastaavien näkökulmasta?

3. Mitkä asiat osallistamisessa on koettu ongelmallisiksi kuntien metsävastaavien näkökulmasta?
4. Mitä kehittämiskohteita kuntien metsävastaavat näkevät käytetyissä osallistamiskäytännöissä osana metsäsuunnitteluprosessia?

3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS

3.1. Osallistamista koskeva tutkimus

Vallan jakautumista osallisille on usein kuvattu Arnsteinin (1969) osallistamisen tikapuilla (Ladder of citizen participation). Tikapuiden kahdeksalla tasolla kuvataan osallisten valtaa päätöksentekoon ensimmäisen tason manipulaatiosta kohti ylimmän tason kansalaisvaltaa. Osallistamisen tasoilla tuodaan ilmi, että usein osallistamiseksi kutsutut menetelmät eivät ole todellista osallistamista, vaan lähinnä keinoja lisätä hyväksyntää. Kuitenkin hyvin erilaiset toimintatavat ja vallan jakautuminen voidaan lukea osallistamisen kattotermin alle. Arnsteinin tikapuumallia on toisaalta kritisoitu siitä, miten se korostaa laajimman osallistamisen olevan korkeimmalla tasolla: osallistamisen tyyplejä on kuvattu myös ympyrämallilla (Reed ym. 2017), jossa osallistamisen tasot on jaoteltu tekijän ja osallistamisen tyylin mukaan. Osallistamisen tasot on jaettu yhdensuuntaiseen viestintään (one-way communication), konsultointiin (consultation), neuvotteluun (deliberation) sekä yhteisluomiseen (co-production). Nämä tavat voivat olla joko ylhäältä alas johdettuja tai alhaalta ylös johdettuja.

Onnistuneelle osallistamiselle on esitetty useita kriteerejä eri tutkimuksissa. Kriteeristöjä on usein koostettu laajojen tapausesimerkkiaineistojen kirjallisuuskatsauksen pohjalta (mm. Buchy & Hoverman 2000, Ansell & Gash 2008) sekä kirjallisuuskartoituksen ja haastattelututkimusten yhdistelmien (mm. Webler & Tuler 1999, Faehnle & Tyrväinen 2013) avulla. Onnistumista arvioidaan itse prosessin sujumisen tai suunnittelun

lopputulosten osalta. Tutkimuksissa esiin nousseita prosessin onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi prosessin avoimuus, todelliset vaikutusmahdollisuudet ja tiedon saatavuus (Webler & Tuler 1999, Faehnle & Tyrväinen 2013). Prosessin avoimuus kertoo prosessin reiludesta ja siitä, ettei ketään suljeta tarkoituksella ulos. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että jokainen kuntalainen pitäisi pyrkiä osallistamaan mukaan – tarkoitus on enemmänkin pitää huolta siitä, että prosessi on läpinäkyvä ja halukkailla on mahdollisuus päästä vaikuttamaan. Valta vaikuttaa prosessiin ja sen lopputuloksiin kuvaa sitä, että osallistujat voivat vaikuttaa omalla panoksellaan suunnitelmaan, kokevat osallistumisen merkitykselliseksi eikä osallistaminen ole vain näennäistä vaikuttamista. Merkityksellisyyden tunteeseen vaikuttaa se, kokevatko osalliset pystyvänsä todella vaikuttamaan päätöksentekoon ja voiko prosessissa oppia uutta. Lisäksi merkityksellisyyteen vaikuttaa, onko henkilö alueen asukas tai muu käyttäjä; kokeeko hän tärkeäksi päästä vaikuttamaan suunnitteluun. Tiedon saatavuudella varmistetaan, että osallisilla on asianmukainen tietämys suunniteltavasta asiasta. Lisäksi toimiva hallinto ja fasilitointi (Webler & Tuler 1999, Buchy & Hoverman 2000, Ansell & Gash 2008, Reed 2008, Faehnle & Tyrväinen 2013) edistää osallistamisen onnistumista mahdollistamalla hyvän alustan vuorovaikutukselle. Sen sijaan osallistamisen lopputuloksen onnistumiseen vaikuttavat muun muassa osallistamisen ajallinen sijoittuminen ja laajuus sekä aiempi kokemus osallistamisesta (Reed ym. 2018). Lisäksi Faehnle & Tyrväinen (2013) nostavat esiin lopputuloksen onnistumisen kannalta keskeiseksi kriteeriksi alueen kestäväen käytön ja ympäristön laadun paranemisen.

Weblerin ja Tulerin (2006) mukaan onnistunut osallistaminen voidaan nähdä eri tavoin sen mukaan, mitä tekemisvaiheessa tai lopputuloksessa painotetaan. Näitä asioita voivat olla esimerkiksi tieteellisyys, tehokkuus tai luottamuksen rakentaminen. Luottamuksen rakentamisen ollessa pääpainona voi olla tärkeämpää pitää huolta kaikkien tasapuolisista osallistumismahdollisuuksista, kun taas tieteellisessä painotuksessa voidaan pyrkiä löytämään mahdollisimman asiantuntevat sidosryhmät esittämään mielipiteitä. Painotukset voivat vaihdella samassa suunnitteluhankkeessakin osapuolten kesken sen mukaan, mitä kukin osapuoli pitää tärkeänä. Tämän vuoksi osallistamisen onnistumisen objektiivinen arviointi on haastavaa.

Beierle (2002) koosti yhteenvedon yli kahdestasadasta tapausesimerkistä tutkiakseen,

paransiko osallistaminen päätöksenteon laatua ympäristöä koskevissa suunnitteluprosesseissa. Tapausesimerkkien perusteella osallistaminen paransi yleensä päätöksenteon laatua, etenkin, kun osallistaminen oli intensiivisempää eli sisälsi esimerkiksi työryhmätyöskentelyä ja sidosryhmät otettiin mukaan suunnitteluprosessiin. Tällöin osalliset olivat sitoutuneempia, osallisilla oli parempi tietopohja aiheeseen, ja he pystyivät tuottamaan uusia ideoita ja tietoa suunnitelmaan.

Meriluoto & Litmanen (2019) esittävät, että osallistamiselle yleisesti asetetut tavoitteet voi jakaa kolmeen kategoriaan: ”1) kansalaisten osallisuuden tunteen lisääminen (etenkin marginalisoitujen ryhmien), 2) paremman tietopohjan luominen ja poliittisen päätöksenteon tukea sekä 3) legitimitetin lisääminen hallinnolle ja luottamuksen rakentaminen kansalaisten ja hallinnon välille.” Näiden lisäksi voi olla muitakin tavoitteita, mutta julkishallinnon järjestämissä osallistamishankkeissa nämä nousevat usein esiin.

3.2. Osallistamisen hyödyt ja ongelmat

Osallistaminen on ollut suuressa nosteessa etenkin Pohjois-Amerikassa ja Euroopassa, mutta laajan osallistamisen hyötyjen korostamisen (Arnstein 1969, Warburton 1997) jälkeen mahdollisimman laajan osallistamisen itseisarvoisuutta on myös kyseenalaistettu (Beierle 2002, Irvin & Stansbury 2004, Reed 2008). Osallistamisen laatuun ja siitä saataviin hyötyihin alettiin kiinnittää enemmän huomiota. Samoin nostettiin esiin myös osallistamisen yhteydessä esiintyviä ongelmia ja haasteita. Osallistamismenetelmiä kannattaakin pohtia tapauskohtaisesti ja arvioida kyseiseen suunnittelutilanteeseen ja kontekstiin soveltuvimmat osallistamiskeinot (Reed 2008).

Hyötyjä ja ongelmia on ryhmitelty liittyen erityisesti suunnitteluprosessiin ja toisaalta prosessin lopputulokseen, sekä erikseen osallistavaan tahoon ja osallistettaviin kohdistuvia hyötyjä ja ongelmia (Irvin & Stansbury 2004, Reed 2008). Sen sijaan osallistamisen hyötyjä fyysisen ympäristön (suunniteltavan alueen) laadun kannalta on tutkittu vähemmän (Fors ym. 2015).

3.2.1. Hyötyjä

Luottamuksen rakentaminen nostetaan usein esiin keskeiseksi osallistamisen hyödyksi ja toisaalta onnistumisen tekijäksi (Webler & Tuler 1999, Beierle & Crayford 2002, Irvin & Stansbury 2004, Ansell & Gash 2008, Reed 2008). Osallistamisprosessi voi avata keskusteluyhteyttä sidosryhmien ja osallistavan tahon kesken ja edistää myös tulevien hankkeiden läpivientä.

Suunnitelman hyväksyttävä lopputulos ja toimeenpanon helpottaminen on keskeinen osallistamisesta saatava hyöty (Irvin & Stansbury 2004). Kansalaisten kuuleminen suunnitteluprosessin varhaisessa vaiheessa auttaa muodostamaan kattavamman kuvan lähtötilanteesta ja sitä kautta laadukkaamman lopputuloksen (Beierle 2002, Faehnle & Tyrväinen 2013). Samalla saadaan heti alusta alkaen hyväksyttävä suunta suunnitelmalle. Jakamalla tietoa suunnitteluprosessista ja ottamalla kansalaiset mukaan päätöksentekoon voidaan välttää konflikteja ja saada aikaan kaikille osapuolille tyydyttävämpi lopputulos. Läpinäkyvässä prosessissa käsitellään myös ristiriitaisia näkemyksiä ja ihmisille annetaan mahdollisuus ilmaista mielipiteensä.

Mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon ja omaan lähiympäristöön on tärkeää etenkin osallisten näkökulmasta (Irvin & Stansbury 2004, Van Herzele ym. 2005). Suunnitteluvaiheessa osallistaminen on tärkeää, sillä silloin kansalaisilla on todellinen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon ja saada vietyä eteenpäin viestiä asukasnäkökulmasta. Osallisuus myös kasvattaa kuuluvuuden tunnetta omaan ympäristöön ja voi vahvistaa paikallista yhteisöllisyyttä (Van Herzele ym. 2005).

Molemminpuolinen oppiminen ja ymmärryksen lisääminen käsillä olevasta suunnittelun kohteesta luetaan yhdeksi osallistamisen hyödyistä (Beierle & Crayford 2002, Irvin & Stansbury 2004, Reed 2008). Suunnitteluprosessissa päästään hyödyntämään kansalaisten tietoutta ja toisaalta osallistaminen mahdollistaa tehokkaan tiedottamisen suunniteltavasta asiasta. Tietoisuuden lisääminen kasvattaa asukkaiden kiinnostusta omaan lähiympäristöön ja ympäristöasioihin (Irvin & Stansbury 2004, Van Herzele ym.

2005). Osallistava taho saa osallistamisen kautta paremman ymmärryksen asioista, jotka ovat asukkaiden mielestä hyväksyttäviä ja kannatettavia (Irvin & Stansbury 2004).

Osallistaminen tuottaa uutta tietoa päätöksenteon tueksi ja voi parantaa suunnitelman laatua (Van Herzele ym. 2005, Faehnle & Tyrväinen 2013). Kansalaiset voivat tuoda päätöksentekoon tuoreita näkökulmia ja luovia ratkaisuja, joita ei muuten huomioitaisi suunnittelussa (Van Herzele ym. 2005). Kokemuksellinen tieto ja käytännön tuntemus alueista voi auttaa tekemään suunnitelmista toimivampia (Van Herzele ym. 2005).

3.2.2. Ongelmia

Osallistamisprosessiin liittyviä haittoja osallistavan tahon näkökulmasta ovat muun muassa ajankäyttö, kustannukset, sekä mahdolliset ristiriitojen kärjistyminen, jotka hankaloittavat entisestään suunnittelua, sekä vähäinen osallistumisaktiivisuus (Irvin & Stansbury 2004). Osallistaminen vaatii aina aikaa ja suunnittelua, ja hankkeet on usein helpompaa ja nopeampaa viedä läpi ilman osallistamista. Myös kustannuksia joudutaan miettimään osallistamisen järjestämisessä ja pyrkiä valitsemaan kustannustehokkaimpia keinoja toteutukseen. Suunnittelija voi päätyä samaan lopputulokseen suunnitelmassa myös ilman osallistamisella kerättyä tietoa. Toisaalta parhaimmatkin osallistamissuunnitelmat voivat vesittyä, jos asukkaita ei saada aktivoitua mukaan vaikuttamaan päätöksentekoon. Näin osallistamisella saatu tieto ei välttämättä edusta suurimman osan mielipidettä.

Kansalaisen näkökulmasta osallistaminen voi olla ajankäytöllisesti raskasta. Osallistuminen turhauttaa, jos mielipiteille ei anneta lopussa todellista painoarvoa tai niitä ei käsitellä asianmukaisesti (Burton ym. 2004, Irvin & Stansbury 2004). Osallistaminen voi myös tuntua turhauttavalta, jos joku toinen osallistujataho pääsee vaikuttamaan päätöksentekoon muita tahoja enemmän (Irvin & Stansbury 2004). Henkilö voi olla toisaalta täysin tyytyväinen tilanteeseen ja luottaa hallinnon taitoon hoitaa suunnittelu, jolloin motiivia osallistumiseen on vaikea löytää (Irvin & Stansbury 2004).

Vaikka osallistamisella pyritään saamaan erilaiset näkökulmat kuuluviin, riskinä on, että

vähemmistössä olevat ryhmät eivät saa ääntään läpi ja vaikuttamassa on vain aktiivisin osa, jolla on myös enemmän valtaa ja painoarvoa päätöksenteossa (Nelson & Wright 1995). Esimerkiksi lasten ja nuorten ääni ei usein pääse kuuluviin päätöksenteossa.

Monia ongelmia voidaan hallita ja huomioida suunnittelussa laadukkaan osallistamisen toteutuksen ja suunnittelun avulla (Buchy & Hoverman 2000, Irvin & Stansbury 2004, Reed 2008). Toisaalta jotkin ongelmat eivät kosketa kaikkia suunnittelutilanteita, vaan ne ovat kontekstisidonnaisia. Esimerkiksi riski konflikteihin on todennäköisempää suunnittelutilanteessa, jossa on huonoja kokemuksia aiemmasta yhteistyöstä (Reed 2008).

3.3. Osallistamisen kritiikkiä

Osallistamisen motiivina ei aina uskota olevan aito pyrkimys kuulla kansalaisia, vaan lähinnä keino kiillottaa mainetta ja vähentää soraääniä (Van Herzele ym. 2005). Vaikuttamismahdollisuuksia ohjataan yleensä ylhäältä päin, ja osallistava taho voi olla haluton jakamaan päätäntävaltaa muille tahoille peläten vallan menettämistä (Irvin & Stansbury 2004, Van Herzele 2005). Jos aitoihin vaikutusmahdollisuuksiin ei luoteta, osallistujien halukkuus osallistua kärsii. Osallistajat pettyvät vaikutusmahdollisuuksiinsa, jos osallistamisen tavoitteista ei viestitä tarpeeksi selkeästi (Buchy & Hoverman 2000, Sipilä & Tyrväinen 2003). Osallistajat voivat kuvitella osallistamisella olevan suurempi painoarvo kuin todellisuudessa onkaan, ja huomattessaan, etteivät pystyneet vaikuttamaan päätöksentekoon päättävät olla osallistumatta enää jatkossa vastaaviin hankkeisiin. Osallistamisen tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että yksittäiset voimakkaat mielipiteet saavat lyötyä itsensä läpi, vaan mahdollistaa vuoropuhelu ja yhteisen ratkaisun hakeminen (Webler & Tuler 2006). Kuitenkin usein erityisesti metsäsuunnittelussa ihmiset voivat olla halukkaita päästä vaikuttamaan hyvinkin tarkkaan tiettyjen toimenpiteiden toteutukseen. Usein osallistumisprosessiin osallistuvat innokkaimmin ääripäiden äänekkäät edustajat ja ”hiljaisen enemmistön” tavoittaminen on hankalaa (Saarinen ym. 2009).

Osallistuminen voidaan kokea liian kuormittavana, ja esimerkiksi kyselylomakkeiden

sisältöä täytyy tarkkaan suunnitella vastaamisen kannalta mielekkääksi. Kuntalaiset ottavat osaa suunnitteluun omalla vapaa-ajallaan ilman korvausta, joten osallistuminen on hyvä tehdä helpoksi kuntalaisille. Yleinen haaste osallistamisessa onkin alhainen osallistumisinnostus tilaisuuksiin (Löfström ym. 2014). Osallistumisinnostusta voi pyrkiä parantamaan aktiivisella tiedottamisella, jotta mahdollisimman moni kiinnostunut kuulisi vaikuttamismahdollisuuksista.

Osallistamisella saadun tiedon hyödyntäminen on usein keskeinen haaste. Kokemuksellinen tieto eroaa muusta suunnitelman tekoon käytetystä tiedosta, ja sen roolia suunnitelmassa voi olla vaikea määrittää (Bäcklund 2009). Tiedon hyödyntämiseen voi liittyä haasteita myös silloin, kun arvioidaan esimerkiksi kyselylomakkeilla saatua tietoa. Kysymyksiä on voitu ymmärtää eri tavoin ja osallistujilla on voinut olla erilaiset lähtötiedot aiheesta – kyselylomakkeiden avaaminen esimerkiksi keskustelutilaisuudessa voisi vaikuttaa vastaajien mielipiteisiin ja saada aikaan kompromisseja (Faehnle 2009).

Osallistamisprosessien järjestäminen automaationa osana kaikkea suunnittelutoimintaa pelätään aiheuttavan osallistumisen ja demokratian ”hallinnallistumisen” (Meriluoto & Litmanen 2019). Tällä tarkoitetaan sitä, että vaikuttaminen on rajattu osallistamisprosesseihin ja muut spontaanit vaikuttamismahdollisuudet kaventuvat. Ihmiset pääsevät vaikuttamaan lähinnä tiedolliseen sisältöön ja ennalta määrättyihin kysymyksiin, jolloin arvokysymyksistä keskustelu jää toissijaiseksi. Jos vaikutusmahdollisuuksien koetaan vain kapenevan, se johtaa siihen, että innostus osallistamisprosesseihin osallistumiseen laantuu ja luottamus hallintoon kärsii. On syytä pitää huoli, että kansalaisille tarjotaan aitoja vaikuttamismahdollisuuksia ja monipuolisia vaikuttamiskeinoja, jotta eri ihmisryhmät pääsevät vaikuttamaan itselle tärkeisiin asioihin.

4. AINEISTO JA MENETELMÄT

Tässä osiossa esitellään tutkimuksen aikana kerätty aineisto, aineiston analyysimenetelmä sekä miten reliabiliteetti, validiteetti ja eettisyys on huomioitu tutkimuksen toteutuksessa. Aineisto perustuu kuntien metsävastaavien kanssa toteutettuihin haastatteluihin ja aineiston analyysissä hyödynnettiin laadullista sisällönanalyysiä.

4.1. Kuntien metsävastaavien haastattelut

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina haastatteluina eli teemahaastatteluina. Teemahaastattelu sopii tilanteeseen, jossa haastatellaan tiettyä kohderyhmää, jolla on henkilökohtaista kokemusta kyseessä olevasta asiasta (Hirsjärvi & Hurme 2009). Teemahaastattelu etenee ennalta laaditun haastattelurungon mukaisesti, kuitenkin niin, että haastattelun aikana on mahdollista muokata kysymysten järjestystä ja esittää tarkentavia lisäkysymyksiä (Tuomi & Sarajärvi 2009). Tavoitteena on saada käsiteltävästä aiheesta kattavasti tietoa, ja haastattelun etu kyselyyn nähden on se, että kysymyksiä voidaan tarkentaa haastattelun aikana ja selventää vastausten merkitystä.

Otannassa käytettiin harkinnanvaraista aineiston keruuta eli eliittiotantaa (Tuomi & Sarajärvi 2009). Haastattelut siis kohdennettiin kuntiin ja henkilöille, joilla on eniten kokemusta osallistamisesta ja jotka pystyvät kattavimmin kertomaan omista kokemuksistaan. Tämän lisäksi haastateltiin myös kaksi kuntaa, joilla oli vain vähän kokemusta osallistamisesta. Haastateltavat tunsivat kunnan metsäsuunnitteluprosessin ja siihen liittyvän osallistamisen vaiheet ja pystyivät kuvaamaan prosessin kulkua ja arvioimaan saavutettua lopputulosta.

Haastatteluilla täydennetään tietoa, jota ei kuntien verkkosivuilta saada selville ja luodaan seikkaperäisempi kuvaus osallistamisprosessista. Kunnat valittiin haastatteluihin verkkosivujen läpikäynnin ja muun alustavan tiedon perusteella. Kuntien verkkosivujen läpikäynnillä saatiin selville tietoa kunnan viimeisimmästä metsäsuunnitelmasta ja siitä,

missä roolissa osallistamisen hyödyntäminen oli suunnitelman laadinnassa sekä joissain tapauksissa kattavammin osallistamisprosessin kulusta. Haastatteluihin valittiin etupäässä kuntia, joista tiedettiin, että osallistamismenetelmiä on käytetty metsäsuunnitelman laadinnassa. Lisäksi haastatteluihin otettiin mukaan muutama kunta, jossa osallistaminen on ollut vähäisessä osassa. Haastatteluihin pyrittiin ottamaan mukaan eri kokoisia kuntia ympäri Suomea, mutta koska osallistamista on tehty runsaammin erityisesti suuremmissa kaupungeissa, ovat ne enemmän edustettuina kuin pienemmät kunnat. Metsäsuunnitelmaa ei määritelty tietyn laajuiseksi, sillä silloin olisi ollut erittäin haastavaa löytää riittävästi samankaltaisia kuntia haastatteluun. Haastatelluissa kunnissa oli tehty eri tason osallistavia metsäsuunnitelmia, kuten strategisen tason ohjelmia ja taajamametsien hoito- ja käyttösuunnitelmia. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata erilaisia kunnissa käytettyjä osallistamismenetelmiä metsäsuunnittelussa, eikä tavoitetta rajattu tietyn tason metsäsuunnitteluun.

Haastatteluita toteutettiin yhteensä neljätoista kappaletta. Haasteltavia kontaktoitiin ensin puhelimitse ja sovittiin tarkemmasta haastatteluajankohdasta Microsoft Teams-alustalla. Muutamia, joita ei tavoitettu puhelimitse, lähestyttiin sähköpostiviestillä. Kun haastatteluajankohta saatiin sovittua, haastateltaville lähetettiin sähköpostilla haastattelukirje sekä lisätietoa tehtävästä tutkimuksesta (liitteet 1 ja 2). Vallinneen Covid-19 pandemiatilanteen vuoksi haastattelut päätettiin pitää kaikki etäyhteyksillä. Tavoitemäärä haastatteluille oli noin viisitoista haastattelua. Sopiva määrä haastatteluille saavutetaan yleensä, kun haastatteluissa esiin nousseet teemat alkavat toistaa itseään eli aineisto saturoituu (Tuomi & Sarajärvi 2009). Haastateltavien kuntien osallistamisprosessit olivat kaikki omanlaisiaan eikä saturaatiota tässä suhteessa näin pienellä otannalla tullut, mutta kommentoissa osallistamisen hyötyihin, ongelmiin ja kehittämiskohteisiin sen sijaan alkoi olla toistuvuutta. Otanta on laadulliselle tutkimukselle tyypillisesti suppea, eikä teemahaastattelujen avulla voikaan saavuttaa täyttä kuvaa osallistamisesta kaikissa Suomen kunnissa. Tavoitteena on sen sijaan syy-seuraussuhteiden ymmärtäminen ja ilmiön kuvaaminen (Tuomi & Sarajärvi 2009).

Haastattelun kysymykset suunniteltiin kirjallisuuden pohjalta. Haastattelun alussa käytiin läpi taustakysymyksiä. Taustakysymyksillä selvitettiin muun muassa kunnan metsäomaisuuden kokoa, kunnan metsien käyttötarkoituksen jakautumista, onko kunta

laatinut metsien käytölle strategisen ohjelman, mikä on haastateltavan virkanimike ja rooli osallistamisprosessissa sekä onko haastateltava saanut koulutusta osallistamiseen. Nämä tiedot kerättiin taustiedoksi haastatteluun vastanneiden kuntien vertailussa. Haastattelun toisessa osiossa käytiin läpi metsäsuunnitelmaan liittyvä osallistamisprosessi, sen eteneminen ja vaiheet sekä käytetyt osallistamismenetelmät. Prosessista selvitettiin tarkentavaa tietoa muun muassa siitä, miten osallistamisen tiedotus toteutettiin, millaisia motiiveja osallistamisen toteuttamiselle oli ja millaisia tavoitteita osallistamiselle asetettiin suunnitteluprosessin alussa. Tässä vaiheessa pyrittiin saamaan kattava kokonaiskuva suunnitteluprosessista, jotta tuloksissa pystytään mahdollisimman hyvin kuvaamaan osallistamisen etenemistä. Kolmannessa osiossa haastateltavia pyydettiin arvioimaan osallistamisprosessin keskeisimpiä hyötyjä ja ongelmakohtia sekä ajatuksia siitä, miten osallistamisprosessia olisi voinut kehittää. Lisäksi pyydettiin myös arvioimaan kunnan onnistumista osallistamisen organisoinnissa sekä omaa henkilökohtaista mielipidettä osallistamismenetelmien käytön tärkeydestä metsäsuunnittelussa.

4.2. Laadullinen sisällönanalyysi

Haastattelujen purkamiseen hyödynnettiin laadullista sisällönanalyysyä, joka on yleinen laadullisessa tutkimuksessa käytettävä analyysimenetelmä (Tuomi & Sarajärvi 2009, Schreier 2012). Laadullisessa sisällönanalyysissä tutkimusmateriaali (tässä tapauksessa haastattelujen litteroinnit) analysoidaan hyödyntäen luokittelua (Schreier 2012). Laadullinen sisällönanalyysi sopii tutkimustilanteeseen, jossa tutkimuskysymys on deskriptiivinen ja vaatii tulkintaa, mutta tulkinta pohjautuu systemaattiseen rakenteeseen. Menetelmän avulla voidaan siis yhtenäistää tulkintaa ja käsitellä laadullista aineistoa systemaattisesti.

Laadullista sisällönanalyysia voidaan tehdä induktiivisella, deduktiivisella tai abduktiivisella analyysimenetelmällä (Schreier 2012, Graneheim ym. 2017). Induktiivisessa eli aineistolähtöisessä menetelmässä lähestytään tulkintaa aineiston pohjalta etsimällä siitä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Luokittelu pohjautuu aineistosta esiin nouseviin teemoihin, jolloin luokittelua ei ole määritetty aiemman tiedon pohjalta.

Aineistoa luokitellaan tekstilainauksen pohjalta, mitä kautta muodostetaan ylempiä kuvaavia luokkia. Induktiivisessa menetelmässä siis lähdetään liikkeelle aineistosta ja luodaan sen pohjalta asiaa kuvaava teoria. Sen sijaan deduktiivista eli teorialähtöistä analyysiä käytetään, jos tutkitusta aiheesta on jo aiempaa tutkittua tietoa ja analyysissä voidaan hyödyntää olemassa olevaan teoriaan pohjautuvia luokituksia. Deduktiivisen menetelmän heikkoutena voidaan pitää sitä, että analyysi on sidottu käytettyyn teoriaan eikä sen ulkopuolella olevia tekijöitä noteerata aineistosta (Graneheim ym. 2017, Schreier 2012). Abduktiivisessa eli teoriajohtoisessa analyysissä yhdistetään sekä induktiivisen että deduktiivisen menetelmän piirteitä. Analyysi pohjautuu tällöin olemassa olevaan tietoon aiheesta, mutta analyysiä voidaan täydentää aineistosta esiin nousevilla teemoilla (Graneheim ym. 2017, Hirsjärvi & Hurme 2009). Tällä tavalla pystytään huomioimaan myös uusia näkökulmia, joita aiemmassa teoriassa ei ole ollut esillä. Tässä työssä analyysissä käytetään abduktiivista otetta. Aiempi tutkimus osallistamisesta on pohjana analyysille, mutta samalla tarkastellaan, millaisia muita teemoja aineistosta nousee esiin.

Haastattelujen analyysiä varten haastattelut nauhoitettiin (haastateltavien suostumuksella) ja tallenteet litteroitiin. Haastattelujen kesto vaihteli noin puolesta tunnista lähes puoleentoista tuntiin, ja keskimääräinen haastattelun kesto oli noin tunti. Litteroinnin jälkeen aineisto käytiin läpi ja taustakysymysten tiedot koostettiin taulukon 1 otsikoiden alle.

Taulukko 1. Haastateltavien ja kunnan metsien taustatiedot.

Taustatiedot
Kunnan metsäala (ha)
Väkiluku
Kunnan metsien jakautuminen käyttötarkoituksen mukaan
Onko kunnassa tehty strateginen metsäsuunnitelma
Haastattelussa käsiteltävän suunnitelman taso
Virkanimike
Onko haastateltava saanut koulutusta osallistamiseen
Millainen rooli haastateltavalla oli osallistamisprosessissa
Kuinka kauan haastateltava on työskennellyt nykyisessä virassa

Aineiston varsinaista analyysiä varten koostettiin läpikäydyn tutkimustiedon ja aineistoon tutustumisen perusteella alustava luokittelumalli ja litteroiduista haastatteluista redusoitiin analyysin kannalta turhat osat pois. Analyysiyksikkönä käytettiin ajatuskokonaisuutta, joka oli käytännössä haastateltavan yksittäinen puheenvuoro. Aineistoa segmentoitiin haastattelukysymysten pohjalta niin, että luokittelujen yläkategoriat vastasivat tiettyjä haastattelukysymyksiä (hyödyt, ongelmat, kehitystarpeet). Ylemmästä luokittelusta edettiin tarkempaan luokitteluun, jolloin yläluokkien sisältä etsittiin alaluokkia. Analyysin alussa tutkimuksen reliabiliteetin ja validiteetin varmistamiseksi luokittelu tehtiin ensin pilottivaiheena vain kahdelle haastattelulle, jonka jälkeen se vielä toistettiin. Luokittelua modifioitiin tämän pohjalta osuvammaksi. Tämän jälkeen käytiin vastaavalla tavalla läpi koko aineisto ja analysoitiin haastattelujen sisältö. Luokittelu, johon aineiston analyysi pohjautui, on esitetty jäljempänä taulukossa 4. Aineiston analyysiin hyödynnettiin kvalitatiivisen aineiston analyysiin tarkoitettua ATLAS.ti -ohjelmaa.

4.3. Tutkimuksen reliabiliteetti, validiteetti ja eettisyys

Tutkimuksen reliabiliteetilla tarkoitetaan laadullisessa tutkimuksessa sitä, että tutkimuksen rakenne ja eteneminen on systemaattista ja tutkimuksessa kerrotaan, millaisia askeleita tutkimukseen on kuulunut (Schreier 2012). Sen vuoksi haastattelujen toteutus ja analyysin teko esitetään vaihe vaiheelta menetelmäosiossa. Tutkimuksen reliabiliteetin parantamiseksi laadullisessa sisällönanalyysissä suositellaan, että osa aineistosta luokitellaan kahteen kertaan tai kahden eri henkilön tekemänä (Schreier 2012). Koska tässä tutkimuksessa ei ollut toista henkilöä tekemässä tutkimusta, luokittelun osan aineistosta kahteen kertaan. Näin parannetaan luokittelun johdonmukaisuutta sekä löydetään mahdollisia virheitä ja parannustarpeita luokittelurunkoon (Schreier 2012). Tämä on myös kiinteästi yhteydessä tutkimuksen validiteettiin. Validiteetilla tarkoitetaan sitä, että tutkimus vastaa asetettuihin tutkimuskysymyksiin (Schreier 2012). Laadullisessa sisällönanalyysissä pyritään luokittelun avulla koostamaan tietoa aineistosta, joten huolellisesti mietitty luokittelu on tärkeää tutkimuksen onnistumisen kannalta.

Tutkimuksen eettisyydestä on huolehdittu haastattelujen yhteydessä. Haastateltaville on annettu etukäteen haastattelurunko nähtäväksi ja esitetty mahdollisimman kattavasti tietoa tutkimuksen taustoista ja motiiveista (liite 1). Haastateltavilta on kysytty lupa ennen haastattelun nauhoitusta ja haastatteluihin on osallistuttu vapaaehtoisesti. Haastatteluissa saatuja tietoja ei luovuteta ulkopuolisille ja niitä käytetään vain luvattuun tarkoitukseen. Haastateltavien henkilöllisyyttä ei tuoda ilmi tutkimuksen tuloksissa. Tutkimuksessa käsitellään ainoastaan kunnan ja kunnan metsävastaavien näkökulmaa osallistamiseen, eikä tutkimukseen ole haastateltu muita tahoja, kuten yksittäisiä kuntalaisia tai sidosryhmien edustajia. Näkemykset edustavat vain tutkimukseen osallistuneiden mielipiteitä, eikä niitä voi suoraan yleistää koskemaan kaikkia Suomen kuntia tai osallistamisen muita osapuolia. Tutkimuksen rajaus on perusteltua, mutta tämä asia täytyy ottaa huomioon tulosten tulkinnassa.

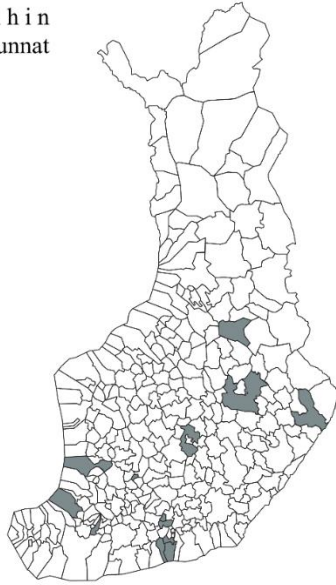
5. TULOKSET

Tässä osiossa esitellään tutkimuksen keskeiset tulokset. Ensin koostetaan tieto haastattelujen taustatiedoista, ja sen jälkeen esitellään kunnissa käytössä olleet osallistamismenetelmät ja haastateltavien arvioita niiden toimivuudesta. Tämän jälkeen käydään läpi osallistamisen toteutukseen liittyvät keskeiset hyödyt, ongelmat ja kehitystarpeet haastateltavien näkökulmasta.

5.1. Taustatiedot

Haastattelut toteutettiin yhteensä 14 kuntaan ja haastateltavia oli yhteensä 16, sillä kahdessa tapauksessa haastatteluun osallistui yhden sijaan kaksi kunnan metsäasiantuntijaa. Kunnat jakautuvat maantieteellisesti ympäri Suomea, vaikkakin painottuvat suuriin ja keskisuuriin kaupunkeihin sekä Etelä-Suomeen (kuva 1).

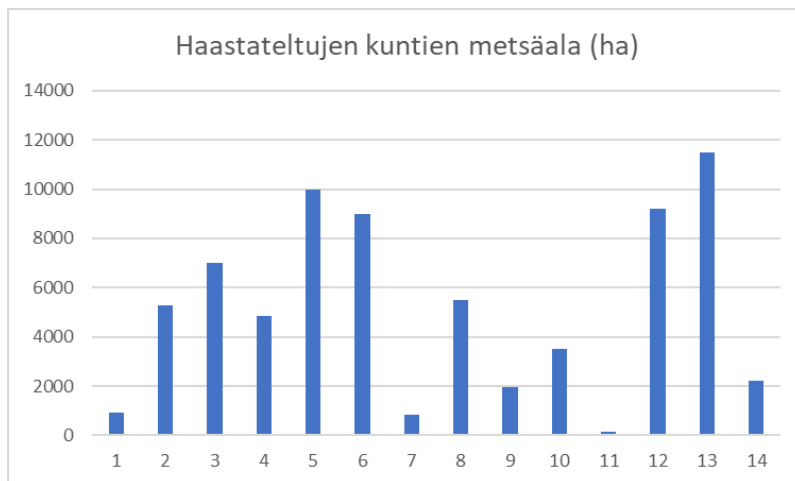
Haastatteluihin
osallistuneet kunnat
(14)



Kuva 1. Haastatteluihin osallistuneiden kuntien (yhteensä 14) maantieteellinen sijoittuminen.

Kunnilla on paljon vaihtelua metsäomaisuuden suuruudessa (taulukko 2). Haastateltujen kuntien metsäpinta-alan keskiarvo on noin 5 136 hehtaaria. Pienin metsäomaisuus haastatelluissa kunnissa oli 156 ha, kun taas suurin 11 477 hehtaaria. Kuntien metsien käyttöluokat vaihtelivat sekä tapa, jolla luokittelua tehtiin. Neljässä kunnassa oli otettu käyttöön uusi Viheralueiden kunnossapitoluokitus (RAMS 2020), mutta kahdeksassa kunnassa se oli vielä tekeillä. Tämän vuoksi vertailua virkistymetsien määrästä pystyi tekemään vain suuntaa antavasti (taulukko 3).

Taulukko 2. Haastateltujen kuntien metsäala (ha).



Yhdeksässä haastatteluun osallistuneista kunnista on tehty strateginen suunnitelma metsien käytöstä. Viidessä strategiaa ei ole laadittu. Kunnat, joissa strategista suunnitelmaa metsien käytöstä ei ole tehty, ovat kaikki alle 40 000 asukkaan kuntia.

Haastateltavat olivat joko itse olleet vastuussa ja toteuttamassa osallistamista kunnassa tai osallistamisen tilaajatahona vastaavana asiantuntijana kunnassa. Kaikki haastateltavat olivat hyvin perehtyneet kyseessä oleviin osallistamisprosesseihin ja pystyivät kertomaan niistä kattavasti kunnan näkökulmasta. Vastaajien virkanimikkeet vaihtelivat paljon: vastaajien nimikkeinä oli viheralueiden rakennuttaja, piiripuutarhuri, metsätalousinsinööri, kaupungin geodeetti, metsätalousinsinööri, suunnitteluvastaava, metsäasiantuntija, metsäetumies, metsänhoitaja, luontoalueiden suunnittelija, kaupunginmetsänhoitaja ja kaupunginpuutarhuri. Vastaajista yhdeksän oli ollut virassaan jo yli 10 vuotta, neljä 5–10 vuotta, kaksi 2–5 vuotta ja yksi alle 2 vuotta. Neljä vastaajista kertoi saaneensa koulutusta osallistamiseen, mutta suurin osa (kaksitoista henkilöä) ei ollut saanut koulutusta osallistamisen toteuttamiseen. Suurin osa oli ollut ennen tätä mukana osallistamisen toteutuksessa ainakin jossain määrin, esimerkiksi toteuttanut kyselyitä tai tehnyt jatkuvan metsänhoidon yhteydessä asukkaiden suoraa osallistamista. Viisi vastaajista oli ollut jo aiemmin mukana laatimassa osallistamista vastaavan laajuudessa suunnittelutilanteessa.

5.2. Haastatteluissa esillä olleet metsäsuunnitelman tasot ja käytetyt osallistamismenetelmät

Haastatteluissa käytiin läpi eri tasoisia metsäsuunnitelmia (taulukko 3). Haastatteluissa keskityttiin yhteen kunnassa tehtyyn metsäsuunnitelmaan, vaikka niitä olisi tehty useampia. Näin pystyttiin keskittymään yhteen osallistamisprosessiin ja sen toteutukseen. Kuusi haastattelua keskittyi taktisen tason metsäsuunnitelmaan, joissa painotukset jakautuivat myös alueellisiin metsäsuunnitelmiin ja taajamametsäsuunnitelmiin. Pelkästään talousmetsiin liittyviin suunnitelmiin ei kunnissa ollut käytetty osallistavaa suunnittelua. Myös strategiatason metsäohjelmia käsiteltiin haastatteluissa (3 haastattelua), ja kahdessa haastattelussa suunnitelma luokiteltiin sekä taktiseksi että

strategiseksi. Lisäksi haastatteluissa oli mukana kunta, jossa osallistamista hyödynnettiin Viheralueiden kunnossapitoluokituksen (RAMS 2020) laadinnassa. Mukana oli myös kaksi kuntaa, joissa varsinaista osallistamista oli hyödynnetty ainoastaan operatiivisessa metsien hoitotyössä.

Haastatelluissa kunnissa oli ollut käytössä useita erilaisia osallistamismenetelmiä (taulukko 3). Listaan ei otettu mukaan haastatteluissa mainittuja osallistamiskeinoja, jotka liittyivät välittömään asukkaiden osallistamiseen metsänhoidon toteutuksen yhteydessä, kuten asukkaiden postilaatikoihin jätetyt ilmoitukset ja asukkaiden puhelinkontaktointi. Jatkuvaa osallistamista kerrottiin tehtävän useassa kunnassa ja niissä kunnissa, joissa osallistamista ei ollut käytetty suunnitelman teon yhteydessä hyödynnettiin sen sijaan jatkuvaa osallistamista metsänhoidossa.

Yllä mainittujen osallistamismenetelmien lisäksi suunnitelman vaiheista tiedottaminen kuntien verkkosivuilla ja eri tiedotuskanavien käyttö niin kunnan omissa kanavissa (verkkosivut, some) kuin paikallisissa lehdissä ja muita väyliä pitkin mainittiin tärkeänä osana osallistamisprosessia ja sen kerrottiin olevan olennaista työskentelyn avoimuuden ja toimien läpinäkyvyyden edistämisessä. Tiedottamista ei kuitenkaan lisätty osallistamismenetelmien listaan, sillä se ei suoraan aktivoi osallisia vaikuttamaan suunnitelmaan. Kuntien taustatiedot sekä osallistamisprosessin kulku ja käytetyt menetelmät kunnittain on kuvattu taulukossa 3.

Taulukko 3. Haastatelluissa kunnissa käytetyt osallistamismenetelmät ja taustatiedot. Virkistysmetsien prosenttiosuus on suuntaa antava, sillä metsien luokittelussa käytetään erilaisia tapoja kunnissa. Suunnitelman tasosarakkeessa sulkumerkintä alueellinen tarkoittaa, että suunnitelma koskee vain osaa kunnan metsistä, esimerkiksi taajamametsiä tai yhtä kaupunginosaa.

Kunta	Metsäala (ha)	Väkiluku	Virkistys metsä %	Ulkopuolinen taho	Suunnitelman taso	Kesto (v)	Käytetyt osallistamismenetelmät, vaiheet
1	900	< 50 000	44	Ei	Taktinen		Ei osallistamista suunnittelun aikana, vaan toteutusvaiheessa.
2	5300	< 100 000	25	Ei	Strateginen (alueellinen)	1	Kunnan sisäisen ohjausryhmän kokoaminen. Lausuntopyyntö sidosryhmiltä, verkkokysely ja maastoversio kyselystä. Asukastilaisuus. Lautakunnan maastokävely (pyydetty).
3	7000	< 50 000	14	Ei	Taktinen (alueellinen)	3	Metsäsuunnitelman osittainen hyväksyminen. Taajaman läheisten alueiden erottaminen omaksi suunnittelualueeksi. Maastokatselmus, lautakunnan kuuleminen, 2. maastokatselmus.
4	4846	< 200 000	61	Ei	Strateginen ja taktinen	2	Kaupungin sisäinen poikkihallinnollinen ohjausryhmä. Lausuntopyyntö luonnonsuojeluyhdistykseltä. Loppuvaiheessa kysely ja kommentointi Kerro kantasi-palvelussa.
5	10 000	> 200 000	90	Ei	Taktinen (alueellinen)	2	Lähtötietojen kokoaminen karttapohjaisella kyselyllä. Kerro kantasi-komentointi luonnokseen. Asukaswebinaari.
6	9000	< 200 000	43	Kyllä	Strateginen	2	Yhteistyöryhmän perustaminen (sidosryhmien ja kunnan asiantuntijoiden haastatteluiden pohjalta). Tietopohjakartoitus ryhmässä. Maastokäynnit. Karttapohjainen asukaskysely, asukastilaisuus, Vaikutusten arviointi työryhmässä. Kuuleminen ja kommentointi.
7	850	< 20 000	29	-	-		Ei ole laadittu viime vuosina uutta metsäsuunnitelmaa.
8	5500	> 200 000	79	Ei	Taktinen (alueellinen)	1	Maastohaastattelut alkukartoituksena. Metsäkävelyt 3:lla alueella. Luonnoksen kommentointi verkossa ja 2 asukastilaisuutta.
9	1976	< 50 000	48	Ei	Taktinen		Luonnosversion valmistuttua verkkokysely kuntalaisille ja asukastilaisuus. Lausuntopyyntö ympäristöyhdistykseltä ja sisäisesti (kaavoitus ja ympäristötoimi).
10	3500	> 200 000	71	Ei	Taktinen (alueellinen)		Kaupungin sisäinen ohjausryhmä (mukana 1 sidosryhmän edustaja). Asukaskysely, metsäkävelyt asukkaille. Avoin palaute.
11	156	< 20 000	81	Kyllä	Taktinen	< 2	Tiedotus suunnittelun alkamisesta, avoin palaute. Luonnoksen esittely ja avoin kommentointi. Metsäkävely (ei osallistujia). Asukaskysely.
12	9200	< 100 000	21	Kyllä	Strateginen ja taktinen	1	Työryhmän kokoaminen. Maastohaastattelut. Karttapohjainen kysely kuntalaisille. Työryhmän maastokäynnit, suunnitelman työstö. Luonnosversio, asukastilaisuus (työpajatyypinen).
13	11 477	< 200 000	57	Kyllä	Strateginen	1	Kunnan sisäinen ohjausryhmä. Suunnitelman työstö. Tulosten esilläolo ja verkkokysely, webinaarillisuus asukkaille. Luottamushenkilötilaisuus ja -kysely.
14	2200	< 20 000	68	Ei	Rams-luokituksen laadinta	< 1	Maastotyöt. Karttapohjainen kysely ja tavallinen verkkokysely kuntalaisille.

5.2.1. Asukaskyselyt

Erilaiset asukaskyselyt olivat yleisimmin käytettyjä osallistamismenetelmiä haastatelluissa kunnissa. Kyselyjä hyödynnettiin niin strategisten kuin taktisten suunnitelmien laadinnassa, ja käytössä oli verkkokyselyjä (Webropol, Questback, Google Forms), Maptionnaire-alustalla toimivia paikkatietopohjaisia karttakyselyjä, paperisia kyselyjä verkkokyselyjen täydennykseksi sekä Kerro kantasi ja Ota kantaa- alustoilla olevia kyselyjä. Kysely oli toteutettu yhdessä kunnassa myös rajatusti luottamushenkilöille, mutta kyselyn vastausprosentti jäi hyvin alhaiseksi ja kysely koettiin hedelmättömänä. Kyselyjä hyödynnettiin pohjatiedon keräämiseen asukkailta (3 kuntaa) sekä suunnitelmasta tehdyn luonnosversion täydentämiseen ja kommentointiin (7 kuntaa).

Paikkatietopohjaista karttakyselyä pidettiin hyvänä keinona kartoittaa kuntalaisille tärkeitä virkistyspaikkoja ja merkitä toiveita metsien käytöstä kartalle. Karttakyselyn heikkoutena pidettiin sitä, että siihen pystyi vastaamaan rajattomasti, jolloin yksittäiset henkilöt saattoivat merkitä ylös kymmeniä eri kohteita. Parissa kunnassa oli tarjolla myös paperinen kysely verkkokyselyn rinnalla metsäalueen laavuihin ja läheiseen huoltamoon vietyinä sekä kunnantalolla, mutta paperiseen kyselyyn vastauksia tuli hyvin vähän tai ei lainkaan.

Verkkokyselyjä pidettiin hyvänä keinona kerätä tietoa kunnan asukkailta laajemmin ja kyselyistä saatua tietoa pystyttiin sisällyttämään haastateltavien mukaan hyvin suunnitelmaan. Kyselyjen tiedoilla korjattiin ja täydennettiin jo pitkälle luonnosvaiheessa olevaa suunnitelmaa tai käytettiin lähtökohtana suunnitelman teolle työn alkuvaiheessa. Molempiin menettelytapoihin oltiin haastattelujen perusteella tyytyväisiä. Jotkut haastateltavat toivoivat, että kyselyissä tulisi enemmän esiin sellaista tietoa, jota kunnalla ei vielä ole. Useimmiten kyselyjen tieto vain vahvisti kunnan metsäasiantuntijan näkemystä suunnitelman suunnasta. Osa haastateltavista aikoi hyödyntää käyttämäänsä kyselypohjaa myös jatkossa, jotta toimien vaikutuksista voisi kerätä seurantatietoa.

Olelliset haasteet kyselyjen toteutuksessa liittyvät kyselyjen laadintaan, tiedottamisen suunnitteluun, tyydyttävän vastausprosentin saavuttamiseen, avointen kysymysten tulkintaan ja sähköisten järjestelmien käyttöön. Oikea-aikainen ja tarpeeksi laaja tiedottaminen olivat haastateltavien mielestä erittäin tärkeitä kyselyn mahdollisimman laajan saavutettavuuden kannalta. Monet haastateltavat sanoivat, että kyselyn levittämisessä he tekivät yhteistyötä kunnan viestintäasiantuntijoiden kanssa. Tiedottamiseen hyödynnettiin muun muassa kunnan omia verkkosivuja, sosiaalista mediaa ja paikallislehtiä. Eräs vastaaja kertoi, että kyselyn vastausprosentti oli jäänyt hyvin alhaiseksi sen vuoksi, ettei sähköistä järjestelmää, jossa kysely julkaistiin osattu kunnan taholta käyttää kunnolla. Tiedottamista tehtiin vain kunnan omilla kanavilla, jolloin tieto kyselystä ei tavoittanut monia. Sinänsä hyvä kyselypohja olisi kaivannut siis suunnitelmallisempaa tiedottamista ja järjestelmien hallintaa. Pari haastateltavaa koki avointen kysymysten tulkinnan ja tuomisen osaksi suunnitelmaa työläänä ja hankalana. Toisaalta nimenomaan avoin kommentointimahdollisuus oli tärkeää monen haastateltavan mielestä, vaikka se tuottaakin enemmän työtä.

5.2.2. Metsäkävelyt

Metsäkävelyitä järjestettiin asukkaille ja sidosryhmille kolmessa kunnassa, jossa oli kyseessä alueellisen taktisen suunnitelman laadinta. Tämän lisäksi kahdessa kunnassa metsäkävelyjä käytettiin osana työryhmätyöskentelyä, jossa laadittiin strategiset suunnitelmat ja yhdessä kunnassa lautakunnalle järjestettiin suunnitelman esittelyn jälkeen maastokatselmus. Viimeisessä oli myös kyse strategisen metsäohjelman laadinnasta. Metsäkävelyitä ei pidetty missään kunnassa suunnitelman teon alkuvaiheessa, vaan siinä vaiheessa, kun suunnitelmasta oli jo tehty luonnos. Metsäkävelyistä annettiin hyvää palautetta kahdessa kunnassa ja niitä kehitettiin erinomaiseksi keinoksi viestiä kunnan metsänhoidosta asukkaille. Maastossa oli näiden haastateltavien mukaan helpompaa kertoa metsänhoidon toimenpiteiden vaikutuksista kuin sisätiloissa olevassa asukastilaisuudessa. Pari haastateltavista kuvaili joidenkin kuntalaisten osallistuvan metsäkävelyihin ensin negatiivisella ennakoasenteella, mutta lenkin aikana ristiriitoihin löydettiin usein ratkaisu, kun oli keskusteltu ja päästy havainnollistamaan asioita maastossa. Eräs haastateltava kommentoi metsäkävelyitä seuraavasti:

”Nää metsäkävelyt on ollu ihan huippuja, niistä saa tosi paljon irti, tai siis kerrottua ihan käytännön tekemisestä. Kun monesti tämmösessä tavallisessa asukasillassa voidaan puhua vähän asian vierestä, sit ku on siellä metsässä päästään asian ytimeen saman tien.”

Paikalle toivottiin etenkin lähialueiden asukkaita ja sidosryhmien edustajia, mutta osanottajien määrä vaihteli paljon. Vaikka paikalle tuli vain muutama henkilö, siihen oltiin tyytyväisiä, jos he olivat sidosryhmien edustajia tai paikallisia aktiiveja, jotka veisivät tietoa eteenpäin omille ryhmilleen. Eräs haastateltava oli tyytyväinen siihen, että metsäkävelylle osallistui koko suunnitteluhankkeen työryhmä, jolloin osallistujat pääsivät osoittamaan kysymyksensä suoraan asiantuntijoille. Yhdessä kunnassa metsäkävelyyn ei osallistunut yhtään asukasta, mikä oli pettymys järjestäjille. Metsäkävelyn ajankohta koronarajoitusten aikaan talvella 2021 saattoi olla myös osasyynä siihen, ettei osallistujia tullut paikalle. Metsäkävelyiden osallistujien aktiivisuus oli haastateltavien mukaan paljon kiinni myös alueen kiinnostavuudesta virkistysalueena ja siitä, millainen asuinalue on kyseessä. Tiedottaminen tilaisuudesta esimerkiksi kyseisen ulkoilualueen polkujen varsilla on hyvä keino tavoittaa alueen käyttäjiä.

5.2.3. Maastohaastattelut

Maastohaastatteluja hyödynnettiin kahdessa kunnassa suunnitelman teon alkuvaiheessa asukkaiden mielipiteiden kartoitukseen, toisessa alueelliseen taktiseen suunnitelmaan ja toisessa strategisen ja taktisen suunnitelman yhdistelmään. Maastohaastatteluilla pyrittiin tavoittamaan alueen käyttäjiä ja eri ikäluokkia, kuten eläkeläisiä ja nuorisoa. Maastohaastatteluilla täydennettiin kyselyillä ja muilla menetelmillä kerättyä tietoa asukkaiden mielipiteistä ja näkemyksistä alueiden kehittämistarpeista ja saatiin ennakkotietoa suunnitteluun. Maastohaastatteluita tehtiin sellaisilla alueilla, joilta haluttiin erityisesti saada käyttäjätietoa, kuten taajaman ulkopuolella olevilta ulkoilualueilta. Maastohaastattelujen tekemiseen oli palkattu erikseen työntekijä/työntekijöitä lyhyelle ajanjaksolle.

5.2.4. Fyysiset ja virtuaaliset asukastilaisuudet

Sisätiloissa pidettäviä asukastilaisuuksia järjestettiin viidessä kunnassa. Asukastilaisuuksissa esiteltiin laadittua suunnitelmaa ja kuultiin asukkaiden ja sidosryhmien kommentteja suunnitelmaan. Yhdessä kunnassa asukastilaisuus oli työpajatyypinen, johon osallistui lähinnä sidosryhmien edustajia.

Asukastilaisuuksia pidettiin jossain määrin hyvinä keinoina koota yhteen tietoa suunnitelman laadinnasta ja tiedottaa asukkaita, mutta suurin osa oli tyytymättömiä asukastilaisuuksien osallistujamääriin. Muutama haastateltava oli sitä mieltä, että jatkossa toteuttaisi asukastilaisuudet mieluummin virtuaalisina tai korvaisi asukastilaisuudet metsäkävelyillä. Korona-ajan nopeat muutokset tilaisuuksien järjestämisen tavoissa oli vaikuttanut siihen, että osassa kunnista alun perin fyysisenä suunniteltu asukastilaisuus olikin järjestetty virtuaalisena. Asukastilaisuuksien ongelmana pidettiin sitä, että niihin osallistuu vain vähän ihmisiä ja vain erittäin aktiivisia kuntalaisia, jolloin hiljaisen enemmistön ääni jää kuulematta. Virtuaalitalaisuuksien hyvinä puolina pidettiin sitä, että ne voivat houkutella myös nuorempia ja työssäkäyviä ihmisiä osallistumaan matalammalla kynnyksellä. Samoin kommentoinnin ajateltiin olevan helpompaa virtuaalisesti kommenttikentän kautta kuin asukastapahtumassa, jossa puheenvuoroja käyttävät lähinnä kaikkein aktiivisimmat henkilöt. Yhtenä vaihtoehtona ajateltiin myös videotallennetta suunnitelman esittelystä, jota asukkaat voisivat kommentoida kunnan verkkosivuilla. Asukastilaisuuksien pidon haasteena pidettiin vähäisen osallistujamäärän lisäksi tilaisuuden fasilitointia ja keskustelun pitämistä suunnitelman kannalta olennaisissa teemoissa.

Yhdessä kunnassa suunnitelmaluonnosta esiteltiin myös luottamushenkilöiden kokouksen yhteydessä. Tällä tavalla saatiin vähällä vaivalla esiteltyä suunnitelmaa päättäjärühmälle.

5.2.5. Kunnan sisäinen ohjausryhmä

Kolmessa kunnassa metsäsuunnitelmaa laadittiin kunnan virkamiehistä koostuvan poikkihallinnollisen ohjausryhmän johdolla. Ohjausryhmätyöskentelyn tavoitteena oli saada laajasti näkemyksiä suunnitelmaan kunnan eri tahoilta, jotka jollain tavalla ovat tekemisissä kunnan metsien kanssa. Näissä kunnissa ei käytetty erikseen osallistamisasiantuntijaa tilaisuuksien ohjaamisessa. Eräs haastateltava kommentoi perusteeksi virkamiespohjaiselle ohjausryhmälle seuraavasti:

”Siinä alun perinkin lähettiin siitä, että meillä oli virkamiestyöryhmä mikä oli vetämässä. Se oli ihan tahallaan, me haluttiin pitää se sillain et se on virkamiespohjainen eri hallintokunnista ja sit sen jälkeen et me otetaan siihen lisäksi ja kysytään nimenomaan sidosryhmiltä ja käyttäjiltä niiden mielipiteitä. Mun mielestä se oli ihan järkevä juttu, että jos me oltais otettu kaikki sidosryhmät jo siihen ohjausryhmään mukaan niin me ei tänä päivänäkään ois vielä valmiita.”

Yhdessä kunnassa ohjausryhmä oli muuten kunnan sisäinen, mutta siinä oli mukana yhtenä ulkopuolisena luonnonsuojelujärjestön edustaja. Tässä kunnassa ohjausryhmän työskentelyssä oli mukana kunnan oma osallistamisasiantuntija, joka fasilitoi tilaisuuksia. Osallistamisasiantuntijaa tarvittiin tilaisuuksien johtamisessa, sillä ryhmän sisäisesti oli ristiriitaisia näkemyksiä tavoitteista. Osallistamisasiantuntija oli haastateltavan mukaan erittäin hyvä apu ryhmän toiminnan edistämässä.

5.2.6. Kunnan ja sidosryhmien edustajista koostuva työryhmä

Kahdessa kunnassa metsäsuunnitelmaa laadittiin vuorovaikutteisessa prosessissa tiiviissä yhteistyössä eri sidosryhmien edustajien kanssa. Näissä kunnissa vuorovaikutteista prosessia ohjasi ulkopuolinen taho, joka fasilitoi työryhmien tapaamiset ja oli mukana toteuttamassa osallistamista myös asukkaiden suuntaan. Laaditut suunnitelmat olivat strategisen tason suunnitelmia, toisessa suunnitelmaan sisältyi myös taktisen tason metsäsuunnitelma. Työryhmätyöskentelyn nähtiin ohjaavan metsäsuunnitelman tekoa

alusta asti monitavoitteiseen suuntaan ja vuorovaikutteisella prosessilla haluttiin edistää tavoitteiden yhteensovittamista ja laajentaa katsantokantaa. Ulkopuolinen taho koettiin tärkeänä työryhmätyöskentelyn fasilitoinnissa. Toiveena oli, että ulkopuolinen taho toimisi neutraalina osapuolena keskustelun ohjaamisessa ja asioiden henkilöitymistä kunnan virkamiehiin vältettäisiin.

Työryhmätyöskentelystä oli vaihtelevia kokemuksia. Toisessa kunnassa haastateltava totesi prosessin olleen melko raskas ja pitkä, sillä erimielisyyksiä oli paljon työryhmän sisällä ja tietyt mielipiteet saivat enemmän painoa kuin toiset. Toisessa kunnassa taas haastateltava totesi työryhmätyöskentelyn toimineen ilman suurempia ristiriitoja. Hän sanoi tähän vaikuttaneen sen, että alussa sovittiin selkeästi yhteisistä pelisäännöistä ja ryhmän kokoontumisissa asialistalla olevat asiat käytiin ytimekkäästi läpi. Haastateltava arvioi myös, että maaseutumaisena kuntana yhteistyö sidosryhmien kanssa on kunnassa helpompaa. Ensimmäisessä kunnassa työryhmän kokoonpano valittiin ulkopuolisen tahon toimesta haastatteleamalla kunnan metsäasiantuntijoita ja paikallisia sidosryhmien edustajia. Näin ryhmän kokoonpanoon kuului prosessin aikana yli kymmenen henkeä ja tapaamisia oli lähes kaksikymmentä noin kaksi vuotta kestäneen suunnitteluprosessin aikana. Toisessa kunnassa taas työryhmän kokoonpano päätettiin kunnan sisäisesti ja tapaamisia oli yhteensä vuoden kestäneen suunnitelmapirosessin kuluessa kolme, lisäksi tapaamisten välissä oli yhteydenpitoa ja tehtäviä. Työryhmässä oli seitsemän kunnan edustajaa ja kolme edustajaa kolmesta eri sidosryhmästä.

Työryhmätyöskentely nähtiin kaiken kaikkiaan kuitenkin molemmissa kunnissa mielekkäänä ja sitä voitaisiin käyttää myös uudestaan vastaavan suunnitelman laatimiseen, vaikka parannettavaakin on. Keskeisiä haastatteluissa esiin nousseita asioita työryhmätyöskentelyn sujuvoittamiseksi olivat eri näkökantojen edustajien tasapuolinen mukanaolo ryhmässä, yhteisten pelisääntöjen sopiminen työskentelystä prosessin alussa, suunnitelmalliset ja johdonmukaiset tilaisuudet sekä faktojen ja suunnittelun raamien esille tuominen ennen mielipiteiden vaihtoa.

5.2.7. Viestintä kunnan verkkosivuilla

Haastateltavat mainitsivat usein tiedon jakamisen suunnitelman etenemisestä verkkosivuilla yhdeksi osallistamisen muodoista. Verkkosivuilla oli esillä esimerkiksi luonnos suunnitelmasta, työryhmän kokousten muistiot ja tietoa hankkeen etenemisestä sekä raportti suunnittelutyön toteutuksesta. Viestiminen verkossa oli monen haastateltavan mielestä erittäin tärkeää ja sitä pidettiin helppona keinona edistää osallisuutta ja läpinäkyvyyttä prosessissa. Toisaalta verkkosivuilla julkaistua tietoa ei aina ajateltu osallistamiskeinona, vaan pikemminkin vain tiedottamiskanavana.

5.3. Kunnat, joissa ei toteutettu osallistamista suunnitelman laadinnassa

Haastatteluihin valikoitui mukaan kaksi kuntaa, joissa ei ollut tehty osallistamista metsäsuunnitelman laadinnan aikana. Molemmat kunnat olivat melko pieniä (väkiluvut alle 30 000). Toisessa kunnassa ei ollut laadittu viime vuosina uutta metsäsuunnitelmaa, ja haastattelussa keskusteltiin metsänhoidon toteutuksen aikana tapahtuvasta osallistamisesta. Toisessa kunnassa taas oli laadittu vastikään uusi metsäsuunnitelma, mutta sen laadinnassa ei hyödynnetty osallistamista. Sen sijaan osallistaminen tapahtui suunnitelman toimeenpanovaiheessa. Molemmissa kunnissa korostettiin kuitenkin asukkaiden kuulemisen tärkeyttä. Kunnat kertoivat ilmoittavansa metsänhoitotöistä aina etukäteen alueen asukkaille ja ottavansa jatkuvasti vastaan palautetta sähköpostitse, puhelimitse ja kasvotusten. Tärkeäksi koettiin siis etenkin lähialueen asukkaiden osallistaminen ja ihmisten vaikutusmahdollisuudet oman kodin läheisiin metsiin. Osallistamista ei käytetty suunnitteluvaiheessa, koska se koettiin helpommaksi tavaksi toteuttaa suunnittelu. Toinen haastateltava totesi, että laajempi osallistaminen voisi vaikeuttaa metsien hoidon toteutusta. Kunnassa, jossa toteutettiin suunnitelma, ajateltiin, että parempi järjestys on ensin tehdä suunnitelma ja selvittää ajantasainen tieto kunnan metsistä ja sen jälkeen kuulla asukkaiden toiveita. Toisaalta kasvava kysyntä vaikuttamismahdollisuuksille on tunnistettu ja tulevaisuudessa uskottiin, että osallistamista tullaan hyödyntämään enemmän myös suunnittelussa.

5.4. Osallistamisen hyödyt

Haastateltavilta kysyttiin, mitä hyötyä osallistaminen oli tuonut suunnitteluprosessiin. Vastauksista nousi esiin etenkin hyväksyttävän lopputuloksen saavuttaminen, joka toimii ns. selkärankana toteutukselle. Tämän lisäksi kuntalaisten mielipiteen selvittäminen, kuntalaisten tiedottaminen ja luottamuksen rakentaminen nousivat esiin vastauksissa. Uuden tiedon saamiseen kuntalaisilta ja laadukkaamman lopputuloksen saavuttamiseen oli yksittäisiä mainintoja. Taulukkoon 4 on koottu haastatteluissa esiin nousseiden hyötyjen lisäksi mainitut ongelmat ja kehitystarpeet.

Taulukko 4. Hyötyjen, ongelmien ja kehitystarpeiden analyysistä muodostunut luokittelu (suluissa määrä, kuinka moni haastateltava mainitsi kyseisen aiheen).

Hyödyt	Ongelmat	Kehitystarpeet
Hyväksyttävä lopputulos (9), selkäranka toteutukselle (7)	Ajankäyttö ja resurssit (9)	Suunnitelmallisuuden kehittäminen (4)
Kuntalaisten mielipiteen selvittäminen (8)	Voimakkaat yksittäiset mielipiteet (7)	Ulkopuolisen avun käyttäminen (4)
Kuntalaisten tiedottaminen (6)	Ristiriitojen kärjistyminen (4)	Metsänhoidon vaikutusten kuvaaminen kuntalaisille (4)
Luottamuksen rakentaminen (5)	Kuntalaisten huono edustavuus (3)	Laajempi tiedottaminen (3)
Uusi tieto kuntalaisilta (2)	Osaamisenetelmien hallinta ja osaaminen (3)	Erilaiset osallistamismenetelmät (3)
Laadukkaampi lopputulos (1)	Tulosten tulkinta ja vieminen osaksi suunnitelmaa (2)	Sidosryhmien sitouttaminen (2)
	Päätösvallan menettäminen (1)	Pienialaisempi suunnittelu (2)
		Osallisten tasapuolinen kuuleminen (1)
		Osallistaminen aikaisemmassa vaiheessa (1)

5.4.1. Hyväksyttävä lopputulos

Osallistaminen ja kuntalaisten kuuleminen metsien käytön suunnittelussa tuo hyväksyttävyyttä suunnitelmalle. Osallistaminen auttaa suunnitelmien toteuttamisessa ja sillä ennaltaehkäistään ristiriitoja. Kun kaikille halukkaille annetaan mahdollisuus päästä vaikuttamaan suunnitelman sisältöön, on valmiin suunnitelman täytäntöönpano helpompaa ja sujuvampaa. Useat kunnat tunnistivat tämän keskeisimmäksi hyödyksi, mitä osallistamisella saadaan kunnan näkökulmasta. Samalla kuitenkin todetaan, että kaikkia kuntalaisten mielipiteitä ei aina pystytä toteuttamaan. Vaihtelevaa on myös se, kuinka laajaa osallistamisen pitää olla, jotta metsäsuunnitelman ajatellaan olevan hyväksytty kuntalaisten keskuudessa.

Hyväksyttävänä pidettyä suunnitelmaa kuvattiin haastatteluissa usein selkänोजना, johon tukeutua päätöksenteossa ja töiden toteutuksessa. Haastateltavat kokivat, että tällöin päätöksenteko pohjautuu selkeästi yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin ja kuntalaisille on helpompi perustella tehtyjä ratkaisuja. Eräs haastateltava muotoili asian näin:

”--meillä tekijöillä ois joku selkänोजना, niinku tämän omistajan tahto siitä, että miten täällä toimitaan. Et sitten jos me jotain tehdään niin sit meillä on joku mihin vedota, näin on siellä linjauksessa yhteisesti sovittu.”

Lisäksi kerättyä tietoa kuntalaisten näkemyksistä voidaan hyödyntää myös tulevissa projekteissa ja helpottaa myös tulevaa työntekoa. Toisaalta esimerkiksi samoja asukaskyselyjä voidaan toistaa uudestaan, jolloin voidaan tarkkailla, millaista muutosta kuntalaisten näkemyksissä tapahtuu ja miten suunnitelman toteutus on otettu vastaan.

5.4.2. Kuntalaisten mielipiteen kartoittaminen

Keskeinen hyöty, joka yhdistettiin osallistamisprosessin toteutukseen, oli saatu tieto kuntalaisten näkemyksistä metsien käyttöön. Kuntalaisten kuuleminen metsäsuunnittelussa koetaan tärkeäksi, koska kuntien metsät ovat kuntalaisten virkistyskäytössä ja asutusten lähimetsiä. Osallistamalla kuntalaisia kunta saa tietoa

kuntalaisten odotuksista metsien hoidolle ja voi nojautua vakaammin suunnitelmaan, kun sillä on tieto kuntalaisten tahtotilasta.

5.4.3. Kuntalaisten tiedottaminen

Osallistamisprosessissa kunnalla on mahdollisuus kertoa omasta toiminnastaan kuntalaisille ja jakaa tietoutta esimerkiksi metsänhoidosta ja luonnonhoidon keinoista. Useassa kunnassa kuntalaisten tiedottaminen ja sitä kautta väärinkäsitysten ja ristiriitojen selvittäminen koettiin yhdeksi tärkeimmistä osallistamisen hyödyistä. Osallistaminen mahdollistaa kunnan metsänhoidon tunnetuksi tekemisen, jolloin kuntalaiset pystyvät myös jatkossa helpommin olemaan yhteydessä oikeisiin tahoihin. Ristiriitojen selvittäminen vuoropuhelun ja tiedotuksen kautta lisää myös toimien hyväksyttävyyttä.

5.4.4. Luottamuksen rakentaminen

Luottamuksen rakentaminen koetaan yhdeksi keskeiseksi hyödyksi osallistamisen järjestämisessä. Luottamuksen rakentamiseen vaikuttaa toimien läpinäkyvyys ja avoimuus: kuntalaisille halutaan osoittaa, että suunnittelua tehdään kuntalaisia varten ja kuntalaisia kuunnellaan metsien käytön suunnittelussa. Luottamuksen rakentamiseen liittyy myös keskusteluyhteyden luominen ja ylläpitäminen. Osallistamisprosessissa vuorovaikutetaan sidosryhmien edustajien kanssa, ja etenkin työryhmässä tehdyllä osallistamisella voidaan pyrkiä luomaan yhteyttä kunnan sidosryhmiin, jotta vuoropuhelu myös tulevaisuudessa on sujuvaa. Haastatellut kuntien metsävastaavat kokevat pääsääntöisesti, että avoin tiedotus ja toimista kertominen helpottaa omaa työntekoa ja vähentää ristiriitoja, kun taas salassa tekeminen ja osallistamisen puute johtaa heikompaan hyväksyttävyyteen ja vaikeuttaa myös töiden toteutusta.

5.4.5. Uusi tieto kuntalaisilta

Useat haastateltavat mainitsivat osallistamisen yhden tavoitteista olleen uuden tiedon saaminen metsäalueista kuntalaisilta. Kuitenkin hyödyistä puhuttaessa osallistamisprosessissa ei koettu saatavan juurikaan sellaista uutta tietoa, mikä ei olisi jo ollut suunnittelijan tiedossa. Kuntalaisten mielipiteillä pystyttiin usein vahvistamaan kunnan näkemyksiä siitä, mitä alueista jo tiedettiin – esimerkiksi metsien luontoarvot ja arvokkaat elinympäristöt ovat kunnilla usein jo hyvin tiedossa.

5.5. Osallistamiseen liittyvät ongelmat

Haastatteluissa kysyttiin, minkälaisia ongelmia osallistamisesta on koitunut suunnitteluprosessin ja lopputulosten kannalta. Yleisin mainittu ongelma liittyi ajankäyttöön ja sitä kautta käytettävissä oleviin resursseihin (taulukko 4). Puolet haastateltavista mainitsivat osallisten joukosta nousevat voimakkaat yksittäiset mielipiteet yhtenä esiin tulevana ongelmana osallistamisen aikana. Ristiriitojen kärjistyminen ja kuntalaisten huono edustavuus mainittiin myös muutaman kerran. Osaamisen puute mainittiin haastatteluissa kolme kertaa ja tulosten tulkinta ja osaksi suunnitelmaa vieminen kaksi kertaa. Päätösvallan menettämiseen liittyen oli vain yksittäinen maininta.

5.5.1. Ajankäyttö

Haastatteluissa mainittiin usein ajankäyttöön ja resursseihin liittyviä ongelmia osallistamisen toteuttamisessa. Suurimpana haasteena haastateltavat mainitsivat sen, että kunnan omalla metsäasiantuntijalla on vain rajallisesti aikaa toteuttaa metsäsuunnittelun yhteydessä tehtävää osallistamista.

” Se kun tätä tehdään oman työn ohessa, niin aika raskas prosessi loppuviimeks oli, et vei aikaa ja vaivaa tosi paljon. Mäki luulin ensin et tää ois vähän kevyempi mut kyl se, kyl se kovan työn takana on.”

Rajallisilla resursseilla ei pystytä toteuttamaan kovin laajaa osallistamista, vaan resurssit vaikuttavat myös siihen, kuinka laajasti eri osallistamiskäytäntöjä sisällytetään metsäsuunnitelmaprosessiin. Joitakin haastateltavia harmittikin se, miten osallistamista täytyy tehdä toisten töiden ohessa ilman riittävää ajallista resursointia.

”-- kun meillä ei aikaa käytännössä ole muilta töiltä oikeestaan ollenkaan, niin käytännössä se vaatis sitten jos näitä osallistamisprosesseja käytetään niinku laajasti hyödyksi, niin se vaatii kyllä sitten työntekijöiden palkkaamista et siitä tulee sitten niitä kustannuksia myös. Et ei oikeen niinku viranhaltijan voimin oo helppoo näitä järjestää.”

Useissa kunnissa onkin käytetty ulkopuolista tahoa osallistamisen ja metsäsuunnittelun toteutukseen. Osallistamisen käytännön toteutuksessa oli joissain tapauksissa apuna myös kunnan osallistamisasiantuntija tai viestinnän asiantuntijat. Haastateltavat kokivat ulkopuolisen tahon käytön osallistamisen ja metsäsuunnitelman toteutuksessa olleen tärkeä apu. Isommissa kunnissa on usein kunnalla töissä viestintäasiantuntijoita tai osallistamisasiantuntijoita, jotka auttavat osallistamiseen liittyvässä tiedottamisessa. Kunnat, joilla on useita alueellisia metsäsuunnitelmia ja suunnittelutyötä on paljon, käytössä on jo vakiintuneempia käytäntöjä osallistamiseen ja myös työaika on enemmän käytettävissä osallistamisen toteutukseen ja palautteiden tulkintaan. Esimerkiksi asukaskyselyjen vastausten läpikäynti vie paljon työaika, mikä täytyy huomioida osallistamisen suunnittelussa.

Haastatteluissa nousi myös esiin se, että kyselyissä voidaan antaa palautetta esimerkiksi taktisen tason suunnitteluun, vaikka kysymykset liittyvät strategiatason suunnitteluun, jolloin myös asukkaiden toiveisiin on vaikeaa vastata. Huolellinen ja tarkkaan mietitty kysely tekee analysointivaiheen helpommaksi, kun saadaan vastauksia niihin suunnitteluongelmiin, jotka ovat kulloinkin kyseessä, oli kyse sitten strategiatason linjauksista tai kuntalaisille tärkeiden paikkojen kartoituksesta. Avoimen palautteen tulkintaa ja suunnitelmaan sisällyttämistä pidettiin joissain tapauksissa hankalana. Kunnissa, joissa osallistamista on tehty jo enemmän, korostettiin asukkaiden ja sidosryhmien palautteisiin reagoimista ja toimien perustelua osana osallistamisprosessia. Tämäkin vie paljon suunnittelijan aikaa, mutta valittujen toimien perustelu asukkaille ja sidosryhmille vähentää ristiriitoja ja on keskeistä avoimuuden ja läpinäkyvyyden saavuttamiseksi.

5.5.2. Voimakkaat yksittäiset mielipiteet ja hiljaisen enemmistön tavoittamisen vaikeus

Noin puolet haastateltavista mainitsi yhtenä ongelmana voimakkaiden yksittäisten mielipiteiden roolin osallistamisessa. Pyrkimys tavoittaa kuntalaisten enemmistön ääntä on haasteellista, ja usein osallistamisprosesseihin osallistuvat kaikkein aktiivisimmat kuntalaiset. Suurin osa haastatelluista koki asukkaiden kuulemisen ja osallistamisen erittäin tärkeänä, mutta tasapuolinen osallistaminen koettiin haasteelliseksi:

”-- siinä kyllä toteutuu tää kuuleminen ja osallistaminen, mutta se osallistuva joukko on niin rajallinen et se ei sitä kautta täytä niinku demokraattisen päätännän tunnusmerkkejä.”

Yksittäisten jyrkkien mielipiteiden koetaan joissain tilanteissa jyräävän enemmistön ääntä ja pyrkivän ajaa omaa asiaansa yli muiden.

5.5.3. Ristiriitojen kärjistyminen

Ristiriitojen kärjistyminen koettiin mahdolliseksi ongelmaksi osallistamisen järjestämisessä. Ristiriitoja syntyy etenkin kaupunkimaisemmissa kunnissa, joilla on runsaasti virkistysmetsää ja kunnan metsien käyttäjiä ja metsien suojelupaine on kova. Haastatteluissa nostettiin usein esille erot pääkaupunkiseudun ja muiden isojen kuntien sekä muun Suomen välille, ja viitattiin siihen, miten maaseudulla asiat hoituvat yksinkertaisemmin:

”Tietysti myös tää meidän lähtökohtatilanne, ensinnäkin et me ollaan tämmönen maalaiskaupunki ja meillä on maaseutua ympärillä ja tää on aina eläny metsästä ja puusta niin täällä yleinen hyväksyntä tälle metsän ja puun käytölle niin on niinku ihmisillä vielä lähempänä arkimaailmaa.”

Toisaalta pääkaupunkiseudun kunnissa oltiin totuttu ristiriitoihin, ja niihin suhtauduttiin asiana, joka kuuluu osallistamisprosessiin. Vaikka kaikkia ei voi miellyttää, hyväksyttävä lopputulos saavutetaan parhaiten osallistamalla ihmisiä päätöksentekoon ja läpinäkyvällä

toiminnalla. Tärkeintä on, että omat toimet perustellaan hyvin. Eräässä pääkaupunkiseudun kunnassa laadittiin vuorovaikutusraportit aluesuunnitelmien osallistamisista, ja raportit ovat nähtävillä kunnan verkkosivuilla. Vuorovaikutusraportissa esitellään kaikki suunnitelman laadinnassa käytetyt osallistamiskeinot ja palautteen sisältö. Esimerkiksi eräässä raportissa oli kooste karttapaikkakyselyn tärkeistä paikoista ja parannusehdotuksia, kooste asukastilaisuudesta ja luonnosvaiheessa tulleet palautteet suunnitelmaan sekä kunnan asiantuntijan vastineet palautteisiin.

Ristiriitojen kärjistyminen on riskinä myös silloin, kun suunnittelua tehdään yhteistyöryhmässä. Yhteisten pelisääntöjen sopiminen työskentelyn alussa oli erään haastateltavan mukaan tärkeää, jotta työrauha säilyi eikä prosessi lähtenyt rönnyilemään suunnittelutyön aikana. Työryhmän työskentelyä ohjasi monessa tapauksessa ulkopuolinen taho, joka toimi neutraalina osapuolena keskustelun vetäjänä. Hyvin suunnitellut ja ytimekkäät palaverit edesauttoivat työskentelyn johdonmukaisuutta ja tasapuolista kuulemista. Sidosryhmien mukana olossa suunnitelman laadinnassa pidettiin tärkeänä myös sidosryhmien sitoutumista yhteiseen lopputulokseen. Muutama haastateltava nosti esiin, että vaikka suunnitteluvaiheessa asiasta oli saavutettu hyväksytty lopputulos, konfliktia voi syntyä suunnitelman toimeenpanovaiheessa. Tämä heikentää luottamusta osapuolien kesken ja vaikuttaa kunnan näkökulmasta negatiivisesti osallistamisen mielekkyyteen.

5.5.2. Osallistamismenetelmien hallinta

Osallistamisen haasteeksi koetaan myös siihen vaadittava osaaminen osallistamiskäytännöistä ja tilaisuuksien järjestämisestä. Haastateltavista vain muutama oli saanut koulutusta osallistamiseen, muuten osaaminen tuli käytännön kokemuksen kautta. Osallistamiseen perehtyneitä työntekijöitä on myös joissain kunnissa töissä kunnan muissa yksiköissä, mikä on koettu merkittäväksi avuksi osallistamisen läpiviennissä. Isommissa kunnissa myös osallistamiskäytäntöjä oli usein käytetty enemmän ja niihin oli totuttu osana prosessia.

Osaaminen oli haasteena, kun kunnassa toteutettiin ensimmäistä kertaa laajempaa osallistamista ja kunnalla ei ollut toteutuksessa apuna ulkopuolista tahoa. Ongelmia syntyi teknisten järjestelmien käytössä ja osallistamisen suunnitelmallisuudessa. Osallistamisprosessi koettiin myös joissain tapauksissa etukäteen luultua raskaammaksi ja metsäsuunnitteluprosessit saattoivat venyä alkuperäistä suunnitelmaa pidemmiksi.

5.6. Osallistamisprosessiin liittyvät kehitystarpeet

Osallistamisprosessiin liittyvistä kehitystarpeista useimmin mainittiin suunnitelmallisuuden kehittäminen, ulkopuolisen avun käyttäminen ja metsänhoidon vaikutusten kuvaaminen kuntalaisille (taulukko 4). Näiden lisäksi mainittiin laajempi tiedottaminen, erilaisten osallistamismenetelmien käyttö, sidosryhmien sitouttaminen päätöksentekoon ja pienialaisempi suunnittelu. Yksittäisiä mainintoja saivat osallistaminen suunnitelmaan aikaisemmassa vaiheessa ja osapuolisten tasapuolisen kuulemisen edistäminen.

5.6.1. Osallistamisprosessin suunnitelmallisuus

Osallistamisprosessin suunnitelmallisuuden kehittämisessä nostettiin esiin tarve osallistamisen järjestämisen paremmalle organisoinnille kunnan organisaation sisällä. Osallistamisen järjestäminen on aikaa vievää ja kunnan metsäasiantuntijoille laajempi kuntalaisten osallistaminen suunnitteluhankkeessa on usein vierasta. Prosessin onnistumista edistäisi selkeät toimintamallit tilanteisiin. Tällöin myös osallistamisen toteutus ei olisi riippuvaista kunnan metsäasiantuntijan halusta tai osaamisesta. Eräs haastateltava kommentoi näin:

”Se keskittyy se kaikki työ sitten yksittäisille henkilöille. Tää pitäs olla osa tavallaan sitä kaupungin organisaation toimintaa niin, että ois niinku mietitty valmiiksi, kun on tämmöset kuulemiset tai osallistamisen tarpeita, nii meillä on valmiit palvelut siihen, että onko ne sitten ostona tai muuten, mutta että voi esittää tämmösen että missä asiassa

tarvitaan kuulemista tai osallistamista ja se sitte hoituu tavallaan niinku taustaorganisaation toimesta eikä sen valmistelevan viranhaltijan tai sitte jonkun esimiestahon toimesta.”

Muutammat haastateltavat nostivat esiin sen, että prosessissa pitäisi olla jatkossa selkeämmin vastuuhenkilö, joka ohjaa osallistamisprosessin toteutusta ja jolle on määrätty riittävästi työaikaa tekemiseen. Henkilö voisi olla joko kuntaan palkattu työntekijä tai ulkopuolinen konsultti.

Osallistamiseen perehtyneiden henkilöiden mukana olo prosessissa koettiin usein myös tärkeäksi, joko niin, että otettaisiin mukaan ulkopuolinen taho tai tehtäisiin tiiviimmin yhteistyötä kunnan sisäisesti:

”No kaupungillakin on näitä tän alan asiantuntijoita osallistamisen kohdalta niin täytyis kaivaa ketkä semmoset henkilöt on, sit pyytää heiltä apua ja sit mieltii se osallistaminen ja suunnittelu sitä kautta niinku uusiks.”

5.6.2. Ulkopuolisen avun käyttäminen

Osa niistä kunnista, joissa osallistaminen oli tehty oman kunnan voimin, sanoi tulevaisuudessa haluavansa käyttää mieluummin ulkopuolista tahoja metsäsuunnitelman teossa ja osallistamisen toteuttamisessa. Eräs kunta, jossa osallistamiseen oli hyödynnetty vain asukaskyselyä, kommentoi mahdollisuutta laajempaan osallistamiseen tulevissa hankkeissa:

”Niin, no se et täl hetkel meil ei oo semmosta henkilöä ketä sitä pystyis niinku organisoimaan et totta kai luultavasti sit joutuis jonku konsultin ottamaan. Et kyl se on kuitenkin niin kiva ku se oiskin mut tosiaan kyl se vaan vie, jos sen haluaa hyvin tehdä niin kyl se mun mielestä ois hyvä et siinä on joku kuka sitä koordinoi, niinku henkilö kenellä se ois se kokonaisuus hanskassa.”

Toisaalta osa koki myös, että kunnalla on itsellä parempi tietotaito ja kokemus kunnan sidosryhmien kanssa työskentelystä ja siksi kunnan kannattaa itse toteuttaa osallistaminen. Puoltava mielipide ulkopuolisen avun käyttöön oli esimerkiksi se, että ulkopuolinen taho tarjoaisi neutraalin osapuolen roolin vuorovaikutustilanteisiin eivätkä käsiteltävät asiat henkilöityisi kunnan työntekijöihin. Lisäksi ajateltiin, että ulkopuolisella taholla olisi hyvin hallinnassa osallistamiskäytännöt ja se tekisi prosessista sujuvan ja tehokkaan.

Toisaalta hyvän ulkopuolisen konsultin löytäminen koettiin muutaman haastateltavan mielestä vaikeana. Etenkin monitavoitteisuutta painottavaa metsäsuunnitelman laadintaa sekä osallistamiskäytäntöjä hallitsevaa tahoja on vaikea löytää, kun metsäsuunnittelu on perinteisesti pohjautunut pääosin taloudellisiin päämääriin.

5.6.3. Metsänhoidon vaikutusten kuvaaminen kuntalaisille

Haastatteluissa mainittiin yhtenä kehitystarpeena metsänhoidon vaikutusten ymmärrettävämpää kuvaamista kuntalaisille. Tähän keinoja ovat esimerkiksi erilaiset visuaaliset tavat kuvata metsien kehitystä ja kansantajuiset kuviotiedot kuntalaisille julkaistaviin raportteihin. Tällaisille keinoille on tarvetta etenkin suosituilla virkistysalueilla kuvaamaan alueen muutosta. Toisaalta monitavoitteisessa suunnittelussa eri vaihtoehtojen kuvaukseen ja tähän liittyvään osallistavaan suunnitteluun tarvitaan visuaalisia vaihtoehtokuvauksia. Selkeys ja visuaalisuus edesauttaa hyvää tietopohjaa osallisille.

5.6.4. Osallistamismenetelmien ajallinen sijoittuminen ja sopivien osallistamismenetelmien valinta

Osallistamisen sijoittuminen suunnitteluprosessissa on tärkeää osallistamisen vaikuttavuuden kannalta ja vaikuttaa paljon prosessin sujuvuuteen. Kunnissa oli paljon vaihtelua osallistamismenetelmien sijoittumisesta suunnitteluprosessin eri vaiheisiin. Eri

osallistamismenetelmät sijoituivat joko prosessin alkukartoitusvaiheeseen tai työstämisen vaiheeseen. Yhdessä haastattelussa kerrottiin, ettei kuntalaisia osallistettu metsäsuunnitelman laadinnan aikana, vaan jälkikäteen työn toteutusvaiheessa, mutta tätä ei laskettu varsinaiseksi metsäsuunnittelun osallistamismenetelmäksi.

Useat kunnat olivat tehneet asukaskyselyn ja pyytäneet sidosryhmien lausuntoja suunnitelman teon alussa, jolloin saatu tieto toimi taustatukena ja lähtötietona suunnittelussa ja kerättyä tietoa oli helpompaa sisällyttää suunnitelmaan. Osassa kunnista asukaskyselyitä toteutettiin metsäsuunnitelmatyön loppuvaiheessa, jolloin kommenttien perusteella tehtiin viimeisiä muutoksia suunnitelmaan. Molempiin menettelytapoihin oltiin kunnissa tyytyväisiä.

Useimmat haastateltavat sanoivat olleensa tyytyväisiä käytettyihin osallistamismenetelmiin ja käyttävänsä vastaavia keinoja myös jatkossa. Uutena lisäyksenä muutamat haastateltavat mainitsivat, että olisivat halunneet toteuttaa metsäkävelyitä. Metsäkävelyt jakoivat mielipiteitä, sillä osassa kunnista, joissa näitä oli järjestetty, paikalle ei saapunut lainkaan tai hyvin vähän osallistujia. Kuitenkin joissain kunnissa metsäkävelyitä pidettiin erinomaisina tapoina luoda vuoropuhelua suunnittelijoiden ja asukkaiden välille ja päästä kertomaan kunnan metsien käytöstä.

Asukastilaisuuksia ei pidetty erityisen hedelmällisinä tapahtumina, ja monet haastateltavat olivatkin sitä mieltä, että toteuttaisivat sisätiloissa olevien asukastilaisuuksien sijaan joko metsäkävelyitä tai virtuaalisia suunnitelman esittelytilaisuuksia. Asukastilaisuuksiin ei tule yleensä paljon osallistujia paikalle ja esimerkiksi nuoret ja töissä käyvät ihmiset ovat aliedustettuina tilaisuuksissa. Korona-aikana muutamassa kunnassa oli toteutettu virtuaalisia asukastilaisuuksia, joissa oli esitelty jo lähes valmista suunnitelmaa. Näihin tilaisuuksiin oltiin tyytyväisiä. Haastateltavat uskoivat, että virtuaalisessa tilaisuudessa on pienempi kynnyksesi esittää kommentteja ja myös kiireisemmät ihmiset ehtivät osallistua internetin välityksellä tapahtumaan. Lisäksi tieto tavoittaa paremmin ihmisiä, kun tallenteen voi julkaista jälkikäteen kunnan verkkosivuilla. Asukastilaisuudet sijoituivat suunnittelun

loppuvaiheeseen, kun esiteltävänä oli jo luonnos suunnitelmasta ja siihen odotettiin täydentäviä kommentteja ja palautetta.

6. TULOSTEN TARKASTELU

6.1. Osallistamismenetelmien käyttö

Haastatteluihin osallistuneissa kunnissa on tehty osallistamista hyödyntäen monipuolisesti erilaisia osallistamismenetelmiä, eikä kahta samanlaista osallistamisprosessia tullut vastaan haastatteluissa. Tutkimus toi esiin sen, miten osallistamiseen ei ole johdonmukaista linjaa kuntien kesken, vaan kunnat toteuttavat osallistamista kukin parhaaksi näkemällään tavalla. Kuntien suunnittelutilanteet ja metsäomistuksen rakenteet vaihtelevat paljon, ja sen vuoksi on vaikeaa soveltaa yhtä tiettyä osallistamismenetelmäpalettia kaikissa kunnissa (Löfström ym. 2014). Osallistamista hyödyntäneiden kuntien välillä on paljon samankaltaisuutta menettelyissä. Osallistamisprosessien kehittämiseksi olisi hyvä pyrkiä löytämään tyypillisiin tilanteisiin sopivia osallistamisprosesseja (Mikkola ym. 2008). Kuntien erilaiset metsien käytön painotukset, metsien kokonaispinta-ala ja väkiluku vaikuttavat siihen, millaisia metsäsuunnitelmia kunnassa tehdään ja missä roolissa osallistaminen on suunnittelutyössä. Kuntien erilaisuus on otettava huomioon, kun valitaan sopivia osallistamismenetelmiä ja sovitaan suunnittelun tavoitteista.

Kunnan väkiluvulla ja metsäomistuksen määrällä on vaikutusta siihen, miten osallistamista toteutettiin: suurissa kaupunkimaisissa kunnissa on useimmissa hyödynnetty osallistamista metsäsuunnitelman laadinnassa, jonka vuoksi myös haastatteluihin valikoitui mukaan useita suurempia kaupunkeja. Lisäksi kaupunkimaisissa kunnissa on useammin laadittu metsien käytön tavoitteita koskeva strateginen ohjelma. Pienemmissä kunnissa osallistaminen on usein suppeampaa, mutta kiinnostusta on laajentaa kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia jatkossa. Keskeisiä

rajoittavia tekijöitä ovat osaaminen ja resurssit. Haastatteluissa tuli esiin myös, että kunnan metsäasiantuntijan oma kiinnostus ja osaaminen osallistavaan suunnitteluun vaikuttaa siihen, missä mittakaavassa metsäsuunnittelun yhteydessä on vaikuttamismahdollisuuksia.

Osallistamiskeinoja oli käytössä rajallinen määrä, ja samankaltaiset menetelmät toistuivat eri variaatioina. Yleisimpiä käytettyjä osallistamismenetelmiä ovat erilaiset verkkokyselyt, metsäkävelyt ja fyysiset tai virtuaaliset asukastilaisuudet. Avoin palaute ja prosessista tiedottaminen kunnan verkkosivuilla laskettiin myös mukaan osallistamiskeinoihin. Vuorovaikutteista suunnitteluprosessia kunnan ja sidosryhmien edustajista koostuvan työryhmän muodossa oli hyödynnetty kahdessa haastatelluista kunnista. Kunnissa oli asetettu erilaisia tavoitteita osallistamisprosesseille – yleisin näistä oli hyväksyttävän ja toteuttamiskelpoisen suunnitelman tuottaminen sekä mahdollistaa kuntalaisten näkemysten kertominen. Tällaisen tavoitteen saavuttamiseen voi riittää kevyt osallistaminen, jossa lähinnä varmistetaan, että suunnitellut toimenpiteet eivät aiheuta suurta vastarintaa.

Piippola & Pekola-Sjöblomin (2019) julkaisussa kuvailtuihin osallistamisen tasoihin nähden useimmat käytetyt menetelmät vastasivat suunnitteluosallisuutta. Suunnitteluosallisuuden käsitteeseen sisältyy myös se, että käytössä on useita eri menetelmiä, joilla tavoitetaan erilaisia ihmisryhmiä. Yleensä kunnissa olikin käytössä useampi kuin yksi tapa osallistaa. Reed ym. (2017) neljästä osallistamisen tasosta konsultointi (one-way communication) toteutuu suurimmassa osassa osallistamismenetelmiä, ja neuvottelua (deliberation) hyödynnettiin työryhmätyöskentelyä käyttäneissä kahdessa kunnassa.

Tiedottaminen ja tiedon saatavuus prosessin etenemisestä ovat tärkeässä osassa suunnitteluprosessissa ja koko suunnittelutyön uskottavuudessa. Tieto-osallisuus-termiä käytetään Piippolan & Pekola-Sjöblomin raportissa (2019) kuvaamaan alinta osallisuuden tasoa (viitattu Laiho ym. 2000), johon Reed ym. (2017) viittaa yhdensuuntaisena viestintänä (one-way communication). Näin tiedottaminen ja viestintä voidaan nähdä yhtenä osallistamisen keinoista. Tiedon saatavuus suunnitelman

laadinnasta kunnan verkkosivuilla sekä tieto osallistumismahdollisuuksista on erittäin tärkeää myös laajemman osallistamisen mahdollistamiseksi. Kaikki kuntalaiset eivät halua aktiivisesti osallistua suunnitteluun, mutta jo tiedon saatavuus lisää prosessin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Verkkosivujen lisäksi tietoa jaetaan monikanavaisesti myös esimerkiksi kunnan sosiaalisen median kanavissa, paikallislehdissä, ilmoitustauluilla tai lenkkipolkujen varsien pylväissä.

Haastatteluissa ei tullut esiin esimerkkejä toimintaosallisuuden käytöstä metsäsuunnitelman laadinnan yhteydessä, eikä tässä tutkimuksessa selvitetty tarkemmin toimintaosallisuuden roolia kunnan metsien käytössä ja hoidossa. Toimintaosallisuudella tarkoitetaan osallistumisen tasoa, jossa kuntalainen on mukana toteuttamassa konkreettisia toimia tai palveluja lähiympäristössään (Piippola & Pekola-Sjöblom 2019, Reed ym. 2017). Olisi mielenkiintoista tutkia, miten toimintaosallisuutta on hyödynnetty kuntametsissä ja millaista potentiaalia sillä on virkistysalueiden kehitykseen sekä kuntalaisten osallisuuden tunteeseen.

Osallistamismenetelmien sijoittuminen metsäsuunnitteluprosessiin vaihteli kunnissa. Usein pidettiin tärkeänä, että kuntalaisia ja sidosryhmiä osallistetaan jo suunnitelman alkuvaiheessa, jotta kuntalaisten tahtotila saadaan varhaisessa vaiheessa selvitettyä, kuten kävi ilmi myös Faehnlen (2009) tutkimuksessa. Haastattelujen perusteella ei voida päätellä yhtä tiettyä optimaalista ajallista sijoittumista suunnitelmaan eri osallistamismenetelmille. Kuitenkin loppuvaiheessa suunnitelman tekoa tietoa on jo vaikeampi sisällyttää suunnitelmaan, mikä tuki aiempaa käsitystä asiasta (Buchy & Hoverman 2000). Myöhäisessä vaiheessa osallistaminen voi myös viivästyttää suunnitteluprosessin läpivientä.

Sidosryhmien tiiviimpää osallistamista vuorovaikutteisen suunnittelutyöryhmän muodossa oli hyödynnetty vain parissa kunnassa. Näissä kunnissa päällimmäinen tavoite, joka kirjattiin myös valmiiseen raporttiin, oli virkistys-, suojelu- ja taloustavoitteiden yhteensovittaminen. Monitavoitteisten metsäsuunnitelmien ja -ohjelmien yleistyessä voikin ajatella, että myös tarve laajemmalle osallistamiselle kasvaa, jotta eri tavoitteet tulevat todellisuudessa huomioitua metsien käytön suunnittelussa. Monitavoitteinen ja eri

vaihtoehtoja korostava suunnittelu on otollista maaperää osallistamismenetelmien käyttöön, kun tarjolla on selkeitä vaihtoehtoja metsien käyttöön (Löfström ym. 2014). Esimerkiksi Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelussa vuorovaikutteista suunnittelua on hyödynnetty jo pitkään. Sidosryhmien mukaan ottaminen suunnitteluprosessiin vaatii kunnalta enemmän ja riskinä on osittainen päätösvallan menettäminen, kun päätöksiä tehdään yhteisesti (Irvin & Stansbury 2004). Kunnat toivovat sidosryhmien myös sitoutuvan yhdessä tehtyihin päätöksiin, jotta eripuraa ei synny metsäsuunnitelman toteutusvaiheessa. Osallisten sitoutuminen ja toisaalta osallistavan tahon selkeys lopullisista vaikutusmahdollisuuksista ovat keskeisiä asioita onnistuneessa osallistamisprosessissa (Buchy & Hoverman 2000).

6.2. Osallistamisen hyödyt kunnan näkökulmasta

Tutkimuksessa keskeisimpinä osallistamisesta saatuina hyötyinä kunnan metsävastaavan näkökulmasta nousivat esiin ennako-oletuksen mukaisesti hyväksyttävän lopputuloksen aikaansaaminen, luottamuksen rakentaminen, kuntalaisten tiedottaminen ja kuntalaisten mielipiteen ja tahtotilan selvittäminen. Nämä seikat ovat nousseet myös aiemmissa tutkimuksissa esiin keskeisinä osallistamisen tuomina hyötyinä (Buchy & Hoverman 2000, Irvin & Stansbury 2004). Samat teemat nousivat esiin myös osallistamisen tavoitteista keskusteltaessa. Kansalaisten osallisuuden tunteen lisääminen ja legitimeetin lisääminen hallinnolle ovat Meriluodon ja Litmasen (2019) mainitsemia julkishallinnon hankkeissa esiintyviä yleisiä tavoitteita.

Sen sijaan aiemmissa tutkimuksissa esillä olleet hyödyt laadukkaamman lopputuloksen saavuttamisesta (Faehnle & Tyrväinen 2013) sekä uuden tiedon saaminen kuntalaisilta (Irvin & Stansbury 2004) eivät olleet niin vahvasti esillä haastateltavien puheenvuoroissa. Haastattelujen perusteella osallistamiseen liittyi siis oletettua vähemmän odotusta osallisten tuomasta tiedollisesta panoksesta suunnitelmaan, ja tärkeimpiä hyötyjä ovat ennen kaikkea hyväksyttävyyden lisääminen ja yleisen mielipiteen selvittäminen sekä kunnan metsänhoidon toteutuksesta valistaminen. Sipilän ja Tyrväisen (2005) kyselytutkimuksessa osalliset pitivät osallistamista suunnitelman laadun kannalta tärkeämpänä kuin suunnitteluasiantuntijat, joten näkökulmalla on vaikutusta siihen,

minkälaisena osallistamisen tuoma lisäarvo nähdään. Toisaalta osallistamisella on potentiaalia vaikuttaa suunnitelman laatuun erityisesti silloin, kun osallistaminen on intensiivisempää ja vuorovaikutteisempaa (Beierle 2002), ja suurimmassa osassa haastatelluista kunnista osallistaminen oli lähinnä palautteen huomioonottamista suunnitelmaan. Haastateltavien vastauksissa oli huomattavissa eroja osallistamisen motiiveissa: useammin motiivina oli mahdollistaa asukkaiden mielipiteen ilmaisu kuin suoranaisesti vaikuttaa päätöksentekoon. Nämä kaksi motiivia erotetaan myös Bäcklundin (2009) kokemuksellista tiedon hyödyntämistä käsittelevässä artikkelissa.

Eri toimijoiden näkökulmasta tutkittuna osallistamisen hyödyt näyttäytyvät todennäköisesti erilaisilta, ja olisikin hedelmällistä tutkia enemmän kuntalaisten ja sidosryhmien näkemyksiä osallistamisen mielekkyyteen. Jatkossa olisi myös mielenkiintoista tutkia, missä määrin osallisten tuoma panos näkyy lopullisten suunnitelmien sisällössä.

6.3. Osallistamiseen liittyvät ongelmat kunnan näkökulmasta

Osallistamisen toteutukseen liittyviä keskeisiä ongelmia, joita haastattelussa tuli esiin olivat vahvat yksittäiset mielipiteet sekä hiljaisen enemmistön tavoittamisen vaikeus, ristiriitojen kärjistyminen, osallistamisen työläys, ajankäyttö ja vaadittavat resurssit sekä osallistamiskeinojen osaaminen ja hallinta. Osallistamiseen kuluu yllättävän paljon aikaa ja asukkaiden mielipiteiden sisällyttäminen suunnitelmaan voi olla työlästä.

Hiljaisen enemmistön mielipiteen tavoittaminen on jo pitkään tunnistettu haasteeksi osallistamisen toteutuksessa (Saarinen ym. 2009, Sipilä & Tyrväinen 2005). Voimakkaiden yksittäisten mielipiteiden painoarvo osallistamisessa olikin huolena useammalla kunnan metsävastaavalla.

Ristiriitaiset mielipiteet ovat osa suunnittelua hankkeissa, jotka koskettavat monia osapuolia ja joihin liittyy toisistaan eroavia intressejä (Faehnle 2009). Ristiriitojen olemassaolon ohessa onkin mielenkiintoista tarkastella, millä tavalla osallistamisen toteutus tai toisaalta osallistumismahdollisuuksien puuttuminen vaikuttavat ristiriitojen

kärjistymiseen. Pienemmissä kunnissa, joissa laajempaa osallistamista ei hyödynnetty, ajateltiin, että laajempi osallistaminen voisi hankaloittaa suunnittelua ja nostaa esiin ristiriitoja. Sen sijaan isommissa kunnissa, jossa osallistamiseen on totuttu jo pidemmältä ajalta, ajateltiin, että osallistamalla voidaan ehkäistä ongelmia ja välttää tulehtuneet välit sidosryhmiin. Myös Sipilän ja Tyrväisen (2005) tutkimuksessa osalliset uskoivat vuorovaikutuksellisen suunnittelun ehkäisevän konfliktien syntymistä. Näin ollen osallistaminen, vaikka nostaakin esille ristiriitoja, on parempi vaihtoehto kuin olla tarjoamatta vaikuttamismahdollisuuksia.

Osallistamisessa kerätyn tiedon ottaminen osaksi suunnitelmaa ja palautteen tulkitseminen koettiin myös joissain kunnissa haasteeksi. Ongelmana voi olla myös palautteen anto myöhäisessä vaiheessa prosessia ja palautteen liittyminen eri tason suunnitteluun kuin käsillä olevassa suunnitelmassa. Tällainen palaute, jota ei pystytä hyödyntämään suunnittelussa jää helposti huomiotta kokonaan (Bäcklund 2009). Faehnle (2009) nostaa esiin myös tiedon siirtämisen haasteet konsulteilta kunnan viranhaltijoille. Palautteen dokumentointi ja osallistamisella kerätyn tiedon raportointi esimerkiksi suunnitelman liitteenä onkin tärkeää, jotta kerätty tieto ei jää hyödyntämättä myös esimerkiksi tulevien hankkeiden tarpeisiin ja paremman ymmärryksen muodostamiseen kuntalaisten tarpeista. Ulkopuolisen konsultin käytön ongelmana nostettiin esiin usein se, ettei konsultilla ole samanlaista hiljaista tietoa asukkaista ja sidosryhmistä. Toisaalta konsultti voi olla herkempi kuuntelemaan asukkaita osallistavan suunnittelun toteutuksessa oman asiantuntijuuden pohjalta.

6.4. Osallistamiseen liittyviä kehitystarpeita

Osallistamisen suunnitelmallisuuden kehittämisessä on vielä haasteita etenkin kunnissa, joissa osallistamista on tehty vain vähän eikä kokemusta ole kertynyt aiemmista suunnittelutilanteista. Suunnitelmallisuuden parantaminen metsäsuunnitelman laadinnassa nousi esiin myös Kokonaiskestävä kuntametsä -hankkeen nykytilakartoituksessa ja haastatteluissa (2020). Kuntien keskinäinen verkosto ja kokemusten jako voi auttaa hyvien käytäntöjen levittämisessä. Ohjeistuksen lisääminen

ja ammattitaidon kehittäminen osallistamismenetelmien käyttöön edistäisi toimivien suunnitelmien laadintaa.

Myös suunnitelmallinen tiedottaminen osallistamismahdollisuuksista edistäisi toimien vaikuttavuutta. Tarpeeksi kattavan osallistujamäärän tavoittaminen on yleinen osallistamiseen liittyvä kompastuskivi (Löfström ym. 2014). Vaikka tilaisuuksiin ja kyselyille ei sinänsä ole asetettu tavoiteltua osallistujamäärää, toivotaan kunnissa kuitenkin osallistumismahdollisuuksien tavoittavan mahdollisimman monen asiasta kiinnostuneen.

Metsänhoidon vaikutusten kuvaaminen kuntalaisille ja erilaisten virtuaalisten visualisointimahdollisuuksien käyttö nousivat esiin haastatteluissa asioina, joita halutaan tulevaisuudessa hyödyntää paremmin osallistamisen toteutuksessa. Metsien vaihtoehtoisten käsittelymuotojen visualisointi ja metsikön kehityksen kuvaaminen on noussut tärkeäksi, ja yhtenä vaikuttavan tekijänä on metsien käytön monitavoitteisuus ja erilaisten käsittelymahdollisuuksien ottaminen mukaan suunnitteluun. Visualisoinnilla voidaan kuvata, millaisia vaikutuksia esimerkiksi jatkuvan kasvatuksen lisäämisellä on maisemaan tai miten maisema kehittyy avohakkuun jälkeisinä vuosina.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Kuntalaisten osallistaminen metsien käytön ja hoidon suunnitteluun koetaan erittäin tärkeäksi lähes kaikkien haastateltujen kuntien metsäasiantuntijoiden mielestä etenkin virkistyskäytössä olevien metsäalueiden suunnittelussa. Osallistaminen toteutetaan kuitenkin eri tavoin kunnissa, ja osallisten valta päätöksentekoon vaihtelee lähinnä palautteen huomioimisesta kyselyjen ja avoimen palautteen kautta yhteiseen suunnitteluun vuorovaikutteisessa prosessissa. Useiden osallistamismenetelmien hyödyntäminen samassa prosessissa on ollut toimivaa ja näin on voitu tavoittaa erilaisia asukasryhmiä. Osallistaminen on sisällytetty kunnissa onnistuneesti osaksi

metsäsuunnitteluprosessia ja pystytty tällä tavoin saamaan kuntalaisten näkemykset esiin metsiin liittyvässä päätöksenteossa. Osallistamista on hyödynnetty sekä taktisen että strategisen tason suunnitelmien laadinnassa.

Erilaisista käytetyistä osallistamismenetelmistä keskeisimpinä nousevat esiin erilaiset verkkokyselyt, paikkatietopohjaiset kyselyt, metsäkävelyt, fyysiset ja virtuaaliset asukastilaisuudet sekä sidosryhmien edustajia osallistava työryhmätyöskentely ja kunnan poikkihallinnollinen ohjausryhmätyöskentely. Erilaisia menetelmiä tarvitaan täydentämään suunnitelmaa, ja kunnissa onkin useimmiten käytetty useampaa kuin yhtä osallistamismenetelmää. Tiedottamisella on keskeinen rooli osallistamisen toteutuksessa ja siihen on syytä aina panostaa riittävästi.

Kunnan metsävastaavien päällimmäisenä tavoitteena osallistamisen hyödyntämisessä metsäsuunnittelussa on selvittää kuntalaisten tahtotila kuntametsien käytön tulevaisuudesta ja saada aikaan hyväksyttävä lopputulos. Lisäksi osallistamisen koetaan olevan hyvä väylä kertoa kunnan metsien hoidosta ja luoda tiedon kautta luottamusta kunnan ja asukkaiden välille. Sen sijaan haastateltavien mukaan osallistamisella ei tullut varsinaista uutta tietoa metsäalueista. Kokemuksellista tietoa kuitenkin kertyi, mutta siitä puhuttiin mielipiteen selvittämisenä uuden tiedon sijaan. Osallistamiseen liittyviä ongelmia ovat muun muassa ajankäyttöön ja resursseihin liittyvät rajoitteet sekä voimakkaat mielipiteet, jotka voivat hallita keskustelua hiljaisen enemmistön kustannuksella. Tulevaisuuden kehittämistarpeina osallistamisprosessin suunnitelmallisuutta osana metsäsuunnitelman laadintaa tulee parantaa ja kehittää sujuvampia osallistamisen keinoja osaksi kuntien metsäsuunnitelman laadintaa.

Osallistaminen koetaan monessa kunnassa jo välttämättömänä osana metsien käytön suunnittelua, ja yhä useammat kunnat sisällyttävät ensimmäistä kertaa kuntalaisten ja sidosryhmien osallistamista päivittyviin metsäsuunnitelmiinsa. Kuntalaisten ja asukkaiden kuuleminen käy yhä tärkeämmäksi, kun kuntametsien rooli ihmisten hyvinvoinnin ja virkistytymisen paikkoina tunnustetaan entistä paremmin ja metsien käytön tavoitteet yhteiskunnassa monipuolistuvat.

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu osallistamista asetettujen tutkimuskysymysten näkökulmasta. Pääosassa oli nostaa esiin keskeisiä osallistamisen hyötyihin, ongelmiin ja kehittämiskohtiin liittyviä asioita, joita kuntien metsävastaavat ovat kohdanneet metsäsuunnitelman laadinnan aikana. Tämän lisäksi käytiin läpi kunnissa käytössä olleita osallistamismenetelmiä ja kokemuksia menetelmien käytöstä. Osallistamisen toteutuksessa vertaistuki ja kokemusten avoin jakaminen on avainasemassa toimivien ratkaisujen löytämiseen (Mikkola ym. 2008). Menetelmien vertailu ja erilaisten osallistamisprosessien esille tuominen tuo toivottavasti uusia näkökulmia ja ideoita kuntien metsävastaaville ja inspiroi uusien toimintamallien kokeiluun.

8. LÄHTEET

- Ansell, C. & Gash, A. 2008. Collaborative governance in theory and practice. University of California, Berkeley. JPART 18: 543–571. Saatavissa: <https://sites.duke.edu/niou/files/2011/05/Ansell-and-Gash-Collaborative-Governance-in-Theory-and-Practice.pdf>
- Anttila, T. 2020. Kokonaiskestävä kuntametsä -hanke: Monitavoitteinen metsäsuunnittelu kuntametsissä – kirjallisuuskatsaus. Kuntaliitto, Helsinki. [Verkkojulkaisu]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2075-monitavoitteinen-metsasuunnittelu-kuntametsissa-kirjallisuuskatsaus> [Viitattu 29.10.2020].
- Arnstein, S. 1969. A ladder of citizen participation. Journal of American Institute of Planners 35 (4): 216–224.
- Beierle, T. 2002. The quality of stakeholder based decisions. Risk Analysis 22 (4): 739–749. <https://doi.org/10.1111/0272-4332.00065>
- Buchy, M. & Hoverman, S. 2000. Understanding public participation in forest planning: a review. Forest Policy and Economics 1 (1): 15–25. DOI:10.1016/S1389-9341(00)00006-X

- Burton, P., Goodlad, R., Croft, J., Abbott, J., Hastings, A., Macdonald, G., Slater, T. 2004. What Works in Community Involvement in Area-Based Initiatives? A Systematic Review of the Literature. London, Online Report 53 (4).
- Bäcklund, P. 2009. Kokemuksellisen tiedon hyödyntämisen haasteet. Teoksessa: Faehnle, M., Bäcklund, P., Laine, M. (toim.). Kaupunkiluontoa kaikille: Ekologinen ja kokemuksellinen tieto kaupungin suunnittelussa. Helsingin kaupungin tietokeskus. s. 41–55.
- Faehnle, M. 2009. Asukkaiden kokemuksellinen tieto luontoalueita koskevassa suunnittelussa. Teoksessa: Faehnle, M., Bäcklund, P., Laine, M. (toim.). Kaupunkiluontoa kaikille: Ekologinen ja kokemuksellinen tieto kaupungin suunnittelussa. Helsingin kaupungin tietokeskus. s. 83–97.
- Faehnle, M. & Tyrväinen, L. 2013. A framework for evaluating and designing collaborative planning. *Land Use Policy* 34: 332–341. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.04.006>
- Fors, H., Molin, J., Murphy, M., Konijnendijk, C. 2015. User participation in urban green spaces – For the people or the parks? *Urban forestry & urban greening* 14 (3): 722–734. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2015.05.007>
- Graneheim, U. H., Lindgren, B-M., Lundman, B. 2017. Methodological challenges in qualitative content analysis: A discussion paper. *Nurse Education Today* 56: 29–34. <https://doi.org/10.1016/j.nedt.2017.06.002>
- Heikkilä, J. 2012. Puijon hoito- ja käyttösuunnitelma – Analyysi osallistamisen onnistumisesta metsäsuunnittelun päätöksenteon näkökulmasta. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:hulib-201507211999>
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2009. Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus, Helsinki. 213 s.
- Hytönen, L. 2000. Osallistamismenetelmät metsätalouden päätöksenteossa. *Metsätieteen aikakauskirja* 3: 443–456. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016111829335>
- Irvin, R. & Stansbury, J. 2004. Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review* 64 (1): 55–65. [DOI:10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x)

- Kettunen, P. 2002. Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa: Bäcklund, P., Häkli, J., Schulman, H. (toim.). Osalliset ja osaajat – Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki. s. 18–36.
- Kuntalaki 410/2015. [Verkkajulkaisu]. Saatavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410> [Viitattu 13.2.2021].
- Laiho, U-M., Kurikka, P., Laamanen, E. 2000. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen kunnissa. Teoksessa: Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997-2000. Acta nro 125. Suomen Kuntaliitto.
- Leino, H. 2006. Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Loikkanen, T. 1995. Osallistava suunnittelu. Folia Forestalia 1079: 147–154. doi:10.14214/ma.5953
- Löfström, I. 2001. Taajamametsät suunnittelun kohteena. Teoksessa: Kangas, J. & Kokko, A. (toim.). Metsän eri käyttömuotojen arvottaminen ja yhteensovittaminen. Metsän eri käyttömuotojen yhteensovittamisen tutkimusohjelman loppuraportti. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 800: 260–261. <http://urn.fi/URN:ISBN:951-40-1770-6>
- Löfström, I., Mikkola, N., Tenhola, T. 2007. Kuntien virkistys- ja ulkoilumetsät. Teoksessa: Syrjänen, K., Horne, P., Koskela, T., Kumela, H. (toim.). METSON seuranta ja arviointi. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman seurannan ja arvioinnin loppuraportti. MMM, YM, Metla, SYKE. Vammalan kirjapaino Oy. s. 234–239.
- Löfström, I., Koskela, T., Anttila, S., Syrjänen, K. & Paloniemi, R. 2019. Metsäluonnon turvaaminen kuntien metsissä – METSO-ohjelmaa toteuttamassa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 90/2019. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 67 s. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-888-3> [Viitattu 24.10.2020].
- Löfström, I., Hujala, T., Pykäläinen, J., Tikkanen, J., Faehnle, M. 2014. Osallistamisella parempia metsäsuunnitelmia? Teoksessa: Tyrväinen, L., Kurttinen, M.,

- Sievänen, T., Tuulentie, S. (toim.). Hyvinvointia metsästä. SKS-kirjat. s. 208–220.
- Meriluoto, T. & Litmanen, T. 2019. Pelastaako osallistaminen demokratian? Teoksessa: Meriluoto, T. & Litmanen, T. (toim.). Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian? Vastapaino, Tampere. s. 7–29.
- Mikkola, N., Pykäläinen, J., Löfström, I., Kurttila, M., Tikkanen, J. 2008. Kuntametsien suunnittelun tiekartta -hankkeen loppuraportti. Metlan työraportteja 68. Saatavissa: <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2008/mwp068.pdf>
- Nelson, N., Wright, S. 1995. Power and participatory development: Theory and practice. Intermediate Technology Publications, London.
- Norvasuo, M. 1992. Rakentamisen ja arkkitehtuurin laatu. Laadun käsitteen käyttö rakennusalan laatujärjestelmässä. Valtion teknillinen tutkimuskeskus. Yhdyskunta – ja rakennussuunnittelun laboratorio. YRT julkaisu 8.
- Oksanen, J. 2020. ”Kaupunkilaiset, herätkää metsienne puolesta!”: Asukkaiden osallistuminen ja osallistaminen kaupungin metsästrategian suunnittelussa. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:hulib-202006052614>
- Ostoic, S., Konijnendijk, C. 2015. Exploring global scientific discourses on urban forestry. Urban Forestry & Urban Greening 14 (1): 129–138. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2015.01.001>
- Piipponen, S-L. & Pekola-Sjöblom, A. 2019. Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen? Uutta kunnista -julkaisu nro 3/2019. Suomen Kuntaliitto. 44 s. [Verkkójulkaisu]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2019/2004-osallistaako-kunta-osallistuuko-kuntalainen> [Viitattu 13.3.2021].
- Rask, M., Ertiö, T. 2019. Yhteisluomisen tutka – Malli osallisuustoiminnan kokonaisvaltaiseen arviointiin. Kansalaisuuden kuulut ja kuplat -tutkimushanke (Bibu). Helsingin yliopisto, Strateginen tutkimus. [Verkkójulkaisu]. Saatavissa: https://bibu.fi/wp/wp-content/uploads/2019/06/Bibu-Policy-Brief-2_verkko.pdf [Viitattu 23.3.2021].

- Rittel, H., Webber, M. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4: 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Reed, M. 2008. Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological Conservation* 141 (10): 2417–2431. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>
- Reed, M., Vella, S., Challies, E., de Vente, J., Frewer, L., Hohenwallner-Ries, D., Huber, T., Neumann, R., Oughton, E., Sidoli del Ceno, J., van Delden, H. 2017. A theory of participation: What makes stakeholder and public engagement in environmental management work? *Restoration Ecology* 26 (1): 7–17. <https://doi.org/10.1111/rec.12541>
- Saarinen, N., Kangas, A., Tikkanen, J., Leskinen, L., Hujala, T., Saarikoski, H. 2009. Osallistujien näkökulmat alueellisiin metsäohjelmaprosesseihin. *Metsätieteen aikakauskirja* 3/2009: 213–226. Saatavissa: <https://www.metsatieteenaikakauskirja.fi/pdf/article6761.pdf>
- Schreier, M. 2012. *Qualitative content analysis in practice*. Sage. 280 p.
- Sievänen, T. & Neuvonen, M. 2014. Miten suomalaiset virkistäytyvät luonnossa? Teoksessa: Tyrväinen, L., Kurttinen, M., Sievänen, T., Tuulentie, S. (toim.). *Hyvinvointia metsästä*. SKS-kirjat. s. 21–35.
- Sipilä, M., Tyrväinen, L. 2005. Evaluation of collaborative urban forest planning in Helsinki, Finland. *Urban Forestry & Urban Greening* 4 (1): 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2005.06.002>
- Suominen, Tiia. 2015. Asukaskyselyn hyödyntäminen kaupungin metsien käytön ja hoidon strategian suunnittelussa – Vantaan kaupunki. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:hulib-201507212335>
- Tilastokeskus. 2013. Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto. [Verkkójulkaisu]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien%20mets%C3%A4tietoja%202013.pdf> [Viitattu 19.5.2021].

- Tyrväinen, L., Lanki, T., Sipilä, R., Komulainen, J. 2018. Mitä tiedetään metsän terveyshyödyistä? Lääketieteellinen aikakauskirja Duodecim. 134 (13): 1397–403. Saatavissa: <https://www.duodecimlehti.fi/xmedia/duo/duo14421.pdf>
- Van Herzele, A., Collins, K., Tyrväinen, L. 2005. Involving People in Urban Forestry – A Discussion of Participatory Practices throughout Europe. In: Konijnendijk C., Nilsson K., Randrup T., Schipperijn J. (ed.). Urban Forests and Trees. Springer, Berlin, Heidelberg. p. 207–228. https://doi-org.libproxy.helsinki.fi/10.1007/3-540-27684-X_9
- Visuri, V. 2020. Kokonaiskestävä kuntametsä -hanke: Kyselyn ja haastatteluiden yhteenveto. [Verkkójulkaisu]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/file/25523/download?token=5RiK9ESq> [Viitattu 29.10.2020].
- Warburton, D. 1997. Participatory Action in the Countryside. A Literature Review. Countryside Commission. 61 p. Saatavissa: http://sharedpractice.org.uk/Downloads/Participatory_Action_Review.pdf
- Webler, T. & Tuler, S. 1999. Voices from the forest: What participants expect of a public participation process. Society & Natural Resources 12 (5): 437–453. doi:10.1080/089419299279524
- Webler, T. & Tuler, S. 2006. Four perspectives on public participation process in environmental assessment and decision making: Combined results from 10 case studies. Policy Studies Journal 34 (4): 699–722. doi:10.1111/j.1541-0072.2006.00198.x

LIITTEET

Liite 1. Sähköpostiviesti haastatteluun osallistuneille

Hei,

Kiitos, että otat osaa Pro gradu -tutkielmaani. Sovimme haastattelun ajankohdaksi xx.xx klo xx.xx Teams-yhteydellä. Sovimme puhelussa, että haastattelussa käsittelemme (käsiteltävä metsäsuunnitelma, jos oli sovittu puhelussa). Haastattelurunko on sähköpostin liitteenä, johon voi halutessa tutustua etukäteen.

Tutkielman aiheena on osallistamismenetelmien käyttö osana kunnan metsäsuunnitteluprosessia. Haastatteluilla pyritään selvittämään, miten osallistaminen on kunnassa toteutettu, mitä tavoitteita osallistamiselle on asetettu ja mitä hyötyjä tai haittoja osallistamisesta on suunnittelun laatimisessa.

Osallistamisen tutkimista ei ole rajattu tässä tutkielmassa yksittäiseen menetelmään, vaan tarkastellaan koko metsäsuunnitelman teon yhteydessä ollutta osallistamisprosessia. Tähän on voinut kuulua yksi tai useampia osallistamismenetelmiä. Näitä voivat olla esimerkiksi kaikille kuntalaisille avoimet kyselylomakkeet, tienvarsikyselyt, yleisötilaisuudet tai sidosryhmille tarkoitettut työpajat. Kunnissa tehdään osallistamista hyvin eri tavoin, ja tutkimuksen avulla saadaankin luotua parempi kokonaiskuva kuntien osallistamiskeinoista.

Haastatteluihin on valittu kuntia, joilla on ollut osallistamismenetelmiä käytössä (yksi tai enemmän) viimeisen kymmenen vuoden aikana tehdyssä metsäsuunnitelman laadinnassa. Haastateltavan toivotaan olleen mukana osallistamisen toteuttamisessa niin, että hän pystyy kertomaan prosessin sujumisesta ja arvioida sen toteutusta.

Tutkielma tehdään yhteistyössä Tapion kanssa. Idea työlle on lähtenyt halusta kehittää kunnan metsäsuunnitelman laadinnan yhteydessä toteutettavaa osallistamista ja luoda yhtenäisempää ohjenuoraa osallistamisen toteutukseen.

Haastattelut tullaan haastateltavan suostumuksella nauhoittamaan aineiston jatkokäsittelyä varten. Haastateltavien henkilöllisyyttä ei tuoda esiin haastatteluaineiston käsittelyssä ja litteroituja haastatteluja käytetään ainoastaan aineiston analysointiin ja

mahdolliseen jatkotutkimukseen Tapiossa. Kunnista voidaan kuitenkin nostaa esiin esimerkkejä ryhmittäin. Haastatteluun osallistuminen on vapaaehtoista ja haastattelu voidaan keskeyttää milloin vain.

Jos teillä herää kysyttävää tutkimuksesta, vastaan mielelläni.

Ystävällisin terveisin,

Tarja Anttila

Liite 2. Haastattelurunko

A. Taustakysymykset

- I. Kunta
- II. Kunnan metsien kokonaispinta-ala (ha)
- III. Onko kunnan metsät ryhmitelty eri käyttötarkoitusten mukaan?
 - a. Kyllä, viheralueiden kunnossapitoluokituksen mukaan
 - b. Kyllä, virkistys-, suojelu- ja talousmetsiin
 - c. Kyllä, jollain muulla tavalla, millä?
 - d. Ei ole
 - e. En osaa sanoa
- IV. Arvioi kunnan metsien jakautuminen käyttötarkoituksen mukaan (%)
- V. Onko kunta tehnyt strategiatason ohjelman metsien käytön periaatteista?
 - a. Kyllä
 - b. Ei
 - c. En osaa sanoa
- VI. Vastaajan virkanimike
- VII. Kunnan metsäyksikön rakenne
- VIII. Kuinka kauan olet toiminut nykyisessä virassa?
 - a. Alle 2 vuotta
 - b. 2–5 vuotta
 - c. 5–10 vuotta
 - d. 10 vuotta tai enemmän
- IX. Millainen rooli sinulla oli osallistamisprosessissa?
- X. Oletko ollut ennen tätä mukana osallistamisen toteutuksessa?

- a. Kyllä, metsäsuunnittelussa
 - b. Kyllä, muussa yhteydessä
 - c. Ei
- XI. Oletko saanut koulutusta osallistamiseen?
- a. Kyllä
 - b. Ei

B. Osallistamisprosessi

1. Minkä tason metsäsuunnitelman laadinnasta oli kyse?
 - a. *Strategiatason ohjelma*
 - b. *Taktisen tason metsien hoito- ja käyttösuunnitelma*
 - c. *Muu, mikä?*
2. Kuvaa tiiviisti, miten osallistamisprosessi eteni metsäsuunnittelun eri vaiheissa?
3. Millaisia menetelmiä hyödynnettiin? Kerro 1–3 keskeistä.
4. Miksi osallistamista päätettiin hyödyntää osana metsäsuunnitelman laadintaa?
5. Kuvaa tiiviisti, millaisia tavoitteita osallistamiselle asetettiin prosessin alussa?
6. Arvioi, miten asetetut tavoitteet toteutuivat.
7. Mikä taho toteutti metsäsuunnitelman laadinnan kunnassa? Entä osallistamisen, oliko se sama vai eri taho?
8. Oliko osallistaminen kaikille kuntalaisille ja sidosryhmille avoin?
 - a. Jos ei, niin miten rajaus tehtiin?
 - b. Mistä syistä rajaus tehtiin?
9. Millä tavoilla osallistamisesta tiedotettiin?
10. Kuinka aktiivista osallistumista oli?
11. Millainen tietopohja ihmisille tarjottiin osallistumisen tueksi?
12. Arvioi, millä tasolla osallistujien vaikutusvalta oli suunnitteluprosessissa.
 - a. *Yhdensuuntainen tiedottaminen*
 - b. *Palautteen huomioonottaminen*
 - c. *Yhteistyö suunnittelussa*
 - d. *Yhteinen päätöksenteko*

C. Näkemys osallistamisprosessin hyödyistä ja kehityskohteita

13. Arvioi osallistamisesta saatuja hyötyjä metsäsuunnitteluprosessiin?
14. Millaisia ongelmia osallistamiseen liittyi, oliko jostain asioista haittaa?
15. Jos osallistaminen tehtäisiin nyt uudestaan, mitä tekisit toisin?
16. Kuinka hyvin osallistamisen organisointi onnistui kunnassasi? (arvosana asteikolla 1–5)
17. Kuinka tärkeänä pidät osallistamismenetelmien käyttöä osana metsäsuunnittelua? (arvosana asteikolla 1–5)
18. Millaisia sähköisiä työkaluja osallistamisessa käytettiin tai olisi haluttu käyttää?