

Sari Pikkala

# Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä

Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema II  
Kuntademokratian toimintatavat

TEKIJÄ  
Sari Pikkala

1. painos  
ISBN 952-213-153-9  
© Suomen Kuntaliitto  
Helsinki 2006

Suomen Kuntaliitto  
Toinen linja 14  
PL 200  
00101 Helsinki  
Puh. (09) 7711  
Faksi (09) 771 2291  
[www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)

# Sisältö

Esipuhe	5
<b>1 Johdanto</b>	<b>7</b>
Lainsäädännöllistä taustaa	7
Kuntademokratian toimintatavat -teeman tavoite ja toteutus	8
Demokratian kehittämisen sudenkuoppia	11
Osallistumisen edistämisen ulottuvuuksia	12
<b>2 Osallistumisen edistämisen hallinnolliset lähtökohdat</b>	<b>13</b>
Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet strategisena tavoitteena	13
Demokratia-asioiden vastuutaho ja resurssit kunnassa	15
Toiminnan projektimaisuus	15
<b>3 Tiedottaminen ja avoimuus</b>	<b>17</b>
Kunnan kotisivujen informaatio kuntalaisosallistumisen näkökulmasta	17
Perustiedot päätöksenteko-organisaatiosta	19
Asioiden valmistelusta ja päätöksistä tiedottaminen – pöytäkirjat ja muut dokumentit	20
Kuvaus kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista	21
Kaavoituskatsaus	21
Tiedotuslehdet	21
Toimielinten kokousten avoimuus	22
<b>4 Osallistuminen ja vaikuttaminen verkossa</b>	<b>23</b>
Internet-keskustelupalstat	23
Kysymys- ja vastauspalstat	25
Valmisteluun vaikuttaminen	25
Kuntalaisaloitteet	25
Muut vuorovaikutteiset verkkopalvelut	26
<b>5 Erityisryhmien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet</b>	<b>28</b>
Nuoret	28
Nuorisovaltuustot ja muut nuorten osallistumismuodot hankekunnissa	30
Ikäihmiset	33
Vammaiset	34
Kielivähemmistöt	36
Maahanmuuttajat	36
Mökkiläiset	36
<b>6 Alueelliset osallistumismuodot</b>	<b>38</b>

7	<b>Käyttäjien osallistuminen</b> _____	41
	Käyttäjäedustus toimielimissä _____	42
	Asiakas-/käyttäjäraadit, -paneelit ja -neuvostot _____	46
	Palaute ja kyselyt _____	46
	Internetpalaute _____	47
	Asukas- ja asiakaskyselyt _____	49
8	<b>Tiedotus-, keskustelu- ja neuvottelutilaisuudet</b> _____	51
9	<b>Kansanäänestykset</b> _____	53
10	<b>Lopuksi</b> _____	54
	<b>Liitteet</b>	
	Liitetaulukko 1. Suomalaisten kuntien soveltamat demokratiatoimet vuonna 2000 _____	56
	Liite 1. Kysymysrunko koko kunnan tiedoille _____	57
	Liite 2. Kyselyrunko toimialoille _____	62
	<b>Lähteet</b> _____	67

## Demokratiatilinpäätöshanke ja sen neljä pääteemaa

Kuntien demokratiatilinpäätös on kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ja Suomen Kuntaliiton yhteinen hanke. Hanke käynnistyi vuoden 2004 puolella ja se jatkuu vuoteen 2008. Hankkeen tavoitteena on luoda työkalu, jonka avulla kunnat itse voivat arvioida ja kehittää paikallista demokratiaa. Hankkeessa on mukana 12 pilottikuntaa, jotka osallistuvat indikaattorien kehittelyyn ja testaamiseen yhdessä hankkeen asiantuntijoiden kanssa.

Nelivuotisen hankkeen puitteissa toteutetaan neljä eri ”mittausteemaa”, yksi kunakin vuonna.

Teemat	Aikataulu	
	Suunnittelu	Toteutus
1. Kunnallisvaalit	syksy 2004	kevät 2005
2. Kuntademokratian toimintatavat	syksy 2005	kevät 2006
3. Kuntalaisten osallistuminen (kuntalaiskysely)	syksy 2006	kevät 2007
4. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooli ja toiminta	syksy 2007	kevät 2008

Koska hankkeen alku ajoittui kunnallisvaalivuoteen 2004, oli luontevaa valita kunnallisvaalit ensimmäiseksi mittausteemaksi. ”Vaalitilinpäätöksissä” kunnat pyrkivät paikantamaan mahdollisia vaaleihin liittyviä demokratiaongelmiaan, joista esimerkkejä ovat äänestysaktiivisuuden alhaisuus tai epätasainen jakautuminen eri kuntalaisryhmissä, uusien ehdokkaiden hankinnan vaikeudet tai istuvien valtuutettujen haluttomuus asettua uudelleen ehdokkaaksi, sosiaalisen edustavuuden vinoumat, muiden luottamuselinpaikkojen miehittäminen toisin kuin vaalien tulos edellyttäisi ja äänestäjille tarjottavien poliittisten vaihtoehtojen epäselvyys. Ongelmakohtien tunnistaminen antaa eväitä sekä kunnalle että kunnassa toimiville poliittisille ryhmille pyrkiä parantamaan tilannetta tulevissa vaaleissa. Kuntakohtaisten tietojen kerääminen oli hankekuntien vastuulla, mutta tiedonkeruun ohjeistus ja vertailuaineisto tuotettiin hankkeen toimesta.

Hankkeen toisessa teemassa tarkastelun kohteena ovat ne osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, joita kunnat asukkailleen tarjoavat. Kuntalaisten osallistuminen edellyttää luonnollisesti omakohtaista kiinnostusta kunnan asioihin ja halua vaikuttamiseen. Yksilöllisten edellytysten ohella kuntalaisten osallistumiseen vaikuttaa se, millaisia mahdollisuuksia osallistumiseen ja vaikuttamiseen on tarjolla. Teemassa ”Kuntademokratian toimintatavat” tarkasteltavia osa-alueita ovat tiedottamisen ja päätöksenteon avoimuus sekä kuntalaisten kuuleminen ja erilaisten vaikuttamistapojen tarjoaminen. Käsillä oleva raportti keskittyy juuri tämän teema käsittelyyn.

Kunta organisaationa ei voi arvioida sitä, miten hyviä tai huonoja eri osallistumismahdollisuudet ovat kuntalaisten kannalta. Kuntalaisten kokemuksia osallistumisesta ja omista vaikutusmahdollisuuksista kartoitetaan hankkeen kolmannessa teemassa. Kuntalaiskyselyn osana on tarkoitus selvittää, miten hyvin asukkaat tuntevat juuri niitä osallistumismuotoja,

joita oma kunta tarjoaa. Toisaalta kyselyyn on tarkoituksenmukaista sisällyttää myös kaikille kunnille yhteisiä ”standardikysymyksiä”. Ne mahdollistavat vertailun muihin kuntiin ja/tai koko maan tilanteeseen.

Neljäs teema toteutetaan kuluvan valtuustokauden viimeisenä vuonna. Siinä keskitytään kuntien poliittisen ja ammatillisen johdon rooliin ja toimintaan.

Hankkeen yhteistyökuntien joukossa on niin suuria kaupunkeja kuin pienempiä maalaiskuntiakin. Kunnat sijoittuvat eri puolille Suomea. On kuitenkin paikallaan korostaa, että hankkeeseen osallistuvat kunnat eivät ole tilastollisesti edustava otos maan kuntakentästä.

Päivi Kurikka  
erityisasiantuntija, hankkeesta vastaava  
Suomen Kuntaliitto

**”Kuntademokratian toimintatavat” -teeman toteutukseen osallistuneet hankekunnat suuruusjärjestyksessä.**

Kunta	Maakunta	Väestö 2005
Helsinki	Uusimaa	560 905
Tampere	Pirkanmaa	204 337
Turku	Varsinais-Suomi	174 868
Lahti	Päijät-Häme	98 413
Joensuu	Pohjois-Karjala	57 858
Jyväskylän mlk	Keski-Suomi	34 774
Kemi	Lappi	22 831
Oulunsalo	Pohjois-Pohjanmaa	9 319
Lapinlahti	Pohjois-Savo	7 513
Uusikaarlepyy	Pohjanmaa	7 375
Mynämäki	Varsinais-Suomi	6 342

# 1 Johdanto

Kuntien hallinto perustuu edustukselliseen demokratiaan. Laimean vaaliosallistumisen ja kutistuneiden puolueosastojen aikana on kuitenkin selvää, että vaalit eivät ole riittävä kanava välittämään kuntalaisten näkemyksiä päätöksentekoon. Muitakin keinoja – kuntalaisten suoraa osallistumista – tarvitaan.

Kansalaisten osallistumista korostavan osallistuvan demokratian puolestapuhujat korostavat, että osallistumisella on myönteisiä sivuvaikutuksia sekä yksilön että yhteisön kannalta. Oman mielipiteen esiintuomisen ja puolustamisen ohella osallistumisen katsotaan lisäävän kansalaisten aktiivisuutta ja kehittävän heidän poliittista harkintakykyään ja itseluottamustaan. Sen odotetaan lisäävän myös yksilön vastuuta ja halua toimia yhteisen hyvän puolesta. Myös luottamus poliittista järjestelmää kohtaan vahvistuu. Osallistuvan demokratian kritiikki kohdistuu ennen muuta osallistumisen epätasa-arvoon ja sitä kautta välittyvien näkemysten epäedustavuuteen.

Suorien osallistumistapojen käyttö lisääntyi suomalaisissa kunnissa samaan aikaan, kun vaaliosallistuminen laski voimakkaasti 1990-luvun jälkipuoliskolla. Muiden osallistumiskanavien käytön vilkastumiseen liittyi kuitenkin demokratian kannalta huolestuttava piirre: usko käytettyjen osallistumiskanavien tehokkuuteen vähentyi. Esimerkiksi luottamushenkilö- tai viranhaltijakontaktien tehoa vaikuttamisen väylänä epäiltiin huomattavasti aiempaa enemmän (Sjöblom 2002, 82–83). Viimeaikainen kehitys on ollut kahdensuuntaista – joidenkin osallistumismuotojen kohdalla käyttö on hieman vähentynyt, toisten kohdalla hieman lisääntynyt (Sjöblom 2006). Yleistäen voidaan todeta, että perinteiset, pysyvät ja velvoittavat osallistumisen muodot ovat heikentyneet samalla kun satunnaisen, vähemmän sitoutumista vaativan osallistumisen muodot ovat saaneet enemmän jalansijaa. Yksilöllinen osallistuminen on vahvistunut kollektiivisen osallistumisen kustannuksella (emt.).

Kuntalaisten osallistuminen edellyttää luonnollisesti omakohtaista kiinnostusta kunnan asioihin ja halua vaikuttamiseen. Yksilöllisten edellytysten ohella kuntalaisten osallistumiseen vaikuttaa se, millaisia mahdollisuuksia osallistumiseen ja vaikuttamiseen on tarjolla. Demokratiatilinpäätöshankkeen toisessa osassa on keskitytty selvittämään, miten kunta huolehtii kuntalaisten tiedonsaannista sekä asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista. Jos kunta haluaa panostaa demokratian kehittämiseen, on sen hyvä ensin kartoittaa nykyiset rakenteet, käytännöt ja kokeilut. Nykytilanteen ongelmakohtien ja vahvuuksien erittely antaa eväitä kehittämistarpeiden tunnistamiseen.

## Lainsäädännöllistä taustaa

Lainsäädännössämme korostetaan kuntien velvollisuutta tiedottaa avoimesti ja edistää kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa myös vaalien välillä.

Keskeisimmät tiedottamista ja kuntalaisten suoraa osallistumista koskevat velvoitteet löytyvät perustuslain ohella kuntalaista. Kuntalain 27 §:ssä on esimerkinomainen luettelo toimenpiteistä, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää:

1. palvelujen käyttäjien valitseminen kunnan toimielimiin
2. kunnan osa-aluetta koskevan hallinnon järjestäminen
3. tiedottaminen ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen
4. asukkaiden mielipiteen selvittäminen ennen päätöksentekoa
5. yhteistyön järjestäminen kunnan tehtävien hoitamisessa
6. oma-aloitteisen asioiden hoidon, valmistelun ja suunnittelun avustaminen
7. kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen

”Osallisuuspykälää” on moitittu hampaattomaksi: kunnallehan ei koidu sanktioita, vaikka se ei mitään mainituista keinoista käyttäisikään.

Kuntalain 29 §, joka koskee kunnan tiedottamisvelvollisuutta, on niin ikään tärkeä kuntalaisten osallistumisen kannalta. Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Milloin kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta. Myös julkisuuslaki velvoittaa viranomaiset aktiiviseen tiedon tuottamiseen ja jakamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on ”turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa”. Osallisille turvataan oikeus osallistua kaavan valmisteluun ja sen vaikutusten arvioimiseen. Osallisia ovat kaavoitettavan alueen maan- ja kiinteistönomistajat, asukkaat, yrittäjät ja muut, joiden oloihin kaava saattaa vaikuttaa sekä ne viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa kaavoitus koskee. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että kaavoitusprosessin alussa jokaisesta kaavasta laaditaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Suunnitelmassa esitetään, miten osallistuminen ja vuorovaikutus sekä kaavan vaikutusten arviointi järjestetään. Suunnitelmassa kunta myös esittää näkemyksensä siitä, ketkä ovat osallisia. Asemakaava on asetettava valmistumisen jälkeen nähtävillä kuukauden ajaksi. Kuntalaisilla ja osallisilla on oikeus tehdä kaavasta muistutus sen nähtävilläoloaikana.

Maaliskuussa 2006 voimaan astuneessa uudessa nuorisolaissa nuorten osallistumismahdollisuudet ovat aiempaa korostetummin esillä. Laki velvoittaa kunnat järjestämään nuorille mahdollisuuden osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn ja kuulemaan nuoria heitä koskevissa asioissa. Myös kunnan muita toimialoja koskevassa lainsäädännössä on tiedottamista ja osallistumista tai kuulemista koskevia säännöksiä.

## Kuntademokratian toimintatavat -teeman tavoite ja toteutus

Demokratiatilinpäätöshankkeen ”Kuntademokratian toimintatavat” -teeman tavoitteena on ollut selvittää miten kunta huolehtii kuntalaisten tiedonsaannista sekä asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista.

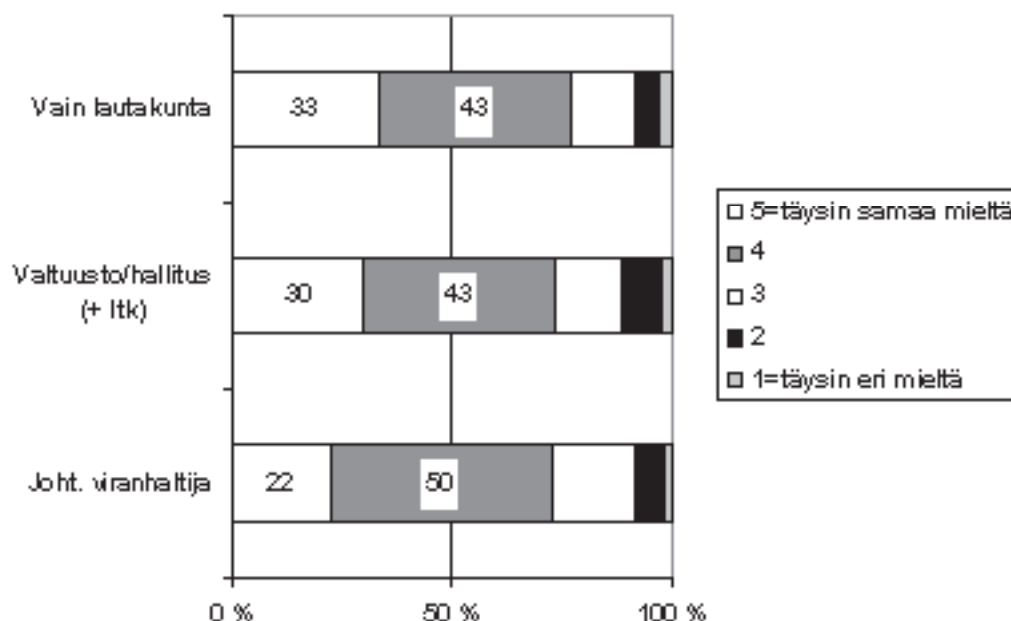
Kartoitus jaettiin kolmeen vaiheeseen:

1. Nykytilan kuvaus:
2. Ongelmien ja vahvuuksien erittely
3. Kehittämistarpeiden tunnistaminen ja kehittämistoimien suunnittelu

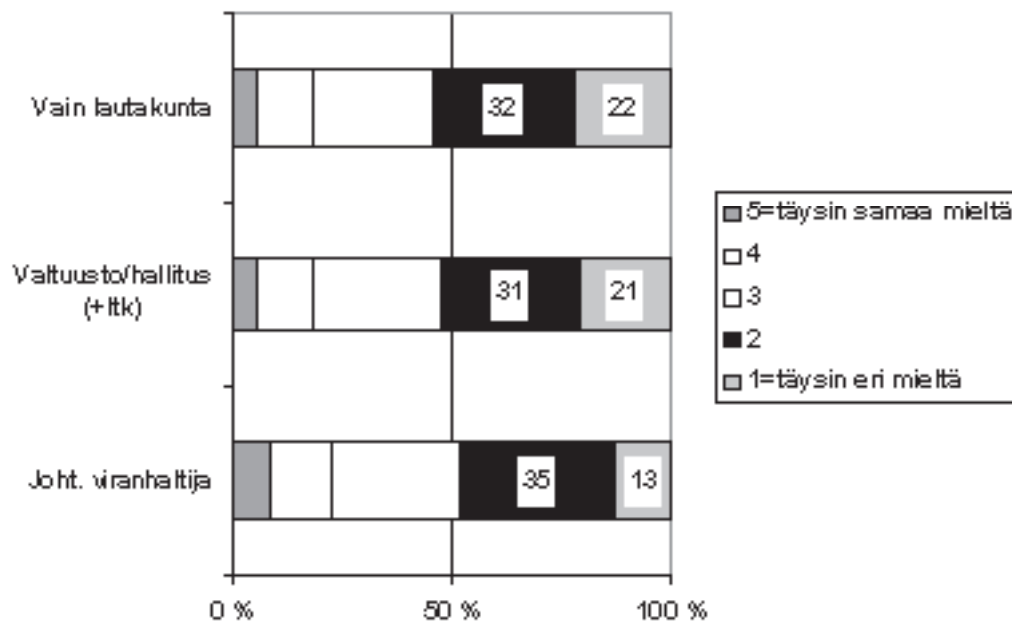


Suurin osa suomalaisten kuntien päättäjistä toivoo, että kuntalaiset osallistuisivat nykyistä enemmän kunnan asioista käytävään keskusteluun (kuvio 1). Osa luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista katsoo, että kunnallisvaalit ovat riittävä kanava yleisen kuntalaismielipiteen välittämiseen. He ovat kuitenkin vähemmistönä – useimmat katsovat, että kuntalaisten näkemyksiä tulee kartoittaa myös vaalien välillä (kuvio 2). Tiedot perustuvat 47 suomalaisen kunnan luottamushenkilöille ja viranhaltijoille vuonna 2003 tehtyyn kyselyyn.

**Kuvio 1. Kuntien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden asennoituminen väittämään ”Kuntalaiset osallistuvat liian vähän kunnan asioita koskevaan keskusteluun”. Vastausjakaumat (%) vastaajaryhmittäin (N = 2 169). Lähde: KuntaSuomi-päättäjäkysely vuodelta 2003, Åbo Akademi.**



**Kuvio 2. Kuntien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden asennoituminen väittämään ”Kuntalaismielipidettä ei ole tarpeen kartoittaa vaalien välillä”. Vastausjakaumat (%) vastaajaryhmittäin (N = 2 169). Lähde: KuntaSuomi-päättäjäkysely vuodelta 2003, Åbo Akademi.**



Hankekunnat ovat kuvanneet niitä rakenteita, käytäntöjä ja kokeiluja, joilla ne pyrkivät edistämään kuntalaisten tai kuntalaisryhmien osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia. Tarkoituksena oli, että huomio ei kiinnittyisi pelkästään projekteihin ja erityistoimiin, koska kuntalaisten osallistumisen kannalta vähintään yhtä tärkeitä ovat ne rutiinit, vakiintuneet tavat ja käytännöt, joita kunta toiminnassaan soveltaa. Tavoitteena oli myös kiinnittää huomiota vaikuttamisen ketjuun: miten on pyritty turvaamaan kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien näkemysten välittyminen valmistelusta ja/tai päätöksenteosta vastaavalle taholle?

Kartoitusta jäsentämään koottiin melko yksityiskohtainen kysymysrunko, jota kunnat käyttivät ”muistilistana” (ks. liite 1). Kuntien hallinto on voimakkaasti sektoroitunut ja eri toimialat saattavat soveltaa omia, keskenään erilaisia osallistumiskäytäntöjä. Sektorikohtaista tiedonkeruuta varten laadittiin erillinen, hieman suppeampi tiedonkeruupohja (ks. liite 2). Kartoituksen tavoitteena oli saada vastauksia mm. seuraaviin kysymyksiin:

- Miten kuntalaisten osallistumiseen liittyvät asiat on kunnassa organisoitu?
- Onko kunnan tiedotus riittävän avointa ja oikea-aikaista, jotta kuntalaiset voivat muodostaa käsityksen valmisteilla olevista asioista ja tehdyistä päätöksistä?
- Pyritäänkö kunnassa edistämään erityisryhmien (esim. nuoret, ikäihmiset, vammaiset jne.) vaikutusmahdollisuuksia? Miten?
- Onko kunnassa alueellisia osallistumismuotoja? Mitä?
- Onko kunnassa panostettu palvelujen käyttäjien mahdollisuuksiin osallistua toiminnan suunnitteluun ja ohjaamiseen? Miten?
- Järjestääkö kunta tilaisuuksia, joissa kuntalaisilla on tilaisuus vuoropuheluun päättäjien kanssa? Millaisia?
- Onko kunnalla jokin internet-sovellus, joka edistää kuntalaisten ja päättäjien vuoropuhelua? Millainen?
- Pyrkiikö kunta selvittämään kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien näkemyksiä (palautte, kyselyt yms.)? Miten?
- Miten kunnassa reagoidaan kuntalaisilta tulleeseen palautteeseen ja mielipiteisiin?
- Millainen merkitys kuntalaisaloitteilla on kuntalaisten vaikutuskanavana?

Ajatuksena oli, että nykytilanteen kuvaus voisi olla myös eräänlainen kuntalaisosallistumisen edistämisen toimintakertomus. Kootusti esitetyt tiedot kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista voisi jo sellaisenaan palvella osallistumisen ja vaikuttamisen oppaana kuntalaisille. Kunnat myös erittelivät niitä ongelmia ja vahvuuksia, joita demokratian kehittämisessä koetaan olevan sekä pohtivat kehittämistarpeita: mitä juuri meidän kunnassamme voidaan ja halutaan jatkossa tehdä kuntalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi. Hankkeessa korostettiin, että tässä vaiheessa vuoropuhelu poliitikkojen, viranhaltijoiden, kuntalaisten ja heitä edustavien järjestöjen kesken on tärkeää, mutta viime kädessä linjausten tekeminen kuuluu kuitenkin valtuustolle.

Kiuruveden kuntaa lukuun ottamatta kaikki muut hankekunnat keräsivät tietoja sekä koko kunnan tasolta että toimialoja koskien. Pienet hankekunnat seurasivat yhteistä tiedonkeruupohjaa, kolmella suurimmalla kaupungilla oli kullakin oma sovelluksensa. Hankekuntien välillä oli suuria eroja teeman käytännön toteutuksessa. Osa kunnista teki jo keväen 2006 aikana ansiokkaan selvityksen. Osassa kunnista työ on kesken – tiedot on kerätty sekä koko kuntaa että toimialoja koskien, mutta aineistoa ei ole jatkojalostettu yhtenäisen raportin muotoon. Kokonaisuutena selvitystyön tekeminen koettiin kunnissa yllättävän vaikeaksi. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista huolehtimista ei välttämättä mielletä osaksi kaikkien toimialojen normaalia toimintaa. Monet niistä yksiköistä tai virastoista, joilta kunnat ovat tietoja keränneet, ovat kokeneet aiheen vieraaksi. Saman kunnan eri toimialojen vastaukset ovat paikoin epäsuhtaisia. Jossakin kunnassa ja jossakin toimialalla tietty asia saatetaan kokea kuntalaisosallistumisen kannalta olennaiseksi, jossakin

toisessa ei. On mahdollista ja jopa todennäköistä, että kaikki kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista edistävät toimet eivät ole mukana kuntien selvityksissä. Toisaalta kuntien keräämässä aineistossa on havaittavissa myös jonkin verran kaunistelun halua: realistisen kuvauksen sijaan on saatettu antaa ympäröiväitä vastauksia, kuten ”pyritään järjestämään” tai ”järjestetään tarpeen vaatiessa”.

Tässä raportissa eritellään kuntien osallisuuskäytäntöjä ja niihin liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita pääasiassa hankekuntien omiin selvityksiin nojaten. Yhteisestä tiedonkeruukehikosta huolimatta aineistot eivät monilta osin anna mahdollisuutta kuntien väliseen – eikä edes kuntien eri toimialojen väliseen systemaattiseen vertailuun. Ne eivät ole siihen riittävän yhteismitallisia. Kuntien itsensä keräämän ja työstämän aineiston lisäksi hankekuntia koskevaa tietoa on haettu hankekuntien internet-sivuilta ja niiltä löytyvistä dokumenteista, toimielinten kokousasiakirjat mukaan lukien. Myös hanketapaamisissa ja -seminaareissa välitetyjä kokemuksia ja havaintoja on kirjattu raporttiin. Aihepiiriä koskeviin tutkimustuloksiin viitataan niiltä osin, kuin niitä on saatavilla. Yksittäisten suomalaiskuntien toiminnasta osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistäjänä on raportoitu ennen muuta valtakunnallisen osallisuushankkeen julkaisuissa (esim. Kettunen & Osenius 2002, Kohonen & Tiala 2002, Ryytänen & Salovaara 2002). Kuntaliitto on vuonna 2000 tehnyt yleiskartoituksen demokratian kehittämisen keinovalikoiman käytöstä suomalaisissa kunnissa (Laiho, Kurikka & Laamanen 2000, 96–97; ks. myös liitetaulukko 1). Mainittu tutkimuksen johtopäätöksissä todettiin, että suomalaisissa kunnissa on oltu varovaisia kuntalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien edistämässä. Demokratian kehittämisen kärkikunniksi luokitelluissa kunnissa kehitettiin keskimääräistä voimakkaammin sekä suora osallistumista että edustuksellisen demokratian työmuotoja. Edelläkävijät olivat asukasluvultaan suuria tai suurehkoja kuntia ja usein myös muuttovoittoisia. Demokratian kehittämisen peränpitäjiksi nimetyt passiiviset kunnat olivat puolestaan enimmäkseen pieniä taantuvia kuntia. Kunnan asukasluvun ja kehittämisaktiviteetin välinen yhteys on havaittu myös muissa tutkimuksissa (esim. Ståhlberg 1997, Pikkala 2005). Viime vuosina ei maassamme ole tehty laajempaa selvitystä kuntien demokratiatoimista.

Raportin tarkoituksena on siis tehdä yhteenvedoa hankekunnissa sovellettavista kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamistapojen käytännöistä ja taustoittaa tarkastelua laajempaa kuntajoukkoa koskevilla, muissa yhteyksissä kerätyillä tutkimustuloksilla. Näiden pohjalta tehdään havaintoja demokratian tilan kehittämistä kunnissa. Pitävien yleistyksien tekoon käytettävissä oleva aineisto ei ole riittävä. On paikallaan korostaa, että kyse on havainnoista ja niiden tulkinnasta, ei tieteellisestä tutkimuksesta.

## Demokratian kehittämisen sudenkuoppia

Göteborgiläistutkijat ovat tehneet kriittisiä havaintoja Ruotsin kuntien demokratiatoiminnan vaikutuksista (Gilljam ym. 2003, Gilljam ym. 2004, Gilljam ym. 2005; Gilljam & Jodal 2006). Tutkimus perustuu kuntien demokratia-asioista vastaaville viranhaltijoille vuonna 2001 osoitettuun kyselyyn, johon vastasivat lähes kaikki Ruotsin kunnat. Kyselyssä listattiin erilaisia kehittämistoimenpiteitä ja kysyttiin niiden soveltamisesta kunnassa. Näistä on muodostettu summamuuttuja, joka kuvaa demokratian edistämistoimien volyymiä kunnassa. Tutkimus osoitti, että useimmat kunnat ovat demokratian kehittämisen keskittien kulkijoita, mutta keskivertoa aktiivisempia ja toisaalta myös passiivisempia kuntia löytyy. Aktiviteetteja on enemmän kunnissa, joissa katsotaan, että demokratian suhteen on ongelmia – lähinnä kunnan suureen kokoon liittyen. Myös rahalliset resurssit demokratian kehittämiseen sekä demokratia-asioista innostuneita poliitikkoja ja viranhaltijoita selittävät keskimääräistä suurempaa aktiivisuutta (Gilljam ym. 2004). Tutkijat selvittivät edelleen, näkyykö kunnan keskimääräistä suurempi satsaus myös keskimääräistä osallistuvampina kuntalaisina. Lopputulemana he esittävät, että ruotsalaisten kuntien demokratiapolitiikka on epäonnistunut. Heidän tulkintansa mukaan kuntien demokratiasatsauk-

set vain etäännyttävät kuntalaisia puoluepolitiikasta tarjoamatta mitään tilalle. Kärjistävästä sävystä ja metodisista heikkouksistaan huolimatta tutkimus kiinnittää huomiota tärkeään asiaan: demokratian kehittämiseen ei ole helppoa ja nopeaa oikotietä. Suoran osallistumisen korostaminen voi lyödä edustuksellista demokratiaa korville, jos hankkeita pyritetään pelkästään viranhaltijatyönä ja jos tieto niistä impulseista, joita kuntalaisilta kuntaorganisaatioon tulee, jää luottamushenkilöiden ulottumattomiin.

## Osallistumisen edistämisen ulottuvuuksia

Osallistumisen edistäminen voi pohjautua erilaisiin käsityksiin kuntalaisesta. Kuntalainen voidaan nähdä kansalaisena, jolloin hänen oletetaan osallistuvan ja pyrkivän vaikuttamaan ”asioihin yleensä”. Kuntalainen voidaan nähdä myös asiakkaana tai palvelujen käyttäjänä. Asiakkaan roolissa kuntalainen vaikuttaa tiettyä palvelua tai palvelukokonaisuutta koskeviin kysymyksiin, ”omassa asiassaan”.

Kunnan tarjoamat osallistumiskanavat voivat olla joko kaikille avoimia tai rajattuja. Osallistumisen edistämiseen tähtäävät toimet voidaan suunnata joko kuntalaisille yleisesti tai tietyille kansalaisryhmille, esimerkiksi nuorille, ikäihmisille, vammaisille, maahanmuuttajille, tietyn palvelun käyttäjille tai tietyllä asuinalueella asuville. Jälkimmäisessä tavoitteena voi olla passiiviseksi tiedetyn ryhmän aktivoiminen tai tietyn erityisryhmän tarpeiden ja näkökulman välittäminen päätöksentekoon.

”Osallisuusliturgia” pohjautuu siihen olettamukseen, että kuntalaiset haluavat osallistua ja vaikuttaa. Näin ei välttämättä ole. On eri asia tarjota osallistumismahdollisuuksia aktiivisille, vaikuttamishaluisille kuntalaisille ja ”osallistaa” passiivista tai välinpitämätöntä kuntalaisjoukkoa. Kuntalaisten osallistumista voidaankin hahmottaa sen mukaan, onko kyse osallistumisesta, joka tapahtuu kunnan aloitteesta vai kuntalaisten omaehtoisesta aktiivisuudesta. Kunta voi aktiivisesti tarjota rakenteita, joiden puitteissa kuntalaiset voivat osallistua. Toisaalta kunnalla voi olla toimintatapoja, joilla reagoidaan kuntalaisten spontaaneihin vaikuttamisyhteyksiin.

Kuntalaisille tarjottavat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet voivat olla ”todellisia”, nivoutuen kunnan päätöksentekoprosessiin. Toisaalta osallistumismahdollisuuden voivat olla näennäistoimintaa, joka elää omaa elämäänsä ilman, että kuntalaisten käsitykset välittyvät päätöksentekoon. Kunnan näkökulmasta demokratian kehittämistoimien taustalla voi olla aito pyrkimys kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseen. Joskus kyse on pelkästä imagonrakennuksesta.

Osallistuminen voi kohdentua päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin. Tutkimus- ja kehittämiskielenkäyttöön vakiintuneet termit tieto-osallisuus, valmisteluosallisuus, päätösosallisuus jne. viittaavat juuri tähän. Keskeisin näitä eri vaiheita erotteleva tekijä liittyy päätösvaltaan – voidaan erottaa ne prosessin vaiheet, joissa osallistujilla on itsenäistä päätösvaltaa ja toisaalta rakenteet, joiden tavoitteena on saattaa kuntalaisten näkemykset päätöksentekijöiden tietoon.

Olennaista kansalaisvaikuttamisen edistämisen tapoja koskevassa arvioinnissa on, missä määrin sovellettava malli lisää poliittiseen toimintaan osallistuvien kuntalaisten määrää – tai vähintäänkin kuntalaisten kiinnostusta kunnan asioihin. Onnistutaanko passiiviksi tiedettyjä ryhmiä aktivoimaan – vai käykö niin, että uusia vaikutusmahdollisuuksia käyttävät ne, jotka ovat aktiivisia jo entuudestaan?

## 2 Osallistumisen edistämisen hallinnolliset lähtökohdat

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista huolehtiminen on kuntalain mukaan valtuuston tehtävä. Mutta onko se sitä käytännössä? Pidetäänkö asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä kunnissa tärkeänä? Näkyykö painotus esimerkiksi kunnan strategiassa? Jos kunnalla on osallistumista koskevia tavoitteita, seuraako se myös niiden toteutumista? Panostaako kunta osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen rahallisesti tai henkilöstöresurssein? Onko kunnassa jokin taho, jolla on kokonaiskäsitely kunnan demokratiatoimista ja koordinoiko jokin taho eri toimialoilla toteutettavia toimia?

### Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet strategisena tavoitteena

Kaikilla DTP-hankekunnilla on kuntastrategia. Usein strategia-asiakirjoihin tai ohjelmiin kirjatuihin tavoitteisiin korostetaan asiakaslähtöisyyttä ja/tai asiakastyytyväisyyttä ja niihin liittyen palautejärjestelmien kehittämistä. Toisaalta strategiassa on myös väljästi muotoiltuja tavoitteita, kuten ”aktiiviset kuntalaiset”, ”yhteisöllisyys” ja ”asukaslähtöisyys”. Se, missä määrin ne voidaan nähdä kansalaisvaikuttamisena, on tulkinnanvaraista. Kuntalaisten yleiset vaikutusmahdollisuudet saavat kuntien tavoitteissa selvästi vähemmän sijaa kuin kuntalainen palveluja käyttävänä asiakkaana. Yleisvaikutelmaksi jää tavoitteiden ympäröisyys ja ylimalkaisuus. Turun kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Pertti Paasio on kuvannut ”äärimmäistä strategiaa” sarkastisesti: ”Päätetään kerran vaalikaudessa edistää hyviä ja vastustaa huonoja asioita” (esitelmä Kemissä 20.4.2006).

Ainakin suurimmissa kunnissa eri toimialoilla on omat strategiansa ja tavoitteensa. Lisäksi monissa kunnissa on erilaisia tavoitteellisia ohjelmia: lapsipoliittinen ohjelma, vanhuspoliittinen ohjelma, vammaispoliittinen ohjelma jne. Näihin kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet sisältyvät vaihtelevasti – usein riippumatta siitä, onko saman suuntaisia tavoitteita mainittu kunnan päästrategiassa vai ei.

Tampere ja Lahti erottuvat hankekuntien joukosta – niissä kansalaisvaikuttamista koskeviin pohdintoihin on panostettu muita hankekuntia enemmän. Alle on koottu hankekuntien osallistumiseen liittyviä strategiatavoitteita:

*Helsingin* kaupungin yhteisstrategioissa 2006–2008 ei esitetä näkemyksiä suoran osallistumisen vahvistamisen tarpeesta tai kuntalaisten mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa suunnitteluun. Kuntalaisten osallistumisen näkökulma on kuitenkin mukana monessa muussa kaupungin hallintoa ohjaavassa strategiassa, mm. tietotekniikkastrategiassa sekä lapsi- ja perhepoliittisessa ohjelmassa. Kaupunkisuunnitteluvirasto on laatinut itselleen vuorovaikutusstrategian, jossa on määritelty osallistumiskäytäntöjen kehittämiseksi asetettujen tavoitteiden sekä toimenpiteiden saavuttamiseksi. Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmassa osallisuuden ja sosiaalisen eheyden vahvistaminen on ollut keskeinen teema.

*Joensuun* päästrategia ei sisällä kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista koskevia suoria tavoitteita. Toimialojen strategioissa niitä on vaihtelevasti. Asiakaspalautteen kerääminen ja asiakastyytyväisyyden mittaaminen löytyvät useimmista toimialastrategioista.

*Jyväskylän* maalaiskunnan strategiaan on kirjattu tavoitteeksi mm. vuorovaikutteisuu- den lisääminen ja toisaalta luottamushenkilötyön kehittäminen ja valtuustosopimuksen laadinta. Vuonna 2004 hyväksytty kunnan lapsi- ja perhepoliittinen strategia korostaa las- ten, nuorten ja perheiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä. Myös vuonna 2000 hyväk- sytyssä vanhuspoliittisessa ohjelmassa viitataan ikäihmisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseen. Seuranta- ja arviointijärjestelmä on vasta rakenteilla.

*Kemissä* yksi strategiaan kirjatusta menestystekijöistä on kuntalaisten vaikutusmahdol- lisuuksien lisääminen. Monista muista kunnista poiketen tavoitteen seuranta varten on myös määritelty selkeät mittarit: kuntalaisten yhteydenotot, kuntalaisaloitteet, kaupungin järjestämät asukastilaisuudet, kaupungin järjestämät avoimet kokoukset, tiedottamisen määrä ja laatu, äänestysaktiivisuus sekä järjestöjen toimintaan osallistuminen. Käytännössä useimpien mittareiden kohdalla seuranta ei kuitenkaan ole.

*Lahdessa* kaupunginvaltuusto päätti vuonna 2000, että valtuuston käsiteltäväksi tuodaan vuosittain selvitys asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumises- ta Lahdessa. Toimialakohtaiset selvitykset on annettu vuosina 2001–2003. Vuoden 2003 selvityksen yhteydessä vuonna 2004 kaupunginvaltuusto edellytti, että kaupunginhallitus valmistelee kaupunginvaltuustolle kansalaisvaikuttamisen kehittämisohjelman. Kehittämis- ohjelmassa esitettiin kuusi kehittämissuuntaa, joiden avulla kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voitaisiin parantaa. Kehittämisohjelman jalkauttamiseksi on tehty erillinen täytäntöönpanosuunnitelma (Lahden kaupunki 2005a), jossa jokaiselle toimenpiteelle on asetettu aikataulu, tavoitetaso ja vastuutaho etenemiseen. Suunnitelman toteutumista seuraa seurantaryhmä, jossa eri toimialat ovat edustettuina. Kansalaisvaikutta- misen kehittyminen sisältyy tavoitteena koko kaupungin strategiaan.

*Lapinlahden* strategiassa kuntalaisten aktiivinen osallistuminen kotikunnan kehittämi- seen on yksi tavoite. Kunta pyrkii lisäämään kuntalaisten mahdollisuuksia saada asioista tietoa avoimesti ja oikea-aikaisesti sekä osallistua ja vaikuttaa kotikuntansa asioihin. Myös kunnan viestintäsuunnitelmassa korostetaan avointa, aktiivista ja ennakoivaa tiedottamis- ta.

*Mynämäen* kunnan strategiaan ei ole sisältynyt varsinaisia osallistumistavoitteita, ellei sellaiseksi lueta ”Aktiivista kuntalaisuutta”. Mynämäen ja Mietoisten kuntien vuoden 2006 kuntaliitossopimukseen on sen sijaan kirjattu, että ”Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia pyritään tehostamaan ja monipuolistamaan hyödyntämällä uusia informaatiokanavia ja osallistumismuotoja”.

*Oulunsalon* kunnan kuntasuunnitelmassa yhtenä painopistealueena on ”Demokratian lisääminen” ja siihen liittyvänä kriittisenä menestystekijänä kuntalaisaktiivisuus.

*Tampereella* vuonna 2001 valmistuneen kaupunkistrategian toimeenpanoa tehostettiin jatkohankkeilla, joista yksi keskittyi kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantami- seen (Tampereen kaupunki 2003). Valtuuston vuonna 2005 hyväksymään strategiaan on kirjattu ”osallistava toimintatapa – kuntalaisten osallistumisaktiivisuuden lisääminen ja poliittisen päätöksenteon vahvistaminen”. Tampereella on strategiaprosessin osana järjestetty myös yleisötilaisuuksia.

*Turku*-strategiaan on kirjattu, että ”toiminta perustuu kunnalliseen demokratiaan ja asukas- ja asiakaslähtöisyyteen”. Strategisissa painopisteissä ei ole suoraa viittausta kunta- laisvaikuttamiseen. Hallintokuntien strategioissa niitä on vaihtelevasti. Valtuustoryhmien solmimaan valtuustosopimukseen vuosille 2005–2008 on kirjattu, että asukkaiden vaiku- tusmahdollisuuksia parannetaan mm. lisäämällä asukaskyselyjä, parantamalla yhteistyötä asukasyhdistysten kanssa, aluettyötä kehittämällä ja hallinnon avoimuutta lisäämällä.

*Uudenkaarlepyyn* strategiasta löytyvät mm. aktiiviset ja pätevät luottamushenkilöt, osal- lisuus sekä toimiva lähidemokratia.

Demokratia- ja osallisuusasioiden näkyminen kunnan strategisissa tavoitteissa kertoo, että niitä pidetään kunnassa tärkeänä ainakin periaatteellisella tasolla. Tavoitteet jäävät kui- tenkin usein korulauseiksi – joko siksi, että niitä ei ole konkretisoitu, tai siksi, että seuranta

ei ole. Tavoitteet ovat usein niin ympärilyöreitä ja kaikille kaikkea hyvää tarkoittavia, että konkreettisen seurannan mahdollisuudet ovat rajallisia. Seuranta tulisi tehostaa, jotta kunnan toimenpiteiden vaikutuksia voitaisiin arvioida.

Vaikka kunnassa olisi tehty periaatteellisia linjauksia kuntalaisvaikuttamisen edistämisestä, saattaa käytännön toiminnan tiellä olla esteitä. Sitoutumisen puute on yksi tavallisimmista. Joissakin tapauksissa puuttuu viranhaltijajohdon tuki. Joissakin poliitikot karstastavat kuntalaisten suoraa osallistumista. Toisaalta kompastuskivenä voi olla myös strategian jalkauttaminen – tavoitteet ohjaavat korkeimman johdon toimintaa, mutta niitä ei ole sisäistetty niillä hallinnon tasoilla, jotka kuntalaisia käytännön työssä kohtaavat. Joskus pelkkä osallisuuskäsitteen käyttö aiheuttaa hallinnossa usein harmaita hiuksia – kuntalaisten oikeutta vaikuttaa toimintaan ja päätöksentekoon ei ole sisäistetty. Tietoa, koulutusta ja asennemuokkausta tarvitaan.

## Demokratia-asioiden vastuutaho ja resurssit kunnassa

Demokratia-asioiden resursoinnin ja hallinnoinnin osalta Tampereen kaupunki erottuu muista hankekunnista – ja suomalaisista kunnista ylipäätään. Tampereen organisaatiossa on erityinen kuntademokratiayksikkö, jossa työskentelee kuntademokratiapäällikön lisäksi kaksi muuta työntekijää. Turussa toimii osallisuuden ja aluekumppanuuden koordinaattori. Määräaikainen virka on viestintäkeskuksen alainen. Lisäksi kaupunkiin on vuonna 2005 perustettu ns. osallisuustiimi, johon kuuluu viranhaltijoita useimmista hallintokunnista. Tiimin tarkoituksena on edistää poikkihallinnollista yhteistyötä kansalaisvaikuttamiseen liittyvissä asioissa. Lahdessa ESR-rahoitteisen alueprojektin projektipäällikkö toimi oman toimen ohella kansalaisvaikuttamisen kehittämisohjelman yhteyshenkilönä, mutta alueprojektin päätyttyä vuonna 2005 ei varsinaista vastuuhenkilöä ole ollut. Kansalaisvaikuttamisen kehittämistä seuraa toimialojen edustajista koottu seurantaryhmä. Helsingissä muutamilla virastoilla on erityinen osallistumisasioiden vastuutaho: päätoimisia viranhaltijoita on kaupunkisuunnitteluvirastossa, sosiaalivirastossa sekä nuorisosiainkeskuksen ja opetusviraston yhteisessä Hesari Nuorten Ääni -hankkeessa. Helsingin keskushallinnossa ei ole kuitenkaan ole ketään, kenelle kuntalaisten osallistumiseen liittyvät asiat ja koordinaatio olisi vastuutettu. Pienemmissä hankekunnissakaan ei erityistä vastuutahoa ei ole.

Demokratia-asioiden organisointiin kaivataan pitkäjänteisempää otetta ja vastuutahojen selkeämpää määrittelyä. Tällä hetkellä on tavallista, että millään kuntaorganisaation tasolla ei ole kokonaiskäsitystä niistä tavoista, joita kunnissa sovelletaan. Saman tyyppistä asiaa saatetaan tehdä useammassa yksikössä toisistaan tietämättä; kokemukset eivät välity eikä osaaminen siirry organisaation sisällä. Eri toimialojen osallisuushankkeissa toimivien työntekijöiden verkostoa ja yhteistyötä tulisi tiivistää. Näin kertyneitä kokemuksia ja tietoja voitaisiin siirtää organisaatiossa eteenpäin.

## Toiminnan projektimaisuus

Kansalaisvaikuttamista edistetään paljolti erilaisten projektien avulla. Pitkäjänteisen, suunnitelmallisen ja vakiintuneita käytäntöjä luovan kehittämisen sijaan toiminta on poukkoilevaa. Varsinkin ulkopuolelta saadun rahoituksen turvin käynnistetyt hankkeet kestävät vain rahoituskauden ajan ja päättyvät, ennen kuin ovat ehtineet vakiintua. Poukkoileminen näkyy myös toimintaan osallistuneiden luottamusta. Joissakin hankekunnissa ajankohtaiset johtamis- ja organisoitumismallien muutokset antavat omat haasteensa kuntalaisten osallistumisen rakenteiden jatkuvuuteen. Projektimaisuudesta pitäisi pyrkiä eroon ja saada kansalaisvaikuttamisen edistäminen osaksi normaalitoimintaa – kuten mm. Lahden kaupungin alue- ja yhteistyötä koskevassa raportissa (Lahden kaupunki 2005b, 4) todetaan:

*”Projektitoiminta osoittaa, että kiinnostus ja tarve yhteisöllisen työn edistämiseen elää monella taholla. Projektit tarjoavat lisäresurssia kehittämistyöhön. Niiden avulla voidaan herä-*

*tellä ja kokeilla - istuttaa siemeniä, tutkia ympäristöä ja muokata maaperää, kuten totuttua toimintakulttuuria ja asenneilmastoa. Projektien tarkoituksena on sysätä liikkeelle jotain, joka jatkaisi kasvuaan projektin päätyttyä ja juurtuisi arjen perustyöhön. Sadonkorjuun aika tulee ajallaan. Jos hoitotoimet ovat väärinä tai ne laiminlyödään, tai jos malttamattomina revitään juuret kesken kasvukauden, ja istutetaan tilalle uusi taimi, hyvinvointia edistävät hedelmät jäävät kypsymättä”.*



# 3 Tiedottaminen ja avoimuus

Päätöksenteon avoimuus on yksi demokratian kulmakivistä. Pelkkä päätöksistä tiedottaminen ei riitä, kunnan on jo ainakin mukaan tiedotettava myös vireillä olevista asioista. Valmisteluvaihe on kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta usein kaikkein olennaisin.

Keskivertosuomalainen on kiinnostunut kotikuntansa asioista, mutta monet kokevat, etteivät saa niistä riittävästi tietoa. Vain runsas viidennes vuoden 2004 KuntaSuomi-kuntalaiskyselyyn osallistuneista vastasi myöntävästi väittämään ”Kunnan asioista tiedotetaan aivan riittävästi”. Eri mieltä olevien osuus oli 40 prosenttia (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 57). Kuntien viestinnässä näyttäisi siis olevan parantamisen varaa. Myös tiedotuksesta vastaavat viranhaltijat ovat melko kriittisiä. Kuntien viestintävastaaville suunnattuun kyselyyn vastanneista viranhaltijoista vain kolmannes katsoi oman kunnan onnistuvan hyvin täyttämään kuntalain vaatimukset viestinnän avoimuudesta ja asukkaiden mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmisteluvaiheessa. Yli puolet antoi omalle kunnalle korkeintaan tyydyttävän arvosanan (Kuntaliitto 2006, 11).

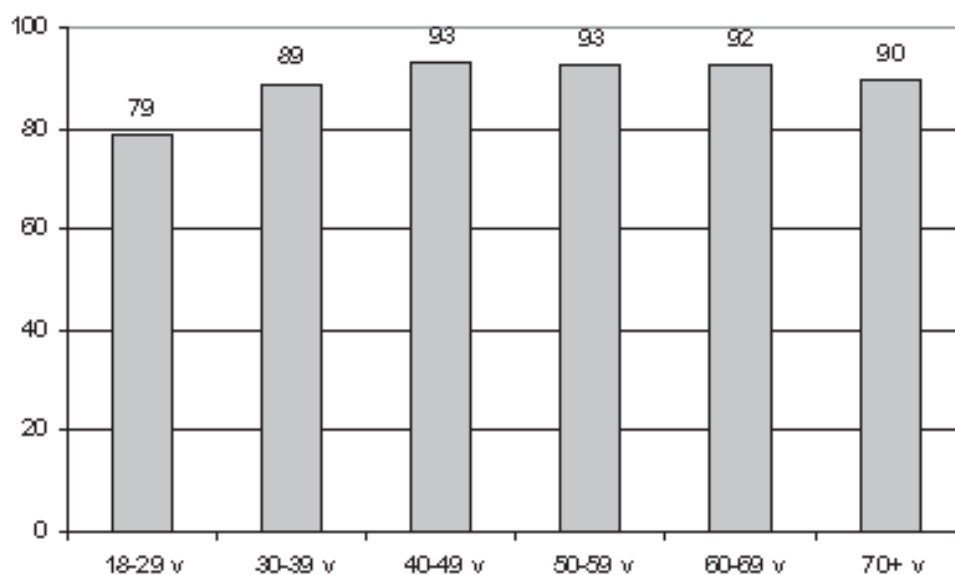
Nyt käsiteltävän teeman tiedonkeruupohjaan sisältyi useita tiedottamisen käytäntöihin liittyviä kysymyksiä: mitkä ovat keskeisimmät tiedotuskanavat, millaisia ovat kunnan suhteet paikalliseen mediaan, onko kunnan toimielimillä avoimia kokouksia, miten kunta hyödyntää internetiä tiedottamisessaan. Vertailen aluksi hankekuntien internet-sivujen sisältöjä.

## Kunnan kotisivujen informaatio kuntalaisosallistumisen näkökulmasta

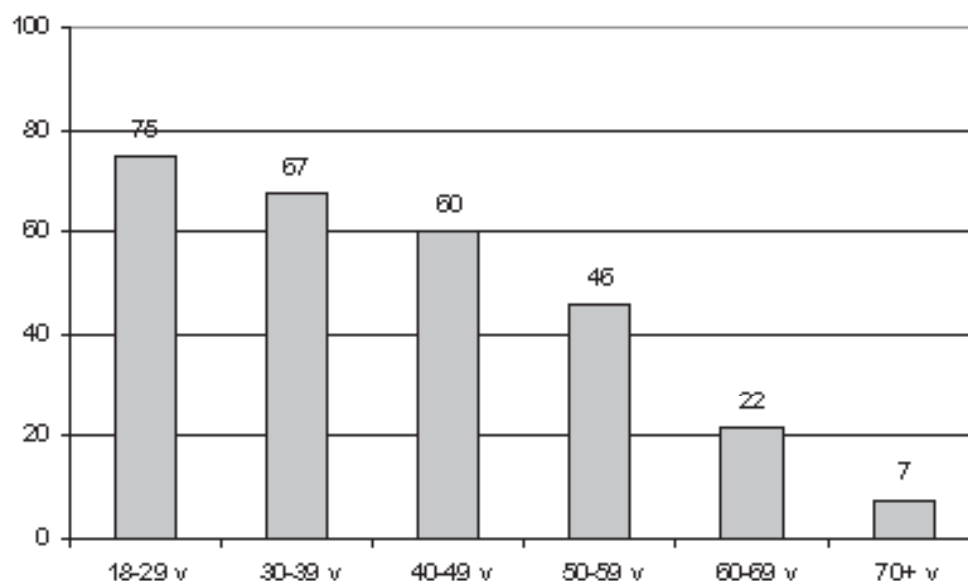
Kuntien viestinnästä vastaavat viranhaltijat pitävät internetiä ylivoimaisesti tärkeimpänä asukasviestinnän välineenä (Kuntaliitto 2006, 25). Internet onkin lisännyt kuntien tiedotuspotentiaalia nopeasti ja voimakkaasti. Tällä hetkellä kaikilla suomalaiskunnilla on oma internetpalvelu. Ensimmäisenä omat nettisivut avasi Oulun kaupunki vuonna 1994, viimeisenä Ahvenanmaan Lumparland kymmenen vuotta Oulua myöhemmin (www.kunnat.net). Julkishallinnon verkkopalveluista nimenomaan kuntien kotisivut ovat kaikkein eniten käytettyjä. Syksyllä 2005 tehdyn tutkimuksen mukaan puolet 15–79-vuotiaista suomalaisista oli vierailut oman asuinkuntansa nettisivuilla tutkimusta edeltävän kolmen kuukauden aikana (Taloustutkimus/SM 2005). Saman kaltaisen tuloksen antoi myös KuntaSuomi-kuntalaiskysely vuodelta 2004. Kuntalaisten saavutettavuuteen liittyvien puutteiden lisäksi myös verkkoviestinnästä vastaavan henkilökunnan puute ja riittämättömät resurssit koetaan monissa kunnissa ongelmaksi.

Vuonna 2004 tehty KuntaSuomi-kuntalaiskysely osoittaa, että useimmat suomalaiset seuraavat oman kotikuntansa asioita tiedotusvälineistä (kuvio 3). Kuntien kotisivut ovat jo merkittävä kuntaviestinnän kanava, mutta läheskään koko väestöä ne eivät vielä tavoita. Mainitun tutkimuksen mukaan noin joka toinen aikuinen oli käynyt oman kuntansa www-sivuilla. Eri väestöryhmien väliset erot kunnan kotisivujen käytössä ovat huomattavia. Erittäin voimakkaasti erotteleva tekijä on ikä. Alle 30-vuotiaista vastaajista 75 prosenttia oli tehnyt tuttavuutta kunnan kotisivujen kanssa, kun osuus 70 vuotta täyttäneillä oli vain 7 prosenttia (kuvio 4). Myös korkea koulutus lisää kuntasivujen käytön todennäköisyyttä. Kuntakokokin vaikuttaa – suurissa asutuskeskuksissa kuntien kotisivuilla vierailleiden osuus on suurempi kuin pienissä maaseutukunnissa.

**Kuvio 3. Kuntalaiset, jotka ilmoittavat seuranneensa kunnan asioita tiedotusvälineistä. Osuus (%) iän mukaan (N = 13 063). Lähde: KuntaSuomi-kuntalaistutkimus vuodelta 2004, Suomen Kuntaliitto.**



**Kuvio 4. Kuntalaiset, jotka ilmoittavat tutustuneensa oman kunnan kotisivuihin. Osuus (%) iän mukaan (N = 13 005). Lähde: KuntaSuomi-kuntalaistutkimus vuodelta 2004, Suomen Kuntaliitto.**



## Perustiedot päätöksenteko-organisaatiosta

Asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta on tärkeää, että kuntaorganisaatiosta annetaan kuvaus, jonka perusteella kuntalainen tietää, minkä tahon puoleen voi kääntyä, jos haluaa johonkin tiettyyn asiaan pyrkiä vaikuttamaan. Kaikkien hankekuntien kotisivuilta löytyvät tiedot luottamuselinten – valtuuston, hallituksen ja lautakuntien jäsenistöstä. Niin ikään valtuutettujen yhteystiedot – osoite ja/tai puhelinnumero ja/tai sähköpostiosoite – ovat saatavissa kaikissa hankekunnissa. Hallituksen ja etenkin lautakuntien osalta yhteystiedot puuttuvat muutamista kunnista.

Varsinkin kunnissa, jossa lautakuntia on paljon, saattaa eri toimielinten vastuualueiden hahmottaminen olla kuntalaiselle hankalaa. Toimielinten tehtävien kuvaus puuttuu kuitenkin useiden kuntien kotisivuilta. Virkamiesjohdon yhteystietoja ja tehtäväkuvauksia on varsinkin suurten kaupunkien sivuilta vaikea löytää. Tiedot ylikunnallisissa luottamustehtävissä sekä kunnan yhtiöiden tai liikelaitosten luottamushenkilöinä toimivista puuttuvat niin ikään usein.

Kaiken kaikkiaan kuntien kotisivujen kautta välittyvä kuva on lähes poikkeuksetta palvelu- ja hallintokeskeinen. Kunnan perusluonne poliittiseen ohjaukseen perustuvana organisaationa jää syrjään. Kaikkien hankekuntien valtuustosivulla mainitaan, mitä puoluetta kukin valtuutettu edustaa. Hallituksen kohdalla parilta ja lautakuntien kohdalla useammaltakin hankekunnalta tieto jäsenten puoluekannasta puuttuu. Pistokokeet hankkeeseen kuulumattomien pienten kuntien sivustoille osoittavat, että niin valtuutettujen kuin muidenkin toimielinten jäsenten puolue tai ryhmä jätetään usein mainitsematta. Suurissa kaupungeissa puoluetunnukset ovat näkyvillä. Viiden suuren hankekunnan sivustolta löytyy linkki tai yhteystiedot myös kunnassa toimiviin valtuustoryhmiin. Valtuustoryhmien rooli myös asukkaiden ja valitsijoiden suuntaan saattaa tulevaisuudessa korostua kuntalakiin otetun, valtuustoryhmien toimintaedellytysten parantamiseen tähtäävän säännöksen myötä (ks. esim. Majoinen 2006). Uuden säännöksen myötä kunta voi tukea rahallisesti valtuustoryhmien toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

**Taulukko 1. Kuntien www-sivujen perustiedot päätöksenteko-organisaatiosta. DTP-hankekunnat, kesäkuu 2006.**

	Hel- sinki	Joen- suu	Jkl mlk	Kemi	Lahti	Lapin- lahti	Mynä- mäki	Oulun- salu	Tam- pere	Turku	Uusi- kaarl.
Valtuuston jäsenet	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Valt. jäs. yhteystiedot	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Hallituksen jäsenet	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Hall.jäs. yhteystiedot	X	X	X	X	X	-	-	X	X	X	X
Hall.jäs. puoluetunnus	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X
Lautakunnat & kokoonpano	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ltk.jäs. yhteystiedot	X	X	X	-	X	-	-	X	X	X	-
Ltk.jäs. puoluetunnus	X*	X	-	X	X	-	-	X	X	X	-
Toimielinten tehtävät ja vastuualueet	X*	-	X	X*	X	-	-	-	X	-	-
Valt.ryhmiä yhteystiedot	X	X	-	X	-	-	-	-	X	X	-

\* vain osittain

## Asioiden valmistelusta ja päätöksistä tiedottaminen – pöytäkirjat ja muut dokumentit

*”Asioiden valmistelun etenemistä voi seurata verkosta löytyvistä esityslistoista ja pöytäkirjoista. Muutamaa päivää ennen kokousta julkaistavilla esityslistoilla ei kuitenkaan juurikaan ole merkitystä vaikuttamisen kannalta. Jos halutaan tarjota aito mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa, asioiden valmistelua tulee kehittää avoimemmaksi ja läpinäkyvämmäksi sekä julkistaa ja avata hankkeet keskusteluun prosessin alkuvaiheessa.”*

Tämä Turun kaupungin tietoyhteiskuntaohjelmasta (<http://www.turku.fi/tietoyhteiskunta>) poimittu kappale kiinnittää huomiota tärkeään asiaan. Kuntien kotisivuilta saa yleensä turhaan etsiä katsauksia ajankohtaisiin, valmistelussa oleviin asioihin. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta edellyttää, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ovat saatavissa kirjastoissa, yleisissä tietoverkoissa tai muilla helposti käytettävillä keinoilla. Kunnilla ei ole kuitenkaan lakisääteistä velvoitetta julkaista pöytäkirjoja tai muita asiakirjoja kunnan internet-sivuilla. Virallinen tiedotuskanavahan on edelleen kunnan- tai kaupungintalon ilmoitustaulu. DTP-hanketapaamisten yhteydessä käydyissä keskusteluissa kuntien viranhaltijat ovat vahvasti epäilleet, että kuntalain edellyttämä päätösten tiedottaminen kunnan ilmoitustaululla ei enää juurikaan tavoita kuntalaisia – kyse on lain kirjaimen rutiininomaisesta täyttämisestä.

Yleensä valtuuston, hallituksen ja lautakuntien esityslistat ja pöytäkirjat ovat saatavissa netistä. Normaalisti pöytäkirja-arkistoissa on asiakirjoja useammalta vuodelta, mutta joskus törmää vielä kuntasivustoihin, joilla on vain viimeksi pidettyjen kokousten asiakirjat. Osassa kunnista asiakirjat ovat saatavissa liitteineen, osassa ei. Monasti juuri liitteissä on käsiteltävien asioiden kannalta oleellinen tieto. On tietysti mahdollista, että tässä kohdin kunta on riippuvainen internet-sivujen toimittajasta ja tämän kanssa tehtyjen sopimusten sisällöstä. Tietoa pöytäkirjoista etsivälle on etua siitä, jos kunnan kotisivujen hakutoiminto ulottuu kokousasiakirjoihin. Läheskään aina näin ei ole, vaan etsijän täytyy tietää, mitä etsii ja mistä.

Kuntien välillä on eroja sen suhteen, miten nopeasti pöytäkirjat kotisivuille ilmestyvät. Esimerkiksi Lapinlahdella pyritään kokoustiedottamisessa reaaliaikaisuuteen: pöytäkirja kirjoitetaan suoraan kokouksen edetessä ja välittömästi kokouksen päätyttyä pöytäkirja tarkastetaan ja allekirjoitetaan ja siirretään kunnan kotisivuille. Tavoitteena on, että pöytäkirja on kotisivuilla 5–15 minuutin sisällä kokouksen päättymisestä. Helsingissä kokousajankohdan ja pöytäkirjojen julkaisun välillä voi olla useita viikkoja. Helsingin kaupunki on omassa selvityksessään kiinnittänyt erityistä huomiota päätösasiakirjojen saatavuuteen kaupungin nettisivuilta. Helsingissä on kaikkiaan 25 lauta- ja johtokuntaa. Lautakuntien kokousasiakirjat oli sijoitettu kunkin toimielimen omalle alisivustolle, ei yhteiseen arkistoon, kuten useimmissa kunnissa. Näiden alisivustojen toteutustapa oli ulkoasua ja tiedostomuotoja myöden epäyhtenäinen. Sivujen hajanaisuus ja epäloogisuus vaikeuttaa tiedon etsintää. Helsingissä havaittuihin puutteisiin pyritään saamaan parannusta kaupungin www-sivujen uudistuksessa syksyllä 2006.

Kunnan päätöksentekoa koskevan www-aineiston kieli on usein vaikeaa ja monimutkaista. Päätöksentekoa koskevan internet-tiedottamisen soisi olevan muutakin, kuin kokousasiakirjojen julkaisemista sellaisenaan. Lyhyitä katsauksia tai selkokielistä yhteenvedoja ei kuntien kotisivuilta juurikaan löydy. Infomatiiviset ”Ajankohtaista”-palstat näyttäisivät kuitenkin olevan yleistymässä. Positiivisena esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa Lapinlahden kotisivut, jonka Ajankohtaista-palstalla tiedotetaan lyhyesti ja kansantajuisesti kunnan toimielinten käsittelyyn tulevista asioista, tehdyistä päätöksistä sekä eri toimialojen ajankohtaisista asioista. Lapinlahden kotisivuilla on myös käytetty ”täsmäviestintää”: koulujen lakkauttamisen yhteydessä avattiin kunnan internetpalveluun oma sivusto, jolla seurattiin asian käsittelyn etenemistä.

Taulukko 2. Kuntien www-sivujen tarjoamat tiedot kunnan toimielinten päätöksistä ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksista. DTP-hankekunnat, kesäkuu 2006.

	Hel- sinki	Joen- suu	Jkl mlk	Kemi	Lahti	Lapin- lahti	Mynä- mäki	Oulun- salo	Tam- pere	Turku	Uusi- kaarl.
Kokousasiakirjat Arkisto väh. kaksi vuotta taaksepäin	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X*
Kokousasiakirjojen liitteet	**	X	X	X	-	-	-	**	X	X	-
Hakutoiminto kokousasiakirjoista	-	X	-	X	-	X	X	X	X	-	-
Tietoa vaikutus- mahdollisuuksista	X	-	-	X	X	-	-	-	X	X	-

X\* lautakuntien osalta vain kuluva vuosi, \*\* vain hyvin pieni osa

## Kuvaus kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista

Kuntalain mukaan kuntien on myös tiedotettava asukkailleen ”millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille”. Kuntien enemmistö ei vielä anna internet-sivuillaan mainitunlaista ohjeistusta, vaikka ”osallistu/vaikuta” -sivut näyttävätkin olevan yleistymässä. Hankekunnista neljä suurinta kaupunkia sekä Kemi ovat ottaneet www-sivuilleen linkin, jonka alle on koottu tietoa eri vaikuttamistavoista.

## Kaavoituskatsaus

Kaavoituksen osalta kunnan velvollisuutta tiedottaa ja huolehtia osallisten vaikutusmahdollisuuksista säädellään tarkemmin kuin muilla kunnan toimialoilla. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavat on valmisteltava vuorovaikutuksessa osallisten kanssa. Kaavoituksen alkuvaiheessa arvioidaan, ketkä valmisteltavan kaavan osalta ovat osallisia. Kunnan on laadittava vähintään kerran vuodessa kaavoituskatsaus, josta käyvät ilmi ajankohtaiset merkittävät kaava-asiat. Kaavoituskatsauksessa selostetaan kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet. Kaavoituskatsauksesta on tiedotettava ”sen tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla”. Hankekunnista Helsinki, Turku ja Lahti julkaisevat erillisen kaavoituskatsauksen, joka jaetaan kaikkiin talouksiin. Joensuussa kaavoituskatsaus julkaistaan kaupungin tiedotuslehdessä. Kemien, Lapinlahden ja Mynämäen kuntia lukuun ottamatta kaavoituskatsaus oli saatavissa kunnan kotisivulta.

Demokratiatilinpäättöshankkeen keväällä 2006 pidetyssä avoimessa foorumissa nostettiin esiin ajatus, että muillakin keskeisillä sektoreilla olisi tehtävä kaavoituskatsausta vastaava kooste sektorin ajankohtaisista asioista.

## Tiedotuslehdet

Helsingin Helsinki-info ilmestyy kuusi kertaa vuodessa ja se jaetaan kaikkiin talouksiin. Joensuussa Joensuun uutiset -tiedotuslehti ilmestyy niin ikään kuudesti vuodessa. Jyväskylän maalaiskunnan ”Kumppanit”-lehti on ensisijaisesti maalaiskunnan tiedotuslehti, mutta maaseurakunnalla on siinä omat sivunsa. Lehti ilmestyy 10 kertaa vuodessa. Tampere-lehteä julkaistaan neljästi vuodessa. Siinä on laajasti tietoa kaupungin palveluista, muun muassa kaupungin uudesta toimintamallista, tämän vuoden katu- ja puistotöistä, lääkäriasemien aukioloista kesäaikana sekä kaupungin kesätapahtumista. Turussa kaupunki julkaisee Turukuposti-tiedotuslehteä. Lahti julkaisi omaa tiedotuslehteä vuonna 2005. Kolmen ilmestymiskerran jälkeen lehti lakkautettiin säästösyistä.

Uusikaarlepyy on hankekunnista ainoa, jossa valtuuston kokoukset televisioidaan ja esitetään kaapeli-TV:n kautta. Valtuustokokousten TV-lähetykset ovat normaalikäytäntö useissa Pohjanmaan ruotsinkielisissä kunnissa. Närpiössä ja Kristiinankaupungissa lähetykset valtuustokokouksista on aloitettu jo 1980-luvulla. Uudessakaarlepyyssä tehdään myös mediaseurantaa: kunta-asioita käsittelevien lehtijuttujen palstamillimetrit lasketaan ja jutut ryhmitellään luokkiin kunta, yrittäjät ja kulttuuri. Mediaseurannan aloittamista on pohdittu myös Lahdessa.

## Toimielinten kokousten avoimuus

Valtuuston kokoukset ovat julkisia, ellei valtuusto jonkin tietyn asian ollessa kyseessä toisin päättää. Yleisöä valtuuston kokouksissa on yleensä vain vähän. Muiden toimielinten kokoukset ovat julkisia, jos toimielin niin päättää. Näin ollen julkisen kokouksen pitäminen tai jonkin asian julkinen käsittely on vallitsevan lainsäädännön mukaan toimielimen omassa harkinnassa. Toisaalta on selvää, että kokousta ei voida pitää julkisena silloin kun käsitellään salassa pidettäviä asioita.

Lautakuntien tai kunnanhallituksen kokouksen avaaminen yleisölle näyttää olevan kunnissa jokseenkin outo ajatus. Useamman hankekunnan selvityksissä viitattiin lainsäädäntöön, jonka nähtiin estävän julkisten kokousten pitämisen. Näyttääkin siltä, että jos laissa ei avoimuutta nimenomaan edellytetä – kuten valtuuston kohdalla – tulkitaan se kielloksi. Monissa hankekunnissa lautakunnat kuitenkin jalkauttavat toimielinten kokouksia tavanomaisen kokoustilan ulkopuolelle. Tähän saattaa liittyä eri toimialojen henkilöstön, alueen asukkaiden, järjestöjen tai yrittäjien tapaaminen ennen kokousta.

## 4 Osallistuminen ja vaikuttaminen verkossa

E-demokratialla tarkoitetaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista – kansalaisten ja päättäjien välisen vuorovaikutuksen lisäämistä – tieto- ja viestintäteknologiaa hyväksikäyttäen. Suomessa mm. ”Julkishallinnon verkkopalvelut” -barometri on seurannut kansalaisten suhtautumista tietotekniikkaan. Suomalaisten luottamus tieto- ja viestintäteknologian kykyyn parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon oli 2000-luvun alkupuolella melko vahva. Vuoden 2005 tuloksissa näkyy jo uskon hiipumisen merkkejä (Sisäasiainministeriö & Taloustutkimus 2005).

Vuonna 2001 tehdyssä kaikkien suomalaisten kuntien verkkosivujen sisältöjä vertailevassa tutkimuksessa havaittiin, että keskusteluryhmiä, kysymys-vastauspalstoja ja gallup-tyyppisiä internet-kyselyjä oli kutakin vain muutamilla kunnilla (Ruusula 2001). Muutosta on tämän jälkeen toki tapahtunut, mutta kaiken kaikkiaan vuorovaikutusmahdollisuuksien hyödyntäminen näyttää edenneen verkkaisesti.

Kun puhutaan kunnista ja verkkovaikuttamisesta, on selvää, että tarpeet ja kysyntä ovat erilaisia eri kunnissa. Pienissä kunnissa tietotekniikan hyödyntäminen ei ole yhtä ajankohtaista kuin suurissa kaupungeissa:

*”Pienellä paikkakunnalla suora kontakti toimii paremmin ja laadukkaammin”.*

### Internet-keskustelupalstat

Kuntien internet-keskustelupalstoja voidaan jäsentää ainakin seuraavien seikkojen perusteella: 1) voiko keskustelua käydä vain annetuista aiheista vai voiko kuka tahansa aloittaa uuden viestiketjun haluamastaan aiheesta, ts. onko aloite kunnalla vain kuntalaisella 2) valvoo keskustelua moderaattori, joka estää asiattomien viestien pääsyn keskustelufoorumille, 3) edellyttääkö keskusteluun osallistuminen rekisteröitymistä, 4) osallistuvatko kunnan viranhaltijat tai luottamushenkilöt keskusteluun ja 5) tehdäänkö keskustelusta yhteenvedoa, joka raportoidaan päätöksentekijöille.

Kahdestatoista hankekunnasta kolmella suurimmalla – Helsingillä, Tampereella ja Turulla – on nettisivuillaan yksi tai useampia keskustelufoorumeja. Helsingin ”Suoraan stadista” -keskustelufoorumilla keskustellaan muutamasta ajankohtaisesta aiheesta kerrallaan. Kutakin teemakeskustelua käydään muutaman kuukauden ajan. Kun keskustelu päättyy, foorumin ylläpitäjä tekee käydystä keskustelusta yhteenvedon ja saattaa sen myös päättäjien tiedoksi. Esimerkiksi kesällä 2006 ajankohtainen ”Miksi käytät joukkoliikennettä?” -keskustelu raportoidaan HKL:lle. ”Bamlaa mitä hotsittaa” -keskusteluryhmässä käydään nimensä mukaisesti vapaata keskustelua. Kaupunkisuunnitteluvirastolla on oma keskustelukanava, jonka viestit julkaistaan ylläpitäjän tekemän tarkistuksen jälkeen.

Tampereen keskustelupalstalla käytävä keskustelu ryhmittyy kaupungin taholta annettujen viestiketjujen alle. Kuhunkin aiheeseen on lyhyt johdanto ja joissakin lisäksi linkki, jonka kautta voi saada lisätietoa aiheesta. Keskustelu on valvottua, viestejä julkaistaan arkisin virasto-aikaan tarkistuksen jälkeen. Palstalla annettun kuvauksen mukaan ”Asialliset mielipiteet julkaistaan keskustelusivuillamme nimellä tai nimimerkillä, ja ne toimitetaan myös asiasta vastaaville virkamiehille ja luottamushenkilöille”. Myös kaupungin viranhaltijat

osallistuvat jossain määrin antamalla vastauksia kuntalaisten esittämiin viesteihin. Palstan ylläpitäjä pidättää oikeuden julkaistavien tekstien käsittelyyn, lyhentämiseen ja muuhun muokkaukseen. Viestin lähettäjän on ilmoitettava henkilö- ja yhteystietonsa ylläpitäjällä – ilman niitä tekstejä ei julkaista.

Turun kaupungilla oli syyskuuhun 2006 saakka yleinen keskustelupalsta. Aiheet eivät olleet määriteltyjä, vaan osallistujat saattoivat vapaasti aloittaa uuden viestiketjun. Keskusteluun saattoi osallistua nimimerkillä ilman rekisteröitymistä. Keskustelu ei ollut valvottua, mutta viestintäkeskus saattoi poistaa asiattomia viestejä jälkikäteen. Käyty keskustelu oli vilkasta, mutta vapaana vellovaa. Loppukesällä 2006 annettiin rajoitus koskien monikulttuuriasioita koskevaa mielipiteenvaihtoa: sitä sai käydä vain viestintäkeskuksen avaaman viestiketjun alla. Rajoitukseen päädyttiin, koska keskustelu sai rassistisia sävyjä. Palstalla oli jonkin verran myös tunnistettavia henkilöitä koskevia epäasiallisia viestejä. Syyskuussa 2006 kaupunginhallitus päätti sulkea yleisen keskustelupalstan perustellen päätöstään seuraavasti:

*”...keskustelupalstalle lähetetyt viestit ovat sisältäneet siinä määrin epäasiallista ja loukkaavaa kieltä, ettei palstan ylläpitäminen kaupungin sivuilla ole perusteltua. Keskustelupalsta avattiin käyttöön marraskuussa 2005. Yhtenä tavoitteena oli lisätä kaupunkilaisten kiinnostusta kaupungin päätöksentekoon ja lisätä vuorovaikutusta kaupunkilaisten ja päättäjien kesken. Keskustelupalsta oli alusta lähtien avoin kaikille kirjoittajille eikä viestejä tarkistettu etukäteen. Julkaisijan kannalta etukäteistarkistusten puute osoittautui kestäättömäksi. Verkkojulkaisua koskeva laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnästä määrää, että vastaavalla toimittajalla on vastuu julkaisun viestin sisällöstä. Koska yleisen keskustelupalstan viestejä ei resurssien puutteessa ole voitu tarkistaa etukäteen, on tämän valvontavelvollisuuden täyttäminen käytännössä osoittautunut mahdottomaksi. Tilanteen korjaamiseksi keskustelupalstan uudelleen avaamista voidaan harkita vasta sen jälkeen, kun viestien tarkistaminen etukäteen on mahdollista. Samalla selvitetään erilaisten tunnistautumisratkaisujen käyttöön ottamista.”*

Turun ympäristö- ja kaavoitusviraston nettisivuilla on oma keskustelufoorumi ”Keskustelua kaavoituksesta”. Vuonna 2000 avatun nettifoorumin toimintaa arvioidaan tuoreessa raportissa (Aaltonen 2006). Keskustelua kaupunkisuunnittelusta -foorumille on tähän asti kertynyt runsaat 2 300 viestiä ja yhteensä yli 650 viestiketjua. Viestiketjut ovat ryhmittyneet kahdeksaan viraston antamaan aihealueeseen. Foorumia käytetään usealla eri tavalla: osa kirjoittajista käyttää foorumia kysymys-vastaus -palstana, osa ilmoitustauluna, osa palautekanavana ja osa kuntalaiskeskustelun tilana. Osalle keskustelupalsta on arena, jolla pyritään harjoittamaan vuorovaikutteista yhteissuunnittelua ympäristö- ja kaavoitusviraston kanssa (emt.).

Lahten omilla kotisivuilla ei ole tällä hetkellä ole keskustelufoorumia. Lahti oli aiemmin mukana Päijät-Hämeen puhelin yhdistyksen kuntakeskustelusivustolla, jolta Lahden kaupunkia koskeva keskustelu poistettiin keväällä 2006 vähäisten seurantaresurssien ja asiattomien viestien suuren määrän vuoksi. Kunnan määrittelemiä aiheita on sittemmin kuitenkin käytetty maakuntalehti Etelä-Suomen Sanomien keskustelupalstalla, jossa keskustelijoita on huomattavasti runsaammin kuin aiemmin kaupungin ylläpitämällä keskustelusivuilla.

Joissakin muissakin kunnissa alueen päivälehtien keskustelusivut kanavoivat osaltaan kuntalaisten spontaaneja mielipiteitä. Esimerkiksi Helsingin Sanomien keskustelupalstan ”kaupunki”-teema on ahkerassa käytössä. Kaikilla maakuntalehdillä keskustelupalstaa ei ole. Myös seudullisilla internetsivustoilla on keskustelupalstoja. Esimerkiksi pääkaupunki-seudun yhteistyövaltuuskunta YTV ylläpitää keskustelua pääkaupunkiseudun tulevaisuuskuvista ja liikennejärjestelmästä. Helsingissä kaupunginosayhdistysten liitto HELKA puolestaan ylläpitää kaupunginosien yhteistä keskustelufoorumia. Tampereella kaupunginosa koskevaa keskustelua käydään Mansetori-sivustolla.

Kunnat eivät ole DTP-selvityksissään raportoineet keskustelupalstojen osallistujalukuja – ilmeisesti siitä yksinkertaisesta syystä, että kävijämääriä ei seurata. Silmämääräisen arvon perusteella vaikuttaa kuitenkin selvältä, että kunnan valvoma ja ohjaama keskustelu



on asiallisempaa, mutta vähäisempää. Valvonnan puute houkuttelee likasankosyndroomaan – keskustelupalsta toimii varaventiilinä, jonka kautta voi päästää ulos mitä tahansa höyryjä. Keskustelupalstat, joilla kunnan poliittiset päättäjät ja kuntalaiset kävisivät aitoa vuoropuhelua, lienevät harvinaisuuksia. Jos keskustelufoorumi löytyy osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia kuvaavan linkin alta, on osallistujien oikeutetusti vaikea ymmärtää, miksi luottamushenkilöt ja/tai viranhaltijat eivät osallistu keskusteluun – satunnaisen keskustelijan sanoin:

*”Mikä palsta se tämä tällainen on missä ei edes vastata? Kysyn samaa kuin nämä muutkin tällä sivulla. Vastauksia, päättäjät, kiitos!”*

## Kysymys- ja vastauspalstat

Joissakin kunnissa www-sivuilla on kysymys- ja vastauspalsta, jossa julkaistaan kuntalaisten kysymyksiä ja niihin liittyviä viranhaltijoiden vastauksia. Eri aihealueisiin jaetut kysymys-vastaus -parit ovat yleensä informatiivisia. Kahdella hankekunnalla on tämän tyyppinen palvelu. Tampereella palstasta käytetään nimeä ”Kansalaiskioski”. Kemissä ”Kysymystori” avattiin keväällä 2006. Helsingin www-sivuilla ei ole yleistä kysymys- ja vastauspalsta, mutta toimialoilla on omia sovellutuksia, mm. sosiaalivirastolla ”Kysy Helsingin sosiaalineuvojalta” ja nuorisoasiainkeskuksella ”Pulmakulma”. Edellä mainituissa palveluissa kannustetaan kysymysten esittämiseen. Joissakin hankekunnissa toimialojen sivuilla on lisäksi ”usein esitetyt kysymykset”-linkkejä, joiden alta löytyy viraston tyyppillisiä kysymyksiä ja vastauksia ilman, että kuntalaisilla olisi nettisivulla mahdollisuus kirjoittaa kysymyksiä.

## Valmisteluun vaikuttaminen

Tampereen www-sivuilla on keskustelu- ja kysy-vastaa -palstan lisäksi myös valmistelufoorumi ”Valma”, joka otettiin käyttöön vuonna 2003. Kaupunki määrittelee aiheet, jotka nostetaan internetsivuille kommentoitavaksi. Kommentteja kysytään asioista, jotka ovat valmisteluilla ja siten vasta menossa päätettäväksi. Esillä on ollut muun muassa liikenneosasto-kaava, toimialojen talousarvioiden painotukset, kaupungin budjetti, uimarantojen kunnostaminen, koulujen ryhmäkoot ja maksullinen välipala. Vuonna 2006 valmistelufoorumilla on voinut kommentoida neljää eri aihetta, mm. suunnitteilla olevaa alueellisen osallistumisen mallia. Vastauksia neljään aiheeseen on tullut kymmenestä noin viiteenkymmeneen. Valman kautta tulleet kuntalaismielipiteet menevät virkamiesten lisäksi luottamushenkilöiden tietoon.

Valmisteluun liittyvistä internetpalveluista voidaan mainita myös AvoinEspoo -verkkopalvelu, jossa espoolaiset voivat seurata vireillä olevia asioita ja saada tietoa siitä, miten ajankohtaisiin asioihin voi pyrkiä vaikuttamaan. Esimerkiksi toukokuussa 2006 Avoin Espoo -palvelussa oli esillä kaikkiaan 264 hanketta. Palvelussa kerrotaan suunnittelun tilanteesta ja tarjotaan mahdollisuus tutustua suunnittelumateriaaleihin. Myös hankkeen valmistelijoiden yhteystiedot löytyvät. Joidenkin hankkeiden kohdalla palveluun sisältyy keskustelu- tai kyselyosuus.

## Kuntalaisaloitteet

Kuntalain 28 § mukaan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskeissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Lisäksi valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet. Jotta asia luokiteltaisiin kuntalaisaloitteeksi, sillä täytyy olla merkitystä yleisemmällä tasolla kuin vain aloitteen tekijälle itselleen – asianosaisen omassa asiassa tekemä hakemus, joka koskee

esimerkiksi lupaa, etuutta tai avustusta, ei ole aloite. Hakemuksen käsittelee toimivaltainen viranomainen. Joskus hakemuksen ja aloitteen välinen raja voi olla tulkinnanvarainen.

Tampereella kuntalaisaloitteen voi jättää sähköisen asioinnin kautta. Asian vireillepano ja etenemisen seuraaminen edellyttää sähköisen henkilökortin käyttöä tai rekisteröitymistä palveluun. Myös Kemissä ja Turussa kuntalaisaloitteen voi tehdä internetsivujen kautta. Vuonna 2005 kirjattujen aloitteiden määrä oli kaikissa hankekunnissa vähäinen. Joensuun 14 aloitetta oli hankekuntien ennätys.

Lapsiperheiden etujärjestö ry on tehnyt kunnille kyselyn vuoden 2004 kuntalaisaloitteista (<http://www.lapsiperheet.net/inf/tiedote020505.htm>). Kyselyyn vastanneista runsaasta 300 kunnasta peräti 30 prosenttia ilmoitti, ettei vuonna 2004 ensimmäistäkään kuntalaisaloitteita. Vain 13 prosenttia kunnista oli kirjannut enemmän kuin 10 aloitetta. Selvityksen mukaan innokkaimmin aloitteita tehtiin Oulussa, jossa lukumäärä nousi yli kahdensadan. Oululaisia kannustetaan aloitteiden tekemiseen kannustetaan myös syksyllä 2005 lanseeratussa sovelluksessa. Internet- tai mobiilipalvelun kautta voi jättää aloitteen ja seurata sen käsittelyä. Tehdyt aloitteet ja niiden käsittelyvaihe näkyvät sivustolla. Rekisteröityneille käyttäjille tarjotaan myös mahdollisuutta kommentoida aloitteita kahden viikon ajan sen jälkeen, kun aloite on hyväksytty käsiteltäväksi.

## Muut vuorovaikutteiset verkkopalvelut

Joissakin hankekunnissa on ollut yksittäisiä internet-kokeiluja, joilla on pyritty vuorovaikutteisuuteen kuntalaisten ja päättäjien välillä. Esimerkiksi Turussa on kokeiltu pariin otteeseen on-line -kyselytuntia kaupungin www-sivulla. Ensimmäisellä kerralla vastaajana oli kaupunginhallituksen puheenjohtaja, toisella kerralla koko kaupunginhallitus.

Hankekuntien ulkopuolelta esim. Hämeenlinna ja Karkkila ovat panostaneet verkko-vaikuttamiseen. Hämeenlinnassa koottiin syksyllä 2005 ”verkkovaltuusto”. Kaupungin internetsivulla kerrottiin mahdollisuudesta osallistua verkkovaltuuston toimintaan. Mukaan ilmoittautui 169 vapaaehtoista kuntalaista. Verkkovaltuustolta on pyydetty näkemyksiä kaupungin maankäytön strategiaan ja kuntalaisten osallistumiseen liittyen.

Karkkilassa lanseerattiin keväällä 2006 ”kuntapaneeli”. Kuntapaneelin ideana oli koota pysyvä joukko kaupungin asukkaita, jotka ovat halukkaita vastaamaan ajankohtaisiin kotikaupunkiaan koskeviin kysymyksiin. Kuntapaneelin tavoitteeksi mainitaan kuntalaisten aktivoiminen ja kuntalaisten näkemysten kerääminen päätöksenteon ja valmistelun tueksi. Kutsu kuntapaneeliin lähetettiin yli tuhannelle tasaväliotannalla valitulle karkkilalaiselle. Yhteensä 282 henkilöä ilmoitti halukkuudestaan osallistua ja näistä 86 prosenttia osallistui ensimmäiseen kuntapaneelikyselyyn. Kysymykset koskivat kunnan hallintoa, taloutta ja palveluja. Kirjasto tarjosi tukipalveluita niille, joilla ei ollut omaa internet-yhteyttä tai sähköpostiosoitetta. Paneelikyselyjä on tarkoitus järjestää pari-kolme kertaa vuodessa.

Todennäköisesti näemme tulevaisuudessa laajenevat demokratiasovellusten markkinat. Vaarana on, että kunnille myydään enemmän tekniikkaa kuin demokratiaa. Kunnissa ei välttämättä ole riittävää asiantuntemusta arvioimaan eri sovellusten toimivuutta.

Kunnat keräävät verkkosivuillaan myös palautetta ja osalla on kokemusta sähköisten kyselyjen tekemisestä. Kuntien palautekanavia ja kyselyjä käsitellään tuonnempana palvelujen käyttäjien osallistumismahdollisuuksia käsittelevässä luvussa.

Taulukko 3. Yhteenveto DTP-hankekuntien vuorovaikutteisista verkkopalveluista. Kesäkuu 2006.

	Hel- sinki	Joen- suu	Jkl mlk	Kemi	Lahti	Lapin- lahti	Mynä- mäki	Oulun- salo	Tam- pere	Turku	Uusi- kaarl.
Mahd. sähköiseen kuntalaisaloitteeseen	-	-	-	X	-	-	-	-	X	X	-
Kysymys- & vastauspalsta (yleinen)	-	-	-	X	-	-	-	-	X	-	-
Kysymys- & vastauspalsta (erityisala)	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yleinen keskustelufoorumi	X	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-
Keskustelufoorumi toimialalla	X	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-
Valmistelufoorumi	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-
Sähköinen palaute (yleinen)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

# 5 Erityisryhmien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet

Kunnallisia lautakuntia karsittiin 1980 ja -90-lukujen taitteessa voimakkaasti. Erilaiset neuvostot ja muut uudet erityisintressien näkökulmaa puolustavat ryhmät paikkaavat osaltaan kutistunutta luottamuselinorganisaatiota, vaikka neuvostoilla ei yleensä olekaan itsenäistä päätösvaltaa. Ydinkysymys on, miten niiden toiminta nivoutuu kunnan muuhun toimintaan ja miten niiden ääntä kuullaan asioita valmisteltaessa ja päätöksiä tehtäessä. Joissakin niiden asiantuntemusta käytetään aidosti hyväksi. Joissakin ne ovat pelkästään keskusteluterhoja, jos sitäkään. Seuraavassa luodaan katsaus niihin kansalaisryhmien intressejä edustaviin toimintamuotoihin, joita hankekunnissa ja maan muissa kunnissa sovelletaan.

## Nuoret

Täysi-ikäisyyden saavuttaneiden nuorten poliittisen aktiivisuus on perinteisillä mittareilla heikkoa. Alle kolmekymppisillä äänestysaktiivisuus näyttää demokratiatilinpäätöshankkeen kunnallisvaalikartoituksen valossa jäävän monin paikoin jopa 20–30 prosenttiyksikköä keskimääräistä matalammaksi. Nuoret eivät myöskään ole innokkaita asettumaan kunnallisvaaliehdokkaaksi. Jos nuori asettuu ehdokkaaksi, ovat mahdollisuudet tulla valituksi keskimääräistä heikommat. Viidennes kunnista jäi vuoden 2004 kunnallisvaaleissa ilman ensimmäistäkään alle 30-vuotiasta valtuutettua (Pikkala 2005). Alle 18-vuotiaat eivät voi äänestää, asettua ehdokkaaksi tai tulla valituksi lautakuntiin. Viimeksi mainittu ei rajaus ei ole niin itsestään selvä, kuin äkkiseltään voisi ajatella. Esimerkiksi Norjassa lainsäädäntö mahdollistaa ainakin periaatteessa myös alle 18-vuotiaan valinnan luottamustehtävään, vaikka äänioikeus ja ehdokkuus onkin rajattu 18 vuotta täyttäneisiin. Nuorten asioihin keskittyvät lautakunnat siirtyivät useimmissa kunnissa historiaan 1980- ja 90-lukujen taitteen toimielinorganisaation muutosajan myötä. Nytemmin nuorisasioista päätetään kunnan organisaatorakenteesta riippuen yleensä joko laaja-alaisessa vapaa-aikalautakunnassa tai sivistyslautakunnassa erillisen nuorisolautakunnan sijaan.

Monet valtakunnallisen, vuosina 1997–2001 toimineen osallisuushankkeen projekteista keskittyivät lasten ja nuorten osallisuuden kehittämiseen. Vuosina 2003–2007 toteutetaan opetushallituksen koordinoimaa nuorten osallisuushanketta. Siinä on mukana 39 paikallista projektia, jotka toimivat yli 70 kunnan alueella. Hankkeen tavoitteena on ehkäistä nuorten syrjäytymistä perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheessa sekä edistää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia rakentamalla poikkihallinnollisia nuorisotyön menetelmiä. Hankkeiden pääpaino on jälkimmäisessä.

Maaliskuun 2006 alussa voimaan astunut nuorisolaki antaa kunnille uusia haasteita nuorisoa koskevien asioiden hoitoon tuo. Se velvoittaa kunnat kuulemaan nuoria heitä koskevissa asioissa.

Nuorten vaikuttajaryhmien määrästä on vaikea antaa tarkkaa ajantasaista tietoa, koska kenttä elää koko ajan. Summittaisen kuvan antaa mm. kuntien nuorisasioista vastaaville viranhaltijoille keväällä 2006 tehty kysely, johon vastanneista vajaa 60 prosenttia ilmoitti, että kunnassa toimii jokin nuorten vaikuttajaryhmä. Joka kymmenes vastaaja kertoi, että toiminta on suunnitteilla. Edelleen joka kymmenes ilmoitti, että kunnassa on ollut nuorten

vaikuttajaryhmä, mutta toiminta on loppunut (Allianssi & Kuntaliitto 2006). Kyselyyn vastasi kuitenkin vain hieman yli puolet kunnista, mistä syystä edellä mainittuja lukuja voidaan pitää vain suuntaa-antavina.

Termillä ”nuorten vaikuttajaryhmä” tarkoitetaan paikallisella (useimmiten kunnallisella) tasolla toimivaa ryhmää, joka pyrkii vaikuttamaan nuorten elinolojen kehittämiseen kotiseudullaan. Yleisimmin vaikuttajaryhmistä käytetään nimitystä nuorisovaltuusto. Nuorisovaltuustot eivät noudata mitään yhtenäistä mallia, kuntien omaksumat käytännöt ja toiminnan painopisteet vaihtelevat. Joissakin kunnissa nuorisovaltuusto toimii nuorten äänitorvena kunnan organisaatiossa ja keskittyy esittelemään nuorten näkökulmia kunnan päättäjille. Toisissa kunnissa nuorisovaltuusto järjestää tapahtumia ja toimintaa nuorille. Vuonna 2004 nuorten vaikuttajaryhmissä toimiville nuorille tehdyn kyselyn perusteella ryhmien toiminnan painopiste on kuitenkin pikemminkin konkreettisessa tekemisessä kuin kunnallisessa päätöksenteossa.

Joissakin kunnissa korostetaan sitä, että nuorisovaltuustolla on aloiteoikeus. Joissakin on edelleen määritelty, että aloiteoikeus on suoraan kunnanhallitukselle (esim. Espoossa) tai valtuustolle (esim. Vammalassa). On kuitenkin hyvä muistaa, että aloiteoikeus koskee joka tapauksessa kaikkia kuntalaisia: ”Kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet” (KuntaL 28 §). Aloiteoikeutta ei ole sidottu ikään. Kuntalaisaloitteen voi siten tehdä myös alle 18-vuotias kunnan jäsen. Nuorisovaltuustojen tapauksessa erityisellä aloiteoikeudella on todellista merkitystä lähinnä siinä tapauksessa, että kunta on sitoutunut käsittelemään aloitteet tietyn ajan, esim. kahden kuukauden kuluessa. Tässä yhteydessä voidaan mainita Rovaniemen seudun nuorille lanseerattu Nuorisaloite -palvelu, jossa nuoret voivat tehdä kunnalle aloitteita joko internetin tai matkapuhelimen välityksellä.

Joissakin kunnissa nuorten vaikuttamismuodot voivat perustuvat avoimuuteen – mukaan otetaan mukaan kaikki halukkaat. Toisissa toimintaan voivat osallistua vain tehtävään valitut. Tavallisin valintatapa on kouluilla ja/tai nuorisotaloilla toimeenpantava vaali. Joissakin kunnissa, esim. Vantaalla, kaikille 13-18-vuotiaille lähetetään postissa ilmoitus äänioikeudesta ja itse äänestäminen on mahdollista sekä koulussa että postissa. Yleensä jäsenmäärä on selkeästi säännelty, joissakin sekä jäsenmäärän että valintatavan suhteen ollaan suurpiirteisiä. Vaalikelpoisuuden ikähaitari alkaa yleisimmin 13 ikävuodesta tai luokka-asteen mukaan yläkoulujen 7-luokkailaisista. Useimmissa kunnissa yläikäraja on 17, mutta joissakin rajaa on venytetty esim. 20-vuotiaisiin. Nuorisovaltuustojen rinnalle on viriämässä myös yläasteikäisiä nuoremmille suunnattua toimintaa (ks. <http://www.lastenparlamentti.fi/news.php?id=27>).

Myös ala- ja yläasteisten yhteisiä toimintamalleja löytyy: Kempeleen Pikkuparlamentissa ala- ja yläkoulujen sekä lukion ja nuorisotoimen edustajat kokoontuvat 1–2 kertaa vuodessa ns. täysistuntoon, jossa käsitellään lasten ja nuorten elinympäristöön, hyvinvointiin ja opiskeluoloihin liittyviä kysymyksiä. Kokouksissa lapset ja nuoret esittävät ns. pidemmän aikavälin hanke-esityksiä ja kehittämiskohteita ja saavat päättää myös ns. välittömien hankkeiden toteuttamisesta.

Nuorisovaltuustojen toimikausi on yleisimmin kaksi vuotta, mutta myös vain yhdeksi vuodeksi valittavia nuorisovaltuustoja on. Puoluepoliittisin tunnuksin järjestettäviä vaaleja ei tiettävästi ole järjestetty missään kunnassa. On tavallista, että nuorisovaltuuston korostetaan olevan poliittisesti sitoutumaton.

Kuntien välillä on eroja sen suhteen, missä määrin ryhmälle tarjotaan kuntaorganisaation tukea. Suurissa kaupungeissa ryhmää saattaa avustaa päätoimisesti kaupungin tehtävään palkkaama työntekijä, mutta monissa kunnissa aikuisen panos toimintaan lienee hyvin vaatimaton. Osa nuorten vaikuttajaryhmistä toimii ilman omaa määrärahaa, mutta osa kunnista myöntääryhmälle määrärahan, jonka käytöstä se voi itsenäisesti päättää. Määrärahan suuruus luonnollisesti vaihtelee.

Monissa kunnissa nuorisovaltuuston edustajille on annettu läsnäolo- ja puheoikeus kunnan toimielimien kokouksissa. Joissakin oikeus on rajattu yhteen tai muutamaankin nuorten asioita lähinnä käsittelevään lautakuntaan. Toisissa kunnissa oikeus on huomattavan laaja – ulottuen kaikkiin lautakuntiin ja joissakin myös valtuustoon ja hallitukseen. Esimerkiksi Vammalassa nuorisovaltuuston edustajat voivat osallistua kaikkien lautakuntien lisäksi myös kunnanvaltuuston ja -hallituksen kokouksiin. Vammalassa nuorisovaltuuston asema, valinta ja tehtävät on otettu mukaan kaupungin johtosääntöön, mikä on signaali siitä, että nuorisovaltuustoa pidetään vakavasti otettavana toimijana (Andersson & Koivu 2006). Joissakin kunnissa läsnäolo- ja puheoikeus on evätty, vaikka nuorten taholta olisi sitä haluttu (ks. Gretchel 2004).

Tiedonkulun ja vuorovaikutuksen lisäämiseksi joissakin kunnissa on valittu nuorisovaltuustolle tai vastaavalle ”kummivaltuutettuja”. Esimerkiksi Hämeenlinnassa viisi kaupunginvaltuutettua on valittu seuraamaan nuorisofoorumin ja nettikanava ”Vaikuttamon” toimintaa. Harvinaista ei liene sekään, että nuorisovaltuusto tai sitä vastaava ryhmä toimii enemmän tai vähemmän muusta organisaatiosta irrallaan.

## Nuorisovaltuustot ja muut nuorten osallistumismuodot hankekunnissa

Uusikaarlepyy on ainoa DTP-hankekunta, jossa nuorten omaa toimielintä tai toimintamuotoa ei tällä hetkellä ole. Muiden soveltamat käytännöt ovat keskenään hyvinkin erilaisia. Joensuussa, Lapinlahdella ja Oulunsalossa on nuorisovaltuusto, Mynämäellä nuorisoparlamentti. Helsingissä ja Jyväskylän maalaiskunnassa on Nuorten Ääni -toimintaa. Turussa ja Tampereella on nuorten foorumit. Lahdessa saman tyyppinen toiminta kulkee ”Iso Aivovaltuusto”-nimellä. Kemissä ei ole nuorten itsensä valitsemaa elintä, vaan kunnanhallituksen nimeämä laajapohjainen nuorisosiain neuvottelukunta. Seuraavassa eritellään hankekuntien käytäntöjä tarkemmin.

*Joensuun* nuorisovaltuusto on toiminut vuodesta 1999 alkaen. Nuorisovaltuuston kotisivuilla kerrotaan, että toiminta on ollut monimuotoista: nuorisovaltuusto on vaikuttanut nuorten asioihin aloittein ja kannanotoin, mielenosoituksin, tekemällä kyselyitä ja mielipidetutkimuksia, sekä järjestänyt tapahtumia, seminaareja, tapaamisia ja edustanut Joensuuta myös kansainvälisissä yhteyksissä ([www.jns.fi/nuorisovaltuusto](http://www.jns.fi/nuorisovaltuusto)). Nuorisovaltuustolla on oma työntekijä. Nuoret ovat valinneet oman edustajansa kaikkiin Joensuun lautakuntiin – niissä heillä on puhe- ja läsnäolo-oikeus. *Lapinlahdella* nuorisovaltuusto on toiminut muutaman vuoden ajan. Nuorisovaltuusto valitaan vuosittain nuorisotoimen ja koulun tukemana. *Mynämäellä* on toiminut nuorisoparlamentti syksystä 2005 alkaen. Toimielimellä on oma budjetti. Nuorisoparlamentti anoi keväällä 2006 oikeutta osallistua koulutus-, nuoriso-, liikunta- ja kulttuurilautakunnan kokouksiin. Kunnanhallitus totesi päätöksessään, että ”kuntalain mukaan ei nuorisoparlamentille ao. lautakunnissa voi myöntää jatkuvaa puhe- ja läsnäolo-oikeutta. Sitä vastoin lautakunnat voivat asianmukaisesti kuulla nuorisoparlamenttia tai järjestää tarvittaessa avoimen kokouksen”. Peruste on kuitenkin virheelinen. *Oulunsalossa* nuorisovaltuusto on perustettu 2005. Nuorisovaltuustolle on varattu 5000 euron erillinen määräraha. Nuorisovaltuusto päättää itsenäisesti määrärahan käytöstä. Nuorisovaltuusto on virallinen kunnanvaltuuston asettama elin, jolla on myös itsenäistä päätäntävaltaa oman määrärahasa puitteissa. Jäseniä valitaan oppilaskuntien tai vaalien kautta. Nuorisovaltuustolla on kummivaltuutettu ja kummivirkailija.

*Helsingissä* nuorten osallistumistapoja on kehitetty opetus- ja nuorisotoimen yhteisessä Hesän Nuorten Ääni -hankkeessa. Vuonna 1998 käynnistynyttä toimintaa on laajennettu asteittain. Hesän Nuorten Äänessä on kolme keskeistä osallistumisareenaa: koulut, nuorisotalot ja ns. avoimet foorumit (ks. <http://nk.hel.fi/hna/>). Koulujen oppilaskuntatoiminta kattoi keväällä 2006 131 helsinkiläistä koulua. Oppilaskunnan hallitukseen valitaan kustakin luokasta 1–2 jäsentä. Useimmat hallitukset kokoontuvat kerran kuukaudessa. Kullakin

luokalla järjestetään vuosittain ns. tulevaisuusverstaas, jossa käsitellään oman kouluympäristön ongelmia ja äänestetään ympäristön parantamishankkeiden tärkeysjärjestyksestä. Tulevaisuusverstaasissa seuloitunut luokan ehdotus parannushankkeeksi jätetään oppilaskunnan hallitukselle, joka valitsee ehdotusten joukosta koko koulun yhteisen hankkeen. Vuosittain huhti-toukokuussa on järjestetty Ylipormestarin Nuorten Ääni -kokous, jossa kutakin koulua edustaa kaksi oppilasta. Vuonna 2005 jaossa oli yhteensä 500 000 euroa. Kaikkien koulujen kärkihanke saa perussumman (4 300 euroa per koulu vuonna 2005). Perussumman ylittävistä määrärahoista äänestetään. Hankkeisiin liittyvät tilaukset ja toteuttamissuunnitelmat tehdään kouluilla toukokuussa. Koulujen Nuorten Ääni -kampanjaan osallistuvien koulujen opettajakunnalle tarjotaan menetelmäkoulutusta tulevaisuusverstaasien vetämiseen. Lisäksi kustakin koulusta valitaan kaksi opettajaa oppilaskuntatoiminnan vastuukilöiksi. He saavat pitkäkestoista koulutusta lasten ja nuorten osallisuuden edistämiseen. Myös oppilaskunta- ja nuorisotalonnuorille annetaan koulutusta. Alueellisessa nuorisotyössä Nuorten Ääni -kampanjaa toteutetaan osassa nuorisotaloista toimivissa talotoimikunnissa, joihin jokaiseen kuuluu 6–20 nuorta. Talotoimikunnat kokoontuvat noin kerran kuukaudessa, ja niiden tehtävänä on suunnitella nuorisotalojen toimintaa. Lisäksi Hesun Nuorten Ääni on järjestänyt neljänä syksynä nuorten Avoimen Foorumin, joissa nuoret ovat vuoropuhelussa päätöksentekijöiden ja johtavien poliitikkojen kanssa. Foorumien teemat liittyvät johonkin ajankohtaiseen joko nuoriin tai yhteiskuntaan liittyvään asiaan. Foorumit järjestetään syksyisin neljällä eri alueella. Ne on tarkoitettu helsinkiläisten yläasteen koulujen, lukioiden ja ammattikoulujen sekä nuorisotalojen isommille nuorille. Foorumien päättäjäpaneelissa on mukana kaupunginvaltuutettuja, kaupunginjohtajia ja muita johtavia virkamiehiä. Esille nousseista nuorten ideoista tehdään kooste, joka lähtee nuorisolautakunnan kautta käsiteltäväksi asianomaisiin lautakuntiin. Myös kaupunkisuunnitteluvirasto on ollut mukana yhteistyössä opetus- ja nuorisotoimen kanssa määrittelemällä kaupunkisuunnitteluviraston tavoitteet ja toimintatavat lasten ja nuorten huomioonottamisessa ja kaupunkisuunnitteluun osallistumisessa ([http://www.hel.fi/static/ksv/lapset\\_ ja\\_nuoret/index.html](http://www.hel.fi/static/ksv/lapset_ ja_nuoret/index.html)). Vuoden 2006 aikana selvitetään nuorisovaltuuston perustamista Helsinkiin.

Myös *Jyväskylän maalaiskunnassa* toimii Nuorten Ääni. Toiminta alkoi jo vuonna 1996. Kaikille kunnan nuorille avoimet Nuorten Ääni -ryhmät kokoontuvat nuorisotiloilla vapaa-ajalla ja niiden tukijoina toimivat kulttuuri-nuorisopalveluiden työntekijät. Aktiiveja nuoria on vuosittain ollut mukana 40–50. Vuonna 2003 Nuorten Ääni-toiminta laajennettiin myös kouluihin, joissa toteutetaan tulevaisuusverstaasit samaan tapaan kuin Helsingissä. Nuorten ideomat hankkeet oman elinympäristönsä kehittämiseksi viedään esiteltäväksi kaksi kertaa vuodessa järjestettävälle Nuorten Ääni-markkinoille, jossa nuoret keskenään päättävät, mitkä hankkeet saavat osansa vuosittain jaettavana olevasta määrärahasta. Määrärahan suuruus vuonna 2006 on 10 000 euroa. Rahoituksen saamisen jälkeen ryhmät alkavat toteuttaa hankkeita käytännössä. Nuorten hankkeiden eteenpäinviemisen helpottamiseksi on maalaiskunnan eri hallintokuntiin nimetty erityisiä Nuorten Ääni – vastaavia työntekijöitä.

*Lahdessa* nuorten osallisuutta pyritään edistämään Aivovalta-projektissa (2003–2007), joka kuuluu opetushallituksen valtakunnalliseen Nuorten osallisuushankkeeseen ja saa siltä myös osarahoitusta. Aivovalta-projektissa etsitään ruohonjuuritason toimintamallia lasten ja nuorten osallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Malli muistuttaa Nuorten Ääni -toimintaa. Nuorisotalojen edustajista valitut nuokkujen valtuustot suunnittelevat ja päättävät vuosittain niille varatun määrärahan käytöstä. Kouluissa oppilaskuntien hallitukset päättävät projektimäärärahan käytöstä luokkien työstämien ehdotusten pohjalta. Koulu- ja nuorisotilakohtaiset ”porkkanarahat” ovat olleet 500–2 000 euron suuruisia. Aivovalta-projektiin osallistuu vuonna 2006 seitsemän yläkoulu, yksi lukio ja viisi nuorisotaloa. Nuorten toimintaryhmät valitsevat keskuudestaan Ison Aivovaltuuston. Se laatii ja julkistaa vuosittain nuorten kärkihankelistan ja esittelee sen kaupungin johdolle. Vuonna 2005 mm. nuoret toivomuslistalla oli mm. nuorten linja-automaksujen alennus, monitoimikeskus Etelä-Lah-

teen ja enemmän nuorten kesätyöpaikkoja. Aiemmin Lahdessa sovellettu käytäntö, jossa nuorilla oli mahdollisuus olla läsnä nuorisolautakunnan kokouksissa ja esittää tarvittaessa mielipiteitään, on lautakuntaudistuksen myötä poistunut.

*Tampereella* Nuorisofoorumi järjestää kaksi kertaa vuodessa suurkokouksen, johon kaikista Tampereen 7.–10. vuosiluokkien kouluista, lukioista ja ammattioppilaitoksista valitaan kaksi edustajaa koulun haluamalla valintatavalla. Nuorisofoorumilla on hallitus, toimikuntia ja tapahtumatoimiryhmä, joka pääsääntöisesti huolehtii musiikkitapahtumista. Nuorisofoorumin hallituksessa ja toimikunnissa toimii yli 30 nuorta. Vuonna 2004 keuhkotiin nuorten valitsemien edustajien osallistumisesta kahdessa lautakunnassa. Kokeilusta tehdyn arvioinnin perusteella päätettiin jatkosta ja osallistumisoikeutta laajennettiin: foorumi nimeää kaksi varsinaista jäsentään puolivuotiskaudeksi kerrallaan kasvatus- ja opetuslautakuntaan, kulttuuri- ja vapaa-aikalautakuntaan, osaamis- ja elinkeinolautakuntaan, päivähoiton ja perusopetuksen johtokuntaan sekä toisen asteen koulutuspalvelujen johtokuntaan. Nuorilla on kokouksissa läsnäolo- ja puheoikeus. Tampereella toimii lisäksi 1.–6. vuosiluokan kouluista valittu Lasten Parlamentti. Sen toimikausi on kaksi kalenterivuotta. Varsinaiset edustajat ovat 4.–6.-luokkalaisia ja varaedustajat pääsääntöisesti 4.–5.-luokkalaisia. Kun 6.-luokkalainen siirtyy kesken kaksivuotisen toimikauden yläkouluun, tulee tilalle nuoremasta ikäryhmästä valittu varaedustaja. Varaedustajajärjestelmä varmistaa sen että koulu ei jää ilman edustusta. Vuoden 2006 alusta Lasten Parlamentilla on edustajat 37 koulusta, joista varsinaisia ja varaedustajia on nimetty yhteensä 97. Lasten Parlamentti kokoontuu kaksi kertaa vuodessa suurkokoukseen, johon kutsutaan kaikki koulujen edustajat (sekä varsinaiset että varaedustajat). Lasten Parlamentilla on myös hallitus sekä koulu-, ympäristö- ja vapaa-aikatoimikunnat, jotka kokoontuvat noin kerran kuussa. Tarpeen mukaan voidaan myös nimetä erilaisia työryhmiä.

*Turussa* nuorten vaikuttamismahdollisuuksia pyritään edistämään vuonna 2004 käynnistetyn, 13–17-vuotiaille tarkoitettun foorumitoiminnan avulla. Nuortenturku Foorumin toteutukseen osallistuu viisi hallintokuntaa: opetus-, liikunta- ja nuorisotoimi (koordinoiva hallintokunta), ammatti-instituutti, lakiasian palvelukeskus sekä aluekumppanuushanke. Foorumiin osallistuvien koulujen opettajia ja nuoritalojen työntekijöitä on perehdytetty foorumitoiminnan tavoitteisiin ja käytäntöihin. Vuonna 2005 foorumin toimintaan oli ilmoittautunut yhteensä 14 koulua ja nuorisotaloa. Niillä on ideoitu toimintaa ja viihtyvyyttä parantavia hankkeita yhteistoiminnallisilla menetelmillä mahdollisimman moni koulun/nuorisotalon oppilas voisi osallistua ideointiin ja yksikön kärkihankkeesta päättämiseen. Syksyllä on järjestetty kaupungintalolla koko kaupungin hankkeista päättävä kokous. Vuonna 2005 jaossa oli yhteensä 9 500 euroa. Kaikki ehdotetut hankkeet (14 kpl) saivat kukin 500 euron perussumman ja kolme eniten ääniä saanutta muita suuremman hankerahan. Samassa kokouksessa valittiin nuoria foorumitoiminnan jatkoa pohtivaan kehittämistyöryhmään.

*Kemin* nuorisoasian neuvottelukunta toimii asiantuntijaelimenä nuorten asemaa koskevassa päätöksenteossa. Nuorisoasian neuvottelukunnan nimeää kaupunginhallitus kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Siihen valitaan nuorisojärjestöjen ja oppilaskuntien edustajien lisäksi jäseniä eri hallintokunnista ja mm. poliisin ja seurakunnan edustaja. Nuorisoasian neuvottelukunnan tehtävänä on tehdä ehdotuksia nuorten aseman parantamiseksi sekä antaa lausuntoja Kemin kaupungin hankkeista, jotka vaikuttavat nuorten asemaan ja mahdollisuuksiin. Nuorisoasian neuvottelukunnan jäsenillä ei ole edustusta kaupungin muissa toimielimissä. Koska NANKissa itsessään on edustajia hallinnosta ja lautakunnista, päädyttiin tulokseen, että ns. kaksoismiehitykseen ei ole tarvetta.

\*\*\*

Nuorille suunnattujen osallistumismuotojen kehittämistä pidetään yleisesti tärkeänä, mutta tutkijat ovat nähneet niiden käytännön toteutuksessa myös puutteita. Kettunen ja Osenius



(2002, 37) arvelevat, että ”Nuorisovaltuustojen toimintaan osallistuvat vain kaikkein aktiivisimmat nuoret, joille nuorisovaltuustotyö voi toimia ponnahduslautana myöhempään yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen. Suurta osaa nuorista valtuuston toiminta ei kuitenkaan tavoita.” Myös avoimempaan osallistumiseen kannustavista malleista on löydetty sudenkuoppia. Sinikka Aapola (2005) katsoo, että nuorten osallisuusohjelmat ovat hyviä, jos niissä todella annetaan tilaa nuorten omaehtoiselle toiminnalle ja vaikuttamiselle ja jos nuorten mielipiteitä todella kuunnellaan. Aikuisten suunnittelemat, määrittelemät ja ohjaamat osallistumisen rakenteet, esimerkiksi koulun pihahankinnoista ja nuorisotilan retkikohteista päättäminen, saattaa toisaalta viestittää nuorille epäsuorasti, että muut osallistumisen alueet eivät ole heitä varten.

**Taulukko 4. Erityisryhmien osallistuminen ja alueellinen osallistuminen DTP-hankekuunnissa vuonna 2006.**

	Hel- sinki	Joen- suu	Jkl mlk	Kemi	Lahti	Lapin- lahti	Mynä- mäki	Oulun- salo	Tam- pere	Turku	Uusi- kaarli.
<b>Nuoret</b>											
Nuorisovaltuusto		X				X	X	X			-
Muu vaikuttajaryhmä	X		X	X	X				X	X	-
Vaikuttajaryhmällä läsnäolo-oikeus											
nuorisolautakunnan tms. kokouksessa	-	X	-		-	-	-	-	X	-	-
muiden toimielinten kokouksissa	-	X	-		-	-	-	-	X	-	-
Kunnan viranhaltija avustamassa	X	X	X		X	?	?	X	X	X	-
Oma määräraha	X	X	X		X	?	X	X	X	X	-
<b>Ikäihmiset</b>											
Vanhusneuvosto tai vast. mukana kunnan	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X
luottamushenkilöitä	X	?	X	?	-	?	-	-	-	?	X
mukana kunnan viranhaltijoita	X	?	X	?	X	?	-	X	X	?	X
<b>Vammaiset</b>											
Vammaisneuvosto	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
mukana kunnan luottamushenkilöitä	X	X	X	?	-	?	-	-	-	?	X
<b>Alueelliset osallistumuksimuodot</b>											
	X	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-

## Ikäihmiset

Kunnalliset vanhusneuvostot ovat sekä Tanskassa ja Norjassa lakisäätöisiä (Häkkinen 2000). Läntisten naapureiden esimerkin innoittamina neuvostoja alettiin perustaa myös Suomen kuntiin. Ensimmäiset vanhusneuvostot perustettiin Pohjanmaalla Kruunupyyn ja Luodon kunnissa vuonna 1996. Sen jälkeen neuvostot ovat yleistyneet nopeasti. Vuonna 2005 vanhusneuvostoja oli yhteensä 325, mikä vastaa 75 prosenttia kaikista kunnista (www.kunnat.net).

Vanhusneuvostot ovat yleensä kunnanhallituksen asettamia. Tyypillisimmin ne ovat korporatiivisuonteisia – jäseniksi valitaan pääosin eläkeläisjärjestöjen edustajia. Eläkeläisjärjestöt ovat käytännössä poliittisia, puolueita lähellä olevia järjestöjä (Helander 2001, 117–118). Puheenjohtajana vanhusneuvostossa on useimmiten eläkeläisjärjestön edustaja.

Vanhusneuvostot voivat tehdä esityksiä, aloitteita sekä antaa lausuntoja asioissa, joilla on merkitystä ikäihmisten elämän ja selviytymisen kannalta. Vanhusneuvostot seuraavat esimerkiksi vanhuspoliittisen strategian toteutumista kunnassa ja ovat mukana kehittämissä hankkeissa. Vanhusneuvostot ovat tehneet aloitteita ja antaneet lausuntoja muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluihin, asumiseen ja elinympäristöön sekä liikunta- ja virkistystoimintaan liittyvissä kysymyksissä. Vanhusneuvostot ovat osallistuneet paikkakunnalla kaikille avoimien vanhusfoorumien, luentotilaisuuksien ja muiden tapahtumien järjestämiseen. Vanhusneuvoston jäsenet ovat osallistuneet ikäihmisten palveluoppaiden ja tapahtumakalenterien tekoon. Vanhusneuvostot ovat tiedottaneet omasta toiminnastaan sekä käynnistäneet keskustelua ikäihmisiä kiinnostavista asioista tiedotusvälineissä.

Vanhusneuvostoon kuuluu yleensä eläkeläis- ja muiden järjestöjen edustajia sekä kunnan luottamushenkilöitä ja työntekijöitä eri toimialoilta. Puheenjohtajana vanhusneuvostossa on useimmiten eläkeläisjärjestön edustaja ja sihteerinä kunnan työntekijä.

Mynämäkeä lukuun ottamatta kaikissa hankekunnissa on vanhusneuvosto tai vastaava toimielin. Oulunsalossa toimii yhdistetty vanhus- ja vammaisneuvosto. Kemissä toimielimen nimi on eläkeläisjärjestöjen neuvottelukunta ja Tampereella eläkeläisneuvosto, muissa käytetään nimitystä vanhusneuvosto. Kaikissa näissä asettajana on kunnanhallitus. Missään hankekunnassa neuvoston jäsenillä ei ole läsnäolo- tai puheoikeutta lautakuntien tai muiden luottamuselinten kokouksissa. Niillä ei myöskään ole itsenäistä päätösvaltaa. Asettamisperusteissa määritellään, mitä tai ketä jäsenistön tulee edustaa. Seuraavassa muutamia esimerkkejä:

Helsingissä kerran kuukaudessa kokoontuvaan neuvostoon valitaan 7 vanhusjärjestöjen edustajaa ja lisäksi 5 luottamushenkilöä ja 5 hallinnon edustajaa kaupungin virastoista – näitä ovat sosiaalivirasto, terveyskeskus, liikuntavirasto, rakennusvirasto sekä suomenkielinen työväenopisto. Kunnan luottamuselinten, joko kunnanhallituksen, sosiaali- ja terveyslautakunnan tai molempien, edustus on Jyväskylän maalaiskunnan ja Uudenkaarlepyyn vanhusneuvostoissa.

Lahdessa vanhusneuvosto koostuu seitsemästä jäsenestä ja toimialajohtajan nimeämistä asiantuntijajäsenestä ja sihteeristä. Jäsenet valitaan valtuustokaudeksi kerrallaan. Paikat jaetaan poliittisten voimasuhteiden mukaan puolueita lähellä oleville eläkeläisjärjestöille. Vanhusneuvosto antaa omasta aloitteestaan lausuntoja ja tekee aloitteita, mutta kaupunki ei niitä aktiivisesti pyydä.

Tampereella eläkeläisneuvosto kuuluu puheenjohtaja ja kymmenen eläkkeellä olevaa eläkeläisjärjestön edustajaa. Kaupunginhallitus oikeuttaa neuvoston kuulemaan asiantuntijoita ja kehottaa lautakuntia ja toimialoja olemaan palvelutuotannon järjestämisessä tarvittaessa yhteydessä eläkeläisneuvostoon.

Turussa vanhusneuvostoon kuuluu 12 varsinaista jäsentä, joista puolet edustaa eläkeläis- ja vanhusjärjestöjä. Vuorovaikutteisuus turkulaisten ikäihmisten kanssa toteutuu kaksi kertaa vuodessa järjestettävissä yhteistyö- ja neuvottelutilaisuuksissa, joihin vanhusneuvosto kutsuu kaupungissa toimivat eläkeläis- ja vanhusjärjestöt sekä vanhustyötä tekevät julkiset yhteisöt kuten SPR:n vanhustyön ja seurakunnan diakoniatyön. Kaupunginhallitus valitsee jäsenet toimikauttaan vastaavaksi ajaksi.

Useamman hankekunnan selvityksistä käy ilmi, että vanhusneuvostojen toiminnan ei koeta mielekkäällä tavalla nivoutuvan kunnan päätöksentekoon:

*”Neuvoston ajatukset ovat jääneet monesti irrallisiksi eikä niitä ole aina pystytty sisällyttämään toimintasuunnitelmiin ja budjetteihin. Tästä syystä jäsenet ainakin aikaisemmin turhautuivat ja neuvoston toiminta oli jopa jonkin aikaa pysähdyksissä”.*

*”Jäsenten valinta poliittisten kiintiöiden perusteella ongelmallista – neuvostoon pitäisi valita sen toiminnasta kiinnostuneita henkilöitä”.*

## Vammaiset

Vammaisneuvosto on ainoa erityisryhmien intressejä ajava kunnallinen elin, josta on maininta lainsäädännössä. Laki ei kuitenkaan velvoita kuntia vammaisneuvoston asettamiseen. Vammaispalvelulain 13 §:n mukaan kunnanhallitus voi asettaa vammaisneuvoston, jonka tehtävänä on edistää ja seurata kunnallishallinnon eri aloilla tapahtuvaa toimintaa vammaisten henkilöiden kannalta. Vammaisneuvosto voi tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja asioista, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden elämisessä ja suoriutumisessa. Lain mukaan vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee vammaisneuvostossa olla riittävä edustus. Puheenjohtajana neuvostossa toimii yleensä joko vammais- tai omaisjärjestön edustaja ja sihteerin tehtävät hoitaa sosiaalitoimen tai teknisen toimialan viranhaltija päätoimensa ohella. Vammaisneuvosto voi olla yhteinen useammalle kunnalle.

Valtakunnallisella vammaisneuvostolla on yhteystiedot noin 240 kunnalliseen vammaisneuvostoon, mutta vuonna 2006 vain noin 140 vastasi neuvoston yhteydenottoon. Ilmeisesti osa aiemmin toimineista vammaisneuvostoista on joko lopettanut toimintansa tai toiminta on siirtynyt useamman kunnan yhteisen vammaisneuvoston alaisuuteen.

Valtakunnallisen vammaisneuvoston mukaan kuntien vammaisneuvostojen aktiivisuudessa on suuria eroja. Joissakin kunnissa neuvosto kokoontuu kerran-pari vuodessa ja toiminta on nimellistä, toisissa vammaisneuvosto toimii kunnallispolitiikassa hyvinkin aktiivisesti. Myös kuntaorganisaation suhtautuminen neuvostoihin vaihtelee: osa kunnissa käyttää neuvoston asiantuntemusta ja näkemyksiä aktiivisesti, osa ei. Joissakin vammaisneuvostoon suhtaudutaan jopa jonkinlaisena uhkana – mahdollista kriittistä näkökulmaa kavahdetaan. Vammaisneuvostojen merkitys korostuu erityisesti pienissä kunnissa, joissa vammaisjärjestötoiminta on vähäistä tai puuttuu kokonaan. Joissakin kunnissa vammais- ja vanhusneuvostot toimivat tiiviissä yhteistyössä. Jotkut kunnan- tai kaupunginhallitukset ovat budjetoineet neuvostolle oman määrärahan. Vammaisneuvosto tekevät aloitteita, ottavat kantaa ja antavat ohjeita mm: tiedonvälitykseen, asemakaavoitukseen ja kaupunkisuunnitteluun, -asumiseen ja rakentamiseen, joukko- ja kevytliikenteen suunnitteluun ja toteuttamiseen, sosiaali- ja terveystalouteen, kulttuuriin, urheiluun ja vapaa-ajan harrastuksiin sekä opetustoimeen.

Kaikissa DTP-hankekunnissa toimii vammaisneuvosto. Mynämäellä on yhteinen vammaisneuvosto naapurikunnan kanssa ja Oulunsalolla yhdistetty vanhus- ja vammaisneuvosto, joissa vammaisilla on yksi edustaja. Helsingissä ja Turussa vammaisneuvostot ovat toimineet jo 1980-luvun alusta saakka, muissa neuvostot ovat uudempia tulokkaita. Useimmissa hankekunnissa neuvostossa on mukana edustajia kunnan luottamuselimistä. Seuraavassa esitellään tarkemmin muutaman hankekunnan neuvostoihin liittyviä erityispiirteitä.

Helsingissä 19-jäsenisessä vammaisneuvostossa on vammaisjärjestöjen ja kaupungin luottamuselinten edustajien lisäksi laaja virastojen edustus. Mukana on viranhaltija rakennusvirastosta, opetusvirastosta, sosiaalivirastosta, terveyskeskuksesta ja kaupunkisuunnitteluvirastosta.

Joensuun kaupungin vammaisneuvosto on kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti valmistellut Joensuun vammaispoliittista ohjelmaa vuosille 2007–2009. Tavoitteena on luoda käytännöllinen ohjelma, jolla voidaan vaikuttaa eri hallintorajat ylittävän vammaistyön kehittämiseen osana laajempaa hyvinvointistrategiaa. Samalla etsitään uusia vammaisten hyvinvointia edistäviä toimintatapoja ja verkostoyhteistyötä.

Lahten vammaisneuvosto 11 jäsenestä 6 edustaa vammaisia, heidän omaisiaan tai vammaisjärjestöjä. Lisäksi yhden jäsenistä tulee olla perehtynyt rakennusten suunnitteluun. Neljä jäsentä kaupunginhallitus valitsee poliittisin perustein. Määrärahat toimintaan tulevat sosiaali- ja terveystalouden budjetista. Vammaisneuvosto ottaa aktiivisesti kantaa erilaisiin lausuntoihin ja järjestämällä tapahtumia, seminaareja ja koulutuksia vammaisten asioista. Lahten kaupungin vammaisneuvostolta pyydetään lausuntoja. Pyytäjinä ovat esim. kau-

punginhallitus, rakennusvalvontavirasto, tekninen toimiala/kaavoitus sekä lukuisat laitelaiset vammais- ja potilasyhdistykset. Lisäksi yksittäiset henkilöt pyytävät apua vammaisena kohtaamistaan ongelmista. Vammaisneuvostossa toimii rakennusjaosto. Rakennusjaoston tehtävänä on antaa lausuntoja Lahden kaupungissa rakennettavista uudisrakennuksista ja saneerauskohteista. Lausunto lähetetään rakennusvalvontavirastolle ja se vaikuttaa rakennusluvan saantiin. Vammaisneuvosto toimii tiiviissä yhteistyössä paikallisyhdistysten kanssa ja osallistuu niiden ja yhdessä järjestettyihin tapahtumiin. Yhteistyö Lahden ympäristökuntien vammaisneuvostojen kanssa aloitettiin jo useita vuosia sitten järjestämällä vuosittain yhteisiä koulutus-, seminaari- ja/tai juhlatapahtumia.

Turun vammaisneuvostossa on 10 jäsentä, joista puolet on vammaisjärjestöjen edustajia. Aloitteiden tekemisen ja lausuntojen antamisen lisäksi vammaisneuvosto kutsuu vähintään kaksi kertaa vuodessa pidettävään yhteistyökokoukseen vammaisjärjestöjen edustajat sekä vammaisneuvoston jäsenet ja varajäsenet. Turussa ympäristö- ja kaavoitusvirastossa toimii esteettömyysasiamies, mutta myös vammaisneuvostolla on tärkeä asema esteettömyyden hoidossa. Turussa vammaiset ovat osallistuneet aktiivisesti mm. Ekvallan esteettömän uimarannan suunnittelussa. Uimarannan suunnittelussa karttuneita tietoja ja kokemuksia voidaan käyttää hyväksi muussakin yhteissuunnittelussa. Turussa on laadittu esteettömyysohjelma, jonka toteuttamiseksi hallintokunnat tekevät talousarvion yhteydessä erillisen määrärahavarausten.

## Kielivähemmistöt

Noin joka kymmenes suomalainen kunta on kaksikielinen. Vuonna 2005 yhteensä 1,5 miljoonaa suomalaista asui kaksikielisissä kunnissa – ruotsalaisenemmistöisissä 37 000 suomenkielistä ja suomalaisenemmistöisissä 140 000 äidinkielenään ruotsia puhuvaa. Uusi kielilaki edellyttää, että kunnat huolehtivat toimissaan oma-aloitteisesti siitä, että kuntalaisten kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. (ks. esim. Kuntaliitto 2005). Turussa toimii ruotsinkielinen aluekumppanuus. Myös Vantaalla on vastaavanlainen elin aluetoimikuntajärjestelmän osana.

## Maahanmuuttajat

Moniin kuntiin, joissa maahanmuuttajien osuus väestöstä on merkittävä, on perustettu monikulttuurisuus-, kansainvälisyys- tai ulkomaalaisasioiden neuvottelukunta tai vastaava toimielin. Sellainen löytyy myös suurimmista hankekunnista. Neuvottelukunnat koostuvat kuitenkin tyyppillisesti hallinnon edustajista. Maahanmuuttajien osallistumis- ja vaikuttamistapoja ei ole Suomessa vielä lähdetty rakentamaan samaan suuntaan kuin esimerkiksi aiemmin kuvatuissa nuoriso-, vanhus- ja tai vammaisneuvostoissa. Tämä ei silti tarkoita sitä, että maahanmuuttajia ei kunnissa kuultaisi – monissa kunnissa tehdään tiivistä yhteistyötä maahanmuuttajajärjestöjen kanssa. Lainsäädäntöön sisältyy tässäkin kohden velvoitteita: laki maahanmuuttajien kotouttamisesta edellyttää, että maahanmuuttajia tulee kuulla kotouttamisohjelmaa laadittaessa ja toimeenpantaessa. Kotouttamisohjelmaan tulee sisältyä nykytilan kuvaus ja toimenpideohjelma kotoutumista edistävästä ja tukevista palveluista, yhteistyöstä ja vastuista sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamisesta. Kaiken kaikkiaan maahanmuuttajien kuulemisen rakenteet näyttävät hakevan kunnissa vielä muotoaan.

## Mökkiläiset

Suomessa on liki puoli miljoonaa kesäasuntoa ja niistä suurin osa ulkokuntalaisten omistuksessa. Saaristoasiain neuvottelukunta on kantanut huolta vapaa-ajan asujien vähäisistä vaikutusmahdollisuuksista mökkikunnassaan ja esittääkin mökkiläisdemokratian lisäämistä. Useimmissa kunnissa, joissa vapaa-ajan asuntoja on paljon, järjestetään mökkiläisille tapaamisia tai ”foorumeita”. Kolmisenkymmentä kuntaa on perustanut erityisen mökkiläistoimikunnan, joka voi tehdä esityksiä vapaa-ajan asumiseen liittyvissä asioissa (sisäasiainministeriö 2006). Kunnan luottamustoimia voi pääsääntöisesti hoitaa vain oman kunnan jäsen, mutta erityistä tehtävää varten asetettavaan toimikuntaan voidaan valita myös henkilö, jonka kotikunta kunta ei ole. Liperin kunnassa mökkiläistoimikunta on toiminut vuodesta 2004 (ks. <http://www.liperi.fi> > Mökkiläiset). DTP-hankekunnissa mökkiläistoimikuntia ei tiettävästi ole.

\*\*\*

Kun erityisten kuntalaisryhmien vaikutusmahdollisuuksia edistäviä ratkaisuja tarkastellaan kokonaisuutena, näyttää vahvasti siltä, että ne ovat pääosiltaan jonkinlainen edustuksellisen demokratian jatke tai liitännäinen – pikemminkin kuin kuntalaisten suoran vaikuttamisen väylä.

Joissakin hankekunnissa sektoriviranhaltijat ovat tuoneet selkeästi esiin, että toimielimet ovat lähinnä nimellisiä – niiden kautta ei välity aloitteita tai näkemyksiä kunnan viranhaltija- tai luottamushenkilöorganisaatioon.

## 6 Alueelliset osallistumismuodot

Maamme kunnissa toimii suuri joukko kaupunginosa- ja kyläyhdistyksiä, omakotiyhdistyksiä ja muita tietyn alueen intressiä edustavia ryhmiä. Monet niistä ovat tavalla tai toisella vuorovaikutuksessa kunnan kanssa. Kuntaorganisaatioon kuuluvia alueellisia toimikuntia, lautakuntia tai vastaavia toimielimiä on sen sijaan vain harvoissa kunnissa. Alueellisen osallistumisen rakenteita on kehitetty lähinnä suurissa kaupungeissa. Hankekunnista ainoastaan Turussa on vuonna 2006 vakiintunutta aluetoimintaa. Tampereella toiminta on suunnitteluvaiheessa ja Lahdessa toiminta on päättynyt.

*Turun* ns. aluekumppanuutta toteutetaan yhdeksällä maantieteellisellä alueella. Lisäksi aluekumppanuus toimii kaupungin ruotsinkielisen väestön keskuudessa (Jaspi 2005). Kaikkia kaupunginosa toiminta ei kata. Toiminnalla pyritään asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen tehostamalla tiedonkulkua ja edistämällä asukkaiden ja kaupungin välistä vuorovaikutusta. Aluekumppanuustoiminta on järjestetty ostopalvelusopimuksena alueellisten toimijoiden kanssa. Vastuutahot ovat joko järjestöjä tai kiinteistöpalveluyrityksiä. Kaupungin tasolla haasteellisesta toiminnan yhteensovittamisesta huolehtii osallisuuskordinaattori. Kaupungin rahoitus on kanavoitunut alueiden käyttöön kunkin paikallisen vastuutahon kautta ja tällä rahoituksella kullekin alueelle on palkattu kokopäiväinen aluetyöntekijä. Rahoitusta käytetään myös mm. aluelehtien julkaisemiseen sekä asukaskokousten järjestämiseen. Kumppanuusalueilla toimivat aluetyöryhmät, joiden kokouksiin osallistuu asukkaita, järjestöjen edustajia sekä virkamiehiä ja luottamushenkilöitä. Aluetyöryhmät valitsevat vuosittain keskuudestaan puheenjohtajan. Ryhmät eivät ole suljettuja, vaan niihin voi osallistua kuka tahansa toiminnasta kiinnostunut. Käytännössä työryhmissä toimii suhteellisen pysyvä aktiivien joukko. Aluetyöryhmien aktiivit ovat pääosin varttuneempaa väkeä, esimerkiksi lapsiperheiden ja maahanmuuttajien edustus puuttuu lähes täysin. Ryhmät kokoontuvat noin kerran kuussa. Lisäksi kullakin alueella on järjestetty vuosittain ainakin yksi suurempi asukaskokous tai -foorum. Aluekumppanuusmallia ollaan parhaillaan kehittämässä. Vuoden 2007 alusta organisointitapaa muutetaan ja toiminta ulotetaan koko kaupungin alueelle.

*Lahden* kaupungilla oli vuosina 2002–2005 ESR-rahoitteinen ”Ovi auki” -projekti, jossa tavoitteena oli alue- ja yhteisötyön kehittäminen. Hallinnollisesti projektista vastasi aluksi sosiaali- ja terveystyö ja myöhemmin kaupunginkanslia. Aluetyöryhmätoimintaa oli projektin ensi vaiheessa kolmella alueella. Kullakin alueella oli oma yhteisötyöntekijä ja asukastila. Vuonna 2005 toiminta käynnistettiin kolmella uudella alueella. Kaupungin tasolla toimintaa koordinoi projektipäällikkö. Alue- ja yhteisötyön kautta pyrittiin kannustamaan asukkaita niin oman kuin asuinalueenkin hyvinvoinnin edistämiseen, parantamaan tiedonkulkua ja luomaan vuorovaikutuskäytäntöjä asukkaiden, viranhaltijoiden ja alueellisten toimijoiden välille. Syrjäytymisen ehkäisy oli projektin keskeisiä tavoitteita. Asukastiloihin palkattiin työllistämisarvoin asukasemäntiä ja -isäntiä. Tarkoituksena oli vakiinnuttaa alue- ja yhteisötyö asteittain myös muihin kaupunginosiin. Mallia toteutettiin uusilla alueilla kuitenkin vain vuoden ajan – ESR-kauden jälkeen hanke ei saanut rahoitusta kaupungin talousarviossa vuodelle 2006 (Lahden kaupunki 2005b). Lahden kohdalla voidaan mainita vielä alue- ja virkamieskummitoiminta, jonka tarkoituksena on ollut parantaa asukkaiden

vaikuttamismahdollisuuksia alueensa ympäristöä koskevista asioista. Asukkaat voivat kääntyä aluekummien puoleen asuinympäristöä koskevista asioista. Aluekummit vievät viestiä alueen asioista tutuille virkamieskummeille ja osallistuvat alueilla mm. talkoiden ja asuin-ympäristön viihtyvyyttä parantavien tilaisuuksien järjestämiseen. Vuonna 2006 Lahdessa on 77 aluekummiä ja 13 virkamieskummiä eri toimialoilta.

*Tampereella* on suunnitteilla alueellisen osallistumisen malli ”Alvari”, johon sisältyvät alueelliset työryhmät (AlueAlvari), asukasraati (NettiAlvari) sekä tarpeen mukaan järjestettävät kaikille avoimet osallistumismahdollisuudet (Blåfield & Teittinen 2006). Pysyväksi aiotun järjestelmän tavoitteena on, että jatkossa asukkaat saisivat helpommin tietoa oman alueensa asioista ja pystyisivät paremmin vaikuttamaan alueensa kaupunkiympäristön ja palvelujen suunnitteluun. Alueelliset työryhmät käsittelevät alueen asioita ja suunnitelmia sekä osallistuvat alueen palvelujen kehittämiseen. Kaupunki sitoutuisi kuulemaan alueellisia työryhmiä ainakin talousarvion, kaupunkistrategian laadinnan ja palveluverkkoselvitysten yhteydessä. Kaupunginhallitus nimittää työryhmät kahden vuoden määräajaksi. Jäseniksi valitaan alueen aktiivisia toimijoita, esim. yhdistysten edustajia ja alueen kehittämistä kiinnostuneita asukkaita. Työryhmän tukena toimii alueella toimivien organisaatioiden edustajista koottava viranomaistyöryhmä. Kullekin alueelle myönnetään alueraha, jonka käytöstä aluetöryhmä vastaa. NettiAlvari on pääosin internetin välityksellä toimiva asukasraati, jolle kaupunki voi tehdä aluetta ja sen palveluja koskevia kyselyjä. Raatiin voi liittyä kuka tahansa kuntalainen, mutta liittyminen edellyttää rekisteröitymistä. Raatilaisilta toivotaan pidempiaikaista sitoutumista toimintaan. Näiden lisäksi alueellisen osallistumisen malliin kuuluu alueilla vuosittain järjestettävät pormestarin asukasillat, jossa käsitellään alueen ajankohtaisia asioita ja suunnitelmia. Toimintatapa on tarkoitettu kokeilla yhdellä alueella vuosina 2007–2008. Kokeilun jälkeen tehdään päätökset toimintatavan laajentamisesta koko kaupungin alueelle. Päätös kokeilun aloittamisesta tehdään syksyn 2006 aikana.

Edellä mainittujen DTP-hankekuntien ohella alueellista osallistumista toteutetaan ainakin Oulussa, Vantaalla ja Espoossa. *Oulun* mallia on kehitetty pitkäjänteisesti vuodesta 1985 alkaen (Oulun kaupunki 2005). Siellä alueellinen yhteistyö kattaa koko kaupungin alueen. Viidelletoista suuralueelle valitaan vuosittain alueen asukkaista sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoista koostuva yhteistyöryhmä. Ryhmän valitsee avoin aluekokous, joka järjestetään kullakin suuralueella vähintään kerran vuodessa. Yhteistyöryhmät antavat lausuntoja, tekevät aloitteita ja työstävät alueellisen ympäristöohjelman ja suuralueen vision. Yhteistyöryhmille myönnetään alueellista toimintarahaa hakemusten perusteella tapahtumien tms. järjestämiseen. Kahdeksalla alueella toimii kaupungin palkkaama aluetöntekijä. Koordinaattorin virka on sijoitettu kaupungin keskushallintoon. Oulun toimintamalliin kuuluvat myös asukastuvat, joita on yhteensä kymmenen. Tietotyötorein varustetut asukastuvat koordinoivat vapaaehtoistoimintaa – asukkaat voivat ilmoittautua niihin halutessaan antaa tai saada vapaaehtoisapua esim. siivoukseen ja asiointiin. Tuvilla järjestetään monenlaista toimintaa asukkaille. Kaupunki maksaa aluetupien vuokrat ja tietotyötoreiden laitteet sekä myöntää toiminta-avustuksia, mutta alueiden asukas-yhdistykset vastaavat toiminnan sisällöstä ja työntekijöiden palkkaamisesta. Oulussa alueyhteistyöllä on ollut kaupungin ylimmän johdon vankka tuki. Myös rahallinen satsaus toimintaan on Oulussa suurempi kuin muissa kaupungeissa.

*Vantaan* aluetöimikunnat toimivat kuudella palvelualueella. Lisäksi ruotsinkielisellä väestöllä on oma aluetöimikuntaa vastaava ”svenska kommittén”. Kaupunginvaltuusto valitsee töimikuntien jäsenet ja nimeää puheenjohtajat. Osan jäsenistä tulee olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Alueneuvottelukuntien tehtäviin kuuluu mm. alueen asioista tiedottaminen, aloitteiden tekeminen ja lausuntojen antaminen. Aluetöimikunnat neuvottelevat vuosittain talousarvion lähtökohdista alueen luottamushenkilöiden kanssa. Sosiaali- ja terveystoimen aluejohtaja vastaa neuvottelukuntien toiminnasta, mutta tarpeen mukaan eri toimialojen viranhaltijoita osallistuu kokouksiin ja avustaa aluetöimikunnissa käsiteltävien

asioiden valmistelussa. Vantaa purkaa sosiaali- ja terveystoimen aluepohjaisen organisaationsa vuoden 2007 alusta, mikä heijastunee aluetoimikuntien toiminnan organisointiin.

*Espoossa* toimii alueneuvottelukuntia seitsemällä suuralueella, jotka kattavat maantieteellisesti koko kaupungin. Neuvottelukunnat välittävät asukkaiden näkemyksiä oman alueensa ajankohtaisista hankkeista ja kehittämissuunnitelmista sekä antavat lausuntoja mm. aluetta koskevista kaavahankkeista. Jäsenet valitsee kolmen valtuuston määräämän järjestön jäsenistä koostuva alueneuvottelukuntatyöryhmä. Kaikki alueneuvottelukuntiin valittavat henkilöt ovat alueilla toimivien yhdistysten edustajia, eivät yksityishenkilöitä. Kaupunki on nimennyt toiminnalle yhteyshenkilön. Toimintaan myönnetty kaupungin rahallinen avustus on nimellinen.

Suurten kaupunkien alueellisen osallistumisen malleilla on siis kullakin omat erityispiirteensä. Niiden tavoitteet, painotukset ja organisointitavat ovat erilaisia. Eroja on ainakin seuraavissa kohdin: 1) missä määrin toiminnassa painottuu vaikuttaminen kaupungin tai alueen asioihin ja missä määrin asukkaiden osallistuminen alueella järjestettävään toimintaan, 2) miten kiinteä suhde on kaupungin poliittiseen päätöksentekoon ja virkakoneistoon, 3) missä määrin kaupunki vastaa toiminnan rahoituksesta, 4) missä määrin toiminta on avointa kaikille asukkaille ja missä määrin se rajoittuu organisoitujen intressien edustajiin sekä 5) miten suuren osan kaupungin alueesta ja asukkaista toiminta kattaa. Alueellisen osallistumisen rakenteet näyttävät tällä hetkellä olevan jonkinlaisessa käymistilassa. Vanhoja ratkaisuja arvioidaan uudelleen.

Kaikki yllä kuvatut esimerkit ovat suurista kaupungeista. Pienissä kunnissa alueellisia toimielimiä ei juuri ole. Alueellisen näkökulman turvaamisen tarpeen voidaan kuitenkin ajatella korostuvan kuntaliitosten yhteydessä. Pienen ja suuren liitoksessa on tärkeää, että pienen kunnan asukkaat voivat kokea näkemyksensä välittyvän hallintoon. Vuonna 2005 syntyi liitosten kautta kymmenen uutta kuntaa. Näistä puolet on perustanut pienemmän kunnan alueeseen rajattuja toimikuntia tai lautakuntia, joiden tavoitteena on turvata alueen toimintaedellytykset uudessa kuntayhteisössä. Esimerkiksi Seinäjoen kaupungin ja Peräseinäjoen kuntaliitoksen yhteydessä asetettiin Peräseinäjoen asukaslautakunta, jolle on annettu myös itsenäistä päätösvaltaa asukkaiden lähipalveluihin liittyen (Majoinen & Mäki 2005). Jyväskylän kaupunkiin vuonna 1993 liitetyssä Säynätsalossa toimi vuoden 2000 loppuun saakka vaaleilla valittava kaupunginosavaltuusto, jonka jälkeen aluehallinnon elimenä on toiminut kaupunginosalautakunta. Lautakunta päättää aluemäärärahan käytöstä. Vuonna 2005 määräraha oli 30 000 euroa. Kuntaliitokset ovat ajankohtaisia myös parissa DTP-hankekunnissa. Vuoden 2005 alussa Tuupovaara ja Kiihtelysvaara yhdistyivät Joensuuun kaupunkiin. Vuonna 2006 tehtiin päätös Mynämäen ja Mietoisten yhdistymisestä. Kummassakaan tapauksessa ei ainakaan yhdistymissopimukseen sisälly mainintaa aluelautakuntien tai vastaavien perustamisesta. Kaiken kaikkiaan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ovat Majoisen ja Mäen (em., 153) mukaan jääneet kuntaliitosprosesseissa vähälle huomiolle.



# 7 Käyttäjien osallistuminen

Kunnallisten palvelujen käyttäjien tai asiakkaiden roolia korostetaan kuntien strategioissa ja tavoitteissa. Tutkimustulokset antavat kuitenkin aihetta olettaa, että käyttäjien kuulemisessa on paljon tehostamisen varaa. KuntaSuomi -tutkimuskokonaisuuteen kuuluvissa, vuonna 2003 toteutetuissa asiakaskyselyissä kartoitettiin päivähoidon, yläkoulujen ja lukioiden, kotipalvelun ja vanhainkotien asiakkaiden näkemyksiä palvelusta ja sen toimivuudesta. Käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet suhteessa palveluun olivat kaikissa tutkituissa toiminnoissa niiden asiakastyytyväisyyden ulottuvuuksien joukossa, jotka arvioitiin vähiten tyydyttäväiksi (Olin ym. 2004, 92). Kokonaisuutena kuntalaiset tosin yleensä arvostavat kunnan tuottamia palveluja. Lisäksi ne, jotka ovat itse olleet palvelun vastaanottajia, ovat arvioissaan yleensä selvästi myönteisempiä kuin ne, jotka perustavat mielipiteensä muuhun kuin omakohtaiseen kokemukseen (esim. Pekola-Sjöblom 2006, 207).

Käyttäjä ja asiakas -käsitteitä voidaan käyttää joko suppeassa tai laajassa merkityksessä. Joskus käyttäjällä viitataan henkilöä, jolla on omakohtaista ja pitkäaikaista kokemusta tietyn kunnallisen palvelun käytöstä (esim. Jarl 2001), toisinaan käsite voidaan ulottaa ylipäättään potentiaalsiin palvelun käyttäjiin. Monet kunnalliset palvelut ovat luonteeltaan sellaisia, että on tulkinnanvaraista, kuka voi puhua ”käyttäjän” äänellä. Päivähoidossa ja alakoulussa lapsi on palvelun vastaanottaja, mutta käyttäjänäkökulman ajatellaan kanavoituvan ensisijaisesti huoltajien kautta. Ylä-aste- ja lukiokouluissa asiakkaalla voidaan tarkoittaa sekä oppilasta että hänen vanhempiaan. Sosiaali- ja terveydenhuollossa varsinkin laitoshoidossa olevien osalta lienee tapauskohtaista, missä määrin potilas tai asiakas itse pystyy asiakasnäkökulmaa edustamaan ja missä määrin ”edustajuus” lankeaa hänen lähiomaisilleen.

Käyttäjädemokratialla tai käyttäjien/asiakkaiden osallistumisella viitataan moniin erilaisiin toimintatapoihin, joita voivat olla esim. käyttäjäneuvostot tai ylipäättään toimielimet, joissa on mukana käyttäjien edustus; erilaiset raadit, paneelit ja vastaavat, joissa käyttäjät kuullaan; tilaisuudet, joihin on kutsuttu palvelun käyttäjiä samoin kuin palautteen kerääminen ja kyselyjen tekeminen. Joskus myös käyttäjien valinnan vapaus eri palveluyksiköiden tai -tuottajien välillä tulkitaan käyttäjädemokratiaksi. Käyttäjädemokratialla voidaan viitata yhtäältä yksilön vaikuttamispyrkimykseen ”omassa asiassaan” vaikkapa sosiaalihuollon asikkaana (esim. Sutela 2001) ja toisaalta kollektiiviseen toimintaan.

Käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen tarvetta on perusteltu useilla eri tyyppisillä argumenteilla (ks. Dahlberg & Vedung 2001, 43–65). Osa argumenteista on samoja kuin osallistuvan demokratian puolestapuhujilla yleisemminkin. Käyttäjien osallistuminen voidaan nähdä demokratiakasvatuksena ja itsensä kehittämisen keinona. Julkisen vallan toimien – verovaroin rahoitetut palvelut mukaan lukien – tulee nauttia kansalaisten luottamusta. Käyttäjien osallistumismahdollisuuden ajatellaan lisäävän käyttäjien luottamusta järjestelmään, sekä kyseiseen palveluun liittyen että parhaassa tapauksessa poliittiseen järjestelmään laajemminkin. Kuntalaiset, jotka vierastavat osallistumista puoluevetoiseen kunnallispolitiikkaan, voivat kokea käyttäjäosallistumisen luontevampana. Palvelun laadun ja tehokkuuden parantaminen on yksi keskeinen perustelu käyttäjävaikuttamisen lisäämiselle. Kun käyttäjien tarpeet ja näkemykset tunnetaan, voidaan palvelu kohdentaa oikein. Turhista rutiineista ja toimintatavoista voidaan luopua ja sen myötä pys-

tytään leikkaamaan kustannuksia ja saavuttamaan säästöjä. Edelleen käyttäjäosallistumisen avulla myös lisäävän käyttäjien ymmärrystä palvelutoiminnan reunaehdoista, niin rajoituksista kuin mahdollisuuksistakin.

Kaikki eivät ole kannata käyttäjädemokratian lisäämistä. Kritiikki kohdistuu yhtäältä siihen, että ne toimialat, joissa käyttäjädemokratiaa sovelletaan, ovat tärkeitä myös muille kuin suoranaistille käyttäjille. Käyttäjädemokratian vahvistaminen tapahtuu muiden kuntalaisten vaikutusvallan kustannuksella. Toinen usein mainittu uhka on pirstaloituminen, erityisintressien korostuminen kuntakokonaisuuden näkökulman kustannuksella. Käyttäjädemokratia vahvistaa mielikuvaa kuntalaisesta asiakkaana pikemminkin kuin kuntayhteyden jäsenenä.

## Käyttäjädustus toimielimissä

Yksi kuntalain 27 pykälässä mainituista osallistumis- ja vaikuttamistapojen esimerkeistä on ”palvelujen käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin”. Toimielimet, joiden kautta käyttäjät voivat osallistua, voivat olla kokonaan käyttäjistä tai heidän edustajistaan koottuja tai vain elimiä, joissa he ovat mukana muiden toimijoiden rinnalla. Toimielimillä voi olla vain neuvoo-antava rooli tai niillä voi olla itsenäistä päätösvaltaa. Varsinaisesta käyttäjäohjauksesta voidaan puhua silloin, kun toimielin tekee toimintaa koskevia päätöksiä.

Toimielimet voivat olla yksikkökohtaisia tai kaikki yksiköt kattavia. Koko kunnan tasolla toimivat erityisryhmien intressejä edustavat elimet – kuten nuorisovaltuustot tai vanhus- ja vammaisneuvostot, eivät pyri vaikuttamaan vain johonkin tiettyyn palveluun. Ne eivät ainakaan sanan varsinaisessa merkityksessä ole siten käyttäjätoimielimiä, vaikka esim. Helsingin kaupungissa niistä käytetään yhteisnimitystä ”käyttäjävaltuustot”.

Luodaan aluksi silmäys toimielinten käyttäjädustukseen muissa Pohjoismaissa. Tanskassa monet kuntapalvelujen käyttäjäneuvostot (brugerbestyrelser) ovat lakisäätteisiä. Käyttäjien edustajilla on jäsenistössä enemmistö. Kaikilla kouluilla on johtokunta tai neuvosto, jossa oppilaiden vanhemmilla on enemmistö. Myös lasten päivähoidon yksiköissä on käyttäjäneuvostot. Sekä koulujen että päivähoidon käyttäjäneuvostoilla on itsenäistä päätösvaltaa. Määrärahat ja toiminnan tavoitteet määritellään kuntatasolla, mutta niiden puitteissa johtokunnilla on päätösvaltaa sekä taloudellisissa että opetukseen liittyvissä kysymyksissä. Vanhustenhuollossa ja sosiaalitoimessa on omat käyttäjäneuvostonsa, jotka toimivat neuvoo-antavana toimielimenä. Myös maahanmuuttaja-asioiden hoitoa varten on perustettu vastaavia toimielimiä. Lainsäädännössä määritellään käyttäjäneuvostojen tehtävien ja toimivallan minimitaso, mutta kunnat voivat delegoida niille enemmänkin päätösvaltaa. Tanskan käyttäjäneuvostoista saadut kokemukset ovat pääosin myönteisiä. Tutkimusten mukaan ne ovat lisänneet palvelujen käyttäjien vaikutusvaltaa ja lisänneet keskustelua poliitikkojen kanssa. Käyttäjäneuvostot ovat Tanskassakin luonnollisesti vain yksi kanava – sen lisäksi esimerkiksi koululaisten vanhempien omaehtoinen aktiivisuus – esim. yhteydenotot opettajaan tai johtajaan – ovat tärkeitä (Hansen & Neufeld 2002; Strukturkommissionen 2005, 193–201).

Ruotsalaisessa keskustelussa käyttäjädemokratialla viitataan yleensä käyttäjäneuvostoihin tai johtokuntiin. Jarlin (2001) tutkimus vuodelta 2000 kertoo, että yhdeksällä kunnalla kymmenestä oli jonkin kunnallisen palvelutoiminnon yhteydessä toimielin, jossa oli mukana palvelun käyttäjien edustajia. Useimmin niitä on peruskouluissa sekä lasten- ja vanhustenhuollossa. Suurimmalla osalla toimielimistä on neuvoo-antava rooli – itsenäistä päätösvaltaa käyttävät elimet ovat harvinaisempia. Göteborgin yliopiston pari vuotta tätä myöhemmin tehdyssä tutkimuksessa päädytään tulokseen, jonka mukaan kolmella kunnalla neljästä on joko neuvoo-antava tai itsenäisellä päätösvallalla varustettu käyttäjätoimielin.

Norjassa käyttäjien edustus kunnan toimielimissä toteutuu lähinnä koulutoimessa, jossa asiakasnäkökulmaa vahvistaa useampi lakisäätäinen järjestelmä. Kaikissa peruskouluis-

sa tulee olla vanhempaintoimikunta (foreldreutval). Ylempien luokkien oppilaat valitsevat edustajansa oppilasneuvostoon (elevråd). Jokaisessa koulussa tulee näiden lisäksi olla yhteistyöelin (samarbeitsutval), joissa on kaksi opetushenkilökunnan, yksi muun henkilökunnan, kaksi vanhempien, kaksi oppilaiden ja kaksi kunnan edustajaa. Yhteistyötoimikunnalla on oikeus antaa lausuntoja kaikista koulua koskevista asioista. Edelleen jokaisessa koulussa on kouluympäristöön liittyviä asioita käsittelevä toimielin (skulemiljøutval). Kaikki edellä mainitut toimielimet ovat neuvoa-antavia. Itsenäistä ohjausvaltaa käyttävät toimielimet ovat Norjassa vielä harvinaisia, niin kouluissa kuin muissakin kunnallisissa palveluissa (Hovik & Stigen 2004).

Hollannissa asiakasneuvostot ovat sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksissa lakisääteisiä. Neuvostot ottavat kantaa mm. hoidon laatuun, henkilöstön valintaan. Neuvoa-antavaan neuvostoon voidaan valita myös asiakkaan omaisia.

Meillä Suomessa käyttäjien edutusta on ollut ainakin koulujen johtokunnissa. Monissa kunnissa koulujen johtokunnat ovat kuitenkin siirtyneet historiaan sen jälkeen, kun ne vuonna 1992 tulivat lainmuutoksen myötä vapaaehtoisiksi. Nykyisen peruskoululain (13 ja 14 §) ja lukiolain (6 ja 7 §) mukaan ”koululla voi olla johtokunta” ja että johtokunnassa on opettajien, muun henkilökunnan ja huoltajien edustus ja ylä- ja lukiokouluissa myös oppilaiden edustus. Käytännössä ilmeisesti esiintyy kuntakohtaista vaihtelua – kaikissa ei esim. ole oppilaiden edustusta.

Vuonna 2002 tehdyn kartoituksen mukaan hieman yli puolella perusopetusta antavista kouluista oli oma johtokunta (Hietaniemi-Virtanen 2004). Lisäksi pienellä osalla oli yhteinen johtokunta yhden tai useamman muun koulun kanssa. Kouluasioista vastaavien tahojen – valtuuston, koululautakunnan, koulutoimenjohtajan, rehtorin ja johtokunnan – päätösvaltasuhteiden tarkastelu osoittaa, että noin neljässä koulussa kymmenestä koulun opetussuunnitelman laadinta kuuluu johtokunnan päätösvaltaan. Koululle myönnettujen määrärahojen kohdentamisessa johtokunnalla on päätösvaltaa noin joka viidennessä koulussa. Alle kymmenesosassa johtokunnalla on päätösvaltaa vakituisen henkilökunnan valinnassa. Edellä mainitut osuudet on laskettu niistä kouluista, joilla on johtokunta. Jos lähtökohdaksi otetaan kaikki kyselyyn vastanneet koulut, ovat osuudet luonnollisesti selvästi pienempiä. Kouluissa, joissa johtokuntaa ei ole, voivat epävirallisemmat vanhempaintoimikunnat tai -yhdistykset välittää huoltajien kollektiivisia näkemyksiä koulun suuntaan. Edellämainitun, rehtoreille vuonna 2002 suunnatun kyselyn mukaan runsaalla 60 prosentilla perusasteen kouluista oli vanhempainyhdistys. Osalla kouluista on siis sekä johtokunta että vanhempainyhdistys. Runsaalla kymmenellä prosentilla tutkituista kouluista ei ollut näistä kumpaakaan.

Vajaa 40 prosenttia niiden koulujen rehtoreista, joilla oli johtokunta, arvioi johtokunnan vaikutuksen koulun toimintaan melko tai erittäin suureksi, noin neljänneksen pitäessä johtokunnan vaikutusta vähäisenä. Kouluissa, joilla oli sekä johtokunta että vanhempainyhdistys, arvioitiin molempien vaikutus suunnilleen saman tasoiseksi. Yläasteiden rehtorit näkivät sekä johtokunnan että vanhempainyhdistysten roolin vähäisempänä kuin ala-asteen koulujen rehtorit (emt.).

Hankekuntien soveltamat mallit ovat vaihtelevia. Peruskoulu- ja lukio-oppilaitoksilla on johtokuntia vain Mynämäellä sekä Helsingissä ja Turussa, joissa molemmissa johtokunnat voivat olla useamman koulun yhteisiä. Useissa hankekunnissa kaikilla kouluilla on vanhempaintoimikunta, mutta niiden toimintatavat eivät ole yhtenäisiä. Osassa kunnista koulutoimi ei ilmeisesti tunne yksittäisten koulujen käytäntöjä.

Oppilasnäkökulmaa koulujen hallintoon välittävät myös oppilaskunnat. Kouluneuvostot 1970-luvun alkupuolella olivat huomattavan radikaali yritys koulun demokratisoimiseksi. Kiivaiden vuosien jälkeen toiminta enemmän tai vähemmän aktiivisesti unohdettiin ja kouludemokratiassa alkoi liki pari vuosikymmentä kestänyt hiljaiselo. 1990-luvun lopulla oppilaiden vaikutusmahdollisuuksien kohentamiseen ryhdyttiin kiinnittämään uudel-

leen huomiota oppilaiskuntatoiminnan muodossa (Ahonen 2005). Lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa oppilaskunta on lakisääteinen. Toimintaa on monissa kouluissa ollut kuitenkin jo 7.–9. luokilla, osassa jo ala-asteellakin. Oppilaskunnan muodostavat koulun oppilaat ja oppilaskuntaa edustaa oppilaskunnan hallitus. Hallituksen jäsenet taas on valittu yleensä kustakin luokasta. Oppilaskunnan hallitus on oppilaiden keino järjestäytyä, tulla kuulluksi sekä osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon. Lukiolaki edellyttää oppilaiden kuulemista ja oppilaskunnan hallituksen keskeisenä tehtävänä voidaankin pitää oppilaskunnan mielipiteiden välittämistä eteenpäin. Oppilaskunnan hallituksella tulisi olla yhteysopettaja, jonka tehtävänä on tukea oppilaskunnan hallituksen toimintaa sekä välittää informaatiota oppilaskunnan ja koulun johdon välillä. Vastavuoroisesti oppilaskunnan hallituksen tulisi vahvistaa kommunikointia ja selkeyttää asemaansa myös oppilaskunnan suuntaan niin, että se todella edustaa koko oppilaskuntaa ja siten vahvistaa myös omaa asemaansa ”oppilaiden äänenä”.

Oppilaskuntatoimintaa edistetään myös Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ja opetusministeriön hankkeessa ”Osallistuva oppilas – yhteisöllinen koulu”. Siinä mm. koulutetaan opettajia, jotka vievät oppia edelleen omista kouluistaan. Hankkeeseen osallistuvia kuntia on 80. Niistä kahdeksan on DTP-hankekuntia, ja kaikissa niissä oppilaskuntatoiminta on joko käynnistetty tai käynnisteillä.

Muiden kuntapalvelujen osalta käyttäjäedustus toimintaa ohjaavissa toimielimissä on luultavasti jokseenkin harvinaista. Koko maata koskevia kartoituksia toimielinten yleisyydestä esimerkiksi lasten päivähoidossa tai vanhustenhoidossa ei kuitenkaan tiettävästi ole tehty. 47 kuntaa kattavan KuntaSuomi-tutkimuksen mukaan lasten päivähoidosta vastaavat viranhaltijat pitävät asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia melko hyvinä Varsinkin suurissa kunnissa päivähoitovastaavat näkevät asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksien parantamisen tärkeäksi kehittämiskohteeksi (Ikola-Norrbacka 2004). Missään DTP-hankekunnassa ei ole kouluja lukuun ottamatta tiettyä yhtenäistä, kaikki toimintayksiköt kattavaa mallia. Toimialoilla ei ole aina myöskään tietoa siitä, millaisia toimintatapoja eri yksiköt itsenäisesti soveltavat.

Kemin ja Lapinlahden selvityksissä mainitaan kansalais- ja työväenopistojen oppilaskunnat. Molemmissa ne vaikuttavat aktiivisesti toiminnan suunnitteluun.

Lahti, Lapinlahti ja Uusikaarlepyy ovat maininneet käyttäjäosallistumisen edistämisen kohdalla myös asukkaiden edustuksen vuokratyöyhtiöiden hallinnossa. Lahdessa vuokratyöyhtiön asukasdemokratiamalli on sisärajovaiheessa. Kaupungin omistama Lahden talot Oy järjesti huhtikuussa 2006 asukasdemokratiavaalit, joissa valittiin kaksi asukkaiden edustajaa yhtiön hallitukseen sekä jäsenet asukashallitukseen, joka on yhteistoimintalain tarkoittama yhteistyöelin. Asukasdemokratiavaaleissa äänesti vajaa neljännes noin 5 000 äänioikeutetusta.

Taulukko 5. Yhteenvedoa käyttäjien osallistumisesta DTP-hankekunnissa.

Helsinki	Peruskouluilla, lukioilla ja ammatillisilla oppilaitoksilla on johtokunnat, johtokunta voi myös olla useamman koulun yhteinen. Useimmilla perusasteen kouluilla oppilaskunnat. Yksittäinen esimerkki: Myllypuron sairaalan kerran kuussa kokoontuva avoin potilasneuvosto (potilaat, omaiset, vapaaehtoiset, henkilöstö)
Joensuu	Kaikissa perus- ja lukio-oppilaitoksissa vanhempaintoimikunnat; ei mallinnettua toimintaohjetta. SoTe: Yksiköillä ei yhtenäistä toimintamallia (toimiala ei ole kartoittanut systemaattisesti eri yksiköiden käytäntöjä)
Jkl mlk	Vanhempaintoimikuntia perus- ja lukio-oppilaitoksissa (ei yhtenäistä käytäntöä)
Kemi	Kaikilla 1–9 kouluilla oppilaskunnat ja vanhempainyhdistykset, mutta ei johtokuntia. Työväenopistolla opistotoimikunta (vaikuttaa merkittävästi)
Lahti	Osalla kouluista vanhempainyhdistys (toimintamallit koulukohtaisia) Oppilaskunnat kaikissa yläkouluissa Osalla päiväkodeista vanhempainyhdistys Asukasedustus vuokrataloyhtiön hallituksessa
Lapinlahti	Kouluilla ei johtokuntia? Kansalaisopistoilla opistolaiskunta (vaikuttaa merkittävästi toiminnan suunnitteluun) Vuokrataloyhtiön hallituksessa asukasedustaja
Mynämäki	Kaikilla peruskouluilla ja lukiossa johtokunnat ja vanhempainyhdistykset Päivähoidossa ja toimintakeskuksessa ”välillä ollut toimintaa”
Oulunsalo	Ylä-asteella ja ala-asteen kouluilla oppilaskunnat, samoin vanhempainyhdistys tai -toimikunta (toimivat aktiivisesti) Päiväkodeissa vanhempainyhdistystoimintaa on yritetty käynnistää, mutta tarpeellista aktiivisuutta ei ole löytynyt Vanhuspalveluissa omaisten illat kerran vuodessa
Tampere	Kouluilla ei johtokuntia
Turku	Kouluilla yhteisiä johtokuntia, jotka päättävät opetussuunnitelmasta, työsuunnitelmasta ja järjestyssäännöistä Lisäksi vanhempainyhdistyksiä, jotka toimivat vaihtelevasti Vanhainkodeissa omaisiltoja
Uusikaarlepyy	Kouluissa vanhempainyhdistykset Asukasedustus kunnan asunto-osakeyhtiössä

Huom. Hankekuntien selvitysten sisältämät tiedot käyttäjien osallistumisesta toiminnan ohjaukseen ovat hajanaisia ja puutteellisia. Aineistoa on täydennetty kuntien www-sivuilta löytyneillä tiedoilla.

\*\*\*

Yhteenvedona voidaan todeta, että systemaattisesti organisoitua käyttäjäosallistumista on lähinnä vain kouluissa, eikä likikään kaikissa kunnissa edes niissä. Joistakin vastauksista välittyi arkirealisista epäilyä käyttäjien osallistumismahdollisuuksien laajentamiseen:

*”Toiminnan kehittämisen täytyy lähteä käyttäjistä ja vapaaehtoisuuden pohjalta. Minusta tuntuu, että ihmisillä on jo muutenkin niin paljon toimintaa. Toiminnan kehittäminen ja kuntalaisten aktivointi ei voi olla yksittäisten ja ylityöllistettyjen viranhaltijoiden varassa”.*

## Asiakas-/käyttäjäraadit, -paneelit ja -neuvostot

Palvelun käyttäjistä koostuvan ryhmän kokoaminen keskustelemaan palvelun kehittämisestä on suomalaisissa kunnissa ilmeisesti vielä harvinaista. Hankekunnistakin löytyy kuitenkin joitakin esimerkkejä. Helsingissä noin 30 000 asukkaan Vuosaarella on toiminut sosiaali- ja terveystoimen palvelujen asiakasneuvosto. Asiakasneuvosto koottiin 1990-luvun loppupuolella samoihin aikoihin, kun alueella avattiin uusi sosiaali- ja terveysasema. Asiakasneuvostoon haettiin halukkaita osallistujia ilmoituksin, joita sijoitettiin sekä sosiaali- ja terveystoimen alaisiin toimipisteisiin että sattumanvaraisesti valittujen kerrostalojen ilmoitustauluille. Tehtävästä kiinnostuneiden yhteystietolomakkeet jaoteltiin mm. sukupuolen ja ikäryhmän mukaan edustavuuden lisäämiseksi ja valinta tehtiin em. ryhmistä arpomalla. Valinta ei edellyttänyt, että henkilö olisi jonkin tietyn sosiaali- tai terveyspalvelun pidempiaikainen asiakas – kaikki alueen asukkaat nähtiin ainakin potentiaalisina käyttäjinä. Parikymmenjäsenistä neuvostoa on uudistettu täydennysperiaatteella vanhojen jäsenten jäädessä pois toiminnasta. Myöhemmin mukaan tulleet ovat olleet pääosin iäkkäämpää väkeä. Vuosaaren asiakasneuvoston kokoontumistiheys on ollut 4–6 kertaa vuodessa. Puhetta on johtanut viranhaltija, vuorokerron terveystoimesta ja sosiaalitoimesta. Neuvosto on antanut palautetta alueen sosiaali- ja terveyspalveluista ja välittänyt alueen asukkaiden näkemyksiä niiden kehittämistarpeesta. Edelleen Helsingissä on toiminut itäisen alueen sosiaalitoimella on ollut vammaispalvelujen asiakkaista koottu vapaaehtoisten ryhmä, on arvioinut ja ideoinut vammaisille suunnattuja palveluja. Erona koko kaupungin tasolla toimivaan vammaisneuvostoon verrattuna on se, että ryhmän jäsenet eivät edusta vammaisjärjestöjä. Saman tyyppistä asiakasneuvostoa on käytetty myös Helsingin päivähoidossa alueella, jossa toimii kaksi päiväkotia.

Ympäristöhankkeissa käytetään myös asukkaiden ja käyttäjien edustajista koottuja suunnitteluryhmiä. Niistä ei hankekuntien koosteissa kuitenkaan ollut juurikaan mainintoja. Yhtenä kuntalaisten osallistumismuotona ovat erilaiset projekti. Esimerkiksi Lapinlahden selvityksessä mainitaan vesistöprojekti, jossa käydään vuoropuhelua vesistöjä ja ranta-alueita käyttävien kuntalaisten ja yritysten kanssa, tavoitteena vesistöjen kuormituksen pienentäminen. Helsingissä kaupunkisuunnitteluvirastolla on monia erilaisia tiedotus- ja vuorovaikutuskäytäntöjä: pienryhmätyöskentelyä, seminaareja ja kaavakävelyjä. Suunnittelijat myös ”päivystävät” ja tapaavat kuntalaisia iltaisin mm. lähikirjastoissa alueen kaavahankkeen valmisteluvaiheessa.

Turussa Kansalaisen tietoyhteiskuntaohjelmassa ”ihminen@turku” oli käytössä vuosina 2003–2004 asukasraati, joka kokoontui kerran kuukaudessa. Asiakasraadin tehtävänä oli vaikuttaa mielipiteillään i@t-ohjelman toimintaan sekä uusien www-sivujen kehittämiseen. Raati otti myös kantaa kaupungin tiedottamiseen ja hallinnon läpinäkyvyyteen. Myös Turun kirjastotoimella on kokemusta asiakasraadin käytöstä. Kokemukset ovat olleet myönteisiä – asukkaiden näkökulma on saattanut olla osin hyvin erilainen kuin organisaation henkilöstöllä, minkä on koettu tuovan valmisteluun avarakatseisuutta ja laajuutta. Raatilaisten mielipiteet, toiveet ja tarpeet onnistuivat tuomaan virkamiesten tietoisuuteen asioita, joille organisaation sisällä oli tultu sokeiksi.

## Palaute ja kyselyt

KuntaSuomi-kuntalaiskyselyyn vuonna 2004 vastanneista noin neljännes ilmoitti joskus antaneensa palautetta kunnan palveluista. Yli puolet heistä oli saanut myös vastauksen antamaansa palautteeseen. Internetin kautta palautetta antaneiden osuus on vielä melko vähäinen, viitisen prosenttia kyselyyn vastanneista kuntalaisista. Kunnat eivät myöskään vastaa internetin kautta annettuun palautteeseen yhtä usein kuin muuhun palautteeseen (Pekola-Sjöblom 2006, 59). Muita palautekanavia ei mainitussa kyselyssä eritelty – tulokset eivät kerro siitä, millä tavoin palautetta oli annettu.

Kunnissa vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että asiakaspalaute on tarpeellista ja hyödyllistä palveluja suunniteltaessa ja kehitettäessä. Niin kuntien luottamushenkilöt kuin viranhaltijajohtokin pitävät palautejärjestelmien kehittämistä tärkeänä (Pikkala 2005, 97). Useamminkin DTP-hankekunnan strategiatavoitteisiinkin kuuluu yhtenäisen palautejärjestelmän käyttöönotto. Osin samoissa kunnissa yksittäiset toimialat ilmoittavat kuitenkin, että sektorin oma palautejärjestelmä ”on suunnitteilla”.

Kuntalainen ja kunnallisen palvelun käyttäjä voi antaa palautetta monella eri tavalla, riippuen siitä, mitä keinoja on tarjolla. Hän voi käyttää kunnan www-sivujen palautekanavaa. Hän voi ottaa yhteyttä sähköpostitse tai puhelimitse suoraan viranhaltijaan tai luottamushenkilöön. Hän voi antaa palautetta annetaan suoraan palveluyksiköiden henkilökunnalle – vaikka lasta päiväkotiin viedessä tai kirjastossa asioidessa. Palvelun käyttäjä voi täyttää palautekupongin, joita jaetaan toimipisteessä tiettyä aikana kaikille asiakkaille tai hän voi jättää vapaamuotoisen viestin palveluyksikössä sijaitsevaan aloite- tai palautelaatikoon. Kunnissa myös laajemmat asukas- tai asiakaskyselyt tulkitaan yleensä palautteeksi. Jopa kuntalaisten tekemät viralliset muistutukset ja valitukset nähdään palautteena. On tavallista, että kunnissa puhutaan palautejärjestelmästä ilman että selvitetään, mitä käytössä olevaan tai suunniteltuun ”järjestelmään” yllä mainituista tavoista sisältyy. Epäsuorasti tosin käy ilmi, että palautejärjestelmällä viitataan joko sähköiseen palautteeseen, palautekupongeilla kerättävään palautteeseen tai kyselyihin – mutta ei näihin kaikkiin.

DTP-hankkeen ”Kuntademokratian toimintatavat” -tiedonkeruuringossa on mukana kysymyksiä palautteen keräämisen tavoista, palautteen määrästä ja palautteen käsittelyä koskevan ohjeistuksen olemassaolosta. Kyselyjen toteuttaminen on tiedonkeruuringossa omana kohtanaan, mutta hankekuntien selvitysten tiedot palautekäytännöistä ovat melko ylimalkaisia.

## Internetpalaute

Vuonna 2001 tehdyn kuntien verkkopalvelujen sisältöä koskevan kartoituksen mukaan runsaalla puolella kunnista oli yksi yhteinen palautelomake tai sähköpostiosoite, johon kehoitettiin lähettämään palautetta kunnalle (Ruusula 2001). Nyttemmin palautemahdollisuus löytyy liki kaikkien kuntien sivustolta. Kaikilla DTP-hankekunnilla on yleinen www-palaute. Helsingissä joillakin virastoilla on lisäksi oma internet-palautekanava. Yksikään hankekunta ei anna palautepalstallaan suoranaista lupaus siitä, että annettuun palautteeseen myös vastataan. Palautteen antajalta pyydetään kuitenkin yhteystietoja, mikäli tämä toivoo palautteeseen vastausta. Hankekuntien käytännöt ovat tässä suhteessa yhtenäisiä. Internetpalautteiden määrän tilastointi ja seuranta ei näytä kuuluvan kuntien rutiineihin. Yleensä palautteet ohjautuvat kirjaamon tai neuvonnan kautta asianomaiselle toimialalle tai tietylle viranhaltijalle. Lapinlahdella palaute ohjautuu suoraan kunnanjohtajalle – palstan johdannossa hän pyytää kannanottoja ja kiperiäkin kysymyksiä joko itsensä ja alaistensa vastattavaksi.

Pienissä hankekunnissa www-palautetta tulee harvakseltaan ja kertyneet viestit koskevat pikemmin internetsivuja kuin kunnan toimintaa. Seuraavat kommentit valaisevat pienten kuntien tilannetta:

*”Vuorovaikutus ja interaktiivisuus ei toimi ja palautetta tulee yllättävän vähän”*

*”Palaute on ollut vähäistä eikä niistä ole kannattanut yhteenvetoja tehdä”.*

Suurten hankekuntien selvityksissä todetaan toistuvasti, että palautetta ”käytetään toiminnan suunnittelussa”, mutta ilmeisesti ilman, että palautteiden määrää ja sisältöä olisi systemaattisesti seurattu. Näin ollen koottua tietoa internetpalautteista ei kulkeudu myöskään asianomaisen luottamuselimelle.

Hankekuntien ulkopuolelta löytyy esimerkkejä järjestelmällisestä internetpalautteen käsittelystä. Espoossa kaupungin internetsivujen kautta annettavaan palautteeseen voi oheistaa myös liitetiedostoja. Palautteen antaja valitsee palautteensa aihealueen, joita on 28. Kunkin

aihealueen takana on vastaajarinki, jonka varmistaa, että asia ohjautuu aihealueen asiantuntijalle. Jokaisella ringillä on seurantavastaava, jonka tulee valvoa, että vastaus annetaan viiden työpäivän kuluessa. Vastaukset laaditaan Espoon kaupungin intranetsivuilla. Jokainen palaute saa numeron, jonka avulla palautteen antajan on mahdollista seurata oman asian etenemistä. Henkilö voi valita, haluaako hän vastauksen internetin kautta, sähköpostitse, postin mukana, puhelimitse vai faksilla. Espoossa palauteaineisto myös analysoidaan ja tuloksia käytetään kaupungin toiminnan kehittämiseksi. Vuonna 2005 järjestelmän kautta otettiin vastaan 3 700 palautetta – saman verran kuin parina aikaisempanakin vuonna. Palautteista 35 prosenttia luokiteltiin kysymyksiksi, 27 prosenttia toimenpide-ehdotuksiksi, 26 prosenttia moitteiksi, 8 prosenttia kommentteiksi ja 3 prosenttia kiitoksiksi. Vastauksen palautetta lähettäneet kuntalaiset ovat saaneet keskimäärin seitsemässä vuorokaudessa (Määttä 2006).

Kunnissa on kuntalaisten suoriin sähköpostiyhteydenottoihin reagointi jätetty useimmiten viranhaltijoiden omaan harkintaan. Turussa tarkastuslautakunta on useampana vuonna kiinnittänyt huomiota palautekäytäntöjen puutteisiin. Lautakunnan vuonna 2003 teettämässä selvityksessä todetaan:

*”Asiakaskyselyjen kautta saatua palautetta hyödynnetään järjestelmällisesti lähes kaikissa hallintokunnissa, mutta suoran asiakaspalautteen haltuunotto on vieläkin useimmissa hallintokunnissa tekemättä”... ”Erityisesti Internetin kautta saatu palaute ei ole vielä kaikilta osin saanut yhtä suurta painoarvoa kuin muuta kautta saatu palaute”... ”Vapaamuotoisen palautteen käsittely perustui yhteisesti sovittuihin sääntöihin tai laatuohjeisiin vain muutamissa hallintokunnissa tai yksiköissä. Harvemmin on myöskään seuranta siitä, mihin toimenpiteisiin on katsottu aiheelliseksi ryhtyä ja mihin toimenpiteisiin lopulta on ryhdytty.”*

Ongelmaa havainnollistaa osuvasti myös nimimerkin ”Miksi sähköpostiviesteihini ei vastata?” viesti erään hankekunnan keskustelupalstalla:

*”Hei!*

*Olen äiti, joka on mukana koulunsa vanhempainyhdistystoiminnassa aktiivisesti. Tälle keväälle olemme järjestäneet koululle kevättempausta, johon lapset osallistuvat ja vanhemmat voivat halutessaan tulla tapahtumia seuraamaan. Teemana meillä on ollut luonto ja siitä huolehtiminen... Alueellamme on esiintynyt paljon ilkivaltaa ja roskaamista. Ajattelin, että tässä meillä hieno aihe ja niin ajankohtainen. Tapahtuma on päiväsaikaan ja sen vuoksi yhdistyksessä toimivista suurin osa on töissä. Eikä nykyisin vapaaehtoinen toiminta tunnu kovin montaa vanhempaa kiinnostavan. Meitä aktiivisia on vähän. Siispä lähdimme etsimään tahoja, jotka kaupungissamme toimivat. He voisivat tukea koululaisille suunnattua tempaustamme asiantuntija-avulla. [...] kaupungin sivuilta löytyi upeita sivustoja ja linkkejä. Haimme alueellemme, koulunkentän laitaa myös mahdollista uutta roskista. Niitä voisi olla alueellamme enemmän. Tuntuu, että suurin osa [...] kaupungin tahoista, joita mukaan olen kysynyt, eivät voisi vähempää olla asiasta kiinnostuneita. Olen ottanut lukuisiin tahoihin sähköpostitse yhteyksiä, koska teen itse kaiken vapaaehtoistyönä ja kännykällä soittaminen on aika hintavaa.*

*[...] kaupungilla on sähköpostiyhteyksiä loistavasti. Ikävä kyllä viesteihin ei saa vastauksia tai jokunen on ollut osittain alatyylinen. Jos sähköpostia lähettää saattaa saada vastauksen tyyliin:” Kuvitteletko sää, että mä olisin tulossa jonnekin puhuu vai?” Tietokoneet ovat tuoneet tullessaan meille hienon ja edullisen tavan ottaa yhteyttä toisiimme. Ilmeisesti sitä ei kuitenkaan ole vielä noteerattu puhelimen veroiseksi viestimeksi. Saanko huonoa palvelua sen vuoksi, kun minulla ei ole varaa ottaa yhteyttä puhelimitse? Vai eikö [...] kaupungin työntekijät käytä sähköpostia viestimänä? No, jotakin olen tässä vaiheessa jo oppinut. Te pystytte tarjoamaan edustavia sivuja ja liudan linkkejä, mutta resursseja tai yhteistyötahoja ei juuri ole. Saatika, että lähetettyihin viesteihin koskaan vastattaisiin.”*



## Asukas- ja asiakaskyselyt

KuntaSuomi-tutkimuskokonaisuuteen kuuluvat palvelusektoritutkimukset antavat osviitaa asiakaskyselyiden käytön yleisyydestä maamme kunnissa. Kolmasti toistettujen, palvelulaitosten johtajille suunnattujen kyselyjen viimeisin mittausajankohta oli vuonna 2002. Tulokset osoittavat, että useimmissa kunnissa on tehty vanhus- ja vammaishuollon palvelujen asiakaskyselyjä (Ikola-Norrbacka 2003, 57–58, 110). Kuntien enemmistö kartoittaa myös päivähoidon asiakkaiden näkemyksiä asiakaskyselyillä (Ikola-Norrbacka 2004). Vapaa-ajanpalveluissa asiakkaiden näkemysten ahkerimpia mittaajia ovat kirjastot – lähes kaikilla tutkimukseen osallistuneiden kuntien pääkirjastoilla oli kokemusta asiakaskyselyjen tekemisestä (Mattila & Ikola-Norrbacka 2004, 25–26). Myös nuorisotoimessa ja liikuntatoimessa reilusti yli puolet kyselyyn vastanneista toimialapäälliköistä ilmoitti, että asiakaskyselyjä oli tehty (em. 65, 84). Asiakaskyselyjä tehdään useimmissa kunnissa ja useilla toimialoilla, mutta ne ovat pikemmin kertaluontoisia kuin säännöllisiä. Tavallisimmin asiakaskyselyt tehdään palvelua tuottavan tahon omana työnä. Kuntakoon vaikutus asiakaskyselyjen käyttöön on ilmeinen: niitä tehdään enemmän suurissa kuin pienissä kunnissa (Pekola-Sjöblom 2002). Ajallinen vertailu osoittaa, että asiakaskyselyjen tekeminen on yleistynyt 1990-luvun puolivälistä 2000-luvulle tultaessa.

Norjan kunta- ja alueministeriön teettämässä tutkimuksessa on kyseenalaistettu kuntien kyselykäytäntöjen järkevyyttä. Tutkimuksen mukaan on tavallista, että yksittäisten kuntien yksittäiset sektorit ja palveluyksiköt tekevät yksittäisiä, itse laatimiaan kyselyjä (Rolland et al. 2003; Rolland 2005). Paremmiin suunniteltuna ja koordinoituna asiakaskyselyjä voitaisiin käyttää toimialan eri yksiköiden ja osin myös eri toimialojen, samoin kuin kuntien väliseen vertailuun. Ilman jatkuvuutta ei ole myöskään mahdollisuutta ajallisen kehityksen seuraamiseen. Vertailun mahdollisuus on palvelua tuottavalle yksikölle tosin myös potentiaalinen uhka. Jos asiakkaiden arviot ovat kielteisiä, ei sitä välttämättä haluta saattaa yleiseen tietoon. Myönteisiä arvioita voidaan taas esitellä imagonrakennustarkoituksessa.

DTP-hankekuntien ja eri toimialojen välillä on suuria eroja sen suhteen, missä määrin ja millaisia kyselyjä käytetään kuntalaisten näkemysten kartoittamiseen. Tampereella on vuodesta 1999 tehty vuosittain ns. talousfoorumi-kysely, joka liittyy kaupungin talousarvioprosessiin. Kyselyssä on selvitetty tamperelaisten mielipiteitä kaupungin taloudesta ja palvelujen kehittämisestä. Aiemmin myös Turku on tehnyt asukkaille suunnattuja talouskyselyjä, mutta ei enää parina viime vuonna. Turun kaupunki on tehnyt omana työnään kaupunkikuvatutkimuksia muutaman vuoden välein, mutta on 2000-luvun alun jälkeen siirtynyt Efeko Oy:n kaupunkipalvelututkimuksen tilaajaksi. Hankekunnista myös Helsinki, Joensuu, Kemi ja Tampere olivat mukana vuoden 2005 Efekon kaupunkipalvelututkimuksessa. Pienissä hankekunnissa yleisiä kuntalaiskyselyjä tehdään satunnaisesti – ja kaikissa ei ollenkaan. Hankekuntien toimialojen käytännöt ovat hyvin kirjavia. Joissakin kunnissa ja toimialoilla kyselyjä tehdään säännöllisesti. Omana työnä tehtävät kyselyt näyttävät olevan tavallisimpia, mutta joukossa on myös ostettuja, kuntakohtaisen vertailumahdollisuuden sisältäviä tutkimuksia. Tyypillisessä hankekunnissa ei ole mitään kokonaiskuvaa siitä, millaisia kyselyjä kunnan eri toimialoilla tehdään. Lahdessa toimialoilla tehdään säännöllisiä, joka toinen vuosi toistettavia asiakaskyselyjä. Kyselyt tehdään kunnan omana työnä eikä kuntien väliseen vertailuun siten ole mahdollisuutta. Säännöllisyydellä varmistetaan kuitenkin mahdollisuus ajalliseen vertailuun. Lahdessa nähdään tarvetta kyselykäytäntöjen parantamiseen. Kehittämistarpeena mainitaan eri kyselyjen ja palautteiden yhteensovittaminen ja hyödynnettävyyden lisääminen.

Hankekuntien selvityksissä on kiinnitetty huomiota myös kyselyihin liittyviin ongelmiin. Niitä ovat mm. ostettujen kyselyjen hintavuus ja kunnan itse tekemien kyselyjen suuritoisuus. Kyselyjen purkamisen kuormittaa, mutta niiden kautta koetaan saadun arvokasta tietoa. Toisaalta tulosten hyödynnettävyyttä myös kyseenalaistettiin – tulkinnanvaraisuus on koettu jossain määrin ongelmallisiksi. Oman ongelmansa muodostaa matala vastausak-

tiivisuus. Toimialoilla valitetaan myös palautteen keräämiseen sopivien välineiden ja metodien puutetta. Selkeitä ja helposti hallittavia palaute- ja kyselykäytäntöjä kaivataan:

*”Sosiaalipalveluissa tulisi olla yksinkertainen, järjestelmällinen, isoa osaa asiakasryhmistä koskeva asiakaspalautteen keräys- ja käsittelyjärjestelmä, jolla saadaan johtamista ja toimintaa ohjaavaa asiakastietoa ja jonka kysymyksenasettelussa on otettu huomioon palvelujen saatavuuden riittävä turvaaminen, mutta myös se, että kunta joutuu keskittymään vain ydinalueilleen eikä se voi tarjota kaikkea mahdollista... Nykyinen lähestymistapa edustaa pitkälle vietyä laatuajattelua, jossa ei ole otettu huomioon kuntapalvelujen erilaisuutta verrattuna markkinalähtöisiin palveluihin.”*

Myös sähköisten palautejärjestelmien kehittäminen koetaan tärkeäksi, vaikka kunnissa tiedostetaan, että netti ei vielä tavoita riittävän edustavaa kuntalaisjoukkoa:

*”Pitäisi kehittää nopeita, suorita ja sähköisiä palautejärjestelmiä”*

*”Mahdollisimman hyvin toimivan organisaation luominen ja kyselyjen selkiyttäminen helposti tulostettaviksi”.*

Epävarmaa on, missä määrin kuntalainen kokee osallistuvansa tai vaikuttavansa täyttäessään palautekupongin tai vastatessaan kyselyyn. Laajempien kyselyjen tuloksista saatetaan antaa yhteenvedo asianomaiselle luottamuselimelle, mutta asukkaille tai kyselyn kohderyhmälle tiedottamisen suhteen kunnat ovat pidättyväisiä. Vain parin hankekunnan kotisivuilta löytyi linkki yksittäisen kyselyn tuloksiin. Hankekuntien ulkopuolelta hyväksi esimerkiksi voidaan nostaa Kerava, joka www-sivuillaan antaa kootusti tietoa säännöllisesti toistettavista kuntalais- ja asiakaskyselyistä. Kunkin kyselyn yhteydessä on linkki, josta avautuu kyselyn tulosityhteenvedo (<http://www.kerava.fi/asiakaskyselyt.asp>).

## 8 Tiedotus-, keskustelu- ja neuvottelutilaisuudet

Useimmissa hankekunnissa järjestetään tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia, jossa kuntalaisilla on tilaisuus tavata luottamushenkilö- ja/tai viranhaltijajohtoa. Kaavoituksessa kuulemistilaisuudet ovat ilmeisesti maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen jälkeen osa vakiintunutta toimintaa. Useilla eri toimialoilla on lisäksi melko tavallista, että lautakunta on normaalikokouksen yhteydessä tavannut kuntalaisia tai järjestöjen edustajia. Hankekuntien selvitysten valossa näyttää kuitenkin siltä, että systemaattisesti ja säännöllisesti toistettavat kylä- tai kaupunginosatilaisuudet eivät ole kovin yleisiä.

Helsingissä on järjestetty kaupunginjohtajan asukasilloja eri kaupunginosissa yhteistyössä kaupunginosayhdistysten kanssa. Niissä puhutaan alueen ongelmista ja tulevaisuudesta. Mukana on ollut asiantuntijoita eri hallinnonaloilta. Kutsut asukasilloihin on jaettu postitse alueen asukkaille. Joensuussa kaupunginhallitus ja valtuuston puheenjohtajisto ovat olleet mukana kansalaistapaamisissa muutamia kertoja vuodessa. Maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyviä kuulemistilaisuuksia on noin parikymmentä vuodessa ja koulutoimessa kymmenkunta. Liikuntatoimella on lisäksi kahdesti vuodessa keskustelutilaisuus liikunta-seurojen kanssa.

Jyväskylän maalaiskunta on toteuttanut valtuustokausittain koko kuntaa kiertävän kyläkierroksen jo vuodesta 1987. Kyläkierros 2002–2003 oli järjestyksessä viides. Sen yhteydessä järjestettiin eri puolilla kuntaa yhteensä 16 kyläiltaa. Näihin osallistui noin 600 kunnan asioista kiinnostunutta asukasta ja parikymmentä viranhaltijaa kunnan eri toimialoilta. Uusin kyläkierros käynnistettiin syksyllä 2005. Kyläiltojen suunnittelussa ja toteutuksessa ovat kunnan asukas- ja kyläyhdistykset toimineet aktiivisesti yhdessä kunnan kehittämistoimen kanssa. Kyläillat ovat saaneet yksilöllisen sisällön, sillä asialistat koostuvat kyläläisiä koskettavista asioista. Kemissä on vuonna 2006 järjestetty useampia kaupunginosatilaisuuksia.

Tampereella valtuusto on järjestänyt syksyn 2005 ja 2006 välisenä aikana alueellisia asukasilloja kaupungin eri alueilla. Tapaamisissa on ollut mukana valtuuston puheenjohtaja ja edustaja jokaisesta valtuustoryhmästä. Asukasillat järjestetään yhdessä alueella toimivien yhdistysten kanssa. Yhdistykset osallistuvat tilaisuuksista tiedottamiseen. Kaupungin tiedottaja laatii joka asukasillasta ennakkoon lehdistötiedotteen. Ennen iltaa on mahdollista lähettää valtuutetuille kysymyksiä nettilomakkeella tai postitse. Asukasillan jälkeen verkossa julkaistaan muistio käydystä keskustelusta. Jos kaikkia osallistujien esittämiä kysymyksiä ei ehditä käsitellä asukasillassa, on kysymykset ja vastaukset julkaistu Internet-sivulla. Vastavanlaisia valtuuston asukaskierroksia on järjestetty Tampereella myös kahdella edellisellä valtuustokaudella.

Lahdessa on vuosina 2004–2005 järjestetty ns. arvokeskusteluja ajankohtaisista aiheista. Tilaisuuksissa kaupungin ylintä johtoa sekä luottamushenkilöitä. Tilaisuudet ovat kuitenkin olleet satunnaisia, systemaattista toimintatapaa ei ole. Lahden selvityksessä todetaan, että koulujen ja päivähoiton yksiköiden lakkauttaminen on aihe, joka kiinnostaa vanhempia. Lahdessa järjestettiin vuonna 2005 parisenkymmentä alueellista keskustelutilaisuutta kouluverkkoasian tiimoilta. Osallistujia on ollut paljon. Myös koko kouluverkko-suunnitelmaa koskeva avoin keskustelu- ja infotilaisuus veti väkeä salin täydeltä. Kuntaa ovat tilaisuuksissa edustaneet toimialan päälliköt ja lautakunnan jäsenet. Tunnelma on ollut tiivis ja

näkökantoja eri uudistuksiin on esitetty puolin ja toisin. Myös sosiaali- ja terveystoimi on järjestänyt tilaisuuksia palvelujen karsimiseen tai muutoksiin liittyen. Lapinlahdella aiemmin käytössä olleet kyläkierrokset esim. kaavoituksen valmistelussa on korvattu kirjallisilla lausuntopyyntöillä kylätoimikunnille, yhdistyksille ja muille sidosryhmille. Kunnantalon kynnys pyritään pitämään matalana. Kunnanjohtajalla on viikoittain aika, jolloin kuntalaisille on varattu mahdollisuus asioida henkilökohtaisesti kunnanjohtajan kanssa. Mynämäellä kunnanjohtaja tarjoaa kerran vuodessa toukokuussa Eeron päivän kahvit, mikä tarkoittaa käytännössä avoimien ovien päivää. Turussa kaupunginhallituksen puheenjohtajalla on ollut vastaanottoaikoja, jolloin kuntalaisilla on ollut mahdollisuus tulla kertomaan mieltään askarruttavista asioista. Uudessakaarlepyyssä viranhaltijoiden vetämissä tilaisuuksissa paikalla on yleensä myös alueella asuvia luottamushenkilöitä. Tilaisuudet ovat olleet erittäin onnistuneita. Ne ovat herättäneet mielenkiintoa ja asiapitoista keskustelua. Tilaisuudet vievät paljon aikaa, koska ne johtavat usein ”seurantakeskusteluihin”. Tämä kuitenkin kannattaa, koska kuulemismenettely parantaa suunnitelmien laatua – jolloin myös suunnitelmien läpimeno on varmempi.

Kokemukset julkisista kuulemis- ja keskustelutilaisuuksista näyttävät vaihtelevan kunnittain ja toimialoittain. Monissa kunnissa harmitellaan kuntalaisten aktiivisuuden puutetta:

*”Kaavapalaverien osanotto on ollut laimeahkoa. Jos asia koskettaa omaa etua, kiinnostusta riittää...Oma etu ei useinkaan ole uhattuna. Keskustelutilaisuuksissa on paikalla ne, joita asia välittömästi koskettaa, ei juuri muut.”*

*”Haasteena on kuntalaiskuulemisten ja -tilaisuuksien tekeminen kiinnostavaksi. Tilaisuuksien sisältöjen ja kohderyhmien valintaa on harkittava tarkemmin”*

Viranhaltijoita askarruttaa myös – aivan oikeutetusti – se, kenen äänet tilaisuuksissa kuuluvat ja missä määrin niiden voi olettaa edustavan laajempaa kuntalaisnäkökulmaa. Miettimisen aiheita antavat myös kuulemisen merkitys ja erilaisten näkemysten yhteensovittamisen vaikeus lopullisessa päätöksenteossa;

*”Kun kansalaisia kuullaan, he luulevat, että heidän toivomallaan tavalla tehdään, vaikka toiveet olisivat hyvinkin ristiriitaisia”*,

*”Ongelmana yhteisen kielen löytäminen ja sen ymmärtäminen, mikä on vaikutusmahdollisuus tilaisuudessa”.*

*”Ongelmana pienten erityisryhmien ylliedustus – vaikea tietää kuinka laajaa joukkoa ryhmä edustaa”.*

Useiden hankekuntien selvityksissä viitattiin kuntalaistapaamisten kuormittavuuteen silloin, kun kunnan edustaja joutuu kohtaamaan kunnan suunnitelmista tai tehdyistä päätöksistä suivaantuneita kuntalaisia:

*”Osallisten kuulemisen varjopuolia on virkamiesten joutuminen keskenään vastakkaisten näkemysten ristipaineeseen, esim. keskelle naapuririitoja”.*

*”Ikävistä ratkaisuksista viestiminen ja keskustelu aina vaikeaa”*

*”Vaikeissa ratkaisuissa tiedottava henkilökunta kovilla mm. kansalaistapaamisissa”*

Huolellinen tiedottaminen ja yhteistyö asukasjärjestöjen kanssa lisäävät onnistumisen todennäköisyyttä. Suurissa kaupungeissa yleisötilaisuuksien vetäjinä on käytetty myös ”ammattijuontajia”.

## 9 Kansanäänestykset

Kunnallisen kansanäänestyksen toimeenpanosta päättää valtuusto. Kuntalaiset voivat tehdä aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä. Mikäli vähintään 5 prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista on aloitteen takana, on kansanäänestys järjestettävä. Lainsäädäntö estää kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisen kunnallisvaalien, valtiollisten vaalien ja valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä.

Laki neuvoo-antavista kunnallisista kansanäänestyksistä astui voimaan 1.9.1990. Kesään 2006 mennessä lain nojalla on toimitettu 40 kansanäänestystä (Oikeusministeriö 2006). Näistä 37 on koskenut kuntaliitosta, kaksi tieasioita ja yksi lääninvaihtoa. Hankekunnista ainoastaan Mynämäellä on kokemusta kunnallisesta kansanäänestyksestä. Siellä äänestettiin vuonna 2003 Mynämäen ja Mietoisten kuntaliitoksesta.

# 10 Lopuksi

Kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia. Kun tarkastelun kohteena ovat kuntalaisille tarjottavat osallistumis- ja vaikuttamiskanavat, ei kuntia ole mielekästä pyrkiä laittamaan mihinkään yksioikoisesti määriteltyyn paremmuusjärjestykseen. Koko hankkeen otsikko Demokratiatilinpäätös saattaa luoda mielikuvan numeerisia arvoja saavasta mittarista. Kun mielenkiinnon kohteena ovat ne toimintatavat, joilla kunta pyrkii turvaamaan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, ei tarkastelun muokkaaminen ja tiivistäminen numeerisiksi mittareiksi ole tarkoituksenmukaista. Olisi tietysti täysin mahdollista luoda summamuuttuja, joka kuvaa erilaisten demokratiaa edistävien toimien soveltamista kunnassa. Mitä useampia keinoja kunnalla olisi käytössään, sitä korkeamman pistemäärän se summamuuttujan asteikolla saisi. Keinovalikoiman mahdollisimman suuri laajuus ei ole kuitenkaan onnistuneen toiminnan taek. Olennaista on toteutustapa. Toteutuksen arviointiin tarvitaan puolestaan myös tietoa siitä, miten kuntalaiset tarjottuja osallistumis- ja vaikutuskanavia arvioivat.

Jos kunta haluaa osallistumis- ja vaikuttamistapoja kehittää, on liikkeelle lähdettävä nykytilanteen kartoittamisesta. Demokratiatilinpäätöshankkeen nyt käsitelty teema ”Kuntademokratian toimintatavat” on tarkastelukehikko, jota kunnat voivat käyttää oman toimintaansa arvioinnissa. Hankekuntien tekemät kartoitukset ovat olleet poikkileikkauksia tämän päivän tilanteesta. Osallistumismahdollisuuksien kehittymistä tulisi seurata säännöllisesti, esimerkiksi kerran valtuustokaudessa. Kun kunnassa palataan aiheeseen seuraavan kerran, voidaan tarkastelukehikkoon ottaa mukaan ajallinen ulottuvuus – miten kuntalaisille tarjottavat osallistumismahdollisuudet ovat kehittyneet ja miten aiemmin asetetut kehittämistavoitteet ovat toteutuneet.

Turun selvityksessä todetaan:

”Selvitystyö antaa parhaimmillaan kunnan eri toimijoille kokonaiskuvan siitä, minkälaisia edellytyksiä kaupunki tarjoaa kansalaisvaikuttamiselle. Selvitystyö on toiminut myös alkusysäyksenä prosessille, joka toivon mukaan tulevaisuudessa kiteyttää selkeämmin kuntalaisvaikuttamisen hahmottamisen ja siihen liittyvän käsitteistön.”

Oman kunnan toimintatapojen ja käytäntöjen vertailu muihin kuntiin on hyödyllinen lisä kunnan itsearvioinnissa. Tämä raportti on omalta osaltaan pyrkinyt tarjoamaan pohjaa vertailulle – tosin vain käytettävissä olevan, suhteellisen niukan aineistojen sallimissa rajoissa. Jatkossa olisi tärkeää, että kuntien toimintaa demokratian edistämässä – niin suoran osallistumisen kuin edustuksellisenkin demokratian kehittämässä – seurattaisiin valtakunnallisella, säännöllisesti toistettavalla kartoituksella. Se antaisi yksittäisille kunnille taustatietoa, jota vasten omaa toimintaa voidaan arvioida.

\*\*\*

Kansalaisvaikuttamisen lisäämisen tiellä on monia kompastuskiviä. Resurssit ovat niukka: kehittämistoimintaan ei ole riittävästi aikaa, rahaa eikä henkilökuntaa. Kuntien sisällä enempää kuin kuntien välilläkään ei ole verkostoja, joissa voitaisiin vaihtaa kokemuksia ja jotka voisivat helpottaa uusien osallistumistapojen käyttöönottoa. Kuntalaisten ja kunnan

hallinnon välisen vuorovaikutuksen muotoja ei ole ”tuotteistettu”. Ainakin kohtuullisen pysyvät, selkeät ja dokumentoidut toimintamuodot auttaisivat kuntalaisia hahmottamaan osallistumismahdollisuuksiaan.

Totuttuihin toimintatapoihin lukkiutuneet asenteet viranhaltija- ja/tai luottamushenkilöorganisaatioissa sekä ideoiden ja/tai osaamisen puute kuntaorganisaatioissa ovat tyypillisiä ongelmia. Toisaalta kuntalaiset eivät välttämättä ole edes kiinnostuneita osallistumaan:

*”Valtaosa kuntalaisista on passiivisia kunnan asioiden seuraajia, jotka aktivoituvat vain selvaisista asioista, jotka koskevat häntä itseään tai lähipiiriä. Itseäänkin koskevissa asioissa on haavoittavissa, että tarjottuakin kuulemis- tai perehtymismahdollisuutta käytetään varsin laiskasti valmistelu- ja käsittelyprosessin alkuvaiheessa. Kiinnostus herää yleensä vasta siinä vaiheessa, kun valmistelu on edennyt päätöksentekovaiheeseen.”*

Nopeita ja helppoja ratkaisuja ongelmiin ei ole tarjolla. Demokratian kehittäminen kysyy pitkäjänteisyyttä, suunnitelmallisuutta ja resursseja, kehittäjien ammattitaitoa, innostusta ja myönteistä asennetta koko organisaatioissa. Muutamissa kunnissa näiden suhteen ollaan jo hyvässä vauhdissa. Toisaalta meillä on myös kuntia, joissa ei ole tehty juuri mitään asian eteen. Ääripäiden välissä on suuri joukko kuntia, joissa kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia on pyritty edistämään ainakin jollakin tavalla.

Monien hankekuntien selvityksistä välittyy osallistumisen kehittämisen ja edistämisen myönteinen perusasenne yhdistyneenä jonkinlaiseen neuvottomuuteen:

*”Kehittämistarpeita on varmasti, kunhan löydetään sopivat toimintatavat”.*

Hankkeen aikana on tullut vahvasti esille kuntien tarve saada aineksia ja ideoita omaan demokratian kehittämistyöhönsä. Tästä syystä hankkeen toimesta on perustettu kunnat.net -sivustolle demokratian ideapankki. Ideapankkiin kerätään konkreettisia esimerkkejä tavoista, joilla kuntalaisten osallistumista on pyritty edistämään.

**Liitetaulukko 1. Suomalaisten kuntien soveltamat demokratiatoimet vuonna 2000 (Laiho, Kurikka & Laamanen 2000, Kuntaliiton demokratiakysely vuodelta 2000, n = 319, 71 %)**

<b>Palveluyksikkökohtaiset palautejärjestelmät</b>	
Asiakastyytyväisyysmittaus	44
Yksikkökohtainen palautelaatikko	26
Palvelukohtainen palautelaatikko	13
Palautekortti	9
Muita menetelmiä	7
Palautemahdollisuus kunnan internet-sivuilta	7
Käyttäjäraati	3
Palvelukohtainen palautepuhelin	3
<b>Kuntalaiset hallinnossa ja yhteistyöelimissä</b>	
Vammaisneuvosto	58
Vanhusneuvosto	23
Alueneuvottelukunta/kehittämistoimikunta	4
Kunnanosa-/aluelautakunta	2
Kunnanosavaltuusto	0
Muu	16
<b>Kuntien käytössä olevat tiedottamisen kanavat</b>	
Kunnan internet-sivut	84
Tiedotustilaisuudet	69
Yhteispalvelupiste, kirjasto, koulut jne.	55
Kuntapalvelujen esitteet kotitalouksiin	51
Kuntasivut paikallislehdissä	50
Paikallisradio / kaapelitelevisio	48
Kunnan infopisteet / ostoskeskusten ilmoitustaulut	41
Kunnan tiedotuslehti	39
Viranhaltijoiden järjestämät keskustelufoorumit	26
Johtavien luottamushenkilöiden kuulemiskierrokset	23
Muu tiedottamisen kanava	5
Lähiötuvat, asukastalot	5
<b>Kuntalaisten mielipiteiden kartoittamiseksi käytetyt menettelyt</b>	
Yhteissuunnittelutilaisuudet	71
Kuntalaistilaisuudet	67
Palaute kunnan internet-sivuilta	56
Kuntalaiskyselyt	55
Vuokratalojen yhteishallinto	49
Luottamushenkilöiden jalkautuminen kentälle	45
Kuntalaishaastattelut	13
Työpaja- tai verstastyöskentely	12
Keskustelupalsta internetissä	10
Palautepuhelin	9
<b>Kuntalaispalaute hallinnolle</b>	
Henkilökohtainen suora palaute	97
Paikallis-/aluelehtien yleisönosastot	70
Keskustelufoorumit	38
Palaute sähköpostilla	25
Palaute kunnan internet-sivuilta	21
Aloitelaatikko	11
Muu kanava	7
Palautepuhelin	6
Paikallisradio / kaapelitelevisio	3



# Liite 1. Kysymysrunko koko kunnan tiedoille

## Hallinnolliset lähtökohdat

---

1. Onko kunnassa asetettu kuntalaisten **osallistumista ja vaikuttamista koskevia tavoitteita**?

Mitä tavoitteet ovat? Mihin asiakirjaan ne on kirjattu? Mikä toimielin niistä on päättänyt?  
Miten tavoitteiden toteutumista seurataan (kriteerit)? Ovatko tavoitteet toteutuneet?

---

2. Onko kuntalaisten osallistumiseen liittyvät asiat **vastuutettu tietyille viranhaltijalle/työntekijälle**?

Ei kenellekään / Oman toimen ohella / Päätoimisesti (kenelle)?

---

3. Koordinoitako kunnassa tehtävää osallisuustyötä – onko **toimialojen välillä yhteistyötä** osallisuuteen liittyvien asioiden hoidossa ja kehittämisessä?

Millä tavalla? Millä toimialoilla? Mikä taho vastaa koordinoinnista?

---

4. Onko kunta mukana **kuntien välisessä yhteistyössä**, johon liittyy osallisuusasioiden hoitoa tai kehittämistä?

Minkä kuntien kanssa tätä yhteistyötä tehdään? Millä tavalla?

---

5. Onko kuntalaisten osallistumisen kehittämiseen varattu erillistä **määrärahaa**?

Miten paljon vuosittain?

---

6. Annetaanko kunnan viranhaltijoille ja luottamushenkilöille osallisuusasioihin liittyvää **koulutusta/tietoa**?

Millaista?

---

## Tiedottaminen

---

7. Miten hyvät **perustiedot www-sivut** antavat kunnan päätöksenteosta?

Löytyykö www-sivuilla esim.

- Luottamuselimet ja -henkilöt yhteystietoineen ja puoluetunnuksineen, myös ylikunnallisissa ja kunnallisisten liikelaitosten/yhtilöiden luottamustehtävissä toimivat
  - Viranhaltijat yhteystietoineen
  - Kuvaus siitä, mitä kuuluu kunkin toimijan tehtäviin ja vastuulle
  - Toimielinten kokousasiakirjat
  - Toimielinten kokousasiakirjojen liitteet/taustamuistiot
  - Myös arkisto, jossa aiemmat kokousasiakirjat
  - Muut keskeiset asiakirjat, esim. strategiat
  - Katsaus kunnan päätöksenteon ajankohtaisiin asioihin
  - Kysymys- ja vastauspalsta tai vastaava
- 

8. Mitkä ovat **keskeisimmät tiedotustavat ja -kanavat** www-sivujen lisäksi?

---

9. Millaiset ovat kunnan **suhteet paikalliseen mediaan**?

Millaisia ovat tiedottamisen rutiinit? Miten yhteistyö kunnan ja median kanssa toimii? Tehdäänkö kunnassa mediaseurantaa – ja jos tehdään, mihin siinä kiinnitetään huomiota?

---

10. Onko kunnassa yleinen kuntalaisille tarkoitettu **infopiste, yhteispalvelupiste tai vastaava**?

Miten toteutettu? Koko kuntaa palveleva ja/tai alueellinen?

---

## Erityisryhmien osallisuus ja alueellinen osallisuus

---

11. Onko kunnassanne panostettu **erityisryhmien** (esim. lapset, nuoret, vanhukset, vammaiset, kielivähemmistöt, maahanmuuttajat) osallistumismuotoihin? Lyhyt kuvaus toimielimestä/toimintatavasta: Esim. Mitä toimielin/ryhmä tekee? Onko sillä itsenäistä päätösvaltaa ja/tai omaa määrärahaa? Jäsenten lukumäärä, toimikausi, valintatapa? Onko toiminnassa mukana kunnan viranhaltijoita tai luottamushenkilöitä? Välittyvätkö toimielimen näkemykset viranhaltijoille ja luottamuselimille? Miten (esim. lausunnot, aloitteet)? Onko jäsenillä läsnäolo- ja/tai puheoikeus lautakunnan tai hallituksen kokouksissa? Miten aktiivisesti toimielin/ryhmä toimii?
-

12. Onko kunnassanne **alueellisia** osallistumismuotoja (aluelautakunnat, aluetyöryhmät, asukastoimikunnat, -raadit tms.)?  
Lyhyt kuvaus toimielimestä/toimintatavasta
- 

### Palaute ja kyselyt

13. a. Onko kunnassanne käytössä erillinen **palautejärjestelmä**?

Missä yksiköissä ja miten palautetta kerätään?

b. Onko kunnassanne **yleisohjeet** palautteen (ml. suoraan yksittäiselle viranhaltijalle annettu palaute) vastaanottamisesta ja siihen reagoinnista?

Miten palaute käsitellään ja dokumentoidaan? Tehdäänkö palautteiden sisällöstä yhteenvetoa? Tiedotetaanko siitä ao. lautakunnalle? Arvio asiakaspalautteen määrästä

---

14. Tehdäänkö kunnassanne **asukas- ja/tai käyttäjäkyselyjä**?

Missä yksiköissä ja kenelle kyselyjä tehdään? Satunnaisesti/säännöllisesti, miten usein? Mistä aiheesta? Millainen on vastausaktiivisuus? Keille kyselyjen tuloksista tiedotetaan? Miten tuloksia hyödynnetään toiminnan kehittämisessä?

---

### Käyttäjien osallistuminen toiminnan suunnitteluun ja ohjaamiseen

15. Onko kunnassanne toimielimiä tai yhteistyöryhmiä (pl. lakisääteiset), joissa on mukana **palvelujen käyttäjiä** (johtokunnat, oppilaskunnat, vanhempainyhdistykset, käyttäjäraadit tms.)?

Missä yksiköissä/toiminnoissa? Sovelletaan kaikkia toimipisteissä samaa käytäntöä? Keitä ryhmään/toimielimeen kuuluu ja miten se valitaan? Onko toiminnassa mukana viranhaltijoita tai luottamushenkilöitä? Pystyykö ryhmä/toimielin vaikuttamaan yksikön toiminnan sisältöön ja ohjaukseen? Miten aktiivisesti ryhmät toimivat?

---

### Kuulemis-, keskustelu- ja neuvottelutilaisuudet

16. Järjestetäänkö kunnassanne kuntalaisille/palvelujen käyttäjille **kuulemis- tai keskustelutilaisuuksia**?

Millaisia tilaisuuksia on järjestetty ja minkä asioiden tiimoilta? Miten usein (lkm)? Ketkä ovat edustaneet kuntaa ko. tilaisuuksissa? Vetävätkö tilaisuudet väkeä? Ovatko tilaisuudet olleet onnistuneita?

---

17. Onko jokin kunnan toimielin  
a) **jalkauttanut kokouksia** (kuntalaisia tavattu/kuultu kokousten yhteydessä)?  
Mikä toimielin ja miten usein kokouksia on jalkautettu (satunnaisesti/säännöllisesti, lkm)?

Onko jokin kunnan toimielin

- b) pitänyt yleisölle **avoimia kokouksia**?

Mikä toimielin (valtuuston lisäksi) ja miten usein avoimia kokouksia (satunnaisesti/säännöllisesti, lkm)? Ovatko avoimet kokoukset herättäneet mielenkiintoa?

---

### **Osallistuminen ja vaikuttaminen tietoverkossa**

---

18. Onko kuntanne internet-sivulla keskustelufoorumi tai muu vuorovaikutteinen internet-sovellus?  
Millainen? Ketkä osallistuvat? Miten seurataan?
- 

### **Yhteistyö järjestöjen kanssa**

---

19. Tekeekö kunta **yhteistyötä järjestöjen kanssa** (esim. lausuntopyyntöt, tilaisuuksien järjestäminen, ostopalvelusopimukset, avustukset jne.)  
Lyhyt kuvaus yhteistyön muodoista ja laajuudesta
- 

### **Lakisääteisten vaikutusmahdollisuuksien käyttö kunnassa**

---

20. Millainen merkitys **kuntalaisaloitteilla** on kuntalaisten vaikutuskanavana?  
Aloitteiden lkm/vuosi kunnassa; minkä tyyppisiä aiheita; ovatko aloitteet johtaneet muutokseen? Voiko kuntalaisaloitteen tehdä sähköisesti kunnan kotisivulla; onko kotisivulla ohjeet kuntalaisaloitteen tekemiseksi?
- 

21. Missä määrin kuntalaiset turvautuvat **muutoksenhakuun** (oikaisuvaatimukset, kunnallisvalitukset, hallintovalitukset)?  
Määrät (lkm/vuosi)
- 

22. Onko kunnassanne järjestetty kansanäänestys tai tehty kuntalain mukainen **aloite kansanäänestyksen järjestämistä**?
-

### Muut toimintatavat

23. Onko kunnassa edellisten lisäksi **muuta hankkeita tai käytäntöjä**, joilla pyritään edistämään kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia? Mitä?

---

### Ongelmat ja vahvuudet

24. Mitkä ovat kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen nykytilan suurimmat **ongelmat ja vahvuudet** kunnassa?

---

### Kehittämistarpeet ja -ehdotukset

25. Mitä kunnassa voitaisiin tehdä kuntalaisten tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi?

---

## Liite 2. Kyselyrunko toimialoille

Toimiala: \_\_\_\_\_

Yhteyshenkilö: \_\_\_\_\_

### Hallinnolliset lähtökohdat

1. Onko toimialalla asetettu kuntalaisten **osallistumista ja vaikuttamista koskevia tavoitteita**?

- Ei
- Kyllä ↓

Lyhyt kuvaus: Mitä tavoitteet ovat? Mihin asiakirjaan ne on kirjattu? Mikä toimielin niistä on päättänyt? Miten tavoitteiden toteutumista seurataan (kriteerit)? Ovatko tavoitteet toteutuneet?

\_\_\_\_\_

2. Onko kuntalaisten osallistumiseen liittyvät asiat **vastuutettu tietylle viranhaltijalle/työntekijälle**?

- Ei kenellekään
  - Oman toimen ohella, kenelle \_\_\_\_\_
  - Päätoimisesti, kenelle \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

3. Ovatko kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet jossakin muodossa mukana **toimialojen välisessä yhteistyössä**?

- Ei
- Kyllä ↓

Millä tavalla? Mitkä toimialojen kanssa tätä yhteistyötä tehdään?

\_\_\_\_\_

4. Ovatko kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet jossakin muodossa mukana **kuntien välisessä yhteistyössä**?

- Ei
- Kyllä ↓

Millä tavalla? Minkä kuntien kanssa tätä yhteistyötä tehdään?

\_\_\_\_\_

5. Onko kuntalaisten osallistumisen kehittämiseen varattu erillistä **määrärahaa**?

- Ei
  - Kyllä → Miten paljon vuosittain? \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

6. Annetaanko toimialanne viranhaltijoille ja luottamushenkilöille osallisuusasioihin liittyvää **koulutusta/tietoa**?
- o Ei
  - o Kyllä ↓
- Millaista?
- 

### Tiedottaminen

---

7. Onko kunnan **www-sivulla** seuraavat tiedot **omalta toimialaltanne**:
- o Viranhaltijat yhteystietoineen
  - o Kuvaus viranhaltijan tehtävistä/vastuualueesta
  - o Lautakunnan jäsenet yhteystietoineen (myös puoluetunnus)
  - o Kuvaus lautakunnan tehtävistä/vastuualueesta
  - o Lautakunnan kokousasiakirjat
  - o Lautakunnan kokousasiakirjojen liitteet/taustamuistiot
  - o Toimialan/viraston strategiat, tavoitteet
  - o Katsaus toimialan ajankohtaisiin asioihin
  - o Palautemahdollisuus
  - o Asiointimahdollisuus
- Lisätietoja toimialan www-tiedottamisesta
- 

8. Miten toimialanne tiedottaa **valmisteilla olevista asioista ja suunnitelmista**?
- 

9. Miten toimialanne tiedottaa tehdyistä **päätöksistä ja niiden vaikutuksista**?
- 

### Erityisryhmien osallisuus ja alueellinen osallisuus

---

10. Onko toimialallanne panostettu **erityisryhmien** (esim. lapset, nuoret, vanhukset, vammaiset, kielivähemmistö, maahanmuuttajat)
- o Ei
  - o Kyllä ↓
- Lyhyt kuvaus toimielimestä/toimintatavasta  
Esim. Mitä toimielin/ryhmä tekee? Onko sillä itsenäistä päätösvaltaa ja/tai omaa määrärahaa? Jäsenten lukumäärä, toimikausi, valintatapa? Onko toiminnassa mukana kunnan viranhaltijoita tai luottamushenkilöitä? Välittyvätkö toimielimen näkemykset viranhaltijoille ja luottamuselimille? Miten (esim. lausunnot, aloitteet)? Onko jäsenillä läsnäolo- ja/tai puheoikeus lautakunnan tai hallituksen kokouksissa? Miten aktiivisesti toimielin/ryhmä toimii?
- 

11. Onko toimialallanne käytössä **alueellisia** osallistumismuotoja (aluelautakunnat, aluetyöryhmät, asukastoimikunnat, -raadit tms.)
- o Ei

- Kyllä ↓
- Lyhyt kuvaus toimielimestä/toimintatavasta
- 

## Palaute ja kyselyt

---

### 12. a. Onko toimialallanne käytössä erillinen **palautejärjestelmä**?

- Ei
  - Kyllä ↓
- Missä yksiköissä ja miten palautetta kerätään?
- 

### b. Onko toimialallanne **yleisohjeet** palautteen (ml. suoraan yksittäiselle viranhaltijalle annettu palaute) vastaanottamisesta ja siihen reagoinnista?

- Ei
  - Kyllä ↓
- Miten palaute käsitellään ja dokumentoidaan? Tehdäänkö palautteiden sisällöstä yhteenvetoa? Tiedotetaanko siitä ao. lautakunnalle? Arvio asiakaspalautteen määrästä
- 

### 13. Tehdäänkö toimialallanne **kuntalais- ja/tai käyttäjäkyselyjä**?

- Ei
  - Kyllä, satunnaisesti ↓
  - Kyllä, säännöllisesti ↓
- Lyhyt kuvaus: Missä yksiköissä ja kenelle kyselyjä tehdään? Miten usein? Mistä aiheesta? Millainen on vastausaktiivisuus? Keille kyselyjen tuloksista tiedotetaan? Miten tuloksia hyödynnetään toiminnan kehittämisessä?
- 

## Käyttäjien osallistuminen toiminnan suunnitteluun ja ohjaamiseen

---

### 14. Onko toimialallanne toimielimiä tai yhteistyöryhmiä (pl. lakisääteiset), joissa on mukana **palvelujen käyttäjiä** (johtokunnat, oppilaskunnat, vanhempainyhdistykset, käyttäjäraadit tms.)?

- Ei
  - Kyllä ↓
- Lyhyt kuvaus: Missä yksiköissä/toiminnoissa? Sovellataanko kaikissa toimipisteissä samaa käytäntöä? Keitä ryhmään/toimielimeen kuuluu ja miten se valitaan? Onko toiminnassa mukana viranhaltijoita tai luottamushenkilöitä? Pystyykö ryhmä/toimielin vaikuttamaan yksikön toiminnan sisältöön ja ohjaukseen? Miten aktiivisesti ryhmät toimivat?
-



## Kuulemis-, keskustelu- ja neuvottelutilaisuudet

---

15. Järjestetäänkö toimialallanne kuntalaisille/palvelujen käyttäjille **kuulemis- tai keskustelutilaisuuksia**?

- Ei
- Kyllä ↓

Lyhyt kuvaus: Millaisia tilaisuuksia on järjestetty ja minkä asioiden tiimoilta? Miten usein (lkm)? Ketkä ovat edustaneet kuntaa ko. tilaisuuksissa? Vetävätkö tilaisuudet väkeä? Ovatko tilaisuudet olleet onnistuneita?

---

16. Onko toimialanne lautakunta a) **jalkauttanut kokouksia** (kuntalaisia tavattu/kuultu kokousten yhteydessä)?

- Ei
- Kyllä ↓

Lyhyt kuvaus: Mikä toimielin ja miten usein kokouksia on jalkautettu (satunnaisesti/säännöllisesti, lkm)?

---

b) pitänyt yleisölle **avoimia kokouksia**?

- Ei
- Kyllä ↓

Lyhyt kuvaus: Mikä toimielin ja miten usein avoimia kokouksia (satunnaisesti/säännöllisesti, lkm)? Ovatko avoimet kokoukset herättäneet mielenkiintoa?

---

## Osallistuminen ja vaikuttaminen tietoverkossa

---

17. Onko toimialanne internet-sivulla keskustelufoorumi tai muu vuorovaikutteinen internet-sovellus?

- Ei
- Kyllä ↓

Lyhyt kuvaus: Millainen? Ketkä osallistuvat? Miten seurataan?

---

## Yhteistyö järjestöjen kanssa

---

18. Tekeekö toimialanne **yhteistyötä järjestöjen kanssa** (esim. lausuntopyyntöt, tilaisuuksien järjestäminen, ostopalvelusopimukset, avustukset jne.)

- Ei
- Kyllä ↓

Lyhyt kuvaus yhteistyön muodoista ja laajuudesta

---

## Muut toimintatavat

---

19. Onko toimialallanne edellisten lisäksi  **muita hankkeita tai käytäntöjä**, joilla pyritään edistämään kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia?  
Mitä?
- 

#### **Ongelmat ja vahvuudet**

---

20. Mitkä ovat toimialanne näkökulmasta kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen nykytilan suurimmat **ongelmat ja vahvuudet**?
- 

#### **Kehittämistarpeet ja -ehdotukset**

---

21. Mitä toimialallanne voitaisiin tehdä kuntalaisten tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi?

# Lähteet

- Aaltonen, Satu (2006): Verkkofoorumi kuntatoimijoiden kohtaamispaikkana. Puheenaiheet ja vuorovaikutuksen luonne Turun kaupungin ympäristö- ja kaavoitusviraston keskustelupalstalla vuosina 2000–2005. Mediatutkimus. Turun yliopisto
- Aapola, Sinikka (2005): Aktiivien kansalainen koulussa. Kansalaiskasvatuksen piilo-opetussuunnitelma. Kirjassa Ojanperä, Tuuli: Näkökulmia aktiiviseen kansalaisuuteen. Viikin normaalikoulun julkaisuja 2. Helsinki University.
- Aars, Jacob (2005): Demokratipolitikk i norske kommuner. Notat til konferansen ”Lokaldemokrati i endring”, Stavanger 3. november 2005
- Ahonen, Sirkka (2005): Kohti osallistuvaa koulukulttuuria. Kirjassa Ojanperä, Tuuli: Näkökulmia aktiiviseen kansalaisuuteen. Viikin normaalikoulun julkaisuja 2. Helsinki University.
- Allianssi & Kuntaliitto (2006): Kunnallisen nuorisotyön tulevaisuusodotukset. [http://www.alli.fi/sivu.php?artikkeli\\_id=1494](http://www.alli.fi/sivu.php?artikkeli_id=1494)
- Andersson, Jari & Koivu, Maija (2006): Osallisuus ja kunnan rakenteet. Nuorten osallisuushanke 2003–2007. Tiedote 1/2006.
- Bjurström, Anna (2002): Demokrati som handelsvara? – svenska konsulter och kommuner om e-demokrati. Underlag till ett seminarium den 10 september 2002 arrangerat av IT-kommissionen. [http://www.itkommissionen.se/dynamaster/file\\_archive/030304/59564cc704ca922b077738d32e4e2387/Demokrati%20som%20handelsvara.pdf](http://www.itkommissionen.se/dynamaster/file_archive/030304/59564cc704ca922b077738d32e4e2387/Demokrati%20som%20handelsvara.pdf)
- Bläfield, Henna & Teittinen, Outi (2006): Palvelufoorumit – alueellisen osallistumisen suunnittelu-raportti. <http://www.tampere.fi>
- Dahlberg, Magnus & Vedung, Evert (2001): Demokrati och brukarutvärdering. Studentlitteratur. Lund
- Gilljam, Mikael ym. (2003): Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del I: En kartläggning av vad som har gjorts. CEFOS. Göteborgs universitet. Kungälv
- Gilljam, Mikael ym. (2004): Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del II: Förklaring till skillnaderna mellan kommunerna. CEFOS. Göteborgs universitet. Kungälv
- Gilljam, Mikael ym. (2005): Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del III: Kommunala demokratisatsningar – vägen till en mer vital demokrati? CEFOS. Göteborgs universitet. Kungälv
- Gilliam, Mikael & Jodal, Ola (2006): Kommunala demokratisatsningar – vägen till en mer vital demokrati? Kirjassa Esaiasson, P. & Westholm, A. (red.) Deltagandets mekanismer. Det politiska deltagandets orsaker och konsekvenser. Malmö
- Gretchel, Anu (2004): Nuoret ja se virallisempi vaikuttaminen. Kirjassa Paakkunainen, Kari (toim.); Nuorten ääni ja kunnantalon heikko kaiku. Nuoret kunnallisessa demokratiassa ja paikallisissa vaikuttajaryhmissä (2004). Nuorisosiain neuvottelukunnan julkaisuja 29. Helsinki
- Hansen, Allan Dreyer & Neufeld, Jon Jay (2002): Nye lokale deltagelsesmonstre i Danmark. Kirjassa Herlitz, Ulla (red.): Låt mångfalden blomstra! Lokal demokrati i nordiska länder. Nordregio working papers 2002:1. Stockholm
- Helander, Voitto (2001): ”Ei oikeutta maassa saa...”. Ikäihmiset poliittisina vaikuttajina. Vanhustyön keskusliitto. Jyväskylä

- Hietaniemi-Virtanen, Niina (2004): Kehittyvä koulutoimi. Tutkimus kuntien koulutuspalveluista 1995–2002. KuntaSuomi-tutkimuksia nro 49. Acta nro 169. Vaasan yliopisto & Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Hovik, Sissel & Inger Marie Stigen (2004): Kommunal organisering 2004. Redegjorelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-notat 2004:124. <http://www.nibr.no>
- Häkkinen, Hannele (2000): Vanhusneuvostot eräissä muissa maissa. Kirjassa Virnes, Eevaliisa & Häkkinen, Hannele (toim.); Vanhusneuvostot Suomessa ja eräissä muissa maissa. Suomen kuntaliitto. Helsinki
- Ikola, Rinna-Marika (2003): Vanhus- ja vammaishuolto uusien haasteiden edessä. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 41. Acta nro 160. Vaasan yliopisto & Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Ikola-Norrbacka, Rinna-Marika (2004): Päivähoito – kuntien kilpailuvaltti? Tutkimus lasten päivähoitosta vuosina 1996–2003. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 46. Acta nro 165. Vaasan yliopisto & Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Jarl, Maria (2001): Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande. En utredning om brukarinflytandet i Sverige. En utredning om brukarinflytandet i Sverige 2001. Ds 2001:34: Ökade möjligheter till brukarinflytande. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. Stockholm
- Jaspi, Irene (2005): Aluekumppanuuden toimintakertomus 2004. Turun kaupunki <http://www.turku.fi/aluekumppanuus>
- Kettunen, Pekka & Osenius, Johanna (2002): Kohti osallistumisen uutta aikaa. Osallisuushankkeen II-vaiheen arviointiraportti. Sisäasiainministeriö. Osallisuushanke. Helsinki
- Kohonen, Kirsi & Tiala, Toni (toim.) (2002): Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Sisäasiainministeriö.
- Kuntaliitto (2005): Hyvää palvelua kahdella kielellä. Kielipalvelusitoumus käytännössä.
- Kuntaliitto (2006): Kuntien viestintätutkimus 2005. Suomen kuntaliitto. Helsinki
- Lahden kaupunki (2005a): Lahden kaupungin kansalaisvaikuttamisen kehittämissuunnitelman täytäntönnäkösuunnitelma vuoteen 2012. <http://www.lahti.fi/www/cms.nsf/pages/F998CE2382A066E0C225707100562DEE>
- Lahden kaupunki (2005b): Ovi auki -projektin loppuraportti 2005.
- Laiho, Ulla-Maija & Kurikka, Päivi & Laamanen, Elina (2000): Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen kunnassa. Kirjassa Valanta, José (toim.): Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. Acta nro 125. Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Majoinen, Kaija (2006): Valtuustoryhmä ja kunnan kehittämisvalta. Keskustelualoitteet. Sisäasiainministeriö. Helsinki
- Majoinen, Kaija & Mäki, Janne (2005): Valtuustot ja kuntarakenteen muutos. Kirjassa Kurikka, Päivi, Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne: Edustuksellisen demokratian tila kunnissa 2001–2004. Acta nro 173. Suomen kuntaliitto. Helsinki
- Mattila, Juha & Ikola-Norrbacka, Rinna (2004): Vaihtelevat vapaa-aikapalvelut. Tutkimus kuntien kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalveluista 1996–2003. Verkkojulkaisu
- Määttä, Juhani (2006): Kuntalaisnäkökulmia palveluihin. Espoon kaupunki. 1/2006
- Nousiainen, Leena & Piekkari, Ulla (2005): Osallistuva oppilas – yhteisöllinen koulu. Oppilaskunnan ohjaavan opettajan opas. Opetusministeriön julkaisuja 2005:19. <http://www.minedu.fi/julkaisut/koulutus/2005/opm19/opm19.pdf>
- Oikeusministeriö (2006): Kunnalliset kansanäänestykset. Vaaliyksikkö 22.3.2006. <http://www.vaalit.fi/uploads/e94catfotqzpyb.pdf>
- Olin, Robert ym. (2004): Asiakkaat arvioitsijoina. Asiakkaiden tyytyväisyys kunnallisiin palveluihin vuonna 2003. KuntaSuomi-tutkimuksia nro 51. Acta nro 171. Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Oulun kaupunki (2005): Alueellinen yhteistyö sekä lasten ja nuorten osallisuus ja vaikuttaminen vv. 2002–2004. Selvitys. Oulun kaupunki. Keskusvirasto, Lähidemokratia ([www.ouka.fi/lahidemokratia/tuu\\_mukkaan.htm](http://www.ouka.fi/lahidemokratia/tuu_mukkaan.htm))

- Pekola-Sjöblom, Marianne (2006): Kuntalaiset ja palvelut. Kirjassa Pekola-Sjöblom ym.: Kuntalainen – kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 56. Acta Nro 182. Helsinki
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2002): Kuntalais- ja asiakaskyselyt arvioinnin välineenä kunnissa. Visio-nääri 1/2002. Suomen Kuntaliitto.
- Pikkala, Sari (2005a): Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajana. Kuntaliitto.
- Pikkala, Sari (2005b): Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003. KuntaSuomi 2004-tutkimuksia nro 54. Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Rolland, Asle et al. (2003): Evaluering av kommunale brukerundersøkelser. [http://www.dep.no/filarkiv/203343/KRD\\_SLUTTRAPPORT.pdf](http://www.dep.no/filarkiv/203343/KRD_SLUTTRAPPORT.pdf)
- Ruusula, Matti (2001): Palveleeko verkko kuntalaista? Suomen kuntien verkkosivustojen laadullinen vertailu 2001. JUNA-julkaisuja 2/2001. Helsinki
- Ryynänen, Aimo & Salovaara, Krista (2002): Kokeilusta käytännöksi – osallisuushankkeen selonten taustaraportti. Sisäasiainministeriö. Osallisuushanke. Helsinki
- Rolland, Asle (2005): Kommunal bruk av brukerundersøkelser. Samfunnsspeilet nr. 3/2005
- Sisäasiainministeriö & Taloustutkimus Oy (2005): Julkishallinnon verkkopalvelut.
- Sisäasiainministeriö (2006): Vapaa-ajanasukkaiden osallistuminen kunnan päätöksentekoon. Saaris-toasiain neuvottelukunta & Suunnittelukeskus Oy. Sisäasiainministeriön julkaisuja 14/2006. Helsinki.
- Sjöblom, Stefan (2002): Kuntalainen vaikuttajana. Kirjassa Pekola-Sjöblom, Marianne ym.: Kuntalaisen monet roolit. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 37. Acta nro 147. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Sjöblom, Stefan (2006): Kuntalaiset vaikuttajina. Kirjassa Pekola-Sjöblom ym.: Kuntalainen – kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 56. Acta Nro 182. Helsinki
- Strukturkommissionen (2005): Strukturkommissionens betaenkning. Bind I. Hovedbetaenkning. Nr. 1434, januar 2004. ([www.im.dk](http://www.im.dk))
- Ståhlberg, Krister (1997): Kuntien kehittämisselitys. Mitä, missä ja kenen toimesta? Kirjassa Pikkala, Sari (toim.): Kunnat ja päättäjät. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 9. Acta nro 85. Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Suomen Kuntaliitto (2001): Kuntien www-viestinnän ohjeet. <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p040209144102J.pdf>
- Suomen Kuntaliitto (2004): Kunnan viestintä. Suomen kuntaliitto. Helsinki
- Sutela, Marja (2001): Kuntalaisen roolin muutos asukkaasta asiakkaaksi. Oikeus 4/2001
- Tampereen kaupunki (2003): Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamista pohtineen työryhmän loppuraportti 19.2.2003 <http://www.tampere.fi/tiedostot/4VO5E8EVP/loppuraportti.pdf>
- Turun kaupunki: Kansalaisen tietoyhteiskuntaohjelma vuoteen 2006 – Kolmekymmentä askelta kansalaisen tietoyhteiskuntaan Turussa <http://www.turku.fi/tietoyhteiskunta>
- Valtiovarainministeriö (2005a): Kuule kansalaista – valmistele viisaasti. Helsinki. <http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/93548.pdf>
- Valtiovarainministeriö (2005b): Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa. Selvitys kansalaisvaikuttamisen kanavista tietoverkoissa. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämissosasto. Työryhmämuistioita 2/2005. Helsinki <http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/92435.pdf>

## Raportissa käytetyt hankekuntien keräämät aineistot

### Käsikirjoitukset:

Bäcklund, Pia & Kuokkanen, Anna & Henriksson, Riikka: Kuntalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen käytännöt Helsingissä

Alm, Sari: Kuntademokratian toimintatavat Lahdessa

Sollo, Matti: Kuntademokratian toimintatavat Lapinlahdella

Ylitervo, Sirkka: Kuntademokratian toimintatavat Oulunsalossa

Salminiitty, Ritva: Kuntademokratian toimintatavat. Kuntalaisvaikuttamisen edellytykset Turun kaupungissa.

### **Koko kunnan ja toimialojen näkökulmasta täytetyt tiedonkeruulomakkeet ilman yhteenvettoa:**

Joensuu

Jyväskylän maalaiskunta

Kemi

Mynämäki

Tampere

Uusikaarlepyy