

Kuntien demokratiatilin päätös

Kuntademokratian toimintatavat

Teemavihko 2

ISBN 952-213-106-7

TEKIJÄT
Sari Pikkala
Päivi Kurikka

TAITTO
Nina Palmu-Pietilä

1. painos
ISBN 952-213-106-7
© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2006

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

Sisällysluettelo

1	Johdanto	
	Demokratiatilinpäättöshanke ja sen neljä pääteemaa _____	4
2	Kuntademokratian toimintatavat -teeman taustaa _____	6
	2.1 Lainsäädännöllistä taustaa _____	6
	2.2 Kuntademokratian toimintatavat -teeman tavoite _____	8
3	Teeman käytännön toteutus _____	9
	3.1 Vaihe 1: Nykytilan kuvaus _____	9
	3.2 Vaihe 2: Ongelmien ja vahvuuksien erittely _____	10
	3.3 Vaihe 3: Kehittämisen painopisteiden määrittely _____	11
4	Lopuksi _____	12
	Liite 1. Kysymysrunko koko kunnan tiedoille _____	13
	Liite 2. Kyselyrunko toimialoille _____	18

1 Johdanto

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, joiden 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*. "Vaalitulinpäätöksissä" 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 asukkaalleen 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.

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 osallistumuotoja, 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. Valtakunnallisen vertailutiedon tarve korostuu varsinkin kahdessa viimeisessä teemassa. Kunnat voivat itse kerätä omaa kuntaansa koskevan aineiston, mutta tulosten tulkitseminen ja arvioiminen on hedelmällisempää, kun omia tuloksia voidaan suhteuttaa valtakunnalliseen otokseen pohjaaviin tietoihin.

Olemme koonneet alle ohjeita ja vinkkejä kunnille, jotka haluavat kartoittaa ja kehittää tiedottamisen ja kuntalaisten osallistumisen käytäntöjä kunnassaan.

2 Kuntademokratian toimintatavat -teeman taustaa

2.1 Lainsäädännöllistä taustaa

On selvää, että äänestämisen neljän vuoden välein pidettävissä kunnallisvaaleissa ei ole kuntalaisille riittävä vaikutuskanava kunnan suuntaan. Kuntalaisten suoraa vaikuttamista tarvitaan edustuksellisen demokratian täydentäjäksi. Lainsäädäntömekin edellyttää, että kunnat huolehtivat kuntalaisten tiedonsaannista ja osallistumismahdollisuuksista.

Päävastuu niiden järjestämisestä on valtuustolla. Se voi toiminnallaan ja päätöksillään vaikuttaa siihen, miten avointa kunnan toimintakulttuuri on ja miten kuntalaisten toiminta ja mielipiteet todellisuudessa vaikuttavat kunnalliseen päätöksentekoon ja hallintokulttuuriin.

Keskeisimmät tiedottamista ja kuntalaisten suoraa osallistumista koskevat velvoitteet löytyvät perustuslain ohella kuntalaista ja allamaintuista erillislaeista.

Kuntalain 27 §:ssä on esimerkinomainen luettelo toimenpiteistä, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää:

1. Palvelujen käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin
 - Kunnan laitoksiin ja liikelaitoksiin voidaan palvelujen käyttäjien esityksestä valita edustajia. Valintojen perusteista päättää valtuusto.
2. Kunnan osa-aluetta koskevan hallinnon järjestäminen
 - Valtuusto voi asettaa toimielimen tai sen jaoston, käsittelemään kunnan osa-alueen asioita ja se määrittelee myös toimielimen toimivallan. Luontevimmin toimielimen jäsenet valitaan po. alueen asukkaista.
3. Tiedottaminen ja asukkaiden kuuleminen
 - Osallistuminen ja vaikuttaminen perustuu paljolti siihen, miten paljon ja miten kuntalaiset saavat tietoa kunnan toiminnasta ja päätettävistä asioista. Asukkaiden mielipiteen selvittämiseksi kunnat voivat järjestää kuulemistilaisuuksia ja mielipidetiedusteluja. Useimmin ne liittyvät palveluiden järjestämiseen ja esim. kaavoitusratkaisuihin.
5. Yhteistyön järjestäminen kunnan tehtävien hoitamisessa
 - Kunnat voivat osallistaa kuntalaisia tukemalla heidän omaehtoista toimintaansa siirtämällä esimerkiksi sopimuksella joidenkin tehtävien tai palvelujen tuottamisen erilaisten yhdistysten tai asukas- ja kylätoimikunnille. Tähän yhteistyöhön voi liittyä myös palvelujen myymistä kunnalle.

6. Asukkaiden oma-aloitteisen asioiden hoidon, valmistelun ja suunnittelun avustaminen
 - Asukkaat tuntevat usein mielenkiintoa heitä lähellä oleviin asioihin esimerkiksi asuinalueella. Tällöin he myös haluavat ottaa osaa alueiden suunnitteluun ja lähiympäristön kehittämiseen. Tätä kunnat voivat tukea mm. ottamalla asukkaat mukaan kaavojen suunnitteluun. Avustaminen voi olla myös taloudellista tai teknistä, esimerkiksi tilojen ja työvälineiden muodossa.
7. Kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen
 - Kuntalain 30 ja 31 §:ssä säädetään erikseen kunnallisesta kansanäänestyksestä. Kansanäänestyksen sijasta kunta voi käyttää ”kevyempää” vaihtoehtoa mielipidetiedustelun muodossa. Kansanäänestys puoltaa paikkaansa erityisesti silloin, kun mielipiteenilmaisun luotettavuus halutaan varmistaa.

Kuntalain 28 §:ssä säädetään kuntalaisen aloiteoikeudesta. Asukkailla on sen mukaan oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Kunnan on velvollisuus ilmoittaa aloitteen tekijälle, mihin toimenpiteisiin sen johdosta ryhdytään, tämä kuuluu myös hyvän hallinnon periaatteisiin. Valtuustolla on oikeus saada vähintään kerran vuodessa tieto siitä millaisia aloitteita asukkaat ovat tehneet ja mihin toimenpiteisiin niiden johdosta on ryhdytty.

Kuntalain 29 § puolestaan määrittelee kunnan tiedottamisvelvollisuuden seuraavasti: ”Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista 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. Lain mukaan viranomaisen on pyydettyessä annettava tieto julkisesta asiakirjasta. **Hallintomenettelylain** mukaan kunnan on ilmoitettava asian vireille tulosta julkisesti, jos asian ratkaisulla on huomattava vaikutus. **Sähköisestä asioinnista** annetun lain mukaan kunnan on järjestettävä sähköiset asiointipalvelut, turvattu niiden saavutettavuus sekä ilmoitettava sähköisessä asiointissa käytettävät yhteystietonsa.

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on ”turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asian-tuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa”. Osallisille turvataan oikeus osallistua kaavan valmisteluun ja sen vaikutusten arvioimiseen. Myös kunnan muita toimialoja koskevassa lainsäädännössä on tiedottamista ja osallistumista koskevia säännöksiä.

Ympäristönsuojelulaissa ja laissa ympäristövaikutustenarvioinnista kunnat velvoitetaan tiedottamaan ja varaamaan mahdollisuuden mielipiteen, muistutusten yms. tekemiseen.

Samansisältöinen velvoite kunnille määrätään myös **potilaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista** annetuissa laeissa. Niiden mukaan asiakkaille on annettava tietoja ja mahdollisuus osallistua hoito- yms. suunnitelmien laatimiseen sekä muistutusten tekemiseen. **Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista** annetun lain mukaan kun-

nan on käsiteltävä mahdollisen vammaisneuvoston aloitteet, esitykset ja lausunnot vammaisten henkilöiden elämiseen ja suoriutumiseen liittyvissä asioissa.

Lukiolain, lain ammatillisesta koulutuksesta ja lain ammattikorkeakouluopinnoista mukaan kunnan on kuultava oppilaskunnan tai opiskelijajäsenten mielipidettä koulutusta ja opintoja koskevissa asioissa.

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 (Nuorisolaki 2006, 8 §).

2.2 Kuntademokratian toimintatavat -teeman tavoite

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

Teeman toteutuksessa voidaan erottaa kolmeen vaihetta:

1. **Nykytilan kuvaus:** Niiden rakenteiden, käytäntöjen ja kokeilujen kuvaaminen, joilla kunta pyrkii edistämään kuntalaisten tai kuntalaisryhmien osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia
2. **Ongelmien ja vahvuuksien erittely**
3. **Kehittämistarpeiden tunnistaminen ja kehittämistoimien suunnittelu**

Nykytilanteen kuvaus on eräänlainen kuntalaisosallistumisen edistämisen toimintakertomus. Jos siinä esitetään kootusti ne osallistumisen ja vaikuttamisen tavat, joita kuntalaisilla on käytössään, voi se jo sellaisenaan palvella osallistumisen ja vaikuttamisen oppaana kuntalaisille.

Nykytilanteen kartoituksen täydentäminen havaittujen puutteiden ja vahvuuksien erittely antaa puolestaan eväitä luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden, kuntalaisten ja heitä edustavien järjestöjen väliselle vuoropuhelulle ja keskustelulle kuntademokratian kehittämisen suunnasta.

3 Teeman käytännön toteutus

3.1 Vaihe 1: Nykytilan kuvaus

Nykytilan kuvauksen jäsentelyyn on useita vaihtoehtoisia tapoja. Lähtökohdaksi voidaan ottaa esimerkiksi kuntalain 27 §:n osallistumuodot ja selvittää, miten niitä kunnassa toteutetaan – jos toteutetaan.

Demokratiatilinpäätöshankkeen “Kuntademokratian toimintatavat” -teemassa nykytilanteen kuvauksessa pyritään vastaamaan 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 osallistumuotoja? 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 (palaute, kyselyt yms.)? Miten?
- Miten kunnassa reagoidaan kuntalaisilta tulleeseen palautteeseen ja mielipiteisiin?
- Millainen merkitys kuntalaisaloitteilla on kuntalaisten vaikutuskanavana?
- Onko kunnalla yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa? Millaista?

Vakiintuneiden käytäntöjen ja rutiinien kartoitus on tässä yhteydessä yhtä olennaista kuin osallisuuden lisäämiseen tähtäävät projektit ja erityistoimet. On myös tärkeää kiinnittää huomiota vaikuttamisen ketjuun. Välittyvätkö kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien näkemykset todella valmistelusta ja/tai päätöksenteosta vastaavalle taholle?

Asioita, jotka olisi hyvä huomioida nykytilan kartoituksessa, on koottu **kysymysrunгон** muotoon (ks. liite 1). Sitä voidaan käyttää “muistilistana”. Kuntien hallinto on voimakkaasti sektoroitunut ja eri toimialat saattavat soveltaa omia, keskenään erilaisia osallistumiskäytäntöjä. Nämäkin tulisi käydä läpi. Jos kartoitusta tekevä taho ei tunne toimialojen käytäntöjä, on tarpeen kääntyä sektoreiden edustajien puoleen. Sektori- ja toimialakohtaista tiedonkeruuta varten on laadittu sup-

peampi **kyselylomake (liite 2)**, jota kunnassa voidaan käyttää sellaisenaan tai soveltuvin osin. Molemmat liitteet ovat ladattavissa word-muodossa Demokratiatilinpäätöshankkeen internet-sivulta (www.kunnat.net).

3.2 Vaihe 2: Ongelmien ja vahvuuksien erittely

Resurssien niukkuus, totuttuihin toimintatapoihin lukkiutuneet asenteet viranhaltija- ja/tai luottamushenkilöorganisaatiossa, ideoiden ja/tai osaamisen puute kuntaorganisaatiossa sekä kuntalaisten haluttomuus tarttua kunnan tarjoamiin osallistumismuotoihin ovat monissa kunnissa kompastuskiviä osallisuuden lisäämisen tiellä. Mainittuihin ongelmiin ei välttämättä löydy ainakaan nopeaa ratkaisua.

Alle on koottu joitakin luonteeltaan konkreettisempia ongelmakohtia, jotka ovat demokratiatilinpäätöshankkeen yhteydessä nousseet esille. Esimerkit saattavat osaltaan helpottaa kunnissa tehtävää arviointia: konkreettisen ongelman paikallistaminen auttaa myös konkreettisten parannusehdotusten muotoilussa.

Hallinnolliset lähtökohdat

- Millään kuntaorganisaation tasolla ei ole kokonaiskäsitystä niistä tavoista, joita kunnassa sovelletaan
- Tiedottamiseen ja kuntalaisten osallistumiseen liittyvä toiminta ei ole suunnitelmallista
- Kunnan strategioihin saattaa sisältyä osallisuustavoitteita, mutta ne jäävät korulauseiksi konkreettisten kriteerien ja seurannan puuttumisen vuoksi
- Toiminta ei ole pitkäjänteistä vaan pikemminkin poukkoilevaa – projektit loppuvat, ennen kuin ne ovat ehtivät vakiinnuttaa paikkansa
- Eri toimialojen välillä ei ole yhteistyötä kuntalaisosallistumisen kehittämisessä. Samaa asiaa tehdään monessa eri yksikössä toisistaan tietämättä; kokemukset eivät välity eikä osaaminen siirry organisaation sisällä

Tiedottaminen

- Suunniteltavana olevista asioista tiedotetaan vaikuttamismahdollisuuksien kannalta liian myöhään
- Kunnan www-sivut ovat sekavat ja hankalat käyttää
- Toimialojen www-sivujen toteutus on kirjavaa – yhtenäinen käyttölogiikka puuttuu
- Kokousasiakirjat ovat yleensä saatavilla internetissä, mutta usein pöytäkirjojen liitteet puuttuvat – ilman niitä tavallisen kuntalaisen on vaikea seurata päätöksentekoa
- Tiedotteet ja kokousasiakirjat ovat kankean ja byrokraattisen tyylin vuoksi tavallisen kuntalaisen näkökulmasta huonosti avautuvia

Erityisryhmien osallisuus ja alueellinen osallisuus

- Osallistumistavat eivät kytkeydy kunnan muuhun toimintaan ja päätöksentekoon

Kuntalais- ja asiakaspalautteen kerääminen ja käsittely

- Palautteeseen reagointiin ei ole yhtenäisiä ohjeita
- Seuranta puuttuu: kunnassa ei seurata, miten paljon ja millaista palautetta kuntalaisilta tulee, mihin toimenpiteisiin palautteen johdosta on katsottu aiheelliseksi ryhtyä ja mihin toimenpiteisiin lopulta on ryhdytty

- Tieto palautteesta ja sen sisällöstä ei välity toiminnasta vastaavalle luottamuselimelle

Käyttäjien osallistuminen toiminnan suunnitteluun ja ohjaamiseen

- Kouluja lukuun ottamatta kunnallisten palvelujen käyttäjien (tai heidän omaistensa) edustus toimielimissä harvinaista

Kuulemis-, keskustelu- ja neuvottelutilaisuudet

- Tilaisuuksiin tulee vain kourallinen ihmisiä
- Tilaisuuksien ajankohta – oli se sitten päivä- tai ilta-aikaan – karsii osallistujia
- Vuoropuhelu muuttuu helposti kinasteluksi
- Tilaisuuksissa puhutaan kahta eri kieltä – hallinnon ja kuntalaisten
- Vuorovaikutustaidoiltaan heikommat jäävät sivuun
- Tilaisuuksista saatu palaute jää hallintoon – vaikutukset jäävät osallistujille epäselviksi

Osallistuminen ja vaikuttaminen tietoverkossa

- Tekniikan ehdoilla toimiminen – väline ja toteutus muodostuvat tärkeämmäksi kuin palvelun tai toiminnan sisältö
- Internet-keskustelut jäävät irrallisiksi – luottamushenkilöt ja viranhaltijat eivät osallistu keskusteluun, eikä kuntalaiskeskustelua välttämättä edes seurata
- Epäasialliset viestit syövät keskustelupalstojen uskottavuutta

3.3 Vaihe 3: Kehittämisen painopisteiden määrittely

Kun nykytilan kartoitus on tehty ja nykyisten toimintatapojen puutteita ja vahvuuksia eritelty, on aika määritellä kehittämisen painopisteet: mitä juuri meidän kunnassamme voidaan ja halutaan jatkossa tehdä kuntalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi. Tässä vaiheessa vuoropuhelu poliitikkojen, viranhaltijoiden, kuntalaisten ja heitä edustavien järjestöjen kesken on tärkeää, mutta viime kädessä linjausten tekeminen kuuluu kuitenkin valtuustolle.

Kehittämistavoitteet kannattaa asettaa realistiselle tasolle. Lienee viisaampaa keskittyä kerralla joihinkin tiettyihin osa-alueisiin, pikemminkin kuin pyrkiä kaikenkattavaan kokonaisuudistukseen.

Kehittämistavoitteiden konkreettisuus lisää onnistumisen todennäköisyyttä. Yleiset ja ympäröivät muotoilut, esimerkiksi “kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen” jäävät helposti tyhjiksi tavoitteiksi, jotka eivät ohjaa käytännön työtä.

Kannattaa myös tiedostaa, että osallistumismahdollisuuksien moninaisuus ole itseisarvo. Tärkeintä on löytää kunnan muuhun toimintaan nivoutuvia tapoja edistää kuntalaisten osallistumista.

4 Lopuksi

Edellä kuvattu prosessi on ennen muuta tarkastelukehikko, jota kunnat voivat käyttää oman toimintaansa arvioinnissa. Koko hankkeen otsikko *Demokratiatilinpäätös* saattaa luoda mielikuvan numeerisia arvoja saavasta mittarista. Kun tarkastelun kohteena ovat ne toimintatavat, joilla kunta pyrkii turvaamaan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, ei tarkastelun muokkaaminen ja tiivistäminen numeerisiksi mittareiksi ole tarkoituksenmukaista. Arvio on sanallinen.

Tästä huolimatta ajallinen vertailu on mahdollista ja myös toivottavaa. Osallistumismahdollisuuksien kehittymistä tulisi seurata säännöllisesti, vähintään kerran valtuustokaudessa. Kun aiheeseen seuraavan kerran palataan, voidaan tarkastelukehikkoon ottaa mukaan ajallinen ulottuvuus – miten kuntalaisille tarjottavat osallistumismahdollisuudet ovat kehittyneet ja miten aiemmin asetetut kehittämistavoitteet ovat toteutuneet.

Kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia. Kun tarkastelun kohteena ovat kuntalaisille tarjottavat osallistumis- ja vaikuttamiskanavat, on kuntia tuskin mahdollista laittaa mihinkään yksioikoisesti määriteltyyn paremmuusjärjestykseen. Silti oman kunnan ja muiden kuntien toimintatapojen ja käytäntöjen vertailu on hyödyllinen lisä kunnan itsearvioinnissa.

Demokratiatilinpäätöshankkeen asiantuntijatyönä tehtävään kuntademokratian toimintatavat -teeman taustaraporttiin kootaan havaintoja ja tutkimustuloksia, joihin yksittäiset kunnat voivat suhteuttaa omaa kuntaa koskevia tietoja.

Kuten jo johdannossa mainittiin, liittyy nyt käsitelty demokratiatilinpäätöshankkeen teema kiinteästi seuraavaan osioon, kuntalaisten näkemysten kartoitukseen. “Kuntademokratian toimintatavat” -teemassa asiaa tarkastellaan kuntaorganisaation näkökulmasta. Kuntalaiskyselyn kautta saadaan tietoa siitä, miten kuntalaiset arvioivat kuntaa ja omia vaikutusmahdollisuuksiaan.

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. Koordinoidaanko 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-sivuilta esim.

- Luottamuselimet ja -henkilöt yhteystietoineen ja puoluetunnuksineen, myös ylikunnallisissa ja kunnallisesten 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 yhteenve-toa? 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, vanhempain-yhdistykset, käyttäjäraadit tms.)?

Missä yksiköissä/toiminnoissa? Sovellataanko kaikissa toimipisteissä samaa käytäntöä? Keitä ryhmään/toimielimeen kuuluu ja miten se valitaan? Onko toiminnassa mukana viranhalti-joita 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. Kysely 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**?

- Ei
 Kyllä ↓

Millaista?

Tiedottaminen

7. Onko kunnan **www-sivulla** seuraavat tiedot **omalta toimialaltanne**:

- Viranhaltijat yhteystietoineen
 Kuvaus viranhaltijan tehtävistä/vastuualueesta
 Lautakunnan jäsenet yhteystietoineen (myös puoluetunnus)
 Kuvaus lautakunnan tehtävistä/vastuualueesta
 Lautakunnan kokousasiakirjat
 Lautakunnan kokousasiakirjojen liitteet/taustamuistiot
 Toimialan/viraston strategiat, tavoitteet
 Katsaus toimialan ajankohtaisiin asioihin
 Palautemahdollisuus
 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, vammaiset, vammaiset, kielivähemmistö, maahanmuuttajat)

- Ei
 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.)

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? Tiedotetaan 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? 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

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. lausuntopyyynnöt, tilaisuuksien järjestäminen, ostopalvelusopimukset, avustukset jne.)

- Ei
 Kyllä ↓

Lyhyt kuvaus yhteistyön muodoista ja laajuudesta

Muut toimintatavat

19. Onko toimialallanne edellisten lisäksi **muuta 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?
-