



Pääkaupunkiseudun  
demokratiaindikaattorit  
Käsikirja

Tiedustelut  
Pia Bäcklund  
p. (09) 310 36521  
etunimi.sukunimi@hel.fi

Julkaisija  
Helsingin kaupungin tietokeskus  
PL 5500 (Siltasaarenk. 18-20 A)  
00099 Helsingin kaupunki  
p. (09) 310 1612  
[www.hel.fi/tietokeskus](http://www.hel.fi/tietokeskus)

Puhelinvaihte  
(09) 310 36293

Julkaisutilaukset  
p. (09) 310 36293  
[tietokeskus.tilaukset@hel.fi](mailto:tietokeskus.tilaukset@hel.fi)

Käteismyynti  
Tietokeskuksen kirjasto  
Siltasaarenkatu 18-20 A  
p. (09) 310 36377  
[tietokeskus.kirjasto@hel.fi](mailto:tietokeskus.kirjasto@hel.fi)

# Pääkaupunkiseudun demokratiaindikaattorit

## Käsikirja



Helsingin kaupunki  
**Tietokeskus**

Helsinki 2009



Pääkaupunkiseudun  
KAUPUNKIOHJELMA

**Toimittanut:** Laura Ahokas

**Tiedustelut:** Pia Bäcklund (09) 310 36521  
etunimi.sukunimi@hel.fi

**Käännökset:** Delingua Oy

**Taitto:** Pixpoint Ky

**Kuviot:** Pirjo Lindfors

**Kannen kuvat:** Helsingin kaupungin kuvapankki

**Kansi:** Tarja Sundström-Alku

**Paino:** Edita Prima Oy, Helsinki 2009

painettu ISBN 978-952-223-376-9  
verkossa ISBN 978-952-223-377-6

# Sisällys

<b>Esipuhe</b> .....	4
<b>Förord</b> .....	5
<b>Johdanto</b> .....	7
<b>1 Vaalit kuntademokratian mittarina</b> .....	11
1.1 Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa .....	12
1.2 Ehdokasasettelu kunnallisvaaleissa .....	16
1.3 Muutokset valtuuston kokoonpanossa .....	19
1.4 Kunnan toimet äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi ja äänestyskäytäntöjä koskevat uudistukset ..	23
1.5 Kunnalliset kansanäänestykset .....	24
1.6 Kuntalaisten näkemykset äänestämisestä .....	27
<i>Sammandrag: kommunalval som mätare för kommundemokrati</i> .....	29
<i>Lähteet</i> .....	32
<b>2 Kuntademokratian käytännöt</b> .....	33
2.1 Osallisuusasioiden hallinnointi ja näkyminen kunnan strategioissa .....	34
2.2 Tiedotuksen ja vuorovaikutuksen käytännöt .....	36
2.3 Kuntalaisten tekemät aloitteet .....	39
2.4 Kunnan järjestämät alueelliset ja erityisryhmien osallistumisareenat .....	42
2.5 Käyttäjä- ja asiakasdemokratia .....	45
2.6 Järjestö- ja puoluetoiminta .....	47
<i>Sammandrag: Praxis i kommundemokratien</i> .....	50
<i>Lähteet</i> .....	53
<b>3 Kuntademokratia kuntalaisten kokemana</b> .....	55
3.1 Kuntalaisten kiinnostus ja tietämys kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta .....	56
3.2 Kuntalaisten käyttämät osallistumistavat ja arviot niiden vaikuttavuudesta .....	59
3.3 Muita kuntalaisnäköyksiä osallistumisesta .....	62
3.4 Alue- ja erityisryhmien kokemukset osallisuudesta .....	65
<i>Sammandrag: Kommuninvånarnas syn på kommundemokratien</i> .....	67
<i>Lähteet</i> .....	70
<b>4 Luottamushenkilöt ja kunnallisdemokratia</b> .....	71
4.1 Kaupunginvaltuutettujen osuus kunnan luottamuselimissä ja luottamustehtävien kasautuminen ..	73
4.2 Demografinen edustavuus valtuustoissa .....	75
4.3 Luottamushenkilöiden näkemykset eri toimielinten ja toimijoiden vaikuttavuudesta .....	78
4.4 Valtuustotyön edellytykset valtuutettujen kokemina .....	81
4.5 Valtuutettujen arviot seutuyhteistyöstä .....	84
<i>Sammandrag: Förtroendevalda och kommundemokrati</i> .....	87
<i>Lähteet</i> .....	89

# Esipuhe

Osana Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa (2005–2008) toteutettiin valtakunnallinen Demokratiatilinpäätöshanke, jossa Helsinki oli yhtenä pilottikuntana. Hankkeen tarkoituksena oli luoda pohja sellaisten indikaattoreiden määrittelemiselle, joiden avulla demokratian tilaa voitaisiin systemaattisesti seurata. Kuntademokratian tilaa lähestyttiin niin asukkaiden, luottamushenkilöiden kuin viranhaltijoidenkin näkökulmasta.

Demokratiatilinpäätöshankkeen yhteydessä pääkaupunkiseudun kaupungit tekivät kiinteää yhteistyötä. Myös Espoossa, Vantaalla ja Kauniaisissa kerättiin vertailukelpoista demokratian tilaa kuvaavaa tietoa. Tämän kerätyn tiedon jatkojalostamiseen kaikkien pääkaupunkiseudun kaupunkien hyödynnettäväksi perustettiin Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman rahoituksella *Pääkaupunkiseudun Demokratiaindikaattorit -hanke*. Hankkeelle asetettiin konkreettinen tavoite. Sen tulisi tuottaa kaupunkien johdolle työkalu, jonka avulla kuntademokratian tilaa voitaisiin systemaattisesti seurata ja edelleen kehittää. Hankkeen taustalla oli myös näkemys siitä, että ne alueet ja kaupungit, joilla on aktiivinen kansalaisyhteiskunta ja toimivat poliittis-hallinnolliset rakenteet, menestyvät taloudellisesti parhaiten. Eri toimijoiden välistä luottamusta onkin pidetty kunnan elinkelpoisuuden yhtenä ehtona.

Tässä julkaisussa kuvataan hankkeen lopputuloksena syntyneet pääkaupunkiseudun demokratiaindikaattorit. Jokaisen indikaattorin osalta kerrotaan millaista tiedon keruuta ne edellyttävät ja miten niiden tuottamaa informaatiota voidaan tulkita. Tämän käsikirjan lisäksi laadittiin erillinen Demokratiaindikaattorit-taskutilasto, jossa kuvataan nykyinen demokratian tila kaikissa pääkaupunkiseudun kunnissa. Näiden julkaisujen myötä pääkaupunkiseudun kaupungit voivat jatkossa tehdä entistä tiiviimpää yhteistyötä kuntademokratian ja samalla myös koko pääkaupunkiseudun tulevaisuuden hyväksi.

Anja Vallittu

Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman johtoryhmän puheenjohtaja

# Förord

Som en del av Politikprogrammet för medborgarinflytande (2005–2008) genomfördes ett nationellt Demokratibokslutsprojekt inom kommunerna, i vilket Helsingfors deltog som pilotkommun. Projektets syfte var att skapa en grund för utarbetning av de indikatorer med vilka demokratin skulle kunna uppföljas mer systematiskt. Kommundemokratin tillstånd granskades både ur invånarnas, de förtroendevaldas och tjänsteinnehavarnas synvinkel.

I samband med demokratibokslutsprojektet inledde huvudstadsregionens kommuner ett nära samarbete med varandra. Även i Esbo, Vanda och Grankulla insamlades jämförbar information som beskrev demokratin tillstånd. För vidarebehandling av den insamlade informationen till gagn för alla kommuner inom huvudstadsregionen grundades projektet Huvudstadsregionens Demokratiindikatorer med hjälp av finansiering från Huvudstadsregionens stadsprogram. Ett konkret mål uppsattes för projektet. Projektet skulle utveckla ett verktyg för systematisk uppföljning och vidareutveckling av kommundemokratin för städernas ledning. Som bakgrund till projektet fanns uppfattningen om att de områden och städer som har ett aktivt medborgarsamhälle och fungerande politiska och administrativa strukturer är framgångsrika ekonomiskt sett. Ett av villkoren för kommunens livsduglighet har också ansetts vara förtroendet mellan olika aktörer.

I denna publikation beskrivs huvudstadsregionens demokratiindikatorer utarbetade som projektets slutresultat. För varje indikator del beskrivs vilken slags informationsinsamling de kräver och hur den producerade informationen kan tolkas. Förutom denna handbok har man utarbetat en separat fickstatistik, Demokratiindikatorerna, där den nuvarande demokratin inom alla huvudstadsregionens kommuner beskrivs. I och med dessa publikationer kan huvudstadsregionens kommuner i fortsättningen samarbeta ännu närmare till gagn för kommundemokratin och för hela huvudstadsregionens framtid.

Anja Vallittu

Ledningsgruppens ordförande i Huvudstadsregionens stadsprogram





# Johdanto

Kunnallisen demokratian nykytilasta on keskusteltu paljon viime vuosina. Meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutos sekä kaupunkien vapaaehtoisen yhteistyön tiivistyminen on asettanut samalla haasteita kunnallisen itsehallinnon toteutumiselle. Uhkina on nähty sekä se, että kunnallinen päätöksenteko voi irtaantua liian kauas asukkaiden arjesta kuin myös se, että valmistelun ja päätöksenteon siirtyminen epävirallisille verkostoille voi heikentää vaaleilla valittujen kunnanvaltuustojen vaikuttavuutta. Toisaalta vanhat toimintamallit kaipaavat myös kriittistä arviointia. Toimintaympäristön ja toimintatapojen muutosten myötä kunnallisen demokratian tilanteen säännöllinen arviointi tulee olennaiseksi. Arviointi edellyttää puolestaan sellaisia konkreettisia työkaluja, joiden avulla demokratian tila voidaan tehdä näkyväksi.

Tässä julkaisussa esitellään pääkaupunkiseudun kaupunkien – Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten – yhteiset demokratiaindikaattorit. Mittareiden on tarkoitus olla mahdollisimman monipuoliset siten, että ne kuvaavat kunnallisen demokratian eri ulottuvuuksia – myös sen tämän hetkisiä ongelmakohtia. Yhteinen mittaristo mahdollistaa vertailukelpoisen tiedon saamisen pääkaupunkiseudulta. Demokratiaindikaattoreiden systemaattisen käytön myötä kumuloitunut tutkimusaineisto antaa kaupungeille myös tietoa kuntademokratiaan liittyvien eri ilmiöiden kehityksestä ja muutostrendeistä. Näin kaupunkien yhteinen demokratiaindikaattoristo mahdollistaa sekä vertikaalisen (historiallisen) että horisontaalisen (kuntien välisen) tarkastelun kunnallisen demokratian tilan seuraamiseksi, ennustamiseksi ja kehittämiseksi. Saatua tietoa voidaan soveltaa kunnallisen demokratian nykytilan arviointiin sekä käyttää taustatietona pohdittaessa mitä demokratian osa-alueiden edellytyksiä kunnassa tulisi pyrkiä parantamaan ja millä keinovalikoimalla.

Pääkaupunkiseudun demokratiaindikaattorit -hankkeen toteuttamisen taustalla on ollut huoli kuntademokratian tilasta ja kehityksestä. Useissa viimeaikaisissa tutkimuksissa on arvioitu kunnallisen demokratian tilan heikentyneen, mistä osoituksena on pidetty laskevaa äänestysosallistumista kunnallisvaaleissa sekä kunnallisten luottamustehtävien heikkoa vetovoimaa, joka on näkynyt useissa suomalaiskunnissa vaikeutena rekrytoida ehdokkaita

vaaleihin. Toistaiseksi avoimena kysymyksenä on kuitenkin se, onko näissä ilmiöissä pikemminkin kyse puoluejärjestelmän kuin demokratian kriisistä. Laskevan vaaliaktiivisuuden ohella tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että kuntalaiset erilaistuvat osallistujina. Käytännössä erilaistuminen merkitsee sitä, että aktiivisimmat kuntalaiset seuraavat kunnallispolitiikka valppaasti ja pyrkivät vaikuttamaan kunnan toimintaan useilla eri tavoilla, samalla kun osa kuntalaisista jää täysin passiivisiksi suhteessa kotikuntansa suunnitteluun ja päätöksentekoon. Näistä muutostrendeistä huolimatta kansalaisten yleinen arvostus demokratiaa kohtaan on kuitenkin pysynyt varsin korkeana.

Huoli kunnallisen demokratian tilasta on aiheellinen myös kansainvälisesti vertailtuna. Etenkin verrattuna muihin Pohjoismaihin suomalaisen kuntademokratian tila on arvioitu muita heikommaksi. Kansalaisten kiinnittyminen poliittiseen järjestelmään ja poliittisen osallistumisen muodot ovat muutostilassa koko maassa. Jos perinteiset länsidemokratiat jaotellaan kolmeen ryhmään niiden äänestysaktiivisuuden perusteella, Suomi sijoittuu alimman kolmanneksen kärjen tuntumaan. Kuusikymmenluvun huippukuuhin verrattuna äänestysaktiivisuus Suomen eduskuntavaaleissa on laskenut 15 prosenttiyksikköä ja kunnallisvaaleissa peräti 20 prosenttiyksikköä. Äänestysaktiivisuus onkin Suomessa laskenut enemmän kuin useimmissa muissa kehittyneissä demokratioissa. Sen sijaan puoluejäsenyys on Suomessa keskimäärin muita vakiintuneita demokratioita yleisempää, vaikka sekin on seurannut yleistä länsimaita kehitystä ja vähentynyt selvästi 1980-luvun huippuvuosiin verrattuna. Yhteinen huoli demokratian tilasta ja tulevaisuudesta on toisaalta antanut motivaatiota tarttua kunnallisen demokratian kysymyksiin niin kunnallisella kuin valtakunnallisellakin tasolla. Tämä on näkynyt etenkin lukuisina demokratian prosessien tukemiseen tähtävinä hankkeina ja toimenpiteinä. Kysymykseen siitä, minkä verran demokratiaa eli kansanvaltaa voidaan kehittää julkishallinnon toimenpiteillä ei kuitenkaan ole yksiselitteistä vastausta.

Demokratia itsessään on moni-ilmeinen ilmiö, ja sille voidaan antaa erilaisia määritelmiä. Keskeisimmät painotuserot demokratian määritelmässä koskevat sitä, korostetaanko demokratiaa *edustuksellisenä jär-*

*jestelmänä*, jossa kansa valitsee itselleen edustajat tietylle vaalikaudelle, vai *osallistuvana demokratiana*, jossa painotetaan kansalaisten oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteisiä asioita koskevaan päätöksentekoon myös vaalien välillä. Edustuksellisen ja osallistuvan demokratian ohella voidaan puhua myös *suorasta demokratiasta*, jossa kansa päättää suoraan yhteisiä asioista esimerkiksi äänestämällä niistä.<sup>1</sup> Vaikka suomalainen kunnallisdemokratia on rakennettu edustuksellisen demokratian mallin varaan, on viime vuosikymmeninä alettu korostaa yhä enemmän myös osallistuvan demokratian merkitystä edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän tukena. Suoran demokratian ulottuvuuden suomalaisen kunnallisdemokratian kenttään on tuonut puolestaan mahdollisuus järjestään kunnallisia neuvoa-antavia kansaanäestyksiä.

Riippumatta demokratian eri määritelmien välisistä painotuseroista, pohjimmiltaan demokratiassa on lopulta kyse kansanvallasta ja kansalaisten poliittinen osallistuminen on demokraattisen päätöksentekojärjestelmän selkäranka. Kunnallinen demokratia kuuluu siis jokaiselle ”kunnan kansalaiselle”, kuntalaiselle. Tästä seuraa se, että kunta organisaationa ei voi ottaa yksin vastuuta demokratian toimivuudesta ja organisoimisesta. Kuitenkin kuntaorganisaatio voi omilla toimillaan edesauttaa ja tukea demokraattisia prosesseja alueellaan ja omassa toiminnassaan. Yhtenä tällaisena demokratiaa tukevana toimena voidaan pitää myös demokratiatutkimusta ja kuntademokratian kehityksen seuraamista. Juuri tätä tarkoitusta varten on laadittu myös Pääkaupunkiseudun demokratiaindikaattorit.

Kuntaorganisaation kannalta demokratian tilaa kuvaavia mittareita tarvitaan, jotta pystyttäisiin seuraamaan, mihin suuntaan kunnallisen demokratian eri ilmiöt ovat kehittymässä sekä saataisiin tietoa siitä, miten kunta voi omalla toiminnallaan tukea demokratian vahvistamista ja ovatko kunnallisen demokratian kehittämiseksi asetut strategiset päämäärät toteutuneet. Kuntien omat toimenpiteet demokratian prosessien tukemiseksi ja vahvistamiseksi ovat viime aikoina tyypillisesti olleet projektiluonteisia ja viranhaltijavetoisia. Kehittämisen projektiluonteisuutta on toisinaan kritisoitu suunnitelmallisuuden ja pitkäjänteisyyden puutteesta. Kehittämistoimien

viranhaltijavetoisuus on puolestaan antanut aiheutta kysyä, ovatko kunnanvaltuutetut ja muut kunnalliset luottamushenkilöt jääneet tai jättäytyneet syrjään kunnallisen demokratian kehittämisessä.

Kuntalain 27§:n mukaan kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen on kunnanvaltuustojen tehtävä. Lain kohdassa luetellaan useita eri keinoja, joilla osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista voidaan pyrkiä parantamaan. Kuntademokratiaan liittyvät kysymykset näkyvät vahvasti myös eräissä muissa kuntalain kohdissa, esimerkiksi kuntalaisten aloiteoikeutta koskevassa 28§:ssä ja kunnan tiedottamisvelvollisuutta käsittelevässä 29§:ssä. Yleisesti kansalaisten osallistumisoikeuksiin liittyvät kysymykset näkyvät myös monissa muissa laeissa, kuten julkisuuslaissa, hallintomenettelylaissa, laissa sähköisestä asioinnista, maankäyttö- ja rakennuslaissa, ympäristövaikutusten arviointia koskevassa laissa sekä Suomen perustuslaissa.

Demokratian tilaa on tutkittu valtioiden välisessä vertailussa jo 1950-luvulta lähtien. Kansainväliseen vertailuun tarkoitettujen demokratiamittarit perustuvat tavallisesti ajatukseen minimalistisesta liberaalidemokratiasta. Monet kansallisella tasolla tehdyt demokratiatutkimukset ovat puolestaan tyypillisesti keskittyneet tarkastelemaan ainoastaan vaaliosallistumista. Vaikka erityisesti äänestysaktiivisuuden seurannalla on pitkät perinteet, ovat tutkijoiden tiedot vaaliosallistumiseenkin liittyvien kysymysten osalta vielä osin hämärän peitossa. Esimerkiksi monista äänestysaktiivisuuteen vaikuttavista tekijöistä, kuten iästä, puoluekiinnittymisestä ja subjektiivisista käsityksistä ei ole vielä kovinkaan paljon systemaattista tutkimustietoa. Lisäksi kansainväliseen ja kansallisen tason demokratiaseurantaan tarkoitettujen mittarit eivät ole yksiselitteisesti siirrettävissä kunnallisen demokratian arviointiin. Kunta toimintaympäristönä on ratkaisevasti erilainen kuin valtio. Tästä syystä kunnallinen demokratia tarvitsee omat indikaattorinsa. Kuntien välisen demokratiatutkimuksen ja vertailun tausta-ajatus voi kuitenkin olla sama kuin kansainvälisessäkin demokratiavertailuissa: demokratian tilaa vertaillaan eri mittareiden avulla, jotta omat vahvuudet, ongelmakohdat ja kehittämistarpeet tulisivat esille.

Kunnallisen demokratian vertailu pääkaupunkiseudun kaupunkien välillä on huomioitava kaupunkien merkittävä koko ero asukasmäärällä mitattuna. Seudun ja koko maan suurin kaupunki, Helsinki

<sup>1</sup> Poliitiikan tutkimuksen piirissä erilaisia demokratiakäsityksiä on tarkasteltu huomattavasti tätä syvällisemmin ja monitahoisemmin. Omina demokratiateorioina voidaan erottaa esimerkiksi klassinen demokratiakäsitys, eliittiteoriat, inklusiivinen demokratia ja deliberatiivinen demokratia.

on asukasmäärältään noin 70 kertaa suurempi kuin pääkaupunkiseudun pienin kaupunki, Kauniainen. Espoo ja Vantaa ovat puolestaan keskenään melko samaa kokoluokkaa – vajaa puolet Helsingin väkiluvusta. Kaupunkien huomattava kokoero tarjoaa vertailulle yhden olennaisen taustamuuttujan. Kuntakoon vaikutusta kunnalliselle demokratialle on tarkasteltu useissa eri tutkimuksissa. Sen vaikutuksia kuntademokratialle voidaan pitää kahtalaisina. Pienemmissä kunnissa eräät demokratian edellytykset ovat huomattavasti paremmat kuin suurissa. Toisaalta päätettävien asioiden kirjo on pienemmissä kunnissa yleisesti ottaen suppeampi, joten prosesseja, joihin osallistua ja vaikuttaa on vähemmän.

Kuntakoon suuren vaihtelun ohella pääkaupunkiseudun erityispiirteinä kunnallisdemokratian kannalta voidaan pitää ensinnäkin Helsingin asemaa maan pääkaupunkina, maahanmuuttajien poikkeuksellisen suurta osuutta alueen asukkaista sekä tulomuuttoa Suomen muista kunnista. Helsingin asema pääkaupunkina voi vaikuttaa siihen, että kuntalaiset kokevat valtakunnan tason politiikan itselleen läheisemmäksi kuin oman kotikaupunkinsa päätöksenteon. Voimakas muutto Suomen ulkopuolelta ja muista kunnista tarkoittaa puolestaan sitä, että merkittävä osa kunnan asukkaista on kotoisin muualta, mikä heikentää identifioitumista asuinkuntaan ja edelleen kiinnostusta sen päätöksentekoa kohtaan. Toisaalta tarkasteltuna erilaisten osallistumisresurssien, kuten koulutustason ja järjestöaktiivisuuden suhteen pääkaupunkiseudun kaupungit erottuvat edukseen suomalaisessa kuntakentässä.

Pääkaupunkiseudun demokratiaindikaattorit -käsikirja etenee teemoittain. Valitut teemat noudattavat samaa jäsentelyä, jota on käytetty kunnallisessa Demokratiatilinpäätöksessä. Teemojen ohella myös monissa yksityiskohtaisemmissa kysymyksenasetteluissa on päädytty soveltamaan Demokratiatilinpäätöksessä käytettyjä muotoiluja. Ensimmäisessä teemassa tarkastellaan vaali- ja äänestysosallistumiseen liittyviä kysymyksiä ja toisessa teemassa kuntademokratian käytäntöjä. Kolmannessa teemassa keskitytään kuntalaisten kokemuksiin kuntademokra-

tian toimivuudesta ja käytännöistä sekä viimeisessä teemassa puolestaan valtuutettujen kokemuksiin kunnallisen demokratian tilasta ja heidän omasta roolistaan luottamushenkilöinä. Kuhunkin teemaan kuuluu neljästä kuuteen demokratiaindikaattoria, joiden kautta teemaa lähestytään eri näkökulmista.

Kaikki indikaattorit on esitetty yhtenevän mallin mukaisesti. Johdanto-osiossa kerrotaan, mistä indikaattorin kuvaamassa ilmiössä on kyse ja esitetään perustelut kyseisen indikaattorin valinnalle. Seuraavaksi esitellään indikaattorin osa-alueet, joissa kerrotaan minkälaisilla tutkimusmenetelmillä ja kysymyksenasetteluilla indikaattorin kuvaamaa ilmiötä voidaan käytännössä tutkia. Lopuksi läpikäydään aikaisemmissa tutkimuksissa tehtyjä havaintoja kyseisen indikaattorin kuvaamasta kuntademokratian osa-alueesta. Joidenkin indikaattorien kohdalla olemassa olevaa tutkimustietoa on tarjolla varsin runsaasti ja siitä esitetään tässä yhteydessä valikoitu otos keskeisimpien johtopäätösten osalta. Toisista indikaattoreista on puolestaan toistaiseksi melko niukasti tutkimustietoa. Tällöin on toisinaan esitetty koko maata kuvaavia tutkimustietoja.

\*\*\*

Pääkaupunkiseudun Demokratiaindikaattorit -hanke on pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteinen hanke, joka on jatkoa Suomen hallituksen Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan (2004–2007) kuuluneelle Demokratiatilinpäätöshankkeelle. Sen päämääränä on ollut kehittää kunnallisen demokratian tilaa kuvaavat indikaattorit pääkaupunkiseudun kaupunkien johdon työkaluksi. Hanke on rahoitettu Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmasta. Hankkeen käytännön toteuttamisesta on vastannut projektikoordinaattori Laura Ahokas ja hankkeen ohjausryhmään ovat kuuluneet Helsingistä erikoistutkija Pia Bäcklund (pj) ja projektipäällikkö Merja Koski; Espoosta kaupunginsihteerin Mari Immonen ja tutkija Santeri Paakko; Vantaalta asukaspalvelujohtaja Heidi Nygren ja suunnittelusihteerin Meija Tuominen sekä Kauniaisista kaupunginsihteerin Gun Söderlund ja hallintopäällikkö Tina Strandberg.

# Lähteet

Suomen demokratiaindikaattorit (2006). Borg, Sami (toim.) Oikeusministeriön julkaisu 2006:1. [<http://www.om.fi/uploads/4ot97.pdf>]

Vaalit ja demokratia Suomessa (2005). Paloheimo, Heikki (toim.) WSOY.

Kuntalainen – Kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004 (2006). Pekola-Sjöblom, Marianne et al. (toim.) Suomen Kuntaliiton KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia: 56.

# 1 Vaalit kuntademokratian mittarina

Osallistuminen kunnallisvaaleihin ja etenkin äänestysaktiivisuus vaaleissa ovat vakiinnuttaneet asemansa kunnallisen demokratian mittareina – jopa siinä määrin, että äänestysaktiivisuutta kunnallisvaaleissa on toisinaan pidetty lähes synonyymina kunnalliselle demokratialle. On kuitenkin huomattava, että suuresta painoarvostaan huolimatta kunnallisvaalit ovat vain yksi kuntademokratian ulottuvuus sekä jo vaaliosallistuminenkin omana teemanaan huomattavasti laajempi aihealue kuin äänestysaktiivisuus kunnassa keskimäärin.

Vaaliosallistumista käsittelevässä teemassa paneudutaan kunnallisvaaleihin ja äänestysaktiivisuuteen useasta eri näkökulmasta käsin. Miten äänestysaktiivisuus eroaa kunnan sisällä eri väestöryhmien välillä? Entä mikä on kunnallisvaalien äänestysaktiivisuuden taso suhteessa muihin vaaleihin? Äänestysaktiivisuuteen liittyvien kysymysten ohella teemassa käsitellään myös muita kunnallisen vaalidemokratian osa-alueita, kuten ehdokasasettelua ja kunnallisten kansanäänestysten järjestämistä.

Vaaliosallistumisen ja siihen keskeisesti kuuluvan äänestysaktiivisuuden asemaa kuntademokratian tilan vakiintuneimpana mittarina puoltaa monta eri tekijää. Merkittävin syy on eittämättä äänestämisen keskeinen asema edustuksellisessa demokratiassa kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen muotona. Käytännöllisempi syy vaaliosallistumisen painoarvolle kuntademokratian tilan kuvaajana on ilmiön toistuvuus ja kattavien tilastotietojen hyvä saatavuus. Neljän vuoden välein toistuvat kunnallisvaalit tarjoavat vakaan mittarin vaaliosallistumisessa ja äänestysaktiivisuudessa ajan saatossa tapahtuville muutoksille. Ajallisen tarkastelun – sekä historiallisen että tulevaisuutta ennakoivan – ohella äänestysaktiivisuutta kunnallisvaaleissa on mahdollista tarkastella myös vertikaalista kontekstia vasten. Tällöin voidaan tarkastella äänestysaktiivisuutta suhteessa

äänestysaktiivisuuteen muissa kunnissa (esim. naapurikunnat, koko maan keskiarvo) tai äänestysaktiivisuuteen muissa vaaleissa (eduskunta-, euro- ja presidentinvaalit).

Vaikka vaaliosallistuminen onkin vakiintunut mittari kunnalliselle demokratialle ja monet äänestysaktiivisuutta koskevat tiedot saadaan suoraan vaalirekisteristä, niin vaaliosallistumisen seuraamisessakin on omat puutteensa ja epäsystemaattisuutensa. Esimerkiksi eri ikäryhmien osalta äänestysaktiivisuudesta kunnallisvaaleissa ei toistaiseksi ole saatavissa kattavia tilastotietoja. Äänestysaktiivisuuden kehityksen seuraaminen eri ikäryhmissä vaatisikin manuaalista tilastointia valittujen otosten avulla. Toistaiseksi tällaista seuranta on systemaattisesti tehty tietyvästi ainoastaan Helsingissä. Lisäksi nykykäytännön mukaiset vaaliluettelot eivät tarjoa mahdollisuutta äänestysaktiivisuuden seurantaan ikäryhmien lisäksi muitakaan taustamuuttujia vasten. Näistä syistä tässä teemassa ehdotetaankin kuntalaisten vaaliosallistumisen selvittämistä myös kuntalaiskyselyissä esitettävillä kysymyksillä, jotka koskevat kuntalaisten näkemyksiä äänestämisen vaikuttavuudesta ja heidän motiivejaan äänestämiseen tai äänestämättä jättämiselle.

Koko maan tasolla mitattuna äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on ollut laskusuhdanteista 1980-luvulta lähtien. Erityisen suuri, lähes kymmenen prosenttiyksikön, pudotus äänestysaktiivisuudessa koettiin vuosien 1992 ja 1996 kunnallisvaalien välillä. Äänestysaktiivisuuden matalan tason ohella monet muutkin vaaliosallistumiseen liittyvät ilmiöt ovat herättäneet huolta kuntademokratian tilasta. Näitä ovat äänestysaktiivisuuden tason epätasaisuus eri kuntalaisryhmien välillä, puolueiden vaikeudet rekrytoida ehdokkaita kunnallisvaaleihin ja äänestäjien kokemukset tarjolla olevien poliittisten vaihtoehtojen epäselvyydestä.

# 1.1 Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa

Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on kunnallisen demokratian mittareista ehdottomasti vakiintunein. Äänestysaktiivisuus tarkoittaa äänestäneiden osuutta vaaleissa äänioikeutetuista. Kunnallisvaaleissa äänioikeutettuja ovat:

1. Suomen ja muun Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen sekä Islannin ja Norjan kansalainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on 51. päivänä ennen vaalipäivää sekä
2. muun kuin 1 kohdassa mainitun valtion kansalainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on 51. päivänä ennen vaalipäivää ja jolla on tuolloin ollut kotikunta Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään kahden vuoden ajan.

Kunnallisvaalit toimitetaan neljän vuoden välein ja niissä valitaan valtuusto, joka kunnan korkein päättävä elin. Vaaleissa äänestämistä kansalaisosallistumisen muotona on luonnehdittu edustuksellisen demokratian selkärangaksi. Vaikka edustuksellisessa demokratiassa varsinaiseen päätöksentekoprosessiin ei vaaditakaan jokaisen kansalaisen omaa jatkuvaa panosta, järjestelmän toimivuus edellyttää minimissään, että kansalaiset osallistuvat vaaleihin päätöksentekijöiden valitsemiseksi. Voidaan myös katsoa, että äänestämällä vaaleissa kansalaiset antavat tukensa paitsi määrätulle poliitikolle tai puolueelle, he antavat samalla epäsuorasti tukensa myös poliittiselle järjestelmälle.

Vaikka äänestysaktiivisuus onkin vakiintunut demokratian mittari, niin äänestysaktiivisuutta kuvaavien tietojen keräämisessä on edelleen puutteita ja epäsystemaattisuutta. Lisäksi pelkkä äänestysaktiivisuuden tarkastelu on itsessään riittämätön mittari kuvaamaan kattavasti edes vaalidemokratian toimivuutta. Muita keskeisiä elementtejä vaalidemokratiassa ovat esimerkiksi kuntalaisten kokemukset äänestämisen vaikuttavuudesta osallistumiskeinona sekä näkemys siitä, onko vaaleissa tarjolla aidosti erilaisia ja itselle sopivia poliittisia vaihtoehtoja.

## Indikaattorin osa-alueet

### • Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa

Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa tarkoittaa kunnallisvaaleissa äänestäneiden osuutta äänioikeutetuista. Lukua voidaan verrata äänestysaktiivisuuteen aikaisemmissa kunnallisvaaleissa samassa kunnassa (vertikaalinen tarkastelu), äänestysaktiivisuuteen muissa kunnissa (horisontaalinen tarkastelu) sekä äänestysaktiivisuuteen muissa vaaleissa kuin kunnallisvaaleissa.

### • Alueelliset erot äänestysaktiivisuudessa kunnan sisällä

Äänestysaktiivisuuden alueellisia eroja voidaan tarkastella laskemalla erotus (prosenttiyksikköä) kunnan korkeimman ja matalimman äänestysaktiivisuuden alueen välillä. (Tällöin tarkastelun ulkopuolelle tulee jättää se kunnan alue, jolla äänestävät ne henkilöt, joita ei ole merkitty väestötietojärjestelmässä minkään kiinteistön kohdalle.)

### • Äänestysaktiivisuus sukupuolen mukaan

Erotus (prosenttiyksikköä) miesten ja naisten äänestysaktiivisuudessa koko kunnan tasolla.

### • Ikäryhmien väliset erot

Eroja ikäryhmien välisessä äänestysaktiivisuudessa tarkastellaan harkinnanvaraisena otantana tilastomallalla äänestystiedot muutaman äänestysalueen osalta. Tarkastelun kohteeksi tulee valita sekä matalan että korkean äänestysaktiivisuuden alueita. (Tällöin tarkastelun ulkopuolelle tulee jättää se kunnan alue, jolla äänestävät ne henkilöt, joita ei ole merkitty väestötietojärjestelmässä minkään kiinteistön kohdalle.) Ikäryhmät luokitellaan 18–24; 25–29; 30–39; 40–49; 50–64 ja yli 65-vuotiaisiin.

Vaihtoehtoisesti tietoa iän vaikutuksesta äänestysaktiivisuuteen voidaan tarkastella myös kuntalaiskyselyiden avulla, mikäli kyselyissä tiedustellaan käyttikö vastaaja äänioikeuttaan edellisissä vaaleissa ja yhtenä kyselyn taustakysymyksenä on vastaajan ikä.

### • Erot äänestysaktiivisuudessa muiden taustatekijöiden suhteen

Muiden taustatekijöiden kuin sukupuolen ja iän merkitystä äänestysaktiivisuuteen voidaan selvittää

tarkastelemalla kunnan eri alueiden äänestysaktiivisuutta suhteessa alueen muihin tilastotietoihin, esimerkiksi koulutustasoon. Vaihtoehtoisesti eri taustatekijöiden vaikutusta äänestysaktiivisuuteen voidaan selvittää myös kyselytutkimuksissa vastaavalla tavoin kuin iän vaikutusta. Lisäksi voidaan tarkastella ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuutta kunnallisvaaleissa. Ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuutta koskevat tiedot saadaan suoraan vaalietietojärjestelmästä.

- **Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa verrattuna muihin vaaleihin**

Vertailu kunnallisvaalien äänestysaktiivisuuden ja muiden vaalien äänestysaktiivisuuden välillä.

## Indikaattorin tulkinta

Suomalaiset ovat perinteisesti äänestäneet eduskuntavaaleissa aktiivisemmin kuin kunnallisvaaleissa. Tosin vuoden 1992 kunnallisvaaleissa keskimääräinen äänestysaktiivisuus melkein saavutti vuotta aikaisemmin 1991 pidettyjen eduskuntavaalien äänestysaktiivisuustason. Kunnallisvaalien äänestysaktiivisuuden taso romahti kuitenkin jo seuraavissa, vuoden 1996 vaaleissa, jolloin aktiivisuus laski jyrkästi – lähes kymmenen prosenttiyksikköä. Äänestysaktiivisuuden lasku jatkui vielä seuraavissa kunnallisvaaleissa vuonna 2000, jolloin kirjattiin sodan jälkeisten vuosien matalin äänestysprosentti (56 %). Vuonna 2004 pidetyissä kunnallisvaaleissa laskusuhdanne taittui ja äänestysaktiivisuus nousi edelleen vuoden 2008 vaaleissa.

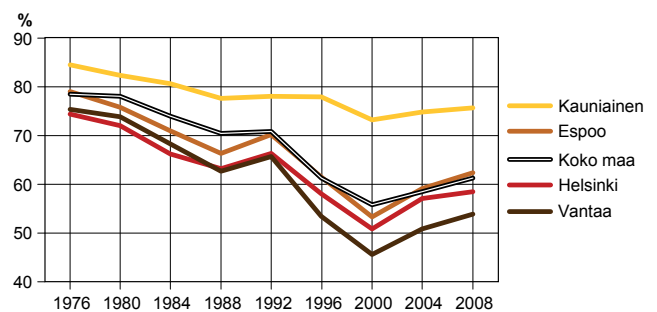
Politiikan tutkijoilla ei ole ollut esittää yksiselitteistä vastausta siihen, miksi äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on viime vuosikymmeninä laskenut voimakkaammin kuin eduskuntavaaleissa. Kunnallisvaalien heikkenevää äänestysaktiivisuutta on selitetty monien eri tekijöiden kautta. Yhtenä keskeisenä selityksenä on pidetty sitä, että kyselytutkimusten mukaan kuntalaiset kokevat kunnallisen päätöksentekojärjestelmän itselleen etäiseksi ja vieraksi. Toisaalta myös maan sisäisen muuttoliikkeen on havaittu heikentävän juuri kunnallisvaalien äänestysintoa suhteessa muihin vaaleihin. Selityksenä tähän on, että asuinkuntaansa hiljattain vaihtaneilla ihmisillä on taipumus jättää väliin juuri kunnallisvaalit, koska he eivät ole identifioituneet uuteen kotikuntaansa eivätkä tunne sen ajankohtaisia asioita tai kunnallisvaaliehdokkaita. Keskimäärin matalammaksi kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus on jäänyt

suurissa kaupungeissa. Korkeaksi äänestysaktiivisuus on puolestaan noussut tyypillisesti kunnissa, joissa on suuri ruotsinkielisten asukkaiden osuus.

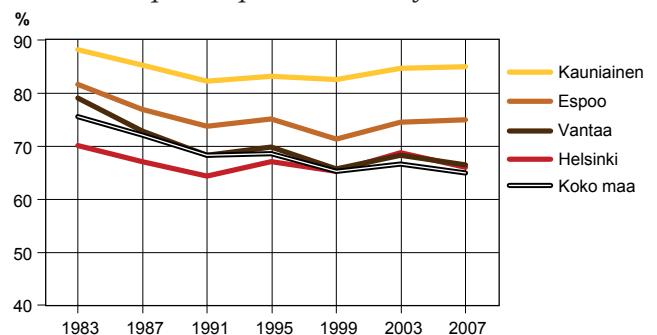
Korkeaa ja matalaa äänestysaktiivisuutta selittävät tekijät näyttävät pitävän paikkansa myös pääkaupunkiseudulla. Seudun aktiivisimmat äänestäjät löytyvät Kauniiaisista, joka muita pääkaupunkiseudun kuntia huomattavasti pienempi. Lisäksi ruotsinkielisten asukkaiden osuus Kauniiaisissa on suurempi kuin seudun muissa kaupungeissa.

Pääkaupunkiseudun mielenkiintoisena erityispiirteenä, että Kauniaisia lukuun ottamatta pääkaupunkiseudun kaupungeissa kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus on tyypillisesti jäänyt hieman koko maan keskiarvon alapuolelle (ks. kuvio 1). Sen sijaan eduskuntavaaleissa tilanne on näyttäytynyt päinvastaisena ja äänestysaktiivisuus pääkaupunkiseudulla on tyypillisesti ollut korkeampaa kuin koko maassa keskimäärin (kuvio 2).

**Kuvio 1.** Äänestysaktiivisuus (%) kunnallisvaaleissa 1976–2008 pääkaupunkiseudulla ja koko maassa.



**Kuvio 2.** Äänestysaktiivisuus (%) eduskuntavaaleissa 1983–2007 pääkaupunkiseudulla ja koko maassa.

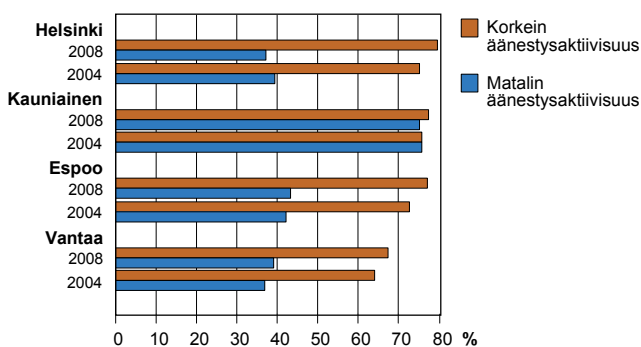


Kunnan sisäisiä eroja äänestysaktiivisuudessa on kuvattu kuviossa 3, jossa on esitetty äänestysaktiivisuus korkeimman ja matalimman äänestysaktiivisuuden alueilla vuosien 2004 ja 2008 kunnallisvaaleissa. Tarkastelusta on poistettu äänestysalue, jolla äänestävät ne henkilöt, joiden vakinainen asuinpaikka ei

ole tiedossa. Kuten kuviosta 3 ilmenee, Kauniaisia lukuun ottamatta erot alueittaisessa äänestysaktiivisuudessa kaupunkien sisällä ovat varsin huomattavia. Erityisen huolestuttavaksi tilanteen tekee, että erotukset ovat pikemminkin kasvamaan kuin supistumaan päin. Alueittaiset erot – erotus prosenttiyksikköä matalimman ja korkeimman äänestysaktiivisuuden alueen välillä – kasvoivat kaikissa neljässä pääkaupunkiseudun kaupungissa vuoden 2004 kunnallisvaaleista. Suurimmillaan erot alueittaisessa äänestysaktiivisuudessa ovat Helsingissä, jossa erotus korkeimman ja matalimman äänestysaktiivisuuden välillä oli vuoden 2008 kunnallisvaaleissa jopa 42,3 prosenttiyksikköä. Erotus oli kasvanut edellisistä vuoden 2004 kunnallisvaaleista noin 5 prosenttiyksikköä. Myös Espoossa ja Vantaalla alueelliset erot äänestysaktiivisuudessa ovat huomattavan suuria, noin 30 prosenttiyksikön luokkaa.

Äänestysaktiivisuutta koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että äänestysalueiden väliset erot kunnan sisällä ovat tyypillisesti yhteydessä alueen sosioekonomiseen tasoon. Johtopäätösten tekemistä tosin vaikeuttaa jonkin verran se, että äänestysalueet eivät välttämättä noudata kuntien tilastollisia aluejakoja, mikä vaikeuttaa vertailun tekemistä äänestysaktiivisuuden ja eri taustamuuttujien välillä. Lisäksi on muistettava, että alueen sosioekonomisen rakenteen ja äänestysaktiivisuuden välillä havaitut erot perustuvat ryhmätason aineistoihin, mikä voi johtaa ns. ekologiseen virhepäätelmään. Ryhmätason aineiston perusteella ei voi yksiselitteisesti todentaa, että tietyn alueen matala äänestysaktiivisuus olisi seurausta juuri tietyn tyyppisten ihmisten äänestämättömyydestä.

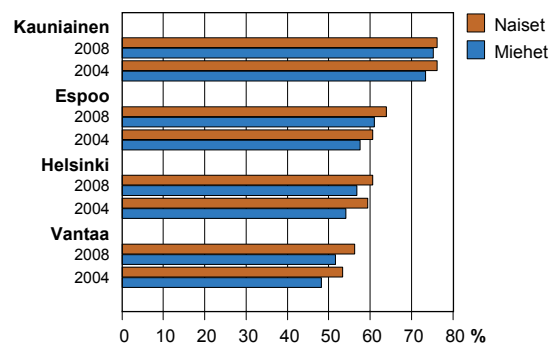
**Kuvio 3.** Alueittaiset erot äänestysaktiivisuudessa (%) kunnallisvaaleissa 2004 ja 2008 pääkaupunkiseudun kaupungeissa. Korkeimman ja matalimman äänestysaktiivisuuden alueet.



Verrattuna äänestysaktiivisuuden alueittaiseen vaihteluun sukupuolittaiset erot vaaliosallistumisessa

pääkaupunkiseudulla ovat pieniä koko kunnan tasolla tarkasteltuna. Naiset äänestävät kunnallisvaaleissa hieman miehiä aktiivisemmin. Tilanne on varsin samankaltainen muissakin Suomen kunnissa. Historiallisessa tarkastelussa naiset ovat ohittaneet miehet äänestysaktiivisuuden suhteen vasta hiljattain, 1980-luvulla alkaneen laskevan vaaliosallistumisen myötä, joka on vaikuttanut laskevasti etenkin miesten äänestysaktiivisuuteen. Nykyisellään erotukset sukupuolten välisessä äänestysaktiivisuudessa vaihtelevat pääkaupunkiseudun kaupungeissa noin 2 ja 5 prosenttiyksikön välillä. Sukupuolittaiset erotukset äänestysaktiivisuudessa ovat pysyneet tällä vaihteluvälillä jo viisissä perättäisissä kunnallisvaaleissa, kun samaan aikaan koko kunnan äänestysaktiivisuus on vaihdellut huomattavasti enemmän vaalista toiseen etenkin suurimmissa kaupungeissa. Tosin myös erot sukupuolittaisessa äänestysaktiivisuudessa ovat kasvamaan päin.

**Kuvio 4.** Sukupuolten väliset erot äänestysaktiivisuudessa (%) kunnallisvaaleissa 2004 ja 2008 pääkaupunkiseudulla.



Alueittaisen ja sukupuolten välisen vaaliosallistumista koskevien erojen lisäksi voidaan tarkastella myös iän vaikutusta äänestysaktiivisuuteen. Tiedot iän vaikutuksesta äänestysaktiivisuuteen kunnallisvaaleissa pohjautuvat tavallisesti vaaliluettelolainneistojen perusteella tehtäviin otantatutkimuksiin. Helsingissä ikäryhmittäistä vaaliosallistumista on seurattu jo suhteellisen pitkään ja ensimmäinen kattava tutkimus tehtiin vuoden 1968 kunnallisvaalien yhteydessä. Viimeisten vaalien osalta otannat ovat olleet noin 37 000–40 000 äänioikeutetun luokkaa. Nämä ikäryhmittäistä äänestysaktiivisuutta tarkastelevat otantatutkimukset ovat omalta osaltaan tukeneet havaintoja nuorten vähäisestä kiinnostuksesta kunnallispolitiikkaa kohtaan. Esimerkiksi Helsingissä vuoden 2004 kunnallisvaaleissa 19–24-vuotiaiden ikäryhmässä äänestysaktiivisuus jäi 40 prosentin tasolle. Hieman aktiivisempia äänestäjiä



olivat sen sijaan, juuri äänioikeuden saanut, 18-vuotiaat. Tosin heistäkin vain alle puolet (48 %) käytti äänioikeuttaan. Siirryttäessä vanhempiin ikäryhmiin äänestysaktiivisuuden on havaittu kasvavan tasaisesti aina noin 70 ikävuoteen asti, jolloin äänestysaktiivisuus kääntyy jälleen laskuun.

Eri väestöryhmien välisessä äänestysaktiivisuudessa havaittujen erotusten voidaan olettaa kasvavan tulevaisuudessakin. Lisäksi eri tekijöiden (esim. asuinalueen, sukupuolen ja iän) kerrannaisvaikutus

voimistaa ilmiötä. Esimerkiksi Helsingissä tehdyissä äänestysalueiden ja ikäryhmien välisissä tutkimuksissa on kiinnitetty huomioita erityisesti nuorten matalaan äänestysaktiivisuuteen otoksessa mukana olleilla lähiöalueilla. Lisäksi ikäryhmien väliseen tarkasteluun perustuvat otantatutkimukset ovat antaneet osviittaa myös ennustuksille sukupuolten välisen äänestysaktiivisuuserojen kasvusta. Niissä on havaittu nuorten matalan äänestysaktiivisuuden olevan seurausta etenkin nuorten miesten vähenevästä äänestysaktiivisuudesta.

## 1.2 Ehdokasasettelu kunnallisvaaleissa

Kansalaisten kiinnostus kunnallisia luottamustehtäviä kohtaan ja halukkuus asettua ehdolle kunnallisvaaleissa on yksi välttämätön edellytys edustuksellisen kunnallisdemokratian toimivuudelle. Yleisesti ottaen kunnallisvaalien suuren ehdokasmäärän voidaan katsoa olevan osoitus sitoutumisesta edustuksellisen demokratian periaatteisiin, kiinnostuksesta luottamustoimia kohtaan sekä luottamuksesta siihen, että valtuutetuilla ja muilla luottamushenkilöillä on todellista painoarvoa kunnan päätöksentekojärjestelmässä.

Koko maan tasolla ehdokkaiden rekrytointi on osoittautunut työlääksi jo useammissa aiemmissä kunnallisvaaleissa eivätkä puolueet ole saavuttaneet asettamia tavoitteita ehdokasmäärien suhteen. Ehdokasmäärät ovatkin 1980-luvun lopulta alkaen pudonneet vaali vaalilta. Erityisesti kunnallisvaalien 1988–1992 sekä 1992–1996 välillä koettiin koko maan tasolla huomattavat pudotukset ehdokasmäärissä. Osa pudotuksesta selittyy tosin lainsäädännöllisillä muutoksilla. Vuonna 1996 voimaan astuneen kunnallisvaalilain muutosta koskevan asetuksen mukaan yhteislistoilla, vaaliliitossa olevilla puolueilla sekä vaaliliittoon kuulumattomilla puolueilla saa olla ehdokkaita enintään puolitoistakertaa valittavien kunnallisvaltuutettujen määrä. Aiemman lainsäädännön puitteissa ryhmät saattoivat asettaa ehdokkaita jopa kaksinkertaisen määrän suhteessa valtuustopaikkoihin.

Ehdokkaiden lukumäärän ohella on syytä tarkastella myös ehdokasasettelun edustavuutta. Edustavuudella voidaan viitata useisiin eri tekijöihin, muun muassa siihen, että valittavana on ehdokkaita eri puolueista, eri ikäryhmistä, eivätkä naiset tai miehet ole huomattavasti yliedustettuina ehdokasasettelussa. Erityisesti suurten ja alueellisesti eriytyneiden kuntien kohdalla voitaisiin kiinnittää huomioita myös alueellisen edustavuuden toteutumiseen eli siihen, että ehdokkaiksi rekrytoituja asuu kunnan eri osissa.

Äänestäjän kannalta ehdokkaiden suuren lukumäärän ja ehdokasasettelun edustavuuden voidaan katsoa edesauttavan itselle mieluisen ehdokkaan löytymistä, koska ”ehdokkaiden joukosta on varaa mistä valita”. Näin ollen suuret ehdokasmäärät ja riittävän edustuksellisuuden toteutuminen lisäävät potentiaa-

lisesti myös äänestysaktiivisuutta kunnallisvaaleissa, kun sopivan ehdokkaan puuttuminen ei muodostu todennäköiseksi esteeksi äänestämiseksi. Käytännön tasolla suuri ehdokasmäärä voi näyttäytyä äänestäjälle myös ”runsauden pulana” ja mieluisimman ehdokkaan etsiminen muuttuu työtehtäväksi ehdokasmäärien noustessa jopa tuhanteen.

Eduskuntavaalien tavoin puolueilla on kunnallisvaaleissa mahdollisuus muodostaa keskenään vaaliliittoja ja valitsijayhdistyksillä yhteislistoja. Vaalien tuloslaskennassa vaaliliiton solmineita puolueita käsitellään ikään kuin yhtenä puolueena siten, että vaaliliiton vertailuluvut jaetaan vain ehdokkaiden henkilökohtaisten äänimäärien perusteella, riippumatta heidän oman puolueensa kokonaisäänimäärästä. Demokratian periaatteiden näkökulmasta vaaliliitoilla on sekä hyvät että huonot puolensa. Vaaliliittojen ensisijaisena tarkoituksena on parantaa etenkin pienten puolueiden mahdollisuuksia saada omia ehdokkaitaan läpi vaaleissa. Pienten puolueiden kannalta vaaliliitot ovat merkityksellisiä etenkin vaalipiireissä, joissa ehdokkaita valitaan vähän, jolloin piilevä äänikynnys on korkea. Kuitenkin, ainakin eduskuntavaalien kohdalla kehitys on vienyt siihen suuntaan, että pienissä vaalipiireissä vaaliliittoja solmivat suuretkin puolueet.

### Indikaattorin osa-alueet

- **Ehdokkaita asettavien ryhmien määrä**

Indikaattorin osa-alue kuvaa kunnallisvaaleissa ehdokkaita asettaneiden ryhmien (puolueiden, puolueiden vaaliliittojen ja valitsijayhdistysten) lukumäärää.

- **Täysiä listoja asettaneiden ryhmien määrä**

Täysiä listoja asettaneiden ryhmien lukumäärä kertoo, kuinka moni ehdokkaita asettaneista ryhmistä on saanut ehdokaslistalleen lain salliman enimmäismäärän ehdokkaita eli puolitoistakertaisen määrän suhteessa valtuustopaikkoihin. Täysiä listoja asettaneiden ryhmien määrää voidaan tarkastella suhteessa ehdokkaita asettaneiden ryhmien kokonaismäärään.

- **Ehdokkaiden määrä**

Ehdokkaiden lukumäärä tarkoittaa kaikkien ryhmien yhteenlaskettua ehdokasmäärää kunnassa.

Lukumäärää tarkastellaan suhteessa valtuustopaikkojen määrään. Lisäksi on mahdollista laskea absoluuttiset ja suhteelliset muutokset ehdokasmäärissä verrattuna edellisiin kunnallisvaaleihin.

#### • Valtuutettujen osuus ehdokkaista

Valtuutettujen osuus ehdokkaista kuvaa, kuinka suuri osuus kunnallisvaalien ehdokkaista on toiminut valtuutettuna edellisellä valtuustokaudella. Valtuutettujen osuutta ehdokkaista voidaan tarkastella myös indikaattorina siitä, ovatko valtuutetut kokeneet luottamustoimensa mielekkääksi ja odotuksiaan vastaavaksi.

#### • Ehdokasasettelun edustavuus

Ehdokasasettelun edustavuus viittaa niin sanotun peilikuvaedustavuuden toteutumiseen (ehdokkaiden ikä- ja sukupuolirakenteen/sosioekonomisen aseman yms. tekijät suhteessa koko kunnan asukkaisiin). Ehdokasasettelun demografisia ulottuvuuksia – kuten ikää ja sukupuolta – on mielekästä tarkastella suhteessa kunnan väestön (tai äänioikeutettujen) demografisiin tilastotietoihin. Suurten kuntien osalta voidaan tarkastella myös alueellisen edustavuuden toteutumista ehdokasasettelussa.

#### • Vaaliliitot

Indikaattorin osa-alueessa tarkastellaan, onko kunnallisvaaleissa puolueita tai muita ehdokasryhmiä, jotka toimivat vaaleissa keskenään vaaliliitossa. Mahdollisten vaaliliittojen osalta voidaan edelleen tarkastella ovatko samat ryhmät toimineet vaaliliitossa edellisissäkin kunnallisvaaleissa. Mikä on ryhmien keskinäinen kokosuhde? Ja ovatko ne ideologisesti lähekkäin toisiaan puoluekartalla (esim. puolueiden asettuminen vasemmisto – oikeisto-akselille)? Miten vaaliliitot ovat vaikuttaneet valtuustoryhmien saamiin osuuksiin valtuustopaikoista?

### Indikaattorin tulkinta

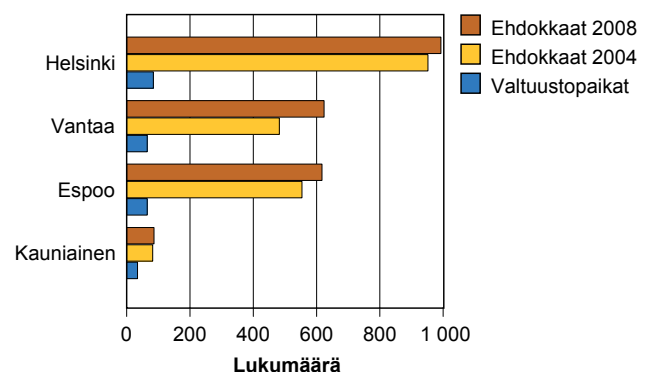
Kansalaisten innostuksen hiipuminen kunnallisia luottamustehtäviä kohtaan ilmenee ehdokasmäärien pudotuksen ohella myös kuntalaisten asenteita koskevissa tutkimuksissa. Esimerkiksi Kunnallisanalan kehittämissäätiön vuonna 2008 toteuttamassa kyselytutkimuksessa noin joka kahdeksas (13 %) haastateltu ilmaisi periaatteellisen halukkuutensa lähteä ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa. Vastaavasti 86 prosenttia kyselyyn haastatelluista ilmoitti, ettei asetuisi mielellään ehdokkaaksi. Erityisen jyrkästi ajatuksen ehdolle asettumisesta torjuivat vanhemmat

ikäryhmät ja eläkeläiset. Sen sijaan nuorten ja erityisesti opiskelijoiden keskuudessa havaittiin jonkin asteista periaatteellista kiinnostusta kunnallisvaaliehdokkaaksi ryhtymiseen. Sukupuolten välisiä eroja ei tutkimuksissa ilmennyt.

Huolimatta koko maan tasolla tapahtuneesta pudotuksesta kunnallisvaalien ehdokasmäärissä, on kuitenkin huomattava, että kuntakohtaiset erot sekä ehdokasmäärissä että ehdokkaita asettavien ryhmien määrässä ovat merkittäviä. Yleistäen voidaan todeta, että suurissa kunnissa puolueita ja muita ehdokkaita asettavia ryhmiä on paljon, kun taas pienissä kunnissa ehdokkaita asettavien ryhmien kirjo on suppeampi. Erot suurten ja pienten kuntien välillä näkyvät myös siinä, että pienissä kunnissa ehdokaslistat jäävät usein suurtenkin puolueiden osalta vajaiksi. Kuntakohtaiset erot näkyvät selkeästi myös Pääkaupunkiseudun kaupunkien välisessä vertailussa (ks. kuvio 5).

Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa pääkaupunkiseudulla vähiten ehdokkaita suhteutettuna valtuustopaikkojen määrään oli Kauniaisissa. Kauniaisissa ehdokkaita oli vain 2,5-kertainen määrä suhteessa valtuustopaikkoihin, joten valtuustoon pääsi lähes joka toinen ehdolle asettunut. Suurin ehdokasmäärä sekä absoluuttisesti että suhteellisesti tarkasteltuna oli Helsingissä, jossa jokaisesta valtuustopaikasta kilpaili lähes 12 ehdokasta. Verrattuna vuoden 2004 kunnallisvaaleihin ehdokasmäärät olivat nousseet kaikissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa. Huomattavinta kasvu oli Vantaalla, jossa ehdolle asettuneiden määrä kasvoi lähes kolmanneksella. Samalla Vantaa ohitti niukasti Espoon ehdokasmäärien vertailussa.

**Kuvio 5.** Ehdokkaiden ja valtuustopaikkojen lukumäärät kunnallisvaaleissa 2004 ja 2008 pääkaupunkiseudun kaupungeissa.

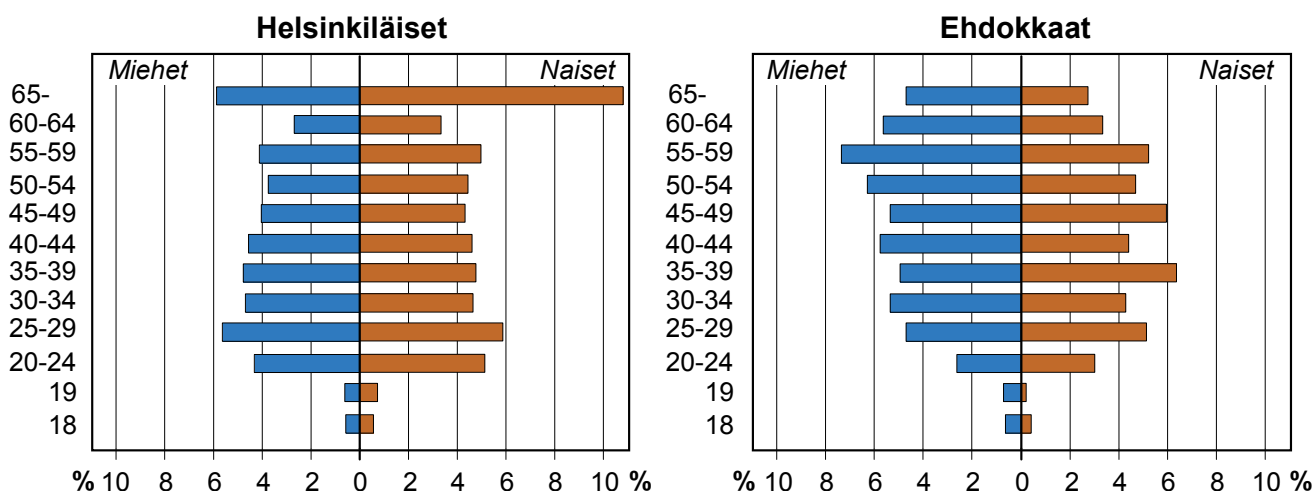


Myös ehdokkaita asettaneiden ryhmien määrissä oli selviä eroja pääkaupunkiseudun kaupunkien välillä

vuoden 2008 kunnallisvaaleissa. Kolmessa suurimmassa kaupungissa ehdokkaista asettaneita poliittisia puolueita oli suunnilleen sama määrä – Helsingissä 14, Espoossa 13 ja Vantaalla 12. Kauniaisissa ehdokkaita asettaneita puolueita oli puolet vähemmän, yhteensä kuudesta eri puolueesta. Eniten ehdokkaita asettaneita valitsijajhdistyksiä oli Vantaalla (14). Helsingissä puolestaan seitsemän valitsijajhdistystä oli asettanut ehdokkaan. Espoossa ja Kauniaisissa ei tällä kertaa ollut ehdolla lainkaan valitsijajhdistysten asettamia ehdokkaita. Täysiä listoja asettaneita ryhmiä oli vuoden 2008 kunnallisvaaleissa eniten Helsingissä, jossa neljä puoluetta oli onnistunut saamaan listoilleen maksimimäärän ehdokkaita. Espoossa ja Vantaalla täysiä listoja asettaneita ryhmiä oli kummassakin kaupungissa kolme kappaletta ja Kauniaisissa ei yhtään.

Kuviossa 6 on tarkasteltu ehdokasasettelun demografisen edustavuuden toteutumista Helsingin vuoden 2004 kunnallisvaalien tarjoaman esimerkin avulla. Alla olevat kuviot kuvaavat helsinkiläisten kunnallisvaaliehdokkaiden ja koko kunnan väestörakennetta täysi-ikäisten kuntalaisten osalta. Kuvioista näkyy, että suhteessa väestöosuksiinsa ehdokasasetteluissa aliedustetuiksi jäivät etenkin alle 25-vuotiaat nuoret ja yli 65 vuotta täyttäneet. Sukupuolten välinen tarkastelu puolestaan osoittaa, että nuorten osalta aliedustettuja olivat etenkin miehet – jopa 40 ikävuoteen asti. Yli 65 vuotta täyttäneiden ikäryhmässä aliedustuksesta kärsivät puolestaan enemmän naiset kuin miehet.

**Kuvio 6.** Täysi-ikäisten asukkaiden ja kunnallisvaaliehdokkaiden väestörakenne. Esimerkkinä Helsinki vuonna 2004.



# 1.3 Muutokset valtuuston kokoonpanossa

Indikaattorissa selvitetään valtuuston kokoonpanossa tapahtuvia muutoksia eri tekijöiden suhteen. Tarkastelun kohteena ovat sekä muutokset valtuustoryhmien välisessä paikkajaossa että henkilötasolla tapahtuvat muutokset.

Valtuustoryhmien välisessä paikkajaossa tapahtuvia muutoksia kuvataan niiden suhteellisten paikkaosuuksien muutoksina valtuustokaudesta toiseen. Lisäksi vertaillaan puolueiden kunnallisvaaleissa samaa kannatusta (prosenttia annetuista äänistä) suhteessa niiden saavuttamiin valtuustopaikkoihin (prosenttia valtuustopaikoista). Suomessa kunnallisvaalit järjestetään suhteellisia listavaaleina, joiden perusteella valtuustopaikat lasketaan ja jaetaan ehdokkaita asettaneiden ryhmien kesken käyttämällä D'Hondtin menetelmää. Kyseinen laskutapa antaa puolueille ja muille ehdokkaita asettaneille ryhmille osuuden valtuustopaikoista, joka on hyvin lähellä niiden todellista kannatusta vaaleissa. Laskutavalla on kuitenkin tapana suosia suuria puolueita pienempien kustannuksella paikkajaossa.

Selkeimmin D'Hondtin menetelmän vaikutukset kannatuksen ja paikkajaon välisissä suhteellisissa eroissa näkyvät yleensä eduskuntavaaleissa ja etenkin pienissä vaalipiireissä. Vastaavasti kunnallisvaalien osalta D'Hondtin laskutavasta aiheutuvien kannatuksen ja paikkajaon välisten vääristymien voidaan olettaa olevan suurimmillaan pienissä kunnissa, joissa jaettavia valtuustopaikkoja on absoluuttisesti vähemmän kuin suurissa kunnissa. Tarkasteltaessa yksittäistä kuntaa tiettyjen vaalien osalta vääristymät ovat kuitenkin hyvin pieniä, esimerkiksi pääkaupunkiseudun tasolla enimmillään tyypillisesti 2 prosenttiyksikön taso.

Ilmiöllä voidaan kuitenkin ajatella olevan tietyllä tavalla kerrannaisvaikutusta, mikäli puolueiden välinen suurjärjestys kunnassa pysyy melko samana vaalikaudesta toiseen. Tällöin voi käydä niin, että samat suurimmat puolueet saavuttavat vaalikaudesta toiseen valtuustopaikoista hieman suuremman osuuden kuin niiden kannatus todellisuudessa on. Kerrannaisvaikutus ilmenee myös tarkasteltaessa kannatuksen ja valtuustopaikkajaon välisiä eroja yksittäisissä kunnallisvaaleissa useamman kunnan alueella. Koko maan tasolla tarkasteltuna puolueiden väliset suurjärjestykset niiden kannatusosuuksien ja

valtuustopaikkaosuuksien perusteella eroavat toisistaan huomattavasti. Vuoden 2008 kunnallisvaalien kannatusosuuksien perusteella viisi suurinta puoluetta koko maan tasolla ovat suuruusjärjestyksessä: kokoomus, sosiaalidemokraattinen puolue, keskusta, vihreä liitto ja vasemmistoliitto. Sen sijaan valtuustopaikkaosuuksien perusteella viisi suurinta puoluetta ovat suuruusjärjestyksessä: keskusta, sosiaalidemokraattinen puolue, kokoomus, vasemmistoliitto ja ruotsalainen kansanpuolue.

Henkilötasolla tapahtuvia muutoksia tarkastellaan seuraamalla, kuinka suuri osa kaupunginvaltuutetuista on ensimmäisen kauden valtuutettuja ja kuinka moni valtuutetuista on toiminut valtuutettuna myös edellisellä valtuustokaudella (tai joskus aikaisemmin). Tähän tarkasteluun kuuluu myös sen seuranta, ovatko istuvat valtuutetut yleensä ottaen halukkaita jatkamaan luottamustehtävässään eli asettuvatko he uudestaan ehdolle kunnallisvaaleissa vai luopuvatko he valtuustopaikastaan ja jättävät asettumatta ehdolle (vrt. indikaattori 1.2). Lisäksi valtuuston kokoonpanossa tapahtuvien henkilömuutosten osalta voidaan seurata, onko kesken valtuustokauden tapahtunut henkilösiirtymiä valtuustoryhmien välillä, mikäli valtuutetut ovat vaihtaneet puoluekantaansa tai muuten valtuustoryhmäänsä.

Valtuuston kokoonpanon tarkasteluun kuuluu myös valtuuston demografisen edustavuuden tarkastelu suhteessa kunnan väestöön eli niin sanotun peili-kuvaedustavuuden toteutuminen. Tähän aiheeseen palataan luvussa 4.2. Demografinen edustavuus valtuustoissa.

## Indikaattorin osa-alueet

- **Muutokset valtuuston kokoonpanossa puolueittain**

Indikaattorin osa-alue tarkastelee vaalien vaikutusta puolueiden (ja muiden ryhmien) välisen paikkajaon muutoksiin valtuustossa.

- **Puolueiden kannatus suhteessa osuuksiin valtuustopaikoista**

Indikaattorin osa-alue kuvaa vaalitavan vaikutusta valtuustopaikkojen jakoon ja siinä vertaillaan puolueiden (tai muiden ryhmien) vaaleissa saamaa kannatusta niiden osuuteen valtuustopaikoista.

- **Valtuutettujen vaihtuvuus henkilötasolla**

Kuinka suurta valtuuston vaihtuvuus on ollut henkilötasolla? Kuinka suuri osuus valtuuston jäsenistä on uusia valtuutettuja ja kuinka suuri osuus on toiminut valtuutettuna myös edellisellä kaudella? Kuinka suuri osuus edellisen kauden valtuutetuista luopui valtuustopaikastaan eikä asettunut ehdolle vaaleissa?

- **Kesken valtuustokautta puoluekantaansa vaihtaneet valtuutetut**

Onko kesken valtuustokauden tapahtunut valtuutettujen siirtymistä puolueeryhmästä toiseen?

## Indikaattorin tulkinta

Kuviossa 7 esitetään Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunginvaltuustojen kokoonpano valtuustoryhmittäin tarkasteltuna neljän valtuustokauden osalta alkaen vuodesta 1997. Tarkasteluajanjaksolla Helsingin kaupunginvaltuuston rakenteessa erottuu selvästi kolmen suuren puolueen ryhmittymä, johon kuuluvat kokoomus, sosiaalidemokraattinen puolue ja vihreä liitto. Vantaan ja Kauniaisten valtuustoissa puolestaan erottuu kummassakin kahden paikkamäärältään suurimman puolueen ryhmät – Vantaalla sosiaalidemokraattien ja kokoomuksen ja Kauniaisissa ruotsalaisen kansanpuolueen ja kokoomuksen. Sen sijaan Espoossa huomattavasti muita suurimmaksi valtuustoryhmiä suuremmaksi erottautuu ainoastaan yksi puolue, kokoomus.

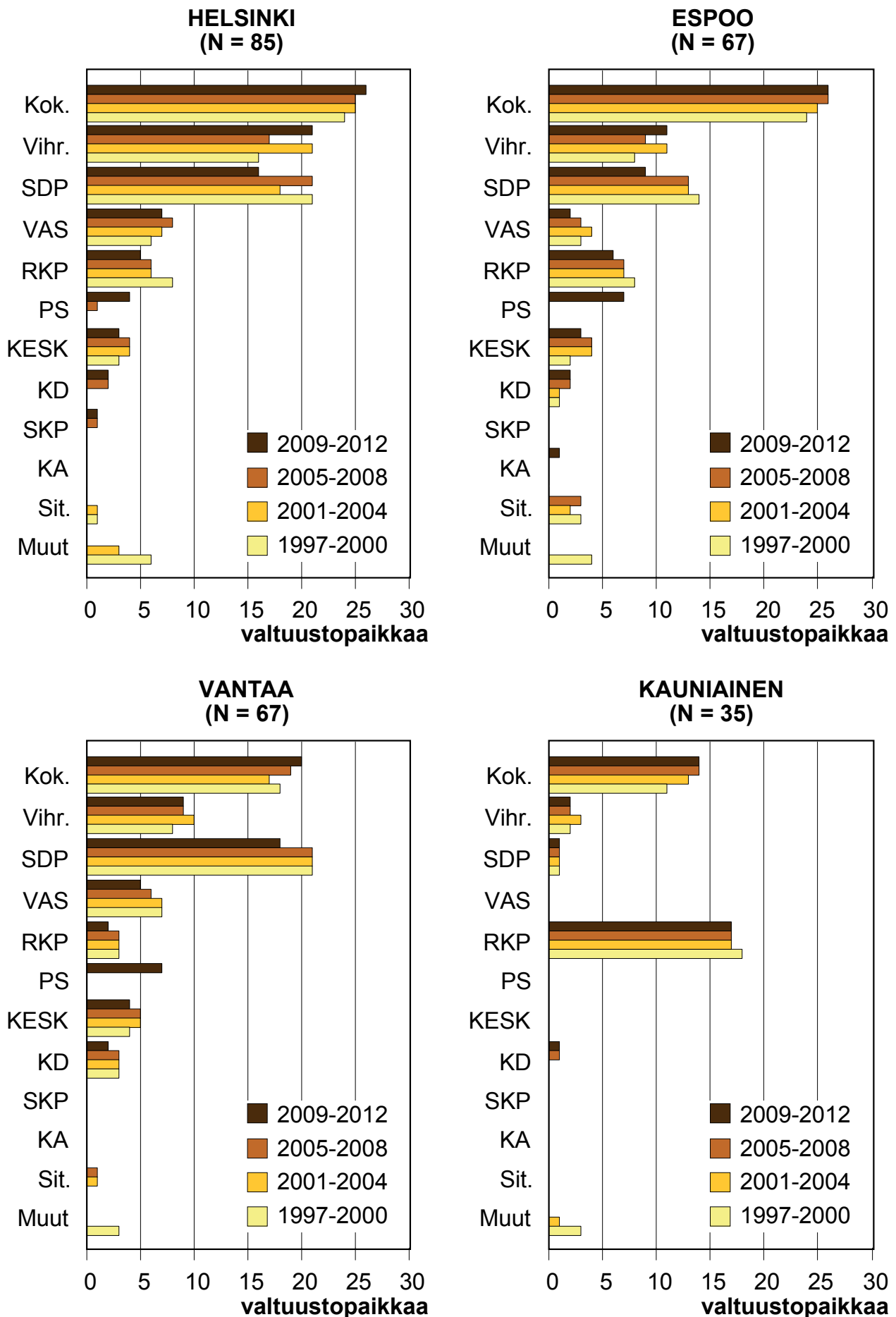
Kokoomus on itse asiassa onnistunut tarkasteluajanjaksolla nostamaan paikkaosuuksiaan melko tasaisesti kaikissa pääkaupunkiseudun valtuustoissa. Esimerkiksi Vantaalla kokoomus on lisännyt paikkamääränsä suhteessa sosiaalidemokraattiseen puolueeseen ja noussut ensimmäistä kertaa Vantaan suurimmaksi puolueeksi vuoden 2008 kunnallisvaaleissa. Myös Helsingissä ja Espoossa kokoomus on tarkasteluajanjaksolla hienoisesti vahvistanut asemiaan suhteessa toiseksi ja kolmanneksi suurimpiin

puolueeryhmiin eli sosiaalidemokraatteihin ja vihreisiin. Kokoomus on onnistunut kasvattamaan paikkamääräänsä jonkin verran myös Kauniaisissa, missä valtuuston kokoonpano on puolueiden paikkamäärien perusteella muuten pysynyt lähdes staattisena koko tarkasteluajanjaksolla.

Suhteessa pääkaupunkiseudun muihin kaupunkeihin Kauniaisten kaupunginvaltuuston rakennetta leimaavatkin juuri vähäiset muutokset puolueiden välisessä paikkajaossa, sekä toisaalta ruotsalaisen kansapuolueen korkea kannatus. Tosin muutenkin pääkaupunkiseudun kaupunginvaltuustojen puoluerakenne on pysynyt melko vakaana koko tarkasteluajanjaksolla. Merkittävän poikkeuksen tähän tekee perussuomalaisen puolueen nopea kasvu viimeisimmässä vuoden 2008 kunnallisvaaleissa – pois lukien Kauniainen, jossa perussuomalaisia ei ollut edes ehdokkaina. Espoossa ja Vantaalla perussuomalaiset nousivat suoraan kaupunginvaltuustojen neljänneksi suurimmiksi puolueiksi seitsemän valtuutetun valtuustoryhmillään.

Muita kaikille pääkaupunkiseutukuntien valtuustoille tyypillisiä ominaispiirteitä ovat vihreän liiton huomattavan korkea kannatus ja vastaavasti keskustan matala kannatus suhteessa valtuustojen paikkajakoon koko maassa. Vasemmisto – oikeisto-akselilla tarkasteltuna pääkaupunkiseudun kaupungeista etenkin Kauniaisten ja Espoon valtuustoissa perinteisten oikeistopuolueiden osuus valtuustopaikoista on huomattavan suuri. Helsingissä ja Vantaalla puolestaan valtuustopaikkojen oikeisto ja vasemmistopuolueiden kesken on melko tasaista. Vaikka puolueiden väliset paikkaosuudet ovatkin pysyneet suhteellisen vakaina pääkaupunkiseudun valtuustoissa viime valtuustokausien aikana niin, henkilötasolla vaihtuvuus on ollut huomattavan suurta. Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa valituista valtuutetuista noin 40 prosenttia oli uusia valtuutettuja Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla. Kauniaisissa uusien valtuutettujen osuus oli jopa 45 prosenttia.

**Kuvio 7.** Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisen kaupunginvaltuuston valtuustopaikat puolueittain 1997–2012.



Taulukoissa 1 ja 2 on esitetty vertailua puolueiden kannatuksen ja niiden valtuustopaikkaosuuksien välillä vuoden 2004 ja vuoden 2008 kunnallisvaalien perusteella. Taulukot kuvaavat D'Hondtin menetelmän mahdollisesti aiheuttamia ”vääristymiä” puolueiden valtuustopaikkaosuuksien ja kannatusosuuksien välillä. Esimerkkeinä tarkastellaan pääkaupunkiseudun suurinta kaupunkia, Helsinkiä ja pienintä kaupunkia, Kauniaista.

Taulukoista nähdään, että oletetun mukaisesti suurimmat puolueet ovat saaneet hienoista hyötyä D'Hondtin laskutavasta valtuustopaikkoja jaetta-

essa. Yleisesti ottaen puolueiden kannatuksen ja paikkaosuuksien väliset erot ovat kuitenkin hyvin pieniä, suurimmillaankin noin kaksi prosenttiyksikköä. Taulukkoon kerättyjen tietojen perusteella vaikuttaisi myös siltä, että suurimmat puolueet ovat hyötäneet d'Hondtin laskutavasta suhteessa enemmän kuin pienemmät puolueet ovat kärsineet tappiota. Tilanne selittyy valtuustojen ulkopuolelle jääneiden puolueiden ja muiden ryhmien saamalla kannatusosuuksilla, joiden vaikutus heijastuu valtuustopaikkoja saaneiden puolueiden osuuksiin äänimääristä, mutta ei sen sijaan niiden osuuksiin valtuustopaikoista.

**Taulukko 1.** Puolueiden kannatus (%), osuus valtuustopaikoista (%) sekä näiden erotus prosenttiyksikköinä Helsingissä kunnallisvaalien 2004 ja 2008 perusteella.

Helsinki	Vaalit 2004			Vaalit 2008			Erotusten keskiarvo
	Osuus äänistä	Osuus paikoista	Erotus %-yks.	Osuus äänistä	Osuus paikoista	Erotus %-yks.	
KOK	28,2	29,4	1,2	29,2	30,6	1,4	1,3
VIHR	19,9	20,0	0,1	23,2	24,7	1,5	0,8
SDP	23,4	24,7	1,3	17,9	18,8	0,9	1,1
VAS	8,9	9,4	0,5	8,4	8,2	-0,2	0,2
RKP	7,6	7,1	-0,5	6,3	5,9	-0,4	-0,5
PS	1,6	1,2	-0,4	5,3	4,7	-0,6	-0,5
KESK	5,4	4,7	-0,7	4,3	3,5	-0,8	-0,8
KD	2,8	2,4	-0,4	2,8	2,4	-0,4	-0,4
SKP	0,8	1,2	0,4	1,6	1,2	-0,4	0,0

**Taulukko 2.** Puolueiden kannatus (%), osuus valtuustopaikoista (%) sekä näiden erotus prosenttiyksikköinä Kauniaisissa kunnallisvaalien 2004 ja 2008 perusteella.

Kauniainen	Vaalit 2004			Vaalit 2008			Erotusten keskiarvo
	Osuus äänistä	Osuus paikoista	Erotus %-yks.	Osuus äänistä	Osuus paikoista	Erotus %-yks.	
RKP	46,8	48,6	1,8	47,4	48,6	1,2	1,5
KOK	37,9	40,0	2,1	39,6	40	0,4	1,3
VIHR	5,6	5,7	0,1	5,8	5,7	-0,1	0,0
SDP	4,2	2,9	-1,3	3,1	2,9	-0,2	-0,8
KD	2,9	2,9	0	3	2,9	-0,1	-0,1



# 1.4 Kunnan toimet äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi ja äänestyskäytäntöjä koskevat uudistukset

Indikaattorissa tarkastellaan kunnissa tehtyjä äänestyskäytäntöjä koskevia uudistuksia ja muutoksia, sekä äänestysaktiivisuuden kohottamiseksi toteutettuja kampanjoita ja muita toimia. Vaalien toimitamiseen liittyvistä käytännöistä on säädetty varsin yksityiskohtaisesti vaalilaissa. Näin ollen kunnan päätösvallassa olevat muutokset vaali- ja äänestyskäytäntöihin ovat varsin rajalliset. Toisaalta kuntien vaaliosallistumisen lisäämiseen tähtääviä toimia ja kampanjointia vaikeuttaa myös se, että äänestyskäyttäytymiseen liittyvistä tekijöistä on rajallisesti tietoa ja useat tekijöistä ovat hankalasti ennakoitavissa. Tästä syystä esimerkkejä tavoitteissaan epäonnistuneista kampanjoistakin löytyy.

Nykyään kunnat saavat itse oman harkintansa mukaan päättää, missä ja kuinka monessa eri pisteessä ennakkoäänestys järjestetään. Oikeusministeriön antaman ohjeistuksen mukaan ennakkoäänestyspaikkojen tulisi olla aatteellisten ja taloudellisten kytkentöjen kannalta mahdollisimman puolueettomia. Ministeriön suosittamia ennakkoäänestyspaikkoja ovat kunnan omat virastot ja toimipisteet sekä postikonttorit. Ennakkoäänestyspaikkojen lukumäärän lisääminen ja tuominen lähelle kuntalaisten arkirutiineja on yksi niistä keinoista, joita kunnat ovat ryhtyneet käyttämään passiivisten äänestäjien aktivoimiseksi ja äänestysvilkkauden nostamiseksi. Joissakin kunnissa on ollut käytössä myös kiertäviä vaaliautoja.

Kansainvälisesti vertailtuna suomalaisia äänestyskäytäntöjä voidaan pitää melko käyttäjätasoisina. Suomessa ei esimerkiksi tarvitse etukäteen rekisteröityä äänestäjäksi, kuten joissakin muissa maissa. Muita äänestämisen joustavuutta lisääviä Suomessa sovellettuja käytäntöjä ovat mahdollisuus ennakkoäänestykseen, laitosäänestykseen ja kotiaäänestykseen. Kuitenkin verrattuna Suomen eteläiseen naapuriin Viroon, suomalaiset äänestyskäytäntöjä koskevat uudistukset laahaavat vielä jälkijunassa. Virolaisilla on ollut mahdollisuus äänestää internetin välityksellä jo vuoden 2005 kunnallisvaaleista alkaen. Lisäksi Virosta on lähivuosina tulossa maailman ensimmäinen maa, jossa voi äänestää matkapuhelimella.

## Indikaattorin osa-alueet

### • Äänestyskäytäntöjä koskevat uudistukset ja kokeilut

Onko kunnassa tehty joitakin äänestyskäytäntöjä koskevia uudistuksia, muutoksia tai kokeiluja?

### • Toimet äänestysaktiivisuuden nostamiseksi

Onko kunnalla ollut omia tai yhdessä muiden viranomais- yms. tahojen kanssa järjestettyjä tiedotus- tai muita kampanjoita äänestysaktiivisuuden nostamiseksi vaaleissa? Miten kampanjat ovat sujuneet? Mitä toimia niissä on tehty? Voidaanko kampanjoinnin katsoa olleet tuloksellista?

## Indikaattorin tulkinta

Tavallisimpia äänestyskäytäntöihin ja -aktiivisuuteen liittyviä toimia lienevät äänestysaluejakoa ja ennakkoäänestyspaikkojen määrää koskevat uudistukset sekä erilaiset tiedotuskampanjat. Toisenlainen ja tuore esimerkki pääkaupunkiseudulla tehdystä äänestyskäytäntöihin liittyvästä uudistuksesta on sähköisen äänestyksen kokeilu Kauniaisissa vuoden 2008 kunnallisvaalien yhteydessä. Kauniaisten ohella sähköistä äänestystä kokeiltiin myös Karkkilan ja Vihdin kunnissa.

Äänestysaktiivisuuskampanjointia on pääkaupunkiseudun kaupungeista kokeiltu ainakin Vantaalla. Vantaa osallistui vuoden 2007 eduskuntavaalien yhteydessä oikeusministeriön käynnistämään erityisesti nuorille suunnattuun äänestysaktiivisuuskampanjaan. Vantaan lisäksi kampanjatoimintaa järjestettiin 16 muussa suomalaiskaupungissa. Kampanjoinnin toimenpiteitä olivat muun muassa koulukiertue ja kirjeen lähettäminen 18–29-vuotiaalle äänioikeutetuille. Lisäksi kampanjaan kuului äänestämisestä tiedottamista kuuroille sekä maahanmuuttajien suurmalle ryhmälle, venäjänkielisille. Oikeusministeriön kampanjan lisäksi Vantaalla on pyritty vahvistamaan äänestysaktiivisuutta muun muassa lisäämällä ennakkoäänestyspisteitä alueille ja paikkoihin, jossa liikkuu paljon ihmisiä, kuten Kauppakeskus Jumboon.

# 1.5 Kunnalliset kansanäänestykset

Joka neljäs vuosi toimitettavien kunnallisvaalien ohella kunnissa on mahdollisuus järjestää myös kunnallisia kansanäänestyksiä. Kunnallisista kansanäänestyksistä on säädetty kuntalain (365/1995) 30–31§:ssä ja kansanäänestyksessä noudatettavista menettelyistä erikseen lailla 656/1990. Kuntalain mukaan kansanäänestykset ovat luonteeltaan neuvoo-antavia ja niitä voidaan toimittaa kunnalle kuuluvassa asiassa. Edelleen kansanäänestyksiä voidaan järjestää joko koko kuntaa tai jotakin kunnan osaluuetta koskevana. Kunnan osa-alueena on tällöin yksi tai useampi kunnallisvaalilaisissa tarkoitettu äänestysalue.

Päätöksen kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä tekee aina kunnanvaltuusto. Myös kuntalaisilla on mahdollisuus tehdä aloite kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä. Äänestysaloitteen tekeminen edellyttää, että aloitteen takana on vähintään viisi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista. Äänestysaloite velvoittaa valtuustoa päättämään viipymättä, toimitetaanko aloitteessa esitetty kansanäänestys.

Kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavia menettelyitä koskevan lain (656/1990) mukaan kunnanvaltuuston on kansanäänestyksestä päättäessään samalla päätettävä myös äänestyksen ajankohdasta sekä äänestyksessä esitettävistä vaihtoehdoista. Toisin kuin kunnallisvaaleissa kunnallisessa kansanäänestyksessä on mahdollisuus äänestää myös kirjeitse. Kirjeäänestystä varten kunnan keskusvaalilautakunta postittaa viimeistään 19. päivänä ennen äänestystä äänestysoikeutetuille kirjeäänestysasiakirjat, jotka sisältävät muun muassa äänestyslipun ja ohjeet.

Kuntalaisvaikuttamisen näkökulmasta mahdollisuus kansanäänestysaloitteen tekemiseen on periaatteen tasolla merkittävä, mutta samalla hyvin työteliäs ja siksi toistaiseksi melko vähän käytetty vaikuttamisen muoto. Kuntalain 31§ edellyttää, että äänestysaloitteen on omakätisesti allekirjoittanut vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kuntalaisista. Allekirjoituksen ohella aloitteesta tulee näkyä aloitteentekijöiden nimenselvennös, ammatti tai toimi sekä osoite. Tämän kaltaiseen aloitteeseen riittävän määrän allekirjoituksia saaminen on hyvin työteliäs prosessi kuntalaisille etenkin suurissa kunnissa.

Esimerkiksi Helsingissä kansanäänestysaloitteen tekeminen edellyttäisi yli 10 000 allekirjoituksen keräämistä aloitteeseen. Edelleen kynnystä kansanäänestysaloitteen tekemiseksi nostanee myös se, ettei aloitteen tekeminen itsessään ole taakka äänestyksen järjestämiselle eikä äänestyksen tulos ole sitova. Kaupunginvaltuusto voi päättää olla järjestämättä kunnallista kansanäänestystä tai järjestäessäänkin äänestyksen tehdä äänestystuloksen vastaisen päätöksen itse asian ratkaisemisessa.

Kunnallisten kansanäänestysten järjestämistä sivutaan myös kuntalaisten aloitteita käsittelevässä luvussa 2.3.

## Indikaattorin osa-alueet

- **Aloitteet kunnallista kansanäänestyksistä**
  - Onko kunnassa tehty tarkasteluajanjaksolla aloitteita kunnallisista kansanäänestyksistä? (Tai onko tiedossa tekeillä olevia kansanäänestysaloitteita?)
  - Onko aloite johtanut äänestyksen järjestämiseen? Miten prosessi on muuten edennyt?
  - Millainen äänestysaktiivisuus kansanäänestyksessä on ollut? (Äänestysaktiivisuutta voidaan analysoida tarkemmin luvussa 1.1. esitettyjen äänestysaktiivisuutta koskevien mittareiden avulla.)
  - Onko kaupunginvaltuusto tehnyt ratkaisunsa kansanäänestystä koskevassa asiassa äänestystuloksen mukaisesti vai vastaisesti?
- **Näkemykset kunnallisista kansanäänestyksistä**

Kuntalaisten näkemyksiä kunnallisten neuvoo-antavien kansanäänestysten järjestämisestä voi kysyä esimerkiksi seuraavan väittämän kautta:

*”Kunnallisia kansanäänestyksiä tulisi järjestää valtuuston päätöksenteon tueksi”*

(Vastausvaihtoehdot: Täysin samaa mieltä; Jokseenkin samaa mieltä; Ei samaa eikä eri mieltä; Jokseenkin eri mieltä; Täysin eri mieltä)

Kunnallisia kansanäänestyksiä koskevan kysymyksen voi esittää samassa muodossa myös valtuustokyselyiden yhteydessä, mikä mahdollistaa valtuutettujen ja kuntalaisten näkemysten vertailun kansanäänestysten järjestämisestä.

## Indikaattorin tulkinta

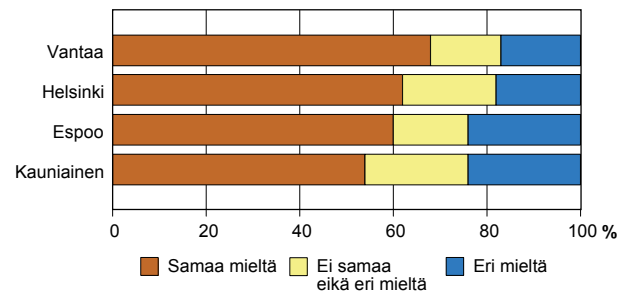
Neuvoa-antavaa kunnallista kansanäänestystä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.8.1990. Ensimmäinen kansanäänestys järjestettiin Tuusulassa 12.5.1991. Tämän jälkeen kunnallisia kansanäänestyksiä on järjestetty varsin vaihtelevasti – koko maassa vuosittain nollassa kymmeneen kappaletta. Missään pääkaupunkiseudun neljästä kunnassa ei ole toistaiseksi toteutettu yhtään kunnallista kansanäänestystä. Joitakin kansanäänestysaloitteita on kuitenkin vireillä tälläkin hetkellä pääkaupunkiseudulla. Esimerkiksi helsinkiläinen kaupunkimetsäliike kerää nimiä kansanäänestysaloitteeseen, jonka aiheena olisi kysymys Helsingin nykyisten kaupunkimetsin säilyttämisestä luonnonmukaisina ja rakentamattomina.

Kansanäänestysten järjestämisen mahdollistuttua niitä on järjestetty Suomessa yhteensä 52 kappaletta. Valta-osa (47) näistä on koskenut kuntaliitoksia. Muut viisi kansanäänestystä ovat koskeneet muita yksittäisiä asioita, kuten kunnan tiejärjestelyitä tai jätteenpolttolaitoksen rakentamista. Äänestysaktiivisuus kunnallisissa kansanäänestyksissä on vaihdellut suhteellisen samoissa lukemissa kuin kunnallisvaalien äänestysaktiivisuusprosentitkin. Alhaisimmalle tasolle (46,8 %) äänestysaktiivisuus jäi ensimmäisessä Suomessa järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä, joka pidettiin Tuusulassa vuonna 1991, joka koski tiejärjestelyitä. Korkeimmilleen äänestysaktiivisuus (87,2 %) nousi puolestaan Mietoisissa vuonna 2003 järjestetyssä kuntaliitosta koskevassa kansanäänestyksessä.

Osana kunnallista Demokratiatilinpäätös-hanketta tehdyssä kuntalaiskyselyssä tiedusteltiin asukkaiden näkemyksiä neuvoa-antavien kunnallisten kansanäänestysten järjestämisestä. Pääkaupunkiseudun kaupunkien asukkaiden vastausjakaumat väitteeseen ”tärkeistä asioista päätettäessä tulisi järjestää neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys” on esitetty kuviossa 8. Kuvion tiedot ovat peräisin Demokratiatilinpäätöksessä tehdystä Kuntalaisten kunta -kyselystä.

Kuviosta käy ilmi, että kunnallisten kansanäänestysten järjestämistä tärkeistä asioista päätettäessä kannattaa reilusti yli puolet pääkaupunkiseudun asukkaista. Kaupunkien välisessä tarkastelussa erityisen mielenkiintoista on se, että eniten kansanäänestysten järjestämistä kannatettiin niissä kunnissa,

**Kuvio 8.** Pääkaupunkiseudun kuntalaisten vastaukset väittämään: ”tärkeistä asioista päätettäessä tulisi järjestää neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys” (%).



joissa äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on ollut matalinta. Esimerkiksi Vantaalla lähes 70 prosenttia kuntalaiskyselyyn vastanneista yhtyi väitteeseen. Vähiten kannatusta kansanäänestysten järjestäminen sai puolestaan korkean kunnallisvaaliosallistumisen kaupungissa, Kauniaisissa, jossa vain vähän yli puolet (54 %) vastaajista antoi kansanäänestyksille tukensa. Huomionarvoista on lisäksi se, että verrattuna kaikkiin yhteensä 14 kyselytutkimukseen osallistuneeseen kuntaan, Kauniaisissa ja Espoossa noin joka neljännes (24 %) vastaaja ei pitänyt kansanäänestysten järjestämistä tarpeellisena, kun kaikkien tutkimuskuntien osalta yhteenlaskettu keskiarvo oli 15 prosenttia. Tutkimuksessa havaittiin, että kuntalaisten näkemykset kansanäänestysten tarpeellisuudesta vaihtelivat tiettyjen taustamuuttujien suhteen. Kansanäänestysten järjestämistä kannattivat erityisesti naiset ja suomenkieliset. Sen sijaan korkeasti koulutetut ja alle 40-vuotiaat suhtautuivat varauksellisesti kansanäänestysten järjestämiseen.

Kunnallisalan kehittämissäätiön tekemissä koko maan kattavissa Kansalaismielipide ja kunnat -kyselytutkimuksissa on kolmena vuonna (2000, 2004 ja 2008) esitetty sekä kuntalaisille, että kunnanvaltuutetuille kunnallisia kansanäänestyksiä koskeva väittämä. Väittämä on ollut muotoa ”Kunnallisten kansanäänestysten nykyistä laajempi käyttö lisäisi kuntalaisten kiinnostusta kunnallisia asioita kohtaan ja halua osallistua niihin”. Näiden kyselytutkimusten pohjalta voidaan tehdä ainakin kolme keskeistä havaintoa. Ensinnäkin vastausjakaumat osoittavat, että kuntalaiset uskovat valtuutettuja enemmän kansanäänestysten kuntalaisia aktivoivaan vaikutukseen. Kuntalaisvastaajista noin kolme neljästä ja valtuutetuista reilu puolet on joko täysin tai jokseenkin

samaa mieltä väittämän kanssa. Toinen havainto onkin, että suhteessa siihen, kuinka vähän käytetty kansalaisvaikuttamisen muoto kunnalliset kansanäänestykset ovat, on hyväksyvä asennoituminen niitä kohtaan huomattavan vahvaa sekä valtuutettujen

että kuntalaisten joukossa. Kolmanneksi voidaan todeta, että vastaajien asenteet kunnallisia kansanäänestyksiä kohtaan ovat pysyneet huomattavan stabiileina mittauskertojen välillä.

# 1.6 Kuntalaisten näkemykset äänestämisestä

Suhteessa siihen, kuinka keskeinen sija äänestämällä osallistumisen ja vaikuttamisen muotona on edustuksellisessa demokratiassa ja kuinka paljon äänestysaktiivisuutta on tutkittu, on kansalaisten äänestystä koskevien subjektiivisten näkemysten tutkiminen jäänyt ehkä yllättävänkin vähäiseksi ja epäsystemaattiseksi. Käytännöllisenä selityksenä epäsuhtaan lienee se, että äänestämistä koskevia näkemyksiä ja asenteita voidaan tutkia vain suurempaa työpanosta vaativien kansalaiskyselyiden tai haastatteluiden kautta, kun äänestysaktiivisuutta koskevaa tutkimusaineistoa puolestaan saadaan suoraan vaalitulastoista. Kuntalaisten äänestämistä koskevien näkemysten entistä systemaattisempi kartoittaminen olisi kuitenkin tärkeää, koska se tarjoaisi tukea myös äänestysaktiivisuudessa tapahtuvien muutosten tulkinnaalle ja edelleen toimille vaaliosallistumisen tason nostamiseksi.

Kuntalaisten näkemyksiä äänestämisestä kuvaava indikaattori koostuu kahdesta osa-alueesta. Ensimmäinen osa-alue koskee kuntalaisten näkemyksiä äänestämisen tehokkuudesta vaikutuskeinona. Näkemyksiä tarkastellaan suhteessa siihen, onko vastaaja itse äänestänyt (edellisissä) kunnallisvaaleissa, vai jättänyt äänestämättä. Indikaattorin toisessa osa-alueessa puolestaan tarkastellaan tarkemmin sekä äänestämisen että äänestämättömyyden syitä eri vaihtoehtojen kautta. Tiedot indikaattorin kysymyksiin voidaan kerätä kuntalaiskyselyiden kautta. Kuntalaisten mielipiteitä kunnallisten kansanäänestysten järjestämisestä on tarkasteltu edellä indikaattorissa 1.5.

## Indikaattorin osa-alueet

### • Näkemykset äänestämisestä vaikutuskeinona

Kuntalaisten näkemyksiä äänestämisestä vaikutuskeinona voidaan selvittää lomakekyselyssä esitettävällä kaksiosaisella kysymyksellä. Kysymyksen ensimmäisessä osassa tiedustellaan, onko vastaaja itse äänestänyt kunnallisvaaleissa (*osallistuminen*) sekä mitä mieltä hän on äänestämisen tehokkuudesta vaikutuskeinona (*arvio osallistumisen vaikuttavuudesta*). (Samaa kysymyksenasettelua sovelletaan tarkasteltaessa myös muita osallistumis- ja vaikuttamistapoja teemassa 3.)

### • Äänestämisen ja äänestämättömyyden syyt

Tarkemmin kuntalaisten motiiveja kunnallisvaaleissa äänestämiseksi ja toisaalta syitä äänestämättä jättämiseksi voidaan tarkastella seuraavien kyselytutkimuksissa esitettävien kysymysten kautta:

*”Äänestin edellisissä kunnallisvaaleissa, koska (valitse tärkein syy)”*

- Äänestämässä käynti on mielestäni kansalaisvelvollisuus
- Halusin vaikuttaa tärkeinä pitämieni tavoitteiden toteutumiseen kunnallisessa päätöksenteossa
- Äänestämässä käynti on minulle tapa
- Halusin vaikuttaa tietyn puolueen/ehdokkaan menestymiseen vaaleissa
- Äänestäminen on ainoa keino vaikuttaa kunnallispolitiikkaan
- Muu syy

*”En äänestänyt tällä kertaa kunnallisvaaleissa, koska (valitse tärkein syy)”*

- En löytänyt itselleni sopivaa ehdokasta/puoluetta
- En luota politiikkaan/poliitikkoihin
- Olin estynyt äänestämään matkan/sairauden/muun syyn takia
- Äänestäminen on vain tapa, jolla ei ole merkitystä. / En usko, että äänestämällä on tosiasiallista vaikutusta mihinkään
- Muu syy

## Indikaattorin tulkinta

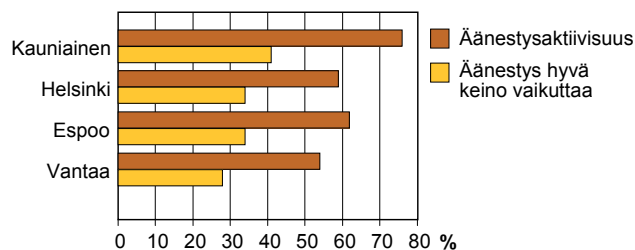
Kuntalaisten näkemyksiä äänestämisen tehokkuudesta vaikutuskeinona on tiedusteltu Demokratiatilin päätöksen teemassa Kuntalaisten kunta. Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten osalta vastausjakaumat kysymykseen äänestämisen vaikuttavuudesta esitetään luvussa 3.2. Tarkastelussa on mukana kaikki vastaajat, sekä kunnallisvaaleissa äänestäneet, että ne jotka syystä tai toisesta eivät ole äänestäneet. Mikäli vastausjakaumia tarkasteltaisiin erikseen äänestäneiden ja äänestämättä jättäneiden osalta, voidaan olettaa, että jakaumat poikkeaisivat toisistaan näissä ryhmissä. Äänestämättä jättäneiden ryhmässä kriittisyys äänestämisen vaikuttavuutta kohtaan olisi todennäköisesti huomattavasti suurempaa kuin äänioikeuttaan käyttäneiden ryhmässä.

Arvioita äänestämisen tehokkuudesta vaikutuskeinona on syytä tarkastella suhteessa kuntalaisten esittämiin näkemyksiin muiden käytössä olevien vaikutuskeinojen tehokkuudesta. Tätä vertailua tehdään teemassa III. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin jo todeta äänestämisen osalta, että Espoossa tehdyssä Kuntalaisten kunta -tutkimuksessa eri vaikutuskeinojen tehokkuutta tarkasteltiin suhteessa toisiinsa sekä niiden käytön yleisyyteen. Vertailu osoitti, että 16 eri osallistumistavan joukossa kunnallisvaaleissa äänestäminen oli ainoa osallistumisen muoto, joka on samanaikaisesti sekä kuntalaisten yleisesti käyttämä, että jonka vaikuttavuuteen luotetaan. Vaikuttavuudeltaan äänestämistä tehokkaimmiksi osallistumistavoiksi vertailussa nousivat toimiminen kunnallisessa luottamustehtävässä sekä osallistuminen toiminnan suunnitteluun, mutta yleisyydessään ne jäivät huomattavasti äänestämisestä. Suurin osa osallistumisen muodoista (esim. mielipidekirjoitukset, mielenosoitukset ja kuntalaisaloitteet) osoittautuivat vertailussa sekä vähän käytetyiksi, että vaikuttavuudeltaan heikoiksi.

Kuviossa 9 on jatkettu vertailua äänestämisen vaikuttavuutta koskevien näkemysten ja todellisen äänestyskäyttäytymisen välillä yhdistämällä Kuntalaisten kunta -kyselyissä saadut vastaukset äänestysaktiivisuuden vuoden 2008 kunnallisvaaleissa pääkaupunkiseudulla. Kuviosta käy selvästi ilmi äänestämisen vaikuttavuutta kohtaan koetun luottamuksen ja to-

dellisen äänestyskäyttäytymisen välinen positiivinen korrelaatio.<sup>2</sup>

**Kuvio 9.** Äänestysaktiivisuus (%) vuoden 2008 kunnallisvaaleissa pääkaupunkiseudulla ja niiden kuntalaisten osuus (%), jotka pitävät äänestämistä ”hyvänä keinona vaikuttaa”.



Äänestysaktiivisuuden ja äänestämisen vaikuttavuutta koskevan positiivisen korrelaation ohella kuvio osoittaa, että äänestysaktiivisuus on kaikissa neljässä kunnassa huomattavasti korkeampaa kuin luottamus äänestämisen vaikuttavuuteen. Suurimmillaan äänestysaktiivisuuden ja äänestämistä tehokkaana vaikutuskeinona pitävien osuuden erotus on Kauniiaisissa, jossa se on peräti 35 prosenttiyksikköä. (Muiden kuntien osalta erotukset ovat Helsinki 25, Vantaa ja Espoo 28 prosenttiyksikköä.) Suuret erotukset lukujen välillä tukevat useissa tutkimuksissa esitettyjä arveluita siitä, että äänioikeuttaan käyttäneiden joukossa on runsaasti niin sanottuja tapa- ja velvollisuusäänestäjiä.

2 Välillä [-1,1] liikkuva riippuvuuden voimakkuutta kuvaava Pearsonin tulomomenttikorrelaatio saa tarkastelussa arvon  $r=0,966$ . Vastaavasti muuttujien välistä selitysvoimaa kuvaava tulomomenttikorrelaation neliö saa arvon  $r^2=0,93$ , minkä nojalla voidaan todeta, että usko äänestämisen tehokkuuteen vaikutuskeinona selittää äänestysaktiivisuuden varianssista 93 prosenttia.

# Sammandrag: kommunalval som mätare för kommundemokrati

Deltagandet i kommunalval och i synnerhet röstningsaktiviteten har etablerat sin ställning som mätare för kommunal demokrati. I temat som behandlar valdeltagandet sätter man in sig i röstningsaktiviteten sett ur flera olika synvinklar. Hur skiljer sig röstningsaktiviteten mellan olika befolkningsgrupper inom kommunen? Och vad är röstningsaktivitetens nivå i förhållande till andra val? Förutom frågorna som rör röstningsaktiviteten behandlas även andra delområden inom kommunal valdemokrati, såsom uppställandet av kandidater och ordnandet av kommunala folkomröstningar.

## 1.1 Röstningsaktivitet i kommunala val

### **Röstningsaktivitet i kommunala val**

Med röstningsaktivitet i kommunala val avses andelen röstberättigade som har röstat i kommunalvalen. Talet kan jämföras med röstningsaktiviteten i föregående kommunalval inom samma kommun och med röstningsaktiviteten i andra val.

### **Regionala skillnader i röstningsaktiviteten inom kommunen**

Röstningsaktivitetens regionala skillnader kan granskas genom beräkning av skillnaden (i procentenheter) mellan kommunens högsta och lägsta röstningsaktivitetsområde.

### **Röstningsaktivitet efter kön**

Skillnaden (i procentenheter) mellan röstningsaktiviteten bland män och kvinnor inom hela kommunen.

### **Skillnader mellan åldersgrupper**

Skillnader i röstningsaktiviteten mellan olika åldersgrupper granskas som ett provningsbaserat urval genom statistikföring av några röstningsområden. Som granskningsobjekt skall väljas områden med både låg och hög röstningsaktivitet. Alternativt kan man granska ålderns inverkan på röstningsaktiviteten genom kommuninvånarenkät, ifall det i enkäten frågas om svararen använde sin rösträtt i föregående kommunalval och där en av enkätens bakgrundsfråga utgörs av svararens ålder.

### **Skillnader i röstningsaktiviteten i förhållande till övriga bakgrundsfaktorer**

Övriga bakgrundsfaktorer betydelse för röstningsaktiviteten förutom kön och ålder kan utredas genom en granskning av röstningsaktiviteten inom kommunens olika områden i förhållande till områdets övriga statistiska uppgifter, till exempel utbildningsnivå eller andra enkätundersökningar.

### **Röstningsaktivitet i kommunala val jämfört med andra val**

Jämförelse av röstningsaktiviteten i kommunala val och andra val.

## 1.2 Uppställande av kandidater i kommunala val

### **Antal grupper som uppställer kandidater**

Indikatorns delområde beskriver antalet grupper som uppställt kandidater i kommunala val (partier, partiernas valkoalitioner och valmansföreningar).

### **Antal grupper som uppställt fulla listor**

Antalet grupper som uppställt fulla listor anger hur många grupper har fått det maximala antalet kandidater på sin kandidatlista tillåtet enligt lag, dvs. att antalet kandidater är högst en och en halv gång så stort som antalet fullmäktigeledamöter. Antalet grupper som uppställt fulla listor kan granskas i förhållande till antalet grupper som uppställt kandidater.

### **Antalet kandidater**

Med antalet kandidater avses det sammanlagda kandidatantalet i alla grupper inom kommunen. Antalet granskas i förhållande till antalet fullmäktigeplatser. Dessutom är det möjligt att beräkna absoluta och relativa förändringar i kandidatantalet jämfört med föregående kommunalval.

### **Ledamöter som kandidater**

Hur stor är andelen kommunfullmäktigeledamöter som har uppställt sig som kandidater i kommunalvalet på nytt?

### **Kandidatuppställningens representativitet**

Kandidatuppställningens representativitet hänvisar till den sociala genomföringen, dvs. spegelbilsrepresentativiteten. Kandidatuppställningens demografiska dimensioner – såsom ålder och kön – bör granskas i förhållande till demografiska statistikuppgifter om kommunens befolkning (eller röstberättigade). Inom de större kommunerna skulle man också kunna granska genomföringen av den regionala representativiteten i kandidatuppställningen.

### **Valkoalitioner**

I indikatorns delområde granskas om det i kommunalvalet finns partier eller andra kandidatgrupper som har bildat en valkoalition.

## **1.3 Ändringar i sammansättningen av fullmäktige**

### **Ändringar i sammansättningen av fullmäktige efter parti**

Indikatorns delområde granskar kommunalvalens inverkan på partiernas (och andra gruppers) mandatfördelning i fullmäktige.

### **Partiernas understöd i förhållande till andelen fullmäktigeplatser**

Indikatorns delområde beskriver valsättets inverkan på fördelningen av fullmäktigeplatser och den jämför det understöd som partierna (eller andra grupper) fått i valen till andelen fullmäktigeplatser.

### **Omsättning av ledamöter på personnivå**

Hur stor har omsättningen i fullmäktige varit på personnivå? Hur stor är andelen nya ledamöter i fullmäktige och andelen ledamöter som verkat som ledamöter också under föregående mandatperiod? Hur stor andel ledamöter lämnade sin fullmäktigeplats efter föregående fullmäktigeperiod och inte uppställdes sig som kandidater i valet?

**Ledamöter som bytt parti under pågående fullmäktigeperiod:** Har ledamöter bytt partigrupp under pågående fullmäktigeperiod?

## **1.4 Kommunens åtgärder för att öka röstningsaktiviteten och reformer gällande röstningspraxis**

### **Reformer och försök som rör röstningspraxis**

Har man i kommunen gjort några reformer, ändringar eller andra försök som rör röstningspraxis?

### **Åtgärder för att öka röstningsaktiviteten**

- Har kommunen ordnat egna informations- eller andra kampanjer tillsammans med andra myndigheter eller liknande aktörer för att öka röstningsaktiviteten i valen?
- Hur har kampanjerna fungerat? Vilka åtgärder har vidtagits i dessa? Har kampanjerna lett till resultat?

## **1.5 Kommunala folkomröstningar**

### **Initiativ för kommunala folkomröstningar**

- Har man under granskningsperioden gjort initiativ för kommunala folkomröstningar? (Eller finns det kända initiativ för folkomröstningar?)
- Har initiativet lett till en röstning i frågan? Hur har processen framskridit?
- Hur stor har röstningsaktiviteten i folkomröstningen varit? (Röstningsaktiviteten kan analyseras närmare med hjälp av mätarna för röstningsaktivitet presenterade i kapitel 1.1.)
- Har stadsfullmäktiges beslut om folkomröstningen fattats i enlighet eller mot omröstningens resultat?

### **Syn på kommunala folkomröstningar**

Hur kommuninvånarna ser på kommunala rådgivande folkomröstningar kan utredas till exempel med hjälp av följande påstående:

*”kommunala folkomröstning borde ordnas inför beslut i viktiga frågor.”*

(Se också 3.3.) Frågan om kommunala folkomröstningar kan presenteras i samma form också i samband med enkäter till fullmäktige, vilket möjliggör en jämförelse av ledamöternas och kommuninvånarnas syn på folkomröstningar.

## **1.6 Kommuninvånarnas syn på röstning**

### **Synen på röstning som påverkningsmetod**

Kommuninvånarnas syn på röstning som påverkningsmetod kan utredas med en tvådelad enkätfråga. I den första delen frågas om svararen själv har röstat i kommunalvalet (*delaktighet*) samt hur effektiv svararen anser att röstning är som påverkningsmetod (*bedömning av delaktighetens verkan*). Samma frågeställning tillämpas vid granskning av andra delaktighets- och påverkningsmetoder i tema 3.



### **Orsaker till röstning eller icke-röstning**

Kommuninvånarnas orsaker till röstning eller icke-röstning i kommunalvalen kan granskas med hjälp av följande frågor i enkätundersökningen:

*"Jag röstade i föregående kommunalval eftersom" (välj den viktigaste orsaken)*

- Det är en medborgerlig plikt att rösta
- Jag ville att för mig viktiga målsättningar genomförs i det kommunala beslutsfattandet
- Det har blivit till en vana att gå och rösta
- Jag ville att ett visst parti/en viss kandidat skulle nå framgång i valet

- Det enda sättet att påverka kommunalpolitiken är att rösta
- Annan orsak

*"Jag röstade inte i kommunalvalet eftersom" (välj den viktigaste orsaken)*

- Jag hittade inte en lämplig kandidat/parti
- Jag litar inte på politiken/politikerna
- Jag var förhindrad p.g.a. resa/sjukdom/annan orsak
- Att rösta är bara en vana som inte har någon betydelse/Jag tror inte att röstandet har Någon faktisk inverkan på något
- Annan orsak

# Lähteet

Borg, Sami (1996). Nuoret, politiikka ja yhteiskunnallinen syrjäytyminen. [[http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisoasiain\\_neuvottelukunta/julkaisut/muut\\_tutkimukset/Nuoret\\_politiikka\\_ja\\_yhteiskunnallinen\\_syrjytyminen.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisoasiain_neuvottelukunta/julkaisut/muut_tutkimukset/Nuoret_politiikka_ja_yhteiskunnallinen_syrjytyminen.pdf)]

Grönlund, Kimmo; Paloheimo, Heikki & Wass, Hanna (2005). Äänestysosallistuminen. Teoksessa Vaalit ja demokratia Suomessa. Paloheimo, Heikki (toim.) WSOY.

Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2008 (2008). Kunnallisalan kehittämissäätö

Kansanvalta 2007 -toimikunta (2005). Komiteamietintö 2005:1.

Kuntalaisten kunta – Kuntalaisten käsitykset päätöksenteosta ja mahdollisuuksistaan vaikuttaa (2008). Espoon kaupunki. Tietoisku 2008:5.

Kuntalaki 17.3.1995/365 [<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>]

Kurikka, Päivi (2008). Kuntalaisten kunta. Asukkaiden näkemyksiä kunnan toiminasta ja päätöksenteosta. Suomen Kuntaliitto.

Kurikka, Päivi & Pekola-Sjöblom, Marianne (2008). [Esitelmä Kuntamarkkinat-tilaisuudessa 10.9.2008]  
Martikainen, Tuomo & Fredriksson, Sami (2006). Vaalit ja politiikka. Pääkaupunkiseudun nuorten aikuisten poliittiset valinnat 1988–2004. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2006:5.

Martikainen, Tuomo & Wass, Hanna (2005). Nuorten äänestysaktiivisuus vuoden 2004 kunnallisvaaleissa Helsingissä. [[http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisoasiain\\_neuvottelukunta/julkaisut/muut\\_tutkimukset/Kuntavaalit2004.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisoasiain_neuvottelukunta/julkaisut/muut_tutkimukset/Kuntavaalit2004.pdf)]

Oikeusministeriön äänestysaktiivisuuskampanja. [[http://www.valtikka.fi/arkisto/uutiset\\_uut\\_om\\_kampanja/?searchterm=%C3%84%C3%A4nest%C3%A4minen](http://www.valtikka.fi/arkisto/uutiset_uut_om_kampanja/?searchterm=%C3%84%C3%A4nest%C3%A4minen)]

Pikkala, Sari (2005). Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajana. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema I. Yhteenvetoa ”vaalitulinpäätöksestä”. Suomen Kuntaliitto.

Pikkala, Sari (2006). Kuntademokratia indikaattoreiden valossa. Teoksessa Suomen demokratiaindikaattorit. Borg, Sami (toim.) Oikeusministeriö. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:1.

Tilastokeskus [<http://www.stat.fi/>]

## 2 Kuntademokratian käytännöt

Kuntademokratian käytännöt -teeman indikaattoreissa tarkastellaan niitä osallistumisen tapoja, joiden kautta kuntalaiset voivat pyrkiä vaikuttamaan kunnan suunnitteluun ja päätöksentekoon kunnallisvaalien välillä. Nämä osallistumisen ja vaikuttamisen muodot voivat olla joko kokonaisuudessaan kuntalaisten itsensä järjestämiä (mielenosoitukset, lehtikirjoittelu, yhteydenotot kunnan viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin) tai kunnan organisoimia (suunnittelusta ja päätöksenteosta tiedottaminen, kuntalaiskyselyiden tekeminen). Lainsäädäntö edellyttää kuntia huolehtimaan kuntalaisten tiedonsaannista ja osallistumismahdollisuuksien järjestämisestä. Lain mukaan päävastuu järjestämisessä on kunnanvaltuustoilla. Kuntalain 27§:ssä luetellaan useita erilaisia tapoja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien järjestämiseksi käytännössä.

Teeman indikaattoreissa kartoitetaan kunnallisen demokratian erilaisia käytäntöjä. Näihin kuuluvat esimerkiksi kunnan tiedotus- ja vuorovaikutuskäytännöt, kuntalaisten mahdollisuudet aloitteiden tekemiseksi ja palautteen antamiseksi sekä ”erityisryhmille” kuten nuorille tai maahanmuuttajille järjestetyt osallistumisen areenat. Teeman viimeisessä indikaattorissa käsitellään kunnan ja kansalaisyhteiskunnan suhdetta järjestö- ja puolueosallistumisen kautta.

Kunnan organisoimien osallistumistapojen rooli korostuu teeman indikaattoreissa suhteessa vapaa-ajan kansalaistoimintaa kuvaaviin indikaattoreihin. Painotus on ollut käytännöllinen eikä sillä viitata siihen, että kunnan järjestämät osallistumisen- ja vuorovaikutuksen kanavat olisivat vapaamuotoista kansalaistoimintaa tai mediassa tapahtuvaa julkista keskustelua painoarvoltaan merkittävämpiä kuntademokratian käytäntöjä. Käytännöllinen painotus viittaa tässä siihen, että kuntaorganisaation järjestämät kuntalaisosallistumisen ovat jotakuinkin kartoitettavissa ja vertailtavissa suhteessa muiden kuntien käytäntöihin. Lisäksi kunnan järjestämien osallistumistapojen kartoittamisesta on myös eniten hyötyä kuntaorganisaatiolle ja välillisesti kuntademokrati-

allekin: kunnalla on mahdollisuudet kehittää etupäässä omia käytäntöjään, ei kansalaistoiminnan muotoja. Toki kunta voi myös omilla toimillaan pyrkiä tarjoamaan mahdollisimman hyvät puitteet kansalaistoiminnalle omalla alueellaan esimerkiksi tukemalla järjestöjen toimintaa ja ottamalla niiden kautta välittyneitä kuntalaisnäkemyksiä huomioon suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Kuntademokratian käytäntöjä käsittelevässä teemassa on hyödynnetty Demokratiatilin päätöksen tutkimustuloksia. Pääkaupunkiseudun kaupungeista Helsinki on osallistunut Demokratiatilin päätöksen Kuntademokratian toimintatavat -teemaan, mutta vastaavia selvityksiä tehty suppeampina myös Espoossa ja Kauniaisissa. Näissä ja muissa tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota muun muassa seuraaviin seikkoihin: Kuntademokratian kehittäminen on tyypillisesti viranhaltijavetoista ja hankeluontoista, mikä saattaa johtaa kehittämistoimien poukkoiluuteen ja luottamushenkilöiden jäämiseen syrjään. Kuntademokratian käytännöt voivat myös vaihdella huomattavasti kunnan eri toimialojen välillä. Toisilla toimialoilla kuntademokratiaan ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksiin liittyvät kysymykset koetaan edelleen varsin vieraina, eikä tällöin osallistumismahdollisuuksien järjestämistä myöskään osata pitää tärkeänä.

Vaikka osallistumisen keinovalikoima on kasvanut viime vuosikymmeninä, ovat kunnat kuitenkin olleet melko varovaisia erilaisten osallistumis- ja vaikuttamiskanavien kehittämisessä. Tutkimusten havaintona on ollut, että asukasluvultaan suuret muuttovoittokunnat ovat olleet keskimääräistä aktiivisempia osallistumismuotojen kehittämisessä – pienet ja taantuvat kunnat taas passiivisempia. Osallistumistapojen suuri lukumäärä ei kuitenkaan ole itseisarvo. Tärkeinä on löytää ja edistää osallistumisen muotoja, jotka ovat mielekkäitä niitä käyttävien kuntalaisten kannalta ja jotka nivoutuvat luontevaksi osaksi kunnan muuta toimintaa vaikuttaen suunnitteluun ja päätöksentekoon.

## 2.1 Osallisuusasioiden hallinnointi ja näkyminen kunnan strategioissa

Indikaattorissa tarkastellaan, näkyvätkö kuntalaisten osallisuuteen, osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksiin liittyvät teemat kuntien ja niiden eri toimialojen strategioissa. Osallisuutta koskevat maininnat strategiapapereissa kertovat siitä, että kuntalaisten osallistuminen on tiedostettu omana aihealueenaan ja sitä pidetään tärkeänä ainakin periaatteellisesti. Kuntalaisosallistumista koskevien strategisten linjausten tarkastelu on olennaista myös siksi, että strategiatyö on viime vuosina korostunut kunnanvaltuustojen tehtäväkentässä, ja kuntalain mukaan kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusasioista huolehtiminen on valtuuston tehtävä.

On kuitenkin huomattava, että osallisuutta, demokratiaa ja avoimutta koskevat maininnat strategioissa eivät kuitenkaan itsessään riitä kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tosiasialliseen parantumiseen, mikäli niissä ei tehdä konkreettisia ehdotuksia osallistumiskanavien kehittämiseksi, tai ne eivät johda käytännön toimenpiteisiin. Tämän takia, onkin syytä tarkastella myös strategiatavoitteiden sisältöä ja etenkin sitä, ovatko strategialinjaukset johtaneet toimenpiteisiin ja uudistuksiin käytännön tasolla sekä, miten kunta on järjestänyt resursseja osallistumismahdollisuuksien organisoimiseen ja kehittämiseen. Pidemmällä aikavälillä olisi myös syytä tarkastella, ovatko käytännön tasolla tehdyt uudistukset johtaneet haluttuihin lopputuloksiin ja miten kuntalaiset ovat löytäneet ja omaksuneet uudet osallistumiskanavat.

### Indikaattorin osa-alueet

- **Osallisuus kunnan strategioissa**

Indikaattorin osa-alueessa tarkastellaan miten kuntalaisten osallistumiseen liittyvät teemat näkyvät kunnan ja eri toimialojen strategioissa.

- **Osallisuusasioiden hallinnointi**

Miten osallistumista koskevat asiat on vastuutettu ja resursoitu koko kunnan tasolla ja toimialoittain? Onko niiden hallinnoinnille nimetty vastuuhenkilöä tai vastuuorganisaatiota?

- **Strategioiden toimeenpano ja osallistumiskäytäntöjä koskevat uudistukset**

Ovatko mahdolliset kuntalaisosallistumista koskevat strategiat johtaneet konkreettisiin toimenpiteisiin koko kunnan tasolla tai eri toimialoilla? Mitkä ovat keskeisimmät osallistumiskäytäntöjä koskevat uudistukset?

### Indikaattorin tulkinta

Demokratiatilinpäätöksen tutkimustulosten mukaan kuntalaisten yleiset vaikutusmahdollisuudet saavat kuntien strategioissa tyypillisesti vähemmän huomiota kuin kuntalainen palveluja käyttävän asiakkaan roolissa. Kuntademokratian käytäntöjen järjestämistä on puolestaan leimannut toimialakohtaus projektimaisuus, mikä on vaikeuttanut toiminnan laaja-alaista ja pitkäjänteistä kehittämistä. Vaihtelevat käytännöt näkyvät myös pääkaupunkiseudulla, missä kuntalaisten osallistumisasioiden strategisissa linjauksissa, vastuuttamisessa ja hallinnoinnissa on päädytty erilaisiin ratkaisuihin kaikissa neljässä eri kaupungissa.

Espoon kaupungin strategiassa 2008–2010 kuntademokratia näkyy useassa eri kohdassa. Kaupungin arvoihin on kirjattu ”asukas- ja asiakaslähtöisyys” sekä ”kumppanuus ja yhteisöllisyys”. Strategialinjauksiin kuuluu kuntalaisten osallisuuden tukeminen ”avoimen, aktiivisen ja ennakoivan viestinnän avulla”. Linjauksena on myös ”kehittää yhteisöllisyyttä ja vuoropuhelua kuntalaisten kanssa”. Lisäksi joidenkin palveluiden kohdalla mainitaan asiakaslähtöisyyteen ja vuorovaikutukseen tähtäviä tavoitteita. Esimerkiksi yhtenä terveydenhuollon tulostavoitteena on keskustelu asiakkaiden kanssa. Espoossa yleiset kuntalaisosallistumiseen liittyvät asiat ovat toistaiseksi olleet keskitettynä kaupunginsihteerille tämän muiden toimien ohella. Alueellisesti osallisuusasioita on käsitelty myös aluekeskusten mukaan jaetuissa hyvinvointiryhmissä.

Helsingissä ei ole toistaiseksi tehty nimenomaan kuntademokratiaan ja kuntalaisten osallistumiseen kes-

kittyvää poikkihallinnollista strategiaa. Kuntalaisten osallistumisen näkökulma on ollut kuitenkin mukana monessa muussa kaupungin hallintoa ohjaavassa strategiassa, mm. tietotekniikkastrategiassa sekä keskeisen kehityksen toimintaohjelmassa. Myös joissakin virastoissa ja laitoksissa on laadittu kuntalaisten osallistumiseen liittyviä strategialinjauksia sekä otettu osallistumisen vahvistaminen kiinteästi osaksi viraston toimintaa. Esimerkiksi kaupunkisuunnitteluvirasto on laatinut itselleen vuorovaikutusstrategian, jossa on määritelty osallistumiskäytäntöjen kehittämiseksi asetetut tavoitteet sekä toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Helsingissä virastojen itsenäinen asema näkyy myös kuntademokratia-asioiden vastuuttamisessa. Joissakin virastoissa on nimetty henkilö tai henkilöitä, joiden toimenkuvaan kuuluvat esimerkiksi vuorovaikutukseen liittyvät käytännöt. Koko kaupungin tasolla kuntademokratiaa koordinoivaa viranhaltijaa tai toimielintä ei kuitenkaan ole.

Vantaan tasapainotetussa strategiassa 2008–2010 avoimuus on kirjattu yhdeksi kaupungin arvoista. Toimialakohtaisissa kuvauksissa kuntademokratiaan liittyvät teemat näkyvät muun muassa vapaa-ajan ja asukaspalveluiden kohdalla, jossa tavoitteena on ”asukkaiden osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien yhdenvertaisuus ja tasa-arvoisuus palveluissa”. Sitovana talousarvion tavoitteena vuonna 2008 on ollut myös ”alueellisen työn toimintamallin uudistaminen ja osallisuuden vahvistaminen”, joka on ennen kaikkea koskenut Vantaan aluetoimintamallin arviointi- ja kehittämistyötä. Vantaalla kuntademokratiaan liittyvät asiat kuuluivat pitkään etenkin sosiaali- ja terveystoimen palvelualueiden aluejohtajille. Organisaatiouudistuksen myötä vastaavat tehtävät ovat siirtyneet uuden toimialan eli vapaa-ajan ja asukaspalveluiden aluepalvelupäälliköille ennen kaikkea alueellisen vaikuttamisen toimintamallien osalta.

Kauniaisten vuoden 2008 talousarviosta löytyy useita mainintoja kuntalaisten osallistumisesta ja asiakaslähtöisyydestä. Kauniaisten arvoista ensimmäisenä mainitaan palveluallttius, johon kuuluu asukkaiden ja asiakkaiden huomioiminen palveluntuotannossa. Kaupungin arvoihin kuuluu lisäksi avoimuus, johon liitetään puolestaan vuorovaikutus, keskustelu, päätöksenteon läpinäkyvyys sekä verkostoituminen paikallisesti ja seudullisesti. Näihin arvoihin liittyvät tavoitteet näkyvät edelleen myös kaupungin toiminnallisissa päämäärissä. Käytännön esimerkkeinä vuorovaikutuksen ja osallistumisen kehittämisestä mainitaan kaupunkien kotisivujen uusiminen ja kaupungin hallinnoimien tilojen varausjärjestelmän kehittäminen sekä yhteistyö yhdistysten ja kaupungin välillä. Osallistumiseen ja kuntademokratiaan liittyvät teemat näkyvät Kauniaisissa myös toimialakohtaisessa tavoitteenasettelussa. Esimerkiksi sivistyspoliittisessa ohjelmassa yhteisöllisyys mainitaan yhtenä toimintalinjana.

Kuntademokratiaan kuuluvat teemat ovat vahvasti esillä myös Kauniaisten viestintäohjeissa (2008). Viestintä itsessään nähdään lähtökohtaisesti keinona edistää ”demokraattista vuorovaikutusta ja kuntalaisten aktiivisuutta”. Viestinnällisiä tavoitteita ovat muun muassa avoimuus sekä palveluallttius, johon määritellään kuuluvaksi viestinnän oikea-aikaisuus sekä mahdollisuus palautteen antoon. Viestinnän periaatteissa kiinnitetään huomiota puolestaan tiedottamisen selkokieliisyyteen ja kielelliseen tasapuolisuuteen. Vaikka kuntademokratiaan liittyvät teemat ovatkin suhteellisen näkyvästi esillä Kauniaisten tavoitteissa eri toimialoilla, niin kaupungissa ei ole päätoimista viranhaltijaa, jolle demokratia-asiat kuuluisivat keskitetysti, vaan demokratia-asiat kuuluvat yleisesti kaikille kaupungin työntekijöille ja erityisesti toimialajohdolle, tulosaluepäälliköille sekä tiedotuksesta vastaaville henkilöille.

## 2.2 Tiedotuksen ja vuorovaikutuksen käytännöt

Suunnittelun ja päätöksenteon avoimuus on yksi kuntademokratian kulmakivistä. Kunnilla on laakisääteinen velvollisuus tiedottaa kunnassa vireillä olevista asioista. Kuntalain 29§:ssä todetaan, että 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. Demokratian toimivuuden kannalta pelkkä tiedottaminen ei kuitenkaan riitä, vaan kuntalaisille on taattava myös mahdollisuus omien näkemystensä esille tuomiseen ja toimivaan vuorovaikutukseen kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanssa.

Käytännössä eri kunnissa ja toimialoilla voidaan päätyä hyvinkin erilaisiin tiedotuksen ja vuorovaikutuksen käytäntöihin. Tietyillä toimialoilla tiedottamiseen ja kuntalaisten kuulemiseen liittyvistä käytännöistä on ohjeistettu esimerkiksi lainsäädännössä. Käytäntöjen vaihtelua voidaan kritisoida siitä näkökulmasta, että ne sekoittavat tilannetta kuntalaisen kannalta. Toisaalta vaihtelevia käytäntöjä voidaan myös perustella sillä, että erilaiset vuorovaikutuksen muodot sopivat eri tilanteisiin ja toimialoille.

### Indikaattorin osa-alueet

#### • **Luottamuselinten päätöksentekoa koskeva tiedotus**

Indikaattorin osa-alueessa selvitetään, miten luottamuselinten päätöksentekoa koskeva tiedotus kunnassa on hoidettu.

- Onko kunnan tai luottamuselinten internetsivuilla kuvausta elimen tehtäväalueesta ja ajankohtaisista asioista?
- Löytyvätkö luottamuselinten esityslistat ja kokousmuistiot liitteineen kunnan internetsivuilta? Kuinka pitkältä aikaa?
- Onko sivustolla tiedon etsimistä helpottavia hakutoimintoja?

- Laaditaanko kokouksista pikayhteenvedoja tai muita tiedotteita?
- Ovatko luottamuselinten kokoukset yleisölle avoimia tai onko niiden etenemistä mahdollisuus seurata muuten?

#### • **Luottamuselinten jäsenten yhteystietojen saatavuus**

- Löytyykö kunnan tai luottamuselinten internetsivuilta (tai tiedotuslehdestä tms.) tietoja eri luottamuselinten jäsenistä ja toimialasta?
- Kerrotaanko tässä yhteydessä myös luottamus henkilöiden yhteystiedot ja puoluetusta?

#### • **Suunnittelua ja valmistelua koskeva tiedotuksen ja vuorovaikutuksen käytännöt**

- Miten eri toimialoilla suunnitteilla ja valmisteilla olevista asioista tiedotetaan?
- Onko eri toimialoilla tai virastoilla yhtenevät vai erilliset tiedotuskäytännöt?
- Mitä vuorovaikutuksen käytäntöjä eri toimialoilla on käytössään?
- Onko vuorovaikutus kuntalaisten kanssa tapauskohtaista vai jatkuvaa?
- Millaisia sähköisen vuorovaikutuksen käytäntöjä kunnassa on käytössä?
- Miten kuntalaisosallistumisen ja -vaikuttamisen keinoista tiedotetaan?

#### • **Kuntalaismielipiteen välittyminen päätöksentekoon**

- Miten kuntalaisten esittämien mielipiteiden välittyminen päätöksentekoon on järjestetty? (esim. tilaisuudet, joissa kuntalaisilla mahdollisuus vuoropuheluun päättäjien kanssa; internet-sovellukset, joissa vuoropuhelua päättäjien kanssa; kuntalaismielipiteiden välittäminen luottamuselimille)
- Kuullaanko kuntalaisia tai järjestöjä luottamuselinten kokouksissa?
- Ovatko toimielinten kokoukset yleisölle avoimia?

### Indikaattorin tulkinta

Kuntien hallinto on etenkin suurissa kunnissa voimakkaasti sektoroitunut ja eri toimialat soveltavat keskenään erilaisia osallistumiskäytäntöjä. Demokratiatilinpäätöksen kuntademokratian toi-

mintatapoja koskevan teeman tiedonkeruussa havaittiin, että kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista huolehtiminen koettiin joillakin toimialoilla varsin vieraaksi aiheeksi. Toimialojen vastaukset olivatkin monin osin keskenään epäsuhtaisia.

Myös luottamuselimiä koskevassa tiedotuksessa ja luottamuselinten kokousten avoimuudessa on vaihtelua. Tyypillisesti luottamuselinten kokouksista yleisölle ovat avoimia ainoastaan kaupunginvaltuuston kokoukset. Sen sijaan kaupunginhallitukset ja lautakunnat kokoontuvat tavallisesti suljettujen ovien takana. Käytännössä voi kuitenkin olla joustonvaraa. Esimerkiksi Kauniaisissa lautakuntien kokouksissa yleisöä voi olla läsnä, jos asiasta on erikseen sovittu. Osa lautakunnista kutsuu kokouksiinsa erilaisia asiantuntijatahoja tai pitää välillä kokouksensa normaalin kokouspaikan ulkopuolella, esimerkiksi jossakin päätöksenteon kannalta ajankohtaisessa paikassa. Luottamuselinten päätöksentekoa koskeva tiedotus on kokousasiakirjojen julkisuuden osalta yleensä hoidettu pääkaupunkiseudun kaupungeissa varsin mallikkaasti. Sen sijaan puutteita on usein luottamuselinten roolia koskevissa kuvauksissa sekä luottamuselinten jäsenten yhteystiedoissa.

Perinteisesti kunnan suunnittelua ja päätöksentekoa koskeva tiedotus on virallisesta järjestetty asettamalla kokousasiakirjat ja keskeiset suunnitelmat nähtävälle kaupungintalolle ja usein myös muihin kaupungin virastoihin sekä jakamalla kaavoitus- ja muita tiedotteita koteihin. Kaikissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa järjestetään lisäksi erilaisia yleisö- ja asukastilaisuuksia. Säännönmukaisesti tilaisuuksia järjestetään kaavoitukseen ja katusuunnitelmiin liittyen. Käytännössä kunnan toiminnasta kiinnostuneet kuntalaiset etsivät palveluita, suunnittelua ja päätöksentekoa koskevia tietoja yhä useammin kaupungin internetsivuilta. Myös pääkaupunkiseudun kaupungit ovat viime vuosina panostaneet etenkin sähköiseen asiointiin ja tiedottamiseen päätöksenteon ja suunnittelun osalta. Lisäksi kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista tiedotetaan suhteellisen laajasti kaupunkien internetsivuilla. Seuraavassa tarkastelussa keskitytäänkin indikaattorin 2.2. eri osa-alueiden osalta juuri kaupunkien tarjoamiin sähköisiin tiedotus- ja vuorovaikutuskäytäntöihin.

Systemaattisimmin sähköisen tiedottamisen ja vuorovaikutuksen menetelmiä on pääkaupunkiseudulla toistaiseksi kehitetty Espoossa. Espoossa vuonna

2006 tehdyn selvityksen mukaan kaupungin internetsivuilla käy yli 100 000 kävijää kuukaudessa. Vuoden 2007 selvityksen mukaan kävijämäärät olivat kasvaneet jopa 150 000–260 000 kävijään kuukaudessa. Sivuilta löytyvät kaupungin toimielinten kokousasiakirjat liitteineen neljän vuoden ajalta. Lisäksi sivuilla on mahdollisuus kuntalaisaloitteen tekemiseen ja muuhun palautteen antoon sekä keskustelupalsta. Tarkasteluvuonna 2005 palautteita annettiin sähköiseen palautejärjestelmään yhteensä noin 3 700 kappaletta, joista suurin osa koski yhdyskuntasuunnitteluun liittyviä aiheita.

Espoon kaupungin internetsivuilla toimii myös *Avoin Espoo -palvelu*, jossa voi seurata vireillä olevien asioiden etenemistä. Asiat on ryhmitelty palveluun aihepiireittäin. Sivulla kuvataan vireillä olevien asioiden etenemistä sekä kerrotaan, milloin asiasta voi antaa palautetta tai muuten vaikuttaa suunnitteluun. Palvelussa hankkeiden yhteyteen on mahdollista liittää myös gallup-kyselyitä, kommentointikenttiä sekä karttapohjaisia toimintoja. Myös Avoin Espoo -palvelun käyttäjien kävijämääriä on kartoitettu. Vuonna 2006 kävijämäärät ovat vaihdelleet kuukausittain 4 000–7000 välillä.

Myös Kauniaisten kaupungin internetsivujen tiedotuskäytäntöjä on kartoitettu vuonna 2006. Kartoituksen mukaan kaupungin sivuilta löytyvät tiedot luottamuselinten kokoonpanosta sekä niiden viranhaltijoiden yhteystiedot, mutta ei kuitenkaan luottamushenkilöiden yhteystietoja. Kuvaukset lautakuntien tehtävistä puuttuvat muilta paitsi nuorisolautakunnalta. Luottamuselinten kokousasiakirjat ovat saatavilla verkosta. Sen sijaan kokousasiakirjojen liitteitä ja oheismateriaalia ei kuitenkaan ole saatavilla. Tiedonhaku helpottaa jonkin verran asiakirjoihin liitetty hakutoiminto. Kaupungin internetsivut ovat täysin kaksikieliset. Lisäksi kaupungin englanninkielisiä sivuja kehitellään. Sivujen osallistu ja vaikuta -osioista löytyvät virastojen ja viranhaltijoiden yhteystiedot, sähköpostiosoitteet kysymysten ja palautteen lähettämistä varten, ohjeet kuntalaisaloitteen tekemiseksi sekä kaupungin paikallislehden tiedot. Kauniaisten kaupungin sivuilla on kokeiltu myös keskustelupalstaa, joka on kuitenkin lakkautettu vedoten hallittavuusongelmaan.

Helsingissä eri virastojen vuorovaikutuksen käytäntöjä ja niiden sähköistä tiedotusta on tutkittu vuonna 2006 osana demokratiatilinpäätöstä. Tutkimuksessa havaittiin, että sekä luottamushenkilöelinten että

eri virastojen sähköisessä tiedottamisessa on paljon eroavaisuuksia esimerkiksi viestinnän tyylin ja ajan-kohtaisuuden suhteen. Käytäntöjä on jonkin verran yhtenäistetty ja kehitetty tutkimuksen jälkeen. Etenkin vuosina 2006–2007 toteutetun internet-uudistuksen myötä tiedon löytäminen osallistumisen mahdollisuuksiin liittyen on yhdenmukaistunut. Uusi Helsinki-portaali on tuonut erillisen ”osallistu, vaikuta” osion sekä koko kaupungin että yksittäisten virastojen etusivulle.

Uusimpana sähköisen tiedottamisen ja vuorovaikutuksen väylänä Helsingissä on kehitetty palvelukartta kaupungin tarjoamista palveluista. Karttapohjaiseen järjestelmään on koottu tiedot yhteensä 2 400 kaupungin tarjoamasta palvelusta ja toimipisteestä. Palvelusta voi tehdä hakuja esimerkiksi palvelun nimellä, osoitteella, postinumerolla tai vapaalla tekstihaulla. Palvelukarttaan kuuluu myös suora palautteen antomahdollisuus toimipisteille ja palveluiden tarjoajille. Muutamassa kaupungin virastossa tullaan kokeilemaan yhteisöllistä palautepalstaa, jossa sekä

kuntalaisten kysymykset ja ideat että kaupungin työntekijöiden vastaukset ovat pääsääntöisesti julkisia. Vuonna 2009 karttapohjaisen järjestelmään on tarkoitettu lisätä myös tapahtumia.

Vantaalla ei toistaiseksi ole tehty vastaavia kartoituksia kaupungin sähköisestä tiedottamisesta kuin muissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa. Muiden pääkaupunkiseudun kaupunkien tavoin luottamuselinten kokousasiakirjat ovat saatavilla sähköisesti myös Vantaalla. Lisäksi Vantaalla on viime vuosina kehitetty joitakin omia sähköisen tiedottamisen ja vuorovaikutuksen käytäntöjä. Esimerkiksi kaupungin *Sunvuoro-sivuilla* voi esittää toiveita kaupunginvaltuustolle, saada tietoa kaupungin tapahtumista ja lukea vantaalaisten vaikuttajien blogikirjoituksia. Kaupungin sivuilla on myös neljä alueportaalia, jotka toimivat alueiden viestintä ja vuorovaikutuskanavana. Lisäksi sivuilla on linkkejä asukasyhdistysten sivuille. Vantaalla on panostettu myös verkkoasiointiin ja kaupungin lomakkeet ja hakemukset voi täyttää ja lähettää viranhaltijoille sähköisesti.



## 2.3 Kuntalaisten tekemät aloitteet

Kuntalain 28 §:n mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskeissa asioissa. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettujen toimenpiteet. Lisäksi laki velvoittaa kunnan ilmoittamaan aloitteen tekijälle aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Sellaisissa valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa, joissa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista laki määrää, että asia on otettava käsiteltäväksi valtuustossa viimeistään kuuden kuukauden kuluessa sen vireilletulosta.

Kuntalaisaloitteiden ohella asukkailla on mahdollisuus tehdä aloite myös kunnallisen kansanäänestysten järjestämisestä. Kuntalain 31 §:n mukaan kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Tällöin valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys (ks. kunnallisista kansanäänestyksistä tarkemmin luvussa 1.5.).

Välillä rajanveto kuntalaisaloitteiden ja muiden kuntalaisten antamien palautteiden, ehdotusten ja hakemusten välillä voi olla epäselvä. Yleisenä ohjeistuksena on, että kuntalaisaloitteiksi luokitellaan sellaiset aloitteet, joissa esitettävillä asioilla on merkitystä yleisemmällä tasolla kuin ainoastaan aloitteen tekijälle itselleen. Esimerkiksi aloitteen tekijän omassa asiassa tekemä ehdotus tai hakemus, joka koskee vaikkapa lupaa, etuutta tai avustusta, ei ole varsinainen kuntalaisaloite.

Vaikka varsinaisia kuntalaisaloitteita (kuntalain 28 §:n tarkoittamassa merkityksessä) tehdäänkin melko vähän suhteessa kuntien asukasmääriin, eivätkä tehtävistä aloitteistakaan läheskään kaikki johda aloitteen tekijän toivomiin toimenpiteisiin, on mahdollisuus kuntalaisaloitteen tekoon keskeinen edellytys demokratian periaatteiden toteutumiseksi. Oikeus aloitteen tekemiseen antaa kuntalaisille mahdollisuuden tuoda asioita kunnan päätöksenteon agendalle.

Kuntalaisaloitteita käsittelevässä demokratiaindikaattorissa selvitetään, millainen merkitys kuntalaisaloitteilla on kuntalaisten vaikutuskanavana.

Käytettävätkö kuntalaiset mahdollisuuttaan aloitteen antamiseen ja miten aloitteiden etenemisestä tiedotetaan?

### Indikaattorin osa-alueet

#### • Kuntalaisten tekemät viralliset kuntalaisaloitteet

Indikaattorin osa-alueessa tarkastellaan kuntalaisten tekemiä virallisia kunnallisalotteita. Selvitettäviä kysymyksiä ovat seuraavat:

- Kuinka paljon kuntalaisaloitteita on tehty tarkasteluajanjaksolla (esim. vuodessa)? Pääkaupunkiseudun kaupunkien välistä vertailua aloitteiden määrä on syytä suhteuttaa kaupungin väkilukuun (esim. aloitteita vuodessa per 10 000 asukasta).
- Mitä aihealueita aloitteet ovat koskeneet?
- Miten aloitteen etenemisestä tiedotetaan aloitteen tekijälle?
- Millä eri tavoin aloitteen voi tehdä? (Esim. onko mahdollisuutta virallisen aloitteen tekemiseen sähköpostitse?)
- Onko kunnassa tehty tarkasteluajanjaksolla aloitteita, jonka yli kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista olisi allekirjoittanut?

#### • Muut kuntalaisaloitteet

Seurataanko kunnassa kuntalaisten tekemien muiden palautteiden lukumääriä? Paljonko palautteita tulee vuodessa? Mitä aihealueita ne tyypillisesti koskevat?

#### • Aloitteet kunnallisista kansanäänestyksistä

- Onko kunnassa tehty tarkasteluajanjaksolla aloitteita kunnallisista kansanäänestyksistä? (Tai onko tiedossa tekeillä olevia kansanäänestysaloitteita?)
- Onko aloite johtanut äänestyksen järjestämiseen? Miten prosessi on muuten edennyt?

### Indikaattorin tulkinta

Pääkaupunkiseudun kaupungeissa on jonkin verran toisistaan poikkeavia käytäntöjä sen suhteen, miten kuntalaisaloite tehdään. Käytännöt vaihtelevat esimerkiksi sen mukaan, voiko aloitteen tehdä sähköisesti, kirjeitse vai sekä että. Myös aloitteen etenemisestä koskevat tiedotustavat vaihtelevat. Tiedottamista

aloitteen tekijälle voi tapahtua kolmessa vaiheessa – aloitteen tullessa perille, aloitteen siirtyessä oikean tahon käsiteltäväksi tai kun aloite on käsitelty ja mahdollinen päätös tehty. Espoossa luvataan yhteydenotto aloitteen tekijään kaikissa näissä kolmessa vaiheessa, muissa kaupungeissa vain osassa aloitteen etenemisen vaihteista.

Käyttäjystävällisimmät aloitteentekokäytännöt lienevät nykyisellään Espoossa ja Vantaalla, jossa kuntalaisaloitteen voi tehdä sähköisesti täyttämällä kaupungin internetsivuilla olevan lomakkeen. Espoossa aloitteet menevät keskushallinnon kirjaamoon, joka kirjaa ne asianhallintajärjestelmäänsä. Kaupungin sivuilla luvataan, että aloitteen tekijälle lähetetään sähköisesti kahden arkipäivän kuluessa aloitteen asiainumero sekä tieto toimialasta, jota aloite koskee. Lisäksi aloitteen käsittelijä ilmoittaa aloitteen tekijälle viimeistään kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta asian arvioidun käsittelyajan sekä keneltä käsittelystä voi saada lisätietoa. Kolmannen kerran aloitteen tekijään otetaan yhteyttä, kun aloite on tullut käsitellyksi. Espoon aloitejärjestelmän käyttäjystävällisyyteen kuuluu myös, että aloitteen tekijä voi valita, otetaanko häneen yhteyttä postitse, sähköpostitse vai faxilla.

Myös Vantaalla kuntalaisaloitteen tekeminen onnistuu sähköisesti. Vantaalla kuntalaisaloite tehdään täyttämällä lomake sähköisessä aloitelaatikossa, joka on sekä kuntalaisaloitteita että muiden virallisuontoisten asioiden vireillepanoa varten. Kaupungin sivuilla luvataan, että aloitelaatikkoa luetaan kaupungintalon kirjaamossa päivittäin. Lähetetty asia kirjataan diariin ja lähetetään edelleen valmisteltavaksi sinne, mihin se kuuluu. Lähettäjän nimi ja yhteystiedot merkitään asian vireilletulon yhteydessä diariin, jonka rekisteriseloste on nähtävissä kaupungintalon kirjaamossa. Aloitteen tekijä saa kaupungilta ilmoituksen aloitteen diaarinumerosta sekä siitä, minne aloite on toimitettu. Kuten Espoosakin, myös Vantaalla aloitteen tekijä saa valita, miten häneen otetaan yhteyttä – joko postitse tai sähköpostitse. Käyttäjystävällisyydestään huolimatta Espoon ja Vantaan kaupunkien sivustoilla olevia kuntalaisaloite ohjeistuksia voisi kritisoida niiden internet-painottuneisuudesta. Kirjeitse tai muuten tehtävästä aloitteesta ei sivustoilla ole mitään ohjeistusta tai mainintaa.

Kauniaisissa kuntalaisaloitteen voi tehdä sähköpostitse tai kirjeitse lähettämällä aloitteensa kaupungin

kirjaamoon. Kaupungin sivustolla annetaan jonkin verran ohjeita aloitteen tekemiseen. Sen sijaan sivustolla ei toistaiseksi kerrota, miten aloitteen vastaanottamisesta ja etenemisestä tiedotetaan aloitteen tekijälle. Kaupungilla on kuitenkin sisäinen ohjeistus, joka koskee tiedottamista aloitteen tekijälle. Kauniainen on pääkaupunkiseudun kunnista ainoa, jonka sivustoilla tiedotetaan mahdollisuudesta aloitteen tekemiseen joko sähköisesti tai kirjeellä. (Kauniaisten kaupungin sivut uudistuvat vuoden 2009 alussa, jonka myötä myös osa tässä esitetyistä käytännöistä muuttune.)

Helsingissä aloitteentekokäytäntö poikkeaa selkeästi muista pääkaupunkiseudun kunnista. Mahdollisuutta virallisen kuntalaisaloitteen tekemiseen sähköisesti ei ole lainkaan.<sup>3</sup> Lisäksi aloitteen tekijöitä kehoitetaan jättämään aloitteet suoraan sen viraston kirjaamoon, jolle aloitteesta mainittu asia kuuluu. Käytäntö merkitsee, että aloitteen tekijän on jonkin verran tunnettava kaupungin organisaatioita, jotta hän tietää, minkä viraston toimialan asia kuuluu. Lisäksi se asettaa implisiittisen ehdon aloitteelle, että sen sisällön olisi tosiaan kuuluttava lähtökohtaisesti jonkin viraston toimialaan, eikä oltava luonteeltaan yleinen. Oikean toimialan tunnistaminen ei aina ole yksiselitteistä. Esimerkiksi polkupyöräilijän tulisi tietää, kuuluuko hänen pyörätien parannustoimia koskeva aloitteen sa kaupunkisuunnittelu-, liikunta-, rakennus-, vai kiinteistöviraston toimialaan. Helsingissä aloitteen tekijälle luvataan tiedottaa aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Helsinki on pääkaupunkiseudun kunnista ainoa, jonka sivustoilla mainitaan kuntalaisaloitteen tekemistä koskevien ohjeiden yhteydessä myös kuntalaisissa mainituista mahdollisuuksista kansanäänestysaloitteen tekemiseen sekä ns. kiireellisenä käsiteltävästä aloitteesta, jonka yli kaksi prosenttia kuntalaisista tekee yhdessä.

Kaikissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa tehtävien kuntalaisaloitteiden lukumääristä ei ole olemassa toistaiseksi ajantasaista ja vertailukelpoista tietoa. Kun tällaista vertailutietoa saadaan, on mielenkiintoista nähdä, vaikuttavatko kaupunkien erilaiset käytännöt aloitteen vireillepanossa tehtävien aloitteiden määrään. 2000-luvun puolivälissä kuntalaisaloitteiden määriä on kartoitettu Espoossa ja Kauniaisissa. Kauniaisissa vuonna 2006 tehdyn selvityksen mu-

3 Tosin joillakin virastoilla on käytössään sähköisiä palautteenantojärjestelmiä, joissa on mahdollisuus tehdä ehdotuksia viraston toimialaan kuuluvissa asioissa epävirallisemmalla tasolla, kuin kuntalain 28§:ssä viitatuilla kuntalaisaloitteilla.

kaan kaupungissa tehdään vuosittain noin 3–10 kuntalaisaloitetta. Vuonna 2005 aloitteita tehtiin kolme kappaletta ja muutoksenhakuja hallituksen ja valtuuston päätöksiin viisi kertaa. Espoossa kuntalaisaloitteita tehtiin puolestaan 167 kappaletta, joista valtaosa internetin kautta. Valituksia ja oikaisuvaatimuksia Espoossa tehtiin samana lähes 800 kappaletta, joista pääosa koskien sosiaalisia tukia. Asukaslukuun suhteutettuna espoolaiset tekivät aloitteita hieman aktiivisemmin kuin kauniaislaiset. Tämän jälkeen kuntalaisaloitteiden määrät ovat ol-

leet edelleen kasvussa Espoossa. Vuonna 2006 niitä tehtiin 233 kappaletta, vuonna 2007 256 kappaletta ja vuonna 2008 261 kappaletta. Lähes kaikki aloitteista koskivat yhdyskuntasuunnitteluun liittyviä aiheita. Tyypillinen aloite koskee liikenneturvallisuutta aloitteen tekijän kotinurkilla, varsinkin hidasteiden rakentamista ja nopeuksien rajoittamista. Myös tie- ja katuverkostoon sekä puistojen, ulkoilu- ja urheilalueiden kunnostamiseen, rakentamiseen tai siistimiseen liittyvät aiheet näkyvät monissa aloitteissa.

## 2.4 Kunnan järjestämät alueelliset ja erityisryhmien osallistumisareenat

Kunnan tarjoamia osallistumiskanavia on mahdollista luokitella sen mukaan, ovatko ne kaikille kuntalaisille avoimia tai tietylle väestöryhmälle rajattuja. Tietyille kansalaisryhmälle suunnatut osallistumiskanavat voivat olla suunnattuja esimerkiksi tietyn alueen asukkaille tai ns. erityisryhmille, kuten nuorille, ikäihmisille, vammaisille ja maahanmuuttajille. Erityisryhmille suunnattujen osallistumismuotojen tarkoituksena on tyypillisesti ryhmän näkökulman välittäminen kunnan päätöksentekoon kyseisen ja ryhmän yleinen aktivoiminen.

Erityisryhmien asiaa ajavat toimielimet ja toimintamallit ovat yleistyneet nopeasti 1990-luvun alun jälkeen, kun kunnallisia lautakuntia karsittiin 1980 ja -90-lukujen vaihteessa. Nuorisovaltuustoja tai muita nuorten vaikuttajaryhmiä on Suomessa nykyisellään noin joka toisessa kunnassa ja ikääntyvien asioihin keskittyviä neuvostoja noin kahdessa kolmasosassa kunnista. Vammaisneuvostoja arvioidaan olevan koko maassa noin 150.

Kunnan organisoimien alue- ja erityisryhmäperustaisen toimielinten suurimpana haasteena on usein niiden toiminnan irrallisuus kuntien muusta päätöksenteko- ja luottamuselinorganisaatiosta. Ryhmässä toimivat kuntalaiset saattavat kokea turhauttavana myös toimielimen niukan resurssoinnin ja vähäisen päätäntävallan. Tässä indikaattorissa tarkastellaan, millaisia kunnan järjestämiä alueellisia ja erityisryhmille suunnattuja osallistumisareenoita kunnassa toimii. Pelkän toimielinten luetteloinnin ohella on lisäksi tarpeen selvittää tarkemmin toimielinten käytäntöjä, niiden toimialan rajauksia, mahdollista päätäntävaltaa, jäsenistön valintakriteereitä ja toiminnan resurssointia.

Sen lisäksi, että kunta järjestää alue- ja erityisryhmäperustaisia osallistumisareenoita, ne voivat olla myös kuntalaisten itsensä organisoimia ja siten täysin kansalaisyhteiskuntavetoisia, eivätkä osana kuntaorganisaatiota. Tyypillisesti kuntalaisten itsensä organisoimat rajatut osallistumisareenat ovat luonteeltaan alueperustaisia. Näihin palataan järjestö- ja puolueosallistumisesta koskevassa indikaattorissa (2.6.).

### Indikaattorin osa-alueet

- **Kunnan tarjoamat alue- ja erityisryhmien osallistumiskanavat**

Mitä kunnan järjestämiä alue- tai erityisryhmien toimielimiä tai muita osallistumiskanavia kunnassa on? (esim. nuorisovaltuustot, vammaisneuvostot, vanhusneuvostot, maahanmuuttajien ryhmät, alueelliset ryhmät)

- **Alue- ja erityisryhmien toimielinten toimiala ja päätäntävalta**

- Ovatko alue- ja erityisryhmille suunnatut toimielimet tai muut osallistumisareenat toimialaltaan yleisiä vai erityisiä?
- Onko toimielimillä päätäntävaltaa tai budjettia?
- Mikä on alue- ja erityisryhmien toimielinten suhde kunnan (muhin) luottamuselimiin?

- **Alue- ja erityisryhmien toimielinten jäsenistö**

- Ovatko toimielimet ja niiden kokoukset avoimia kaikille halukkaille vai onko niissä rajattu jäsenistö?
- Millä perusteilla jäsenistö valitaan?

- **Alue- ja erityisryhmien toimielinten toiminnan resurssointi**

- Miten kunta resurssoi asettamiensa alue- ja erityisryhmien toimielinten toimintaa (esim. oma budjetti, tilat, henkilöstö)? Hoitaako kunta toimielinten tiedottamista ja onko se ajantasaista? (Tiedottamista voidaan analysoida yksityiskohdaisemmin tarkastelemalla tiedotuskäytäntöjä samoilla kysymyksenasetteluilla kuin luottamuselinten tiedottamista indikaattorissa 2.2.)

### Indikaattorin tulkinta

Pääkaupunkiseudun kaupungeissa nykyisellään käytössä olevat kuntien tarjoamat alue- ja erityisryhmäperustaiset toimielimet on kirjattu taulukkoon 2. Taulukosta käy ilmi, että kaikissa neljässä kunnassa toimii vanhusväestölle suunnattu vanhusneuvosto ja vammaisille tarkoitettu vammaisneuvosto. Maahanmuuttajille tai yleisemmin monikulttuu-

risuusasioille asioille tarkoitettu toimielin löytyy pääkaupunkiseudun kolmesta suurimasta kunnasta. Espoossa ja Vantaalla on lisäksi kunnan organisoimat alueellisen vaikuttamisen toimielimet. Kauniaisissa ei vastaavia alueperustaisia toimieliimiä ole kunnan pienen maantieteellisen koon takia. Helsingissä niitä on kokeiltu muutamilla alueilla 1980-luvun alun lähidemokratiakokeilussa, mutta toimintaa ei vaki-  
naistettu.

Espoon alueneuvottelukunnat ja Vantaan aluetoimikunnat muistuttavat tavoitteenasettelultaan toisiaan. Niiden tarkoituksena on tuoda alueen asukkaiden näkemyksiä kaupungin suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä edesauttaa asukkaiden yhteistoiminnan puitteita ja yhteisöllisyyden tunnun syntyä alueella. Käytännössä alueneuvottelukuntien ja aluetoimikuntien suhde kaupunkeihin on kuitenkin järjestetty toisistaan poikkeavalla tavalla. Espoon alueneuvottelukuntien jäsenet ovat tavallisesti alueen asukasjärjestöjen ja muiden yhdistysten edustajia. Jäsenistön koko vaihtelee neuvottelukuntien välillä noin 10–25 jäsenen välillä. Vantaan aluetoimikunnat ovat puolestaan osa kaupungin luottamuselinjärjestelmää. Aluetoimikuntien jäsenistön koko on määritelty ja niiden jäsenet ovat tyypillisesti poliittisten puolueiden kunnallisjärjestöjen edustajia. Lisäksi osan toimikuntien jäsenistä on oltava alueella asuvia kaupunginvaltuuston varsinaisia tai varajäseniä. Neuvottelukunnat ja toimikunnat eroavat toisistaan myös päätösvaltansa ja budjetointinsa suhteen. Espoolaisilla neuvottelukunnilla ei ole varsinaista päätösvaltaa ja seitsemän neuvottelukunnan

yhteenlaskettu budjetti on vuositasolla 9 000 euroa. Vantaan aluetoimikuntien päätösvaltaan puolestaan kuuluu ns. aluerahan käyttö, jonka suuruus määräytyy alueen asukasluvun perusteella. Vantaan aluetoimikunnilla on vastuuvirkamiehet, jotka osallistuvat toimikuntien kokouksiin sekä aluekoordinaattorit, jotka vastaavat esimerkiksi kokousjärjestelyistä ja toimikuntien tiedotuksesta. Espoon neuvottelukuntien yhteys viranhaltijoihin on sen sijaan irrallisempi.

Kaikissa neljässä kunnassa on myös nuorisolle tarkoitettu toimielin. Espoossa ja Vantaalla nämä ovat muodoltaan nuorisovaltuustoja. Kauniaisissa toimii puolestaan nuorisoneuvosto, Granin Nuorten Ääni. Helsingissä toiminnan muotona on Hesän Nuorten Ääni. Koska tässä yhteydessä ei ole mielekästä käydä läpi neljän kaupungin kaikkien erityisryhmäperustaisen osallistumisen muotoja, on seuraavassa keskitytty tarkastelemaan esimerkkinä näitä eri kaupunkien nuorisolle suunnattuja osallistumiskanavia. Nuorille suunnattujen vaikuttamismallien toimivuutta voidaan pitää erityisen merkityksellisenä, koska alle täysi-ikäisiltä nuorilta puuttuvat osa aikuisväestön osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista, tärkeimpänä niistä äänioikeus kunnallisvaaleissa. Nuorten osallistumismahdollisuuksien järjestämiseen ja kehittämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomioita myös siitä syystä, että kyselytutkimusten mukaan nuoret ovat muuta väestöä vähemmän kiinnostuneita kotikuntansa asioista. Pääkaupunkiseudun kaupunkien nuorille tarjoamien osallistumismallin eroja ja yhtäläisyyksiä on tarkasteltu taulukossa 3.

**Taulukko 2.** Alue- ja erityisryhmien toimielimet pääkaupunkiseudun kaupungeissa.

	Helsinki	Espoo	Vantaa	Kauniainen
Alueellinen toimielin		Alueneuvottelukunnat	Aluetoimikunnat	
Nuoriso	Hesän Nuorten Ääni	Nuorisovaltuusto	Nuorisovaltuusto	Nuorisoneuvosto Granin Nuorten Ääni
Vanhusväestö	Vanhusneuvosto	Vanhusneuvosto	Vanhusneuvosto	Vanhusneuvosto
Vammaiset	Vammaisneuvosto	Vammaisneuvosto	Vammaisneuvosto	Vammaisneuvosto
Maahan-muuttajat / monikulttuurisuus asiat	Maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukunta	Monikulttuurisuusasiain neuvottelukunta	Monikulttuurisuusasiain neuvottelukunta	
Muita toimieliimiä	Vapaaehtoistyön neuvottelukunta Tasa-arvo toimikunta	Tasa-arvo toimikunta	Romaniasian neuvottelukunta Svenska kommittén	

**Taulukko 3.** Nuorille suunnatut toimielimet ja osallistumisen mallit pääkaupunkiseudulla.

	Hesan Nuorten Ääni	Espoon nuorisovaltuusto	Vantaan nuorisovaltuusto	Kauniaisten nuorisoneuvosto
<b>Minkä ikäisille?</b>		13–18	14–19	10–20
<b>Jäsenistö tai muu kokoonpano</b>	Mukana 142 koulua	Jäsenvalinta vaaleilla 2009–2011 jäseniä 29 kpl, lisäksi varajäseniä Kokoukset avoimia	Jäsenvalinta vaaleilla 20 varsinaista ja 10 varajäsentä	Nuorisolautakunta nimeää vaalin perusteella 16 jäsentä, kaksi nuorisolautakunnan edustajaa
<b>Toimikausi</b>		kaksi vuotta	kaksi vuotta	kaksi vuotta
<b>Kokoontumiset</b>	Nuorten Ääni kokous kerran vuodessa Tulevaisuusverstaat kouluissa	Yleiskokous kerran kuussa, lisäksi työryhmä yms. kokouksia	Noin kymmenen kokousta vuodessa	Noin kymmenen kokousta vuodessa.
<b>Budjetti, päätösvalta tai muu vaikuttamisen muoto</b>	Päättää koulujen perusparannus määrärahasta Oppilaskuntatoiminta	Aloitteet, mietinnöt, kannanotot	Aloitteet, kannanotot, tapahtumat	Aloitteet, ehdotukset ja lausunnot Keskustelutilaisuudet vähintään vuosittain
<b>Suhde kaupungin muihin luottamus-elimiin</b>	Ylipormestari osallistuu Nuorten Ääni kokouksiin Avoimet foorumit, joissa keskustelua poliitikkojen kanssa	Aloiteoikeus kaupunginhallitukselle sekä läsnäolo- ja puheoikeus lautakunnissa	Nuvalla edustaja opetus- ja vapaa-ajan lautakunnassa sekä aluetoimikunnissa	Kaksi edustajaa nuorisolautakunnassa Vuosittain yhteinen kokous lautakunnan kanssa sekä kh:n pj:n johdolla
<b>Resurssointi</b>	Opetusvirastossa & nuorisosian-keskuksessa	Kokoussihteeri	Kokoussihteeri	Kokoussihteeri
<b>Tiedotus</b>	Nuorten Ääni toimitus	Kokousasiakirjat nuvan sivuilla Osan jäsenistä tiedot nuvan sivuilla Postituslista, jolle mahdollista liittyä Yhteydenpito kouluihin	Kokousasiakirjat nuvan sivuilla Osan jäsenistä tiedot nuvan sivuilla Nuvan blogi	Kokouspöytäkirjoja ei toistaiseksi saatavilla internetissä Tiedotus ei ajan tasalla. (Neuvoston sivuilla edellisen kauden tiedot. Tosin uudet internetsivut tulossa)
<b>Muuta</b>	Lisäksi 11 alueellista nuorten vaikuttajaryhmää (ANSA)	Nuva ehdottanut myös Lasten Parlamentin perustamista Espooseen		

## 2.5 Käyttäjä- ja asiakasdemokratia

Käyttäjä- tai asiakasdemokratiolla viitataan erilaisiin toimintatapoihin, joilla kuullaan kunnallisten palveluiden käyttäjiä ja asiakkaita. Käyttäjä- tai asiakasdemokratian käsite ei ole aivan yksiselitteinen. Jo termejä käyttäjä ja asiakas voidaan käyttää joko suppeassa tai laajassa merkityksessä. Suppeassa merkityksessä käyttäjällä tai asiakkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on omakohtaista kokemusta tietyn palvelun käytöstä. Laajassa merkityksessä käsitteet ulotetaan koskemaan kaikkia palvelun potentiaalisia käyttäjiä. Joidenkin palveluiden, kuten päivähoidon kohdalla epäselvyytenä voi olla myös, tulisiko käyttäjädemokratian kanavat kohdentaa palvelun tosiasiallisille käyttäjille eli lapsille vai pikemmin heidän vanhemmilleen. Käsitteellistä rajanvetoa voidaan käydä myös sen suhteen, mitkä kaikki kuntaorganisaatiolle kuuluvat tehtävät määritellään sellaisiksi palveluiksi, joissa kuntalainen toimii asiakkaan roolissa.

Käyttäjä- tai asiakasdemokratian toimintatapoihin voivat kuulua esimerkiksi käyttäjäneuvostot tai muut toimielimet, joissa on mukana käyttäjäedustus. Tällaiset toimielimet voivat koostua joko kokonaan palvelun käyttäjistä, tai olla elimiä, joihin käyttäjät osallistuvat yhdessä muiden toimijoiden kanssa.<sup>4</sup> Muita käyttäjädemokratian toimintatapoja erilaiset tilaisuudet, raadit, ja paneelit, joissa palveluiden käyttäjiä kuullaan sekä asiakaspalautteen kerääminen kyselyillä tai muilla tavoin. Yksi tapa luokitella käyttäjädemokratian toimintamuotoja on jaotella niitä reaktiivisiin ja proaktiivisiin. Reaktiiviset osallistumismuodot liittyvät tyypillisesti palvelun arviointiin tai palautteen antamiseen.

Toimiva käyttäjädemokratia lisää asiakkaiden luottamusta kyseiseen palveluun ja parhaassa tapauksessa kuntaorganisaatioon laajemmassakin mielessä. Vaikuttaminen kunnalliseen palveluntuotantoon asiakkaan roolissa voi tarjota sopivan osallistumiskanavan osalle sellaisista kuntalaisista, jotka vierastavat osallistumista puoluevetoiseen kunnallispolitiikkaan. Lisäksi käyttäjien ja asiakkaiden kuuleminen ja heidän mielty mystensä ja tarpeidensa tuntemi-

nen on keskeinen tekijä palveluiden kehittämisessä. Palveluiden käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin on myös yksi niistä seitsemästä osallistumis- ja vaikuttamistavasta, jotka mainitaan kuntalain 27 §:ssä.

### Indikaattorin osa-alueet

- **Asiakaspalaute**
  - Miten asiakaspalautetta kerätään eri toimialoilla? Onko käytössä valmiita palautekanavia ja kannustetaanko palautteen antamiseen?
  - Kuinka paljon palautetta tulee (esim. per vuosi) ja keskittyykö palaute tiettyihin teemoihin?
  - Vastataanko asiakkaan palautteeseen, mikäli palautteen antaja niin toivoo? (Joko välitön vastaaminen tai myöhempi tiedottaminen, onko palautteella olla vaikutusta) Onko palautteeseen vastaamisen ajasta ja muista käytännöistä sovittu?
  - Miten palaute etenee organisaatiossa? Onko palautteen käsittelemistä varten sovittu yhteiset toimintatavat?
- **Käyttäjädemokratia kunnan palveluntuotannossa**
  - Millaisia eri käyttäjädemokratian muotoja eri toimialoilla on käytössään asiakaspalautteen keräämisen ohella?

### Indikaattorin tulkinta

Pääkaupunkiseudun kaupungeilla käytössä olevia käyttäjädemokratian muotoja on kartoitettu ja vertailtu toistaiseksi melko niukasti. Tutkimustiedon puute lienee osin seurausta myös siitä, ettei kaupungeissa ja eri toimialojen palveluntuotannossa ole vielä kovin aktiivisesti lähdetty kehittämään erilaisia käyttäjädemokratian muotoja. Tavanomaisen palautteenantomahdollisuuden lisäksi käyttäjädemokratian muodot ovatkin jääneet suomalaisissa kunnissa suhteellisen vähäiselle käyttöasteelle, eikä useimmilla toimialoilla ole käytössään käyttäjävaltuustoja tai muita käyttäjädemokratian toimintamuotoja. Vertailun vuoksi todettakoon, että esimerkiksi Tanskassa ja Alankomaissa käyttäjäneuvostot ovat lakisääteisiä joidenkin kunnallisten palveluiden tuotannossa. Myös Ruotsissa käyttäjäneuvostot ovat melko yleisiä kunnallisessa palveluntuotannossa.

<sup>4</sup> Luvussa 2.4. käsiteltyjä alue- ja erityisryhmäperustaisia toimielimiä ei tule sekoittaa tässä käsiteltäviin käyttäjälähtöisiin toimielimiin, koska edellisten ensisijaisena tarkoituksena on tuoda kyseisen erityisryhmän näkemyksiä kunnan päätöksentekoon yleisellä tasolla. Tosin erityisryhmienkin toimielimet voivat vaikuttaa käyttäjädemokratian kautta silloin, kun ne pyrkivät vaikuttamaan toiminnallaan juuri kyseiselle ryhmälle tarkoitettujen palveluiden tuotantoon.

Vakiintunein asiakas- ja käyttäjädemokratian muoto on mahdollisuus asiakaspalautteen antamiseen ja asiakaskyselyt. Esimerkiksi Kauniaisissa lähdes kaikki toimialat – esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimi, päivähoito ja yhdyskuntatoimi – tekevät melko säännöllisesti, vuosittain tai parin vuoden välein asiakaskyselyitä.

Pääkaupunkiseudun kaupungeista Espoo ja Helsinki ovat puolestaan osallistuneet usean kunnan yhteisiin kaupunki- ja kuntapalveluita koskeviin KAPA-kyselytutkimuksiin, joita on toteutettu 1980-luvun alkupuolelta neljän vuoden välein. Vuoden 2008 KAPA-tutkimuksissa otos oli sekä Helsingissä että Espoossa 4000 kuntalaista. Vastausprosentit olivat Helsingissä 41,7 % ja Espoossa 38 % eli hyvin samalla tasolla kuin teemassa 3 käsitellyissä Kuntaliiton toteuttamissa Kuntalaisten kunta -kyselytutkimuksissa. Vuoden 2008 KAPA-tutkimuksen tulosten mukaan kuntalaisten tyytyväisyys yleisesti kunnan tuottamiin palveluihin on pysynyt sekä Helsingissä että Espoossa samalla tasolla kuin edellisellä mittauskerralla vuonna 2005. Kuntademokratian näkökulmasta on kuitenkin huolestuttavaa, että 66 eri kuntapalvelun ja toiminnan vertailussa juuri kuntalaisten tyytyväisyys vaikutusmahdollisuuksiinsa on ollut kaikista heikointa. Tyytyväisimpiä KAPA-kyselyyn vastanneet kuntalaiset ovat olleet puolestaan kirjastopalveluihin, joiden osalta kaikkien 19 tutkimuskunnan osalta keskiarvoksi tuli 4,36, asteikolla 1–5, jossa 5 on kuvaa suurta tyytyväisyyden tasoa. Viimeiselle sijalle jääneet kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet saivat kaikkien 19 kunnan osalta keskiarvon 2,53; Helsingissä arvosanan 2,51 ja Espoossa 2,57.

Asiakaspalautteen ohella systemaattisesti muita käyttäjäosallistumisen muotoja on suomalaiskunnissa

kehitetty lähinnä kouluissa, joissa tavallisia käyttäjädemokratian muotoja ovat esimerkiksi koulujen johdotunnat, vanhempainyhdistykset ja oppilaskunnat. Toki muiltakin toimialoilta löytyy yksittäisiä esimerkkejä käyttäjä/asiakasdemokratian toimintamuodoista. Esimerkiksi kaupunkisuunnittelun saralla eräillä Espoon alueilla – Suurpellossa, Espoon keskuksessa ja Nupurissa – kuntalaisilla on ollut mahdollisuus osallistua alueiden suunnittelua koskeviin erilaisiin kehittämisfoorumeihin Teknillisen korkeakoulun koordinoiman OPUS-hankkeen (Oppiva kaupunkisuunnittelu ja asumisen arki) yhteydessä.

Seuraavassa esimerkkejä käyttäjä- ja asiakasosallistumisesta, jotka ovat olleet käytössä Helsingissä:

- Potilasneuvosto on avoin kaikille sairaalan potilaille ja heidän omaisilleen sekä sairaalan henkilökunnalle. Myllypuron potilasneuvosto kokoontuu kerran vuodessa ja se on ollut toiminnassa jo vuodesta 1986 lähtien. Potilasneuvosto edesauttaa tiedonkulkua sairaalla ja luo yhteisöllisyyden tunnetta. Vuosien varrella Myllypuron sairaalassa on myös toteutettu joitakin käytännön uudistuksia neuvoston aloitteesta.
- Vuosaaren sosiaali- ja terveystoimen palveluiden asiakasneuvosto. Asiakasneuvosto on perustettu 1990-luvun lopulla, jolloin siihen valittiin jäsenistö arpomalla kaikkien kiinnostuksen ilmoittaneiden alueen asukkaiden joukosta. Myöhemmin jäsenistöä on uudistettu täydennysperiaatteella. Asiakasneuvosto kokoontuu vuosittain 4–6 kertaa ja antaa palautetta alueen sosiaali- ja terveyspalveluista sekä pohtii niiden kehittämistarpeita.
- Itäisen alueen sosiaalitoimen vammaispalveluiden asiakkaista koostuva vapaaehtoisryhmä. Ryhmä arvioi ja ideoi vammaisille suunnattuja palveluita.



## 2.6 Järjestö- ja puoluetoiminta

Kuntademokratian käytäntöjä käsittelevän teeman muissa indikaattoreissa on keskitytty kunnan järjestämiin tiedottamiseen ja kuntalaisosallistumisen käytäntöihin. Kuitenkin kansalaisyhteiskunnasta lähtevä, kuntalaisten omaehtoinen toiminta – joka usein konkretisoituu osallistumisena järjestö-/yhdistystoimintaan, puolueiden paikallisjärjestöihin tai vapaamuotoisiin ad hoc -tyyppisiin liittoumiin – on pitkällä tähtäimellä välttämätön edellytys demokratian elinvoimaisuudelle. Kuntaorganisaation kannalta kansalaistoiminnan ja yhdistysten arvo näkyy esimerkiksi siinä, että ne välittävät kunnan suunnittelun ja päätöksenteon piiriin sekä yleisemmin julkiseen keskusteluun erilaisia kuntalaisnäkemyksiä ja mielipiteitä. Aktiivinen kansalaistoiminta lisää myös siihen osallistuvien kuntalaisten sosiaalista pääomaa ja luo yhteisöllisyyden tunnetta.

Järjestöjä voidaan tyyppitellä monen eri tekijän suhteen. Tavallisimmin jaottelu tehdään rekisteröityjen ja rekisteröimättömien yhdistysten välillä. Myös poliittiset puolueet kuuluvat ensin mainittuun kategoriaan. Rekisteröityneet yhdistykset ovat oikeuskelpoisia, niillä tulee olla hallitus ja säännöt sekä kotipaikkanaan jokin suomalainen kunta. Rekisteröimättömiä yhdistyksiä ei puolestaan ole kirjattu yhdistysrekisteriin, eivätkä ne ole oikeuskelpoisia. Tosin rekisteröimättömienkin yhdistysten tulisi pitää luetteloa jäsenistään. Kansalaistoiminta voi olla luonteeltaan myös tätä väljempää ei-pysyväsluonteista, ad hoc tyyppistä toimintaa, kampanjointia, lobbausta, tai verkkoyhteisöllisyyttä, jolla halutaan aikaansaada muutosta jossakin tietyissä asiassa. Järjestäytymisen asteen lisäksi yhdistyksiä ja kansalaistoimintaa voidaan luokitella myös sen mukaan, onko kyse eturyhmätoiminnasta (esim. ammattiyhdistykset), aatteellisesta toiminnasta (esim. puolueet) vai ei-aatteellisesta toiminnasta (monet urheiluseurat). Järjestöt voivat olla myös paikallisia (kaupunginosayhdistykset), koko kunnan tasolla toimivia, laajemmalla maantieteellisellä alueella toimivia tai ei-paikkaan sidottuja.

Mietittäessä järjestötoiminnan merkitystä kuntademokratialle keskeiseksi kysymykseksi nousee järjestöjen suhde kuntaan. Järjestöjen ja kuntien suhdetta voidaan tarkastella esimerkiksi seuraavien kysymysten kautta: Myöntääkö kunta alueellaan toimiville järjestöille avustuksia? Tekeekö kunta yhteistyötä jär-

jestöjen kanssa? Toimivatko järjestöt painostusryhminä suhteessa kuntaan? Mikäli järjestöllä ja kunnalla on vakiintunutta ja säännöllistä vuorovaikutusta ja kunta on osoittanut hyväksyntänsä järjestön toimintaan kohtaan esimerkiksi myöntämällä avustuksia, voidaan järjestöä luonnehtia *sisäryhmäksi* suhteessa kuntaan. Näihin sisäryhmän järjestöihin kuuluvat yleensä myös ne voittoja tavoittelemattomat yhdistykset ja järjestöt, jotka tuottavat palveluita – niin sanottu *kolmas sektori*. Suhteessaan kuntaorganisaatioon järjestöt voivat olla myös *ulko- tai protestiryhmiä*, joilla ei ole vakiintuneita neuvotteluyhteyksiä kuntaan ja joiden suhde kuntaan voi olla hyvinkin jännitteinen. Verrattuna muihin järjestöihin puolueilla on hyvin erilainen suhde kuntaorganisaatioon kuin muilla yhdistyksillä, koska kunnallishallinto on tyypillisesti hyvin puoluepolitisoitunutta.

Tutkimusten mukaan järjestöjen ja kuntien suhteet ovat muuttuneet viimeisten parinkymmenen vuoden aikana monelta osin. 1990-luvun puolivälistä alkaen on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota järjestöjen rooliin palveluiden tuottajina. Kuntademokratian näkökulmasta on syytä huomauttaa myös, että monet kuntien käyttöönsä ottamista kuntalaisosallistumisen ja vuorovaikutuksen malleista, voivat olla järjestöjen ideoimia tai järjestöjen ja kunnan yhdessä tuottamia. Kaikki pääkaupunkiseudun kaupungit ovat osallistuneet ja rahoittaneet esimerkiksi Helsingin kaupunginosayhdistykset ry:n koordinoimaa *Kansalaiskanava-hanketta*, jonka puitteissa on ideoitu ja kehitetty kunta- ja sektorirajat ylittäviä vuorovaikutuksen käytäntöjä.

Järjestö- ja puolueosallistumisen kartoittamisessa on useita haasteita. Vain rekisteröityneistä yhdistyksistä saadaan tietoa yhdistysrekisterin kautta. Arvioiden mukaan yhdessä suomalaisessa kunnassa toimii keskimäärin yli kaksisataa rekisteröityä yhdistystä – pienissä kunnissa muutama kymmentä ja suurimmissa kaupungeissa tuhansia yhdistyksiä. Tämän lisäksi kunnissa toimii tietysti monia muita kansalaisryhmiä, jotka eivät ole rekisteröityneet. Monet yhdistyksistä toimivat hyvin irrallaan kuntaorganisaatioista. Ne eivät saa avustuksia kunnalta, eivätkä pyri aktiivisesti vaikuttamaan kunnan päätösvallassa oleviin asioihin. Muun muassa näistä syistä ei välttämättä ole mielekästä lähteä kartoittamaan kokonaisvaltaisesti esimerkiksi kunnassa toimivien yh-

distysten määrää ja toimintatapoja. Ja tämän vuoksi järjestö- ja puolue toimintaa käsittelevän indikaattorin osa-alueissa keskitytäänkin etenkin kunnan ja (rekisteröityneiden) yhdistysten sekä puolueiden kunnallisjärjestöjen suhteisiin. Tämän ohella järjestöjen ja puolue toiminnan muotoja voidaan niin hahmotettaessa kartoittaa valikoidulla otannalla tehtävillä järjestökyselyillä.

## Indikaattorin osa-alueet

### • Järjestöosallistuminen

- Millä tavoin kunta tukee järjestötoimintaa? Miten tuki jakautuu erityyppisten järjestöjen kesken? (esim. tila- tai taloudellinen tuki)
- Onko kunnalla yhteistyötä järjestöjen kanssa? Ovatko jotkut tietyt järjestöt vakiintuneet kunnan yhteistyökumppaneiksi esimerkiksi palveluntuotannossa?
- Järjestöjen roolia kansalaistoiminnan areenana voidaan tarkemmin selvittää järjestöille tehtävillä kyselyillä. Niissä voidaan selvittää esimerkiksi järjestöjen toiminta-aktiivisuutta ja toiminnan eri muotoja. Järjestökyselyt tulisi suunnata harkinnanvaraisena otantana erityyppisille järjestöille, joiden kanssa sovitaan etukäteen kyselyselvityksen teosta.

### • Puolueosallistuminen

- Kuinka monella poliittisella puolueella on toimintaa kunnassa? (eri puolueiden kunnallisjärjestöjen lukumäärä)
- Kuinka suuri osa kunnan asukkaista on jäsenenä jossakin puolueessa?  
(Puoluejäsenten osuuksia voidaan selvittää, joko puoluerokisteristä, kysymällä jäsenmääriä puolueiden kunnallisjärjestöiltä tai kysymällä osana kuntalaiskyselyä, onko vastaaja jäsenenä jossakin poliittisessa puolueessa. Viimeisessä selvitystavassa kysymys on otannasta.)
- Myös puolueiden kunnallisjärjestöjen roolia voidaan selvittää vastaavilla kyselyillä kuin järjestöjen toimintaa.

## Indikaattorin tulkinta

Puolue- ja järjestötoimintaa ei toistaiseksi ole systemaattisesti kartoitettu pääkaupunkiseudulla. Olemassa olevat tiedot koskevat lähinnä kaupungin tukea järjestöille. Sen sijaan joistakin yksittäisistä järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan muodoista on tehty varsin perusteellisia selvityksiä. Esimerkiksi

Helsingin Maunulassa toimivan aluefoorumin toimintaa on tarkasteltu useassa tutkimuksessa.

Kauniaisissa on kartoitettu kaupungin yhdistyksille myöntämää taloudellista tukea vuonna 2005. Kartoituksen mukaan Kauniaisissa on noin 85 kaupunkiin jollakin tavalla sidoksissa olevaa yhdistystä. Ne saavat joko suoraan tukea kaupungilta tai käyttävät kaupungin tiloja joko ilmaiseksi tai subventoituna. Tarkasteluvuonna 2005 kaupunki myönsi yhdistyksille tukea yhteensä yli 160 000 euroa, josta liikuntalautakunta jakoi lähes 60 prosenttia. Vastaavasti liikuntajärjestöt olivat vahvasti edustettuina myös tukea saavissa yhdistyksissä, joista noin 30 prosenttia oli liikuntajärjestöjä. Toiseksi yleisimmin kaupungin tukea saivat palvelujärjestöt ja kulttuurijärjestöt, joita oli kumpiakin reilut 15 prosenttia.

Taloudellisen ja tilatuen ohella Kauniaisten kaupungilla on muutakin vakiintunutta yhteistyötä tiettyjen yhdistysten kanssa. Kaupunki järjestää esimerkiksi vuosittain Grani-päivän yhdessä Kauniaisten yrittäjät ry:n kanssa sekä kutsuu yrittäjiä vuosittaiseen yrittäjäiltaan ja kaupungin ja yrittäjien väliseen kontaktiryhmään. Myös eri toimialoilla on vakiintunutta yhteistyötä ja vuorovaikutusta joidenkin omaan toimialaansa kuuluvien yhdistysten kanssa. Vuonna 2008 kaupungissa järjestettiin ensimmäinen yhdistysfoorumi nimellä Yhdistysten kunta, ja tämän tapaisia tilaisuuksia on tarkoitus järjestää Kauniaisissa jatkossakin.

Kunnallishallintoa koskeissa tutkimuksissa on havaittu, että monen muun yhteiskunnallisen toiminnan ulottuvuuden tavoin jäsenyys järjestöissä on kasautuvaa. Aktiivisuus yhdessä järjestössä lisää todennäköisyyttä sille, että henkilö toimii myös toisessa järjestössä. Lisäksi kuntalaisten osallistumista koskeissa tutkimuksissa on havaittu, että järjestöaktiivisuus korreloi positiivisesti myös korkean äänestysaktiivisuuden kanssa.

Eri kansalaisryhmien järjestökiinnittymistä on tutkittu KuntaSuomi-tutkimuksissa vuosina 1996, 2000 ja 2004. Tutkimusten tulosten mukaan sukupuolen vaikutus järjestöaktiivisuuteen on tasoittunut tutkimuskaudella. Vielä 1990-luvun lopulla miehet olivat naisia aktiivisempia järjestöosallistujia, mutta 2000-luvulla erot ovat kutistuneet. Ikäryhmien välisessä tarkastelussa muita passiivisimmiksi järjestötoimijoiksi osoittautuvat kaikista nuorimmat (18–29-vuotiaat) ja vanhimmat (yli 70-vuotiaat) vastaajat.

Järjestöosallistumista vahvistaviksi tekijöiksi havaittiin vastaajien korkea koulutustaso, kieliryhmän osalta ruotsinkielisyys ja siviilisäädyn osalta parisuhhteessa eläminen.

Kaiken kaikkiaan järjestöosallistuminen näyttäisi tutkimusten valossa jopa hieman lisääntyneen viime vuosina. 2000-luvun alkupuolella yhteen tai useampaan yhdistykseen kuului 75 prosenttia tutkimukseen osallistuneista vastaajista, kun 1990-luvun puolivälissä vastaava osuus oli 60 prosenttia. KuntaSuomi-tutkimuksiin osallistuneessa Espoossa kuntalaiset kuuluivat keskimäärin 1,3 järjestöön.

KuntaSuomi-tutkimuksissa on havaittu myös, että kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat suhteellisen aktiivisia järjestöosallistujia ja toimivat myös järjestöissä usein luottamustehtävissä. Ilmiöllä voi olla useita seurauksia. Järjestökytkennät ovat itsessään yksi vuorovaikutuksen väylä. Lisäksi oma-

kohtainen järjestötoiminta voi tarkoittaa myönteistä suhtautumista järjestötoimintaa kohtaan yleisesti kunnallishallinnon taholta. Toisaalta tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden järjestökytkennät ovat usein varsin valikoivia, mikä ennakoii heidän erilaista asennoitumistaan erityyppisiä järjestöjä kohtaan.

European Social Survey 2002 -tutkimuksessa on puolestaan kartoitettu puoluejäsenyyden yleisyyttä Suomessa. Kyseisen tutkimuksen ja vuoden 2003 puolerekisteritietojen mukaan noin 7–9 prosenttia suomalaisista äänioikeutetuista on jäsenenä jossakin poliittisessa puolueessa. Keskeisin puolueaktiivisuuden vaikuttava tekijä on ikä. 18–40-vuotiaista vain noin kaksi prosenttia kuuluu puolueisiin, kun taas yli 60-vuotiaiden joukossa puoluejäsenten osuus on jopa 14 prosenttia.

# Sammandrag: Praxis i kommundemokratien

I indikatorerna för tema 2 kartläggs praxis inom den kommunala demokratin. Till dessa hör exempelvis kommunens praxis gällande informationsförmedling och interaktion, kommuninvånarnas möjligheter att göra initiativ och ge respons samt delaktighetsarenor för ”specialgrupper”, såsom ungdomar eller invandrare. I temats sista indikator behandlas förhållandet mellan kommunen och medborgarsamhället genom organisations- och partideltagandet.

## 2.1 Förvaltning av delaktighetsfrågor och synbarheten i kommunens strategier

**Delaktighet i kommunens strategier:** I indikatorns delområde granskas hur teman som rör kommuninvånarnas delaktighet syns i kommunens eller i olika sektorer strategier.

**Förvaltning av delaktighetsfrågor:** På vilket sätt har frågorna som rör delaktighet ansvars- och resursfördelats inom hela kommunen och sektorvis? Har man för deras förvaltning utsett en ansvarig person eller en organisation?

**Genomföring av strategier och reformer som rör delaktighetspraxis:** Har eventuella strategier som rör kommuninvånarnas delaktighet lett till konkreta åtgärder inom hela kommunen eller olika sektorer? Vilka är de centrala reformerna i fråga om praxis gällande delaktighet?

## 2.2 Praxis gällande informationsförmedling och interaktion

**Information om förtroendeorganets beslutsfattande:** I indikatorns delområde utreds hur kommunen sköter informationen om förtroendeorganets beslutsfattande.

- Innehåller kommunens eller förtroendeorganets webbsidor en beskrivning om organets uppgiftsområde och om aktuella frågor?
- Finns förtroendeorganets föredragningslistor och mötesprotokoll med bilagor på kommunens webbsidor? Sedan vilken tid tillbaka?
- Har webbplatsen sökfunktioner som underlättar sökning efter information?
- Utarbetar man en snabbsammanfattning eller andra meddelanden om hållna möten?
- Är förtroendeorganets möten öppna för allmänheten eller finns det möjlighet att följa mötenas framskridande på annat sätt?

### **Tillgången på kontaktuppgifter till förtroendeorganets medlemmar:**

- Finns det information om förtroendeorganets medlemmar på kommunens eller förtroendeorganets webbsidor (eller i ett informationsblad e.d.)?
- Anges de förtroendevaldas kontaktuppgifter och parti i detta samband?

### **Interaktionspraxis och information om planering och beredning av ärenden**

- Hur informerar man om arbete under planering och beredning inom olika sektorer?
- Är de olika sektorernas och ämbetsverkens praxis enhetlig eller skild när det gäller förmedling av information?
- Vilken praxis har de olika sektorerna till sitt förfogande när det gäller interaktion med kommuninvånarna?
- Är interaktionen mellan kommuninvånarna fallspecifik eller kontinuerlig?
- Vilken praxis tillämpar kommunen vid elektronisk interaktion?
- Hur informerar man om metoder för kommuninvånarnas delaktighet och påverkningsmöjligheter?

### **Förmedling av kommuninvånarnas åsikter till beslutsfattare**

- Hur har man ordnat att kommuninvånarnas åsikter förmedlas till beslutsfattarna? (t.ex. tillställningar där invånarna har möjlighet till dialog med beslutsfattare/ webbtilämpningar med möjlighet till dialog med beslutsfattare/ förmedling av kommuninvånarnas åsikter till förtroendeorganen)
- Hör man kommuninvånarna/organisationerna i förtroendeorganets möten?
- Är förtroendeorganets möten öppna för allmänheten?

## 2.3 Initiativ gjorda av kommuninvånarna

### **Officiella initiativ gjorda av kommuninvånarna**

I indikatorns delområde granskas officiella kommu-

nala initiativ gjorda av kommuninvånarna. Följande frågor skall utredas:

- Hur många kommuninvånarinitiativ har gjorts under granskningsperioden (t.ex. under ett år)?
- Vilka ämnesområden har initiativen gällt?
- Hur informerar man om initiativets framskridande till initiativtagaren?
- På vilka sätt kan ett initiativ göras? (finns det t.ex. möjlighet att göra ett officiellt initiativ per e-post)?
- Har det under granskningsperioden gjorts initiativ som minst två procent av kommunens röstberättigade invånare skulle ha undertecknat?

### **Initiativ för kommunala folkomröstningar**

- Har man under granskningsperioden gjort initiativ för kommunala folkomröstningar? (Eller finns det kända initiativ för folkomröstningar?)
- Har initiativet lett till en röstning i frågan? Hur har processen framskridit?

## **2.4 Delaktighetsarenor för områdes- och specialgrupper ordnade av kommunen**

### **Kommunens kanaler för områdes- och specialgruppers delaktighet**

Vilka organ eller andra kanaler har kommunen för områdes- och specialgruppernas delaktighet? (t.ex. ungdomsfullmäktige, handikappråd, åldringsråd, invandrargrupper, områdesgrupper)

### **Områdes- och specialgruppernas verksamhetsområde och beslutanderätt**

- Är organen eller andra delaktighetsarenor riktade mot områdes- och specialgrupper till sitt verksamhetsområde allmänna eller särskilda?
- Har organen beslutanderätt?
- Hurdant är organens förhållande till kommunens (övriga) förtroendeorgan?

### **Organens medlemmar inom områdes- och specialgrupperna**

- Är organen och deras möten öppna för alla eller har de en medlemsbegränsning?
- På vilka grunder väljs medlemmarna?

### **Resursfördelningen till områdes- och specialgruppernas verksamhet**

- Hur fördelar kommunen resurserna till områdes- och specialgruppernas verksamhet (t.ex. egen budget, lokaler, personal)? Är det kommunen

som sköter organens informationsförmedling och är den aktuell? (Informationsförmedlingen kan analyseras mer specifikt genom en granskning av informationspraxis med samma frågeställningar som i indikatorerna 2.2 gällande informationsförmedlingen om förtroendeorganen.)

## **2.5 Användar- och kunddemokrati**

### **Kundrespons**

- Hur insamlas kundrespons inom olika sektorer? Finns det färdiga responskanaler och uppmuntras invånarna till att ge respons?
- Hur mycket respons mottas (t.ex. per år) och koncentrerar sig responsen på vissa teman?
- Svarar man på kundrespons i det fall att responsgivaren så önskar? Har man kommit överens om en svarstid för responsen och om annan praxis?
- Hur framskrider responsen i organisationen?

### **Användardemokrati i kommunens serviceproduktion**

- Vilka olika former av användardemokrati används inom olika sektorer förutom insamling av kundrespons?

## **2.6 Förenings- och partiverksamhet**

### **Delaktighet i föreningsverksamhet**

- På vilket sätt stöder kommunen föreningsverksamhet? Hur fördelas stödet mellan olika typer av föreningar? (t.ex. understöd till lokaler eller ekonomiskt stöd)
- Samarbetar kommunen med föreningarna? Har vissa föreningar etablerat sig som kommunens samarbetspartners, till exempel i serviceproduktion?
- Föreningarnas roll som arena för medborgarverksamheten kan utredas närmare i enkäter till föreningarna. I enkäten kan man till exempel utreda föreningarnas verksamhetsaktivitet och verksamhetens olika former. Föreningsenkäten bör riktas som ett prövningsbaserat urval till olika typer av föreningar, med vilka man på förhand kommit överens om enkätutredningen.

### **Delaktighet i partiverksamhet**

- Hur många politiska partier är verksamma i kommunen? (antalet kommunala partiorganisationer)
- Hur stor andel kommuninvånare är medlemmar i ett parti?

(Andelen partimedlemmar fås ur partiregistret, genom att fråga om medlemsantal i partiernas kommunala organisationer eller genom att ställa frågan som en del av kommuninvånarenkäten, där man frågar om svararen är medlem i ett poli-

tiskt parti. I det sista utredningssättet är det frågan om ett urval.)

Partiernas roll i de kommunala organisationerna kan också utredas med motsvarande enkät som i frågan gällande föreningarnas verksamhet.

# Lähteet

- Borg, Sami (2005). Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002. Hallituksen politiikkaohjelmat, Kansalaisvaikuttaminen. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:3.
- Bäcklund, Pia; Kuokkanen, Anna & Henriksson, Riikka (2006). Kuntalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen käytännöt Helsingissä. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 2006:5.
- Espoon nuorisovaltuusto. [<http://www.espoo.fi/nuorisovaltuusto>]
- Espoon strategia 2008–2010. Espoon kaupunki.
- Helander, Voitto (1999). Järjestöt ja kunta – näkökulmia kunnissa tapahtuvaan edunvalvontaan. Teoksessa Kunnat ja järjestöt. Helander, Voitto & Pikkala, Sari (toim.) Suomen Kuntaliitto. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia: 20.
- Hesan Nuorten Ääni.  
[[http://www.hel.fi/wps/portal/Nuorisoasiainkeskus/Artikkeli?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Nk/fi/Osallistu+ja+vaikuta/Hesan+Nuorten+\\_\\_ni](http://www.hel.fi/wps/portal/Nuorisoasiainkeskus/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Nk/fi/Osallistu+ja+vaikuta/Hesan+Nuorten+__ni)]
- Kauniaisten kaupungin viestintäohjeet 2008. [Kaupunginhallituksen hyväksymä 23.1.2008 § 21]
- Kaupunki- ja kuntapalvelut 2008 – kyselytutkimuksen tulokset (2008). Finnish Consulting Group, FCG.  
[[http://www.efeko.fi/fin/tutkimus/kapa\\_2008/](http://www.efeko.fi/fin/tutkimus/kapa_2008/)]
- Kuntademokratian toimintatavat Espoossa. [Immonen, Mari & Paakko, Santeri. Kalvosarjat 22.9.2006 ja 12.2.2007.]
- Kuntademokratian toimintatavat Kauniaisissa. [Luonnos johtoryhmään 10.10.2006.]
- Kuntademokratian toimintatavat. Teemavihko 2. (2006). Suomen Kuntaliitto.
- Kuntalainen – Kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004 (2006). Pekola-Sjöblom, Marianne et al. (toim.) Suomen Kuntaliitto. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia: 56.
- Kuntalaisten valta ja valinnat (1998). Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka et al. (toim.) Suomen Kuntaliitto. ACTA 97. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia: 13.
- Kuntalaki 17.3.1995/365 [<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>]
- Kurikka, Päivi & Pikkala, Sari (2006). Kuntademokratian toimintatavat. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teemavihko 2. Suomen Kuntaliitto.
- Laiho, Ulla-Maija; Kurikka, Päivi & Laamanen, Elina (2000). Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen kunnissa. Teoksessa Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. Valanta, José (toim.) Suomen Kuntaliitto.
- Myllypuron sairaalan potilasneuvosto. Terveiset. Helsingin kaupungin terveyskeskuksen henkilöstölehti. 2008:3.

Pikkala, Sari (2006). Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema II. Kuntademokratian toimintatavat. Suomen Kuntaliitto.

Talousarvio 2008 ja taloussuunnitelma 2008–2010 (2007). Kauniaisten kaupunki.

Työkirja asiakaspalauteprosessin itsearvioinnin tueksi (2008). Käyttäjädemokratiaklubi.

Weide, Marjukka (2008). Maahanmuuttajajärjestöjen kokemuksia suunnitteluun ja päätöksentekoon vaikuttamisesta. Teoksessa Helsinkiläisten käsityksiä osallisuudesta. Bäcklund, Pia (toim.) Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 2008:7.

Wiber, Matti (2005). Valta kunnassa. Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS. Pole-sarjan julkaisu 58.



### 3 Kuntademokratia kuntalaisten kokemana

Viimeaikaisissa tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota kuntalaisten erilaistumiseen osallistujina. Vaikka kunnan tarjoamien osallistumiskanavien kirjo on yleisesti kasvanut, kuntalaiset ovat samanaikaisesti jakautumassa niiden käytön suhteen aktiivi- ja passiiviosallistujiin. On myös huomattava että kunnan järjestämien osallistumiskanavien lisäksi toimiva vuorovaikutus asukkaiden sekä kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä edellyttää lisäksi kuntalaisten kiinnostusta ja osallistumishalukkuutta kotikuntansa asioihin sekä luottamusta omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa ja osallistumiskanavien toimivuuteen. Edellisessä teemassa kartoitettiin kunnan järjestämiä kuntademokratian ja osallistumisen käytäntöjä. Kunta organisaationa ei voi kuitenkaan arvioida omien toimintatapojensa demokraattisuutta ja toimivuutta kuntalaisten kannalta. Tästä syystä kuntalaisten näkemysten ja kokemusten kartoittaminen on itsestään selvä osa kunnallisen demokratian arviointia.

Tämän teeman indikaattoreissa tutkitaan kuntalaisten kokemuksia ja näkemyksiä kunnallisesta demokratiasta. Yhtenä tarkastelun kohteena on kuntalaisten yleinen kiinnostus kunnan toimintaa ja päätöksentekoa kohtaan sekä heidän kokemuksena kuntaa koskevan tiedonsaannin riittävydestä. Toisena tarkastelun kohteena ovat kuntalaisten käyttämät erilaiset osallistumisen muodot sekä heidän näkemyksensä eri osallistumismuotojen vaikuttavuudesta. Lisäksi tarkastellaan kuntalaisten näkemyksiä ja kokemuksia kunnallisesta demokratiasta yleisellä tasolla ja erityisesti siitä, mitä osallistumisen muotoja kunnassa tulisi entisestään kehittää. Teeman viimeisessä indikaattorissa pohditaan kuntademokratiaa erityisryhmien näkökulmasta.

Kuntalaisten näkemyksiä suositellaan kartoitettavaksi kuntalaiskyselyillä. Kuntalaisnäkemyksiä osallistumisesta ja kuntademokratiasta voidaan kartoittaa joko erikseen näihin teemoihin keskittyvissä kyselytutkimuksissa tai vaihtoehtoisesti muiden kuntalaiskyselyiden yhteydessä. Kyselyt voivat olla joko perinteisiä postikyselyitä, asiakaskyselyitä, nettikyselyitä tai niiden yhdistelmiä. Erityisryhmien osalta tutkimusmenetelmäksi suositellaan teemahaastatteluita.

Kaikki pääkaupunkiseudun kaupungin ovat osallistuneet Kuntaliiton koordinoiman Demokratiatilin päätöshankkeen yhteydessä vuonna 2007 toteutettuihin kuntalaiskyselyihin. Näiden kyselyiden ansioista pääkaupunkiseudun kaupungeista on saatavilla tuoretta ja vertailukelpoista tietoa siitä, miten kuntalaiset kokevat kuntademokratian käytännöt ja omat vaikutusmahdollisuutensa kotikuntiansa suunnitteluun ja päätöksentekoon. Kyselyiden otos oli pääkaupunkiseudun kolmessa suurimmassa kaupungissa 1000 henkilöä ja Kauniaisissa 600 henkilöä. Vastausprosentit jäivät alle 50 prosenttiin kaikissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa ollen Kauniaisissa 47,8 %; Helsingissä 40,4 %; Espoossa 39,8 % ja Vantaalla 39,4 %.

Kuntalaisten kunta -kyselyiden tuloksia ja kysymyksenasetteluita on hyödynnetty teeman indikaattoreissa runsaasti. Vastausjakautumia tulkittaessa on syytä pitää mielessä, että vastausaineistot ovat jonkin verran vinoutuneet monille kyselytutkimuksille tyypillisellä tavalla siten, että vanhempien ikäluokkien osuus painottuu tutkimukseen vastanneiden joukossa. Lisäksi tutkimuksen tulosten voidaan olettaa antavan kunnallisen demokratian tilasta hieman kaunisteleavan kuvan: kuntademokratiasta ja kotikuntansa asioista täysin välinpitämättömät henkilöt ovat tuskin vastanneet kuntademokratiaa koskevaan kyselyyn. Nämä seikat saattavat heikentää omalta osaltaan tulosten yleistettävyyttä.

Kuntalaisten Kunta -kyselyn ohella pääkaupunkiseudun kaupungit ovat myös toteuttaneet ja osallistuneet eräisiin muihin kyselytutkimuksiin, joiden teemoissa on käsitelty kuntademokratiaan liittyviä aiheita. Helsinki ja Espoo ovat osallistuneet usean kunnan yhteisiin kaupunkipalvelututkimuksiin (KAPA) ja Espoo lisäksi Kuntaliiton koordinoimiin KuntaSuomi-tutkimuksiin. Vantaalla on toteutettu kansainväliseen vertailuun pohjautuva kuntalaiskysely osana Knowledge Network -verkostohanketta. Kauniaisissa on puolestaan toteutettu kaupungin omia internet-kyselyitä.

# 3.1 Kuntalaisten kiinnostus ja tietämys kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta

Indikaattorissa tarkastellaan kuntalaisten suhtautumista kotikuntansa toimintaan päätöksentekoon. Keskeisiä kysymyksiä ovat: Kiinnostavatko kunnan asiat kuntalaisia? Kokevatko he saavansa tarpeeksi tietoa kunnan päätöksenteosta ja asioiden valmistelusta? Entä mistä tietolähteistä kuntalaiset seuraavat kunnan toimintaa ja päätöksentekoa?

Kokemusta tiedonsaannin riittävydestä kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta voidaan pitää välttämättömänä lähtöedellytyksenä kuntalaisten positii-viselle kokemukselle osallistumisen mielekkyydestä ja vaikuttavuudesta. Myös kiinnostusta kunnan asioita kohtaan voidaan pitää keskeisenä edellytyksenä osallistumiselle. Tosin kiinnostuksen osalta vaikutussuhde ei ole yhtä yksiselitteinen, koska kiinnostus kunnan asioita kohtaan myös tyypillisesti kasvaa omakohtaisen osallistumisen myötä.

Tämän kuntalaisten kiinnostuneisuutta ja tiedonsaantia kunnan asioista koskevan indikaattorin eri osa-alueet ovat vahvasti yhteydessä myös indikaattorissa 3.3. asetettuihin kysymyksiin kuntalaisten kokemuksista vaikutusmahdollisuuksistaan ja osallistumisen yleisistä edellytyksistä kunnassa. Kiinnostuneisuus kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta, kunnan asioiden aktiivinen seuraaminen ja näkemykset omista tietotaidoista osallistuvana kansalaisena liittyivät vahvasti toisiinsa. Demokratiatilinpäätöksen tutkimustulosten mukaan aktiivisimmat kuntalaiset ovat kiinnostuneita kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta ja kokevat myös ymmärtävänsä kunnallispoliittisia kysymyksiä hyvin.

## Indikaattorin osa-alueet

### • **Kiinnostus kunnan asioita kohtaan**

Kuntalaisten kiinnostuneisuutta kotikuntansa asioista voidaan selvittää kuntalaiskyselyissä esitettävällä kysymyksellä:

*”Kuinka kiinnostunut olette oman kotikuntanne toiminnasta ja päätöksenteosta?”*

(Vastausvaihtoehdot: En lainkaan kiinnostunut; Vain vähän kiinnostunut; En osaa sanoa; Melko kiinnostunut; Erittäin kiinnostunut)

### • **Kokemus tiedon saannin riittävydestä**

*”Saatteko mielestänne riittävästi tietoa seuraavista kunnan toimintaan ja päätöksentekoon liittyvistä asioista?”*

(Ei; Kyllä; En tarvitse / halua tietoa / EOS)

Valmisteltavana olevat asiat

Tehdyt päätökset

Kunnan talous

Kunnalliset palvelut

Tavoista, joilla kuntalainen voi osallistua ja

vaikuttaa päätöksentekoon

### • **Kunnan toiminnan ja päätöksenteon seuraaminen eri tietolähteistä**

Eri tietolähteiden merkityksen tutkiminen kuntalaiskyselyissä

*”Seuraatteko kuntanne toimintaa ja päätöksentekoa seuraavista tietolähteistä? ” (Arvioikaa asteikolla ”en lainkaan, harvoin, silloin tällöin, usein”)*

1 Sanomalehdistä

2 Asuinalueen tiedotuslehdistä tai muista ilmaisjakelulehdistä

3 Kunnan oma tiedotus lehti ja muut kunnan kotiin ja kamat tiedotteet

4 Kunnan www-sivuilta

5 Osallistumalla kunnan järjestämiin tilaisuuksiin

6 Yhdistysten/järjestöjen tilaisuuksista tai www-sivuilta

7 Puolueiden tilaisuuksista tai www-sivuilta

8 Radioista

9 Televisiosta

10 Muulla tavoin, miten \_\_\_\_\_

Kunnan ajankohtaisten asioiden seuraamisessa minulle tärkein näistä on \_\_\_\_ (vaihtoehdon numero)

### • **Julkinen keskustelu kuntalaisten kokemana**

Kuntalaisten kokemusta julkisen keskustelun riittävydestä kotikunnassa ajankohtaisista aiheista voidaan selvittää seuraavalla kuntalaiskyselyissä esitettävällä väittämällä

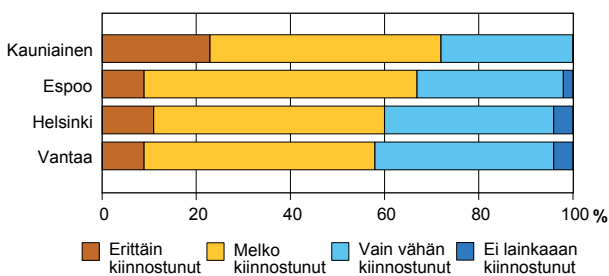
*”Koen, että kotikuntani toimintaan ja päätöksentekoon liittyvistä ajankohtaisista aiheista kerrotaan ja keskustellaan riittävästi tiedotusvälineissä.”*

(Vastausvaihtoehdot: Täysin samaa mieltä; Osittain samaa mieltä; Ei samaa eikä eri mieltä; Osittain eri mieltä; Täysin eri mieltä)

## Indikaattorin tulkinta

Kuntalaisten kiinnostuneisuutta kotikuntansa asioista on selvitetty Demokratiatilin päätöksen yhteydessä tehdyssä kuntalaiskyselyssä vuonna 2007. Pääkaupunkiseudun kaupunkien vastausjakaumat on esitetty kuviossa 10. Kaikissa pääkaupunkiseudun kunnissa, kuten muissakin tutkimukseen osallistuneissa kunnissa, yli puolet vastaajista ilmoitti olevansa ainakin melko kiinnostuneita kotikuntansa toiminnasta ja päätöksenteosta. Sen sijaan erittäin kiinnostuneiden osuus jäi melko pieneksi kaikissa tutkimuskunnissa Kauniaisia lukuun ottamatta, missä lähes viidennes vastaajista (23 %) ilmoitti olevansa erittäin kiinnostuneita kotikuntansa toiminnasta ja päätöksenteosta. Kauniaisten jälkeen toiseksi kiinnostuneimpia kotikuntansa asioista ilmoittivat olevansa espoolaiset, jossa erittäin tai melko kiinnostuneista oli 67 prosenttia vastaajista. Hieman pienemmiksi kunnan asioista erittäin tai melko kiinnostuneiden asukkaiden osuudet jäivät Helsingissä (60 %) ja Vantaalla (58 %).

**Kuvio 10.** Kuntalaisten kiinnostuneisuus oman kaupungin toimintaa ja päätöksentekoa kohtaan (%).



Tarkasteltaessa vastauksia kaikista tutkimukseen osallistuneista kunnista havaittiin, että kiinnostuneisuutta selittäviä taustatekijöitä olivat vastaajien ikä, koulutus ja ammattiasema. Sen sijaan sukupuolella ei havaittu olevan vaikutusta vastausten jakautumisessa. Keskimäärin kunnan asioista muita kiinnostuneimmiksi osoittautuivat yli 40-vuotiaat, korkeasti koulutetut, työssäkävijät, yrittäjät ja eläkeläiset sekä ruotsinkieliset. Myös kunnassa pitkään asuneet osoittautuivat odotetusti keskimääräistä kiinnostuneemmiksi kotikuntansa asioista. Näiden taustatekijöiden vaikutus selittänee osaltaan myös sitä, miksi kotikuntansa asioista erittäin kiinnostuneiden osuus nousi Kauniaisissa korkeammaksi kuin muissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa.

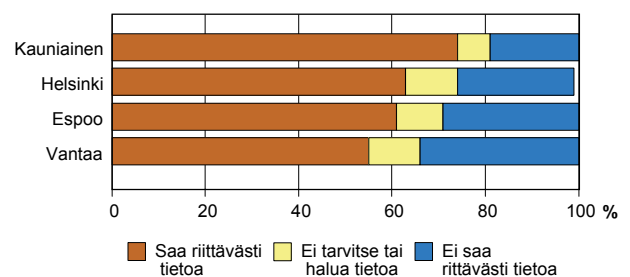
Kotikuntansa asioista keskimääräistä vähemmän kiinnostuneiksi selvityksessä osoittautuivat työttömät sekä äidinkieleltään muut kuin suomen- ja ruotsinkieliset vastaajat. Huolestuttavaa oli myös se, että nuorimmista vastaajista noin 60 prosenttia ilmoitti olevansa vain vähän tai ei lainkaan kiinnostuneita kotikuntansa toiminnasta ja päätöksenteosta, kun kaikkien vastaajien kohdalla vastaava osuus oli alle 40 prosenttia.

Kuntalaisten kunta -kyselyissä selvitettiin myös kuntalaisten tiedonsaantia eri tietolähteiden ja aihealueiden suhteen. Kuvioissa 11, 12 ja 13 on esitetty vastausjakaumat kuntalaisten kokemuksista tiedonsaannin riittävydestä kolmen eri tekijän suhteen. Tarkastelun alla on tiedonsaanti tehdyistä päätöksistä, valmistelevana olevista asioista ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

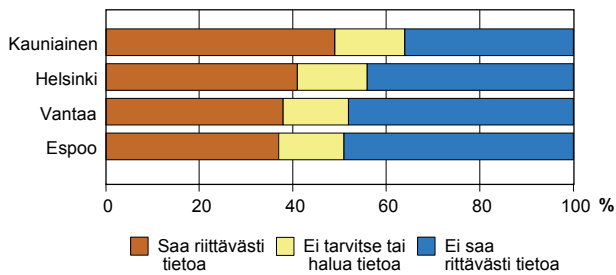
Tyytyväisimpiä kuntalaiset olivat tiedonsaannin riittävyteen tehdyistä päätöksistä. Kaikissa neljässä pääkaupunkiseudun kaupungissa yli puolet vastaajista koki päätöksentekoa koskevan tiedotuksen riittäväksi. Kauniaisissa tätä mieltä oli jopa kolme neljäsosaa vastaajista. Tyytymättömiä vastaajat olivat puolestaan tiedonsaannin riittävyteen valmistelun alla olevista asioista ja omista osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksistaan. Näiden suhteen alle puolet pääkaupunkiseudun vastaajista piti tiedonsaantiaan riittävänä.

Kaikkein tyytyväisimpiä tiedonsaannin riittävyteen eri tekijöiden olivat kauniaislaiset vastaajat, jotka kokivat tiedonsaannin riittävämmäksi kuin muiden pääkaupunkiseudun kaupunkien asukkaat kaikkien kolmen tarkastellun osa-alueen suhteen. Helsingin, Espoon ja Vantaan keskinäinen järjestys puolestaan vaihteli eri osa-alueiden suhteen ja näiden kaupunkien väliset erot jäivät suhteellisen pieniksi.

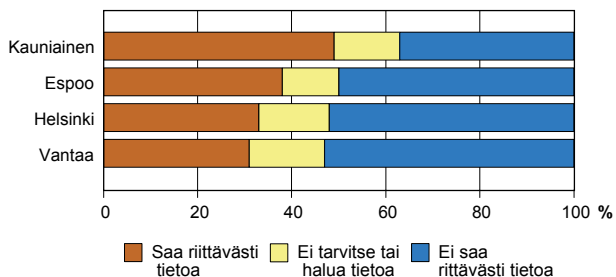
**Kuvio 11.** Kuntalaisten kokemus tiedonsaannin riittävydestä: tehdyt päätökset (%).



**Kuvio 12.** Kuntalaisten kokemus tiedonsaannin riittävyydestä: valmisteltavana olevat asiat (%).



**Kuvio 13.** Kuntalaisten kokemus tiedonsaannin riittävyydestä: kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (%).



Kuntalaisten kunta -kyselyssä tiedusteltiin myös, mistä eri tietolähteistä kuntalaiset seuraavat kunnan päätöksentekoa ja toimintaa ja kuinka usein. Pääkaupunkiseudun osalta tämä kysymys paljasti mielenkiintoisen ja keskeisen eron kaupunkien välillä. Kysymyksessä esitetyissä vaihtoehtoisissa oli mukana useita eri tiedonsaannin lähteitä, kaupallisia tiedotusvälineitä, kunnan omia tiedotuskanavia ja paikallisten toimijoiden tiedonvälityskanavia. Ylivoimaisesti suosituimmaksi tietolähteeksi kaikkien kyselyyn vastanneiden kaupunkien osalta nousi sanomalehti, jonka peräti 61 prosenttia kaikista vas-

taajista nimesi tärkeimmäksi tietolähteekseen kunnan asioiden seuraamisessa.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien osalta sanomalehti oli tärkein tietolähde myös enemmistölle helsinkiläisistä, espoolaisista ja vantaalaisista vastaajista. Poikkeukseksi muodostui sen sijaan Kauniainen, jossa peräti 58 prosenttia vastaajista ilmoitti kaupungin paikallislehden (Kaunis Grani) tärkeimmäksi tiedonlähteekseen. Kaupallinen sanomalehti jäi Kauniaisissa selkeästi toiselle sijalle olleen ensisijainen tietolähde kunnan asioiden seuraamisessa vain joka viidennelle vastaajalle. Pääkaupunkiseudun kaupungit erosivat toisistaan myös sen suhteen, miten merkityksellisiksi kaupungin internetsivut koetaan tiedonlähteenä. Espoossa kaupungin sivut nimesi ensisijaiseksi tietolähteekseen 8 prosenttia vastaajista, Vantaalla 6 prosenttia, Kauniaisissa 5 prosenttia ja Helsingissä vain 2 prosenttia. Helsingissä sen sijaan suurempi osuus vastaajista (40 %) käytti usein radiota ja televisioita tiedonlähteenään kuin missään muussa tutkimuskunnassa, joiden vastaava yhteenlaskettu keskiarvo oli 25 prosenttia.

Merkillepantavaa on myös se, että varsin huomattava osa kuntalaisista ei käytä lainkaan tiettyjä tietolähteitä. Esimerkiksi Helsingissä yli puolet vastaajista kertoi, ettei osallistu lainkaan kunnan tai muiden tahojen järjestämiin tilaisuuksiin. Myös internetsivujen käyttö jäi pääkaupunkiseudun kaupungeissa yllättävän vähäiseksi. Huomattava osa vastaajista ilmoitti, ettei seuraakaan kunnan asioista lainkaan kunnan internetsivuilta – Kauniaisissa noin 30 prosenttia, Helsingissä ja Espoossa noin 40 prosenttia ja Vantaalla lähes 50 prosenttia vastaajista.

## 3.2 Kuntalaisten käyttämät osallistumistavat ja arviot niiden vaikuttavuudesta

Kuntalaisilla on käytössään huomattava määrä erilaisia tapoja osallistua ja pyrkiä vaikuttamaan kunnan toimintaan. Osallistumis- ja vaikuttamistapojen kirjo on kasvanut merkittävästi muutamassa vuosikymmenessä, mikä on ollut seurausta esimerkiksi erilaisten internetpohjaisten osallistumistapojen yleistymisestä, lainsäädännöllistä muutoksista sekä kuntien aktiivisista pyrkimyksistä osallistumistapojen kehittämiseen. Huolestuttavaa kuitenkin on, että vaikka osallistumistapojen kirjo onkin kasvanut, niin tutkimusten mukaan kuntalaisten luottamus osallistumisen vaikuttavuuteen on samaan aikaan yleisesti heikentynyt. Lisäksi tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota siihen, että kuntalaiset ovat erilaistuneet osallistujina. Sekä osallistumisresurssit että eri vaikutuskeinojen käyttö kasaantuvat tietyille aktiivisille kuntalaisille suuren osan kuntalaisista jäädessä välinpitämättömäksi kunnan asioita kohtaan.

Tässä indikaattorissa käsitellään kuntalaisten käyttämiä osallistumisen muotoja sekä heidän näkemyksiään niiden vaikuttavuudesta. Kysymyksenasettelu on sama kuin Demokratiatilinpäätöksen kuntalaisten kunta osiossa.<sup>5</sup> Tarkastelussa on yhteensä 16 erityyppistä osallistumisen muotoa. Mukana on sekä kunnan organisoimia osallistumisen muotoja (kuntalaiskyselyt; toimiminen luottamustehtävässä) sekä kansalaisyhteiskuntalähtöisiä toiminnan muotoja (vetoamus). Osa osallistumisen tavoista on luonteeltaan sovittelevia (osallistuminen toiminnan suunnitteluun) ja osa taas protestiluonteisia (osallistuminen mielenosoitukseen; valituksen tekeminen).

Osallistumistapoja ja niiden vaikuttavuutta koskevia arvioita koskeva kysymys on kaksiosainen. Kuntalaisilta tiedustellaan sekä, mitä osallistumisen muotoja he ovat faktisesti käyttäneet ja toisaalta sitä, miten he arvioivat eri osallistumistapojen vaikuttavuuden. Arvioita vaikuttavuudesta voidaan pyytää kaikilta vastaajilta – myös niiltä, jotka eivät ole itse käyttäneet kyseisiä osallistumisen tapoja. Kysymyksenasettelu mahdollistaa vertailun ja ristiintaulukoinnin tosiasiallisen osallistumisen ja vaikuttavuutta koskevien näkemysten välillä. Näin voidaan selvittää, käyttävätkö kuntalaiset yleisesti

niitä osallistumisen tapoja, joiden vaikuttavuuteen he uskovat – vai määräytyykö eri osallistumistapojen käyttö muiden tekijöiden suhteen. Edelleen voidaan tarkastella eroavatko eri osallistumisen tapoja käyttäneiden ja niitä käyttämättömien vastaajien arviot osallistumisen vaikuttavuudesta toisistaan. Näin voitaisiin vertailla, miten kokemus (käyttänyt osallistumiskeinoa) ja oletus (ei käyttänyt osallistumiskeinoa) vaikuttavat osallistumismuotojen ja vaikuttavuusarvioiden suhteen.

### Indikaattorin osa-alueet

#### • Kuntalaisten käyttämät osallistumiskanavat ja kokemus osallistumisen vaikuttavuudesta

*”Mitä tapoja olette käyttänyt pyrkiessänne vaikuttamaan kunnan toimintaan/päätöksentekoon?”*

*Entä miten arvioitte eri vaikuttamistapojen tehokkuutta asteikolla ”huono” – ”hyvä”?*

*Esittäkää oma arvionne, vaikka ette olisikaan käyttänyt kyseisiä vaikuttamistapaa.*

- 1 Äänestänyt kunnallisvaaleissa
- 2 Toiminut kunnallisessa luottamustehtävässä (valtuusto, hallitus, lautakunta tai johtokunta)
- 3 Osallistunut kunnalliseen palvelun tai toiminnan suunnitteluun kuntalaisena
- 4 Osallistunut puolue-toimintaan
- 5 Ollut mukana yhdistyksessä/ryhmässä, joka pyrkinyt vaikuttamaan kunnan päätöksentekoon
- 6 Allekirjoittanut vetoamuksen, jolla pyritään vaikuttamaan kunnan päätöksentekoon
- 7 Tehnyt kunnan päätöstä koskevan valituksen tai oikeusvaatimuksen
- 8 Osallistunut kunnan toimintaa koskevaan mielenosoitukseen
- 9 Kirjoittanut yleisönosastokirjoituksen kunnantoiintaan tai päätöksentekoon liittyen
- 10 Osallistunut kylä-/kaupunginosa-, alue- tai asukastoimintaan
- 11 Tehnyt virallisen kuntalaisaloitteen
- 12 Ottanut yhteyttä kunnan viranhaltijaan suunnitteluun tai päätöksentekoon liittyvässä asiassa
- 13 Ottanut yhteyttä kunnan luottamushenkilöön
- 14 Osallistunut kunnan asioita koskevaan keskustelu- tai kuulemistilaisuuteen

<sup>5</sup> Lisäksi äänestämisen osalta kuntalaisten kokemuksia ja näkemyksiä voidaan tutkia tarkemmin indikaattorissa 1.6 esitetyllä kysymyksenasettelulla.

15 Vastannut kunnallista toimintaa koskevaan asukas- tai käyttäjäkyselyyn

16 Antanut palautetta kunnan palveluista tai muusta toiminnasta

Vastausvaihtoehdot osallistumisen suhteen: Ei; Kyllä

Vastausvaihtoehdot vaikuttamiskanavan tehokkuudesta: Huono; Ei hyvä eikä huono; Hyvä

### • Äänestämättömyyden syyt

Osallistumattomuuden syiden osalta tarkastellaan äänestämättömyyden syitä. Indikaattorin osa-alue on esitelty luvussa 1.6.

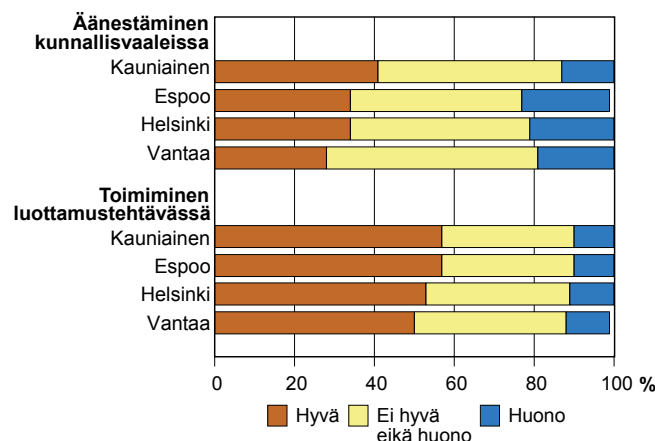
## Indikaattorin tulkinta

Kuntalaisten kunta -tutkimuksen tulosten mukaan kuntalaiset käyttävät tiettyjä osallistumisen muotoja huomattavasti yleisemmin kuin toisia. Selvästi yleisimmin käytetyksi osallistumisen muodoksi tutkimuksessa osoittautui äänestäminen kunnallisvaaleissa. Kaikissa tutkimuskunnissa jopa 87 prosenttia vastaajista ilmoitti joskus äänestäneensä kunnallisvaaleissa. Myös kyselyihin vastaaminen ja vetoamisen allekirjoittaminen osoittautuvat melko yleisesti käytetyiksi osallistumisen muodoiksi. Niitä oli ainakin joskus käyttänyt miltei puolet vastaajista. Seuraavaksi yleisimmiksi osallistumisen muodoiksi osoittautuivat palautteen antaminen palveluista ja osallistuminen kunnan järjestämiin keskustelu- ja kuulemistilaisuuksiin. Näitä osallistumisen muotoja oli ainakin joskus käyttänyt noin kolmasosa vastaajista. Noin viidesosa vastaajista on puolestaan joskus ottanut yhteyttä kunnan viranhaltijaan, luottamushenkilöön tai osallistunut alueelliseen asukastoimintaan. Muut kysymyksessä mainitut osallistumisen tavat jäivät näitä huomattavasti vähemmän käytetyiksi.

Kuntakohtaiset erot jäivät useiden osallistumistapojen käytön osalta suhteellisen pieniksi. Enemmän osallistumistapojen käyttöön vaikuttivat kyselyssä taustamuuttujina käytetyt vastaajien henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten ikä ja koulutus. Joidenkin osallistumistapojen osalta myös esimerkiksi sukupuoli ja perheellisyys osoittautuivat merkittäviksi tekijöiksi. Tosin kuntakoollakin on jonkin verran vaikutusta käytettyihin osallistumistapoihin. Useiden tutkimusten mukaan sovittelevat osallistumisen muodot ovat tyypillisimpiä pienille kunnille ja protestiluonteiset puolestaan yleisempiä suurissa kaupungeissa.

Eri osallistumistapojen vaikuttavuutta koskevien arvioiden suhteen on seuraavassa kuviossa 14 esitetty pääkaupunkiseudun vastausjakaumat äänestämisen ja luottamustehtävässä toimimisen osalta. Toimiminen luottamustehtävässä arvioitiin yhteensä kaikissa vastauskunnissa vaikuttavuudeltaan tehokkaimmaksi osallistumisen keinoksi ja äänestäminen kunnallisvaaleissa osoittautui puolestaan yleisimmin käytetyksi. Näiden kahden osallistumistavan osalta pääkaupunkiseudun kaupunkien keskinäinen järjestys oli sama. Luottavaisimpia osallistumisen vaikuttavuuteen oltiin Kauniaisissa ja vähiten luottavaisia Vantaalla. Äänestämistä koskevien vaikuttavuusarvioiden osalta pääkaupunkiseudun kaupunkien vastausjakaumat erosivat toisistaan enemmän kuin luottamustehtävässä toimimisen osalta.

**Kuvio 14.** Kuntalaisten arviot vaikutuskeinojen tehokkuudesta (%): äänestäminen kunnallisvaaleissa ja toimiminen luottamustehtävässä.



Pääkaupunkiseudun kaupungeista Espoossa ja muista Kuntalaisten kunta -kyselyyn osallistuneista kaupungeista ainakin Tampereella on kyselyn vastausjakaumia tulkittaessa tehty vertailua käytettyjen osallistumistapojen ja niiden vaikuttavuutta koskevien arvioiden välillä. Eri osallistumistapojen käyttöasteen ja niiden vaikuttavuusarvioiden jakautuminen nelikenttään – jonka toisella akselilla kuvataan osallistumistavan käytön yleisyyttä ja toisella arvioita sen tehokkuudesta – oli hyvin samankaltainen sekä Espoossa että Tampereella. Tarkastelussa äänestäminen osoittautui ainoaksi yleisesti käytetyksi osallistumisen tavaksi, jonka vaikuttavuuteen myös luotetaan. Vaikuttavuudeltaan tehokkaiksi, mutta harvoin käytetyiksi osallistumisen muodoiksi kyselyyn vastanneet arvioivat myös toimimisen kunnallisessa luottamustehtävässä ja osallistumisen toiminnan suunnitteluun.

Eräät osallistumisentavat osoittautuivat suhteellisen usein käytetyiksi, vaikka niiden vaikuttavuuteen ei juurikaan luotettu. Tällaisia olivat vastaaminen asukaskyselyyn, vetoomuksen allekirjoittaminen ja palautteen antaminen. Selityksen osallistumistapojen melko korkean käyttöasteen ja niiden samanaikaisesti oletetun heikon vaikuttavuuden väliseen ristiriitaan tarjoaa se, että näitä osallistumistapoja yhdistää se, että niiden käyttö vaatii suhteellisen pientä vaivaa ja ajallista panostusta kuntalaisilta.

Suurin osa kysymyksessä tarkastelluista 16 eri vaikuttamisen muodosta osoittautui sekä harvoin käytetyksi ja arvioitiin vaikuttavuudeltaan huonoksi. Näitä osallistumistapoja olivat esimerkiksi osallistuminen mielenosoitukseen ja kirjoittaminen yleisönosastoon. Ehkä hieman yllättäen myöskään yhteydenottoa luottamushenkilöön tai kuntalaisaloitteen tekemistä ei kyselyssä pidetty tehokkaina vaikuttamisen keinoina.

## 3.3 Muita kuntalaisnäkömääksiä osallistumisesta

Kuntalaisten näkömääkset omista mahdollisuuksistaan vaikuttaa kunnan suunnitteluun ja päätöksentekoon ovat keskeisiä tekijöitä arvioitaessa kunnallisen demokratian tilaa. Kansalaisosallistumista koskeissa tutkimuksissa kansalaisten käsityksiä heidän omista valmiuksistaan seurata kunnan toimintaa ja halutessaan vaikuttaa siihen käytetään tavallisesti käsitettä *sisäinen kansalaispätevyys*. Vastaavasti voidaan puhua myös *ulkoisesta kansalaispätevydestä*, joka liittyy vaikutusmahdollisuuksien ulkoisiin edellytyksiin eli päätöksentekojärjestelmän rakenteisiin. Edustuksellisessa demokratiassa ulkoisen kansalaispätevyyden komponentit liittyvät yleensä vahvasti puolueisiin, poliittikkoihin ja viranhaltijoihin.

Vahvaa sisäistä kansalaispätevyyttä tuntevat kuntalaiset luottavat omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa. Vahvaan ulkoiseen kansalaispätevyteen kuuluu taas luottamus osallistumiskanavien toimivuuteen yleisellä tasolla. Ulkoiseen kansalaispätevyteen liittyvät yhtäläillä arviot niin instituutioista, poliittisista toimijoista, hallinnosta kuin suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän avoimuudesta. Kysymys on käsityksistä, jotka voivat perustua tietoon, mielikuviin tai omakohtaisiin kokemuksiin.

Kansalaisten luottamusta vaikutusmahdollisuuksiinsa tarkastelevissa kyselytutkimuksissa esitetyt kysymyksenasettelut ovat tyypillisesti vaihdelleet jonkin verran tutkimuksesta toiseen. Tästä syystä aiheesta ei ole juurikaan saatavilla pitkiä aikasarjoja, joilla voitaisiin kuvata kansalaispätevydessä tapahtuneita muutostrendejä. Lisäksi mittaus tapa ja vaihtelevat kysymyksenasettelut vaikuttavat huomattavasti saatuihin vastauksiin. Osin näistä syistä tässä yhteydessä on päädytty suositteluun samoja kysymyksenasetteluita, joita on käytetty Kuntalaisten kunta-tutkimuksessa sekä aikaisemmin KuntaSuomi -tutkimuksissa.

Indikaattorin osa-alueissa esitetään kaksi kysymysryhmää, joista toinen esittelee 13 osallistumismahdollisuuksia koskevaa asenneväittämää. Toisessa kysymysryhmässä kartoitetaan kuntalaisten näkömääksiä siitä, mitä eri osallistumisen muotoja kunnassa olisi syytä kehittää.

### Indikaattorin osa-alueet

#### • **Käsitykset kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta**

*”Mitä mieltä olette seuraavista kunnallista päätöksentekoa koskevista väittämistä?”*

*(Arvioikaa asteikolla ”Täysin samaa mieltä; Osittain samaa mieltä; Ei samaa eikä eri mieltä; Osittain eri mieltä; Täysin eri mieltä”)*

- 1 Kunnassani asioiden valmistelua ja päätöksentekoa on helppo seurata
- 2 Kotikuntani kunnallispoliittikkoihin voi yleensä ottaen luottaa
- 3 Vaaleilla valitsemamme kunnanvaltuutetut menettävät yleensä pian kosketuksen äänestäjiin
- 4 Omasta mielestäni ymmärrän hyvin kunnallispoliittisia kysymyksiä
- 5 Minulla ei ole mitään sananvaltaa siihen, mitä kunnanvaltuusto ja -hallitus tai lautakunnat päättävät
- 6 Kuntani viranhaltijat ja työntekijät kuuntelevat asukkaita enemmän kuin luottamushenkilöt
- 7 Jokainen, joka haluaa, pystyy kyllä vaikuttamaan kotikuntansa asioihin
- 8 Poliittinen päätösvalta on kotikunnassani keskittynyt liian harvoille henkilöille
- 9 Kuntani asioiden hoidossa on huomattavaa parantamisen varaa
- 10 Äänestämällä kunnallisvaaleissa voi vaikuttaa kunnan asioihin
- 11 Puolueet ovat kiinnostuneista vain ihmisten antamista äänistä, eivät heidän mielipiteistään
- 12 Tiedän, miten menetellä, jos haluan vaikuttaa kuntani toimintaan tai päätöksentekoon
- 13 Kunnassani päätökset tehdään huolellisen ja asianmukaisen valmistelun pohjalta

#### • **Näkömääkset kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämisestä**

*”Miten mieltä olette seuraavista kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin liittyvistä väittämistä?”*

*(Arvioikaa asteikolla: Täysin samaa mieltä; Osittain samaa mieltä; Ei samaa eikä eri mieltä; Osittain eri mieltä; Täysin eri mieltä)*

- 1 Kunnan tulisi kartoittaa kuntalaisten mielipiteitä ajankohtaisista asioista kyselyillä



- 2 Kunnan tulisi kehittää palautejärjestelmää, jolla kerätään tietoa palvelujen käyttäjien näkemyksistä
- 3 Kunnan tulisi järjestää enemmän keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia, joissa mukana myös luottamushenkilöitä ja johtavia viranhaltijoita
- 4 Kunnissa tulisi kehittää menettelytapoja, joilla kuntalaiset voivat antaa palautetta
- 5 Kunnallisten palvelujen käyttäjät tulisi ottaa nykyistä enemmän mukaan toiminnan suunnitteluun
- 6 Kunnan tulisi lisätä alueellisia osallistumismuotoja (aluetoimikunta, -työryhmä tai vastaava)
- 7 Tärkeistä asioista päätettäessä tulisi järjestää neuvoo-antava kunnallinen kansanäänestys

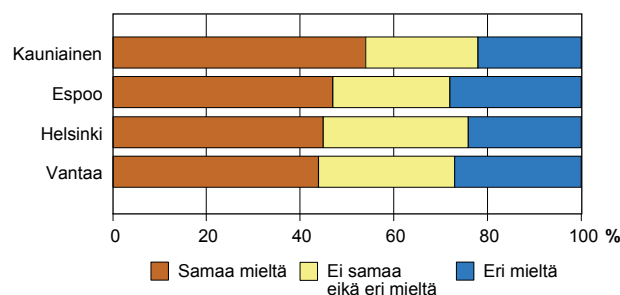
## Indikaattorin tulkinta

Kuntalaisten osallistumista tarkastelevissa tutkimuksissa on havaittu, että luottamuksella on kaksijakoinen merkitys osallistumiselle. Luottamus osallistumistapojen potentiaaliseen vaikuttavuuteen eli kokemus ulkoisesta kansalaispätevydestä on lähtökohtainen edellytys osallistumiselle. Toisaalta suuri luottamus kunnan suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää voi merkitä myös kuntalaisten melko passiivista roolia osallistujana. Tällöin asukkaat luottavat kunnan tapaan hoitaa asioita ja aktivoituvat lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa suunnitelmat koskettavat olennaisesti omaa arkielämää tai välitöntä lähiympäristöä.

Kuntalaisten kunta -tutkimuksessa esitetyn väittämän ”omasta mielestäni ymmärrän kunnallispoliittisia kysymyksiä hyvin” vastausjakaumat noudattelivat pääkaupunkiseudun kaupungeissa lähes samaa järjestystä kuin indikaattorissa 3.1. esitetty kuvio 10, jossa tarkasteltiin kuntalaisten kiinnostuneisuutta kotikunnasta toiminnasta ja päätöksenteosta. Luottavaisimpia omiin tietoihinsa olivat kaunialaiset vastaajat, joista yli puolet (54 %) yhtyi väittämään ”omasta mielestäni ymmärrän kunnallispoliittisia kysymyksiä hyvin”. Muissa kaupungeissa väittämän kanssa samaa mieltä oli hieman alle puolet vastaajista – Espoossa 47 prosenttia, Helsingissä 45 prosenttia ja Vantaalla 44 prosenttia. Sen sijaan väittämän kanssa eri mieltä olevien vastaajien kohdalla kaupunkien välinen järjestys oli toisenlainen. Kriittisimmin kunnallispoliittista ymmärrystään arvioivat espoolaisvastaajat, joista 29 prosenttia oli väittämän kanssa eri mieltä. Muissa kaupungeissa vastaavat luvut olivat: Vantaa (27 %), Helsinki (25 %) ja Kauniainen (22 %). Tosin kuntien väliset erot vastausjakaumissa ovat kohtuullisen pieniä.

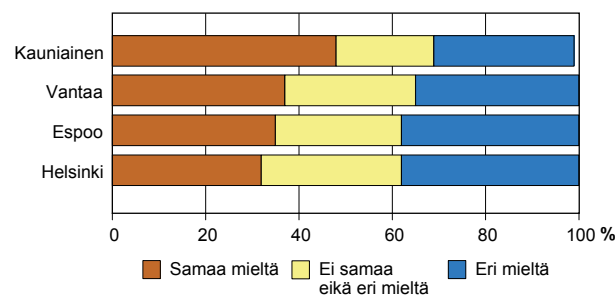
Eräillä kyselytutkimuksissa esitetyillä taustamuuttujilla havaittiin olevan merkitystä vastaajien kokemuksiin kyvystään ymmärtää kunnallispoliittisia kysymyksiä. Keskimääräistä paremmin kunnallispoliittisia kysymyksiä kokivat ymmärtävänsä korkeasti koulutetut, keski-ikäiset sekä työssäkäyvät ja yrittäjät. Toisin kuin aikaisemmin käsiteltyyn kysymyksen kunnan toimintaa ja päätöksentekoa kohtaan koetusta kiinnostuksesta, kunnassa asutut vuodet eivät vaikuttaneet merkittävästi vastaajien arvioihin ymmärryksestään kunnallispolitiikasta. Sen sijaan sukupuoli nousi merkittäväksi tekijäksi kunnallispoliittista ymmärrystä koskevissa arvioissa miesvastaajien arvioissa omat tietonsa selvästi paremmiksi kuin naisvastaajat.

**Kuvio 15.** ”Omasta mielestäni ymmärrän hyvin kunnallispoliittisia kysymyksiä.” Vastaukset väittämään (%).



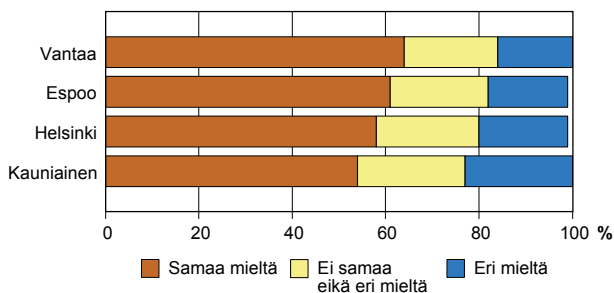
Kuntalaisten kokemuksia sisäisestä kansalaispätevydestä on tarkasteltu myös kuvioissa 16 ja 17 esitetyissä väittämässä. Kuvio 16 kuvaa vastausjakaumia väittämään ”tiedän, miten menetellä, jos haluan vaikuttaa kuntani toimintaan ja päätöksentekoon”. Jakaumat ovat samansuuntaisia edellä esitetyssä tarkastelussa kunnallispoliittisten kysymysten ymmärtämisestä. Tosin vastaajat kokevat kaikissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa tuntevansa vaikutusmahdollisuutensa jonkin verran huonommin kuin yleisesti ymmärtävänsä kunnallispolitiikkaa.

**Kuvio 16.** ”Tiedän, miten menetellä, jos haluan vaikuttaa kuntani toimintaan ja päätöksentekoon.” Vastaukset väittämään (%).



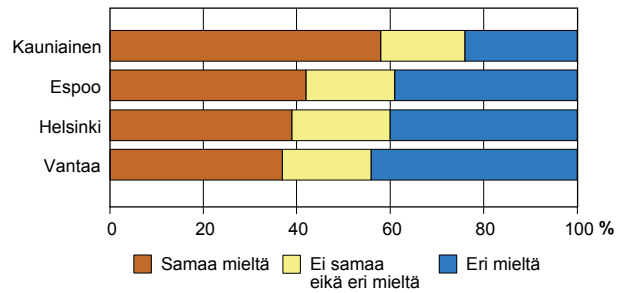
Kuviossa 17 sisäistä kansalaispätevyyttä on tarkasteltu kielteisellä väittämällä ”minulla ei ole mitään sananvaltaa siihen, mitä kunnanvaltuusto ja -hallitus tai lautakunnat päättävät”. Tämän väittämän osalta pääkaupunkiseudun kaupunkien keskinäinen järjestys on hieman erilainen kuin kahden edellä tarkastellun väittämän osalta. Varauksellisimmin omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa suhtautuvat edelleen vantaalaiset ja luottavaisimmin kauniaislaiset. Sen sijaan Helsingin ja Espoon keskinäinen järjestys on toinen. Tosin kaupunkien väliset erot ovat melko pieniä. Huomattavaa väittämän ”minulla ei ole mitään sananvaltaa siihen, mitä kunnanvaltuusto ja -hallitus tai lautakunnat päättävät” vastausjakaumien osalta on lisäksi se, että myös Kauniaisissa, yli puolet vastaajista yhtyy esitettyyn väittämään ja erot muihin pääkaupunkiseudun kaupunkeihin ovat pienemmät kuin kahden edellä tarkastellun väittämän osalta.

**Kuvio 17.** ”Minulla ei ole mitään sananvaltaa siihen, mitä kunnanvaltuusto ja -hallitus tai lautakunnat päättävät.” Vastaukset väittämään (%).



Pääkaupunkiseudun kaupunkien osalta vastausjakaumat olivat hyvin samansuuntaiset myös ulkoista kansalaispätevyyttä mittaavan väittämän ”jokainen, joka haluaa, pystyy vaikuttamaan kotikuntansa asioihin” osalta (kuvio 18). Huomionarvoista sisäistä (kuviot 15–17) ja ulkoista kansalaispätevyyttä (kuvio 18) kuvaavien vastausjakaumien vertailussa on se, että eri kaupunkien vastaukset hajoavat enemmän ulkoista kansalaispätevyyttä tarkastelevan väittämän suhteen. Kauniaisissa, jossa luottamus omiin vaikutusmahdollisuuksiin on korkealla tasolla, niin luottamus yleisiin vaikutusmahdollisuuksiin vaikuttaisi olevan vielä korkeammalla tasolla suhteessa muihin pääkaupunkiseudun kaupunkeihin. Sen sijaan muiden pääkaupunkiseudun kaupunkien osalta erot ulkoisen kansalaispätevyyden suhteen ovat pienempiä ja osin päinvastaisiakin kuin sisäisen kansalaispätevyyden osalta.

**Kuvio 18.** ”Jokainen, joka haluaa, pystyy vaikuttamaan kotikuntansa asioihin.” Vastaukset väittämään (%).



## 3.4 Alue- ja erityisryhmien kokemukset osallisuudesta

Luvussa 2.4. käsiteltiin kunnan tarjoamia osallistumiskanavia niin sanotuille osallistumisen erityisryhmille, kuten nuorille, vanhuksille, vammaisille ja maahanmuuttajille sekä alueperustaisesti muodostuneille ryhmille. Entä miten erilaiset osallistumiskanavat tunnetaan ja koetaan erityisryhmiin kuuluvien kuntalaisten itsensä taholta? Erityisryhmien kokemukset poliittisesta osallistumisesta ja vaikuttamisesta ovat suhteellisen vähän tutkittu aihealue. Tosin esimerkiksi Espoon alueneuvottelukuntien toimintaa sekä jäsenistön että alueen asukkaiden kokemana on selvitetty 2000-luvun alkupuolella kahdessa erillisessä tutkimuksessa varsin kattavasti.<sup>6</sup>

Aikaisemman tutkimustiedon vähäisyyden ja tutkimusten metodologisten haasteiden vuoksi erityisryhmien kokemuksia kuntademokratiaan liittyvistä asioista suositellaan tässä selvitettäväksi teemahaastatteluiden avulla. Haastattelut voidaan toteuttaa joko yksilö- tai ryhmähaastatteluina. Tosin myös tietyille erityisryhmälle kohdennettuja posti- tai muita lomakekyselyitä voidaan tehdä vastaavasti kuin satunnaisotantaankin perustuvia yleisiä kuntalaiskyselyitä, mikäli tietyn erityisryhmän jäsenet ovat helposti kartoitettavissa ja tavoitettavissa lomakekyselyn toteuttamista varten. Esimerkiksi lasten ja nuorten käsityksiä osallistumisesta voidaan kartoittaa kouluissa toteutettavan lomakekyselyn avulla. Tällöinkin esitutkimuksen tekeminen teemahaastatteluiden avulla voi olla tarpeen, mikäli aikaisempi tutkimustieto on vähäistä.

Seuraavassa keskitytään tarkastelemaan erityisryhmien osalta esimerkkinä erityisesti maahanmuuttajia. Tutkimustarve maahanmuuttajien osallistumisesta koskevista käsityksistä pääkaupunkiseudulla on ilmeinen. Aikaisempaa tutkimustietoa maahanmuuttajien osallistumisen tavoista ja kokemuksista kunnan suunnittelu- ja päätöksenteko prosesseihin on toistaiseksi melko niukasti. Lisäksi pääkaupunkiseudun väestönkasvusta merkittävä osa muodostuu maahanmuutosta ja osuuden on ennustettu kasva-

van edelleen voimakkaasti vuoteen 2025 mennessä. Maahanmuuttajien osuuden nopealla kasvulla ja keskittymisellä tietyille asuinalueille on todettu olevan vaikutuksia seudun sosiaaliseen ja rakenteelliseen kehitykseen. Maahanmuuttajien integroitumisen kannalta osallisuus, osallistuminen ja vaikuttaminen ovat keskeisiä teemoja. Myös EU-komission tuoreessa maahanmuuttajien kotouttamista koskevassa raportissa todetaan, että paikallistasolla kotouttamisen kannalta on tärkeää maahanmuuttajien osallistuminen kunnallisvaaleihin ja demokratiakehitykseen.

Maahanmuuttajien poliittiseen aktiivisuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat tavanomaisten poliittiseen käyttäytymiseen yleisesti liittyvien tekijöiden (kuten iän, sukupuolen, koulutustason etc.) ohella muun muassa seuraavat kysymykset. Näkevätkö maahanmuuttajat asumisensa Suomessa pysyvänä vai tilapäisenä? Millainen poliittinen kulttuuri maahanmuuttajan lähtömassa on? Millainen on maahanmuuttajaryhmien- ja verkostojen tiiviys?

### Indikaattorin osa-alueet

- **Ehdotuksia teemahaastatteluissa esitettäväksi kysymyksiksi**
  - Kiinnostuneisuus oman kotikunnan asioista
  - Suomalaisen kunnallispoliittisen järjestelmän tuntemus ja luottamus siihen
  - Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamistapojen tuntemus
  - Omalle erityisryhmälle suunnattujen palveluiden ja osallistumiskanavien tuntemus
  - Omalle erityisryhmälle sopivien vuorovaikutusmuotojen kehittäminen

### Indikaattorin tulkinta

Muiden erityisryhmien tavoin myös maahanmuuttajien poliittisen aktiivisuuden ja kokemusten tutkimiseen liittyy useita menetelmällisiä haasteita. Maahanmuuttajien näkemyksiä osallistumisen erityisryhmänä ei voida kartoittaa yleisten kuntalaiskyselyiden yhteydessä, koska muiden kuin suomen- ja ruotsinkielisten osuudet jäävät usein aliedustetuiksi otoksen vastausmäärissä. Toisaalta maahanmuuttajista ei ole myöskään kattavia tilastotietoja – lähim-

<sup>6</sup> Syyinä olemassa olevan tutkimustiedon vähäisyyteen tähän lienee ennen muuta se, että erityisryhmien kokemusten tutkiminen on menetelmällisesti haastavaa ja jo tutkimusaineistonkin kerääminen melko työlästä. Kattavaa tietoa erityisryhmien näkemyksistä on lähes mahdoton kerätä esimerkiksi lomakkeilla tehtävissä kuntalaiskyselyissä, joiden vastaajajoukko perustuu satunnaisotantaan.

mäksi maahanmuuttajien tutkimusta päästään tilastollisessa tarkastelussa, jossa tutkitaan äidinkieleltään muita kuin suomen- ja ruotsinkielisiä. Tällöinkin tilastollisen tarkastelun haasteena voi olla myös maahanmuuttajien niputtaminen yhdeksi ryhmäksi riippumatta heidän sosioekonomisista, kulttuurisista tai muista taustatekijöistään.

Tutkimuksen menetelmällisten haasteiden ohella maahanmuuttajien poliittista osallistumista koskevan tutkimustiedon vähäisyyttä selittää myös se, ettei aihetta aivan viime vuosiin asti ole pidetty erityisen kiinnostavana. Maahanmuuttajat on pitkään mielletty ennen kaikkea maahan tulevana työvoimana, eivätkä ”uusina kansalaisina” ja tästä syystä myös monissa tutkimuksissa on keskitytty tarkastelemaan lähinnä maahanmuuttajien työllistymiseen ja koulutukseen liittyviä kysymyksiä. Myös pääkaupunkiseudun kaupungit ovat kehittäneet juuri maahanmuuttajien työllisyyteen ja koulutukseen koskevaan tilastointiaan.

Maahanmuuttajajärjestöissä toimivien maahanmuuttajien kokemuksia kunnan suunnitteluun ja päätöksentekoon vaikuttamisesta sekä maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukun-

nan toiminnasta on selvitetty Helsingissä osana Demokratiatilin päätöksen kolmatta teemaa. Tutkimusmenetelmänä selvityksessä on käytetty teemahaastatteluita.

Selvityksen keskeisiä havaintoja olivat muun muassa seuraavat:

- Kunnallinen päätöksenteko ei aina näyttäytynyt maahanmuuttajille erillisenä osallistumisen ja vaikuttamisen areenana (erotukseksi valtiosta).
- Maahanmuuttajiin kohdistuvan hanketoiminnan rinnalle toivottiin pysyviä vuorovaikutuksen käytäntöjä.
- Haastateltujen järjestötoimijoiden huolenaiheena olivat sekä yhdistysten edustaman asiantuntemuksen jääminen sivuun kaupunginhallinnon prosesseissa että uusiin etnisiin vähemmistöihin kuuluvien helsinkiläisten osallistumismahdollisuudet yksilöinä.
- Maahanmuuttajien ”erityisryhmän” sisään mahtuu runsaasti erilaisia intressejä ja poliittisia kantoja.
- Maahanmuuttajat itse saattavat identifioitua voimakkaammin kotikuntansa asukkaiksi (tai jonkin muuten tekijän suhteen) kuin maahanmuuttajiksi.

# Sammandrag: Kommuninvånarnas syn på kommundemokratien

Kommunen som organisation kan inte bedöma om dess verksamhet och funktion är demokratisk för kommuninvånarna. Därför utgör kartläggningen av kommuninvånarnas synpunkter och upplevelser en självklar del i bedömningen av den kommunala demokratin.

Det rekommenderas att kommuninvånarnas synpunkter kartläggs med kommuninvånarenkäter, som kan utgöras av traditionella postenkäter, kundenkäter eller webbenkäter. Som undersökningsmetod för specialgrupper rekommenderas temaintervjuer. Flera av de här presenterade frågeställningars indikatorer har sin grund i temat från Kommunernas demokratibokslut "Kommuninvånarnas kommun".

## 3.1 Kommuninvånarnas intresse för och kunskap om hemkommunens verksamhet och beslutsfattande

### Intresse för hemkommunens verksamhet

*"Hur intresserad är du av kommunens verksamhet och beslutsfattande?"*

- 1 Inte alls intresserad
- 2 Bara lite intresserad
- 3 Ganska intresserad
- 4 Mycket intresserad

### Uppfattning om informationens tillräcklighet

*"Tycker du att du får tillräckligt med information om följande frågor i anknytning kommunens verksamhet och beslutsfattande?"*

(Nej; Ja; Behöver inte/vill inte ha information)

- 1 Ärenden under beredning
- 2 Fattade beslut
- 3 Kommunens ekonomi
- 4 Kommunala tjänster
- 5 Metoder för kommuninvånarna att delta och påverka beslutsfattandet

### Uppföljning av kommunens verksamhet och beslutsfattande via olika informationskällor

*"Hur ofta följer du kommunens verksamhet och beslutsfattande via olika kanaler?"*

*"Kryssa för rätt alternativ på skalan" (Inte alls; Sällan; Ibland; Ofta)*

- 1 Dagstidningar
- 2 Gratistidningar
- 3 Kommunens eget informationsblad/andra informationsblad som delas ut i hemmet
- 4 Kommunens webbsidor
- 5 Genom att delta i kommunens evenemang och möten
- 6 Genom att delta i andra lokala aktörers evenemang och möten
- 7 Möten eller webbsidor för föreningar/organisationer eller bostadsområdet
- 8 Radio
- 9 TV
- 10 På något annat sätt, hur

### Offentlig diskussion såsom den upplevs av kommuninvånarna

Kommuninvånarnas uppfattning om den offentliga diskussionens tillräcklighet gällande aktuella frågor i hemkommunen kan utredas med följande påståenden i kommuninvånarenkäterna:

*"Jag upplever att det i medier ges tillräckligt med information om aktuella frågor som rör min hemkommuns verksamhet och beslutsfattandet."*

(Svarsalternativen: Instämmer helt; Instämmer delvis; Varken eller; Instämmer inte riktigt; Instämmer inte alls)

## 3.2 Kommuninvånarnas delaktighetsmetoder och bedömning om deltagandets verkan

### Kommuninvånarnas delaktighetskanaler och upplevelser av deltagandets verkan

*"Vilka metoder har du använt för att påverka kommunens verksamhet/beslutsfattande?"*

*"Vilka metoder har du använt för att påverka kommunens verksamhet/beslutsfattande?"*

*"Bedöm olika påverkningsmetoders verkan på skalan "dålig" – "god". Ge en bedömning även om du inte använt metoden i fråga."*

(Ja har gjort det/Min bedömning av påverkningsmetodens verkan Nej/Ja Obetydlig / Varken eller / Stor)

- 1 Röstat i kommunalval

- 2 Verkat i ett kommunalt förtroendeuppdrag (fullmäktige, styrelsen, nämnd eller direktion)
- 3 Deltagit i planeringen av kommunal service eller verksamhet i egenskap av kommuninvånare
- 4 Deltagit i partiverksamhet
- 5 Varit med i förening/grupp som strävat efter att påverka kommunens beslutsfattande
- 6 Skrivit på en appell som syftar till att påverka kommunens beslut
- 7 Sökt ändring i eller yrkat på rättelse i kommunens beslut
- 8 Deltagit i en demonstration mot kommunens åtgärder
- 9 Skrivit en insändare om kommunens verksamhet eller beslutsfattande
- 10 Deltagit i bya-/stadsdels-, områdes- eller invånarverksamhet
- 11 Väckt ett officiellt medborgarinitiativ
- 12 Kontaktat en kommunal tjänsteinnehavare i en fråga som gäller planering eller beslutsfattande
- 13 Kontaktat en kommunalt förtroendevald
- 14 Deltagit i en diskussion eller frågestund om kommunens angelägenheter
- 15 Besvarat en invånar- eller användarenkät om kommunal verksamhet
- 16 Gett synpunkter på kommunens tjänster eller övriga verksamhet

### Orsaker för att låta bli att rösta

I orsakerna för varför man inte deltagit granskas orsakerna till varför man låtit bli att rösta. Indikatorns delområde har presenterats i kapitel 1.6.

## 3.3 Kommuninvånarnas andra uppfattningar om kommundemokratien

### Uppfattningar om kommunens verksamhet och beslutsfattande

*"Vad anser du om följande påståenden angående kommunens beslutsfattande?"*

*Kryssa för rätt alternativ på skalan "instämmer inte alls – instämmer helt".*

- 1 Det är lätt att följa beredningen av ärenden och beslutsfattandet i min kommun
- 2 Man kan i allmänhet lita på kommunalpolitikerna i min kommun

- 3 De förtroendevalda vi röstat på förlorar i allmänhet snabbt kontakten med sina väljare
- 4 Jag anser att jag förstår mig bra på kommunalpolitiska frågor
- 5 Jag kan inte påverka fullmäktiges, kommunstyrelsens och nämndernas beslut
- 6 Tjänsteinnehavarna och arbetstagarna i min hemkommun lyssnar mer på invånarna än vad de förtroendevalda gör
- 7 Var och en som vill kan nog påverka frågor som gäller hemkommunen
- 8 Den politiska beslutsmakten är koncentrerad till alltför få personer i min hemkommun
- 9 Det finns mycket att förbättra i skötseln av ärenden i kommunen
- 10 Genom att rösta i kommunalvalet kan man påverka kommunens angelägenheter
- 11 Partierna är bara intresserade av folks röster, inte av deras åsikter
- 12 Jag vet hur jag ska gå tillväga om jag vill påverka kommunens verksamhet eller beslutsfattande
- 13 I min kommun baserar sig besluten på en omsorgsfull och adekvat beredning

### Synpunkter på främjandet av invånarnas delaktighets- och påverkningsmöjligheter

*"Vad anser du om följande påståenden om kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka?"*

*Kryssa för rätt alternativ på skalan "instämmer inte alls – instämmer helt".*

- 1 Kommunen borde kartlägga kommuninvånarnas åsikter om aktuella frågor genom enkäter
- 2 Kommunen borde utveckla ett responssystem för att samla in åsikter av serviceanvändarna
- 3 Kommunen borde ordna fler diskussionsmöten och frågestunder där också förtroendevalda och ledande tjänsteinnehavare deltar
- 4 Kommunerna borde utveckla metoder för kommuninvånarna att ge synpunkter
- 5 Serviceanvändarna borde i större utsträckning tas med i planeringen av verksamheten
- 6 Kommunen borde utöka sina delaktighetsformer för bostadsområden (områdeskommittéer, områdesarbetsgrupper eller motsvarande)
- 7 Inför beslut i viktiga frågor borde en rådgivande kommunal folkomröstning ordnas

### 3.4 Specialgruppernas upplevelser om delaktighet

#### **Förslag till frågor i temaintervjuer**

- Intresse för hemkommunens frågor
- Kännedom om det finländska kommunalpolitiska systemet och förtroendet för det
- Kännedom om kommuninvånarnas delaktighets- och påverkningsmetoder
- Kännedom om service riktad till den egna specialgruppen och delaktighetskanaler
- Utvecklandet av lämpliga former för interaktion i den egna specialgruppen

# Lähteet

Borg, Sami (2005). Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002. Hallituksen politiikkaohjelmat, Kansalaisvaikuttaminen. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:3.

Bäcklund, Pia (2008). Kuntademokratia helsinkiläisten kokemana. Teoksessa Helsinkiläisten käsityksiä osallisuudesta. Bäcklund, Pia (toim.) Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuskatsauksia 2008:7.

Helsingin Sanomat (7.12.2008). Helsingissä asuu kolmannes Suomen maahanmuuttajista.

Henriksson, Riikka (2007). Kuntalaisten kunta. Kysely asukkaille kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta. Vantaan kaupunki, Tilasto ja tutkimus. Selvityksiä 2007:C21.

Huilla, Katri (2006). Palautetta palveluista, viestejä vaikuttamisesta. Knowledge Network -hankkeen kysely palveluista, kunnallispolitiikasta ja osallistumisesta. Vantaan kaupunki, Tilasto ja tutkimus. Selvityksiä 2006: C21.

Kuntalaisten kunta. Kysely asukkaille Kauniaisten toiminnasta ja päätöksenteosta. Kauniaisten kaupunki.

Kuntalaisten kunta – Kuntalaisten käsitykset päätöksenteosta ja mahdollisuuksistaan vaikuttaa (2008). Espoon kaupunki. Tietoiskuja 2008:5.

Kurikka, Päivi (2008). Kuntalaisten kunta. Asukkaiden näkemyksiä kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta. Suomen Kuntaliitto.

Maahanmuuttoon liittyvä monikulttuurisuus (17.11.2008). Metropolialueen tutkimus- ja yhteistyöohjelman valmistelupaperi. [Julkaisematon muistio]

Martinello, Marco (2006). Maahanmuuttajien poliittinen osallistuminen Euroopassa. Equal Voices: December 2006.

Toimenpiteiden ja työkalujen vahvistaminen kotouttamisen haasteiden kohtaamisessa, raportti kotouttamisasioiden ministerikonferenssille (29.10.2008). Sisäasiainministeriö. E-kirjelmä. SM2008-00475.

Viljanen, Ville (2008). Kuntalaisten kunta. Tamperelaisten käsityksiä päätöksenteosta ja vaikuttamismahdollisuuksista. Tampereen kaupunki, kuntademokratiayksikkö.

Weide, Marjukka (2008). Maahanmuuttajajärjestöjen kokemuksia suunnitteluun ja päätöksentekoon vaikuttamisesta. Teoksessa Helsinkiläisten käsityksiä osallisuudesta. Bäcklund, Pia (toim.) Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 2008:7.



# 4 Luottamushenkilöt ja kunnallisdemokratia

Kunnallishallinto perustuu kuntalain mukaisesti edustukselliseen demokratiaan, jossa kunnallisesta itsehallinnosta vastaavat vaaleissa valitut kunnanvaltuutetut ja edelleen valtuuston valitsevat muut luottamushenkilöt. Vuonna 1995 säädetyn kuntalain mukaan valtuusto on kunnan korkein päättävä elin ja sen tehtäviin kuulu kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuustojen roolina on määritellä kunnan kehityksen tavoiteltava suunta ja ne toimenpiteet, joilla tavoitteisiin tähdätään. Näin laki korostaa valtuustojen roolia strategisessa johtamisessa. Lisäksi Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston tehtävänä on kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen.

Muutokset kuntien toimintaympäristössä ja kuntien tehtäväkentän monipuolistuminen ovat aiheuttaneet monia muospaineita kunnallisen päätöksentekojärjestelmän kehittämiseksi ja uudelleen organisoimiseksi. Esimerkkinä tästä on ollut lautakuntien lukumäärän merkittävä supistuminen. Tutkimuksissa on todettu, että kunnallinen hallinto on kehittynyt yhä viranhaltijavetoisempaan suuntaan, minkä seurauksena kuntalaiset ovat etäännyneet luottamushenkilöistä ja luottamushenkilöiden tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet ovat heikentyneet, vaikka lain puitteissa valtuustojen periaatteellinen valta olisikin merkittävä. Joitakin toimia luottamushenkilöelinten ja etenkin valtuuston tunnettuuden parantamiseksi on jo tehtykin. Esimerkiksi Helsingissä on loppuvuodesta 2008 alkaen ryhdytty näyttämään valtuuston istuntoja internetissä Helsingin kanava-sivustolla.

Tämän teeman demokratiaindikaattoreissa tarkastellaan kunnan luottamuselinorganisaatiota ja etenkin valtuustojen suhteessa kunnallisdemokratian keskeisiin kysymyksiin: Miten vaaleilla valitut kaupunginvaltuutetut ovat edustettuina kunnan muissa luottamuselimissä? Minkälainen on kaupunginvaltuustojen demografinen edustavuus? Miten valtuutetut itse kokevat luottamustoimensa ja kuntademokratian yleiset edellytykset?

Valtuutettujen näkemyksiä suositellaan kartoitettavaksi valtuutetuille suunnatuilla kyselytutkimuksilla eli niin sanotuilla valtuuston itsearviointeilla. Tarvittaessa valtuustokyselyjä voidaan soveltaa käytettäväksi myös muiden luottamuselinien tarkaste-

lussa. Kunnan tekemät valtuuston itsearviointit ovat alkaneet hiljalleen vakiinnuttaa asemaansa osana valtuutettujen näkemyksiä kartoittavia tutkimuksia. Tyypillisesti kyselyt ovat koskeneet valtuustotyön edellytyksiä yleisesti sekä kartoittaneet valtuustotyön eri aspektien toimivuutta. Lisäksi huomattava osa kysymyksistä on myös tavalla tai toisella koskenut demokratian toimivuutta valtuutetun näkökulmasta. Valtuustokyselyiden avulla saadaan tietoa siitä, millaisena valtuutetut kokevat vaikutusmahdollisuutensa ja mihin suuntaan valtuustotyö on kehittyneessä sekä mihin suuntaan sitä valtuutettujen mielestä olisi edelleen kehitettävä. Kyselyiden tekeminen ja niiden tulosten julkaiseminen ovat myös osa kunnallishallinnon läpinäkyvyyttä.

Pääkaupunkiseudun kaupungeista Helsingissä valtuustokysely on toteutettu jo kolme kertaa, ensimmäisen kerran vuonna 2000. Myös muut pääkaupunkiseudun kaupungin ovat viime vuosina omaksuneet valtuustokyselyt valtuustotyön arvioinnin työkaluksi. Valtuustokaudella 2001–2004 kyselyt ovat toteuttaneet Helsinki, Espoo ja Vantaa. Päätyneellä valtuustokaudella 2005–2008 arviointia on tehty kaikissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa. Valtuutettujen vastausaktiivisuus kyselyihin on vaihdellut noin 40–60 prosentin välillä. Yleisesti vastausaktiivisuuteen on vaikuttanut jonkin verran kyselyn käytännön toteuttaminen, etenkin se onko kysely jaettu valtuutetuille valtuustoistunnon yhteydessä, jossa heillä on ollut mahdollisuus sen täyttämiseen, vai onko kysely lähetetty valtuutetuille kotiin. Myös valtuustokyselyistä tiedottaminen ja muistutuspostit kyselyyn vastaamisesta, ns. karhu-kierros ovat vaikuttaneet omalta osaltaan valtuutettujen vastausaktiivisuuteen.

Valtuustokyselyiden kautta saatavien tietojen osalta indikaattoreissa on pyritty käyttämään mahdollisimman pitkälle samoja kysymyksenasetteluita, joita on käytetty Kuntaliiton laatimissa lomakepohjissa valtuustokyselyitä varten. Samankaltaiset kysymyksenasettelut mahdollistavat paremmin vertailtavuuden myös pääkaupunkiseudun ulkopuolisten kuntien kanssa sekä ajallisen vertailun pääkaupunkiseudun kaupungeissa aikaisemmin tehtyihin valtuustokyselyihin. Toistaiseksi valtuustokyselyiden kysymyksenasetteluissa on ollut eroja pääkaupunkiseudun kaupunkien kesken, mikä vaikeuttaa tulosten vertail-

tavuutta. Valtuustokyselyiden ohella Kuntaliitossa on tehtynä ja tekeillä myös erilliset kyselyt myös kaupunginhallituksille ja lautakunnille. Monet teeman 4 indikaattoreissa esitetyt kysymyksenasettelut

ovat tosin sellaisia, että niitä voitaisiin käyttää sellaisenaan niin valtuutetuille kuin muillekin luottamushenkilöille suunnatuissa kyselyissä.

# 4.1 Kaupunginvaltuutettujen osuus kunnan luottamuselimissä ja luottamustehtävien kasautuminen

Indikaattorissa tarkastellaan miten kunnallisvaaleissa valitut kaupunginvaltuutetut ovat edustettuina kaupunginhallituksissa, lautakunnissa ja kunnan muissa keskeisissä luottamuselimissä. Kysymys on siis valtuutettujen vaikutusvallasta muissa kunnallisissa luottamuselimissä kuin valtuustossa. Valtuutettujen toimimiseen erilaisissa luottamuselimissä liittyy kiinteästi myös kysymys siitä, minkä verran eritasoiset luottamustoimet kasaantuvat samoille henkilöille.

Luottamustehtävien kasautuminen ei ole kunnallisen päätöksenteon demokraattisuuden kannalta yksiselitteisesti hyvä tai huono asia ja argumentteja onkin esitetty sekä puolesta että vastaan: Kunnallisten luottamustehtävien kasaantuessa samoille henkilöille – tyypillisesti kunnanvaltuutetuille – kapenee kunnalliseen päätöksentekoon osallistuvien kuntalaisten joukko ja yhä harvemmalla kuntalaisella on kosketuspintaa päätöksentekoon. Tehtävien keskittyminen voi myös edelleen supistaa rekrytointipohjaa uusille luottamushenkilöille. Kolmas keskeinen luottamustehtävien kasaantumista vastaan esitetty argumentti on se, että useaa eri luottamustehtävää hoitavat valtuutetut eivät ehdittyä keskittyä yksittäisiin tehtäviinsä perusteellisesti. Tähän liittyen myös esitetty, että monta eri tehtävää hoitavat luottamushenkilöt ovat liian kiireisiä vuorovaikutukseen kuntalaisten kanssa.

Luottamustehtävien kasautumista puoltaviin argumentteihin kuuluu puolestaan ajatus siitä, että useita eri luottamustehtäviä hoitavalla valtuutetulla on kokonaisvaltaisempi ymmärrys kuntaorganisaatiosta ja eri asioiden keskinäisestä vaikutuksesta, jolloin hän pystyy näkemään asiat laajassa perspektiivissä. Pienempää luottamushenkilöiden määrää on perusteltu myös päätöksenteon tehokkuudella ja joustavuudella, sekä sillä että valta saa kasvot. Lisäksi kunnallisvaaleilla valittujen valtuutettujen toimiminen muissakin kunnallisissa luottamuselimissä kuin valtuustossa takaa, että suurempi osa luottamushenkilöistä on saanut kuntalaisilta mandaatin toimia edustajinaan.

Valtuutettujen toimiminen kunnanvaltuuston ohella muissa kunnallisissa luottamustehtävissä ja näiden tehtävien kasautuminen ovat teemoja, joita

pääkaupunkiseudulla ole ei juurikaan toistaiseksi käsitelty valtuustokyselyiden yhteydessä tai erillis-tutkimuksissa – poikkeuksena kuitenkin Helsingin vuoden 2004 vaalitulospäätös. Niinpä aiheen kuvauksessa sovelletaan aikaisempien tutkimusten osalta etenkin KuntaSuomi -tutkimuksiin kuuluneita viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä koskeneita selvityksiä (VILU). VILU-tutkimukset on toteutettu vuosina 1995, 1999 ja 2003 yhteensä 47 kunnassa. Pääkaupunkiseudun kunnista niihin on osallistunut Espoo.

## Indikaattorin osa-alueet

- **Valtuutettujen osuus kaupunginhallituksessa**  
Indikaattorin osa-alueessa tarkastellaan, kuinka suuri osuus kaupunginhallituksen jäsenistöstä toimii kaupunginvaltuutettuina. (Edelleen voidaan selvittää, kuinka suuri osa kaupunginhallituksen valtuuston ulkopuolisista jäsenistä on ollut ehdolla edellisissä kunnallisvaaleissa.)

- **Valtuutetut lautakunnissa**  
Indikaattorin osa-alueessa selvitetään, kuinka suuri osuus lautakuntien puheenjohtajistosta ja jäsenistöstä toimii kaupunginvaltuutettuina. (Vastaavasti kuin kaupunginhallitusta koskevan tarkastelun osalta, myös lautakuntien kohdalla voidaan tarkastella myös kunnallisvaaleissa ehdolle asettuneiden jäsenten osuudet.) Tarkastelu tarjoaa mahdollisuuden myös eri toimialoihin kuuluvien lautakuntien jäsenistöjen vertailuun.

- **Valtuutettujen osuus kunnan muissa luottamuselimissä**  
Edelleen voidaan tarkastella valtuutettujen (ja kunnallisvaaleissa ehdolla olleiden) jäsenten osuutta kaupungin muissa keskeisissä luottamuselimissä.

- **Luottamustehtävien kasautuminen**  
Eri luottamustehtävien kasautumista valtuutetuille voidaan selvittää valtuustokyselyissä. Tällöin on mahdollista kysyä valtuutetuilta sekä heidän kunnallisten luottamustehtäviensä että muiden luottamustehtävien määrää (esim. omassa puolueessa tai kansalaisjärjestöissä).

Pelkästään kunnallisten luottamustehtävien kasaantumista voidaan selvittää myös läpikäymällä luottamuselinten jäsenistöjä, mutta aiheen tarkastelu osana valtuustokyselyitä mahdollistaisi tarkastelun siitä, miten luottamustehtävin kasautuminen vaikuttaa valtuutettujen muihin vastauksiin.

*”Kuinka monta kunnallista luottamustehtävää sinulla on valtuustotoimesi ohella?”*

(Vastausvaihtoehdot 1, 2, 3, 4, 5 tai enemmän)

*”Kuinka monta muuta luottamustehtävää sinulla on (esimerkiksi puolueessa tai järjestöissä)?”*

(Vastausvaihtoehdot 1, 2, 3, 4, 5 tai enemmän)

## Indikaattorin tulkinta

Vuosina 1995, 1999 ja 2003 toteutetuissa VILU-tutkimuksissa on selvitetty, miten suuri osuus ns. välillisesti valituista luottamushenkilöistä eli kaupunginhallitusten ja lautakuntien jäsenistä on valtuutettuja. Kunnanhallitusten osalta VILU-tutkimusten havaintona on ollut, että valtuustojen ulkopuolisten jäsenten osuus on laskenut tutkimuskunnissa vuosien varrella. Ensimmäisellä mittauskerralla vuonna 1995 kunnanhallitusten jäsenistä valtuutettuja oli 77 prosenttia ja viimeisimmällä mittauskerralla vuonna 2003 valtuutettujen osuus oli noussut 87 prosenttiin eli kymmenellä prosenttiyksiköllä. Tutkimuksessa havaittiin myös suurta vaihtelua kuntien välillä: vuonna 2003 yli kolmanneksessa yhteensä 47 tutkimuskunnasta kaikki hallituksen jäsenet olivat valtuutettuja ja eräässä tutkimuskunnassa vain yksi.

Myös valtuutettujen osuudet lautakunnissa ovat kasvaneet tutkimusvälillä 1995–2003 ja vaihtelevat huomattavasti kunnasta toiseen samoin kuin kunnanhallitustenkin osalta. VILU-tutkimuksessa vuonna 2003 tehdyn selvityksen mukaan tarkasteltavien lautakuntien jäsenistä reilu kolmannes (35 %) oli varsinaisia valtuutettuja ja tätä hieman suurempi osuus (40 %) henkilöitä, jotka olivat olleet ehdolla kunnallisvaaleissa saavuttamatta valtuustopaikkaa. Loput (24 %) lautakuntapaikoista oli jaettu kuntalaisille, jotka eivät olleet edes ehdokkaina edellisissä kunnallisvaaleissa. Tutkimuksen mukaan myös lautakuntien puheenjohtajien paikoille valikoituu henkilöitä ilman kuntalaisten vaaleissa antamaa valtuutusta. Vuonna 2003 VILU-tutkimuksessa tarkas-

telujen lautakuntien puheenjohtajista yli neljännes ei toiminut kunnanvaltuutettuna. Myös VILU-tutkimukseen osallistuneessa Espoossa oli tuolloin valtuuston ulkopuoliset puheenjohtajat kulttuuri-, kiinteistö-, rakennus- ja ympäristölautakunnissa.

Toinen valtuutettujen lautakuntaosuuksia koskeva keskeinen havainto on ollut, että valtuutettujen osuus lautakuntien jäsenistössä vaihtelee voimakkaasti paitsi eri kuntien niin myös eri toimialojen välillä. VILU-tutkimuksessa tarkastelun kohteena olevissa lautakunnissa valtuutettujen osuus oli suurin sosiaali- ja terveysalan lautakunnissa, pienin puolestaan sivistys- ja kulttuurisektorin lautakunnissa.

Tutkimuksissa ei havaittu, että kuntakoolla olisi erityisen merkittävää vaikutusta valtuutettujen osuuksiin lautakuntien ja kaupunginhallitusten jäsenistössä. Tosin pienissä kunnissa valtuutettujen osuudet kunnanhallituksissa jäivät jonkin verran matalammiksi kuin suurissa ja keskisuurissa kunnissa. Lisäksi havaittiin, että kunnallispolitiikassa aktiiviset luottamushenkilöt hoitavat aktiivisesti myös muita luottamustehtäviä. Ne valtuutetut, joilla oli useampi luottamustehtävä kunnassa, hoitivat todennäköisesti myös muita luottamustehtäviä puolueessaan tai järjestöissä. Aktiivisuus kasaantuu siis luottamushenkilöille vastaavasti kuin kuntalaisillekin.

Helsingin osalta valtuutettujen osuuksia kaupunginhallituksen ja lautakuntien jäsenistöissä on selvitetty vuoden 2004 kunnallisvaalien yhteydessä tehdyssä vaalitulinpäätöksessä. Selvityksen mukaan kaudella 2005–2008 aloittaneista yhteensä viidestätoista kaupunginhallituksen varsinaisesta jäsenestä vain yksi ei toiminut kaupunginvaltuutettuna. Kaupunginhallituksen varajäsenistä ilman valtuustopaikkaa oli viisi. Myös nämä kaupunginhallituksen varajäsenet ja jäsen olivat kuitenkin olleet valtuustoehdokkaina kunnallisvaaleissa.

Helsingin lauta- ja johtokunnissa istuvien valtuutettujen osuus jäi viidennekseseen kaudella 2005–2008. Jäseniä lauta- ja johtokunnissa oli yhteensä 225 henkilöä, joista valtuutettuja 44. Valtuuston ulkopuolelle jääneitä kunnallisvaaliehdokkaita oli suunnilleen saman verran, 40 henkilöä. Yhteensä 25 lauta- ja johtokunnan puheenjohtajista alle puolet, 11, toimi kaupunginvaltuutettuna.

## 4.2 Demografinen edustavuus valtuustoissa

Valtuustojen demografista edustavuutta tarkastelevassa indikaattorissa selvitetään kaupunginvaltuustojen ikä- ja sukupuolirakennetta. Indikaattorin sosioekonomisena ulottuvuutena tarkastellaan lisäksi oman kunnan tai muuten julkisen sektorin palveluksessa työskentelevien valtuutettujen osuuksia.<sup>7</sup> Valtuustojen demografista ja sosioekonomista edustavuutta voidaan kuvata yhteisnimikkeellä *peilikuvaedustavuus*. Nimensä mukaisesti peilikuvaedustavuus kertoo, peilaako valtuusto kunnan väestöpohjaa eri tekijöiden suhteen, vai ovatko esimerkiksi jotkin ikäluokat, sosioekonomisessa asemassa olevat henkilöt, tai vaikkapa tietyltä asuinalueelta tulevat valtuutetut ylliedustettuina valtuustossa suhteessa osuuksiinsa kunnan väestössä keskimäärin.

Kunnan eri luottamuselinten osalta sukupuoli-osuuksien tarkastelu on mielekkäintä suorittaa valtuustojen kokoonpanon osalta, koska vuodelta 1995 peräisin oleva kunnallislaki (KL 206/1995) määrää sukupuolikiintiöt muille kunnallisille luottamuselimille. Lain mukaan kunnallisten luottamuselinten jäsenistössä – valtuustoa lukuun ottamatta – tulee olla vähintään 40 prosenttia kumpaakin sukupuolta. Lain muutos on lisännyt naisten osuutta etenkin kunnanhallituksissa sekä teknisen sektorin lautakunnissa ja muissa toimielimissä. Sen sijaan tutkimuksissa on havaittu, että miehillä on edelleenkin ylliedustus ”raskaan sarjan” luottamustehtävissä, kuten toimielinten puheenjohtajuuksissa. Tämän vuoksi indikaattorissa tarkastellaankin yhtenä osa-alueena sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista valtuustojen lisäksi keskeisimpien kunnallispoliittisten luottamustehtävien – erityisesti toimielinten puheenjohtajuuksien – jaossa.

### Indikaattorin osa-alueet

- **Kunnanvaltuuston ikä ja sukupuolijakaumat**

Indikaattorin osa-alueessa tarkastellaan kaupunginvaltuustojen ikä- ja sukupuolirakennetta. Tarkastelun kohteena ovat naisten ja miesten osuudet (%) valtuustojen jäsenistöissä, valtuutettujen keski-ikä valtuustokauden alkaessa, sekä valtuuston ikä- ja sukupuolirakenne (ikävälit 18–30, 31–40, 41–50, 51–60 ja yli 61 vuotta)

<sup>7</sup> Sosioekonomisiin ulottuvuuksiin voisi liittää muitakin tekijöitä, kuten valtuutettujen tulo- tai koulutustason. Tässä yhteydessä keskitytään julkisen sektorin merkitykseen valtuutettujen työnantajataustoissa.

- **Sukupuolijakaumat valtuuston, kaupungin-hallituksen ja lautakuntien puheenjohtajistoissa**

Indikaattorin osa-alue kuvaa sukupuolijakaumia keskeisissä kunnallispoliittisissa luottamustehtävissä – valtuuston, kaupunginhallituksen ja lautakuntien puheenjohtajistoissa. Lisäksi voidaan tarkastella sijoittuvatko nais- ja miespuheenjohtajat erityisesti joidenkin tiettyjen toimialojen lautakuntiin.

- **Omassa kunnassa ja muuten julkisella sektorilla työskentelevien valtuutettujen osuudet**

Tarkastelun kohteena on oman kunnan palveluksessa työskentelevien valtuutettujen osuus. Lisäksi voidaan selvittää muuten julkisella sektorilla eli muissa kunnissa tai valtiolla työskentelevien valtuutettujen osuus.

### Indikaattorin tulkinta

Naisten ja miesten osuudet valtuustokaudelle 2009–2012 valituissa valtuustoissa ovat suhteellisen tasaisia kaikissa neljässä pääkaupunkiseudun kaupungissa. Itse asiassa erot naisten ja miesten osuuksissa valtuutetuista mahtuisivat tasa-arvo- ja kunnallislakien edellyttämien sukupuolikiintiöiden rajoihin – mikäli ne koskisivat myös valtuustoja. Suurimmillaan naisten osuus on Helsingin kaupunginvaltuustossa, jossa 59 prosenttia valtuutetuista on naisia. Toiseksi eniten naisia on Espoon valtuustossa. Espoossa nais- ja miesvaltuutettujen osuudet ovat pääkaupunkiseudun tasaisimmat naisten osuuden ollessa 51 prosenttia ja miesten osuuden 49 prosenttia. Myös Vantaalla sukupuolten väliset osuudet ovat hyvin tasaisia. Kuitenkin toisin kuin Espoossa, Vantaalla miehet ovat hienoisessa enemmistössä valtuustossa 54 prosentin osuudellaan, naisten osuuden ollessa 46 prosenttia. Kauniaisissa sukupuolten väliset osuudet nousevat näiden neljän kunnan tarkastelussa suurimaksi miesten osuuden ollessa 60 prosenttia ja naisten 40 prosenttia. Pääkaupunkiseudun valtuustojen sukupuoliosuuksien tarkastelu tukee aikaisemmissa tutkimuksissa tehtyjä havaintoja siitä, että naisten valtuusto-osuudet kasvavat kuntakoon kasvaessa.

Valtuustokaudelle 2009–2012 valittujen valtuustojen keski-iat ovat hämmästyttävän lähekkäin toisiinsa pääkaupunkiseudun kaupungeissa. Helsingin kaupunginvaltuusto on pääkaupunkiseudun nuorin

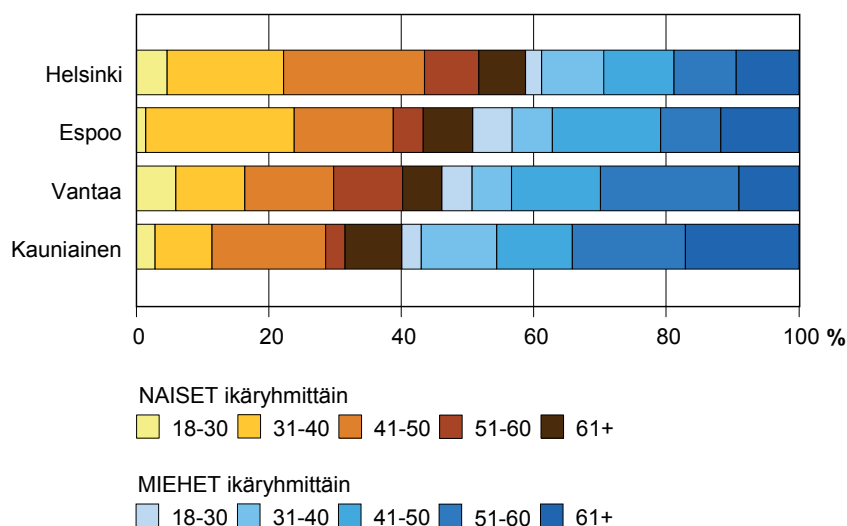
46 vuoden keski-ikänsä. Aivan Helsingin perässä ovat Espoo ja Vantaa, joissa kummassakin valtuuston keski-ikä on 47 vuotta. Kauniaisissa valtuutetut ovat muutaman vuoden iäkkäämpiä valtuuston keski-ikä nousussa 50 vuoteen. Pääkaupunkiseudun valtuustojen keski-ikä oli hieman matalampi kuin vuonna 2003 VILU-tutkimuksessa tarkastelluissa suomalaiskunnissa, joiden keski-ikä oli tuolloin 52 vuotta. VILU-tutkimusten mukaan valtuustojen keski-ikä on yleisesti kasvamaan päin, mikä johtuu osin vanhusväestön osuuden kasvusta suhteessa koko väestöön. Toisaalta useissa tutkimuksissa on arvioitu, että kunnalliset luottamustehtävät kiinnostavat yhä harvempia nuoria. Päinvastoin kuin VILU:n tutkimuskunnissa pääkaupunkiseudulla valtuustojen keski-ikä vaikuttaisi alenevan kuntakoon kasvaessa. Tosin erot pääkaupunkiseudun kaupunkien välillä jäävät hyvin pieniksi.

Pääkaupunkiseudun valtuustojen ikä- ja sukupuolirakenteen (kuviot 19) tarkastelu tarjoaa vivahteikkaamman kuvan valtuustojen demografisesta kokoonpanosta kuin pelkkien sukupuoliosuuksien ja keski-ikäen tarkastelu. Ikä- ja sukupuolirakenteen tarkastelu osoittaaakin, että keskiarvot peittävät alleen monia mielenkiintoisia yksityiskohtia. Valtuutettujen suurimmaksi ikäryhmäksi nousee sekä Helsingissä, Espoossa, Vantaalla että Kauniaisissa 41–50-vuotiaat,

joiden osuus kaikkien neljän kaupungin valtuustoissa on 30 prosentin luokkaa. Toinen kaikille neljälle kunnalle yhteinen piirre on naisvaltuutettujen suuri osuus nuorten ikäryhmissä ja dramaattinen lasku siirryttäessä vanhempiin ikäryhmiin. Myös VILU-tutkimuksissa on havaittu naisvaltuutettujen olevan keski-ältään mieskollegoitaan muutaman vuoden nuorempia. Vasta seurantatutkimus selvittää, jäävätkö etenkin Helsingissä ja Espoossa näkyvät nuorten naisvaltuutettujen suuret osuudet pysyväksi ilmiöksi, vai tasoittuvatko erot ajan kuluessa.

Nuorimpaan ikäryhmään 18–30-vuotiaisiin kuuluvat kunnanvaltuutetut ovat harvinaisuuksia kunnallispolitiikassa ja selvästi aliedustettuja suhteessa väestöosuuteensa. Tämä näkyy myös pääkaupunkiseudulla. Suurimmaksi alle 30-vuotiaiden osuus nousee Vantaalla, mutta jää sielläkin vain 10 prosenttiin.<sup>8</sup> Nuorten ohella myös vanhin ikäryhmä, yli 61-vuotiaat ja etenkin tähän ikäryhmään kuuluvat naiset ovat tyypillisesti aliedustettuja kunnanvaltuustoissa suhteessa väestöosuuteensa. Myös tämä ilmiö näkyy pääkaupunkiseudun valtuustojen kokoonpanoissa. Tosin Kauniaisissa korkeimpien ikäryhmien osuus valtuustossa on huomattavan suuri, mutta Kauniaisissakin iäkkäämmät valtuutetut ovat etupäässä miehiä

**Kuvio 19.** Valtuutettujen ikä- ja sukupuolirakenne (%) kaudelle 2009–2012 valituissa valtuustoissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa.



8 Sen sijaan nuorten osuus saattaa lautakunnissa nousta suurempi kuin valtuustoissa, koska lautakunnat ovat tyypillisesti tarjonneet ”kunnallispoliittisen uran aloituspaikkoja” myöhemmin valtuutetuiksi valituille henkilöille.

Kaudelle 2009–2012 vastavalittujen kunnanvaltuutettujen sosioekonomisesta asemasta tai työnantaja-taustoista ei tässä yhteydessä ole esittänyt yhtä kattavaa selvitystä kuin valtuutettujen ikä- ja sukupuolirakenteesta. Helsingin Sanomien tekemän selvityksen mukaan vuoden 2008 kunnallisvaaleissa pääkaupunkiseudulle valittujen valtuutettujen selvä enemmistö työskentelee julkisella sektorilla. Yksityisellä sektorilla työskentelee vain joka kymmenes helsinkiläis- ja vantaalaisvaltuutettu sekä joka seitsemäs espoolaisvaltuutettu. Eläkeläisiä on Helsingin kaupunginvaltuustossa suunnilleen väestöosansa verran, mutta Vantaalla eläkeläiset ovat sen sijaan aliedustettuja. Myös opiskelijoita on pääkaupunkiseudun uusissa valtuustoissa yhteensä vain muutama kappale. Sen sijaan pääkaupunkiseudun erityispiirteenä on kansanedustajina toimivien kaupunginvaltuutettujen

huomattava osuus. Helsingin Sanomien selvityksen mukaan kansanedustajia on pääkaupunkiseudun valtuustoissa yhteensä 38. (Toisin sanoen joka viides kansanedustaja toimii kaupunginvaltuutettuna pääkaupunkiseudulla.)

Suurimmissa kaupungeissa voi olla syytä kiinnittää huomiota myös valtuustojen alueelliseen edustavuuden eli siihen, valikoituvatko valtuutetut erityisesti joltain tietyiltä alueilta. Espoon osalta tällaista tarkastelua on tehty vaaleissa 2000 ja 2004 valittujen valtuutettujen osalta. Selvitys on osoittanut, että espoolaisvaltuutetut asuvat tavallisimmin Suur-Leppävaaran ja Suur-Tapiolan alueilla. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa valituista valtuutetuista peräti kolmasosa asui Suur-Tapiolan alueella.

## 4.3 Luottamushenkilöiden näkemykset eri toimielinten ja toimijoiden vaikuttavuudesta

Vaikka valtuusto on kunnan korkein päättävä elin, on valtuustotyöskentelyn vaikuttavuutta usein arvioitu varsin kriittiseen sävyyn valtuustojen roolia ja toimintaympäristöä kuvaavissa tutkimuksissa. Valtuustojen asemaa ja valtuustotyötä on luonnehdittu jopa eri tavoin kriisiytyneeksi: ”passivoivaksi, kuntalaisten arkitodellisuudesta etäännyneeksi ja varsinaista päätösvaltaa vailla olevaksi”.

Tässä indikaattorissa tarkastellaan, miten valtuutetut itse kokevat oman vaikutusvaltansa valtuutettuna ja toisaalta koko kaupunginvaltuuston vaikutusvallan. Kysymys on valtuutettujen subjektiivisesta näkemyksestä omasta roolistaan luottamushenkilönä. Lisäksi indikaattorin toisessa osassa tarkastellaan valtuutettujen arvioita eräiden muiden tahojen vaikutusvallasta kunnan päätöksenteossa. Aineisto indikaattoreita varten saadaan lomaketutkimuksina tehtävistä valtuustokyselyistä.

### Indikaattorin osa-alueet

- **Näkemykset omista vaikutusmahdollisuuksista kaupunginvaltuutettuna ja koko valtuuston vaikutusmahdollisuuksista**

*”Miten arvioit omia ja koko valtuuston vaikutusmahdollisuuksia kaupungin johtamisessa kuluneella valtuustokaudella”*

(Arvioit 5-portaisella asteikolla: Erittäin hyvät; Melko hyvät; Keskinkertaiset; Melko huonot; Erittäin huonot)

- **Näkemykset eri toimijaryhmien vaikuttavuudesta**

*”Arvioi/arvioikaa seuraavien tahojen vaikuttavuutta kaupungin päätöksenteossa”*

- 1 Kaupunginhallitus
- 2 Lautakunnat
- 3 Kaupunginjohtaja / kaupunginjohtajat
- 4 Toimialajohtajat / virastopäälliköt
- 5 Muut viran- ja toimenhaltijat
- 6 Asukkaat
- (7 Poliittiset ryhmät)

(Arvioit 5-portaisella asteikolla: Erittäin hyvät; Melko hyvät; Keskinkertaiset; Melko huonot; Erittäin huonot)

### Indikaattorin tulkinta

Valtuutettujen arvioita heidän omista ja koko valtuuston vaikutusmahdollisuuksista on tiedusteltu kaikissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa valtuustokyselyiden yhteydessä. Tiedot on koottu kuvioihin 20 ja 21. Tiedot eivät ole keskenään täysin vertailukelpoisia, koska Helsingissä tehdyissä valtuustokyselyissä on käytetty neliportaista vastausvaihtoehtojen skaalaa, kun taas muissa kaupungeissa viisiportaista asteikkoa, johon on sisältynyt myös neutraali vastausvaihtoehto ”keskinkertainen”. Vantaan osalta tiedot ovat vuoden 2004 valtuustokyselystä ja muiden kaupunkien osalta vuoden 2008 kyselystä.

Vantaata lukuun ottamatta valtuutetut kokevat koko valtuuston vaikutusmahdollisuudet melko hyvinä. Helsingiläis- ja espoolaisvaltuutetuista runsas 60 prosenttia arvioi koko valtuuston vaikutusmahdollisuudet melko tai erittäin hyvinä. Kauniaisissa lähes 70 prosenttia kyselyyn vastanneista valtuutetuista piti valtuuston vaikutusmahdollisuuksia vähintäänkin melko hyvinä. Huomattavasti heikommiksi koko valtuuston vaikutusmahdollisuudet arvioitiin Vantaalla, missä vain noin 40 prosenttia valtuutetuista piti niitä melko tai erittäin hyvinä. Sekä Helsingissä, Espoossa että Vantaalla osa valtuutetuista arvioi koko valtuuston vaikutusmahdollisuudet joko melko tai erittäin huonoiksi. Helsingissä jopa joka neljäs kyselyyn vastannut valtuutettu arvioi koko valtuuston vaikutusmahdollisuudet vähintäänkin melko huonoiksi – tosin Helsingin korkeaa lukua saattaa tässä kohdin selittää osittain neutraalin keskivaihtoehdon puuttuminen vastausvaihtoehtojen joukosta.

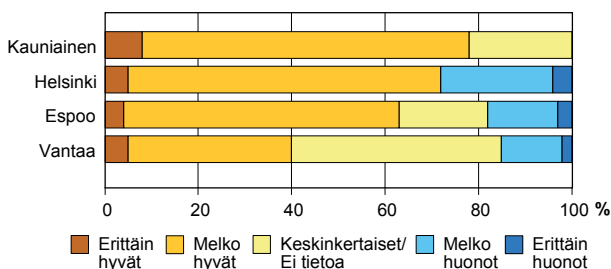
Kysyttäessä valtuutettujen kokemuksia heidän omista vaikutusmahdollisuuksistaan valtuutettuna tilanne näyttää pääkaupunkiseudun kaupunkien välisessä vertailussa varsin toisenlaiselta kuin koko valtuustoa koskevissa arvioissa. Parhaimmiksi omat vaikutusmahdollisuutensa arvioivat helsinkiläisvaltuutetut, joista kolme vastaajaa neljästä piti niitä vähintäänkin melko hyvinä. Heikoimmiksi omat vaikutusmahdollisuutensa valtuutettuina kokivat puolestaan Kauniaisten kaupunginvaltuutetut, joista alle 40 prosenttia piti omia mahdollisuuksiaan vaikuttaa



joko melko tai erittäin hyvinä. Espoon ja Vantaan osalta vastausjakaumat kysymykseen olivat lähes identtiset, tosin vastausvaihtoehtojen ääripäissä oli jonkin verran hajontaa näiden kahden kaupungin välillä. Espoolaisvaltuutetuista suurempi osa piti omia vaikutusmahdollisuuksiaan erittäin huonona ja vantaalaisvaltuutetuista erittäin hyvinä.

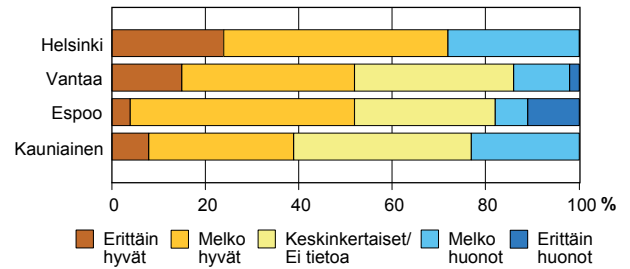
Analysoitaessa valtuustokyselyiden tuloksia vastanneiden taustatietojen mukaan on havaittu, että vastaajien kokemus valtuustotyöskentelystä vaikuttaa heidän kokemuksiinsa vaikutusmahdollisuuksista. Mitä useamman valtuustokauden vastaajat ovat toimineet luottamustehtävässään, sitä myönteisemmin he arvioivat koko valtuuston vaikutusmahdollisuuksia. Lisäksi valtuustokausien määrällä on positiivinen vaikutus myös valtuutettujen arvioihin heidän omista vaikutusmahdollisuuksistaan. Positiivinen korrelaatio valtuustokausien määrällä ja arvioilla vaikuttavuudesta saattaa osittain selittyä kokemuksen ja oppimisen kautta. Toisena selittävänä tekijänä voidaan pitää valikoitumista: sellaiset valtuutetut, jotka ovat kokeneet valtuustotyöskentelyn ja omata vaikutusmahdollisuutensa positiivisina pyrkivät todennäköisemmin myös seuraavalle valtuustokaudelle. Kyselyn avovastauskohdissa valtuutetut perustelivat huonoja kokemuksiaan vaikuttavuudesta etenkin sillä, että ”asiat ovat luisuneet yhä enemmän viranhaltijavalmistelun puolelle”.

**Kuvio 20.** Valtuutettujen arviot koko kaupunginvaltuuston vaikutusmahdollisuuksista (%).



Kuviossa 22 on esitetty valtuutettujen arviot useiden eri toimijaryhmien vaikuttavuudesta kaupunkien päätöksenteossa. Tarkastelussa ovat mukana

**Kuvio 21.** Valtuutettujen arviot omista vaikutusmahdollisuuksistaan kaupunginvaltuutettuna (%).

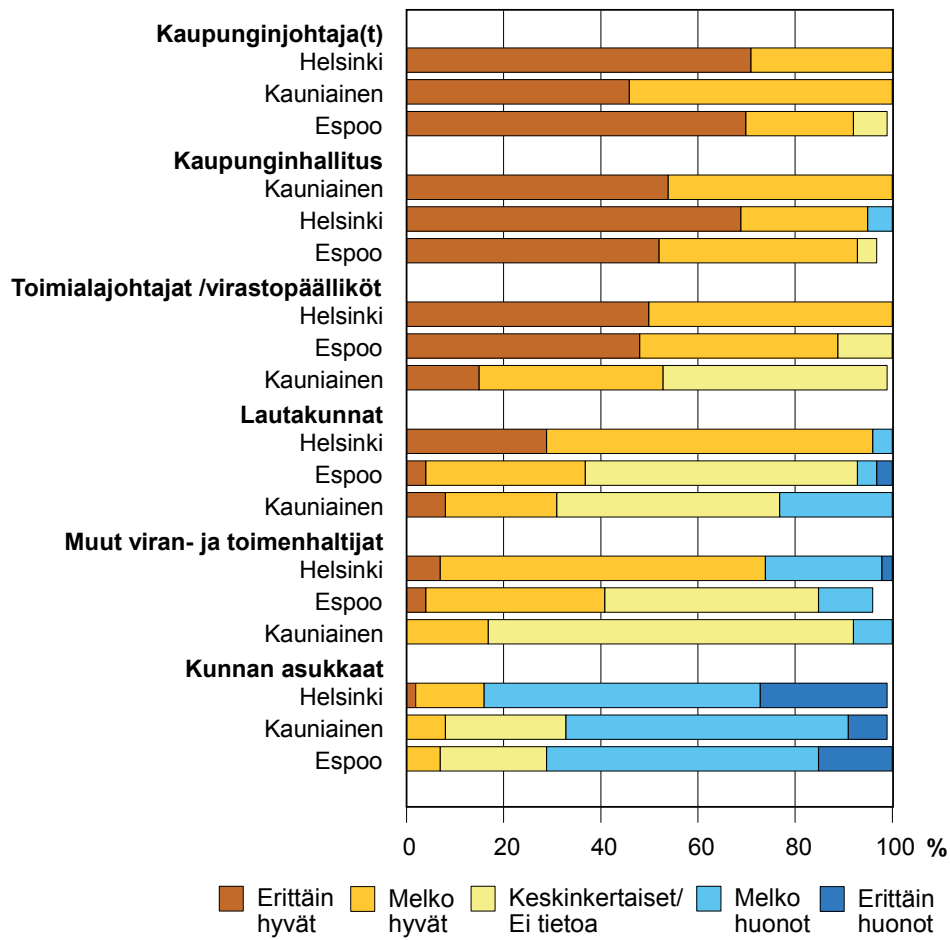


kaupunginhallitus, lautakunnat, kaupunginjohtajat, toimialajohtajat/virastopäälliköt, muut viranhaltijat sekä kunnan asukkaat. Kysymystä ei ole esitetty Vantaan valtuustokyselyssä, joten kuviossa tarkastellaan helsinkiläisten, espoolaisten ja kauniaislaisten valtuutettujen näkemyksiä.

Painoarvoltaan merkittävimmiä toimijatahoiksi valtuutetut arvioivat kaupunginjohtajat ja kaupunginhallitukset – Helsingissä ja Espoossa myös virastopäälliköt/toimialajohtajat. Painoarvoltaan huomattavasti pienemmiksi arvioitiin lautakunnat ja ryhmä ”muut viran- ja toimenhaltijat”. Tosin helsinkiläisvaltuutetuista valtaosa piti näidenkin vaikuttavuutta vähintään melko hyvänä, mikä kylläkin voi osittain selittyä tässäkin tapauksessa neutraalin vastausvaihtoehdon puuttumisella Helsingissä käytetyistä kysymyksenasetteluista. Kunnallisen demokratian tilan kannalta voidaan pitää erittäin huolestuttavana sitä, kuinka mataliksi valtuutetut arvioivat kunnan asukkaiden vaikuttavuuden kaupunkien päätöksenteossa. Helsingissä jopa neljä viidestä valtuutetuista (83 %) arvioi asukkaiden vaikutusmahdollisuudet erittäin tai melko huonoiksi.

Vertailtaessa kaupunkien välisiä eroavaisuuksia valtuutettujen näkemyksissä eri tahojen vaikuttavuudesta, voidaan todeta niiden olevan hyvin samansuuntaiset. Keskeisimpänä erona lienee, että Kauniaisissa kaikkien viranhaltijatahojen (kaupunginjohtajat, toimialajohtajat, muut viranhaltijat) vaikuttavuus koettiin jonkin verran pienemmäksi kuin Helsingissä ja Espoossa.

**Kuvio 22.** Valtuutettujen arviot eri tahojen vaikuttavuudesta kaupungin päätöksenteossa (%) Helsingissä, Espoossa ja Kauniiaisissa.



## 4.4 Valtuustotyön edellytykset valtuutettujen kokemina

Indikaattorissa keskitytään kaupunginvaltuutettujen kokemuksiin valtuustotyöskentelyn yleisistä edellytyksistä sekä valtuutettujen näkemyksiin kuntalaisten osallistumisesta. Tiedot ilmiön kuvaamista ja tarkastelua varten saadaan valtuustokyselyissä esitetävien kysymysten avulla.

Indikaattorin ensimmäisessä osa-alueessa selvitetään valtuutettujen näkemyksiä eräiden keskeisten valtuustotyön edellytysten osalta. Tarkasteltavia tekijöitä ovat ajankäyttö luottamustehtävään, yleinen tiedonsaanti, mahdollisuus vaikuttaa asioiden valmisteluun sekä kuntalaisten näkemysten tunteminen. Indikaattorin toisessa osa-alueessa tiedustellaan puolestaan valtuutettujen näkemyksiä kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämisestä kysymällä, miten tärkeitä he pitävät eri osallistumisväyliä. Tarkastelussa on mukana kuntalain 27§:ssä mainittuja keinoja niistä tavoista, joilla kunnan asukkaiden osallisuutta voidaan tukea. Indikaattorin viimeisessä osiossa esitetyssä kysymyksessä valtuutetut saavat antaa oman arvionsa siitä, miten valtuusto on kyseisellä valtuustokaudella onnistunut kuntalain 27§:ssä mainitussa tehtävässään huolehtia kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien edellytyksistä osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

### Indikaattorin osa-alueet

#### • Valtuustotyön edellytykset

*”Millaisina pidätte edellytyksiänne valtuustotyöskentelyyn?”*

Ajankäyttö valtuutetun työhön

Tiedonsaanti asioista yleensä

Asioiden valmisteluun vaikuttaminen

Kuntalaisten näkemysten tuntemus / tavoittaminen

(Arvioit 3-portaisella asteikolla: Hyvät; Kohtalaiset; Huonot)

#### • Näkemykset asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämisestä

*”Kuinka tärkeinä pidätte seuraavia tapoja edistää kunnan asukkaiden ja palvelun käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia?”*

*”Mitä näistä osallistumisen muodoista tulisi lisätä tai kehittää kunnassa ja mihin on panostettu jo nykyisellään riittävästi tai jopa liikaa?”*

- 1 Yleinen tiedottaminen kunnan asioista
- 2 Kuulemistilaisuuksien järjestäminen
- 3 Palveluiden käyttäjien valitseminen kunnan toimielimiin
- 4 Asukkaiden oma-aloitteisen toiminnan tukeminen
- 5 Tärkeitä päätöksiä edeltävien mielipidekyselyiden tekeminen
- 6 Kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen
- 7 Nykyistä voimakkaampi päätäntävällän hajauttaminen

(Arvioit tärkeydestä 5-portaisella asteikolla: Erittäin merkittävänä; Melko merkittävänä; Keskinkertaisena/ En osaa sanoa; Melko merkityksettömänä; Erittäin merkityksettömänä)

#### • Arviot valtuuston onnistumisesta kuntalaisten osallistumisen edistäjänä

*”Kuntalain 27 § velvoittaa valtuustoa huolehtimaan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien edellytyksistä osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Miten valtuusto on mielestänne onnistunut tässä tehtävässä kuluneen valtuustokauden aikana?”*

(Arvioit 5-portaisella asteikolla: Erittäin hyvin; Melko hyvin; Keskinkertaisesti/ En osaa sanoa; Melko heikosti; Erittäin heikosti)

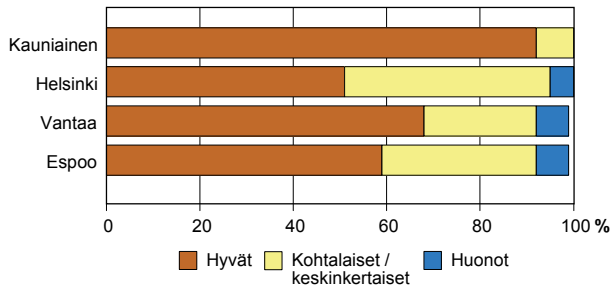
### Indikaattorin tulkinta

Seuraavassa on tarkasteltu valtuustotyön edellytyksiä valtuustokyselyissä saatujen vastausten perusteella. Vantaan tiedot ovat vuoden 2004 kyselystä ja muiden kaupunkien tiedot vuoden 2008 kyselystä. Lisäksi Vantaalla ei esitetty kysymystä kuntalaismielipiteiden tuntemisesta. Kaupunkien välistä vertailua helpottaa kuitenkin tällä kertaa se, että vastausvaihtoehdot ovat olleet samat kaikissa kaupungeissa. Tuloksia tarkasteltaessa on syytä pitää mielessä, että kyse on valtuutettujen subjektiivisista kokemuksista valtuustotyön edellytysten suhteen.

Valtuustokyselyiden tulosten perusteella voidaan todeta, että valtuutetut kokevat tiedonsaantimahdollisuutensa yleisesti ottaen melko hyviksi kaikissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa (kuvio 23). Kauniaisissa lähes kaikki kyselyyn vastanneet valtuutetut pitivät yleisiä tiedonsaantimahdollisuuksiaan hyvinä. Heikommiksi omat tiedonsaantimahdollisuutensa kokivat helsinkiläiset valtuute-

tut, joista vain puolet arvioi ne hyväksi. Huonoiksi tiedonsaantimahdollisuutensa koki Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla 5–7 prosenttia valtuutetuista ja Kauniaisissa ei yksikään kyselyyn vastanneista.

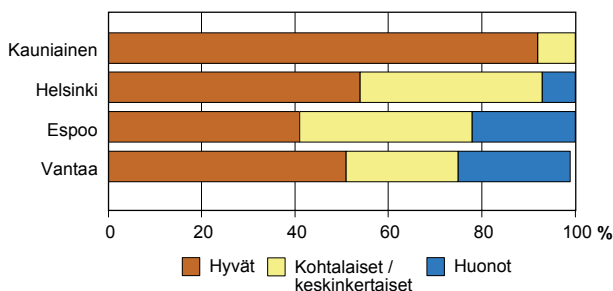
**Kuvio 23.** Valtuustotyön edellytykset valtuutettujen kokemina: tiedonsaantimahdollisuudet asioista yleensä (%).



Valtuutettujen kokemukset heidän ajankäyttöön liittyvistä edellytyksistään valtuustotehtävien hoitamiseen koettiin pääkaupunkiseudun kaupungeissa hyvin samalla tavalla kuin edellä tarkastellut tiedonsaantimahdollisuudet (kuvio 24). Kauniaislaisten valtuutettujen vastaukset poikkesivat muista kaupungeista myös tämän kysymyksen osalta. Lähes kaikki kyselyyn vastanneet kauniaislaisvaltuutetut pitivät ajankäyttömahdollisuuksiaan valtuustotehtävien hoitamiseen hyvinä.

Sen sijaan espoolaisista valtuutetuista vain kaksi viidestä (41 %) piti ajankäyttömahdollisuuksiaan valtuutetun tehtäviin hyvinä. Helsingissä ja Vantaalla ajankäyttövalmiutensa koki hyväksi noin puolet valtuutetuista. Huonoiksi ajankäyttövalmiutensa koki noin joka viides espoolais- ja vantaalaisvaltuutettu ja noin joka kymmenes helsinkiläisvaltuutettu.

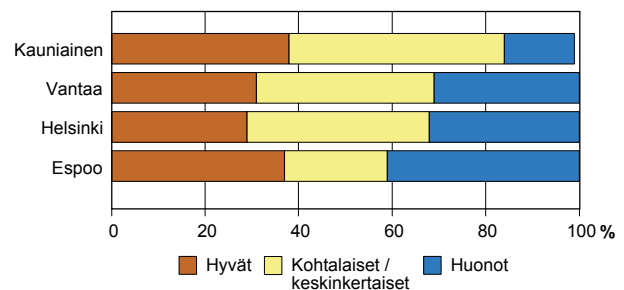
**Kuvio 24.** Valtuustotyön edellytykset valtuutettujen kokemina: ajankäyttö valtuutetun tehtäviin (%).



Valtuutetut kokivat mahdollisuutensa vaikuttaa asioiden valmisteluun huomattavasti heikommiksi kuin edellä tarkastellut tiedonsaannin ja ajankäy-

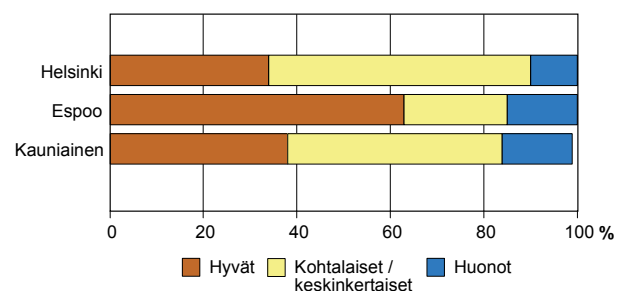
tön edellytykset (kuvio 25). Kaikissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa vaikutusmahdollisuuksiaan asioiden valmisteluun piti hyvinä alle 40 prosenttia valtuutetuista. Huonoiksi valmistelua koskevat vaikutusmahdollisuutensa arvioi puolestaan vajaa viidennes kauniaislaisista valtuutetuista, noin kolmannes helsinkiläis- ja vantaalaisvaltuutetuista ja jopa 41 prosenttia espoolaisvaltuutetuista. Espoon osalta on mielenkiintoista, että valtuutettujen joukossa oli runsaasti sekä niitä valtuutettuja, jotka kokivat valmistelua koskevat vaikutusmahdollisuutensa hyväksi ja toisaalta niitä, jotka kokivat ne huonoiksi. Muissa kaupungeissa suurin osa valtuutetuista koki vaikutusmahdollisuutensa valmisteluun keskinkertaisiksi.

**Kuvio 25.** Valtuustotyön edellytykset valtuutettujen kokemina: vaikutusmahdollisuudet asioiden valmisteluun (%).



Kuviossa 26 on esitetty valtuutettujen näkemykset siitä, miten he tuntevat kuntalaisten mielipiteitä. Kysymystä ei ole esitetty Vantaan valtuustokyselyssä, joten kuviossa on tiedot Helsingin, Espoon ja Kauniaisien valtuustokyselyistä. Kuvioista ilmenee, että etenkin espoolaiset valtuutetut ovat arvioineet kuntalaismielipiteiden tuntemuksensa hyväksi. Helsingissä ja Kauniaisissa reilu kolmannes valtuutetuista katsoi tuntevansa kuntalaisten mielipiteet hyvin ja Espoossa peräti 60 prosenttia valtuutetuista oli tätä mieltä.

**Kuvio 26.** Valtuustotyön edellytykset valtuutettujen kokemina: kuntalaisten mielipiteiden tuntemus (%).



Indikaattorin toisessa ja kolmannessa osiossa esitetyt kysymykset koskevat valtuuston roolia kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien takaajana sekä eri osallistumiskeinojen merkittävyyttä. Näitä kysymyksenasetteluita on käytetty Vantaalla vuoden 2004 valtuustokyselyn yhteydessä. Kuntalaisosallistumisen edistämisen suhteen vantaalaisvaltuutetut pitivät ylivoimaisesti merkittävimpänä toimenä kunnan asioista tiedottamista. Seuraavaksi merkittävimpinä kuntalaisosallistumisen edistämiskeinoina annetuista vaihtoehtoista pidettiin asukkaiden kuulemistilaisuuksien järjestämistä ja asukkaiden oma-aloitteisen toiminnan tukemista. Vähiten merkittävänä kysymyksessä annetuista vaih-

toehdoista vantaalaisvaltuutetut pitivät päätäntävalan hajauttamista sekä kunnallisia kansanäänestyksiä. Näiden kuntalaisosallistumisen tapojen vähäistä suosiota valtuutettujen keskuudessa selittänee osin se, että niiden käyttäminen vaikuttaisi merkittävästi valtuuston omaan toimivaltaan. Lisäksi vantaalaisvaltuutettuja pyydettiin kyselyssä antamaan kaupunginvaltuustolle arvosana siitä, miten kaupunginvaltuusto on onnistunut täyttämään sille kuntalain 27§:ssä annetun tehtävän kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaajana. Vantaalaisvaltuutetut katsoivat valtuuston onnistuneen tässä tehtävässä keskinäisesti.

## 4.5 Valtuutettujen arviot seutuyhteistyöstä

Pääkaupunkiseudun kaupungit tekevät yhteistyötä useilla eri foorumeilla. Keskeisimpiä näistä ovat:

- *Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta*, joka toimii Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten johtavien luottamushenkilöiden yhteistyöelimenä.
- *Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta* (YTV), jonka vastuualaina ovat jätehuolto, maankäyttö, liikenne ja ilmanlaatu.
- *Helsingin seudun yhteistyökokous*, joka on Helsingin seudun 14 kunnan yhteinen luottamushenkilöjohdon yhteistyöelin.
- *Uudenmaan liitto*, joka on 21 jäsenkunnan yhteinen maakuntasuunnittelun ja -kaavoituksen lakisääteinen kuntayhtymä ja aluekehitysviranomainen.
- Näiden vakiintuneiden toimintamuotojen ohella *pääkaupunkiseudun valtuustojen yhteisiä kokouksia* on pidetty kolme kertaa. 22.5.2006 pidetyssä kokouksessa hyväksyttiin kaupunkien yhteistyösopimus, 19.6.2007 pidetyssä kokouksessa kaupunkiseutusuunnitelma ja 10.6.2008 pidetyssä kokouksessa käsiteltiin seutuyhteistyötä koskevan arvioinnin tuloksia.

Muina yhteistyön areenoina toimivat muun muassa erilaiset hankkeet, seudulliset yhtiöt ja yhtymät sekä Kaupunkipoliittikan yhteistyöryhmä. Lisäksi kaupunkien välillä tehdään tiivistä yhteistyötä tutkimuksessa ja tilastotietojen tuotannossa. Seuraavassa keskitytään tarkastelemaan Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan toimintaa. Myös seutuyhteistyötä kuvaava demokratiaindikaattori koskee juuri neuvottelukunnan toimivuutta ja läpinäkyvyyttä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö myös muiden seudullisten yhteistyöelinten ja -mallien toimivuutta ja demokraattisuutta voitaisi arvioida vastaavankaltaisilla mittareilla.

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta on pääkaupunkiseudun kaupunkien ylimmän luottamushenkilöjohdon yhteistyöelin. Neuvottelukunnan tehtäväkenttä on yleinen ja sen toiminta pohjautuu kaupunkien vapaaehtoisuuteen. Neuvottelukunta perustettiin kaupunginvaltuustojen päätöksillä vuonna 2004. Päätösten pohjalta kaupunginhallitukset hyväksyivät yhteistyöasiakirjan, joka luo perustan sopimus pohjaiselle yhteistyölle. Yhteistyötä on en-

tisestään tiivistetty ja laajennettu vuonna 2006 hyväksytyllä yhteistyösopimuksella. Neuvottelukunta on hyväksynyt pääkaupunkiseudulle yhteisen vision ja strategian. Visiota toteutetaan käynnistämällä seudullisia yhteistyöhankkeita.

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta on luonteeltaan poliittinen foorumi. Sen jäsenistöön kuuluvat Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunginvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajistot – yhteensä 23 henkilöä. Neuvottelukunta voi lisäksi päättää, että sen jäseniksi valitaan enintään kolme henkilöä kerrallaan kahdeksi vuodeksi. Näin valittavien jäsenten tulee olla jäsenenä joko kaupunginvaltuustossa tai -hallituksessa sekä kuulua sellaisiin poliittisiin ryhmiin, jotka eivät muuten ole edustettuina neuvottelukunnassa ja joiden kannatus on vähintään kahdessa pääkaupunkiseudun kunnassa ainakin kolme prosenttiyksikköä. Käytäntö mahdollistaa mukanaolon neuvottelukunnan toiminnassa osalle sellaisista puolueista, jotka eivät ole saavuttaneet paikkaa valtuustojen ja kaupunginhallitusten puheenjohtajistoissa. Toimikaudeksi 2007–2008 neuvottelukuntaan oli kyseisen käytännön mukaan nimetty kaksi puheenjohtajistoihin kuulumatonta jäsentä, joten neuvottelukunnan jäsenmäärä kohosi 23:sta 25:een.

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan kokouksiin osallistuu varsinaisen jäsenistön ohella lukuisia muitakin tahoja, kuten neuvottelukuntaan kuulumattomat koordinaatioryhmän jäsenet, kaupunginjohtajat, Uudenmaan liiton maakuntajohtaja, YTV:n yhteistyöjohtaja, kaupunkien nimeämät valmistelusihteeristön edustajat sekä kokouksen sihteeri ja tiedottajana toimiva henkilö. Lisäksi kokouksissa voi olla kuultavana kaupunkien apulaiskaupunginjohtajia tai toimialajohtajia sekä erilaisia asiantuntijoita. Kokousten ohella yhteistyötä syvennetään työryhmissä, joita on 14 kappaletta.

Neuvottelukunta kokoontuu vuosittain neljästä kuuteen kertaa. Vuosittain hyväksytään yhteinen työsuunnitelma ja asiat neuvottelukunnan kokouksiin valmistellaan kaupunginjohtajien kokouksien kautta. Kaupunginjohtajien kokouksessa sovitaan asioiden valmistelusta ja valmistelua koordinoivasta kaupungista. Valmistelun voidaan sopia tapahtuvan myös Uudenmaan liiton tai YTV:n koordinoimana.

Neuvottelukunnan kokouksissa kaupunginjohtajat toimivat yleensä asioiden esittelijöinä. Vuosittaisista kokouksista kaksi järjestetään laajennetussa kokoonpanossa eli pääkaupunkiseudun yhteistyökokouksina. Tällöin kokouksiin osallistuvat edellä mainittujen tahojen lisäksi kaikkien pääkaupunkiseudun kaupunkien valtuustoryhmien puheenjohtajat. Laajennettuun neuvottelukuntaan kuului valtuustokaudella 2005–2008 57 jäsentä eli yli kaksinkertainen määrä suhteessa neuvottelukunnan varsinaiseen jäsenistöön. Laajennettuihin kokouksiin sisältyy myös yleisölle avoin seminaari.

Asioiden sopiminen neuvottelukunnassa perustuu kuntien väliseen yksimielisyyteen. Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta ei tee suoraan kaupunkia sitovia päätöksiä, vaan neuvottelukunnan käsittelyn jälkeen asiat etenevät kaupunkien omaan käsittelyyn.

## Indikaattorin osa-alueet

- **Luottamushenkilöiden arvioit seutuyhteistyön toimivuudesta ja tuloksellisuudesta**

*”Miten onnistuneeksi arvioitte pääkaupunkiseudun kaupunkien (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) yhteistyön sen toimivuuden ja tuloksellisuuden suhteen?”*

Vastausvaihtoehdot: Erittäin hyvät; Melko hyvät; Keskinkertaiset; Melko huonot; Erittäin huonot

- **Luottamushenkilöiden arvioit seutuyhteistyön avoimuudesta ja demokraattisuudesta**

*”Miten onnistuneeksi arvioitte pääkaupunkiseudun kaupunkien (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) yhteistyön sen demokraattisuuden suhteen?”*

Vastausvaihtoehdot: Erittäin hyvät; Melko hyvät; Keskinkertaiset; Melko huonot; Erittäin huonot

## Indikaattorin tulkinta

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan avoimuutta on pyritty viime vuosina kehittämään tiedotuksen avulla. Neuvottelukunnan kokousasiakirjat ovat julkisia ja ne ovat nähtävillä vuonna 2006 perustetussa pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteisessä seutuportaalissa. Syksystä 2006 on julkaistu myös pääkaupunkiseudun tiedotuslehteä, jonka kohderyhmänä ovat olleet etenkin kaupunginvaltuutetut. Tiedotuslehdessä kerrotaan yhteistyösopimuksen mukaisten hankkeiden etenemisestä.

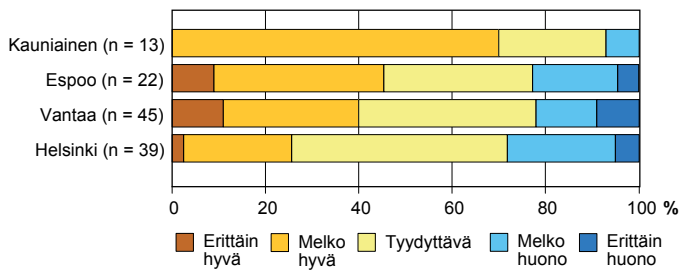
Neuvottelukunnan kokouksista tiedotetaan säännöllisesti myös medialle.

Neuvottelukunnan demokratian lisäämiseen tähtäminä toimina voidaan pitää myös kaupunkien puheenjohtajistojen ulkopuolisten jäsenten nimeämistä aikaisemmin kerrotuin ehdoin sekä laajennettujen yhteistyökokousten pitämistä seminaariluonteisina. Kuitenkin poliittisia voimasuhteita tasapainottavasta ylimääräisten jäsenten nimeämistä koskevasta käytännöstä huolimatta valtuustojen suurimmat puolueet ovat kannatukseensa nähden yliedustettuna neuvottelukunnassa. Tämä on pitkälti seurausta siitä kerrannaisvaikutuksesta, että pääkaupunkiseudun eri kaupunkien valtuustojen ja kaupunginhallitusten puheenjohtajistoissa on runsaasti edustajia samoista puolueista. Myöskään seminaariluonteiset laajennetun neuvottelukunnan kokoukset eivät ole ainakaan toistaiseksi muodostuneet toivotunkaltaiseksi keskustelunareenaksi, joihin kaikki pääkaupunkiseudun kaupunkien valtuustoryhmät osallistuisivat, koska osa valtuustoryhmistä on ollut poissa kaikista laajennetun neuvottelukunnan tilaisuuksista.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteistyön toimivuutta on arvioitu keväällä 2008 toteutetussa arviointiprosessissa. Arvioinnin tuloksia on käsitelty kaupunginvaltuustojen yhteiskokouksessa 10.6.2008. Arviointi on tehty koordinaatioryhmän ja pääkaupunkiseudun kaupunginjohtajien kokousten itsearviontina. Arviointiin ovat kuuluneet myös toimialojen johdon ja henkilöstön seurantar ryhmän sekä kaupunginvaltuutettujen näkemykset seutuyhteistyön toimivuudesta. Valtuutettuja pyydettiin arvioimaan tähänastisen pääkaupunkiseudun yhteistyön onnistumista keväällä 2008 tehtyjen valtuustokyselyiden yhteydessä. Seutuyhteistyön toimivuutta kaupunginvaltuutettujen näkökulmasta kysyttiin nyt ensimmäisen kerran kaikissa kaupungeissa samalla ja erillisellä kysymyksellä. Vastausaktiivisuus koko kyselyä kohtaan vaihteli kaupungeittain jonkin verran ja jäi muissa kaupungeissa kuin Vantaalla suhteellisen matalaksi. Tästä syystä tuloksia voidaan pitää vain suuntaa antavina. Vastausten jakaumat näkyvät kuvista 27.

Vaikka valtuutettujen vastausaktiivisuus kysymykseen jäikin suhteellisen alhaiseksi, niin jotain johdopäätöksiä jakaumista voidaan kuitenkin tehdä. Kriittisimmin seutuyhteistyön toimivuuteen suhtautuivat helsinkiläiset valtuutetut, joista suurempi

**Kuvio 27.** Valtuutettujen arviot seutuyhteistyötoimivuudesta (%).



osa vastaajista arvioi seutuyhteistyön toimivuuden huonoksi kuin hyväksi. Myönteisimmäksi seutuyhteistyön kokivat puolestaan Kauniaisten valtuutetut,

joista yli 60 prosenttia arvioi yhteistyön toimivuuden hyväksi.

Kyselyssä valtuutetuille annettiin myös mahdollisuus seutuyhteistyön kommentointiin ja arvioiden perusteluun avovastauksin. Useat avovastausmahdollisuutta käyttäneet valtuutetut toivat vastauksissaan esille seutuyhteistyön demokraattisuuden liittyvät kysymykset. Vastauksissa seutuyhteistyötä kiiteltiin sen tuloksellisuudesta, mutta kritisoitiin sen hitaudesta, päätösvallan puutteesta, demokratiavajeesta, monimutkaisuudesta, kuntien oman edun ajamisesta sekä muiden kaupunkien kuin Helsingin taholta toiminnan ”Helsinki-vetoisuudesta.”



# Sammandrag: Förtroendevalda och kommundemokrati

Fullmäktige är kommunens högsta beslutsfattande organ. I enlighet med en representativ demokrati ansvarar de av invånarna invalda fullmäktigeledamöterna för den kommunala självstyrelsen samt de av fullmäktige invalda övriga förtroendevalda. I enlighet med 27 § i kommunallagen är fullmäktiges uppgift att trygga delaktighets- och påverkningsmöjligheterna för kommunens invånare och användarna av tjänsterna.

I det sista temats demokratiindikatorer granskas följande frågor: Hur är de genom val invalda stadsfullmäktigeledamöterna representerade i kommunens andra förtroendeorgan? Hur ser stadsfullmäktiges demografiska representativitet ut? Hur upplever ledamöterna själv sina förtroendeuppdrag och kommundemokratin? Det rekommenderas att ledamöternas synpunkter kartläggs med enkätundersökningar riktade till ledamöterna. Vid behov kan också enkäter till fullmäktige tillämpas vid granskning av andra förtroendeorgan.

## 4.1 Stadsfullmäktigeledamöternas andel i kommunens förtroendeorgan och förtroendeuppdragens anhopning

### Ledamöternas andel i stadsstyrelsen

Inom indikatorns delområde granskas hur stor andel stadsstyrelsemedlemmar verkar som stadsfullmäktigeledamöter. (Vidare kan man utreda andelen utomstående medlemmar i stadsstyrelsen som har varit uppställda som kandidater i föregående kommunalval.)

### Ledamöter i nämnder

Inom indikatorns delområde utreds andelen ordföranden och medlemmar i nämnderna som är stadsfullmäktigeledamöter. (På motsvarande sätt som i granskningen av stadsstyrelsen kan man för nämndernas del också granska andelen medlemmar som uppställt sig som kandidater i kommunalvalen.) Granskningen ger möjlighet till jämförelse av medlemmar i nämnder som hör till olika sektorer.

### Ledamöternas andel i kommunens andra förtroendeorgan

Vidare kan man granska andelen ledamöter (och

kandidater uppställda i kommunalvalen) som är medlemmar i stadens andra centrala förtroendeorgan.

### Anhopning av förtroendeuppdrag

Anhopningen av förtroendeuppdrag kan utredas genom att man går igenom förtroendeorganens medlemmar. Alternativt kan anhopningen av förtroendeuppdrag utredas genom enkäter i fullmäktige.

*”Hur många kommunala förtroendeuppdrag har du vid sidan av ditt arbete i fullmäktige?”*

(Svarsalternativen 1, 2, 3, 4, 5 eller fler)

*”Hur många förtroendeuppdrag har Ni (till exempel i ett parti eller i organ/föreningar)?”*

(Svarsalternativen 1, 2, 3, 4, 5 eller fler)

## 4.2 Demografisk representativitet i fullmäktigeförsamling

### Stadsfullmäktiges ålders- och könsstruktur

Granskningen gäller andelen kvinnor och män (%) bland fullmäktigeförsamlingens medlemmar, ledamöternas genomsnittliga ålder vid början av fullmäktigeperioden samt fullmäktiges ålder- och könsstruktur.

### Könsfördelningen bland ordförandena i fullmäktige, stadsstyrelsen och i nämnderna

Indikatorns delområde beskriver könsfördelningen inom centrala kommunalpolitiska förtroendeuppdrag – bland fullmäktige, stadsstyrelsen och bland nämndernas ordförande. Man kan dessutom granska om kvinnliga och manliga ordföranden placeras i vissa särskilda sektors nämnder.

### Andelen ledamöter som arbetar i den egna kommunen och inom den offentliga sektorn för övrigt

Granskningen gäller andelen ledamöter som arbetar i den egna kommunens tjänst. Man kan dessutom utreda andelen ledamöter som arbetar inom den offentliga sektorn eller i andra kommuner eller i statens tjänst.

## 4.3 De förtroendevaldas synpunkt på de olika organens verkan

### Syn på de egna påverkningsmöjligheterna som stadsfullmäktigeledamot och hela fullmäktiges påverkningsmöjligheter

*"Hur bedömer du att dina och fullmäktiges påverkningsmöjligheter har varit under fullmäktigeperioden?"*

*Egna påverkningsmöjligheter*

*Fullmäktiges påverkningsmöjligheter*

(Bedöm på en 5-gradig skala: Mycket goda; Ganska goda; Medelmåttigt; Ganska dåligt; Mycket dåligt)

### Syn på olika aktörgruppers verkan

*"Hur bedömer du olika aktörgruppers verkan och påverkningsmöjligheter?"*

1 Stadsstyrelsen

2 Nämnder

3 Stadsdirektören

4 Ledande tjänsteinnehavare

5 Andra tjänsteinnehavare

6 Kommuninvånare

(7 Politiska grupper)

(Bedöm på en 5-gradig skala: Mycket goda; Ganska goda; Medelmåttigt; Ganska dåligt; Mycket dåligt)

## 4.4 Fullmäktigearbetets förutsättningar såsom de upplevs av de förtroendevalda:

### Förutsättningar för fullmäktigearbetet

*"Hur bedömer du dina förutsättningar för fullmäktigearbetet i följande hänseenden?"*

1 Tid för fullmäktigearbetet

2 Tillgång till information om ärenden som kommer upp till

3 Inflytande på ärenden under beredning

4 Kunskap om kommuninvånarnas åsikter

(Bedöm på en 3-gradig skala: Bra; Medelmåttigt; dålig)

### Synpunkter på främjandet av invånarnas delaktighets- och påverkningsmöjligheter

*"Hur viktiga anser du att följande metoder är för att främja kommuninvånarnas och serviceanvändarnas delaktighets- och påverkningsmöjligheter? Vilka av dessa*

*delaktighetsformer borde utökas eller utvecklas i kommunen och vilka former har man för närvarande satsat på tillräckligt eller till och med för mycket?"*

1 Allmän information om kommunens ärenden

2 Ordnande av diskussionsmöte

3 Inval av serviceanvändare till kommunens organ

4 Stöd till invånarnas egna initiativ

5 Genomföring av opinionsundersökningar före viktiga beslut

6 Ordnande av kommunala folkomröstningar

7 En kraftigare decentralisering av beslutanderätten

(Bedöm angelägenhetsgraden på en 5-gradig skala: Mycket betydande; Ganska betydande; Medelmåttigt; Ganska obetydligt; Mycket obetydligt)

### Bedömning av hur väl fullmäktige lyckats med att främja kommuninvånarnas deltagande i kommunens verksamhet

*"Kommunallagens 27 § förpliktar fullmäktige att se till att kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet. Hur väl anser Ni att fullmäktige har lyckats i denna uppgift under den gångna fullmäktigeperioden?"*

(Bedöm på en 5-gradig skala: Mycket väl; Ganska bra; Medelmåttigt; Ganska dåligt; Mycket dåligt)

## 4.5 De förtroendevaldas/ledamöternas bedömning av hur regionsamarbetet fungerar

### De förtroendevaldas bedömning på hur väl regionsamarbetet fungerar och dess resultat

*"Hur väl anser du att samarbetet mellan huvudstadsregionens städer (Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla) lyckats med hänseende till dess funktion och resultat?"*

(Bedöm på en 5-gradig skala: Mycket goda; Ganska goda; Medelmåttigt; Ganska dåligt; Mycket dåligt)

### De förtroendevaldas bedömning på regionsamarbetets öppenhet och demokrati

*"Hur väl anser du att samarbetet mellan huvudstadsregionens städer (Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla) lyckats med hänseende till demokratin i städerna?"*

(Bedöm på en 5-gradig skala: Mycket goda; Ganska goda; Medelmåttigt; Ganska dåligt; Mycket dåligt)

# Lähteet

- Bäcklund, Pia (2008). Helsingin kaupunginvaltuuston työskentelyn itsearviointi – alustavat tulokset. [PowerPoint-esitys]
- Bäcklund, Pia (2004). Puhutaan valtuustosta! Helsingin kaupunginvaltuuston itsearviointi 2001–2004. Helsingin kaupungin tietokeskus, verkkojulkaisuja 2004:32.
- Bäcklund, Pia (2001). Vaikuttaako valtuusto? Helsingin kaupunginvaltuutettujen näkemyksiä valtuustotyöstä. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2001:7.
- Bäcklund, Pia; Lankinen, Markku & Mäkelä, Susanna (2005) Kunnallisvaalit 2004. Vaalitilinpäätös Helsinki. [[http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/1bd047004a178e9695a0fd3d8d1d4668/Helsinki\\_vaalitilinpaatos.pdf?MOD=AJPERES](http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/1bd047004a178e9695a0fd3d8d1d4668/Helsinki_vaalitilinpaatos.pdf?MOD=AJPERES)]
- Espoon valtuuston arvio valtuustokaudesta 2001–2004. Espoon kaupunki. Tietoiskuja 2005:1.
- Espoon valtuustokysely 2008. [PowerPoint-esitys]
- Helsingin Sanomat (11.9.2008). Kaupunginvaltuustojen koostumus ei vastaa todellista väestöä.
- Kunnallispolitiikan tasa-arvo-opas (2004). Gaspard, Françoise & Heinen, Jacqueline (toim.) CNRS & Euroopan komissio.
- Kunnat ja Päättäjät (1997). Pikkala, Sari (toim.) Suomen Kuntaliitto. KuntaSuomi -tutkimuksia: 9.
- Majoinen, Kaija (1995). Mahdollistava valtuusto. Suomen kuntaliitto.
- Paakko, Santeri (2005). Kunnallisvaalit Espoossa vuonna 2004. Espoon kaupunki. Tietoiskuja 2005:9.
- Pikkala, Sari (2005). Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003. Suomen Kuntaliitto. ACTA 176.
- Pääkaupunkiseudun yhteistyön arviointi (2008). Arviointiraportti 20.5.2008. [[http://www.hel2.fi/Helsinginseutu/Pks/raportit/PKS\\_arviointi\\_200608.pdf](http://www.hel2.fi/Helsinginseutu/Pks/raportit/PKS_arviointi_200608.pdf)]
- Riihelä, Juhani (2005). Vaikutuksesta vaikuttavuutta. Vantaan valtuustokysely 2004. Vantaan kaupunki, Tilasto ja tutkimus. Selvityksiä 2005:C1.
- Ryynänen, Aimo (2006). Kunnan luottamushenkilö – Edustaja, päättävä, poliitikko. Sisäasianministeriö 2006:23.
- Seutuportaali [<http://www.helsinginseutu.fi>]
- Seutuyhteistyöryhmän (TR1) loppuraportti. (2007) [[http://www.hel2.fi/Helsinginseutu/Pks/raportit/PKS\\_seutuyhteistyö\\_281107.pdf](http://www.hel2.fi/Helsinginseutu/Pks/raportit/PKS_seutuyhteistyö_281107.pdf)]
- Valtuustokauden 2005–2008 arviointi – Valtuutetun henkilökohtainen arviointi kuluneesta valtuustokaudesta. [Kauniaisten valtuustokysely, julkaisematon]

## Pääkaupunkiseudun demokratiaindikaattorit Käsikirja

**Pääkaupunkiseudun demokratiaindikaattorit -käsikirjassa** esitellään kuntademokratian eri ilmiöitä sekä vertaillaan demokratian tilaa pääkaupunkiseudun neljässä kaupungissa – Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Kauniaisissa – 21 indikaattorin avulla. Indikaattoreilla tarkastellaan demokratiaa niin asukkaiden, luottamushenkilöiden, kuntaorganisaation kuin vaaliosallistumisen näkökulmasta. Käsikirjassa esitellään kunkin indikaattorin osalta taustatietoa sen merkityksestä kunnalliselle demokratialle, aikaisempaa tutkimustietoa indikaattorin kuvaamasta asiakokonaisuudesta sekä konkreettiset kysymyksenasettelut, joiden avulla ilmiötä on tarkoitus mitata ja tarkastella.

Kunnallisen demokratian tilaa kuvaavat indikaattorit on koottu Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmaan kuuluvassa Pääkaupunkiseudun demokratiaindikaattorit -hankkeessa. Käsikirjaa täydentää erillinen **Pääkaupunkiseudun Demokratiaindikaattorit -taskutilasto**, johon kootaan päivitettyjä tietoja kunnallisen demokratian tilasta pääkaupunkiseudulla.