

# Selvitys osallistuvan toimeenpanon 2018

## Tausta

Kaupunginhallitus päätti 13.11.2017 §:n 1047 osana osallisuusmallia käynnistää kaupunkitasoisen osallistuvan budjetoinnin. Samalla se kehotti kaupunginkansliaa valmistelemaan lähiörahaston muutoksen osallisuusrahastoksi siten, että osallisuusrahaston tuotosta voidaan rahoittaa vuosittain osallistuvan budjetoinnin kustannukset sisältäen toimeenpanon henkilöstön, alueellisen osallisuuden käyttömenot sekä osallistuvan budjetoinnin alueellisesti päätettävät summat.

Kaupunginvaltuusto päätti 13.6.2018 § 9 perustaa itsenäiseksi taseyksiköksi muodostettavan Osallisuusrahaston, - Delaktighetsfonden. Osallisuusrahaston tarkoituksena on edistää yhdenvertaista kaupunkia luomalla taloudelliset edellytykset helsinkiläisten asukkaiden ja yhteisöjen esittämien hankkeiden ja projektien toteuttamiselle hallintosäännön VII osan 27 luvun 1 § mukaisesti. Kaupunginvaltuusto totesi rahaston perustamispäätöksen yhteydessä, että kaupunginhallitus tulee erikseen päättämään osallistuvan budjetoinnin määrärahan valmisteluperiaatteista ja toteutuksesta.

Kaupunginhallitus päätti 1.10.2018 § 631 osallistuvan budjetoinnin ensimmäisen kierroksen toimeenpanon periaatteista. Samalla kaupunginhallitus päätti, että kaupunginhallitukselle tuodaan selvitys osallistuvan budjetoinnin ensimmäisestä toteutuksesta, jotta osallistuvan budjetoinnin periaatteita ja toteutustapaa voidaan tarvittaessa korjata.

Osallistuva budjetointi toteuttaa kaupungin hallintosäännön mukaisia osallisuuden ja vuorovaikutuksen periaatteita, joita ovat kunnan jäsenten ja palveluiden käyttäjien osaamisen ja asiantuntemuksen hyödyntäminen kaupungin palveluiden kehittämisessä, omaehtoisen toiminnan mahdollistaminen ja yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien luominen.

Osallistuvan budjetoinnin tavoitteena on vahvistaa kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia, edistää yhdenvertaisuutta sekä lisätä ymmärrystä kunnan toiminnasta. Osallistuva budjetointi avaa kanavan koko kaupunkiyhteisölle ideoida, ehdottaa ja äänestää investoinneista ja käyttötalousmenoista alueellisesti.

## Osallistuvan budjetoinnin ensimmäisen kierroksen budjettiehdotusten valmisteluprosessi

Helsingin osallistuvan budjetoinnin Omastadin ehdotusten ideointivaihe oli 15.11.- 9.12. 2018. Ideointivaiheessa kaupunkilaiset antoivat omastadi.hel.fi - palvelussa yhteensä 1273 ehdotusta. Osallistuvan budjetoinnin ehdotuksia saivat jättää yksityishenkilöt ja yhteisöt.

Toimialat ja kaupunginkanslia arvioivat tammikuun 2109 loppuun mennessä ehdotusten toteutuskelpoisuutta suhteessa ehdotuksille kaupunginhallituksen päätöksessä 1.10.2018 §631 asetettuihin reunaehtoihin. Ehdotuksista arvioitiin mahdollisiksi jatkovalmisteluun 839. Ehdotuksista 434 arvioitiin olevan osallistuvan budjetoinnin reunaehtoisten vastaisia. Kaikkien reunaehtoisten vastaisiksi arvioitujen ehdotusten yksilölliset perustelut julkaistiin omastadi.hel.fi -alustalla kunkin ehdotuksen yhteydessä.

Osallistuvan budjetoinnin reunaehtoisten mukaisten ehdotusten oli oltava kaupungin arvojen ja strategian sekä lain mukaisia ja kaupungin toimivallan puitteissa toteutettavissa. Budjettiehdotusten tuli lisätä kaupunginosien toimivuutta, viihtyisyyttä, elinvoimaisuutta, turvallisuutta tai yhteisöllisyyttä paikalliset lähtökohdat ja voimavarat huomioiden. Määrärahaa ei voitu kohdentaa avustuksena tai tukena suoraan kaupunkiorganisaation ulkopuolisille tahoille. Ehdotukset eivät ole voineet voi olla kaupungin aikaisempien päätösten ja linjausten vastaisia. Arvioinnissa tarkasteltiin ehdotuksia esimerkiksi voimassa olevan yleis- ja asemakaavan, yleisten suunnitteluperiaatteiden ja palvelulinjausten valossa. Osa ehdotetuista asioista oli jo kaupungilla valmistelussa tai toteutus oli käynnistymässä, joten näiden viemistä osallistuvan budjetoinnin äänestykseen ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi. Lisäksi liikelaitosten ja tytäryhteisöjen toimivaltaan kohdentuvia ehdotuksia ei myöskään otettu mukaan osallistuvan budjetoinnin ensimmäisellä toimeenpanokierroksella.

Koska osallistuvan budjetoinnin hankkeet ovat määräaikaista, budjettiehdotusten kautta ei ole ollut mahdollista palkata vakituista henkilökuntaa. Budjettiehdotusten koordinaatio -ja toimeenpanovastuu on kaupungilla, mutta tuotannossa on katsottu tärkeäksi tehdä yhteistyötä niin yhteisöjen, yritysten kuin asukkaiden muodostamien vapaamuotoisten toimintaryhmien kanssa. Osana suunnitelmia kaupunkilaisilla on ollut mahdollisuus ideoida myös toteutusvaiheen kumppanuuksia. Kumppanuuksista päätetään vasta budjettiehdotusten toteutuksen käynnistyessä 2020.

Budjettiehdotusten tuli olla vähintään 35 000 euron arvoisia. Budjettiehdotukset eivät voi ylittää alueen määrärahaa. Osallistuvan budjetoinnin 4,4 miljoonan

euron määrärahasta on kohdennettu 80 % suurpiirikohtaisesti suhteessa alueen väestömäärään.

Väestö Helsingissä vuodenvaiheessa 2017/2018 tilaston mukaisesti suurpiirikohtaiset alueellisesti äänestettävä määrärahat olivat: itäinen (ml Östersundom) 639 650 euroa, kaakkoinen 288 390 euroa, koillinen 559 680 euroa, pohjoinen 241 860 euroa, läntinen 613 210 euroa, keskinen 519 590 euroa ja eteläinen 653 250 euroa. Määrärahasta 20 %, 880 000 euroa on kohdennettu kaupunkiyhteisiin hankkeisiin.

Ehdotusten kokoluokkaa oli mahdollista skaalata valmistelun aikana tarvittavaan suuntaan. Lähtökohtaisesti kaikki toteutusarviointivaiheessa mahdollisiksi arvioidut ehdotukset etenivät yhteiskehittämävaiheeseen, jolloin ideointivaiheessa jätetyistä ehdotuksista valmisteltiin tarkempia suunnitelmia budjettiehdotusten kustannusarviointia varten. Kaupunkilaiset vastasivat tarkentavien suunnitelmien laatimisesta.

Valtaosa osallistuvan budjetoinnin ehdotuksista kohdentui kaikille avoimiin ja yleisiin paikkoihin/palveluihin kuten puistoihin, penkkeihin, puihin, lähiliikuntapaikkoihin, laitureihin, grillipaikkoihin, eri ikäiset helsinkiläiset yhdistäviin olohuoneisiin. Selvästi jollekin tietylle kohderyhmälle suunnattuja palveluita ehdotettiin eniten lapsille, nuorille ja jonkin tietyn lajin harrastajille. Neljänneksi eniten ideointiin erityisesti vanhuksille, terveysongelmallisille ja liikuntarajoitteisille kohdennettuja palveluita.

Yhteiskehittämävaihe oli kaikille avoin. Helmikuussa järjestettiin alueellisia työpajoja kaikissa Helsingin suurpiireissä ja yksi yhteinen koko kaupungin kattava työpaja. Työpajoihin osallistui yli 800 kaupunkilaista ja 160 kaupungin asiantuntijaa eri toimialoilta. Työpajoissa keskityttiin paikallisten ehdotusten hiomiseen asukkaiden ja asiantuntijoiden välisessä yhteistyössä. Moni alkuperäinen ehdotus yhdistyi toiseen ehdotukseen, jolloin saatiin edistyneempiä suunnitelmia ja budjettiehdotuksia.

Kaupunginkanslia järjesti myös useita suunnitelmaklinikoita, joissa sai apua ja tietoa suunnitelman työstämisessä. Ideointivaiheessa jätetyistä mahdolliseksi arvioiduista ehdotuksista 262 kaupunkilaiset eivät jatkovalmistelleet suunnitelmaksi ja varsinaiseksi budjettiehdotukseksi asti eivätkä ne näin ollen voineet edenneet äänestykseen.

Kaikki valmistelussa olevat suunnitelmat julkaistiin [omastadi.hel.fi](http://omastadi.hel.fi) -palvelussa. Kaupunkilaiset, toimialojen ja kaupunginkanslian asiantuntijat kommentoivat suunnitelmia ja auttoivat omalta osaltaan niiden muokkaamisessa toteuttamiskelpoisiksi. Useimpiin suunnitelmiin sisällytettiin ideoita monista eri ehdotuksista. Valmistelun kuluessa myös saman sisältöisiä suunnitelmia yhdistettiin toisiinsa ja päällekkäisiä poistettiin. Suunnitelmien valmistelun

tavoitteena oli, että ne sisältävät riittävän määrän informaatiota, jotta niille on mahdollista laskea kustannukset.

Määräajassa valmistuneille reunaehtojen mukaisille suunnitelmille laadittiin toimialoilla ja kaupunginkansliassa kustannusarviot kesäkuun 2019 puoliväliin mennessä. Investointihankkeiden kohdalla arvioitiin myös mahdolliset ylläpitokulut. Viidelle omastadi.hel.fi- palvelussa avatulle suunnitelmalle ei ollut mahdollista laskea kustannusarvioita niiden keskeneräisyydestä johtuen. Lisäksi kaupunkilaisten laatimista suunnitelmista arvioitiin vielä kustannusarviointivaiheessa 26 olevan omastadi reunaehtojen vastaisia eikä ne täten voi edetä äänestetykseen. Näiden budjettiehdotusten tarkemmat perustelut äänestyksen ulkopuolelle jättämisestä julkaistiin Omastadi- alustalla.

Kaupunkilaisten valmistelemien suunnitelmien ja niille laadittujen toteutus- ja kustannusarviointien pohjalta äänestykseen eteni lopulta 297 budjettiehdotusta. Suunnitelmista 57 % kohdentui kaupunkiympäristön toimialalle, 27% kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialalle ja alle kymmenesosa kasvatukseen ja koulutuksen toimialalle. Loput suunnitelmista kohdentuivat sosiaali- ja terveystoimialalle sekä kaupunginkanslian toimialaan.

### **OmaStadi äänestysvaihe**

Osallistuvan budjetoinnin äänestys toteutettiin lokakuussa 2019. Äänestysaika omastadi.hel.fi –palvelussa oli 1.-31.10.2019. Kyseessä oli suurin julkisen sektorin järjestämä sähköinen äänestys Suomessa. Äänioikeutettuja olivat äänestysvuonna 12 vuotta täyttävät ja sitä vanhemmat helsinkiläiset. Äänestyksessä käytettiin vahvaa tunnistautumista mobiilivarmenteella, pankkitunnuksilla tai henkilökortilla. Henkilöille, joilla ei ollut mahdollisuutta sähköiseen tunnistautumiseen, järjestettiin mahdollisuus käydä tunnistautumassa ja äänestämässä kaupungin palvelupisteissä (11 kirjastoa, asukastalot, monipuoliset palvelukeskukset) myös henkilökorttia, ajokorttia tai passia näyttämällä.

Helsingin ensimmäisen kierroksen äänestysprosentti nousi liki yhdeksään. Äänestäneitä oli 49705, joista 39758 tunnistautui Suomi.fi- tunnisteella, koululaisten Wilma -tunnuksilla 9290 ja henkilötodistusta näyttämällä äänestyspisteissä 657.

Kaupunginhallitus päätti 1.10. § 631, että osallistuvan budjetoinnin äänestysprosenttia seurataan niin, että äänestyskäyttäytymistä voidaan tutkia vastaavasti kuin valtiolisissa ja kuntavaaleissakin. Valtiolisissa ja kuntavaaleissa kaupunki seuraa äänestyskäyttäytymisestä äänestysprosentteja äänestysalueilla sekä ehdokkaiden saamia ääniä. Osallistuvassa budjetoinnissa on seurattu äänestysprosenttia alueittain ja äänestettyjen suunnitelmien saamia ääniä. Lisäksi on saatu tieto äänestäneiden ikäjakaumasta.



Kaupunginkanslia järjesti yhteistyössä toimialojen ja eri väestöryhmiä tavoittavien yhteisöjen kanssa kaupungin eri palvelupisteissä (muun muassa kirjastoissa, asukastaloilla ja monipuolisissa palvelukeskuksissa) ehdotus-yhteiskehittämisen- ja äänestysvaiheessa osallistumiseen kannustavia ja sitä tukevia tapahtumia yli 240, joiden kautta tavoitettiin karkeasti arvioiden yli 3300 kaupunkilaista.

Monissa perusopetuksen ja toisen asteen oppilaitoksissa järjestettiin mahdollisuus äänestää koulupäivän aikana. Kouluilla järjestettiin yhteistyössä oppilaitosten ja nuorisopalveluiden kanssa OmaStadin ja RuutiBudjetin yhteisiä äänestystapahtumia, joissa nuorille kerrottiin osallistuvasta budjetoinnista ja tuettiin äänestysvaiheeseen osallistumista. Koulujen äänestysprosentit vaihtelivat 0-100% välillä.

Ehdotusvaiheeseen laadittiin OmaStadi- peli, jonka tavoitteena on innostaa osallistumaan ja auttaa ideoimaan hyviä ja osallistuvan budjetoinnin reunaehdot täyttäviä ehdotuksia. Peliä kehitettiin yhdessä eri väestöryhmien kanssa kuten maahanmuuttajien, kehitysvammaisten ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kanssa. Peli on käännetty ruotsiksi, englanniksi ja selkosuomeksi ja se on lainattavissa kirjastoista. Kaupunginkanslia tarjosi koulutusta pelin ohjaamiseen kaupungin työntekijöille, yhteisöjen ja asukasryhmien jäsenille sekä järjestävät kaupunginosissa osallistuvan budjetoinnin pelitilaisuuksia yhdessä toimialojen, kumppanijärjestöjen ja asukasryhmien kanssa.

Äänestysvaiheen digitukea oli tarjolla 10 kirjastossa, kaikissa kaupungin ylläpitämissä 9 asukastalossa sekä keskustakirjasto Oodissa Helsinki Infon neuvontapisteessä. Monipuolisissa palvelukeskuksissa järjestettiin omia tilaisuuksia erityisesti ikäihmisten osallistumisen äänestämisen tueksi. Lisäksi järjestettiin tiedotus- ja yhteistyötilaisuudet vammais- ja vanhusjärjestöille, monikulttuurisille ja maahanmuuttajien parissa työskenteleville sekä nuorisojärjestöille ja nuorten parissa työskenteleville.

Ehdotusvaiheessa maahanmuuttajien osallistumisen tueksi järjestettiin 25 tilaisuutta, joissa osallistujia yhteensä n.150. Osallistuvan budjetoinnin suunnitelmien yhteiskehittämisen- ja äänestysvaiheessa järjestettiin yhteensä 9 tilaisuutta eri puolilla kaupunkia yhteistyössä monikulttuuristen järjestöjen kanssa. Osallistujia näissä tilaisuuksissa oli noin 200. Tilaisuuksissa kerrottiin Helsingin osallistuvasta budjetoinnista sekä tuettiin osallistujia osallistuvan budjetoinnin suunnitelmien laatimisessa sekä autettiin äänestysvaiheeseen osallistumisessa. Yhteistyökumppaneina tilaisuuksien ja kohdennettujen viestinnän järjestämisessä ovat olleet mm Nicehearts ry/Naapuriäidit, Monik ry, Moni Heli ry, Irakin naisten ry, Kotoutumisen sillat –hanke, Monikulttuurinen nuorisoyhdistys Aurinko, Inkerikeskus ry, osallisuus- ja neuvonta -yksikön JANE- Jalkautuvan neuvonnan hanke, Eiran aikuislukio ja Helsingin Ohjaamo.

Lisäksi äänestystä ennen lähetettiin äänestystä koskeva Infokirje ja OmaStadin monikielinen viestintämateriaali monikulttuurisille järjestöille (100 kpl) ja maahanmuuttajataustaisten kanssa työskenteleville. OmaStadin äänestykseen liittyvästä markkinointimateriaaleista tehtiin eri kieliversioita. Facebookissa käytettiin kohdennettua maksettua mainontaa ruotsiksi, englanniksi ja viroksi. Omastadi.hel.fi –palvelu on myös ruotsin ja englannin kielellä.

Ikääntyneiden mukaan saamiseksi ja osallistumisen tueksi sekä ehdotusten ideointivaiheessa, että äänestyksen aikana järjestettiin kaupunginosissa tilaisuuksia ja tukea osallistumiseen prosessin eri vaiheissa. Kaupunginkanslia järjesti tapahtumia yhteistyössä sosiaali- ja terveystoimialan monipuolisten palvelukeskusten kanssa erityisesti ikääntyneille suunnattuina. Lisäksi äänestyksen tukea oli tarjolla kirjastoissa ja asukastaloilla. Omastadista käytiin puhumassa vammaisneuvostossa, vanhusneuvostossa sekä ikääntyneiden ja vammaisten parissa toimiville järjestöille järjestettiin oma infotilaisuus.

### **Omastadi.hel.fi sivuston ja ohjelmistoalustan kehittäminen**

Omastadi.hel.fi sivusto on toteutettu Decidim-nimisellä avoimen lähdekoodin alustalla, jota käytetään osallistuvaan budjetointiin yli kymmenessä Euroopan kaupungissa, mm. Barcelonassa, Pariisissa ja Tukholmassa. Suomessa Decidim on käytössä Helsingin lisäksi Tuusulassa ja Vantaalla. Decidim on melko yleiskäyttöinen demokratia-alusta. Sen mukauttaminen Helsingin haluamaan visuaalisen ilmeeseen ja tiettyyn nimenomaiseen osallistuvan budjetoinnin prosessiin on vaatinut lisäkehitystyötä. Omastadi-hel.fi- palvelu on suomen lisäksi käytettävissä ruotsin ja englannin kielellä

Helsinki on kehittänyt yhteensä kuusi omaa lisäosaa Decidimiin, jotka toteuttavat tiettyjä Helsingin kannalta välttämättömiä toimintoja (esim. käyttäjien tunnistaminen Wilman ja Väestörekisterikeskuksen suomi.fi -palvelun avulla), kohentavat tietoturvaa (esim. virustorjunta) tai parantavat ulkoasua/käytettävyyttä. Helsingin kaupunki on myös korjauttanut kymmeniä ohjelmistovirheitä, joita se on testauksessaan löytänyt Decidim-alustan kansainvälisestä versiosta.

Lisäksi mm. seuraavat ohjelmiston käytettävyyteen ja laatuun liittyvät toimenpiteet tehtiin vuoden 2019 aikana ennen äänestystä:

- tilattiin ulkopuolisen käytävyyssiantuntijan arvio äänestystoimintojen käytettävyydestä ja siinä huomautetut ongelmat korjattiin
- teetettiin ulkopuolisella asiantuntijayrityksellä tietoturvakartoitus ja siinä havaitut ongelmat korjattiin
- testattiin äänestystä oppilailta Pukinmäen peruskoulussa ja testitilanteessa havaitut ongelmat korjattiin

- teetettiin ulkopuolisella taholla kattava hyväksymistestaus ja siinä havaitut puutteet korjattiin

## Viestintä

Omastadi- viestinnässä hyödynnettiin laajasti eri kanavia. Hel.fi- uutisoinnin ja kaupungin sosiaalisen median pääkanavien lisäksi ehdotus- ja äänestysvaiheesta viestittiin kattavasti kaupungin palvelupisteiden diginäytöillä ja ilmoitustauluilla, jokaiseen kotitalouteen lähetettävässä Helsinki –lehdessä sekä kaupungin henkilöstölehdessä Helsingin Hengessä. Kaupungin omien viestintäkanavien lisäksi Omastadin viestinnässä hyödynnettiin bussipysäkkimainontaa sekä raideliikenteen, asemien ja kauppakeskusten diginäyttöjä sekä paikallisyhteisöjen omia sosiaalisen median kanavia ja paikallisia tapahtumia.

Äänestysvaiheen käynnistyessä syyskuun lopussa jaettiin kaikkiin helsinkiläisiin kotitalouksiin Helsinki lehti, jonka välissä oli kahdeksansivuinen OmaStadi –liite, jossa esiteltiin kaikki äänestettävät suunnitelmat ja kerrottiin äänestämisestä. Lokakuun alussa järjestettiin Oodissa OmaStadi Expo –tapahtuma, jossa suunnitelmien tekijät saivat esitellä omaa suunnitelmaansa ja kaupunkilaiset tutustua suunnitelmiin ja äänestämiseen. OmaStadi –näyttely lähetettiin 45 kirjastoon ja niissä oli myös jaossa alueen paperisia OmaStadi suunnitelmaesitteitä. OmaStadi julisteita lähetettiin n. 400 kaupungin toimipisteeseen ml. kirjastot, terveyskeskukset, koulut ja nuorisotalot. Lisäksi tehtiin viikoittain useampia julkaisuja kaupunginosien Facebook –ryhmiin. Syksyllä järjestettiin OmaStadi infoiltoja eri järjestöjen edustajille ja kutsu lähti n. 300 eri järjestölle.

Omastadi.hel.fi –palvelun ohjesivulta löytyi tietoa ja linkit ohjevideoihin (ehdotusten tekeminen, äänestäminen) osallistumisen ja sivuston käytön tueksi. Lisäksi sivuston materiaalipankista löytyi muun muassa perustiedot kokoava diasarja osallistuvasta budjetoinnista, yleisimmät kysyt kysymykset- kooste (ns. Q&A), äänestyksessä olevien suunnitelmien alueelliset esitteet ja kaupunkilaisille viestintämateriaalia hyödynnettäväksi omien suunnitelmien markkinoinnissa.