

# Tampere toimeenpanee strategiaa

Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen –työryhmä

Loppuraportti

19.02.2003

Työryhmän jäsenet:  
Pekka Kivekäs, puheenjohtaja  
Reija Linnamaa (HAUS)  
Virpi Leino  
Jari Seppälä  
Leena Viitasaari  
Veikko Vänskä  
Outi Teittinen (siht.)

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	<b>5</b>
1.1	TYÖRYHMÄN TYÖN LÄHTÖKOHTA.....	5
1.2	TYÖN ETENEMINEN.....	6
<b>2</b>	<b>KUNTALAISTEN OSALLISTUMISEN PUITTEET</b> .....	<b>7</b>
2.1	TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS HAASTAA KUNTALAISTEN OSALLISTUMISEN KEHITTÄMISEEN.....	7
2.2	LAINSÄÄDÄNTÖ JA KUNTALAISTEN OSALLISTUMISMAHDOLLISUUDET.....	8
<b>3</b>	<b>OSALLISTUMISMUODOT</b> .....	<b>10</b>
3.1	OSALLISTUMISMUOTOJEN RYHMITTELY .....	10
3.2	NYKYISTEN OSALLISTUMISMUOTOJEN ARVIOINTI.....	11
3.2.1	<i>Yhteenveto aineistosta</i> .....	11
3.2.2	<i>Tieto-osallisuus</i> .....	13
3.2.3	<i>Palveluiden yhteissuunnittelu, käyttäjädemokratia</i> .....	13
3.2.4	<i>Valmisteluosallisuus</i> .....	14
3.2.5	<i>Toimintaosallisuus</i> .....	15
3.2.6	<i>Erytisryhmien osallisuus</i> .....	15
3.2.7	<i>Alueosallisuus</i> .....	16
3.2.8	<i>eTampereen tarjoamat osallistumismahdollisuudet</i> .....	17
<b>4</b>	<b>TOIMINTAOHJELMA KUNTALAISTEN OSALLISTUMISMAHDOLLISUUKSIEN PARANTAMISEKSI – OSALLISUUS OSAKSI ARKIPÄIVÄÄ</b> .....	<b>17</b>
4.1	OSALLISTUMISEN TAVOITETILA JA PERIAATTEET .....	18
4.2	TOIMENPIDE-EHDOTUKSET .....	19

Liite 1. Osallistumislainsäädäntö

Liite 2. Sähköinen viestintä osallistumisen välineenä

Kirjalliset lähteet

## Tiivistelmä

### Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen –työryhmän loppuraportti

Strategian toimeenpanoprosessissa työryhmän tehtäväksi määriteltiin a) kuntalaisten nykyisten osallistumismahdollisuuksien arviointi, b) edustuksellista järjestelmää täydentävien osallistumismahdollisuuksien kehittäminen huomioiden palvelujen käyttäjän ja lähidemokratian näkökulmat ja c) eTampere- ohjelman luomien kehittämismahdollisuuksien ottaminen huomioon.

Osallistumisella ymmärretään kuntalaisten, virkamiesten sekä luottamushenkilöiden aiempaa läheisempää vuorovaikutusta. Kyse on suorasta osallistumisesta edustuksellista demokratiaa täydentävänä toimintana. Suora osallistuminen merkitsee sitä, että kuntalainen yksin tai osana ryhmää pääsee vaikuttamaan kunnallisen politiikan ja hallinnon sisältöön.

Työryhmän tavoitteena oli kokonaisvaltainen ote osallistumisen kehittämiseen. Työryhmä korostaa raportissaan, että vastuu osallistumisen kehittämisestä käytännössä on lautakunnilla ja toimialoilla. Raportissa esitelty toimenpideohjelma osallistumisen kehittämiseksi sisältää periaatteita ja ehdotuksia toimenpiteiksi, joiden pohjalta osallistumista voidaan parantaa kaikilla toimialoilla. Tarkoituksena ei ollut luoda yhtenäistä osallistumisjärjestelmää kaupungin käyttöön, eikä miettiä toimialojen puolesta osallistumismalleja ja niiden toteuttamistapoja yksityiskohtaisella tasolla. Toimialojen tehtävänä on itse löytää ja ottaa käyttöön omiin palveluihinsa ja tehtäviinsä sopivat osallistumismuodot.

Aineistoa työryhmä kokosi seuraavilla tavoilla: kuntalaiskysely kaupungin nettisivuilla osallistumisesta (ajalla 27.9 – 12.10.02), kuntalaisille suunnattu yleisötilaisuus Metsossa, tapaaminen Tampereen yliopiston kunnallistieteen laitoksen edustajien kanssa 28.10.02, tapaaminen Tamperefoorumien edustajien kanssa 19.11.02, tapaaminen Tesoman alueraadin kanssa 27.11.02 sekä eläkeläisten valtuuston kokous 31.10.02. Lisäksi tietoa kerättiin viranhaltijahaastatteluilla sekä sisäministeriön Osallisuushankkeen projekteihin ja julkaisuihin tutustumalla. Luottamushenkilöiden näkemykset kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi selvitettiin osana kaupunginvaltuustolle suunnattua strategian toimeenpanoprosessiin liittyvää kyselyä.

Osallistumismuodot luokiteltiin seuraavalla tavalla: tieto-osallisuus, palveluiden yhteissuunnittelu, valmisteluosallisuus, toimintaosallisuus, erityisryhmien osallisuus, alueosallisuus sekä eTampereen tarjoamat osallistumisen välineet Aineiston pohjalta analysoitiin kunkin osallistumismuodot nykytila, hyvät puolet ja ongelmat sekä kehittämistarpeet. Analyysin perusteella työryhmä päätyi ehdottamaan toimenpideohjelmaa, joka sisältää osallistumisen tavoitetilan ja periaatteet sekä kahdeksan toimenpideohdotusta. Toimenpideohdotukset ovat seuraavanlaiset: 1) Valmistelufoorumi 2) Sähköisen osallistumisen kehittäminen 3) Alueosallisuuden kehittäminen Hervannassa 4) Asiakasdemokratian kehittäminen (sisältäen palveluiden yhteissuunnittelun kehittämisen toimialoilla sekä Vuoreksen palveluiden hankintalautakunnan) 5) Alueellisen yhteisöllisyyden tukeminen 6) Lasten ja nuorten osallistumisen kehittäminen (sisältäen lasten parlamentin ja nuorisofoorumin toiminnan kehittämisen sekä lasten ja nuorten osallistumisen kaupunkisuunnitteluun) 7) 'Demokratiatilinpäätös' 8) Kuntalaisten osallistuminen strategiseen suunnitteluun.

Edellä mainituista toimenpide-ehdotuksista työryhmä pitää tärkeimpänä valmistelufoorumia, alueosallisuuden kehittämistä Hervannassa sekä asiakasdemokratian kehittämistä.

# 1 Johdanto

## 1.1 Työryhmän työn lähtökohta

Kaikem paree Tampere –strategia valmistui syksyllä 2001. Sen toimeenpanemiseksi alkoi toimialakohtaisten strategioiden laadinta. Keväällä 2002 käynnistettiin jatkohanke, joka tähtää strategiassa viitoitettujen kaupunkitasoisten johtamisedellytysten ja siten strategian toimeenpanon tehostamiseen. Kaupunginhallituksen asettama strategiatoimikunta ohjaa ja valvoo hanketta. Tampereen kaupungin kumppanina strategian toimeenpanoprosessissa on HAUS kehittämiskeskus Oy. Projektin osahankkeita ovat:

- Konsernihallinnon arviointi ja välittömien uudistustarpeiden selvittäminen
- Strategisen johtamien (poliittisen ohjauksen ja johtamisen) edellytysten parantaminen
- Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen
- Kaupungin palvelutuotannon laadun ja palveluiden saatavuuden varmistaminen.

Tässä raportissa esitellään kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen – työryhmän työtä ja ehdotusta osallistumisen toimintaohjelmaksi. Osallistumisella ymmärretään kuntalaisten, virkamiesten sekä luottamushenkilöiden aiempaa läheisempää vuorovaikutusta. Kyse on suorasta osallistumisesta edustuksellista demokratiaa täydentävänä toimintana. Suora osallistuminen merkitsee sitä, että kuntalainen yksin tai osana ryhmää pääsee vaikuttamaan kunnallisen politiikan ja hallinnon sisältöön. (Kettunen 2002).

Strategian toimeenpanoprosessissa työryhmän tehtäväksi määriteltiin a) kuntalaisten nykyisten osallistumismahdollisuuksien arviointi, b) edustuksellista järjestelmää täydentävien osallistumismahdollisuuksien kehittäminen huomioiden palvelujen käyttäjän ja lähidemokratian näkökulmat ja c) eTampere ohjelman luomien kehittämismahdollisuuksien ottaminen huomioon. Tehtävänannon perusteella työryhmä määritteli työnsä tavoitteet seuraavasti:

- kartoittaa nykyiset käytössä olevat osallistumismuodot
- määrittää yleiset toimintaperiaatteet kuntalaisten osallistumiselle, mm.
  - mitä on hyvä osallistuminen
  - milloin osallistumista tarvitaan päätöksenteon tueksi
  - miten kuntalaismielipide otetaan päätöksenteossa huomioon
- kehittää nykyisiä jo käytössä olevia osallistumismuotoja laadittujen toimintaperiaatteiden pohjalta
- luoda uusia innovatiivisia osallistumismuotoja laadittujen toimintaperiaatteiden pohjalta (pilotit)
- edistää sähköisten osallistumismuotojen käyttöä
- turvata käyttäjädemokratian toimivuus palvelutuotannon rakenteen muutoksissa
- kehittää edellytyksiä sellaiselle toimintakulttuurille, jossa
  - kuntalaiset osallistuvat aktiivisesti
  - on toimivia mahdollisuuksia ja keinoja kuntalaisten osallistumiseen

- osallistuminen on osa hallinnon jokapäiväistä toimintaa
- tukea Kaikem paree -strategian toteutumista.

Osallistumista voidaan pitää myös yhtenä keinona sitouttaa kuntalaiset strategiaan, mikä puolestaan edesauttaa strategian toteutumista. Kuntalaisten kuuleminen ja osallistuminen liittyvät erityisesti seuraaviin kaupunkistrategian päämääriin ja kriittisiin menestystekijöihin:

- Toimiva päätöksenteon tamperelainen malli
  - kuntalaisten osallistumisaktiivisuus
  - suoran demokratian toiminta-alueen laajentaminen
- Tampere on ystävällinen ja monikulttuurinen kasvukeskus, johon on helppo tulla kaikkialta
  - Kaupunki kasvaa jatkuvasti ja tarvitaan käytäntöjä, jotka sitouttavat asukkaita omaan elinympäristöönsä ja lisäävät yhteisöllisyyden tunnetta
- Tampereella on asukkaiden tarpeista ja osallistumisesta lähtevät hyvän elämän palvelut
  - palvelujen järjestämistapojen kehittäminen perustuen yhteisvastuullisuuteen sekä
  - kuntalaisten osallistuminen palvelujen kehittämiseen
- Tampere on tietoyhteiskunnan johtava kehittäjä ja soveltaja
  - eTampereen luomat osallistumiskeinot / sähköinen osallistuminen.

Työryhmän tavoitteena oli kokonaisvaltainen ote osallistumisen kehittämiseen. Työryhmä korostaa, että vastuu osallistumisen kehittämisestä käytännössä on toimialoilla ja lautakunnilla. Luvussa 4 esitelty toimenpideohjelma sisältää periaatteita ja ehdotuksia toimenpiteiksi, joiden pohjalta osallistumista voidaan asteittain kaikilla toimialoilla parantaa. Tarkoituksena ei ollut luoda yhtenäistä osallistumisjärjestelmää kaupungin käyttöön, eikä miettiä toimialojen puolesta osallistumismalleja ja niiden toteuttamistapoja yksityiskohtaisella tasolla. Toimialojen tehtävänä on itse löytää ja ottaa käyttöön omiin palveluihinsa ja tehtäviinsä sopivat osallistumismuodot.

## 1.2 Työn eteneminen

Työryhmä kokoontui työskentelyn aikana 10 kertaa. Kokoontumisten välillä kukin ryhmän jäsen työskenteli ryhmässä sovitun työnjaon mukaisesti. Selvityksen aluksi laadittiin projektisuunnitelma ja perehdyttiin aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen. Tämän jälkeen kerättiin aineistoa nykyisten osallistumismuotojen toimivuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Aineistoa työryhmä kokosi seuraavilla tavoilla:

- Kaupunginvaltuustolle suunnattu koko strategian toimeenpanoprosessia tukeva kysely, jossa oli kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia koskeva osio luottamushenkilöiden näkemysten selvittämiseksi osallistumismahdollisuuksien kehittämisen pohjaksi.
- Kuntalaiskysely kaupungin nettisivuilla osallistumisesta (ajalla 27.9 – 12.10.02). Vastauksia kyselyyn saatiin 178 ja yli 100 henkilöä ilmoitti halukkuutensa osallistua osallistumisen kehittämiseen tulevaisuudessa. Kuntalai-

silla oli myös mahdollisuus kommentoida työryhmän ajatuksia sekä esittää omia näkemyksiään osallistumisesta 10.12.02 järjestetyssä yleisötilaisuudessa Metsossa. Työryhmä tapasi myös Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen edustajia 28.10.02, Tamperefoorumin jäseniä 19.11.02 pidetyssä työkokouksessa, Tesoman alueraadin 27.11.02 sekä eläkeläisten valtuuston 31.10.02.

- Taloustutkimuksen tekemän otantatutkimuksen osana selvitettiin myös tamperelaisten mielipiteitä osallistumisesta päätöksentekoon.
- Viranhaltijahaastattelut ja -kyselyt. Sosiaali- ja terveystoimessa lähetettiin kysely osallistumisesta kaikille tehtäväalueille sekä haastateltiin muutamia viranhaltijoita. Ympäristö- ja teknisessä toimessa kysely lähetettiin kaikille kaavoittajille. Lisäksi on haastateltu koulutustoimialan sekä kulttuuritoimen viranhaltijoita.
- Sisäministeriö Osallisuushankkeen (1998-1999 ja 2000-2001) projekteista saadut kokemukset sekä hankkeen julkaisut ovat olleet tärkeä aineisto mietittäessä kehittämiskohteista ja toimenpide-ehdotuksia. Osallisuushankkeen ensimmäisessä vaiheessa oli mukana myös Tampereen Hervanta.

## **2 Kuntalaisten osallistumisen puitteet**

### **2.1 Toimintaympäristön muutos haastaa kuntalaisten osallistumisen kehittämiseen**

Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamisen tarve liittyy yleiseen yhteiskuntakehitykseen, jossa ylikansalliset (ml. EU) päätökset ja tapahtumat vaikuttavat kunnallisen päätöksenteon sisältöön. Tällöin yksittäisen kuntalaisen tai paikallisyhteisöjen vaikuttamismahdollisuudet saattavat helposti tuntua vähäisiltä aiheuttaen vieraantumista päätöksenteosta. Edellytykset vaikuttaa päätöksentekoon ovat edelleenkin olemassa, sillä kunnallistasolla päätetään monista asioista – jopa entistä enemmän valtion ohjauksen vähennyttyä. Tunne vaikutusmahdollisuuksien heikentymisestä on lisännyt kansalaisten kriittistä suhtautumista edustuksellista demokratiaa kohtaan. Kuntalaisten osallistumista hankaloittaa myös se, että hallinnolliset instituutiot ovat muuttamassa muotoaan. Osallistuminen osittain yksityistettyjen palveluiden kehittämiseen on entistä vaikeampaa ja vaativampaa.

Osallistumisen kehittämisessä on otettava huomioon myös kuntalaisten muuttuvat ja erilaiset tarpeet. Voidaan puhua ns. urbaanista kansalaisosallistumisesta, jossa valistaminen ja pakottaminen eivät toimi. Ihmiset osallistuvat omista tarpeistaan ja lähtökohdistaan, eivät ainoastaan silloin ja siten kuin hallinto olettaa. Kysymys on myös siitä, että kuntalaiset nähdään asiantuntijoina oman elämänkokemuksensa ja paikallistuntemuksensa kautta. Tällöin päästään kuntalaisen näkökulmasta negatiiviseksi koetusta yksipuolisesta vuorovaikutuksesta kohti molemminpuolista vuorovaikutusta ja vaikuttamista.

Osallistumismahdollisuuksien kehittämistä voidaan tarkastella myös kaupunkiorganisaation tarpeiden näkökulmasta. ”Kaikem paree Tampere” –strategia nimeää keskeiseksi kriittiseksi menestystekijäksi päätöksenteon tamperelaisen mallin. Tällä tarkoite-

taan nopeaa ja oikea-aikaista päätöksentekokykyä, jonka ylläpitäminen on strategian mukaan tärkein yksittäinen tekijä koko strategian toteuttamisen mahdollistajana.

Pitkäänkin hyvin toiminut päätöksentekojärjestelmä vaatii valmiuksia muutoksiin, sillä ympäröivä yhteiskunta muuttuu koko ajan. Päätöksenteon sosiaalisten, poliittisten ja taloudellisten edellytysten muutos haastaa ajan myötä kaikki toimintamallit ja – kulttuurit monin tavoin.

Yksi keskeinen muutos suomalaisessa yhteiskunnassa on kansalaisten osallistumisaktiivisuuden väheneminen. Tähän kehitykseen on monia syitä, joita tässä yhteydessä ei voi tarkemmin lähteä analysoimaan. Muutos näkyy puoluetoimintaan osallistumisen ja äänestysaktiivisuuden pienenemisenä. Äänestysaktiivisuus on vähentynyt ja julkisten instituutioiden ja puolueiden arvostus on laskenut. Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa äänestys-oikeuttaan käytti vain runsaat 50% äänestysikäisistä. Tilalle ovat osittain nousseet ns. yhden asian liikkeet, mutta kokonaisuutena kansalaisten aktiiviteetti ei enää ole samalla tasolla kuin esim. pari vuosikymmentä sitten.

Edellä kerrottu kehitys ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kansalaiset suhtautuisivat välinpitämättömästi ns. yleisen mielipiteen huomioon ottamisen tarpeellisuuteen päätöksenteossa. Itse asiassa julkisessa keskustelussa ja kansalaismielipiteessä käsitys yleisen mielipiteen tärkeydestä on tänä päivänä laajemmalle levinnyt ja ehdottomampi kuin aikaisemmin. Jos kuilu päätöksenteon ja kansalaismielipiteen välillä kasvaa liiaksi, kärsii päätöksenteon uskottavuus ja täytöntöönpano vaikeutuu. Ristiriita vaikuttaa ennen pitkää kielteisesti poliittisen päätöksenteon perusedellytyksiin. Yksi keino vaikuttaa tähän ongelmaan on hyvä valmius avoimeen kansalaiskeskusteluun.

Kuntatasolla valmiutta kansalaiskeskusteluun voidaan kehittää monin tavoin ja tärkeimpiä keinoja on varmasti myönteinen asenteellinen valmius kanssakäymiseen. Keskustelua edistävä rakenteellinen uudistus on erilaisten osallistumisjärjestelmien kehittäminen. Kun osallistumismahdollisuuksien kirjo on suuri ja osallistuminen osa kaupunkiorganisaation jokapäiväistä toimintaa, kytkeytyvät kuntalaiset luontevalla tavalla päätöksentekoprosessiin ja päätöksenteon uskottavuus lisääntyy.

Toimivat osallistumisjärjestelmät ovat myös hyvä koulutusjärjestelmä, jolla usein vaikeaselkoista päätöksentekoprosessia voidaan tehdä ymmärrettäväksi. Toisaalta kuntalaisten aktiivinen mukanaolo voi toimia vastavoimana monimutkaistumiselle, jota politiikan ja päätösvalmistelun ammatillistuminen koko ajan edistävät.

Kuntalaisten osallistuminen tukee osaltaan myös Tampereen kehitystä kasvukeskukseksi. Toimiva osallistumisjärjestelmä tarjoaa mahdollisuuden vaikuttaa uuden elinympäristön asioihin, mikä helpottaa paikkakunnalle asettumista ja kotiutumista. Hyvät osallistumismahdollisuudet vahvistavat myös identifioitumista omaan kuntaan.

## **2.2 Lainsäädäntö ja kuntalaisten osallistumismahdollisuudet**

Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen oman kuntansa asioihin on turvattu kattavasti lainsäädännön kautta. Perustuslaki, kuntalaki ja mm. ympäristöä ja yhdyskuntien suunnittelua ja rakentamista ohjaava lainsäädäntö antaa varsin laajat ja monipuoliset mahdollisuudet kansalaisten osallistumiselle. Lainsäädäntö ei kuitenkaan takaa

osallistumista. Se antaa ainoastaan puitteet osallistumiselle ja osallistumismahdollisuuksien toteutuminen on kuntien ja kuntalaisten aktiivisuudesta kiinni.

Kuntalain mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kuntalaisilla on edellytykset osallistua ja vaikuttaa. Kuntalain mukaan kunnan on:

- tiedotettava:
  - vireillä olevat asioista ja niitä koskevista suunnitelmista
  - asioiden käsittelystä
  - siitä, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä
  - tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista
  - muutoksenhakumahdollisuudesta
- käsiteltävä oikaisuvaatimukset, aloitteet yms. viipymättä

Lisäksi kuntalaki (27 §) listaa mahdolliset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot:

- palvelujen käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin
- kunnan osa-aluetta koskeva hallinnon järjestäminen
- kunnan asioista tiedottaminen ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen
- asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa
- yhteistyön järjestäminen kunnan tehtävien hoitamisessa
- asukkaiden oma-aloitteisen asioiden hoidon, valmistelun ja suunnittelun avustaminen
- kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen

Eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, että kuntalain säännökset antavat väljät ja joustavat edellytykset asukkaiden suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Kuntalakiin ei ole tulossa muutoksia tältä osin. Kuntien tulee kuntalain mahdollistamin tavoin ryhtyä toimenpiteisiin suoran osallistumisen kehittämiseksi. (HaVM 10/2002).

Kuntalain lisäksi hallintomenettelylaissa (tulossa uusi hallintolaki), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja sähköisestä asiointista hallinnossa annetussa laissa on säännöksiä kunnan tiedottamis- ja muista velvollisuuksista. Erityislaeissa kuten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen lainsäädännössä on tiedottamista sekä osallistumista koskevia säännöksiä. Yhteistoiminnasta vuokratiloissa annetussa laissa on säädetty muun muassa aravavuokratilojen asukkaiden päätösvallassa ja vaikutusmahdollisuuksista omaa asumistaan koskevissa asioissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain yhtenä tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun. Lisäksi tavoitteina ovat suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.

Lainsäädännössä ei kuitenkaan määritetä, mitä kaavan valmisteluun osallistuminen tai vaikutusten arvioiminen tarkoittaa. Laissa esitetään yksi keino, mielipiteen lausuminen asiasta. Tällöin osallisten osallistumisen velvoitetta voidaan kunnissa tulkita melko vapaasti.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan on:

- laadittava vähintään kerran vuodessa kaavoituskatsaus ja tiedotettava siitä
- laadittava kaavoituksessa osallistumis- ja arviointisuunnitelma

- ilmoitettava kaavoituksen vireille tulosta
- asetettava kaavaehdotus nähtäville ja tiedotettava siitä
- varattava kunnan jäsenille ja osallisille tilaisuus mielipiteen esittämiseen
- esitettävä perusteltu kannanotto mielipiteisiin
- lähetettävä tieto kaavan hyväksymisestä sitä pyytäneille.

Lisäksi ympäristönsuojelulaissa ja laissa ympäristövaikutusten arvioinnista on säädetty velvollisuus tiedottaa ja varata mahdollisuus mielipiteiden, muistutusten yms. tekemiseen.

Lainsäädännön tarjoaminen mahdollisuuksien lisäksi tarvitaan kuitenkin sellaisen osallistumiskulttuurin kehittämistä, jossa kuntalaisten, päättäjien ja virkamiesten välinen vuorovaikutus tuottaa tulosta myös kunnan palvelujen kehittämisen ja kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta.

### **3 Osallistumismuodot**

#### **3.1 Osallistumismuotojen ryhmittely**

Kuntalaisten osallistumismuotoja voidaan ryhmitellä usealla eri tavalla. Yksi mahdollinen tapa hahmottaa osallistumismuotoja on jaotella niitä sen mukaan missä kunnalliseen päätöksentekoprosessin vaiheessa osallistuminen tapahtuu (valmistelu, suunnittelu, päätöksenteko, toimeenpano). Näin ryhmiteltynä osallistumismuodot voidaan jakaa tieto-osallisuuteen, suunnitteluosallisuuteen, päätösosallisuuteen sekä toimintaosallisuuteen (Kohonen & Tiala 2002, 6).

Edellä oleva jaottelu ei kuitenkaan toimi riittävän hyvin osallistumismuotojen analysoinnin perustana. Käytännön osallistumisessa on usein kyse päällekkäisestä eri päätöksentekoprosessin vaiheeseen osallistumisesta. Tästä syystä työryhmä päätyi alla olevaan jaotteluun, jossa edellä esiteltyä Osallisuushankkeessa käytettyä jaottelua täydennettiin erityisryhmien osallistumisella sekä alueosallisuudella. Lisäksi yhdeksi osallistumisen osa-alueeksi määriteltiin palvelujen yhteissuunnittelu. eTampere (eli sähköiset osallistumisen välineet) liittyy kaikkiin osallistumismuotoihin, mutta sitä käsitellään omana kokonaisuutenaan.

#### *Tieto-osallisuus*

Tieto-osallisuuteen kuuluvat mm. kunnan tiedottaminen, kuntalaisten kuuleminen, kyselyihin vastaaminen ja palvelusitoumukset.

#### *Palveluiden yhteissuunnittelu*

Palveluiden yhteissuunnitteluun kuuluvat mm. osallistuminen kunnallisten palveluiden suunnitteluun ja mahdollisesti myös palveluista päättämiseen sekä myös kumppanuussopimukset.

### *Valmisteluosallisuus*

Valmisteluosallisuuteen kuuluvat mm. asioiden valmisteluun liittyvä vuorovaikutus kuntaorganisaation ja kuntalaisten välillä. Esimerkkinä toimivat kaavoitusprosessi ja kaupunkifoorumit.

### *Toimintaosallisuus*

Toimintaosallisuutta on mm. kuntalaisten oma toiminta elinympäristössään tai palvelu- ja toimintayksikössä. Esimerkkinä toteutetut asuin ympäristön hoitotyöt tai palveluiden tuottaminen.

### *Erityisryhmien osallisuus*

Erityisryhmien osallisuus pitää sisällään lasten ja nuorten, vanhusten sekä vammaisten osallistumismahdollisuuksien tukemisen ja kehittämisen. Osallisuusmuoto sisältää tieto- ja valmisteluosallisuutta.

### *Alueosallisuus*

Alueosallisuutta on mm. asukkaiden toiminta oman asuinalueensa viihtyisyyden edistämiseksi (pääosin valmistelu- ja toimintaosallisuutta, myös päätösosallisuutta). Tavoitteena on, että alueen kaikki toimijat, esim. yrittäjät, asukkaat, yhdistykset kehittävät aluetta yhteistyössä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanssa.

### *eTampere*

eTampereä käsitellään viestintävälineenä ja –tapana tieto-, valmistelu- ja alueosallisuuden edistämiseen. Sähköisen viestinnän välineitä osallistumiseen ovat mm. sähköposti, www-palaute, www-kyselyt ja -keskustelut, kysymysvastauspalvelu (www, tekstiviesti, sähköposti, puhelin), Internet-raati sekä äänestykset verkon, tekstiviestien, puhelimen tai television kautta.

## **3.2 Nykyisten osallistumismuotojen arviointi**

Tässä luvussa esitetään lyhyt yhteenveto aineistosta esiinnousseista teemoista sekä tarkastellaan osallistumismuotojen nykytilannetta Tampereella, arvioidaan niiden hyviä ja huonoja puolia sekä pohditaan kehittämistarpeita.

### **3.2.1 Yhteenveto aineistosta**

#### *Viranhaltijahaastattelut ja -kyselyt*

Viranhaltijahaastatteluissa suhtauduttiin myönteisesti kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen. Toimialoilla tehdäänkin jo paljon yhteistyötä kuntalaisten kanssa, merkittävimpänä maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämä kaavoituksen osallistumisprosessi. Toimintaosallisuuden kannalta tarkasteltuna sosiaali- ja terveystoimi

tekee merkittävää yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa. Kulttuuritoimen ja liikunta-toimen työ järjestöjen ja yhdistysten kanssa palvelujen ja tapahtumien järjestämiseksi on myös tärkeää. Koulutustoimialan kontaktipinta kuntalaisiin on vanhempainyhdistys-toiminnan kautta hyvin laaja, samoin päivähoiton.

Toimialoilla toivottiin lisää keinoja ja resursseja osallistumisen järjestämiseen. Epäselvää tuntuu vielä jossain määrin olevan se, mihin ja miten kuntalaisten asiantunte-musta voitaisiin hyödyntää. Kaavoituksessa osallistumisprosessi nähtiin osittain pää-töksentekoprosessista irrallisena. Osa viranhaltijoista piti tärkeänä myös kuntalaisten kohtaamista erilaisissa tilaisuuksissa, jalkautumista kuntalaisten keskuuteen sekä luottamushenkilöiden kytkemistä mukaan osallistumisprosesseihin. Viranhaltijat sel-keästi korostivat sitä, että vastuu asioiden valmistelusta on viime kädessä viranhalti-joilla. Pulmalliseksi nähtiin osallistumisen edustavuuden vajaavaisuus – vain aktiiviset osallistuvat. Tämä näkyy esim. nettikyselyissä ja yleisötilaisuuksissa.

### *Kuntalaiskyselyt, yleisötilaisuus ja tapaamiset*

Kuntalaiset korostivat omissa näkemyksissään osallistumisen vaikuttavuuden tärkeyt-tä, alueellisen yhteisöllisyyden tukemista sekä avoimen vuoropuhelun lisäämistä eri-tyisesti asioiden valmistelussa mahdollisia ristiriitoja pelkäämättä. Lisäksi toivottiin I-sää kuntalaisnäkökulmaa palvelujen suunnitteluun sekä yhteistyötä kaupungin ja eri yhteisöjen välillä. Asennekasvatusta ja koulutusta kaivattiin niin virkamiehille ja luot-tamushenkilöille kuin kuntalaisillekin. Tärkeänä nähtiin erityisesti lasten ja nuorten kasvattaminen osallistujiksi.

Kritiikkiä sai hallinnon käyttämä kieli, joka koettiin vaikeaksi. Virkamiesten asennetta osallistumiseen moitittiin myös huonoksi. Monet asiat koettiin liian laajoiksi ja kunta-laisten mielipiteiden kyselyn epäiltiin myös olevan lumeosallistumista vailla todellista vaikuttavuutta. Kiitosta saivat tilaisuudet, joissa on mahdollisuus keskustella luotta-mushenkilöiden kanssa sekä verkon kautta tapahtuvat erilaiset kyselyt .

### *Luottamushenkilökysely*

Lievä enemmistö kaupunginvaltuutetuista koki, että kaupunkilaisten kuulemisia ja kun-talaiskyselyjä järjestetään riittävästi. Sen sijaan kehitettävää nähtiin kaupunkilaisten mahdollisuuksissa osallistua asioiden valmisteluun, palvelujen tuottamiseen ja asuin-alueitaan koskeviin päätöksiin. eTampere- ohjelman tulisi valtuutettujen mielestä tarjo-ta uusia valmiuksia kuntalaisten osallisuuden lisäämiseksi.

Valtuutettujen mielestä kaupunkilaisten osallistumisen lisäämiseksi olisi muun muassa kokeiltava kaupunginosavaltuustoja käytännössä (esim. Hervanta), perustettava kau-punginosaneuvottelukuntia tai aluetoimikuntia. Kaupunkilaisia, järjestöjä ja erilaisia asiakasryhmiä tulisi saada enemmän mukaan palvelujen suunnitteluun. Lisäksi toivo-ttiin osallistumiskulttuurin kehittämistä: ihmisten aktivointia ja osallistumisen vaikutta-vuuden lisäämistä.

### 3.2.2 Tieto-osallisuus

#### *Nykytilanne*

Tieto-osallisuus on laajaa ja jokainen toimiala tiedottaa palveluistaan kattavasti ja eri välineitä käyttäen. Lisäksi tehtäväalueilla järjestetään myös tilaisuuksia kuntalaisten kuulemiseksi, kuten palvelualueiden asukasillat sekä koulujen ja päiväkotien vanhempainillat.

#### *Hyvät puolet ja ongelmat*

Tieto-osallisuuden hyvänä puolena on mahdollisuus aktivoida laajaakin osallistujajoukkoa suhteellisen helposti ja verrattuna muihin osallistumismuotoihin tieto-osallisuuden käyttö on suhteellisen helppoa. Hyvänä puolena on myös se, että hyvin järjestettynä tieto-osallisuus saattaa vähentää muun osallistumisen tarvetta. Ongelmana tieto-osallisuudessa voidaan pitää osallistujien riittämätöntä edustavuutta. Kun vain harvat ovat aktiivisia, niin kuulemisten ja kyselyjen tulos ei edusta kaikkien tamperelaisten näkemyksiä. Lisäksi esitettyjen asiantuntijaraporttien ja esityslistojen kieli, tekstin runsaus ja esittämistapa eivät ole kovin helppoja ja osallistumiseen aktivoivia.

#### *Kehittämistarpeet*

Tieto-osallisuuden kohdalla ei ole merkittävää määrällistä kehittämistarvetta. Laadullisessa kehittämisessä huomiota tulisi kiinnittää tieto-osallisuuden hyödyntämiseen; miten kyselyjen tuloksia käsitellään ja miten niitä hyödynnetään valmistelussa ja päätöksenteossa. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää valmisteltavien asioiden tuomiseen ajoissa esille sekä asioiden esitystapaan ja selkokielisyyteen.

### 3.2.3 Palveluiden yhteissuunnittelu, käyttäjädemokratia

#### *Nykytilanne*

Palveluiden yhteissuunnittelu on melko vähäistä lukuun ottamatta yksittäisiä kohteita, esim. vanhemmat ovat osallistuneet päiväkodin tai koulun suunnitteluun sekä päivähoidon toimintamuotojen suunnitteluun. Teiskon palveluliikenteen suunnittelua voidaan pitää esimerkkinä palvelujen yhteissuunnittelusta. Myös koulujen vanhempainyhdistystoiminta voidaan katsoa kuuluvaksi tähän osallistumismuotoon. Palvelujen yhteissuunnittelua on pääosin liikuntatoimessa, kulttuuritoimessa sekä sosiaali- ja terveystoimessa. Puistoyksikön viheralueohjelman laatiminen on myös hyvä esimerkki yhteissuunnittelusta.

#### *Hyvät puolet ja ongelmat*

Palvelujen yhteissuunnittelun vahvuutena on asiakkaiden/kuntalaisten asiantunteumuksen saaminen mukaan suunnitteluun. Kuntalaiset ovat motivoituneita kehittämään itseään lähellä olevia asioita ja näkevät myös osallistumisensa tuloksen. Lisäksi voidaan kuntalaisten olettaa ottavan vastuuta sellaisen palvelun onnistumisesta, jota he ovat olleet itse suunnittelemassa. Tällä hetkellä on kuitenkin vielä epävarmuutta vi-  
ranhaltijoiden keskuudessa siitä, miten esim. vanhemmat voidaan ottaa huomioon

toiminnan suunnittelussa ja mitä he pystyvät suunnittelemaan. Yleisellä tasolla on epäselvyyttä siitä, mihin kuntalaisten halutaan vaikuttavan ja miten.

#### *Kehittämistarpeet*

Liikuntatoimessa ja kulttuuritoimessa tehdään paljon yhteistyötä kuntalaisten kanssa, mutta kyseessä on enemminkin tapahtumien ja tilaisuuksien järjestäminen yhdessä kuntalaisten kanssa kuin varsinainen palvelujen suunnittelu yhdessä. Kuntalaiset osallistuvat kaikilla toimialoilla palvelujen suunnitteluun lähinnä antamalla palautetta palvelujen laadusta.

Palveluiden yhteissuunnittelun osalta on sekä määrällistä että laadullista kehittämistarvetta. Yhtenä päämääränä on turvata palveluiden käyttäjän mahdollisuus vaikuttaa palvelun laatuun ja sisältöön myös silloin, kun palvelut tuotetaan kaupunkiorganisaation ulkopuolella. Palveluiden suunnittelussa on kehitettävä mahdollisuuksia ottaa kuntalaiset enemmän mukaan päätettäessä siitä, miten palvelujen tuotetaan ja mahdollisuuksien mukaan päätettäessä myös siitä, mitä palveluja tuotetaan.

### **3.2.4 Valmisteluosallisuus**

#### *Nykytilanne*

Valmisteluosallisuus on laajimmillaan kaavoituksessa ja esimerkiksi käy myös liikenneasayleiskaavan laatiminen. Muita esimerkkejä ovat parhaillaan meneillään oleva Vuoreksen suunnittelu sekä kestävän kehityksen ohjelman, Tampere 21:n laatiminen. Myös strategiaprosessiin on sisällytetty valmisteluosallisuutta.

#### *Hyvät puolet ja ongelmat*

Valmisteluosallisuuden vahvuutena on kuntalaisten ja viranomaisten yhteistyön tiivistyminen. Lisäksi kuntalaiset saavat sananvaltaa itselleen läheisissä asioissa (esim. viheralueohjelma) ja heidän asiantuntemuksensa saadaan mukaan suunnitteluun. Kuntalaiset saavat myös asiantuntijamateriaalia heille itselleen helposti ymmärrettävässä muodossa. Ongelmana tässä osallistumismuodossa viranhaltijankokulmasta saattaa juuri olla aineiston tuottaminen kuntalaisille, mikä edellyttää riittäviä resursseja. Lisäksi havaittavissa on vaikuttavuuden ja edustavuuden ongelma.

#### *Kehittämistarpeet*

Valmisteluosallisuuden osalta on sekä määrällistä että laadullista kehittämistarvetta. Keskeisimpiä kysymyksiä ovat viranhaltijan valmisteluroolin muutostarve: miten kuntalaisten mielipiteet otetaan huomioon valmisteluvaiheessa sekä toisaalta myös luottamushenkilöiden roolin muutos. Lisäksi kehittämisen kohteena tulisi olla edustuksellisen ja suoran demokratian yhtymäkohtien löytäminen ja molemminpuolisen arvostuksen lisääminen.

Kaavoituksen kehittämistarpeiksi nähtiin mm. päättäjien sitouttaminen osallistumisprosessiin, sopiminen osallisten vaikutusmahdollisuuksista ja toimintatavoista ristiriitosten ratkaisemiseksi, osallistumiskäytäntöjen yhdenmukaistaminen sekä kaikkien nii-

den toimialojen velvoittaminen mukaan osallistumisen järjestämiseen, joita kaavahanke koskee.

Kuntalaisten odotukset osallistumismahdollisuuksien parantumiseksi kohdistuvat erityen juuri valmisteluosallisuuteen. Kuntalaiset haluavat tietoa valmisteilla olevista asioista riittävän ajoissa ja ymmärrettävässä muodossa sekä tietysti mahdollisuutta vaikuttaa asioihin valmisteluvaiheessa.

### **3.2.5 Toimintaosallisuus**

#### *Nykytilanne*

Toimintaosallisuus pitää sisällään lähinnä erilaisten järjestöjen toiminnan tukemisen palvelujen tuottajina, esimerkiksi liikuntatoimessa sekä sosiaali- ja terveystoimessa. Sosiaali- ja terveystoimi antaa vuosittain n. 80 järjestölle toiminta-avustuksia ja tukee n. 30 ostopalveluyhteisöä. Yhteisöjen ja järjestöjen kanssa harjoitettava laaja yhteistoiminta, jossa pyrkimys ns. monituottajamalliin (esim. Verkosto 2000, Monet –projekti ja kumppanuusfoorumi) voidaan katsoa toimintaosallisuudeksi. Liikuntatoimessa järjestöt tuottavat liikuntapalveluja ja ylläpitävät liikuntapaikkoja. Kulttuuritoimessa järjestetään yhteisöjen kanssa yhteistyössä tapahtumia sekä tuetaan järjestöjen tuottamia tapahtumia. Muita esimerkkejä toimintaosallisuudesta ovat koulujen järjestämät siivoustalkoot sekä ympäristövalvonnan yhteistyö järjestöjen kanssa esimerkiksi alueen lajiston kartoittamiseksi.

#### *Hyvät puolet ja ongelmat*

Hyvänä puolena kuntalaisten sitoutuminen omaan asuinalueeseensa sekä tuottamaan palveluun. Ongelmina ovat resurssien vähyys ja osittain myös kuntalaisten motivaatio toimia oman asuinalueensa viihtyisyyden lisäämiseksi.

#### *Kehittämistarpeet*

Kehittämisen tavoitteena on yhteisöllisyyden vahvistaminen: palvelujen järjestämistapojen kehittäminen perustuen yhteisvastuullisuuteen. Toimintaosallisuudessa on paljon kehittämispotentiaalia, esim. yhteistyön tiivistäminen asukkaiden kanssa tukemalla vapaaehtoistyötä. Tämä edellyttää kuitenkin vielä tarkempaa perehtymistä aiheeseen viranhaltijoiden ja asukkaiden näkökulmasta. Osallistumismuotoa voi kehittää yhdessä alueosallisuuden kanssa.

### **3.2.6 Erityisryhmien osallisuus**

#### *Nykytilanne*

Kaupungissa toimii sekä virallisia (mm. eläkeläisten asioita käsittelevä neuvottelukunta ja vammaisneuvosto) sekä epävirallisia (mm. lasten parlamentti ja nuorisofoorumi, eläkeläisten valtuusto) neuvottelukuntia ja foorumeita.

### *Hyvät puolet ja ongelmat*

Erilaisten organisoitujen elinten kautta saadaan asiantuntemusta päätöksentekoon järjestäytyneessä muodossa. Käsiteltävät asiat ovat yleensä julkisesti esillä. Järjestäytyneen mielipiteen merkitys on myös päätöksenteossa usein suurempi kuin järjestäytymättömän. Elimet toimivat kanssakäymisen foorumeina ja keskustelupaikkoina erityisryhmiä lähellä oleville asioille. Ne myös aktivoivat esimerkiksi nuoria yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Ongelmana erilaisten elinten kohdalla on asioiden valmistelun ja päätöksenteon välisen yhteyden selkiytymättömyys: mikä on erilaisten foorumeiden ja neuvostojen rooli päätöksenteossa.

### *Kehittämistarpeet*

Tärkeintä erityisryhmien osallistumisen kannalta on kytkeä olemassa olevat toiminnot paremmin valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin. Nuorisofoorumin, lasten parlamentin sekä eläkeläisten neuvoston ja - valtuuston aloitteisiin on vastattava ennen seuraava kokousta. Toimialat voisivat pyytää edellä mainituilta elimiltä myös lausuntoja ao. ryhmiä koskevissa asioissa. eTampereen puitteissa tulisi kehittää välineitä vammaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi.

## **3.2.7 Alueosallisuus**

### *Nykytilanne*

Kaupungissa toimii sekä virallisia (Hervanta- projektin toimikunta, Aluekehityshanke) että epävirallisia (Tesoman alueraati) alueellisuuteen perustuvia elimiä. Myös Teiskon Life-projekti oli esimerkki alueellisuuteen perustuvasta osallistumismuodosta, joka sisälsi myös valmistelu- ja toimintaosallisuutta. Projektin tavoitteena oli löytää kestäviä ratkaisuja alueen kehittämiseksi ja kaavoittamiseksi. Kaupunginosista erityisen aktiivisia ovat mm. Messukylä (järjestöjen yhteiset kokoontumiset), Kaukajärvi (alueneuvottelukunta) sekä Hervanta (suuri ja pieni aluetyöryhmä, Hervanta-verkosto). Lisäksi kaupungissa toimii useita asukasyhdistyksiä. Alueellista yhteisöllisyyttä tuetaan Tampereen yliopiston hankkeessa, jossa asukasyhdistyksillä on mahdollisuus toimittaa verkkoon oman alueen nettisivut.

### *Hyvät puolet ja ongelmat*

Osallistujia aktivoi läheisyys, mahdollisuus vaikuttaa itseä lähellä oleviin asioihin. Myös päätöksenteko ja asiantuntemus ovat lähellä asukkaita (esim. Teisko ja Hervanta). Ongelmana on alueellisten raatien suhde viralliseen päätöksentekojärjestelmään.

### *Kehittämistarpeet*

Kehittämiskohteita alueosallisuudessa ovat nykyisten ja tulevien alueellisten toimijoiden roolien selkiyttäminen, aluetoimikuntien ja –neuvottelukuntien tarpeellisuuden pohdinta sekä taloudellisten resurssien käytön selkiyttäminen

### 3.2.8 eTampereen tarjoamat osallistumismahdollisuudet

#### *Nykytilanne*

Tampere on saavuttanut kansallista ja kansainvälistä tunnustusta verkkoviestinnästään ja erityisesti sen osallistavuudesta. Osallistumiskeinoja on koottu osoitteeseen [www.tampere.fi/osallistu](http://www.tampere.fi/osallistu). eTampere- tietoyhteiskuntaohjelma (2001-2005) antaa entistä paremmat mahdollisuudet kehittää verkko-osallistumista. (Tarkemmin liitteessä 2.)

#### *Hyvät puolet ja ongelmat*

Internet ja muu sähköinen viestintä tarjoaa hyvät mahdollisuudet käyttää verkkoa hyväksi valmisteluosallisuudessa. Se on lisäksi kestävä ja edullista osallistumista alkuinvestointien jälkeen. Osallistuminen on myös vaivatonta käyttäjälle, ja osallistumiskynnys on matala. Verkon kautta tapahtuva osallistuminen sopii viranhaltijan työskentelytapoihin ja -aikatauluihin. Ongelmana on Internetin, matkapuhelimen ja digi-tv:n rajoittunut käyttäjäkunta sekä sähköisten kyselyjen tulosten tietynasteinen epäluotettavuus.

#### *Kehittämistarpeet*

Sähköinen viestintä on lähinnä väline osallistumiselle, ja sinänsä tämän välineen käyttö on Tampereella varsin hyvin kehittynyt. Samalla kun osallistumiselle annetaan entistä enemmän painoarvoa, on myös välineitä kehitettävä. Sähköisen viestinnän yleinen kehitys on nopeata ja se tarjoaa nopeassa tahdissa uusia ja tehokkaita osallistumisen keinoja. Kehittämistarpeet kohdistuvat paitsi ohjelmistojen ja sovellusten käyttöön, erityisesti välineen kattavuuteen, kuntalaisten kouluttamiseen ja kaupunkiorganisaation toimintatavan sekä resurssien uudistamiseen. (Tarkemmin liitteessä 2.)

## **4 Toimintaohjelma kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi – osallisuus osaksi arkipäivää**

Toimintaohjelma koostuu osallistumisen tavoitetilasta, hyvän osallistumisen periaatteista sekä konkreettisista toimenpide-ehdotuksista. Toimintaohjelman keskeisimpänä tavoitteena on saada kuntalaisten osallistuminen osaksi niin hallinnon, palvelujen tuottajien kuin kaupunkilaistenkin arkipäivää. Tavoitetta lähestytään erilaisten hankkeiden ja parannusehdotusten kautta. Toimintaohjelman sisältämät toimenpide-ehdotukset ovat eri tasoisia ja aikajänsteeltään erilaisia.

Keskeisimmät kysymykset osallistumismahdollisuuksien parantamisessa liittyvät osallistumisen edustavuuteen ja vaikuttavuuteen: mikä merkitys osallistumisella on ja kuinka se kytketään päätöksentekojärjestelmään. Toivottavaa olisi, että aktiivisuus ei kasaantuisi samoille henkilöille ja uusilla osallistumistavoilla edistettäisiin entistä laajempaa osallistumista ja vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden kannalta olisi tärkeää, että kuntalaiset saavat myös todellista vaikutusvaltaa päätöksentekoprosessissa eikä osallistumisessa olisi ainoastaan kysymys lisätiedon hankkimisesta kunnalle.

Toimenpideohjelman pohjana ovat kyselyjen ja haastattelujen perusteella määritellyt kehittämistarpeet kullekin osallistumismuodolle. Tavoitetilan, osallistumisen periaatteiden sekä toimenpide-ehdotusten avulla vastataan kehittämishaasteisiin. Sähköinen viestintä nähdään yhtenä keinona vastata osallistumisen kehittämiseen – tosin se edellyttää aina myös muita välineitä tiedottamisen ja osallistumisen kattavuuden varmistamiseksi.

#### 4.1 Osallistumisen tavoitetila ja periaatteet

##### *Tavoitetila*

- Osallistuminen osaksi jokapäiväistä virkamiesvalmistelua ja poliittista päätöksentekoa – tavoitteena on toimintakulttuurin muutos.

Tampere on kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämisessä ja toteutumisessa kärkikaupunkien joukossa vuoteen 2008 mennessä. Osallistuminen on osa jokapäiväistä toimintaa ja hallinnon toimintakulttuuria. Valtuuston lisäksi toimialat ja lautakunnat ottavat vastuuta osallistumisesta ja toimivat aktiivisesti sen kehittämiseksi.

- Uusia osallistumiskäytäntöjä ja -välineitä on kehitetty erityisesti palvelujen yhteissuunnittelun, alueosallisuuden sekä sähköisen osallistumisen osalta. Lisäksi asioiden valmistelu ja päätöksenteko on kytketty paremmin toisiinsa ja kuntalaisten mielipide otetaan entistä paremmin huomioon päätöksenteossa.
- Tampereen seudun asukkaat ovat aktiivisia asioiden valmistelussa ja toiminnassa oman elinympäristönsä kehittämiseksi. Osallistuminen vahvistaa alueellista yhteisöllisyyttä. Kuntalaisten osallistumisella on merkittävä vaikutus kaupungin toiminnassa.

##### *Hyvän osallistumisen periaatteet*

Hyvä osallistuminen edellyttää aktiivisia kuntalaisia, vuorovaikutushaluisia ja -taitoisia viranhaltijoita, toimivia osallistumismuotoja, jotka ovat osa organisaatiota sekä riittävät resurssit. Nämä edellytykset tarkentuvat vielä yhtenäisyyden, vaikuttavuuden, tasa-arvon, avoimuuden, aktiivisuuden sekä asiakaslähtöisyyden periaatteilla.

- Yhtenäisyys

Toimialoilla on periaatteet osallistumisen järjestämiseen. Niissä määritellään mm. miten kuntalaiset voivat osallistua ja miten kuntalaismielipide otetaan päätöksenteossa huomioon. Millä tavoin asukkaiden palautteen kerääminen on toteutettu ja miten palaute käsitellään ?

- Vaikuttavuus

Osallistumisen ytimessä on paikallistiedon ja asukkaiden arkimaailman tuominen yhdeksi kunnallista päätöksentekoa ohjaavaksi tekijäksi. Kuntalaisnäkökulma otetaan osaksi päätöksentekoa ja vaikka päätöksen sisältö ei ai-

na muuttuisikaan, on kuntalaisten saatava varmuus siitä, että heidän mielipiteitään on kuultu.

- Tasa-arvoisuus

Huolehditaan mahdollisuuksien mukaan siitä, että kaikilla tamperelaisilla on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon.

- Avoimuus

Kaupungin toiminnan avoimuuden kehittäminen. Valmisteilla olevista asioista tiedotetaan kuntalaisille ajoissa ymmärrettävässä muodossa.

- Aktiivisuus

Aktiivisuus osallisuuden järjestämisessä (toimintakulttuurin muutos: osallisuudesta ”jokapäiväistä” toimintaa, valmistelijan ja päättäjän roolin muutos). Aktiivisuus kaupunkilaisten osallistumisessa (osallisuuskasvatus yms.)

- Asiakaslähtöisyys

Osallistumista haetaan ja aktivoidaan erityisesti asiakkaiden tarpeiden perusteella määräytyviin asiakokonaisuuksiin – ei niinkään hallinnon tarpeista määräytyviin yksittäisiin asioihin. Näin osallistumisesta pyritään tekemään mielenkiintoista ja haasteellista. Palveluiden suunnittelussa asiakkaan tarpeet nostetaan palvelutuotantoa ohjaavaan asemaan.

Ostettaessa palveluja kaupunki velvoittaa palvelujen tuottajia huolehtimaan kaupunkilaisten osallistumis- ja palautteenantomahdollisuuksista. Kaupungin liikelaitosten ja kaupungin yhtiöiden omistajaohjauksen yhtenä näkökulmana tulee olla asiakasdemokratian edistäminen.

## 4.2 Toimenpide-ehdotukset

Työryhmä esittää kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi seuraavaa kahdeksaa toimenpidettä:

1. Valmistelufoorumin kehittäminen
2. Sähköisen osallistumisen kehittäminen
3. Alueosallisuuden kehittäminen Hervannassa
4. Asiakasdemokratian kehittäminen
  - a. Palveluiden yhteissuunnittelun kehittäminen toimialoilla
  - b. Vuoreksen palveluiden hankintalautakunta – Vuoreksen palveluiden kehittäminen yhteistyössä kuntalaisten kanssa
5. Alueellisen yhteisöllisyyden tukeminen
6. Lasten ja nuorten osallistumisen kehittäminen
  - a. Lasten parlamentin ja nuorisofoorumin toiminnan kehittäminen
  - b. Lasten ja nuorten osallistuminen kaupunkisuunnitteluun
7. 'Demokratiatilinpäätös'

## 8. Kuntalaisten osallistuminen strategiseen suunnitteluun

Toimenpide-ehdotuksista tärkeimpinä työryhmä pitää valmistelufoorumia, alueosallisuuden kehittämistä Hervannassa sekä asiakasdemokratian kehittämistä.

## Toimenpide-ehdotus 1

### *Valmistelufoorumi*

Tampereen kaupungissa asioiden valmisteluun käytetään asianhallintajärjestelmää. Se mahdollistaa asioiden sähköisen käsittelyn hallinnossa. Käsiteltäviin asioihin liittyvät asiakirjat eivät vielä ole sähköisessä muodossa kaikkien saatavilla, mutta se on asianhallinnan kehittämisen seuraava vaihe.

Tällä hetkellä esityslistat julkaistaan kaupungin Internet-sivuilla <http://www.tampere.fi/poytakir.htm> samaan aikaan kun ne toimitetaan luottamushenkilöille. Asian valmisteluun osallistumiseen tämä vaihe on usein liian myöhäinen.

Valmisteluosallisuuden kehittämiseksi työryhmä esittää valmistelufoorumin perustamista kaupungin kotisivuille Internetiin. Sen kautta kuntalaisille taataan mahdollisuus antaa palautetta ja osallistua asian valmisteluun koko valmistelutyön ajan. Sitten kun käsiteltävä asia etenee toimielimen esityslistalle, myös asiasta käyty kansalaiskeskustelu linkitetään esityslistalle.

Espoolla on testattavana samantyyppinen osallisuushanke. Siinä vireillä olevat hankkeet on koottu yhteen paikkaan, jossa hankkeiden vaiheet ja kuntalaisen osallistumismahdollisuudet ovat esillä. <http://www.espoo.fi/hankkeet/> Oikeusministeriö puolestaan asetti 6.3.2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella oikeusministeriön toimintaperiaatteet kansalaisten osallisuuden turvaamiseksi. Työryhmä luovutti oikeusministeriölle 21.11.2002 muistionsa. <http://www.om.fi/16552.htm>. Siihen on koottuna ehdotus periaatteiksi ja siinä ehdotetaan, että periaatteita noudatettaisiin oikeusministeriön toiminnassa vastaisuudessa säännönmukaisesti.

### **Toimenpide-ehdotuksen sisältö:**

Heti kun asian ottamisesta valmisteluun on sovittu (esim. lautakunnan työsuunnitelmassa tai toimialan johtoryhmässä), lautakunnan sihteeri / tiedottaja kirjoittaa asiasta tiedotteen. Tiedote julkaistaan kaupungin verkkosivulla. Asiaan liitetään palautelomake, jonka avulla kuntalainen voi asioida suoraan valmistelijan / lautakunnan sihteerin / luottamusmiehen kanssa. Asiasta käytävä verkkokeskustelu tallentuu keskustelupalstalle. Kun asian varsinainen valmistelu alkaa, asiaan liittyvät sähköiset valmisteluasiakirjat ovat tarpeellisessa määrin kuntalaisten luettavissa Internetistä.

Esimerkkejä koulutuslautakunnan asioista, joissa kuvatonlainen kuntalaisosallistuminen olisi ollut mahdollista:

Avustusten jakaminen, Epilän ja Raholan koulujen yhdistäminen, koillisen alueen peruskoulun 7-9 vuosiluokkien tilaratkaisu, Kalkun koulun pihan kunnostus.

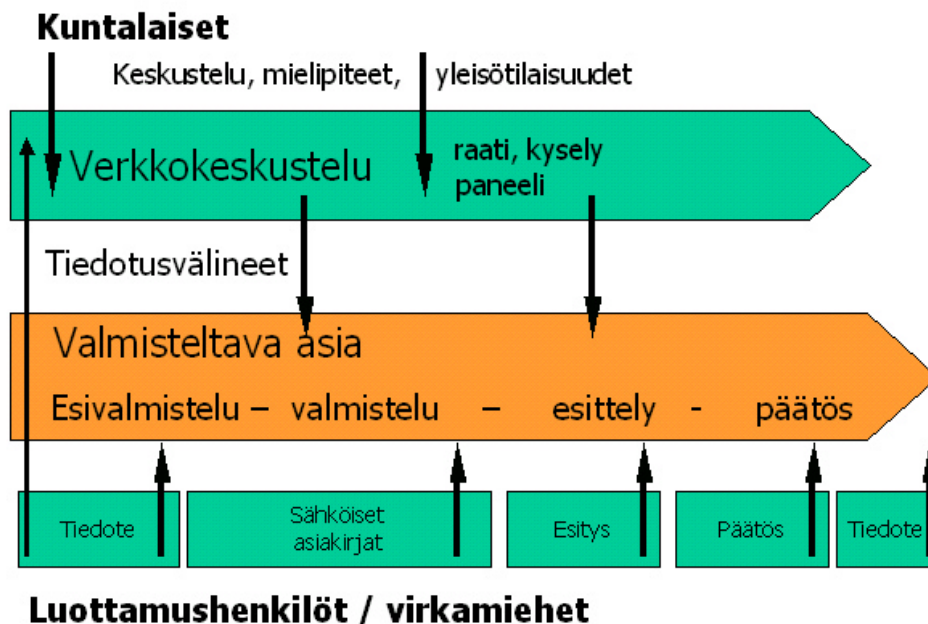
### **Toteutus:**

Ensi vaiheessa lautakuntien sihteerit tai tiedotusvastaavat nostavat jokaisesta esityslistasta yhden asian kaupungin etusivulle, kun lista julkaistaan. Asiasta tehdyn tiivistelmän yhteydessä on palautelomake, joka ohjataan asian valmistelijalle, esittelijälle ja luottamushenkilölle. Palaute tallentuu keskustelusivuille, jos kuntalainen niin haluaa. Edelleen kaupunginhallitukselle

jos kuntalainen niin haluaa. Edelleen kaupunginhallitukselle tai valtuustolle menevä asia jää keskustelusivuille, kunnes asia on päätetty.

Toisessa vaiheessa merkittävien asioiden valmistelijat tuottavat tietopaketin asiasta verkkoon jo ennen esityslistavaihetta. Keskustelua, asian valmistelua ja materiaalin tuotantoa jatketaan avoimesti virkamiesten, kuntalaisten ja luottamushenkilöiden kesken.

Kolmannessa vaiheessa valmisteludokumenttien hallinta on yhteisessä, www-selainpohjaisessa järjestelmässä, josta tarpeelliset osat ovat avoimesti kuntalaisten saatavilla verkon kautta. Valmisteluvaiheista ja dokumenttien valmistumisesta verkkoon viestitetään sähköpostilla eri aihepiirien tai asuinalueiden tiedot tilanneille kuntalaisille.



Valmistelufoorumi on ohjattua ja valvottua toimintaa. Keskustelua käydään niistä asioista, joihin kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa. Tulevaisuudessa valmistelufoorumiin voidaan liittää verkkojulkaisu, joka tarjoaa materiaalia keskustelun pohjaksi.

Valmistelufoorumin kehitystyö aloitetaan heti ja tarkempi aikataulutus hankkeelle laaditaan vuoden 2003 alussa. Toteutusvastuu on hallintoryhmällä (asianhallinnan vastuualue ja viestintäyksikkö). Lisäksi toimialojen johtoryhmät ovat mukana suunnittelussa. Suunnittelun ja teknisen toteutuksen resursointi eTampereen Infocity- osahankkeen määrärahoista 2003-2005. Sisällöntuotanto on toimialojen vastuulla.

## Toimenpide-ehdotus 2

### *Sähköisen osallistumisen kehittäminen*

Kaupungin www-sivuilla tarjotaan jo monia mahdollisuuksia antaa palautetta ja mielipiteitä. Sähköpostia käytetään jo niin paljon, että kaikkiin kysymyksiin ei pystytä tyydyttävästi vastaamaan. Toisaalta helposti toteutettavia verkkokyselyitä saatetaan tehdä eri yksiköissä päällekkäin ja kuntalaisten kannalta jo liiankin paljon. Osanotto kyselyihin ja vastausten edustavuus kärsivät ja tätä kautta myös tulosten käyttöarvo heikenee, mikä edelleen heikentää kyselyiden uskottavuutta.

Samalla kun palautetta ja kyselyitä pitää organisoida uskottavasti ja asiakaslähtöisesti, voidaan myös kehittää rinnalle vahvempia kuntalaismielipiteen keräysmenetelmiä. Aukkaita voidaan myös auttaa esittämään asiansa entistä täsmällisemmin.

Keskeinen yksittäinen sähköistä viestintää hyödyntävä osallistumisen kehittämishanke on valmistelufoorumi, joka on kuvattu erikseen. Alla esitetyt neljä ehdotusta liittyvät läheisesti toisiinsa, mutta niitä voidaan toteuttaa myös erikseen. Valmistelufoorumin ohella näihin kohteisiin on joka tapauksessa syytä kiinnittää huomiota Internetin käyttöä kehitettäessä. Liitteessä on kuvattu lisäksi muita mahdollisia sähköisen osallistumisen keinoja, joihin voidaan paneutua resurssien niin salliessa.

### **Sisältö:**

#### 1. Sähköpostipalautteen järjestäminen

Kaupungin www-sivuilla järjestetään sähköpostin lähettäminen palautebommeilla asiakokonaisuuksittain. Lomakkeet otetaan vastaan asianomaisissa palvelupisteissä, ja vastaanottaja veloitetaan lähettämään vastaus palautteeseen viipymättä. Sellaisia sähköpostiosoitteita ei julkaista, joista ei voida luvata vastausta.

#### 2. Verkkokyselyjärjestelmä

Verkossa julkaistaville kyselyille järjestetään yhteinen koordinointi. Kyselyjärjestelmään luodaan pelisäännöt: avoimella verkkolomakkeella on erilainen painoarvo kuin tunnistautumista edellyttävällä kyselyllä. eTampere- ja HST-korttia sekä muita luotettavia tunnistaumisvälineitä käytetään tärkeissä kyselyissä. Kyselyjen tulokset julkaistaan heti kyselyn päätyttyä, ja tuloksen aiheuttamista toimenpiteistä tiedotetaan aktiivisesti.

#### 3. Kansalaisraati

Internetin käyttäjistä kootaan laaja palauteryhmä, jolle lähetetään tietoa ajankohtaisista asioista, kommenttipyyntöjä ja kysymyksiä vastattavaksi. Yhteenvedot julkaistaan verkossa, niitä täydennetään yleisellä palautteella

ja avoimilla kyselyillä sekä tarvittaessa puhelinhaastatteluilla kattavuuden lisäämiseksi.

#### 4. Lausunto- ja vetoomuspalvelu

Nähtävillä sekä mielipide- ja lausuntokierroksella olevat asiat kootaan yhdelle www-sivulle ja niihin liitetään palautelomakkeet. Palaute liitetään asian viralliseen käsittelyyn. Kuntalaisille tarjotaan myös mahdollisuus lähettää kaupungille kansalaisaddressi sähköisesti. Vetoomuksen voi jättää verkkoon muiden allekirjoitettavaksi. eTampere- ja HST-kortin avulla allekirjoitetut vetoomukset käsitellään virallisesti ja niihin annetaan vastaus julkisesti. (vrt. liitteessä mainittu malli Skotlannista).

Sähköisen osallistumisen kehittäminen käynnistetään kaupungin uuden www- julkaisujärjestelmän käyttöönoton myötä alkuvuonna 2003. Toteutusvastuu viestintäyksiköillä ja toimialojen Internet-suunnittelijoilla. Toteutus resursoidaan eTampereen Infocity- osahankkeen määrärahoista.

## Toimenpide-ehdotus 3

### *Alueosallisuuden kehittäminen Hervannassa*

Mahdollisuus vaikuttaa kaupunkisuunnitteluun ja oman elinympäristön muotoutumiseen vaikuttaa tärkeällä tavalla ihmisten ja alueen identiteetin muodostumiseen sekä ihmisten motivaatioon osallistua yhteisten asioiden hoitamiseen. Hervannassa on pitkät perinteet eri toimijoiden yhteistyöstä ja yhteisöllisyyden edistämisestä.

#### **Toimenpiteen sisältö:**

1. Alueellisen osallistumisen kehittäminen ei ole mahdollista ilman käsitystä siitä, mitä alueen eri toimijat tahtovat. Tämän vuoksi järjestetään keskusteluprosessi siitä, minkälaista osallistumista asukkaat ja eri toimijat haluavat. Mukaan pyritään saamaan asukkaat, alueella toimivat yhdistykset, yritykset ja seurakunta sekä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita.
2. Osallistumista kehitetään nykyisten osallistumismuotojen pohjalta mm. teemaryhmillä ja asukastilaisuuksilla, jotka voivat järjestäytyä asukasraadiksi. Lopullisena tavoitteena on *Hervannan kaupunginosavaltuuston* valitseminen seuraavien kunnallisvaalien yhteydessä. Vaaleilla valittu kaupunginosavaltuusto vaatii asiaa koskevan poikkeuslainsäädännön hyväksymistä, mistä pitäisi tehdä esitys sisäasianministeriölle vuoden 2003 kevään kuluessa.
3. Jotta kaupunginosavaltuuston työ olisi mielekästä, on sillä oltava myös todellista päätösvaltaa kaupunginosan palveluiden järjestämisessä ja kaupunkiympäristön kehittämisessä. Päätösasiat, lausunnonanto-oikeudet ja pelisäännöt suhteessa toimialojen lautakuntiin sekä kaupunginvaltuustoon selvitetään erikseen em. poikkeuslakiesityksen tekemisen yhteydessä.

#### **Toimenpide-ehdotuksen arviointi:**

Kaupunginosavaltuuston perustamisen puolesta puhuvat seuraavat näkökohdat:

- Hervantalaisten äänestysaktiivisuus kunnallisissa ja valtiollisissa vaaleissa on ollut keskimääräistä alhaisempi. Kaupunginosavaltuusto voi osoittautua tärkeäksi keinoksi pyrkimyksissä elvyttää uudelleen asukkaiden mielenkiinto kunnalliselämään. Hervannassa on myös juuri kaupunkiin muuttaneiden suomalaisten, mutta myös ulkomaisten maahanmuuttajien osuus suuri ja kaupunginosavaltuustovaalit saattavat "kotouttaa" heidät nopeammin myös kunnallispoliittisessa mielessä.
- Hervanta on 22 000 asukkaan selkeästi alueellisesti rajattu, tiivis ja oma-ilmainen yhteisö, jolle on muodostunut jo hyvä myönteinen identiteetti. Kaupunginosavaltuustolle vaaleineen ja vaalikampanjoineen identiteetistä muodostuu hyvä pohja ja kaupunginosavaltuusto myös vahvistaa tätä identiteettiä. Alueella on selkeä keskusta, mikä luo monella tavalla hyvät puitteet kaupunginosapoliittiselle toiminnalle.

- Hervannan kaupunkirakenne ja väestöpohja ovat hyvin monipuolisia. Ihmisten lähtökohdat osallistua kaupunginosapolitiikkaan ovat siis moninaiset ja siitä muodostuu tasapainoinen lähtökohta kaupunginosavaltuuston työlle. Sama myönteinen vaikutus on myös Hervannan väestömäärän suuruudella.
- Hervanta ei ole rakennettu valmiiksi, vaan se uudistuu koko ajan monella tavalla. Tämä tarjoaa kaupunginosavaltuustolle mahdollisuuden osallistua lähiympäristön kehittämistyöhön mielekkäällä tavalla.
- Kaupunki pyrkii monipuolistamaan palveluiden hankintatapojaan. Kaupunginosavaltuusto tarjoaa periaatteessa hyvät mahdollisuudet tilaaja-tuottaja-ajattelun edistämiseen tavalla, jossa kaupungin yksikkö voisi aidommin olla yksi palvelujen tuottajaehdokkaista.
- Kaupunginosavaltuusto on toimialtaan laaja-alainen luottamushenkilöelin. Siinä mielessä se on periaatteiltaan sama kuin vuonna 1993 tehty kaupungin hallinnonuudistus, jossa pyrittiin palvelutuotannosta laaja-alaisesti vastaaviin lautakuntiin. Kaupunginosavaltuusto tarjoaa mahdollisuuden sitoa kaupungin hallintoon uuden suurehkon ryhmän luottamushenkilöitä, joiden vastattavana olisi myös em. periaatteiden mukaisesti laaja-alainen kokonaisuus kaupungin toiminnoista.
- Tampere on ollut keskitetysti hallittu kaupunki. Kaupungin kasvu merkitsee väistämättä kuntalaisten ja päättäjien välisen etäisyyden kasvua, mikä vaatii todellisia desentralisaatiota merkitseviä päätöksiä ennemmin tai myöhemmin. Mitä aikaisemmin tarvittavat päätökset tehdään, sitä paremmin kuntalaiset pysyvät mukana yhteisten tavoitteiden toteuttamisessa ja sitä kestävämpi on kaupungin saama imagohyöty.
- Kaupunginosavaltuusto tukee myös seudullisen toimintamallin omaksumista niin Tampereen kaupungissa kuin myös seudullisesti. Hervannan merkitys kaupungin strategian toteuttamisessa on monessa mielessä muutoinkin tärkeä.

Hervannan kaupunginosavaltuuston perustaminen merkitsisi huomattavaa muutosta kaupungin hallintojärjestelmään ja siitä seuraisi kiistämättömiä ongelmia, joita voidaan argumentoida seuraavasti:

- Kaupungin yhtenäisen hallintomallin tuoma hyöty vähenee hallintoportaiden lisääntymisen myötä.
- Kustannukset väistämättä kohoavat jo pelkästään siksi, että uuden hallintoelimen asioiden valmistelu vaatii uutta panostamista.
- Kaupungin palveluiden tuotanto on useissa tapauksissa mielekästä järjestää koko kaupungin alueella keskusjohtoisesti, koska se mahdollistaa parhaiten henkilöstö- ja muiden resurssien järkevän käytön.

- Kaupungin hallintoa on viime vuosina kehitetty muilla kuin alueellisilla periaatteilla ja rakenteita on aikaisempaa vaikeampaa sovittaa yhteen kaupunginosavaltuuston edellyttämään alueelliseen tarkastelutapaan.
- Hervannan ja muun kaupungin väliin muodostuu helposti henkinen ja tosiasiallinenkin raja, mikä vaikeuttaa asioiden järjestämistä koko kaupungin näkökulmasta.
- Aikana, jolloin pyritään kunnallishallinnossa yhä laajempiin kokonaisuuksiin ja seudulliseen asioiden hoitamiseen, ei ole järkevää luoda uusia pienempiä yksiköitä.

## Toimenpide-ehdotus 4

### *Asiakas/käyttäjädemokratian kehittäminen*

Laadukkaiden ja monipuolisten palvelujen tuottaminen on kuntien perustehtävä. Monissa kunnissa meneillään olevassa palveluiden järjestämistapojen uudistamisessa korostetaan palveluiden vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ja kuntalaisten valinnanvapautta. Kunta ei enää itse tuota kaikkia palveluja, vaan palvelut hankitaan osittain yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta. Muutokseen sisältyvä tehokkuuden ajatus nostaa kuntalaiset ja heidän tarpeensa keskeiseen asemaan, sillä tuotettavien palveluiden halutaan vastaavan entistä paremmin palvelutarpeeseen. Kunnissa halutaan lisätä myös kumppanuutta tuottajien ja asiakkaiden välillä. Myös tämä nostaa esiin asiakasnäkökulman.

Asiakasdemokratiassa palveluiden käyttäjälle annetaan mahdollisuus osallistua palvelun suunnitteluun ja tuottamiseen erilaisten vuorovaikutustilanteiden ja palautemekanismin kautta. Asiakkuutta korostava näkökulma ja vuorovaikutteinen suunnittelukulttuuri asettavat uusia vaatimuksia hallinnolle. Se vaatii aikaa ja ajattelutavan muutosta.

#### *(1) Palveluiden yhteissuunnittelun kehittäminen toimialoilla*

Palvelujen yhteissuunnittelusta ei ole laajalti kokemusta muissakaan kunnissa ja yhteissuunnittelussa ollaankin vasta alkutaipaleella. (Kettunen & Osenius 2002). Vaikeutta lisää se seikka, että palvelujen yhteissuunnittelu on käsitteenä hyvin hajanainen. Tämä näkyy myös toimenpide-ehdotuksen sisällössä.

Lisäämällä vuorovaikutusta kuntalaisten kanssa palvelujen suunnitteluvaiheeseen saadaan mukaan asiakasnäkökulma jo varhaisessa vaiheessa. Kuntalaisten tarpeiden selvittäminen ja palautejärjestelmien kehittäminen ohjaa palvelutuotantoa tarkoituksenmukaiseen suuntaan.

Toimialojen tulee aktiivisesti etsiä ja edistää yhteissuunnittelumahdollisuuksia kuntalaisten kanssa. Tämä edellyttää viranhaltijoiden aktiivista otetta vuorovaikutuksen lisäämiseksi.

#### **Sisältö:**

1. Koulujen ja päiväkotien sekä muiden julkiseen käyttöön tulevien rakennusten suunnittelussa tulevat käyttäjät ja alueen asukkaat otetaan aikaisempaa tiiviimmin mukaan suunnitteluun. Tämä tarkoittaa suunnitelmien esittelemistä kuntalaisille tarpeeksi varhaisessa vaiheessa, jotta niihin on myös mahdollisuus vaikuttaa.
2. Yhteistyön lisääminen koulujen vanhempainyhdistysten kanssa koulua ja opetussuunnitelmaa koskevissa asioissa. Samoin sosiaali- ja terveystoimissa tulee lisätä palveluiden suunnittelua yhdessä asiakkaiden sekä heidän omaistensa kanssa (esim. vanhusten palvelut).

3. Päiväkotien verkkoyhteyksien parantaminen on edellytyksenä tiiviimmän yhteistyön ja vuorovaikutuksen saavuttamiseksi lasten vanhempien kanssa.
4. Asukasdemokratiaa edistetään kaupungin omistamissa vuokrataloissa. Tämä voi esimerkiksi tarkoittaa asukkaiden valitsemaa talokohtaisia talotoimikuntia tai luottamushenkilöitä. Tavoitteena on asumisviihtyvyyden ja kiinteistöjen hoidon tason parantaminen. Kaupunki toimii tiennäyttäjänä ja neuvonantaja myös muille yhtiöille asukasdemokratiaan liittyvissä kysymyksissä.
5. Asiakasedustajien mukanaolo suunniteltaessa liikelaitoksien sekä kaupungin omistamien yhtiöiden tuottamia palveluja.
6. Toimialat ovat vastuussa toimenpiteiden toteuttamisesta.

## *(2) Vuoreksen palveluiden hankintalautakunta – Vuoreksen palveluiden kehittäminen yhteistyössä kuntalaisten kanssa*

Tampereen ja Lempäälän rajalle rakennettava Vuoreksen alue tarjoaa aikanaan asuinpaikan noin 14 000 asukkaalle. Vuoresta voidaankin pitää tulevaisuuden merkittävimpänä uutena asuntoaluekokonaisuutena kaupunkiseudulla. Vuoreksen suunnittelu toteutetaan Lempäälän ja Tampereen alueyhteistyönä. Seudullisena yhteistyönä kehitetään mm. toimintamalli palvelujen järjestämiseksi, jossa perusajatuksena on palveluiden saatavuus Vuoreksen alueelta hallinnollisesta kuntarajasta riippumatta. Vuoreksen palvelujen suunnittelu tarjoaa hyvän tilaisuuden kehittää asiakasdemokratiaa seudullisena yhteistyönä.

### **Toimenpiteen sisältö**

1. Kehitettäessä seudulliseen yhteistyöhön perustuvaa toimintamallia palvelujen järjestämiseksi otetaan huomioon myös asiakasdemokratian näkökulma; kuinka seudullisuuteen perustuvassa toimintamallissa alueen asukkaat pääsevät vaikuttamaan palvelun sisältöön ja laatuun.
2. Tutkitaan mahdollisuuksia kehittää palveluiden seudullista toimintamallia toimintaosallisuuden näkökulmasta: kuinka kolmas sektori voi osallistua palveluiden tuotantoon.
3. Vuoreksen suunnittelu on parhaillaan käynnissä ja mukana on erilaisia työryhmiä. Olemassa olevien työryhmien pohjalta perustetaan joko uusi työryhmä tai laajennetaan jotain jo olemassa olevaa työryhmää kattamaan myös palveluiden suunnittelu. Työryhmän kokoonpano päätetään myöhemmin Vuoreksen suunnittelun edetessä.
4. 'Palveluiden suunnitteluryhmä' aloittaa työnsä kun palveluiden seudullinen toimintamalli on valmistunut ja jatkotyö Vuoreksen palvelutarpeen selvittämiseksi ja eri toimialueiden palvelutuotantomallien määrittämiseksi alkaa.
5. Seuraava vaihe Vuoreksen palveluiden suunnittelussa on *Vuoreksen palveluiden hankintalautakunnan* perustaminen, joka toimii alueen palveluiden hankkijana.

### **Toimenpide-ehdotuksen arviointi:**

- Vuores on suunnitteilla oleva alue. Tämä tarjoaa Vuoreksen palveluiden suunnitteluryhmälle/ hankintalautakunnalle mahdollisuuden osallistua lähiympäristön kehittämistyöhön mielekkäällä tavalla.
- Kaupunki pyrkii monipuolistamaan palveluiden hankintatapojaan. Vuoreksen palveluiden hankintalautakunta tarjoaa hyvät mahdollisuudet tilaaja-tuottaja-ajattelun edistämiseen uudella tavalla.
- Vuoreksen palveluiden hankintalautakunta tukee myös seudullisen toimintamallin omaksumista niin Tampereen kaupungissa kuin myös seudullisesti. Vuoreksen merkitys kaupungin strategian toteuttamisessa on monessa mielessä muutoinkin tärkeä.

## Toimenpide-ehdotus 5

### *Alueellisen yhteisöllisyyden kehittäminen*

Alueellinen yhteisöllisyys ja paikallisen identiteetin vahvistaminen edistävät sitoutumista omaan elinympäristöön ja parantavat mm. alueen turvallisuutta. Mahdollisuus vaikuttaa omaa hyvinvointia ja ympäristöä koskeviin asioihin sekä yhteistyö asukkaiden, yhdistysten ja alueen muiden toimijoiden kesken on tärkeää yhteisöllisyyden kehittämisen kannalta. Lisäksi kuntalaiset toivoivat alueellisuuteen perustuvan vuorovaikutuksen lisäämistä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanssa.

Alueellisen yhteisöllisyyden kehittyminen on alhaalta, kuntalaisista päin lähtevää osallistumista ja siksi erikoisen tärkeää. Osallistuminen ei voi olla ainoastaan hallinnosta päin organisoitua osallisuutta, vaan kuntalaisten omatoimista järjestäytymistä ja toimintaa on kaupungin taholta tuettava.

#### **Sisältö:**

1. Paikallisen yhteistoiminnan herättämistä alueilla ja alueellisten toimijoiden verkostoitumista on pidettävä tärkeänä hallinnossa ja alueilta tuleva kannanotto on otettava huomioon asioiden valmistelussa.
2. Alueiden asukkaat, erilaiset yhdistykset ja järjestöt tarvitsevat kokoontumistiloja toiminnoilleen. Kaupungin tulee edistää julkisten tilojen, esimerkiksi koulujen monikäyttöisyyttä. Koulut voivat toimia alueellisina keskuksina, jossa tarjolla on kokoontumistilojen lisäksi erilaista harrastustoimintaa koulutoiminnan päätyttyä.
3. Kehitetään alueellisia toimintamalleja tutustumalla aktiivisten kaupunginosien, kuten Hervanta, Messukylä, Tesoma ja Kaukajärvi yhteistoimintatapoihin.
4. Toimialat tukevat alueella toimivia asukas- ja muita yhdistyksiä myöntämällä omaehtoiseen vapaaehtoistyöhön toiminta-avustuksia. Toiminta-avustuksia myönnetään olemassa olevista määrärahoista niiden jakoperusteita uudistamalla.
5. Kumppanuushankkeiden kehittäminen kaupungin ja sen asukkaiden välillä. Kaupungin/ viranhaltijoiden välistä yhteistyötä voidaan lisätä kehittämällä toiminta-avustuksia vastikkeelliseen suuntaan, jolloin kaupunki myöntäessään avustuksen saa vastikkeeksi palvelun, esim. viheralueiden hoito.

## Toimenpide-ehdotus 6

### *Lasten ja nuorten osallistumisen tukeminen*

Osallistuvaan kansalaisuuteen kasvaminen alkaa jo lapsena. Lasten ja nuorten asenteet yhteiskunnallista osallistumista kohtaan muotoutuvat niiden kokemusten perusteella, joita heille kertyy omista vaikuttamismahdollisuuksistaan itselleen tärkeissä asioissa.

#### *(1) Lasten parlamentin ja nuorisofoorumin toiminnan kehittäminen*

Tampereella toimii lasten parlamentti, johon koulut valitsevat edustajat sekä löyhempi nuorisofoorumi, jonka toimintaan kaikki kiinnostuneet nuoret voivat osallistua. Molemmat elimet pitävät kokoukset kaksi kertaa vuodessa ja kokousten välillä kokoontuu erilaisia toimikuntia. Tulevaisuuden kannalta on tärkeää, että lasten ja nuorten ajatuksilla ja mielipiteillä on todellista vaikutusta. Heitä tulee kuunnella omien asioidensa asiantuntijoina. Tämä edellyttää toimivan yhteyden luomista viranhaltijoihin ja päätöksentekijöihin lapsia ja nuoria koskevissa kysymyksissä.

#### **Sisältö:**

1. Lisätään lasten ja nuorten mahdollisuuksia osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon pyytämällä lausuntoa lasten parlamentilta ja nuorisofoorumilta merkittävässä lasten ja nuorten elämään liittyvässä päätöksessä.
  - a. Lasten parlamentti ja nuorisofoorumi osallistuvat myös heitä koskevien asioiden talousarvion valmisteluun
2. Kaupunki on velvollinen vastaamaan lasten parlamentin ja nuorisofoorumin tekemiin aloitteisiin seuraavaan yleiskokoukseen mennessä.
3. Lasten parlamentin ja nuorisofoorumin toimintaa kehitetään antamalla erikseen määrättävä osuus koulujen perusparannukseen tarkoitetusta määrärahasta yleiskokousten päätettäväksi. Määrärahan käyttökohteet perustuvat kouluilta tuleviin ehdotuksiin. Toimintatapa on todettu hyväksi Osallisuushankkeen Helsingin Nuorten Ääni - projektissa.
  - a. Koulut valmistelevat keskuudessaan esitykset määrärahan käyttökohteiksi lasten parlamentin ja nuorisofoorumin yleiskokouksiin. Tarkoituksena on, että oppilaat miettivät kouluympäristöön liittyviä ongelmia ja kehittämisideoita. Koulun ehdotus yleiskokoukseen voidaan valita esimerkiksi äänestämällä tai oppilaskunnan kokouksessa.
  - b. Lasten parlamentin toimintaa varten on kehitetty verkkosivut, haulitori.net, jonne määrärahan käyttöehdotukset voidaan tulevaisuudessa laittaa esille.
  - c. Vuoden 2003 aikana kouluilla suunnitellaan vuoden 2004 toimintarahankäyttökohteet. Määrärahan käytöstä päätetään vuoden 2003 viimeisessä yleiskokouksessa.

## *(2) Lasten ja nuorten osallistuminen kaupunkisuunnitteluun*

### **Sisältö:**

1. Lasten ja nuorten mahdollisuuksia osallistua heitä koskevien rakennushankkeiden suunnitteluun (koulut, päiväkodit, leikkipuistot sekä nuorisotalot) lisätään. Tämä edellyttää yhteistyötä kaupungin eri yksiköiden välillä (mm. kaavoitus, aluekehitys, tilakeskus, nuorisotoimi, päivähoito sekä koulutoimi)
2. Lasten ja nuorten ymmärtämystä ja tietoa vaikutusmahdollisuuksista lisätään laatimalla opetuspaketti kaavoituksesta. Ympäristö- ja teknisen toimen palvelupisteessä ja kaavoitusyksikössä käy usein koululais- ja opiskelijaryhmiä tutustumassa. Ryhmiä varten laaditaan peruspaketti siitä, mitä kaavoitus on, miten siihen voi vaikuttaa ja mitä kaavat juridisesti tarkoittavat.

## Toimenpide-ehdotus 7

### 'Demokratiatilinpäätös'

Kuntalain 4 luvun 27 §:ssä säädetään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista voidaan edistää mm. kehittämällä asiakasdemokratiaa, järjestämällä kunnan osaluuehallintoa, tiedottamalla, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kuntalaki ja muu lainsäädäntö antavat riittävät puitteet osallistumisen kehittymiselle, mutta kunnan aktiivisuudesta riippuu kuinka ne ottavat lainsäädännön mahdollistamat osallistumis- ja vaikuttamiskeinot huomioon päätöksenteossaan. Tämän vuoksi kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumista tulee säännöllisesti seurata valtuustokausittain laadittavassa 'demokratiatilinpäätöksessä'.

#### Sisältö:

1. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen on toimialojen ja lautakuntien vastuulla ja niiden tulee seurata säännöllisesti osallistumismahdollisuuksien toteutumista.
2. Lautakuntien johtosäännön 6 §:n mukaisesti lautakunnan yleisiin tehtäviin lisätään velvoite edistää kuntalain 27 §:ssä mainittuja osallistumis- ja vaikuttamismuotoja.
3. Kaupunginhallitus esittää valtuustokausittain selvityksen siitä, miten laeissa säädetyt ja tämän raportin pohjalta erikseen päätetyt kuntalaisten ja käyttäjien osallistumismahdollisuuksien kehittämishankkeet ovat toteutuneet.
4. 'Demokratiatilinpäätös' yhdistetään kaupungin kestävän kehityksen raportointijärjestelmään ja sen valmistelusta vastaa suunnittelu- ja rahoitusryhmä yhdessä toimialojen kanssa.

## Toimenpide-ehdotus 8

### *Osallistuminen strategiseen suunnitteluun*

Tampereen kaupunkistrategia on viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten yhteinen näkemys siitä, miten kaupunkia tulevaisuudessa kehitetään. Strategian valmistelussa kuntalaiset olivat alusta lähtien mukana, mutta osallistuminen oli avoimesta valmistelusta huolimatta melko vähäistä. Ongelmana kuntalaisten näkökulmasta on strategisten kysymysten laaja-alaisuus ja irtautuneisuus arjesta. Kuntalaiset osallistuvat paremmin heitä itseään lähellä oleviin asioihin, mutta koko kaupungin kehittämistä koskevista kysymyksistä tarvitaan myös kuntalaisnäkemys.

#### **Sisältö:**

Mietitään keinoja, joilla strategiset, kaupungin kehittämiseen liittyvät kysymykset saadaan kuntalaisia kiinnostamaan muotoon ja kuntalaiset aktiivisesti mukaan strategiseen suunnitteluun.

1. Valtuustokausittain laadittavan strategian kuntalaisosallistumista lisätään kehittämällä vuorovaikutusta viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisen välillä. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi erilaisia teemaryhmiä ja tulevaisuusversaita.
2. Toimialat huolehtivat kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä omassa strategiatyössään sekä esittävät strategioissaan tavoitteita ja keinoja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi.
3. Lautakuntien talousarvion ja toimintasuunnitelman laatimista sekä strategista suunnittelua koskevat kokoukset ovat avoimia kuntalaisille.

## **Kirjalliset lähteet:**

Hallintovaliokunnan mietintö 10/2002 vp. Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä.

Kettunen, Pekka. 2002. Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa: Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Toim. Bäcklund, Häkli & Schulman. 2002. Gaudeamus.

Kettunen, P & Osenius, P. 2002. Kohti osallistumisen uutta aikaa. Osallisuushankkeen II-vaiheen arviointiraportti. Sisäasiainministeriö. Helsinki

Kohonen, K & Tiala, T (toim). 2002: Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Lillestøll, K. 2000. Porsgrunnin malli. Osallisuushanke. Katsaus. Sisäministeriö. Helsinki.

Salmikangas, A-K. 1998. Osallisuus suomalaisessa yhteiskunnassa –kokemuksia osallisuushankkeista. Osallisuushanke. Katsaus. Sisäministeriö. Helsinki.

Sutela, M. 2001. Kuntalaisten roolin muutos: asukkaasta asiakkaaksi – tarkastelukohteenä sosiaalihuollon asiakaslähtöisyys. Oikeus 2001 (30); 4: 418-436.