

Tiivistelmä osallisuuden mittaamisesta

Anu Markkola, Outi Rissanen

Helsinki

Sisältö

1. Osallisuuden mittaaminen muissa kunnissa
2. Osallisuuden kansalliset indikaattorit
3. Olemassa oleva valmistelutyö

Espoon kaupunki

Osallistuva Espoo – poikkihallinnollinen kehitysohjelma

Osallistuva Espoo -kehitysohjelma on Espoon kaupungin poikkihallinnollinen kehitysohjelma valtuustokaudella 2017–2021.

Poikkihallinnollisilla kehitysohjelmissa vauhditetaan uusien ratkaisujen aikaansaamista valtuustokauden keskeisiin haasteisiin

Vuosi 2018 keskittyy pitkälle toimenpiteiden suunnitteluun ja valmisteluun. Vuosina 2019-2020 keskitytään toimenpiteiden toteutukseen. Kevät 2021 on loppuarvioinnin ja raportoinnin aikaa.

Osallistuva Espoo -kehitysohjelman tavoite on edistää asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen osallistumista Espoo-tarinan mukaisesti. Päämääränä on kaikkien Espoo, kuntalaisten osallistumisen helppous, asukkaiden lähitekeminen ja omatoimisuus sekä vaikuttamisen, demokratian ja päätöksenteon kehittyminen.

Kansalaistoiminta määrittelee tulevaisuuden kaupungin ja tekee Espoosta kansainvälisesti vetovoimaisen.

Taulukko 1 Hyötytavoitteet ja mittarit

Hyötytavoite	Mittari(t) toteutumisen arvioimiseksi	Mittarin lähtöarvo (jos ei ole saatavilla, viimeisin tieto ja sen ajankohta)	Mittarin tavoitearvo ohjelman päättyessä (2021 alussa)	Lisätietoja (esim. tietolähde)
Asukkaat, yritykset ja yhteisöt osallistuvat yhteisten haasteiden ratkaisemiseen	Vaikutusmahdollisuuksiinsa tyytyväisten kuntalaisten osuus kantaa ottaneista kasvaa. (En osaa sanoa vastaukset poistettu.)	52 %	54 %	FCG, Kaupunki- ja Kunta palvelut
Asukkaiden lähitekeminen ja oma-toimisuuskasvat	Aktiivisesti osallistuvien kuntalaisten osuus nousee	30 %	50 %	FinSote
	Itsensä yksinäiseksi tuntevien osuus pienenee	9 %	5 %	
Asukkaiden luottamus demokratiaan ja päätöksentekoon kasvaa	Osallistuvan budjetoinnin käyttö laajenee Espoossa	Toteuma (3 kpl, x€)	6 kpl x €	oma seuranta
	Äänestysprosentti on jokaisella äänestysalueella väh. 50 %	66/69	69/69	FCG, Kaupunki- ja Kunta palvelut
	Luottamushenkilöiden toimintaan tyytyväisten osuus	53 %	60 %	

https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Espootarina/Osallistuva_Espoo

Vantaan kaupunki

Osallisuuden edistäminen on kirjattu valtuustokauden 2018-2021 strategian yhden painopisteen strategiseksi tavoitteeksi:

Painopistealue: Edistämme asukkaiden hyvinvointia sisältää yht. viisi osatavoitetta

”Kunnan keskeinen tehtävä on asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen. Tulevaisuuden Vantaalla asukkaiden hyvinvointi on lisääntynyt ja se jakautuu entistä tasaisemmin kaikille alueille ja asukasryhmiin. Kaupunki kannustaa kuntalaisia aktiivisuuteen, omatoimisuuteen sekä omasta ja lähipiirin hyvinvoinnista huolehtimiseen. [...]”

Strateginen tavoite	Mittari	Lähtötaso v. 2016 loppu	Tavoitetaso v. 2021
14. Asukkaiden mahdollisuudet osallistua aktiivisesti kaupungin ja oman asuinalueen kehittämiseen lisääntyvät	Uudet osallistumis- ja vaikuttamis-mahdollisuudet	Uusi mittari	Lukumäärä per toimiala /tulosalue
	Osallistumis- ja vaikutus-mahdollisuuksiin tyytyväisten osuus	Uusi mittari	Nousee
	Kuntavaalit äänestys-aktiivisuus-%	52 %	Nousee

http://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/136267_Valtuustokauden_strategia_2018-2021.pdf

Tampereen kaupunki

- Kaupungilla otettiin vuonna 2016 käyttöön Uusi osallistumisen malli
- Vuoden 2017 talousarviossa asetetaan strategian pohjalta tavoitteeksi osallistumisen mallin mukaisen asukkaiden, yritysten, henkilöstön ja yhdistysten yhteisen alueverkostotoiminnan käynnistymisen
 - Tavoitteen toteutumista arvioitiin seuraavasti: ”Uuden osallisuusmallin mukaiset, kaikille avoimet Alueverkostot käynnistyivät alkuvuonna koillisella alueella ja syksyllä etelän, kaakon ja lännen alueilla hyvinvointikeskusten aluekoordinaattoreiden johdolla. Alueverkostojen kokoontumisiin osallistui vuonna 2017 yli 250 alueen toimijaa.”
- Uudessa strategiassa 2018–2030 asetetaan tavoitteeksi yhteisöllisen toiminnan ja osallistuminen lisääntyminen. Valtuustokauden aikana tavoitteen mittareita ovat:
 - Itsensä yksinäiseksi tuntevien osuus (ATH, kouluterveyskysely)
 - Harrastaminen (kouluterveyskysely, LTH**, ATH)
 - Aktiivinen osallistuminen (ATH)
 - Äänestysaktiivisuus
 - Alueverkostojen osallistujamäärät ja osallistujien kokemus vaikuttamismahdollisuuksistaan

ATH = Aikuisten terveys-, hyvinvointi- ja palvelututkimus ** LTH = Lasten terveys, hyvinvointi ja palvelut -tutkimus * TEAviisari = kuvaa kunnan terveydenedistämisaktiivisuutta. Kaikki THL*

<https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/talous-ja-strategia/strategia/strategia-tiivistetysti.html>

Oulun kaupunki

- Kaupunkistrategiassa ei suoraan asetettu tavoiteindikaattoreita kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille. Myöskään talousarviossa 2017 ei arviointikohteelle ollut valtuuston asettamia sitovia tavoitteita
- Oulun arviointikertomuksessa vuodelta 2017 nostetaan erityisenä arviointikohteena kuntalaisten osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuudet
 - Kuntalaiskysely / Kuntaliiton ARTTU2-tutkimusohjelma
 - Avoimen hallinnon kysely / Oulun kaupungin oma kysely
 - THL:n ylläpitämä TEA-viisari
 - Kuntademokratiaindikaattorit 2017 -raportti / oikeusministeriö
- Lähidemokratiatoimikunta seuraa ja arvioi ”Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa” - osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelmaan kirjattujen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista tilinpäätöksen yhteydessä
- Kaupunkistrategia Oulu 2026:n valmisteilla olevissa indikaattoreissa on huomioitu selvemmin kuntalain mukaisesti kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Tavoitteiden toteutumisen arviointi liikennevaloin

Tavoite	Toteutumisen arviointi liikennevaloin
Talousarvion 2017 käyttösuunnitelma (sivistys- ja kulttuurilautakunta)	
Sivistys- ja kulttuuripalveluiden työntekijät edistävät osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumista. Tavoite: 50 % sikun työntekijöistä on koulutettu ym. teemoihin Mittari: koulutuksiin osallistuminen (%/sikun työntekijät)	Osallisuus on otettu osaksi normaalia toimintaa mm. normitettu osaksi varhaiskasvatus-, opetussuunnitelmaa sekä nuorisotyön perussuunnitelmaa.
Tavoite: Yhteisötoiminnan alueellisella toteuttamisrahalla toteutettavien tilaisuuksien ja tapahtumien sekä niihin osallistuvien määrä kasvaa vuoden 2016 määrästä. Tapahtumien määrä on 281. Mittari: Tapahtumien ja niihin osallistuvien määrä	Tapahtumien määrä: 320, osallistuneet vaihdelleet 20–50, ja suurimmissa tapahtumissa jopa 1500 kävijää.

Tavoite	Toteutumisen arviointi liikennevaloin
Lähidemokratiatoimikunta 2014	
Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa – ohjelma Tavoite: Ohjelman päätavoitteita mitataan vähintään kerran neljässä vuodessa ja laaditaan kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen tilinpäätös osana kaupungin talous- ja toimintasuunnitelmaa.	Osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelmaa ei ole raportoitu. Osallisuuden tilinpäätöstä ei ole laadittu.

Yleisiä osallistumisen ja vaikuttamisen keinojen sekä vaikuttajatoimielimien suoritteita ja kustannuksia

	Mittari	2013	2014	2015	2016	2017
Lähidemokratiatoimikunta	kokous lkm	5	5	4	5	8
	menot	8 251	12 254	12 770	13 339	14 862
	hakemukset	45	368	329	347	391
	avustukset €	74 980	182 429	193 526	210 584	211 202
Alueelliset yhteistyöryhmät, 21 kpl	kävijämäärä		699	1 164	1 090	796
	menot	**)	**)	10 383	8 000 *)	8 000 *)
Oulun raadit	osallistujat lkm	0	267	133	459	445
	menot	0	10 000 *)	10 000 *)	10 000 *)	10 000 *)
Vanhusneuvosto	kokous lkm	8	7	9	10	10
	menot	35 371	48 535	37 970	39 095	39 095
Vammaisneuvosto	kokous lkm	11	11	9	12	12
	menot	31 158	36 439	31 800	35 738	35 737
Maahanmuuttajaneuvosto	kokous lkm	0	0	4	7	8
	menot	0	0	49 352	29 231	29 230
Kulut yhteensä (ilman avustuksia)		74 780	107 228	152 275	135 403	136 924

*) Arvio **) Tietoa ei ole käytettävissä

Turun kaupunki

- Turun kaupungissa ei Kaupunkistrategian seuranta -asiakirjan perusteella mitata strategian toteutumisessa osallisuutta
 - Lähimmät osallisuutta kuvaavat mittarit ovat yksinäisyyden kokemisen ja kulttuurin harrastamisen indikaattorit (*THL Aikuisten terveys-, hyvinvointi- ja palvelututkimus*)
- Vuonna 2012 julkaistussa Turun kaupungin osallisuuden ja vaikuttamisen toimintamalli -loppuraportissa todetaan

”Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien seurannan tulee olla osa kaupungin strategista ja operatiivista johtamiskulttuuria ja seurantamittaristoa (tavoiteasetantaa). Suunnitelma osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia edistävän toiminnan seurannasta ja mittareista tarkennetaan käynnistysvaiheessa vuosien 2013-2014 aikana.

Seurantaan sisällytettäviä mahdollisia mittareita

- Lautakunnille, kaupunginhallitukselle ja –valtuustolle raportoitavien aloitteiden seuranta ja käsittelyn keskitetty koordinointi ja raportointi kaupunginhallitukselle ja –valtuustolle kerran vuodessa –
- Aloitteiden/palautteiden (sähköiset, suulliset, kirjalliset) määrä ja niiden käsittelyprosessi (mm. kulunut aika, lopputulos/toteutuminen, seuranta)
- Palautteiden kehittäminen raportoitavaan muotoon hyödynnettäväksi tarpeen mukaan kaupunkitasoisesti ja toimialoilla ja niiden informointi suunnitelmallisesti ja säännöllisesti kuntalaisille/asiakkaille ja kaupungin työntekijöille
- Kustannussäästöjen seurannan kehittäminen käsittelyaikojen muuttuessa (lyhentyessä) yhteistyössä Oikeusministeriön Ota Kantaa – palvelun kanssa
- Asukastilaisuuksien (kuulemiset, työpajat, yhteissuunnittelu ym.) määrä ja sisältö
- Koulutuksia seurataan ja suunnitellaan vuosittain, seurannan mittareina käytetään järjestettyjen koulutustilaisuuksien ja niihin osallistujien määrät, käyttöönotetut osallisuusmenetelmät sekä niistä saatu palaute henkilöstöltä ja asukkailta
- Osallisuuden huomioimista yksittäisten asioiden valmistelussa ja suunnittelussa seurataan ja suunnitellaan vuosittainen. Mittarina on, millä prosentiosuudella osallisuutta on kaikesta valmistelusta huomioitu
- Osallisuuden huomioimista tehostetaan kaikessa toimialan toiminnassa. Toimintaa seurataan ja suunnitellaan vuosittainen. Mittarina tähän käytetään osallisuutta lisäävien toimien määrän vuosittaista kasvua
- Kaupunginhallitukselle asetetaan mittariksi osallisuustoiminnan kehittämisen vuositavoite”

Jyväskylä

Osallistuvat ja hyvinvoivat asukkaat (yksi strategian neljästä kärjestä, joiden toteuttamiseksi on kirjattu 23 teemaa)

1) Lisäämme lasten ja nuorten mahdollisuuksia terveeseen kasvuun ja hyvään oppimiseen.

2) Tuemme asukkaiden osallistumista ja lisäämme vaikuttamisen mahdollisuuksia.

3) Edistämme asukkaiden yhdenvertaisuutta ja otamme huomioon kulttuurisen moninaisuuden.

4) Parannamme palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta koko Jyväskylässä.

5) Vahvistamme yhteisöllisyyttä, tuemme harrastustoimintaa ja vähennämme yksinäisyyttä.

6) Edistämme kulttuurin ja taiteen moni-ilmeisyyttä

Hyvinvointisuunnitelma 2017-2020 / osallisuuden vahvistaminen yksi painopisteistä

http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/93892_hyvinvointisuunnitelma_luonnos20171009.pdf

OSALLISUUS			
Vaikutusten ennakkoarviointi (EVA) päätöksenteossa vakiintuu			
- Asiasta päätös/ linjaus	Tehdyt EVA:t	strategia ja kehittäminen	
- Palvelualueilla koulutetut tutorit	Tutorit/ palvelualueet	strategia ja kehittäminen	
- Koulutusta/ valmennusta valmistelijoille	Koulutukset/ yhteiset valmennustilaisuudet	strategia ja kehittäminen	
Osallisuus palveluissa vahvistuu			
- Asiakasraatitoiminta laajenee ja sen toiminta-ajatus selkeytetään	Asiakasraatien määrä Toiminnan sisällön kuvaukset Toiminnan vaikuttavuuden arviointi/ asiakaspa-laute	strategia ja kehittäminen	
- Vapaaehtoistoiminnan kohderyhmät laajenevat	Määrälliset mittarit/ vapaaehtoiset, asiakkaat, tehtävät, toteutumis%	strategia ja kehittäminen	
- Kaupungin sisäisen vapaaehtoistoiminnan yhtenäistäminen ja yhteistyön tiivistäminen kaikkien palvelualueiden kesken	Koulutukset/ valmennukset Verkostoyhteistyö toteutuu/ ei toteudu Verkostotyön sisällön kuvaukset	strategia ja kehittäminen	
- Ammattilaisten valmennus laadukkaan vapaaehtoistoiminnan organisoimiseen	Valmennusprosessien kuvaukset	strategia ja kehittäminen	
- Järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä vahvistetaan	Syntyneet yhteistyörakenteet	strategia ja kehittäminen	
Osallisuus asukastoiminnassa vahvistuu			
- Hyvinvoivat asuinalueet –toiminta vakiintuu Huhtasuon, Keltinmäen ja Kuokkalan alueella ja laajenee muille alueille	Toiminnan kuvaukset Määrälliset mittarit: tilaisuudet, osallistujat	strategia ja kehittäminen	

Kansallinen ohjaus

- [Kuntalain 22 §:n](#) mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston tehtävä on lain mukaan pitää huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista
- Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää mm. seuraavilla keinoilla
 - Keskustelu- ja kuulemistilaisuudet
 - Kuntalaisraadit
 - Asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa
 - Osallistumismahdollisuudet kunnan talouden suunnitteluun
 - Asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteisen asioiden suunnittelun ja valmistelun tuki

Kansalliset indikaattorit

FinSote-tutkimus

- Kansallinen terveys-, hyvinvointi- ja palvelututkimus [FinSote](#) (ent. ATH)
 - FinSoten avulla seurataan väestön hyvinvoinnissa ja terveydessä tapahtuneita muutoksia eri väestöryhmissä ja alueittain. Tutkimus tuottaa myös seuranta- ja arviointitietoa väestön palvelutarpeiden tyydyttymisestä sekä väestön näkemyksistä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmästä, palveluiden saatavuudesta, laadusta ja käytöstä.
 - Tutkimustulokset ovat esitetty maakunnittain
 - **Osallisuus***
 1. Vähintään kerran vko kotitalouden ulkopuolisiin ystäviin ja sukulaisiin yhteyttä pitävien osuus (%)
 2. Aktiivisesti osallistuvien osuus (%)
 3. Itsensä yksinäiseksi tuntevien osuus (%)
 - Helsinkiä koskevien tietojen saatavuus:
 - Suurpiiri-tasoinen otos on tilattu kevääksi 2019 Tilasto- ja tietopalveluiden toimesta
- <http://www.terveytemme.fi/finsote>
- [Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke – Sokra](#) toteutti vuonna 2017 kyselyn, jonka avulla kerätään tietoa heikoimmassa asemassa olevien työikäisten hyvinvoinnista ja osallisuudesta

Kansalliset indikaattorit

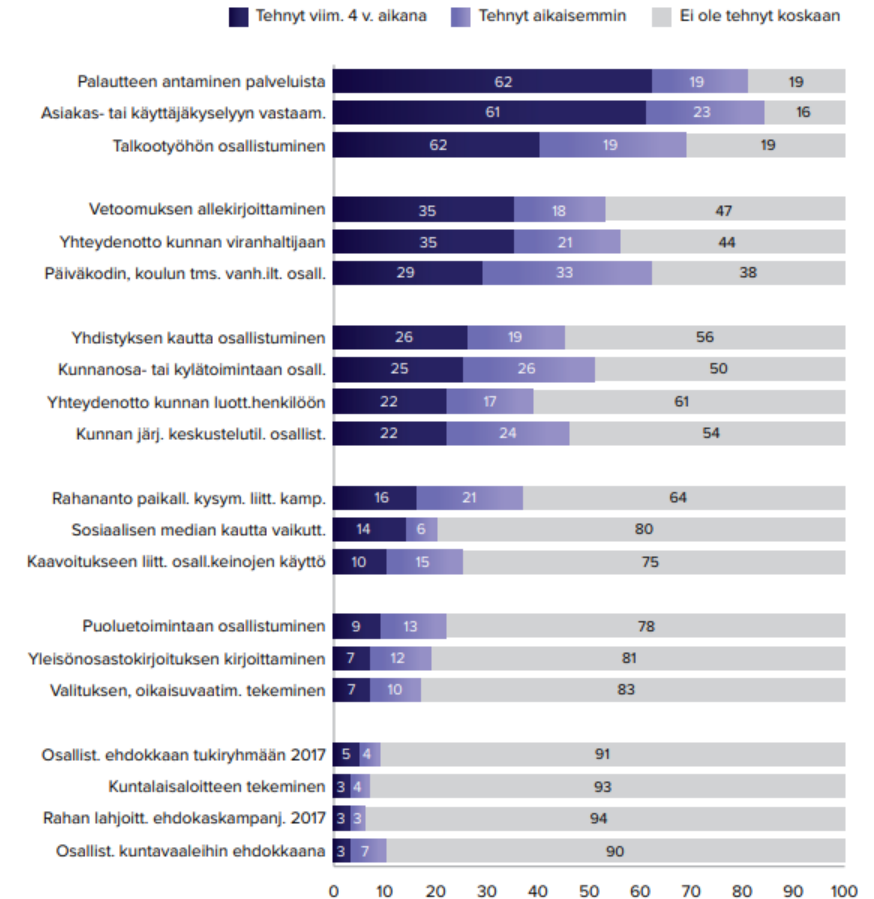
- Kaupunki ja kuntapalvelut-tutkimus (Kapa), FCG /Kuntaliitto
 - Helsinki osallistunut valtakunnalliseen tutkimukseen vuodesta 1983 lähtien. Tutkimus on toteutettu valtuustokausittain
 - Kyselyssä kysytään tyytyväisyydestä kuntalaisten vaikuttamisen mahdollisuuksiin, kuntapalveluista tiedottamiseen ja palautteen antamisen mahdollisuuteen
- [Demokratiaindikaattori](#), oikeusministeriö
 - Kuntalaiset eri vaikuttamiskeinojen käyttäjinä –sarjaa tehty v. 1996, vuoden 2017 aineisto perustuu Kuntavaalitutkimus 2017 (N=1726) ja Kuntavaaliehdokkaat 2017 (N=1214) – kyselytutkimusaineistoihin
 - Osiossa kysytään mm. yhteyden ottamisesta kunnan viranhaltijaan, kunnanosa/kylätoimintaan osallistumisesta ja kunnan järjestämään keskustelutilaisuuteen osallistumisesta

	Kuntalaisten vaikuttamisen mahdollisuudet				
Helsinki	32,5	33,2	34,4	100	1051
Espoo	32,9	38,6	28,5	100	1261
Vantaa	33,3	41,7	25,1	100	1034

Kansalliset indikaattorit

Demokratiaindikaattori

- Sotkanet.fi
 - Keskeisiä väestön hyvinvointia ja terveyttä koskevia tietoja vuodesta 1990 alkaen
 - Indikaattoreita:
 - Aukkaiden osallistumiskeinot kuvattu kunnan verkkosivulla
 - Osallistumisen edistämistoimet, ka
 - Indikaattori ilmaisee onko kunnan kyseisen vuoden toiminnan suunnittelussa määritelty kuntalaisten osallisuuden edistämisen 1) tavoitteet, 2) toimenpiteet, 3 resurssit ja 4) vastuut
 - Aktiivisesti järjestötoimintaan osallistuvat
 - Itsensä yksinäiseksi tuntevien osuus
 - Luottamus oman kunnan päätöksentekoon
 - Osallistunut koulun asioiden suunnitteluun
 - Hyvät vaikutusmahdollisuudet koulussa
 - Äänestysaktiivisuus



KUVIO 1. "Mitä seuraavista olet tehnyt viimeksi kuluneiden neljän vuoden aikana (eli huhtikuusta 2013 alkaen) vaikuttaaksesi oman kuntasi asioihin?"
(Kuntavaalitutkimus 2017, %)*

Kuntaliiton eväät

- [Kuntalaisten osallistuminen](#) -sivusto
- Kuntademokratiaverkoston tapaaminen 7.6.2018, aiheena [osallisuuden työkalut ja arviointi](#)
 - Mm. Mikko Raskin esitys [Eväitä osallisuuden arviointiin ja mittaamiseen](#)
- Demokratiatilinpäätös-hanke 2004–2008
 - Hankkeen tavoitteena luoda työkalu, jonka avulla kunnat itse voivat arvioida ja kehittää paikallista demokratiaa
 - Hankkeen toisessa osiossa kartoitettiin kuntien toimintatapoja kuntalaisten osallistumiseen liittyen. Keskeiset osa-alueet olivat tiedottaminen, päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys, kuntalaisten kuuleminen ja erilaisten vaikuttamistapojen tarjoaminen
 - Keskeisimmät tulokset Helsingin osalta liittyvät siihen havaintoon, että keskushallintotasoisien ohjeistuksen, strategian tms. puuttuminen mahdollistaa virastotasolla hyvin monenlaisia käytäntöjä (Pia Backlund 2008)
 - Hankkeen kolmas teema keskittyi kuntalaisten käsityksiin osallistumismahdollisuuksistaan (luottamushenkilöt). Kts. seuraava sivu
- Kuntaliiton verkkosivuilla julkaistu blogi-kirjoitus [Eväitä osallisuuden evaluointiin](#)

Jo olemassa oleva valmistelutyö

- Kysely kaupungin viestinnästä 2015
 - Vastaajilta kysyttiin mm. kaupungin kyselyihin osallistumisesta, asukaskuulemiseen ja keskustelutilaisuuksiin osallistumisesta ja valtuuston kokousten seuraamisesta
 - Vastaajista 48 % näkee, että kaupungin viestintää kuvaa erittäin hyvin tai melko hyvin väite ”on mahdollisuus mielipiteisiin ja palautteen antamiseen”
- [Helsinkiläisten käsityksiä osallisuudesta-selvitys](#)
 - Pia Bäcklund / Tietokeskus 2008
 - Kyselyaineistoon perustuva selvitys tehty osana Kuntaliiton Demokratian tilinpäätös -hanketta
 - Käsitteli mm. tiedon saantia kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta, tiedon saamista kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä toivotuista osallistumismahdollisuuksien muodoista