

Liisa Jurmu

**Kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien
kytkeytyminen edustukselliseen järjestelmään Oulussa**

Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos
Valtio-oppi
Pro gradu –tutkielma
Lokakuu 2008

Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos

JURMU, LIISA: Kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kytkeytyminen edustukselliseen järjestelmään Oulussa

Pro gradu –tutkielma, 73 s.
Valtio-oppi
Lokakuu 2008

Kansalaisten kiinnostus edustuksellista demokratiaa kohtaan on heikentynyt viime vuosien ja vuosikymmenten aikana selvästi, mikä näkyy esimerkiksi alhaisina äänestysprosentteina ja puolueiden hankaluutena hankkia ehdokkaita listoilleen vaaleihin. Kuntatasolla ongelmaan on lähdetty etsimään ratkaisua osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamisesta. Kunnissa on kehitetty viime vuosien aikana edustuksellisen järjestelmän rinnalle uusia suoria osallistumis- ja vaikuttamismuotoja.

Suorat osallistumis- ja vaikuttamiskeinot sekä edustukselliseen demokratiaan liittyvä toiminta eivät ole toisiaan pois sulkevia, vaan toisiaan täydentäviä demokratian toteuttamismuotoja. Kunnissa tarvitaan niin edustuksellisen demokratian järjestelmä, kuin sitä täydentäviä suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien linkittyminen edustukselliseen järjestelmään ei ole kuitenkaan ongelmatonta.

Tässä pro gradu –tutkimuksessa tarkastellaan millaisia haasteita suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kytkeytymisessä edustukselliseen demokratiaan on. Tutkimuksen huomio kohdistuu kuntalaisten ja luottamushenkilöiden väliseen vuorovaikutukseen sekä osallistuvan demokratian teorian mukaisen toiminnan toteutumisen tarkasteluun. Tutkimuksen tapauskohteena on Oulun kaupungissa suuralueittain toteutettava alueellinen yhteistyö, joka mahdollistaa kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen. Tutkimukseen on haastateltu Oulun kaupungin asukkaita ja luottamushenkilöitä. Haastattelut on suoritettu teemahaastattelu-menetelmällä. Tutkimus on otteeltaan laadullinen ja aineiston analyysi on toteutettu sisällönanalyysin avulla.

Tutkimuksen mukaan suoran ja edustuksellisen demokratian linkittymisen mahdollistavaan kuntalaisten ja luottamushenkilöiden väliseen vuorovaikutukseen liittyy useita haasteita. Keskeisimpiä niistä tämän tutkimuksen mukaan ovat toimijoiden aktivoituminen ja sitoutuminen yhteistyöhön (asukkaat ja luottamushenkilöt), suoran ja edustuksellisen demokratian näkeminen erillisinä (luottamushenkilöt), suoran osallisuuden ja vaikuttamisen sijoittaminen virallisen kunnallispolitiikan ulkopuolelle (luottamushenkilöt), suoran demokratian potentiaalinen puutteellinen sisäistys (luottamushenkilöt), toimijoiden näkemykset vuorovaikutuksen ajankohdasta, toimijoiden erillisyyden kasvu; luottamushenkilöiden identifioituminen eliittiin ja kuntalaisten vieraantuminen perinteisestä politiikasta ja poliittisista puolueista, kunnallispolitiikan muuttunut luonne ja toimijoiden muuttuneet roolit sekä toimintaympäristön muutokset.

Asiasanat: Osallistuminen, vaikuttaminen, osallisuus, osallistuva demokratia

Sisällys:

1. Johdanto.....	1
2. Tutkimuksen lähtökohdat.....	4
2.1. Tutkimusongelma ja -kysymykset	4
2.2. Tutkimusote ja -analyysi	5
2.3. Aineiston kuvaus.....	10
3. Kunnallisdemokratia muutoksessa.....	12
3.1. Demokratian määritelmä.....	12
3.2. Kuntalaisen monet roolit.....	18
3.3. Osallisuuteen liittyvien käsitteiden määrittelyä	24
3.4. Osallisuutta ja vaikuttamista lainsäädännön ja hankkeiden näkökulmasta.....	29
3.5. Kunta- ja palvelurakennemuutos demokratian näkökulmasta.....	33
4. Oululaisten mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa.....	35
4.1. Perustietoa Oulusta	35
4.2. Oululainen lähidemokratia.....	37
4.3. Alueellinen yhteistyö lähidemokratian toteuttajana.....	38
5. Suoraa ja edustuksellista demokratiaa Oulussa.....	45
5.1. Aukkaiden näkemyksiä alueellisesta yhteistyöstä ja toimijoiden vuorovaikutuksesta	45
5.2. Luottamushenkilöiden kokemuksia vuorovaikutuksesta	48
5.3. Luottamushenkilöiden rooli ja osallistumismuodot alueellisessa yhteistyössä	52
5.4. Viestintä vuorovaikutuksena.....	58
6. Loppupäätelmät	61
Lähteet:	70

1. Johdanto

Asukkaiden vähäinen osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon on herättänyt viime vuosina Suomessa laajasti huolta. Vähäinen osallistuminen näkyy muun muassa alhaisina äänestysprosentteina, puolueiden hankaluutena hankkia uusia jäseniä ja löytää ehdokkaita listoilleen kunnallisvaaleihin. (Kettunen 2004, 9.) Kansalaisten poliittisen aktiivisuuden lasku ei koske vain kunnallisia asioita, sillä samansuuntainen kehitys näkyy myös kansallisella tasolla. Kunnallisvaalien äänestysprosenttien tavoin myös esimerkiksi eduskuntavaalien äänestysprosentti on laskenut. Kansalaisten kiinnostus edustuksellista demokratiaa kohtaan on viime vuosien ja vuosikymmenten aikana heikentynyt selvästi. Ongelmaan on lähdetty etsimään ratkaisua osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamisesta.

Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia on pyritty parantamaan muun muassa lainsäädännön avulla. Vuoden 1995 kuntalaissa korostetaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämistä ja tiedonjakoa. Kunnallislain muutoksella on veloitettu kuntia kehittämään osallistumista aikaisempaa pidemmälle. (Kettunen 2004, 19.) Osallistumista on kehitetty myös erilaisten kansallisten hankkeiden, projektien ja kokeilujen avulla. Esimerkkejä kehittämistoimenpiteistä ovat vapaakuntakokeilu, lähiöiden perusparantaminen ja osallisuusprojektit. Osallistumisen ja vaikuttamisen yhteydessä korostetaan nykyisin entistä enemmän uusia, suoria muotoja.

Suorien osallistumismahdollisuuksien kehittäminen on tärkeää ensinnäkin edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Aktiivinen osallistuminen ja vaikuttaminen kiinnittävää kansalaiset yhteiskunnalliseen elämään, joka puolestaan vahvistaa luottamusta poliittisiin instituutioihin. Kokemus osallisuudesta ja vaikutusmahdollisuuksista lisää kiinnostusta yhteiskunnallisia asioita ja politiikkaa kohtaan. Kiinnostus lisää aktiivisuutta, mikä näkyy muun muassa lisääntyvänä äänestysvilkkautena. Aktiivisuus vaaleissa vahvistaa edustuksellisen demokratian järjestelmää, sillä sen toimivuuden keskeinen edellytys on kansalaisten osallistuminen päätöksentekijöiden valintaan.

Suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen on tärkeää edustuksellisen demokratian vahvistumisen lisäksi myös suoran demokratian näkökulmasta. Kansalaiset eivät ole välttämättä kiinnostuneita edustukselliseen demokratiaan liittyvistä osallistumis- ja vaikuttamismuodoista, vaan he haluavat vaikuttaa asioihin suorien toimintamuotojen kautta. Ihmisten aktivoituminen yhteiskunnalliseen elämään on tärkeää muun muassa seuraavista syistä:

osallistuminen lisää asukkaiden vuorovaikutusta ja vahvistaa identiteettiä sekä antaa mahdollisuuden saada arvostusta omassa yhteisössä. Myönteiset kokemukset antavat puolestaan uskoa kykyihin hallita omaa elämää ja selviytyä muutoksista. Tällä tavoin osallistuminen lievittää parhaillaan sosiaalisia ongelmia ja ehkäisee syrjäytymistä. (Anttiroiko ym. 1996, 42.)

Suorat osallistumis- ja vaikuttamiskeinot sekä edustukselliseen demokratiaan liittyvä toiminta eivät ole toisiaan pois sulkevia, vaan täydentäviä demokratian toteuttamismuotoja. Viimeaikaisten tutkimusten mukaan molempia tarvitaan, sillä päätöksenteon uskottavuuden takaajaksi ei enää riitä kansalaisten mahdollisuus äänestää kerran neljässä vuodessa edustajia kunnallisiin ja kansallisen tason päätöksentekoeleimiin. Nykyisen jälkiteollisen yhteiskunnan uudenlaiset arvot vaativat toimintatapojen muuttamista ja kansalaisten suora osallistuminen voi olla yksi vastaus muuttuneeseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen. On kuitenkin tärkeää huomata, että suoran demokratian toteuttaminen ei ole mahdollista ilman edustuksellisen järjestelmän instituutioita. (Sutela 2000, 8.) Kunnissa tarvitaan edustuksellisen demokratian järjestelmä ja sitä täydentäviä suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien linkittyminen edustukselliseen järjestelmään ei ole kuitenkaan ongelmatonta. Tämä on tullut esille muun muassa osallisuushankkeen loppuraportissa (kts. Valtioneuvosto 2002). Tämän opinnäytteen tavoitteena on tarkastella niitä mahdollisia syitä, joiden vuoksi uudenlaisten osallistumis- ja vaikuttamismuotojen kehittyminen osaksi edustuksellisuuteen perustuvaa kunnallista demokratiaa on vielä alkuvaiheessa. Tutkimuksessa tarkastellaan suoran ja edustuksellisen demokratian kytkeytymistä Oulun kaupungissa. Tutkimus kohdistuu oululaisen lähidemokratian keskiössä olevaan alueelliseen yhteistyöhön ja erityisesti siihen, miten tämä suora asuinalueilla toteutuva toiminta linkittyy edustukselliseen demokratiaan.

Lähidemokratian edelläkävijänä tunnettu Oulu on tämän tutkimusaiheen näkökulmasta perusteltu tapauskohde. Oululainen lähidemokratia juhlii 30-vuotista taivaltaan vuonna 2008. Kolmella vuosikymmenellä toteutettu toiminta on sisältänyt erilaisia vaiheita kaupunginosahallintokokeilusta aluevaltuustokokeiluun ja lähidemokratiakokeilusta tänä päivänä toteutettavaan alueelliseen yhteistyöhön. Toiminnan kehittämiseen on sisällynyt myös runsas määrä erilaisia hankkeita, joita on toteutettu erityisesti 1990-luvulta lähtien. (Alikoski 2008)

Kuten edellä on tullut esille, suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen on demokratian toteutumisen näkökulmasta tärkeää. Tutkimuksessa tarkastellaan aihealuetta kunnallisen demokratian näkökulmasta. On tärkeää kuitenkin huomata, että lähidemokratiassa toteutuva ja vahvistuva asukkaiden aktiivisuus, omaehtoisuus ja yhteisöllisyys ovat hyvinvointivaltiota uhkaavan kriisin vuoksi nyt ja tulevaisuudessa entistä merkittävämmässä roolissa myös muussa kunnan toiminnassa. Esimerkkinä tästä ovat palvelut ja niiden tuottaminen (erityisesti asiakaslähtöisyys, käyttäjädemokratia ja kolmas sektorin palvelujen tuottajana).

Kuntalaislähtöisillä toimintatavoilla voidaan parantaa palvelujen vaikuttavuutta ja lisätä luottamukseen perustuvaa yhteisöllisyyttä. Asukkaiden yhteisöllinen toiminta puolestaan luo edellytyksiä turvalliselle, viihtyisälle ja uudistuvalla asuinympäristölle. Asukkaiden omaehtoisen toiminnan tukeminen korostuu muutoksissa, joista tällä hetkellä kuntakentällä ei ole pulaa. Suomessa toteutetaan parhaillaan historian merkittäväntä kunnallishallintoon ja palveluihin kohdistuvaa uudistusta, Kunta- ja palvelurakennemuutosta. Uudistuksen yksi keskeinen tavoite on demokratian ja kansanvaltaisen ohjauksen vahvistaminen. (Kuntaliitto 2007, 3.)

Suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisen merkitys on viime vuosina tunnistettu niin kunnissa kuin kansallisellakin tasolla. Erityisenä haasteena pidetään edelleen uudenlaisen osallistumisen ja vaikuttamisen yhdistymistä perinteiseen, edustuksellisuuteen perustuvaan demokratiaan. Tutkimuksessa tartutaan tähän ajankohtaiseen aiheeseen tarkastelemalla kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välistä vuorovaikutusta Oulussa.

2. Tutkimuksen lähtökohdat

2.1. Tutkimusongelma ja -kysymykset

Suomalainen kunnallispolitiikka perustuu vahvasti edustukselliseen järjestelmään. Perinteisen edustuksellisen järjestelmän rinnalle tarvitaan kuitenkin johdannossa esitetyn mukaisesti suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Suoraa osallistumista ja vaikuttamista ovat muun muassa aloitteet, mielipidetiedustelut, neuvoo-antavat kansanäänestykset ja tämän tutkimuksen keskiössä oleva lähidemokratia. Suora osallisuus ja vaikuttaminen voi toteutua myös kuntalaisten ja viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden välisessä vuorovaikutuksessa.

Tutkimuksessa tarkastellaan oululaisten suoran osallisuuden ja vaikuttamisen linkittymistä edustukselliseen järjestelmään. Tutkimus kohdistuu lähidemokratian keskiössä olevaan alueelliseen yhteistyöhön, joka on asuinalueilla toteutuvaa kuntalaisten suoraa osallisuutta ja vaikuttamista. Alueellinen yhteistyö mahdollistaa asukkaiden, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen säännöllisen ja aktiivisen vuorovaikutuksen.

Suoran osallisuuden ja vaikuttamisen kytkeytyminen edustukselliseen järjestelmään on olennaista toiminnan vaikuttavuuden näkökulmasta. Toiminta voi olla aidosti vaikuttavaa, jos sillä on yhteydet asioita valmisteleviin ja toteuttaviin viranhaltijoihin sekä päätöksiä tekeviin luottamushenkilöihin. Suoran osallisuuden ja vaikuttamisen potentiaalin hyödyntäminen edellyttää toiminnan kytkeytymistä osaksi koko kunnan toimintaa.

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena (tutkimusongelmana) on tarkastella **millaisia haasteita suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kytkeytymisessä edustukselliseen demokratiaan on?** Tutkimuksen huomio kohdistuu tutkimusongelman kautta kuntalaisten ja luottamushenkilöiden väliseen vuorovaikutukseen sekä osallistuvan demokratian teorian mukaisen toiminnan toteutumisen tarkasteluun. Tutkimusongelmaa voidaan tarkentaa seuraavilla alakysymyksillä:

- *Miten kuntalaiset kokevat suorat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet?*
- *Millaisia näkemyksiä luottamushenkilöillä on suorista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista?*
- *Millaista kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välinen vuorovaikutus on?*
- *Millaisen kokonaisuuden suorat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä edustuksellinen järjestelmä muodostavat?*

Tutkimusongelman tarkastelunäkökulma on toimijalähtöinen. Tutkimusongelmaa lähestytään luottamushenkilöiden ja asukkaiden näkemysten kautta. Tarkastelun keskiössä on kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välinen vuorovaikutus, jonka nähdään mahdollistavan suorien osallistumis- ja vaikuttamismuotojen kiinnittymisen edustukselliseen järjestelmään. Toimijalähtöisyys on luonnollinen valinta, sillä niin edustuksellisessa kuin suorassakin demokratiassa on keskeisessä asemassa toiminnan aikaan saavat yksilöt; kuntalaiset, viranhaltijat ja luottamushenkilöt.

Kuntalaisten ja viranhaltijoiden vuorovaikutus on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, sillä tutkimuksen keskeinen tavoite on tarkastella suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kytkeytymistä edustukselliseen demokratiaan. Kuntalaisten ja viranhaltijoiden välinen vuorovaikutus kertoo osaltaan suorien muotojen roolista kunnan toiminnassa ja tämän vuoksi myös sen tutkiminen on mielenkiintoista ja tärkeää. Tässä tutkimuksessa kyseistä osa-alueetta ei kuitenkaan ole otettu mukaan tarkasteluun, sillä se nähdään laajuudeltaan omaksi tutkimusaiheekseen.

Suoran ja edustuksellisen demokratian linkittymistä on tutkittu Suomessa asukkaiden ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen näkökulmasta varsin vähän. Suoria muotoja on viime vuosina kunnissa kehitetty osin melko runsaastikin, muun muassa erilaisten kokeilujen ja hankkeiden avulla. Monista kokeiluista on saatu hyviä kokemuksia, mutta kuntalaisten ja luottamushenkilöiden vuorovaikutuksessa on edelleen paljon kehitettävää. Tutkimuksen aihe on tämän vuoksi erittäin ajankohtainen ja yhteiskunnallisesti merkittävä.

Tämä pro gradu –tutkielma antaa eväitä kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen kehittämiseksi oululaisessa alueellisen yhteistyön toimintamallissa. Tämän lisäksi tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää myös muissa Suomen kunnissa, esimerkiksi erilaisten kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen mahdollistavien toimintamallien suunnittelussa ja kehittämisessä.

2.2. Tutkimusote ja -analyysi

Tutkimus on otteeltaan laadullinen ja aineiston analyysi on toteutettu sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysi on menetelmätapa, jonka avulla voidaan analysoida erilaisia dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jossa huomio kohdistuu tekstin merkityksiin eikä esimerkiksi diskurssianalyysin tavoin merkityksien tuottamiseen. Sisällönanalyysilla pyritään saamaan kuvaus tutkittavasta ilmiöstä tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Sisällönanalyysilla viitataan usein niin sisällön laadulliseen kuin määrälliseenkin

analysointiin. Nämä kaksi sisällönanalyysitapaa voidaan kuitenkin jakaa myös sisällön erittelyyn (dokumentin kvantitatiivinen analyysi) ja sisällönanalyysin (dokumentin sanallinen/laadullinen analyysi). (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105–107.) Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysillä tarkoitetaan nimenomaan laadullista sisällönanalyysia: aineisto on analysoitu laadullisesti, eikä laskemalla esimerkiksi tiettyjen käsitteiden, sanojen tai ilmaisujen esiintymistä.

Laadullinen analyysi voidaan jakaa karkeasti induktiiviseen (yksittäisestä yleiseen) ja deduktiiviseen (yleisestä yksittäiseen) logiikkaan. Näiden kahden logiikan lisäksi voidaan tunnistaa kolmas päättelytapa, jota kutsutaan abduktiiviseksi. Abduktiivisen päättelyn mukaan teorianmuodostus on mahdollista silloin, kun havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus. Abduktiivinen päättely on siten tavallaan induktiivisen ja deduktiivisen logiikan välillä. Logiikassa huomioidaan teoria, asettamatta sitä kuitenkaan pelkästään testattavaksi kyseiseen ilmiöön. Abduktiivisessa logiikassa teoriaa ei kärjistäen sanottuna aseteta annetuksi totuudeksi, vaan analyysissa huomioidaan myös teorian ulkopuolelle sijoittuvat asiat. Näin ollen abduktiivisessa logiikassa kehitetään teoriaa, sen pelkän testaamisen sijaan. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 95–97.)

Toinen tapa jaotella laadullista analyysia on Eskolan (2001, 136–138) käyttämä jako aineistolähtöiseen-, teoriasidonnaiseen- ja teorialähtöiseen analyysiin. Aineistolähtöisessä analyysissa pyritään luomaan tutkimusaineistosta teoreettinen kokonaisuus, jolloin aikaisempien havaintojen ja tietojen ei nähdä vaikuttavan analyysin toteuttamiseen tai lopputulokseen. Aineistolähtöinen analyysi on lähinnä edellisen jaottelun mukaista induktiivista päättelyä. Teorialähtöinen analyysi on puolestaan lähinnä deduktiivista päättelyä. Tämä luonnontieteellisen tutkimuksen perinteinen analyysimalli nojaa nimensä mukaisesti johonkin tiettyyn teoriaan tai malliin. Analyysin taustalla on usein ajatus aikaisemman tiedon testaamisesta uudessa kontekstissa. Teoriasidonnainen analyysi on puolestaan näiden kahden analyysin välissä. Siinä teoria on apuna analyysin etenemisessä, mutta teoriaa ei vain teoriasidonnaisen analyysin tapaan testata uuteen kontekstiin. Teoriasidonnaisessa analyysissa on kytkeviä teoriaan ja aikaisempi tieto auttaa sekä ohjaa analyysin tekemistä. Teoriasidonnaisen analyysin päättely on lähinnä abduktiivista päättelyä. Tutkijan ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit.

Tätä tutkimusta voidaan luonnehtia teoriasidonnaiseksi ja abduktiiviseksi. Teoriasidonnaisen tutkimuksesta tekee se, että aihetta tarkasteltaessa on otettu huomioon aikaisemmin julkaistut suoria ja edustuksellista demokratiaa, sekä niiden kytkeytymistä koskevat tutkimukset ja demokratiateorioihin liittyvät teoreettiset käsitteet. Tutkimuksessa on kuitenkin myös teoriaa

kehitteleviä piirteitä ja päättelyn logiikka on vahvasti abduktiivinen: tutkimuksessa on teorian ohjaama johtoajatus, jonka avulla lähestytään kyseistä aihealuetta.

Tutkimuksen johtoajatuksen mukaan suora ja edustuksellinen demokratia voivat linkittyä yhteen kansalaisten ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen kautta. Vuorovaikutuksella viitataan kaikkeen siihen toimintaan, jossa osapuolina ovat kansalaiset ja päätöksentekijät. Vuorovaikutus ei ole näin ollen esimerkiksi pelkästään kuntalaisten ja päätöksentekijöiden välistä keskustelua tai yhteydenpitoa esimerkiksi sähköisiä viestimiä käyttäen. Vuorovaikutusta on kaikki se toiminta ja ne signaalit, joissa osapuolina ovat edellä mainitut toimijat. Johtoajatus tekee tutkimuksesta teoriasidonnaisen, mutta päättelyn logiikka erottaa tutkimuksen teorian testaamisesta tai deduktiivisuudesta. Kohdetta tarkastellaan tutkimuksessa ilman tiukasti määriteltyjä kriteereitä ja käsitteitä. Näin ollen tutkimusaineistoa käsitellään ilman ennalta määriteltyä käsitteistöä, mikä mahdollistaa aikaisempien teorioiden ja tutkimusten ulkopuolisten asioiden pääsyn tarkastelun kohteeksi.

Tutkimus eroaa teorialähtöisestä analyysistä; teoriaa ei oteta annettuna, vaan sitä lähdetään kehittämään eteenpäin johtoajatuksen avulla. Tutkimusongelman määrittelyyn ja lähestymistavan valintaan vaikuttavat aihealuetta koskevat aiemmat tutkimukset ja muodostetut teorit, joiden merkitys tutkimusta ohjaavina ja tutkimukseen vaikuttavina tekijöinä on tärkeää tunnistaa. Laadulliset tutkimukset määritellään usein aineistolähtöiseksi, vaikka analyysiprosessiin vaikuttaa usein aikaisemmat tutkimukset ja teorit. Tuomi & Sarajärvi (2002, 102) huomauttavatkin, että abduktiivinen päättely on analyysin apuna useammin kuin halutaan myöntää.

Kvalitatiivinen aineisto on tavallaan pala tutkittavaa maailmaa. Aineistosta saatavat tulokset eivät ole kvantitatiiviselle tutkimusotteelle tyypillisesti yleistettävissä suoraan laajaa joukkoa koskevaksi. Kvalitatiivisen tutkimuksen keskeinen merkitys on nostaa esille erilaisia ominaisuuksia, sekä pyrkiä ymmärtämään ja kuvailemaan kyseessä olevaa ilmiötä. Tutkijan tulee kvalitatiivista aineistoa tarkastellessaan pystyä määrittelemään mitä kyseessä olevassa aineistossa esitetyillä asioilla tarkoitetaan ja mitä niistä voidaan päätellä. Tutkijan tulee Alasuutarin (1999, 88) mukaan pystyä määrittelemään aineiston *kulttuurinen paikka*.

Tämä tutkimus on tapaustutkimus (case-study), jonka kohteena on Oulun kaupunki. Tutkimus kohdentuu siten paikallishallintoon ja päätöksentekijöitä edustaa tutkimuksessa Oulun kaupungin luottamushenkilöt ja kansalaisia Oulun kaupungin asukkaat. Ilmiön tutkiminen tapaustutkimuksena

on tässä tutkimuksessa luonnollinen valinta, sillä ilman rajattua kohdetta on kyseistä aihealuetta (vuorovaikutusta) ja siten tutkimusongelmaa varsin vaikeaa tutkia. Uusitalon (1991, 75.) mukaan tapaustutkimusta voidaankin käyttää etsinnällisiin, kuvaileviin ja selittäviin ongelmiin. Keskeinen kysymys tapaustutkimuksissa on niiden yleistettävyyden; voidaanko tutkimuksen havainnot ja tulokset yleistää tarkastellun ilmiön ulkopuolelle?

Olennaista on osata sijoittaa tapauskohde tutkittavaan maailmaan ja pystyä määrittelemään sen samanlaisuus/erilaisuus suhteessa sen ulkopuoliseen todellisuuteen. Tässä tutkimuksessa kohteena oleva Oulun kaupunki on suomalainen suurehko kunta, jossa on kehitetty lähidemokratiatoimintaa suhteellisen pitkään ja monipuolisesti. Tutkimuksessa tarkastellaan kuntalaisten ja luottamushenkilöiden vuorovaikutusta alueellisen yhteistyön näkökulmasta. Alueellinen yhteistyö on ainutlaatuinen eri toimijoiden yhteistyömuoto, mutta samantyyppistä toimintaa harjoitetaan joissain määrin myös muissa suomalaissa kunnissa. Toisaalta on tärkeää myös huomata alueellisen yhteistyön olevan vain yksi keino asukkaiden, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutuksen mahdollistamisessa. Tutkimuksen keskiössä ei ole alueellinen yhteistyö toimintatapana, vaan sen mahdollistama toimijoiden välinen vuorovaikutus. Tutkimuksessa tehtävät havainnot on siten mahdollista yleistää myös Oulun ulkopuolelle, joskin tapaustutkimukselle tyypillisesti varovaisuutta noudattaen.

Tutkimuksen haastatteluaineisto muodostuu yhdeksälle oululaiselle luottamushenkilölle ja yhdeksälle asukkaalle tehdystä teemahaastattelusta. Haastatteluissa mukana olevat luottamushenkilöt ovat niin alueellisessa yhteistyössä mukana olevia, kuin siihen osallistumattomiakin päättäjiä. Haastatellut asukkaat ovat puolestaan alueellisessa yhteistyössä mukana olevia tai joskus siinä mukana olleita henkilöitä. Luottamushenkilöiden valinnassa on huomioitu puoluekettä. Luottamushenkilöt edustavat otosta oululaisista päättäjistä, joka on olennaisen tärkeää tutkimusongelman kannalta. Onhan yhtenä tavoitteena selvittää miksi kuntalaisten ja päätöksentekijöiden välinen vuorovaikutus hakee usein vielä muotojaan ja millaisia asenteita ja näkemyksiä suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämiseen liittyy.

Aineiston ja tapauskohteen erityisyys on tärkeää pitää kirkkana mielessä erityisesti johtopäätöksiä tehdessä. Yleistämisessä on olennaista tutkimuskohteen sijoittaminen ja sijoittuminen suhteessa aikaisempiin tutkimuksiin. Tutkimuksessa on toisin sanoen tärkeää pyrkiä näkemään ja löytämään yhteyksiä aikaisempiin tutkimuksiin ja teorioihin. Tämä mahdollistaa teoreettisten ja/tai analyyttisten yleistysten tekemisen, joilla on pätevyyttä yli tutkitun tapauksen (Uusitalo 1991, 75.)

Edellisellä ei kuitenkaan viitata siihen, että tutkimuksen tulokset voivat olla yleistettävissä vain jos tutkimuksessa testataan aikaisempia teorioita ja tuloksia. Kyse on siitä, että tutkimusta tehdessä on tärkeää huomioida kohteen erityispiirteet ja sijoittuminen laajempaan kontekstiin, sekä tarkastella kohdetta suhteessa sitä ympäröivään todellisuuteen ja siitä tehtyihin havaintoihin sekä muodostettuihin teorioihin. Tutkimuskohteen tarkastelu huomioiden aiemmat tutkimukset mahdollistaa kyseistä tapausta laajemmalle ulottuvien yleistysten tekemisen, mutta päätelmiä tehdessä on tärkeää huomioida ja tiedostaa kyseisen tapauksen mahdollinen erityisyys erilaiset näkökulmat huomioiden.

Tapaustutkimuksen perustelu ja merkitys perustuvat siihen, että saatujen tulosten avulla voidaan tuottaa tietoa yli tutkitun tapauksen. Voidaan kuitenkin pohtia kuinka tärkeää on nimenomaan yleistysten tekeminen. Voisiko tärkeämpää kuitenkin olla kuvailla ja hahmotella ongelmaa sekä löytää niille mahdollisia selityksiä? Tällöin tapaustutkimuksen antina on mahdollisimman laajasti pätevien tulosten yleistämisen sijaan ongelmaan liittyvien osa-alueiden monipuolinen havainnointi ja ymmärryksen lisääminen kyseistä aihealueesta. Tämä puolestaan voi viedä aihetta koskevaa tutkimusta eteenpäin, antaen eväitä kyseisen aihealueen ongelmien tarkasteluun ja ymmärtämiseen.

Kuten tämän alaluvun alussa todettiin, tämän tutkimuksen aineisto on analysoitu sisällönanalyysin avulla. Edelleen aiempaan viitaten, tutkimuksen päättelytapa on abduktiivinen ja analyysi teoriasidonnainen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tutkimusaineistoa on lähdetty analysoimaan johtoajatuksen avulla. Aineiston analyysi toteutettiin siten, että litteroiduista haastatteluista alleviivattiin kaikki aihealueeseen edes jollakin tavalla liittyvä. Haastatteluaineistoa luettiin kerta toisensa jälkeen, jotta tuntemus aineistosta muodostui mahdollisimman hyväksi. Haastatteluaineisto oli tutkimuksen tekijälle etukäteen tuttu, joka johtui kyseisen aineiston käyttämisestä aikaisemmin toteutettuun alueellisen yhteistyön selontekoon.

Sen lisäksi että aineistosta poimittiin kaikki aihealueeseen liittyvä, huomioitiin analyysissä myös niin sanotusti puuttuva tieto. Eli esimerkiksi se, jos jokin aiheeseen liittyvä osa-alue ei haastattelussa noussut esille tai se jäi esimerkiksi hyvin vähälle huomiolle. Kun aineistosta oli poimittu kaikki aiheeseen liittyvä, aineistoa pelkistettiin. Tätä seuraava vaihe oli esiintyvien asioiden luokittelu. asioita luokiteltiin analyysissä niiden merkitysten perusteella. Aineistoa lähestyttiin eri näkökulmien/aihealueiden kautta, jolloin myös aineiston luokitteluja oli useita. Lopputuloksena oli kuitenkin suhteellisen selkeä kokonaisuus, joka mahdollisti tutkimuksen keskeisiin kysymyksiin vastaamisen.

2.3. Aineiston kuvaus

Tämän tutkimuksen aineisto muodostuu Oulun kaupungin luottamushenkilöille ja asukkaille tehdyistä teemahaastatteluista. Haastatteluissa oli mukana yhteensä 18 henkilöä. Haastattelut on tehty ensisijaisesti alueellisen yhteistyön selontekoa varten, mutta jo niiden suunnitteluvaiheessa on huomioitu tämän opinnäytteen tekeminen. Aineisto toimii siten tämän tutkimuksen ongelman tarkastelussa ja tutkimuksen toteuttamisessa hyvin.

Kvalitatiivisen tutkimuksen yksi keskeinen kysymys on sopiva haastateltujen määrä. Hirsjärven & Hurmeen (2001, 58–60) mukaan haastateltavien määrä on sopiva silloin, kun haastatteluista saa tarvitsemansa tiedon. Toinen mahdollinen vastaus tähän kysymykseen on saturaatio. Tämän mukaan haasteltavia on riittävästi silloin, kun uudet haastattelut eivät enää anna olennaisesti uutta tietoa. Tähän tutkimukseen haastateltavien henkilöiden määrä on edellisistä näkökulmista katsottuna sopiva: haastattelut muodostavat tiedonsaannin kannalta riittävän aineiston ja haastatteluissa toistuvat samat asiat eri sanoin (saturaatio/aineiston kylläntyminen).

Haastattelut olivat tyypiltään teemahaastatteluja. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä, jossa haastattelun aihepiirit ovat kaikille haastateltaville samat. Kysymysten ei kuitenkaan tarvitse olla tarkasti samanmuotoisia tai samassa järjestyksessä esitettäviä. Teemahaastatteluissa haastateltavilta kysellään tiettyihin teemoihin liittyviä kysymyksiä, mutta sanamuodot ja etenemisjärjestys vaihtelevat. Teemahaastattelun erottaa strukturoidusta lomakehaastattelusta juuri tämä suurempi joustavuus ja vapaus. Teemahaastattelun voidaankin määritellä sijaitsevan strukturoidun lomakehaastattelun ja hyvin vapaan syvähaastattelun välimaastossa. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47–48.)

Luottamushenkilöiden haastattelujen tässä tutkimuksessa mukana olevia teemoja olivat **alueellinen yhteistyö, osallistuminen ja vaikuttaminen** sekä **Oulun kaupungin strategiset tavoitteet**. Ensimmäisen teeman kohdalla käsiteltiin alueellisen yhteistyön toimivuuteen liittyviä asioita ja toisessa teemassa käsittelyssä oli asukkaiden ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen toteutuminen. Kolmannen teeman kysymyksillä selvitettiin luottamushenkilöiden näkemyksiä suoran osallistumisen ja alueellisen yhteistyön kuulumisesta kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin. Kolmannen teeman kysymykset olivatkin olennaisia luottamushenkilöiden suoraa demokratiaa ja sen kehittämistä koskevien asenteiden tarkastelun kannalta.

Asukkaiden haastatteluiden tässä tutkimuksessa mukana olevia teemoja olivat puolestaan **alueellinen yhteistyö** ja **toimijoiden välinen vuorovaikutus**. Ensimmäisen teeman kysymykset koskivat kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia Oulussa ja alueellisessa yhteistyössä sekä alueellisen yhteistyön toimivuutta. Toisen teeman kysymyksillä puolestaan selvitettiin kuntalaisten kokemuksia asukkaiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutuksesta. Huomattavaa on, että aineisto on kerätty ensisijaisesti alueellisen yhteistyön selontekoa varten ja tämän vuoksi kaikkia osa-alueita haastatteluista ei ollut tarpeellista ottaa mukaan tähän tutkimukseen ja sen analyysiin. Haastattelut käytiin kuitenkin kokonaisuudessaan läpi. Näin varmistettiin, että mitään tämän tutkimuksen aihepiiriin kuuluvaa ei jäänyt tarkastelun ulkopuolelle. Tämä on erityisen tärkeää teemahaastattelujen kohdalla, sillä niille on tyypillistä asioiden esiintyminen eri paikoissa ja eri kysymysten kohdalla.

3. Kunnallisdemokratia muutoksessa

3.1. Demokratian määritelmä

Demokratia on nykyään käsitteenä hyvin myönteinen. Nykypäivänä lähes kaikki sanovat kannattavansa demokratiaa. Järjestelmien määrittely demokratioiksi on myös hyvin yleistä eri puolilla maailmaa. Kuitenkin nämä demokratioiksi määritellyt järjestelmät poikkeavat usein runsaasti toisistaan. Demokratian toteuttaminen legitimoii modernin politiikan; lait, säännöt ja menettelytavat nähdään oikeutettuina, kun ne ovat demokraattisia. (Held 1995, 3.) Epädemokraattisuus nähdään yleensä kyseenalaistamatta huonona asiana ja siihen voidaan vedota esimerkiksi haluttaessa osoittaa toiminnan olevan epäoikeudenmukaista tai yleisen edun vastaista.

Demokratiaan ei ole kuitenkaan aina suhtauduttu yhtä myönteisesti. Itse asiassa suurin osa poliittisista teoreetikoista antiikin Kreikan ajoista nykypäivään on suhtautunut kriittisesti niin demokratian teoriaan kuin sen toteuttamiseenkin. Nykypäivänä maailmanlaajuisesti ilmenevä demokratian kannattaminen on itse asiassa varsin tuore ilmiö. (Held 1995, 3.) Demokratia on ollut vasta runsaat sata vuotta tavoiteltava yhteiskuntamuoto (Sainio 1994, 9.)

Demokratia tulee kreikan kielen sanoista demos (kansaa) ja kratos (valta tai suvereniteetti). Demokratialla tarkoitetaan siten suoraan käännettynä kansanvaltaa. Käsite on kuitenkin kaikkea muuta kuin yksiselitteinen. Käännös ei auta ymmärtämään mitä demokratia todellisuudessa on. (Sartori 1987, 7 ja 21.)

Demokratiasta on esitetty erilaisia määritelmiä ja ilmauksia. Aristoteles määritteli demokratian seuraavasti: *a system which does not allow every citizen to share is oligarchical and that one which does so is democratic.* (Aristoteles Cohenin 1973, 3 mukaan) Abraham Lincoln on puolestaan ilmaissut demokratian olevan: *government of the people, by the people, and for the people.* (Cohen 1973, 3.) Dahlin (1970, 7.) tuoreempi määritelmä kuuluu puolestaan seuraavasti: *a democracy is a political system in which the opportunity to participate in decisions is widely shared among all adult citizens.*

Demokratiasta on esitetty lukuisia erilaisia määritelmiä ja tulkintoja. Sainion (1994, 11.) mukaan sanalla demokratia voidaan ensinnäkin kuvata tietyn järjestelmän piirteitä ja sisältöä. Tämän lisäksi demokratialla voidaan tarkoittaa myös yhteiskunnallisessa toiminnassa omaksuttua toimintatapaa.

Demokratialla voidaan siten viitata niin poliittiseen järjestelmään kuin toiminnan muotoonkin. Se mihin demokratialla ensisijaisesti viitataan, riippuu demokratian teoriasta.

Alun perin antiikin Ateenassa demokratiaa toteutettiin kansalaisten suoran osallistumisen kautta; demokraattisen hallinnon keskeisin instituutio oli kansankokous. Kansankokouksen lisäksi Ateenassa käytettiin myös neuvostoa, sillä kansankokous oli liian suuri elin päättämään kaikista asioista. Neuvoston jäsenet valittiin aluksi vaaleissa, mutta myöhemmin arpomalla kansalaisten keskuudesta. Kansalaiset osallistuivat myös arvottuina oikeusistuinten toimintaan ja hallintoon. Demokratia pienissä poliittisissa yksiköissä toteutettavana suorana, kansankokousten kautta harjoitettuna kansanvaltana säilyi läpi vuosisatojen, 1700-luvun lopulle saakka. Nykyisin edellä esitetyn kaltainen, suoraan osallistumiseen perustuva toiminta määritellään klassisen demokratiakäsityksen mukaiseksi. (Setälä 2003, 18–19)

Demokratiaan alettiin liittää 1700- ja 1800-lukujen eurooppalaisissa keskusteluissa edustuksellisuus, eli kansantahdon toteuttaminen vaaleissa valittujen edustajien kautta. Demokratiaa alettiin pitää sellaisena institutionaalisenä järjestelynä poliittisten päätösten tekemiseksi, jossa kansalaiset valitsevat päätöksentekijät vaaleilla. (Paloheimo ja Wiberg 1997, 138.) Edustuksellisuutta korostavat demokratian teoriat pyrkivät uudistamaan klassista teoriaa ja niitä onkin kutsuttu revisionistisiksi teorioiksi. Yleisimmin kyseisiä teorioita kutsutaan kuitenkin eliittiteorioiksi.

Klassiset ja revisionistiset teoriat kuuluvat länsimaiseen liberaaliin demokratiaperinteeseen. Teoriat erottaa kahdesta muusta tämänhetkisestä demokratian perusteoriasta, kommunistisesta ja kehitysteoriasta, niille yhteiset arvot: yleinen äänioikeus ja mielipiteenvapaus sekä muut niille tyypilliset kansalaisvapaudet. Länsimaalaiseen liberaaliin perinteeseen kuuluville teorioille on yhteistä myös seuraavat käsitykset demokraattisten yhteiskuntien edellytyksistä:

- *ne, joita päätös koskee voivat vaikuttaa siihen*
- *ne, joita edustetaan saavat itse valita edustajansa*
- *niillä, jotka ovat oppositiossa on mahdollisuus mielipiteenmuodostukseen, mikä merkitsee kokoontumis- ja painovapautta*
- *kansalaisilla on oikeus perustaa ja olla jäsenenä vapaisissa organisaatioissa voidakseen turvata intressinsä*
- *enemmistöllä on oikeus tehdä kaikkia sitovia päätöksiä, mutta enemmistö ei voi tehdä perustuslaillisia päätöksiä, jotka heikentävät vähemmistön vastaavia oikeuksia. Vähemmistön asema suojataan perustuslaillisilla vapauksilla ja oikeuksilla.*

Klassisten ja revisionististen teorioiden yhteiset piirteet liittyvät juridisiin ja poliittisiin kansalaisoikeuksiin, joita voidaan pitää demokraattisen järjestelmän ytimenä. (Sainio 1994, 14.)

Klassisilla ja revisionistisilla teorioilla on edellä esitetyn mukaisesti yhteisiä piirteitä ja arvoja. Teoriat eroavat kuitenkin paljon toisistaan ja niiden kannattajien voidaankin nähdä kuuluvan kahteen eri koulukuntaan. Suoran demokratian kannattajat pitävät tärkeinä kansalaisten osallistumista poliittiseen elämään päätöksentekoon vaikuttavalla tavalla, kun taas edustuksellisen demokratian kannattajat korostavat päätöksenteon menettelytapoja ja toteutumista käytännössä. (Paloheimo ja Wiberg 1997, 143.)

Suoraa osallistumista korostavissa teorioissa nähdään toisin sanoen osallistumisen olevan itsessään tärkeää: osallistumisella on itseisarvo. Suoraa osallistumista korostavaa demokratiaa voidaan nimittää myös kehittäväksi; osallistumisen keskeinen merkitys tulee kansalaisten kehittämisestä yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä. Kehittävän demokratian huomattavampia edustajia ovat olleet muun muassa Jean Jacques Rousseau, Mary Wollstonecraft ja John Stuart Mill. Eliittiteorioita voidaan puolestaan nimittää niiden merkityksen kautta suojeleviksi, jolla viitataan demokratian tarkoitukseen antaa turvaa kansalaisille niin toisiaan kuin hallitsijoitakin kohtaan. Suojelevan demokratian merkittäviä edustajia ovat muun muassa Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, James Madison, Jeremy Bentham ja James Mill. (Sainio 1994, 13–14.)

Demokratiateorioita on käsitelty ja kehitelty läpi vuosisatojen. Eliittiteorioiden kehittymiseen on vaikuttanut muun muassa Schumpeter (1942). Hänen mukaan kansan tahto ja enemmistön tahto ovat niin epämääräisiä käsitteitä, että demokratiaa ei voida määritellä niiden kautta. Perinteisen demokratiakäsityksen mukaan kansalaisten tulee esittää mielipiteensä päätettävistä asioista ja nämä mielipiteet on muunnettava demokraattisten menettelytapojen avulla kollektiivisiksi päätöksiksi. Schumpeter kuitenkin kääntää asiakysymyksiä koskevan kannanmuodostuksen toisinpäin. Hänen mukaan poliittisen johtajiston tehtävänä on määritellä demokratiassa omat kantansa erilaisiin asiakysymyksiin. Kansalaisten tehtävänä on puolestaan ottaa kantaa siihen, ketkä johtavat. (Paloheimo & Wiberg 1997, 143.)

Schumpeterin näkemyksiä on vastustanut esimerkiksi osallistuvan demokratian kulta-aikojen 1960- ja 1970-lukujen yksi tärkeimmistä teoreetikoista, Carole Pateman. Pateman edustaa radikaalia käsitystä demokratiasta ja osallistumisesta. (Setälä 2003, 118.) Hänen mukaansa eliittiteorioissa on ratkaisevaa vähemmistön (eliitin) osallistumisaktiivisuus, enemmistön osallistumisen merkityksen

kustannuksella. Tämä puolestaan aiheuttaa Patemanin mukaan kansalaisille tunteen puutteellisista poliittisista vaikutusmahdollisuuksista. Pateman korostaa, että osallistumista opitaan osallistumalla ja, että tunteet poliittisesta vaikuttamisesta kehittyvät osallistuvassa ympäristössä. (Pateman 1970, 104–105.)

Eliitti- ja osallistumikäsitteiden lisäksi voidaan demokrateorioista erottaa pluralistinen demokrateoria. Pluralistisissa teorioissa demokratia ymmärretään Schumpeterin tavoin menetelmänä. Pluralististen teorioiden mukaan vallan keskittyminen ei ole kuitenkaan Schumpeterilaisten eliittiteorioiden tavoin välttämätöntä, vaan niiden mukaan valtion tehtävänä on taata poliittisten ryhmien moninaisuus. Vallan pluralismi nähdään teorioissa valtion vakaan kehityksen takaajana. (Held 1987 Berndtsonin 1992, 196–197 mukaan.) Pluralismi painottaa kompromissien ja yhteiskunnallisen konsensuksen merkitystä politiikassa. Pluralististen teorioiden syntyyn on vaikuttanut keskeisesti muun muassa Robert Dahl, joka esitti perusteita pluralistiselle valtateorialle 1960-luvulla. (Berndtson 1992, 196.)

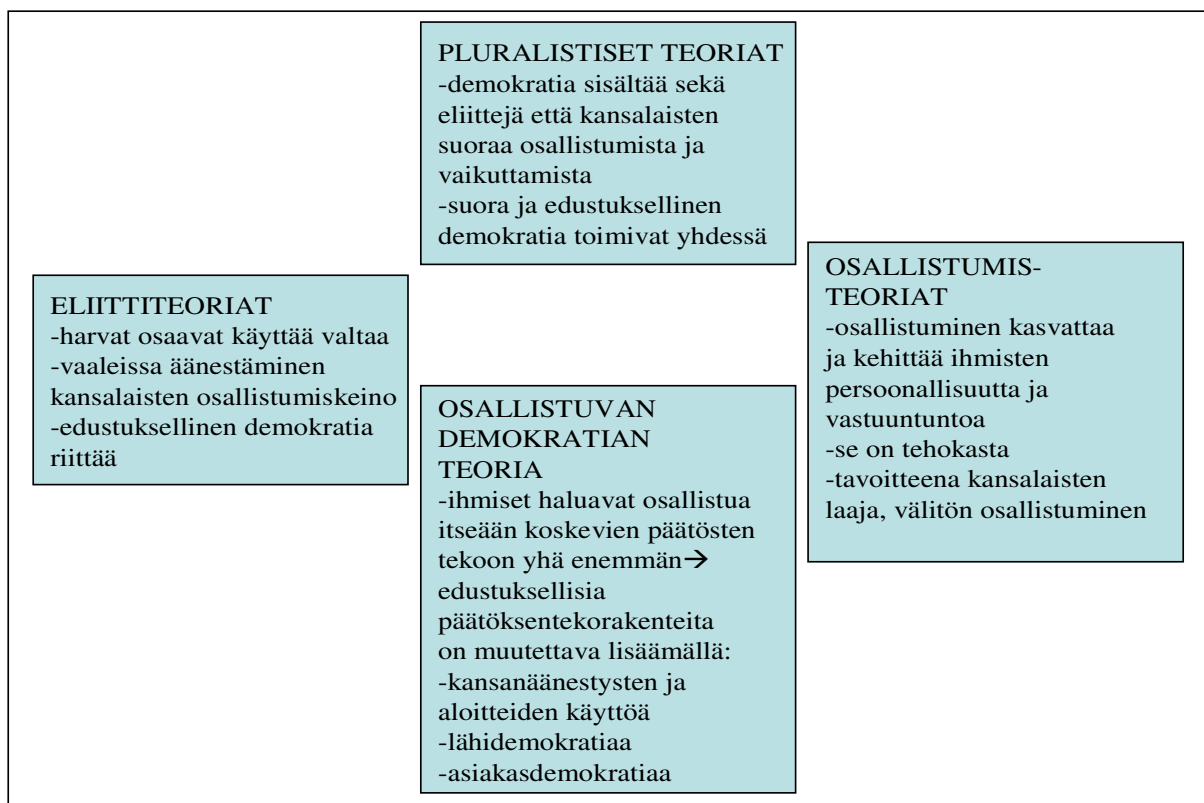
Pluralismin lisäksi eliitti- ja osallistumisteorioiden välille voidaan sijoittaa uutena demokrateorian osallistuvan demokratian teoria. Osallistuvan demokratian teoretikot ovat pyrkineet vastaamaan yhteiskunnallisen muutoksen synnyttämiin haasteisiin. Osallistuvan demokratian kehittäjät ovat saaneet vaikutteita niin klassisesta Ateenasta, Jacques Rousseaulta kuin Marxin suorastakin demokratiasta. Osallistuvan demokratian teoretikot ovatkin edustaneet niin liberaalia oikeistoa, kuin vasemmiston eri suuntauksia. Yhteistä teoretikoille on näkemys siitä, että tulevaisuudessa ihmiset haluavat entistä enemmän osallistua itseään koskevien päätösten tekoon ja tämän vuoksi poliittisen järjestelmän rakenteita on muokattava tämän mahdollistamiseksi. (emt. 200–201.)

Osallistuvan demokratian yksi merkittävimmistä kehittäjistä on Benjamin Barber. Barber korostaa vahvassa demokratiassaan (Strong Democracy) erityisesti yleistä keskustelua ja toimintaa, kansalaisuuden merkitystä, yhteisöä sekä edellisten edellyttämiä instituutioita. Barberin demokrateiakäsityksen keskiössä on julkinen keskustelu ja harkinta, joiden yhteydessä hän korostaa kansalaisten mahdollisuutta vaikuttaa jo agendan muodostumisvaiheessa. Näin ollen Barberin mukaan toimijoiden välisen vuorovaikutuksen tulee toteutua jo päätöksentekoa edeltävissä vaiheissa, asioiden ja kysymysten muotoutuessa. Julkisessa keskustelussa Barber puolestaan näkee tärkeänä omien argumenttien esittämisen lisäksi myös muiden näkemysten kuulemisen. (Barber 1984, 132 ja 266.)

Barberin mukaan julkinen keskustelu mahdollistaa toisten toimijoiden näkemysten- ja toimijoiden vastavuoroisuuden ymmärtämisen, sekä edesauttaa yhteisöllisyyden syntymistä yhteisten intressien luomisen ja yhteisen hyvän sisäistämisen kautta. Tässä kaikessa Barber korostaa aktiivisten kansalaisten merkitystä. Barber pitää edustuksellisen järjestelmän käytäntöä suhteellisen toimivana, mutta hänen mielestään sitä tulee täydentää kansalaisten aktiivisella osallistumisella. Barber kannattaa muun muassa lähi- ja työpaikkademokratiaa. (emt. 178–179, 261 ja 303–305.)

Osallistuvaa demokratiaa voidaan toteuttaa lisäämällä ensinnäkin edustukselliseen demokratiaan jo sisältyviä suoria vaikuttamismahdollisuuksia, kuten kansanäänestyksiä ja aloitteita. Toiseksi edustuksellisen järjestelmän rinnalle voidaan luoda uudet päätöksentekokoneistot, kuten lähidemokratiaan kuuluvat kaupunginosavaltuustot. Lisäksi kansalaisille tulee teorian mukaan antaa mahdollisuus vaikuttaa asuinalueensa suunnitteluun ja tärkeitä ovatkin esimerkiksi viranhaltijoiden kyselytunnit. Myös asiakasdemokratian kehittäminen kuuluu osallistuvan demokratiateorian edistämiseen. Asiakasdemokratiassa parannetaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia niihin julkisiin palveluihin, jotka kohdistuvat suoraan heihin itseensä. (Berndtson 1992, 201; Sutela 2000 57.)

Kuva 1. Demokratiateorioiden suhde toisiinsa (Sutela 2000, 57).



Kuvassa 1. tarkastellaan demokratiateorioiden suhteita. Eliittiteorioissa korostetaan hyvin vahvasti edustuksellisuuden merkitystä ja vaaleissa äänestäminen nähdään riittäväksi kansalaisten osallistumuksiksi. Osallistumisteoria ja osallistuvan demokratian teoria ovat periaatteessa lähellä toisiaan; molemmissa nähdään osallistuminen itsessään tärkeänä. Osallistuvan demokratian teoriassa kuitenkin korostetaan kansalaisten suoran osallistumisen ohella myös edustuksellisen järjestelmän tarpeellisuutta. Perinteisten osallistumisteorioiden lähtökohtana on nimenomaan kansalaisten laaja välitön osallistuminen. Osallistuvan demokratian tavoin myös pluralistisessa teoriassa tunnustetaan niin suorien osallistumisen kuin edustuksellisenkin järjestelmän tarpeellisuus. Pluralistisissa teorioissa päätöksenteon nähdään tapahtuvan verkostoissa, jotka muodostuvat erilaisista eliiteistä ja kansalaisten suorasta osallistumisesta ja vaikuttamisesta.

Demokratiateorioissa on omat haasteensa. Eliittiteorioiden ajankohtainen haaste on kansalaisten kiinnostus vaaleja kohtaan. Haasteena on myös hallinnan responsiivisuus, eli se toteuttavatko valitut kansalaisten tahtoa ja ottavatko he toiminnassaan huomioon kansalaisten näkemykset (kts. esimerkiksi Sartori 1987, 30–31.) Osallistumisteorian keskeinen haaste on niiden vaikea toteutettavuus. Kaikkien kansalaisten välitön osallistuminen on hyvin vaikea toteuttaa. Osallistuvassa demokratiateorian haasteena on puolestaan kansalaisten lisääntynyt kiinnostus osallistumisesta ja vaikuttamisesta kohtaan. Toisaalta haasteena voidaan nähdä myös se, että osallistujilla tulee olla riittävät taidot ja mahdollisuudet osallistumiseen.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen, sekä edustuksellisen demokratian kytkeytymistä toisiinsa. Demokratiateorioiden näkökulmasta tarkastelu kohdistuu osallistuvan demokratian teorian korostamaan suorien ja edustuksellisten muotojen muodostamaan kokonaisuuteen. Osallistuvan demokratian teoriassa korostetaan erilaisten ja moninaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämistä edustuksellisen järjestelmän rinnalle, joista yhdeksi muodoksi on määritelty tutkimuksen keskiössä oleva lähidemokratia. Kuntalaisten suoria ja edustuksellisuuteen perustuvia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia käsitellään seuraavissa alaluvuissa.

3.2. Kuntalaisen monet roolit

Suomen demokraattiseen järjestelmään kuuluu ensinnäkin valtiotason demokraattiset elimet ja päätöksenteko, sekä toisaalta paikallishallinnossa eli kunnissa toteutuva demokratia. Kunnat ovat osa julkista hallintoa. Suomalaisilla kunnilla on laaja tehtäväkenttä asukkaiden hyvinvoinnin turvaamisessa, yhdyskuntien ja elinkeinotoiminnan kehittämisessä sekä ympäristöön liittyvissä kysymyksissä. Kunnilla on itsehallinnollinen asema suhteessa valtioon. Valtio ohjaa kuitenkin monin tavoin kuntien toimintaa lakisääteisten tehtävien suorittamisessa. Taustalla on pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli, jonka tarkoituksena on tasa-arvon ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistäminen verovaroin rahoitettujen ja kaikille tarkoitettujen peruspalveluiden avulla. Valtion ohjauksen tarkoituksena on turvata kaikille kansalaisille peruspalvelut asuinpaikasta ja omasta maksukyvyistä riippumatta. Kunnallishallinto tarjoaa paikallis- ja aluetasolla asukkaille kanavan itsehallinnon ja kunnallisen demokratian toteuttamiseen. (Rönkkö 2007, 20 ja 27.)

Kunnan käsite on hyvin moninainen. Kunta voidaan nähdä esimerkiksi hallinto-organisaationa, palvelujen järjestäjänä, asukkaiden yhteisönä ja fyysisenä alueena. Poliittis-hallinnollisen näkökulman mukaan kunta on **hallinto- ja päätöksenteko-organisaatio**, jonka toimintaa rajoittavat oikeudelliset normit ja käytettävissä olevat taloudelliset resurssit. Kunnat ovat myös keskeisiä **julkisten palveluiden järjestämisestä vastaavia organisaatioita**. Niiden itsenäinen talous ja resurssit mahdollistavat ja velvoittavat kuntia järjestämään kuntalaisilleen julkisia palveluita. (Anttiroiko ym. 1996, 2-3.)

Kunta voidaan nähdä myös **yhteisönä tai ihmisten ja yhteisöjen kokonaisuutena**. Yhteisöllisyys liittyy kunnan itsehallinnolliseen päätöksentekoon sekä kunnan alueelliseen toimintapiiriin. Kunnissa olevien erilaisten organisaatioiden, yhteisöjen ja yksilöiden verkostoituminen merkitsee muun ohella sitä, että kuntien alueella on myös kunnan hallinnollisesta alueesta, organisaatiosta ja toiminnasta täysin riippumatonta toimintaa. Kunnan erilaiset toiminnat ja tarpeet edellyttävät fyysistä tilaa, paikkaa tai aluetta. Kunnan alue on hallinnollisesti rajattu ja tämän näkökulman kautta kunta näyttäytyy **aluehdyskuntana**. (emt. 4.)

Kunta on edellä esitetyn mukaisesti poliittis-hallinnollisesta näkökulmasta katsottuna hallinto- ja päätöksenteko-organisaatio. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuuston jäsenet valitaan kunnallisvaaleissa neljäksi vuodeksi kerrallaan ja valtuutettujen määrä on riippuvainen kunnan väkiluvusta. Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuusto

päittää hallintonsa järjestämisestä kunnallislaissa määritellyllä tavalla. Kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Valtuusto asettaa kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan. Tämän lisäksi valtuusto voi asettaa hallituksen alaisuudessa toimivia lautakuntia sekä liike- tai muun laitosten johtokuntia. (Kuntalaki 1995/365, luvut 2-3.)

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua, ja jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa sekä käyttää sen puhevaltaa. Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajan tai pormestarin valinta on valtuuston tehtävä. Kunnanhallitus, sekä muut pysyväisluonteisia tehtäviä hoitavat toimielimet valitaan yleensä aina valtuustokauden ajaksi. Kunnanhallitus ja valtuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikuntia määrätyn tehtävän hoitamista varten. (Kuntalaki 1995/365, luku 3.)

Vuoden 1995 kunnallislaissa kunnan asukkaiden osallistumisoikeus on esitelty ensimmäistä kertaa kootusti yhdessä luvussa (luku 4). Kunnallislain mukaan kunnan asukkailla on oikeus äänestää neljän vuoden välein järjestettävissä kunnallisvaaleissa. Tämän lisäksi heillä on äänestämisoikeus neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä. Kuntalain mukaan *valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palveluiden käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan*. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti (Kuntalaki 1995/365, luku 4.):

- 1.valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin,*
- 2.järjestämällä kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa,*
- 3.tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia,*
- 4.selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa,*
- 5.järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa,*
- 6.avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua,*
- 7.järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.*

Kunnan asukkailla on myös oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet. Osallistumisoikeuksien yhteydessä käsitellään myös tiedottamista. Kuntalain (1995/365, luku 4.) mukaan:

Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

Kuntalain mukaan kunnallisen tiedottamisen pitäisi luoda asukkaille edellytykset ja valmiudet osallistua ja vaikuttaa kunnan asioissa jo ennen päätöksentekoa. Kuntalaisten mielipiteet tulisi siten selvittää ennen ratkaisuja päätösten pohjaksi. Asukkaiden on tiedettävä, kuinka ja keneltä he voivat kysyä kunnan asioista tai palveluista ja kuinka he voivat välittää omia mielipiteitään eteenpäin. (Niiranen 1997, 146.)

Kuntalaisilla on erilaisia osallistumismahdollisuuksia kunnassa. Näitä osallistumismahdollisuuksia voidaan lähestyä esimerkiksi kuntalaisten roolien kautta. Autioniemen (1998, 16–18) ja Kosken (1995, 20–34) mukaan kuntalaisen rooli osallistujana voidaan jakaa neljään ryhmään. Kuntalainen voidaan nähdä ensinnäkin **päätöksentekoon osallistujana**, jossa keskeistä on äänestäminen kunnallisvaaleissa ja luottamushenkilönä toimiminen. Toiseksi kuntalainen on **mielipiteen ilmaisija**, joka voi toteutua aloitteiden, neuvoa-antavien kansanäänestysten, kunnallisten mielipidetiedusteluiden ja kuulemisten kautta.

Kolmanneksi kuntalainen on Autioniemen (1998, 16–18) ja Kosken (1995, 20–34) mukaan **informaation saaja ja antaja**. Osallistumisen ja vaikuttamisen perusedellytyksenä on tiedonsaanti kunnan asioista. Olennaista on kuntalaisen oma aktiivisuus tietojen hankinnassa, sekä kunnan rooli tiedottajana. Kuntien toimintatavat tiedottamisessa vaihtelevat hyvin paljon ja kunnan roolista tiedottajana on tullut yhä keskeisempi. Kuntalainen voi olla kunnassa myös **kansalaistoimija**, jolla viitataan muun muassa tämän tutkimuksen keskiössä olevaan lähidemokratiaan.

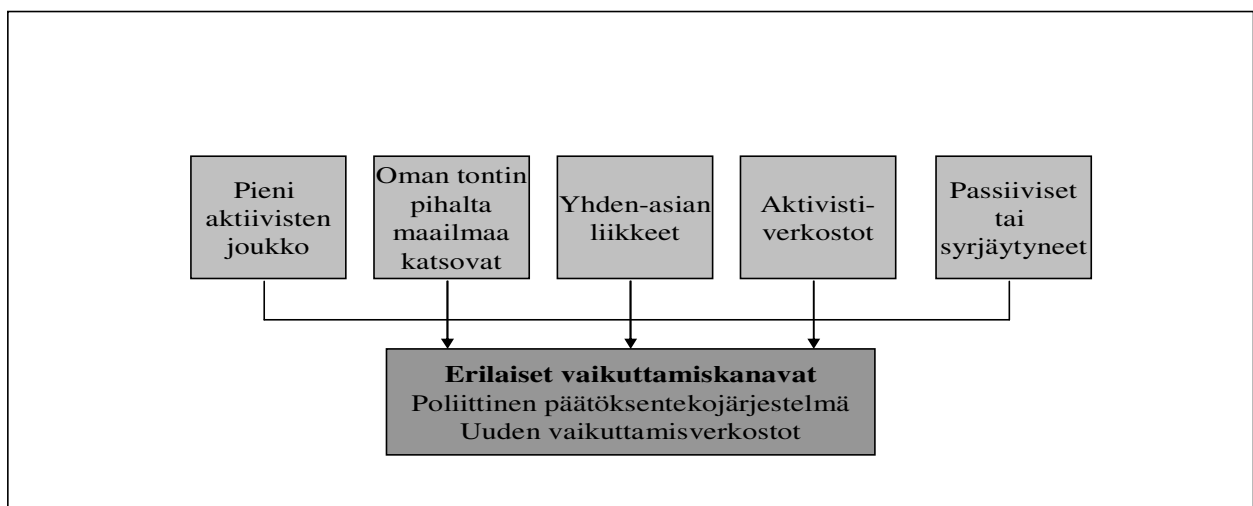
Lähidemokratia lähtee ajatuksesta, että ihmiset ovat kaikkein kiinnostuneimpia oman välittömän lähiympäristönsä asioista, ja haluavat osallistua juuri sen suunnitteluun sekä toteuttamiseen vielä mieluummin kuin koko kunnan tasolla tapahtuvaan toimintaan. Lähidemokratian kehittämisen lähtökohtana tulee olla asukkaiden kiinnostus ja halu toimia, ei uuden hallinnon tason aikaan saaminen. Lähidemokratiatoiminnan kautta ihmisten kiinnostus myös koko kunnan tason toimintaan voi lisääntyä. (Koski 1995, 32.)

Kuntalaisten rooliksi voidaan tunnistaa edellä esitetyn lisäksi **kuntalaiset kunnallisten palvelujen asiakkaana**. Kuntalain yhtenä osallistumistavoitteiden periaatteena on asiakas- ja käyttäjädemokratian kehittäminen niin, että kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa käyttämiinsä tai heidän lähiomaistensa käyttämiin kunnallisiin palveluihin. (Niiranen 1997, 165.) Käyttäjä- tai asiakasdemokratia toteutuu muun muassa yhteissuunnittelussa, koulujen ja päiväkotien johtokunnissa sekä vanhempainyhdistyksissä. Kunnat käyttävät myös erilaisia asiakasraateja ja – paneleja sekä kyselyjä ja kuulemismenettelyjä. (Kuntaliitto 2007, 18.)

Käyttäjä- ja asiakasdemokratian merkitys korostuvat tänä päivänä kunnissa ja niiden kehittämisessä. Palveluihin kohdistuvien paineiden vuoksi kuntien on entistä tärkeämpää tietää ja tuntea palvelujen käyttäjien tarpeet, jotta resurssit voidaan käyttää mahdollisimman hyvin ja tehokkaasti. Kuntien kehittämisessä korostetaan asukas- ja asiakaslähtöisyyden lisäämistä.

Kuntalaisia osallistujina voidaan tarkastella myös esimerkiksi osallistumisen intensiteetin mukaan. Yhtenä nykyajan ongelmana pidetään osallistumisen ja vaikuttamisen erilaistumista ja pirstaleisuutta. Kuntalaiset jakautuvat entistä selkeämmin aktiivisiin ja passiivisiin. Kuntalaisten jakautumista osallistujina voidaan havainnollistaa esimerkiksi kuvan 2. mukaisella jaottelulla.

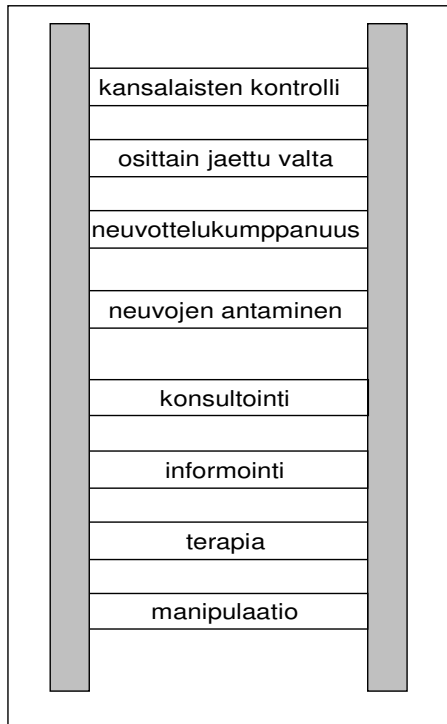
Kuva 2. Kuntalaisten jakautuminen osallistujina (Kuntaliitto 2007, 10).



Kuvassa 2. on jaettu kuntalaiset osallistujina viiteen eri ryhmään. Pientä aktiivisten joukkoa lukuun ottamatta kuvassa esitettyjen ryhmien osallistuminen ohjautunee muuhun kuin perinteiseen kunnalliseen päätöksentekojärjestelmään. Osa kuntalaisista osallistuu monipuolisesti äänestämällä vaaleissa sekä käyttämällä suoria toimintamuotoja. Yhä useampi kuntalainen aktivoituu vain kun jokin asia uhkaa lähiympäristöä tai omaa elämänlaatua. (Kuntaliitto 2007, 10.)

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan tarkastella myös kansalaisten ja julkisen organisaation välisen valtasuhteen kautta. Yhden keinon tähän tarjoaa Arnsteinin (1969) osallistumisasteikko/tikapuumalli.

Kuva 3. Arnsteinin osallistumistikapuut (Arnstein 1969)



Kuten kuvasta 3. voidaan nähdä, kansalaisten valta suhteessa julkiseen organisaatioon kasvaa mentäessä asteikossa ylöspäin. Kaksi alimmaista porrasta, manipulaatio ja terapia, eivät ole varsinaista osallistumista. Niissä vallankäyttäjät eivät ota kansalaisia varsinaisesti mukaan, vaan lähinnä valistavat heitä kyseisestä asiasta. Askelmilla kolme ja neljä osallistujille kerrotaan ja heitä kuullaan asiasta. Kansalaisilla on mahdollisuus kertoa näkemyksensä, mutta niiden huomioonottamiselle ei ole kyseisillä askelmilla vakuutta. Neuvojen antaminen on Arnsteinin tikapuiden viides askelma. Kyseisellä askelmalla kansalaiset antavat neuvoja vallankäyttäjille, joilla kuitenkin on edelleen valta tehdä päätökset asioista. (Arnstein 1969)

Kansalaisten valta on suhteellisen suurta Arnsteinin asteikon kolmella ylimmällä askelmalla. Kuudennella askelmalla, neuvottelukumppanuudessa, kansalaiset ovat yhteistyössä julkisen organisaation vallankäyttäjien kanssa ja heillä on mahdollisuus vaikuttaa tehtyihin päätöksiin. Seitsemännellä ja kahdeksannella askelmalla kansalaisilla on julkisen organisaation edustajia enemmän valtaa ja korkeimmalla askelmalla kansalaisilla voi olla myös kaikki valta käsissään. (emt.)

Myös osallisuushankkeen suoran osallisuuden muotojen jäsentely tarjoaa yhden mielenkiintoisen tavan tarkastella osallistumismuotoja ja niiden vaikutusastetta. Osallisuushanketta käsitellään tarkemmin alaluvussa 3.4. Osallisuushankkeen piirissä suoran osallisuuden muodot jäseneltiin neljään eri kategoriaan: *tieto-osallisuuteen*, *suunnitteluosallisuuteen*, *päätösosallisuuteen* ja *toimintaosallisuuteen*. Tieto-osallisuus edustaa osallisuuden helposti toteutettavia muotoja, jollaisia ovat muun muassa kunnan tiedottaminen, kuntalaisten kuuleminen, kyselyihin vastaaminen ja palvelusitoumukset. Tieto-osallisuudessa korostuu kuntaorganisaation rooli suhteessa kuntalaiseen. Suunnitteluosallisuus on tieto-osallisuutta syvempää kuntaorganisaation ja kuntalaisten välistä, valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta. Esimerkkeinä tästä ovat yhteissuunnittelu ja kaupunkifoorumit. (Kohonen & Tiala 2002, 6.)

Päätösosallisuudessa kuntalaiset ovat puolestaan osallisina esimerkiksi palveluiden tuottamisessa tai omaa asuinalueita koskevissa päätöksissä. Käyttäjädemokratia on päätösosallisuutta silloin, kun palvelujen käyttäjille on delegoitu päätösvaltaa. Toimintaosallisuus on kuntalaisten omaa toimintaa elinympäristössään tai palvelu- ja toimintayksikössä esimerkiksi talkoovoimin tehtävää ympäristön kunnostusta ja ylläpitoa tai palveluiden tuottamista. Toimintaosallisuuden edellytyksiä voidaan kuntaorganisaation toimesta vahvistaa esimerkiksi osoittamalla taloudellisia avustuksia kuntalaisten omien projektien toteuttamiseen. (emt. 6.)

Kuntalaisten osallistumista voidaan tarkastella myös jakamalla osallistumismuodot suoriin ja edustuksellisiin muotoihin. Kyseinen jako on tämän tutkimuksen näkökulman kannalta keskeinen ja tämän vuoksi asiaa käsitellään seuraavassa alaluvussa keskeisten käsitteiden määrittelyjen yhteydessä.

3.3. Osallisuuteen liittyvien käsitteiden määrittelyä

Edellisessä alaluvussa käsiteltiin kuntalaisten rooleja sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnassa. Suoran demokratian yhteydessä puhutaan usein osallistumisesta ja vaikuttamisesta, mutta myös esimerkiksi osallistamisesta, valtaistamisesta ja osallisuudesta. Seuraavaksi tarkastellaan hieman tarkemmin näitä käsitteitä.

Demokratia merkitsee kansalaisten osallistumista heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämistä voidaankin perustella demokratian toteutumisen näkökulmasta. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisellä tarkoitetaan niin edustuksellisen järjestelmän mukaista, kuin suoraakin osallistumista. Salmikankaan (1996, 11.) mukaan *kunnallinen demokratia toteutuu siinä määrin kuin kuntalaiset vaikuttavasti osallistuvat kunnalliseen päätöksentekoon.*

Osallistumista edistäville toimenpiteille on taustana perustuslakiin sisältyvä kansalaisten perusoikeus osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Perustuslain (731/1999 § 14) mukaan: *Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.* Kuntatasolla vaikuttamisoikeutta korostetaan vielä seuraavasti (perustuslaki 731/1999 § 20): *Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.* (Siitonen 2007, 253)

Osallistuminen voidaan määritellä eri tavoin ja sitä voidaan lähestyä erilaisten jaotteluiden kautta. Ståhlbergin ja Helanderin (1984) määritelmän mukaan *poliittinen osallistuminen on toimintaa, jonka kautta toimijat ovat osallisena tai yrittävät suorasti tai epäsuorasti vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoprosessiin.* Määritelmä kattaa erilaiset osallistumuodot, huomioi erilaisissa muodollisissa asemissa olevat osallistujat ja korostaa toimijoiden tarkoituksellisia pyrkimyksiä vaikuttaa päätöksiin. (Ståhlberg & Helander 1984 Sainion 1994, 23 mukaan.)

Salminkankaan (1996, 11.) mukaan osallistumisena voidaan pitää *yksityisten kuntalaisten niitä laillisia toimia, joilla he pyrkivät vaikuttamaan hallintohenkilökunnan päätöksiin tai toimenpiteisiin.* Salminkangas korostaa poliittisena osallistumisena pyrkimyksiä suorasti tai epäsuorasti osallistua ja vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon.

Osallistuminen voi olla edustukselliseen järjestelmään perustuvaa, välillistä demokratiaa: kuntalaisten oikeutta valita vaaleilla henkilöt, jotka tekevät kuntalaisia koskevat päätökset. Edustukselliseen demokratiaan kuuluu myös kuntalaisten mahdollisuus asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa, eli mahdollisuus toimia poliittisena päättäjänä. (Niiranen 1997, 137.) Edustuksellisen järjestelmään perustuvaa osallistumista kutsutaan usein tämän päivän tutkimuksessa ja keskusteluissa perinteiseksi osallistumiseksi.

Suoraan demokratiaan sisältyy Sainion (1994, 32.) mukaan kuntalaisten mahdollisuus tehdä aloitteita, osallistua päätöksentekoon tai käyttää edustuksellisten elinten delegeoimaa päätösvaltaa. Osallistuminen voi tapahtua emt. mukaan kuntalaisten, luottamushenkilöiden ja/tai viranhaltijoiden vuorovaikutustilanteissa tai mielipidetiedustelujen ja kyselyjen muodossa. Sutela (2000, 60.) puolestaan listaa suoraksi osallistumiseksi neuvoa-antavat kansanäänestykset, aloitteet, käyttäjädemokratian ja kuntalaisten muun suoran vaikuttamisen päätöksentekijöihin. Sainion ja Sutelan esittelemät suoran demokratian muodot kuuluvat virallisen kuntaorganisaation toimintaan.

Edellä esitetyissä määritelmissä viitataan kuntalaisten suoraan vaikuttamiseen, joka kohdistuu viranhaltijoihin. Tässä yhteydessä on tärkeää korostaa tämän osa-alueen merkityksen korostumista tänä päivänä. Vuorovaikutus viranhaltijoiden kanssa on nykyisin entistä keskeisemmässä asemassa seuraavista syistä: kuntien kehittämisessä korostetaan asiakaslähtöisyyttä ja –osallistumista sekä esimerkiksi käyttäjädemokratiaa. Näissä korostuvat kuntalaisten yhteydet hallintoon. Toiseksi kunnallispolitiikka on viime vuosina toimintaympäristön ja asioiden monimutkaistumisen myötä professionalisoitunut; viranhaltijoiden rooli suhteessa luottamushenkilöihin on korostunut. Asioiden monimutkaistuminen lisää asioiden valmistelijoiden ja asiantuntijatiedon merkitystä. Viranhaltijoiden roolin muutokseen on vaikuttanut osaltaan myös kuntien uusi tulosjohtamisoppi. (kts. Möttönen & Niemelä 2005, 83.)

Niiranen (1997, 186.) näkee lähidemokratian tai asiakasosallistumisen korostumisen merkitsevän kuntalaisten ja viranhaltijoiden verkostojen korostumista edustuksellisen päätöksenteon perinteisten toimintamallien kustannuksella. Kansalaisdemokratiaksi kutsumassaan toiminnassa emt. korostaa kuntalaisten asioivan mieluiten suoraan asioista valmistelevan, niistä päättävän tai palvelua antavan työntekijän kanssa.

Edustuksellisen ja suoran demokratian jako ei ole yksiselitteinen. Kuten johdannossa korostettiin, suoran osallistumisen ja vaikuttamisen toteutuminen ei ole mahdollista ilman edustuksellista

järjestelmää, ja sen instituutioita. Näin ollen voi olla vaikeaa vetää raja siihen, mikä osallistuminen ja vaikuttaminen voidaan määritellä suoraksi ja mikä edustukselliseksi. Yhden näkökulman mukaan kaikki kuntalaisten osallisuus ja vaikuttaminen on osa edustuksellista järjestelmää. Ehkä toimivinta onkin puhua suorasta ja edustuksellisesta osallistumisesta ja vaikuttamisesta, mutta käsitellä näitä muotoja osana kunnallisdemokratian monimuotoista kokonaisuutta. Demokratiateorioiden näkökulmasta näiden erilaisten osallistumis- ja vaikuttamismuotojen käsittely kokonaisuutena ja toisiaan täydentävinä osa-alueina voidaan nähdä kuuluvaksi osallistuvan demokratian teoriaan.

Osa tutkijoista puhuu suuresta ja pienestä demokratiasta. Suurella demokratialla tarkoitetaan paikallistasolla virallista kuntaorganisaatiota ja edustuksellista demokratiaa. Pieni demokratia on puolestaan kansalaisyhteiskunnan toimintaa, joko niin että kunta on siinä mukana tai ilman kunnan välitöntä osallistumista. Pienessä demokratiassa osallistuminen on suoraa, asukkaiden oma-aloitteisuuteen ja omaan aktiviteettiin perustuvaa. (Koski 1995, 59–60.) Jakoa suureen ja pieneen demokratiaan ei voida ilman varauksia pitää yhtenäisenä edustuksellisen ja suoran demokratian jaottelun kanssa. Osa edellä esitetyistä suoran osallistumisen- ja vaikuttamisen keinoista voidaan nähdä osana suurta demokratiaa. Esimerkiksi kunnan tasolla järjestetty neuvoa-antava kansanäänestys tai edustuksellisessa järjestelmässä toimiville henkilöille osoitettu aloite ovat enemmän osa suurta, kuin pientä demokratiaa.

Demokratiaa käsiteltäessä tehdään useimmiten jako vain suoraan ja edustukselliseen tai suureen ja pieneen demokratiaan. Edellä esitetyn mukaisesti nämä jaottelut eivät ole yksiselitteiset. Osa tutkijoista jaottelee demokratiaa kolmeen luokkaan. Tästä esimerkkeinä ovat Sjöblomin (1988) jako institutionaalisiin-, puoli-institutionaalisiin- ja ei-institutionaalisiin osallistumismuotoihin sekä Niemi-Iilahden (1990) osallistumismahdollisuuksien luokittelu poliittiseen demokratiaan, funktionaaliseen demokratiaan ja kansalisdemokratiaan. Sainion (1994, 27–30.) mukaan jako kolmeen eri luokkaan on ongelmallista. Luokat eivät ole toisiaan poissulkevia ja yksittäisiä osallistumismuotoja voi hyvin sijoittaa eri kategorioihin.

Tässä tutkimuksessa jaotellaan osallistumismuodot edustuksellisiin ja suoriin muotoihin. Edustuksellisenä osallistumisena käsitellään luottamushenkilöjärjestelmään perustuvaa osallistumista, äänestämistä kunnallisvaaleissa sekä ehdokkaaksi asettumista. Suoraan osallistumiseen ja vaikuttamiseen nähdään sisältyväksi neuvoa-antavat kansanäänestykset, aloitteet, käyttäjädemokratia ja kuntalaisten muu suora vaikuttaminen päätöksentekijöihin ja hallintoon. Suorana osallistumisena ja vaikuttamisena nähdään myös kuntalaisten omaan aloitteisuuteen ja

aktiiviteettiin perustuva lähidemokratia ja muu kansalaisyhteiskunnan toiminta, joko niin että kunta on siinä mukana tai ilman kunnan välitöntä osallistumista.

Tutkimuksen keskiössä oleva oululaista lähidemokratiaa toteuttava alueellinen yhteistyö on kuntalaislähtöistä, vapaaehtoisuuteen perustuvaa kaupungin tukemaa toimintaa. Kuntalaiset voivat alueellisen yhteistyön kautta osallistua ja vaikuttaa elinympäristöönsä ja palveluja koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. (Oulun kaupunki 2005, 8.) Alueellisessa yhteistyössä mahdollistuu kuntalaisten, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen vuorovaikutus. Kuntalaisten ja luottamushenkilöiden vuorovaikutus mahdollistaa alueellisen yhteistyön kytkeytymisen edustukselliseen järjestelmään. Alueellista yhteistyötä tarkastellaan lisää alaluvussa 4.3.

Osallistumisen käsitteestä on luontevaa siirtyä vaikuttamiseen. **Vaikuttaminen** edellyttää kansalaisten näkemysten ja vaatimusten huomioimista hallinnossa ja päätöksenteossa. Kansalaisten mielipiteet tulee myös ottaa omalla painoarvolla huomioon näissä prosesseissa. (Anttiroiko ym. 1996, 42.) Varsinainen vaikuttaminen merkitsee osallistumista, jolla pyritään tuomaan kuntalaisten (tai kansalaisten) ääni aikaisempaa enemmän esille (Kettunen 2004, 19).

Osallistumisen määrä ei siten yksinään ilmaise riittävästi demokratian sisältöä ja olemusta. Osallistumismahdollisuuksien lisääminen ei automaattisesti paranna demokratiaa. Osallistuminen voi olla vaikuttavaa vain silloin kun käytettävissä on toimivia osallistumisen kanavia ja osallistumisen edellytyksenä olevaa tietoa sekä taitoa, edellytyksiä ja halua osallistua. Vaikuttava osallistuminen edellyttää myös, että päättäjillä on halua kuunnella ja ottaa kuntalaisten mielipiteet päätöksissään huomioon. Kunnallishallinnon aito vuorovaikutteisuus edellyttää, että kuntalaiset kokevat osallistumisen mielekkääksi. (Niiranen 1997, 187.)

Osallistumisen ja vaikuttamisen yhteydessä puhutaan usein myös osallistamisesta. **Osallistaminen** voidaan ymmärtää menettelytavoiksi ja toimintamalleiksi, jolla annetaan mahdollisuus ja tilaa vaikuttavalle osallistumiselle. Osallistaminen voi tarkoittaa kiinnostuksen herättämistä, viestintää, mahdollisuuksien ja osallistumiskanavien avaamista, tilan tekemistä, osallistumisen valmiuksien parantamista sekä osallisuuden osallisuuden, kuulumisen ja yhteisöllisyyden kokemusten tukemista. (emt. 187–188.) Osallistamisesta voidaan puhua esimerkiksi silloin, kun kansalaisia vaaditaan tai kehoitetaan osallistumaan tiettyihin yhteiskunnallisiin hankkeisiin (esimerkiksi valtion ja kuntien käynnistämät osallisuushankkeet). Osallistamisessa osallistumisen tarve on syntynyt muualla kuin

osallistujan mielessä. Tästä huolimatta osallistuminen voi olla myös osallistujien etujen mukaista. (Koskiahho 2002, 37.)

1990-luvulla suomalaisen kielenkäyttöön omaksuttiin osallistumisen yhteydessä myös käsite **valtaistaminen** (empowerment). Valtaistamisessa niin sanotut asianajat (esimerkiksi sosiaalityön työntekijät, toimintatutkimusta tekevät tutkijat jne.) yrittävät pitää heikompien kansalaisten puolia paikallisia valtarakenteita vastaan. Heikommalla viitataan väestöryhmään, joka ei saa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ääntään kuuluville ilman ulkopuolista tukea. Valtaistamisen tarkoituksena on saada valtaistamisen kohteet täysivaltaisiksi kansalaisiksi ja asukkaiksi, jotka voisivat sitten osallistua täysipainoisesti erilaisiin osallisuustoimiin yhteiskunnassa. (emt. 37–38.)

Osallistumisen, vaikuttamisen, osallistamisen ja valtaistamisen lisäksi keskeinen käsite tässä tutkimuksessa on **osallisuus**. Osallisuus voi olla osallistumista, osallistamista tai valtaistamista. Syvimmässä merkityksessä osallisuus sisältää sitoutumisen vaatimuksen ja viittaa pitkäaikaiseen sopimuksellisuuteen tietyn tehtäväkokonaisuuden toteuttamisessa. Osallisuus voi alkaa valtaistamisesta tai osallistamisesta, mutta pitkällä aikavälillä tarvitaan näiden lisäksi myös omaehtoista osallistumista. (emt. 36–37.) Tarkasteltaessa osallisuutta edellisten näkökulmien kautta, voidaan todeta osallisuuden toteutumisen edellyttävän vaikuttavaa osallistumista. Osallistuminen puolestaan voi edellyttää valtaistamista tai osallistamista, mutta se voi myös olla kansalaisista itsestään lähtevää toimintaa.

Osallistuminen ja osallisuuden kokemus ovat vuorovaikutuksessa keskenään; osallisuuden kokemus luo kumppanuuden tunnetta ja motivoi osallistumaan. Kuntalaisille tarjotut osallistumisen muodot, heidän omaan vaikuttamisen haluun ja aktiivisuuteensa pohjaavat osallistumistavat sekä näiden käytössä syntyneet kuulluksi tuleminen ja vaikuttamisen kokemukset lisäävät osallisuuden tunnetta. (Niiranen 1997, 187.) Osallisuus voidaan määritellä osallistumista syvällisemmäksi. Tarkastelussa on tärkeää tunnistaa osallisten kokemus osallisuudesta.

Yksilötasolla osallisuuden ulottuvuudet voidaan nähdä kolmella rajapinnalla. Rajapintoja ovat psykologinen, poliittinen ja toiminnallinen. Psykologinen osallisuus on koettua, subjektiivista hyvinvointia. Toiminnallinen osallisuus rakentuu esimerkiksi kansalaistoiminnasta ja harrastuksista. Poliittinen osallisuus on puolestaan edunvalvontaa ja poliittista vaikuttamista. (Hämäläinen 2004, 5.) Kuntalaisten osallistuminen konkreettiseen toimintaan merkitsee toiminnallisen osallisuuden toteutumista. Toiminnan vaikuttavuus kunnan päätöksentekoon tekee osallisuudesta poliittista.

Psykologinen osallisuus on sen sijaan hieman mutkikkaampi juttu, sillä sen toteutumiseen ei riitä esimerkiksi mahdollistettu toiminta ja luodut kanavat. Kuntalaisten tulee aidosti tuntea itsensä osallisiksi, joka puolestaan voi synnyttää hyvinvointia.

Osallistumista tarkastellaan usein hallinnon näkökulmasta. Osallistuminen on hallinnon näkökulmasta onnistunutta, kun se tuo esimerkiksi suunnitteluun uusia näkökulmia ja parantaa lopputulosta. Asukkaille osallistuminen voi merkitä lisäksi vaikuttamisen tunnetta, mutta myös tunnetta aidosta osallisuudesta ja esimerkiksi itsensä kehittämisestä. Osallistumisprosessien ongelmiin ei kuitenkaan välttämättä päästä kiinni pelkästään hallinnon näkökulmalla. Tämän vuoksi on tärkeää tunnistaa näkökulmien moninaisuus sekä kuunnella ja pyrkiä ymmärtämään eri osapuolia. (Niemenmaa 2002, 214.) Hallinnolle voi olla tärkeää kuntalaisten osallistuminen, mutta kuntalaisten näkökulmasta lienee tärkeintä koettu osallisuus.

3.4. Osallisuutta ja vaikuttamista lainsäädännön ja hankkeiden näkökulmasta

Kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien yhteydessä nostetaan usein esille vuonna 1995 voimaan astunut kunnallislaki, jossa korostetaan asukkaiden osallistumisoikeuksia. Uuden kuntalain myötä osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuudet ovatkin nousseet maassamme laajasti esille. Uusi kunnallislaki ei kuitenkaan syntynyt tyhjästä, vaan kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista on kehitetty jo 1970-luvulta lähtien. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen on ollut kuitenkin erityisen voimakkaasti esillä 1990-luvulta lähtien. Konkreettisesti tämä on näkynyt toteutetuissa hankkeissa, tutkimuskentällä sekä julkisessa keskustelussa.

Vuoden 1976 kunnallislain keskeisenä tavoitteena oli kunnallisen demokratian voimistaminen. Demokratian kehittämiseksi luotiin edellytyksiä muun muassa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisellä, luottamushenkilöjärjestelmän kehittämisellä, kunnanosa- ja osastohallinnon mahdollisuudella ja kuntasuunnitelman laatimisella. Lain toteuttaminen käytäntöön jäi vahvasti kuntien oman aktiivisuuden varaan. 1980-luvulla jatkettiin itsehallinnon kehittämistä. Kansalaisten perusoikeuksien laajentamisesta ja täsmentämisestä käytiin keskustelua, valtion ja kuntien taloudellisia suhteita järjesteltiin uudelleen valtiosuhteiden myötä, kunnallishallintoa koskevaa norminantoa rajoitettiin ja kuntien vapautta oman organisaation ja toimintatapojen suhteen laajennettiin vapaakuntakokeilun avulla. Vaikka vapaakuntakokeilun tulokset jäivät pitkälti kunnan organisaation ja toimintatapojen keventämiseen, kokeilun keskeisenä tavoitteena oli korostaa kuntalaisen merkitystä osallistujana kunnallisten palveluiden tuottamiseksi. (Autioniemi 1998, 14.)

Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 merkitsi EU-säännösten vaikutusten leviämistä myös kuntalaisten oikeuksiin ja asemaan. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa korostetaan paikallisen itsehallinnon keskeistä merkitystä demokratialle, hallinnon tehokkuudelle ja vallan hajauttamiselle, paikallisviranomaisten tärkeää osuutta Euroopan rakentamisessa sekä demokraattisesti valittujen, laajaa itsehallintoa nauttivien paikallisten viranomaisten tarvetta. Myös EU:n subsidiariteettiperiaatteen voidaan määritellä tukevan paikallisen itsehallinnon vahvistamisyrittämiä, sillä tavoitteen mukaan päätösvalta tulisi pitää hallintoportaan alimmalla tasolla ja näin ollen mahdollisimman lähellä ihmistä. (emt. 14.)

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan lainsäädännöllisen näkökulman lisäksi lähestyä myös muun muassa toteutettujen hankkeiden ja kehittämistoiminnan kautta. Siitonen (2007, 258) nostaa esille ensimmäisenä 1970-luvulta liikkeelle lähteneenä osallistumista korostaneena hankkeena kylätoiminnan. Toiminnan yhtenä tavoitteena oli synnyttää omaehtoista toimintaa maaseudun kylissä perustamalla kylätoimikuntia. Syntyneiden kylätoimikuntien (1300–1500 kpl) toiminta jatkuu monin paikoin edelleen. Toisena tärkeänä valtakunnallisena hankkeena Siitonen mainitsee ympäristöministeriön tuella käynnistyneen SOFY-projektin. Hanke oli koko 1980-luvun jatkunut tutkimus- ja kokeiluhanke, jonka tavoitteena oli yhteistyömallien kehittäminen sosiaalisten ja fyysisten näkökohtien yhteensovittamiseksi asuinalueiden suunnittelussa ja kehittämisessä. Hankkeen osaprojektit kohdistuivat erityisesti kaupunkimaisten taajamien asuinalueiden kehittämiseen yhteistyössä hallinnon ja asukkaiden kesken. SOFY-projekteja ja varsinaisen hankkeen jatkona käynnistettyjä lähiöiden kehittämisprojekteja vietiin läpi vuosina 1983–1994 lähes 60 kunnan asuinalueilla.

SOFY-projektin lisäksi 1980-luvulla toteutuneista osallistumismuodoista voidaan nostaa esille Helsingin kaupunginosahallintokokeilu, Oulun kunnan osavaltuusto ja Oulun lähidemokratiakokeilu. 1990-luvun keskeisin osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyvä hanke oli puolestaan kahdessa vaiheessa toteutettu osallisuushanke. Muuta merkittävää toimintaa 1990-luvulla olivat muun muassa vapaakuntakokeilu, Oulun Pateniemen aluehallintokokeilu, kunnallisen palvelutuotannon kehittämishankkeet, Hämeenlinnan hankkeet, vapaaehtoistoiminta, erilaiset EU-rahoitteiset hankkeet ja kumppanuushankkeet. (Salminkangas 2002, 14.)

Edellä mainituista osallistumismuodoista erityisesti osallisuushanketta voidaan pitää kuntasektorin ja kuntalaisten osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta keskeisenä. Myös tämän tutkimuksen kohdekaupunki Oulu oli mukana osallisuushankkeessa. Osallisuushanke syntyi

Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelman (1995) tavoitteiden seurauksena. Kyseisessä hallitusohjelmassa asetettiin hallinnon kehittämisen tavoitteiksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ja sisäasiainministeriön päätöksellä tavoitetta lähdettiin konkretisoimaan erityisellä osallisuushankkeella. Tärkeän sysäyksen hankkeen asettamiselle antoi vuoden 1996 kunnallisvaalit ja niiden ennätysalhainen äänestysaktiivisuus. Osallisuushankkeen syntysyyt ovat kuitenkin syvemmällä, yhteiskuntapoliittisesti kyse oli yhteisöllisyyden uudelleen elvyttämisestä. Hankkeen tavoitteena oli muuttaa kansalaisten suhtautumista yhteishyvään ja vastuunottovalmiuteen. Poliitiikan tehtävänä oli luoda tarpeelliset rakenteet ja yllykkeet. (Ryynänen 2000, 5.)

Osallisuushankkeessa tavoiteltiin parempia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kansalaisille sekä avoimempaa ja julkisempaa hallintoa, konkreettisia käytäntöjä, toimintatapoja, malleja ja muotoja osallisuuden moninaiselle toteutumiselle, välittömiä keskustelukanavia kansalaisten arjen kokemusten ja edustuksellisen päätöksenteon välille. Osallisuushankkeen punaisena lankana oli paikallisen demokratian kehittäminen. Keskeiseksi osaksi nousi ajatus kumppanuudesta, jossa asukkaat pelkkien vaatimusten esittämisen sijaan ottavat myös vastuuta päätösten ja toimintojen toteutuksesta. (Vuorela & Veräväinen 2000, 19.)

Kunnat lähtivät innolla mukaan osallisuushankkeeseen. Ensimmäisessä vaiheessa oli mukana 53 kuntaa, jotka toteuttivat 67 erilaista osallisuusprojektia valtionavun tukemana. Ensimmäinen vaiheen keskeisin tulos oli näkökulman muutos. Sen avulla kansalaisyhteiskuntatavoite ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen nousivat yhteiskuntakeskustelun keskeisiksi teemoiksi. Asioita alettiin tarkastella entistä enemmän kansalaisnäkökulmasta lähtien. (Ryynänen 2000, 5.)

Toisessa, vuosina 2000–2001 toteutetussa vaiheessa oli mukana ensimmäisessä vaiheessa mukana olleista kunnista 17 kuntaa ja yksi kuntayhtymä (Valtioneuvosto 2002, 4). Hankkeessa mukana olleet projektit voidaan ryhmitellä niiden luonteen mukaan seuraavasti:

- *alueen asukkaiden toiminnan, elämänlaadun ja lähiympäristön kehittäminen*
- *lasten ja nuorten osallisuuden kehittäminen*
- *ohjelmien tai suunnitelmien laadintaprosessiin osallistuminen*
- *kunnallisten palveluiden ja palvelujärjestelmien kehittäminen*
- *kunnan johtamisen ja edustuksellisen demokratian kehittäminen*

Hankkeiden tyypittely on vaikeaa, sillä useimpiin hankkeisiin sisältyy monia erilaisia tavoitteita ja ne voidaan luokitella painotuksesta riippuen monella tavalla. (Siitonen 2000, 259–260.)

Kunnissa on kehitetty muun muassa osallisuushankkeen innoittamana 1990-luvulta lähtien erilaisia osallistumista ja vaikuttamista edistäviä toimintamalleja. Oulun lisäksi myös muissa kunnissa on käytössä alueellisia toimintamalleja (esimerkiksi Espoo ja Vantaa), joiden toimintamuodot vaihtelevat kunnittain. Kunnat ovat pyrkineet edistämään osallistumista ja vaikuttamista myös internetin avulla. Tästä esimerkkinä toimii Tampere ja sen Netti-Alvari, Valma-valmistelufoorumi ja Mansetori. Kunnissa on perustettu myös tiettyjen ryhmien asioita ajamaan erilaisia neuvostoja, kuten vanhus- ja vammais- sekä nuorisoneuvostoja. Lasten ja nuorten osallisuuden edistäminen on monissa kunnissa keskeisenä kehittämiskohteenä. Esimerkkinä tästä mainittakoon Kempeleen pikkuparlamentti, joka on toiminut jo yli kymmenen vuotta. Osallisuuden ja vaikuttamisen kehittämisen aktiivisuus ja toiminnan muodot vaihtelevat runsaasti kunnittain.

Sisäasiainministeriö ja valtionvarainministeriö laativat osallisuushankkeista selonteon eduskunnalle vuonna 2002. Selonteon mukaan edustuksellisissa elimissä päätöksiä tekemään tottuneiden luottamushenkilöiden, päätöksiä valmistelevien virkamiesten ja vaaleilla vaikuttamaan tottuneiden kansalaisten on joissain määrin vaikea orientoitua suoran osallistumisen vaatimuksiin ja muotoihin. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden valmius osallistumisfoorumeiden ja –tilaisuuksien järjestämiseen on selonteon mukaan puutteellinen ja kansalaiset käyttävät suoria osallistumismuotoja vielä toivottua vähemmän. Selonteon mukaan päättäjien, viranhaltijoiden ja kansalaisten vuoropuhelu on vielä kehityksensä alkuvaiheessa. (Valtioneuvosto 2002, 3-4 ja 19–20.)

Vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeisiin hallitusohjelmiin sisällytettiin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, jonka tavoitteena oli edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Politiikkaohjelmaa toteuttivat oikeusministeriö, opetusministeriö, sisäministeriö, valtionvarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia. Ohjelman perusteella käynnistettiin hankkeita ja kehitys- ja tutkimusprosesseja, joista monet ulottuivat kuntatason toimintaan ja käytäntöihin. Tämän lisäksi erillisenä tarkastelun kohteena olivat kunnallisen ja paikallisen demokratian toimivuus ja keinojen etsintä sen vetovoimaisuuden lisäämiseksi, eli niin sanottu kunnallisen demokratian kehittämishanke. (Siitonen 2007, 260)

3.5. Kunta- ja palvelurakennemuutos demokratian näkökulmasta

Kunta- ja palvelurakennemuutos on valtioneuvoston keino vastata yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin ja palveluiden järjestämiseen kohdistuviin tulevaisuuden haasteisiin. Kunta- ja palvelurakennemuutos –hankkeen asettamisen yhteydessä (11.5.2005) määriteltiin tavoitteeksi, että *hankkeen tuloksena nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa siten, että palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen on otettu huomioon.* (Sisäasiainministeriö 2005, 1.)

Kunta- ja palvelurakennemuutokselle edellytykset luova laki tuli voimaan helmikuussa 2007. Uudistuksen tarkoituksena on *kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjako siten, että kuntien vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.* (Laki Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007.)

Lain tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Tavoitteena on myös varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava sekä taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö. Lain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon:

1. *Palvelujen saatavuus, laatu ja rahoitus maan kaikissa osissa,*
 2. *Perusoikeudet ja yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa,*
 3. *Kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset,*
 4. *Kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet,*
 5. *Suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluita tällä kielellä,*
 6. *Saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan.*
- (Laki Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007.)

Uudistuksen toteuttamisen keinoksi on laissa määritelty kuntarakenteen vahvistaminen yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Kuntajaon muutosten toteuttaminen ja niiden tekemisen tukeminen perustuu kuntajakolakiin (1196/1997) Palvelurakenteita vahvistetaan

kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja sekä lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Toiminnan tuottavuutta parannetaan myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä. (Laki Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007)

Kunta- ja palvelurakennemuutuksella on merkittävä vaikutus kunnallisiin palveluihin ja kunnallisen demokratian toteuttamiseen. Paikallisiin tarpeisiin vastaavien palvelujen järjestämisen ja kehittämisen edellytys on vahva kansanvaltainen ohjaus. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen keskeiseksi tavoitteeksi voidaankin Kuntaliiton (2007, 3.) mukaan määritellä demokratian ja kansanvaltaisen ohjauksen vahvistaminen. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen keskeinen kysymys demokratian näkökulmasta on seuraava: pystytäänkö kunta- ja palvelurakennemuutuksessa selkeyttämään paikallishallinnon monimutkaisia rakenteita useine yhteistoimintakuvioiden vai monimutkaistuuko kunnallinen toimintakenttä entisestään? (Kuntaliitto 2007, 3.)

Kuntien on tärkeää pohtia uudistuksia toteuttaessaan erilaisten mallien (kuntaliitokset ja syventyvä yhteistyö) vaikutusta suoraan ja edustukselliseen demokratiaan. Kuntien koon kasvaessa, niin pinta-alallisesti kuin asukasluvullisestikin, korostuu myös muiden vaikuttamismuotojen merkitys valtuustojen rinnalla. (FCG-Efeko Oy 2007, 11.) Aasukkaiden omaehtoinen toiminta on erityisesti muutoksissa tärkeää. Omaehtoisen toiminnan tukeminen on muutoksissa voimavara ja uudistusta eteenpäin vievä voima, jolla voidaan vahvistaa kunnan, seudun ja maakunnan elinvoimaisuutta. Yhteisöllinen toiminta luo edellytyksiä turvalliselle, viihtyisälle ja uudistuvalla asuinympäristölle. Kuntien koon kasvaessa on tärkeää muistaa kunnan osien elinvoimaisuus ja palvelujen käyttäjien vaikutusmahdollisuudet. Kuntalaisten alueellinen organisoituminen vahvistaa identiteettiä ja antaa pohjaa yhteiselle toiminnalle. (Kuntaliitto 2007, 3 ja 21.)

4. Oululaisten mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa

4.1. Perustietoa Oulusta

Oulu on Pohjois-Suomen suurin kaupunki. Oulu sijaitsee Pohjanlahden rannalla, Oulujoen suistossa. Kaupunki kuuluu Pohjois-Pohjanmaan maakuntaan. Oulu on asukasluvultaan Suomen kuudenneksi suurin kaupunki ja vuoden 2008 alussa sen väkiluku oli 131 585. Oulu on yksi maamme nopeimmin kasvavista keskuksista. Oulussa on suhteellisen nuori ikärakenne, joka johtuu muuttoliikkeestä: kaupunkiin muutetaan opiskelemaan ja töihin. Myös syntyvyys on kaupungissa korkea. Oululaisten keski-ikä oli vuoden 2008 alussa 36,7 vuotta. (Oulun kaupunki 2008a)

Oulu on kehittynyt terva- ja lohikaupungista vetovoimaiseksi osaamiskeskukseksi. Oulu tunnetaan maailmalla nykyisin ennen kaikkea teknologiakaupunkina. Oulu on huipputeknologian, lähinnä it- ja hyvinvointiteknologioiden aloilla kansainvälisesti merkittävä osaamiskeskus. Myös perinteisemmät teollisuuden alat, kuten puu-, paperi- ja terästeollisuus ovat Oulussa vahvoja. (emt.) Teknologiakaupunkina Oulu tuli laajasti tunnetuksi 1990-luvulla, niin kutsutun it-buumin aikaan. Oulun kehittyminen teknologiakeskukseksi on seurausta monivaiheisesta ja monta vuosikymmentä kestäneestä prosessista elektroniikkateollisuuden kehittämiseksi.

Oulussa alettiin erityisesti 2000-luvun alkupuolella korostaa teknologian ohella myös muuta osaamista. Oulussa panostetaan nyt ja tulevaisuudessa yhä enemmän monipuolisen liiketoiminnan kehittämiseen sekä logistiikkaan, tietotekniikkaan, sisällöntuotantoon ja mediaan, hyvinvointiin sekä bio- ja ympäristöaloihin. (emt.) Monipuolisen osaamisen merkitys näkyy esimerkiksi Oulun innovaatiostrategiassa, joka on laadittu vuosille 2007–2013. *Oulu inspiroi-innovaatiostrategiassa* korostetaan:

Oulu haluaa olla tulevaisuudessa nykyisen teknologiaosaamisen lisäksi monipuolisen ja uudistuvan liiketoiminnan osaja niin kotimaisilla kuin kansainvälisilläkin markkinoilla (Oulun kaupunki 2006).

Oulun kaupunkistrategian (päivitetty kaupunginvaltuustossa 27.8.2007) keskeinen tavoite on luoda hyvä, houkutteleva ja viihtyisä elinympäristö asukkaille ja tarjota Suomen kehittyneimmät palvelut yhdistettynä tasapainoiseen talouteen. Strategian perustana on luova ja viihtyisä kaupunkiympäristö, joka muodostuu osaamisen ja kyvykkyyden, teknologian ja luovuuden sekä moniarvoisen ja suvaitsevaisen kaupunkiyhteisön muodostamasta kokonaisuudesta. Tavoitteena on luoda yrityksille kansainvälistä huipputasoa oleva innovaatioympäristö, joka rakentuu koulutuksen, tutkimuksen ja

tuotekehityksen yhdistämisen verkostoksi, jonka aktiivisena rakentajana ja ylläpitäjänä toimii kaupunki. Innovaatioympäristö antaa Oulun seudulla toimiville yrityksille kehitysvoimaa, uusille yrityksille kasvumahdollisuuksia ja houkuttelee seudulle ulkomaisia osaajia ja yrityksiä. Lisäksi se mahdollistaa elinkeinoelämän eri toimialojen monipuolistumisen ja laajentumisen. (Oulun kaupunki 2007.)

Oulun kaupungin arvot ovat luovuus ja rohkeus, yhteisöllisyys sekä suvaitsevaisuus. Luovuuden ja rohkeuden yhteydessä korostetaan uutta ajattelua ja rohkeutta luopua vanhoista toimintatavoista. Yhteisöllisyydessä todetaan seuraavaa:

Toimimme siten, että kuntalaiset kokevat Oulun turvalliseksi asua, viihtyä ja toimia ja kaupungin päätökset tukevat yhteisöllisyyttä ja ihmisläheisyyttä. Tiedostamme asukkaiden tarpeet, edistämme vuorovaikutusta ja nämä tarpeet ohjaavat päätöksentekoa. Toimintamme tavoitteena on inhimillinen ja hyvinvoiva työyhteisö. Edistämme näin myös kestäväää kehitystä.

Suvaitsevaisuuden kohdalla korostetaan puolestaan asiakkaiden ja toinen toisemme kunnioitusta, sekä monikulttuurista ympäristöä. (emt.)

Oulun kaupunginvaltuustossa on yhteensä 67 valtuutettua. Suurin puolue on vuosina 2005–2008 Suomen keskusta 16 paikalla. Toiseksi suurin puolue on puolestaan Kokoomus, joka sai edellisissä kunnallisvaaleissa 15 paikkaa. Kokoomuksen paikkamäärä kasvoi vuonna 2007 yhdellä, kun Vihreän liiton edustaja vaihtoi puoluekantaansa. Kolmanneksi suurimpana puolueena on SDP, jolla on valtuustossa vuosina 2005–2008 12 paikkaa. Muita puolueita valtuustopaikkoineen ovat: Vasemmisto 12 paikkaa, Vihreä liitto 10 (ja vuodesta 2007 eteenpäin 9) paikkaa ja Kristillisdemokraatit 2 paikkaa. (Oulun kaupunki 2008a.)

Kunta- ja palvelurakenne uudistus vaikuttaa muiden kuntien ja seutujen tavoin myös Oulussa ja sen ympäristössä. Oulun ja Ylikiimingin valtuustot tekivät maaliskuussa 2006 päätöksen kuntaliitoksesta. Ylikiiminki liittyy Ouluun vuoden 2009 alussa. Haukiputaan ja Oulun syvemmän yhteistyön mahdollisuuksista tehdään parhaillaan selvitystä, joka valmistuu vuoden 2008 loppuun mennessä. Valtuustot päättävät kuntaliitoksesta tai yhteistyön toteuttamisesta maaliskuussa 2009. Myös Oulu ja Yli-Li suunnittelevat parhaillaan yhteistyötä, joka johtanee kuntaliitokseen. Yli-Li on ilmaissut halukkuutensa neuvotella kuntaliitoksesta Oulun kaupungin kanssa. (Oulun kaupunki 2008b.)

Oulu on kansallisella tasolla verrattain menestyksekkäs kunta. Oulun teknologinen kehitys 1990-luvun lamavuosien jälkeen toi alueelle paljon työpaikkoja ja yrityksiä. Oulun haasteena on tulevaisuudessa Suomen muiden kuntien tavoin palvelujen turvaaminen. Kuntien paineet palveluiden järjestämiseen ovat seurausta muun muassa globalisaatiosta ja sen moninaisista vaikutuksista sekä ikärakenteen muutoksista (väestö ikääntyy, syntyvyys on laskenut). Oulun erityisenä haasteena on maan keskiarvoa korkeampi työttömyys. Oulu on Pohjois-Suomen merkittävin koulutuskeskittymä, minkä vuoksi työmarkkinoille tulevien määrä on kaupungissa korkeampi kuin työvoiman kysyntä. (kts. esimerkiksi Oulun kaupunki 2007b, 8-10.) Erityisesti nuorisotyöttömyys on Oulussa korkea.

4.2. Oululainen lähidemokratia

Lähidemokratiatoiminnalla on Oulussa pitkät perinteet. Kaupungin lähidemokratiatoiminta on ollut lähes 30 vuoden ajan osa aktiivisesti ja monimuotoisesti toimivaa paikallista kansalaisyhteiskuntaa. Toiminnan historiaan kuuluvat aluevaltuustokokeilu vuosina 1978–1980, kuuden asukasyhteisön lähidemokratiakokeilu vuosina 1981–1984 ja Pateniemen aluelautakuntakokeilu vuosina 1991–1996. Näiden lisäksi kuntalaisten osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksia, alueellisia palveluntuottamismalleja ja vapaaehtoistoimintaa on kehitetty Oulussa sosiaali- ja terveysministeriön lähipalveluhankkeessa vuosina 1996–1998, valtion asuntorahaston lähiuudistushankkeessa vuosina 1996–1999 ja sisäasiainministeriön osallisuushankkeessa vuosina 1997–2001. (Oulun kaupunki 2005, 5.)

Lähidemokratiatoiminta vakinaistettiin Oulussa vuonna 1985. Toiminta on laajentunut ja sen muodot ovat kehittyneet vuosien aikana. Tänä päivänä toiminnassa mukana olevat asukasyhteisöt kattavat lähes koko kaupungin pinta-alan ja kaupungin tukemia lähidemokratiayhteisöjä on tällä hetkellä jo yli 30. Lähidemokratiayhteisöjen lisäksi oululaisen kansalaisvaikuttamisen peruspilareita ovat 11 asukastupaa ja suuralueittain toteutettava alueellinen yhteistyö. (emt. 5.)

Kaupunginvaltuusto päätti vuonna 2000 osallisuuden ja vaikuttamisen strategian laatimisesta Ouluun. Ensimmäinen osallisuuden ja vaikuttamisen strategia syntyi kaupunginhallituksen asettaman neuvottelukunnan ehdotuksesta vuonna 2001. Osallisuuden ja vaikuttamisen strategian ja vision kautta kuntalaisten osallisuus ja vaikuttaminen on linkitetty Oulussa osaksi kuntayhteisön pitkän aikavälin suunnittelua ja toimenpiteitä. Ensimmäinen osallisuuden ja vaikuttamisen strategia laadittiin vuosille 2001–2004 ja tällä hetkellä toteutettava strategia koskee vuosia 2005–2008. Kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen visio 2011 Oulun kaupungissa on seuraava:

Kaikenikäiset oululaiset osallistuvat ja vaikuttavat elinympäristöönsä ja palveluja koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Strategia on puolestaan seuraava:

Oulun kaupunki luo edellytykset kaikenikäisille oululaisille osallistua ja vaikuttaa elinympäristöönsä ja palveluja koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Alueellisilla toimintamalleilla edistetään yhteisöllisyyttä ja yhteisvastuuta.

Visiota ja strategiaa toteutetaan Oulussa osallisuuden ja vaikuttamisen toimenpideohjelmalla, jonka toteuttaminen perustuu alueelliseen toimintamalliin. Vuosina 2005–2008 toteutettava toimenpideohjelma, *Tuu mukkaan* –ohjelma on järjestyksessään toinen.

Oululainen lähidemokratia organisoituu tänä päivänä vahvasti alueellisen yhteistyön kautta. Lähidemokratiayhteisöt sijaitsevat luonnollisesti suuralueilla ja ne osallistuvat aktiivisesti alueellisten yhteistyöryhmien toimintaan. Myös asukastuvat ovat merkittävästi mukana alueellisessa yhteistyössä; niissä muun muassa järjestetään runsaasti alueelliseen yhteistyöhön liittyvää toimintaa ja aluetyöntekijät työskentelevät asukastuvilla. Alueellinen yhteistyö voidaankin tänä päivänä määritellä oululaisen lähidemokratian kattokäsitteeksi.

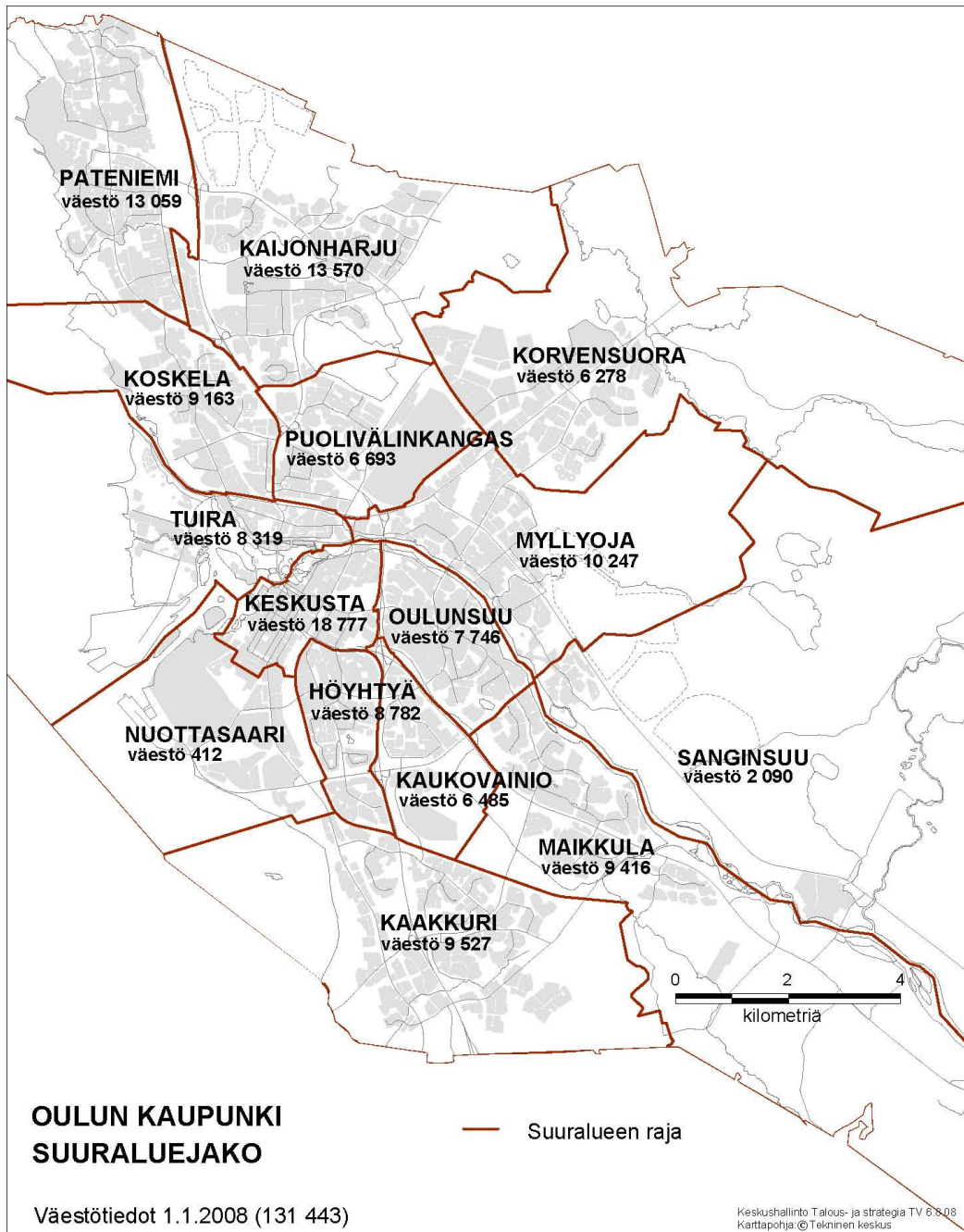
4.3. Alueellinen yhteistyö lähidemokratian toteuttajana

Oulussa toteutettava alueellinen yhteistyö on lähidemokratian pitkäaikaisen kehittämisen tulos. Lähidemokratiatoimintaan on kuulunut sen 30 toteuttamisvuoden aikana erilaisia vaiheita, joiden syntyyn ovat vaikuttaneet valtakunnallisen tason kehitys, paikalliset tarpeet sekä niistä syntyneet päätökset. Oululaisen lähidemokratian keskiössä vuodesta 2001 lähtien toteutunut alueellinen yhteistyö kokoaa uudella tavalla yhteiskunnan eri osa-alueiden toimijat yhteen. Yhteistyö vastaa nykyajan yhteiskunnallisiin haasteisiin ja se mahdollistaa kuntalaisten, palvelujen edustajien ja päätöksentekijöiden välisen vuorovaikutuksen alueittain.

Alueellisen yhteistyön toimintamallia voidaan kutsua siinä mukana olevien toimijoiden mukaan kolmikanta-malliksi. Mukana ovat kuntalaiset, luottamushenkilöt ja kaupungin eri hallintokuntia edustavat viranhaltijat. Kaupungin organisaatiota alueilla edustavat muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelut, opetustoimi, nuorisotyö, kulttuuri, liikunta, tekniset palvelut ja lähidemokratia. Toimintamalli ja alueilla toteutettu toiminta ovat kehittyneet runsaasti vuosien 2002–2005 aikana. Alueellisen yhteistyön lähtökohtina ovat asukaslähtöisyys ja ennalta ehkäisy. Toimintamallissa korostuvat yhteisöllisyys ja yhteisvastuu. (Oulun kaupunki 2005, 4 ja 9.)

Alueellisen yhteistyön toteuttaminen perustuu Oulun kaupungin suuraluejakoon. Suuralueet esitellään kuvassa 4. Oulussa on 15 suuraluetta, jotka ovat ominaisuuksiltaan hyvin erilaisia. Kuten kuvasta 4. voidaan nähdä, suuralueiden koko ja väestömäärä vaihtelevat runsaasti. Kullakin alueella toteutettava alueellinen yhteistyö muodostuu aluelähtöisesti ja näin ollen yhteistyö on hyvin moninaista. Keskustan ja Nuottasaaren suuralueet toimivat alueellisessa yhteistyössä yhdessä.

Kuva 4. Oulun kaupungin suuraluejako (Oulun kaupunki 2008c).



Alueellista yhteistyötä toteutetaan suuralueilla aluekokousten ja alueellisten yhteistyöryhmien toiminnan kautta. Aluekokoukset ovat vähintään kerran vuodessa järjestettäviä asukkaiden, julkisen-, yksityisen- ja kolmannen sektorin kohtaamispaikkoja. Kokoukset kutsutaan koolle yleensä loppusyksystä, mutta niitä voidaan järjestää tarvittaessa myös muina ajankohtina. Aluekokouksista tiedotetaan suuralueilla kaikkiin kotitalouksiin jaettavilla tiedotteilla, lähidemokratian www-sivuilla ja alueellisilla joukkotekstiviestilähetyksillä. Näiden lisäksi tiedottamisessa hyödynnetään paikallisten joukkotiedotusvälineiden maksuttomia tiedotusmuotoja. (Oulun kaupunki 2005, 10.)

Aluekokouksissa käsitellään suunnitteluvaiheessa olevia esityksiä muun muassa investoinneista, alueellisista palveluista, ympäristöasioista, asumisviihtyvyydestä, turvallisuudesta ja liikennejärjestelyistä. Aluekokoukset tekevät esityksiä oman alueensa yhteistyöryhmälle toimintarahan kohdentamisesta. Aluekokouksissa valitaan myös suuralueen yhteistyöryhmä. Yhdistysten ja järjestöjen, Oulun kaupungin sekä muiden julkisten palveluiden, Oulun kaupungin luottamushenkilöhallinnon sekä alueella toimivien yksityisten palveluiden edustajat osallistuvat aluekokouksiin valmistautuneina ja jättävä aluekokouksessa esityksensä yhteistyöryhmien jäsenistä. Aluekokouksissa voidaan käsitellä kaupunginosa- ja suuraluekohtaisia sekä koko kaupunkia koskevia asioita. (emt. 10–11)

Alueellisissa yhteistyöryhmissä on mukana alueen asukkaita ja heitä edustavia asukasyhteisöjä, kolmatta sektoria edustavia yhdistyksiä ja järjestöjä, kunnallisia ja muita julkisia palveluita, yksityisiä palveluita sekä Oulun kaupungin luottamushenkilöitä. Yhteistyöryhmät muodostuvat alueen kunnallisen palvelutarjonnan sekä alueen asukkaiden tarpeiden ja erityispiirteiden mukaan. Yhteistyöryhmien tehtävänä on:

- *koota suuralueen julkisen, kolmannen sekä yksityisen sektorin toimijat verkostoksi*
- *kutsua aluekokoukset koolle*
- *toteuttaa alueellista yhteistyötä asukaslähtöisesti*
- *edistää asukkaiden hyvinvointia ja hyviä suhteita alueen asukkaiden välillä*
- *edistää toiminta-alueen luovuutta ja rohkeutta, yhteisöllisyyttä, suvaitsevaisuutta ja tasa-arvoa*
- *käsitellä aluekokouksen, yksittäisten asukkaiden sekä suuralueen verkoston toimijoiden esitykset alueellisen toimintarahan kohdentamisesta*
- *päyttää ja vastata alueellisen toimintarahan käytöstä laaditun ohjeistuksen mukaisesti (sis. muun muassa alueellisen tiedottamisen sekä lasten ja nuorten osallisuuden ja vaikuttamisen)*
- *vastata alueellisen yhteistyön tiedottamisesta (alueellinen toimintaraha)*
- *toimia yhteistyössä aluetyöntekijän kanssa*

- toimia yhteistyössä lähidemokratiatoimikunnan sekä keskushallinnon osallistuminen ja vaikuttaminen -tiimin kanssa alueellisen yhteistyön organisointiin, koordinointiin sekä aluerahan käyttöön liittyvissä asioissa
- raportoida kerran vuodessa kaupunginvaltuustolle suuralueen alueellisen yhteistyön toteutumisesta
- luoda yhteistyössä Oulun kaupungin alueellisen moniammatillisen viranomaisyhteistyön (palvelujohtotiimi) kanssa suuralueen visio
- tuoda esille vaikutusmahdollisuuksiltaan helposti syrjään jäävien asukkaiden – esimerkiksi ikäihmisten ja vanhusten, vammaisten ja maahanmuuttajien – tarpeet. (emt. 12)

Osallistuminen alueellisten yhteistyöryhmien toimintaan on osa hallintokuntien perustyötä. Oulun kaupungin luottamushenkilöiden osallistuminen tapahtuu puolestaan valtuustoryhmien kautta, jotka nimeävät edustajansa yhteistyöryhmiin. Yhteistyöryhmän toimikausi on kalenterivuosi ja ryhmä valitsee kullekin vuodelle keskuudestaan toimihenkilöt: puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja sihteerin. Yhteistyöryhmien toiminnassa on tärkeää painottaa alueen erityispiirteitä ja toiminnan pitkän aikavälin suunnittelua. (emt. 11.)

Taulukossa 1. esitellään suuralueiden yhteistyöryhmien kokoontumista vuosina 2005–2007. Taulukossa ensin esitettävä luku kertoo yhteistyöryhmien kokousten määrän (ei alatyöryhmät) kyseisenä vuonna suuralueittain. Suluissa oleva luku puolestaan kertoo sen, kuinka monesti mukana olevat toimijat (asukkaat, hallintokuntien edustajat, luottamushenkilöt ja muut mukana olevat) ovat osallistuneet alueella järjestettyihin kokouksiin.

Taulukko 1. Alueellisten yhteistyöryhmien kokoontuminen vuosina 2005- 2007.

Suuralue	2005	2006	2007
Höyhtyä	6(140)	7(104)	9(180)
Kaakkuri	9(132)	7(83)	8(55)
Kaijonharju	6(52)	7(47)	8(77)
Kaukovainio	8(84)	9(68)	8(106)
Keskusta-Heinäpää	10(150)	7(172)	6(112)
Korvensuora	4(33)	4(29)	4(26)
Koskela	10(134)	9(121)	7(61)
Maikkula	11(126)	7(94)	7(84)
Myllyoja	10(91)	9(75)	9(66)
Oulunsuu	4(43)	8(67)	5(39)
Pateniemi	6(177)	4(112)	6(192)
Puolivälinkangas	7(91)	7(102)	7(134)
Sanginsuu	2(29)	2(15)	2(8)
Tuira	7(52)	5(41)	7(87)
Yhteensä	102(1334)	92(1130)	93(1227)

Kuten taulukosta 1. nähdään, yhteistyöryhmien toiminnan aktiivisuus vaihtelee runsaasti alueittain. Osalla alueista yhteistyöryhmän kokoontuvat muutaman kerran vuodessa, kun taas osalla alueista kokouksia järjestetään lähes kerran kuussa. Osalla alueista yhteistyöryhmät jakaantuvat toiminnan eri osa-alueisiin keskittyviin alatyöryhmiin, kuten asukas-, lapsi- ja nuoriso-, seniori- tiedotus-, ympäristö-, vanhus- ja vammais-, tapahtuma ja turvallisuustyöryhmiin. Myös alatyöryhmien kokoontuminen ja muu aktiivisuus vaihtelevat paljon alueittain ja työryhmittäin.

Alueellisen yhteistyön aktiivisuuteen ja toiminnan muotoutumiseen vaikuttavat keskeisesti alueen perinteet yhteistyössä. Osalla alueista yhteistyöllä on pitkät perinteet ja toiminta on hyvinkin aktiivista. Myös yksittäisten henkilöiden merkitys voi olla alueilla suuri. Lähidemokratian aluetyöntekijällä on merkittävä vaikutus yhteistyön aktiivisuuteen ja toiminnan kehittymiseen. Aluetyöntekijän väliaikainen puuttuminen näkyy usein selkeästi toiminnassa ja sen kehittämisessä.

Suuralueiden keskinäisessä vertailussa on tärkeää huomioida niiden eroavaisuudet esimerkiksi maantieteellisten tekijöiden ja väestörakenteiden suhteen. Esimerkiksi Keskustan suuralue poikkeaa väestömäärältään ja -rakenteeltaan merkittävästi muista alueista. Toisaalta esimerkiksi Sanginsuu on hyvin erin tyyppinen verrattaessa muihin alueisiin; alue on pinta-alaltaan laaja, mutta väestöä on vähän. Kaakkurin erityispiirre on puolestaan erittäin vahva väestönkasvu, sillä alueelle on rakennettu ja rakennetaan tällä hetkellä huomattavan paljon uusia asuntoja. Suuralueiden erilaisten väestöpohjien vuoksi toiminta on kullakin alueella omanlaistaan ja erityisesti haasteet toiminnan kehittämisessä vaihtelevat suuresti. Suuralueiden yhteistyöryhmien painopisteet vaihtelevat alueittain ja vuosittain.

Alueellisen yhteistyön toiminnan osa-alueita ovat muun muassa lasten ja nuorten osallisuus ja vaikuttaminen, ikäihmisten osallisuus ja vaikuttaminen, sukupolvien välinen vuorovaikutus, kulttuuritoiminta, lähiliikunta, kestävä kehitys ja turvallisuus. Yhteistyön alkuvuosina toiminnan keskiössä oli hyvin vahvasti lasten ja nuorten osallisuus ja vaikuttaminen. Kyseisen osa-alueen koordinoivastuu siirtyi nuorisoasiainkeskukselle kaupunginhallituksen vuonna 2005 tekemällä päätöksellä ja viime vuosien aikana toimintaan on tullut entistä merkittävämmiin esille myös muut mainitut osa-alueet. (Oulun kaupunki 2005, 4.)

Taulukko 2. Alueelliset toimintarahat ja niiden kohdentuminen vuosina 2005–2007.

Myönnetyn toimintarahaa käyttötarkoitus (%)	2005	2006	2007
Tiedottaminen	17616 (35%)	24300 (41%)	30200 (50%)
Lapset ja nuoret	17450 (35%)	18150 (30%)	12500 (21%)
Ikäihmiset ja sukupolvien välinen vuorovaikutus		4050 (7%)	4450 (7%)
Yhteisöllinen toiminta (tilaisuudet, tapahtumat, asukastuvan viriketoiminta yms.)	12681 (25%)	8600 (14%)	11450 (19%)
Ympäristö ja turvallisuus		1300 (2%)	1400 (2%)
Hankkeet	2250 (5%)		
Erillisin hakemuksin myönnettävät rahat		3000+600 (6%)	
Alueellinen toimintaraha yhteensä	49997	60 000	60000

Kuten taulukosta 2. nähdään, Oulun kaupunki tukee vuosittain alueellista yhteistyötä merkittävillä summilla. Toimintarahasta suuri osa on myönnetty tiedottamiseen, lasten ja nuorten osallisuuteen ja vaikuttamiseen sekä yhteisölliseen toimintaan. Toimintarahaa myöntämisen lähtökohtana on ollut osallisuuden ja vaikuttamisen strategian ja toimenpideohjelman mukainen kuntalaisten osallisuus ja vaikuttaminen, edellisen vuoden toimintasuunnitelmien mukaisesti toteutettu toiminta ja alueellisen toimintarahaa käyttö, alueellisten yhteistyöryhmien toimintasuunnitelman tulevalle vuodelle, alueellisessa yhteistyössä edustettuina olevien tahojen määrä ja toiminnan aktiivisuus sekä suuralueiden väestön määrä. Toimintarahaa suuruudet vaihtelevat runsaasti alueittain.

Alueelliset yhteistyöryhmät liitetään kuntalaisten ja asukas-yhteisöjen aloitteiden sekä hallinnon valmistelevien asioiden lausunnonantajien (Oulun kaupunki 2005, 11). Lähidemokratiaa linkittyy Oulussa hallintokuntien toimintaan yhteistyöryhmiin osallistuvien hallintokuntien edustajien kautta. Lähidemokratian yhteydet edustukselliseen demokratiaan mahdollistuvat puolestaan yhteistyöryhmiin osallistuvien luottamushenkilöiden kautta.

Alueellisen yhteistyön toimintamallilla on olennainen rooli Oulun kaupungin strategisten tavoitteiden toteuttamisessa. Tämä näkyy suoranaisesti esimerkiksi seuraavissa Oulun kaupunkistrategian 2005–2015 (päivitetty 27.8.2007) yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja palvelukykyyn kuuluvissa kriittisissä menestystekijöissä: aktiivisessa kuntalaisuudessa, palvelujen asiakaslähtöisyydessä, turvallisessa kaupunki-yhteisössä sekä asukkaiden terveessä ja itsenäisessä

elämässä. Aktiivisen kuntalaisuuden yhteydessä strategiseksi tavoitteeksi on kirjattu: **Kuntalaiset toimivat aktiivisesti kaupungin kehittämisessä ja lähidemokratiatoiminta tavoittaa valtaosan kuntalaisista.** (Oulun kaupunki 2007, 6-7.)

Osallisuuden ja vaikuttamisen visiossa ja strategiassa korostetaan kaikenikäisten oululaisten mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään ja palveluja koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Alueellisessa yhteistyössä on mukana eri-ikäisiä kuntalaisia. Yhteistyöhön osallistuvista kuntalaisista ei ole vielä saatavilla tarkempia tilastollisia tietoja. Oulussa on kuitenkin käynnissä tällä hetkellä tutkimus, jonka yhtenä osa-alueena tarkastellaan alueelliseen yhteistyöhön osallistuvia asukkaita tasa-arvon näkökulmasta. Tasa-arvo ymmärretään kyseisessä tutkimuksessa laajasti, eli tarkastelu kohdistuu osallistuvien asukkaiden ikään, sukupuoleen sekä koulutukseen ja työpaikkaan (sosioekonominen asema). Tutkimuksessa selvitetään myös erityisryhmien äänen kuulumista alueellisen yhteistyön kautta. Käynnissä olevan tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on selvittää, kenen ääni alueellisen yhteistyön kautta kuuluu.

5. Suoraa ja edustuksellista demokratiaa Oulussa

5.1. Asukkaiden näkemyksiä alueellisesta yhteistyöstä ja toimijoiden vuorovaikutuksesta

Tähän tutkimukseen haastatellut asukkaat olivat alueellisessa yhteistyössä mukana olevia tai aiemmin toiminnassa mukana olleita henkilöitä. Kaikki haastatellut kokivat omat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutensa Oulun kaupungissa hyviksi. Osallistumisen ja vaikuttamisen kuvattiin haastatteluissa olevan kiinni asukkaiden omasta aktiivisuudesta, sillä *kanavia löytyy*. Alueellisen yhteistyön lisäksi haastatteluissa nousi esille osallistumisen ja vaikuttamisen yhteydessä asukastuvat, asukasyhdistykset sekä internet.

Asukkaat korostivat oman aktiivisuuden ohella tiedon merkitystä: *Oulussa on hyvät mahdollisuudet jos tieto menee perille... Tiedon saaminen on yksi ongelma*. Alueellisen yhteistyön yksi keskeisimmistä haasteista onkin uusien asukkaiden aktivointi. Mukana olevien toimijoiden kerrottiin sitoutuvan hyvin toimintaan, mutta uusia henkilöitä on vaikeaa saada yhteistyöryhmien jäseniksi tai muuten mukaan toimintaan. Alueellisesta yhteistyöstä vastaavat suuralueilla osin muutamat yksittäiset henkilöt, jolloin työmäärä voi esimerkiksi yhteistyöryhmän puheenjohtajalle olla suuri.

Yksi haastateltu asukas kertoikin jääneen toiminnasta tehtävien paljouden vuoksi pois. Hän näki alueellisen yhteistyön kuitenkin hyvin myönteisesti:

Kyllä täällä pystyy alueittain vaikuttamaan, oman alueen asioihin. Kyllä tämä aluetoiminta on ainoa keino kehittää tätä asiaa. Mutta tiedottaminen tärkeää eli että se tieto menisi.

Tiedottaminen ja sen avulla uusien toimijoiden mukaan innostaminen on alueellisen yhteistyön kehittymisen kannalta tärkeää. Alueelliseen yhteistyöhön kaivattiin haastatteluissa lisää vastuunkantajia. Kuntalaisten aktivoitumisen yhteydessä korostettiin toimivan tiedottamisen lisäksi kiinnostavien aiheiden merkitystä. Osa haastatelluista kertoi lähteneen toimintaan jonkin tietyn aihepiirin kautta mukaan.

Haastateltuja asukkaita puhutti kaupungin sopivan ohjauksen määrä. Osa haastatelluista mainitsi toiminnan vaarana sen muuttumisen liian keskusjohtoiseksi. Toisaalta esille tuli myös toiveita kaupungin vahvemmassa vetovastuusta alueellisessa yhteistyössä, sekä organisaatiomallin kehittämisestä. Kaupungin rooli vapaaehtoistoiminnan koordinoijana ja mahdollistajana on

haasteellinen. Toiminta on asukas- ja aluelähtöistä ja sen tulee voida muodostua kullakin alueella omanlaisekseen. Haastattelujen mukaan kaupungilta toivotaan kuitenkin ohjausta toimintaan, erityisesti alueilla joissa yhteistyö hakee vielä muotoaan ja toimintaa haittaavat esimerkiksi henkilösuhteisiin liittyvät ongelmat.

Kaupungin lähidemokratian aluetyöntekijät ovat alueellisten yhteistyöryhmien ja alueellisen yhteistyön onnistuneisuuden kannalta tärkeitä. Aluetyöntekijän puuttuminen tai esimerkiksi väliaikainen poissaolo näkyy usein selkeästi erilaisissa tilastoissa toiminnan aktiivisuuden vähenemisenä. Poikkeuksiakin kuitenkin on, sillä Oulussa on yksi aktiivisesti ilman aluetyöntekijää toimiva suuralue.

Luottamushenkilöiden osallistumista yhteistyöryhmiin kuvattiin asukkaiden haastatteluissa vähäiseksi. Osa kertoi luottamushenkilöiden osallistuneen aktiivisemmin toimintaan alueellisen yhteistyön alkuvaiheessa. Kaiken kaikkiaan luottamushenkilöiden kerrottiin olevan toiminnassa mukana vain nimellisesti. Luottamushenkilöiden osallistumisen tulisi heidän hyväksymän toimintamallin mukaisesti toteutua valtuustoryhmien nimeämisen kautta. Tämä on kuitenkin toteutunut heikosti. Luottamushenkilöitä on yhteistyöryhmien jäseninä, mutta osallistuminen yhteistyöryhmien kokouksiin ja alueelliseen toimintaan on vähäistä. Tämä voi edesauttaa asukkaiden tunnetta heikosta yhteydestä päättäjiin.

Vähäinen osallistuminen voi saada asukkaissa aikaan hyvinkin negatiivisia tunteita: *Ei ole näkynyt kun ei ole vaaleja...* Yksi haastateltu pohti ovatko luottamushenkilöt sisäistäneet toiminnan merkitystä ja mahdollisuuksia:

Edustuksellisuus eri valtuustoryhmistä on heikkoa... karhuamalla ja pyytämällä on saatu valtuustoryhmiltä nimet, sitten on lähettänyt heille kutsuja. Aika vaisua!... Onko niin kiire?... Onko näillä vara jättää pois? Eikö ne ymmärrä tätä? Onko tämä niin uusi asia?

Osa haastatelluista miettytti luottamushenkilöiden osallistumisen yhteydessä toiminnan muuttuminen politikoinniksi. Heidän mukaansa luottamushenkilöitä ei saa niin sanotusti pakottaa toimintaan, sillä silloin vaarana voisi olla painostus esimerkiksi kokouskulttuurua kohtaan. Luottamushenkilöiden tulisi *kokea toiminta mieleisekseen*. Toisaalta esille tuli myös näkemyksiä siitä, että luottamushenkilöiden tulisi olla tarvittaessa käytettävissä. Eli yhteistyöryhmillä tulisi olla tiedossa oman alueen luottamushenkilöt, joihin he voisivat olla tarvittaessa yhteydessä.

Useissa haastatteluissa korostettiin, että toiminta ei saa olla tai siitä ei saa tulla *politikointia*. Näkemykset ovat politiikka-käsitteen näkökulmasta mielenkiintoisia ja niihin palataan myöhemmin analyysissa, luottamushenkilöiden haastattelujen yhteydessä. Osa haastatelluista asukkaista korosti luottamushenkilöiden fyysistä osallistumista tärkeänä, jotta asiat voisivat mennä paremmin eteenpäin.

Osa haastatelluista asukkaista koki, että luottamushenkilöiden olisi tärkeää osallistua edes välillä. Tällöin osallistumisesta olisi hyvä tietää etukäteen, jotta asukkaat voisivat valmistautua tapaamiseen esimerkiksi kysymyksiä suunnittelemalla. Tämä näkemys korostaa asukkaiden ja luottamushenkilöiden erilaisia rooleja alueellisessa yhteistyössä. Osa haastatelluista puolestaan korosti rinta rinnan osallistumista tärkeäksi. Tämän mainittiin mahdollistavan yhteisten näkemysten syntymisen: *vuorovaikutusta ei voida parantaa jos tulevat vain esittelemään jotain, että ois läsnä, yhdessä miettiminen...*

Yhdessä pohtimisen merkitys korostuu teoreetikoista erityisesti Barberin (1984, kts. alaluku 3.1.) vahvassa demokratiassa. Barber korostaa osallistuvan demokratiateorian perinteeseen kuuluvissa näkemyksissään yhdessä keskustelua ja muiden näkemysten kuulemista. Hän näkee yhteisen pohdinnan ja toiminnan vahvistavan yhteisöllisyyttä. Barber pitää tärkeänä sitä, että kansalaiset voivat vaikuttaa jo poliittisen agendan syntymiseen. Tämä tuntuu olevan kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välisessä vuorovaikutuksessa haaste, sillä osallistuminen tapahtuu usein tästä näkökulmasta liian myöhäisessä vaiheessa.

Yksi haastateltu jo toiminnasta pois jättäytynyt henkilö kertoi luottamushenkilöiden osallistumisen olleen alueellaan suhteellisen aktiivista ja piti sitä onnistuneena. Hän kertoi oman alueen luottamushenkilöiden osallistuneen kokouksiin muiden joukossa. Haastateltu kommentoi samassa yhteydessä alueensa pitkiä perinteitä yhteistyössä. Haastateltu asukas asui alueella, missä yhteistyöllä on pisimmät perinteet. Hän on ollut mukana toiminnassa vuosina, jolloin luottamushenkilöiden osallistuminen on ollut tarkastelun kohteena olevista vuosista aktiivisinta.

5.2. Luottamushenkilöiden kokemuksia vuorovaikutuksesta

Haastatelluilla luottamushenkilöillä oli monenlaisia näkemyksiä asukkaiden ja luottamushenkilöiden välisestä vuorovaikutuksesta Oulussa. Osa haastatelluista luottamushenkilöistä kuvasi vuorovaikutusta toimivaksi, kun taas osa kertoi vuoropuhelua olevan varsin vähän. Luottamushenkilöt kertoivat erilaisista tavoista pitää yhteyttä kuntalaisiin ja oululaisen lähidemokratian keskiössä olevaa alueellista yhteistyötä ei pidetty monissakaan haastatteluissa ensisijaisena vuorovaikutuskanavana.

Haastatellut päättäjät muodostuvat alueellisessa yhteistyössä mukana olevista ja siihen kuulumattomista luottamushenkilöistä. Yhteistyössä mukana olevien henkilöiden mielestä luottamushenkilöiden ja kuntalaisten vuorovaikutus ei toteudu kunnolla alueellisen yhteistyön kautta. Alueellisessa yhteistyössä on aktiivisesti mukana vain muutama luottamushenkilö ja suuri osa alueellisiin yhteistyöryhmiin kuuluvista päättäjistä ei ole sitoutunut toimintaan. Luottamushenkilöiden vähäinen osallistuminen alueelliseen yhteistyöhön on yksi lähtökohtainen syy siihen, että asukkaiden ja päättäjien vuoropuhelua ei alueellisessa yhteistyössä juurikaan synny.

Osa haastatelluista luottamushenkilöistä ei pitänyt alueelliseen yhteistyöhön osallistumista tärkeänä. Osa haastatelluista tiedosti sen, että luottamushenkilöiden tulisi (valtuuston päätöksen mukaisesti) osallistua yhteistyöryhmien toimintaan. Vähäiselle osallistumiselle esitettiin erilaisia syitä. Kaikki haastatellut päättäjät eivät nähneet osallistumista varsinaisesti heille kuuluvana asiana. Esimerkiksi yksi haastateltu päättäjä ei tuntunut edes ajattelevan, että hän voisi, tai hänen tulisi olla mukana alueellisessa yhteistyössä. Sama henkilö valitteli asukkaiden vähäistä henkilökohtaista yhteydenottoa päättäjiin ja esitti toiveita asukkaiden aktivoitumisesta yhteydenottoihin.

Alueellisen yhteistyön kautta toteutuvan vuorovaikutuksen kuvailtiin olevan muodollisella tasolla. Tämä näkyy myös kokousmuistioista, sillä hyvin harvan alueen luottamushenkilöjäsenet ovat mukana aktiivisesti alueellisessa yhteistyössä. Haastatelluista luottamushenkilöistä kolme osallistui alueellisiin yhteistyöryhmiin aktiivisesti. Yksi heistä kertoi saavansa asukkailta jatkuvasti yhteydenottoja ja korosti mahdollisuuttaan viedä näitä asioita eteenpäin. Toinen aktiivisista luottamushenkilöistä puolestaan piti alueellista yhteistyötä hyvänä pohjana toiminnalle, vaikka ei kokenutkaan saavansa sen kautta runsaasti toimeksiantoja. Hän kertoi osallistuvansa alueella, jossa ei ole ollut viime aikoina varsinaisesti polttavia aiheita. Hänen näkemyksensä mukaan toimeksiantoja tulisi varmasti enemmän, jos alueella olisi kuumia aiheita.

Aktiivisesti alueellisessa yhteistyössä mukana ollut luottamushenkilö näki yhtenä syynä vähäisille toimeksiannoille asukkaiden vähäisen mukana olon. Tämä näkemys nousi myös muissa haastatteluissa esille. Asukkaiden vähäinen osallistuminen mainittiinkin yhtenä ongelmana alueellisen yhteistyön kautta toteutuvassa vuorovaikutuksessa. Asukkaiden vähäinen osallistuminen alueelliseen yhteistyöhön voi aiheuttaa luottamushenkilöille tunteen, että alueellisessa yhteistyössä ei kuule asukkaita. Näin oravanpyörä on valmis: kuntalaiset eivät näe alueellista yhteistyötä aitona vaikutuskanavana, sillä he eivät koe voivansa pitää yhteyttä yhteistyön kautta luottamushenkilöihin heidän osallistumattomuuden vuoksi. Luottamushenkilöt eivät puolestaan näe alueellista yhteistyötä merkittävänä kanavana kuntalaisten kuulemiseksi, sillä yhteistyöhön osallistuu heidän mielestään vähän asukkaita ja osallistujat ovat *aina ne samat*.

Haastattelut osoittavat luottamushenkilöiden vähäiselle osallistumiselle kuitenkin myös muita syitä. Ensinnäkin alueellinen yhteistyö ei ole kaikille luottamushenkilöille tuttu asia. Vaikka valtuusto on tehnyt päätöksen alueellisesta yhteistyöstä ja luottamushenkilöiden osallistumisesta yhteistyöryhmiin, eivät kaikki valtuutetut tunne koko toimenpideohjelman, toiminnan tavoitteita ja alueellisen yhteistyön merkitystä:

Valtuutetuille tulee aivan älyttömästi näitä ohjelmia, papereita kaikkea ei voi... En usko että se on mikään ensisijainen... niitä papereita jotka on vähän niinku tärkeysjärjestyksessä ei ole ihan ensimmäisenä...

Suoran osallistumisen ja alueellisen yhteistyön mahdollisuuksia ei ole vielä luottamushenkilöiden keskuudessa täysin sisäistetty. Osa luottamushenkilöistä pitää alueellista yhteistyötä niin kutsutusti yhtenä asiana muiden joukossa ja asukkaiden suoraan osallistumiseen ja vaikuttamiseen osallistumista ei nähdä osana omaa tehtävää. Alueellisen yhteistyön yhteys viralliseen kunnallispolitiikkaan on osalle päätöksentekijöistä harmaata aluetta. Luottamushenkilöt perustelivat vähäistä osallistumista muun muassa edustukselliseen demokratiaan kuuluvien tehtävien paljoudella: *ei me luottamushenkilöt olla aktiivisesti yhteydessä sinne kansalaisiin, pitäis, toisaalta ei pystytäkään jos me hoidetaan nämä luottamustehtävät...*

Tehtävien paljouden ohella luottamushenkilöiden vähäinen osallistuminen alueelliseen yhteistyöhön ja suoraan demokratiaan johtuu asenteista:

No kyllä mä pidän tätä virallista johtamis- ja vaikutusjärjestelmää ensisijaisena että kyllä tämä nyt ehkä on semmoinen jollakin tavalla tukee näitä asioita mutta ei välttämättä näitä kaupungin, kunnallispoliittisia päämääriäkään että kyllä se niitä

tiettyjä asioita mitä meillä on visioissa ja arvoissa niin kyllä se niitä tukee ilman muuta mutta se tuota että ei se kovin tällöinen mittava vaikuttamiskanava kuitenkaan ole.

Luottamushenkilöiden näkemykset ja asenteet kuvaavat heidän tapansa ymmärtää demokratia. Päätöksentekijöiden näkemyksissä korostuu edustuksellisten tehtävien ensisijaisuus sekä suoran osallistumisen ja vaikuttamisen sijoittaminen virallisesta kunnallispolitiikasta erilliseksi, asukkaiden omaksi toiminnaksi. Haastattelut antavat viitteitä siitä, että kunnallispolitiikka nähdään osallistuvan demokratian teorian sijaan edelleen vahvasti eliittiteorioiden näkökulmasta.

Suoran demokratian teorioissa korostetaan demokratian toteutumisessa kansalaisten osallistumisen merkitystä itsessään tärkeänä; demokratia on kansalaisten mukana oloa päätöksentekoon vaikuttavalla tavalla. Eliittiteorioiden mukaan kansan valta toteutuu vaalien avulla. Vaaleissa kansa delegoi päätöksentekovallan heitä edustaville henkilöille. Luottamushenkilöt näkevät oman toiminnan oikeutuksen tulevan kuntalaisilta, jotka ovat heidät vaaleissa heitä edustaviksi päätöksentekijöiksi valinneet. Edustuksellisen järjestelmän yksi suuri ja ajankohtainen ongelma on kuitenkin kansalaisten äänestysaktiivisuuden lasku sekä vähentynyt kiinnostus edustuksellista järjestelmää kohtaan. Demokratian toteutuminen voidaan kyseenalaistaa, jos kuntalaisista vain reilut puolet osallistuu heitä edustavien henkilöiden valintaan. Tämä ajankohtainen ongelma on herättänyt tarpeen suorien muotojen kehittämiseksi, mutta haastatteluiden mukaan suoraa osallisuutta ja vaikuttamista ei vielä sisäistetä osaksi kunnallisen demokratian toteuttamista.

Suora demokratia ei korvaa edustuksellisen järjestelmän kautta toteutuvaa demokratiaa. Suora osallisuus ja vaikuttaminen voi täydentää edustuksellista järjestelmää, mutta tämä voi tapahtua vain jos sille annetaan aidosti rooli kunnan toiminnassa. Suora osallistuminen ja Oulussa toteutettava alueellinen yhteistyö on osa kunnan strategista toimintaa, mutta yhden haastatellun mukaan *luottamushenkilöt ei pidä osallisuutta ja sen kehittämistä ehkä strategiaan kuuluvana. Ehkä jotku ajattelee että me edustetaan kun meidän on valittu eikä nää että suoraa demokratiaa pitäisi kehittää...*

Suoran osallistumisen merkityksestä on puhuttu viime vuosina paljon. Periaatteessa suoraa osallistumista kannatetaan, mutta yhden haastatellun mukaan sille ei välttämättä anneta *sydäimestä hyväksyntää*. Samaan asiaan tarttui myös toinen haastateltu luottamushenkilö, jonka näkemys oli vielä edellistä kriittisempi:

Julkinen tavoite on että ihmiset osallistuu ja on aktiivisia sitten kun ne sitä on niin sitä karsastetaan. Sanotaan että luottamushenkilöiden pitää kuitenkin kantaa vastuu. Oikeissa asioissa pitäisi kuunnella ihmisiä...

Kunnallisdemokratia on hyvin pitkään perustunut edustuksellisuuteen. Suorien osallistumismuotojen kehittäminen on uudenlainen tapa tuoda asukkaita ja kunnallista päätöksentekoa lähemmäs toisiaan. Suoriin osallistumismuotoihin, niiden rooliin ja merkitykseen liittyy monenlaisia ennakoasenteita ja muutosvastarintaa. Suoraa demokratiaa saatetaan vierastaa tai pelätä muun muassa niin sanotun vallattomuuden näkökulmasta. Tämä näkyi haastatteluissa esimerkiksi siten, että alueelliseen yhteistyöhön toivottiin edustuksellisuutta:

...yhtenä vaihtoehtona voisi olla että niihin yhteistyöryhmiin pitäis pyrkiä ja ne vois valita kenet ne ottaa mukaan. Silloin valikoituisi motivoituneet...Jos olisi julkisesti nimettyinä alueen edustajat, valtuutetut niin silloin ne ois ”virallisia, olisi mandaatti ajaa asiaa”. Nyt tuntuu että on niin sanotusti vallattomia. Eli pitäis saada edustuksellisuutta...puheenjohtajien paikat pitäisi saada kiinnostavimmiksi. Kilpailu niistä. Kun tulee valtaa niin silloin se yleensä alkaa kiinnostamaan.

Edellä esitetty näkemys on monelta kantilta mielenkiintoinen. Haastatellun luottamushenkilön mielestä edustuksellisuus ja kilpailu ovat tärkeitä virallisuuden ja mandaatin näkökulmasta. Haastateltu korostaa valittujen luottamushenkilöiden virallista asemaa ja sen kautta tapahtuvaa toiminnan oikeutusta. Hän näkee luottamushenkilöt tässäkin tapauksessa kuntalaisista erillisenä ryhmänä, jonka tulisi hakea yhteistyöryhmältä omaan jäsenyyteensä hyväksyntä. Haastatellun ideoima toimintatapa herättää kysymyksen siitä, sopisiko edellä mainitun kaltainen toimintatapa kuntalaisten suoraan osallistumiseen ja vaikuttamiseen? Tulisiko toiminnasta tällöin esimerkiksi aiemmin esille tulleeeseen viitaten paljon pelättyä politikointia? Vai olisiko tämä kenties se tapa, jonka avulla yhteistyöryhmien toiminta olisi mahdollista sitoa entistä vahvemmin edustukselliseen järjestelmään, suoraa demokratiaa samalla vahvistaen?

Alueellisten yhteistyöryhmien niin sanottu politisoituminen (puoluepolitiikan vahvistunut mukaantulo) on mielenkiintoinen ja kysymyksiä herättävä asia. Yhteistyöryhmiä pidetään tällä hetkellä varsin epäpoliittisina puoluepoliittisesta näkökulmasta. Esimerkiksi edellä esitetty politiikkojen kilpailu yhteistyöryhmien paikoista voisi muuttaa toiminnan luonnetta. Näin voisi käydä myös esimerkiksi silloin, jos kaikki puolueet lähtisivät aktiivisesti mukaan jokaiseen yhteistyöryhmään. Poliitiikkojen aktiivinen mukaantulo alueelliseen toimintaan voisi lisätä toiminnan vaikuttavuutta. Alueellisille yhteistyöryhmille annettaisiin mahdollisesti enemmän vastuuta jos poliitikot olisivat niissä aktiivisesti ja niin sanotusti virallisesti mukana, kuten edellisessä lainauksessa tuli esille. Vastuu ja lisääntynyt päätöksentekovalta ovat omiaan lisäämään

toiminnan ristiriitoja. Alueellisten yhteistyöryhmien politisoituminen ja politiikkojen rooli ryhmissä on hyvin monisäikeinen asia. Tähän palataan vielä luottamushenkilöiden roolien ja osallistumismuotojen yhteydessä alaluvussa 5.3.

Yksi haastateltu luottamushenkilö pohti aluevaltuuston mahdollisuutta. Oulussa on ollut Pateniemen aluelautakuntakokeilu vuosina 1991–1996. Kyseinen ajankohta ei ollut aluevaltuustolle ehkä vielä valmis, mutta tilanne voisi olla erilainen tänä päivänä. Aluevaltuustossa on vaarat ja haasteensa.

...että voisko alueelle rakentaa tällöistä alueneuvostoa joissa olisi luottamusmiehiä ja luottamusmiehiksi haluavia, että ois tavallaan alueen asukkaat ja ois vastuu päätöksistä, se voisi olla yksi mutta siinä on se pelko että se menisi byrokraattiseksi. Alkaa säilyttään ihmisiä pois...

Aluevaltuustot eivät luonnollisestikaan voisi korvata alueellisia yhteistyöryhmiä, mutta ne voisivat olla yksi mahdollisuus asukkaiden osallisuuden ja vaikuttamisen kehittämisessä. Oulussa aluevaltuustoja olisi luontevinta järjestää suuraluekohtaisesti, eli alueellisten yhteistyöryhmien kanssa samalla aluejaolla.

Luottamushenkilöiden haastatteluissa tuli esille myös ajatus siitä, tulisiko luottamushenkilöiden saada yhteistyöryhmien kokouksiin osallistumisesta samalla tavalla kokouspalkkioita kuin esimerkiksi lautakuntien ja valtuuston kokouksista. Tämä voisi muuttaa yhteistyöryhmien asemaa ja tehdä niistä niin sanotusti virallisempia. Rahallinen korvaus lisäisi todennäköisesti luottamushenkilöiden osallistumisaktiivisuutta, mutta toisaalta voidaan kysyä olisiko se tämän tyyppiseen toimintaan sopiva kannustinmuoto. Edellä esille tulleet pohdinnat kuvaavat yhteistyöryhmien hakevan vielä roolia ja asemaansa. Suoran osallistumisen kehittämiseen liittyy monenlaisia haasteita, joita eivät vähennä luottamushenkilöiden ja kuntalaisten vieraantuneisuus.

5.3. Luottamushenkilöiden rooli ja osallistumismuodot alueellisessa yhteistyössä

Luottamushenkilöiden ja kansan vieraantuminen on yleisesti tunnistettu ongelma. Yksi haastateltu luottamushenkilö kommentoi luottamushenkilöiden olevan suurissa kaupungeissa usein etäisiä. Edellä käsitelty edustuksellisen demokratian ensisijaisuus ja kyseisen järjestelmän kokeminen erilliseksi vahvistaa päättäjien ja kuntalaisten välistä kuilua. Yhden haastatellun mukaan luottamushenkilöiden *pitäisi osata laskeutua lattialle, eli tulla kansan tasolle..* Luottamushenkilöt edustavat päätöksiä tehdessään kuntalaisia ja näin ollen on luonnollista, että päätöksiä tehdään kuntalaisten parhaaksi. Jotta päätöksiä voidaan tehdä kuntalaisten parhaaksi, tulee

luottamushenkilöiden tietää ja tuntee kuntalaisten tarpeet. Tämä edellyttää päätöksentekijöiden ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta ja vuoropuhelua myös kunnallisvaalien välisinä aikoina.

Kommentti kansan pariin laskeutumisesta on mielenkiintoinen. Luottamushenkilöt ovat ja edustavat kansalaisia, joka herättää kysymyksen: mistä luottamushenkilöt näkevät tulevansa ja mistä heidän pitäisi laskeutua? Eivätkö luottamushenkilöt nouse kansasta ja edusta kansaa? Haastatellut luottamushenkilöt näkivät edustukselliset tehtävät usein erillisenä muusta toiminnasta. Jos luottamushenkilöt näkevät vaaleissa läpi pääsyn tekevän heistä kuntalaisista erillään olevan eliitin, eivät kuntalaiset todennäköisesti koe omia vaikutusmahdollisuuksiaan kunnassa hyviksi.

Luottamushenkilöiden ja kuntalaisten edellä mainitun mukaisesta vieraantumista syntyy näkemyksiä poliitikkojen politikoinnista ja eliitin piittaamattomuudesta niin sanotusti pientä kuntalaista kohtaan. Yksi haastateltu luottamushenkilö kommentoi luottamushenkilöiden tulevan *helposti osaksi hallintoa*. Kommentit edustuksellisten tehtävien- sekä kuntalaisten ja luottamushenkilöiden erillisyydestä kuvastavat luottamushenkilöiden kokevan olevan muista kuntalaisista erillään. Tarve laskeutumisesta kansan pariin antaa viitteitä luottamushenkilöiden kokemasta korkeammasta asemasta suhteessa muihin kuntalaisiin.

Edellä esitetty näkemys luottamushenkilöiden muuttumisesta osaksi hallintoa viittaa päätöksentekijöiden eriytymiseen kuntalaisista. Toisaalta kommenttia voidaan pohtia myös toisesta näkökulmasta, eli viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisistä suhteista ja heidän muodostamasta ryhmästä. Luottamushenkilöiden suhde hallintoon ja viranhaltijoihin on herättänyt viime aikoina keskustelua. Luottamustehtävät vaativat nykyään yhä enemmän perehtymistä eri osa-alueisiin kuntien toimintaympäristöjen monimutkaistuesssa. Luottamustehtävien on sanottu professionalisoituneen. Valtuutetuilla tulee olla yhä enemmän erilaisten alojen erityisosaamista, jotta he voivat tehdä päätöksiä.

Luottamustehtävien asianmukainen hoitaminen vienee nykyisin yhä enemmän aikaa vahvistaen samalla luottamushenkilöiden erilaisuutta/erityisyyttä suhteessa muihin kuntalaisiin. Luottamustehtäviin liittyvien asioiden lisääntyminen ja monimutkaistuminen voi edesauttaa luottamushenkilöiden kokemusta omasta erillisyydestä ja saada näin luottamushenkilön kokemaan itsensä osaksi niin sanottua ammattimaista päätöksentekijäluokkaa.

Kuntien toimintaympäristöjen monimutkaistuminen korostaa eri osa-alueiden osaamisen merkitystä ja asiantuntijatietoa. Tämä vaikuttaa luottamustehtävien hoitoon kuluvan ajan lisäksi myös väistämättä viranhaltijoiden rooliin ja asemaan suhteessa luottamushenkilöihin. Tutkimusten (Kts. esim. Möttönen & Niemelä 2005, 83 ja Haveri & Pehk 2008, 68.) mukaan viranhaltijoilla on nykyään kunnissa ja kansallisella tasolla aikaisempaa merkittävämpi rooli. Tämä perustuu asiantuntijatiedon korostumiseen ja viranhaltijoiden rooliin asioiden valmistelijoina. Pohtimatta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta tässä sen enempää voidaan todeta, että myös toimintaympäristön monimutkaistumisella voi olla vahvistava vaikutus kuntalaisten ja luottamushenkilöiden erillisyyteen.

Luottamushenkilöiden rooliin liittyy erilaisia haasteita. Esimerkiksi yksi haastateltu luottamushenkilö kertoi pohtineensa luottamushenkilöiden osallistumista alueelliseen yhteistyöhön seuraavasti:

mä olen joskus miettinytkin että sitä että kun luottamushenkilöt on siellä kokouksissa mukana niin onko sitten se että onko se mahdollisuus vai este sen yhteistyön toiminnalle... nyt kun minä olen poliittisena henkilönä tuommoisessa niin se voi herättää joissakin että ne ei pysty niin luontevasti...

Luottamushenkilön osallistuminen ja toiminta voi herättää kuntalaisissa erilaisia ajatuksia. Kuten aiemmin asukkaiden haastattelujen yhteydessä tuli esille, osa kuntalaisista korostaa tärkeänä alueellisen yhteistyön pysymistä ei-poliittisena. Näkökulma viittaa käsitykseen politiikasta erillisenä osa-alueena ja ylätasoina toimintana, joka ei kuntalaisten oman lähialueen yhteiseen toimintaan kuulu ja/tai sen ei haluta kuuluvan. Esimerkiksi Paloheimon ja Wibergin (1996, 44.) mukaan politiikka voidaan ymmärtää kahdella tavalla: laajassa ja suppeassa merkityksessä. Laajassa merkityksessä politiikkaa on kaikki sellainen toiminta, jossa käytetään valtaa toisiin henkilöihin. Suppeassa merkityksessä politiikkaa on vain sellainen vallankäyttö, jota harjoitetaan erityisissä poliittisissa instituutioissa. Laajan näkemyksen mukaan politiikka on tietty näkökulma todellisuuteen. Suppeassa määritelmässä politiikalla tarkoitetaan virallisen päätöksentekokoneiston- ja esimerkiksi puolueiden harjoittamaa toimintaa.

Asukkaiden kommentit alueellisen yhteistyön pysymisestä ei-poliittisena viittaavat kaikeksi puoluepolitiikkaan ja luottamuselimityksessä toteutettavaan päätöksentekoon, eli kommentteissa politiikalla viitataan sen suppeaan määritelmään. Asukkaiden näkemykset kertovat luottamushenkilöiden osallistumiseen ja rooleihin liittyvistä jännitteistä. Toisaalta asukkaat kritisoivat päätöksentekijöiden vähäistä osallistumista alueelliseen yhteistyöhön, mutta toisaalta he

korostavat tärkeänä toiminnan pysymistä ei-poliittisena. Tämä herättää kysymyksen siitä, millainen luottamushenkilöiden osallistumismuoto on mahdollinen ja toivottu?

Haastattelujen mukaan asukkaat haluavat luottamushenkilöiden osallistuvan toimintaan ilman politiikkaa. Toisin sanoen asukkaat toivovat poliitikkoja ilman politiikkaa. Poliitikka-termillä on asukkaiden haastatteluissa hyvin negatiivinen sävy. Edellä esiteltyjen määritelmien kautta voidaan tulkita asukkaiden haluavan puoluepolitiikan ja politikoinnin pysyvän alueellisen yhteistyön ulkopuolella. Asukkaiden kommentit kuvastavat puoluepolitiikan negatiivista leimaa ja antavat osaltaan yhden vaihtoehdon syyksi äänestysprosenttien laskulle. Samalla ne vahvistavat näkemystä siitä, että edustuksellisen puoluepolitiikan rinnalle tarvitaan myös toisenlaista demokratiaa.

Kansalaisten vieraantuminen puoluepolitiikasta on varsin yleinen ja viime aikoina paljonkin keskustelua herättänyt ilmiö. Puolueiden kautta toteutettavalla edustuksellisella demokratialla on kunnallisessa demokratiassa tärkeä rooli. Puoluepolitiikan häviäminen on hyvin epätodennäköinen tulevaisuuden kuva. Tämän vuoksi on tärkeää ensinnäkin pohtia niitä syitä, miksi ihmiset vieraantuvat puolueista ja mitä asialle voidaan tehdä. Erityisen tärkeää on kehittää niitä keinoja, joiden avulla kuntalaiset ja heitä edustuksellisessa järjestelmässä edustavat päättäjät voivat löytää tiiviimmän yhteyden ja yhteisen sävelen.

Politiikkojen toivominen mukaan ilman politiikkaa herättää ajatuksen siitä, että kuntalaiset toivovat luottamushenkilöiden osallistuvan kuntalaisina. Vaikuttaa siltä, että luottamushenkilöitä toivotaan mukaan alueelliseen toimintaan asukkaina, joilla on luottamustehtävien kautta mahdollisuus viedä asioita eteenpäin kaupungin virallisessa päätöksentekijärjestelmässä. Päätöksentekijät ovat kuntalaisia, joille on vaalien kautta annettu luottamustehtäviä. Tämä ei kuitenkaan tunnu olevan itsestään selvyyttä. Edellä on tullut esille muun muassa näkemykset luottamushenkilöiden muuttumisesta osaksi hallintoa sekä viitteitä heidän identifioitumisesta eliittiin. Jälkimmäistä kuvaa esimerkiksi kommentti kansan pariin *laskeutumisesta*.

Luottamushenkilöiden osallistumismuodot ja roolit puhuttivat kuntalaisten lisäksi myös päätöksentekijöitä itseään. Luottamushenkilöt tiedostavat omaan rooliinsa liittyvät jännitteet ja osa päätöksentekijöistä haluaa niin sanotusti piiloutua kuntalaisroolin taakse:

...ne jotka kuitenkin on poliitikkoja ja luottamushenkilöitä ei halua esiintyä siinä roolissa vaan he niinku esiintyvät asukkaan roolissa, eivät halua ku tehdään listoja eivät oo luotettavia: ku katsotaan ketä yhteistyöryhmissä ja miten he on halunnu itsensä määriteltävänsä siihen niin meillä kaikki järjestään määritteli itsensä tälle

vuodelle asukkaiksi, vaikka he ovat luottamushenkilöitä ja alun perin ovat tulleet jopa niinku nimitetyiksi siihen puolueensa esittäminä...

Luottamushenkilöistä osa haluaa ja osallistuu yhteistyöryhmien toimintaan asukkaina tai esimerkiksi jonkin yhdistyksen edustajina. Tämä vahvistaa näkemystä luottamushenkilöiden vaikeasta roolista yhteistyöryhmissä. Luottamushenkilöiden osallistuminen asukkaina ja järjestöjen edustajina on myönteistä ja kertoo samalla siitä, että ainakin osa luottamushenkilöistä haluaa samaistua ja kuulua rivikuntalaisten joukkoon.

Kuntalais- tai järjestön edustajan roolissa esiintymisessä on kuitenkin ongelmansa. Jos asukkaat ja muut osalliset eivät tiedä kyseisen henkilön olevan luottamushenkilö, ei heillä ole mahdollisuutta viedä asioitansa eteenpäin päätöksentekokeleliimiin kyseisten luottamustehtäviä hoitavien henkilöiden kautta. Toki luottamustehtävissä olevat yhteistyöryhmiin osallistuvat henkilöt kuulevat osallistuessaan kuntalaista, mutta ”piiloutuminen” toiseen rooliin ei toteuta alueellisen yhteistyön tavoitetta: toimivaa vuorovaikutusta kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välillä.

Luottamushenkilöiden esiintyminen esimerkiksi asukkaan roolissa voi edesauttaa kuntalaisten tunnetta siitä, että luottamushenkilöt ovat osa kansaa. Tämä tosin voi toteutua vain silloin, jos kuntalaiset edes jossain vaiheessa saavat tietää henkilöiden olevan myös luottamustehtävien hoitajia. Yksi haastateltu luottamushenkilö pohti politiikkaa ja luottamushenkilöiden osallistumista seuraavasti: *Politiikka on kuitenkin osa kansalaistoimintaa... ehkä se voisi kasvattaa sitä kulttuuria että se ei välttämättä erota politiikkaa vaan... että olisi luontevammin siinä kanssakäymisessä.*

Edellä esitetyt luottamushenkilöiden osallistumiseen ja rooliin liittyvät näkökulmat herättävät kysymyksen siitä, tulisiko luottamushenkilöiden osallistua alueelliseen yhteistyöhön kuntalaisten kanssa rinta rinnan vai tulisiko luottamushenkilöillä olla aivan oma erillinen rooli alueellisessa yhteistyössä. Haastatteluissa tuli esille luottamushenkilöiden kysely/päivystystunnit alueilla. Näissä säännöllisesti tai asiakokonaisuuksien mukaan järjestettävissä tapaamisissa luottamushenkilöiden ja kuntalaisten roolit olisivat selkeästi ennalta määriteltyjä. Kuntalaiset voisivat tulla kyselytunneille tapaamaan, keskustelemaan ja kyselemään asioita poliitikoilta, jotka puolestaan toimisivat näissä tapahtumissa toisaalta tiedon tuojina, kysymyksiin vastaajina sekä mahdollisesti asioita eteenpäin myöhemmin viejinä.

Edellä esitetyn kaltaisissa tapaamisissa luottamushenkilöillä ja kuntalaisilla olisi selkeästi erilaiset roolit. Vuorovaikutus voisi olla luontevaa, mutta se perustuisi hyvin erilaisiin lähtökohtiin

verrattaessa säännölliseen rinta rinnan osallistumiseen alueellisissa yhteistyöryhmissä. Jos kuntalaiset ja luottamushenkilöt kohtaavat vain kyselytuntien tyypisissä tapahtumissa, eivät he voi pohtia asioita yhdessä ennakoivalla otteella. Kyselytunnin eivät mahdollista yhteisen luonnollisesti syntyvän näkemyksen muotoutumista. Kyselytunneissa on myös se vaara, että siellä käsitellään jo pitkälle edenneitä asioita: mahdollisesti asioita, joihin liittyvät päätökset on jo itse asiassa toisaalla tehty.

Useat luottamushenkilöt korostivat vuorovaikutuksessa ajankohtaisista teemoista nousevaa keskustelua. Heidän mukaansa vuoropuhelu on tärkeää erityisesti alueellisten kuumien ja kuntalaisia puhuttavien aiheiden yhteydessä. Ajankohtaisuus on leimallista asukkaiden osallistumiselle, sillä asukkaat reagoivat usein vasta kun esille tulee jokin heitä läheisesti koskettava asia. Kuntalaisten aktivoituminen ja osallistuminen sijoittuu usein vaiheeseen, jossa asiasta on tehty suunnitelmien lisäksi myös päätöksiä tai päätösvaihtoehdot on määritelty. Ajankohtaisista asioista nouseva osallistuminen voidaan määritellä osallistumiseksi, jossa pyritään vaikuttamaan jo ainakin jollakin tasolla edenneisiin asioihin.

Luottamushenkilöiden ja kuntalaisten keskustelu ajankohtaisista asioista on tärkeää, mutta yksinään riittämätöntä. Vuorovaikutuksen toteutuminen pelkästään ajankohtaisten aiheiden kautta vähentää asukkaiden todellisia vaikutusmahdollisuuksia verrattaessa tilanteeseen, jossa kuntalaiset ja luottamushenkilöt olisivat säännöllisessä vuorovaikutuksessa keskenään. Vaikuttaa siltä, että vuorovaikutuksen ajankohta on yksi keskeisistä luottamushenkilöiden ja kuntalaisten vuoropuheluun liittyvistä haasteista. Vuorovaikutusta tulisi olla myös asioiden suunnitteluvaiheessa, eli silloin kun ongelmia/asioita ja kysymyksiä muotoillaan. Luottamushenkilöiden kannalta tämä on haasteellista muun muassa siksi, että he voivat kokea niin kutsuttujen keskeneräisten asioiden esiin tuomisen ja näkyväksi tekemisen vaikeana.

Vuoropuhelun ajankohdan näkökulmasta katsottuna asukkaiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutuksen olisi hyvä olla säännöllistä, myös ilman erillisiä teemoja syntyvää. Tämä vahvistaa ajatusta siitä, että luottamushenkilöiden olisi hyvä olla mukana alueellisessa yhteistyössä yhtenä osallistujana kuntalaisten joukossa. Tämä edesauttaisi yhteisten näkemysten syntymistä, yhteisen pohdinnan toteuttamisen kautta. Myös edellä esille tulleet luottamushenkilöiden kyselytunnit voivat tosin olla säännöllisesti, ilman erityistä teemaa, järjestettäviä tapahtumia. Tällaisissa tapahtumissa kuntalaisilla ja päätöksentekijöillä on mahdollisuus käydä keskustelua erilaisista ja erivaiheissa olevista asioista.

Kyselytunneilla luottamushenkilöille ja kuntalaisille on kuitenkin määritelty ennalta tietyt roolit ja vuoropuhelu ei tällöin tapahdu niin sanotusti samalta viivalta. Kyselytunnit eivät edistä kuntalaisten ja luottamushenkilöiden luonnollista rinta rinnan vuorovaikutusta. Kyselytunneilla voi olla ennemminkin erillisyyttä vahvistava vaikutus. Edellä esille tulleiden rooleihin ja osallistumiseen liittyvien haasteiden runsaus herättää kysymyksen, onko kuntalaisten ja luottamushenkilöiden mahdollista toimia yhdessä ilman minkäänlaisia jännitteitä? Ovatko luottamushenkilöt ja kuntalaiset tähän kykeneviä?

5.4. Viestintä vuorovaikutuksena

Kuten edellä on tullut esille, asukkaiden ja luottamushenkilöiden välinen vuorovaikutus on alueellisessa yhteistyössä muodollisella tasolla. Vuorovaikutuksessa on runsaasti kehitettävää ja yhtenä aktiivisemmän vuoropuhelun edistäjänä on luottamushenkilöiden tunnettavuuden parantaminen. Haastatteluissa käsiteltiin erilaisia ideoita luottamushenkilöiden tunnettavuuden parantamiseksi viestinnän avulla. Haastatellut luottamushenkilöt kannattivat viestinnän hyödyntämistä luottamushenkilöiden tunnetuksi tekemisessä: *Toisi tutummaksi luottamushenkilöt. Ei aina tiedetä kuka asuu missäkin...*

Luottamushenkilöiden esittely aluelehdissä ja esimerkiksi alueellisten yhteistyöryhmien yhteydessä lähidemokratian www-sivuilla nähtiin luottamushenkilöiden puolelta kannatettavina ideoina. Luottamushenkilöiden esittelyt voisivat toimia pohjana aktiivisen vuorovaikutuksen syntymiselle, vaikka ne eivät henkilökohtaista kanssakäymistä korvaisikaan.

...jos me päästäis tähän esimerkiksi tiedottamiseen että nää lehtien säännölliset esiintymiset... siinä voi niinku jatkuvasti tuoda esille nää henkilöt koska ei ne yhdellä eikä kahdella kertaa iskostu ihmisten mieliin ja sitten muutama livetilaisuus jossa ihmiset sitten uskaltaisi lähteä tutustuun, että se tutuus ja tunnettavuus rakentuisi sitä kautta sitten. Se olisi luottamusmiestenkin intresseissä että ilmaista mainontaa... kaiken kaikkiaan se voisi vilkastuttaa vuoropuhelua siellä.

Luottamushenkilöiden tunnettavuus on edellytys vuorovaikutuksen syntymiselle. Luottamushenkilöiden esittelyt aluelehdissä ja esimerkiksi lähidemokratian www-sivuilla alueellisten yhteistyöryhmien yhteydessä voisi edistää fyysistä kanssakäymistä edellä esille tulleen näkemyksen mukaisesti. Toisaalta luottamushenkilöiden näkyvyyden lisääminen voisi edistää myös suoria yhteydenottoja, joita yksi haastateltu korosti seuraavasti:

Minusta se on aivan hyvä asia että koska kyllähän tämmöinen suora tie sitten luottamushenkilöihin kyllä on sitten parempi että ku rupeaa kiertämään muihin portaisiin ja kautta että tämä varmaan lisäisi sitä suoraa yhteydenottoa.

Yhtenä keinona luottamushenkilöiden aktivointiin on heidän kutsuminen alueellisiin tapahtumiin ja kokouksiin teemojen mukaisesti. Esimerkiksi ympäristöasioiden yhteydessä kutsuttaisiin paikalle ympäristölautakuntaan kuuluvat luottamushenkilöt. Henkilökohtaiset kutsut voivat aktivoida luottamushenkilöitä osallistumaan: *ainahan sitä tulee helpommin mentyä kun tulee henkilökohtainen kutsu. Joku asia joka on kiinnostava...*

Luottamushenkilöiden kutsuminen alueille teemojen mukaisesti merkitsisi samalla myös aluerajojen ylittämistä. Osa luottamushenkilöistä kritisoi alueellisessa yhteistyössä juuri alueellisuutta: kaikki asiat eivät ole alueellisia ja toisaalta kaikki päättäjät eivät välttämättä koe olevansa esimerkiksi oman asuinalueensa edustajia. Alueellinen yhteistyö perustuu siihen, että kunkin suuralueen asukkaat pääsevät vaikuttamaan oman alueen asioihin. Kuntalaiset osallistuvat ja vaikuttavat omalla asuinalueellaan. Luottamushenkilöiden ei tarvitse välttämättä olla kyseisen alueen asukkaita, vaan luottamushenkilöt voivat osallistua eri alueiden toimintaan. Olennaisinta osallistumisessa on asukkaiden näkemysten ja mielipiteiden eteneminen kaupungintasolle. Alueellisessa yhteistyössä on potentiaalia luottamushenkilöiden ja kuntalaisten välisen vuorovaikutuksen rakentajana. Alueittain toteutuva toiminta on erityisesti Oulun kaltaisessa kaupungissa erityisen tärkeää, sillä suurissa kaupungeissa kuntalaisten ja luottamushenkilöiden vuorovaikutus on usein vähäistä.

Yksi haastateltu luottamushenkilöiden tunnetuksi tekemistä kannattava poliitikko korosti osallistumisen olevan kiinni loppujen lopuksi paljon päätöksentekijästä itsestään:

...on hyvä malli että pyydetään jäseniksi, että oma aktiivisuus pitää olla. Ei voi vaan ajatella että heitä pitää esitellä ja markkinoida lehdessä. Ja että näihin lehtiinkin voisi luottamushenkilöt kirjoitella...

Sama luottamushenkilö kritisoi useiden luottamushenkilöiden kommentteja siitä, kuinka he eivät ehdi osallistua alueelliseen yhteistyöhön ja kuinka esimerkiksi kokousten aikataulut eivät useinkaan ole heille sopivia: *Aikatauluja voidaan sopia ja esimerkiksi edellisessä kokouksessa sopia seuraavan ajankohta sillain että se sopii...*

Asukkailla oli erilaisia näkemyksiä viestinnän merkityksestä luottamushenkilöiden ja asukkaiden välisessä vuorovaikutuksessa. Osa asukkaista korosti luottamushenkilöiden fyysistä läsnäoloa ensisijaisen tärkeänä: *Olisi erittäin tärkeää, että luottamushenkilöt osallistuisivat. Että ainakin jossain kokouksissa olisivat fyysisesti paikalla.* Osa asukkaista ei pitänyt siten viestintää riittävänä vuorovaikutuksen kannalta, vaan päätöksentekijöitä toivottiin konkreettisesti mukaan alueelliseen toimintaan.

Osa haastatelluista korosti luottamushenkilöiden osallistumista asiakohdaisesti ja tarpeen mukaan tärkeänä. Tässä yhteydessä mainittiin tärkeänä luottamushenkilöiden yhteystietojen tiedossa oleminen mahdollista yhteydenottoa varten. Kuten edellä mainittiin, asukkaat eivät useinkaan tiedä oman alueensa luottamushenkilöitä. Näin ollen luottamushenkilöiden yhteystietojen selkeämpi esille tuominen on tärkeää. Asukkaat pitävät tärkeänä mahdollisuutta ottaa luottamushenkilöihin yhteyttä tarpeen vaatiessa.

Viestinnän kehittyminen on avannut uudenlaisia keinoja asukkaiden ja luottamushenkilöiden väliseen vuorovaikutukseen. Viestintä ei kuitenkaan korvaa fyysistä vuorovaikutusta. Parhaimmillaan viestintä voi kuitenkin tarjota yhden keinon vuorovaikutuksen toteuttamiselle ja toisaalta tarjota myös tukea fyysiselle kanssakäymiselle. Jos viestintä on ainut kuntalaisten ja luottamushenkilöiden vuorovaikutuksen muoto, voi se pahimmillaan vahvistaa toimijoiden erillisyyttä. Sama ongelma tuli esille aikaisemmin luottamushenkilöiden asia-/teemakohtaisen osallistumisen yhteydessä. Luottamushenkilöiden osallistuminen tarpeen vaatiessa ja ajankohtaisten asioiden yhteydessä ei mahdollista asioiden pohtimista ja muotoutumista yhdessä.

6. Loppupäätelmät

Tutkimuksen mukaan suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kytkeytyminen edustukselliseen demokratiaan sisältää monia haasteita. Kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välisessä vuorovaikutuksessa on vielä runsaasti kehittymisen varaa. Seuraavassa käsitellään keskeisiä tutkimuksessa esille tulleita huomioita.

Osallistuvat kuntalaiset ovat tyytyväisiä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiinsa.

Kuntalaisten kokemus aidoista vaikuttamismahdollisuuksista on erittäin tärkeää. Osallistumiskokemukset vaikuttavat kuntalaisten kiinnostukseen. Myönteiset kokemukset ovat tärkeitä myös toiminnan kehittämisen kannalta. Mukana olevat asukkaat kokevat voivansa osallistua ja vaikuttaa oululaisen toimintamallin kautta. Osallistuminen ja vaikuttaminen perustuvat toimintamallissa viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja muiden toimijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön, sekä alueellisen toimintarahan käyttöön suuralueilla. Yhteistyö viranhaltijoiden kanssa mahdollistaa asukkaiden osallisuuden palvelujen ja lähiympäristön suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Yhteistyö luottamushenkilöiden kanssa puolestaan mahdollistaa toiminnan kiinnittymisen edustukselliseen järjestelmään, mutta vuorovaikutus luottamushenkilöiden kanssa on vähäistä. Näyttääkin siltä, että asukkaat voivat olla tyytyväisiä osallistumiseen ja vaikuttamiseen myös ilman luottamushenkilöiden osallistumista. Tämä puolestaan kertoo siitä, että toiminta voidaan kokea myönteisesti myös ilman kunnan ylimmän päätöksentekuelimen osallistumista. Valta on kunnissa enenevässä määrin jakautunut eri toimijoille ja esimerkiksi asioita valmistelevien viranhaltijoiden kanssa tehtävä yhteistyö voidaan kokea aitona vaikutusmahdollisuutena. Toisaalta on huomattavaa, että alueellinen yhteistyö on tärkeää, ja voidaan kokea tärkeäksi, myös monien muiden näkökulmien vuoksi: se tuo alueen asukkaita yhteen vahvistaen yhteisöllisyyttä, sen kautta saadaan esimerkiksi tietoa poliisilta alueen turvallisuudesta ja se mahdollistaa eri teemoihin liittyvän toiminnan järjestämisen alueella.

Luottamushenkilöiden vähäinen osallistuminen hidastaa suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kiinnittymistä edustukselliseen järjestelmään.

Luottamushenkilöiden vähäinen osallistuminen ja huono sitoutuminen toimintaan ovat este kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen syntymiselle alueellisessa yhteistyössä. Luottamushenkilöiden vähäinen osallistuminen alueelliseen yhteistyöhön voi vahvistaa kuntalaisten tunnetta heikosta yhteydestä

päättäjiin. Erityisen huolestuttavaa on se, että luottamushenkilöt ovat itse tehneet päätöksen toimintamallista ja siihen osallistumisesta. Osallistuminen ei ole kuitenkaan toteutunut suunnitellun mukaisesti. Tämä on omiaan herättämään asukkaissa negatiivisia tunteita ja kokemuksia siitä, että luottamushenkilöt osallistuvat vain tavoitellessaan vaalimenestystä.

Aktiivisia asukkaita toivotaan toimintaan mukaan lisää. Osallistuvan demokratian teoriassa oletetaan, että kansalaiset ovat enenevässä määrin kiinnostuneita osallistumisesta ja vaikuttamisesta. Teorian lähtökohtana ovat aktiivisesti osallistuvat asukkaat. Tässä tutkimuksessa niin asukkaat kuin luottamushenkilötkin toivoivat lisää asukkaita mukaan toimintaan. Oulussa kaikkien suuralueiden yhteistyöryhmissä on aktiivisia asukasosallistujia, joista osa on mukana alueen asukkaina ja osa järjestöjen ja yhdistysten edustajina.

Tässä kohdin on myös tärkeää muistaa, että suorassa demokratiassa ei ole keskeisintä edustuksellisuus, vaan muun muassa erilaisten mielipiteiden ja näkökulmien esille tuleminen ja toimijoiden välinen keskustelu. Niemenmaan (2002, 209.) mukaan osallistuminen voi tuottaa laadullista tietoa, jota on mahdotonta arvottaa määrällisesti. Vaikka osallistujat eivät edustaisi perinteisen edustuksellisuuden mittarein kaikkia asukkaita, ei tämä tarkoita osallistumisen olevan merkityksetöntä tai väärää. Myös yksittäisten kokemusten avulla voidaan ymmärtää oleellisia asioita yhteiskunnasta.

Toisaalta on ymmärrettävää, että luottamushenkilöt eivät koe toimintaa asukkaiden kanssa käytäväksi vuorovaikutukseksi jos toiminnassa ei heidän mielestään ole riittävän laajasti asukkaita mukana. Ongelmaksi voi muodostua esimerkiksi tietyn ikäryhmän muodostama asukasedustus, jolloin luottamushenkilöt eivät välttämättä koe ”kuulevansa kuntalaisia”. Yhden vaaran muodostaa myös niin sanottujen kuppikuntien syntyminen, joka voi karkottaa uusia asukkaita toiminnasta. Tämä ei kuitenkaan näytä haastatteluiden perusteella olevan vaarana, sillä asukkaat toivoivat aidosti toimintaan mukaan uusia asukkaita. Uusien asukkaiden aktivoinnissa korostuu viestinnän merkitys.

Luottamushenkilöiden ja kuntalaisten aktiivisuus ovat sidoksissa toisiinsa. Luottamushenkilöiden osallistuminen voisi olla aktiivisempaa, jos toiminnassa olisi mukana enemmän asukkaita. Toisaalta luottamushenkilöiden aktiivinen osallistuminen alueella voisi tuoda uusia kuntalaisia mukaan toimintaan. Tällaisessa tilanteessa vastuu on luottamushenkilöillä, jotka ovat tehneet päätöksen alueelliseen yhteistyöhön osallistumisesta. Viestinnän kehittäminen ja toiminnan tunnetuksi

tekeminen, sekä toimijoiden aito sitoutuminen ovat tärkeitä eri toimijoiden vuorovaikutuksen mahdollistavan toimintamallin eteenpäin kehittämisessä.

Luottamushenkilöiden näkemys kunnallisdemokratiasta ei ole osallistuvan demokratiateorian mukainen. Kaikki luottamushenkilöt eivät sisäistä osallistumista alueelliseen yhteistyöhön tärkeäksi osaksi omaa tehtäväänsä. Valtuutetut pitävät edustukselliseen demokratiaan liittyviä tehtäviä ensisijaisina ja kuntalaisten suoraa osallistumista ja vaikuttamista erillisenä osa-alueena. Luottamushenkilöiden käsitys kunnallispolitiikasta näyttääkin rakentuvan edelleen vahvasti eliittiteorioiden mukaisesti. Kunnallispolitiikkaa ei sisäistetä osallistuvan demokratian teorian mukaisesti, vaikka kuntalaisten suora osallistuminen ja vaikuttaminen ovat olleet viime vuosina hyvin vahvasti esillä esimerkiksi tutkimuksissa ja kansallisen tason hankkeissa. Myös lainsäädäntöä on muutettu osallistumista korostavaan suuntaan.

Luottamushenkilöiden rooli on muuttunut; muutoksia tarvitaan myös asenteissa

Suoran osallistumisen ja vaikuttamisen potentiaalia ei ole täysin sisäistetty. Kuntalaisten suora osallistuminen ja vaikuttaminen eivät ole edustuksellisen demokratian kilpailijoita. Suorat muodot ovat edustuksellisen demokratian täydentäjiä ja kunnallispolitiikka perustuu edustukselliseen järjestelmään ja sen instituutioihin. Suoran ja edustuksellisen demokratian asettaminen vaihtoehtoiksi on esimerkiksi Rättilän (2006, 47) mukaan nostanut monen niskakarvat pystyyn. Rättilä pohtiikin, olisiko parempi puhua osallistuvan demokratian kehittämisestä ja tiiviimpien keskusteluyhteyksien luomisesta eri toimijoiden välille. Näin varmasti on, mutta tämä ei tunnu ainakaan Oulussa riittäneen. Alueellista yhteistyötä ei ole esitetty edustuksellisen demokratian kilpailijana, vaan ennemminkin lähidemokratian kehityksen tuloksena; kuntalaisten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen vuorovaikutuksen mahdollistajana. Tästä huolimatta kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välille ei ole syntynyt alueellisessa yhteistyössä toimivaa vuorovaikutusta.

Laihon (1996, 74) mukaan suoraan osallistumiseen perustuva omaan ympäristöön vaikuttaminen haastaa edustuksellisen päätöksentekokoneiston ottamaan huomioon alueen asukkaiden esittämät tarpeet ja toiveet. Kunnan toimintakulttuurilta asetelma edellyttää halua ja kykyä nähdä asukkaat oman ympäristönsä todellisena voimavarana ja kehittämisen subjekteina. Oulussa asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista kyllä korostetaan strategiassa, mutta käytännön toteutuminen on jäänyt ainakin luottamushenkilöiden ja kuntalaisten välisen vuorovaikutuksen kautta tarkasteltuna

tavoitteita heikommaksi. Vaikuttaa siltä, että asukkaiden aktiivisuuden potentiaalia ei ole täysin sisäistetty ja hyödynnetty.

Luottamushenkilöiden näkemykset edustuksellisen järjestelmän toimintaperiaatteiden ensisijaisuudesta näkyvät myös ajatuksina suoran osallisuuden ja vaikuttamisen vallattomuudesta. Ehdotus luottamushenkilöiden välillä käytävälle kilpailulle alueellisten yhteistyöryhmien paikoista kuvaa edustuksellisen periaatteiden vahvuutta. Edustuksellisuudella nähdään voivan niin sanotusti oikeuttaa toimintaa. Suoran osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistavaa toimintamallia ei ole siten sisäistetty paikaksi kuulla ja toimia asukkaiden kanssa, niin sanotusti samalta viivalta.

Vuorovaikutuksen säännöllisyys ja ajankohta ovat merkityksellisiä

Barber (1984, 182.) korostaa tärkeänä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia poliittisen järjestelmän agendaan eli päiväjärjestykseen ja asialistaan. Toimijoiden on tärkeää olla jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään, pelkästään ajankohtaisten aiheiden sijaan. Tämä on yksi keskeinen vuorovaikutukseen liittyvä haaste. Luottamushenkilöt korostavat vuorovaikutuksen merkitystä ajankohtaisten asioiden yhteydessä. Toisin sanoen luottamushenkilöt näkevät vuorovaikutuksen tärkeäksi silloin, kun asia on jo muotoutunut ja edennyt ainakin jonkin verran. Tässä vaiheessa on kuitenkin usein mahdollista tehdä päätös enää esitettyjen vaihtoehtojen välillä. Vuorovaikutuksen tulisi kuitenkin tapahtua jo asian muodostumisvaiheessa. Säännöllinen vuorovaikutus ja asioiden pohtiminen yhdessä vähentävät kuntalaisten ja luottamushenkilöiden erillisyyttä.

Vuorovaikutuksen ajankohta on myös asukkaiden aktivoitumisen kannalta haasteellinen. Asukkaat aktivoituvat usein vasta kun jokin asia uhkaa konkreettisesti omaa elämää tai esimerkiksi lähiympäristöä. Asukkaiden osallistuminen sijoittuu siten usein liian myöhäiseen vaiheeseen. Alueellisen yhteistyön toteuttaminen potentiaalisella tavalla voisi kuitenkin poistaa tai ainakin vähentää tätä ongelmaa. Alueellinen yhteistyö mahdollistaa toimijoiden säännöllisen vuorovaikutuksen, jolloin edellä mainitun kaltaista vaaraa ei ole. Vuorovaikutuksen ajankohta on yksi keskeinen vuorovaikutuksen onnistumiseen vaikuttava tekijä. Vuorovaikutuksen tulisi olla luonnollista kanssakäymistä, eikä pelkästään kuntalaisten kuulemista tai luottamushenkilöihin yhteydenottamista ajankohtaisissa asioissa.

Luottamushenkilöt ovat kuntalaisia, jotka ovat saaneet vaalien kautta oikeutuksen edustaa kuntalaisia päätöksentekoaikoinaan. Tämä tuntuu välillä unohtuvan, sillä osa luottamushenkilöistä tuntuu identifioivansa itsensä eliittiin, puhuen esimerkiksi kansalaisten pariin/tasolle

laskeutumisesta. Ryynänen (2007 Haverin & Pehkin 2008, 72 mukaan.) korostaa hyvän luottamushenkilön olevan ennen muuta kunnan asukas, toimien samalla muiden asukkaiden edustajana kunnan hallinnossa. Luottamushenkilön tulee poliittisen johtajan roolissa kyetä siirtämään kansalaisten valinnat ja tahto kunnan ohjaukseen.

Luottamushenkilön rooli monimutkaistuvassa toimintaympäristössä ja asioiden muutosten kiihtyessä on kaikkea muuta kuin helppo. Luottamushenkilöiltä vaaditaan entistä enemmän kykyä hallita erilaisia asiakokonaisuuksia. Asioiden monimutkaistuessa korostuu asiantuntijatiedon merkitys ja nykyään puhutaankin usein kunnallispolitiikan professionalisoitumisesta. Luottamushenkilöiden tehtäväksi on puolestaan määritelty strateginen johtaminen. Luottamushenkilöiden kerrottiin tulevan helposti osaksi hallintoa. Nämä kaikki kuvaavat luottamustehtävien hoitoon liittyviä paineiden ja vaatimusten kasvua. Tästä näkökulmasta katsottuna on ymmärrettävää, että luottamushenkilöt eivät aina koe ehtivänsä olla aktiivisessa vuorovaikutuksessa asukkaiden kanssa.

Vuorovaikutus asukkaiden kanssa on kuitenkin demokratian toteutumisen kannalta olennaista, sillä luottamushenkilöt edustavat kuntalaisia ja näin ollen heillä tulee olla tiedossa myös kuntalaisten näkemykset ja kokemukset. Ehkä ongelmana onkin se, että kunnallispolitiikka on viime vuosien aikana muuttunut ja monimutkaistunut niin nopeasti ja niin paljon, että luottamushenkilöiden muuttunutta roolia ei ole ehditty pohtia ja käsitellä riittävästi. Yhden näkökulman tähän avaa luottamushenkilöiden saamat korvaukset. Tulisiko esimerkiksi Oulussa osallistumisesta alueellisten yhteistyöryhmien toimintaan maksaa luottamuselinten kokousten tavoin palkkioita? Vai tuleeko osallistumisen merkitys sisäistää myös ilman tätä, ymmärtäen osallistuminen olennaisena osana omaa tehtävää ja siihen liittyvää tarvetta tuntea kuntalaisten tahto.

Kuntalaisten ja luottamushenkilöiden eriytymistä vahvistaa monta tekijää

Kuntalaiset haluavat pitää niin sanotun politikoinnin suoran osallistumisen ja vaikuttamisen ulkopuolella. Tämä kuvastaa osaltaan heidän vieraantumista perinteisestä kunnallispolitiikasta ja esimerkiksi poliittisista puolueista. Poliittikkaan ja politikointiin liittyi tämän tutkimuksen asukashaastatteluissa vahvasti negatiivinen sävy.

Luottamushenkilöiden näkökulmasta keskeinen ongelma on suoran osallistumisen ja vaikuttamisen sijoittaminen virallisesta kunnallispolitiikasta erilliseksi osa-alueeksi, sekä toiminnan potentiaalin puutteellinen sisäistäminen. Toisaalta poliitikkojen asenteet voivat johtua myös suoran ja

edustuksellisen demokratian näkemisestä vastakkain. Poliitikot näkevät, että heillä on mandaatti edustaa kuntalaisia. Luoman (2003) mukaan muut toimijat, kuten järjestöt, voivat olla heidän mielestään demokraattisen toiminnan ulkokehällä ja uhka demokratian toimivuudelle. (Luoma 2003, Möttösen & Niemelän 2005, 112 mukaan).

Suoran osallistumisen ja vaikuttamisen sekä edustuksellisen demokratian välillä on selvästi havaittavissa jännitteitä, jotka vaikuttavat vuorovaikutuksen kehittymiseen. Turhan kärjistävästä ajattelutavasta olisi päästävä eroon, jotta voitaisiin ymmärtää molempien muotojen tarpeellisuus ja nähdä niiden mahdollisuudet kokonaisuutena (Laiho 1996, 74). Toisaalta jännitettä voidaan käyttää myös hyväksi. Kuten esimerkiksi Laiho ehdottaa, suoran ja edustuksellisen demokratian vastakkainasettelun sijaan asetelma voitaisiin nähdä kahden erilaisen tason ja näkökulman välisenä myönteisenä jännitteenä (emt). Ehkä myös tämän jännitteen käsittely ja nouseminen yleiseen keskusteluun voisi edesauttaa toiminnan kehittymistä ja kuntalaisten aktivoitumista. Kuntalaisten on tärkeää olla tietoisia erilaisista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan.

Viestintä on yksi vuorovaikutuksen muoto, joka ei kuitenkaan korvaa fyysistä kanssakäymistä. Asukkaille on usein tärkeää, että luottamushenkilöt tulevat fyysisesti paikalle. Vuorovaikutuksen näkökulmasta viestinnän merkitys korostuu erityisesti uusien asukkaiden aktivoinnissa sekä luottamushenkilöiden tunnetuksi tekemisessä. Viestintä toimii parhaillaan yhtenä vuorovaikutuksen osa-alueena, mutta se ei korvaa fyysisen kanssakäymisen merkitystä.

Suoran osallistumisen ja vaikuttamisen sekä edustuksellisen järjestelmän linkittymiseen liittyy runsaasti haasteita. Suuri osa haasteista liittyy kuntalaisten ja luottamushenkilöiden väliseen vuorovaikutukseen, joka mahdollistaa suoran ja edustuksellisen järjestelmän yhteen kiinnittymisen. Keskeisimpiä haasteita suoran ja edustuksellisen demokratian yhteen linkittymisessä tämän tutkimuksen mukaan ovat:

- toimijoiden aktivoituminen ja sitoutuminen yhteistyöhön (asukkaat ja luottamushenkilöt),
- suoran ja edustuksellisen demokratian näkeminen erillisinä (luottamushenkilöt),
- suoran osallisuuden ja vaikuttamisen sijoittaminen virallisen kunnallispolitiikan ulkopuolelle (luottamushenkilöt),
- suoran demokratian potentiaalinen puutteellinen sisäistys (luottamushenkilöt),
- toimijoiden näkemykset vuorovaikutuksen ajankohdasta,
- toimijoiden erillisyyden kasvu; luottamushenkilöiden identifioituminen eliittiin ja kuntalaisten vieraantuminen perinteisestä politiikasta ja poliittisista puolueista

- **kunnallispolitiikan muuttunut luonne ja toimijoiden muuttuneet roolit sekä**
- **toimintaympäristön muutokset.**

Tässä tutkimuksessa on tullut esille erilaisia asioita, jotka on tärkeää huomioida kuntalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen mahdollistavia toimintamalleja suunniteltaessa ja kehitettäessä. Erityisen tärkeää vuorovaikutuksen mahdollistavia toimintamalleja suunniteltaessa on huomioida:

- **Laaja ja monipuolinen viestintä.** Hyvin suunniteltu, erilaiset asukkaat huomioiva viestintä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksista on kuntalaisten aktivoitumisen kannalta erittäin tärkeää. Osallistumis- ja vaikuttamismalleja kehitettäessä on olennaisen tärkeää, että mahdollisimman moni kuntalainen tietää omat mahdollisuutensa osallistumiseen ja vaikuttamiseen.
- **Erilaisten osallistumismahdollisuuksien kehittäminen.** Kuntalaiset muodostavat moninaisen ryhmän, jonka aktivoitumiseen vaikuttavat muun muassa sopivien osallistumismuotojen olemassaolo. Kuntalaisilla on erilaisia näkemyksiä heille sopivista osallistumismuodoista. Jos kuntalaisten aktiivisuutta halutaan kehittää mahdollisimman laajaksi, tulee osallistumismuotoja kehitettäessä huomioida erityisesti erilaiset potentiaaliset osallistujat. Jo osallistumismuotoja kehitettäessä on tärkeää huomioida ja arvioida niiden mahdollisia käyttäjiä.
- **Luottamushenkilöiden aito sitoutuminen.** Tässä tutkimuksessa tuli selkeästi esille kuntalaisten pettynöisyys luottamushenkilöiden vähäiseen osallistumiseen. Vähäinen osallistuminen ja huono sitoutuminen saivat aikaan kuntalaisissa hyvin negatiivisia tunteita. Luottamushenkilöiden vähäinen osallistuminen voi pahimmillaan vahvistaa kuntalaisten tunnetta heikosta yhteydestä päättäjiin ja näin ollen toimia kuntalaisten ja luottamushenkilöiden erillisyyttä vahvistavana tekijänä. Uusien toimintamallien yhteydessä on tärkeää pitää se mikä on luvattu ja mistä on päätetty.
- **Kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välille on tärkeää kehittää luonnollisia vuorovaikutuksen mahdollistavia kanavia.** Kuntalaisten ja luottamushenkilöiden väliseen vuorovaikutukseen liittyy jännitteitä. Toisaalta kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välillä korostetaan kyselytunti-tyyppisiä tapahtumia, kun taas toisaalta vuoropuhelun toivotaan tapahtuvan niin sanotusti rinta rintaan. Luonnollisen vuorovaikutuksen tulisi olla kehittämisen lähtökohta.
- **Luonnollinen vuorovaikutus on säännöllistä ja se toteutuu myös ilman ajankohtaisia polttavia aiheita.** Kuntalaisten ja luottamushenkilöiden on tärkeää pohtia asioita yhdessä. Kuntalaisilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa asioihin jo niiden muodostumisvaiheessa. Ajankohtaisia aiheita koskevat yhteiset tapaamiset ja esimerkiksi kyselytunnit päivän polttavista aiheista voivat täydentää säännöllistä vuorovaikutusta.

Tämä tutkimus kohdistui kuntalaisten ja luottamushenkilöiden väliseen vuorovaikutukseen. Kuntalaisten ja luottamushenkilöiden vuorovaikutus viranhaltijoiden kanssa rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle. Myös tämän osa-alueen tutkiminen tunnustetaan tärkeäksi. Tämä tiedostettiin jo rajauksia tehdessä. Jatkossa olisikin mielenkiintoista tutkia myös viranhaltijoiden ja asukkaiden vuorovaikutusta. Tutkimusta tehdessä heräsi myös muita ideoita mahdollisiksi jatkotutkimusaiheiksi.

Esimerkiksi asukkaiden äänen kuulumista kunnissa, huomioon ottaen suorat ja edustukselliset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, olisi mielenkiintoista tutkia. Tähän liittyviä kysymyksiä olisivat esimerkiksi: ovatko kunnallisvaaleissa suhteellisen passiiviset nuoret ja maahanmuuttajat passiivisiä myös suorien muotojen kohdalla? Onko osallistumisaktiivisuus sidonnainen myös suorissa muodoissa henkilön sukupuoleen, ikään ja sosioekonomiseen asemaan?

Tarkastelu voisi avata mielenkiintoisia näkemyksiä siihen, miten eri asukasryhmien ääni kunnassa kuuluu ja mitä kanavia pitkin. Toisaalta edellä esitetyn kaltainen osallistumisen profilointi voisi myös vahvistaa suorien muotojen kehittämistä tekemällä näkyväksi siinä osallistuvat ja vaikuttavat toimijat. Profilointi voisi myös antaa viitteitä siitä, minkä ryhmän osallisuuteen tulisi kunnassa erityisesti kiinnittää huomiota. Vaikka edustuksellisuuden toteutuminen ei ole suorissa muodoissa keskeisintä, voisi suoria muotoja käyttävien kuntalaisten tarkastelu kokonaisuudessaan antaa tärkeää tietoa kuntalaisista osallistujina.

Haastatelluilla luottamushenkilöillä oli erilaisia näkemyksiä ja asenteita suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseen. Yksi mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe voisikin olla luottamushenkilöiden mielipiteiden laaja tarkastelu. Mielenkiintoista olisi selvittää, ovatko näkemykset suoria muotoja kohtaan sidoksissa esimerkiksi puolueeseen, sukupuoleen, ikään tai sukupolveen.

Yhteiskunnan eri tasoilla korostetaan entistä vahvemmin kestävästä kehitystä ja sen eri ulottuvuuksia (ekologinen-, sosiaalinen-, kulttuurinen- ja taloudellinen kestävyys). Kestävä kehitys ei ole pelkkää ympäristötietoutta, vaan nyt ja tulevaisuudessa entistä vahvempi osa yhteiskunnan eri osa-alueilla toteutuvaa toimintaa. On tärkeää, että myös demokratia ja valtarakenteet kehittyvät kestäväälle pohjalle. Osallistuvan demokratian kehittäminen on tunnustettu kansallisella tasolla ja yksittäisissä kunnissa tärkeäksi. Toiminnan kehittäminen on kuitenkin vielä kesken. Luottamushenkilöiden ja kuntalaisten välisen vuorovaikutuksen kehittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Edellä on

esitetty tässä tutkimuksessa esille tulleita keskeisimpiä huomioita aiheeseen liittyen. Seuraava kysymys lienee, milloin aktiivisten kuntalaisten potentiaali sisäistetään ja milloin toteutuu kuntalaisten aito osallisuus.

Demokratia on jatkuvassa muutoksessa ja demokratian toteutuminen edellyttää sen muuttamista kuhunkin aikaan ja tilanteeseen sopivaksi. Jotta jotain järjestelmää voidaan pitää demokraattisena, täytyy sen muuttaa toimintatapojaan aikojen kuluessa ja vastata kansan enemmistön vaatimuksia. (Sutela 2000, 63.) Osallistuvan demokratian teoria edellyttää kansalaisilta aikaisempaa suurempaa vastuunottoa ja luottamushenkilöiltä puolestaan kykyä nähdä kansalaiset aktiivisina osallisina.

Osallistuvan demokratian teorian toteutuminen edellyttää niin kuntalaisten ja luottamushenkilöiden keskeistä luottamusta. Luottamus voi syntyä vain aidossa ja toimivassa vuorovaikutuksessa. Luottamus on puolestaan aidon osallisuuden edellytys. Vuorovaikutuksen kehittäminen eri toimijoiden näkökulmat huomioiden onkin kunnallispolitiikan legitimitetin, hyvinvointiyhteiskunnan haasteiden ja kestävän kehityksen näkökulmista nyt ja tulevaisuudessa entistä tärkeämpää. Muutoksia tarvitaan ennen kaikkea asenteissa ja ilmapiirissä, mutta myös rakenteissa.

Lähteet:

Alasuutari Pertti. 1999. *Laadullinen tutkimus*. Vastapaino. Jyväskylä.

Alikoski Maarit. On juhlan aika – *Oululainen lähidemokratiatoiminta 30-vuotta*. URL: <<http://oulu.ouka.fi/lahidemokratia/Tiedote.asp?ID=10334>> 3.10.2008

Anttiroiko Ari-Veikko, Kallio Olavi, Lehkonen Raimo, Rönkkö Pentti, Siitonen Pentti ja Sulkava Reijo 1996. *Lapsiperheiden vaikutusmahdollisuudet kunnassa*. Mannerheimin lastensuojeluliitto. Tampere.

Arnstein Sherry 1969. *A Ladder of Citizen Participation*. JAIP, Vol 35, No 4. URL:<<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html#download>>13.7.2008

Autioniemi Paula 1998. *Jokainen voi vaikuttaa – vuorovaikutuksella valtaa ja vastuuta kunnassa!* Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Barber Benjamin 1984. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. University of California Press. California.

Berndtson Erkki 1992. *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Cohen Carl. 1973. *Democracy*. The University of Georgia Press. New York.

Dahl Robert A. 1970. *Modern Political Analysis*. Prentice-Hall. New Jersey.

Eskola Jari. 2001. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin - näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Chydenius-Instituutin julkaisu 3/2001. PS-Kustannus. Jyväskylä.

FCG Efeko Oy 2007. *Kuntakenttä rakennemuutoksessa – kuntaliitoksen vaikutus alueen elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn. Yhdistyssopimuksen toteutumisen ja vaikutuksen arviointi*. Helsinki.

Haveri Arto & Pehk Teele 2008. *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallissalan kehittämissäätiön nettijulkaisu. URL:<<http://www.polemiikki.fi/files/1184-Verkostokuntaraportti2.doc>> 3.10.2008.

Held David 1987. *Models of democracy*. Polity Press ja Stanford University Press. California.

Held David 1995. *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Polity Press ja Blackwell Publishers. Cambridge.

Hirsjärvi Sirkka & Hurme Helena 2001. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Yliopistopaino. Helsinki.

- Hämäläinen Juha 2004. *Mistä osallisuus rakentuu?* Nuorten osallisuushanke 2003–2007. Ota osaa. Tiedote 1/2004. Opetushallitus. Helsinki.
- Kettunen Pekka 2004. *Osallistua vai vaikuttaa?* Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 39. Helsinki.
- Kohonen Kirsi & Tiala Toni (toim.) 2002. *Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi.* Sisäasiainministeriö. Helsinki.
- Koski Keijo 1995. *Kansalainen, kunta ja kansalaisyhteiskunta.* Kunnallisalan kehittämissäätiö. Jyväskylä.
- Koskiahho Briitta 2002. Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund Pia, Häkli Jouni & Schulman Harry. *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa.* Gaudeamus. Helsinki.
- Kuntalaki 1995/365
- Kuntaliitto 2007. *PARAS demokratia – kohti kansanvaltaista uudistusta ja elävää lähidemokratiaa.* Helsinki.
- Laiho Ulla-Maija 1996. *Lähiöprojektien organisointi. Yhteistyötä ja asukkaiden osallistamista.* Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Laki Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007
- Luomala Anne 2003. Päätöksenteko liikkeessä. Teoksessa Hänninen Sakari, Kangas Anita & Siisiäinen Seppo. *Mitä yhdistykset välittävät. Tutkimuskohteena kolmas sektori.* Atena Kustannus Oy. Jyväskylä.
- Möttönen Sakari & Niemelä Jorma 2005. *Kunta ja kolmas sektori: yhteistyön uudet muodot.* PS-Kustannus. Jyväskylä.
- Niemenmaa Vivi 2002. Asukasaktiivien ääni. Osallistuminen ja osallisuus Helsingin kestävä kehityksen prosessissa. Teoksessa Bäcklund Pia, Häkli Jouni & Schulman Harry. *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa.* Gaudeamus. Helsinki.
- Niemi-Iilahti Anita 1990. Vapaakunnat uudistavat hallintoaan – lisääntyvätkö kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet? Kunnallistieteellinen aikakausikirja, 18. vuosikerta.
- Niiranen Vuokko 1997. Kuntalaisten osallistuminen ja kunnallinen demokratia. Teoksessa Kivinen Tuula, Kinnunen Juha, Niiranen Vuokko & Hyvärinen Sari (toim.). *Kuntalaisten arviot ja osallisuus sosiaali- ja terveyspalveluihin.* Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 45. Kuopio.
- Oulun kaupunki 2005. *Kuntalaisten osallisuus ja vaikuttaminen Oulun kaupungissa. Tuu mukkaan! –ohjelma. Osallisuuden ja vaikuttamisen strategia sekä toimenpideohjelma vv.2005-2008.* Oulu.

- Oulun kaupunki 2006. Oulun inspiroi –innovaatiostrategia 2007–2013. URL:<<http://www.ouluinspiroi.fi/>> 3.10.2008
- Oulun kaupunki 2007. *Oulun kaupunkistrategia 2005–2015*. Päivitetty kaupunginvaltuustossa 27.8.2007. Oulu.
- Oulun kaupunki 2007b. *Oulun kaupungin talousarvio 2008 ja taloussuunnitelma 2009–2010*. Oulun kaupunginvaltuusto 28.11.2007. Oulu.
- Oulun kaupunki 2008a. *Tietoa Oulusta*. URL:<<http://www.ouka.fi/city/index.html>> 3.10.2008
- Oulun kaupunki 2008b. *PARAS Oulun seudulla*. URL:<<http://www.ouka.fi/paras/>> 3.10.2008
- Oulun kaupunki 2008c. *Oulun kaupunki, suuraluejako*. Keskushallinto, Talous- ja strategiaryhmä. Karttapohja Tekninen keskus. Oulu.
- Paloheimo Heikki ja Wiberg Matti 1997. *Politiikan perusteet*. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo.
- Pateman Carole 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Perustuslaki 731/1999
- Ryynänen Aimo 2000. Osallisuushankkeen ensimmäisen vaiheen tulokset arviointiryhmän näkökulmasta (esipuhe) teoksessa Vuorela Terho ja Veräväinen Kristiina 2000. *Utta osallisuutta pienin askelin. Osallisuushankkeen 1 vaiheen arviointi*. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Ryynänen Aimo. 2007. Kansallisvaltiosta kansalaisvaltioon. Kansallinen sivistysliitto ry. Yliopistopaino. Helsinki.
- Rättilä Tiina 2006. Muutos tulee, olit valmis tai et. Teoksessa Hirvikorpi Helinä (toim.) *Paras tuoreeltaan tulkittuna*. Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS. Vammala.
- Rönkkö Pentti 2007. Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa teoksessa Anttiroiko Ari-Veikko, Haveri Arto, Karhu Veli, Ryynänen Aimo ja Siitonen Pentti (toim.). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere
- Sainio Ari 1994. *Kohti kansalaisten kuntaa*. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Salminkangas Anna-Katriina 1996. *Kuntalaiset ovat kunta. Kunnasta verkostoituneeksi kansalaisyhteiskunnaksi*. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Salminkangas Anna-Katriina 2002. Osallistumiskokeiluja ja –kokemuksia teoksessa Kohonen Kirsi ja Tiala Toni 2002. *Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi*. Sisäasiainministeriö. Osallisuushanke. Helsinki.
- Sartori Giovanni 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham House Publishers, INC. New Jersey.

- Schumpeter Joseph 1976 [1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy*. George Allen & Unwin, London.
- Setälä Maija. 2003. *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Gaudeamus Kirja. Helsinki.
- Siitonen Pentti 2007. Osallisuus ja osallistuminen osana paikallista hallintaa teoksessa Anttiroiko Ari-Veikko, Haveri Arto, Karhu Veli, Rynänen Aimo ja Siitonen Pentti (toim.). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Sisäasiainministeriö 2005. *Kunta- ja palvelurakennemuutoksen asettamispäätös 11.5.2005*. SM043:00/2005
- Sjöblom Stefan 1988. *Maedborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande. En studie av medlemsinitiativ i Åbo åren 1977-79*. Åbo akademis förlag. Åbo.
- Ståhlberg Krister & Helander Voitto 1984. Influence and participation teoksessa Dag Anckar ja Erkki Berndtson. *Essays on democratic Theory*. The Finnish Political Science Association. Ilmajoki.
- Sutela Marja. 2000. *Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana*. Kauppakaari OYJ. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki.
- Tuomi Jouni. & Sarajärvi Anneli 2002. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Uusitalo Hannu. 1991. *Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan*. WSOY. Juva.
- Valtioneuvosto 2002. *Selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä*. URL<:http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/C93962CC359D6F51C2256B91003EDED1/\$file/osallisuusselonteko.pdf>3.10.2008
- Vuorela Terho ja Veräväinen Kristiina 2000. *Uutta osallisuutta pienin askelin. Osallisuushankkeen I vaiheen arviointi*. Suomen kuntaliitto. Helsinki.