

JULKAISU

Linnéa Henriksson ja Janette Huttunen

**KUNNALLISET VAIKUTTAMISELIMET JA
VAIKUTUSVALLAN MONET PUOLET –
TUTKIMUS NUORISOVALTUUSTOJEN, VANHUSNEUVOSTOJEN
JA VAMMAISNEUVOSTOJEN VAIKUTUSVALLASTA**

KUNNALLISET VAIKUTTAMISELIMET JA VAIKUTUSVALLAN MONET PUOLET –

**TUTKIMUS NUORISOVALTUUSTOJEN, VANHUSNEUVOSTOJEN
JA VAMMAISNEUVOSTOJEN VAIKUTUSVALLASTA**

Linnéa Henriksson ja Janette Huttunen

**KUNNALLISET VAIKUTTAMISELIMET JA
VAIKUTUSVALLAN MONET PUOLET –**

**TUTKIMUS NUORISOVALTUUSTOJEN, VANHUSNEUVOSTOJEN
JA VAMMAISNEUVOSTOJEN VAIKUTUSVALLASTA**

**KAKS – Kunnallisalan
kehittämissäitiö**

Kunnallisalan kehittämissäitiön Julkaisu 54
2022

ISBN 978-952-349-099-4

ISSN 2489-9631

Sisällys

1 Johdanto	6
2 Nuorisovaltuustot	8
3 Vanhusneuvostot.....	10
4 Vammaisneuvostot.....	12
5 Vaikutusvallasta	13
5.1 Neuvostojen jäsenten kokemukset vaikutusvallasta.....	15
5.2 Poliitikkojen suhtautuminen neuvostoihin.....	18
5.3 Poliitikkojen asenteet neuvostoja kohtaan.....	24
6 Neuvostojen vaikutusvallan lisääminen	27
7 Yhteenveto, tärkeimmät tulokset ja keskustelu	31
7.1 Poliitikot tukevat neuvostoja, mutta kuuntelevatko he niiden jäseniä?	32
7.2 Tulevaisuusnäkymät	34
8 Aineistot	35
9 Lähteet	38
Tietoisku lainsäädännöstä.....	41
Raportin tekijät.....	42

1 Johdanto

Suomessa nuorisovaltuusto, vammaisneuvosto sekä vanhusneuvosto ovat kunnallisen tasolla toimivia vaikuttamiselimiä, joiden tehtävänä on taata näille ryhmille mahdollisuus vaikuttaa heille tärkeisiin asioihin. Näitä kolmea vaikuttamiselintä kutsutaan tässä raportissa nimellä ”neuvosto”. Neuvostot ovat lakisäätteisiä: Uuden kuntalain (410/2015, §§ 26–28) mukaisesti kuntien on asetettava nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto sekä vammaisneuvosto. Lisäksi uusien hyvinvointialueiden (laki hyvinvointialueesta 611/2021, §32) on asetettava vastaavat neuvostot. Monessa kunnassa neuvostoilla on tätä pidempi historia.

Vaikuttamiselimet eroavat muista kunnallisista elimistä siten, että ne eivät ole viranomaisia, jotka käyttävät julkista valtaa. Vaikuttamiselinten jäsenten rooli poikkeaa siksi monista muista kunnallisista toimijoista. Neuvostojen jäsenet eivät ole luottamushenkilöitä, jotka hoitavat tehtävänsä virkavastuulla, minkä vuoksi heille ei delegoida varsinaista toimivaltaa. Tämän vuoksi neuvostoilla ei ole myöskään varsinaista päätösvaltaa kunnallisessa päätöksenteossa. Suoran ja varsinaisen päätösvallan sijaan neuvostot toimivat yhteistyössä kunnallisten päättäjien kanssa ja niillä on moninaisia tehtäviä ja rooleja kunnasta ja neuvostosta riippuen. Näihin tehtäviin voi sisältyä muun muassa lausuntojen kirjoittamista, poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamista tai lautakunnissa edustamista. Käytännössä neuvostojen toiminta vaihtelee paljon, ja todennäköisesti enemmän kunnasta toiseen kuin nuorisovaltuustojen sekä vammais- ja vanhusneuvostojen välillä (kts Kimpimäki 2012; Latvalahti 2015). Neuvostojen tarkempia tehtäviä, nykytilaa sekä tavoitteita kuvataan tarkemmin kunkin neuvoston omassa luvussa.

Demokratian näkökulmasta kaikilla kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus saada äänensä kuuluviin demokratiassa. Yhdenvertaisuus on keskeinen demokraattinen ideaali: inkluusiivinen yhteiskunta, jossa kaikkien kansalaisten intressit saavat osakseen samanlaisen harkinnan poliittisessa prosessissa, on keskeinen demokraattinen ajatus (Marien et al. 2010). Idealin lisäksi yhdenvertaisuus ja kaikkien mahdollisuus osallistua ovat kuitenkin myös käytännössä tärkeitä asioita. Demokraattisen järjestelmän legitimitettiin, eli oikeutukseen, vaikuttaa se, onko kaikilla kansalaisilla, joita päätökset koskevat mahdollisuus saada äänensä kuuluviin päätöksenteossa (Young 2000: 5–6). Demokraattiselle järjestelmälle keskeistä on, että kaikilla sen jäsenillä on periaatteessa mahdollisuus yrittää vaikuttaa päätöksentekoon (Young 2000: 17). Osa ihmisistä ja kansanryhmistä voivat kuitenkin olla marginalisoituja tai ulossuljettuja poliittisesta elämästä (Young 2000: 17). Tämä on ongelmallista, sillä voidaan olettaa, että poliittisesti epäaktiiviset kansalaiset eivät kykene puolustamaan intressejään, minkä vuoksi he jäävät näkymättömiksi poliittisissa prosesseissa (Marien et al. 2010). Aliedustetuilla ryhmillä on usein erilaisia poliittiseen osallistumiseen liittyviä rakenteellisia rajoituksia, joita muut ryhmät eivät kohtaa, minkä seurauksena syntyy isoja eroja siinä, kuka osallistuu poliittiseen elämään (Marien et al. 2010). Muun muassa ikä, luokka ja sukupuoli ovat usein merkittäviä tekijöitä siinä, millainen pääsy ihmisellä on resursseihin ja poliittiseen valtaan (Young 2000: 95).

Neuvostojen periaatteellisena tarkoituksena on taata aliedustetuille ryhmille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Nuoret ja vammaiset, joiltakin osin ehkä vanhuksetkin päättäjien ikääntymisestä huolimatta, ovat aliedustettuina poliittisissa päätöksentekokanavissa tai heiltä puuttuu täysin osa poliittiseen osallistumiseen kuuluvista oikeuksista, kuten nuorten tapauksessa äänioikeus tai oikeus asettua ehdolle. Jotta demokraattinen ideaali yhdenvertaisuudesta, mutta myös järjestelmän legitimitetistä huolehtiminen, toteutuisi, aliedustettujen ryhmien osallistumista demokratiaan on haluttu tukea. Kyse ei ole vain järjestelmän yleisestä legitimitetistä, vaan aliedustettujen ryhmien oikeudesta tulla kuulluksi ja osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. Nuorisovaltuustojen kohdalla neuvostojen tehtävää voi pitää myös kasvatuksellisena: nuorisovaltuustot voivat toimia yhtenä demokratiakasvatuksen paikkana, jossa nuoret kasvavat aktiiviseen poliittiseen kansalaisuuteen.

Neuvostoja on tutkittu suhteellisen vähän sekä Suomessa (kts Airinen 2021:5) että maailmalla (Falanga et al. 2021:3). Tämä raportti on osa hanketta, joka tutki nuorisovaltuustojen ja vanhus- ja vammaisneuvostojen toimijoiden käsityksiä heidän omasta vaikutusvallastaan sekä poliitikkojen käsityksiä neuvostoista. Hankkeella on yhtymäkohtia eurooppalaiseen monivuotiseen vertailevaan tutkimusprojektiin, *Local State – Society Relations* (LSSR), jossa on tutkittu paikallishallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisiä suhteita. Suomessa tutkittaviin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin luetaan nuorisovaltuustot, vanhusneuvostot sekä vammaisneuvostot. Tämän tutkimushankkeen ansiosta kunnat saavat tietoa siitä, miltä verkostojen toiminta näyttää nyt niiden ensimmäisen kauden loppupuolella, sekä miten verkostot näkevät vaikutusvaltansa, kun usein kuultu keskeisin kritiikki verkostojen toimivuutta kohtaan on vaikutusvallan puute.

Tässä raportissa tarkastellaan näitä kolmea neuvostoa sekä niiden jäsenten että poliitikkojen näkökulmasta. Keskeinen kysymys on, miten vaikutusvaltaisia neuvostot ovat niiden jäsenten ja poliitikkojen näkökulmasta sekä miten neuvostojen vaikutusvaltaa voisi kasvattaa. Raporttiin on koottu löydöksiä aiemmista tutkimuksista, ja lisäksi osa raportin tuloksista perustuu eurooppalaisen *Local State – Society Relations* (LSSR) projektin yhteydessä kerättyyn eurooppalaiseen aineistoon, jossa tutkittiin neuvostojen jäsenten näkemyksiä vaikutusvallastaan (Henriksson 2021, Henriksson & Huttunen 2022) sekä *Finnish Research Infrastructure for Public Opinion* eli FIRIPO-hankkeen kautta kerättyyn aineistoon, jossa tutkittiin poliitikkojen näkemyksiä (Henriksson & Huttunen 2022). Aineistoa kuvataan tarkemmin osiossa Aineiston keruu.

Tämä raportti koostuu seuraavista osista: ensiksi jokaista neuvostoa kuvataan ja tutkitaan omana erillisenä toimijanaan. Huolimatta neuvostojen yhtäläisyyksistä, ne ovat toimintatavoiltaan sekä tehtävältään erilaisia vaikuttamiselimiä, jotka koostuvat hyvin erilaisista ihmisistä. Täten niiden yksittäinen tarkastelu on perusteltua. Kunkin neuvoston kohdalla käsitellään lyhyesti neuvoston perustietoja ja tarkoitusta sekä aiempaa tutkimusta. Tämän jälkeen esitellään hankkeen omia tuloksia. Sen jälkeen, kun jokaista neuvostoa on kuvattu erikseen, neuvostoja ja niiden toimijoita vertaillaan keskenään. Aluksi tarkastellaan neuvostojen jäsenten kokemusta vaikutusvallastaan sekä keinoja neuvostojen vaikutusvallan lisäämiseksi. Tämän jälkeen tarkastellaan poliitikkojen suhtautumista neuvostoihin. Neuvostojen vaikutusvalta on pitkälti poliitikkojen tuesta riippuvaista, sillä neuvostoilla ei ole suoraa omaa toimivaltaa.

Lopuksi käymme läpi tärkeimpiä tutkimustuloksia, käsittelemme kysymyksiä liittyen poliitikkojen ja neuvostojen suhteeseen sekä tarkastelemme neuvostojen tulevaisuusnäkyviä. Viimeiseksi arvioimme käytettyyn aineistoon liittyviä asioita.

2 Nuorisovaltuustot

Nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä (nuorisofoorumi, nuorisoraati) on vaikuttamiselin, joka asetetaan nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Ensimmäiset nuorisovaltuustot perustettiin Vihdissä ja Espoossa 1990-luvun loppupuolella, ja kuntalain muutoksen myötä kaikissa kunnissa tulisi toimia nuorisovaltuusto. Viimeisin tieto on, että Suomessa on 12 kuntaa, jossa nuorisovaltuustoa ei ole lainkaan sekä useampi kunta, jossa nuorisovaltuustotoimintaa ei ole käytännössä lainkaan, vaikka valtuusto nimellisesti löytyykin (Laurila 2021). Nuorisovaltuusto voi olla myös useamman kunnan yhteinen. Nuorisovaltuustojen toimikausi on tyypillisesti 1–2 vuotta.

Nuorisovaltuustot koostuvat pääsääntöisesti 13–18-vuotiaisista nuorista, mutta jäsenten ikähaarukka sekä nuorisovaltuuston koko vaihtelevat kunnittain. Suomen Nuorisovaltuustojen liitto Nuva ry:n Nuorisovaltuustoseselvitys vuodelta 2021 (Laurila 2021) osoittaa, että nuorisovaltuustoissa on keskimäärin 11 jäsentä ja että nuorisovaltuutetut valitaan yleisimmin vaaleilla. Nuorisovaltuustot voivat olla kooltaan viiden ja noin 60 jäsenen väliltä, ja vaalien lisäksi nuorisovaltuustojen jäsenet voidaan valita esimerkiksi koulujen oppilaskunnan keskuudesta. Nuorisovaltuutetut edustavat neuvostossa itseään tai mahdollisesti kouluun, mutta eivät kuitenkaan yleensä mitään järjestöä, kuten toisten neuvostojen kohdalla on tyypillistä. 1990-luvulla esiintyi joitakin hyvin puoluepolitisoituneita nuorisovaltuustoja (Nikkilä 2002: 67). Sittemmin nuorisovaltuustot on yritetty pitää vapaina puoluepolitiikasta, jotta yhtäläiset osallistumismahdollisuudet voidaan varmistaa.

Nuorisovaltuustoille on yleensä osoitettu sihteeri tai yhteyshenkilö kunnan hallintoorganisaatiossa, joka voi auttaa esimerkiksi vaalien järjestämisessä, kutsujen lähettämisessä ja pöytäkirjojen laatimisessa (Gretschel 2002: 55). Sihteerin lisäksi nuorisovaltuustolla voi olla yhteyshenkilö(itä) tai 'kummeja' luottamushenkilöiden keskuudessa. Nuorisovaltuustojen toiminnan käytännöistä (jäsenten valinta, osallistujat jne.) päätetään kunnan hallintosäännössä, kunnanhallituksessa tai sovitaan nuorisovaltuuston toimesta. Nuorisovaltuustojen varsinainen päätösvalta riippuu kunnan käytännöistä. Nuorisovaltuustolla voi olla oma toimintabudjetti, jonka käytöstä se voi päättää suhteellisen itsenäisesti. Kunnissa, joissa nuorisovaltuustoilla on oma toimintabudjetti, budjetin suuruus oli Nuva ry:n selvityksen mukaan keskimäärin 4500 euroa vuodessa – osassa kuntia tästä summasta maksettiin kuitenkin myös mahdolliset matkakulut sekä kokouspalkkiot (Laurila 2021). Usein määrärahalta järjestetään myös esimerkiksi tapahtumia.

Nuorisovaltuustoilla on sekä muodollisia että epämuodollisia tapoja vaikuttaa. Muodollisia tapoja ovat esimerkiksi edustus lautakunnissa, kunnanvaltuustossa ja/tai kunnanhallituksessa, aloiteoikeus sekä lausuntopyyntöihin vastaaminen (kts Laurila 2021). Esimerkkejä epämuodollisia vaikuttamistapoja ovat nuorisovaltuuston

osallistaminen uusien koulujen suunnitteluun¹, tai muunlainen vaikutustyö virallisten kanavien ulkopuolella. Nuorisovaltuuston vahva rooli ja mahdollisuus vaikuttaa myös epämuodollisesti vaatii, että kunnissa ollaan aidosti kiinnostuneita siitä, mitä nuorisovaltuustolla voisi olla sanottavana.

Nuorisovaltuustot voivat valita edustajiaan kunnan muihin elimiin useissa kunnissa. Viimeisimpien tietojen mukaan 87 prosentilla nuorisovaltuustoista on lautakunta-edustus kunnallisissa lautakunnissa, ja tämän lisäksi 77 prosentilla on edustus kunnanvaltuustossa ja 22 prosentilla kunnanhallituksessa (Laurila 2021). Virallisen edustuksen lisäksi nuorisovaltuustot vaikuttavat muun muassa lausuntojen ja aloitteiden kautta. Nuva ry:n selvityksen mukaan 59 prosenttia vastanneista nuorisovaltuutetuista kertoo, että heiltä on kysytty lausuntoa viimeksi kuluneiden 12 kk aikana (Laurila 2021). Vastanneista 37 prosenttia kertoi viimeisten 12 kuukauden aikana saaneensa 1–2 lausuntopyyntöä, kun taas 3–4 lausuntoa oli antanut 22 prosenttia vastanneista, ja viisi tai enemmän viisi prosenttia. Vastanneista 13 prosenttia ilmoitti, ettei nuorisovaltuusto ollut lausunut lainkaan.

Noin puolet, 46 prosenttia vuoden 2021 selvitykseen vastanneista nuorisovaltuutetuista (N=164) ilmoitti, ettei nuorisovaltuusto ole jättänyt yhtäkään aloitetta viimeisten 12 kuukauden aikana (Laurila 2021). Vastaavasti 1–3 aloitetta jättäneitä oli 43 prosenttia vastanneista. Erityistä aktiivisuutta osoitti harvempi: 4–6 aloitetta oli jättänyt yhdeksän prosenttia, ja 7 tai enemmän kaksi prosenttia vastanneista. Kyselyyn vastanneista 57 prosenttia kertoi tehneensä aloitteen suoran aloiteoikeuden avulla, kun taas 23 prosenttia kertoi jättäneensä sen valtuutetun avulla, ja 11 prosenttia nuorisovaltuutetuista jätti aloitteensa kuntalaisaloitteen kautta. Muu-kohdan kyselyssä valinneet kertoivat jättäneensä viranhaltijalle aloitteen.

Edustuksessa kunnan muissa toimielimissä sekä lausunto- että aloitetoiminnoissa näkyy selkein kehitys nuorisovaltuustojen toiminnassa. Aiemmin suurimmat taistelut käytiin siitä, voidaanko nuorisovaltuustoa ylipäänsä asettaa kunnissa, kun taas tällä hetkellä keskustellaan, millä ehdoilla nuorisolla voi olla edustusta muissa elimissä. Vielä 10 vuotta sitten vain joissain kunnissa nuorisovaltuustoilla oli edustusta kunnan muissa elimissä (Kallio & Bäcklund 2012: 252), kun taas nykyisin edustusoikey on merkittävässä osassa kuntia. Tämä on tärkeä huomio, sillä kaikki muutkin vaikuttamiselimet (vanhusneuvostot, vammaisneuvostot, henkilöstön edustajat jne.) tavoittelevat samankaltaista edustusta (esim. Airinen 2021:36, Miettinen & Parviainen 2017:10, 19, 20, Virnes 2014:7, Vammaisfoorumi 2020, JHL 2022).

Nuorisobarometrin 2013 mukaan 60 prosenttia barometrin 15–29-vuotiaista vastaajista kokee nuorisovaltuustot vaikutusvaltaisina (Myllyniemi 2014). Kuitenkin vain alle 25 prosenttia vastaajista käyttää valtuustoa vaikutuskanavana (katso myös Myllyniemi & Kiilakoski 2013). Koska yhä useammassa kunnassa nuorisovaltuustoilla on edustusta myös kunnallishallinnon muissa elimissä, voidaan nähdä, että nuorisovaltuustojen rooli kunnallisessa päätöksenteossa on kasvanut. Tutkimuksemme valottaa nuorisovaltuutettujen käsityksiä vaikutusvallastaan.

¹ Maalahdessa uutta lukiota suunniteltaessa osallistettiin nuorisovaltuustoa: 'Vi involverade ungdomsfullmäktige i planeringen, vilket visade sig vara mycket lyckat.' sanoi kunnanjohtaja Jenny Malmsten (Kommuntorget 2/2019:16).

3 Vanhusneuvostot

Kunnan on lain mukaan asettava vanhusneuvosto ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Vuonna 2019 yli 65-vuotiaita oli Suomen väestöstä noin 1,2 miljoonaa ja heidän osuutensa väestöstä oli 22 prosenttia (Airinen 2021:4). Täten ikääntyneet ovat merkittävä ryhmä suomalaisessa yhteiskunnassa. Vanhusneuvoston jäsenet ovat miltei poikkeuksetta erilaisten eläkeläis- tai vanhusjärjestöjen edustajia (Virnes 2014), minkä lisäksi vanhusneuvostoissa on usein edustajia veteraanijärjestöistä sekä seurakunnasta (kts Airinen 2021, Miettinen & Parviainen 2017:20). Kuntaa vanhusneuvostoissa edustavat sekä luottamushenkilöt että eri sektoreiden viranhaltijat. Neuvostossa on keskimäärin naisemmistö ja tavallisimmin jäseniä on 6–11, mutta jäsenten määrä vaihtelee 3–20 välillä (Airinen 2021:11). Vanhusneuvostojen toimikausi on 2–4 vuotta.

Vanhusneuvostot ovat syntyneet 1990-luvun lopulla, kun ensimmäiset vanhusneuvostot perustettiin Kruunupyyn ja Luodon kuntiin vuosina 1996–1997 (Virnes 2014:10). Tämän jälkeen suuret kaupungit kuten Espoo, Helsinki ja Vantaa seurasivat perässä. Eniten vanhusneuvostoja perustettiin vuosina 1999–2002 muun muassa YK:n kansainvälisen ikäihmisten vuoden (1999) ja muiden maiden esimerkkien vauhdittamana². Vanhusneuvostot tulivat lakisääteiksi vanhustalvelulain myötä vuoden 2014 alusta, mutta jo ennen lain voimaantuloa yli 90 prosentilla kunnista oli vanhusneuvosto (Virnes 2014). Joissakin kunnissa on yhdistetty vanhus- ja vammaisneuvosto ja joskus useammalla kunnalla on yhteinen neuvosto. Kuntien kesken yhteiset neuvostot ovat olleet yleisiä varsinkin, jos kunnat ovat tehneet sote-yhteistyötä. Kaiken kaikkiaan yhteisiä neuvostoja vaikuttaa olevan noin 10–20 prosentilla kuntia³.

Vanhusneuvostoille annettiin vanhustalvelulain myötä kolme tehtävää: neuvosto on otettava mukaan (§11) valmistelemaan kunnan suunnitelmaa (§5) ikääntyneen väestön tukemiseksi, arvioimaan kunnan iäkkäiden palvelujen riittävyttä ja laatua (§6) sekä muutoin vaikuttamaan kunnassa laaja-alaisesti. Vanhusneuvostojen tärkeimpinä tehtävinä pidetään vaikuttamista kunnalliseen päätöksentekoon (Virnes 2014:5). Neuvoston yleisimmät toimintamuodot ovat esitykset, aloitteet sekä lausunnot (Virnes 2014:1). Lausuntoja annetaan pääasiassa sote-palveluista, vain harvoin yhdyskuntasuunnittelusta, kaavoituksesta, liikenteestä, kulttuurista tai liikuntapalveluista (Miettinen & Parviainen 2017:3). Tärkeimpinä toimintamuotoina toimivat asiantuntijuuden tarjoaminen, tapahtumien järjestäminen, tiedottaminen ja sidosryhmätyöskentely (Airinen 2021:13). Vanhusneuvostojen jäsenet toimivat myös

² Vanhusneuvostoja on perustettu Ruotsissa, Norjassa, Saksassa sekä Tanskassa jo 1970-luvulla, mutta ne tulivat lakisääteiksi Norjassa ja Tanskassa 1990-luvulla (Virnes 2014). Vanhusneuvostoja löytyy myös Itävallasta, Italiasta, Yhdysvalloista, Kanadasta sekä Puolasta (Frączkiewicz-Wronka et al. 2019:906). Falanga et al. 2021 ovat keränneet 37 alueellisia, kansallisia ja kunnallisia vanhuksia osallistavia aloitteita.

³ Kesällä 2020 löydettiin kuntien verkkosivuilta tietoja 179 vanhusneuvostosta, josta 24 olivat vanhus- ja vammaisneuvostolle yhteisiä (13 %). Vammaisfoorum (2020) kyselyssä 9 % vammaisneuvostojen vastaajista olivat yhteisestä vammais- sekä vanhusneuvostosta ja 4 % useamman kunnan yhteisestä vammaisneuvostosta. Ihmisoikeuskeskuksen kyselyssä 30 % vanhusneuvostojen vastaajista oli yhteisestä neuvostosta. Kyselyyn osallistui 182 henkilöä 155 kunnasta (Airinen 2021:11).

jäseninä eri hankkeiden työryhmissä, tekevät esteettömyyskartoituksia, vastaavat kyselyihin sekä kirjoittavat artikkeleita (Airinen 2021: 13–14). Joissakin kunnissa koetaan, että sosiaali- ja terveysasiat saavat liian suurta huomiota muiden asioiden kustannuksella vanhusneuvostojen toiminnassa (Miettinen & Parviainen 2017:20), mutta toisaalta osassa kunnista halutaan vaikuttaa nykyistä enemmän erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluihin (Airinen 2021:28). Kunnat eivät aina tunnista ikäihmisten roolia asumis- sekä asuinympäristökysymyksissä ja vanhusneuvostot haluavat, että heitä kuultaisiin automaattisesti kaavoitus- ja asumisasiossa (Miettinen & Parviainen 2017:10). Kunnan teknisellä sektorilla ei aina olla tietoisia vanhusneuvoston roolista ja tehtävistä (Miettinen & Parviainen 2017:14).

Kuntaliiton vanhusneuvostokyselyn (2014) tulosten mukaan vanhusneuvostojen suurimmat kehittämiskohteet ovat neuvostojen näkyvyyden ja vaikuttavuuden lisääminen sekä neuvostojen aktiivisuuden ja toimintaedellytysten parantaminen (Virnes 2014). Neuvostojen toimintaan on kaivattu enemmän suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä, ja toiminta koetaan toisinaan liian virkamiesvetoiseksi. Samalla vanhusneuvoston ja kunnan väliset puutteet viestinnässä ja tiedottamisessa aiheuttavat haasteita (Virnes 2014, kts myös Latvalahti 2015 sekä Miettinen & Parviainen 2017). Ihmisoikeuskeskuksen kyselyssä alle puolet vastaajista (44 %) ilmoittivat kunnan tiedottavan suunnitelmista ja aikatauluista ajoissa (Airinen 2021:22). Viestintään liittyvien haasteiden lisäksi osassa vanhusneuvostoissa jäsenet kaipaavat lisää perehdytystä, ja osassa jäsenet taas toivovat koulutusta vanhusneuvostoista ja niiden roolista sekä asemasta kunnanhallitukselle, luottamushenkilöille sekä johtaville viranhaltijoille (Airinen 2021:22, kts myös Miettinen & Parviainen 2017:14, 21).

Vanhusneuvostojen toimintaedellytysten toteutumisessa on melko paljon vaihtelua kunnittain (Airinen 2021:21). Vanhusneuvostolle on todettu olevan hyötyä siitä, että neuvostolla on jäseniä, joille kunnan päätöksenteko on ennestään tuttua (Miettinen & Parviainen 2017:21) tai jos jäseninä on lautakuntien tai jaostojen luottamushenkilöitä (Airinen 2021:17). Lähes kaikilla vanhusneuvostoilla on kunnan palveluksessa oleva sihteeri, jonka rooli on neuvoston toiminnan kannalta keskeinen. Sihteerin tehtävät kuitenkin vaihtelevat kunnittain ja sihteerille ei ole aina varattu riittävästi aikaa vanhusneuvoston käyttöön tai aika rajoittuu lähinnä kokousten järjestämiseen, mikä ei (vastaajien mukaan) vastaa neuvostojen todellisia tarpeita (Airinen 2021:21). Hallituksen esityksessä kuntalaiksi neuvostoihin on laskettu virkatyötä noin 0,25 henkilövuoden verran (HE 268/2014 vp:115).

Aiempi tutkimus viittaa siihen, että kansalaiset eivät tunne vanhusneuvostojen toimintaa tarpeeksi (Miettinen & Parviainen 2017:8, Airinen 2021:16), ja että vanhusneuvostoista ei ole pidetty tutkimuksessakaan riittävästi ääntä. Vanhusten poliittista osallistumista tutkittiin kauan esimerkiksi ilman, että vanhusneuvostoista edes keskusteltiin (esim. Nygård & Jakobsson 2013). Kuitenkin aiemmasta tutkimuksesta tiedetään, että pohjoismaiset vanhukset ovat aktiivisia kansalaisia ja väkevä osa äänestäjäkuntaa (Nygård & Jakobsson 2013: 91). Heillä on todennäköisesti merkittävä rooli erilaisissa omaa elämää koskevissa poliittisissa kysymyksissä kuten terveydenhoidossa tai eläkepolitiikassa. On merkittävää tutkia poliittisia elimiä, joissa vanhuksille tarjotaan mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon entistä aktiivisemmalla tavalla. Tutkimuksemme pyrkiikin valottamaan peruskysymyksiä liittyen vanhusneuvostojen toimintaan.

4 Vammaisneuvostot

Vammaisneuvostot ovat vaikuttamiselimitä, joiden tehtävänä on turvata vammaisten ihmisten osallisuus kunnallisessa päätöksenteossa. Ensimmäiset kunnalliset vammaisneuvostot perustettiin 1970-luvulla, joitain vuosia sen jälkeen, kun vastaavia elimiä perustettiin Ruotsissa vuonna 1971 (Valtakunnallinen vammaisneuvosto 2006). Vammaisneuvostot ovat esiintyneet lainsäädännössä vammaispalvelulain (380/1997) hyväksymisen vuonna 1987. Ne olivat pitkään vapaaehtoisia painottuen sellaiseen kunnan ja järjestöjen yhteistyöhön kuin nykyinen kuntalain mukainen säädös määrää. Vuonna 2009, ennen kuin nykyinen kuntalaki teki vammaisneuvostoista lakisääteisiä, noin kahdella kolmesta kunnasta oli vammaisneuvosto (Piipponen 2013:74). Vammaisneuvostojen toimikausi on 2–4 vuotta (Virnes 2014: 2) ja neuvostot kokoontuvat keskimäärin 4 kertaa vuodessa (Virnes 2014: 3, Airinen 2021:11).

Vammaisneuvostojen toiminnassa on suuria eroja. Pitkien etäisyyksien ja pienen kunnallisen hallinnon tiedetään hankaloittavan neuvostojen toimintaa (Kimpimäki 2012, vrt Airinen 2021:27). Suhteellisen tuore Vammaisfoorumin tekemä ja Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan (VANE) kautta lähetetty kysely kunnallisten vammaisneuvostojen jäsenille (2020) osoitti, että noin 2/5 vastaajista kokee neuvostojen toimivan hyvin, noin 1/3 ajattelee niiden toimivan huonosti ja 1/3 arvioi tilanteen olevan siltä väliltä. Jäsenillä on hyvin samankaltaisia kokemuksia toiminnan heikosti toimiviin osiin liittyen: neuvostoa kuullaan liian myöhään, sen vaikutus päätöksiin on vähäinen, neuvostoon otetaan yhteyttä vain vammaisasioissa, neuvoston lausunnoista ei välitetä ja tiedonkulku on heikkoa (Vammaisfoorumi 2020).

Noin viidellä prosentilla suomalaisista on jonkinlainen vamma tai toimintaeste ja heistä noin joka viidennellä vamma on vaikea (Hästbacka & Nygård 2013: 129). Vammaisfoorumin kyselyn (2020) mukaan vammaisneuvostoissa ovat usein edustettuna liikuntavammaiset (83 %), aistivammaiset (70 %) ja kehitysvammaiset (56 %), pitkäaikaissairaat (61 %) sekä omaiset ja omaishoitajat (45 %). Harvemmin edustettuina ovat vammaiset lapset (30 %), neuropsykiatristen (20 %) tai mielenterveyden häiriöiden omaavia (24 %) sekä harvinaissairauksia (22 %) sairastavia henkilöitä. Joskus edustettuina ovat myös syöpäpotilaat, sydänsairaat, allergia- ja astmasairaat, hengityssairaat sekä reumasairaat. Saman tutkimuksen mukaan 57 prosenttia vastaajista pitää eri vammaryhmien edustusta vammaisneuvostoissa riittävänä, mutta jopa 30 prosenttia riittämättömänä ja 14 prosenttia ei osaa sanoa kantaansa. Avovastauksissa on useita kommentteja, joissa peräänkuulutetaan laajempaa vammaryhmäedustusta. Vammaisneuvostojen toimintaan osallistuu toisinaan myös sotaveteraaneja sekä kokemusasiantuntijoita. Vammaisneuvostoissa toimivat kunnan edustajat voivat olla sekä luottamushenkilöitä että eri sektoreiden virkahenkilöitä, ja näiden lisäksi neuvostoissa toimii myös edustajia valtionhallinnosta ja/tai seurakunnasta.

5 Vaikutusvallasta

Vaikutusvalta on valtaa tai kykyä vaikuttaa muihin – politiikan yhteydessä vaikutusvallalla voidaan viitata esimerkiksi kykyyn ja valtaan vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon ja poliittisiin lopputuloksiin omalla toiminnallaan (itselleen tärkeissä kysymyksissä) (Banfield & Wilson 1961/2017: 3; Cox & Jacobson 1973: 3, Arts & Verschuren 1999: 413). Tässä raportissa selvitämme neuvostojen jäsenten vaikutusvallan kokemusta (kuinka vaikutusvaltaisia eri neuvostojen jäsenet kokevat olevansa) sekä poliitikkojen näkemystä neuvostojen vaikutusvallasta ja sen lisäämisestä. Emme siis mittaa todellista vaikutusvaltaa, kykyä ja kapasiteettia saada omia tavoitteita läpi, vaan keskitymme jäsenten ja poliitikkojen näkemyksiin vaikutusvallasta.

Aloitamme vaikutusvallan kokemuksen selvittämisen tarkastelemalla neuvostoja niin kutsuttuina osallistavina prosesseina. Kolme keskeistä ulottuvuutta missä tahansa osallistamisprosessissa ovat prosessin osallistujat (ketkä osallistuvat), osallistujien sisäinen dynamiikka (miten osallistujat kommunikoivat ja tekevät päätöksiä, työmuodot) sekä keskustelijoiden yhteys politiikkaan ja julkiseen toimeen (miten osallistujien sanomiset ovat yhteydessä päättäjien ja osallistujien itsensä toimiin, instituutioihin sekä valtaan ja valtuuksiin) (Fung 2006). Tähän ajatukseen pohjautuen selvitimme LSSR-kyselyssä perustietoa neuvostojen työoloista. LSSR-kyselyn aineisto kerättiin talvella 2020–2021 ja kyselyyn vastasi Suomessa 1647 vastaajaa. Vastausprosentti oli noin 16–21 prosenttia. Aineisto esitellään tarkemmin liitteessä.

Kysyimme vastaajilta neuvoston jäsenyyden kestosta, kuinka säännöllisesti heidän neuvostonsa kokoontuu sekä kuinka paljon aikaa vastaajat käyttävät neuvoston toimintoihin viikossa.

Taulukko 1: Jäsenyyden kesto (vuosissa). Keskiarvo.

	Nuorisovaltuusto	Vanhusneuvosto	Vammaisneuvosto
Keskiarvo	1,92	5,55	6,60
Keskihajonta	1,46	5,40	6,63
N	180	307	269

Aineisto: LSSR

Keskimääräinen jäsenyyden kesto nuorisovaltuustoissa on 1,92 vuotta (kts taulukko 1). Lyhimmillään jäsenenä on oltu alle vuosi ja pisimmillään 12 vuotta. Huomattavaa on kuitenkin, että pisimpään jäsenenä ollut on henkilö, joka osallistuu nuorisovaltuuston toimintaan viran puolesta – nuoret ovat jäsenenä tyypillisesti vain vuoden tai korkeintaan parin-kolmen vuoden ajan.

Vanhusneuvostossa jäsenyyden keskimääräinen kesto on 5,5 vuotta ja pisimpään toiminut jäsen ollut jäsenenä alusta alkaen (1990-luvun loppupuolella). Vammaisneuvostossa taas jäsenyyden kesto on keskimäärin 6,6 vuotta, pisimpään jäsenenä ollut on toiminut neuvostossa 40 vuotta. Vammaisfoorumien kysely vammaisneuvostojen jäsenille (2020) osoittaa, että joidenkin vammaisneuvostojen kohdalla toiveena olisi parempi jäsenien kierto sekä jäsenistön nuorennus (kts myös Kimpimäki 2012).

Pienissä kunnissa, joissa vammaisia henkilöitä on rajoitettu määrä, tämä voi kuitenkin olla hankalaa.

Säännöllinen kokoontuminen on usein merkki järjestelmällisestä toiminnasta. Järjestelmällinen toiminta puolestaan tarjoaa usein paremmat mahdollisuudet vaikuttaa tärkeisiin asioihin ja näin ollen parantaa neuvostojen vaikutusvaltaa.

Taulukko 2: Kokoontumisen säännöllisyys. Prosentteina.

	Nuorisovaltuusto	Vanhusneuvosto	Vammaisneuvosto
Harvemmin tai epä-säännöllisesti	6,7	19,0	24,7
Kolme kokousta tai enemmän	93,3	81,0	75,3
N	180	311	275

Aineisto: LSSR

Taulukko 2 osoittaa, että valtaosa nuorisovaltuustoista tapaa säännöllisesti: yli 93 prosenttia vastaajista kertoo nuorisovaltuustonsa tapaavaan vähintään kolme kertaa vuodessa. Myös 4/5 vanhusneuvostoista kokoontuu pääosin säännöllisesti. Tämä huomio saa tukea Ihmisoikeuskeskuksen kyselystä, jonka mukaan vanhusneuvostot kokoontuvat keskimäärin 5 kertaa vuodessa, vaikkakin kokoustiheys väheni vuonna 2020 koronaepidemian takia ja jotkut neuvostot eivät kokoontuneet ollenkaan (Airi-nen 2021:11). Tuloksemme ovat siis samansuuntaisia. Vammaisneuvostojen kohdalla yli 75 prosenttia vastaajista kertoo, että vammaisneuvostonsa kokoontuu vähintään kolme kertaa vuodessa. Myös iso osa vammaisneuvostoista kokoontuu siis säännöllisesti, mutta suhteessa pohjoismaisiin verrokkimaihin säännölliset kokoontumiset ovat kuitenkin vähäisempiä: yli 93 prosenttia vanhus- ja vammaisneuvostoista Ruot-sissa ja Norjassa kokoontuvat useammin kuin 3 kertaa vuodessa (Feltenius & Hen-riksson 2022).

Kolmas tarkastelemamme tekijä osallistavissa prosesseissa on niihin käytetty aika. Kyselyssämme selvitimme, kuinka paljon aikaa neuvostojen jäsenet käyttävät neu-vostonsa toimintoihin. Ajankäyttö on koodattu kahteen kategoriaan: alle tunti vii-kossa tai enemmän.

Taulukko 3: Ajankäyttö neuvoston toimintoihin. Prosentteina.

	Nuorisovaltuusto	Vanhusneuvosto	Vammaisneuvosto
Alle tunti viikossa	72,4	69,7	70,9
Yli tunti viikossa	27,6	30,3	29,1
N	181	310	278

Aineisto: LSSR

Taulukosta 3 näkee, että vajaa 30 prosenttia vastaajista käyttää neuvostojen toimin-toihin yli tunnin viikossa. Luvut ovat suhteellisen samankaltaisia kaiken tyyppisille

neuvostoille. Ajankäytön voisi olettaa olevan merkityksellistä vaikutusvallan kokeumukselle: mitä useammin toimintaa harjoitetaan ja mitä enemmän siihen laitetaan panoksia, sitä enemmän osallistujien kyvyt ja kapasiteetit toimia kasvavat, mikä tuo osallistujille osaltaan suurempaa kokemusta vaikutusvallasta. Muun muassa eurooppalaisia nuorisovaltuustoja tutkittaessa on löytynyt kytkös ajankäytön ja vaikutusvallan välillä (Henriksson & Huttunen 2022). Sama yhteys on todettu myös muissa yhteyksissä, muun muassa kuntapäätäjien keskuudessa⁴. Huomattavaa on kuitenkin, että näin ei ole Suomessa.

5.1 Neuvostojen jäsenten kokemukset vaikutusvallasta

Toimintaan liittyvien tekijöiden tarkastelun jälkeen keskeisiä ovat neuvostojen edustajien kokemukset omasta vaikutusvallastaan. Olemme päättäneet keskittyä kahdenlaiseen vaikutusvaltaan: sisäiseen ja ulkoiseen vaikutusvaltaan. Sisäisen vaikutusvallan käsitteen avulla tarkastelemme, kuinka vaikutusvaltaisiksi neuvostojen jäsenet kokevat itsensä neuvoston sisällä. Ulkoisen vaikutusvallan käsitteen kautta tarkastelemme, kuinka vaikutusvaltaiseksi neuvostojen jäsenet kokevat itsensä neuvoston jäsenenä suhteessa ympäröivään maailmaan: kuinka hyvin heidän äänensä kuuluu kunnallisessa päätöksenteossa.

Ensimmäiseksi selvitämme neuvostojen edustajien kokemukset sisäisestä vaikutusvallastaan, eli miten edustajat kokevat saavan äänensä kuuluviin neuvoston sisäisessä työssä.

Taulukko 4: Mielpiteelläni on merkitystä tässä verkostossa, asteikolla 1 (täysin eri mieltä) - 5 (täysin samaa mieltä)? Prosentteina.

	Nuorisovaltuusto	Vanhusneuvosto	Vammaisneuvosto
Täysin samaa mieltä (5)	54,8	36,0	43,2
Jonkin verran samaa mieltä (4)	34,5	49,2	43,2
Eri mieltä (1-3) ⁵	10,7	14,8	13,6
N	177	311	280

Aineisto: LSSR

Kokonaiset 85–90 prosenttia vastaajista kokee, että he saavat äänensä kuuluviin neuvostojen sisäisessä työssä. Neuvostojen välillä on vain pieniä eroja, mutta mainittakoon, että aste-eroja kuitenkin löytyy. Nuorisovaltuustojen vastaajat ilmoittavat useammin kuin vanhusneuvostojen vastaajat olevansa täysin samaa mieltä väittämästä,

⁴ Erilaistuva KuntaSuomi-tutkimuksessa korrelaatio väitteiden 'Arvioi kuinka monta tuntia viikossa käytät keskimäärin kunnallisten luottamustehtäviesi hoitoon' ja 'Miten suurta vaikutusvaltaa seuraavilla ryhmillä/toimijoilla on mielestäsi kuntasi poliittisessa päätöksenteossa?' välillä on .306** (tilastollisesti merkitsevä 0.01-tasolla).

⁵ Jotta vältämme liian pienien ryhmien raportoinnin, osa vastausvaihtoehdoista on yhdistetty.

kun taas vammaisneuvostojen vastaajat sijoittuvat kahden muun neuvoston välille. Yksittäisenä tuloksena tämä ei ole järjestyttävää, mutta tuloksia läpikäydessä tulemme näkemään, että nuorisovaltuustot kokonaisuudessaan tuntevat itsensä vaikutusvaltaisemmaksi kuin muut neuvostot.

Seuraavaksi selvitimme neuvostojen edustajien kokemuksia ulkoisesta vaikutusvaltaastaan, eli siitä, miten edustajat kokevat saavansa äänensä kuuluviin kunnallisessa päätöksenteossa (taulukossa 5).

Taulukko 5: Verkostoni voi vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon, asteikolla 1 (täysin eri mieltä) - 5 (täysin samaa mieltä)? Prosentteina.

	Nuorisovaltuusto	Vanhusneuvosto	Vammaisneuvosto
Täysin samaa mieltä (5)	31,1	13,3	17,3
Jonkin verran samaa mieltä (4)	51,7	50,5	53,6
Eri mieltä (1-3)	17,2	36,2	29,1
N	180	309	278

Aineisto: LSSR

Samaa mieltä väitteen (4–5) kanssa on 83 prosenttia nuorisovaltuustovastaajista, 64 prosenttia vanhusneuvostojen vastaajista ja 71 prosenttia vammaisneuvostojen vastaajista. Noin puolet vastaajista, neuvostosta riippumatta, ovat jonkin verran samaa mieltä väitteen kanssa, että heidän neuvostonsa voi vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Tämä jälkeen vastaukset erkanevat niin, että noin 30 prosenttia nuorisovaltuustojen edustajista on täysin samaa mieltä väitteen kanssa, kun taas melkein samansuuruinen osuus vanhus- sekä vammaisneuvostojen edustajista on eri mieltä väitteen kanssa. Tässäkin tapauksessa nuorisovaltuustojen edustajat kokevat itsensä vaikutusvaltaisimmiksi.

Vaikutusvallan kokemukseen voi vaikuttaa myös se, missä roolissa henkilö toimii neuvostossa. Virkahenkilöllä on esimerkiksi erilaiset toimintavalmiudet ja mahdollisuudet ajaa neuvoston tavoitteita eteenpäin kuin yksittäisillä edustajilla. Tämän vuoksi halusimme selvittää, miten eri rooleissa neuvostoissa toimivien vastaajien kokemukset vaikutusvallasta eroavat toisistaan. Aluksi tarkastelemme missä ominaisuudessa kyselyyn vastaajat toimivat neuvostossa. Tulokset näkyvät taulukossa 6.

Taulukko 6: Missä roolissa olet neuvoston jäsen? Prosentteina.

	Nuorisovaltuusto	Vanhusneuvosto	Vammaisneuvosto
Järjestön edustajana tai yksityishenkilönä	81,7	73,9	70,0
Luottamushenkilönä / poliitikkona	16,3	20,3	19,6
Virkahenkilönä	2,0	5,8	10,4
N	612	533	500

Aineisto: LSSR

Taulukossa 6 on siis näkyvillä ainoastaan vastaajien taustat/roolit neuvostossa. Kyselymme ei vastaa siihen, miten eri ryhmät ovat edustettuina varsinaisissa neuvostoissa, mutta viitteitä siitä voi saada muista lähteistä (kts Airinen 2021, Virnes 2014 tai Laurila 2021.) Taulukon 6 perusteella voidaan kuitenkin todeta, että virkahenkilöiden osuus vastaajista on suurin vammaisneuvostojen kohdalla (10,4 prosenttia) ja pienin nuorisovaltuustojen kohdalla (2 prosenttia). Luottamushenkilöiden osuus vastaajista vaihtelee 16–20 prosentin välillä.

Seuraavaksi tarkastelemme eri rooleissa neuvostojen jäseninä toimivien kokemusta ulkoisesta vaikutusvallasta, eli kuinka hyvin neuvostojen jäsenet kokevat saavansa äänensä kuuluviin kunnallisessa päätöksenteossa, nähdäksemme vaikuttaako rooli vaikutusvallan kokemukseen. Tulokset ovat näkyvissä taulukossa 7.

Taulukko 7: Verkostoni voi vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon, eri vastaajaryhmissä, asteikolla 1 (täysin eri mieltä) - 5 (täysin samaa mieltä)? Prosentteina osuus myönteisesti (4) tai erittäin myönteisesti (5).

	Nuorisovaltuusto	Vanhusneuvosto	Vammaisneuvosto
Järjestön edustajana tai yksityishenkilönä	84,1	60,6	69,8
N	145	231	199
Luottamushenkilönä / poliitikkona	80,0	74,6	68,6
N	30	63	51
Virkahenkilönä	(66,7)	(66,7)	82,1
N	(3)	(15)	28

Aineisto: LSSR

Kaikkein vaikutusvaltaisemmaksi itsensä kokevat sellaiset nuorisovaltuustovastajat, jotka edustavat itseään yksityishenkilönä. Nuorisovaltuustoissa ei, toisin kuin vanhus- ja vammaisneuvostoissa, tyypillisesti ole järjestöjen edustajia vaan jäsenet ovat ns. yksityishenkilöitä. Nämä nuorisovaltuustovastajat kokevat, että he voivat vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon jopa suuremmassa määrin kuin nuorisovaltuustoissa toimivat luottamushenkilöt, jotka hekin kokevat itsensä vaikutusvaltaisemmaksi kuin vanhus- tai vammaisneuvoston luottamushenkilöt. Suurin ero vaikutusvallan kokemuksesta roolien perusteella löytyy vanhusneuvostoista. Vanhusneuvostoissa luottamushenkilöt kokevat itsensä vaikutusvaltaisemmaksi kuin järjestöjen edustajat/yksityishenkilöt. Vanhusneuvostojen järjestöedustajat/yksityishenkilöt kokevat kaikista ryhmistä vähiten voivansa vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon.

Vammaisneuvostojen kohdalla virkahenkilöt osoittavat suurinta vaikutusvallan kokemusta verrattuna jäseniin, jotka toimivat neuvostossa muissa rooleissa. Virkahenkilöiden osuus vastaajista nuorisovaltuustojen ja vanhusneuvostojen kohdalla on niin pieni, että sen perusteella ei voi tehdä vertailuja.

5.2 Poliitikkojen suhtautuminen neuvostoihin

Neuvostojen toiminnan kannalta keskeistä on poliitikkojen ja päättäjien suhtautuminen neuvostoihin. Esimerkiksi vanhusneuvostoista Miettinen ja Parviainen (2015: 25) ovat todenneet, että 'Vanhusneuvostojen kannalta tärkeintä on rakentaa toimivat yhteydet valmistelutyötä ja päätöksiä tekevien tahojen kanssa.' Sama pätee muihin neuvostoihin. Ollakseen vaikutusvaltaisia ja menestyksekkäitä, neuvostoilla tulee olla vahva poliitikkojen tuki sekä yhteys päättäjiin.

Politiikkojen asenteita neuvostoja kohtaan selvitettiin kyselyssä, joka lähetettiin tutkimusinfrastruktuuri FIRIPOn kautta suomalaisille kuntapäättäjäille. Päättäjäpaneelin kautta keväällä 2022 1138 henkilölle lähetettyyn kyselyyn vastasi 627 vastaajaa, joten vastausprosentti oli 55,1. Aineisto esitellään tarkemmin liitteessä. Kyselyn tuloksia esitellään seuraavaksi.

Koska tavoitteena on tutkia näiden neuvostojen vaikutusvaltaa ja sen kokemusta, kiinnostavaa on myös päättäjien näkemykset neuvostojen vaikutusvallasta. Aloitamme vertailemalla päättäjien kokemuksia näiden kolmen neuvoston vaikutusvallasta (taulukko 8).

Taulukko 8: Kuinka vaikutusvaltaiseksi koet seuraavat kunnassasi toimivat neuvostot asteikolla 1 (ei lainkaan vaikutusvaltaiseksi) - 5 (erittäin vaikutusvaltaiseksi)?

	Keskiarvo	Keskihajonta	Osuus (%) jotka vastanneet 1-2	Osuus (%) jotka vastanneet 4-5
Nuorisovaltuustot	2,75	1,05	38,7	24,7
Vanhusneuvostot	2,73	1,09	37,0	24,3
Vammaisneuvostot	2,62	1,18	37,9	21,5

N=522, aineisto: FIRIPO

Kun vertaillaan poliitikkojen käsityksiä neuvostojen vaikutusvallasta, havaitaan, että erot koetussa vaikutusvallasta ovat melko pieniä. Asteikolla 1–5, kaikkien kolmen neuvoston keskiarvot sijoittuvat 2.62–2.75 väliin. Näin ollen voidaan todeta, että poliitikot eivät koe suurta eroa näiden kolmen neuvoston vaikutusvallassa. Kiinnostavaa on kuitenkin, että keskiarvoa vertaillaessa havaitaan, että nuorisovaltuusto koetaan vaikutusvaltaisimmaksi (KA 2.75), kun taas vammaisneuvosto koetaan vähiten vaikutusvaltaiseksi (KA 2.62). Kun jakaumaa käsityksistä vaikutusvallasta tarkastellaan tarkemmin, voidaan todeta, että melkein neljäsosa poliitikoista kokee nuorisovaltuuston ja vanhusneuvoston hyvin tai erittäin tärkeäksi, kun vastaava luku vammaisneuvostolle on 21,5 prosenttia. Vastaavasti noin 38 prosenttia poliitikoista ei pidä neuvostoja vaikutusvaltaisina.

Useimmiten poliitikot pitävät nuorisovaltuustoja tärkeimpänä neuvostona ja vammaisneuvostoa vähiten tärkeänä (taulukko 9). Vastauksena kysymykseen: Mitä näistä kolmesta neuvostosta pidät tärkeimpänä? (laita vastauksesi järjestykseen, 1 tärkeimmälle, 3 vähiten tärkeälle): Nuorisovaltuustot, Vanhusneuvostot, Vammaisneuvostot, nuorisovaltuusto sai eniten ykkösiä, eli se on vastaajien mielestä tärkein. Yli 53 prosenttia vastaajista piti nuorisovaltuustoa tärkeimpänä, kun taas 23,7 prosenttia vastaajista piti vanhusneuvostoa tärkeimpänä ja vajaa 23 prosenttia piti vammaisneuvostoja tärkeimpänä.

Vähiten tärkeänä pidettiin harvimmoin nuorisovaltuustoa: vain 17,6 prosenttia vastaajista piti sitä vähiten tärkeänä näistä kolmesta, kun vastaavat luvut vanhusneuvostolle ovat 39 prosenttia ja vammaisneuvostolle 43 prosenttia. Nuorisovaltuustolla vaikuttaa olevan päättäjien silmissä siis erityisen tärkeä asema, mikä voidaan myös havaita sen kaikista laajimmassa vaikuttamiskentässä. Mitä nuorempi valtuutettu, sitä useammin hän pitää nuorisovaltuustoa tärkeimpänä, ja vastaavasti päinvastoin, mitä vanhempi valtuutettu sitä enemmän painotetaan vanhusneuvostoa (ei taulukossa).

Taulukko 9: Mitä näistä kolmesta neuvostosta pidät tärkeimpänä? (laita vastauksesi järjestykseen, 1 tärkeimmälle, 3 vähiten tärkeälle): Nuorisovaltuustot, Vanhusneuvostot, Vammaisneuvostot. Prosentteina.

	Tärkein (1)	(2)	Vähiten tärkeä (3)
Nuorisovaltuustot	53,6	28,9	17,6
Vanhusneuvostot	23,7	37,2	39,1
Vammaisneuvostot	22,7	34,0	43,3

N=409, aineisto: FIRIPO

Taulukossa 9 vastaajien määrä on tavanomaista pienempi. Osa vastaajista koki koko kysymyksen lähtökohtaisesti aiheettomaksi tai mahdottomaksi vastata, ja halusi painottaa, että kaikki neuvostot ovat tärkeitä omalla tavallaan (avoimet vastaukset).

Sen lisäksi, että selvitimme, kuinka vaikutusvaltaisina päättäjät neuvostoja pitävät ja mitä neuvostoa he pitävät kaikista tärkeimpänä, tavoitteena oli selvittää, mitä toimia pidetään tärkeimpänä neuvostojen vaikutusvallan kasvattamiseksi (taulukko 10). Neuvostoilla itsellään on paljon erilaisia toimia, joita ne ajavat toimintansa

kehittämiseksi sekä vaikutusvaltansa kasvattamiseksi. Tässä osassa kyselyä kaikkia neuvostoja tarkasteltiin yhtenä joukkona, eli vastauksissa ei tehty eroa siihen, koetaanko tietyt toimet tärkeimmiksi kaikille neuvostoille vai esimerkiksi vain osalle niistä.

Taulukko 10: Tärkeimmät toimet vaikutusvallan kasvattamiseksi asteikolla 1 (ei lainkaan tärkeä) – 4 (erittäin tärkeä)

	Keskiarvo	Keskihajonta	Osuus (%) jotka vastanneet 3–4
Suora aloiteoikeus	3,35	.818	87,9
Koulutusta kunnallisesta päätöksenteosta	3,33	.779	88,1
Selkeämpi toimenkuva	3,31	.754	90,7
Neuvoston ja kunnan toimijoiden osaamistason nosto	3,30	.747	90,2
Asemasta säädetään hallintosäännössä	3,28	.811	85,9
Tehtävistä säädetään hallintosäännössä	3,27	.800	86,7
Edustus lautakunnassa/-kunnissa	3,18	.865	82,4
Vuosittainen vaikutuksen arviointi kunnassa	3,18	.835	84,9
Työntekijäresurssi kunnan puolesta	2,98	.879	73,7
Edustus kunnanvaltuustossa	2,83	.945	65,6
Suurempi toimintabudjetti	2,72	.791	63,7
Valtuustokummi	2,65	1.012	61,8
Edustus kunnanhallituksessa	2,51	1.087	50,1

N=518–522, aineisto: FIRIPO

Tärkeimmiksi toimiksi vaikutusvallan kasvattamiseksi koetaan neuvostojen suora aloiteoikeus (erittäin tärkeä 51 %), (laajempaa) koulutusta kunnallisesta päätöksenteosta (erittäin tärkeä 48 %), neuvoston ja kunnan toimijoiden osaamistason nosto sekä selkeämpi toimenkuva. Näiden jälkeen tärkeimmiksi toimiksi katsotaan aseman ja tehtävien säätäminen hallintosäännössä, edustus lautakunnassa ja vuosittainen vaikutusten arviointi kunnassa.

Vähiten tärkeinä koetaan työntekijäresurssi kunnan puolesta, edustus kunnanvaltuustossa, suurempi toimintabudjetti, valtuustokummi ja kaikista vähiten tärkeimpänä edustus kaupunginhallituksessa (ei lainkaan tärkeä 18 %).

Tulos on monella tavalla kiinnostava, jos sitä vertaa siihen, miten neuvostot itse kokevat tilanteensa. Neuvostot puhuvat usein sihteerin/sihteeristön tärkeydestä (Airinen 2021:8, 21, 33, Virnes 2014:7, 8, Miettinen & Parviainen 2017:14, 17), toivovat edustusta lautakuntiin tai muihin elimiin (Airinen 2021:36, Miettinen & Parviainen 2017:10, 19, 20, Virnes 2014:7, Vammaisfoorumi 2020), haluaisivat suuremman

toimintabudjetin (Airinen 2021:21, 34, Virnes 2014:7) sekä peräänkuuluttavat tiheämpää yhteistyötä eri elimien kanssa, jotta heitä kuultaisiin oikea-aikaisesti ja paremmin (Airinen 2021:33, 36).

Huomionarvoisinta taulukon 10 tuloksissa on ehkä se, että 82 prosenttia vastaajista pitää tärkeänä antaa neuvostoille edustus lautakunnissa neuvostojen vaikutusvallan kasvattamiseksi. Nuorisovaltuustoille edustus lautakunnassa on jo aika yleistä. Laurilan (2021:11) selvityksessä 87 prosenttia vastaajista ilmoitti, että heidän valtuustollaan on edustusta lautakunnissa ja lisäksi viisi prosenttia vastaajista kertoi edustusta olevan mutta vain tietyissä lautakunnissa. Vastaajat mainitsivat muun muassa teknisen lautakunnan, keskusvaalilautakunnan, jätehuoltolautakunnan, rakennus- ja ympäristölautakunnan sekä ympäristö- ja teknisen lautakunnan lautakunniksi, joissa nuorisovaltuustolla ei ole edustusta. Mitä ilmeisemmin lautakuntaedustusta ei ole selvitetty vanhus- ja vammaisneuvostojen kohdalla. Täten emme tiedä, missä määrin vanhus- ja vammaisneuvostot ovat edustettuina lautakunnissa tai muissa kunnallisissa elimissä. Emme myöskään tiedä, pitävätkö poliitikot lautakuntaedustuksen antamista vanhus- ja vammaisneuvostoille yhtä tärkeänä kuin nuorisovaltuuston kohdalla.

Yhteistyötä poliitikkojen ja neuvostojen välillä voi tietenkin rakentaa monin eri tavoin. Kyselyssä kysyttiin neuvostojen edustuksesta lautakunnissa, koska tätä peräänkuulutetaan neuvostokentällä. Yleistä on kuitenkin päinvastainen toimintamalli, eli se, että lautakunnilla on edustus neuvostoissa (esim. 2/3 vastaajista Airisen (2021:12) selvityksessä). Tämän voidaan kuitenkin tulkita toimivan vaihtelevasti tai riittämättömästi, kun kerran toiveita neuvostojen lautakuntaedustusta kohtaan on niin paljon.

Hieman kärjistäen voisi sanoa, että poliitikot ovat valmiimpia lisäämään byrokratiaa kuin rahaa ja aikaa neuvostojen vaikutusvallan kasvattamiseksi. Poliitikot pitävät tärkeinä sellaisia toimia, jotka eivät maksa juuri mitään niin poliittisesti kuin taloudellisesti: koulutusta ja osaamistason nostoa. Tahtoa on myös luoda neuvostoille selkeämpää toimenkuvaa, jopa hallintosäännössä. Toisaalta yleisellä tasolla tällaisiin toimiin on helppo myöntyä, kun konkreettiset ehdotukset mahdollisista muutoksista vielä puuttuvat. Toisaalta taulukosta 11 ilmeni, että vajaan 58 prosenttia vastaajista pitää työnjakoa poliitikkojen ja neuvostojen välillä selkeänä ja 47 prosenttia pitää neuvostojen asemaa päätöksentekojärjestelmässä selkeänä. Vastaavasti 25 prosenttia sekä 35 prosenttia ei pidä työnjakoa ja neuvostojen asemaa selkeänä, joten asiassa on parantamisen varaa.

Taulukko 11: Väitteitä politiikan, hallinnon ja neuvoston suhteista kunnassasi, asteikolla 1 (täysin eri mieltä) - 5 (täysin samaa mieltä)?

	1 täysin eri mieltä	2	3	4	5 täysin samaa mieltä	Kunnassani ei toimi kyseisiä neuvostoja
Työnjako valtuutettujen/ poliitikkojen ja neuvostojen välillä on selkeä	4,6	20,8	15,6	42,3	15,8	1,0
Neuvostojen asema päätöksentekojärjestelmässä on selkeä	6,7	28,7	16,8	37,0	9,6	1,2
Virkamiehet muistuttavat usein neuvostojen olemassaolosta	15,8	38,5	21,6	19,3	4,2	0,6

N=519–520, aineisto: FIRIPO

Taulukosta näkyy myös, että vain 24 prosenttia vastaajista yhtyy väitteeseen, että virkamiehet usein muistuttavat neuvostojen olemassaolosta. Kokonaiset 54 prosenttia on väitteestä eri mieltä. Tämä on kysymyksenä keskeinen, sillä ilman organisaation (eli viranhaltijoiden) tukea neuvostojen vaikutusvalta ei voi kasvaa.

Halusimme selvittää päättäjien omaa suhdetta kuntansa neuvostoihin. Tämä vuoksi kysyimme, mitä mieltä vastaajat ovat seuraavista väitteistä koskien omaa suhdettaan kuntansa neuvostoihin: ”Olen hyvin perillä neuvostojen asioista” sekä ”olen ollut neuvoston jäsen poliitikkona”. Tulokset näkyvät taulukossa 12. Isoin osa vastaajista koki olevansa ainakin jotenkin perillä neuvostojen toiminnasta: yli 61 prosenttia vastasi olevansa osittain perillä neuvostojen toiminnasta ja liki 16 prosenttia koki olevansa hyvin perillä toiminnasta. Noin 23 prosenttia vastaajista koki, että ei ole perillä neuvostojen toiminnasta.

Taulukko 12: Olen hyvin perillä neuvostojen asioista. Olen ollut neuvostojen jäsen poliitikkona. (Kyllä, osittain, ei) Prosentteina.

	Kyllä (%)	Osittain (%)	En (%)
Olen hyvin perillä neuvostojen asioista	16,0	61,3	22,5
Olen ollut neuvoston jäsen poliitikkona	18,7	5,4	75,3

N=518–519, aineisto: FIRIPO

Taulukosta 12 käy ilmi, että valtaosa vastaajista ei ole toiminut neuvoston jäsenenä poliitikon roolissa, mutta kuitenkin vajaa 19 prosenttia oli toiminut neuvostossa poliitikkona. Kuten odottaa saattaa, omalla kokemuksella neuvostoista on vahva yhteys siihen, miten hyvin vastaaja on perillä neuvostojen asioista (korrelaatio .449**, ei taulukossa). Naiset ovat useammin sekä hyvin perillä neuvostojen asioista että toimineet neuvoston jäsenenä useammin kuin miehet (ero noin 10 prosenttiyksikköä, ei taulukossa).

Taulukko 11 osoittaa, että 54 prosenttia päättäjistä ei koe, että virkamiehet muistuttavat neuvostojen toiminnasta usein. Taulukko 12 puolestaan näyttää, että vain 16 prosenttia vastaajista kokee olevansa hyvin perillä neuvostojen asioista – tämä osuus on jopa hieman pienempi kuin se osuus vastaajista, jotka ovat toimineet neuvostoissa poliitikon roolissa jäsenenä. Siksi on aiheellista kysyä, mistä päättäjät ylipäätään saavat tietoa neuvostojen toiminnasta (taulukko 13).

Taulukko 13: Mistä saat tietoa neuvostojen toiminnasta? (Paljon, jonkin verran, en saa tietoa)

	Paljon (%)	Jonkin verran (%)	En saa tietoa (%)
Suoraan kyseisen vaikuttamiselimen jäseniltä	19	57	24
Pöytäkirjojen kautta	20	56	24
Kunnan virkamiehiltä	10	63	27
Muilta valtuutetuilta / poliitikoilta	11	70	20
Paikallisilta vanhusjärjestöiltä / sotaveteraanijärjestöiltä / järjestöiltä	16	50	34
Paikallisilta vammaisjärjestöiltä	9	53	38
Kansallisilta vanhusjärjestöiltä	7	43	49
Nuorisovaltuustojen keskusliitolta (Nuva ry)	5	36	59
Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnasta (VANE)	3	27	70
Tiedotteista, uutisista, paikallislehdestä	12	77	10
Sosiaalisessa mediassa	9	65	26

N=514–522, aineisto: FIRIPO

Taulukosta 13 ilmenee, että poliitikot kokevat saavansa eniten tietoa neuvostojen toiminnasta niiden jäseniltä sekä pöytäkirjoista. Lisäksi muut valtuutetut/poliitikot sekä kunnan virkamiehet nousevat tietolähteiksi, kun katsotaan, mistä päättäjät saavat edes jonkin verran tietoa neuvostojen toiminnasta. Ne henkilöt, jotka ovat itse (olleet) neuvostojen jäseniä, kokevat systemaattisesti saavansa enemmän tietoa, ja heidän tietolähteensä ovat samat kuin muilla päättäjillä (ei taulukossa).

Poliitikoilta kysyttiin myös, miten neuvostojen osaamista hyödynnetään (taulukko 14). Suurinta osaa ehdotetuista tavoista hyödyntää neuvostojen osaamista käytetään jonkin verran. Neuvostojen osaamista hyödynnetään eniten esteettömyysasioissa, julkisia tiloja suunniteltaessa tai niitä tarkastettaessa. Yhteensä 13 prosenttia poliitikoista ilmoittaa pyytävänsä paljon lausuntoja neuvostoilta. Toisaalta yli neljännes vastaajista kertoo, että heidän kunnassaan ei tavata lainkaan neuvostojen jäseniä, neuvostoille ei lähetetä asioita keskusteltavaksi eikä neuvostoja hyödynnetä esteettömyystarkastuksissa.

Taulukko 14: Miten neuvostojen osaamista hyödynnetään? (Paljon, jonkin verran, ei lainkaan)

	Paljon (%)	Jonkin verran (%)	Ei lainkaan (%)
Pyydämme neuvostoilta lausuntoja	13	73	14
Lähetämme asioita neuvostoihin keskusteltavaksi	7	68	25
Tapaamme neuvostoja / neuvostojen jäseniä	6	68	26
Olemme muilla tavoin yhteydessä neuvostoon / neuvoston jäseniin	5	74	21
Esteettömyystarkastuksissa	12	61	27
Julkisten tilojen suunnittelussa esteettömyyden edistämiseksi	16	66	18
Yhteyskanavana taustajärjestöihin	4	60	36

N=506–522, aineisto: FIRIPO

5.3 Poliitikkojen asenteet neuvostoja kohtaan

Selvittääksemme piileviä asenteita neuvostoja kohtaan, esitimme päättäjille osin provosoiviakin väittämiä, joissa heitä pyydettiin kertomaan, miten samaa tai eri mieltä he ovat väittämien kanssa. Väittämät ovat saaneet inspiraatiota erilaisista (väärin)käsitksistä ja ennakkoluuloista, joita eri neuvostojen jäsenet toisinaan kokevat. Taulukkoon 15 on koottu kaikki väittämät sekä niiden vastausten jakaumat prosentteina.

Taulukko 15: Päättäjien vastaukset neuvostoja koskeviin väittämiin, asteikolla 1 (täysin eri mieltä) - 5 (täysin samaa mieltä). Prosentteina.

	Täysin eri mieltä (1)	Jokseenkin eri mieltä (2)	Ei eri eikä samaa mieltä (3)	Jokseenkin tai täysin samaa mieltä (4-5)
Neuvostot olisivat vaikutusvaltaisempia, mikäli niiden toimijat olisivat parempia.	8	23	35	35
Kunnallisia vammaisneuvostoja ei tarvita sote-uudistuksen jälkeen	38	42	12	9
Vanhusneuvostot ovat lähinnä eläköityneiden poliitikkojen kahvikerhoja.	33	31	16	20
On vaikea sanoa julkisesti, että ei ole kovin kiinnostunut neuvostoista.	17	19	30	35
Nuorisovaltuustojen pitäisi keskittyä päättämään nuorisoa koskevista asioista, kuten skeittiparkeista ja nuorisotaloista.	16	38	18	28
En ole ajatellut, että vammaisneuvostolla voisi olla näkemyksiä kaupunkisuunnittelun esteellisyyksymyksistä.	53	29	11	7
Vanhusneuvostoilla ei ole sellaista tehtävää kunnassa, jota jokin muu taho ei jo hoitaisi.	21	41	20	18
Neuvostojen vaikutusvaltaa ei tulisi lisätä.	18	32	26	22
Poliittiset puolueet vetelevät naruista nuorisovaltuustojen taustalla ja täyttävät valtuustot omilla edustajillaan.	28	27	22	23
Neuvostoja täytyy pitää tärkeinä, vaikka ei välttämättä kokisikaan niitä tärkeiksi.	10	15	28	47
Neuvostojen jäsenet edustavat ryhmäänsä.	4	10	21	65
Koska lainsäädäntö ja talous pitkälti määrittelevät sen, miten vammaisasiat hoidetaan, vammaisneuvostot eivät ole tarpeellisia.	43	39	13	5
Valtaosa neuvostojen toimijoista ovat osaavia ja kokeneita henkilöitä.	2	16	26	57
Lasten pitäisi saada olla lapsia ja jättää politiikan hoitaminen aikuisille.	25	34	17	24
Vanhusneuvostot tuntuvat tarpeettomilta, sillä vanhemmat ihmiset ovat hyvin edustettuina kunnallisessa päätöksenteossa.	28	38	15	19
Neuvostot ovat byrokraattisia ja hitaita tapoja vaikuttaa, ja siksi huonompia verrattuna esimerkiksi osallistavaan budjetointiin tai kansalaispaneelisiin.	18	35	26	21

N=508-519, aineisto: FIRIPO

Tuloksista on nostettavissa muutamia kiinnostavia huomioita. Tarkastelemme löydöksiä neuvostoittain sekä yleistä suhtautumista neuvostoihin kokonaisuudessaan. Aloitamme nuorisovaltuustoista.

Nuorisovaltuustoihin kohdistuvia asenteita tarkasteltiin seuraavien väittämien avulla: ”Nuorisovaltuustojen pitäisi keskittyä päättämään nuorisoa koskettavista asioista, kuten skeittiparkeista ja nuorisotaloista”; ”Poliittiset puolueet vetelevät naruista nuorisovaltuustojen taustalla ja täyttävät valtuustot omilla edustajillaan”; sekä ”Lasten pitäisi saada olla lapsia ja jättää politiikan hoitaminen aikuisille”.

Jokaisessa nuorisovaltuustoon liittyvässä väittämässä yli puolet vastaajista oli eri mieltä väittämän kanssa. Useampi kuin joka toinen (54 %) vastaaja oli eri mieltä siitä, että nuorisovaltuustojen pitäisi keskittyä päättämään erityisesti nuorisoa koskettavista asioista. Tätä mieltä oltiin erityisesti isommissa kaupungeissa (ei taulukossa). Samaa mieltä väitteen kanssa oli reilu 28 prosenttia vastaajista. Noin 55 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että nuorisovaltuustojen takana ei ole poliittisia puolueita vetelemässä naruista. Tätä mieltä oltiin erityisesti pienimmissä kunnissa (ei taulukossa). Samaa mieltä poliitikkojen narujen vetelystä oli reilu 23 prosenttia vastaajista. Lähes kolme viidestä (59 %) oli sitä mieltä, että politiikan hoitamista ei tule jättää aikuisille. Samaa mieltä väitteen kanssa oli vajaa 24 prosenttia vastaajista. Lähtökohtaisesti siis yli puolet suhtautui näihin nuorisovaltuustoon kohdistuviin provosoiviin väittämiin olemalla eri mieltä, kun taas noin yksi neljäsosa vastaajista oli väitteiden kanssa samaa mieltä.

Yli 60 prosenttia vastaajista oli eri mieltä kaikista vanhusneuvostoa koskevista väitteistä: ”Vanhusneuvostot ovat lähinnä eläköityneiden poliitikkojen kahvikerhoja” (eri mieltä noin 64 %); ”Vanhusneuvostoilla ei ole sellaista tehtävää kunnassa, jota jokin muu taho ei jo hoitaisi” (eri mieltä noin 62 %) sekä ”Vanhusneuvostot tuntuvat tarpeettomilta, sillä vanhemmat ihmiset ovat hyvin edustettuina kunnallisessa päätöksenteossa” (eri mieltä noin 66 %). Samaa mieltä väitteiden kanssa oli noin 18–20 prosenttia vastaajista.

Vammaisneuvostoihin liittyviä asenteita tarkasteltiin seuraavien väittämien avulla: ”Kunnallisia vammaisneuvostoja ei tarvita sote-uudistuksen jälkeen”; ”En ole ajatellut, että vammaisneuvostolla voisi olla näkemyksiä kaupunkisuunnittelun esteellisyyssyyskysymyksistä”; sekä ”Koska lainsäädäntö ja talous pitkälti määrittelevät sen, miten vammaisasiat hoidetaan, vammaisneuvostot eivät ole tarpeellisia”. Sote-uudistuksesta huolimatta kunnallisille vammaisneuvostoille on poliitikkojen kysyntää kunnissa. Eri mieltä väitteen kanssa oli noin 79 prosenttia vastaajista.

Miltei 82 prosenttia vastaajista oli eri mieltä väitteen kanssa, että vammaisneuvostot eivät olisi tarpeellisia, koska lainsäädäntö ja talous määrittelevät pitkälti vammaisasioiden hoidon. Kyseisen väitteen kanssa oltiin myös vähiten samaa mieltä: alle viisi prosenttia vastaajista oli samaa mieltä väitteen kanssa. Kaikista eniten eri mieltä oltiin kuitenkin väitteestä, että vastaajat eivät olisi ajatelleet, että vammaisneuvostoilla voi olla näkemyksiä esteellisyyssyyskysymyksissä: yli 82 prosenttia vastaajista oli eri mieltä väitteen kanssa. Näin oli erityisesti isommissa kaupungeissa, joissa asuvista täysin eri mieltä väitteen kanssa oli yli 53 prosenttia vastaajista.

Eri neuvostoihin kohdistuvat väitteet eivät ole suoraan vertailukelpoisia, sillä ne ovat erilaisia, eri tavalla muotoiltuja ja ehkä eriasteisesti provosoivia. Näin ollen suhtautumista eri neuvostoja koskeviin väittämiin ei oikein voi vertailla.

Loput väittämät keskittyivät neuvostojen rooliin, vaikutusvaltaan ja merkitykseen yleisesti. Niihin saaduista vastauksista välittyä päätäjien positiivinen suhtautuminen

neuvostoihin sekä niiden merkityksen kasvattamiseen. Yli puolet oli eri mieltä väitteen kanssa, että neuvostojen vaikutusvaltaa ei tulisi lisätä (50,3 % täysin tai jokseenkin eri mieltä) kun samaa mieltä väitteen kanssa oli vain 22 prosenttia vastaajista (täysin tai jokseenkin samaa mieltä). Samoin neuvostoja ei pidetty valtaosan vastauksissa byrokraattisina, hitaina ja täten huonompina tapoina vaikuttaa kuin esimerkiksi osallistavat budjetoinnit tai kansalaispaneelit: vastaajista yli 52 prosenttia oli väitteen kanssa edes jokseenkin eri mieltä, ja samanmielisiä oli vain reilu 21 prosenttia.

Toisaalta iso osa poliitikoista oli sitä mieltä, että neuvostoja täytyy pitää tärkeinä, vaikka ei niitä välttämättä tärkeiksi kokisikaan: miltei 47 prosenttia vastaajista oli väitteen kanssa edes jokseenkin samaa mieltä, kun erimielisiä oli vain 25 prosenttia. Samanmielisyyttä oli enemmän isommissa kaupungeissa. Suhtautuminen neuvostojen jäsenten kyvykkyyteen ja osaamiseen oli jokseenkin positiivista. Vastaajista yli 57 prosenttia oli samaa mieltä siitä, että valtaosa neuvostojen toimijoista on osaavia ja kokeneita henkilöitä. Eri mieltä oli ainoastaan reilu 17 prosenttia vastaajista.

Isoin määrä ”ei eri eikä samaa mieltä” vastauksia tuli väitteeseen, että neuvostot olisivat vaikutusvaltaisempia, mikäli niiden toimijat olisivat parempia (melkein 35 %). Tähän kysymykseen vastausten jakauma oli suhteellisen tasainen, niin että noin yksi kolmasosa (30,05 %) oli eri mieltä (joko täysin tai jokseenkin), noin yksi kolmasosa (35,07 %) samaa mieltä (täysin tai jokseenkin) ja yksi kolmasosa ei ollut samaa eikä eri mieltä.

Eniten täysin samaa mieltä -vastauksia sai kysymys siitä, edustavatko neuvostojen jäsenet ryhmäänsä. Yhteensä 16,6 prosenttia vastaajista oli täysin sitä mieltä, että neuvostojen jäsenet edustavat ryhmäänsä ja kaikkiaan yli 65 prosenttia vastaajista oli samaa mieltä väitteen kanssa. Kaiken kaikkiaan päättäjien vastaukset väittämiin kielivät siitä, että poliitikoilla on positiivinen suhtautuminen neuvostoihin, niiden toimijoihin sekä niiden vaikutusvallan kasvattamiseen.

6 Neuvostojen vaikutusvallan lisääminen

Neuvostojen vaikutusvalta on tutkittu vuosien mittaan eri tavoin, ja tulokset osoittavat samankaltaisia tuloksia kuin omamme. Seuraavaksi esittelemme muutamia merkittäviä ja kiinnostavia aiempia tuloksia neuvostojen vaikutusvallasta ja sen lisäämisestä antaaksemme kattavan kuvan aiheesta Suomessa.

Suomen kuntaliitto lähetti noin 40 kunnalle elokuussa 2020 lähetetyn Erilaistuva KuntaSuomi 2025-kyselyn, jossa kysyttiin luottamushenkilöiden sekä viranhaltijoiden näkemyksiä neuvostojen vaikutusvaltaan ja sen lisäämisen. Erilaistuva KuntaSuomi -kyselyssä lähes kolme viidestä vastaajasta (59 %) suhtautui joko myönteisesti tai hyvin myönteisesti neuvostojen vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen. Kun vastauksia tarkastellaan hieman tarkemmin, löytyy kiinnostavia eroavaisuuksia luottamushenkilöiden sekä johtavien viranhaltijoiden näkemysten välillä. Tulokset on esitetty taulukossa 16.

Taulukko 16: Nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, asteikolla 1 (erittäin kielteisesti) - 5 (erittäin myönteisesti)? Prosentteina.

	Kielteisesti (1-2)	Myönteisesti (4-5)	N
Luottamushenkilö	10,5	61,8	620
Johtava viranhaltija	17,0	49,4	182

Aineisto: Erilaistuva KuntaSuomi

Luottamushenkilöt suhtautuvat neuvostojen vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen huomattavasti myönteisemmin kuin viranhaltijat. Taulukosta ei käy ilmi, että saman kyselyaineiston perusteella naiset suhtautuvat neuvostojen vaikutusvallan lisäämiseen myönteisemmin kuin miehet (29,5 % vrt. 13,9 % erittäin myönteisesti), suomenkieliset myönteisemmin kuin ruotsinkieliset (21,6 % vrt. 11 % erittäin myönteisesti), vähemmän kuin kolme kautta luottamushenkilöinä toimineet myönteisemmin kuin pidempään luottamushenkilönä olleet, ja puolueet vasemmalla myönteisemmin kuin puolueet oikealla (ei taulukossa). Kyselyn tulokset osoittavat kuitenkin, että kaikkien puolueiden kannattajista yli puolet suhtautuu joko myönteisesti tai hyvin myönteisesti asiaan (ei taulukossa).

Aiempi kyselyaineisto paljastaa myös poliitikkojen ja virkahenkilöiden eroja erilaisten politiikkatoimien suhteen. Mikäli neuvostojen vaikutusvaltaa halutaan lisätä, mahdollisuuksia vaikutusvallan lisäämiseksi tulee tarkastella erilaisten kunnallisten demokratian kehittämistoimenpiteiden kautta. Erilaisten kehittämistoimenpiteiden avulla neuvostojen toimintamahdollisuuksia ja vaikutusvaltaa on mahdollista kasvattaa selvästi.

Taulukko 17: Miten suhtaudut erilaisiin toimenpiteisiin kunnallisen demokratian kehittämiseksi oman kuntasi näkökulmasta, asteikolla 1 (erittäin kielteisesti) - 5 (erittäin myönteisesti)? Prosentteina, osuus myönteisesti (4) tai erittäin myönteisesti (5).		
	Luottamus- henkilöt	Johtavat viranhaltijat
<i>Edustukselliseen demokratiaan liittyvät:</i>		
Valtuustoaloitekäytäntöjen kehittäminen	71,9	57,7
Eettisten pelisääntöjen käyttöönotto/kehittäminen	68,5	70,3
Luottamustehtävän hoitaminen koko- tai osapäivätoimisesti	50,2	35,7
Kaksoiskuntalaisuuden mahdollistaminen	42,4	43,4
Vaalipäivien yhdistäminen niin, että kuntavaalit pidettäisiin samanaikaisesti eduskuntavaalien kanssa	39,1	53,3
Äänestysikärajan laskeminen 16 vuoteen kuntavaaleissa	30,3	32,9
Valtuuston valitsema pormestari	28,3	18,6
Jäsenmäärältään nykyistä pienempi valtuustokoko	26,0	59,4
Jäsenmäärältään nykyistä suurempi valtuustokoko	6,0	1,6
<i>Suoraan demokratiaan liittyvät:</i>		
Yhteiskehittämisen lisääminen yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa	70,3	70,3
Asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteisen suunnittelun ja valmistelun tukeminen	65,1	57,2
Nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston vaikutusmahdollisuuksien lisääminen	61,8	49,4
Kunnan asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa	60	57,7
Kuntalaisaloitteiden painoarvon lisääminen	55	32,4
Kuntalaisista koottujen raatien ja paneelien käyttö isojen kokonaisuuksien valmistelussa	52,3	47,8
Osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto	51,7	51,6
Palvelujen käyttäjien edustajien ottaminen mukaan kunnan toimielimiin	43,4	32,4
Kunnallisten neuvoo-antavien kansanäänestysten käyttö	40,8	32,9

N luottamushenkilöt=620, N johtavat viranhaltijat=182, aineisto: Erilaistuva KuntaSuomi

Erilaistuva KuntaSuomi -kyselyn vastaukset erilaisiin kehittämistoimenpiteisiin liittyviin väittämiin ovat näkyvissä taulukossa 17. Luottamushenkilöt suhtautuvat kaikkein myönteisemmin erinäisiin osallistaviin kehittämistoimenpiteisiin, jotka liittyvät muun muassa aloitteiden ja pelisääntöjen kehittämiseen, yhteiskehittämiseen palvelujen käyttäjien ja yhdistysten kanssa sekä asukkaiden mielipiteiden selvittämiseen jne. Näihin toimiin kuuluvat myös neuvostojen vaikutusvallan lisääminen kuin myös kuntalaispaneelien käyttö ja osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto.

Yleisesti ottaen luottamushenkilöt ovat valmiimpia kehittämään demokratiakäytäntöjä kuin viranhaltijat. Tästä yleiskuvasta on kuitenkin viisi poikkeusta, jotka kaikki liittyvät edustuksellisen demokratiaan piiriin liittyviin tekijöihin. Johtavat viranhaltijat suhtautuvat hieman luottamushenkilöitä positiivisemmin eettisten pelisääntöjen käyttöönottoon, kaksoiskuntalaisuuden mahdollistamiseen, vaalipäivien yhdistämiseen, äänestysikärajan laskemiseen kuntavaaleissa sekä ovat huomattavan usein jäsenmäärältään nykyistä pienemmän valtuustokoon kannattajia. Huomattavaa on kuitenkin, että näistä viidestä vain ensimmäinen on kunnan itsensä päätettävissä. Muista päätetään muilla päätöksenteon portailla.

Erilaistuva KuntaSuomi -kyselyn perusteella neuvostojen vaikutusvallan lisääminen nähdään vähemmän tärkeänä kuin toimintojen yhteiskehittäminen tai järjestöjen oma-aloitteisen valmistelun tukeminen mutta tärkeämpänä kuin kuntalaispaneelit tai osallistuva budjetointi.

Aineistosta on nostettavissa muutamia kiinnostavia lisähuomioita. Esimerkiksi nuorten vaikutusvallan lisäämiseen liittyen tiedämme, että ainakin 87 prosenttia kunnista on myöntänyt jonkinasteisen läsnäolo-oikeuden nuorisovaltuuston edustajille muissa kunnallisissa päätöksentekokelemissä (kts Laurila 2021). Kuitenkaan nuorten vaikutusvaltaa ei haluta lisätä äänestysikärajaa laskemalla: kokonaisuudessaan vain 30 prosenttia ilmoittaa suhtautuvansa myönteisesti äänestysikärajan laskemiseen kuntavaaleissa. Mikäli luottamushenkilöitä ja johtavia viranhaltijoita tarkastellaan erikseen, huomataan, että itse asiassa 50,5 prosenttia luottamushenkilöstä ja 37,9 prosenttia johtavista viranhaltijoista suhtautuu äänestysikärajan laskemiseen kielteisesti. Näin ollen nuorisovaltuuston toimintaan ja vaikutusvallan kasvattamiseen suhtaudutaan ehkä positiivisemmin kuin nuorten yleiseen vaikutusvallan kasvuun, mikä on kiinnostava havainto. Taulukosta 16 nähdään myös, että vain 43 prosenttia vastaajista olisi valmiita ottamaan erilaisten palvelujen käyttäjien edustajat mukaan kunnan toimielimiin. Tämä voi auttaa selittämään kuntien vähäistä kiinnostusta myöntää vanhus- ja vammaisneuvostoille nuorisovaltuustojen kaltaista läsnäolo-oikeutta kunnan toimielimiin.

Mikäli tuloksia halutaan tarkastella hieman kriittisesti, voidaan sanoa, että sekä poliitikot että viranhaltijat kannattavat vaikutusvallan kasvattamiseksi sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat ympäripyöreitä eivätkä sido kuntaa juuri mihinkään. Lisäksi johtavat virkahenkilöt pitäisivät selvästi myönteisenä kehitystä, jossa poliitikkojen osuus olisi huomattavasti pienempi. Lisäksi vaikuttaa siltä, että harva johtava virkahenkilö on myöskään erityisen kiinnostunut palvelujen käyttäjistä ainakaan kehittämistoimenpiteiden osalta.

7 Yhteenveto, tärkeimmät tulokset ja keskustelu

Tämä raportti on käsitellyt kolmen kunnallisen vaikuttamiselimen vaikutusvaltaa. Nuorisovaltuustoja, vanhusneuvostoja sekä vammaisneuvostoja kutsuttiin kootusti ”neuvostoiksi”. Raportissa on tarkasteltu neuvostojen jäsenten toimintaa sekä käsityksiä omasta vaikutusvallasta, kuin myös poliitikkojen näkemyksiä neuvostoista. Tässä yhteenveto-osiossa kuvaamme muutamaa keskeistä havaintoa tulostemme pohjalta.

Aloitetaan neuvostojen jäsenten vaikutusvallan kokemuksesta. Tarkastelimme sekä sisäistä että ulkoista vaikutusvallan kokemusta: käsityksiä omasta kyvystä ja mahdollisuuksista vaikuttaa neuvostojen sisäiseen toimintaan sekä koettuja oman neuvoston mahdollisuuksia vaikuttaa kuntapolitiikkaan. Valtaosa kaikista vastaajista kokee olevansa sisäisesti vaikutusvaltaisia. Yhteensä 85–90 prosenttia kaikkien neuvostojen vastaajista oli sitä mieltä, että he saavat äänensä kuuluviin neuvostonsa toiminnassa. Täten heidän voidaan ajatella kokevan olevansa vaikutusvaltaisia neuvostojen sisäisessä työssä.

Nuorisovaltuustojen vastaajat kokivat eniten sisäistä vaikutusvaltaa ja heillä oli myös eniten ulkoisen vaikutusvallan kokemuksia. He kokevat selkeästi useimmin, että heidän neuvostonsa voi vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Tulos ei sinänsä ole yllättävä, sillä kuten raportista käy ilmi, nuorisovaltuustolla on vahvin rooli kunnallisissa päätöksentekokielimissä verrattuna muihin neuvostoihin: vajaalla 90 prosentilla nuorisovaltuustoista on (muun muassa) edustusta muissa kunnallisissa elimissä.

Tulokset viittaavat siis siihen, että nuorisovaltuutetut kokevat olevansa vaikutusvaltaisempia kunnan päätöksentekoon kuin vanhus- ja vammaisneuvostojen jäsenet. Nuorisovaltuustojen vahvempi institutionaalinen asema todennäköisesti vaikuttaa tähän. Mikäli neuvostojen jäsenten vaikutusvallan kokemusta (ja todellista vaikutusvaltaa) halutaan kasvattaa, vahvempi asema ja edustus kunnallisissa päätöksentekokielimissä olisi tärkeää.

Poliitikkojen näkemykset neuvostoista ovat ainakin puheen ja yleisten käsitysten tasolla positiivisia. On korostettava, että kyselytulosten mukaan poliitikot eivät koe suurta eroa näiden kolmen neuvoston vaikutusvallassa. Huomattavaa on myös, että merkittävä osa poliitikoista (38 %) ei pidä neuvostoja vaikutusvaltaisina. Kuitenkin eri tavoin vertaillen poliitikot kokevat nuorisovaltuuston vaikutusvaltaisimmaksi. Nuorisovaltuustoa pidettiin myös tärkeimpänä neuvostona, kun politiikkoja pyydettiin laittamaan nämä kolme neuvostoa tärkeysjärjestykseen. Vammaisneuvostoa taas pidettiin useimmiten vähiten tärkeänä. Tämä on linjassa aiempien tutkimushavaintojen kanssa. Esimerkiksi Vammaisfoorumin kysely (2020) ja muut aiemmat tutkimustulokset (kts Kimpimäki 2012) viittaavat siihen, että vammaisneuvostojen jäsenet eivät koe olevansa poliitikkojen silmissä kovin tärkeitä. Tuloksemme kuitenkin viittaavat siihen, että poliitikot ainakin ilmaisevat vammaisneuvostojen olevan tärkeämpiä kuin niiden jäsenet ehkä usein kokevat.

Nuorisovaltuustoilla vaikuttaa olevan päättäjien silmissä siis erityisen tärkeä asema. Tämä johtuu niiden muita neuvostoja laajemmasta edustuksesta kuntien muissa toimielimissä, mikä ehkä heijastuu myös sen jäsenten vaikutusvallan kokemukseen. Tuloksistamme käy siis ilmi, että vaikutusvallan kokemusta tarkastelemalla nuorisovaltuustojen rooli korostuu, joskaan ei paljon. On merkittävää havaita, että sekä nuorisovaltuutetut että poliitikot arvioivat kyselytuloksissa nuorisovaltuustot vaikutusvaltaisimmiksi.

Poliitikot luettelevat parhaiksi vaikutusvallan lisäämisen keinoiksi usein ne toimet, jotka eivät vaadi juurikaan resursseja. Edustuksen sijaan poliitikkojen vastauksissa tärkeimmiksi toimiksi nousevat koulutuksen ja osaamisen rakentamiseen liittyvät toimet: laajempi koulutus kunnallisesta päätöksenteosta, osaamistason nosto ja selkeämpi toimenkuva. Toisaalta suora aloiteoikeus nähdään tärkeimpänä toimenä vaikutusvallan kasvattamiseksi, eli myös ns. todellisia poliittisia toimia kannatetaan. Vähiten tärkeiksi toimiksi vaikutusvallan lisäämisessä poliitikot kokevat työntekijäresurssin (sen lisäämisen), edustuksen kunnanvaltuustossa tai kaupunginhallituksessa, suuremman toimintabudjetin ja valtuustokummin. Lista koostuu käytännössä niistä toimista, jotka neuvostot itse luettelevat tärkeimmiksi keinoiksi lisäämään vaikutusvaltaansa (vrt esim. Airinen 2021:32–33, Virnes 2014:7). Vaikka poliitikot eivät pidä edustusta kunnanvaltuustossa tai kaupunginhallituksessa tärkeänä, lautakuntaedustus nähdään eri valossa ja valtaosa vastaajista näkeekin sen tärkeänä toimenä neuvostojen vaikutusvallan kasvattamiseksi. Tähän asti se on tosin useimmin toteutettu vain nuorisovaltuustojen osalta.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että poliitikot vaikuttavat suhtautuvan neuvostoihin positiivisesti ja olevan niiden vaikutusvallan kasvattamisen kannalla, ainakin silloin kun se ei vaadi lisäresursseja, eikä neuvostojen toiminta tunkeudu poliitikkojen tontille. Kun tuloksia verrataan aikaisempiin tutkimustuloksiin (erityisesti Erilaistuva KuntaSuomi 2025 –kysely, kts myös Sandberg 2022), huomataan, että poliitikot ovat myötmielisempiä neuvostojen ja niihin liittyvien politiikkatoimien suhteen kuin viranhaltijat.

Yleisenä havaintona on syytä myös mainita se, että paikkakuntien välillä löytyy huomattaviakin eroja vastauksien välillä kaikissa aineistoissa, mutta aineiston koon vuoksi asiasta ei voida tehdä tilastollisesti luotettavia yleistyksiä. Kuntien väliset erot selittynevät paikallisella kontekstilla, käytännöllillä ja kulttuurilla. Erot toimielinten välillä ovat sen sijaan suhteellisen pieniä.

7.1 Poliitikot tukevat neuvostoja, mutta kuuntelevatko he niiden jäseniä?

Tässä raportissa ja aiemmissa tutkimusjulkaisuissa käy ilmi, että poliitikot vaikuttavat tukevan neuvostoja ja pitävän niitä tärkeinä. Neuvostojen omat kokemukset siitä, kuinka hyvin heidän tarpeensa ja toiveensa tulevat kohdatuiksi ja kuinka arvostettuina ja tärkeinä ne itsensä kokevat vaikuttavat kuitenkin osin poikkeavan tästä.

Nuva ry:n selvityksen mukaan 37 prosenttia nuorisovaltuustovastaajista kokee, että heidän nuorisovaltuustollaan on kunnassa vaikutusmahdollisuuksia. Lisäksi 35 prosenttia kokee vaikutusmahdollisuutta olevan, mutta vain tietyissä kysymyksissä, ja

24 prosenttia kokee vaikutusmahdollisuuksia olevan jonkin verran (Laurila 2021). Kyseisen selvityksen mukaan valtaosa nuorisovaltuutetuista kokee siis vaikutusmahdollisuuksien olevan olemassa.

Samanlaista viestiä ei kuitenkaan kuulu vanhusneuvostoista eikä vammaisneuvostoilta. Vanhusneuvostojen tilanteesta on kirjoitettu suhteellisen paljon ja useampia tuoreita raportteja. Tällaista ovat esimerkiksi Airisen Ihmisoikeuskeskukselle tekemä raportti (2021) sekä Miettisen ja Parviaisen (2017) raportti vanhusneuvostojen mahdollisuuksista vaikuttaa asumisen ja elinympäristön kehittämiseen. Ne molemmat kuvaavat hyvin vanhusneuvostojen nykytilaa, ja jälkimmäiseksi mainittu osoittaa hyvin myös kuntien hieman vaihtelevat käytännöt. Joissain kunnissa vanhusneuvostojen toiminta on tarkoituksenmukaista, kun taas joissain kunnissa löytyy paljon parannettavaa, jotta toiminta täyttäisi lain asettamat vaatimukset.

Vammaisfoorumin (2020) kyselyssä yli 60 prosenttia vastaajista koki, että vammaisneuvostojen osallisuus päätöksenteossa ei toimi hyvin. Kaikista vastaajista 21 prosenttia koki, että osallisuus toimii heikosti ja kuusi prosenttia katsoi, että se toimii erittäin heikosti. Vammaisneuvostojen toimintaa varjostaa kunnallisten toimijoiden sekä vammaisyhteisön omien keskustelujen ja tarpeiden kohtaamattomuus. Vammaisyhteisön oma keskustelu on usein valovuosia kunnallista todellisuutta edellä, mikä aiheuttaa sen, että vammaisjärjestöjen edustajat kokevat, että eivät tule kunnan tai kunnan edustajien toimesta ymmärretyksi. Kärjistäen voisi sanoa, että kunnallisella puolella vammaisneuvoston toiminta ymmärretään helposti koskevan vain erilaisia vammaispalveluja, kun taas yhteisön jäsenet näkevät, että neuvoston tehtävien kirjo on huomattavasti laajempi. Tähän on hyviä syitä: kun iso osa vammaispalveluista on lakisääteisiä (ja siten neuvoston tehtävien ulottumattomissa), muiden tehtävien tärkeys korostuu. Tällaisia tehtäviä on esimerkiksi kysymykset siitä, miten vaikuttaa rakenteelliseen esteettömyyteen kunnissa, miten kommunikaatiosta voidaan tehdä saavutettavaa, miten kunnissa saadaan tietoa ja niin edelleen.

Suomalaiselta kuntakentältä löytyy monenlaisia ohjeita ja kannustusta kuntalaisten ja erityisesti eri ryhmien osallistamiseen. Silmiinpistävää erilaisissa ohjeissa on, että usein niissä puhutaan osallistamisesta osallistuttavien kautta: miten kunta löytää osallistujia, miten osallistujia aktivoidaan ja miten tietoa saadaan kerättyä. Sen sijaan ohjeista puuttuvat tiedot seuraavasta vaiheesta eli siitä, miten kerättyä tietoa pitäisi käsitellä kuntaorganisaation sisällä ja miten kerätystä tiedosta saadaan ideoita käyttöön. Kuntaorganisaation kykyä ja halua panna vaikuttamiselinten ideat toimeen pidetään usein itsestäänselvytenä. Kuitenkin suurimmat puutteet vaikuttavan löytyvän tällä saralla (vrt. Airinen 2021).

Eri lähteistä syntyy ristiriitainen kuva siitä, millaiseksi neuvostojen vaikutusvalta koetaan. Toisaalta esitetään positiivisia löydöksiä, kuten Erilaistuva KuntaSuomi-tutkimuksessa (tässä raportissa, kts myös Sandberg 2022) ja LSSR-tuloksissa varsinkin nuorten joukossa (tässä raportissa). Toisaalta Vammaisfoorumin kysely (2020) kuten myös Airisen raportti (2021) antavat aika lailla erilaisen kuvan neuvostojen vaikutusvallan todellisuudesta, kun avovastauksissa neuvostojen toimijat kertovat toiminnan puutteista. Siksi on aiheellista kysyä, johtuvatko erilaiset tulokset eri aineistoista, eri kysyjistä, eri tulkitsijoista vai eri vastaajista.

Taulukossa 7 nuorisovaltuustojen jäsenten havaittiin tuntevan itsensä kaikkein vaikutusvaltaisimmaksi. Näissä LSSR-kyselyn tuloksissa on kuitenkin otettava

huomioon nuorisovaltuustovastaajien pienempi määrä verrattuna vanhus- ja vammaisneuvostovastaajiin, ja siksi liian pitkälle meneviä yleistyksiä tulee välttää. On mahdollista, että vain tietynlaiset nuorisovaltuustolaiset ovat vastanneet LSSR-aineiston kyselyyn (esimerkiksi he, jotka ovat aktiivisempia toimijoita kuten yleensä kyselyiden kohdalla) ja näin äänten monimuotoisuus ei tule näkyviin. Toisaalta sama argumentti pätee myös vanhus- ja vammaisneuvostoihin. Vastausprosenttien ollessa pienehköjä on mahdotonta päätellä, kuuluvatko vastaajat tyytyväisimpien vai tyytymättömimpien joukkoon. Jos useat eri aineistot kuitenkin kertovat samanlaista tarinaa, kuten asian laita tässä tapauksessa on, voidaan jonkinlaisella varmuudella todeta, että raporttimme tulokset pitävät paikkansa. Samaan suuntaan viittaavat muutkin tulokset.

Neuvostojen toiminnan kipein piste on kuitenkin edelleen vaikutusvallan puute ja huonosti toimivat käytännöt. Sekä kuntien viranhaltijat, asukkaat, että neuvostojen jäsenet arvioivat vaikuttamiselimillä olevan melko vähän vaikuttavuutta (vrt Christensen et al. 2016:61, Pekola-Sjöblom 2012). Vaikuttaa siltä, että neuvostojen toimintaa ohjaa käytännössä edelleen ajatus siitä, että vähemmistöintressien edustajat osallistuvat pelkästään osallistumisen ilosta, eikä varsinaisella vaikutusvallalla ole täten niin merkitystä. Kaikki neuvostot kuitenkin ilmoittavat haluavansa läsnäolo-oikeuden kunnan eri päättäviin elimiin eli pääsyn päättäviin pöytiin. Kunnan näkökulmasta kysymys on monella tavalla hankala – kaupunginhallituksen tai eri lautakuntien kokouksiin edustajiansa haluavia ryhmiä on monia. Näihin lukeutuvat neuvostojen lisäksi esimerkiksi henkilökunnan edustajat.

Periaatteellisella tasolla voi myös kysyä, miksi juuri näille kolmelle ryhmälle on laissa säädettyjä institutionalisoituja vaikutuskanavia. On paljon muitakin ryhmiä, joiden ääni eri tutkimusten mukaan jää kuulumatta poliittisessa päätöksenteossa. Tällaisia ovat esimerkiksi matalasti koulutetut, työttömät, heikosti toimeentulevat sekä heikon terveyden omaavat kansalaiset (Christensen et al. 2016:31). Toisaalta jos neuvostojen vaikutusvaltaa aletaan pohtia enemmän periaatteelliselta pohjalta, täytyisi ehkä myös kysyä, kuinka realistisia neuvostojen käsitykset ja odotukset vaikutusvallasta ovat. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 268/2014 vp) todetaan selkeästi, että neuvostoille ei voida siirtää toimivaltaa (s. 206), ja että nuorisovaltuustoilla on eri asema muihin nähden (koska alaikäisinä heillä ei ole muuta mahdollisuutta saada oman ryhmänsä edustajia luottamushenkilöiksi, s. 74).

7.2 Tulevaisuusnäkymät

Tammikuusta 2023 lähtien kuntien sosiaali- ja terveystalvet siirtyvät hyvinvointialueiden hoidettaviksi, mikä tarkoittaa suurta muutosta kuntakentälle. Nuorisovaltuustot sekä vanhus- ja vammaisneuvostot ovat kuitenkin kuntalain perusteella jatkossakin osa kuntien hallintoa. Kunnat ovat edelleen vastuussa asukkaiden hyvinvoinnista ja saavutettava elinympäristö on yksi siihen kuuluvista tehtävistä. Nykyisten neuvostojen tulevaisuus ei siis ole kiinni sote(pe)-uudistuksen käytännön toteutumisesta.

Neuvostojen tulevaisuuden näkymät vaihtelevat ja niiden tulevaisuudesta keskustellaan hyvin eri tavoin. Jotkut lähtevät siitä, että 'vanhusneuvostojen rooli asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä' korostuu entisestään' (Airinen 2021:5),

koska 'ikäihmisten terveyden ja hyvinvoinnin kokonaisvaltai[nen] edistämi[nen]' on 'yksi kunnan keskeisistä perustehtävistä.' (Airinen 2021:29). Tällaisessa argumentoinnissa pääajatuksena on, että vanhusneuvostojen merkitys kasvaa tulevaisuudessa ikäihmisten roolin korostuessa kunnan tehtävissä. Toiset taas peräänkuuluttavat roolien ja toimintojen tarkentamista: 'Vanhusneuvostojen roolia ja toimintamuotoja on hyvä tarkentaa, kun kuntaan jäävät tehtävät edellyttävät painottumista asumiseen, kaavoitukseen ja elinympäristöihin. Ikääntyneitä koskevien päätöksen eriytyminen kahdelle hallinnon tasolle asettaa haasteita myös vanhusneuvostojen asemalle. Arjen esteettömyyteen, liikkumiseen, maankäyttöön ja asumiseen sekä esimerkiksi vanhusväestölle suunnatuissa liikunta- ja kulttuuripalveluissa korostuu edelleen vahva yhteys kuntien poliittisiin toimielimiin sekä suunnittelusta vastaaviin viranhaltijoihin.' (Miettinen & Parviainen 2021:27)

Lisäksi nuorisovaltuustoilla on tavoitteita edistää nuorisovaltuustojen ja nuorten äänen kuuluvuutta kunnissa ja tulevilla hyvinvointialueilla. Näihin tavoitteisiin lukeutuvat muun muassa nuorisovaltuustojen läsnäolo- ja puheoikeudet lautakunnissa, valtuustossa ja hallituksissa sekä suoran aloiteoikeuden takaaminen kuntalaissa (Nuva ry:n tavoiteohjelma 2022). Näin ollen nuorisovaltuustokentällä on myös toivuttava paremmin nähdäksi ja kuulluksi päätöksentekoprosesseissa sekä vahvistaa ja saada institutionalisoiduksi vaikutuskanaviaan.

Myös hyvinvointialueille tulee nuoriso-, vanhus, sekä vammaisneuvostoja. Laissa hyvinvointialueista §32 säädetään neuvostoille samat tehtävät kuin kunnissa mutta jäsenet tullaan valitsemaan niin, että kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamiselinten jäsenistä valitaan vähintään yksi edustaja tähän ylikunnalliseen vaikuttamiselimeen.

8 Aineistot

Raportin tulokset perustuvat useaan eri aineistoon. Tässä osiossa kuvataan ensimmäiseksi kahden keräämämme aineiston, LSSR ja Firipo, keruuprosessia sekä aineiston edustavuutta. Olemme saaneet käyttöömmme myös kaksi muuta aineistoa: kunta-päättäjäkyselyn Erilaistuva KuntaSuomi 2025-tutkimusprojektista sekä Vammaisfoorumien kyselyn kunnallisille vammaisneuvostoille.

LSSR

LSSR-aineisto on eurooppalaisen *Local State – Society Relations* (LSSR) projektin yhteydessä kerätty aineisto. LSSR2-projektissa tutkittiin vakiintuneita paikallisia yhteistyöelimiä ja suhteita paikallishallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Suomessa näihin lasketaan tässä raportissa tutkitut neuvostot. Kyselyssä tutkittiin neuvostojen sekä muiden vastaavien elinten jäsenten näkemyksiä vaikutusvallastaan kahdessakymmenessä Euroopan maassa (Egner et al. 2022). Suomen osion aineistonkeruusta vastasivat Henriksson ja Huttunen (Henriksson 2021, Henriksson & Huttunen, 2022). Tässä raportissa on käytetty Suomen aineistoa.

Kyselyn aineisto kerättiin 17.11.2020–13.1.2021. Kyselyyn oli mahdollista vastata suomeksi tai ruotsiksi. LSSR-kyselyä hallinnoi Palacký-yliopisto Tšekissä. Kyselyyn vastasi Suomessa 1647 vastaajaa, joista ikävä kyllä vain puolet täytti koko kyselyn.

Vastaajista 61 prosenttia on naisia ja 37 prosenttia miehiä. Kaksi prosenttia ilmoitti sukupuolekseen muu/ei halua kertoa (näistä vastaajista valtaosa on nuoria).

LSSR-kyselyn vastausprosentit				
	Neuvostojen lukumäärä	Jäsenten lukumäärä	Vastaukset	Viitteellinen vastausprosentti
Nuorisovaltuustot	n. 250	n. 3750	614	16 %
Vanhusneuvostot	n. 250	n. 2500	533	21 %
Vammaisneuvostot	n. 250	n. 2500	500	20 %

Vastausprosentti oli noin 16–21 prosenttia. Vastausprosentteihin liittyy epävarmuutta, koska neuvostojen ja niiden jäsenten lukumäärä on laskennallinen.

Suomen Nuorisovaltuustojen liiton mukaan 98 prosentissa Suomen kuntia toimii jossain muodossa nuorisovaltuusto tai vastaava vaikuttajaryhmä⁶. Tarkimman tiedon vanhusneuvostojen määrästä tarjoaa Virnes (2014). Hän on täydentänyt kyselynsä aineistokeruuta puhelinoitoilla, jotta kaikilta Manner-Suomen kunnilta on saatu tieto vanhusneuvostojen määrästä. Vuoden 2012 lopussa erillisiä tai kahden tai useamman kunnan yhteisiä vanhusneuvostoja oli 225 (yhteensä 236 kunnasta), erillisiä tai kahden tai useamman kunnan yhteisiä yhdistettyjä vanhus- ja vammaisneuvostoja 50 (yhteensä 55 kunnasta) ja 29 kunnasta vanhusneuvosto puuttui kokonaan (Virnes 2014:2). Vanhusneuvostojen jäsenten lukumäärä oli 8–10 henkilöä 43 prosentissa kunnista, 3–7 henkilöä 27 prosentissa sekä 11 jäsentä tai enemmän 30 prosentissa kunnista (n=229). Jos lasketaan, että 275 neuvostossa olisi keskimäärin 9 jäsentä, niin jäsenten määrä olisi 2475. Määrä vastaa yllä olevassa taulukossa käytettyä lukua melko hyvin. Kunnallisten vammaisneuvostojen nykyinen määrä on ehkä parhaiten laskettavissa Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta Vanen sivuilta⁷.

Aineistokeruun aikana saimme puhelimitse sekä sähköpostitse viitteitä siitä, että jotkut neuvostot ovat vastanneet kyselyyn yhteisesti, yleensä kokouksen yhteydessä.

Vastaavaa vastausaktiivisuutta on nähty myös muissa projekteissa: Airinen (2021) sai 182 vastausta 155 kunnasta, Virnes (2014) 244 vastausta 321 kunnasta, Vammaisfoorumi (2020) 170 vastausta 75 kunnasta ja Laurila (2021) 182 (ohjaajat) sekä 162 (nuorisovaltuutetut) vastausta.

FIRIPO

Finnish Research Infrastructure for Public Opinion (FIRIPO) on Åbo Akademin, Turun yliopiston ja Tampereen yliopiston yhteishanke, jossa on kehitetty kansallista julkisen mielipiteen tutkimusinfrastruktuuria. Firipo koostuu useasta paneelista, kuten Kansalaismielipide -paneelista ja Päättäjäpaneelista. Tämän raportin toinen aineisto kerättiin Firipon Päättäjäpaneelin kautta.

Päättäjäpaneeli koostuu siihen vapaaehtoisesti ilmoittautuneista suomalaista päättäjistä. Päättäjänpaneelin osallistujille lähetettiin kysely, jossa kysyttiin neuvostojen

⁶ Katso <http://www.nuva.fi/mika-nuorisovaltuusto>

⁷ Katso <https://vane.to/vammaisneuvostot/yhteystiedot>

vaikutusvallan ja toiminnan lisäksi korruptiosta Suomessa (erillinen ja eri tutkijoiden tekemä projekti).

Päättäjäpaneelin kautta 1138 henkilölle lähetettyyn kyselyyn vastasi 627 vastaajaa, joten vastausprosentti oli 55,1. Aineisto kerättiin 4.2.–1.3.2022. Vastaajista 54 prosenttia on miehiä ja 46 prosenttia naisia. Ikä korreloi sukupuolen kanssa siten, että nuorten vastaajien keskuudessa on enemmän naisia ja vanhempien vastaajien joukossa on enemmän miehiä.

ERILAISTUVA KUNTASUOMI 2025

Erilaistuva KuntaSuomi 2025 –kysely on Suomen kuntaliiton tutkimusohjelman elokuussa 2020 keräämä kyselyaineisto. Kysely lähetettiin 42 kunnan kaikille valtuutetuille, hallituksen jäsenille, keskeisten lautakuntien puheenjohtajille sekä johtaville viranhaltijoille. Sähköiseen kyselyyn vastasi kaikkiaan 812 henkilöä, jolloin vastausprosentiksi saatiin 40,6 (kts myös Sandberg 2022). Vastaajista 55 prosenttia on miehiä ja 41 prosenttia naisia. Yksi prosentti vastaajista ilmoitti sukupuolekseen muu/ei halua kertoa.

VAMMAISFOORUMIN KYSELY 2020

Vammaisfoorumin vuonna 2020 tekemä kysely lähetettiin kunnallisten vammaisneuvostojen jäsenille Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta Vanen kautta. Vanen sivuille oli silloin merkitty 161 vammaisneuvoston tiedot, ja kysely lähetettiin näihin vammaisneuvostoihin. Vastauksia saatiin 170 henkilöltä 75 eri paikkakunnalta. Kyselyssä ei tiedusteltu vastaajien sukupuolta eikä ikää.

9 Lähteet

Airinen Jasmin (2021) Vanhusneuvostojen toiminta ja vaikutusmahdollisuudet kunnissa. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 7/2021. Helsinki: Ihmisoikeuskeskus.

Arts Bas & Verschuren Piet (1999). Assessing Political Influence in Complex Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation. *International Political Science Review*, 20(4), 411–424. DOI: 10.1177/0192512199204006

Banfield Edward (2003). *Political Influence* (1st ed.). Routledge. DOI: 10.4324/9781315126678

Borg Sami (toim.) (2013) *Demokratiaindikaattorit 2013* (97–122). *Selvityksiä ja ohjeita* 52/2013. Helsinki: Oikeusministeriö.

Christensen Henrik Serup, Jäske Maija, Setälä Maija & Lahtinen Elias (2016) *Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016

Cox Robert & Jacobson Harold (eds.) (1973). *The Anatomy of Influence*. New Haven: Yale University Press.

Egner Björn, Heinelt Hubert, Lysek Jakub, da Silva Patricia & Filipe Teles (forthcoming 2022) *Perspectives on Local Governance Across Europe: Insights on Local State-Society Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Falanga Roberto, Cebulla Andreas, Principi Andrea & Marco Socci (2021) *The Participation of Senior Citizens in Policy-Making: Patterning Initiatives in Europe*. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18 (1) 34. DOI: 10.3390/ijerph18010034.

Feltenius David & Henriksson Linnéa (forthcoming 2022) *Participation without influence? On the role of councils for elderly and councils on disability*. In Egner Björn; Heinelt Hubert; Lysek Jakub; da Silva Patricia & Filipe Teles (forthcoming 2022) *Perspectives on Local Governance Across Europe: Insights on Local State-Society Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Frączkiewicz-Wronka Aldona, Kowalska-Bobko, Iwona, Sagan Anna & Martyna Wronka-Pośpiech (2019): *The growing role of seniors councils in health policy-making for older people in Poland*. *Health Policy* 123 (10):906–911. DOI: 10.1016/j.healthpol.2019.05.016.

Fung, Archon (2006): *Varieties of Participation in Complex Governance*. *Public Administration Review* 66, 66–75. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x.

Gretschel Anu (2002) *Kunnallisen nuorten osallisuusympäristön perustaminen. Teoksessa Gretschel, Anu (2002) Lapset, nuoret ja aikuiset toimijoina. Artikkeleita osallisuudesta* (48–62). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. [https:// www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_268+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_268+2014.pdf).

Henriksson Linnéa (2021). Local state-society relations in Finland. In Teles Filipe; Gendźwił Adam; Stănuș Cristina & Hubert Heinelt (Eds.) (2020) Close Ties in European Local Governance. Linking Local State and Society (pp. 117–131). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Henriksson Linnéa & Janette Huttunen (forthcoming 2022): How youth network members in Europe perceive their influence. In Egner Björn; Heinelt Hubert; Lysek Jakub; da Silva Patricia & Filipe Teles (forthcoming 2022): Perspectives on Local Governance Across Europe: Insights on Local State-Society Relations. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hästbacka Elisabeth & Mikael Nygård (2013) Disability and Citizenship. Politicians' views on disabled persons' citizenship in Finland. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 15 (2), 125–142. DOI: 10.1080/15017419.2012.676566.

JHL (2022) Kirje päättäjille 2/2022 (25.02.2022).

Kallio Kirsi Pauliina & Pia Bäcklund (2012) Oletettu alueellisuus, kuviteltu osallisuus – tilalliset sidokset julkishallinnon lapsi- ja nuorisopoliittisessa retoriikassa. *Terra* 123 (4), 245–258.

Kimpimäki Aini (2012) Kunnalliset vammaisneuvostot vuonna 2011. Vammaisneuvostojen rakenne, toiminta, odotukset ja tulevaisuudennäkymät. Helsinki: Valtakunnallinen vammaisneuvosto.

Latvalahti Jari (2015) Vanhusneuvosto-opas. Helsinki: Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry & SITRA.

Laurila Iida (2021). Nuorisovaltuustoselvitys. Helsinki: Suomen Nuorisovaltuustojen liitto. https://static1.squarespace.com/static/52d3ccd7e4b0d1fda0b2e96c/t/61b8ab41383f9b0e202d8088/1639492419678/nuorisovaltuustoselvitys2021_verkkoon.pdf

Marien Sofie, Hooghe Marc & Ellen Quintelier (2010) Inequalities in non-institutionalised forms of political participation: A multi-level analysis of 25 countries'. *Political Studies*, 58(1), 187–213.

Miettinen Heikki & Jarno Parviainen (2017) Vanhusneuvostojen rooli ja vaikutusmahdollisuudet ikääntyneiden asumisen ja elinympäristöjen kehittämisessä. Ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelman 2013–2017 työpapereita 1/2017. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Myllyniemi Sami & Tomi Kiilakoski (2013) Nuorten yhteiskunnalliset osallistumistavat ja asenteet. Teoksessa Borg, Sami (toim.) *Demokratiaindikaattorit 2013* (97–122). Selvityksiä ja ohjeita 52/2013. Helsinki: Oikeusministeriö.

Nikkilä Juha (2002) Nuorisovaltuustot yhteiskunnallisina osallistumismuotoina – pikkupoliitikkoja vai vapaita vaikuttajia? Teoksessa Gretschel Anu (2002) *Lapset*,

nuoret ja aikuiset toimijoina. Artikkeleita osallisuudesta (63–75). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Nygård Mikael & Gunborg Jakobsson (2013) Political Participation of Older Adults in Scandinavia – the Civic Voluntarism Model Revisited? A Multi-Level Analysis of Three Types of Political Participation. *International Journal of Ageing in Later Life* 8 (1): 65–96. DOI: 10.3384/ijal.1652-8670.1381.

Pekola-Sjöblom Marianne (2013) Kunnan tarjoamat osallistumis-, vaikuttamis- ja palautekanavat. Teoksessa Piipponen, Sirkka-Liisa ja Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012. Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Piipponen Sirkka-Liisa (2013) Kunnalliset toimielimet ja luottamushenkilöt. Teoksessa Piipponen Sirkka-Liisa & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012. Acta nro 252. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sandberg Siv (2022) Murrosajan kuntapäätäjät. Tutkimus kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toiminnasta ja asenteista 2020. Erilaistuva KuntaSuomi 2025-tutkimuksia. Helsinki: Suomen Kuntaliitto & Åbo Akademi.

Teles Filipe, Gendźwiłł Adam, Stănuș Cristina & Hubert Heinelt (Eds.) (2020) *Close Ties in European Local Governance. Linking Local State and Society*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Virnes Eevaliisa (2014) Vanhusneuvosto osallistuu ja vaikuttaa. *Uutta kunnista* 4/2014, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Young Iris Marion (2000) *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.

Tietoisku lainsäädännöstä

Kuntalaki 410/2015

26 § Nuorisovaltuusto

Nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä (nuorisovaltuusto) ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Nuorisovaltuusto voi olla useamman kunnan yhteinen.

Nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa.

Lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään nuorisolain (72/2006) 8 §:ssä.

27 § Vanhusneuvosto

Ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vanhusneuvosto ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen.

Vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

28 § Vammaisneuvosto

Vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vammaisneuvosto. Vammaisneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen. Vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee olla vammaisneuvostossa riittävä edustus. Kunnanhallituksen on huolehdittava vammaisneuvoston toimintaedellytyksistä.

Vammaisneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

Laki hyvinvointialueesta 6011/2021

32 § Hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimet

Aluehallituksen on asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi hyvinvointialueen nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi hyvinvointialueen vanhusneuvosto sekä vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi hyvinvointialueen vammaisneuvosto. Vaikuttamistoimielinten jäsenet valitaan hyvinvointialueen kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä siten, että kustakin vaikuttamistoimielimestä valitaan vähintään yksi edustaja. Lisäksi vaikuttamistoimielimiin voidaan valita muita henkilöitä. Aluehallituksen on huolehdittava vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksistä.

Vaikuttamistoimielimille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa hyvinvointialueen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on tai joilla vaikuttamistoimielin arvioi olevan merkitystä lasten ja nuorten, ikääntyneen väestön tai vammaisten henkilöiden ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta, ja vaikuttamistoimielimet tulee ottaa mukaan osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen hyvinvointialueella.

Raportin tekijät

Linnéa Henriksson on julkishallinnon tutkija ja opettaja Åbo Akademiä. Linnéan tutkimuskohteisiin kuuluvat kuntapolitiikka ja kunnalliset poliitikot, roolit ja edustus, kunnalliset palvelut ja erityisesti niiden yksityistäminen sekä vähemmistöasioiden hallinta ja toimeenpano.

Janette Huttunen on valtiotieteiden tohtori Åbo Akademiä. Hän tutkimuskohteitaan ovat muun muassa nuorten poliittinen osallistuminen, osallistumisen yhdenvertaisuus sekä demokraattiset innovaatiot.

Tutkijat toimivat Samforsk-tutkimusyhteisössä (@Samforsk_Abo), joka koordinoi huippututkimusyksikkö FutuDem:in toimintaa sekä hallinnoi FIRIPO-projektia (The Finnish Research Infrastructure for Public Opinion, #firipo). FutuDem (www.futu-dem.fi) tutkii demokratian tulevaisuutta eri näkökulmista.

Kunnallisan kehittämissäätöön Julkaisut-sarjassa ovat ilmestyneet

1 Sami Borg & Sari Pikkala

KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso

KANSALAINEN KESKIÖÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto

MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö

OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen

TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkinen & Erkki Vauramo

IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)

FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen

VALTUUTETTUIJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEISTYÖ (2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo & Sari Rissanen

KUMPPANUUDELLA KUNTOON–KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄKKÄIDEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu

SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo & Eeva Mäntymäki

NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE-KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017 (2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lamintakanen

PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖÖN (2018)

13 Anita Kangas

AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUJEN KEHITTÄJINÄ (2018)

- 14 Juha Talvitie
100 VUOTTA KAAVOITUSTA – MUUTTUVA MAANKÄYTTÖ (2018)
- 15 Erkki Vauramo, Seppo Ranta, Jonna Taegen & Ira Verma
SOTE-PALVELUT MUUTTUVAT UUDISTUKSESTA HUOLIMATTA - KONSORTION
TYÖN TULOKSET 2015–2017 JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET (2018)
- 16 Kaija Saranto, Eija Kivekäs, Sari Palojoki, Ulla-Mari Kinnunen, Olli Sjöblom &
Reima Suomi
TIEDONKULUN VAIKUTUS SOTE-PALVELUJEN MAINEESEEN (2018)
- 17 Jasmin Penttinen
ARVIO KUNTIEN KOTISIVUISTA (2018)
- 18 Tomi Venho
KABINETIN PUOLELLA
SÄÄTIÖT JA PUOLUERAHOITUS SUOMESSA (2018)
- 19 Niina Laine, Paula Timonen, Anne Halmetoja, Suvi Hakoinen, Heini Kari &
Hanna Kortejärvi
HOIVAYKSIKÖISSÄ LÄÄKEHUOLLON JA -HOIDON PITÄISI OLLA JOUKKUEPELIÄ
(2018)
- 20 Roosa Talvitie, Hannu Rantanen & Eeva Hämäläinen
KUNNAN ROOLI TURVALLISUUDESSA KOROSTUU (2018)
- 21 Raitio Katja, Sevón Eija & Rönkä Anna
DIGITAALINEN OPPIMISPELI VAUVAPOLKU: VANHEMMUUTEEN VALMISTAUTU-
MISTA PELILLISEN OPPIMISEN KEINAIN (2019)
- 22 Hannes Manninen & Tapani Tölli
HELSINKI VS. MUU SUOMI – VASTAKKAINASETTELUSTA YHTEISYMMÄRRYK-
SEEN (2019)
- 23 Timo Aro, Susanna Haanpää ja Anna Laiho
YRITYSDYNAMIIKKA KUNTIEN ELINVOIMATEKIJÄNÄ (2019)
- 24 Jyri Manninen, Anna Karttunen, Matti Meriläinen, Anna Jetsu &
Anna-Kaisa Vartiainen
HYVINVOINTIA JA SOSIAALISTA PÄÄOMAA – KANSALAIPOISTON MERKITYS
KUNNALLE JA ALUEELLE (2019)
- 25 Jorma Niemelä
JÄRJESTÖT SOTE-SUOMEA RAKENTAMASSA (2019)
- 26 Sakari Möttönen
SOTE-UUDISTAMISEN ANATOMIA. YHTEISKUNTAPOLIITTISIA NÄKEMYKSIÄ SO-
SIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON REFORMISTA (2019)

- 27 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU – OSA II (2019)
- 28 Jukka Pellinen, Vesa Voutilainen, Kari Sippola, Toni Mättö ja Antti Rautiainen
RISKIEN HALLINNAN KÄYTÄNNÖT SUOMEN SUURIMMISSA KAUPUNKIKONSER-
NEISSA (2019)
- 29 Erkki Vauramo
SOTE - PYRAMIDISTA PALVELUVERKKOON. IKÄÄNTYMINEN JA NIUKKA TULE-
VAISUUS (2019)
- 30 Mimmu Alanko, Marja Kankaanranta & Saana Mehtälä
DIGITAALISET PORTFOLIOT SUOMALAISESSA VARHAISKASVATUKSESSA (2020)
- 31 Pekka Kettunen
KUNTIEN MAAHANMUUTTOPALVELUT: HAASTEITA VAI HYVIÄ KÄYTÄNTEITÄ
(2020)
- 32 Anne Kallio
KUNTIEN TYÖLLISTYMISPALVELUT – ELINVOIMAN VAHVISTAMISTA VAI SOSI-
AALIPALVELUA? (2020)
- 33 Arto Haveri
TULEVAISUUDEN KUNTAJOHTAMINEN (2020)
- 34 Taina Peltonen
KOULUTUSVIENNI – KUNTIEN UUSI PALVELUTUOTE? (2020)
- 35 Olli-Pekka Ryytänen, Erkki Vauramo, Teemu Malmi & Ville Koikkalainen
SOTE JA IKÄÄNTYMISEN ONGELMAT – SELVIÄMISPOLUN ETSINTÄÄ (2020)
- 36 Marja Keväjäarvi, Maria Lindholm & Arto Reiman
ETTÄ JOKU NÄKEE MUT – OMAISHOITAJAN HYVINVOINTI JA TARPEET
(2020)
- 37 Antti Mykkänen
KUNTADEMOKRATIA – VALTUUTETTUKYSELY 2020 (2021)
- 38 Fredriika Jakola & Eeva-Liisa Prokkola
VOIDAANKO RAKENNERAHASTOILLA VAIKUTTAA? KUNTIEN NÄKÖKULMA
(2021)
- 39 Toni Ryytänen, Torsti Hyyryläinen & Ryo Umeda
DIGITAALISET ALUSTAEKOSYSTEEMIT JA KUNTIEN ELINVOIMA –
TAPAUSTUTKIMUS JAPANISTA (2021)
- 40 Riikka Lämsä, Mia Niemi & Marjaana Seppänen
KOTI SAIRAALANA – ONNISTUNEEN KOTISAIRAALATOIMINNAN
EDELLYTYKSET (2021)

41 Juha Hämäläinen
SOSIAALISESTI KESTÄVÄ YHTEISKUNTA – LÄHTÖKOHTIA, SUUNTAVIIVOJA,
REUNAehtoJA (2021)

42 Tiina Mäkelä & Marja Kankaanranta
COVID-19-PANDEMIAN VAIKUTUKSET TULEVAISUUDEN
OPPIMISYMPÄRISTÖIHIN (2021)

43 Tuomas Zacheus, Mira Kalalahti, Janne Varjo & Samira Harjula
YHTEISTYÖ NUORTEN OPINTO- JA URAOHJAUKSESSA (2021)

44 Hanna Wass, Timo M. Kauppinen, Paula Saikkonen & Heikki Hiilamo
KENEN HYVINVOINNISTA PUOLUEET VÄLITTÄVÄT? (2021)

45 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo,
Terho Pekkala & Eija Tolonen (toim.)
SOTE-SOPAN KEITTOKIRJA – SOTE-UUDISTUKSEN TAUSTATEKIJÄT JA
KÄÄNNEKOHDAT (2021)

46 Ilmo Parvinen, Olli-Pekka Ryyänen & Erkki Vauramo
TEESEJÄ SOTEKESKUSTELUUN (2021)

47 Ilmo Parvinen
SUOMEN TERVEYDENHUOLTO 2036 kansalaiskeskeisenä ja valtiovastuisena
(2021)

48 Mari Kangasniemi, Helena-Leino-Kilpi, Tanja Moilanen, Oili
Papinaho, Helena Siipi, Sakari Suominen & Riitta Suhonen
HOIDON LAIMINLYÖNNIT IKÄÄNTYNEIDEN YMPÄRIVUOROKAUTISESSA PALVE-
LUSSA – itsemääräämisoikeus ja ihmisarvoinen hoito (2021)

49 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU - SOTEN
UUSI ALKU, OSA III (2021)

50 Anna-Maija Pyykönen, Johanna Lammintakanen & Aini Pehkonen
SYRJIIKÖ DIGITALISOINTI IHMISIÄ SOSIAALIPALVELUISSA? (2022)

51 Satu Ojala, Markku Sippola & Paul Jonker-Hoffrén
JULKISALOJEN PALKKANEUVOTTELUT MÄÄRITTÄVÄT KOKO PALVELUJÄRJES-
TELMÄN TULEVAISUUTTA
(2022)

52 Antti Mykkänen
SUOMALAISEN KUNTAJOHTAMISEN TILA JA TULEVAISUUS 2022 (2022)

53 Samuli Aho & Jari Kaivo-oja

KUNTASUKU-PROJEKTI: SUOMEN KUNTIEN LAPSI-, VANHUS- JA VÄESTÖLLISEN
HUOLTOSUHTEN TARKASTELUA MAAKUNTATASOLLA KÄYTTÖTALOUDEN NÄ-
KÖKULMASTA AJANJAKSOLLA 2015–2019 (2022)

Linnéa Henriksson ja Janette Huttunen

**KUNNALLISET VAIKUTTAMISELIMET JA
VAIKUTUSVALLAN MONET PUOLET – TUTKIMUS
NUORISOVALTUUSTOJEN, VANHUSNEUVOSTOJEN JA
VAMMAISNEUVOSTOJEN VAIKUTUSVALLASTA**

Tämä raportti käsittelee kolmen kunnallisen vaikuttamiselimen vaikutusvaltaa. Raportissa tarkastellaan nuorisovaltuustojen, vanhus- ja vammaisneuvostojen jäsenten sekä poliitikkojen käsityksiä vaikutusvallasta kyselytutkimuksen avulla. Tuloksista havaitaan, että nuorisovaltuustojen jäsenet kokivat eniten sekä sisäistä että ulkoista vaikutusvaltaa. Nuorisovaltuustoilla on myös vahvin rooli kunnallisissa päätöksentekokoelimityksissä verrattuna muihin neuvostoihin. Poliitikot suhtautuvat neuvostoihin positiivisesti ja ovat niiden vaikutusvallan kasvattamisen kannalla ainakin silloin, kun se ei vaadi lisäresursseja. Mikäli neuvostojen jäsenten vaikutusvallan kokemusta ja todellista vaikutusvaltaa halutaan kasvattaa, tulee niiden asemaa ja edustusta kunnallisissa päätöksentekokoelimityksissä vahvistaa.



kaks.fi
KUNNALLISALAN
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ