

Eduskunnan hallintovaliokunnalle
hav@eduskunta.fi

Hallituksen esitys 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itse-hallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Johdanto

Maakuntien ylintä päätösvaltaa käyttäisivät vaaleilla valittavat valtuustot. Maakuntavaltuusto päättää valtuuston koosta on ensimmäisten vaalien jälkeen. Maakuntalaissa säädetään äänioikeudesta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, asukkaiden ja palveluidenkäyttäjien aloiteoikeudesta, kansanäänestyksestä, vaikuttamistoimielimistä ja viestinnästä. Vaaleista ja menettelystä säädetään vaalilaissa. Säännökset vastaavat pitkälti kuntalain vastaavia säännöksiä, ne ovat osoittautuneet toimiviksi, eikä niihin sinänsä ole huomautettavaa. Uuden vaaleilla valittavan hallinnon demokratian toteutuminen edellyttää kuitenkin seuranta- ja tarvittaessa puuttumista ei-toivottuihin seurauksiin.

Perustettavissa maakunnissa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetystä itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla, josta säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 67/2014 vp pitänyt perustuslain kannalta mahdollisena siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettulle kuntaa suuremmalle itsehallintoalueelle, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla olisi lisäksi verotusoikeus.

Vaaleilla valitun maakuntavaltuuston toimivalta päättää maakunnan asioista tullaan kuitenkin hallitukseen esityksessä ja muussa valmisteltavana olevassa lainsäädännössä rajoittamaan tavalla, joka ei tue kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista.

Suomi on sitoutunut Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Siinä itsehallinnolla tarkoitetaan paikallisten viranomaisten oikeutta lain nojalla hoitaa julkisia tehtäviä omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Maakuntien itsehallinto ei hallinnon järjestämisen, rahoitusratkaisun ja aluejaon vuoksi täytä peruskirjan ehtoja. Suomi joutuu tältä osin sanoutumaan irti peruskirjan asiaa koskevista määräyksistä, joihin se aiemmin on sitoutunut. Rajaus on merkittävä.

Maakunnilla ei ole taloudellista liikkumavaraa. Tärkein maakuntien kansanvaltaisuutta ja itsehallintoa rajoittava tekijä on, että maakunnilla ei tulisi olemaan verotusoikeutta, vaan maakuntien talous perustuisi miltei kokonaan valtion maakunnalle osoittamaan rahoitukseen. Lisäksi valtion rahoituksen on esityksessä nähty oikeuttavan ja jopa edellyttävän maakuntien toimintavapauden olennaista rajoittamista lainsäädännöllä.

Maakuntavaltuusto ja valtionohjaus

Maakunnat olisivat keskimäärin huomattavasti kuntia suurempia sekä kooltaan että taloudeltaan. Tästä huolimatta maakuntien itsehallinto tulee olemaan selvästi kunnallista itsehallintoa heikompaa. Näin ollen tehtävien siirtyessä kunnilta maakunnille tehtävien kansanvaltainen ohjaus heikkenee. Maakuntien vaaleilla valitun maakuntavaltuuston toimivaltaa rajoittaa pitkälle menevä valtioneuvoston ja ministeriöiden valtion ohjaus. Maakuntien päätösvalan kapasiteetti suhteessa suorilla vaaleilla valittuun valtuustoon muodostaa jo lähtökohtaisesti legitimitteettiongelman demokratian näkökulmasta. Nyt maakunnat tulevat olemaan työvälineitä vahvistettaessa valtion ohjausta.

Yleisellä tasolla maakuntien kansanvaltaisuuden näkökulmasta keskeisiä ongelmakohtia esityksessä ovat seuraavat:

- Oikeus päättää palveluiden tuotantotavasta erittäin rajoitettu
 - » valtioneuvoston päätösvalta yhteistoimintasopimuksissa ja palvelurakenteen ohjauksessa,
 - » valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden markkinoille vienti ja yhtiöittämisvelvollisuus sekä
 - » järjestämisen ja tuottamisen erottaminen myös omassa tuotannossa maakunnan liikelaitokseen.
- Oikeus päättää sisäisestä hallinnostaan osittain rajoitettu
 - » yksi sote-liikelaitos,
 - » valtakunnalliset palvelukeskukset ja
 - » delegointivelvollisuudet
- Oikeus sopia rajoitettu
 - » työnjako ja yhteistyö kuntien kanssa,
 - » valtakunnallisten in-house yhtiöiden palveluiden käyttövelvollisuus,
 - » lainanotto-oikeus vain käyttötalousmenoihin.
- Valtioneuvoston ja ministeriön laajat, avoimet ja tulkinnanvaraiset toimivaltuudet
 - » päätöksenteon ja operatiivisen toiminnan ohjaus erityisesti järjestämislaissa,
 - » asetuksenantovaltuudet,
 - » investointien ohjaus.
- Maakuntalain erittäin tiukat taloussäännökset
 - » tasapainovaatimus,
 - » maakunnan alijäämän kattamisvelvollisuudet yhdistettynä ahtaaseen julkisen talouden rahoituskehykseen (maakuntien rahoituslakiin kirjattu 3 mrd. euron säästövelvoite),
 - » maakuntien arviointimenettelyn käynnistäviin kriteereihin.

Eri ministeriöiden valtioon ohjauksesta voi muodostua olennaisesti kansanvaltaa rajoittava kokonaisuus. Eduskunnan käsittelyssä on vasta maakuntauudistuksen ensimmäinen paketti. Valmistelussa on vielä neljä muuta järjestämislakia ja paljon erityislainsäädäntöä.

Maakuntauudistukseen liittyy laaja palveluiden yhtiöittämisvelvollisuus asukkaiden valinnanvapauden toteuttamiseksi. Yhtiöittämisvelvollisuuden toteuttamiseen, laajuuteen ja aikatauluun tulisi jättää maakunnallisiin päätöksiin perustuvaa liikkumavaraa. Malli kaipaa yksinkertaistamista ja selkeytystä. Valinnanvapaus tulisi saattaa käytäntöön asteittain ja kokeilujen kautta. Hallittu siirtyminen yhtiömalliin voisi tapahtua kokeiluja hyödyntäen. Maakunnilla tulisi olla lakiluonnoksessa esitettävää mahdollisuudet päättää keinoista, joita ne käyttävät esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Maakunnan tehtävään palveluiden järjestäjänä on kiinnitetty liian vähän huomiota. Maakuntavaltuusto vastaa lainsäädännön asettamain reunaehdoin maakunnan toiminnasta ja taloudesta ja sen keskeisimmät johtamisen välineet ovat strategia, johtamisjärjestelmä ja konsernirakenne sekä talousarvioon sisältyvät toiminnalliset tavoitteet ja eri toimijoille jaettavat resurssit. Demokratian toimivuuden turvaamiseksi järjestämistaho on resursoitava hyvin. Maakuntastrategian tulee aidosti ohjata monituottajajärjestelmän toimintaedellytyksiä. Lakiin perustuva järjestäjän ja tuottajan erottaminen vähentää demokraattista ohjausta, palvelujen tuotannosta vastaavat yksityiset yritykset ja julkisella puolella ammattijohtajat. Maakunnille tulisi antaa itsehallinnon mukaisesti mahdollisuus päättää itse tarkoituksenmukaisesta organisoitumisesta. Uudistuksessa pitäisi antaa mahdollisuus ottaa paikalliset ratkaisut paremmin huomioon.

Maakuntien mahdollisuudet ohjata niiden järjestämisvastuulla olevia palveluita olisivat rajatut. Ehdotetussa rakenteessa perinteinen hallinnollinen ohjaus väistyy ja siirrytään huomattavasti aikaisempaa enemmän markkinoiden kautta tapahtuvaan ohjaukseen, sopimusohjaukseen ja omistajaohjaukseen. Ohjaus- ja johtamisjärjestelmän kokonaisuus ja sen vaikutukset uudistukselle asetettuihin maakuntien toimintaan ja kansanvaltaisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutumiseen hahmottuvat esityksessä huonosti.

Demokratia

Hallituksen esityksessä arvioidaan uudistuksella olevan merkittäviä vaikutuksia demokratiaan, asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin sekä poliittiseen toimintakulttuuriin ja -järjestelmään.

Perustettavat maakunnat muodostavat kokonaan uuden hallinnon tason ja siten vaikutuksia demokratian toteutumiseen voidaan arvioida monilta osin vasta myöhemmin. Vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, millaiseksi maakuntien toiminta ja muun muassa toimielin- ja päätöksentekorakenteet muodostuvat ja missä määrin maakunnissa otetaan käyttöön lain mahdollistamia osallistumis- ja vaikuttamistapoja ja miten niitä eri maakunnissa sovelletaan. Uuden hallinnontason perustamisen vaikutukset demokratiaan kytkeytyvät myös siihen, missä määrin maakunnan asukkaat kiinnostuvat vaikuttamisesta ja haluavat osallistua maakunnan toimintaan.

Lakiluonnos sisältää kuntalain kaltaisia mahdollistavia pykäläiä demokratian ja osallistumis- mahdollisuuksien osalta ja koska tulevissa maakunnissa lähtökohdat ja olosuhteet tulevat vaihtelevaan merkittävästi, myös lain soveltamisessa tulee olla joustavuutta, mahdollisuuksia rakentaa oma maakunta omista lähtökohdistaan mahdollisimman toimivaksi kokonaisuudeksi.

Maakuntavaalit

Norjan, Ruotsin ja Tanskan aluetason vaalijärjestelmät antavat maakuntauudistukselle sekä vaalidemokratian järjestämiselle hyvät vertailu- ja verrokkimahdollisuudet.

Norjassa on kaikkiaan 18 aluekuntaa (fylkeskommuner), Ruotsissa 20 maakäräjää (landsting) ja Tanskassa 5 (regioner). Kussakin maassa valtuustot valitaan suorilla vaaleilla samanaikaisesti kuntavaalien kanssa. Vaalit ovat muissa Pohjoismaissa pääasiassa puoluelistavaalit.

Ruotsin alueilla on suurin itsehallinto, sillä niillä on suorien vaalien lisäksi myös verotusoikeus. Sekä Norjassa että Ruotsissa aluetaso voi itse päättää valtuustonsa koosta eri kokoluokille määriteltyjen minimimäärien puitteissa, Tanskassa alueellisen valtuuston koko on sen sijaan tarkoin säädelty. Norjassa aluekuntien valtuustoissa on 35-57 jäsentä, Ruotsissa 47-149 ja Tanskassa 41. Norjassa ja Tanskassa ei ole käytössä aluekuntien sisäistä vaalipiirijakoa. Ruotsissa lainsäädäntö mahdollistaa sisäiset vaalipiirit, ja ne ovat käytännössä kaikkien maakäräjien vaaleissa. Suurinta aluetta edustavan Tukholman läänin maakäräjien vaaleissa on käytössä 12 vaalipiiriä, joista 6 Tukholman kaupungissa.

Ruotsin ja Tanskan viimeisimmissä vaaleissa aluetason vaalien äänestysprosentti oli lähes vastaava kuin kuntavaaleissa, Norjassa sitä vastoin noin neljä prosenttiyksikköä alempi.

Hallituksen esityksen mukaan maakuntien päätöksenteon demokraattisuuden edellytyksenä voidaan katsoa olevan, että alueelle valittaisiin ylin päättävä toimielin eli maakuntavaltuusto suorilla maakuntavaaleilla, joissa maakunnan asukkailla olisi yhtäläinen äänioikeus. Maakuntavaaleista säädetäisiin maakuntalaissa ja valtuuston vaalimenettelystä vaalilainsäädännössä. Ensimmäiset maakuntavaalit toimitettaisiin vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä ja sen jälkeen vaalit toimitettaisiin aina kuntavaalien yhteydessä. Äänestäjän kannalta olisi selkeintä, että maakuntavaaleja koskevassa sääntelyssä noudatettaisiin mahdollisimman pitkälti voimassa olevan vaalilainsäädännön mukaisia periaatteita.

Maakuntavaalit ovat perusteltua järjestää tulevaisuudessa samanaikaisesti kuntavaalien kanssa - samoin kuin toimitaan myös muissa Pohjoismaissa. Ensimmäisten vaalien järjestäminen samanaikaisesti presidentinvaalien kanssa on perusteltua sikäli, että maakuntavaalit edustavat aivan uutta ja kansalaisille viidettä erillistä vaalia kunta-, eduskunta- presidentin- sekä EU-vaalien rinnalla. Tänä keväänä järjestetyt kuntavaalit aloittivat 'vaaliputken', joka sisältää neljät vaalit kahden vuoden sisällä, maakuntavaalit viidentenä vaalina.

Useat erilliset ja peräkkäiset vaalit tuovat erityisiä haasteita kansalaisten vaaliosallistumiselle maakuntavaaleissa. Haasteita aiheuttavat myös resursointi, ehdokkaiden rekrytointi ja vaaliviestintä. Kuntaliitto kantaakin huolta muutostuen resurssien lisäksi myös kuntalaisille suunnatusta vaaliviestinnästä sekä siitä mikä/mitkä tahot vastaavat vaaliviestinnästä ja mistä näkökulmista. Vaalien onnistuminen on vahvasti riippuvainen edellä mainituista tekijöistä.

Sote- ja maakuntauudistusta sekä maakuntavaaleja koskevan ymmärrettävän ja riittävän informaation tuottaminen kansalaisille osoittautuu äärimmäisen tärkeäksi. Kuntaliitossa osana ARTTU2-ohjelmaa kuluneena keväänä toteutettavan laajan kuntalaiskyselyn tulosten perusteella viestintä on avainasemassa. Runsaat 9 000 vastaajaa kattavasta ennakkotiedoista käy ilmi, että kansalaisista noin 40% on seurannut uudistusta koskevaa keskustelua aktiivisesti tiedotusvälineitä, mutta vain 34% ymmärtää pääpiirteissään, mistä uudistuksessa on kyse.

Vastaajista 50% ei usko uudistuksen parantavan sosiaali- ja terveystalviteuita omassa kunnassa ja 41% on sitä mieltä, että uudistus tulee heikentämään kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Uudistuksen kannalta haastavimpia ovat 18-29 -vuotiaat, sillä kyseistä ikäluokkaa edustavista vastanneista yli puolet on ilmoittanut, ettei ole seurannut uudistusta koskevaa keskustelua aktiivisesti tiedotusvälineistä ja ainoastaan runsas neljännes on ilmoittanut ymmärtävänsä mistä uudistuksessa on kyse.

ARTTU2-ohjelman kuntalaiskyselyn 2017 ennakkotulosten mukaan tulevissa maakuntavaaleissa äänestämään aikovien osuus on noin 10 prosenttiyksikköä pienempi. Äänestämisen suhteen epävarmojen osuus on vastaavasti suurempi kuin kuntavaaleissa äänestää aikovien. Äänestysaikeissa muita suuremmat poikkeamat ovat nähtävissä 18-29 vuotiaiden ikäluokkaa edustavien vastauksissa; äänestää aikovien osuus on 20 prosenttiyksikköä kaikkien vastanneiden äänestää aikovien osuutta pienempi ja samanaikaisesti noin 44 prosenttia nuorimasta ikäluokasta on tässä vaiheessa epävarma äänestämisestä.

Maakuntavaaleissa äänestysaiheet näyttäisivät ennakkotulosten perusteella olevan merkittävässä yhteydessä sen kanssa ymmärtääkö henkilö ylipäätään mistä uudistuksessa on kyse ja mistä maakuntavaaleissa äänestetään.

ARTTU2-ohjelman kevään 2017 kuntalaiskyselystä saadut tulokset antavat erittäin selkeitä viitteitä siitä, että sekä uudistus että tulevat maakuntavaalit erityisesti vaativat tavoitteiden kirkastamista ja konkretisointia sekä hyvin selkeitä ja monikanavaista viestintää. Nuorimmat äänestäjät ja esimerkiksi maahanmuuttajat tulevat olemaan maakuntavaaleissa kuntavaalien tapaan haastavimpia kohderyhmiä.

Hallituksen esityksen mukaan maakuntavaltuuston jäsenet edustavat maakuntaa kokonaisuutena, eivät sen yksittäisiä kuntia ja muulla tavoin määriteltyjä osia. Maakuntien jakamiselle sisäisiin vaalipiireihin ei lähtökohtaisesti ole tarvetta. Kun valtuuston jäsenet valitaan yhdestä vaalipiiristä, he edustavat silloin korostetusti koko itsehallintoaluetta. Jos alue jaettaisiin sisäisiin vaalipiireihin, saattaisi seurauksena olla se, että eri vaalipiireistä valitut edustajat pyrkisivät toimimaan valtuustossa pääasiassa oman vaalipiirinsä edunvalvojina, mikä saattaisi hankaloittaa alueen kokonaisedun huomioimista valtuuston toiminnassa.

Lakiluonnoksen perustelut maakuntavaalien järjestämisestä kussakin maakunnassa yhtenä vaalipiirinä ovat pääosin oikein ja perusteltuja. On kuitenkin huomattava, että maahamme nyt perustettavissa maakunnissa sekä väestömäärä että kuntien määrä vaihtelevat suuresti, eivätkä siten ole lähtökohtaisesti keskenään täysin tasavertaisia.

Valtuustojen vähimmäismääriin suhteutettuna maakunnittainen tilanne vaihtelisi väestömäärältään pienimmän Keski-Pohjanmaan maakunnan noin 1 200 asukkaasta valtuustopaikkaa kohti suurimman Uudenmaan maakunnan noin 16 600 asukkaaseen valtuustopaikkaa kohti, mikä on yli kymmenkertainen määrä pienimpään maakuntaan verrattuna. Kun vielä huomioidaan, että joissakin maakunnissa suurin/suurimmat kaupungit ovat väestömäärältään yliver-taisia maakunnan pienimpiin kuntiin verrattuna, on perusteltua harkita vaalipiirijakoa.

Vaalipiirijakoa tulisi harkita ainakin Uudenmaan maakunnassa. Tämä siksi, että Helsingin väestö yksinään vastaa pitkälti yli kolmannesta koko maakunnan väestömäärästä ja kolmen suurimman kaupungin yhteismäärä 57 prosenttia koko väestömäärästä. Tästä seuraisi vaaleissa suurimpien äänimäärien ja siten myös vaaleissa läpi menevien ehdokkaiden vahvaa keskittymistä pääkaupunkiseudulle.

Maakuntavaltuustovaalin simulointi tämänkeväisillä kuntavaalien äänestystuloksilla osoittaa Uudenmaan maakunnan osalta sen, että esimerkiksi Kokoomukselle laskelmassa tulevasta 28 paikasta lähes kaikki paikat täyttyisivät Helsingin ja Espoon ehdokkailla.

Kuntaliitto on painottanut reaaliaikaisen arvioinnin tärkeyttä suurissa muutoksissa ja uudistuksissa. Näin ollen Kuntaliitto korostaa reaaliaikaisen arvioinnin liittämisen tärkeyttä myös osaksi sote- ja maakuntauudistusta. Ensimmäisten maakuntavaalien jälkeen on perusteltua tehdä arviointia niin vaaliviestinnän, ehdokasasettelun, äänestysaktiivisuuden sekä valittujen valtuutettujen edustavuuden näkökulmista. Vaikka alueellisen tason vaaleilla on pitkät ja vakiintuneet perinteet esimerkiksi muissa Pohjoismaissa, niin meillä maakuntataso ja maakuntavaalit ovat asukkaille uusia ja vieraita Vaalit edellyttävät huolellista valmistelua ja aktiivista

viestintää sekä eri alueiden erityispiirteiden huomiointia ja ymmärrystä. Perusteellinen jälkikäteinen arviointi on tarpeen.

Osallisuus

Maakunta on hallinnollisesti ja toiminnallisesti sekä mahdollisuus että haaste osallisuuden ja demokratian toteutumisen näkökulmasta. Yhtenä ydinkysymyksenä on osallisuuteen liittyvien yhdyspintojen löytäminen maakuntien ja kuntien välillä - miten luoda toimivat vuorovaikutus- ja neuvottelumenettelyt sekä toimivat kumppanuudet niin maakuntien kuin kuntien sisällä mutta myös niiden välillä. Asukkaiden näkökulmasta maakuntien ja kuntien tehtävät muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Oleellista on myös edistää käyttäjälähtöisyyttä erityisesti sote-palveluissa niin, että palvelusuunnittelua koskeva päätöksenteko saadaan lähelle ihmistä.

Maakuntalaissa on määritelty asukkaiden osallistumismahdollisuudet samalla tavalla mahdollistaviksi kuin mitä ne ovat kuntalaissa. Osallisuuden edellytys on hyvä viestintä suunnitelmista, valmisteltavana olevista asioista ja eri vaihtoehdoista. Oikea-aikainen ja riittävä viestintä on osallisuuden keskeisin edellytys. Myös vaikuttamistoimielinten toimintaedellytykset ovat maakunnan vastuulla. Maakunnissa voidaankin hyödyntää kunnissa jo toimivia osallistumisen tapoja ja -malleja. Maakuntastrategiassa tulee olla linjaukset osallisuuden toteuttamiseksi.

Maakuntaudistuksen yksi riski on uudistuksen myötä kasvava demokratiavaje. Nykyisiä kuntia suuremmat maakunnat ja sote-palvelujen tuotanto-organisaatiot voivat etäännyttää sekä päättäjiä että asukkaita oman maakuntansa palvelujen päätöksenteosta ja vaikutusmahdollisuuksista. Erityisen merkittäväksi riski nousee sote-palvelujen yhtiöittämisvelvoitteen vuoksi. Päätöksenteossa, järjestämis- ja tuottamuvastuuissa sekä kunnan roolissa tapahtuvat muutokset heijastuvat niin edustukselliseen demokratiaan, kunnallisiin vaikuttamistoimielimiin (vanhusneuvostot, nuorisovaltuustot ja vammaisneuvostot), suoriin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin sekä yhteistyösuhteisiin ja kumppanuuksiin kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Avainasemassa on myös henkilöstön osaaminen asukkaiden osallistumisen vahvistamiseksi. Erityisen tärkeää se on palvelujen suunnitteluun osallistumisessa. Asiakasyhdyspinnassa työkentelevien tulee osata käyttää erilaisia käyttäjälähtöisiä osallistumisen menetelmiä, jotta asiakkaan kokemusasiantuntijuus saadaan hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti. Osallistavien menetelmien käyttö asiakastyössä tulisi sisällyttää myös palvelutuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin. Jotta asukkaiden näkemyksillä on tosiasiallista vaikutusta maakuntien ja tuotanto-organisaatioiden toimintaan, edellyttää se myös jo olemassa olevien osallistumis- ja vaikuttamismenetelmien syvempää käyttöönottoa sekä vertaisoppimisen ja kumppanuuksien vahvistamista

Kansalaisella on maakunnan asukkaana, useita erilaisia rooleja. Roolit korostavat kansalaista yksilönä oikeuksineen ja velvollisuuksineen, toisaalta rooleja asiakkaana ja palvelujenkäyttäjänä. Maakunnat tulevat olemaan väistämättä toimintaympäristöiltään erilaisia. Asukkaiden tarpeista lähtien maakunnissa tullaan käyttämään erilaisia asukkaiden osallistamiseen ja osallistamiseen kannustavia menetelmiä ja työkaluja, kuten systemaattista asiakaspalautteen keräämistä ja hyödyntämistä sekä erilaisia asiakasraateja.

Asiakas- ja käyttäjälähtöisyyden keskeinen ominaisuus on, ettei palveluita järjestetä pelkästään organisaation, vaan asiakkaan tarpeista lähtien mahdollisimman toimiviksi. Tämä edellyttää asiakkaalta ja palvelutarjoajalta vuoropuhelua ja asiakasymmärrystä eli kattavaa tietoa asiakkaista, heidän tarpeistaan ja sen hyödyntämistä palveluiden kehittämisen pohjana. Asiakas nähdään tällöin palveluihin osallistuvana aktiivisena toimijana, ei passiivisena palveluiden kohteena. Asiakkaan oman elämän asiantuntemus tekee hänestä palveluprosessissa työntekijän kanssa yhdenvertaisen toimijan ja tasavertaisen kumppanin. Tällöin nousevat esille vastaavasti erilaiset käyttäjälähtöisyyttä vahvistavat työkalut.

Kuntalaisen äänen kuuluminen läpi hallinnon rajojen on ollut tyypillinen ongelma suurissa organisaatioissa. Kunnan ja maakuntien välisessä yhteistyössä on huomioitava kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet myös yhdyspintapalveluissa ja läpi koko asukkaan palvelupolun. Osallisuuden tosiasiallinen vaikuttavuus edellyttää vertaisoppimisen ja kumppanuuden vahvistamista.

Neuvoa antava kansanäänestys

Kuntaliitto kannattaa lakiesityksen sisältämää neuvoa-antavien kansanäänestysten mahdollistamisesta maakunnissa sekä sitä, että sekä maakunnan että kunnan kansanäänestys olisi mahdollista toimittaa maakuntavaalien ja kuntavaalien yhteydessä. Kuntaliitto on samaa mieltä lakiesityksen perustelusta, jonka mukaan vaalien yhteydessä järjestettävän kansanäänestyksen mahdollistaminen voisi osaltaan alentaa kansanäänestysten toimittamisen kynnystä, koska vaalien yhteydessä toimitettavan kansanäänestyksen kulut olisivat maakunnalle tai kunnalle jonkin verran pienemmät kuin jos kansanäänestys järjestettäisiin erillisenä.