

HALLINNON JA DEMOKRATIAN KEHITTÄMISRAPORTTI 22.5.2008

Raportin taustaksi

Kuntien toimintaympäristö on muuttunut nopeasti 1990-luvun puolivälin jälkeen. Kunnallishallintoon saakka vaikuttavat tekijät ovat monin eri tavoin globalisoituneet; ilmaston muutokset, kilpailu työpaikoista ja yrityksistä, ikääntyminen, työvoiman saatavuus, talouden kasvun hiipuminen ja monet kymmenet erilaiset tekijät vaikuttavat entistä selkeämmin kuntien kustannuspaineita kasvattaen ja tätä kautta muuttaen kuntien toimintamalleja. Yhä enenevässä määrin palvelutuotanto keskittyy ja muodostuu tilaaja-tuottaja-asetelma. Tässä muutoksessa kunnallinen päätöksentekovalta ei ole samanlainen kuin se oli 1980-luvulla eikä silloin luodut rakenteet kaikin osin vastaa muuttunutta toimintaympäristöä.

Kunnallishallintoon kohdistuvia keskeisiä haasteita ovat:

- Kansalaisten mielenkiinto politiikkaan ja demokratiaan hiipuu; kansanvaltainen toimintamalli edellyttää kansalaisten mielenkiintoa ja luottamusta
- Luottamushenkilöiden on entistä vaikeampi ns. harrastustoimintaluonteisesti irrottaa aikaa kunnallishallinnon asioiden hoitoon niiden muodostuessa entistä vaativimmiksi ja edellyttäen entistä laaja-alaisempaa asioiden selvittämistä ja perehtymistä
- Talouden arvot uhkaavat syrjäyttää poliittiset arvot kunnallisen palvelutuotannon painiessa rajallisten resurssien jatkuvassa ahdingossa
- Kunnat joutuvat kustannuspaineiden vuoksi toteuttamaan yhä suuremman määrän toiminnoista yhdessä; kunnan välitön päätöksentekovalta ja demokratia etäänny
- Kuntalaiset haluavat myös aktiivisempaa kuluttajan roolia kunnallisissa palveluissa
- Ns. ilkeät ongelmat (ongelmat joihin on vaikea löytää ratkaisuja) yleistyvät

Kunnanhallitus perusti hallinnon ja demokratian kehittämistyöryhmän kokouksessaan 8.1.2007. Työryhmään nimettiin:

kunnanhallituksen puheenjohtaja, pj	Heikki Mantere
kunnanhallituksen varapuheenjohtaja	Kari Tamminen
kunnanhallituksen jäsen	Asko Raita
kunnanhallituksen jäsen	Kari Valonen
kunnanhallituksen jäsen	Sirkka-Liisa Salmijärvi
kunnanhallituksen jäsen	Kaija Pärnänen
valtuutettu	Jarmo Talvitie
valtuutettu	Kristiina Vanhala-Selin
kunnanjohtaja	Päivi Rahkonen
tekninen johtaja	Mika Räsänen
sivistystoimenjohtaja	Riitta Niittyviita
sosiaali- ja terveysjohtaja	Päivi Hiltunen
hallintopäällikkö	Kaija Manninen

Työryhmä on kokoontunut 13 kertaa. Työn aikana työryhmä on kuullut seuraavia asiantuntijoita:

- Professori (innovaatiojärjestelmät) Vesa Harmaakorpi, Lappeenrannan teknillisen korkeakoulun Lahden yksikkö
- Johtamistieteiden laitoksen tutkimusjohtaja Timo Aarrevaara, Tampereen yliopisto
- Kehitysjohtaja Kaija Majoinen, Suomen Kuntaliitto
- Maakuntajohtaja Esa Halme, Päijät-Hämeen maakuntaliitto

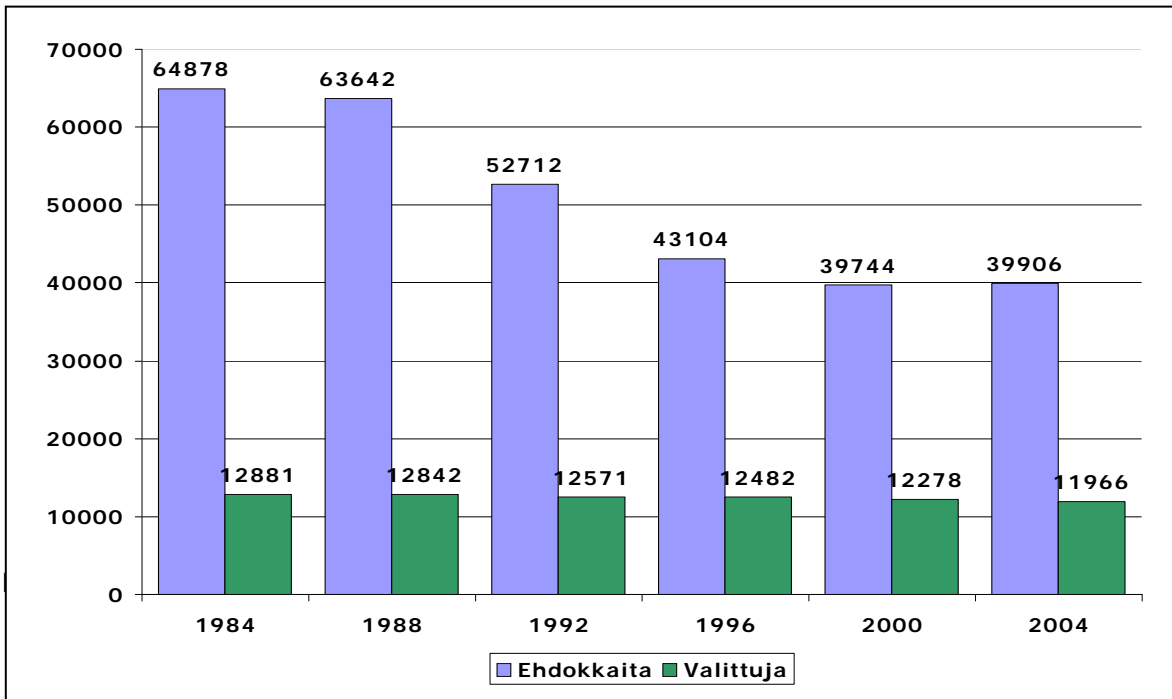
Työryhmä on käynyt avointa ja rakentavaa sekä laaja-alaista keskustelua hallinnon ja demokratian kehittämisen eri aihealueista ja pyrkinyt työssään etsimään erilaisia ratkaisumalleja tukeakseen demokratian kehitystä ja yhteen sovittaakseen kunnallishallinnon rakenteita muuttuvan ympäristön vaatimuksia vastaavaksi.

Hollolassa 22. toukokuuta 2008

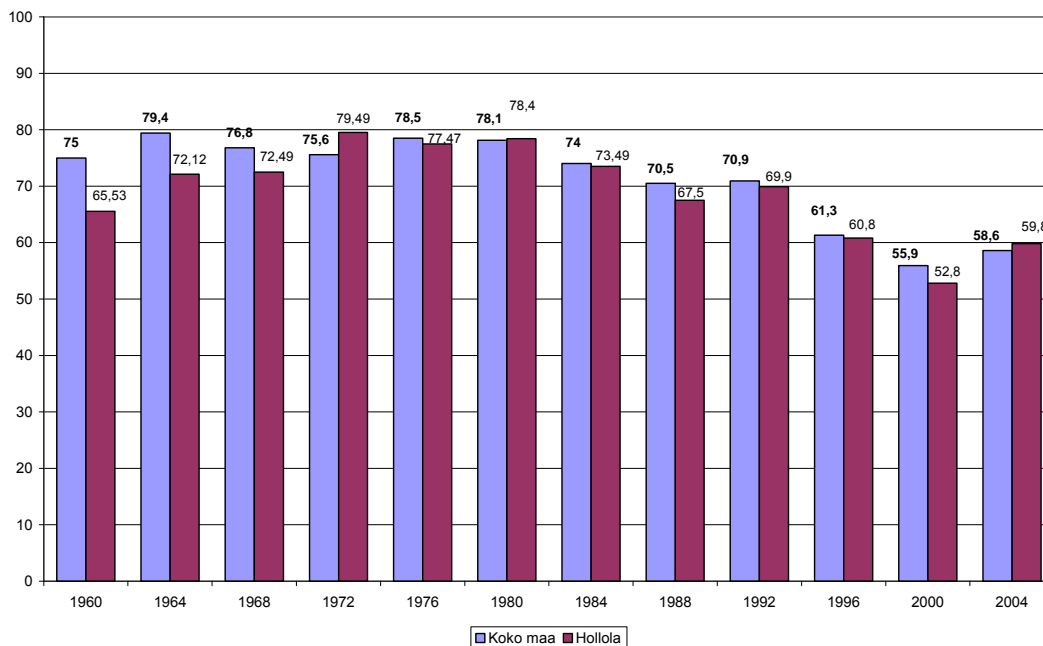
Hallinnon ja demokratian kehittämistyöryhmä

1. YLEISET DEMOKRATIAAN KOHDISTUVAT HAASTEET

Puoluepolitiikan kautta on rakennettu suomalainen hyvinvointiyhteiskunta. Kun kaikki suuret tavoitteet on jo toteutettu, on vaikea löytää sisältöä politiikkaan. Samaan aikaan vaurastunut yhteiskuntamme yksilö kokee, ettei yhteiskuntamme tarjoa kansalaisia haastavia ja kannustavia arvoja pysyvän hyvinvoinnin ja onnellisuuden rakentamiseen. Ristiriita arjen ja siinä läsnä olevien instituutioiden välillä on kasvanut. Tämä ristiriita näkyy arjessa monella tavoin, selvimmin vaaleihin osallistumisena (ehdokkaiden määrän jyrkkänä laskuna) sekä äänestamisaktiivisuutena.



Ehdokkaiden ja valittujen lukumäärä 1984-2004 kunnallisvaaleissa



Kunnallisvaalien äänestysprosentti vuosien 1960-2004 välillä toimitetuissa vaaleissa

2. RATKAISUJEN ETSINTÄÄ / AKTIIVINEN KUNTALAISROOLI SYNTYY VAIKUTUSKANAVIA LUOMALLA *)

Hyvinvointivaltio on eräänlaisessa kulminaatiopisteessä; lisäpalvelu ei enää juurikaan lisää kuntalaisten / kansalaisten hyvinvointia. Vaikka rahaa olisikin käytettävissä julkisten rakenteiden merkitys vähenee. Tämä näkyy mm. siinä, että ns. ilkeät ongelmat eli ongelmat, mihin ei voida vaikuttaa juurikaan julkisten toimijoiden taholta, lisääntyy. Tällaisia ongelmia ovat mm. lasten ja nuorten pahoinvointi, perheiden ajankäyttöön liittyvät ongelmat ja psyykkiset ongelmat. Toisaalta julkisilla toimijoilla on entistä vähemmän rahaa, mikä näkyy palvelujen alentamispaineena.

Monet ongelmat ovat globaaleja, määrittelemättömiä ja vaikeasti jäsennettäviä: niihin ei ole löydettävissä yhteiskunnallisia ratkaisuja. Ne on ratkaistavissa vain uusilla sosiaalisilla innovaatioilla.

2.1 Ratkaisu ei löydy asiakasnäkökulman korostamisesta tai purkamalla rakenteita: motivaatio on etsittävä ja löydettävä

Ratkaisu yhteiskunnallisen osallistumisen haasteeseen ei löydy lokeroimalla ihmisiä kuluttajiksi. Ratkaisu ei myöskään löydy automaattisesti purkamalla jäykkiä, holhoavia instituutioita. Julkisten palveluiden purkaminen ei tuota vastuuta, ei varsinkaan työ-, perhe- ja harrastusyhteisöjen verkostoista pudonneille.

Enää ei ole olemassa passiivista, ilmaisia palveluja tyytyväisenä hyödyntävää kansalaista. Koulutetut ihmiset kyseenalaistavat helposti ja vaativat yksilöllisen motiivin muuttaakseen toimintatapojaan.

2.2 Merkityksellisten yhteisöjen ylläpitäminen yksilön vaikuttamiskanavana

Hajonneiden yhteisöjen merkitys on ymmärretty vasta kun näemme, että elämämme yksityishenkilönä on tullut ongelmalliseksi. Tarvitaan merkityksellisiä yhteisöjä, jossa voimme rakentaa tasapainoista minä-kuvaa. Ihminen voi hyvin ja kykenee tekemään oman elämänsä kannalta oikeat päätökset vain silloin, kun hän osaa ottaa aktiivisesti osaa ja mieltää itsensä osaksi yhteisöä.

Jotta ihminen voi ottaa vastuun itsestään ja muista, tulee hänen olla hyödyllinen ja yksilöllinen työntekijä, kuluttaja, kansalainen ja yksityishenkilö.

Kyky ja mahdollisuus ilmaista oma mielipide tarkoittaa myös parempaa kykyä vastuuseen ja sitoutumista yhteiseen hyvään. Niiden toteutuminen voi perustua vain kansalaisten omatoimisuuteen.

Osallisuuden verkostojen ja vertaisyhteisöjen tuottamisen kautta voidaan saavuttaa eniten niin ennaltaehkäisyssä kuin vastuunotossa; ei käskemällä eikä valistamalla, vaan luomalla yksilöllisiä motiiveja toimintatapojen muutokseen. Tarvitsemme uusia tapoja olla hyödyllisiä.

2.3 Julkisen sektorin rooli

a) *Tuki kansalaisten vapaalle toiminnalle (raha)*

Julkisen sektorin roolina on tukea näitä päätöksiä ja elämäntapamuutoksia tarjoamalla sekä tukea että tilaa kansalaisten vapaalle toiminnalle. Tuen on edistettävä vastuullisten yhteisöllisten päätösten syntymistä, mutta annettava niiden muodostua itsenäisesti. Suurin haaste on luoda yhteiskuntaan sellainen henki, joka kannustaa ihmisiä hyödyntämään omia – terveellä ja koulutetulla keskivertosuomalaisella varsin hyviä –voimavaroja yhteiseksi hyväksi.

b) *Kohtauspaikkojen luominen (tilat)*

Julkisella sektorilla on merkittävä rooli yhteisten kohtauspaikkojen ja toiminnallisten alustojen rakentamisessa. Tämän roolin löytäminen on ehdoton vaatimus tasa-arvon turvaamiseksi.

c) *Uudenlaiset vaikuttamiskanavat (käyttäjädemokratia)*

Pelkästään julkisen sektorin toimintatapoja muokkaamalla olisi mahdollista avata kansalaisille uudenlaisia vaikuttamisen kanavia. Kansalaisten käyttämiä palveluita ei ymmärretä osaksi kansalaisosallistumista. Hyvinvointipalvelujen vaikuttavuutta voidaan parantaa ensisijaisesti palvelun käyttäjän osallisuutta vahvistamalla, ei yksityistämällä tai investoimalla lisää vanhoihin toimintatapoihin.

Tämä on keino selviytyä yksilöllisen kulutuksen paineesta, mikä kohdistuu myös julkiseen palveluun ja missä käyttäjä ei maksa suoraan todellista hintaa palvelusta. Yksilön on laitettava peliin aiempaa enemmän omaa aikaansa, motivaatiotaan ja osaamistaan saadakseen yksilöllistä palvelua. Vertaisuus motivoi.

d) *Mukautumiskykyinen palvelutarjonta (sitoutuminen ja vastuu)*

Nykyään vertaiset tulee löytää ja valita itse, muuten motivaatiota ei synny. Kuuntelemalla yksilön ääntä saadaan aikaan sitoutumista ja mm. sitä, että myös lääkärikäynnin jälkeen huolehditaan omasta terveydestä. Julkisen sektorin tulee vastaanottaa ääntä ja valmistautua dialogiin.

Tavoitteena on luoda mukautumiskykyinen palvelutarjonta, jossa ammattilaiset aidosti kiinnostuisivat asiakkaidensa näkemyksistä. Osallistuvan tuotannon asenne leviäisi. Ammattilainen auttaisi asiakasta löytämään parhaan vaihtoehdon, joka toteutettaisiin yhdessä. Vastuuta pitäisi siirtää autonomisille yhteisöille, joissa ihmiset kokevat olevansa osallisia.

3. SUORAN DEMOKRATIAN KEHITTÄMINEN / KUNTALAISDEMOKRATIA

Edustuksellinen demokratia ja kansalaisten suorat osallistumismuodot muodostavat yhdessä toimivan demokratian kokonaisuuden. Tämän kokonaisuuden toimivuus edellyttää hallinnon, poliittisten päätöksentekijöiden ja kansalaisten keskinäistä luottamusta. Luottamus vahvistuu vuorovaikutuksessa. Sen keskeinen edellytys on koko virkamiesorganisaation ja poliittisten päätöksentekijöiden sitoutumien vuorovaikutteiseen toimintatapaan.

3.1 Kuntalaki

Vaalit eivät ole riittävä kanava välittämään kuntalaisten näkemyksiä päätöksentekoon. Kuntalain 27 §:ssä todetaan, että kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää

- valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin,
- järjestämällä kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa,
- tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia,
- selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa,
- järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa,
- avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä
- järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kuntalain 29 §, joka koskee kunnan tiedottamisvelvollisuutta, on myös tärkeä kuntalaisten osallistumisen kannalta. Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Milloin kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta. Myös julkisuuslaki velvoittaa viranomaiset aktiiviseen tiedon tuottamiseen ja jakamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä nuorisolaissa on myös tavoitteena osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien luominen kuntalaisille.

Kuntalaisten mielipiteiden välittyminen päätöksentekoon on oleellinen osa elävää demokratiaa. Osallistumisella on todettu olevan myönteisiä vaikutuksia sekä yksilön että yhteisön kannalta. Osallistuminen lisää kansalaisten aktiivisuutta, yksilön vastuuta ja halua toimia yhteisen hyvän puolesta.

Vaikka nyky-yhteiskunnassa korostuu yksilöllisyys, ei yhteisöllisyys ole kadonnut mihinkään. Ihmiset haluavat edelleen kuulua yhteisöihin. Yhteisöjen luonne on ehkä muuttunut; ne eivät ole välttämättä enää perinteisiä paikkaan ja aikaan sidottuja yhteisöjä vaan esim. verkossa toimivia yhteisöjä. Tämän vuoksi osallistumisen uudet muodot tulee ottaa huomioon ja kunnan on pyrittävä eri tavoin tukemaan vuorovaikutusta ja luomaan osallistumisen edellytyksiä. Useat osallistuvat ns. väliyhteisöjen kautta verkostoissa ja yhden asian liikkeissä. Kuntalaisista yhä useampi aktivoituu vain kun jokin uhkaa omaa lähiympäristöä tai elämänlaatua.

- *Hollolan kuntastrategiassa on todettu muutoshaasteina mm. yhteisöllisyyden pohjan ja rakenteiden vahvistaminen sekä demokratian uusi rooli.*
- *Tasapainotustyöryhmän loppuraportissa 2008 todetaan, että kansalaisten aktiivisuutta ja yhteistoimintaa edistetään; identiteetin rakentamista ja mahdollisuutta kokea hyväksyttävyyttä yhteiskunnan tasa-arvoisena jäsenenä jolloin aikaansaadaan vastuullisuutta ja sitoutumista.*

3.2 Vaalidemokratia / äänestäminen

Kuntalaiset osallistuvat yhä vähemmän edustuksellisen demokratian kautta. Äänestämiseen liittyviä demokratiaongelmia ovat esim. äänestysaktiivisuuden alhaisuus tai epätasainen jakautuminen eri kuntalaisryhmissä, uusien ehdokkaiden hankinnan vaikeudet, sosiaalisen edustavuuden vinoumat ja äänestäjille tarjottavien vaihtoehtojen epäselvyys.

Kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus samoin kuin vaaliehdokkaiden lukumäärä on ollut laskussa jo vuosikymmeniä. Aktiivisuus kasaantuu sosiaaliselta ja taloudelliselta asemalta hyväosaisempien keskuuteen. Nuoret ja syrjäytyneet ovat jäämässä vaalidemokratian ulkopuolelle. Eri-ikäisten, naisten ja miesten, maahanmuuttajien sekä eri työnantajataustaisten ja elämäntilanteessa olevien saaminen mukaan päätöksentekoon luo edellytykset elävälle demokratialle. Kunnallispolitiikan areenalle tuotavat isot asiat, kuten kuntaliitokset, kannustavat kuntalaisia ottamaan kantaa ja lopulta ehkä osallistumaan poliittiseen toimintaan edustuksellisen järjestelmän kautta.

Laki neuvoa-antavista kunnallisista kansanäänestyksistä tuli voimaan v. 1990. Kansanäänestyksiä on kunnissa järjestetty mm. kuntaliitoksista, tieasioista sekä lääninvaihdosta.

Palvelutuotannon siirtäminen entistä enemmän erilaisille yhteistoimintaorganisaatioille sekä yhteistoiminta-alueille (maakunta) aiheuttaa haasteita kansanvaltaisen legitimitetin kannalta. Demokratian välillisyyks on lisääntynyt, koska kuntalainen ei valitse suoraan luottamushenkilöitä, jotka istuvat päättävissä elimissä kuntayhtymissä. Demokraattisen ohjauksen perusta luodaan laadittaessa kuntayhtymän perussopimusta tai sopimuksia perustettavista yhteisistä toimielimistä.

- *Hollolassa on 10 äänestysaluetta, mikä on melko paljon verrattuna muihin samankokoisiin kuntiin. Ennakkoäänestyspaikkoja on kunnanvirastolla, Kalliolan kirjastossa, laitoksissa sekä äänestysautossa. Lisäksi järjestetään kotiaänestys.*
- *Hollolassa äänestysprosentti on sekä valtiollisissa että kunnallisvaaleissa ollut maakunnan korkeimpia.*

Linjaukset:

- Ennakkoäänestyspaikkojen ja äänestyspaikkojen lukumäärä pidetään ennallaan; niitä vähennetään vain jos vaalisalaisuus uhkaa kärsiä.
- Sähköinen äänestys otetaan vaaleissa käyttöön heti, kun se on mahdollista.
- Kunnallisvaaleissa puolueet ottavat esille nuoria (alle 30 v) ym. erityisryhmiä kiinnostavia teemoja ja etsivät näistä ryhmistä myös ehdokkaita.
- Kunnallisvaaleissa puolueet ja ehdokkaat hyödyntävät internetiä (blogit, äänestyskoneet).
- Vaaliasioista tiedotetaan aktiivisesti; osavastuu tiedottamisesta on luottamushenkilöillä; tätä kautta ”kasvotetaan” päättäjiä.
- Maakuntavaltuusto / aluehallinnon ylimpiin päättäviin toimielimiin tulee valita jäsenet suoralla kansanvaalilla.

3.3 Kuntalaisaloitteet

Kuntalain 28 § mukaan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettujen toimenpiteet.

- *Hollolassa aloitteiden tekijöille lähetetään ns. asiakaskirje, jossa kerrotaan mm., kuka ko. asiaa valmistelee.*
- *Kirjastossa ja yhteispalvelupisteessä on työasemia, joita kuntalaiset voivat hyödyntää.*

Linjaukset:

- Aloitteen teko ja aloitteen etenemisen seuranta tehdään mahdolliseksi internetissä.
- Internetiin laaditaan kuntalaisvaikuttamisen opas.

3.4 Hallinnon avoimuus ja viestintä

Päätöksenteon avoimuus on yksi demokratian kulmakivistä. Pelkkä päätöksistä tiedottaminen ei riitä, vaan valmisteluvaihe on kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta olennaisen tärkeää. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseksi on syytä kehittää viestintää ja lisätä hallinnon avoimuutta entisestään. Osallistumisen monimuotoisuuteen kuuluu nykyisin oleellisesti myös median kautta vaikuttaminen.

Valtuustoryhmien roolia on myös syytä tarkastella, koska valtuustoryhmien rooli tiedonvaihdossa kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välillä on merkittävä. Valtuustoryhmät toimivat väylänä, jota kautta kuntalaisten näkemykset kanavoituvat asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Valtuustoryhmien järjestämät keskustelu- ja tiedotustilaisuudet ovat hyvä keino mm. kuntarakenneuudistusta valmisteltaessa.

Maineenhallinnan ja ”brändäyksen” kannalta viestinnän kehittäminen on myös tärkeää. Kuntalaisille suunnattujen mielipidetiedustelujen avulla saadaan suuntaviivoja maineenhallintaan sekä myös palvelujen kehittämiseen.

- *Hollolassa tiedotetaan asioista mm. internetissä kunnan kotisivuilla sekä median kautta. Toimielinten esityslistat ja pöytäkirjat liitteineen ovat internetissä.*
- *Verkossa on palautepostilaatikko, johon voi jättää avointa palautetta, joka toimitetaan asianomaiselle toimialalle vastattavaksi, palaute@hollola.fi . Yhteispalvelupisteessä on myös palautepostilaatikko.*
- *Yhteistyötä median kanssa on kehitetty ja yritetty aktivoida mm. valtuustoryhmiä laatimaan kolumneja paikallislehdissä.*
- *Uusille kuntalaisille lähetetään eKortti, jossa kerrotaan mm. mistä saa tietoja kunnan palveluista. Valmisteilla olevista hankkeista järjestetään tiedotustilaisuuksia mm. kuntarakennetunnustelut, kaavoitus, kouluasiat jne.*
- *Kunnalla oli internetissä keskustelupalsta, mutta keskustelu oli hyvin laimeaa. Palsta jouduttiin sulkemaan roskaviestien vuoksi.*

Linjaukset:

- Laaditaan viestintästrategia
- Internetsivujen sisältöön panostetaan, esim. ajankohtaisista toimialojen asioista tiedotetaan aktiivisesti esim. verkkolehdeissä ja tai julkaistaan kunnan tiedotuslehti esim. kaksi kertaa vuodessa.
- Yhteistyötä median ja valtuustoryhmien välillä kehitetään mm. kolumnit.
- Viestintäkoulutusta järjestetään sekä virkamiehille että luottamushenkilöille.
- Toteutetaan kuntalaisille mielipidetiedusteluja verkossa.

3.5 Eri väestöryhmien vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuudet

Uhkana on, että tulevaisuudessa kuntalaiset tulevat yhä enemmän jakautumaan entistä selvemmin aktiivisiin osallistujiin ja passiivisiin sivustakatsojiin. Yhteisöllisyyttä voidaan vahvistaa mm. eri väestöryhmille kohdennetulla tiedottamisella ja viestinnällä.

3.5.1 Nuorten osallisuus

Nuorten poliittinen aktiivisuus on perinteisillä mittareilla mm. äänestysaktiivisuudella mitattuna heikkoa. Nuoret eivät ole myöskään innokkaita asettumaan kunnallisvaaleissa ehdokkaiksi. Vuonna 2006 voimaan astunut nuorisolaki toi kunnille uusia haasteita nuorisoa koskevien asioiden hoitoon. Laki velvoittaa kunnat kuulemaan nuoria heitä koskevissa asioissa.

- *Hollolassa on nuorilla omat nettisivut www.nuorihollola.net.*
- *Hollola on mukana nuorten Päijät-Häme –hankkeessa, jossa mm. määritellään seudullisesti nuorten palvelukokonaisuus. Hollola on mukana myös seudullisessa nuorisotiedotuksen kehittämishankkeessa VerkkoHurina, jonka tavoitteena on mm. nuorten osallisuuden edistäminen.*
- *Sivistyslautakunta käsitteli 13.3.2007 valtuustoaloitetta nuorisovaltuuston perustamisesta. Nuorisotoimi on tehnyt suunnitelman, joka toteutuessaan mahdollistaa nuorten vaikuttajaryhmän perustamisen. Suunnitelman lähtökohtana on että nuorten mielipiteet ja näkemykset vaikuttajaryhmän tarpeellisuudesta ja tavoitteista otetaan alusta asti huomioon.*

Linjaukset:

- Kansalaiskasvatukseen, ”osallistumaan oppimiseen” panostetaan kouluissa enemmän.
- Internetiin perustetaan nuorisoparlamentti, johon otetaan sitoutuneita nuoria kommentoimaan ajankohtaisia nuoria koskevia asioita; hyödynnetään olemassa olevia kanavia.

3.5.2 Ikäihmiset

- *Kunnanhallitus perusti 5.2.2007 Oiva-kuntien yhteisen sotiemme veteraanien neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on mm. toimia eri veteraanijärjestöjen yhteistoiminta- ja asiantuntijaelimenä, seurata rintamaveteraanien palvelutilannetta kunnissa ja avustaa viranomaisia palvelujen kehittämisessä.*

- *Kunnanhallitus perusti 5.2.2007 myös Oiva-kuntien yhteisen vanhus- ja vammaisneuvoston, jonka tehtävänä on mm. edistää viranomaisten, vanhusten, vammaisten ja heidän järjestöjensä yhteistoimintaa sekä edesauttaa näiden ryhmien osallistumista ja vaikuttamista kunnalliseen päätöksentekoon, seurata kunnallista päätöksentekoa vanhusten ja vammaisten näkökulmasta, toimia yhteistyöverkostona, kutsua alueella toimivia järjestöjä yhteistyö- ja neuvottelutilaisuuksiin sekä toimia kanavana viranomaisten ja palvelujen käyttäjien välillä.*
- *Vanhus- ja vammaisneuvosto on päivittänyt läntiselle alueelle yhteisen, lähinnä aikaisempiin vanhuspoliittisiin ohjelmiin perustuvan vanhuspoliittisen ”ikäihmisten” ohjelman.*
- *Wellamo-opisto järjestää ikäihmiselle erilaisia kursseja: atk-kurssit, ikäihmisten luennot jne.*

Linjaukset:

- Veteraanien neuvottelukunta ja vanhus- ja vammaisneuvosto järjestävät vuosittain asiakas- ja muulle yleisölle tarkoitettuja tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia
 - vuonna 2008 erilliset tilaisuudet vammaisten ja vanhusten palveluista; oma tilaisuus Oiva-kuntien pohjoispäässä ja eteläpäässä; vuonna 2009 kutsutaan eläkeläisjärjestöjä ja muita ikäihmisiä kokoavia yhdistyksiä yhteiseen tapaamiseen
- Kartoitetaan kaikkien tilojen käyttömahdollisuudet kokoontumispaikkoina ja hyödynnetään mm. Palvelutaloyhdistys Huilin mahdollisuutta hakea ulkopuolista rahoitusta projekteihin

3.5.3 Vammaiset

Vammaispalvelulain 13 §:n mukaan kunnanhallitus voi asettaa vammaisneuvoston, jonka tehtävänä on edistää ja seurata kunnallishallinnon eri aloilla tapahtuvaa toimintaa vammaisten henkilöiden kannalta.

- *Edellä todetun mukaisesti läntisen perusturvapiirin alueella toimii yhteinen vanhus- ja vammaisneuvosto. Myös vammaispoliittinen ohjelma on päivitetty ja laadittu kattamaan koko läntinen alue.*

Linjaukset:

- Edellä todetun mukaisesti erilaisia keskustelu- ja tiedotustilaisuuksia Oivan alueella

3.5.4 Maahanmuuttajat

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta edellyttää, että maahanmuuttajia tulee kuulla kotouttamisohjelmaa laadittaessa ja toimeenpantaessa. Työvoimapula aiheuttaa sen, että tulevaisuudessa työvoimaa tulee entistä enemmän ulkomailta. Jotta nämä väestöryhmät eivät syrjäydy, tulee heidän osallisuuteensa omassa kunnassa kiinnittää huomiota.

Hollolassa oli vuonna 2007 ulkomaan kansalaisia yhteensä 200. Monikulttuurisia lapsiperheitä Hollolassa oli 105.

Linjaukset:

- Maahanmuuttajien kotiuttamisessa verkottaudutaan kaupunkiseudulla muiden kuntien kanssa mallien ja menetelmien toteuttamiseksi

3.5.5 Syrjäytymisuhan alla olevat (mm. työttömät, mielenterveyskuntoutujat)

- *Kunnanhallitus on asettanut v. 1997 työllisyystyöryhmän. Työllisyystyöryhmä ideoi, suunnittelee, tekee esityksiä ja seuraa työllistymistä edistäviä toimenpiteitä ja työllisyysmäärärahan käyttöä sekä edistää yhteistoimintaa työvoimahallinnon ja muiden yhteistyötahojen kanssa.*

Linjaukset:

- Oppisopimuskoulutusta, työosuuskuntatoimintaa, työpajatoimintaa sekä sosiaalista yritystoimintaa hyödynnetään.

3.5.6 Mökkiläiset

Väestön ikääntyminen, etätyömahdollisuuksien lisääntyminen, mökkien tason parantuminen jne. ovat aiheuttaneet sen, että mökkejä käytetään entistä enemmän ns. kakkosasuntona. Ulkomaalaiset ostavat mökkejä enenevässä määrin. Mökkiläisdemokratian kehittäminen antaa mahdollisuudet hyödyntää ko. väestöryhmän resursseja esim. vapaaehtoistyössä.

- *Hollolassa oli vapaa-ajan asuntoja v. 2006 1527. Näistä oli hollolalaisten omistuksessa 294 ja ulkopaikkakuntalaisten omistuksessa 1233.*

Linjaukset:

- Mökkiläisten edustus toteutetaan siten, että heidän edustajalleen/edustajilleen annetaan mahdollisuus osallistua kyläneuvottelukunnan toimintaan.

3.5.7 Verkostomainen toimintamalli / Kansalaisjärjestöt ja yritykset kumppanina

Monipuolinen kansalaisjärjestötoiminta on kunnan voimavara sekä palvelutuotannossa että yhteisöllisyyden edistäjänä. Järjestötoiminta vahvistaa kuntalaisten omaehtoista toimintaa ja lisää vastuun ottamista omasta ja kanssaihminen hyvinvoinnista. Järjestöt toimivat lähellä kuntalaista ja niiden toiminnan luonteeseen kuuluu kyky reagoida nopeasti jäsenistön keskuudessa ilmenneisiin tarpeisiin. Aukkaiden yhteisöllinen toiminta luo edellytyksiä turvalliselle, viihtyisälle ja uudistuvalla asuinympäristölle. Muutoksessa asukkaiden omaehtoisen toiminnan tukeminen on voimavara ja uudistusta eteenpäin vievä voima.

Julkisen sektorin toimintaympäristön muutos edellyttää, että kunnan on kehitettävä yhteistyötä kolmannen sektorin sekä yritysten kanssa. Verkostojen kehittämisen tavoitteena on luoda monipuolisempia osallistumisen muotoja perinteisten osallistumismuotojen rinnalle sekä rakentamaan siltoja kansalaisyhteiskunnan sekä edustuksellisen demokratian toimijoiden välille. Verkostot toimintamuotona saattavat aktivoida kuntalaisia osallistumaan myös paikalliseen politiikkaan. Demokratian kannalta haasteena on se, että verkostossa toimijoilta puuttuu usein kansanvaltainen legitimitetti. Monimutkaiset verkostot ja niiden hallinta edellyttävät ammattimaista otetta; tällöin ammattitaidolla ja muilla ominaisuuksilla näyttää olevan enemmän painoarvoa kuin kansalaisten antamalla mandaatilla. Haasteeksi nouseekin erilaisten toimijoiden erilaisten intressien yhteensovittaminen. Koordinointi on havaittu tärkeäksi, jotta verkoston toimijat ymmärtävät roolinsa ja vastuunsa verkoston jäseninä. Jonkun on pidettävä huolta kokonaisuudesta ja yhteisistä eduista.

Maaseutupolitiikan sekä kuntakeskustan kehittämisselityksen yhteensovittaminen, kunnan eri osien kehittäminen sekä lähipalvelujen turvaaminen ovat keskeisiä kysymyksiä. Kuntalaiset ovat kiinnostuneita palvelujen lisäksi omaan lähiympäristöönsä liittyvistä asioista. Asukkaiden omaehtoisen aktiivisuuden tukemisella vahvistetaan kunnan eri alueita. Kunnan alueella toimivien ryhmien asema voidaan myös virallistaa. Kyläyhdistykset ja omakotiyhdistykset vaikuttavat oman asiantuntemuksensa kautta asuinalueidensa kehittämiseen mm. kaavoituksen kautta.

- *Hollolan kunta tukee liikunta-, nuoriso- ja kulttuurijärjestöjen toimintaa avustuksilla. Avustukset on päätetty sitoa entistä enemmän järjestöjen aktiiviseen toimintaan. Kunnanhallitus velvoitti 10.9.2007 toimialat kehittämään aktiivisesti kolmannen sektorin roolia mm. palvelujen tuottajana sekä kehittämään kansalaisosallistumista ja verkostoitumista osana avustusjärjestelmän kehittämistä.*
- *Kunnanhallitus perusti 31.1.2005 kyläneuvottelukunnan, joka toimii kunnan ja kylien / asuntoalueiden välisenä yhdys- ja yhteistyöelimenä. Neuvottelukunnan keskeisimpiä tehtäviä ovat mm. kylien omaehtoisen kehittämistoiminnan tukeminen ja edistäminen, yhteistyöelimenä toimiminen, aloitteiden, esitysten ja lausuntojen tekeminen sekä kyläsuunnitelmien toteutumisen seuranta. Hollolassa on joissakin kylissä aktiivisia kyläyhdistyksiä. Hollola oli 2006-2007 mukana Etpähän hankkeessa, jonka tavoitteena oli kannustaa kyläyhdistysten yms. kolmannen sektorin kansalaisjärjestöjen suunnitelmallista ja omaehtoista työtä.*
- *Kunnanhallitus päätti 24.4.2006 valtuustoaloitteen johdosta, että kunta ei tarjoa hollolalaisille yhdistyksille kotisivutilaa kunnan palvelimelta tietoturvan, mahdollisten pulmatilanteiden neuvontatyön työllistävyyden ym. käyttöön liittyvien ongelmien vuoksi. Hollolan kunnan kotisivuilta voidaan tarpeen mukaan laittaa linkit Hollolassa toimivien yhdistysten tai vastaavien kotisivuille.*

Linjaukset:

- Perustetaan vapaaehtoistyön koordinaattorin toimi
- Ks. tasapainotustyöryhmän loppuraportti
- Yhteistyön lisääminen yhdistysten kanssa mm. yhdistyksille lisää vastuuta kiinteistöjen käytössä, vastikkeena käyttöaikaa (tasapainotustyöryhmä 2008).
- Kylien edustajien näkemykset kanavoidaan kyläneuvottelukunnan kautta
- Toteutetaan kyläkiertoja kerran valtuustokaudessa.

4. SUORAN DEMOKRATIAN KEHITTÄMINEN / ASIAKASDEMOKRATIA

Edustuksellista demokratiaa täydentämään tarvitaan palvelujen käyttäjien monipuolisia vaikuttamismahdollisuuksia. Palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on turvattu kuntalailla. Laki mainitsee konkreettisesti mm. palvelujen käyttäjien edustajien valitseminen kuntien toimielimiin, kuulemistilaisuuksien järjestäminen sekä vireillä olevista asioista tiedottamisen. Vahva kansanvaltainen ohjaus on elinvoimaisten ja toimintakykyisten kuntien kivijalka sekä edellytys paikallisiin tarpeisiin vastaavien palvelujen järjestämiselle ja kehittämiseksi. Kuntalais- ja asiakaslähtöisillä toimintatavoilla kunta parantaa palvelujen vaikuttavuutta ja lisää luottamukseen perustuvaa yhteisöllisyyttä.

Kuntien yhteistyön myötä on syntynyt verkostossa tuotettuja palveluja. Verkostoissa vaikuttavat useiden toimijoiden intressit. Demokraattinen ohjaukselle palvelutuotannossa verkostomaisessa rakenteessa on omat haasteensa. Vahvemmalla asiakasohjauksella täytetään demokratiavajetta, joka voi korostua nykyistä suuremmissa palvelutuotantoyksiköissä.

Kuntien toiminnan markkinaehtoistuminen lisääntyy koko ajan, joten tämä asettaa omat haasteensa käyttäjädemokratian kehittämiseksi. Päijät-Hämeen liiton julkaisussa ”Verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä” todetaan mm., että käyttäjädemokratian toteutumista voidaan palveluklusterimallissa edistää monin tavoin. Asiakasnäkökulmasta yksi keskeinen käyttäjädemokratiaa lisäävä tekijä on mahdollisuus valita tarvitsemansa palvelun tuottaja.

4.1 Aluemalli

Kunnan eri osien elinvoimaisuus ja palvelujen käyttäjien vaikutusmahdollisuudet on otettava huomioon. Toimintamallina voi olla alueellisten toimielinten, neuvostojen, perustaminen. Näiden tehtävänä on edistää lähidemokratiaa, vuorovaikutusta kunnan asukkaiden ja kunnan välillä sekä toimia kehittämistoiminnan koordinoijina alueella jo asioiden valmisteluvaiheessa sekä toteuttaa läheisyysperiaatetta sekä lisätä alueiden omavastuuta. Oleellista on sellaisten käytäntöjen luominen, joiden kautta asukkaita kuullaan toimialojen asioiden valmistelussa.

Lähi- ja asiakasdemokratian kehittämiseksi Hollolan kunnassa otetaan käyttöön lähipalvelualueet ja niille pohjautuvat neuvostot.

Kunta jaetaan maantieteellisesti oppilaaksiottoalueiden pohjalta lähipalvelualueisiin:

1. Eteläinen lähipalvelualue
 - Herralan, Nostavan ja Miekkiön koulut
2. Kirkonseudun lähipalvelualue
 - Pyhäniemen ja Uskilan koulut
3. Vesikansan lähipalvelualue
 - Kalliolan ja Paimelan koulut
4. Kuntakeskuksen lähipalvelualue
 - Salpakankaan koulu

5. Keski-Hollolan lähipalvelualue

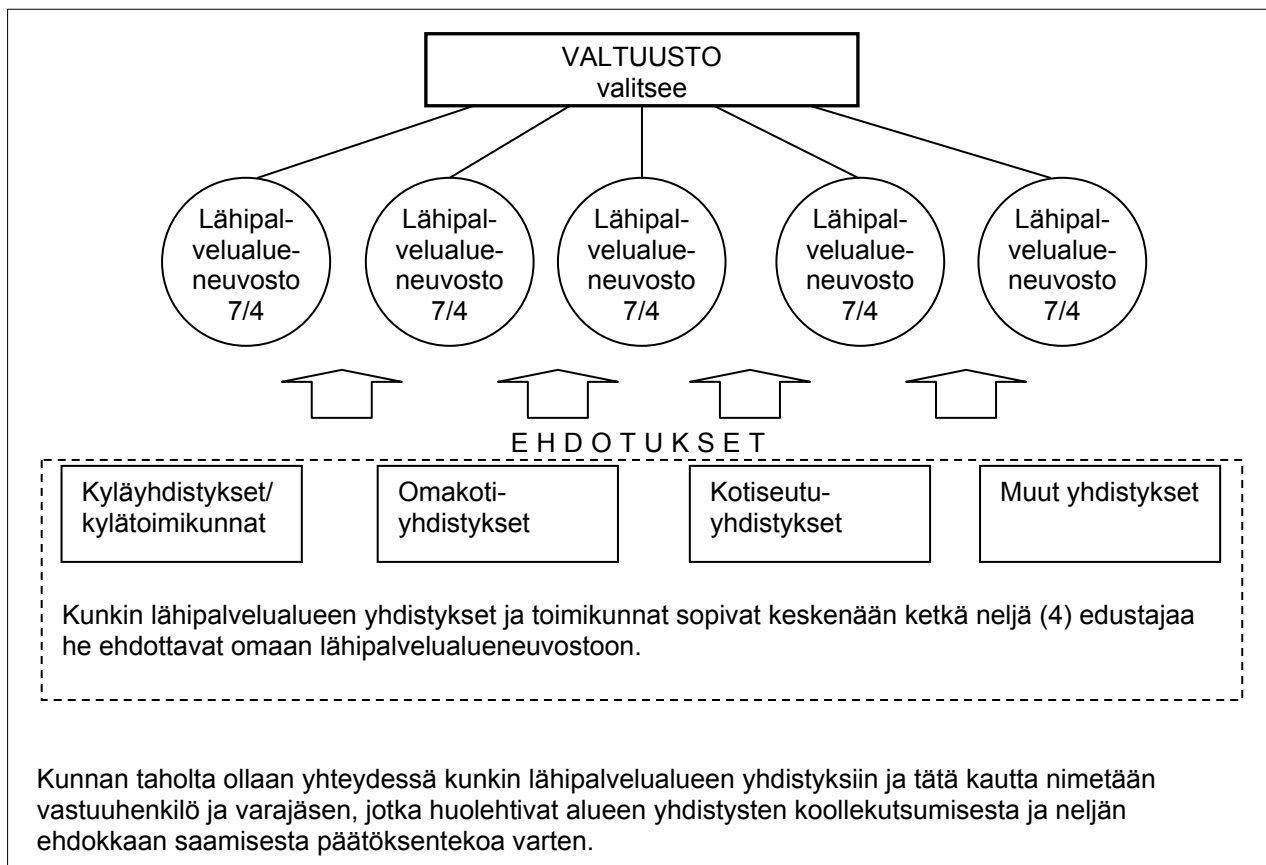
- Hälvälän ja Tiilikankaan koulut

Perustelut aluejakoon: Aluejaon pohjana on palvelutuotannon tehostamiseksi suunniteltu lähipalvelualuemalli. Mallin mukaan eniten käytetyt palvelut kuten päivähoito ja perusopetus alaluokille tuotetaan mahdollisimman lähellä käyttäjiä ja vaativimmat palvelut keskitetään.

Kuntakeskus jakautuu kahteen alueeseen, joten palvelualueita on yhteensä 5.

Valtuusto nimeää lähipalvelualueille neljäksi vuodeksi kerrallaan 7 jäsentä, jotka muodostavat neuvoston, joka valitsee keskuudestaan puheenjohtajan. Neuvosto ei ole ensi sijassa poliittinen; siinä on 7 jäsenestä 4, jotka lähipalvelualueen yhdistys-toimijat esittävät oheisessa kuvassa kerrotulla tavalla. Kolme edustajaa on poliittisia luottamushenkilöitä. Neuvoston jäsenten tulee pääsääntöisesti olla palvelujen käyttäjiä. Seitsemästä jäsenestä on 2 erovuoroisia 2 vuoden jälkeen; erovuoroiset ovat yhdistys-toimijoiden edustajia. Tältä osin neuvosto täydentää itse itseään. Kokouksista maksetaan palkkio ja kunnan kautta järjestetään kokouksille tilat. Neuvostojen toiminnan käytännön kuluihin tulee varata tarkoituksenmukainen määräraha.

Lähipalvelualueeneuvoston nimeäminen



Lähipalvelualueiden virkamiehet vastaavat asioiden valmistelusta, kokousten muistioiden laatimisesta ja niiden toimittamisesta asiaan kuuluvalla toimialalla. Neuvosto kokoontuu pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa, mutta tarvittaessa useamminkin. Neuvostolla ei

ole taloudellista valtaa eikä se myöskään vastaa henkilöstöasioista. Sen toiminta yhteen sovitetaan muuhun demokratian kehittämistyöhön.

Neuvoston tehtävänä on seurata mm. sivistystoimialan, teknisen toimialan ja peruspalvelukeskus Oiva –liikelaitoksen palvelujen laadun tasoa, palvelujen riittävyttä omalla lähipalvelualueellaan, tiedonkulkua sekä kunnan antamien palvelusitoumusten käsittelyä. Neuvostoissa otetaan kantaa myös Hollolan yläasteen, Kankaan koulun, Hollolan lukion ja Hiekkalinnan vuoropäiväkodin tarjoamiin palveluihin, jotka ovat kaikkien lähipalvelualueiden käytössä. Lähipalvelualueen asukkaat pystyvät neuvoston kautta vaikuttamaan asuinympäristönsä ja palvelujensa suunnitteluun. Neuvoston toivotaan olevan myös aktiivinen, omaehtoinen toimija alueellaan.

Kunta puolestaan tarvitsee lähipalvelualueita koskevaa tietoa asioiden valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Mikäli kuntaliitokset toteutuvat, tulee neuvostojen tehtäviä tarkistaa.

Kun asiakasdemokratia toteutuu alueilla omakohtaisten kokemusten kautta, ”vaarana” voi olla liian voimakas subjektiivinen näkemys. Kuntalaisdemokratian kannalta asiaa tarkasteltuna neuvosto välittää kuntalaisille laajempaa ymmärrystä kuntapalvelujen kokonaisuudesta. Neuvosto on ennen kaikkea vuoropuhelun foorumi kunnan ja kuntalaisten välillä. Se voi järjestää tarvittaessa myös tapahtumia alueilla tai eri neuvostojen yhteisiä tapahtumia.

Uudessa toimintamallissa ei ole tarkoituksenmukaista pitää sekä koulujen johtokuntia että Vesikansa-lautakuntaa, vaan ne korvautuvat lähipalvelualue-neuvostoilla.

Alueiden kouluilla voi toimia vapaaehtoisuuden pohjalta vanhempainyhdistykset tai koulu- ja kotiyhdistykset tai luokkatoimikunnat.

Peruspalvelukeskus Oiva –liikelaitokselle, tekniselle toimialalle ja sivistystoimialalle tuleva hyöty tästä uudesta vaikuttamismallista on se, että palvelujen käyttäjillä on suora kanava antaa palautetta, arvioida palveluja ja tehdä kehittämissuhteita. Haasteena Oiva –liikelaitoksen kannalta on kuitenkin, miten synkronoidaan Oivan ja neuvoston erilaiset tavat hankkia asiakaspalautetta sekä yhteensovitetaan läntisen perusturvapiirin (yhteistoiminta-alue, koskee kaikkia 5 kuntaa) ja ko. neuvoston toiminta.

- *Hollolassa käyttäjä- / asiakasdemokratia toteutuu tällä hetkellä koulujen johtokunnissa, koulu- ja kotiyhdistyksissä sekä vanhempainyhdistyksissä ja Vesikansa-lautakunnassa.*
- *Valtuusto päätti 25.9.2006, että koulujen johtokunnat jatkavat valtuustokauden loppuun. Siihen mennessä tulee valmistella koulun ja kodin yhteistyötä tukevia muita yhteistyömalleja. Tätä tehtävää varten ehdotetaan edellä kuvatun kaltaista lähipalvelualue-neuvostojen perustamista. Tasapainotustyöryhmän loppuraportissa 2008 todetaan, että perustetaan lähipalvelualueiden palvelukeskukset.*

Linjaukset:

- Perustetaan lähipalvelualue-neuvostot, määritellään neuvostojen jäsenten valinta, neuvostojen tehtävät, valta ja vastuut sekä resurssit.
- Alueneuvoston toimijat koulutetaan esim. yhteistyössä Wellamo-opiston kanssa
- Seuraavan valtuustokauden alusta lukien Vesikansa-lautakunta ja koulujen johtokunnat korvautuvat edellä todetun lähipalvelualue-mallin mukaisilla lähipalvelualue-neuvostoilla

4.2 Palautejärjestelmät

Palautejärjestelmien kehittämisellä voidaan edistää kuntalaisten osallistumista sekä luoda pysyviä menetelmiä kuntalaisten kuulemiseen ja osallisuuteen kunnan palvelujen suunnittelussa ja laatutason määrittämisessä ja kehittämisessä. Palautteen vastaanottaminen ja sen huomioiminen ovat välineitä toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden kehittämisessä. Palautteeseen reagointiin on luotava ohjeistus toimialoilla.

Asiakaskyselyillä / käyttäjäkyselyillä selvitetään lähinnä asiakastyytyväisyyttä, palveluodotuksia, laadunarviointia ja palvelujen vaikuttavuutta. Yhdessä tuottavuutta ja taloudellisuutta selvittävien mittareiden kanssa on mahdollista selvittää kustannusvaikuttavuutta sekä mitoittaa ja kohdistaa palvelut oikein.

Kuntalaiskyselyjen avulla tehtävillä palvelutyytyväisyysmittauksilla kartoitetaan lähinnä palvelukuvaa, mielikuvaa palvelutasosta eli palvelujen imagoa.

- *Hollolassa on kunnanhallituksen yhtenä tärkeänä menestystekijänä ystävällinen palvelu sekä palveluiden oikea kohdentuvuus ja arviointitapana palvelutaso-/arviointikyselyt.*

Linjaukset:

- Tehdään systemaattisesti asiakaskyselyjä palvelujen käyttäjille.
- Otetaan käyttöön palvelusitoumus
- ks. tasapainotustyöryhmän raportti 2008.
- Luodaan palautemallit palautteen antoon, palautteen seurantaan ja reagointiin - ks. tasapainotustyöryhmä 2008: luodaan ongelmatilanteiden ja kysymysten käsittelyn selkeä toimintamalli.
- Palveluista tiedotetaan aktiivisesti.

5. KUNNALLISPOLIITTISEN TOIMINNAN KEHITTÄMINEN

Luottamushenkilön roolimutokseen vaikuttavia paineita **):

- Käyttäjäasiakkuuksiin liittyy ajatus siitä, että palveluiden käyttäjät vaativat aktiivisesti parempia palveluita, eivätkä luota siihen, että luottamushenkilöt pyrkivät edustamaan heitä. Asiakkuuksien hallinta tarkoittaa asiakaspalautteen aktiivisempaa keräämistä, johon tuodaan uusia välineitä (tietoteknologia) ja malleja (asiakasraadit). Palvelujen aktiivisten käyttäjien korostaminen merkitsee sitä, että erilaiset ryhmät voivat osallistua palveluiden kehittämiseen. Tällöin luottamushenkilöiden aikaisempi osarooli palvelujen käyttäjien aseman edustajana/palvelujen kehittämissignaalien välittäjänä heikkenee.
- Rajalliset resurssien korostuneisuus johtaa entistä korostuneempiin taloudellisiin arvoihin (tehokkuus/tuottavuus). Tällä on kahdensuuntaisia keskeisiä vaikutuksia: poliittinen ohjaus heikkenee ja talousosaamisvaatimukset nousevat. Ohjausorgaaneilta vaaditaan myös enemmän tietämystä lisäarvon

aikaansaamiseksi. Asiantuntijuus ja spesifin tiedon hallinta tuotannossa korostuu ja perinteinen ”maallikkotietämyksen” asema heikkenee. Päätöksenteossa ei ole kysymys enää arvovalintojen tekemisestä vaan välttämättömien ratkaisujen läpiviemisestä.

- Globalisaation muutospainet aiheuttavat laajoja syy-seurausyhteyksiä maailmanlaajuisesti ja yhteiskunnallisesti. Ohjauksen ja johdon kannalta on entistä tärkeämpää suodattaa muutospainetta ennakkoon ja hahmottaa tulevaisuutta strategisesti kokonaisuuden koossapitämiseksi. Tämä edellyttää luottamushenkilöiltä laajaa omaksumista yhteiskunnallisista ilmiöistä sekä entistä suurempaa luottamustehtävään sitoutunutta ajankäyttöä. Kun paineet työmuutoksessa ja vapaa-ajan aktiviteettien kilvoittelussa kasvavat, nousee kysymys miten laaja-alaisesta kokonaisuudesta kiinnostuneita aktiivisia ja sitoutuneita luottamushenkilöitä kyetään tulevaisuudessa saamaan päätöksentekoon sen sijaan, että siirrytään yhden asian/yhden toiminnan ajajiin, mihin ajankäyttöongelmat voivat poliittisen päätöksentekomallin helposti johtaa.

5.1 Hyvä poliittinen kulttuuri ja sen merkitys kunnalle

Kunnan toiminnan näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että luottamushenkilötyö toimii. Riitelevän ja eripuraisen toiminnan kustannukset näkyvät hallinnon kaikilla tasoilla ja ne kerryttävät ylimääräisiä kustannuksia erityisesti valmistelukoneistossa, jolloin pahimmillaan merkittävä määrä sisäisen kehittämisen työpanoksesta suuntautuu kriisien hallintaan ja tasapainotteluun. On selvää, että henkilöiden väliset huonot suhteet luovat paitsi ikävän työyhteisön leiman, jännitteitä ja organisaatioon rooli- ja toimivaltaristiriitoja. Toimiva luottamushenkilökulttuuri ei ole vain kunnan imagotekijä, se on ennen kaikkea rationaalisen ja tehokkaasti toimivan organisaation perusedellytys.

Hyvin toimiva luottamushenkilökulttuuri edellyttää luottamusta. Luottamusta rakennetaan teoin ja puhein. Toimintatapojen on oltava toisia kunnioittavia ja arvostavia. Jokaisella on oikeus omaan mielipiteeseen. Erimielisyyksiä ei pidä henkilöidä; asiat riitelevät. Mielipide-erot ratkaistaan demokratian sääntöjen mukaisesti viime kädessä äänestyksin.

5.2 Luottamushenkilötyön arvostuksen lisääminen

Luottamushenkilötyö on erityisen haasteellista. Globalisaation, lainsäädännön ja yleisten yhteiskunnallisten ilmiöiden osalta vaikuttamismahdollisuudet ovat osittain vähäiset. Rajalliset resurssit vaativat tarkastelemaan jatkuvasti palvelutuotantoa. Monet tehtävistä päätöksistä ovat raskaita.

Toisaalta kunnalla on merkittävä päätös- ja vaikutusvalta monen kehittämisasian osalta.

Tulevaisuuden näkeminen ja sen ymmärtäminen on entistä tärkeämpää. Tämän päivän päätöksillä on vaikutuksia jopa vuosikymmenten päähän.

Luottamustyön tulee olla haluttua, jotta vaaleihin asettuu riittävän monipuolisesti kuntalaisia ehdolle ja jotta tätä kautta tehtävään valikoituvat kuntalaisten osoittaman luottamuksen kautta ”parhaat voimat”. Vähintään yhtä tärkeää on luonnollisesti lisätä kuntalaisten äänestämiskiinnostusta.

Luottamushenkilötyön arvostusta voidaan nostaa myös valtuustoryhmien puheenjohtajien aktiivisuuden kautta.

Linjaukset:

- Luottamushenkilöpalkkiot pidetään kohtuullisen houkuttelevalla tasolla, ja niitä korotetaan kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen yleiskorotusten mukaisesti.

5.3 Valtuustoryhmien työn vahvistaminen

Kaija Majoisen mukaan valtuustoryhmien työtä voidaan vahvistaa monella eri tavalla:

- ryhmien välisellä luottamuksella
- uusilla areenoilla ja työtavoilla
- toimintaedellytyksillä
- oppimisella
- henkilökohtaisella sitoutumisella
- linjakkaalla kunnallispolitiikalla
- työnjaon ja vastuun antamisella
- taitavalla julkisuudella

5.3.1 Valtuustoryhmien välisen luottamuksen ylläpitäminen / kasvattaminen

Luottamushenkilöt joutuvat kohtaamaan työssään yhä useammin asioita, joihin ei ole löydettävissä helppoja ratkaisuja, tai joita ei ole edes mahdollista ratkaista. Tulevaisuuden tutkimuksen piirissä näistä vaikeista asioista käytetään nimitystä ”ilkeät ongelmat”. Näissä haasteellisissa asioissa tarvitaan yli hallinnon rajojen menevää yhteistyötä, niin myös luottamushenkilöiden keskuudessa.

Valtuustoryhmien vahvistumisen edellytys on ennen kaikkea se, että kansalaiset luottavat valtuutettuihin. Ydinasia valtuutettujen ja ryhmien kannalta on se, että he säilyttävät tiiviin vuorovaikutuksen äänestäjiin koko vaalikauden ajan, ei vain vaaleja edeltävänä vuotena.

Valtuustoryhmän vahvistuminen lähtee ryhmästä itsestään - luottamus on ansaittava oman työn kautta. On suositeltavaa, että ryhmät kokoontuvat säännöllisesti.

Kunta voi tukea sekä valtuustoryhmien sisäisen toiminnan järjestämistä että sellaista toimintaa, joka kohdistuu kuntayhteisöön, yhteistyöhön asukkaiden kanssa. Sisäistä toimintaa voidaan tukea mm. myöntämällä tukea koulutukseen sekä antamalla ryhmän käyttöön kunnan tiloja tai myöntää tukea kokouspaikkojen vuokriin. Lisäksi kunta voi antaa ryhmien käyttöön sihteeriapua, tietoyhteyksiä ja -laitteita sekä avustaa tilaisuuksien järjestämisessä. Kuntalaisyhteyksien vahvistamiseksi tukea voidaan myöntää keskustelu- ja tiedotustilaisuuksien järjestämiseen. Tuen myöntämisperusteiden tulee lain mukaan olla yhdenvertaiset ja se myönnetään yksilöityjen kustannusten kattamiseen.

Linjaukset:

- Erityisen haasteellisten asioiden osalta valtuustoryhmän puheenjohtajat kokoontuvat yhdessä keskustelemaan asiasta tai pohtimaan/linjaamaan kysymystä.
- Kukin valtuustoryhmä kokoontuu säännöllisesti.
- **Valtuustosopimus** otetaan käyttöön.
- Yhteistyöasiakirja, jonka konkretisoi valtuustotyön painopisteet, asiat, joihin tulee erityisesti paneutua valtuustokauden aikana
- Siinä voidaan määritellä yhteistyösuhteet ja tiedonkulkuun ja valtuustotyön arviointiin liittyvät pelisäännöt.
- **Valtuustoarviointi** otetaan pysyvästi käyttöön
- Toteutetaan valtuustokauden päättyessä; luodaan toiminnan kehittämisaihoita tulevalle valtuustokaudelle.

5.3.2 Uudet areenat ja työtavat

Valtuutetut valitaan suoralla kansanvaalilla. Valtuutettujen roolin vahvistaminen on tärkeää kansanvallan elementin vahvistamiseksi. Yhtäläillä on tärkeää, että valtuusto/valtuutetut vahvistavat luottamusta valitsijoihin. Mediaesiintymisen lisäksi tarvitaan myös suoraa kontaktointia kuntalaisiin myös vaalien välillä. Suora kontaktointi kuntalaisiin, avoin keskustelu ja esiintyminen luo parhaiten luottamusta; sen ongelmana on kuntalaisten tavoitettavuus ja ajankäyttö.

Linjaukset:

- Kunnanvaltuusto järjestää vähintään kerran vuodessa yleisen keskustelupohjaisen yleisötilaisuuden
- Kunnassa siirrytään valiokuntamalliin. Tämä tarkoittaa sitä, että sivistyslautakunnan ja perusturvalautakunnan Hollolan jäsenet samoin kuin tarkastuslautakunnan ja teknisen lautakunnan jäsenet valitaan kunkin kunnallisvaalin jälkeisen vaalikauden ajaksi kunnanvaltuutetuista tai varavaltuutetuista

5.3.3 Luottamushenkilötyön toimintaedellytysten parantaminen

Kunnallisen luottamustyön erityisenä haasteena on työn ja perheen sekä kunnallispoliittisen työn yhteensovittaminen. Kun kunnallispoliittinen työ samanaikaisesti vaatii entistä enemmän asioihin perehtymistä, koska asioiden syy-seuraussuhteet ovat moninaistuneet, kunnallispolitiikka uhkaa jäädä vain niiden harrastukseksi, ketkä ovat siirtyneet pois työelämästä.

Kuntalaki antaa mahdollisuuden valita kunnan johtoon pormestarin ja apulaispormestarin sekä luottamushenkilöiden oikeuden saada vapaata työstään luottamustointien hoitamista varten. Pormestari on luottamushenkilö ja hänet valitsee valtuusto. Pormestari on kunnan hallintoa, talouden hoitoa ja muuta toimintaa johtavana vaihtoehto kunnanjohtajalle. Pormestari toimii myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Pormestariksi voidaan valita myös sellainen henkilö, joka ei ole valtuutettu tai joka ei ole vaalikelpoinen kunnan luottamustoimiin.

Linjaukset:

- Kannettavien tietokoneiden hankinta hallitus + valtuusto; näin kullekin valtuutetulle voidaan muodostaa hollola.fi –yhteys, mikä helpottaa kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välistä vuorovaikutusta
- Kunta tukee valtuutettujen työtä: 1) antamalla käyttöön kunnan tiloja ilmaiseksi, 2) antamalla käyttöön kannettavat tietokoneet, sähköpostiosoitteen 3) järjestämällä koko valtuustokauden yhteiskoulutusta ja maksamalla tämän koulutuksen luottamushenkilöiden puolesta
- Valtuustoryhmien puheenjohtajille/muillekin halukkaille luottamushenkilöille järjestetään blogi-koulutusta ja kannustetaan oman blogin kirjoittamiseen.
- Yhteisen intranet-yhteyden rakentaminen; luottamushenkilöiden sisäinen keskustelukanava sekä laaja-alainen taustamateriaalin käyttömahdollisuus
- Yhteisen alueelliset extranet-yhteyden rakentaminen; luottamushenkilöiden välinen keskustelu/kommentointiyhteys laaja-alaisemmin alueella
- Valtuustoseminaarien järjestäminen vähintään 2 kertaa/vuosi, laajamerkitysten asioiden osalta tarvittaessa erilliset seminaarit/infotilaisuudet
- Pormestarimalliin tai ns. osa-aikaisen luottamushenkilömalliin siirtymistä ei tässä vaiheessa lähdetä toteuttamaan, mutta sen toteuttamista arvioidaan kunnassa viimeisen valtuustokauden vuotena. Mikäli Päijät-Hämeeseen muodostuu suurkunta, osana sen toteuttamista tulee toteuttaa pormestarimalli tai ns. osa-aikainen luottamushenkilömalli.

5.3.4 Luottamushenkilöiden oppimisen tukeminen

Luottamustyön menestyksekkään hoitamisen kannalta on tärkeää, että perustiedot ja -taidot ovat olemassa. Näiden perustietojen ja taitojen antaminen ja niistä huolehtiminen on kunnan etu. Perustietoihin ja taitoihin sisältyy erityisesti:

- Perustiedot kuntalaista
- Keskeinen lainsäädäntö yleispiirteittäin: perustiedot kunnan palveluvastuusta
- Talousarvio- ja tilinpäätös rakenne / siitä saatava informaatio
- Salassapitosäädökset / luottamushenkilön vastuut ja velvoitteet
- Esteellisyys säännösten tunteminen
- Kokoustekniikka

Sen lisäksi, että luottamushenkilöillä on em. tiedot ja taidot, keskeiset lainsäädäntömuutokset tai muut uudistukset (kuten Paras-hanke) edellyttävät tietotaidon lisäämistä.

Linjaukset:

- Järjestetään laaja-alaisia alueellisia luottamushenkilökoulutuksia eri asiakokonaisuuksista riittävien valmiuksien lisäämiseksi ensisijaisesti kuntien yhteistyöllä, jolloin samalla luodaan tutustumis- ja keskustelufoorumeita.
- Kaikille valtuutetuille tilataan Kunta-lehti yleisen kuntatietouden ja vertailun mahdollistamiseksi

- Kunnanvaltuuston puheenjohtajat, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja lautakuntien puheenjohtajat ovat henkilöitä, joilla on oikeus osallistua vuosittain (yhteen) valtakunnalliseen koulutustilaisuuteen sen mukaan, minkä aiheen osalta lisätietoja ja – taitoja tarvitaan.

5.3.5 Luottamushenkilöiden henkilökohtainen sitoutuminen

Sitoutumista luottamushenkilötyöhön edistää ja vahvistaa se, että on tunne mahdollisuudesta vaikuttaa asioihin ja päätöksentekoon. Tämä tarkoittaa vaikuttamista sekä omassa ryhmässä että toimielimessä. Vaikuttaminen sisältää mahdollisuuden esittää ja tuoda esille omia mielipiteitä ja käydä keskustelua päätöksenteon perusteista.

Päätöksenteon muuttuessa entistä monisyisemmäksi, myös keskustelu- ja asioiden jäsentämistilaisuuksia tarvitaan riittävästi ja myös aikaa asioiden ennakkokäsittelyyn on varattava jo valmisteluvaiheessa. Toisaalta useimmista asioista on olemassa linjauksia tai periaateratkaisuja, jotka linjakkaan kunnallispolitiikan perusteiden mukaisesti ohjaavat valmistelua. Niistä asioista, joista ei ole olemassa periaateratkaisuja, laajamittaisempi keskustelu ennen päätöksentekoa on paikallaan.

Linjaukset:

Esittely- ja keskustelutilaisuudet

- Luottamushenkilöille järjestetään erillinen esittelytilaisuus kaikista merkittävimmistä asiakokonaisuuksista

Lähetekeskustelut

- Isojen asiakokonaisuuksien valmistelun käynnistymisvaiheessa järjestetään lähetekeskustelu (strategiat)

Valtuustoseminaari

- Kunnanvaltuusto pitää vuosittain yhden 2 pv seminaarin etäämpänä, jolloin verkostoituminen ja laaja-alainen keskustelu ja vuorovaikutus on mahdollista

5.3.6 Linjakas kunnallispolitiikka

Linjakas kunnallispolitiikka tarkoittaa sitä, että demokraattisesti tehtyjä päätöksiä kunnioitetaan ja niitä noudatetaan. Tämä tarkoittaa niin luottamushenkilöitä kuin viranhaltijoita. Vaikka päätös siis olisi vastoin esittelijän näkemystä tai luottamushenkilövähemmistön näkemystä, päätöksen jälkeen se on kuitenkin ainoa olemassa oleva kunnan linjaus, mitä kunnioitetaan ja noudatetaan ja viedään eteenpäin. Jos tähän ei voi luottaa, muodostuu kunnan päätöksenteosta epävarma ja epävakaa kuva. Tähän liittyy keskeisesti myös se periaate, että samaa asiaa ei tuoda uudelleen käsittelyyn, ellei siltä osin ole tullut esille jotain oleellisesti uutta tietoa tai asiantila ole keskeisesti muuttunut.

Toinen keskeinen pääsääntö on se, että päätösten tulee perustua selkeään logiikkaan ja olla johdonmukaisia. Jos kunnassa on tehty periaatteellisia tulkintoja, lähtökohtana on, että samaa periaatetta noudatetaan vastaavissa muissakin päätöksissä. Tulkintaa tai

periaatetta tai tarkastelutapaa ei voi muuttaa joka päätöksen osalta. Tämä on yksilöasioissa (kohdistuu kuntalaisten etuun tai oikeuteen) myös oikeusturva-asia (yhdenvertaisuus) ja muodostaa valitusperusteen.

Linjakas kunnallispolitiikka edellyttää myös sitä, että toimijat kunnioittavat toisiaan. Jokaisella on oikeus omaan mielipiteeseen eikä ketään tuomita mielipiteensä vuoksi. Tähän periaatteeseen kuuluu kiinteästi se, ettei asioita henkilöitetä; asiat voivat riidellä, mutta eivät henkilöt. Tämä tarkoittaa sitä, ettei omaa kantaa yritetä ajaa toista loukkaamalla (menemällä henkilökohtaisuuksiin) vaan tuomalla esiin omia näkökulmia puolustavia perusteita. Erilaiset näkökulmat ja niiden esille tuominen on oleellinen osa demokraattista päätöksentekoa. Erilaiset mielipiteet eivät ole osoitus epäonnistuneesta kunnallispolitiikasta vaan päinvastoin keskustelukuluttuuriin pohjautuvasta päätöksenteosta.

Linjakkaaseen kunnallispolitiikkaan kuuluu myös vastuun kantaminen. Se tarkoittaa, että on valmis eri tilanteissa osaltaan tuomaan esille päätöksen perusteita sellaisista päätöksistä, joita on ollut mukana tekemässä. Myös virheellisiä käsityksiä päätöksistä pitäisi korjata tai opastaa etsimään oikeaa tietoa.

Linjakkaaseen kunnallispolitiikkaan sisältyy myös tiedonottovelvoite. Jos valmistelussa olevan asian osalta tarvitaan lisätietoa tai jos on tekemässä valtuustoaloitetta on lähtökohtaisesti oltava ensin yhteydessä ao. viranhaltijaan. Valtuustoaloitteiden tekeminen sellaisista asioista jotka ovat jo valmisteilla tai joihin on juuri otettu kanta tai joihin liittyy sellaisia taustatietoja, joiden johdosta aloite käy turhaksi tulisi välttää. Tämä erityisesti siitä syystä, että jokainen aloite kuluttaa merkittävästi organisaation niukkoja resursseja, joiden kohdentaminen varsinaiseen työhön on tärkeä varmistaa.

Linjakas kunnallispolitiikka edellyttää myös omien ja kunnan asioiden selkeää erottamista. Esteellisyysäännökset tulee tuntea ja niiden mukaan toimia; epäselvissä asioissa selonottovelvollisuus on itsellä. On tärkeää ymmärtää, että myös mielikuva eli se, miltä asia näyttää kauempaa katsoen / tavallisesta kuntalaisesta on usein syytä ottaa huomioon pelkän juridisen tarkastelun ohella, jotta luottamus poliittiseen toimintaan säilyy.

Linjakasta kunnallispolitiikkaa tukee merkittävästi osaava ja laadukas valmistelu, minkä ylläpitäminen (resurssointi) on tärkeää. Monimutkaistuva ympäristö ja kokonaisuuksien hallinta haastaa myös valmistelevat viranhaltijat ja asettaa heidän työlleen merkittäviä lisäpaineita.

Linjaukset:

- Hyvän kunnallispolitiikan keskeisten periaatteiden noudattamista edistetään kokoamalla keskeisimmiksi koetut periaatteet yhteen ja ne jaetaan uusille valtuutetuille
- Koulutuksessa kiinnitetään huomiota keskeisiin linjakkaan kunnallispolitiikan toimintaperiaatteisiin

5.3.7 Työnjaon ja vastuun antaminen

Sitoutuminen ja kehittyminen tehtävissä edellyttää kaikilla tasoilla vastuun antamista. Työnjaon toteuttaminen ryhmittäin ja vastuun antaminen eri tehtävien osalta lisää

työskentelyn järkevyyttä ja motivoi toimijoita. Esim. vastuuta erilaisten kuntatilaisuuksien järjestämisestä tai koordinoinnista voidaan antaa kylien valtuutetuille.

Linjaukset:

- Kuntatilaisuuksien järjestämisestä annetaan vastuu kylien valtuutetuille alueittain.

5.3.8 Taitava julkisuus

Se, minkälaista viestiä kunta antaa ulospäin, muodostaa merkittävän osan kunta-aimagosta. Kunta-aimagosta on tullut entistä merkittävämpi tekijä, kun työvoima ehtyy ja kunnat kilpailevat hyvästä työvoimaista. Myös muuttajiin eli uusien veronmaksajien houkutteluun kuntakuvalla on merkitystä.

Mitä yhdenmukaisempi ja loogisempi on kunnan viesti, sitä luotettavamman kuvan kunta antaa itsestään toimijana. Pelkän puheen ja tavoitteiden varassa ei voida kunnan julkisuuskuva luoda. Myös tekojen eli todellisuuden on kuljettava samaan suuntaan ja vahvistettava viestiä. Viestin on oltava rehellistä; myös negatiivisista asioista on kerrottava totuudenmukaisesti ja mahdollisimman nopeasti. Jos syntyy kuva peittelystä, kunnallispolitiikka saa epärehellisen kuvan, mitä on vaikea myöhemmin muuttaa. Virheellinen viesti on korjattava välittömästi kun virhe havaitaan.

Merkittäviä periaatteita, joiden kautta hyvää kuntakuvaa voidaan ylläpitää on johdonmukainen ja linjakas kunnallispolitiikka ja päätöksenteko, mutta myös samansuuntainen viestintä. Tärkeää on se miten erilaisia näkemyksiä ilmaistaan; mielipiteitä ei pidä tukahduttaa.

Ongelmatilanteissa on keskeistä, että ongelmat ja ristiriidat ratkaistaan mahdollisimman nopeasti siellä, missä ne ovat syntyneet (sisäisesti) eikä ongelmien käsittelyä ryhdytä käymään ensin julkisuudessa. Useimmiten ristiriitatilanteet syntyvät väärinkäsityksistä ja –ymmärryksestä, jolloin ensin tulee selvittää ne.

Osa toimintakulttuuria on myös palautteen antaminen. Palaute voi olla positiivista tai negatiivista. Lähtökohtana on, että negatiivinen palaute tulee antaa henkilökohtaisesti ja mahdollisimman pian siihen liittyneen tilanteen jälkeen. Jos kyse on vakavammasta asiasta esim. virkavirheestä tai rikosepäilystä, asia tulee antaa mahdollisimman pikaisesti asianmukaiseen tutkintaan ja prosessiin.

Linjaukset:

- Kuntaan laaditaan viestintästrategia
- Valtuustoryhmät päättävät osaltaan miten ryhmien asioista viestitään julkisuuteen; kuka vastaa viestinnästä ja minkä periaatteiden mukaisesti viestintää toteutetaan. Valtuustoryhmien viestinnän pitää olla kunnan viestintästrategian periaatteiden mukaista.

6. ORGANISAATION KEHITTÄMINEN

Kunnallisten organisaatioiden kehittämiseen kohdistuu paineita kuntien perinteisen tuottajaroolin muuttuessa. Nämä paineet kohdistuvat suhteessa rooleihin (asiakkaisiin/kuntalaisiin) ja suhteessa vaikuttavaan ohjaukseen (omistajapolitiikan toteuttamiseen).

6.1 Omistajapolitiikka

Hajautuvat tuotantorakenteet haastavat kunnallisdemokratian. Kun palvelun tuottaminen etäännyy kunnasta, myös päätöksenteko etäännyy. Muodostuu ns. toisen asteen demokratia; kuntalaisten valitsemat valtuutetut eivät enää välttämättä päätäkään kuntalaisten keskeisestä palvelutuotannosta. Päijät-Hämeessä yli puolet kuntien toiminnoista (keskimäärin) on jo siirtynyt peruskuntaa etäämmälle.

Toinen keskeinen ongelma on etäännyvän päätöksenteon näkökulma. Kun omistajarakenne pirstoutuu, etua ei enää pohdita kokonaisuuden kannalta vaan osan kannalta. Jos asioita tarkastellaan kovin suppeasta näkökulmasta voi lopputuloksena olla kokonaisedunvastaiset toimenpiteet. Ongelmaa lisää se, että ulkopuolisten organisaatioiden päätöksentekijöiden roolit eivät ole selkeät; pidetään luonnollisena, että organisaation kaikki toimielimet tarkastelevat ko. organisaation näkökulmasta asioita, vaikka tämä vastuu on vain organisaation hallituksella.

Hajautuvat rakenteet edellyttävät vaikuttavalta omistajapolitiikalta omistajien tahdon yhteensovitusta, mikä on mahdollista toteuttaa tiukimmin kahden eri periaatteen pohjalta: budjettivalta pidetään kaikilta osin peruskunnilla (jolloin myös ylitykset käsitellään peruskunnassa) tai ylimmän yhteistyöorganisaation toimielimen rooli muutetaan avoimesti peruskunnan toimielimeksi tai kuntien yhteiseksi toimielimeksi. Molemmissa näissä rakenteissa korostuu kunnan omistaja- ja kokonaisuudesta käsin johdettu päätöksentekovalta. Toinen, väljempi aste, on nimetä kuntien yhteisiä päätöksiä linjaava toimielin. Näihin malleihin ei ole kuitenkaan toistaiseksi ryhdytty.

Omistajapolitiikkaa on pohdittu Paras-hankkeen työryhmissä yhteisten sääntöjen (mm. konserniohjaus), kuntayhtymien perussopimusten ja raportoinnin näkökulmasta. Kuntayhtymien perussopimuksia on esitetty täsmennettäväksi siten, että ylin päättävä elin olisi yhtymäkokous. Tällöin edustajien vaihtaminen on joustavampaa (esim. asiantuntijuuden huomioon ottaminen), yhtymäkokousedustajalle voidaan antaa erillisohjeet (kuntakokonaisuuden näkökulmasta) ja roolijako tulee näin selkeämmin esille.

Yhtymäkokous on verrattavissa lähinnä osakeyhtiön yhtiökokoukseen. Yhtymäkokoukseen edustajan valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai valtuuston päättämä muu toimielin. Kokousedustaja toimii jäsenkunnan ”asiamiehenä” ja käyttää kunnan puolesta omistajan puhevaltaa. Yhtymäkokousedustaja voidaan valita yhtä kokousta varten tai tietyksi toimikaudeksi.

6.2 Tilaaja-tuottaja-malli

Kunnan roolin muuttuminen entistä enemmän tuottajasta tilaajaksi haastaa koko organisaatiojärjestelmän. Vaikutukset ovat kahtalaisia. Monien eri tuottajien toiminnan hallinta ja ohjaus on vaikeaa. Tämä edellyttää myös johtamisjärjestelmältä uudenlaista tehokkuutta ja kokonaisvastuuta. Yksittäisen sektorinäkökulman sijaan tulisi kyetä arvioimaan vaikutuksia laaja-alaisesti kokonaisuuden näkökulmasta. Johtoryhmän roolina onkin arvioida keskeisten yhteistyökumppaneiden toimia reaktiivisesti, vuorovaikutteisesti. Tähän sisältyy myös poliittista päätöksentekoa. Kokonaisuutena puhutaan ns. verkostokoordinaattorimallista.

Tilaamisen ja tuottamisen eroaminen asettaa paineita myös organisaation rooleihin. Näitä paineita on ratkaistu eräissä kunnissa jakamalla organisaatio tilaaja-lautakuntiin (missä toteutetaan poliittista arviointia) ja tuottajajohtokuntiin (missä pyritään ammatillisesti tuotannon kehittämiseen). Oivan osalta tilaaja-tuottajamalli heijastuu suoraan myös organisaatioon: Oivalla on yhteinen tilaajalautakunta: perusturvalautakunta ja tuottajan toimintaa ohjaa johtokunta. Myös kuntatekniikanliikelaitos toteuttaa tilaaja-tuottajamallia siten, että tuotannosta on vastuussa yhteisjohtokunta ja tilaamisesta kuntien tekniset lautakunnat.

Tilaaja-tuottajamalli on mahdollista ulottaa koko organisaatioon, jolloin kaikkien toimielinten toiminta jaettaisiin roolien mukaisesti. Toimenpiteiden hyötyä suhteessa tavoitteisiin tulee punnita, jotta organisaation muutos ei muodostu itsetarkoitukseksi, vaan muutoksen kautta aikaansaadaan suurempaa hyötyä, kuin mitä muutos vaatii.

6.3 Verkostokoordinaattorimalli ***)

Alueellisessa kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeessa on käytetty tulevaisuuden rakenteiden pohdinnassa apuna Lappeenrannan teknillisen korkeakoulun Lahden yksikön tutkijaryhmän pohdintoja. He ovat valmistelleet Päijät-Hämeen liitolle ”Päijät-Hämeen palvelurakennemuutostarkastelu” 2004, selvityksen jatkona kunnallishallinnon toimintamallia soveltaen yritysmaailmassa käytettyä kärkiyritysten verkostokoordinaattorimallia. Selvityksen mukaan toimiakseen tehokkaasti ja taloudellisesti ja demokraattisesti ohjatusti, palveluklusteri tarvitsee tehokkaan ohjausjärjestelmän. Palveluklusterissa kuntasektorin tulee pohtia omaa ydintoimintaansa sekä synnyttää konkreettista toimintaa, jossa kunta ohjaa palveluverkostoa tilaajapolitiikallaan.

Lähtökohtana selvityksessä on ajatus siitä, että palvelurakenteen kehittämisen keskeinen asia on tuottavuuden parantaminen. Taloudellisesta hyvinvoinnista 80 %:n sanotaan perustuvan tuottavuuden kehitykseen; tuottavuuden kehityksestä taas 80 % pohjautuu innovaatioihin. Uudistumiskyvyn kehittäminen ja ylläpitäminen on siis keskeinen osa kuntien selviytymisstrategiaa. Lähtökohdat julkisella sektorilla ovat heikot; tuottavuuden kasvu on ollut negatiivista koko 2000-luvun.

Yksityissektorilla kilpailukykyä ja tuottavuuden kasvua on jo pitkään haettu verkostomaisilla toimintatavoilla, joissa tehokkuus löytyy keskeisesti työnjaosta, pitkäaikaisista kumppanuuksista, toimijoiden välisestä oppimisesta sekä sopivasta sekoituksesta suurtuotannon ja erikoistumisen etuja. Yrityssektorin toimintamallit eivät sellaisenaan käy kuntasektorille, mutta tiettyjen ajatusmallien nostaminen osaksi

kuntarakenteita voisi tuottaa yritystoimijoiden vahvuuksia osaksi kuntatoimintaa ja tätä kautta nostaa tuottavuutta. Raportissa kuitenkin varoitellaan sitä, ettei siirrytä puhtaisiin tilaaja-tuottajamalleihin, jossa raaka kilpailutus on ainoa lähtökohta.

Roolit

Tavoitteena on luoda sellainen palveluntuotantojärjestelmiä, joka hyödyntää alueelta löytyviä resursseja. Tehokas tapa käynnistää klusteroitumista ja johtaa verkostoja on verkostokoordinaattori, jollaisena kunta voi toimia.

Tärkeää on, etteivät kunnan luottamushenkilöt toimi kaksoisroolissa – toisaalta omistajan etujen valvojana ja toisaalta omistajien etujen käytäntöön panijoina.

Ohjauksen muodot

Uudessa rakenteessa on ensisijaisesti kysymys erilaisten johtamisen ja ohjauksen muotojen kehittämisestä. Siinä ohjausmuodot erotellaan:

a) strateginen omistajaohjaus

Luottamushenkilöt ”omistajien edustajina” harjoittavat samanlaista vallankäyttöä kuin yrityssektorilla konsernin hallituksen johtoryhmät, jotka omistajan ominaisuudessa asettavat yleiset (tuotto)tavoitteet, ja esimerkiksi kustannussäästötavoitteet, mutta eivät suoranaisesti puutu itse operatiivisen toiminnan johtamiseen. Strateginen omistajaohjaus määrittelee mitä tuotetaan, kenelle tuotetaan ja minkä laatuista palveluita tuotetaan.

Strategiseen omistajaohjaukseen sisältyy myös edustuksellisen demokratian, osallistuvan demokratian ja käyttäjädemokratian muotojen ja roolien kehittäminen.

b) strateginen verkosto-ohjaus

Tähän sisältyy kiinteästi menestysmallista päättäminen eli kuinka tuottavuus ja vaikuttavuushyödyt käytännössä aiotaan saavuttaa. Strateginen verkosto-ohjaus hallitsee resursseja, verkostoa ja osaamista. Onnistuminen edellyttää organisaatiolta ja henkilöstöltä innovaatiokyvykkyyttä sekä muutososaamista eli kykyä johtaa ja hallita muutosta.

Vastuu: dream team:lla (johtoryhmällä), mikä koostuu verkostonyrkistä (asiantuntija, verkostojen johtaja), prosessinyrkistä (keskeiset prosessinomistajat; vastaavat asiakkaiden tarpeiden sujuvasta toteutuksesta) ja tuotantonyrkistä (keskeiset linjasektoreiden edustajat joilla hallinnassa resurssit tarjota kapasiteettia prosessien käyttöön).

c) prosessi- ja suorituskykyohjaus

Prosessijohtamisessa organisointi rakennetaan funktiorajojen (kunnissa sektorirajojen) yli menevien prosessien mukaan. Ei siis enää katsota esim, koulutoimea vaan esim. ”lasten ja nuorten palveluja”. Näkökulman laajentaminen poistaa ongelmien ja kustannusten siirtelyn ”kiusauksen” sekä vähentää päällekkäistä toimintaa ja toiminnan virheitä, koska vastuu joudutaan ottamaan kokonaisuudesta. Asiakkaan näkökulmasta byrokrania vähenee (asiakasta ei siirretä esim. koulutoimen vastuulta sosiaalitoimen vastuulle kesken prosessin, mikä edellyttää usein tilanteen käynnistymistä alusta kartoituksineen).

Prosessien hallinnoimisessa keskeisellä sijalla ovat prosessiomistajat. He huolehtivat prosessin suorituskyvystä alusta loppuun. Tehokkaan prosessimaisen tuotantotavan kehittämisen edellytyksinä on itse prosessien määrittelemisen lisäksi mukana olevien henkilöiden roolien ja suhteiden selkeä määrittely sekä sopivan vastuujohtajan olemassaolo.

Linjaukset:

- Tavoitteeksi asetetaan, että eri ylikunnallisten yhteistyötoimielinten osalta budjettivalta säilytetään peruskunnilla, jolloin niiden tehtävänä on hyväksyttää sekä budjetti että sen mahdolliset muutokset peruskunnilla.
- Kuntayhtymien ylin päätöksentekoeelin muutetaan yhtymäkokoukseksi. Yhtymäkokousedustaja edustaa kokouksessa kunnan kokonaisnäkemyksestä johdettua linjausta.
- Kunnanhallituksen alaisuuteen perustetaan konsernijaosto, jonka tehtävänä on tehdä poliittisia linjauksia koskien verkostoja: valmistella kunnan keskeisiä linjauksia yhteensovittamalla hajautuneen tuotannon osin erisuuntaisia pyrkimyksiä sekä linjata kehittämiseen liittyviä arvovalintoja sekä valita kunnan edustajat yhtymäkokouksiin.
- Kuntayhtymän edustajat valitaan jatkossa konsernijaoston tai kunnanhallituksen jäsenistä tai valtuuston puheenjohtajistosta.
- Kunnan johtoryhmä muutetaan luonteeltaan strategiseksi johtoryhmäksi, jonka tehtävänä on menestysmallista päättäminen eli kuinka tuottavuus ja vaikuttavuushyödyt käytännössä aiotaan saavuttaa. Strategiseen johtoryhmään osallistuvat erityisesti esittelijävastuulliset organisaation toimijat.
- Tilaaja-tuottajamallia toteutetaan Hollolan kunnan organisaatiossa toimielinakohtaisesti tässä vaiheessa (sekamallilla) siten, että sosiaali- ja terveystoimessa tilaaja ja tuottaja organisaatio on erotettu toisistaan, sivistystoimessa ilman roolien erottamista ja teknisessä toimessa roolit erotetaan vain muodostettaessa kuntien yhteistuotantoa. Pidemmällä tähtäimellä roolit erotetaan kaikkien toimielinten osalta.

Lähteet:

Aarrevaara, 2007; 2000-luvun kärjäkivet/Parasta demokratiasta, Päijät-Hämeen palvelurakennemuutostus-projekti

**) Häikiö, Liisa, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2007

Demokratian valkoinen kirja, Sisäasiainministeriön julkaisu 56/2006

Demokratian vihreä kirja, Sisäasiainministeriön julkaisu 2/2005

***) Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu; Päijät-Hämeen palvelurakennetulevaisuustarkastelu

Majoinen, Kaija; väitöskirja 1997, esitysmateriaalia

*) Sitran raportti 69/2006; Roope Mokka-Aleksi Neuvonen: Yksilönääni, hyvinvointivaltio yhteisöjen ajalla.

www.sitra.fi/julkaisut