

Demokratia-teemaryhmän neljäs tapaaminen 15.3.2022

Demokratia-teemaryhmän neljännessä tapaamisessa, 15.3.2022, keskityimme osallistumisen näkyväksi tekemiseen hallintosäännössä.

Osallistumisen kytkeytymisestä hallintosäntöön ja päätöksenteon rakenteisiin avasi sosiaali- ja terveysministeriön erityisasiantuntija Antti Kuopila.

Gesund Partnersin asiantuntijat, Tatu Laurila ja Sanni Julkunen, esittelivät edellisen tapaamisemme 9.2.2022 pohjalta muotoillut Sitran hallintosäntömallit ja jatkoimme tapaamisessamme hallintosäntömallien yhteiskehittämistä.



Sisältö

1. Sitran hallintosäätömalli:

Osallistuminen osana johtamisjärjestelmää

2. Sitran hallintosäätömalli:

laaja osallistuminen ja yhdessä kehittäminen läpi organisaation

3. Kuntaliiton hallintosäätömalli

1. Sitranhallintosäätömalli: Osallistuminen osana johtamisjärjestelmää

Ensimmäinen hallintosäätömalli korostaa asukkaiden osallistumisen merkittävää arvoa osana hyvinvointialueen toimintaa, johtamisjärjestelmää sekä päätöksentekoa. Mallissa osallistumiselle asetetaan tavoitteet, joiden toteutumista seurataan ja vaikutuksia arvioidaan. Hallintosäätö vahvistaa hyvinvointialueen osallistumisen ohjelman aseman osallistumista koskevien tavoitteiden, käytänteiden ja mittareiden tärkeimpänä ohjaavana päätösdokumenttina. Lisäksi hallintosäännöllä veloitetaan hyvinvointialuetta huomioimaan osallistuminen strategiassa ja talouden suunnittelussa sekä viestimään asukkaille osallistumisen merkityksestä ja erilaisista mahdollisuuksista osallistua.

Mallissa on huomioitu Demokratia-teemaryhmän helmikuun (9.2.) tapaamisessa tunnistettuja osallistumisen onnistumisen edellytyksiä ja osallistumista estäviä tekijöitä. Tässä mallissa korostuvat Demokratia-teemaryhmän tunnistama tarve kytkeä osallistuminen päätöksentekoprosesseihin, johdon ja organisaation sitoutumiselle sekä päätöksenteon legitimitetin vahvistuminen ja asukaslähtöisyys.

Asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen

Hyvinvointialueella tulee olla erillinen osallistumisen ohjelma, johon on kirjattu osallistumisen tavat, tavoitteet, vaikuttavuus sekä kuvaus osallistumisen kytkeytymisestä hyvinvointialueen päätöksentekoon.

Hallintosäätökirjaus

1. luku, hyvinvointialueen johtaminen, 1.8 Asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen

Aluevaltuusto vahvistaa hyvinvointialueen osallistumisen ohjelman vaalikausittain ja seuraa vuosittain sen toteutumista. Suunnitelmakauden toisen vuoden päättyessä aluevaltuusto arvioi suunnitelman tavoitteiden toteutumista ja päättää tarvittavista lisätoimenpiteistä. Hyvinvointialuejohtaja johtaa uuden osallistumisen ohjelman valmistelua väliarvion tulosten perusteella seuraavan aluevaltuuston päätettäväksi. Asukkailla on mahdollisuus vaikuttaa osallistumisen ohjelman valmisteluun.

Hyvinvointialuejohtaja vastaa osallistumisen ohjelman tavoitteiden huomioimisesta kaikkien vastualueiden ja toimintayksiköiden tavoitteissa ja suunnitelmissa sekä hyvinvointialuestrategian ja talousarvion valmistelussa. Lisäksi hyvinvointialuejohtaja vastaa siitä, että kaikki vastualueet ja toimintayksiköt raportoivat osallistumisen suunnitelman toteutumisesta vuosittain ja osallistuvat vaikuttavuuden arviointiin. Hyvinvointialue viestii osallistumisen mahdollisuuksista, toteutumisesta ja tuloksista asukkaille.

Perustelut hallintosäätömallille

Hyvinvointialuelain 29 §:ssä säädetään yleisestä hyvinvointialueen asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeudesta osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Asukkaiden ja asiakkaiden osallistuminen tulee nähdä mahdollisuutena järjestää ja tuottaa parempia sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluita. Tämä edellyttää osallistumisen tavoitteiden asettamista, niiden johtamista ja tulosten mittaamista sekä vaikuttavuuden arviointia, jotta osallistumisen erilaisia tapoja ja vaikuttavuutta voidaan edelleen kehittää tarkoituksenmukaisesti.

Osallistumisen johtamisessa on tärkeää ymmärtää, että se tuottaa monenlaista arvoa sekä asukkaille että päätöksenteolle. Asukkaiden osallistuminen lisää osallisuuden kokemusta ja auttaa kehittämään palveluvalikoimaa vastaamaan paremmin asukkaiden toiveita ja tarpeita (legitiimi priorisointi). Päätöksenteon kannalta osallistuminen tuo esiin alueen asukkaiden näkökulmia ja vahvistaa luottamusta päätöksentekoon.

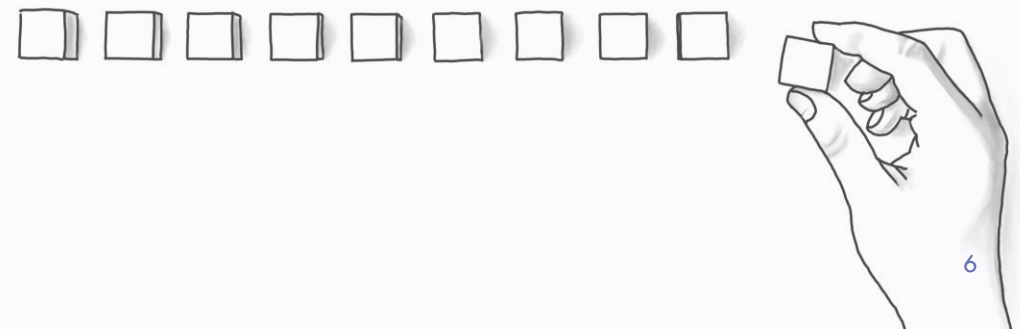
15.3. Työpajan kommentit

Mallin edut

- Vastuut ja roolit
- Jatkuva seuranta ja kehittäminen
- Asukkaat mukana valmistelussa
- Strategisuus
- Valtuustotason päätös tavoitteista
- Suunnitelmallisuus
- Johdon sitouttaminen
- Viestinnän korostaminen
- Läpileikkaa poliittisten- ja virkahallinto-organisaation
- Osallistuminen kytkeytyy päätöksentekoon
- Joustavuus

Mallin heikot kohdat

- Hyvinvointialuejohtajalla paljon vastuuta
- Ei takaa osallistumisen aitoa vaikuttavuutta palvelujen toimivuuteen asiakasrajapinnassa – riski että jäädään valtuustotasolle
- Ei ota kantaa johtamisen systemaattisuuteen
- Asukkaiden rooli voi jäädä näennäiseksi – asukkaiden tulisi olla mukana arvioimassa tuloksia



Sisältö

1. Sitran hallintosäätömalli:
Osallistuminen osana johtamisjärjestelmää
2. Sitran hallintosäätömalli:
laaja osallistuminen ja yhdessä kehittäminen läpi organisaation
3. Kuntaliiton hallintosäätömalli

2. Sitran hallintosäätömalli: laaja osallistuminen ja yhdessä kehittäminen läpi organisaation

Toinen hallintosäätömalli korostaa asukkaiden ja myös henkilöstön osallistumista päätöksentekoon, osallistumisen vaikuttavuuden seuranta ja arviointia sekä vastuualue- ja yksikkökohtaisia tavoitteita ja toimenpiteitä.

Mallissa on huomioitu Demokratia-teemaryhmän helmikuun (9.2.) tapaamisessa tunnistettuja osallistumisen onnistumisen edellytyksiä ja sitä estäviä tekijöitä. Tässä mallissa korostuvat Demokratia-teemaryhmän tunnistama tarve päätöksenteon moniäänisyyden vahvistamiselle, osallistumisen menetelmien monipuolisuus ja sopivuus eri kohderyhmille sekä eri ryhmien tavoittaminen. Asukaslähtöisyyden lisäksi mallissa korostuu koko päätöksentekoprosessin laatu.

Hyvinvointialueen hallintosäätöä korostava malli

Laaja osallistuminen ja yhdessä kehittäminen läpi organisaation

Asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen

Hyvinvointialueella tulee olla erillinen osallistumisen ohjelma, johon on kirjattu osallistumisen tavat, niiden tavoitteet ja vaikuttavuus sekä kuvaus osallistumisen kytkeytymisestä hyvinvointialueen päätöksentekoon.

Hallintosäätökirjaus

1. luku, hyvinvointialueen johtaminen, 1.8 Asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen

Hyvinvointialueen asukkaiden ja henkilöstön osallistuminen päätöksentekoon varmistetaan niin, että kaikille hyvinvointialueen asukkaille ja henkilöstölle on tarjolla päätöksenteon kannalta oikein mitoitettuja ja ajoitettuja osallistumisen keinoja. Osallistumisen keinot ja menetelmät kirjataan vaalikausittain sekä asukkaita että henkilöstöä osallistaen valmisteltavaan ja aluevaltuustossa hyväksyttävään osallistumisen ohjelmaan.

Osallistumiselle asetetaan palveluiden järjestäjän tavoitteet, joiden toteutumista seurataan vuosittain aluevaltuustossa. Asukkaat ja henkilöstö osallistuvat ohjelman tulosten arviointiin. Mitattavia asioita ovat ainakin osallistumisen vaikutukset päätöksentekoon, vaikutus hyvinvointialueen palveluvalikoimaan ja palveluiden kehittämiseen sekä asukkaiden ja henkilöstön osallisuuden kokemus päätöksenteossa. Tarkemmat vastuualue- ja toimintayksikkökohtaiset ohjeet osallistumisen tavoitteiden asettamisesta sekä niiden toteutumisen ja vaikuttavuuden seurannasta kuvataan osallistumisen ohjelmassa. Hyvinvointialuejohtaja vastaa osallistumisen ohjelman toteutumisesta hyvinvointialueella ja uuden ohjelman valmistelusta aluevaltuustolle.

Hyvinvointialueen hallintosääntöä korostava malli

Laaja osallistuminen ja yhdessä kehittäminen läpi organisaation

Perustelut hallintosääntömallille

Hallintosäännön asukkaiden ja henkilöstön osallistumisen malli siirtää osan osallistumisella tavoiteltavista päämääristä sekä tulosten ja vaikuttavuuden mittaamisen tavat ylivaalikautiseen muotoon, mikä turvaa osallistumisen säilymisen hyvinvointialueen strategian ja toiminnan ytimessä riippumatta poliittisista valtasuhteista ja painotuksista. Asukkaiden ja henkilöstön osallistuminen myös osallistumisen ohjelman valmisteluun vaikuttaa sekin suoraan päätöksentekoon.

Mallissa laajennetaan osallistumisen ohjelman piiriä asukkaiden ja asiakkaiden lisäksi hyvinvointialueen henkilöstöön. Tämä on perusteltua, koska osallistumisen ja osallisuuden hyödyt on tunnistettu laajasti myös henkilöstön kohdalla. Hyvinvointialueen osallistumisen ohjelman asukkaita laajempi tulokulma tuo hyötyjä myös päätöksenteolle.

15.3. Työpajan kommentit

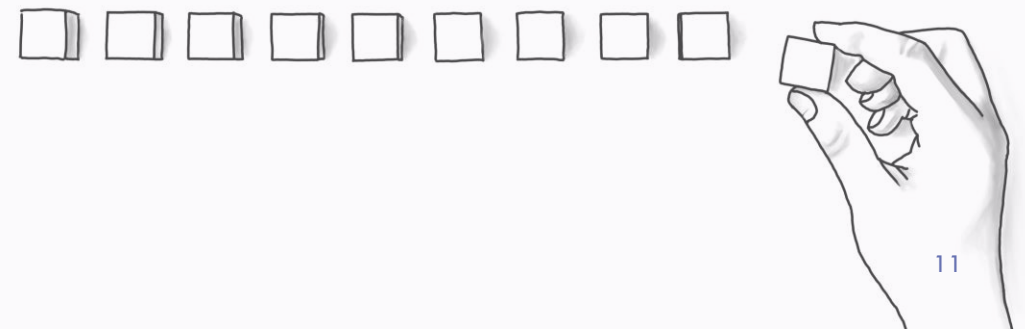
Laaja osallistuminen ja yhdessä kehittäminen läpi organisaation

Mallin edut

- Moniäänisyys
- Vallan hajauttaminen asukkaille, henkilöstölle ja palveluihin voi lisätä vaikuttavuutta
- Henkilöstön asiantuntemuksen valjastaminen tuottaa etuja päätöksenteolle ja vahvistaa henkilöstökokemusta
- Mitattavien/seurattavien asioiden konkretisointi ja määrittely
- Malli on uudistava ja konkreettinen
- Henkilöstön mukanaolo mahdollistaa toimintakulttuurin muutoksen
- Asukkaat ja henkilöstö mukana myös tulosten arvioinnissa

Mallin heikot kohdat

- Liiallinen vallan laventaminen henkilöstön ja asukkaiden suuntaan voi vaikeuttaa johtamista
- Riski, että henkilöstön näkökulmat jyräävät asukasnäkökulman –voivatko henkilöstön ja asukkaiden tarpeet olla ristiriidassa?
- Henkilöstön osallistuminen tulee nivoa osaksi työtä eikä saa viedä liikaa aikaa
- Malli on melko idealistinen



Sisältö

1. Sitran hallintosäätömalli:

Osallistuminen osana johtamisjärjestelmää

2. Sitran hallintosäätömalli:

laaja osallistuminen ja yhdessä kehittäminen läpi organisaation

3. Kuntaliiton hallintosäätömalli

3. Malli: Kuntaliiton hallintosäätömalli

Kuntaliiton hallintosäätömalli nostaa osallistumisen menetelmiä hallintosäätöön (satunnaisotantaan pohjautuvat paneelit vaikuttamistoimielimissä). Joulukuussa 2021 julkaistussa hallintosäätömallissa on kirjattu asukkaiden osallistumisesta:

"Hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä, jotta yhdenvertainen osallistuminen toteutuu. Asukkaille on luotavat erilaisia tapoja osallistua ja keinoja saada äänensä kuuluviin."

Kuntaliiton hallintosäätömallissa asukkaiden osallistumisesta on kirjattu erityisesti kohdissa:

- 1 Luku Hyvinvointialueen johtaminen: 1.8. Asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen
- 3. luku Vaikuttamistoimielimet (kansalaispaneeli (21 §), asiakaspaneeli (22 §) ja niiden perustelut)

Kuntaliiton hallintosäätömalli löytyy kokonaisuudessaan täältä: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2139-hyvinvointialueen-hallintosaantomalli>

1. Luku Hyvinvointialueen johtaminen

1.8. Asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen

Hyvinvointialueella tulee olla erillinen osallistumisen suunnitelma, johon on kirjattu osallistumisen tavat, niiden vaikuttavuus ja miten ne on kytketty päätöksentekoon.

3. Luku Vaikuttamistoimielimet (21 § Kansalaispaneeli ja 22 § Asiakaspaneeli)

21 § Kansalaispaneeli ja sen tehtävät

Aluehallitus asettaa kansalaispaneelin valtuustokausittain.

Aluehallitus hyväksyy vaikuttamistoimielimelle toimintasäännön, joissa todetaan muun muassa sen tehtävät, jäsenten lukumäärä ja valintatapa satunnaisotannalla, toimikausi, kokous- ja toimintakäytännöt, puheenjohtajan valinta ja sihteerin tehtävien hoitaminen.

Kansalaispaneelin tehtävänä on käydä vuosittain keskustelua 2–3 aiheesta, joihin se pääsee myös itse vaikuttamaan. Kansalaispaneelin työ voi käynnistyä joko valtuutettujen tai kansalaisten aloitteesta.

Kansalaispaneelin lopputuloksena syntyy aloitteita, julkilausumia ja politiikkasuosituksia. Aluevaltuuston on käsiteltävä kansalaispaneelin suositukset sekä vastattava niihin. Kansalaispaneelin osallistujat voidaan valita satunnaisotannalla joko koko valtuuston toimikaudeksi tai lyhyemmäksi aikaa.

22 § Asiakaspaneeli ja sen tehtävät

Aluehallitus asettaa asiakaspaneelin valtuustokausittain.

Aluehallitus hyväksyy vaikuttamistoimielimelle toimintasäännön, joissa todetaan muun muassa sen tehtävät, jäsenten lukumäärä ja valintatapa satunnaisotannalla, toimikausi, kokous- ja toimintakäytännöt, puheenjohtajan valinta ja sihteerin tehtävien hoitaminen.

Asiakaspaneelin tehtävänä on seurata hyvinvointialueen palvelujen laatua, saatavuutta ja saavutettavuutta ja antaa ehdotuksia ja palautetta hyvinvointialueen palveluista ja niiden yhteensovittamisesta. Asiakaspaneeli voi käsitellä vuosittain myös hyvinvointialueen toiminta- ja taloussuunnitelman. Asiakaspaneelin osallistujat voidaan valita satunnaisotannalla joko koko valtuuston toimikaudeksi tai lyhyemmäksi aikaa.

- **Satunnaisotanta** voidaan toteuttaa valtuustokauden alussa, jolloin saadaan laaja vapaaehtoisten osallistujien joukko paneelien toteuttamiseksi. Satunnaisotannalla varmistetaan alueen kaikkien asukkaiden yhdenvertainen osallistumismahdollisuus. Satunnaisotanta voidaan tilata esimerkiksi Digi- ja väestötietovirastolta tai kuntien omista tietoyksiköistä. Satunnaisotannassa valituille lähetetään selkeä, luottamusta ja innostusta herättävä kutsukirje. Kirjeen mukana voidaan lähettää kysely, jolla selvitetään osallistujavalinnan kannalta tärkeitä taustatietoja.
- **Puntaroiva kansalaiskeskustelu** on yksi osallistamisen ja osallistumisen muoto. Puntaroivilla kansalaiskeskusteluilla voidaan täydentää päätöksentekoa ennakkoon määritellystä aiheesta. Puntaroivan kansalaiskeskustelun tavoitteena on tukea päätöksentekijöiden ja äänestäjien päätöksentekoa ja kannanmuodostusta. Yleensä kansalaiskeskustelun tavoitteena on tuottaa kirjallinen raportti tai julkilausuma. Puntaroivan kansalaiskeskustelun osallistajat valitaan satunnaisotannalla.
- **Hyvinvointialuestrategiassa** tulee ottaa kantaa hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. **Hyvinvointialuelain 29 §:ssä säädetään yleisestä hyvinvointialueen asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeudesta osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.** Esitettyjen vaihtoehtojen lisäksi hyvinvointialue voi käyttää muita osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmiä, kuten digitaalisia menetelmiä. **Sotejärjestämislain 7.3 §:ssä** mainitun hyvinvointialuekertomuksen ja 11.3 §:ssä mainitun palvelustrategian valmistelun osalta tulee ottaa huomioon osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.
- **Hyvinvointialuelaki (29 §) edellyttää** osallistumisoikeuksien toteutumista sekä aktiivista, selkeää ja avointa viestintää huomioiden yhdenvertaisuus hyvinvointialueen vastuulle kuuluvista asioista ja osallistumismahdollisuuksista.

15.3. Työpajan kommentit

Asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen

Mallin edut

- Selkeä
- Konkreettiset ja määritellyt menetelmät
- Looginen jako asukkaisiin ja asiakkaisiin
- Velvoittava –konkreettisia asioita tapahtuu
- Määritellyt menetelmät tuovat systemaattisuutta

Mallin heikot kohdat

- Ei takaa yhtäläisiä osallistumismahdollisuuksia
- Voi rajata osallistumisen menetelmien innovatiivisuutta ja muiden menetelmien/osallistumisen tapojen käyttöönottoa
- Toimielimet vapaaehtoisesti järjestettäviä (sanavalintoina "voidaan") -> riski että nämä jätetään pois hallintosäännöstä, koska niitä ei "tarvita", vaan voidaan koota tarpeen mukaan
- Malli ei huomioi seurantaa tarpeeksi vahvasti
- Riskinä, ettei jää tilaa alueiden ja väestöryhmien välisille eroille
- Jäykkyys: lukitsee liikaa
- Riski, etteivät paneelit ole vaikuttavia ja riittävän moniäänisiä (ei tavoiteta/saada mukaan osallistujia eri väestöryhmistä)

