

VM/VKO/H/AH

8.4.2020

## **Yhteenveto ”Luottamusta rakentamassa” avoimen hallinnon ja julkisen johtamisen aluekierroksen Salon tilaisuudesta 11.3.2020**

Tämä on yhteenveto Salon 11.3.2020 ”Luottamusta rakentamassa” tilaisuuden neljän pienryhmän dialogeista tehdyistä muistiinpanoista. Keskusteluissa pyrittiin yhteisen ymmärryksen lisäämiseen, mutta ei välttämättä yhteiseen näkemykseen. Kaikista aluekierroksen tilaisuuksista tehdään vastaava kooste.

### **Yleistä**

Avoimuus ja luottamus ovat tärkeitä myös kuntalaisten antaman palautteen mukaan. On tärkeää muistaa, että kuntalainen on keskiössä ja hallintoon ja sen avoimuuteen kohdistuu koko ajan enemmän odotuksia ja tarpeita. Osallisuuden ja luottamuksen rakentamisen keinoja on monia. Avoin vuoropuhelua ja aito kansalaisten kuuleminen ovat keskeisessä asemassa. Se edellyttää myös henkilökohtaista kontaktia ja kohtaamista. Ilman kohtaamista kasvokkain ei synny luottamusta eikä luottamusta ei rakenneta pelkästään somessa, vaan sitä rakennetaan kohtaamisen, sanojen ja tekojen kautta. Yksi kysymys on myös se, mikä on riittävän avointa ja kuka sen määrittää.

Kyse on myös demokratian toimivuudesta ja siitä mitä muita osallisuuden keinoja on kuin äänestämisen. Äänestämistä ei välttämättä koeta niin demokraattisena. Hallinnon tehtävänä on luoda vaikuttavuutta ja luottamusta. Onko viranhaltijoilla ja päätöksentekijöillä sama suunta ja sitoutuminen? Millä tavalla ennakoivaa osallistamista ja uskottavuutta päätöksentekoon lisätään? Kohtaamisen tärkeys on luottamuksen avain avoimessa yhteiskunnassa, joka sietää myös erimielisyyksiä. Lähtökohteisesti on ymmärrettävä, että asioilla on monta puolta.

On tärkeää ymmärtää, että julkisessa hallinnossa asiat eivät toimi kuten yritysmailmassa. Valmistelu- ja päätöksentekoprosessi on luonteeltaan hitaampi. Yrityspuolella ei aina ymmärretä sitä, että kaupungin toiminta on aina julkista. Kuntakentässä on paljon asioita ja niissä on myös vastakkaisia intressejä. Tämä erityisesti haastaa luottamuksen ja yhteistyön rakentamisen.

### **Pienet ja suuret kunnat ovat erilaisessa asemassa**

Pienet ja suuret kunnat ovat erilaisia monessa suhteessa. Myös kuntalaisten osallistumismahdollisuuden päätöksenteon valmisteluun ja vuorovaikutusmuodot voivat olla hyvinkin erilaisia eri kantoisten kuntien välillä.

Pienessä kunnassa voi kuntalainen helpommin vaikuttaa. Pienessä kunnassa etuna on muun muassa se, että jokainen kuntalainen tuntee jonkun luottamushenkilön. On aktiivisia luottamushenkilöitä, joille kuntalaiset soittelevat ja he siten ovat aktiivisia osasia luottamusketjussa. Luottamushenkilöt välittävät myös tietoa omille kontakteilleen. Toisaalta nähtiin myös, että isoissa päätöksissä myös suurissa kaupungeissa päätökset henkilöityvät. Suurien kuntien potentiaalisena etuna nähtiin myös se, että ne voivat rakentaa systemaattisia kuntalaispalautejärjestelmiä ja selkeitä toimintatapoja niihin ennakointiin ja reaktointiin.

Kunnat ovat erilaisessa asemassa myös suhteessa valtionhallintoon. Ainakin osa pienistä kunnista kokevat, että vuoropuhelua valtionhallintoon ei ole. Koettiin myös, että valtiovarainministeriö pienentää tukia ja lykkää hankkeiden rahoitus. Tämä merkitsee, että hankkeita lykätään. Pienet kunnat huolestuneita ja kokevat, että keskushallinnossa ei olla kiinnostuneita kuntien arjesta. Toisaalta voidaan nähdä, että myös suuret kunnat tarvitsevat tukea: ”Suomen kilpailukyky ratkeaa suurilla kaupungeilla tukemalla.”

Koetaan että valtion roolin pitäisi olla mahdollistava, muun muassa digitalisaation edistämiseksi. Pienillä kunnilla ei itsellään ole siihen mahdollisuuksia. ”Digihankkeet ensin leikataan valtionosuudesta ja sitten haetaan hankkeille rahaa, jota ei kuitenkaan saada edes sitä vertaa kuin on leikattu pois.”

Kuntien ja maakuntien välinen suhde vähän ongelmallinen. Maakuntien rooli ei aina palvele kaikkien kuntien etuja. Rahaa hankkeisiin kuitenkin pyydetään. Edunvalvonta ja kaavoitus on kunnossa, mutta muuten maakuntien tehtävät ovat ongelmallisia.

Virkamiesten ja työntekijöiden liikkuminen kunnan ja valtion välillä olisi hyvä. Henkilö pystyy näkemään asiat laajemmassa kontekstissa, kun on siirtynyt eri organisaatioiden välillä. Kunnanjohtajat kyllä vaihtavat paikkaa kunnalta toiselle, mutta siirtyminen valtiolle ja päinvastoin on vaikeampaa. Liikkuvuutta kuntien ja toisaalta kuntien ja valtion välillä on mietitty, mutta toteutuksessa on ongelmia.

Kuntien ero näkyy myös kuntalaisten seuraavan laisina kokemuksina:

”Nuorten perheiden asettumiselle on keskeistä, miten he löytävät palvelut.”

”Itse läksin Helsingistä tänne maalle. Arki on täällä paljon yksinkertaisempaa.”

”Paljon on paluumuuttajia, jotka ovat tulleet takaisin, kun vain työtilanne on sen sallinut.”

”Pienessä kunnassa ei pääse pakoon päätöksiä, mitä isoissa kaupungeissa.”

## **Tarvitaan avointa vuoropuhelua ja kansalaisten kuulemistä**

Kansalaisten aito kuuntelu on tärkeää. Yksittäisellä kansalaisella pitää olla tunne, että hänen mielipiteensä ja tunteensa tulevat kuulluiksi, vaikka eri mieltä oltaisiinkin.

Kun kuntalaisia osallistetaan, niin sen tulee olla aitoa ja todellista. Se pitää johtaa johonkin konkreettiseen, ettei tule pettymyksiä (”Lupaukset pitää myös lunastaa.”) Pitäisi olla mekanismeja, joilla turvataan, että viranhaltijat varmasti toimivat kuntalaisten hyväksi. Eli miten turvataan toiminnan tuloksellisuus, ei vaan ”oikein toimiminen”.

Osallisuuden tapoja on lukuisia. Niitä voidaan hyödyntää valmistelun eri vaiheissa. Keskeistä on avoin toimintakulttuuri ja helppo lähestyttävyyttä. Keinoja ovat muun muassa hyvin kohdennetut sähköiset kyselyt, yleisötilaisuudet, kuntalaisillat, kolmannen sektorin tilaisuudet ja antautuminen keskustelulle yksittäisten kuntalaisten kanssa myös virka-ajan jälkeen. Haasteena nähtiin se, miten saadaan kuntalaiset osallistumaan tilaisuuksiin ja muun muassa ideoimaan sitä, miten kunnan toimintaa voidaan kehittää.

Kuntalaisten osallistumisessa erilaisiin tilaisuuksiin nähtiin myös ongelmia. Esimerkiksi maankäytön jne. liittyvistä monista tilaisuuksista muodostuu jopa painajaismaisia: sinne agitoidaan paikalle iso joukko saman mielisiä ja huudetaan omille kannustavasti ja buuataan vastapuolelle. Tällaisesta tilaisuuksista tulee propagandatilaisuuksia vailla mitään dialogisuutta.

Asian valmistelijan rooli nähtiin keskeisenä kuntalaisten aktivoinnissa. Myös käsiteltävällä asialla on merkitystä: negatiivisissa” asioissa osallistuminen on aktiivisempaa.

Olisi hyvä löytää kussakin asiassa ja tilanteessa vaikuttamisen kannalta oikeat kohderyhmät, unohtamatta muun muassa maahanmuuttajia. Hyvä kysymys on, miten saada hiljaisemmat ryhmät mukaan. Haasteena on myös, millä tavalla saadaan lapsesta vanhukseen viesti saman sisältöisenä.

### **Rakentava ja osallista vuorovaikutus valmistelussa ja päätöksenteossa**

Luottamuksen rakentaminen eri toimijoiden välillä tärkeää. Kun on kaupunkiorganisaatio, poliittiset päättäjät ja kuntalaiset, niin hallinnon avoimuudella on merkitystä luottamuksen rakentamisessa koko kuviossa. On luotava tilanteita ja paikkoja, jossa virkamiehet ja poliitikot ovat yhdessä ja keskustelevat, mitä on tulossa. Molemmat sitoutuvat yhteiseen suuntaan ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. On kuitenkin otettava huomioon, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toiminta on hyvin erilaista. Luottamushenkilöt ovat lähempänä kuntalaisia ja moniarvoisempia, joka haastaa myös toimintaa.

Tärkeää, että on kaikki puoleryhmät ovat alusta asti mukana. Näin vältetään erilaisia pooleja. Yhteinen näkemys päätöksentekijöillä ja sitoutuminen yhteiseen strategiaan (yhteisen ymmärryksen saaminen) on haastavaa. Ei tehdä politiikkaa politikkojen vuoksi. Kun lautakunta keskustelee ennen kokouksia epävirallisesti esim. tunnin, niin se on vähentänyt erimielisyyksiä ja äänestyksiä. Tämä on avoimuutta.

Myös virkamiesten on ymmärrettävä, että on luotava käytännössä edellytyksiä vuorovaikutukselle ja hallinnon inhimillisyydelle. Se voi tarkoittaa myös perinteisten roolien ja toimintatapojen rikkomista. Jokaisen virkamiehen on ymmärrettävä, että avoin toimintatapa voi lähteä itsestä. Epäonnistumisen pelko ei saa häiritä yrittämistä.

Avoimella valmistelulla voidaan myös välttää törmäyksiä:

”Kun valmistelua pidettiin salassa ja lopulta konsultti tuli viimeistelemään työn, niin se toi vastarintaa. Jos olisi aloittanut valmistelun avoimesti, niin olisi tullut ihan eri lopputulos.”

”Ketä työryhmään kuului: muutama luottamushenkilö ja rehtorit, jotka eivät saaneet tuoda keskustelua julki. Olisi voinut osallistaa asukkaita.”

On olennaista, että valmistelu ja päätöksenteko pohjaavat oikeaan tietoon. Paljon käytetään ”jargonia” ei aina selviä mikä on poliitikon heittämiä tai mikä on oikeasti oikeaa tietoa.

Osallistavuudessa useasti rajataan osallistujakunta. Prosessit ei saa kestää kovin pitkään. Tunneperusteisessa keskustelussa faktat voivat unohtua ja saadaan aikaan suuri vastakkainasettelu. Kunnissa ollaankin useasti debattiasetelmassa. Millä tavalla asioista voidaan keskustella ja kenen pitäisi keskustella. Myös prosessista itsestään pitäisi välillä käydä avointa keskustelua.

Kuuntelun merkitys pätee myös organisaatioiden sisällä. Myös yksittäisillä virkamiehillä ja työntekijöille on tarve tulla kuulluksi, erityisesti esimiehen taholta. Erimielisyys ei välttämättä rapauta luottamusta ja se on usein vasta hyvän keskustelun alku eikä sitä tarvitse pelätä. Tärkeää on kuitenkin arvostava kuuntelu ja keskustelu, jossa esitetään perustelut. Toimivaan vuorovaikutukseen on varattava riittävästi aikaa.

Avoimen keskustelun vaatimus koskee myös erilaisia päätöksentekofoorumeita, kuten johtoryhmätyöskentelyä eri tasoilla. Koetaan että on tarvetta kehittää sekä johtoryhmien kokouskäytäntöjä että osallistujien valmiuksia ja asenteita.

## **Viestinnän haasteita**

Uudenlaiset keskustelu- ja vuorovaikutusmenetelmiä tarvitaan kunnalliseen valmisteluun.

Viestinnän kenttä ja menetelmät ovat muuttuneet viime vuosina. Keskeinen haaste on sosiaalisen median käyttö viestinnässä kuntalaisille. Some on toisaalta tehostanut viestintää, mutta toisaalta lisännyt hämmennystä ja väärinymmärrystä. Koetaan että on tärkeää tasapainoilla perinteisen viranomaisviestinnän ja somen käytön välillä. Erityisesti osasta asioista on vaikea käydä keskustelua somessa. Oikean tiedon merkitys korostuu samalla kun on paljon disinformaatiota. Some nähtiin suurena mahdollisuutena, mutta joissain kunnissa linjattu, että ei lähdetä some-maailmaan kommentoimaan, vaan hoidetaan virallisia kanavia myöten tiedottaminen. Miten valvotaan some-maailmaa?

Pelissä on myös kaupungin maine ja kuntalaisten luottamus päätöksentekoon. Kuntien onkin viestinnässään otettava huomioon se, miten kansalaisten luottamusta voidaan ylläpitää vaikeiden päätösten jälkeen. Keinoina on esitetty muun muassa yritysten markkinoinnista oppimista ja kuntalaisten käyttämistä viestinnässä hyväksi. Saavutusten ja kuntalaisille positiivisten asioiden esiin nostaminen on myös tärkeää. Ihmislähtöisyys ja myös arjen pienet onnistumiset voidaan nähdä vahvuutena viestinnässä.

Valtiovarainministeriönkin nähdään toimineen esimerkillisesti, minkä seurauksena ministeriön julkikuva on muuttunut merkittävästi. Virkamiehet twiittaavat ahkerasti ja valtiovarainministeriö valittiin vuonna 2019 vuoden harjoittelupaikaksi.

Viestinnässä on otettava paremmin huomioon eri kohderyhmät ja niiden tarpeet. Esimerkiksi 750 000 ihmistä Suomessa kaipaa selkokieltä eli sitä, että asiat viestitään huomattavasti ymmärrettävämmiin ja lyhyempiin. Joskus hyvä perustella laajemmin, ettei aina lyhyys tarpeen. Luottamus virkamiehiin on keskiössä tässä.