

Johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arviointien keskeiset tulokset ja johtopäätökset

Johtamisjärjestelmän uudistuksen tavoitteet

Kaupunginvaltuuston 24.4.2013 hyväksymään strategiaohjelmaan sisältyi, että kaupungin johtamisjärjestelmä uudistetaan. Tavoitteena oli kunnallisvaalituloksen heijastuminen kaupungin johtoon, demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden parantaminen sekä kaupunginvaltuuston ja -hallituksen roolin vahvistaminen kaupungin johtamisessa.

Kaupunginvaltuuston 22.6.2016 päätöksessä todetaan, että toimielinten, toimialarakenteen ja hallintosäännön valmistelussa on noudatettu kaupunginvaltuuston päättämiä periaatteita:

1. Asukaslähtöisyys kaupungin palvelukokonaisuudessa paranee.
2. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen mahdollisuudet paranevat kaupunkitasoisesti ja alueellisesti.
3. Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus paranee.
4. Valmistelu ja päätöksenteko säilyvät selkeästi erillään.
5. Luottamushenkilöiden toimintaedellytykset paranevat.
6. Kaupungin toiminnan tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat.

Näitä periaatteita voidaan pitää johtamisuudistuksen keskeisinä tavoitteina.

Johtamisuudistuksen arviointikokonaisuus

Valtuustokauden alussa tehtyä johtamisjärjestelmän uudistusta on arvioitu laajalla arviointitutkimuskokonaisuudella, joka koostuu akateemisista Hankenin, Helsingin yliopiston ja Tampereen yliopiston arviointitutkimuksista, konsulttiarvioinnista ja kaupungin tekemästä osallisuustyön arvioinnista. Tampereen ja Helsingin yliopiston arviointien loppuraportit valmistuvat myöhemmin kevään aikana.

Lisäksi tässä yhteenvedossa on hyödynnetty henkilöstökyselyiden tuloksia (uudistumisen pulssi ja Kunta 10 -tutkimus).

Tutkimukset ja arvioinnit on tehty toisistaan poikkeavilla otteilla. Ne tuottivat monipuolisen ja toisiaan täydentävän arviointikokonaisuuden.

Arviointikokonaisuuden hyödynnetty tutkimusaineisto on ollut laaja. Eri arvioinneissa on ollut mukana vuosien 2017 – 2020 aikana mm.

- useita kyselyitä ja niihin tuhansia vastaajia
- henkilöstölle suunnatut muutospulssikyselyt, joihin tuhansia vastaajia
- satoja haastatteluja
- laajan dokumenttiaineiston hyödyntäminen
- havainnointi toimialojen tilaisuuksissa.

Johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arvioinnin keskeiset johtopäätökset

Uudistuksen keskeiset elementit olivat siirtyminen pormestarimallin, lautakuntarakenteen uudistaminen ja siirtyminen toimialamalliin. Lisäksi tärkeä osa uudistusta on ollut osallisuusmallin kehittäminen.

Johtamisjärjestelmän arvoinnit luovat moniulotteisen kuvan uudistamisesta. Yksinkertaisten johtopäätösten esittämiseen tulee suhtautua varauksella, koska johtamisjärjestelmään liittyy laaja joukko arviointiin osallistuneita, joilla kaikilla on perustellut omat kokemuksensa ja näkemyksensä. Helsingin kaupungin organisaatio on suuri ja kompleksinen organisaatio (esim. henkilöstö, palveluvalikoima, talous). Laaja aineisto mahdollistaa johdon yhteisen näkemyksen tiivistämisen. Seuraavassa on esitetty yhteenveto hypoteesin pohjaksi.

- Kokonaisuutena uudistus on edennyt tavoitteiden suuntaisesti. Niin poliittinen uudistus (pormestarimalli ja lautakuntamalli), operatiivinen uudistus (toimialamalli) kuin osallisuusmalli ovat edenneet uudistusten tavoitteiden suuntaisesti.
- Operatiivisessa organisaatiossa muutos on kuitenkin edelleen osin kesken ja operatiivinen toiminta hakee edelleen muotoaan.
- Yksiselitteisiä merkittäviä muutosehdotuksia johtamisjärjestelmään ei arvioinneista voida suoraa johtaa.
- Uudistuksesta on kokemuksia vasta yhden valtuustokauden ajalta ja uudistus oli poikkeuksellisen laaja. Arviointia olisi tämän takia hyvä jatkaa myös seuraavalla valtuustokaudella.
- Selkeimmäksi uudistuksen tavoitteiden onnistumiseksi voidaan nostaa lautakuntarakenteen ja toimialamallin kokonaisuus.

Laajemmista kokonaisuuksista vastaavat **toimialalautakunnat** ovat mahdollistaneet sekä asiakaslähtöisemmän eri palveluketjut yhdistävän palvelujen kehittämisen, että ohjaamisen ja johtamisen selkeämpinä strategisina kokonaisuuksina. Tämä näkemyksen voi katsoa painottuvan luottamushenkilöiden, johdon ja henkilöstön näkemyksissä. Arvio ei ole yksiselitteinen ja arvioinneissa on myös kriittisiä näkökulmia. Lautakuntarakenteen osalta kritiikkinä on vallan keskittyminen ja lautakuntatyön tuleminen raskaammaksi.

Toimialarakenteen osalta kritiikkinä ovat mm. johtamisjärjestelmän moniportaisuuden lisääntymisestä aiheutuva hidastuminen sekä entistä syvemmän vertikaalisen organisaation sisäisen sekä toimialojen välisen horisontaalisen koordinaation parantaminen. Toisaalta kaupungin johtoryhmän perustaminen ja toiminta koetaan onnistumisena mm. horisontaalisen koordinaation elimenä ja kaupunkitasoisten yhteisten linjausten tekijänä. Uudistuksen laajuuden vuoksi toiminnoissa on eroja, joissakin prosesseissa päätöksenteko tai toiminta on toisissa asioissa ketteröitynyt ja toisissa hidastunut. Uudistuksen laajuudesta johtuen uudistus ja muutos vaativat aikaa toteutuakseen. Operatiivisessa organisaatiossa toimialojen hallinnon keskittäminen oli, sotea lukuunottamatta, iso muutos. Se saanut sekä kritiikkiä että kiitosta. Merkittäviä lautakuntarakenteen tai toimialarakenteen muutosehdotuksia ei ole tullut arvioinneissa esiin.

Kaikissa johtamisjärjestelmän arvioinneissa käsiteltiin myös strategista johtamista ja kaupunkistrategiaa. Strategisen johtamisen ja ajattelun on katsottu yleisesti vahvistuneen ja kehittyneen positiivisesti. Valtuustokautta luonnehtii lisääntynyt strategisuus ja strategian merkitys. Kaupungin voi katsoa onnistuneen selkeän vision ja strategian laadinnassa.

Pormestarimallin katsotaan arvioinneissa kokonaisuutena toteuttavan uudistuksen tavoitetta kunnallisvaalituloksen heijastumisesta kaupungin johtoon. Pormestari ja apulaispormestarit ovat tuoneet kaupungille paikallisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti näkyvän luottamushenkilöjohdon. Pormestarikunnan suora vuorovaikutus kaupunkilaisten kanssa on uusi kanava. Pormestarimalliin kohdistuvat kriittiset näkemykset koskevat vallan keskittymistä aiempaa pienemmälle luottamushenkilöiden ryhmälle. Tätä voi arvioida myös suhteessa positiivisiin arvioihin kaupunkikokonaisuuden ohjattavuuden parantumisesta. Luottamushenkilöiden arvioinneista nousee keskusteluun kysymys, onko uudistus toteuttanut demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden parantamista ja kaupunginvaltuuston ja -hallituksen roolin vahvistamista. Demokraattisen päätöksenteon onnistuneisuuden arviointiin liittyy toimivaltakysymysten isäksi olennaiset arvot, joten asia on arvioitava poliittisessa käsittelyssä.

Pormestarimallissa eniten keskustelua herättävä osa on apulaispormestareiden rooli. Apulaispormestareiden roolista ja odotuksista esitetään erilaisia näkemyksiä niin suhteessa pormestariin kuin toimialajohtajiin. Apulaispormestareiden rooliin ei ole arvioinneista tunnistettavissa yksiselitteistä muutosehdotusta, kehittämissuunnitelmia kylläkin, kuten pelisääntötyyppiset ratkaisut. Pormestarimalliin kokonaisuutena tunnistetaan laajasti liittyvän henkilösidonaisuus. Luottamushenkilötehtävän säännöissä määrättyjä tehtäviä voidaan toteuttaa eri henkilöiden toimesta eri tavoin. Yhden valtuustokauden kokemusten perusteella johtopäätösten tekeminen on haastavaa.

Osallisuusmallin voi katsoa edenneen selkeästi tavoitteiden suuntaan. Osallistaminen ja asukaslähtöisyys ovat edistyneet päivittäisessä tekemisessä toimialamallin mahdollistamana. Kaupungissa on laajennettu kauden aikana merkittävästi osallisuusmenetelmien käyttöä. Toimialoilla on tehty osallisuussuunnitelmat ja seurattu niitä. Osallistuksen on luotu uusia rooleja kuten stadiluotsit ja yritysluotsit. Osallistuvan budjetoinnin ensimmäinen kierros oli onnistunut. Sen äänestysprosentille 8,6 % ei ole aiempaa vertailukohtaa, mutta arvoa pidetään kansainvälisesti vertaille korkeana. Osallisuusmallin selkein kehittämissalve on sen kytkeminen entistä tiiviimmin osaksi palvelujen kehittämistä ja tuotantoa. Arvioinneissa nousee kritiikkinä esiin osallisuusyhteyden irrallisuus toiminnasta ja johtamisesta.

Toimialamallin ja johtamisjärjestelmän uudistumista arvioitaessa on otettava huomioon myös se, miten **henkilöstön kokemus** Helsingin kaupungista työpaikkana on kehittynyt strategiakauden aikana. Tämän kokemuksen voidaan sanoa perustuvan vahvasti siihen, miten uudistuminen on näkynyt ja sen tavoitteet toteutuneet henkilöstön arjen työssä.

Henkilöstökokemuksen kaikki strategiamittarit ovat parantuneet strategiakauden puolivälisarvioinnin tuloksista (Kunta 10-tutkimus). Johtaminen ja työkalut ovat kehittyneet (Uudistumisen pulssi -kyselyt). Tulosten perusteella voidaan todeta, että kaupungin strateginen uudistuminen on mennyt eteenpäin, toimintakulttuuri kehittynyt ja johtaminen parantunut.

Parantuneiden tulosten takana on erityisesti johtamisen ja toimintakulttuurin kehittäminen, joihin on panostettu vahvasti koko strategiakauden ajan. Kehittäminen on linkittynyt strategian toimeenpanoon, toimialamallin juurruttamiseen, mallin hyötyjen realisointiin ja näin koko kaupungin uudistumisen tukemiseen.

Toimialamallin perspektiivistä tulosten perusteella eniten kehitettävää on yhteistyössä kaupungin eri yksiköiden välillä, vaikkakin mittari on kehittynyt positiivisesti. On kuitenkin

kin huomioitava, että arviointiraporteissa on arvioitu erityisesti toimialojen sisäisen yhteistyön parantuneen. Lisäksi arvioinneissa korostuu, että myös kaupunkitason yhteistyö on kehittynyt. Toisaalta haasteena pidettiin toimintakulttuurin liian hidasta muuttamista ja yhtenäisen kulttuurin puutetta.

Toimintakulttuurin perspektiivistä voidaan niin henkilöstötutkimusten kuin johtamisjärjestelmän arviointien perusteella todeta, että kaupungin toimintakulttuurista on tullut strategiakauden aikana ketterämpää, strategialähtoisempää, asiakaskeskeisempää, palveluhenkisempää ja osallistavampaa. Kaupungin myös nähdään toimivan aiempaan verrattuna nopeatahtisemmin.

Kaupunkiorganisaatiota luonnehtii kuitenkin edelleen myös byrokraattinen kulttuuri sekä suunnittelu- ja valmistelukulttuuri. Johtamiskulttuurissa korostuu enemmän päätösvalmistelu kuin päätösten toimeenpano ja palvelutoiminta. Huomiota tulee kiinnittää toimeenpanokyvyn kasvattamiseen.

Johtamisjärjestelmän arviointien toimialamallia koskevista osuuksista saadaan runsaasti aineistoa kaupungin palveluorganisaation johtamisen kehittämiseen. Näissä arvioinneissa on tehtävä toimialakohtaista tarkastelua, joten niitä ei tarkastella tässä.

Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen käsittelyjä arvioinnista

Kaupunginvaltuusto päätti 27.9.2017 hyväksyessään kaupunkistrategian 2017-2021 lisäksi, että valtuustokauden puolessavälissä valtuustolle tuodaan arvio vuonna 2017 käynnistyneen uuden johtamisjärjestelmän ja toimialamallin toimivuudesta ja onnistumisesta uudistuksen tavoitteet huomioiden.

Kaupunginhallitus merkitsi 5.2.2018 § 81 tiedoksi uuden johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arvioinnin valmistelun tilannekatsauksen. Lisäksi kaupunginhallitus päätti, että kaupunki tilaa uudesta johtamisjärjestelmästä ja toimialamallista akateemisen tutkimuksen.

Kaupunginhallitus päätti 12.3.2018 § 139 päätti KPMG:n arvioinnista 2018-19 ja Hankenin arviointitutkimuksesta 2018-20.

Kaupunginhallitus päätti 4.3.2019 § 155 uuden johtamisjärjestelmän ja toimialamallin akateemisesta arviointitutkimuksesta Tampereen yliopiston ja Helsingin yliopiston kanssa.

Valtuustoseminaarin 4.-5.2.2021 aineisto

Arvioinneista on julkaistu seuraavat raportit valtuuston strategiaseminaarin aineistoissa.

KPMG

- Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arviointi 2018 – 2020. Loppuraportti valtuuston seminaariin helmikuussa 2021.

Hanken

- Etnografinen tutkimus Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksesta. Hankkeen loppuraportti.

Tampereen yliopisto

- Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonais-arviointi, johdon yhteenveto valtuustoseminaariin.

Helsingin yliopisto

- Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan muutoksia Helsingin kaupungin johtamisuudistuksessa, pros and cons. Arviointitutkimuksen väliraportti.

Kaupunginkanslia

- Strategiakauden 2017 - 2021 arviointi Helsingin kaupungin osallisuustyöstä. Raportti.

Vuonna 2021 valmistuvat vielä seuraavat arvioinnit:

Tampereen yliopisto

- Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointi. Valmis 28.2.2021.

Helsingin yliopisto

- Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan muutoksia Helsingin kaupungin johtamisuudistuksessa. Arviointitutkimuksen loppuraportti. Valmis 31.5.2021.

Eri arviointien keskeisiä tuloksia

Helsingin johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arviointi, KPMG

KPMG Oy:n toteuttaman johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arvioinnin väliraportti valmistui 4.9.2018 ja loppuraportti 15.5.2019, joka koski vuosia 2018-2019. Koko valtuustokautta 2017 – 2021 koskeva arviointiraportti valmistui 8.1.2021.

Arviointi koostui kyselyistä ja haastatteluista. Kyselyt kohdistuivat vuonna 2020 noin 567 esihenkilölle (vastausprosentti 39) ja 235 luottamushenkilölle (vastausprosentti 32). Haastatteluja tehtiin ylimmälle johdolle (36 henkilöä) ja henkilöstöryhmien edustajille (8 henkilöä) sekä 22 luottamushenkilölle.

Keskeiset tulokset, luottamushenkilöt

1. Luottamushenkilöiden suhtautuminen uudistettuun johtamisjärjestelmään ja toimialamalliin muuttui kriittisemmäksi arvioinnin aikana

Luottamushenkilöiden syksyn 2020 vastausten yleisilmeenä on kasvanut kriittisyys uuden johtamisjärjestelmän piirteisiin ja toimivuuteen. Kun kahdella aikaisemmalla arviointikierroksella yli 50 % kyselyn vastaajista arvioi olevansa samaa mieltä siitä, että uudistus toteuttaa valtuuston asettamat kolme tavoitetta, ja että luottamushenkilöiden kannalta kaupungin ohjattavuus ja omat toimintaedellytykset ovat parantuneet, oli syksyllä 2020 vastaava osuus alle 40 %. Kyselyn tuloksia tulkittaessa on huomioitava, että arviointikierrosten kesken on eri vastaajaryhmien vastausaktiivisuudessa poikkeamia. Lisäksi kesän 2019 toisen arviointikierroksen jälkeen on kaupungin johtamisjärjestelmä uudistus ja pormestari ollut julkisuudessa tavalla, jonka on kyselyssä ja haastatteluissa arvioitu tuoneen julkisuuteen liiankin negatiivisen kuvan uudesta johtamisjärjestelmästä ja toimialamallista.

2. Uudistuksen keskeiset muutokset nähdään parannuksina kaupungin johtamiseen

Vaikka viimeisin arviointikierros antoi kriittisempää palautetta, niin täydentävästä haastattelu- ja kyselyaineistosta nousee vahvana näkemys, ettei kritiikin kohde ole johtamisjärjestelmä mallina, vaan sen nykyiset toteutustavat ja toteutuskäytännöt. Helsingin johtamisen kannalta enemmistö näkee hyvänä:

- **Pormestarimallin:** pormestaristo kokonaisuudessaan on tuonut asukkaille selvät kasvot kaupungin eri palveluille ja toiminnalle. Pormestariston kautta kaupungin luottamushenkilöjohdon vuorovaikutus asukkaiden kanssa on paljon paremmalla tasolla kuin aikaisemmassa johtamismallissa.
- **Toimialamallin:** toimialarakenne ja sen mukainen lautakuntarakenne ja apulaispormestareiden roolitus lautakunnissa on selkeyttänyt luottamushenkilöille kaupungin toimintaa. Toimialamalli on mahdollistanut myös kaupungille toimivan johtoryhmätoiminnan.

3. Suurimmat haasteet eivät ole ratkaistavissa järjestelmämäärittäyksillä

Johtamisjärjestelmän ja toimialamallin haasteiden ratkaisemiksi eri vastauksissa korostui näkemys, että toimiva ratkaisu ei löydy enää asioiden määrittämisellä. Esimerkiksi pormestariston työnjako ei selkiydy vain muokkaamalla apulaispormestareiden rooli- ja tehtäväkuvausta, vaan koko pormestariston yhteistoiminnan ja keskinäisen työnjaon sekä liittyvien pelisääntöjen sopimisella ja erityisesti sen rakentavahenkisellä sopeuttamisella muuttuvassa toimintaympäristössä. Samalla korostettiin, ettei politiikkaa tai omia poliittisia tavoitteita voi saada pois pormestareiden väliltä tulevaisuudessakaan. Luottamushenkilöt korostivat myös keväällä 2021 päättyvältä valtuustokaudelta saatavan kokemuksen ja oppien suunnitelmallista hyödyntämistä seuraavan valtuustokauden ja erityisesti pormestariston toiminnan käynnistämiseen.

4. Uusi johtamisjärjestelmä tuki hyvää koronajohtamista, mutta päätöksenteon keskittämisllekin on rajansa

Luottamushenkilöt arvioivat, että sekä toimiala- että pormestarimalli tukivat hyvää ja tehokasta johtamista koronan ensimmäisessä vaiheessa keväällä 2020. Isommat ja määrältään vähemmät johdettavat kokonaisuudet on helpompi ohjata poikkeustilanteen vaatimiin toimiin. Syksyllä 2020 tilanteen pitkittyessä tuotiin esille huolta asioiden käsittelyn ja päätöksenteon liiallisesta keskittämisestä. Arvioitiin, että koronajohtamiseen olisi voitu osallistaa laajemmin johtavia luottamushenkilöitä, mikä olisi ollut johtamiselle hyväksi.

Keskeiset tulokset, esihenkilöt

Esihenkilöiden positiivinen suhtautuminen uudistettuun johtamisjärjestelmään ja toimialamalliin vahvistui arvioinnin aikana

Esihenkilöiden tulokset johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arviointikierroksista voidaan tiivistää seuraaviin kuuteen kohtaan:

1. Kaupunkikokonaisuuden parantunut ohjattavuus

Johtamisuudistuksen keskeisenä onnistumisena esihenkilöt pitivät kaupunkikokonaisuuden parantunutta ohjattavuutta, joka on seurausta toimialauudistuksesta: neljää toimialaa on helpompi johtaa kuin 30 itsenäistä virastoa. Uudistus on edesauttanut toimintatapojen yhtenäistämistä toimialojen sisällä sekä yhteistyön lisääntymistä niin toimialojen sisällä, toimialojen välillä kuin toimialojen ja kaupunginkanslian kesken.

Toimialamalli on mahdollistanut laajemmat palvelukokonaisuudet ja toimialoja yhdistävät teemat, kuten maapolitiikka, kasvatus kokonaisuutena, hyvinvointi ja terveystavoitteet, digitalisaatio sekä liikkuminen. Toimialamallin etuihin sisältyvät parantunut ohjattavuus, lisääntynyt tuottavuus, kokonaisvaltaisuus ja systemaattisuus. Sirpalemaisuus ja ristiriidat ovat vähentyneet, kun yksittäisten virastojen sijaan mallissa johdetaan toimialoja. Toimialamallin myötä toisena keskeisenä onnistumisena haastatteluista havaittiin lisääntynyt yhteistyö toimijoiden kesken. Myös kyselyvastauksissa suhtautuminen yhteistyöhön liittyviin kysymyksiin on myönteisempää.

2. Kaupunkiyhteisiä linjauksia kaupungin johtoryhmän esimerkillä

Onnistumisiin lukeutuu myös kaupungin johtoryhmätyöskentely, joka mahdollistaa yhteisten linjausten tekemisen kaupungin ylimmällä tasolla. Johtoryhmän lisäksi organisaatiossa näkyy kaupunkiyhteinen tekeminen, jolla viitataan toimialarajat ylittävään johtamiseen ja ylimmän johdon yhteiseen näkemykseen kaupungin suunnasta yhteisen strategian tukemana.

3. Toimintakulttuurin muutos palveluhenkisempään suuntaan

Uudistuksen näkyvimmistä muutoksista ja vaikutuksista on raportointi jo aiemmilla arviointikierroksilla keväällä 2018 ja 2019. Vaikka myönteistä kehitystä koetaan yhä tapahtuneen, muutosvauhti vaikuttaa tulosten perusteella hidastuneen. Hidastuneesta vauhdista huolimatta merkittävää on, että useat esihenkilöt kokevat kaupungin toimintakulttuurin muuttuneen palveluhenkisempään ja osallistavampaan suuntaan. Kaupungin myös nähdään toimivan aiempaan verrattuna nopeatahtisemmin. Asiakaslähtöisyydessä koetaan olevan vielä parantamisen varaa, jotta se siirtyy vielä nykyistä vahvemmin osaksi jokapäiväisiä palveluprosesseja.

4. Aiemmillä arviointikierroksilla tunnistetut haasteet eivät ole poistuneet

Osa esihenkilöistä kokee, että haasteet ovat joko unohdettu tai jätetty ”kellumaan”. Kriittikiä kohdistettiin yhä hallinto- ja tukipalveluiden keskittämiseen liittyen siitä huolimatta, että kehitystä parempaan suuntaan on tapahtunut. Vaikuttaa siltä, että uudistuksen alun mitoituslinjaus ei huomionnut riittävästi toimialojen tarpeita tai niiden erilaisuutta eikä hallinnon resurssien koettu olevan käytettävissä vastaavalla tavalla kuin ennen uudistusta.

Esihenkilöiden työkuorman koetaan lisääntyneen hallinnollisissa asioissa, digitalisaatiosta huolimatta. Toisaalta annettiin palautetta, ettei esihenkilöiden käyttämät tietojärjestelmät vastaa tarkoitustaan, mikä on yksi kuormituksen lisääjä. Lisäksi korona on lisännyt kuormitusta entisestään, ja moni haastateltu oli huolissaan niin ylimmän johdon kuin henkilöstön jaksamisesta.

5. Roolit ja vastuut koetaan osin yhä epäselvinä

Epäselvyydet liittyvät apulaispormestareiden asemaan kaupungin päätöksenteossa sekä kansliapäällikön ja pormestarin väliseen työnjakoon operatiivisessa johtamisessa. Ensin mainittuun lienee vaikuttanut aiheen saama laaja näkyvyys mediassa, johon moni haastateltava viittasi.

6. Koronajohtaminen ketterää, mutta päätöksenteon keskittyminen arveluttaa

Esihenkilöiden mukaan kaupunkia on johdettu tehokkaasti pandemian aikana nykyisen johtamismallin mahdollistamana. Kykyä kaupunkiyhteisten päätösten tekemiseen pidettiin myös aiempaa parempana sekä korostettiin ketteryyttä että kykyä mukauttaa toimintaa tilanteen edellyttämällä tavalla. Toisaalta paheksuttiin apulaispormestarien vähäistä roolia tilanteen hoitamisessa ja kannettiin huolta siitä, jääkö keskittynyt päätöksenteko yhä useammassa asioissa kaupungin ylimmälle tasolle tilanteen pitkittyessä.

Hankenin (Svenska handelshögskolan) toteuttama etnografinen arviointitutkimus

Hankenin arviointitutkimuksen tavoitteena oli tarkastella etnografian keinoin, miten johtamisuudistukselle asetetut tavoitteet toteutuivat kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksessa ja miten tehdyt muutokset vaikuttivat kaupunkiorganisaation toimintaan toimialoilla.

Hankenin arviointitutkimus kohdistui kaupunkiympäristön sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialoihin. Tutkimus alkoi marraskuussa 2018 ja jatkui vuoden 2020 loppuun saakka. Ensimmäinen väliraportti valmistui 15.5.2019, toinen väliraportti 2.6.2020 ja loppuraportti 8.1.2021.

Tutkimuksen toteutti kaksi Hankenin tutkijaa, joista toinen toimi Kuvan ja toinen Kymppin ensisijaisena tutkijana. Tutkimuksen tiedonkeruumenetelminä toimivat osallistuminen tutkittavien organisaatioiden tilaisuuksiin, organisaation jäsenten haastattelut ja sekä organisaation tuottaman muutosta käsittelevän dokumentaation hyödyntäminen. Tutkijat havainnoivat arvioinnin aikana lähes 300 eri tilaisuutta.

Arviointitutkimuksen loppuraportin keskeiset tulokset

1. Muutoksen ajallinen eteneminen ja toteutuminen

Johtamisuudistuksessa kaupungin organisaation rakenteellisena mallina pysyi funktionaalinen linjaorganisaatio. Siinä vastuut on jaettu erikoistumisen perusteella. Toimialat ja niiden alla olevat palvelukokonaisuudet ja palvelut ovat esimerkkejä funktioista, joihin on koottu ko. vastualueen parhaat asiantuntijat ja toteuttajat. Tästä seurasi mm, että

- se vaikeutti keskittymistä perustehtävään
- tietojärjestelmät olivat vanhoja, koska ne oli tehty virastoille, ei uudelle toimialaorganisaatiolle
- johto toivoi asiakaslähtöisyyttä, vastuullisuutta ja oma-aloitteisuutta
- paineita toiminnan, kulttuurin ja teknologioiden muutokseen.

Muutos on hidasta ja vaatii kärsivällisyyttä ja onnistuu sitten, kun arjessa kaupungin työntekijät tekevät asioita toisin.

Muutosta on johdettu määrätietoisesti ylhäältä alas. Muutoksen rytmittäminen ei kuitenkaan ollut onnistunut. Prosessia leimasi toimialojen näkökulmasta epätietoisuus, satunnaisuus ja nurinkuruisuus. Rakenteellinen muutos keskittyi hallinnollisiin päätöksiin liittyviin asioihin, ei itse toimintaan. Tämä näkyi mm.

- Yksiköiden yhdistelyä ja fokus siinä, mitä tehdään, ei miten
- Kehittämistä, muttei yhteistä kieltä, käytäntöjä ja rutiineja
- Ylhäältä alas johtamista
- Visio oli selkeä, mutta muutoksen esteiden poistamiseen ja muutoksen etenemisen seurantaan ei keskitytty.

Kaupungin muutosprosessin onnistumista voi arvioida tunnetun muutosjohtamismallin avulla. Harvardin yliopiston professori John Kotter lanseerasi vuonna 1995 muutoksen johtamisen kriittiset kahdeksan askelta. Nämä askelet ovat: 1) Muutoksen välttämättömyyden ymmärtäminen, 2) muutosta ohjaavan ryhmän perustaminen, 3) selkeän vision ja strategian laatiminen, 4) muutosviestintä, 5) henkilöstön valtuuttaminen päämäärän mukaiseen toimintaan, 6) lyhyen aikavälin onnistumisten varmistaminen, 7) muutosten vakiinnuttaminen, ja 8) muutosten juurruttaminen organisaation arkeen. Kotterin väite oli se, että useimmat organisaatiomuutokset epäonnistuvat jo ensimmäisissä vaiheissa.

Arvioinnin mukaan kaupungin voi katsoa parhaiten onnistuneen Kotterin kolmannen vaiheen eli selkeän vision ja strategian laadinnassa. Muutosviesti on ollut varsin hyvin kuvattu erityisesti kaupunkitasolla. Samoin kaupunkitasolla askel 2: muutosta ohjaavan ryhmän kokoaminen, on ollut varsin onnistunutta, vaikka julkisuudessa on myös esiintynyt ylimmän johdon välistä ristivetoa. Sen sijaan askelia 5: henkilöstön valtuuttaminen päämäärän mukaiseen toimintaan ja 6: lyhyen aikavälin onnistumisten varmistaminen ei ole johdettu kovin taitavasti. Askeleen 5 yhteydessä annetut ohjeet korostavat organisatoristen muutosesteiden poistamisen ja muutoksen etenemisen seurannan tärkeyttä. Askel 6 korostaa muutoksen positiivisten puolten ja onnistumisten näkyväksi tekemistä organisaatiossa. Vaiheet 7 ja 8 eivät ole vielä edes ajankohtaisia kaupungin muutoksessa. Muutos on siis edelleen kesken.

2. Johtamisideaalina ohjattavuus ja kontrolli

Uudessa toimialamallissa kaupungin yksiköitä on valjastettu päätöksentekoa ja hallinnollista toimintaa yhdenmukaistavampaan rakenteeseen. Tätä muutospyrkimystä voidaan pitää perusteltuna ja hyvänä ratkaisuna. Keskittäminen ratkaisee joitain ongelmia ja synnyttää uusia. Kuluva valtuustokausi on osoittanut, miten tehdyt muutokset ovat tuottaneet sekä ennakoituja että ennakoimattomia muutoksia. Kuluva valtuustokausi ei riitä integraatiohyötyjen saavuttamiseen, vaan työ jatkuu tulevina vuosina.

Ajatukset johtamisen ja kontrollin suhteesta ovat vaihdelleet rationaalisen ja normatiivisen johtamisideologian välillä (ks tarkemmin raportin sivut 15-16). Kaupunki pyrkii vahvistamaan sekä rationaalista että normatiivista johtamisideologiaa samanaikaisesti. Esihenkilöiden työssä nämä ideologiat ovat sulautuneet käytännössä toimiviksi yhdistelmiksi. Kaupunkiorganisaation sisällä voidaan myös organisoitua eri tavoilla. Esimerkiksi tulokset keskustakirjasto Oodin itseohjautuvien tiimien kokeilusta olivat myönteisiä

Kontrollon haasteet nousevat rationaalisen ja normatiivisen johtamisideologioiden törmäyksestä, kuten

- Kontrolli vs. vapaus
- Uudet kontrollimekanismit loivat muutospainetta toimialoille, joskus liiallisia

- Kontrollimekanismien vertikaalisuus hankaloittaa esihenkilöiden työtä, esim. talousarvioprosessi.

3. Yhteistyön vaikeus eli vertikaalisen rakenteen ja horisontaalisten prosessien dilemma

Integraatio on koskettanut tähän mennessä lähinnä hallintotoimia. Kaupungin ydintoimintoja tulisi kehittää rakentamalla toimivia koordinaatiomekanismeja sellaisille operatiivisille keskinäisriippuvuuksille, jotka ovat jo nyt olemassa ja kriittisiä kaupungin palvelutoiminnassa. Huomiota ansaitsevat myös tulevaisuuden uudet strategiset avaukset, joilla kaupunki vastaa niihin merkittäviin ekologisiin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin, joita kohtaamme.

Kaupungin strategisessa ajattelussa on siis syytä tiedostaa, että integraation ylenpalttinen lisääminen ei tule tuottamaan lisähyötyä, vaan integraation jälkeen on tunnistettava ja varmistettava yksiköiden välisen koordinaation onnistuminen.

On huomattava, että integraatiomekanismien kehittäminen on ollut vähäistä tai se on kesken. Tämä ilmenee mm. siten, että organisaation perusrakenne ei tue horisontaalisen yhteistyön tekemistä. Koordinaatio on vertikaalista, ei horisontaalista.

Valtuustokauden aikana on tapahtunut myös edistymistä, esimerkiksi toimialojen hallinnon ja ydintoimintojen välillä on saatu rakennettua uusia lupaavia roolituksia ja rutiineja (esim. liittyen strategiatyöhön ja HR-partnerikäytäntö), joissa on tartuttu integraatiohaasteisiin. On myös tiedostettu yhteisten toimitilojen tärkeys (esim. Kymp-talo) ja miten se voi parantaa toimialan sisäistä yhteistyötä.

Organisaatorakenne ei tue myöskään yhteistoimintaa, vaan oman toiminnan optimointia. Tämä johtaa keskivertoon. Mietittäväksi tulee mm. se, miten strategiatyössä päästään kerrannaisajatteluun (ks. tarkemmin raportin sivu 27).

Valtuustokaudella 2017 – 2021 keskiössä on ollut vertikaalisen johtamisen selkeyttäminen ja toimintojen kontrolli. Seuraava kehitysvaihe voisi olla joukkuepelaamisen vahvistaminen, horisontaalisen johtamisen kehittäminen, yhteistyön (koordinaatio)käytäntöjen ja palkkioiden vahvistaminen.

4. Kaupungin organisaatiokulttuuri: runsaasti esittelyä ja valmistelua, vähemmän toteutusta ja toimeenpanoa

Kaupungin johtamiskulttuuri painottuu enemmän valmisteluun kuin toimeenpanoon. Kaupunki voi tietoisesti pyrkiä toimeenpanokykyä parantamiseen sekä rakenteiden, osaamisen, ohjausjärjestelmien että kulttuurin keinoin. Toimeenpanokyvyn kasvattaminen pitäisi nähdä keskeisenä organisaation tavoitteena, koska se palvelee erityisesti kaupungin palvelutoiminnan laadun kehittämistä strategiassa lausutulle tasolle.

Kuluva valtuustokausi on koostunut rakenteellisen organisaatiomuutoksen sulattelusta. Muutospaine on edennyt eri tahtisesti organisaatioissa.

Kaupungin muutosjohtajuuskokemus oli muutokseen lähdetäessä vähäinen. Muutos työ ei rajoitu rakenteellisen uudelleenjärjestelyn tekemiseen, vaan muutostyötä on

käynnissä ja vaaditaan jatkossa entistä enemmän kaupungin palvelu- ja tuotantoprosessien kehittämisessä, kunnianhimoisten strategisten tavoitteiden tavoittelussa ja henkilöstön, esihenkilöstön ja johdon taitojen kehittämisessä. Ajatus muutosten jatkuvasta johtamisesta ei ole vielä vahva osa kaupungin johdon tai esihenkilöstön identiteettiä. Tätä nyky maailman välttämättömyyttä voi vahvistaa monenlaisin keinoin, niin koulutuksen, valmennuksen, tavoiteasetannan, palkitsemisen kuin henkilövalintojen avulla.

5. Ärtymyksestä liikutukseen: johtajien tunnetyön merkitys organisaatiomuutoksessa

Muutos aiheutti ärtymystä niin esihenkilöissä kuin työntekijöissä. Ärtymystä ilmeni, koska oli ristiriitaa työntekijöiden ja esihenkilöiden ammatti-identiteetin välillä (ns. nos-talgiatarinat). Johtajilla on taipumuksena korostaa positiivisia tunneilmaisuja, jotta usko vaikeasta tilanteesta säilyy (ns. postalgiatarinat). Johtajien autonomian tunne on usein rajallisempi kuin työntekijöiden.

Korona nosti esiin haasteita sosiaaliseen kontrolliin liittyvässä tunnetyössä. Myös johdossa on ollut tarvetta syvälliseen tunnetyöhön, jotta toimintakyky säilyy.

Tampereen yliopiston toteuttama johtamisjärjestelmän ja toimialamallin kokonaisarviointi, johdon yhteenvedo

Tampereen yliopisto toteuttaa Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateemisen kokonaisarvioinnin vuosina 2019 - 2021. Tampereen yliopiston arviointitutkimuksen väliraportti valmistui toukokuussa 2020.

Arviointitutkimuksen loppuraportti valmistuu helmikuun lopussa 2021. Valtuustosemi-naaria varten yliopisto teki johdon yhteenvedon, jossa esitellään arvioinnin keskeisiä havaintoja, johtopäätöksiä ja kehittämissuosituksia. Alla ovat keskeiset nostot johdon yhteenvedosta.

Tampereen yliopistossa arvioinnista vastasivat: Haveri, Arto, professori, HT, kunta- ja aluejohtaminen, arviointihankkeen tieteellinen johtaja, Rannisto, Pasi-Heikki, profes-sori, HT, terveydenhuollon johtaminen, arviointihankkeen tieteellinen johtaja sekä Jäntti, Anni, yliopistonlehtori, HT, kunta- ja aluejohtaminen, arviointihankkeen projekti-päällikkö. Edellisten lisäksi tutkijoina toimi lisäksi 12 muuta yliopiston tutkijaa. Arviointi-tutkimuksen aineistoina olivat mm. lähes 100 haastattelua, tietojohdamisen kysely, vuoden 2019 muutospulssisikysely ja sen avovastaukset sekä dokumenttiaineistot.

Johdon yhteenvedon keskeiset tulokset

1. Vaalitulokset näkyvät aiempaa paremmin kaupungin johtamisessa, mutta uudistus on keskittänyt valtaa vahvistamalla pormestarin asemaa.
2. Toimialamalli on tehostanut kaupunkikokonaisuuden johtamista, mutta se on tuonut uusia haasteita kaupungin toimintojen yhteensovittamiseen.
3. Kaupunkilaisten osallistumismahdollisuuksia on lisätty, mutta osallistumisen edistäminen on irrallinen kaupungin johtamisesta ja henkilöstön perustyöstä.

Lisäksi muina keskeisinä havaintoina voidaan mm. todeta, että

- Kaupunginvaltuuston rooli kaupungin johtamisessa ei ole vahvistunut.

- Työnjaon, roolien sekä vastuu- ja valtasuhteiden selkeys on edellytys johtamisjärjestelmän toimivuudelle
 - o Valtamekanismeissa ja -suhteissa sekä toimijoiden rooleissa, vastuissa ja työnjaossa on epäselvyyksiä. Tämä vaikeuttaa johtamisjärjestelmän toimivuutta ja heikentää sen läpinäkyvyyttä sekä altistaa konflikteille.

Edellä mainittuja asioita voidaan parantaa mm. arvioinnissa esitetyillä seuraavilla kehittämissuosituksilla:

- **Pormestarisopimuksella** voitaisiin selkeyttää ylimmän poliittisen ja viranhaltijajohdon rooleja ja työnjakoa sekä sopia yhteisistä menettelytavoista, tavoitteista ja toimintaperiaatteista.
- **Vallan keskittämiseen liittyvien riskien tunnistaminen** ja vähentäminen parantaisivat johtamisjärjestelmän toimivuutta ja hyväksyttävyyttä.
- **Kaupungin johtoryhmän ja muiden strategisten työryhmien roolia** johtamisessa kannattaa selkeyttää ja niiden toiminnan avoimuutta lisätä.

Johtopäätökset

- 1) Huomio rakenteista ihmisiin ja prosesseihin.
- 2) Työnjaon, roolien sekä vastuu- ja valtasuhteiden selkeys on edellytys johtamisjärjestelmän toimivuudelle.
- 3) Uudistus on avannut mahdollisuuksia, mutta potentiaalia ei hyödynnetä riittävästi.
- 4) Strategia ei konkretisoidu arjen käytännöiksi ilman vuorovaikutteista johtamista ja riittäviä resursseja.

Havaintoja uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta

Demokraattinen päätöksenteko ei ole parantunut odotetusti. Tämä tavoite ei ole toteutunut laajasti edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Uudistus on keskittänyt valtaa, minkä vuoksi valtuuston sekä pienten valtuustoryhmien asema on heikentynyt. Lautakuntatyön kuormittavuus on kasvanut, mutta kokonaisnäkökulma on laajentunut.

Valtuuston rooli kollektiivina ei ole vahvistunut. Johtamisjärjestelmässä on tunnistettavissa neliportainen poliittinen valtarakenne, jossa eniten valtaa on pormestarilla, toiseksi eniten apulaispormestareilla, kolmanneksi eniten kaupunginhallituksessa olevilla puolueilla ja vähiten muilla puolueilla. Uudistuksen myötä on siirrytty suomalaiselle kuntapäätöksenteolle tyypillisestä kollektiivisesta päätöksenteosta elitistisen demokratian suuntaan.

Arvioinnin tuloksia

Uudistus on vahvistanut poliittista johtamista, samalla kuntavaalien tulos heijastuu suoremmin ja välittömämmin kaupungin organisaation toimintaan. Poliittisen ja virkajohdon työnjako ja yhteistyö eivät toteudu täydentävän johtajuuden mallin mukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla.

Toimialauudistus on parantanut kaupungin koordinaatiota ja helpottanut yhteisten linjauksien tekemistä. Samalla se on lisännyt toimialojen sisäisen ja välisen koordinaation tarvetta. Kaupunginkanslian rooli uudessa mallissa on osittain jäsentymätön. Kaupungin johtoryhmä on muodostunut tärkeäksi horisontaalisen koordinaation elimeksi.

Kansalaisosallistumista pidetään kaupunkiorganisaatiossa strategisesti tärkeänä, mutta se törmää muihin tärkeämpinä pidettyihin arvoihin, ja jää näin esimerkiksi professioiden, asiantuntijuuden, kustannustehokkuuden ja organisaatiouudistuksen muiden osioiden jalkoihin.

Kansalaisosallistumisen uudenlaista merkitystä ei ole laajamittaisesti ja organisaatiota läpileikkaavasti ymmärretty. Tämän takia sen edistäminen on jäänyt irralliseksi organisaation toiminnasta, johtamisesta ja henkilöstön perustyöstä.

Kaupungin uudistumiskapasiteetti on kasvanut ja kehittämisen rytmi on nopeutunut. Pistemäinen ketteryys ja luutunut tekeminen elävät organisaatiossa rinnakkain.

Pormestarimalli on tarjonnut mahdollisuuden avautua sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Tätä mahdollisuutta onkin hyödynnetty laajasti. Toimialamalli ja pormestari-malli yhdessä aiheuttivat varsinkin alkuvaiheessa tarvetta asemoida sisäistä ja sidosryhmäyhteistyötä. Avautuminen kaupunkilaisten suuntaan on edelleen jossain määrin vaikeaa eri toimijoille.

Johtamismallin uudistuksella ei nähdä olevan suurta vaikutusta tietojohdamiseen kokonaisuutena, mutta digitalisaatiokehityksen koetaan vauhdittuneen uudistuksen myötä. Monet tietojohdamisen peruselementit ovat paikallaan, mutta kaikkia hyötyjä siitä ei saada irti. Keskeisimmät kehittämiskohteet liittyvät johtamiseen ja tietojohdamisen käyttöön.

Helsingin yliopiston toteuttama johtamisuudistuksen arviointi kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla

Helsingin yliopisto toteuttaa Helsingin kaupungin johtamisuudistuksen arvioinnin, joka kohdistuu kasvatukseen ja koulutuksen toimialaan. Arviointitutkimuksen väliraportti valmistui 8.1.2021. Arviointitutkimuksen loppuraportti valmistuu 31.5.2021.

Kaskon arvioinnista vastasi yksi Helsingin yliopiston tutkija. Arviointitutkimuksen aineistoina ovat haastattelut (noin 40), laaja asiakirjamateriaali, kaupungin erilaiset henkilöstökyselyt (kuten Uudistumisen pulssi ja Kunta10-kysely), Kaskon asiakastytyväisyyskyselyt sekä osallistuva havainnointi noin 20 Kaskon johdon kokouksessa ja kehittämisseminaarissa.

Arviointitutkimuksen väliraportti keskittyy neljään teemaan, jotka ovat

1. Poliittisen johdon ja virkajohdon väliset suhteet
2. Strategiatyön toimivuus kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla
3. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan toimialauudistus
4. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan organisaatiokulttuuri

Arviointitutkimuksen väliraportin keskeiset havainnot ja tulokset

1. Poliittisen johdon ja virkajohdon väliset suhteet

Tutkimuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan pormestarin toimivalta on määritelty selkeästi. Poliittisen johdon ja virkamiesjohdon suhteet ovat myös lähentyneet, mikä tulee

esille muun muassa kaupungin johtoryhmätyössä. Entiseen kaupunginjohtajaan verrattua nykyinen pormestari on näkyvämpi hahmo. Verrattuna vanhaan kaupunginjohtajamalliin, pormestari pystyy johtamaan koko kaupunkia tehokkaammin ja kokonaisvaltaisemmin. Pormestari malli yhdistyneenä toimialamalliin on lisännyt kaupunkikokonaisuuden hallintaa ja tavoitteellisuutta. Haastattelujen mukaan pormestari ja apulaispormestarit ovat lisänneet kaupungin poliittista ohjausta.

Haastattelujen perusteella suurimmat haasteet poliittisen johdon osalta ovat liittyneet apulaispormestarin tehtävään. Virkajohdon ja asiantuntijoiden kannalta katsottuna apulaispormestarin aktiivisuus on voinut näyttäytyä ”sivustajohtamisena” tai ”mikromanageeraamisena”. Pormestari malliin kuuluu, että poliittisen johdon valta näkyy myös hallinnon päätöksenteossa ja toimenpiteissä.

Kasvatuksen ja koulutuksen kentällä apulaispormestaria on toisaalta kiitetty uutteruudesta, osaamisesta ja aktiivisuudesta tutustua kenttään ja sen huolenaiheisiin sekä haakea ratkaisuja havaittuihin ongelmiin.

2. Strategiatyön toimivuus kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla

Tehtyjen haastattelujen perusteella strategiatyö on kuluvalle strategiakaudella ollut toimivaa ja kehittynyt parempaan suuntaan. Samoin kaupungin strategiatyö on vahvistunut ja strateginen vuorovaikutus parantunut. Kaskon strategiaprosessi on kaupungin toiminnassa haastattelujen perusteella ollut onnistuminen, vaikka henkilöstö silloin tällöin on kriittistä strategian jalkauttamisen ja liian monien kehittämishankkeiden vuoksi. Kaupungin hyvä strategia on myös muodostanut toimivan perustan poliitikkojen ja johtavien virkamiesten yhteistyölle. Strategiasta on Helsingissä tullut toiminnan kokonaisuutta ohjaava aito prosessi.

Onnistuminen strategiatyössä on edellyttänyt, että Kasko on uudistanut ja toteuttanut talouden ja muut prosessinsa strategiatyötä tukevalla tavalla. Strategiasta on tullut toimiva ja tehokas työkalu toiminnan ohjaamisessa ja toimintaympäristön haasteisiin vastaamisessa. Toimialan kenttää myöten on voitu havaita eri toimialojen yhteistyön vahvistuminen. Strategia voi olla tekijä, joka voimaannuttaa koko kaupungin henkilöstöä ja jopa kaupunkilaisia. Strategiaa tulisi jatkossa kuitenkin tiivistää, mikäli se on mahdollista, koska nykyisellään hankkeiden määrä on niin suuri, että sen hallinto on hyvin raskas.

3. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan toimialauudistus

Yleisesti ottaen toimialauudistusta ja uuden toimialan muodostamista on pidetty onnistuneena kehitysaskelena. Toimialaa pystytään paremmin hallitsemaan kokonaisuutena ja se voi reagoida paremmin toimintaympäristön muutoksiin. Yhteistyö on lisääntynyt myös eri toimialojen välillä. Toimialarakenne tukee yhdessä tekemistä. Yhtenäinen toimiala on koettu myös kuntalaisten eduksi.

Näkemyks Kaskosta ja sen hallinnosta vaihtelee paljon sen mukaan, onko henkilö toimialan esihenkilö tai asiantuntija, tai sitten oppilaitoksessa tai varhaiskasvatuksessa työskentelevää henkilöstöä. Kaskon esihenkilöt ja asiantuntijat ovat yleensä tyytyväisiä uuteen toimialaan. Kaskon hallintoa, joka koostuu palvelukokonaisuuksista, on yleensä pidetty hyvänä ratkaisuna. Kentällä toimivien arviot ovat usein selvästi kriittisempiä. Kentän suunnalta on tullut kritiikkiä, että hallinto on turhan etäällä mm. oppilaitosten arjen tarpeista.

Kaiken kaikkiaan johtamisen on todettu viime vuosina jämäköityneen. Johtoa on kuitenkin arvosteltu liian keskittyneeksi. Kaskon opetuksen työntekijöiden kuormitus ja uupuminen ovat asioita, joihin toimialalla tulisi kiinnittää jatkuvasti huomiota.

4. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan organisaatiokulttuuri

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan organisaatiokulttuuria on tähän mennessä arvioitu toimialan esimiehille, asiantuntijoille ja henkilöstölle tehtyjen haastattelujen perusteella. Haastatteluja on toteutettu noudattaen CVF-mallia (Competing Values Framework), joka arvioi organisaatiokulttuurin 1. hallinnollisia (hierarkia), 2. tuloshakuisia (kilpailullisia), 3. yhteisöllisiä sekä 4. kehittämisorientoituneita (innovaatiot) ominaisuuksia.

Viime vuosina neljästä organisaatiokulttuurin piirteestä on Kaskossa muuttunut selvästi eniten yhteisöllisyys. Keskijohdossa ja henkilöstössä yhteisöllisyyttä nostettiin esiin vähemmän. Toimintakulttuurin on todettu yhtenäistyneen ja yhteisöllistyneen. Yhtenäinen toimintakulttuuri on myös syntynyt yllättävän nopeasti ja kivuttomastikin.

Yhdessä tekemisen henki leimaa tällä hetkellä enemmän johtoa ja hallintoa kuin keski-johtoa ja henkilöstöä. Miten yhteishenki saataisiin levitettyä laajemmalle, sitä on syytä jatkossa tutkia lisää.

Kehittäminen ja siihen liittyen kokeilukulttuurin juurruttaminen ovat asioita, joihin Kaskossa on lähiaikoina panostettu paljon. Erilaisia kehittämishankkeita kasvatuksessa ja koulutuksessa on valtaisa määrä. Vaikka kehittämisessä on menty paljon eteenpäin paljon, siihen liittyy myös varauksia ja kritiikkiäkin. Hierarkkinen hallintokulttuuri ei hevin salli virheitä, vaan pyrkii pitkälti niiden välttämiseen. Myös suorituskeskeisyyteen voi kokeilukulttuuria olla vaikea istuttaa. Kentän suunnalta on esitetty huolta myös hankkeiden suuresta määrästä sekä niiden pedagogisesta tarpeellisuudesta.

Strategiakauden 2017 – 2021 arviointi Helsingin kaupungin osallisuustyöstä

Kaupungin osallisuustyön arvioinnin toteutuksesta vastasi kaupunginkanslian viestintäosaston osallisuus ja neuvonta -yksikkö. Toimialat ovat vastanneet omien osallisuussuunnitelmiansa arvioinnista.

Osallisuustyön arviointia varten koostettiin kaupungin osallisuustyötä ja sen osa-alueita koskevasta noin kymmenestä kyselystä ja selvityksestä havaintoja toiminnan edistymisestä, keskeisistä onnistumisista ja kehittämiskohteista. Lisäksi arvioinnissa hyödynnettiin toimialojen osallisuussuunnitelmien arviointiraportteja ja johtamisjärjestelmän uudistamista käsitteleviä akateemisia tutkimuksia. Arviointi toteutettiin vuorovaikutuksessa osallisuuden ja vuorovaikutuksen neuvottelukunnan, osallisuuden ohjausryhmän, osallistuvan budjetoinnin projektiryhmän sekä kaupungin osallisuustyön asiantuntijoiden kanssa

Keskeiset tulokset

Helsingin osallisuustyön pääperiaatteet ovat yksilöiden ja yhteisöjen osaamisen ja asiantuntijuuden hyödyntäminen, omaehtoisen toiminnan mahdollistaminen sekä yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien luominen.

Kaupunkitasoisessa osallisuus- ja vuorovaikutusmallissa kuvataan osallisuustyön rakenteet, tavoitteet ja keskeiset osa-alueet. Osallisuus- ja vuorovaikutusmalli korostaa osallisuuden kytkeytymistä kaikkeen kaupungin toimintaan. Asukkaat ovat voineet aiemmin vaikuttaa monissa asioissa kaupunkiin, mutta osallistuminen on ollut hajanaista. Osallisuus- ja vuorovaikutusmallin avulla on saavutettu se, että kaupungin osallisuustyö on entistä selkeämpää, järjestelmällisempää ja johdetumpaa. Toimialojen osallisuussuunnitelmissa kootaan tavoitteet ja toimenpiteet asukkaiden osallisuuden vahvistamiselle palveluiden kehittämisessä.

Helsinki on kehittänyt erilaisia osallistumismenetelmiä, ja ne ovat laajasti käytössä niin palveluiden asiakaskokemuksen kehittämisessä kuin päätöksenteon valmistelussa.

Osallisuus- ja vuorovaikutusmallin myötä Helsingissä käynnistyivät uusina osallisuustyön muotoina kaupunkitasoinen osallistuva budjetointi sekä stadiluotsi- ja yritysluotsi-toiminta. Kaupunkilaiset, kaupungin asiantuntijat sekä sidosryhmät ovat antaneet kiitosta molemmille luotsitoiminnan muodoille. Osallistuva budjetointi on osoittautunut hyvin asukkaita tavoittavaksi ja aktivoivaksi, mutta myös osin raskaaksi, osallistamisen toimintamuodoksi. Osallistuvan budjetoinnin äänestysprosentti nousi ensimmäisellä toimeenpanokierroksella kansainvälisestäikin korkealle tasolle. Lisäksi Helsingin on saanut erityisesti kansainvälistä kiitosta digitaalisen osallisuuden kehittämisestä.

Osallisuuden merkitystä kaikessa kaupungin toiminnassa on vahvistettava edelleen edistämällä avointa toimintakulttuuria ja vuorovaikutteisia toimintatapoja sekä asukailta saatua palautetta hyödyntämällä. Vuorovaikutteisuuden lisääminen kaupungin toiminnassa ja johtamisessa parantaisi kaupungin kehittämistä sekä vahvistaisi henkilöstön ja kaupunkilaisten osallisuuden kokemusta ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin.

Asukasnäkökulmasta osallistavan kaupungin suurin osallisuuteen liittyvä haaste on osallistumismahdollisuuksia koskevan viestinnän selkeyttäminen. Helsingin kasvaminen yhä monikulttuurisemmaksi haastaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämistä yhä monikielisemmäksi ja -muotoisemmaksi. Asukkaiden omaehtoisen toiminnan mahdollistamisessa kaupungin tilojen avaaminen asukaskäyttöön on keskeisessä roolissa. Käytäntöjen kehittäminen on käynnistynyt hitaasti mutta myönteisesti.