

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan muutoksia Helsingin kaupungin johtamisuudistuksessa, *pros and cons* – Arviointitutkimuksen väliraportti

Markku Harrinvirta
Helsingin yliopisto

8.1.2021

”The 19th century was a century of empires, the 20th century was a century of nation states.

The 21st century will be a century of cities.”

– Wellington E. Web, Denverin entinen pormestari
(Sitaatti teoksesta Barber 2013)

1. Johdanto

Nykyajan nopeasykkeisessä ja monimutkaistuvassa maailmassa organisaatiot ovat yhä suurempien muutospaineiden alaisina. Jatkuva muutos, kyky mukautua toimintaympäristön haasteisiin, on organisaatioiden menestyksen ja myös olemassaolon edellytys (Alvesson & Sveningsson 2015). Jatkuvan muutoksen paineet kohdistuvat yhä voimakkaammin julkiseen hallintoon, jonka organisaatio on perinteisesti nojannut sääntöihin, vakauteen ja hierarkioihin enemmän kuin jatkuvaan muutokseen (Harrison & Baird 2015). Helsingin kaltaisen metropolin kohdalla kasvavat muutospaineet liittyvät muun muassa kaupungistumiseen, verkottumiseen, maahanmuuttoon, eriarvioistumiseen, syrjäytymiseen, ilmastonmuutokseen sekä taloudelliseen ja teknologiseen kehitykseen (Raportti ym. 2019). Kasvatuksen ja koulutuksen

toimialalla kasvavat paineet kohdistuvat muun muassa uusia toimintatapoja, tuotantomenetelmiä tai keksintöjä tuottavan innovaatiojärjestelmän tukemiseen.

On otettava huomioon, että muutoksen ohella on varsinkin julkisella sektorilla kiinnitettävä jatkuvaa huomiota palvelujen jatkuvuuteen, vakauteen ja säilyttämiseen, sillä hallinnon tehtävät perustuvat lakiin sekä *sen* pohjalta määritettyihin normeihin ja pitkäjänteisiin tavoitteisiin. Suurten kaupunkien keskeinen haaste on olla ajan tasalla siitä, mikä niiden toiminnassa on kestäväää ja mikä puolestaan vanhentunutta ja toimimatonta. Vain tällaisen toimintaympäristötietoisuuden kautta kaupunkien on mahdollista saada aikaan onnistuneita strategisia valintoja, jotka tukevat niiden kestäväää elinvoimaisuutta.

Helsingin kaupunki on vahvistanut toimintaympäristötietoisuuttaan ja strategiatyötään hyvin voimakkaasti vuodesta 2013 lähtien ja varsinkin kuluvalle strategiakaudella, joka alkoi 2017. Helsingin vuosien 2017-2021 strategian mukaan kaupungin visiona on olla maailman toimivin kaupunki.¹ Strategian mukaan ”Helsinki luo parhaat urbaanin elämän edellytykset asukkailleen ja vierailijoilleen. Kaupungin strategisena tavoitteena on tehdä jatkuvasti kaikki hieman paremmin, jotta helsinkiläisten elämä olisi mukavampaa ja vaivattomampaa.”

Strategiansa toteuttamiseksi Helsinki on kehittänyt aktiivisesti kaupungin johtamista. Kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamista linjattiin strategiaohjelmassa 2013-2016.² Uudistuksen tavoitteena ovat kunnallisvaalituloksen parempi heijastuminen kaupungin johtamiseen, demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden parantaminen sekä kaupunginvaltuuston ja -hallituksen roolin vahvistaminen kaupungin johtamisessa. Helsingin kaupungin uudistunut johtamisjärjestelmä otettiin käyttöön kesällä 2017. Uudessa johtamisjärjestelmässä perinteinen virastorakenne muutettiin eriyttämällä poliittinen päätöksenteko pormestarimalliin ja virkamiesvalmistelu toimialarakenteeksi. Samalla uudistettiin lautakuntamalli. Osana

¹ Helsingin kaupunki 2017. Maailman toimivin kaupunki: Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021: <https://www.hel.fi/static/helsinki/kaupunkistrategia/kaupunkistrategia-2017-2021.pdf>

² Helsingin kaupunki elokuu 2015. Johtamisjärjestelmän uudistaminen. Reunaehdot, vertailut ja mahdollisuudet: <https://www.hel.fi/static/helsinki/johtamisen-jaosto/johtaminen-uudistuu/johtamisjarjestelma-20150825.pdf>

johtamisjärjestelmän uudistamista päätettiin valmistella kaupunkilaisten osallistumisen linjaukset.

Nyt kun Helsingin uudesta johtamisjärjestelmässä on olemassa kokemuksia yli kolmen vuoden ajalta, uudistusta on ryhdytty arvioimaan eri tahojen toimesta. Tässä arviointitutkimuksen väliraportissa käsitellään johtamisuudistuksen aiheuttamaa muutosta Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla (Kasko). Arvioinnissa keskitytään kaupungin poliittisen johdon ja toimialan virkajohdon suhteisiin, strategian toteuttamiseen toimialalla, toimialan yleiseen uudistumiseen sekä toimialan organisaatiokulttuurin muutokseen. Arviointitutkimuksen aineistoina ovat haastattelut, laaja asiakirjamateriaali, kaupungin erilaiset henkilöstökyselyt (kuten Uudistumisen pulssi ja Kunta10-kysely), asiakastyytyväisyyskyselyt sekä osallistuva havainnointi Kaskon johdon kokouksissa ja kehittämisseminaareissa. Haastatteluja on tehty toistaiseksi 40 kappaletta. Lisäksi olen osallistunut tarkkailijana yli kahteenkymmeneen Kaskon kokoukseen ja tilaisuuteen. Tässä väliarvioinnissa esitetyt tulokset ja johtopäätökset ovat alustavia ja suuntaa antavia, ja niitä tarkennetaan keväällä 2021 laadittavassa Kaskon arvioinnin loppuraportissa.

2. Helsingin kaupungin johtamisuudistus

Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen voi katsoa hakevan vastausta kolmeen keskeiseen johtamishaasteeseen, jotka koskevat kaikkia maailman suuria kaupunkeja enemmän tai vähemmän. Nämä haasteet ovat 1) poliittisen johdon päätöksentekokyvyn vahvistaminen, 2) kuntakonsernin ja kunnan toiminnan ohjaus kokonaisuutena sekä 3) demokratian ja kuntalaisten osallisuuden vahvistaminen (ks. valtiovarainministeriö 2015). Toimivien ratkaisujen löytäminen näihin johtamishaasteisiin on välttämätöntä ennen kaikkea siksi, että kaupungit ja kunnat pystyisivät vastaamaan toimintaympäristön vaikeisiin haasteisiin, jotka ilmenevät taloudessa, väestökehityksessä, globalisaatiossa, maahanmuutossa, urbanisaatiossa, verkostoitumisessa, eriarvoistumisessa, teknologiassa, demokraattisessa osallistumisessa, kuntien palvelutuotannossa sekä monessa muussa asiassa.

Uuden kuntalain (emt.) mukaan poliittisen johdon päätöksentekokyvyn vahvistamiseen pyritään muun muassa selkeyttämällä kuntien johdon työnjakoa sekä lisäämällä kuntapolitiikan hoidon ammatillistumista. Keinoja kuntien poliittisen ohjauksen vahvistamiseen ovat valtuustotyön kehittäminen, kaupunginhallituksen koordinaation lisääminen, kaupungin

poliittisen johtamisen uudistaminen, uudet johtamisen mallit sekä esimerkiksi kuntastrategia ja talousarvio. Kuntien johtamisen näkökulmasta kuntien toimintaa on tarkoitus ohjata konsernimaisena kokonaisuutena riippumatta tavasta, jolla kunnan tehtävät on organisoitu. Paremman kokonaisuuden hallinnan (*governance*) kehittämiseksi kuntien hallintojen siiloutunutta virastorakennetta on pyritty uudistamaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Näissä suuremmissa hallinnon kokonaisuuksissa korostuvat uudenlaiset haasteet esimerkiksi toiminnan koordinaation onnistumisessa. Uusia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja pyritään ottamaan käyttöön kuntien ja kunta-laisten vuorovaikutuksen lisäämiseksi.

Helsingin kaupunki on johtamisjärjestelmänsä uudistamisella pyrkinyt vastaamaan kaikkiin yllä mainittuihin kuntajohtamisen haasteisiin. Helsingin kaupunginvaltuusto päätti 16.3. ja 22.6. 2016 kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisen päälinjoista (Helsingin kaupunki 2016). Uudistusta oli valmisteltu 2013 lähtien. Uudistuksen päälinjojen mukaan:

- Helsinki siirtyy pormestarimalliin, johon kuuluu pormestari ja neljä apulaispormestaria
- Helsinki siirtyy toimialamalliin, jossa on keskushallinto ja neljä toimialaa
- Lautakuntarakenne uudistetaan kokonaan

Valtuusto linjasi, että muutos toteutetaan 1.6.2017, kun uusi valtuusto aloittaa. Kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisen taustalla oli strategiaohjelma 2013-2016. Strategiaohjelman tavoitteiden mukaan:

- Kuntavaalitulokset heijastuu suoremmin kaupungin johtamiseen
- Demokraattinen päätöksenteko ja sen vaikuttavuus paranevat
- Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen rooli kaupungin johtamisessa vahvistuvat

Kaupunginvaltuuston päätöksessä 22.6.2016 todettiin edelleen, että toimielinten, toimialarakenteen ja hallintosäännön valmistelussa on noudatettu seuraavia 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

Pormestarimalli

Johtamisuudistuksen mukaan virkamiesvalmistelu ja poliittinen päätöksenteko erotetaan toisistaan ottamalla käyttöön pormestarimalli. Pormestari-malli muodostaa kaupungin poliittisen johtamisen ytimen yhdessä kaupunginhallituksen ja –valtuuston uudistusten kanssa. Pormestarimallissa valtuusto valitsee pormestarit ja apulaispormestarit vaalikaudeksi kerrallaan. Kaupungin poliittisessa johtamisessa pormestari toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja apulaispormestarit toimialalautakuntien puheenjohtajina sekä kaupunginhallituksen jäseninä. Pormestari ja apulaispormestarit ovat päätoimisia luottamushenkilöitä.

Toimialamalli

Helsingin uudessa johtamisjärjestelmässä virkamiesvalmistelu ja palvelujen ohjaus perustuvat toimialamalliin. Uudistuksessa hallintokuntien rajoja poistetaan yhdistämällä virastoja ja lautakuntia laajemmiksi toimialoiksi. Toimialauudistus merkitsee näin ollen luopumista perinteisestä virastopohjaisesta hallinnosta. Toimialamallin tavoitteena on, että palvelujen asukaslähtöisyys paranee ja että kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen antama strateginen ohjaus tehostuvat. Toimialamallissa toimialaa alempi organisaatiotaso ovat palvelukokonaisuudet, joita on tarkoitus olla vähemmän kuin virastoja vanhassa mallissa.

Lautakuntarakenne on uudistettu siirtymällä toimialalautakuntiin.

Virkamiesvalmistelussa keskushallintoa johtaa kansliapäällikkö, ja toimialoja johtaa toimialajohtaja (4 kpl). Kansliapäällikkö on toimialajohtajien esimies. Kansliapäällikkö ja toimialajohtajat nimitetään seitsemän vuoden määräajaksi. Virkamiesjohton toimikausi on siten pormestareita ja apulaispormestareita pidempi, mikä korostaa kaupungin johtamisen ja kehittämisen pitkäjänteisyyttä.

Kansliapäällikkö on kaupunginhallituksen esittelijä ja toimialajohtajat toimialalautakuntien esittelijöitä. Virkamiesjohto on näin ollen organisaatiotasolla sidottu elimellisesti poliittiseen johtoon.

Osallisuusmalli

Osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, joka kytkeytyy kaupungin johtamisjärjestelmän uudistukseen, on suurelta osin jo toteutettu. Helsingin johtamisuudistuksen tavoitteiden mukaan osallisuusmallia kehitettäessä tehdään kaupunkilaisten osallistumisen linjaukset, joissa tarkennetaan miten osallistumisen ja kuulemisen kokeiluja otetaan käyttöön. Tähän liittyviä toimintatapoja ovat muun muassa osallistuva budjetointi, asukas- ja käyttäjäraadit ja verkko-osallistuminen. Demokratiauudistusten tavoitteena on lisätä asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumista palveluiden kehittämiseen sekä kanavoida kaupunkilaisten intressejä ja mielipiteitä kaupungin päätöksentekoon.

3. Poliittisen johdon ja virkajohdon väliset suhteet

Elokuun 2006 alussa kuntalakiin tehtiin muutos, jonka mukaan kunnanvaltuusto voi päättää valita kunnanjohtajan sijasta pormestarin. Suomen kunnista Helsingissä, Kärkölässä, Pirkkalassa, Puolangalla, Tampereella ja Tuusulassa ja toimii pormestari kunnan- tai kaupunginjohtajan sekä kunnan- tai kaupunginhallituksen puheenjohtajan sijasta. Turku siirtyy pormestariin vuonna 2021. Pormestari on kunnanhallituksen puheenjohtaja, ja hänet valitaan valtuuston vaalilla enintään valtuuston toimikaudeksi.³ Helsinki oli kolmas kunta Suomessa, joka siirtyi pormestariin vuonna 2017. Helsingissä on pormestarin lisäksi neljä apulaispormestaria, jotka ovat kaupunginhallituksen jäseniä sekä toimialalautakuntien puheenjohtajia. Pormestari on kaupungin poliittinen, strateginen ja myös operatiivinen johtaja, johon verrattuna apulaispormestarien toimivaltaa voidaan luonnehtia kapeaksi. Pormestari toisaalta käyttää valtaa niin laajasti, että kansliapäällikön rooli on saattanut jäädä tarkoitettua vähäisemmäksi.

Kuntalain mukaisesti Helsingin pormestari johtaa kaupunginhallituksen alaisena kaupungin hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Pormestari johtaa poliittista yhteistyötä, jota kaupunginhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Pormestarille on kuntalain mukaisesti annettu laajat valtuudet johtaa politiikkaa, johtaa kaupungin keskushallintoa, tehdä esityksiä kaupunginhallitukselle, valmistella talousarviota, päättää joistakin määrärahoista, antaa ohjeita sekä hoitaa kaupungin tiedotus- ja suhdetoimintaa. Talousarvion osalta pormestarille on annettu erillispäätöksellä talousarvion esittelytehtävä, joka muuten kuuluisi kansliapäällikölle. Pormestari Jan

³ Helsingin kaupungin hallintosääntö: <https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/saannot/kaupungin-hallintosaanto.pdf>

Vapaavuori perusti Helsingille sen historian ensimmäisen johtoryhmän, jonka puheenjohtajana hän toimii. Toimialojen apulaispormestarit valvovat kaupunkistrategian ja talousarvion toteutumista toimialalla, vastaavat kunta-laisten osallisuuden ja vuorovaikutuksen toteutumisesta sekä johtavat lautakuntien toimintaa.

Kaupungin virkahallinto koostuu neljästä toimialasta, jotka ovat kasvatus ja koulutus, kaupunkiympäristö, kulttuuri- ja vapaa-aika sekä sosi-aali- ja terveystoimiala. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan toimintaa ja hallintoa johtaa kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja, joka toimii kasvat- ja koulutuslautakunnan, sen jaostojen sekä toimialan apulaispormestarin esittelijänä. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja on toimialaan kuuluvien palvelukokonaisuuksien johtajien ja toimialan hallintojohtajan esimies. Toimialajohtaja on kaupungin keskushallintoa virkamiehenä johtavan kansliapäällikön alainen. Käytännössä kansliapäällikkö ei juurikaan johda toimialajohtajia, vaan johtaminen on keskittynyt pormestarille ja toisaalta toimialajohtajille. Toimialajohtajan toimivalta on käytännössä varsin laaja verrattuna myös toimialan apulaispormestariin. Toimialajohtaja johtaa hallintonsa johtajia ja asiantuntijoita sekä päättää toimialan hallinnosta, ohjeistuksista, taloudesta, henkilöstöstä ja virkanimityksistä. Lisäksi toimialajohtajalla on joko suoraan tai kasvatus- ja koulutuslautakunnan esittelijänä erittäin paljon käytännön valtaa kasvatuksen ja koulutuksen kenttään kuten oppilaitoksiin ja niiden toimintaan, oppilaisiin ja opiskelijoihin sekä esimerkiksi avustuksiin.

Poliittisen johdon ja toimialojen suhteen arviointia

Monissa haastatteluissa on tullut esille, että uudessa pormestarimallissa poliittisen johdon ja virkamiesjohdon roolit ovat selkeämmät kuin aikaisemmin. Tämä koskee erityisesti kaupunkia johtavan pormestarin asemaa, joka pystyy laajoilla toimivaltuuksilla johtamaan kaupunkia vahvasti ja persoonallisesti. Haastattelujen mukaan pormestarin toimivalta on määritelty selkeästi. Pormestari johtaa kaupungin poliittista päätöksentekoa ja toimialat vastaavat tahoillaan hallinnosta ja virkamiesvalmistelusta. Poliittisen johdon ja virkamiesjohdon suhteet ovat myös lähentyneet, mikä tulee esille muun muassa kaupungin johtoryhmätyössä. Verrattuna vanhaan virastorakenteseen, pormestari osallistuu toimialojen johtamiseen välillä yksityiskohtaisestikin. Säännölliset yhteiset kokoukset ovat vahvistaneet pormestarin ja toimialajohtajien kommunikaatiota puolin ja toisin. Entiseen

kaupunginjohtajaan verrattua nykyinen pormestari on näkyvämpi hahmo. Helsingin kaupungin profiili, brändi ja kansainvälisyys ovat vahvistuneet kulu-
van valtuustokauden aikana. Yhden haastateltavan mukaan: ”Mä näen sen
siten, että pormestari johtaa kyllä koko kaupunkia, ja se on sellainen koko
kaupungin keulakuva, että vähän samaan tyyliin niinku aikanaan kaupungin-
johtajakin oli, mutta olennaisesti vahvemmin ja näkyvämmin.”

Verrattuna vanhaan kaupunginjohtajamalliin, pormestari pystyy
johtamaan koko kaupunkia tehokkaammin ja kokonaisvaltaisemmin. Tähän
on vaikuttanut pormestarin vahvistunut poliittinen johtajuus sekä mahdolli-
suudet vaikuttaa myös hallintoon. Hyvä strategia ja sen toteutuksen seuranta
sitovat kaupungin johtamista ja palvelutuotantoa yhteen. Pormestari malli
yhdistyneenä toimialamalliin on lisännyt kaupunkikokonaisuuden hallintaa
ja tavoitteellisuutta. Tältä osin kaupungin johtamisuudistus on toteuttanut ta-
voitetta, jonka mukaan kaupungin tulee edetä itsenäisten virastojen vallasta
kohti yhtenäisempää hallintaa. Haastattelujen mukaan pormestari ja apulai-
spormestarit ovat lisänneet kaupungin poliittista ohjausta. Samoin kaupun-
gin strategiatyö on vahvistunut. Poliitikkojen vallan lisääminen kuntahallin-
nossa onkin yleinen tavoite aina uutta kuntalakia myöten. Kuntalaisten nä-
kemysten, vaalien tulosten ja päättävien poliitikkojen näkemyksen tulee hei-
jastua myös hallinnossa ja varsinkin asioiden valmistelussa. Tällainen poliit-
tinen ohjaus on hyvästä, ja joissain haastatteluissa on todettu kaupungin ket-
teryuden lisääntyneen poliittisen johtamisen vahvistumisen myötä.

Poliittisen ohjauksen vahvistuminen näyttäytyy kuitenkin erilai-
sena sen mukaan mistä näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Liian vahva poliit-
tinen ohjaus voi näyttäytyä virkamiesten suuntaan poukkoilevana päätöksen-
tekona, omien kannattajien suosimisena sekä heikkolaatuisina ja lyhytnäköi-
sinä ratkaisuina. Haastatteluissa virkamiehet ovat viitanneet yllättäviin toi-
meksiantoihin poliittisen johdon tasolta, mikä ajoittain on kuormittavat hal-
lintoa liian paljon. ”Se on ehkä enemmän silleen nykyisin, että poliitikot,
apulaispormestari ja myös pormestari, on suoraan meihin yhteydessä aika
paljon. Se teetättää joskus ekstratyötä.”

Kaskon johtajille, asiantuntijoille ja toimialan palvelujen henki-
löstölle tehtyjen haastattelujen perusteella suurimmat haasteet poliittisen
johdon osalta ovat liittyneet apulaispormestarin tehtävään. Kaskon virkajoh-
don ja asiantuntijoiden kannalta katsottuna apulaispormestarin aktiivisuus on
voinut näyttäytyä ”sivustajohtamisena” tai ”mikromanageraamisena”, koska

toimeksiannot tulevat usein yllättäen normaalin virkatien ulkopuolelta, eikä niitä ole helppo ratkaista hallinnon toimesta. ”Että se on niinku tosi vaikea vetää sitä rajaa, missä [pormestari ja apulaispormestari] on ollut mukana valmistelussa ja missä ei”, on todettu. Toisen virkamiehen mukaan asetelma on ”muuttunut siihen suuntaan, että enemmän osallistutaan virkamiesvalmisteluun. Aikaisemmin oli kyllä vähän selkeämpi se, että oletko niinku päättäjä vai virkamies.” Tässä asiassa näkyy hallinnon ja politiikan erilainen logiikka, mikä voi johtaa törmäyskurssille. Virkamiehillä on selvästi ollut vaikeuksia sopeutua uuteen tilanteeseen, että ”poliitikko sekaantuu toimialajohtajan hommiin ja niin edelleen”.

Mitä tulee arvioihin apulaispormestarin tehtävästä, siitä on löydettävissä sekä positiivisia ja negatiivisia piirteitä. Varsinkin kentällä eli oppilaitoksissa ja muissa organisaatioissa apulaispormestaria on kiitetty uutteruudesta, osaamisesta ja aktiivisuudesta tutustua kenttään ja sen huolenaiheisiin sekä hakea ratkaisuja havaittuihin ongelmiin. Apulaispormestari on tuonut kenttää ja henkilöstä lähemmäksi hallintoa, kuten hänen osallisuutta vahvistavaan rooliin kuuluukin. Kentällä on koettu apulaispormestarin rooli tärkeänä, joskaan ei aina ole täysin osattu ottaa huomioon apulaispormestarin tosiasiallisia ratkaisumahdollisuuksia. Kasvatuksen ja koulutuksen kentällä elää monesti virheellinen käsitys, että apulaispormestari on toimialan tosiasiallinen johtaja.

Apulaispormestarin suunnalta asiaa katsottuna poliittinen ohjaus korostuu. Apulaispormestarilla on tehtäviä strategian toteutuksen valvonnassa sekä muun muassa asukkaiden ja toimialan asiakkaiden osallistamisessa. Koko johtamisuudistuksen ideana oli vahvistaa kunnallispolitiikkojen johtoasemaa kaupungin asioissa. Nyt tämä tilanne saattaa toteutua apulaispormestarin osalta vajavaisesti, koska toimivalta ja toiminnan resurssit ovat vähäiset toimialaan ja hallintoon vaikuttamiseksi. Apulaispormestarilla ei ole omia virkamiehiä valmistelutehtävissä. Apulaispormestarin kohdalla lähtökohdaksi on otettava se tosiseikka, että tämän tosiasiallinen toimintavalta on määritelty melko rajalliseksi verrattuna pormestariin ja toimialajohtajiin, vaikka se ei kaupungin määräysten osalta siltä välttämättä näytä. Esimerkiksi kaupungin hallintosäännössä tällä hetkellä oleva valtuutus strategian toteuttamisen valvontaan voisi antaa apulaispormestarille mahdollisuuksia myös virkavalmisteluun osallistumiseen.

Pormestarimalliin kuuluu, että poliittisen johdon valta näkyy myös hallinnon päätöksenteossa ja toimenpiteissä. Silloin ”mikromanageeraus” pormestarin ja myös apulaispormestarin osalta voi olla aivan luonnollinen asia vaikuttaa virkamiehiin, jolloin ”poliittinen vaikutus” olisi enemmän kunnia-asia kuin ylimääräinen työtaakka. Tässä suhteessa virkamiehet arvioivat pormestarin ja apulaispormestarin rooleja eri lailla, ja sallivat pormestarin vaikutuksen kyllä, mutta eivät niinkään apulaispormestarin ”sivusta johtamista”. Yhden virkamiehen mukaan ”pormestarilla on oikeus puuttua toimialojen johtoon, ehkä jopa velvollisuuskin”. Poliitikoilla pitää olla oikeus antaa ohjeita virkamiehille, koska lopullisen päätöksen kunnallisdemokratiassa tekevät kuntalaisten valitsevat poliitikot. Kaupunkia johtavien poliitikkojen tulee kuitenkin toimia niin, että virkatyötä tekevien lakeihin ja määräyksiin perustuvat vastuut ja oikeudet eivät vaarannu. Virkamies toimii virkavastuun perusteella ja hänellä on säädöksiin perustuva toimivalta. Ei ole kuitenkaan järkevää ”ulkoistaa” poliittisia päättäjiä virkavalmistelusta, kuten ei myöskään jättää virkajohtoa tietämättömiksi kuntapoliittisesta päätöksenteosta.

Vaikka vastuiden tullee olla selkeät byrokratian ja demokratian välillä, tulisi hallinnon ja politiikan erilaisten maailmojen välillä hakea mieluummin synergiaa kuin vastakkainasettelua. Tällä hetkellä ”keskusteluyhteys” näyttäisi toimivan paremmin pormestarin ja toimialan johdon kuin apulaispormestarin ja virkajohdon välillä. Eräs osoitus tästä on se, että apulaispormestari ei osallistu esimerkiksi lautakunnan päätöksiä edeltävään listapalaveriin, vaikka johtaa lautakunnan päätöksentekoa. Tehokas johtaminen edellyttää toimivaa yhteistyötä lautakuntia johtavien apulaispormestarien ja toimialajohtajien kanssa.

Jatkossa apulaispormestarin rooliin voidaan tarvita täsmennyksiä suhteessa pormestariin ja toimialajohtoon. Selvältä näyttää, että apulaispormestari ja hallinto tarvitsevat lisää kohtaamispaikkoja, joissa poliittista päätöksentekoa ja virkavalmistelua voidaan yhteensovittaa nykyistä systematisemmin. Samaan aikaan pormestarin ja apulaispormestarien suhteet saattavat vaatia uudelleenarviointia sen osalta, miten poliittista johtoa saadaan nykyistä yhtenäisemmäksi. Tällä hetkellä pormestaristo ei aina toimi yhtenäisesti, sillä johtavat poliitikot tulevat erilaisia tavoitteita edustavista puolueista. Yhtenäisyyttä voisi lisätä esimerkiksi kaupunkistrategialla tai siihen liitettävällä ”hallitusohjelmatyypillisellä” poliittisella julistuksella. Tämä toki riippuu siitä, onko pormestariston yhtenäisyys yleensäkin tavoiteltava asia

ja onko apulaispormestarien asema tällä hetkellä tyydyttävä poliittisten päättäjien näkökulmasta.

4. Strategiatyön toimivuus kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla

Maailman toimivin kaupunki

Helsingin visiona on strategiansa mukaan olla maailman toimivin kaupunki.⁴ ”Tällä se luo parhaat urbaanin elämän edellytykset asukkailleen ja vierailijoilleen. Kaupungin strategisena tavoitteena on tehdä jatkuvasti kaikki hie- man paremmin, jotta helsinkiläisten elämä olisi mukavampaa ja vaivatto- mampaa. Helsinki haluaa olla päivä päivältä parempi. Kaupungin perusteh- tävä on järjestää asukkailleen laadukkaita palveluja ja luoda edellytyksiä vi- rikkeelliselle ja hauskalle elämälle. Helsinki on hyvä koti ja maan pääkau- punkina kaikkien suomalaisten yhteinen olohuone.”

Strategiassa todetaan: ”Toimiva kaupunki tarkoittaa sitä, että päiväkodit löytyvät läheltä, kouluun uskaltaa kävellä, ikäihmisten palvelut ovat helposti saatavilla ja tietyt hoidetaan tavalla, joka häiritsee kaupunki- laisten arkea mahdollisimman vähän.”

Sekä edelleen: ”Kaupungin jatkuva omien toimintamallien kehit- täminen ja ketterä uusiutuminen ovat vahvin tae kaupungin palvelulupausten lunastamiseksi, vireän kaupunkielämän ylläpitämiseksi ja kaupungin kan- sainvälisen vetovoiman vahvistamiseksi... Toimintakulttuuria kehittämällä kaupunki pyrkii parempaan palvelukykyyn ja ketteryyteen. Tyytyväiset asukkaat ja asiakkaat lisäävät myös kaupungin henkilöstön työtyytyväisyyttä ja ovat samalla paras keino kanavoida kaikkien helsinkiläisten into ja luo- vuus yhteiseksi eduksi. Asukas- ja käyttäjätyytyväisyys on kaupungin tulok- sellisuuden keskeisimpiä mittareita.”

Johtamisuudistuksesta todetaan seuraavasti: ” Kaupunki varmis- taa tuoreen organisaatiomuutoksen tavoitteiden, erityisesti asukaslähtöisyy- den, osallisuuden ja kustannustehokkuuden toteutumisen sekä kaupunkiko- konaisuuden ohjattavuuden paranemisen. Valtuustokauden painopisteenä on toimialamuutoksen hyötyjen varmistaminen ja kaupungin johtamistavan uu- distaminen. Kaupunkia johdetaan ja henkilöstöpolitiikkaa toteutetaan eetti- sesti, vastuullisesti ja kestävästi.”

⁴ Maailman toimivin kaupunki – Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021: <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/strategia-ehdotus/#luku3>

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan strategiatyö

Strategiansa mukaan kasvatuksen ja koulutuksen toimiala tarjoaa vetovoimaiset varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen lähipalvelut, toisen asteen koulutusmahdollisuudet kaikille helsinkiläisnuorille, ammatillista osaamista aikuisten ja työelämän tarpeisiin sekä asiakaslähtöisen ja monialaisen vapaan sivistystyön tarjonnan. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala toteuttaa Helsingin strategiaa kestävä kasvun turvaamisen, uudistuvien palvelujen ja vastuullisen taloudenpidon osalta. Toimiala toteuttaa strategiaansa sekä uudistettua johtamismallia muuttamalla toimintaansa ja toimintakulttuuriaan. Kestävää kasvua edistetään eriarvoisuuden vähentämisellä ja syrjäytymisen ehkäisyllä, väestöryhmien välisiä hyvinvointieroja tasaamalla, koulutusta-kuulla, liikkumisen edistämällä sekä kaupunkirakenteen toiminnallisuutta parantamalla. Uudistuvia palveluja tuetaan oppimisen, koulutuksen ja oppimisympäristöjen parantamisella. Osallisuutta lisätään muun muassa lisäämällä oppilaiden ja opiskelijoiden osallistumista oman opiskelunsa ja oppimisympäristönsä kehittämiseen. Toimialan digitalisaatiota kehitetään muun muassa digitalisaatio-ohjelmalla.

Kasvatuksen ja koulutuksen strategia on tiivistii sidoksissa kaupungin yleisstrategiaan. Toimialan strategiatyö koostuu kärkihankkeista sekä suuresta määrästä muita hankkeita, joita mitataan ja arvioidaan säännöllisesti. Strategiatyötä ja onnistumisen arviointia on syksyllä 2020 tehty Kaskon osalta muun muassa laajennetussa johtoryhmissä, strategiapäivässä, palvelukokonaisuuksien kehittämispäivällä, rehtorien kehittämisseminaarissa sekä kaupungin johtoryhmän seminaarissa.⁵

Kasvatuksen ja koulutuksen strategiapäivillä 22.10.2020 strategian toteutumista arvioitiin seuraavalla tavalla. Strategian kärkihankkeista varhaiskasvatus ja perusopetus lähipalveluna muodostaa yhtenäisen opinpolun. Lähipalvelun periaate on nostanut lapsen opinpolun aidosti ja vahvasti keskiöön varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Opinpolkuajattelu läpäisee suunnittelua ja kehittämistä. Lapsen yhtenäistä opinpolkua on viety eteenpäin lisäämällä esi- ja perusopetuksen yhteistyötä ja tilojen yhteiskäyttöä sekä yhtenäistämällä suunnittelua.

Eriarvoistumisen ja syrjäytymisen ehkäisy ovat kytkeytyneet tiivistii osaksi koulutukseen liittyvää vuoropuhelua, palveluiden kehittämistä ja

⁵ Kaskon strategiapäivän 22.10.2020 esittelymateriaali.

palveluiden laadun arviointia. Tältä osin Mukana-ohjelma on yksi Helsingin kaupungin strategisista kärkihankkeista. Ohjelma tähtää muun muassa siihen, että kaikilla lapsilla ja nuorilla on kavereita ja ainakin yksi turvallinen aikuinen elämässään. Lisäksi tavoitteena on, että jokainen saa peruskoulun jälkeisen koulutuksen.

Koko kaupunki oppimisympäristönä on hankkeena toteutunut ja lisännyt opintoretkeä ja laajentanut oppimisympäristöjä. Käsitys oppimisympäristöstä on laajentunut. Digiratkaisujen hyödyntäminen on ollut onnistumisessa keskeinen. Uudistuvien palvelujen osalta toimiala on panostanut paljon kasvatuksen ja koulutuksen digitalisaatioon pedagogiikkaa tukevalla tavalla. Tärkeitä hankkeita tältä osin ovat olleet perusopetuksen sähköinen portfolio, lukio-opetuksen verkkokurssien lisääminen, oppimisanalytiikan kehittäminen sekä uusien asiointipalvelujen kehittäminen. Toimialalla on panostettu paljon asiakastyöhön ja palvelujen laatuun, mikä on heijastunut mittauksissa korkeana asiakastyytyväisyytenä.

Haastateltavien arvioita Kaskon strategiatyöskentelystä

Kaskossa tehtyjen haastattelujen perusteella strategiatyö on kuluvalle strategiakaudella ollut toimivaa ja kehittynyt parempaan suuntaan. Tämä koskee Helsinkiä kokonaisuutena, ei vain Kaskoa. Yhden haastateltavan mukaan ”Kaskossa on edetty tosi hyvin tässä organisaation johtamisessa ja erityisesti strategiakysymyksissä on edetty tosi paljon”. Helsingin strategiaa on kuvailtu ”hienoksi” ja siihen liittyvää työskentelyä toimivaksi. Kaupungin strategia on harvinaisen hyvin kirjoitettu ja selkeä. Helsingin ja Kaskon strategiaprosessi on kaupungin toiminnassa ainakin haastattelujen perusteella ollut onnistuminen, vaikka kentän henkilöstö silloin tällöin on kriittistä strategian jalkauttamisen ja liian monien kehittämishankkeiden vuoksi.

Kaiken kaikkiaan strategia ja sen Kaskoa koskevat osuudet koetaan ajankohtaisina ja onnistuneina. Toisaalta koetaan, että Kasko onnistui uusinta strategiaa muodostettaessa saamaan kaupungin kokonaisstrategiaan mukaan monia itselleen tärkeitä asioita ja hankkeita. Kasko pystyi johtonsa välityksellä hyvin vaikuttamaan strategiseen päätöksentekoon. Kaupungin hyvä strategia on myös muodostanut toimivan perustan poliitikkojen ja johtavien virkamiesten yhteistyölle. Strateginen vuorovaikutus on parantunut, mikä on näkynyt muun muassa siinä, että toimiala on päässyt vaikuttamaan strategiaan. Kaskossa strategiatyötä toteutetaan tiiviinä prosessina toimialan organisaation eri tasoilla. Toisaalta toimialan johto on säännöllisesti mukana

koko kaupungin strategiatyössä. Tämä on tarkoittanut strategiatyön ja vuorovaikutuksen tiivistymistä sekä muuttumista osaksi arjen prosesseja.

Helsingin strategia on olennainen ja jopa välttämätön elementti kaupungin kokonaisuuden hahmottamisessa ja johtamisessa. Strategiasta on Helsingissä tullut toiminnan kokonaisuutta ohjaava aito prosessi, eikä pelkkä toteamus juhlapuheissa, turha byrokratia tai parin kalvon esitys johdon seminaarissa. Yhden haastateltavan mukaan ”todellakin voi sanoa, että strategia ohjaa ihan aidosti toimialan suunnittelua ja toteuttamista, mitä se ei aikaisemmin välttämättä tehnyt”. Strategia on myös hyvä väline Helsingille tehdä metropolipolitiikkaa sekä vaikuttaa valtakunnan ja jopa kansainväliseen politiikkaan.

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. Kasvatuksen ja koulutuksen palvelukyvyyn, laadun ja lopulta vaikuttavuuden kannalta strategian toteutus on hyvin keskeinen, sillä sen hankkeiden toteuttamisen kautta toimiala voi reagoida uusien haasteisiin tehokkaasti samalla kun se toteuttaa mahdollisimman hyvin lakisääteisiä kunnallisia perustehtäviään. Aivan kenttää myöten on voitu myös havaita eri toimialojen yhteistyön vahvistuminen. ”Kun strategiassa lukee, että koko kaupunki on oppimisen tilana niin se ihan oikeasti on näkynyt myös tekoina, että miten ajatellaan ja toimitaan Kuvan kanssa tai Kympin kanssa, ja miten Sote on tässä mukana.”

Vaikka kasvatuksen ja koulutuksen kentällä esiintyy tyytymättömyyttä johtamiseen ja hallintoon, on tällä valtuustokaudella Kaskossa työskennelty erittäin paljon strategian juurruttamiseksi kaikille organisaatioille. Kuten nähtiin esimerkiksi tämän syksyn osalta, on Kasko kuten myös kaupungin ylin johto työskennellyt paljon ja monilla eri tavoilla strategian eteen. Kaskon johto ja esimiehet ovat tehneet paljon työtä sen eteen, että strategiset hankkeet saavuttaisivat kentän ruohonjuuritason ja sen työntekijät. Strategisiin hankkeisiin liittyviä keskusteluja on käyty tavattoman paljon, jotta kaikki toimijat ymmärtäisivät, mitä asioiden edistäminen tarkoittaa kunkin omassa työssä.

Sikäli kuin Kaskon strategia saa osakseen kritiikkiä, se kohdistuu hankkeiden tavattoman suureen määrään, johon liittyvä hallinto on jo asiakirjojen päivityksenkin osalta hyvin raskas. Nykyisin strategiaprosessi on

kuitenkin muodostettu uudella tavalla, joka on sidottu käytännön toimintaan, kehittämiseen sekä poliittisen päätöksenteon avainkohtiin. Olennaista Kasikon kannalta on, että toimialan ja kaupungin strategiat ovat elimellisessä yhteydessä keskenään ja muodostavat eheän kokonaisuuden. Strategia voi olla myös tekijä, joka voimaannuttaa koko kaupungin henkilöstöä ja jopa kaupunkilaisia. Yhden haastattelun mukaan ”me emme enää elä täällä [virastossa] omaa elämäämme, vaan me ollaan niinku osa kaupungin isoa kuvaa, isoa strategiaa ja tulevaisuuden näkymää”.

Monissa haastatteluissa tuli myös esille, että kaupungin ja toimialan strategiatyöllä on ollut sellaisenaan suuri merkitys kaupunginhallinnon sisäiselle vuorovaikutukselle sekä myös kaupunkilaisten osallisuudelle. Panostus strategiseen viestintään on ollut suurta. Strategiaa tulisi jatkossa kuitenkin tiivistää, mikäli se suinkin on mahdollista. Toinen kritiikin aihe on noussut siitä, että osallistaminen kaupungin strategiatyössä ei ole ollut riittävää kaikkien mielestä.

5. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialauudistus

Kasikon toimialauudistus pähkinänkuoressa

Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on Suomen suurin ja monipuolisin varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, lukio- ja ammatillisen koulutuksen sekä vapaan sivistystyön opetuksen järjestäjä. Toimiala palvelee vuosittain 140 000 helsinkiläistä yli 700 toimipaikassa lähes 14 000 työntekijän osaamisella. Toimialan palvelut mahdollistavat elinikäisen oppimisen kaikille kaupunkilaisille.⁶

Helsingin kaupungin johtamisenuudistus ovat pormestarimallin ohella käsittänyt hallintouudistuksen eli uudet toimialat kuten todettua. Uusi toimialamalli on korvannut periteiset pitkälti itsenäiset virastot yhdellä toimialahallinnolla. Kasvatuksen ja koulutuksen reilut kolme vuotta toiminut toimiala huolehtii kaupungin varhaiskasvatuksesta, esiopetuksesta, perusopetuksesta ja lukiokoulutuksesta, ammatillisesta koulutuksesta sekä vapaasta sivistystyöstä. Toimialalla on neljä palvelukokonaisuutta, jotka ovat varhaiskasvatus ja esiopetus, perusopetus, lukio- ja ammatillinen koulutus ja vapaa sivistystyö, ruotsinkieliset palvelut sekä hallinto. Koko toimiala toimii kasvatus- ja koulutuslautakunnan alaisuudessa.

⁶ Kasvatus ja koulutus – Toimintakertomus 2019: <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/KasKo/toimiala/toimintakertomus-2019.pdf>

Kasvatus- ja koulutuslautakunta aloitti toimintansa kaupungin siirtyessä pormestarimalliin 1.6.2017. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan toimintaa ja hallintoa johtaa kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja, joka toimii kasvatus- ja koulutuslautakunnan, sen jaostojen sekä toimialan apulaispormestarin esittelijänä. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja on toimialaan kuuluvien palvelukokonaisuuksien johtajien ja toimialan hallintojohtajan esimies. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja suorittaa kansliapäällikön määräämät tehtävät. Toimialamallin myötä aikaisemmat virastot kuten opetusvirasto ja varhaiskasvatusvirasto lakkautettiin ja organisoitiin osaksi uutta kasvatuksen ja koulutuksen toimialaa. Kaupungintasolla toimialauudistus merkitsi yli kolmenkymmenen viraston muuttamista neljäksi toimialaksi.

Haastateltavien arvioita toimialasta ja sen toiminnasta

Yleisesti ottaen toimialauudistusta ja uuden Kaskon muodostamista on pidetty onnistuneena kehitysaskelena. ”Muutos on ollut älyttömän hyvä”. Toimialauudistusta voi pitää luonnollisena kehitysaskelena, joka erään haastateltavan mukaan ”olisi pitänyt tehdä kauan sitten”. Virastomallia pidettiin aikansa eläneenä. Uusi neljästä virastosta muodostettu toimiala mahdollistaa paremman reagoinnin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Kasvatuksen ja koulutuksen kenttää pystytään paremmin hallitsemaan kokonaisuutena. ”Asioita tehdään yhtenäisemmällä tavalla ja yhtenä kokonaisuutena”. Toimintaa on yhtenäistänyt muun muassa yhtenäisen opinpolun-ajattelu (”vauvasta vaariin”). Yhdessä haastattelussa todettiin, että esimerkiksi korona-pandemiaan vastaaminen olisi vanhassa virastomallissa ollut huomattavasti vaikeampaa ja monimutkaisempaa. Moni haastateltava totesi tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantuneen viime vuosien aikana. Yhtenäinen toimiala on koettu myös kuntalaisten eduksi. Palvelukokonaisuuksiksi organisoitu Kasko tuottaa synergiaa kasvatuksen ja koulutuksen eri vaiheiden ja organisaatioiden välille. Yhtenäisen Kaskon muodostaminen ja esimerkiksi virastosiilojen purku on ollut suuri urakka, mutta onnistunut sitenkin yllättävänkin nopeasti.

Aina arviot eivät kuitenkaan ole olleet näin myönteisiä ja jossain haastatteluissa Kaskoa on arvioitu liian suureksi ja kankeaksi. Näkemys Kaskosta ja sen hallinnosta vaihtelee melko paljon sen mukaan, onko henkilö toimialan esimies tai asiantuntija, tai sitten oppilaitoksessa tai varhaiskasvatuksessa työskentelevää henkilöstöä. Kaskon esimiehet ja asiantuntijat ovat

yleensä tyytyväisiä uuteen toimialaan. Kentällä toimivien arviot ovat usein selvästi kriittisempiä. Kentällä ei usein ole huomattu suurempaa muutosta tapahtuneeksi. Kaskon johtoon, hallintoon ja kehittämiseen suhtaudutaan melko kriittisesti. Merkille pantavaa kuitenkin on, että näkemykset uudistuksista ovat Uudistumisen pulssi-kyselyn (UP) perusteella kehittyneet myönteisemmiksi ja kriittiset äänenpainot ovat vähentyneet.

Kaskon toimialan organisaatiota, joka koostuu palvelukokonaisuuksista, on yleensä pidetty hyvänä ratkaisuna. Kentän suunnalta on tosin tullut kritiikkiä, että toimialan johto ja hallinto ovat turhan etäällä oppilaitosten arjen tarpeista. Kaskon prosessit on luotu uusiksi, mutta tältä osin toimialan kehittäminen on vielä osittain keskeneräinen. Prosessien määrittelylle ja dokumentoinnille saattaa olla tarvetta. Toimialan hallinnon jonkinlainen keskeneräisyys näkyy myös siitä, että henkilöstön tehtävät ja toimenkuvat ovat paikka paikoin epäselviä. Joissain haastatteluissa tuli esille, että toisinaan on vaikea selvittää, kuka henkilö vastaa mistäkin asiasta. Tehtävien osalta on kuitenkin edistytty selkeämpään suuntaan.

On selvää, että nykyinen suuri toimiala muodostaa suurempia haasteita toimiannan koordinaatiolle kuin vanha virastorakenne. Koordinaatiota tehdään eri prosesseissa kuten strategiassa, taloudessa sekä toiminnan suunnittelussa. Lisäksi Kaskossa on lukuisia johtoryhmiä ja muita säännöllisesti kokoontuvia ryhmiä. Toimialalla on johtoryhmä, laajennettu johtoryhmä ja henkilöstötoimikunta. Kaikilla palvelukokonaisuuksilla ja hallinnolla on omat jorynsä. Yhteistoimintaa varten on omat säännölliset kokouksensa. Lisäksi on vielä paljon muita säännöllisesti kokoontuvia ryhmiä sekä lisäksi vielä erilaiset työ- ja kehittämissryhmät. Korona-aikana on kokoontunut kriisiryhmä jopa useita kertoja viikossa. Kaiken päälle tulevat vielä koko kaupungin johtoa koskevat kokoukset.

Kaskon esimiehet käyttävät valtaosan työajastaan erilaisissa kokouksissa, joissa vielä käsitellään usein samoja asioita. Koko virka-aika kuluu usein kokouksissa. Joryt ja muut kokoukset ovat tietenkin välttämättömiä hyvin suurella Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla. Se, että Kasko on noin kolmen vuoden aikana hitsautunut yhtenäiseksi, moderniksi ja tehokkaaksi kokonaisuudeksi, on johtoryhmien ansiota, joissa hallintoa, päätöksiä ja kehittämistä työstetään yhdessä eri palveluja edustavien esimiesten ja asiantuntijoiden kesken. ”Toiminnan koordinaatiossa olennaista ovat erilaiset joryt ja muut kokousryhmät”, totesi yksi haastateltavista.

Herää kuitenkin kysymys onko erilaisia kokoustavia ryhmiä liikaa ja voisiko kokouskäytäntöjä jotenkin järkeistää. Yhden haastateltavan mukaan: ”Ainakin niitä [johtoryhmiä] on riittävästi, hyvin kokousvaltaista hallintoa. Mutta omassa työssä tuntuu, että aina on kokouksia ja että ehkä niitä on liikaakin.” Ongelma on, että tällä hetkellä muulle virkatyölle, ”työpöytätyöskentelylle”, jää niin vähän aikaa, että valmisteleva työ ja papereihin perehtyminen on usein hoidettava vapaa-ajalla. Tämä kuormittaa esimiehiä ja myös asiantuntijoita liikaa, eikä ole oikein, että virkatöitä tehdään jatkuvasti kotona omalla ajalla.

Johtaminen ja henkilöstö

Kaskon toimialauudistuksessa ja ylipäätään näin suuren toimialan hallitsemisessa on johtaminen mahdollisesti kaikkein tärkein menestystekijä. Kaskon johdolla tarkoitetaan tässä yhteydessä toimialan virkajohtoa, kun poliittista johtoa, pormestaria ja apulaispormestaria käsiteltiin jo aikaisemmin. Haastattelujen perusteella Kaskon johtamisessa on suuria onnistumisia, mutta myös määrättyjä ongelmakohtia. Yksi asia, josta toimialan johtoa kiitetään, on yhtenäisyyden luominen. Tässä asiassa avainasemassa on ollut Kaskon johdon työ me-hengen luomiseksi. Monikin haastateltava totesi, että kun aluksi oli erikseen vanhojen virastojen työntekijät ja vanha organisaatio, niin aika nopeasti henkilöstö alkoi muuttua ”kaskolaiseksi”. Yhden haastateltavan mukaan, että ”kun 2017 kesällä lähti lomalle vielä niiden vanhojen kavereiden luota, niin 2018 lähti jo Kaskosta lomalle ja seuraavana talvena puheissa alkoi vähemmän lipsahtamaan vanhat virastot”. Myös tässä asiassa on kuitenkin hajontaa Kaskon johdon, hallinnon sekä kentän välillä, eikä toimialan me-henki ole vielä levinnyt kasvatuksen ja koulutuksen moniin organisaatioihin. Eteenpäin tässäkin asiassa ollaan kuitenkin menossa.

Toimialalla on johtamiseen panostettu huomattavan paljon. Johtamisen uudistamisessa on tärkeimmäksi tekijäksi nostettu toimintakulttuurin kehittäminen. Tämä on lähtökohta myös koko kaupungin johtamisen kehittämiseksi. Toimintakulttuuriin palaamme lähemmin seuraavassa luvussa. Johtoajatukseksi joka tapauksessa on ollut, että kun johto korostaa systemaattisesti uudenlaista yhteisöllistä toimintatapaa, se säteilee sitten koko toimialan toimintakulttuuriin, joka loppujen lopuksi näkyy uudenaikaisena toimintana koko toimialalla. Uudenlaiseen johtamiseen on panostettu paljon esimerkiksi johtamisvalmennuksessa, johtamisen kulmakivien määrittämisessä sekä uusien johtamistapojen kuten valmentavan johtamisen

kehittämisessä. Toimialan johtamisen kulmakivet ovat valmentavan johtamisen ohella eettinen johtajuus, asiakaslähtöisyys ja onnistumisen johtaminen. Viime aikoina johtamisessa on panostettu etenkin onnistumisen ja tunnelmapiiirin johtamiseen. Kouluissa ja varsinkin ammatillisessa koulutuksessa on pyritty soveltamaan jaettua johtamista hierarkkisen mallin sijasta, jolloin johtamista toteutetaan tiimeissä ja esimerkiksi pareittain. Stadin ammattiopistossa johtaminen toteutuu ryhmissä ja perinteisistä esimies-alainensuhteista on osittain luovuttu. Toki oppilaitoksissa on edelleen rehtorit johtamassa yhtä tai useampaa oppilaitosta. Kaiken kaikkiaan johtamisen on todettu viime vuosina jämäköityneen. Toimialan ylintä johtoa on kiitetty vahvasta johtajuudesta, uutteruudesta, asiakysymysten hallinnasta sekä kokonaisuuden hallinnan parantumisesta. Tärkeä paikka yhtenäisyyden luomiselle ja esimerkiksi strategiselle johtamiselle ovat olleet erilaiset kehittämisspäivät, joita on säännöllisesti. Tällaiset yhteiset kehittämisseminaarit ovat edistäneet yhdessä tekemisen eetosta ja kokonaisuuden ymmärtämistä. Varsinkin toimialan johto kokoontuu usein erilaisissa seminaareissa, mikä on omiaan vahvistamaan toimialan yhteisöllisyyttä sekä strategista reaktiovalmiutta.

Kaikilta osin suhtautuminen Kaskon johtoon ei ole kiittäväää. Kaskon asiantuntijoiden ja oppilaitosten henkilöstöltä kritiikki on toisinaan kovaakin. Johtoa on arvosteltu liian keskittyneeksi. Samoin on esitetty, että Kaskon johdossa ei ole riittävää luottamusta keskijohdon ja asiantuntijoiden osaamiseen. Tällainen kritiikki liittyy osittain siihen, että henkilöstö tuskin koskaan on täysin tyytyväistä ”pomojensa” toimintaan. Ja tämä asetelma korostuu kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla, jossa toimintaa ylläpitävä henkilöstö on pääsääntöisesti korkeasti koulutettua, ja haluaa itselleen mahdollisimman suuren toimintavapauden omassa työssään. Nykyinen Kasko ja varsinkin sen hallinto on tavallaan perinyt ”syntipukin” roolin, joka aikaisemmin kuului ennen kaikkea opetusvirastolle. Yhden haastateltavan mukaan: ”Voisi sanoa että Kaskon hallinto on lunastanut sen vanhan viraston paikan. Että kun ennen aina virastossa tehtiin tyhmiä päätöksiä, koski se sitten kouluja tai varhaiskasvatusta, niin nyt se on Kasko, joka tekee niitä tyhmiä päätöksiä.”

Edellä sanottu ei tarkoita sitä, että kentän tyytymättömyys johtoon oli perusteetonta. Toimialan kenttä on haastattelujen perusteella hyvin kuormittunutta vaativassa työssään, eikä toimialalla harjoitettu johtaminen aina palvele kentän tarpeita, vaan se koetaan jopa toimintaa haittaavana

tekijänä. Joissain oppilaitosten haastatteluissa tuli esille, että Kaskon johto ei kentän näkökulmasta ole riittävän hyvin perillä siitä, miten kasvatuksessa ja koulutuksessa Helsingissä tapahtuu. Kasvatuksen ja opetuksen työntekijöiden kuormitus ja uupuminen ovat asioita, joihin toimialalla tulisi kiinnittää jatkuvasti huomiota. Moni kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kasvat-taja on toisaalta kokenut, että Kaskon uudistuksen myötä ei toimialan hal-linto ole muuttunut suuresti virastomaailmaan verrattuna. Eräs asia, johon kentällä on oltu tyytymättömiä, on tukipalvelujen saatavuus. Esimerkiksi tie-tokoneiden ja muiden tietoteknisten laitteiden ja palvelun saamisen on koettu hidastuneen. Samoin esimerkiksi kouluissa on oltu tyytymättömiä ulkoistet-tuihin tukipalveluihin kuten siivoukseen sekä muun muassa kouluisäntiin. Kentän huolenaiheet eivät ole vain ”normaalia nurinaa”, vaan niihin tulee suhtautua vakavasti kehitettäessä toimialaa eteenpäin.

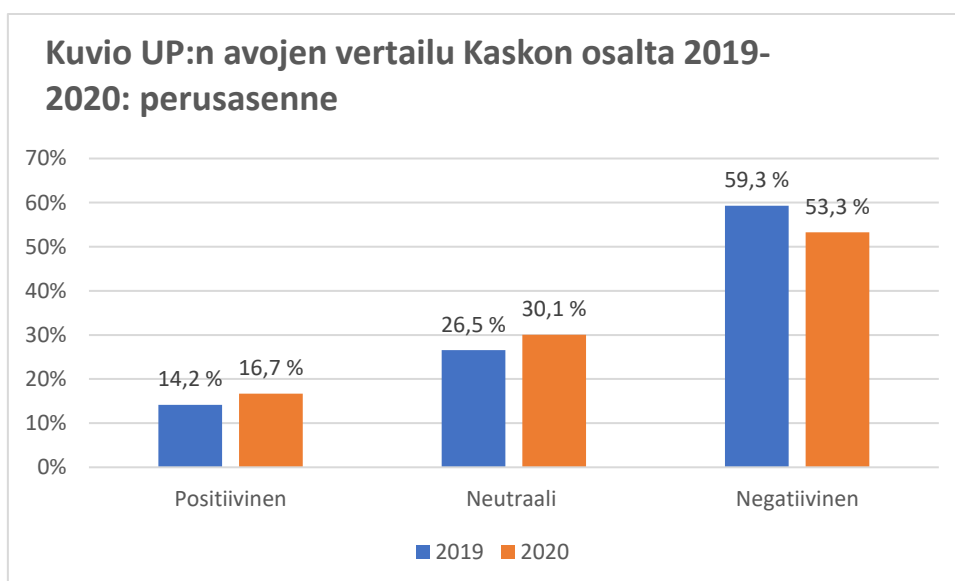
Uudistumisen pulssi ja Kunta-10

Kaskon henkilöstön näkemyksiä uudistumisesta on arvioitu Uudistumisen pulssi-kyselyssä vuonna 2019 ja vuonna 2020. Uudistumisen pulssin mu-kaan Kaskon uudistumissuuntautuneisuuden kokonaisindeksi on vuodesta 2019 vuoteen 2020 noussut 3,00:sta 3,11:een (asteikolla 1-4). Myönteinen suhtautuminen uudistumiseen on vahvistunut kaikilla kyselyn osa-alueilla kuten asiakassuuntautumisessa, ihmisen arvostamisessa, toimintakulttuu-rissa, esimiestyössä, osaamisen kehittämisessä sekä yhteistyössä. Myös yh-tenäisyys Kaskossa on voimistunut. ”Kehitämme Kaskossa yhteistä opinpol-kua varhaiskasvatuksesta vapaaseen sivistystyöhön” kysymyksen arvo on noussut 2,93:sta 3,01:een. Korkeimmat arvot ovat ihmisten arvostuksessa ja asiakassuuntautumisessa ja alimmat puolestaan osaamisen kehittämisessä ja yhteistyössä kaupungin eri yksiköiden välillä. Vuoden 2020 kyselyssä Kas-kon uudistumisindeksi oli korkein koko kaupungissa pois lukien Tarkastus-virasto.

Toinen tärkeä henkilöstökysely kaupungilla ja Kaskossa on Kunta10-kysely, joka arvioi työhyvinvointia. Kunta10:n tulokset ovat paran-tuneet Kaskossa vuodesta 2018 vuoteen 2020 selvästi. Selvää vahvistumi-sesta on havaittavissa työnimussa, työstressin alentumisessa, työn palkitse-vuudessa, työmäärässä, työstä saadussa palautteessa sekä muun muassa muutosmyönteisyydessä ja työilmapiirissä. Johtamisessa ja esimiestyössä kehitystä on tapahtunut yleisesti. Vähäistä positiivista kehitystä on voitu ha-vaita työaikoihin vaikuttamisessa, työpaineissa, työn hallinnassa sekä

työyhteisön yhteistyökyvyssä, innovatiivisuudessa ja sosiaalisessa pääomassa. Ennallaan ovat pysyneet työhön panostaminen ja epävarmuus työn jatkuvuudessa. Työelämänhyvinvointi ja työn palkitsevuus ovat kahdessa vuodessa yleisesti ottaen parantuneet.

Toteutin lisäksi Uudistumisen pulssissa kerättyjen avoimien vastausten analyysin Kaskon osalta. Analyysissä tarkastelin ”uudistus”-käsitteen (uudistus, uudistaminen, uudistuminen ja niiden johdannaiset) frekvenssejä ja yhteyksiä muihin käsitteisiin. Koodasin ensin ”uudistukseen” liittyvät mielipiteet sen mukaan, miten niissä on otettu kantaa uudistamiseen ylipäätään (negatiivinen, neutraali, positiivinen). Vuonna 2019 uudistukseen positiivisesti suhtautuvia oli 14,2 prosenttia (32 kpl), neutraaleja 26,5 prosenttia (60 kpl) ja negatiivisia 59,3 prosenttia (134 kpl). Vastaavat luvut vuonna 2020 olivat: positiivisesti suhtautuvia 16,7 prosenttia (41 kpl), neutraaleja 30,1 prosenttia (74 kpl) ja negatiivisia 53,3 prosenttia (131 kpl).



Uudistumiseen liittyvien käsitteiden analyysin pohjalta voitiin havaita, että uudistusnegatiivisia on edelleen selvä enemmistö, kuten avovastauksissa yleensäkin, mutta määrä on selvästi vähentynyt vuonna 2020 (ks. kuvio). Avovastauksissa kuuluu henkilöstön ja kriittisimpien ääni. Kielteisissä asenteissa on kuitenkin tapahtunut ”siirtymää” neutraaliin sekä myös positiiviseen asenteeseen. Tämä sopii hyvin yhteen UP:n mittaustulosten kanssa. ”Uudistukseen” liittyvien perusasenteiden lisäksi tarkastelin, missä yhteyksissä uudistumisesta ja uudistamisesta on puhuttu (konnotaatio,

assosiaatio). Kun vertaillaan toisiinsa vuonna 2019 ja 2020 annettuja avovastauksia, esiin nousee seuraavia seikkoja:

- Suhtautuminen uudistamiseen on muuttunut myönteisemmäksi
- Yhä useampi kokee uudistamisen normaalina toimintana
- Strategiaan kohdistuva kritiikki on lieventynyt
- Johtamisen kritiikki on lieventynyt
- Toimialauudistus on ollut hyvä ratkaisu, ja kritiikki rakennetta ja myös prosesseja kohtaan on vähentynyt
- Digitalisaatio on lyönyt läpi, vaikka kritiikkiäkin vielä on
- Toimialan johto toimii melko hyvin, samoin oppilaitosten palvelukyky. Henkilöstö siinä välissä on usein liian kovilla, työkuormitus kova

Johtuuko asenteiden muuttumisesta/henkilöstön vaihtumisesta/koronasta vaivastusta, on valmius uudistamiseen joka tapauksessa vahvistunut. Tällainen asennoituminen näkyy muun muassa siinä, että kanssatyöntekijöitä kritisoidaan 2020 UP:ssa aika paljon siitä, että halua uudistuksiin/kehittämiseen ei löydy riittävästi. Moni asia vaatii avovastausten mukaan toisaalta vielä kehittämistä. Näitä ovat henkilöstön kuormitus, muutoksen heijastuminen kentälle, jatkuva kiire, kehittämisuupumus (ja siihen liittyen kehittäjien ja pedagogien lähentäminen), johdon keskittyneisyys (henkilöstön ja asiantuntijoiden kannalta) sekä opetuksen ja kasvatuksen tukipalvelut.

Asiakassuuntautuminen ja osallistaminen

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on perinteisesti panostettu paljon palvelujen käyttäjien asiakaspalveluun sekä osallistamiseen. Nämä asiat eivät ole toimialalla uusia, mutta viime vuosien aikana niihin on panostettu entistäkin voimakkaammin. ”Suuntaus kuntalaisiin on vahvistunut, viestinnässä kuntalaisiin päin on tosin vielä parannettavaa, asiakaskyselyitä on runsaasti”. Toimialalla on ylipäätään panostettu asiakaspalveluun kaikilla tasoilla, ja sen on yksi toimialauudistuksen kulmakivistä. Palvelukokonaisuudet hallintoa myöten pyrkivät mahdollisimman hyvin vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin toimialalla.

Yksi haastateltava kuvaili Kaskon asiakastyötä seuraavasti: ”Meillähän se [asiakassuuntautuneisuus] näkyy konkreettisesti muuallakin. Mehän tavataan tietenkin koulujen johtokuntia. Että sehän on, meillä on jatkuvasti käyttäjät mukana. Että on ihan omat kokoukset siihen. Sitten me

osallistetaan oppilaita ja joissain tapauksissa vanhempia. Ja se on niinku mukana prosesseissa. Ja tietenkin opettajat ja rehtorit on näitä tärkeitä vaikuttajia siinä. Että se on niinku leivottu sinne sisään näissä eri hankkeissa.”

Kaskossa asiakassuuntautuminen on kuitenkin palvelujen käyttäjiä laajempi kysymys. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialaan kytkeytyy hyvin suuri määrä esimerkiksi yhdistyksiä, liittoja ja etujärjestöjä, joiden kanssa toimitaan yhteistyössä. Jo yksin valtion puolella on paljon organisaatioita, joiden kanssa toimiala on yhteistyössä. Erilaisessa vuorovaikutuksessa on kysymys Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan toimivuudesta ja kehittämisestä, mutta yhtä aikaa toimialalla on omia etuja valvottavanaan. Omaa edunvalvontaa hoidetaan esimerkiksi valtion ja kuntaliiton suuntaan.

Kuten sanottu, Kaskossa on tehty uuden toimialan aikana paljon työtä asiakastyytyväisyyden ja asiakaskokemuksen arvioimiseksi ja mittaamiseksi. Lokakuussa 2020 esitellyn asiakaskyselyiden yhteenvedon mukaan vuosina 2019-2020 on tehty asiakaskokemuskyselyt kaikkiin palvelukokonaisuuksiin varhaiskasvatukseen, perusopetukseen, lukioon, ammatilliseen koulutukseen, vapaaseen sivistystyöhön sekä hallinto- ja tukipalveluihin. Muun muassa oppilaille, opiskelijoilla ja huoltajille suunnattuihin kyselyihin vastaajien kokonaismäärä nousi paljon yli kolmenkymmentuhannen. Koko toimialalla asiakastyytyväisyys oli 5,6 (asteikolla 1-7), joten tyytyväisyys oli varsin korkealla tasolla. Korkeinta tyytyväisyys on ollut varhaiskasvatuksessa ja vapaassa sivistystyössä, alinta puolestaan hallinto- ja tukipalvelun asiakkaissa.

Kaskon asiakaspalveluun liittyy monenlaisen asiakkaiden ja sidosryhmien osallistaminen toimialan hankkeisiin. ”Kuntalaisten osallisuushankkeita on runsaasti”. Tärkeitä uusia avauksia osallisuudessa ovat olleet osallistuva budjetointi sekä Ruuti-hanke. ”Sitten on tämä osallistuva budjetointi ollut tärkeä kokeilu ja uudistus. Että meidän asiantuntijoita on paljon kiinnitetty tähän osallisuuden kehittämiseen ja työhön. Ja tietenkin me vahvasti tehdään Kuvan kanssa yhdessä tätä lasten ja nuorten osallisuuskokonaisutta Ruutia.” Toisaalta jotkut haastateltavat totesivat, että vaikka osallisuushankkeita on runsaasti, ei esimerkiksi henkilöstönäkemyksillä aina ole kovin paljon vaikutusta asioiden sisältöihin. Kentän suuntaan osallisuutta on toimialalla kuitenkin lisätty paljon. Osallisuutta on myös toteutettu monista eri näkökulmista. Jatkossa kentän osallistamista tulee kehittää harkitusti, sillä vaarana on, että ne kuormittavat henkilöstöä liikaa. ”Kaupunkien

osallistamistyölle pitäisi luoda selkeät periaatteet ja reunaehdot”, totesi eräs haastateltava.

Mitä tulee toimialan henkilöstön osallistamiseen toimialauudistusta valmisteltaessa ja toteutettaessa, mielipiteet ovat vaihtelevia. Uudistuksessa henkilöstöä on osallistettu monien mielestä paljon, ehkä liikaakin. ”No kyllä mun mielestä henkilöstöä on osallistettu kyllä hyvin paljon”. Joidenkin toisten mielestä osallistamisessa on menty jo liiallisuuksiin. ”Ehkä sellaista viestiä kuuli tossa puolentoista kahden vuoden jälkeen, että niinku jo riittää, ei enää. Meillähän oli paljon työpajoja niinku organisaatiouudistukseen liittyen. Ja sitten meillä oli paljon työpajoja tässä yhdessä tekemiseen liittyen.” Toisaalta moni haastateltava oli epäilevä sen suhteen, missä määrin erilaisissa henkilökunnan tilaisuuksissa todella pystyi vaikuttamaan uudistusten toteuttamiseen. ”Kyllä mä sanon että niitä ideoita kerätään. Että ihmisiä osallistetaan ja kysytään. Että Post-it lappuja kuluu kyllä. Mitä niille jälkeenpäin sitten tapahtuu, niin kyllä meillä siinä vielä on kehittämistä.”

Usein toistettu näkemys on, että pormestarimalli ja toimialamalli tulivat henkilöstölle ylhäältä annettuina. ”Ei mun mielestä ollut toimivaa [osallistaminen]. Aika ylhäältä ja niinku hiljaa tuli kaikki eteen. Että eihän siinä mitään osallisuutta mun mielestä ollut. Henkilöstö ei päässyt mukaan kehittämistyöhön. Että ei siinä ollut oikeastaan mahdollisuuksia eikä varmaan ollut aikaakaan.” Näin suurissa uudistuksissa voi toisaalta esittää vastahuomautuksen siitä, voiko näin massiivisia muutoksia toteuttaa henkilöstömielipiteen varassa. Päätökset ja suuret muutokset ovat kaupunkia johtavien poliittisten päättäjien varassa, eikä sellaisia päätöksiä voi avoimesti joukkoistaa, tai sitten muutoksia ei synny ollenkaan. Henkilöstön osallisuus on kuitenkin tärkeää uudistusten käytännön toteutuksen ja uudistuksen oikeutuksen kannalta.

Osana pormestarimallin ja toimialamallin toteutusta Kasko, kuten muutkin toimialat, on toteuttanut oman osallisuusmallinsa. Toimialalle on perustettu oma osallisuustyöryhmä.⁷ Työryhmän mukaan ”Helsinki vahvistaa asemaansa osallisuuden ja avoimuuden kansainvälisenä edelläkävijänä, linjataan kaupunkistrategiassa. Työtä osallisuuden edistämiseksi tehdään monin tavoin. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle nimetty osallisuusryhmä tukee ja seuraa osallisuuden toteutumista toimialalla”.

⁷ Kaskon osallisuuden työryhmä: <http://www.kaskonuutiskirje.fi/etusivu/osallisuuden-tyoryhma-tukee-ja-seuraa-osallisuuden-toteutumista.html>

Helsingin kaupungin kaikkien toimialojen osallisuus perustuu osallisuuden ja vuorovaikutuksen periaatteisiin, jotka kaupunginhallitus päätti marraskuussa 2017. Periaatteet ja sen osatekijät perustuvat kuntalain osallisuussäännöksiin sekä kuntalaisten esiin nostamiin näkökulmiin Kerrokantasi-verkkokyselyssä, yhteiskehittämispäivillä sekä neljässä asukasillassa. Osallisuuden ja vuorovaikutuksen periaatteet ovat kunnan jäsenten ja palveluiden käyttäjien osaamisen ja asiantuntijuuden hyödyntäminen kaupungin palveluiden kehittämisessä, omaehtoisen toiminnan mahdollistaminen sekä yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien luominen. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen osatekijät puolestaan ovat hallinnon avoimuus, selkokielen ja monikanavainen viestintä, alueellisen osallistumisen ratkaisu, osallistuva suunnittelu ja osallistuva budjetointi, asukaslähtöisyyttä edistävät käyttäjä- ja asiakasraadit sekä asiakaskokemuksen ja palautteen hyödyntäminen, toimivat aloitekäytännöt ja kansalaistoiminnan kannuste- ja tukimenettelyt.

Helsingin osallisuutta koskevien periaatteiden ja osatekijöiden pohjalta on muodostettu kaupungin yleinen osallisuusmalli, jonka osat ovat kaupunkilaisten tiedon ja osaamisen hyödyntäminen, yhdenvertainen kaupunkilaisten osallisuus, alueellinen vaikuttaminen, kaupunkilaisten omaehtoinen toiminta, asioinnin asiakaskeskeisyys sekä osallisuutta tukevat rakenteet. Kaikilla näillä osa-alueilla on ollut käynnissä paljon selvitystyötä, valmistelua, hankkeita ja kehittämistä sekä monenlaista vuorovaikutusta.

Helsingin johtamisjärjestelmää koskevien linjausten mukaisesti Kasko laati itselleen osallisuussuunnitelman vuosille 2018-2021. Kaskon osallisuuden kehittämistä on seurattu tiiviisti ja ajankohtaisesti. Osallisuuden kehittämisessä ja seurannassa on otettu huomioon osallisuuteen liittyvä lainsäädäntö, kaupungin määräykset sekä kaupungin uudistunut johtamisjärjestelmä ja sen rakenteet. Tärkeitä toimijoita osallisuuden vahvistamisessa ovat apulaispormestari, toimialan johtoryhmä, osallisuuden työryhmässä, oppilaitosten johtokunnat, oppilas- ja opiskelijakunnat sekä monet osallisuusverkostot, jotka koostuvat opetuksen henkilökunnasta.

Jo suurten uudistusten alkaessa Kaskossa aloitettiin osallisuustoiminnan nykytilan kartoitus vuonna 2017. Osallisuuden kartoitusta tehtiin myös 2018. Vuonna 2018 toteutettiin keväällä työpajoja peruskoulujen oppilaiden ja lukion opiskelijoiden kanssa. Syksyllä 2018 olivat vuorossa Kaskon henkilöstön osallisuustyöpajat, joihin osallistui työntekijöitä toimialan

kaikilta kasvatuksen ja koulutuksen tasoilta. Vuonna 2019 osallisuustyö jatkui työpajoilla, johdon seminaarilla sekä Viima-kyselyllä. Kaskon osallisuussuunnitelmassa on hyvinkin tarkoin linjattu osallisuuden tavoitteet, toimenpiteet ja hankkeet sekä toteuttajat kaikilla kasvatuksen ja koulutuksen tasoilla.

6. Kaskon toimintakulttuuri

Organisaatiokulttuurin tutkimus

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialaa sekä johtamaisuudistuksen vaikutuksia toimialalla arvioidaan ennen kaikkea organisaatiokulttuurin (toimintakulttuurin) näkökulmasta. Organisaatiokulttuurin näkökulma liittää johtamaisuudistuksen arvioinnin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla laajaan hallinnon tutkimuksen ja organisaatiotutkimuksen perinteeseen.

Organisaatiokulttuuri vaikuttaa organisaation ja siinä toimivien yksilöiden toimintaan monin eri tavoin. Organisaatiokulttuuri vaikuttaa muun muassa siihen, miten hyvin organisaation kykenee uudistumaan nopeasti muuttuvassa maailmassa (Robbins & Judge 2013; Hyrkkö 2015). Juuri nopeasti muuttuvassa maailmassa organisaatioiden on aika ajoin uudistettava kulttuuriaan perusteellisestikin. Valitettavasti tutkimukset osoittavat, että organisaatiokulttuurin uudistusyritykset monesti epäonnistuvat (Sonenshein 2010). Organisaation toimintakulttuurin uudistaminen on yksi kaikkein vaikeimmista tehtävistä, joihin kuka tahansa johtaja, asiantuntija sekä suorittavan työn tekijä voi joutua.

Toisaalta juuri organisaatiokulttuurin tutkimus voi auttaa esimerkiksi organisaatiouudistuksista vastuussa olevia johtajia nostamalla esille kulttuurimuutokseen liittyviä sudenkuoppia ja toisaalta menestystekijöitä sekä lisäämällä tietoisuutta organisaatiokulttuurin luonteesta ja vaikutuksista. Vaikka organisaatiokulttuurin laaja-alaisen vaikutusten tutkimus ja ymmärrys on vielä vajavaista, sen tiedetään olevan yhteydessä organisaatiossa toimivien toimintatapoihin, asenteisiin, motivaatioon ja lukuisiin muihin organisaatioiden menestyksen ja muutosvalmiuden kannalta olennaisiin tekijöihin (Jones ym. 2005). Myös organisaation oppimiskyky eli kyky luoda, omaksua ja yhdistellä uutta tietoa ja näkemyksiä vaikuttaa keskeisesti organisaatiomuutoksen onnistumiseen (Garvin 1993). On myös havaittu, että johtaja voi toimia tehokkaammin ja vaikuttavammin, mikäli hänen

johtamistapansa on yhteensopiva vallitsevan organisaatiokulttuurin kanssa (Cameron ym. 2006).

Mitä organisaatiokulttuurilla sitten tutkimuksessa tarkoitetaan? Lähtökohta on, että organisaatiokulttuuri on organisaation, ryhmän ja organisaation jäsenen ominaisuus, joka koostuu monista eri tekijöistä ja jokaiselle organisaatiolla on oma erityinen organisaatiokulttuurinsa. Organisaatiokulttuuriin liitettävistä lukuisista tekijöistä yleensä esille nostettavia asioita ovat organisaation arvot ja periaatteet, rituaalit ja symbolit, kertomukset ja puhetapa (narratiivi), motivaatio ja ilmapiiri, työympäristö ja tiedonkulku, toimintatavat ja kirjoittamattomat säännöt, sosiaaliset rakenteet, toisten arvostaminen, strategiset painotukset sekä johtamistapa. Organisaatio saa usein vaikutteita myös ympäristöstä, jossa se toimii sekä yhteistyökumppaneiltaan ja jäseniltään. Viiteryhmä, jossa organisaatio toimii, kuten ammattikunta ja koulutustausta määrittää usein organisaatiokulttuuria vahvasti. (Hyrkkö 2015.) Organisaatiokulttuurin näkökulmasta keskeisessä asemassa on organisaation johto, sillä se paitsi ilmentää organisaatiokulttuuria, myös vaikuttaa siihen oleellisesti. Organisaation johto ei määritä organisaatiokulttuuria, mutta silloin kun organisaatio uudistuu, ovat johdon näkemys, esimerkki ja sitkeä työskentely kriittisiä tekijöitä.

Organisaatiokulttuurille on annettu lukuisia erilaisia määritelmiä, joita ei ole mahdollista käsitellä laajasti tämän tutkimuksen puitteissa (ks. Hyrkkö 2015). Hyvä lähtökohta on Ghoshin ja Srivastavan (2014) määritelmä, jossa organisaatiokulttuurin katsotaan koostuvan organisaatiossa ”jaetuista uskomuksista, olettamuksista, arvoista, normeista, näkemyksistä, käyttäytymisestä ja käytännöistä, joita on syntynyt, kun joukolla ihmisiä on ollut [organisaation selviämiseen, menestymiseen, imagoon ja muutokseen liittyvä] tarve antaa merkityksiä ympäröivälle maailmalle ja omalle itselleen osana sitä”. Edellä mainitut tutkijat ottavat kantaa myös kysymykseen organisaatiokulttuurin vakaudesta todeten, että ”kulttuuri on sekä kollektiivisen sosiaalisen merkitysrakenteen vallitseva tila että sen rakentamisprosessi” (sitäit teoksesta Hyrkkö 2015). Arvoja, asenteita ja toimintaa olennaisesti määrittävänä tekijänä organisaatiokulttuuri määrittää olennaiselta osin organisaation menestymisen elementit sekä sen, miten organisaatio mukautuu toimintaympäristön haasteisiin sekä pystyy uudistumaan.

Kun erilaisille organisaatiokulttuureille on muodostettu luokitteluja, on yleisesti hyödynnetty viitekehys Competing Values Framework

(CVF) teoria eli kilpailevien arvojen viitekehys (Cameron & Quinn 2006). Sitä on käytetty paljon sekä tutkimuksessa että muun muassa johtamisen kehittämistyössä. Viitekehys tarjoaa toimivan tavan tarkastella organisaatiokulttuureita systemaattisesti ja moniulotteisesti, jossa organisaation kulttuurin eri arvoista nousevia kulttuurityyppejä ikään kuin kilpailutetaan keskenään. CVF mahdollistaa organisaatiokulttuurin muutoksen tutkimuksen sekä kehittämiskohteiden arvioinnin, ja se soveltuu sekä yksityisen sektorin että julkisen sektorin organisaatioiden tutkimiseen. Kilpailevien arvojen viitekehys on joustava myös siitä syystä, että se antaa hyvän perustan sekä kvantitatiiviselle että kvalitatiiviselle tutkimukselle ja näiden yhdistelmille.

CVF-viitekehysten kaksi keskeistä ulottuvuutta ja niiden ääripäitä ovat organisaatiokulttuurin kontrolli vs. joustavuus sekä sisäinen vs. ulkoinen fokus. Yhdistämällä nämä kaksi ulottuvuutta saadaan muodostettua neljä organisaatiokulttuurin perustyyppiä, jotka ovat 1) hierarkkinen, 2) yhteisöllinen, 3) kehittämissuuntautunut sekä 4) kilpailusuuntautunut. Kilpailevien arvojen viitekehysten tuottamien organisaatiokulttuurien perustyyppien lisäksi voidaan tarkastella, miten eri kulttuurityypit (arkkityypit) ilmentävät itseään resurssien käytön ja päämäärien osalta (Büschgens ym. 2013).

Competing Values Framework mallissa määriteltyjen organisaatiokulttuurin arkkityyppien ominaispiirteitä ovat lyhyesti kuvattuna seuraavat (määritelmät Hyrkkö 2015):

1) Hallinto/hierarkia: Kulttuuri perustuu ajatukseen, että kontrolli ja tehokas toimeenpano tuottavat tuloksia, eivätkä toimintaympäristön muutokset ole kovin suuria tai nopeita. Organisaatiossa panostetaan prosessien parantamiseen. Sääntöjä noudatetaan, vakautta ja ennustettavuutta arvostetaan. Koordinointi ja hallinto korostuvat johtamisessa.

2) Yhteisö: Kulttuuri perustuu ajatukseen, että yhteistyö, osallisuus ja ihmisten kehittyminen tuottavat tuloksia. Organisaatiossa panostetaan jäsenten voimaantumiseen ja ihmisten johtamiseen. Sitoutumista ja osallisuutta arvostetaan. Mentorointi, huolenpito ja yhteishengen luominen korostuvat johtamisessa.

3) Kehittäminen: Kulttuuri perustuu ajatukseen, että innovatiivisuus ja uuden luominen tuottavat tuloksia. Organisaatiossa panostetaan ketteryyteen, kehittämiseen ja kasvuun. Luovuutta,

riskinottoa ja yrittäjähenkisyyttä arvostetaan. Visionäärisyys, keikeleminen ja tulevaisuudennäkymät korostuvat johtamisessa.

4) Kilpailu/tulokset: Kulttuuri perustuu ajatukseen, että aggressiivinen kilpailu ja asiakkaisiin fokusoiminen tuottavat tulosta. Organisaatiossa panostetaan tuloksellisuuteen ja tavoitteellisuuteen. Tehokkuutta ja voittamista arvostetaan. Kilpailullisuus, motivointi ja vaativuus korostuvat johtamisessa.

On huomattava, että mikään organisaatiokulttuuri ei todellisuudessa pelkistä yhteen kulttuurin arkkityyppiin, vaan se voi esimerkiksi painottua yhteen tai kahteen kulttuurityyppiin. Kaikki neljä kulttuurityyppiä voivat olla läsnä yhdessä organisaatiossa, mutta jotkut arvot korostuvat enemmän kuin toiset (Jones ym. 2005). On huomattava myös, että eri kulttuurityypit tukevat erilaista toimintaa. Vaikuttaa esimerkiksi siltä, että yhteisölliseen tai innovatiiviseen suuntaan painottuvat kulttuurityypit tukevat muita vaihtoehtoja paremmin organisaation jäsenten muutosvalmiutta (Jones ym. 2005; Hyrkkö 2015).

CVF-viitekehyksen perusteella on kehitetty monenlaisia tutkimusmenetelmiä, joista tunnetuin organisaatiokulttuurin mittaamenetelmä OCAI (*Organizational Culture Assessment Instrument*), jota on sovellettu sekä yksityisen että julkisen sektorin organisaatioiden tutkimuksessa ja arvioinnissa. Sitä voidaan käyttää esimerkiksi organisaatiokulttuurin vallitsevan tilan tutkimuksessa sekä muun muassa muutosvalmiuden ja ryhmien toiminnan arvioinnissa (Cameron & Quinn 2006). Työkalu auttaa ymmärtämään muun muassa kulttuurin tyyppiä, voimakkuutta ja yhtenäisyyttä, ja se pystytään helposti räätälöimään tutkittavan organisaation luonnetta ja henkilöstöä vastaavaksi. Organisaatiokulttuurin luonteen ohella OCAI-lähestymistapa tarkastelee organisaatiokulttuurin ilmentymistä johtajuudessa, esimiestoiminnassa, työntekijöiden kohtelussa, työympäristössä, yhtenäisyytenä, strategisissa painotuksissa sekä mittaamisessa ja palkitsemisessa. Viitekehystä voidaan hyödyntää sekä laadullisessa että määrällisessä tutkimuksessa.

Haastateltavien arvioita organisaatiokulttuurista

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan organisaatiokulttuuria on tähän mennessä arvioitu toimialan esimiehille, asiantuntijoille ja kentän henkilöstölle tehtyjen haastattelujen perusteella. Haastatteluja on toteutettu noudattaen CVF-mallia, joka arvioi organisaatiokulttuurin hallinnollisia (hierarkia),

tuloshakuisia (kilpailullisia), yhteisöllisiä sekä kehittämisorientoituneita (innovaatiot) ominaisuuksia. Lisäksi on otettu huomioon organisaation ominaisuuksia, jotka mahdollisesti ovat muita kuin CVF-viitekehukseen kuuluvia.

Kaskon toimintakulttuuriin liittyvissä asioissa on keskitetty ennen kaikkea toimialan johdon, esimiesten ja asiantuntijoiden mielipiteisiin. Syy tähän on ollut ennen kaikkea käytännöllinen. Kaskon toimialan johdossa ja asiantuntijoina toimivat verrattuna kasvatuksen ja koulutuksen laitoksissa toimivaan henkilöstöön eivät nimittäin käytännössä arvioi samaa organisaatiokulttuuria. Kun Kaskossa arvioidaan uuden toimialan hallintoa, kentällä fokus on oppilaitosten kulttuurissa.

Kun pureudun jäljempänä Kaskon organisaatiokulttuuriin, on analyysi kvalitatiivinen eikä kvantitatiivinen, sillä litteroitu haastatteluaineisto ei mahdollista edustavaa tilastollista analyysia. Tässä väliportissa tutkittu haastatteluaineisto on kattanut Kaskon johtoa, asiantuntijoita ja muun muassa aluepäällikköitä suhteellisen laajasti, mutta kentän mielipide on vähemmän edustettuna. Kaskon esimiehiä ja asiantuntijoita on haastateltu tähän mennessä 16 kappaletta ja kasvatuksen ja opetuksen henkilöstöä 10 kappaletta. Lisäksi on haastateltu ryhmähaastatteluina Kaskon luottamusmiehiä (4 kpl) ja työsuojeluvaltuutettuja (10 kpl). Toimintakulttuurin arviot Kaskon eri työntekijöiden osalta ovat erilaisia, joita koitan kuvailla jäljempänä.

Kun haastatteluissa kysyttiin, mitkä edellä mainituista organisaatiokulttuurin neljästä piirteestä on Kaskossa viime vuosien aikana muuttunut eniten, ylivoimaisesti suurin Kaskon johdosta ja asiantuntijoista korosti yhteisöllisyyttä. Keskijohdossa ja kentän henkilöstössä yhteisöllisyyttä nostettiin esiin vähemmän, joskin muutamissa haastatteluissa todettiin, että kouluissa yhteisöllisyys on suurta.

Miten yhteisöllistä toimintakulttuuri sitten haastatteluissa luonnehdittiin tarkemmin? Toimintakulttuurin on todettu yhtenäistyneen ja yhteisöllistyneen toimialalla. Yhtenäinen toimintakulttuuri on myös syntynyt yllättävän nopeasti ja kivuttomastikin. Yhden haastateltavan mukaan: ”Uudistuksen alku oli kaaosta, vastuut olivat epäselviä. Mutta yhteishenki ja yhteistyö ovat vahvistuneet koko ajan, uudistus vielä paljon kesken, mutta vuoro vaikutus parantunut.” Yhteistyö on lisääntynyt myös eri toimialojen välillä. ”Nyt tehdään enemmän työtä koko kaupungille”. Yksi tekijä, joka on korostanut yhtenäisyyttä ja yhteistä asiaa, on kaupungin strategian ja toimintaympäristön tarkastelu yhdessä. Toimialarakenne tukee myös tällaista

yhdessä tekemistä. Tämä on näkynyt muun muassa koronakriisissä. ”Syntyi yhteinen näkemys, pystyttiin laajempiin toimenpiteisiin, tarvittavat rakenteet olivat olemassa”. Kaskossa on toisaalta perinteisesti ollut jo pitkään vahvoja yhteistyörakenteita ja -foorumeita. Palkitsemisjärjestelmillä kuten tulospalkkiojärjestelmällä on edistetty toimialan yhteisiä tavoitteita.

Yksi tärkeä tekijä Kaskon yhtenäisyyden vahvistumisessa on sen johtamisessa. Johtamisessa on viime vuosina painopiste ollut yhtenäisyyden johtamisessa. Hyvä johtaminen on yksi uudistuksen onnistumisen kulmakivistä, toimialaa johdettu kokonaisuutena ja yhdessä tekemisen suuntaan.

Tätä on toteutettu muun muassa Kaskon kolmen toimintaperiaatteen kautta, ”yhdessä, kokeillen ja oppien” sekä yhtenäisen opinpolkuajattelun välityksellä. ”Yhdessä kokeillen oppien on ollut hyvä toimintaa ohjaava ohjenuora”. Tätä periaatetta ja sen toimivuutta on kiitetty lähes poikkeuksetta. Myös kehittämistä toteutetaan nykyisin laajassa yhteistyössä. Yhteisyyttä on osaltaan lisännyt myös hallinnon toimiminen yhteisissä monikäyttötiloissa. Mutta kuten sanottu, leimaa yhdessä tekemisen henki tällä hetkellä enemmän johtoa ja hallintoa kuin keskijohtoa ja kenttää. Voiko olla niin, että johdon hyvä yhteishenki ja kehittämisorientaatio ei säteile riittävästi kasvatuksen ja koulutuksen kentälle? Huomattava kuitenkin on, että monissa kasvatuksen ja koulutuksen laitoksissa sosiaalinen pääoma ja me-henki on työyhteisöjen sisällä vahvaa. Miten yhteishenki saataisiin levitettyä yhä laajemmalle, sitä on syytä jatkossa tutkia lisää.

Yhdessä tekeminen ja me-henki toimialalla on siis asia, joka tehtyjen haastattelujen osalta on eniten kehittynyt viime vuosine aikana. Millainen toimintakulttuuri Kaskossa sitten tällä hetkellä vallitsee? Tehtyjen haastattelujen perusteella Kaskossaa vallitsevat tällä hetkellä melko tasaisesti hierarkkisuuden, tuloksellisuuden, kehittämisen sekä yhteisöllisyyden elementit. Julkisella sektorilla hierarkkisuutta ei voi välttää ja se sopivassa määrässä puolustaa paikkaansa. Melko tiukasti säädellyllä toimialalla, jollainen kasvatusta ja koulutusta on, palvelujen tuottaminen perustuu sääntöihin ja määräyksiin, mikä osaltaan takaa toiminnan laatua ja tasapuolisuutta. Byrokraatia tuo toimintaan myös vakautta, ennustettavuutta ja jopa läpinäkyvyyttä. Kaskossa, kuten kaupungissa laajemminkin, on ollut käynnissä byrokratiatalkoot, jossa tarpeettomia sääntöjä on karsittu. Nykyisin byrokraatia ei ehkä ole niin dominoiva kuin aikaisemmin, vaan muut organisaatiokulttuurin elementit vahvistuvat hierarkkisuuden kustannuksella.

Haastateltavien mielipiteet Kaskon byrokraattisuudesta kuitenkin heittelevät. Toisten mielestä byrokratia on lisääntynyt, toisten mielestä vähentynyt. Yhden haastateltavan mukaan ”ketteryys on lisääntynyt, Kasko on jossain yhteisöllisyyden ja hierarkkisuuden välillä”. Toisaalta on myös todettu, hierarkkisuutta on vielä liikaa ja työtä paljon tehtävänä. Jotkut ovat myös maininneet Kaskon organisaation hitaaksi ja jäykäksi. Myös suhteessa koko kaupungin keskushallintoon hierarkkisuutta on monien mielestä edelleen liikaa. ”Keskushallinnon ja toimialojen suhdetta pitäisi kehittää eteenpäin, hierarkkisuutta ja käskytystä ja kokoustamista on liikaa”.

Tärkeitä elementtejä Kaskon toimintakulttuurissa ovat myös tuloksellisuus ja kehittämisorientaatio. Tulokulttuuri on vahva toimialalla, ja sitä sen on ollut jo vanhastaan. Opettaja- ja kasvattajataustaisuus ovat asioita, jotka tuottavat tuloshakuisuutta. Hyvä suoriutuminen on alalla tärkeää, mikä heijastuu myös palvelu- ja hallintokulttuuriin, missä halutaan tehdä asiat ”viimeisen päälle”. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on ”hirveän paljon ihmisiä, jotka haluavat muuttaa asioita ja haluaa olla keskiössä ja haluaa tehdä tosi hyvin asiat”. ”Että kyllä se [toimiala] on vähän niinku koulu pienessä muodossa”, totesi yksi haastateltava.

Vastaavan ilmiön voi havaita kehittämishalukkuudessa. Kehittäminen ja siihen liittyen kokeilukulttuurin juurruttaminen ovat asioita, joihin Kaskossa on lähiaikoina panostettu paljon. Erilaisia kehittämishankkeita kasvatuksessa ja koulutuksessa on valtaisa määrä. Ne liittyvät pedagogiikkaan, digitalisuuteen, tiloihin, hallintoon sekä muun muassa osallisuuteen, ja niillä on avainrooli strategiassa, taloudessa, suunnittelussa sekä vuorovaikutuksessa. ”Uudistuksessa on vallinnut hyvä eteenpäinmenon meininki, kehittäjille on annettu lisää tilaa ja työkaluja, tunnelma organisaatiossa on hyvä”.

Vaikka kehittämisessä on menty eteenpäin paljon, siihen liittyy myös varauksia ja kritiikkiäkin. Yksi varaus liittyy kokeilukulttuuriin. Toimialalla on korostettu sitä, että kokeilevuuteen liittyy myös se, että virheitä väistämättä tehdään. On myös sanottu, että ”virhe on lahja” tai vähintään ”virhe on mahdollisuus”. Mutta kun kokeiluissa sitten sattuu virheitä, voi olla, että kokeilukulttuuri törmää muihin toimintakulttuureihin. Hierarkkinen hallintokulttuuri ei hevin salli virheitä, vaan pyrkii pitkälti niiden välttämiseen. Samoin on asianlaita suorituskeskeisyydessä tulokulttuurissa, joka korostaa laatua ja täydellisyyden ihannetta. Tähän maailmaan voi ”virhe on lahja”-ajattelua olla hyvin vaikea yhteensovittaa. Samalla kun

kokeilevuuteen kannustetaan, voi virheen tekijä jäädä yksin, kun vahinko sattuu, eikä häntä välttämättä kehityskeskusteluissa kiitetä.

Toinen kriittinen tekijä kehittämiskulttuuriin liittyen on varsinkin kentän taholta siinä, että kehittämishankkeita on valtavan paljon. Varsinkin kouluissa on esiintynyt väsymystä siihen, että Kaskon suunnalta tulee niin paljon hankkeita, että niiden toteuttaminen uhkaa viedä liikaa aikaa niin sanotulta perustyöltä. Jotkut haastateltavat esittivät myös epäilyksiä kaikkien kehittämisprojektien tarpeellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Jatkossa näyttäisi olevan tarvetta korostaa kehittämisessä pedagogisia tarpeita sekä kentältä lähtöisin olevaa kehittämistä.

7. Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä arviointitutkimuksen väliraportissa on tarkasteltu johtamisuudistuksen aiheuttamaa muutosta Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla. Arvioinnissa on keskitytty kaupungin poliittisen johdon ja toimialan virkajohdon suhteisiin, strategian toteuttamiseen toimialalla, toimialan yleiseen uudistumiseen sekä toimialan organisaatiokulttuurin muutokseen.

Arviointitutkimuksen aineistoina ovat haastattelut, laaja asiakirjamateriaali, kaupungin erilaiset henkilöstökyselyt (kuten Uudistumisen pulssi ja Kunta10-kysely), asiakastyytyväisyyskyselyt sekä osallistuva havainnointi Kaskon johdon kokouksissa ja kehittämisseminaareissa. Tässä väliarvioinnissa esitetyt tulokset ja johtopäätökset ovat alustavia ja suuntaa antavia, ja niitä tarkennetaan keväällä 2021 laadittavassa Kaskon arvioinnin loppuraportissa.

Poliittinen johto ja virkajohto

Tutkimuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan pormestarin toimivalta on määritelty selkeästi. Pormestari johtaa kaupungin poliittista päätöksentekoa ja toimialat vastaavat tahoillaan hallinnosta ja virkamiesvalmistelusta. Poliittisen johdon ja virkamiesjohdon suhteet ovat myös lähentyneet, mikä tulee esille muun muassa kaupungin johtoryhmytyössä. 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. Toisaalta virkamiehet ovat viitanneet yllättäviin toimeksiantoihin poliittisen johdon tasolta, mikä ajoittain on kuormittavat hallintoa liian paljon.

Haastattelujen perusteella suurimmat haasteet poliittisen johdon osalta ovat liittyneet apulaispormestarin tehtävään. Kaskon virkajohdon ja asiantuntijoiden kannalta katsottuna apulaispormestarin aktiivisuus on voinut näyttäytyä ”sivustajohtamisena” tai ”mikromanageraamisena”. Toimeksiannot tulevat usein yllättäen normaalin virkatien ulkopuolelta, eikä niitä ole helppo ratkaista hallinnon toimesta. Kasvatuksen ja koulutuksen kentällä apulaispormestaria on toisaalta kiitetty utteruudesta, osaamisesta ja aktiivisuudesta tutustua kenttään ja sen huolenaiheisiin sekä hakea ratkaisuja haavittuihin ongelmiin.

Pormestarimalliin kuuluu, että poliittisen johdon valta näkyy myös hallinnon päätöksenteossa ja toimenpiteissä. Silloin ”mikro-manageeraus” pormestarin ja myös apulaispormestarin osalta voi olla aivan luonnollinen asia vaikuttaa virkamiehiin, jolloin ”poliittinen vaikutus” olisi enemmän kunnia-asia kuin ylimääräinen työtaakka. Poliitikoilla pitää olla oikeus antaa ohjeita virkamiehille, koska lopullisen päätöksen kunnallisdemokratiassa tekevät kuntalaisten valitsevat poliitikot. Kaupunkia johtavien poliitikojen tulee kuitenkin toimia niin, että virkatyötä tekevien lakeihin ja määräyksiin perustuvat vastuut ja oikeudet eivät vaarannu.

Jatkossa apulaispormestarin rooliin voidaan tarvita täsmennyksiä suhteessa pormestariin ja suhteessa toimialajohtoon. Selvältä näyttää, että apulaispormestari ja hallinto tarvitsevat lisää kohtaamispaikkoja, joissa poliittista päätöksentekoa ja virkavalmistelua voidaan yhteensovittaa nykyistä systemaattisemmin. Samaan aikaan pormestarin ja apulaispormestarien suhteet saattavat vaatia uudelleenarviointia sen osalta, miten poliittista johtoa saadaan nykyistä yhtenäisemmäksi.

Strategiatyö kasvatuksessa ja koulutuksessa

Kaskossa tehtyjen haastattelujen perusteella strategiatyö on kuluvalle strategiakaudella ollut toimivaa ja kehittynyt parempaan suuntaan. Kaskon strategiaprosessi on kaupungin toiminnassa haastattelujen perusteella ollut onnistuminen, vaikka kentän 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 myös havaita eri toimialojen yhteistyön vahvistuminen. Kaskon johto ja esimiehet ovat tehneet paljon työtä sen eteen, että strategiset hankkeet saavuttaisivat kentän ruohonjuuritason ja sen työntekijät. 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.

Toimialauudistus

Yleisesti ottaen toimialauudistusta ja uuden Kaskon muodostamista on pidetty onnistuneena kehitysaskelena. Toimialauudistusta voi pitää luonnollisena kehitysaskelena, joka erään haastateltavan mukaan ”olisi pitänyt tehdä kauan sitten”. Uusi neljästä virastosta muodostettu toimiala mahdollistaa paremman reagoinnin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Kasvatuksen ja koulutuksen kenttää pystytään paremmin hallitsemaan kokonaisuutena. Yhtenäinen toimiala on koettu myös kuntalaisten eduksi. Palvelukokonaisuuksiksi organisoitu Kasko tuottaa synnergiaa kasvatuksen ja koulutuksen eri vaiheiden ja organisaatioiden välille. Yhtenäisen Kaskon muodostaminen ja esimerkiksi virastosiilojen purku on ollut suuri urakka, mutta onnistunut sittenkin yllättävänkin nopeasti. Toimintaa on yhtenäistänyt muun muassa yhtenäisen opinpolun-ajattelu (”vauvasta vaariin”).

Näkemyks Kaskosta ja sen hallinnosta vaihtelee kuitenkin paljon sen mukaan, onko henkilö toimialan esimies tai asiantuntija, tai sitten oppilaitoksessa tai varhaiskasvatuksessa työskentelevää henkilöstöä. Kaskon esimiehet 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 tosin tullut kritiikkiä, että hallinto on turhan etäällä oppilaitosten arjen tarpeista. Kaskon prosessit on luotu uusiksi, mutta tältä osin toimialan kehittäminen on vielä osittain keskeneräinen.

Nykyinen suuri toimiala muodostaa suurempia haasteita toiminnan koordinaatiolle kuin vanha virastorakenne. Se, että Kasko on noin kolmen vuoden aikana hitsautunut yhtenäiseksi, moderniksi ja tehokkaaksi kokonaisuudeksi, on johtoryhmien ansiota, joissa hallintoa, päätöksiä ja kehittämistä työstetään yhdessä eri palveluja edustavien esimiesten ja asiantuntijoiden kesken. Herää kuitenkin kysymys onko erilaisia kokoustavia ryhmiä liikaa ja voisiko kokouskäytäntöjä jotenkin järkeistää.

Haastattelujen perusteella Kaskon johtamisessa on suuria onnistumisia, mutta myös määrättyjä ongelmakohtia. Asia, josta toimialan johtoa kiitetään, on yhtenäisyyden luominen. Tässä asiassa on kuitenkin hajontaa Kaskon johdon, hallinnon sekä kentän välillä, eikä toimialan me-henki ole vielä levinnyt kasvatukseen ja koulutukseen kaikkiin organisaatioihin. Eteenpäin tässäkin asiassa ollaan kuitenkin menossa. Kaiken kaikkiaan johtamisen on todettu viime vuosina jämäköityneen. Toimialan ylintä johtoa on kiitetty vahvasta johtajuudesta, uutteruudesta, asiakysymysten hallinnasta sekä kokonaisuuden hallinnan parantumisesta.

Kaikilta osin suhtautuminen Kaskon johtoon ei ole kiittävää. Kaskon asiantuntijoiden ja oppilaitosten henkilöstöltä kritiikki on toisinaan kovaakin. Johtoa on arvosteltu liian keskittyneeksi. Samoin on esitetty, että Kaskon johdossa ei ole riittävää luottamusta keskijohdon ja asiantuntijoiden osaamiseen. Toimialan kenttä on haastattelujen perusteella hyvin kuormittunut vaativassa työssään, eikä toimialalla harjoitettu johtaminen aina palvele kentän tarpeita, vaan se jopa koetaan toimintaa haittaavana tekijänä. Joissain oppilaitosten haastatteluissa tuli esille, että Kaskon johto ei kentän näkökulmasta ole riittävän hyvin perillä siitä, miten kasvatuksessa ja koulutuksessa Helsingissä tapahtuu. Kasvatuksen ja opetuksen työntekijöiden kuormitus ja uupuminen ovat asioita, joihin toimialalla tulisi kiinnittää jatkuvasti huomiota.

Uudistumisen pulssi ja Kunta10

Kaskon henkilöstön näkemyksiä uudistumisesta (kuten koko kaupungissa) on arvioitu Uudistumisen pulssi-kyselyssä vuonna 2019 ja vuonna 2020. Vuodesta 2019 vuoteen 2020 Kaskon henkilöstön näkemykset uudistumisesta ovat muuttuneet myönteisemmiksi. Myönteinen suhtautuminen uudistumiseen on vahvistunut kaikilla kyselyn osa-alueilla kuten asiakassuuntautumisessa, ihmisen arvostamisessa, toimintakulttuurissa, esimiestyössä, osaamisen kehittämisessä, yhteisöllisyydessä sekä yhteistyössä. Vuoden

2020 kyselyssä Kaskon uudistumisindeksi oli korkein koko kaupungissa pois lukien Tarkastusvirasto.

Myös Uudistumisen pulssista tekemäni *avovastausten* analyysi osoittaa, että kielteisissä uudistusaseteissa on tapahtunut ”siirtymää” neutraaliin sekä myös positiiviseen asenteeseen. Suhtautuminen uudistamiseen on muuttunut myönteisemmäksi. Yhä useampi kokee uudistamisen normaalin toimintana. Johtamisen kritiikki on lieventynyt myös. Digitalisaatio on lyönyt läpi, vaikka kritiikkiäkin vielä on. Toimialan johto toimii melko hyvin, samoin oppilaitosten palvelukyky. Henkilöstö siinä välissä on usein liian kovilla, työkuormitus on kova.

Asiakassuuntautuminen ja osallisuus

Kaskossa on tehty uuden toimialan aikana paljon työtä asiakastyytyväisyyden ja asiakaskokemuksen parantamiseksi sekä arvioimiseksi ja mittamiseksi. Lokakuussa 2020 esitellyn asiakaskyselyiden yhteenvedon mukaan vuosina 2019-2020 on tehty asiakaskokemuskyselyt kaikkiin palvelukokonaisuuksiin varhaiskasvatukseen, perusopetukseen, lukioon, ammatilliseen koulutukseen, vapaaseen sivistystyöhön sekä hallinto- ja tukipalveluihin. Muun muassa oppilaille, opiskelijoilla ja huoltajille suunnattuihin kyselyihin vastaajien kokonaismäärä nousi paljon yli kolmenkymmentuhannen. Koko toimialalla asiakastyytyväisyys oli 5,6 (asteikolla 1-7), joten tyytyväisyys oli varsin korkealla tasolla. Korkeinta tyytyväisyys on ollut varhaiskasvatuksessa ja vapaassa sivistystyössä, alinta puolestaan hallinto- ja tukipalvelun asiakkaissa.

Helsingin osallisuutta koskevien periaatteiden ja sen osatekijöiden pohjalta on muodostettu kaupungin yleinen osallisuusmalli, jonka osat ovat kaupunkilaisten tiedon ja osaamisen hyödyntäminen, yhdenvertainen kaupunkilaisten osallisuus, alueellinen vaikuttaminen, kaupunkilaisten omaehtoinen toiminta, asioinnin asiakaskeskeisyys sekä osallisuutta tukevat rakenteet. Kaikilla näillä osa-alueilla on ollut käynnissä paljon selvitystyötä, valmistelua, hankkeita ja kehittämistä sekä monenlaista vuorovaikutusta. Helsingin johtamisjärjestelmää koskevien linjausten mukaisesti Kasko laati itselleen myös osallisuussuunnitelman vuosille 2018-2021. Sen jälkeen osallisuuteen panostaminen on ollut laajaa ja aktiivista.

Organisaatiokulttuuri

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan organisaatiokulttuuria on tähän mennessä arvioitu toimialan esimiehille, asiantuntijoille ja kentän henkilöstölle tehtyjen haastattelujen perusteella. Haastatteluja on toteutettu noudattaen CVF-mallia (*Competing Values Framework*), joka arvioi organisaatiokulttuurin hallinnollisia (hierarkia), tuloshakuisia (kilpailullisia), yhteisöllisiä sekä kehittämisorientoituneita (innovaatiot) ominaisuuksia. Kaskon toimintakulttuuriin liittyvissä asioissa on tässä vaiheessa keskitetty ennen kaikkea toimialan johdon, esimiesten ja asiantuntijoiden mielipiteisiin, ja vähemmässä määrin henkilöstökokemukseen. Jatkossa (keväällä 2021) tiedon koostamista laajennetaan myös Kaskon kentän laitoksiin yhä enemmän.

Kun haastatteluissa kysyttiin, mitkä edellä mainituista organisaatiokulttuurin neljästä piirteestä on Kaskossa viime vuosien aikana muuttunut eniten, ylivoimaisesti suurin Kaskon johdosta ja asiantuntijoista korosti yhteisöllisyyttä. Keskijohdossa ja kentän henkilöstössä yhteisöllisyyttä nostettiin esiin vähemmän, joskin muutamissa haastatteluissa todettiin, että kouluissa yhteisöllisyys on suurta. Toimintakulttuurin on todettu yhtenäistyneen ja yhteisöllistyneen toimialalla. Yhtenäinen toimintakulttuuri on myös syntynyt yllättävän nopeasti ja kivuttomastikin. Yhteistyö on lisääntynyt myös eri toimialojen välillä. Toimialarakenne tukee myös yhdessä tekemistä. Tämä on näkynyt muun muassa koronakriisissä ja sen hoidossa. Yksi tärkeä tekijä Kaskon yhtenäisyyden vahvistumisessa on sen johtamisessa. Mutta yhdessä tekemisen henki leimaa tällä hetkellä enemmän johtoa ja hallintoa kuin keskijohtoa ja kenttää, vaikka kasvatuksen ja koulutuksen laitoksisissa me-henki on usein vahaa. Miten yhteishenki saataisiin levitettyä laajemmalle, sitä on syytä jatkossa tutkia lisää.

Kun Kaskon toimintakulttuuria katsotaan kokonaisuutena, siellä vallitsevat tällä hetkellä melko tasaisesti hierarkkisuuden, tuloksellisuuden, kehittämisen sekä yhteisöllisyyden elementit. Haastateltavien mielipiteet Kaskon byrokraattisuudesta heittelevät. Toisten mielestä byrokratia on lisääntynyt, toisten mielestä vähentynyt. Tärkeitä elementtejä Kaskon toimintakulttuurissa ovat myös tuloksellisuus ja kehittämisorientaatio. Tulokulttuuri on vahva toimialalla, ja sitä sen on ollut jo vanhastaan. Opettaja- ja kasvattajataustaisuus ovat asioita, jotka tuottavat tuloshakuisuutta. Kehittäminen ja siihen liittyen kokeilukulttuurin juurruttaminen ovat asioita, joihin Kaskossa on lähiaikoina panostettu paljon. Erilaisia kehittämishankkeita kasvatuksessa ja koulutuksessa on valtaisa määrä. Ne liittyvät pedagogiikkaan, digitalisuuteen, tiloihin, hallintoon sekä muun muassa osallisuuteen, ja

niillä on avainrooli strategiassa, taloudessa, suunnittelussa sekä vuorovaikutuksessa. Vaikka kehittämisessä on menty eteenpäin paljon, siihen liittyy myös varauksia ja kritiikkiäkin. Hierarkkinen hallintokulttuuri ei hevin salli virheitä, vaan pyrkii pitkälti niiden välttämiseen. Samalla kun kokeilevuuteen kannustetaan, voi virheen tekijä jäädä yksin, kun vahinko sattuu, eikä häntä välttämättä kehityskeskusteluissa kiitetä. Myös suorituskeskeisyyteen voi kokeilukulttuuria olla vaikea istuttaa. Kentän suunnalta on esitetty huolta myös hankkeiden suuresta määrästä sekä pedagogisesta tarpeellisuudesta.

Kehittämismuutoksia

Edellä olevassa yhteenvedossa on jo esitetty monia asioita, joiden osalta Helsingin kaupungin johtamista voisi kehittää jatkossa varsinkin Kaskon toimialalla. Tämä on kuitenkin arviointitutkimuksen väliraportti, joten kehittämiskohteet tarvitsevat vielä tarkennuksia ja lisätutkimusta.

Kaskolla oli 10.12.2020 laajennetun johtoryhmän seminaari, jossa työryhmissä pohdittiin joitain tähän väliraporttiin liittyviä teemoja ja jatkokehittämistä. Ensimmäinen teema oli poliittisen johdon ja virkamiesjohdon suhde Kaskossa. Miten vuorovaikutusta voisi kehittää siten, että Kasko palvelee kaupunkia mahdollisimman hyvin? Toinen teema oli organisaatiokulttuurin muutos. Miten yhteisöllisyyttä ja kokeilukulttuuria voisi Kaskossa vahvistaa?

Poliittisen johdon ja virkajohdon yhteistyön osalta tulivat esiin muun muassa seuraavat kehittämisehdotukset:

- Poliittisen johdon ja virkajohdon selkeämpi määrittely
- Toimialan johdon ja apulaispormestarin säännölliset tapaamiset tiedon vaihtamiseksi ja synergian löytämiseksi
- Apulaispormestarin sekä palvelukokonaisuuden ja hallinnon johdon tapaamiset
- Lautakunnalle ja jaostolle tilannekuvan muodostaminen ja ymmärryksen luominen kokonaisuudesta esim. kerran vuodessa
- Avoin dialogi eri osapuolten ja organisaatiotasojen välillä riittävän aikaisessa vaiheessa, esim. luottamuselinten iltakoulut isoissa asioissa

Organisaatiokulttuurin vahvistamisen osalta korostettiin muun muassa seuraavia seikkoja:

- Opinpolun vahvistaminen varhaiskasvatuksesta perusopetukseen kaikilla tasoilla lapsi ja nuori edellä (palvelukokonaisuuden johtajat, päälliköt, yksiköiden johtajat: nykytilanne ja sen pohjalta kehittämistoimet, henkilöstö)
- Yksilöllisten opinpolkujen mahdollistaminen alueella ja pedagoginen kehittäminen
- Lupa kokeilla ilman epäonnistumisen pelkoa. Mahdollisuuksien näkeminen ideoissa
- Esimerkit onnistumisista, viestiminen
- Johto, hallinto ja kehittämistyö ovat olemassa sitä varten, että tuemme yksiköissä, kouluissa ja oppilaitoksissa tehtävää työtä: palveluasenne
- Yhteisen strategian toteuttamisen lisäksi tilaa palvelukokonaisuuksien, palveluiden ja oppilaitosten omaehtoiselle perustehtävän kehittämistyölle
- Selkeät toimivaltarajat ja vapaus toimia ”oman kentän” rajoissa

LÄHTEET

- Alvesson, M. & Sveningsson, S. (2015): *Changing Organizational Culture – Cultural Change Work in Progress*. London & New York: Routledge.
- Barber, B. R. (2013): *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven & London: Yale University Press.
- Büschgens, T., Bausch, A. & Balkin, D. (2013): Organizational Culture and Innovation: A MetaAnalytic Review. *Journal of Product Innovation Management* 30, 763–781.
- Cameron, K. & Quinn, R. (2006): *Diagnosing and Changing Organizational Culture*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cameron, K., Quinn, R., DeGraff, J. & Thakor, A. (2006): *Competing Values Leadership – Creating Value in Organizations*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Garvin, D. (1993): Building a Learning Organisation. *Harvard Business Review* July-August, 79-91.
- Ghosh, S. & Srivastava, B. (2014): Construction of a Reliable and Valid Scale for Measuring Organizational Culture. *Global Business Review* 15, 583–596.
- Harrison, G. & Baird, K. (2015): The Organizational Culture of Public Sector Organizations in Australia. *Australian Journal of Management* 40, 613 – 629.
- Helsingin kaupunki 2016. Uudistuksen perusinfo, syksy 2016: Tällainen on Helsingin kaupungin uusi johtamisjärjestelmä: <https://www.hel.fi/static/helsinki/liitteet/johtamisuudistus-syksy.pdf>
- Hyrkkö, S. 2015. *Organisaatiokulttuurin mittaaminen: Kyselytyökalun testaus ja luotettavuuden arviointi*. Espoo: Aalto yliopisto.
- Jones, R., Jimmieson, N. & Griffiths, A. (2005): The Impact of Organizational Culture and Reshaping Capabilities on Change Implementation Success. *Journal of Management Studies* 42, 361-386.
- Rapoport, E., Acuto, M. & Grcheva, L. (2019): *Leading Cities – A Global Review of City Leadership*. London: UCL Press.

Robbins, S. & Judge, T. (2013): *Organizational Behaviour*. 15. edition. Essex: Pearson Education Limited.

Sonenshein, S. (2010): We're Changing – Or Are We? Untangling the Role of Progressive, Regressive, and Stability Narratives During Strategic Change'. *Academy of Management Journal* 53, 477-512.

Valtiovarainministeriö 2015. Uusi kuntalaki (410/2015). <https://vm.fi/haku/-/q/uusi%20kuntalaki%20ppt>