

Helsingin kaupungin organisaatiomuutos – muutoksen toteutumisen arviointi

Etnografiahankkeen väliraportti 15.5.2019

Kirjoittajat: Virtaharju, Jouni & Sorsa, Virpi, Hanken Svenska handelshögskolan

Yhteystiedot: jouni.virtaharju@hanken.fi, virpi.sorsa@hanken.fi

Tausta ja tavoite

Helsingin kaupungin uudistunut johtamisjärjestelmä otettiin käyttöön kesällä 2017. Uudessa johtamisjärjestelmässä perinteinen virastorakenne muutettiin toimialarakenteeksi ja virkamiesvalmistelua ja poliittista päätöksentekoa eriytettiin pormestarimallilla. Organisaatiomuutos on aiheuttanut muutoksia ihmisten tehtäväkuviin, työympäristöihin, toimintatapoihin, esimies-alaisuuteisiin ja toiminnan koordinoituihin käytäntöihin. Kaupunki ei muutoksellaan tavoittele vain rakenteellista uudistumista, vaan myös työ- ja johtamiskulttuurin muuttumista valmentavamaksi ja asiakaslähtoisemmäksi.

Kaupunki on käynnistänyt useita muutoksen toteutumisen arviointitoimenpiteitä. Tämä raportti on muutoksen toteutumista arvioivan etnografisen tutkimuksen väliraportti keväällä 2019. Hanken Svenska Handelshögskolanin tutkijat apulaisprofessori Virpi Sorsa ja tutkijatohtori Jouni Virtaharju ovat seuranneet kahden toimialan (Kulttuuri ja vapaa-aika, KUVA sekä Kaupunkiympäristö, KYMP) toimintaa marraskuusta 2018 lähtien. Etnografisessa tutkimuksessa tutkijat osallistuvat tutkittavien organisaatioiden arkipäivän toimintaan. Liitteessä 1 kerrotaan yksityiskohtaisemmin, miten etnografista tutkimusta kaupunkiorganisaatiossa on tehty.

Tässä dokumentissa tutkijat kuvaavat ensimmäiset johtopäätöksensä organisaatiomuutoksen tilanteesta. Muutosta arvioidaan kolmen teeman avulla: a) Strategisuuden lisääntyminen organisaation ohjauksessa, b) kehittämisinto, ja c) esimiestyön muutos. Kuvaamme muutoksia sekä niiden pyrkimysten että seurausten näkökulmista.

Teema A: Strategisuuden lisääntyminen organisaation ohjauksessa

Strategisella ohjauksella on uudessa johtamisjärjestelmässä aikaisempaa merkittävämpi rooli. Aikaisemmin kaupungin strategia rakennettiin 'bottom-up' lähestymisotteella: virastoilta kerättiin niiden tärkeiksi kokemia teemoja ja niistä koostettiin kaupungin strategia. Tosiasiallisesti virastoja ohjattiin tuolloin budjetilla ja henkilöstöresurssien allokoinnilla. Nykyinen strategia on luotu enemmän 'top-down' lähtökohdista, ja se sekä strategian piirissä käynnistetyt kehittämisohjelmat antavat ohjaussignaaleja toimialoille. Nykyinen strategiadokumentti saa organisaatioissa yleisesti kiitosta, eräs haastattelimamme organisaation jäsen kutsui 'Maailman toimivin kaupunki' iskulausetta jopa "elegantiksi".

Strategisen johtamisen painoarvo on siis lisääntynyt organisaatiossa. Strategisen johtamisen vahvistuminen ei kuitenkaan ole poistanut budjetin ja henkilöstöresurssien ohjausvaikutusta, vaan ne ohjaavat toimintaa myös uudessa kaupunkiorganisaatiossa. Vaikka johtamisjärjestelmässä talousohjaus on asemoitu strategian toteuttamisen ja seurannan välineeksi, uudessa kokonaisuudessa toimialat saavat aikaisempaa enemmän ohjaussignaaleja eri puolilta organisaatiota. Ohjausmekanismien lisääntymisen ohella toimialoja ohjaa myös aikaisempaa useampi toimijaryhmä. Ohjausta toimialoille tuottavat pormestari, pormestarin esikunta,

apulaispormestari, kanslia ja lautakunnat. Ongelmalliseksi tilanne muodostuu, kun eri ohjausmekanismit tuottavat ristiriitaisia signaaleja. Monimutkaisessa tavoitteiden, toimijoiden ja mittareiden verkostossa tällaisia tilanteita on syntynyt.

Esimerkiksi kiinteistöstrategian perusteella kaupungin tulee myydä toiminnalleen tarpeettomia kiinteistöjä markkinoilla, mutta jos näin toimitaan, niin vuokratuotoille asetetut KYMP-toimialan talousarviotavoitteet eivät toteudu ja henkilöstölle tärkeät tulospalkkiokriteerit eivät täyty. Toisena esimerkkinä KUVA:n Nuorisopalveluissa luovuttiin Nuorten toimintakeskus HAPEN toimitiloista, jotta resursseja saataisiin ohjattua ko. toiminnan uudistamiseen. Parhailaan meneillään olevassa toiminnan ja talouden suunnittelussa (raamityö) selvisi, että toimitilasta luopumisesta säästyneet vuokra- ja ylläpitokulut ovatkin koko toimialan budjettimomentilla, joka johtaa siihen, etteivät säästetyt resurssit lähtökohtaisesti ole säästöt tehneen palveluyksikön tai edes palvelukokonaisuuden käytössä, vaan allokointi neuvotellaan raamityössä. Näissä tapauksissa strategia ja tulosohtaus ohjaavat organisaatiota toimimaan eri tavalla. Strategia ohjaa käyttöomaisuuden keskittämiseen keskeisimpiin toimintoihin, mutta talous ohjaa toimintakatteen ylläpitämiseen. Näissä 'catch-22' tilanteissa asianomaisten toimintojen johto ja henkilöstö saa moitteet toimivat he miten tahansa.

Toimialojen kyky nopeisiin strategisiin liikkeisiin on heikko vuosisyklissä etenevän talousarvioprosessin rinnalla. Esimerkiksi toimialat neuvottelevat parhailaan vuoden 2020 talousarvioraamista kanslian kanssa. Toiminnan ohjausta toimialatasoilla vaikeuttaa se, että kuluvan vuoden operatiivisen toiminnan taloudelliset vaikutukset eivät tosiasiallisesti vaikuta vuoden 2020 budjetointiin. Kaupunkiorganisaation käynnistämät erilaiset strategiset ohjelmat kuitenkin edellyttävät operatiivisilta organisaatioilta toimenpiteitä nopeammalla aikajänteellä. Organisaatiota voi kutsua näiltä osin 'aliohjautuvaksi': suunnan muutokset organisaatiossa vaativat käynnistämisen vuosia etukäteen. Toimialojen kykyä reagoida muuttuviin tarpeisiin heikentää myös taloudellisten ja henkilöstöressurssien uudelleenohjaamisen vaikeus. Taloudellisten resurssien siirtäminen momentilta toiselle vaatii lautakuntakäsittelyn ja henkilöstövakanssien täyttäminen vaatii kanslian hyväksynnän. Esimerkiksi työttömän nuoren palkkaaminen 5000€ budjetilla työsuhteeseen vaatii henkilöstöjohtajan päätöksen. Jos sama nuori tekisi työn yrityksensä kautta ja laskuttaisi kaupunkia, esimies voisi itse päättää työn tilaamisesta yritykseltä.

Teema B: Kehittämisinto

Parhailaan kaupunkiorganisaatiossa on käynnissä lukuisia kehittämisohjelmia. Näitä ohjelmia on perustettu sekä kaupungin, toimialojen, että palveluiden tasoilla. Voisi jopa sanoa, että kaupungin on vallannut 'kehittämisinto'. Eräs organisaation jäsen kommentoi asiaa sanoen, "kaupunkitasoisten asioiden vientiä odoteltiin 10 vuotta ja nyt ne ovat kaikki toteutusvaiheessa".

Erilaisia strategisten ohjelmien piirissä asetettuja operatiivisia organisaatioita velvoittavia tavoitteita ja toimenpiteitä on niin paljon, että kukaan ei hallitse niiden muodostamaa kokonaisuutta. Esimerkiksi 'Merellinen Helsinki' -kehittämisohjelma asettaa KYMP-toimialalle 89 erilaista toimenpidettä toteutettavaksi. Vastaavia kaupunkitasoisia ohjelmia on parhailaan käynnissä yli 20 erilaista. Monien ohjelmien tavoitteissa on paljon päällekkäisyyttä (esim. Hiilineutraali Helsinki, energiarenessanssi, ympäristöohjelma, sisäilmaohjelma). On kuvaavaa, että KYMP-toimialalla on asetettu erikoistutkija selvittämään mihin kaikkeen organisaatio on erilaisten muutosohjelmien kautta sitoutunut. KUVA-toimiala taas raportoi tällä hetkellä 94 strategisen ja ohjelma -mittarin kautta kaupungin strategian toteutumista ja eräs organisaation jäsen kuvasi näitä

”mittariampiaisporriäisiksi, jotka sekoilevat keskenään, eikä mittaaminen enää vastaa tarkoitustaan”. Kompleksisuutta tuottaa myös toimialojen oma toiminta. Esimerkiksi KYMP-toimialalla tehdään samasisältöistä ja osin rinnakkaista työtä ydinprosessien, digitalisaation ja palvelupolkujen otsikoiden alla.

Keskeinen johtamishaaste on miten yleiset strategiset pyrkimykset ’kihlataan’ operatiivisten, päivittäistoimintatapojen kehittämisyhtymysten kanssa. Tämä ei ole triviaali työvaihe, vaan vaatii laajaa ymmärrystä sekä kaupungin yleisistä pyrkimyksistä että toimialojen paikallisista tarpeista ja tilanteista.

Kehittämistoiminnan toinen haaste on se, että strategiset kehittämisohjelmat tuottavat lähinnä pyrkimyksiä ja tavoitteita operatiiviselle organisaatiolle, eivätkä tarjoa tukea, resursseja tai ohjausta niiden toteutukseen. Toimialan näkökulmasta moni kehittämistoimenpide näyttää ’ulkoa’ tulevalta, ja ne pitäisi saada toteutettua olemassa olevilla resursseilla. Esimerkiksi uusi osallistavan budjetoinnin käytäntö toi KYMP-toimialalle 700 ja KUVA-toimialalle 109 aloitetta operatiivisen organisaation käsiteltäväksi. Jokainen näistä ehdotuksista on käsiteltävä toiminnan normit täyttävällä tavalla, asiantuntijan toimesta, eikä niitä ei voi jättää huomiotta tahi prosessoida ’kevyesti’. Tätä ja vastaavia kehittämistoimenpiteitä ei ole huomioitu organisaatioiden resurssisuunnittelussa. Hyvät ideat, kuten osallistava budjetointi, kaatuvat yksittäisten operatiivisten ihmisten vastuulle.

Kehittämisinto on myös johtanut siihen, että johtamisen painopiste on uusien asioiden toteuttamisessa ja organisaation perustehtävien tilanne ei herätä sen ansaitsemaa kiinnostusta. Havaintomme on, että kunnille lakisääteisesti määritellyt 500 tehtävää jäävät kehittämisasioiden varjoon. Toimialojen ydintoiminnoissa on useita yksiköitä, joissa toiminnalle asetetut operatiiviset tavoitteet ovat ennätystasolla. Samanaikaisesti nämä yksiköt ovat vajaamiehitettyjä, koska kaupunki ei pärjää rekrytoinnissa vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa. Esimerkiksi KYMP-toimialan LIKE-palvelussa 10 projektipäällikön vastuulla on parhaillaan 300 erilaista katuprojektia.

Asiaa hankaloittaa edelleen se, että uuden organisaation perustehtävien organisoinnissa on usealla alueella edelleen parantamista organisaatiomuutoksen jälkeen. Vanhan organisaatorakenteen mukaiset koordinaatiokäytännöt ovat murtuneet, mutta uusia, uuden organisaatorakenteen mukaisia koordinaatiokäytäntöjä ei ole vielä luotu useissa palveluiden ja toimialojen välisissä toimintaketjuissa. Moni asia hoidetaan edelleen ’vanhoja henkilösuhteita’ hyödyntäen. Kun organisaatiolle määritellään uusi organisaatorakenne, ei tuo rakenne kerro miten toimintojen koordinointi tulisi toteuttaa, vaan asianomaisten toimijoiden on yhteisesti rakennettava uudet käytännöt (Jarzabkowski et al., 2012). Esimerkiksi KUVA-toimialalla suunnitellaan parhaillaan Olosuhteiden suunnitteluperiaatteita. Vanhat olosuhteiden suunnittelukäytännöt on purettu ja toimijoita osallistetaan uusien käytäntöjen suunnitteluperiaatteiden laadintaan, vaikka heidän näkökulmastaan vanhat toimintatavat palvelivat tarkoitustaan erittäin hyvin.

Organisaation prosessien keskeneräisyys turhauttaa operatiivista henkilöstöä. Koska kaikkia operatiivisia käytäntöjä ei ole saatu merkittävästi uudistettua organisaatiomuutoksessa, kokee osa henkilöstöstä, että organisaatiomuutos on edelleen toteutusvaiheessa. Edelleen esimerkiksi KYMP-organisaatiossa osa henkilöstä kokee, että organisaatiomuutos tulee itse asiassa tapahtumaan vasta vuoden kuluttua, kun KYMP-organisaatio muuttaa yhteisiin toimitiloihin. Organisaatiomuutoksessa eri henkilöstöryhmät elävät ’eri aikavyöhykkeillä’: ylin johto saattaa kokea muutoksen jo

historiallisena, pari vuotta sitten tapahtuneena, mutta henkilöstö kokee muutoksen juuri nyt tapahtuvana asiana, osa jopa vasta tulevaisuudessa tapahtuvana.

Teema C: Esimiestyön muutos

Eräs keskeinen taso, jolla kaupungin organisaatiomuutoksen halutaan toteutuvan, on esimiestyö. Vaikuttava esimiestyö on keskeinen uuden toimintakulttuurin tuottajataho kaupunkiorganisaatiossa. Strategisuuden lisääntymisen ohella esimiestyön muutoksen tavoitteena on inhimillisemmän, valmentavan johtamisotteen omaksuminen. Esimiestyön muutokseen vaikuttaa kuitenkin useampi tekijä, ja niiden yhteisvaikutus tuottaa myös ennakoimattomia seurauksia.

Kaupunkiorganisaatio on historiansa perusteella luokiteltavissa ammatilliseksi byrokratiaksi (Weber, 1947; Mintzberg, 1979). Tällaisissa organisaatioissa esimieheksi merkitään substanssin taitamisella. On edelleenkin tunnusomaista, että esimieheksi valitaan asiasisällön asiantuntija, kokenut ammattilainen. Byrokratiassa meritoituminen perustuu asiantuntemukseen ja työvuosien kautta kartutettuun tietoon ja ymmärrykseen organisaatiosta. Byrokratian kantava idea on, että esimiehen vastuulla on tehdä päätökset sellaisissa asioissa, joissa operatiivisen asiantuntijan tieto, osaaminen ja päätösvalta ei riitä. Kaupunkiorganisaation historiasta periytyy ajatus, jossa esimies on sisällön paras asiantuntija. Tämän 'perinteisen esimiehen' ammatillinen osaaminen, -ylpeys ja -identiteetti rakentuu substanssiosaamiselle.

Noin 1980-luvulta alkaen leadership-taidot on nostettu esimiestyön keskiöön. Esimiehiltä odotetaan ihmisten johtamisen asennetta ja taitoja. Erityisesti viime vuosina on puhuttu valmentavasta esimiestyöstä. Valmentavan esimiestyön ydin voidaan kiteyttää siihen, että esimiehen tehtävä on auttaa asiantuntijaa itse ratkomaan työssään esiin tulevia haasteita ja kehittämään omaa osaamistaan. Esimiehen tehtäväksi määrittyy kannustaminen, inspirointi, energian ja toiminnan suuntaaminen. Ero ns. perinteiseen esimiestyöhön on merkittävä: valmentavassa esimiestyössä sekä työn keskeinen kohde että työn tekemisen tapa eroavat. Jos perinteisen esimiestyön työn kohde oli työn substanssi (esimerkiksi liikennesuunnittelussa liikennetekniset ratkaisut tai nuorisopalveluissa nuoren psyykkisen, fyysisen ja sosiaalisen kehityksen ymmärrys) ja tekemisen tapa asiantuntemusta hyödyntävä, niin valmentavassa esimiestyössä työn kohde on alainen, ja työn tekemisen tapa valmentava (eli kannustava, palautetta antava, suuntaava). Käsitteellinen ero näiden toimintamuotojen välillä on radikaali ja työn muutoksen yksilölle asettama kehittämishaaste merkittävä (ks. esim. Virtaharju, 2011; Mintzberg, 2017).

Tämä esimiestyön kehittymisen linja ei ole kuitenkaan ainoa muutos, joka kaupungin esimiestehtävissä työskenteleviä ihmisiä on kohdannut. Organisaatiomuutoksen yhteydessä toteutettu hallinnon mitoitus ja keskittäminen on vaikuttanut merkittävästi esimiestyön sisältöön. Vanhoissa virasto-organisaatioissa esimiehillä oli tukihenkilöstö välittömässä läheisyydessään ja he delegoivat useat hallinnolliset tehtävät viraston omalle tutulle hallintohenkilökunnalle. Uudessa toimialaorganisaatiossa hallinto on keskitetty omiin yksiköihinsä. Toimintamallina on toteuttaa yhteistyötä tietojärjestelmien avulla, mm. Helpdesk-toimintojen avulla. Fyysisen etäisyyden pidentyminen ja 'kasvottomuuden lisääntyminen' ydintoiminto- ja hallintoyksiköiden välillä on johtanut myös sosiaalisen etäisyyden pidentymiseen. Ydintoimintojen esimiesten piirissä yleinen mielipide on, että hallinnon kyky ymmärtää ydintoimintojen palveluita on heikentynyt ja että

hallinnon rooli on muuttunut yksittäisissä asioissa auttamisesta yleisten sääntöjen ja ohjeiden laatimiseen.

On myös tärkeä huomata, että hallinnon keventäminen on tarkoittanut pääsääntöisesti hallintohenkilökunnan määrän vähentämistä, ei niinkään hallintotehtävien poistamista. Tämä tarkoittaa, että organisaatiossa tehdään edelleen suhteellisen sama määrä 'byrokraattista työtä', mutta organisaatiomuutoksen seurauksena sitä onkin siirtynyt linjaesimiesten tehtäväksi. Esimerkiksi muutoksen jälkeen tiettyjen tietojärjestelmien käyttäjäoikeudet ovat vain esimiehille, jolloin näiden järjestelmien päivittäminen on jäänyt heidän työkseen. Esimiesten vastuulla on siis hallita lukuisten hallinnollisten prosessien ja tietojärjestelmien käyttö, jopa useampien kuin aikaisemmin. Monia prosesseja tai järjestelmiä käytetään vain satunnaisesti ja esimiehille ei kerry riittävästi käyttökokemusta niiden sujuvaan käyttämiseen. Kun samalla aikaisemmin fyysisesti lähellä ollut tukihenkilö on muuttanut toiselle puolelle kaupunkia, tuskailevat esimiehet uuden, ennakoimattomana heille tulleen työtaakan alla. Esimiehet ovat tilanteessa, jossa he joutuvat hoitamaan tehtäviä, joiden tekemiseen he eivät ole erityisen osaavia tahi motivoituneita.

Sekä yleisesti että Helsingin kaupungin organisaatiossa uskotaan siihen, että edellä kuvattu ongelma poistuu teknologian kehityksellä, eli digitalisaation ja rutiinien automatisoinnin seurauksena. Näin saattaa parhaassa tapauksessa tapahtua, mutta tällä hetkellä tarjolla olevat tietojärjestelmät ja prosessit eivät ratkaise kysymystä, joka on ajankohtainen juuri nyt. Esimerkiksi KUVA-toimialan talouden suunnittelupalvelut hallinnoivat ja koordinoivat 281 budjettitasoa, joita 'pyöritetään' Excelillä. KYMP-toimialalla 1,5 miljardin euron hankintoja hallinnoi yksi kontrolleri Excelillä. Työkalujen heikkouden lisäksi työtä tehdään pienellä resurssilla, koska keskittämisen myötä toimialojen hallintojen henkilökunnasta leikattiin kolmannes. On myös huomattava, että hallinnollisten rutiinien pyörittäminen vaatii automatisoidussa tulevaisuudessakin ymmärryksen niiden tarkoituksesta ja yksityiskohdista.

Esimiestyön sisältöön vaikuttaa siis monia tekijöitä: historiallinen, perinteinen esimieheys, kehittämispuheessa toistuva valmentajuus ja arjen edellyttämä hallinnollinen toimijuus. Byrokraattisessa kaupunkiorganisaatiossa esimiesten ammatti-identiteetti on perustunut substanssiasiantuntemukseen. Kehittämispuheessa esimiesten halutaan profiloituvan valmentajiksi, mutta hallinnon keskittämisen seurauksena esimiehille on ohjattu yhä enemmän hallinnollisia suunnittelu- ja raportointitehtäviä. Esimiesten ammatillinen osaaminen perustuu siis substanssille, toisaalta heidän halutaan olevan ihmisjohtajia, mutta he käyttävät päivänsä erilaisten hallinnollisten rutiinien toteuttamiseen. Nämä eri suuntiin vetävät määrittelyt luovat tilanteen, jossa esimiestyöhön kohdistuu ristiriitaisia odotuksia: mihin keskittyä esimiehenä? Kehittämispyrkimysten ja -mahdollisuuksien epäsuhtaisuus aiheuttaa organisaatiossa ahdistusta, turhautumista ja kynnisyttä muutosta kohtaan.

Johtopäätökset muutoksen tilanteesta

Organisaatiomuutoksissa uusi ja vanha kohtaavat ja niiden yhteentörmäyksestä syntyy sekä toivottuja, ennakoituja ratkaisuja, että ennakoimattomia seurauksia. Barbara Czarniawska (2013) kirjoittaa: "Rauhantutkijat tietävät, etteivät konfliktit synny siitä, että rajat sijaitsisivat konfliktialueiden keskellä. Konfliktit usein saavat alkunsa siitä, kun rajoja piirretään ja siirretään." Organisaatiomuutoksissa kyse on usein juuri näiden rajojen, organisaatiokaavion, uudelleen piirtämisestä ja siirtämisestä. Uudelleen rajaamisella tavoitellaan joko organisaation (palvelu)tuotannon sekä hallinto- ja tukipalvelujen erikoistumista tai niiden integroimista

tehokkaammiksi ja tarkoituksenmukaisemmiksi kokonaisuuksiksi. Organisaatiotutkijat ovat havainneet, että organisaatiomuutoksen toteuttaminen synnyttää aina jännitteitä. Vasta näiden jännitteiden ratkaisu johtaa tehokkaan ja toimintakykyisen organisaation syntymiseen. Tässä osiossa esitämme johtopäätöksemme Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmä uudistuksen tilanteesta tutkimuksen väliraportointivaiheessa.

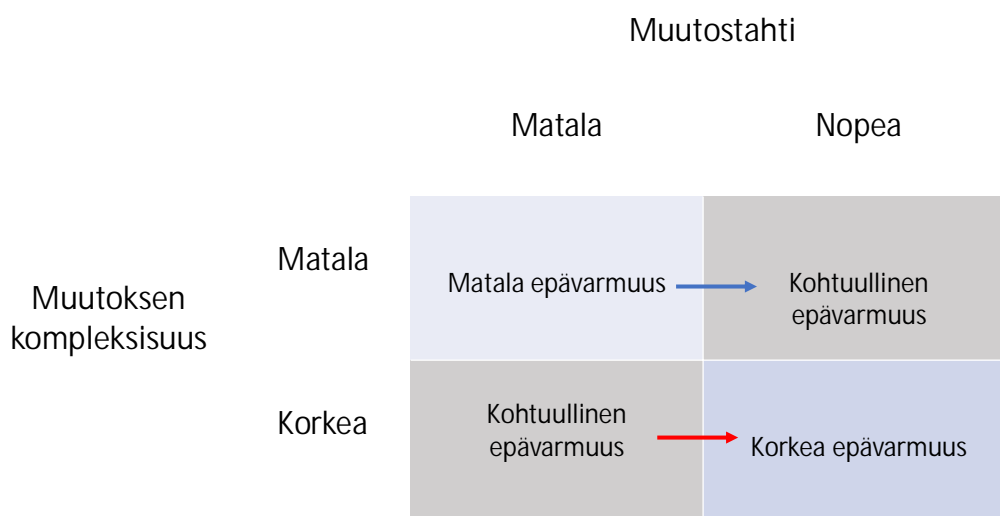
Innovaatio- ja tuotantologiikka.

Helsingin kaupungin muutoksen johtamisessa näyttäytyy kaksi johtamisen kulttuuria, joita kutsumme nimillä innovaatiologiikka ja tuotantologiikka. Innovaatiologiikka edustaa kulttuuria, jonka piirteitä ovat muun muassa uudistuminen, nopea reagointi maailman muutoksiin, johtamisen rytminmuutos, markkinalähtöisyys, isojen strategisten linjojen korostaminen ja tavoitekeskeisyys. Kuvaava esimerkki tämän johtamiskulttuurin logiikasta on yksityiskohta pormestarin puheesta helmikuun 2018 valtuustoseminaarissa: "Emme osaa ennakoida miten maailma tulee muuttumaan: tiedämme varmuudella vain, että jotain tapahtuu". Kaupungin uusi strategisen johtamisen painotus perustuu innovaatiologiikan hyveille. Mutta, kuten kaikilla kulttuureilla, on innovaatiologiikalla myös kääntöpuolensa. Joissain yhteyksissä innovaatiologiikka voidaan ymmärtää ylenpalttisen abstraktiksi, poukkoilevaksi tai epämääräiseksi.

Kaupunkiorganisaatioissa on historiallisesti ollut vallalla tuotantologiikka. Tuotantologiikkaa kuvastavat toimintakeskeisyys, tarkkuus, tasapuolisuus ja yksityiskohtaisuus. Asiat yksityiskohtaisesti suunnitteleva, kaikkien sidosryhmien odotukset, toiveet ja kritiikit huomioiva virkamies on tämän kulttuurin arkkityyppi. Tuotantologiikan varjopuolia ovat passiivisuus, sisäänpäin kääntyneisyys, ohjekeskeisyys ja hidas reagointi.

Kaupunkiorganisaatio käy parhaillaan läpi toiminnallista, rakenteellista ja kulttuurista murrosta. Päivittäisjohtamisessa organisaatiossa toimitaan rinnakkain näiden kahden kulttuurin lähtöoletuksista rakennettujen toimintaprosessien, -käytäntöjen, -rakenteiden ja -työkalujen kanssa. Strategiaa halutaan ajaa nopeilla avauksilla, rytminmuutoksella. Samaan aikaan organisaation toimintaa edelleen merkityksellistää tarkkuuden ja yksityiskohtaisuuden kulttuuri, joka on syntynyt historiallisen virkamiesperinteen tuotoksena. Mitä näiden yhteentörmäyksestä syntyy? Toivottavasti uusia ratkaisuja, toimintatapoja, kompromisseja ja sopimisia.

Kuva 1 jäsentää johtamisen eri kulttuurien tulkintaa kaupungin johtamisjärjestelmän muutoksesta. Innovaatiologiikan näkökulmasta keskeinen pyrkimys on nopeuttaa organisatorista päätöksentekoa ja toimintaa. Logiikan mukaan päätöksenteko on perinteisessä organisaatiossa ollut melko selkeää ja tavoiteltava rytminmuutos tuo tehokkuutta nostamalla päätöksenteon tempoa. Innovaatiologiikan näkökulmasta esimerkiksi osallistava budjetointi tuo uusia ideoita ja virikkeitä toimialan suunnitteluprosesseihin ja niiden avulla toimintaa viedään uudelle tasolle. Kuvan sininen nuoli kuvaa miten innovaatiologiikan piirissä muutoksen uskotaan toteutuvan.



Kuva 1: Johtamisen kulttuurien tulkinat johtamisjärjestelmän muutoksen luonteesta (soveltaen Duncan, 1972).

Tuotantologiikan näkökulmasta päätöksenteko julkisorganisaatiossa ei koskaan ole ollutkaan yksinkertaista, vaan se on aina ollut monien, usein ristiriitaisten sidosryhmien odotusten ja toiveiden verkossa tasapainoilua. Tuotantologiikan mukaan päätöksenteon nopeuttaminen johtaa hätiköiden, riittämättömällä valmistelulla tehtäviin päätöksiin ja päätöksenteon laadun heikkenemiseen. Tuotantologiikan näkökulmasta osallistavan budjetoinnin tarjoamia ideoita on lähes mahdotonta kytkeä tiukasti strukturoituun talousarvioaraamiin ja idean esittäjälle pitää perustella asia-argumentein miksi kaupunki ei pysty aloitetta toteuttamaan. Punainen nuoli kuvaa mitä muutoksesta uskotaan seuraavan tuotantologiikan piirissä.

Historiallisesti byrokraatit ovat toimineet tavalla, jossa kompleksisuus ja tahti ovat olleet kohtuullisia ja organisaatioiden tehtävänä on myös ollut tasoittaa ja hidastaa yhteiskunnallisia muutoksia. Byrokraatia on ollut yhteiskunnassa tasapainottava voima. Kaupunkia ohjataan ja sen tulevaisuutta suunnitellaan vastuullisesti, jotta kehitys toteutuisi toivottuun, yhteiskunnallisesti hyvänä pidettyyn suuntaan, eikä kaupungin kehitys tapahtuisi vain emergentisti. Nykyiseen johtajuuspuheeseen liittyy ajatus toiminnan nopeudesta ja yhteiskunnalliseen muutostahtiin adaptoitumisesta, jolloin johtajuuden oletetaan tapahtuvan korkean epävarmuuden ympäristössä. Tämä on kuitenkin paradoksaalista, koska julkisen sektorin organisaatioilta silti odotetaan tasapuolista, harkitsevaa, kaikki sidosryhmät huomioivaa kompromissijohtamista. Kaupunki ei voi vain reagoida maailman muutokseen, kaupungin on oltava tekemässä maailman muutosta. Kulttuurien tasapainottaminen ja niiden vahvuuksien hyödyntäminen heikkouksien sijaan on kaupungin muutosjohtamisen haaste.

Strategiset avaukset vai perustuotantoprosessit?

Kuvasimme kaupungin tämänhetkisen toiminnan luonnetta aikaisemmin tässä raportissa sanalla 'kehittämistö'. Kaupungin toimintaa kehitetään parhaillaan lukuisten toimijoiden, hankkeiden ja

tavoitteiden kokonaisuutena, jopa siinä määrin että se on siirtänyt johtamisen painopistettä pois kaupungin perusprosessien toimivuuden varmistamisesta. Kaupungin toimintamalli on paradoksaalisella tavalla erilainen yksityisellä sektorilla toimivien yritysten toimintatavasta. Kun yksityisellä sektorilla törmätään tilanteeseen, jossa on pulaa ajasta, rahasta tai tekijöistä, karsitaan kehittämistoiminnasta. Helsingin kaupunki toimii tältä osin toisin; toimialat näyttävät etsivän talouden kevennysmahdollisuuksia ensisijaisesti perusprosesseista ennen kehittämistoimintaa. Mielestämme on myös kuvaavaa, että toimialat eivät käytännössä kykene toteuttamaan niille asetettuja investointiohjelmia aikataulussa, vaan hankkeita siirretään seuraavilla talousarviokausilla toteutettaviksi. Toimivan johdon huoli bruttobudjetoidussa toiminnassa onkin, että jos yksikkö ei syystä tai toisesta kykene käyttämään sille allokoituja varoja, tulkitaan seuraavan vuoden taloussuunnittelussa, että budjettia voidaan pienentää tai varat siirtää muuhun toimintaan.

Strategisten avausten käynnistämisen ja operatiivisten perusprosessien toimivuuden tasapaino onkin mielestämme pohdinnan arvoinen asia Helsingissä. 'Maailman toimivin kaupunki' -iskulause voidaan tulkita uusien, kaupunkilaisille merkittävien avausten ja palvelujen toteuttamiseksi, mutta myös perinteisten, vakiintuneiden kaupungin palveluiden laadun varmistamiseksi.

Esimies-rukka

Olemme tässä raportissa nostaneet näkyviin kaupungin organisaatiomuutoksessa vaikuttavia organisoinnin ja johtamisen jännitteitä. Muutos synnyttää jännitteitä, ja niitä pitäisi myös pystyä purkamaan organisaatioissa. Muutoksen tuottamat jännitteet kasaantuvat lopulta lähiesimiesten työpöydille. Monimutkaistuva ja nopeutuva johtamisympäristö asettaa paineita esimiehille. Heidän odotetaan oppivan nopeasti luovimaan uudessa organisaatiossa – toteuttamaan strategiaa, pitämään kaupunkilaiset tyytyväisinä ja henkilöstö luottavaisena sekä tekemään tulosta.

Vanhoissa taloyhtiöissä saatetaan testata ikääntyneen lämmitysjärjestelmän kuntoa koeponnistamalla se. Se tarkoittaa, että putkistoon ohjataan normaalia tasoa kovempi veden paine ja katsotaan, kestäkö vanha kattila tai lämmönvaihdin hajoamatta. Jos vanha järjestelmä kestää tavallista kovemman paineen, lasketaan paineet normaaliksi ja todetaan, että uuden järjestelmän hankkimiseen on vielä useampi vuosi.

Menneiden kahden vuoden aikana Helsingin kaupunkiorganisaatiota on koeponnistettu. Tähän saakka organisaatio on kestänyt testin. Esimerkiksi KYMP-toimialalla tehtiin vuonna 2018 useita kaikkien aikojen ennätyksiä operatiivisilla mittareilla tarkastellen. Näyttäisi siltä, että uusi organisaatio kestäisi suuremman kuormituksen kuin millä vanhaa organisaatiota ajettiin. Seuraavaksi on syytä kysyä, että onko koeponnistus muuttumassa normaaliksi olotilaksi? Organisaatiosta kantautuu erilaisia signaaleja (Kunta10 tulokset, rekrytointivaikeudet), jotka viestivät, että lähiesimiehet ja henkilöstö ovat uupumassa. Uudet strategiset avaukset ja niiden tuomat uudet tavoitteet ja toimenpiteet, nopeutuvat perusprosessit sekä ennakoimattomat hallintotehtävät yhdessä voivat näyttäytyvät esimiehille jatkuvana koeponnistuksena. Onko vallitseva tilanne uusi normaali, vai onko tulevaisuudessa odotettavissa tilanteen rauhoittumista? Jos organisaatiota ajetaan jatkuvasti 'täysillä', on käyttöasteen nosto seuraavan radikaalin irtioton hetkellä mahdotonta. Luovuuden sanotaan tarvitsevan sekä tilaa että aikaa. Voiko organisaatio maksimoida yhtäaikaaisesti sekä tuotantologiikan että innovaatiologiikan? Kestäkö kone, entä ihmiset?

Lähteet

Czarniawska, B. (2013). Organizations as obstacles to organizing. Kirjassa D. Robichaud & F. Cooren (Toim.) Organizations and organizing. Materiality, agency, and discourse, s. 3-22. Routledge.

Duncan, R. (1972). Characteristics of organizational environments and perceived environmental uncertainty. *Administrative Science Quarterly*, 17(3), 313-327.

Jarzabkowski, P., Lê, J. & Feldman, M. (2012). Toward a theory of coordinating: Creating coordinating mechanisms in practice. *Organization Science*, 23(4), 907-927.

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. New Jersey: Prentice-Hall.

Mintzberg, H. (2017). *Managing the myths of health care – Bridging the separations between care, cure, control, and community*. Oakland: Berrett-Koehler Publishers, Inc.

Virtaharju, J. (2011). Tuotannon kontrollia ja valmentamista: työnjohtajan monet roolit arjen esimiestyössä. *Työn Tuuli* 01/2011. Henry Ry.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Glencoe, Ill.: Free Press.

LIITE 1: Etnografinen tutkimus kaupunkiorganisaatiossa.

Kaupunkiorganisaation muutoksen etnografisen arviointihankkeen toteuttaa Helsingin ruotsinkielinen kauppakorkeakoulu Hanken. Hankesopimus Helsingin kaupungin ja Hankenin välillä on allekirjoitettu marraskuussa 2018. Etnografinen arviointihanke on käynnistynyt marraskuussa 2018 ja jatkuu vuoden 2020 loppuun saakka. Etnografiselle arvioinnille on määritelty kaksi raportointivaihetta: väliraportti kesäkuussa 2019 ja loppuraportti vuoden 2020 lopussa. Tämä dokumentti muodostaa hankkeen väliraportin.

Etnografisella tutkimuksella tarkoitetaan tutkimusotetta, jossa tutkijat osallistuvat tutkittavan organisaation arkipäivän toimintaan. Tutkijat osallistuvat kohdeorganisaatioiden erilaisiin kokouksiin, tilaisuuksiin ja tapahtumiin, keskustelevat ja haastattelevat organisaation jäseniä ja dokumentoivat havaintonsa. Organisaatiomuutoksen etnografisessa tutkimuksessa tutkijoiden kiinnostuksen kohteena on miten ihmiset tulkitsevat muutosta ja millaisia toimintoja ja käytäntöjä muutokseen kytketään. Pitkäaikaisen osallistumisen kuluessa organisaatioiden toimintatavat ja niihin liitetyt kulttuuriset oletukset tulevat tutuiksi tutkijoille ja tutkija pystyy tekemään syvällistä analyysia organisaatiosta ja sen toimintatavoista. Etnografisen tutkimuksen vahvuus on siinä, että se tarkastelee ihmisten toimintaa heidän omassa ympäristössään. Etnografinen tutkimus täydentää Helsingin kaupungin johtamisuudistuksen arviointikokonaisuutta siten, että se kertoo tavoista, joilla organisaation jäsenet suhtautuvat, käsittelevät ja omaksuvat johtamiskulttuurin muutokselle asetettuja tavoitteita.

Väliraportointi perustuu puolen vuoden mittaiseen osallistumiseen kaupunkiorganisaation toimintaan. Tutkimusta on tehty kahdessa kaupungin organisaatiossa: Kaupunkiympäristön (KYMP) ja Kulttuurin ja vapaa-ajan (KUVA) toimialoilla. Tutkimuksen käytännön toteutuksesta ovat vastanneet Hankenin tutkijat, apulaisprofessori Virpi Sorsa KUVA-toimialalla ja tutkijatohtori Jouni Virtaharju KYMP-toimialalla. Tutkijat ovat tutustuneet toimialojensa toimintaan ja henkilöstöön hankkeen aikana, keränneet tutkimusaineistoa toimialan toiminnasta ja analysoineet havaintojaan. Tutkijat ovat myös vertailleet havaintojaan ja analysoineet sitä, ovatko havainnot toimialojen toiminnasta toimialakohtaisia vai laajemmin kaupunkiorganisaation toiminnalle ominaisia. Tutkimusta on toteutettu kullakin toimialalla ko. toimialan lähtökohtien ja aikataulujen mahdollistamalla tavalla. Tässä raportissa tutkimuksen tuloksia raportoidaan yhteisesti.

Raportti perustuu tutkimusaineistoon, jota tutkijat ovat toimialoilla keränneet. Tutkimusaineistoa on kerätty toimialoilla seuraavasti.

- KYMP marraskuun 2018 ja toukokuun 2019 aikana 36 tilaisuutta (johtoryhmien kokouksia, ohjausryhmien kokouksia, henkilöstötoimikuntien kokouksia, esimiesten ja henkilöstön kehittämispäiviä)
- KUVA marraskuun 2018 ja toukokuun 2019 aikana 23 tilaisuutta.
- Lisäksi osallistuminen valtuustoseminaariin (1 kpl)
- Yhteensä tutkijat olleet mukana 60 Helsingin kaupungin tapahtumassa ja tilaisuudessa.
- Erillisiä haastatteluja (KYMP 7 kpl; KUVA 2 kpl)
- Johtoryhmätyöskentelyn sisällön analyysi (KYMP ja KUVA johtoryhmien muistioiden sisällön analyysi 2017-2018, johtoryhmien toiminnan analyysit 2018-2019)
- Sähköpostiaineisto (KYMPn henkilöstölle). 180 viestiä henkilöstöltä siitä mikä organisaatiomuutoksen jälkeen toimii ja mikä ei toimi. Vastaanotettu huhtikuu-toukokuussa 2019.