

## Johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arvioinnin yhteenveto ja johtopäätökset

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

Arvion tekemiseksi kaupunki käynnisti laajan johtamisuudistuksen arviointikononaisuuden, joka koostuu useista arvioinneista. Tämä muistio sisältää tiivistelmän arvioinnin osa-alueista sekä johtopäätökset. Jokaisesta arvioinnista julkaistaan erillinen raportti valtuuston puoliväliseminaarin aineistoissa. Uudistuksen laajuuden vuoksi arviointien akateemiset tutkimusosuudet jatkuvat valtuustokauden jälkipuoliskolle kaupunginhallituksen tekemien päätösten mukaisesti.

### Helsingin johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arviointi 2018–2019, KPMG

KPMG Oy:n toteuttaman johtamisuudistuksen arvioinnin väliraportti valmistui 4.9.2018 ja loppuraportti 15.5.2019. Arviointi koostui kyselyistä ja haastatteluista. Kyselyt kohdistuivat noin 530 esimiehelle (vastausprosentit 49 ja 46) ja noin 280 luottamushenkilölle (vastausprosentit 26 ja 22). Haastatteluja tehtiin ylimmälle johdolle (noin 40 henkilöä) ja noin 30 luottamushenkilölle.

#### Keskeiset tulokset ja johtopäätökset, esimiehet

Yleisnäkemys johtamis- ja organisaatiouudistuksesta on selkeästi positiivinen. Esimiesten näkökulmasta uudistukset ovat luoneet hyvän pohjan tehdä kaupungin toiminnasta asukaslähtoisempää, osallistaa kaupunkilaisia palveluiden kehittämiseen aiempaa enemmän sekä samanaikaisesti toimia tehokkaammin ja yhtenäisemmin. Lisäksi strateginen johtaminen on parantunut.

Esimiesten näkemyksen mukaan johtamisuudistus tuottaa tavoiteltuja vaikutuksia. Suurimmassa osassa vastauksia on havaittavissa myös selkeä painopisteen siirtyminen ”samaa mieltä” suuntaan vertailtaessa vuoden 2018 ja 2019 vastauksia.

Vaikka arvioinnin tulosten perusteella tapahtunut kehitys on ollut selkeästi positiivista, antaa arviointi kuitenkin samalla selvän signaalin siitä, että työ on vielä kesken. Muutoksen johtamista tulee jatkaa. Keskeiset haasteet liittyvät erityisesti seuraaviin teemoihin:

1. Hallintopalveluiden tarjoama tuki
2. Toimialojen ja kaupunginkanslian työnjako
3. Päätöksenteon valmistelun johtamisroolien epäselvyys.

## Keskeiset tulokset ja johtopäätökset, luottamushenkilöt

Johtamisuudistuksen kolmesta päätavoitteesta kaksi toteutuu kyselytulosten mukaan selkeästi: kuntavaalitulos välittyä aikaisempaa oikeudenmukaisemmin kaupungin ylimmän poliittisen johdon valinnoissa ja kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen rooli kaupungin johtamisessa on vahvistunut. Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuuden koetaan myös parantuneen.

Sen sijaan kolmannen päätavoitteen, demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden parantamisen osalta luottamushenkilöt ovat kriittisempiä. Kolmannen tavoitteen osalta luottamushenkilöiden näkemykset myös polarisoituvat selkeästi.

Luottamushenkilöt näkivät johtamisuudistuksessa haasteena mm. sen arvioimisen, onko asukaslähtöisyys vahvistunut päätöksenteossa. Tulevaisuuden kehittämistarpeiksi tunnistettiin myös lautakuntien ja jaostojen roolit ja työnjako; niiden tarkastelu voitaisiin tehdä jo nykykokemuksen perusteella. Esiin nousi erityisesti lautakunnissa käsiteltävien asioiden suuri määrä. Lisäksi yhtenä tulevaisuuteen liittyvänä huomiona oli apulaispormestareiden poliittiseen ohjaukseen liittyvät kysymykset.

## Hankenin (Svenska handelshögskolan) toteuttama etnografinen arviointitutkimus

Hankenin arviointitutkimus keskittyy poliittisen johtamisjärjestelmän ja ammatillisen johtamisjärjestelmän arviointiin etnografisin menetelmin kahdella, kaupunkiympäristön sekä kulttuurin ja vapaa-ajan, toimialoilla. Tutkimus alkoi marraskuussa 2018 ja jatkuu vuoden 2020 loppuun saakka. Väliraportti valmistui 15.5.2019.

Hankenin arviointitutkimuksen väliraportin havainnot ovat:

1. Strategisella ohjauksella on uudessa johtamisjärjestelmässä aikaisempaa merkittävämpi rooli ja strategisen johtamisen painoarvo on lisääntynyt.
2. Kaupunkiorganisaatiossa on meneillään valtava määrä erityyppisiä kehittämishankkeita: kaupungin on vallannut ”kehittämisinto”.
3. Esimiestyö on muutoksessa.

Lisäksi havainnoista voidaan nostaa esiin mm.

1. Vaikka strateginen ohjauksen merkitys on kasvanut, ovat myös vanhat ohjausmekanismit kuitenkin säilyneet. Toimialat kohtaavat yhä useampia ”käskijöitä” ja eri ohjausmekanismit tuottavat myös ristiriitaisia signaaleja.
2. Johtamishaasteena on lisäksi se, miten yleiset strategiset pyrkimykset ”kihlataan” operatiivisten päivittäistoimintatapojen

kehittämisyrykimysten kanssa ja onko johtamisessa keskitytty liian vähän organisaation perustehtäviin. Kysymys on strategisten avausten ja operatiivisten perusprosessien toimivuuden tasapainosta.

3. Uusien organisaatioiden koordinaatiokäytännöt ovat vielä osin puutteellisia.
4. Esimiestyön muutoksen vaatimusten ja tavoitteiden haasteen hallitseminen (esimerkiksi miten varmistetaan valmentavan johtamisotteen omaksuminen).
5. Kaupungin muutoksessa näkyy kaksi johtamisen kulttuuria ns. innovaatiologiikka ja tuotantologiikka, joista jälkimmäinen on perinteisesti ollut kaupunkiorganisaatioissa vallalla. Kaupungin uusi strateginen painotus taas perustuu innovaatiologiikalle. Muutoksen johtamisen haasteena on kulttuurien tasapainottaminen ja niiden vahvuuksien hyödyntäminen.

## Henkilöstökokemuksen arviointi

Henkilöstökokemusta arvioitiin sekä Kunta 10 -tutkimuksessa että työterveyskyselyssä. Nämä on toteutettu vuorovuosin, vuonna 2018 toteutettiin Kunta 10. Lisäksi kaupungin johtoryhmän päätöksen mukaisesti toteutettiin huhtikuussa 2019 muutospulssikysely henkilöstölle pois lukien sosiaali- ja terveystoimiala. Siihen vastasi 4282 henkilöä. Tuloksia arvioitaessa on huomioitava, että johtamisjärjestelmä uudistuksen kanssa on meneillään samanaikaisia useita muita yhteiskunnassa tapahtuvia työhön vaikuttavia muutoksia, joiden vaikutuksia henkilöstön kokemukseen on mahdotonta eritellä toisistaan.

## Keskeiset tulokset ja johtopäätökset

Henkilöstön suhtautuminen johtamisjärjestelmä uudistukseen on alun toiveikkuuden jälkeen muuttunut kriittisemmäksi (Muutospulssi). Yleinen kriittisyys työn muutoksiin ja henkilöstökokemuksen lasku näkyy myös Kunta10-tutkimuksen tuloksissa. Toimialojen tuloksissa on eroja. Johtamisjärjestelmä uudistus näyttäytyy henkilöstölle vielä osin keskeneräiseltä (Muutospulssi).

Henkilöstön sitoutuminen organisaatioon on laskenut selvästi (Kunta10). Muutospulssin vastaajat suhtautuvat kriittisesti johtamisjärjestelmä uudistukseen ja sen läpivientiin. Työntekijöiden näkemykset ovat esimiehiä kriittisemmät. Lähiesimiehen toimintaa arvioidaan myönteisemmin kuin koko johtamisjärjestelmä uudistusta (Muutospulssi).

Johtamisjärjestelmä uudistus ei ole vaikuttanut henkilöstön kokemuksiin työn mielekkyydestä: työ koetaan edelleen mielekkääksi. Myös päätöksenteon oikeudenmukaisuuden, johtamisen mittarit ja sosiaalisen pääoman muuttajat ovat pysyneet vuodesta 2016 vuoteen 2018 vähintään samana (Kunta 10).

Organisaation muutoskyvykkyyttä parannetaan hyvällä johtamisella ja vuorovaikutuksella sekä toimivilla rakenteilla ja prosesseilla. Toimenpiteitä tulee suunnata:

- johtamisen ja johtoryhmien kehittämiseen sekä johdon strategisen näkemyksellisuuden vahvistamiseen
- vahvan ja yhtenäisen toimintakulttuurin luomiseen
- luottamuksen, osaamisen ja aidon osallistumisen lisäämiseen
- uudistuksen tavoitteiden eteen tehtävään työhön, kuten prosesseihin ja työnjakoon
- muutoksen jatkuvaan johtamiseen ja tavoitteiden selkeyteen.

## Osallisuus- ja vuorovaikutusmallin arviointi

Osallisuus ja vuorovaikutusmallia on arvioitu kaupunginhallituksen osallisuusmallin toimeenpanoa ja rahoitusta koskevan päätöksen (13.11.2017) mukaisesti. Osallisuusmallin toimeenpanopäätökseen on kirjattu kymmenen osallisuuden osa-alueita, jotka ovat: alueellinen osallisuus, yritysluotsit, osallistuva budjetointi, toimialojen osallisuustyö, vapaaehtoistoiminta, kaupungin tilojen käytön avaaminen, avoin data, vaikuttajatoimielimet, aloitteet ja palautteet sekä digitaalinen osallistuminen. Arviointi kohdistui näihin osa-alueisiin.

### Keskeiset tulokset ja johtopäätökset

Osallisuus- ja vuorovaikutusmallissa on jo hyvin toimivia osa-alueita: alueosallisuuden malli sekä vapaaehtoistoiminnan kehittäminen ovat käynnistyneet hyvin ja avoin data on ollut jo pitkään Helsingin vahvuus. Kaikkien toimialojen osallisuusmallit ovat valmistuneet. Stadiluotsit ja yritysluotsit ovat aloittaneet työnsä. Osallistuvan budjetointi on aloitettu kaikilla toimialoilla.

Kaupungin tilojen käytön avaaminen ei ole edennyt halutulla tavalla, mm. koska asian omistajuus ei ole selvä. Vaikuttajatoimielimet toivovat asiantuntemuksensa parempaa hyödyntämistä. Vaikka Helsinki on digitaalisten osallisuuspalveluiden edelläkävijä, niin palveluiden tunnettuutta, löydettävyyttä ja käytettävyyttä tulee parantaa. Palautteiden osalta tulee viestiä selkeämmin siitä, mitä toimenpiteitä palautteista on seurannut.

## Arviointikokonaisuuden keskeiset johtopäätökset

Johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arvioinneista muodostuu selkeä kuva, ettei laaja-alaista uudelleenarvioinnin tarvetta tehdyn muutoksen kokonaisuudelle ole.

Poliittisen johtamisjärjestelmän (pormestarimalli ja lautakuntakokonaisuus) koetaan pääsääntöisesti edenneen uudistusten tavoitteen suuntaisesti. Viranhaltija ja palveluorganisaation muutos on myös edennyt tavoitteiden suuntaisesti, mutta osa johtamisen ja henkilöstökokemuksen arvioinneista osoittaa, että muutos on osin vielä kesken ja parantamistoimenpiteitä on tehtävä.

Arvioinnin pohjalta on päätetty tehdä seuraavat muutokset ja käynnistää seuraavat selvitysprosessit:

- Apulaispormestareiden toimivallan täsmentäminen
- Elinkeinojaoston toimenkuvan muuttamisesta käynnistetään selvitys
- Tukutorin tarkoituksenmukaisesta sijoittumisesta kaupunginorganisaatioon tehdään selvitys
- Lautakuntien ja jaostojen työnjakoon liittyvät muutostarpeet kasvatuksen ja koulutuksen sekä kaupunkiympäristön toimialalla selvitetään.

Lisäksi kaupunginkansliassa on käynnistetty uuden osaston perustamisen valmistelu. Uusi osaston on tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2020.