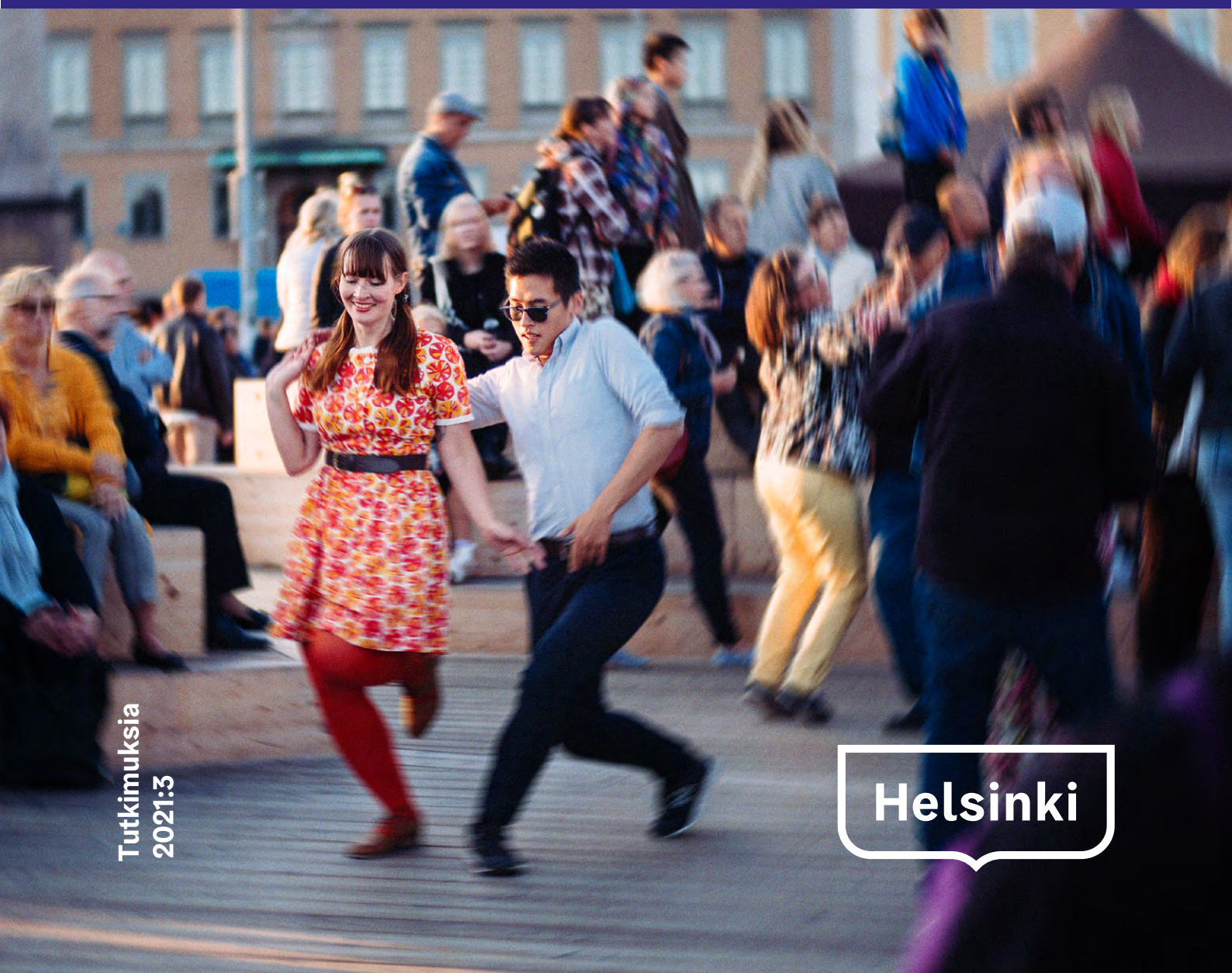


Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa?

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus

Anni Jäntti, Arto Haveri & Pasi-Heikki Rannisto (toim.)



Tutkimuksia
2021:3

Helsinki

Käännökset

Ruotsi: Magnus Gräsbeck

Englanti: Anna Naukkarinen ja Magnus Gräsbeck

Kuviot

Anni Jäntti, Arto Haveri, Elias Pekkola, Anna-Aurora Kork,
Henna Paananen, Nina Helander, Aki Jääskeläinen,
Pasi-Heikki Rannisto

Kannen kuva

Jussi Hellsten / Helsinki Marketing

Taitto

Pii & Waak

Verkossa

ISSN 2736-9927

ISBN 978-952-331-935-6

Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa?

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen
akateeminen kokonaisarviointitutkimus

Anni Jäntti, Arto Haveri & Pasi-Heikki Rannisto (toim.)

Sisällys

Esipuhe	5
Förord	6
Preface	7
Tiivistelmä	8
Sammandrag	9
Summary	11
Helsingin johtamisjärjestelmän uudistus arviointitutkimuksen kohteena: tausta, tavoite ja toteutus	13
Demokraattisen ja tehokkaan kaupunkihallinnan kriteerit	21
Pormestarimallin vaikutus poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon yhteistyöhön.....	27
Koordinaatio ja koheesio kaupunkiorganisaatiossa	50
Osallistumismalleista kohti vuorovaikutteista kaupunkiorganisaatiota.....	76
Kaupungin toimintatapojen ja johtamisen uudistaminen: Puitteista sisältöihin ja ihmisiin?	98
Tietojohtaminen osana kaupunkihallintaa - strategiasta käytäntöön.....	115
Kaupungin avautuminen kansainvälisesti, kansallisesti ja paikallisesti	135
Helsingin johtamisjärjestelmän uudistus: toivottuja, ei-toivottuja ja odottamattomia vaikutuksia	150
Liitteet	163

Esipuhe

Helsingin kaupunki uudisti johtamisjärjestelmänsä kesällä 2017. Uudistaminen oli kirjattu valtuustokauden 2013–2017 strategiaan. Uudistuksen ytimessä olivat por-
mestari malli, toimialamalli ja lautakuntarakenteen uudistaminen sekä osallisuus- ja
vuorovaikutusmalli.

Kun kaupunginvaltuusto päätti uudesta kaupunkistrategiasta 27.9.2017, se päätti
samalla tuottaa valtuustolle arvion uuden johtamisjärjestelmän ja toimialamallin toi-
mivuudesta ja onnistumisesta. Arvion tekemiseksi kaupunki käynnisti laajan johtamis-
uudistuksen arviointikokonaisuuden. Hyvään johtamiseen ja toiminnan kehittämiseen
kuuluu, että toteutettavia uudistuksia ja niiden vaikutuksia arvioidaan.

Tähän laajaan arviointikokonaisuuteen kuului useita eri tutkimuksia. Laajin näistä
oli Tampereen yliopiston tekemä akateeminen kokonaisarviointi. Kyse on merkittävä-
stä tutkimuksesta, sillä Helsingin johtamisuudistus oli kooltaan erittäin mittava ja tuotti
samalla merkittävää tietoa kunnallisalan muutoksesta.

Tampereen yliopisto on tuottanut kattavan ja monista eri näkökulmista ja teemoista
johtamisuudistukseen pureutuvan tieteellisen ja riippumattoman arviointitutkimuksen.
Sen tekemiseen osallistui Tampereen yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekunnan
tutkimusryhmä, jossa oli mukana iso joukko johtamisen ja talouden asiantuntijoita ko-
keneista professoreista nuorempiin tutkijoihin.

Haluan kiittää arviointitutkimuksen osallistuneita tutkijoita ja tutkimuksen tieteelli-
siä vastuuhenkilöitä erinomaisesta ja sujuvasta yhteistyöstä. Kiitokset professori Arto
Haverille ja professori Pasi-Heikki Rannistolle sekä tutkijatohtori ja hankkeen projekti-
päällikkö Anni Jäntille. Iso kiitos kuuluu myös kaikille niille kaupungin luottamushen-
kilöille, työntekijöille ja esihenkilöille, jotka antoivat panoksensa arvioititutkimuksen
toteuttamiseen osallistumalla haastatteluihin ja vastaamalla kyselyihin.

Helsingissä toukokuussa 2021

Timo Cantell

kaupunkitietopäällikkö

Kaupunkitieto

Helsingin kaupunki

Förord

Sommaren 2017 reformerade Helsingfors stad sitt ledarskapssystem. Reformen var inskriven i strategin för stadsfullmäktigeperioden 2013–2017. Kärnan i reformen var borgmästarmodellen, förvaltningssektormodellen och en reform av nämndstrukturen, samt en modell för delaktighet och interaktion.

Då stadsfullmäktige den 27.9.2017 fattade beslut om den nya Stadsstrategin beslöt man samtidigt låta göra en utvärdering av hur bra det nya ledarskapssystemet och förvaltningssektormodellen fungerat och lyckats. För utvärderingens verkställande satte staden igång en omfattande apparat för bedömning av ledarskapsreformen. Till bra ledarskap och utvecklande av verksamheten hör att man utvärderar de reformer man gjort och vad de haft för verkningar.

I denna stora utvärderingshelhet ingick flera olika undersökningar. Mest omfattande bland dem var en akademisk helhetsbedömning gjord av Tammerfors universitet. I och med att ledarskapsreformen inom Helsingfors stad var mycket stor och samtidigt gav signifikant kunskap om förändringen inom kommunsektorn, handlar det om en betydande undersökning.

Tammerfors universitets undersökning är en omfattande vetenskaplig och oavhängig utvärdering, som utifrån många synvinklar och teman går på djupet med ledarskapsreformen. Den gjordes av en forskargrupp från fakulteten för ledarskap och ekonomi vid Tammerfors universitet, där många experter på ledarskap och ekonomi - allt mellan erfarna professorer och yngre forskare - var med.

Jag vill tacka de forskare som gjorde utvärderingen och deras vetenskapliga bakgrundspersoner för utomordentligt och smidigt samarbete. Stort tack till professor Arto Haveri och professor Pasi-Heikki Rannisto och till projektchefen, forskningsdoktor Anni Jäntti. Ett stort tack tillkommer även alla de förtroendevalda, anställda och chefer inom Helsingfors stad som gjorde en insats för utvärderingen genom att delta i intervjuer och besvara enkäter.

Helsingfors, i maj 2021

Timo Cantell

stadsfaktachef

Enheten stadsforskning och -statistik

Helsingfors stad

Preface

In summer 2017, the City of Helsinki reformed its leadership system. The reform had been included in the strategic policy for the City Council's term of office 2013–2017. The core of the reform was the mayor model, the administrative division model, a reform of the structure of the City's boards, and a model for inclusion and interaction.

When on 27 September 2017 the Helsinki City Council decided on its new City Strategy, it also decided to commission an assessment of how the new leadership system and the administrative sector model had worked. For this purpose, the City launched an extensive assessment project. Good leadership and development work require that whatever new solutions are put in place, they and their impacts are assessed, too.

This particular assessment project was a large one, and included several surveys. The largest of them was an academic overall assessment made by the University of Tampere. Since the management reform in the City of Helsinki's administration was very large and, at the same time, provided significant knowledge about reforms in the municipal sector, the survey was of considerable magnitude.

Tampere University's survey is an extensive and impartial scientific assessment which, from many angles and on many themes, scrutinises the management reform. The work was done by a group of researchers from the Faculty of Management and Business, including many experts of management and business – experienced professors and younger researchers alike.

My warmest thanks to the authors of the assessment and their scientific background forces for excellent and smooth cooperation. Many thanks indeed to professors Arto Haveri and Pasi-Heikki Rannisto and to the project manager, Postdoctoral Research Fellow Anni Jäntti. A large thanks as well to all those politicians, employees and managers within the City of Helsinki who contributed to the assessment by answering interviews and questionnaires.

Helsinki, May 2021
Timo Cantell
Director, research and statistics
Urban research and statistics
City of Helsinki

Tiivistelmä

Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmä uudistettiin vuonna 2017. Uudistuksessa otettiin käyttöön pormestarimalli, toimialamalli sekä osallisuus- ja vuorovaikutusmalli. Tampereen yliopiston tutkijoista koostuva tutkimusryhmä toteutti johtamisjärjestelmän uudistuksen akateemisen kokonaisarviointitutkimuksen vuosina 2019–2021. Arviointitutkimuksen tarkoituksena oli tutkia uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä sitä, miten uudistetulla johtamisjärjestelmällä voidaan vastata tehokkaan ja demokraattisen kaupunkihallinnan haasteisiin.

Tutkimusaineistoina käytettiin viranhaltija- ja luottamushenkilöhaastatteluja, fokusryhmähaastatteluja, tietojohtamisen kyselyaineistoa, henkilöstön näkemyksiä kartoitettavia kyselyaineistoja sekä dokumenttiaineistoja.

Arviointitutkimuksen päätuloksina voidaan todeta seuraavaa. Kuntavaalien tulos heijastuu suuremmin kaupungin ylimmän johdon toimintaan ja koko kaupunkiorganisaatioon. Poliittinen johtaminen on vahvistunut ja elitisoitunut vallan keskittymisen myötä. Toimijoiden roolit ja työnjako ovat osin epäselviä. Toimialamalli on parantanut kaupunkiorganisaation toimintojen koordinaatiota ja vähentänyt siiloja. Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus on parantunut, mutta lautakuntatyön kuormittavuus on samalla kasvanut. Uudistus on myös tuonut uusia koordinaatiotarpeita hierarkiatasojen lisääntyessä. Kaupunkilaisten osallistumisen edistäminen on irrallaan johtamisesta ja yksittäisten henkilöiden varassa sen sijaan, että osallistuminen nähtäisiin osana uudenlaista organisaatiokulttuuria. Irrallisuuden estämiseksi tarvitaan jaettavaa ymmärrystä osallistumisen arvosta, merkityksestä ja hyödyistä. Uudistus tukee kaupungin kehittämismahdollisuuksia, mutta henkilöstön uudistumiskyky on kärsinyt kiireen ja työkuorman vuoksi. Tietoa kerätään monipuolisesti, mutta sen analytiikka ja raportointi eivät vastaa päätöksenteon tarpeisiin. Kaupungin rooli on vahvistunut kansallisesti ja kansainvälisesti.

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistukseen valitut keinot, pormestarimalli, toimialamalli sekä osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, luovat puitteet ja edellytykset tehokkaan ja demokraattisen kaupunkihallinnan toteuttamiseksi. Pormestarimalli mahdollistaa ja tukee kaupungin kansallisen ja kansainvälisen roolin vahvistumista uuden paikallisuuden hengessä. Osallisuusmalli puolestaan tukee uuden paikallisuuden idean ymmärtämistä laajasti koko kaupunkiyhteisöä koskevassa asiana, jossa huomio kiinnitetään kaupunkiorganisaation ja -yhteisön väliseen suhteeseen. Uudistuksen avulla pystytään osin aiempaa paremmin vastaamaan myös kaupunkihallinnan haasteisiin, kuten asioiden kompleksuuteen, siiloutumiseen ja hallinnan monimutkaisuuteen. Valitut mallit tarjoavat puitteet kaupunkiorganisaation toiminnalle, mutta olennaista onnistumisen näkökulmasta on kuitenkin se, miten näissä puitteissa toimitaan. Johtamisjärjestelmän kehittämisessä huomio tulisi siirtää rakenteista ihmisiin ja prosesseihin. Järjestelmän toimivuuden edellytyksenä on työnjaon, roolien sekä vastuu- ja valtasuhteiden selkeys. Uudistus on avannut mahdollisuuksia, mutta potentiaalia ei hyödynnetä riittävästi. Strategia ei konkretisoidu käytännöiksi ilman vuorovaikutteista johtamista ja riittäviä resursseja.

Arviointiin perustuen esitämme seuraavat kehittämissuosituksiset. Pormestarisopimuksella voitaisiin selkeyttää ylimmän poliittisen ja viranhaltijajohdon rooleja ja työnjakoa sekä sopia yhteisistä menettelytavoista, tavoitteista ja toimintaperiaatteista. Vallan keskittämiseen liittyvien riskien tunnistaminen ja vähentäminen parantaisivat johtamisjärjestelmän toimivuutta ja hyväksyttävyyttä. Kaupungin johtoryhmän ja muiden strategisten työryhmien roolia johtamisessa kannattaa selkeyttää ja niiden toiminnan avoimuutta lisätä. Apulaispormestarien asemaa yhteensovittajina sekä politiikan ja hallinnon että kaupunkilaisten ja kaupunkiorganisaation välillä kannattaa vahvistaa. Vuorovaikutteisuuden lisääminen kaupungin toiminnassa ja johtamisessa parantaisi kaupungin kehittämistä sekä vahvistaisi henkilöstön ja kaupunkilaisten osallisuuden kokemusta ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin.

Sammandrag

År 2017 gjordes en förvaltningsreform vid Helsingfors stad. Den så kallade borgmästarmodellen togs i bruk, liksom också förvaltningssektormodellen samt modellen för delaktighet och interaktion. En utredningsgrupp bestående av forskare från Tammerfors universitet har under åren 2019-2021 jobbat med en akademisk helhetsbedömning av ledarskapssystemreformen. Syftet med utvärderingen var att utreda hur bra reformens målsättningar nåtts och hur staden med hjälp av det nya ledarskapssystemet lyckats svara på de utmaningar en effektiv och demokratisk styrning av staden inneburit.

Forskningsmaterialet bestod av intervjuer med tjänsteinnehavare, förtroendevalda och fokusgrupper, undersökningsmaterial om informationsledning och om personalens åsikter, samt dokumentmaterial.

Kontentan av utvärderingen kan komprimeras enligt följande: Kommunalvalens utgång avspeglas nu mera direkt på stadens högsta lednings verksamhet och på hela stadsorganisationen. Det politiska ledarskapet har stärkts och elitiserats i och med att makten koncentrerats. Aktörernas roller och arbetsfördelning är delvis oklara. Förvaltningssektormodellen har förbättrat koordineringen av stadsorganisationens funktioner och minskat på silotänkandet. Stadsförvaltningen som helhet har blivit lättare att styra, men samtidigt har arbetet i nämnderna blivit mera betungande. Reformen har också medfört nya behov av koordinering i och med att det blivit fler hierarkiska nivåer. Uppmuntrandet till invånardelaktighet sker lösryckt från styrningen, och sköts av enskilda personer, i stället för att deltagandet skulle ses som en del av ett nytt slags organisationskultur. För att förebygga denna särskiljning behövs en gemensamt omfattad uppfattning om deltagandets värde, betydelse och fördelar. Reformen stöder stadens möjligheter att utvecklas, men personalens förmåga till förnyelse har lidit på grund av brådskan och arbetsbördan. Kunskap och information samlas in mångsidigt, men analyseringen och rapporteringen motsvarar inte beslutsfattandets behov. Stadens roll har stärkts nationellt och internationellt.

Medlen för att reformera ledarskapssystemet, nämligen borgmästarmodellen, förvaltningssektormodellen samt modellen för delaktighet och interaktion, ger förutsättningar för effektiv och demokratisk styrning inom staden. Borgmästarmodellen möjliggör och stöder en starkare roll för staden nationellt och internationellt, i en ny, lokal, anda. Delaktighetsmodellen stöder i sin tur förståelsen av den nya lokalandan som något som gäller hela stadsgemenskapen och där fokus ligger på förhållandet mellan stadsorganisationen och stadsgemenskapen. Tack vare reformen kan man delvis bättre än tidigare svara även på stadsstyrningens utmaningar, till exempel att saker är komplexa, att det uppstår silotänkande, och att styrningen är komplicerad. De utvalda modellerna ger ett ramverk för stadsorganisationens verksamhet, men väsentligt med tanke på framgång är ändå hur man agerar inom dessa ramar. Då man utvecklar ledarskapssystemet borde fokus skiftas över från strukturer till individer och processer. En förutsättning för att systemet ska fungera är att arbetsfördelning, roller samt ansvars- och maktförhållanden är klara och tydliga. Reformen har öppnat nya möjligheter, men den potentialen utnyttjas inte tillfyllest. Strategi konkretiseras inte i praxis utan att det finns interaktivt ledarskap och tillräckliga resurser.

På grundval av vår utvärdering föreslår vi följande åtgärder: Genom borgmästaravtalet kunde man göra den högsta politiska ledningens och tjänstemannaledningens roller och arbetsfördelning klarare, och komma överens om gemensamma förfaranden, målsättningar och verksamhetsprinciper. Identifiering och minskning av riskerna med koncentration av makt skulle ge ledarskapet bättre funktionalitet och legitimitet. Det är idé att precisera stadens ledningsgrupps och andra strategiska arbetsgruppers roll

inom styrningen, och att ge mera insyn i deras arbete. Det lönar sig också att stärka de biträdande borgmästarnas roll som sammanjämkare mellan politik och förvaltning, invånare och stadens organisation. Ökad interaktion inom stadens verksamhet och styrning skulle förbättra utvecklandet av staden och stärka stadens anställdas och invånarnas delaktighetskänsla och engagemang för gemensamma målsättningar.

Summary

The governance system of the City of Helsinki was reformed in 2017. As a result of the reform, the City of Helsinki adopted a mayoral system, a division model and a new model for participation and interaction with residents. A team of researchers at Tampere University completed a comprehensive academic evaluation research of the reform between 2019 and 2021. The purpose of the research was to evaluate, how the objectives of the reform have been achieved, and to determine, whether the new system can effectively respond to the challenges associated with effective and democratic urban governance.

The research data consists of interviews with officeholders and elected officials, information and knowledge management surveys, staff surveys and various documents.

The main findings are presented below. The results of the municipal election are now better and more directly reflected in the activities of leading politicians and civil servants, and in the entire organisation of the City of Helsinki. Following the centralisation of power, political leadership has strengthened and subsumed elitist elements. The roles and responsibilities of different actors, particularly deputy mayors, are still partly unclear. The division model has improved the coordination of functions and activities within the City's organisation and helped to break down silos. The governability of the organisation has improved, but the workload of committee members has increased. By introducing new hierarchical levels, the reform has also brought up needs for new kind of coordination. Rather than seeing the participation of residents as an integral part of the new organisational culture, the efforts to encourage participation are not integrated into the whole governance system but depend on the actions of individuals. To prevent this detachment, it is important to build a shared understanding of the value, significance and benefits of public participation. The reform reinforces the City's potential for development, but the capability for renewal among staff has suffered due to their busy schedules and heavy workloads. Although data is collected from diverse sources, the subsequent analysis and reporting do not adequately support decision-making. The role of the City of Helsinki has become more prominent both in Finland and beyond.

The means selected for reforming the governance model, namely the mayoral model, division model and the model for participation and interaction, provide a blueprint and the prerequisites for effective and democratic urban governance. The mayoral model enables and supports the efforts to strengthen the City of Helsinki's role at the national and international levels in line with the ideas of new localism. The model for participation, in turn, helps to build an understanding of new localism as a concept that applies to the entire urban community and places a special emphasis on the relationships between the City's organisation and the community. In part, the new model is capable of responding more effectively to the challenges of urban governance, such as complexity of the tasks at hand, the tendency to form silos, and the complicated nature of urban governance as a whole. While the selected models provide a framework for the operations of the organisation, what is essential from the perspective of making it all work is how people operate within this framework. In the future development, the focus should be shifted from structures to people and processes. The functionality of the system depends on a clear division of duties, roles, responsibilities and authority relations. The reform has opened up new possibilities, but its full potential remains untapped. The strategy cannot be translated into concrete practices without interactive leadership and sufficient resources.

Based on our findings, we present the following recommendations for further development. A mayor agreement could be helpful in clarifying the roles and the division of tasks between political leaders and senior officeholders and setting out common procedures, goals and operational principles. The functionality and acceptance of the governance system could be improved by identifying and addressing the risks associated with the centralisation of power. The role that the management team and other strategic committees play in the governance of the city should be clarified and the transparency of their activities increased. The role of deputy mayors as bridge builders not only between politics and governance but also between residents and the City's organisation should be further strengthened. In terms of the activities and management of the City of Helsinki, increased interaction would support the development of the city and foster a sense of participation among staff and residents as well as their commitment to the common goals.

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistus arviointitutkimuksen kohteena: tausta, tavoite ja toteutus

Anni Jäntti & Arto Haveri

Arviointitehtävä

Tampereen yliopiston tutkijoista koostuva tutkimusryhmä toteutti Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateemisen kokonaisarviointitutkimuksen vuosina 2019–2021. Arviointi koostuu tavoiteperusteisesta ja kehittämisorientoituneesta arvioinnista. Tavoiteperusteisen arvioinnin arviointikriteerit on johdettu Helsingin kaupunginvaltuuston uudistukselle asettamista tavoitteista. Johtamisjärjestelmän uudistukselle asetetut tavoitteet olivat:

1. kuntavaalituloksen heijastuminen suuremmin kaupungin johtamiseen,
2. demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden paraneminen sekä
3. kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen roolin vahvistuminen kaupungin johtamisessa.

Kehittämisorientoituneessa arvioinnissa arviointikriteerit on rakennettu teorialähtöisesti tunnistamalla kaupunkien johtamista ja hallintaa käsittelevästä tieteellisestä tutkimuksesta hyvän kaupunkihallinnan ja johtamisen elementtejä (ks. tarkemmin Jäntti tässä teoksessa).

Arviointikokonaisuus muodostuu kuudesta osa-alueesta. Arviointitutkimusta ohjaavina kysymyksinä olivat:

1. Miten uudistus tukee poliittista johtamista ja poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuuden toimivuutta?
2. Miten toimialamalli vaikuttaa johtamiseen?
3. Miten uudistus tukee kansalaisosallistumista?
4. Miten uudistus tukee kaupungin uudistumiskykyä ja johtamisen uudistumista esimerkiksi kokeilukulttuurin ja kehittämistoiminnan edellytysten näkökulmasta?
5. Miten uudistus tukee tiedolla johtamista?
6. Miten uudistus tukee kaupungin roolin vahvistumista ja avautumista kansallisesti ja kansainvälisesti?

Akateemisen arviointitutkimuksen tehtävänä on toimia tiedolla johtamisen välineenä. Arvioinnin tarkoitus on tuottaa tietoa siitä, miten uudistuksessa on onnistuttu ja minkälaisia tuloksia ja vaikutuksia sillä on ollut. Arviointi perustuu teoreettiseen ymmärrykseen julkisen johtamisen muutosvoimista ja strategisen päätöksenteon dynamiikasta. Tutkimuksen tarkoitus on kytkeä kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen tarkastelu osaksi laajempaa yhteiskunnallista keskustelua tehokkaasta ja demokraattisesta kaupunkihallinnasta.

Arviointitutkimus on luonteeltaan soveltavaa: siinä yhdistyvät ”arviointi” ja ”tutkimus”. Arviointiin liittyy arvottaminen eli toiminnan arvon määrittäminen tiettyjen tilaajan kanssa yhdessä sovittujen kriteerien näkökulmasta. Tutkimus puolestaan tarkoittaa, että arviointi toteutetaan systemaattisesti tieteellisin menetelmin. Arviointitutkimuksessa

keskeistä on riippumattomuus: tutkimuksen tekijät voivat muilta osin tehdä valintoja onnistuneen tutkimuksen toteuttamiseksi, päättää käytettävistä menetelmistä, aineistoista ja päättelyn tavoista noudattaen tieteellisen tutkimuksen periaatteita.

Tähän arviointitutkimukseen sisältyy kehittämisulottuvuus. Arviointitutkimuksessa tuotettavaa tietoa voidaan hyödyntää kaupungin johtamisjärjestelmän jatkokehittämisessä. Tutkimuksen avulla voidaan tarkastella johtamisen toimivuutta suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin ja tuoda esiin mahdollisia kehittämiskohteita. Arviointitutkimustiedon pohjalta esitetään toimenpidesuosituksia kehittämisen pohjaksi.

Arvioinnin toteuttamisessa on hyödynnetty erilaisia aineistoja. Pääasiallisena aineistona on ollut haastatteluaineisto. Tutkimusryhmä haastatteli syksyllä 2019 yhteensä 73 Helsingin kaupungin viranhaltijaa ja luottamushenkilöä. Haastatteluaineistoa täydennettiin vielä syksyn 2020 aikana, jolloin haastateltiin uudelleen pormestaristo ja kuusi viranhaltijaa. Täydentävien haastattelujen avulla kerättiin aineistoa sellaisista kysymyksistä, joita tutkimusryhmälle nousi väliarvioinnin yhteydessä. Lisäksi alkuvuodesta 2020 toteutettiin neljä fokusryhmähaastattelua (nuoriso-, vammais- ja vanhusneuvostojen jäsenille sekä stadiluotseille), joiden avulla tavoitettiin yhteensä 21 henkilöä. Arvioinnin toteuttamiseksi kerättiin alkuvuodesta 2020 myös tietojohtamiseen liittyvää kyselyaineistoa. Kysely osoitettiin Helsingin kaupungin 1281 viranhaltijalle ja siihen saatiin 379 vastausta (vastausprosentti 29,6 %). Aineistoina on käytetty myös dokumenttiaineistoa, Helsingin intranetin kautta kerättyä kyselyaineistoa sekä Helsingin kaupungin toteuttamaa muutospulssikyselyaineistoa vuodelta 2019. Aineisto on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

Akateemisen kokonaisarvioinnin päähavainnot uudistuksen vaikutuksista on raportoitu Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateemisen kokonaisarvioinnin väliraportissa vuonna 2020 (Jäntti & Haveri 2020). Nämä keskeiset havainnot kuvataan tiivistetysti myös tässä raportissa. Käsillä olevassa loppuraportissa keskitytään niihin tutkimusryhmämme tunnistamiin kriittisiin elementteihin, jotka ovat keskeisiä kaupungin johtamisjärjestelmän toimivuuden kehittämisessä.

Lähtötilanne ja uudistuksen esittely

Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistus toteutettiin 1.6.2017. Uudistus perustuu Helsingin kaupunginvaltuuston päätökseen (22.6.2016), jossa mainitaan uudistuksen valmistelussa noudatetut kaupunginvaltuuston päättämät periaatteet:

- Asukaslähtöisyys kaupungin palvelukokonaisuudessa paranee.
- Osallistumisen ja vuorovaikutuksen mahdollisuudet paranevat kaupunkitasoisesti ja alueellisesti.
- Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus paranee.
- Valmistelu ja päätöksenteko säilyvät selkeästi erillään.
- Luottamushenkilöiden toimintaedellytykset paranevat.
- Kaupungin toiminnan tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat.

Uudistukseen sisältyi kolme muutosta. Ensinnäkin Helsinki siirtyi pormestarihallintamalliin, jossa kaupungille valittiin pormestari ja neljä apulaispormestaria. Tätä ennen Helsingin kaupungin johtaminen perustui virkajohtajamalliin, jossa kaupungin johtohenkilönä toimi kaupunginjohtaja, jonka lisäksi ylimpään viranhaltijajohtoon kuului neljä apulaiskaupunginjohtajaa. Pormestarihallinnalla pyrittiin erottamaan toisistaan viranhaltijavalmistelu ja poliittinen päätöksenteko. Valtuusto valitsee päätoimisina luottamushenkilöinä toimivat pormestarit ja apulaispormestarit vaalikaudeksi kerrallaan. Pormestari

toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja apulaispormestarit toimialalautakuntien puheenjohtajina sekä kaupunginhallituksen jäseninä.

Toiseksi kaupunkioorganisaatiota uudistettiin siirtymällä virastomallista ns. toimialamalliin: Hallintokuntien rajoja poistettiin yhdistämällä virastoja laajemmiksi toimialoiksi siten, että keskushallinnon lisäksi muodostettiin neljä toimialaa aikaisempien 31 viraston tilalle. Lisäksi lautakuntarakenne uudistettiin yhdistämällä aikaisemmat 14 lautakuntaa neljäksi toimialalautakunnaksi. Toimialamallin tavoitteina on, että palvelujen asukaslähtöisyys paranee ja kaupunginvaltuuston sekä kaupunginhallituksen strateginen ohjaus tehostuu.

Kolmanneksi johtamisjärjestelmän uudistuksen yhteydessä uudistettiin myös kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, jonka avulla tavoitellaan kaupungin toiminnan asukaslähtöisyyden ja kaupunkilaisten osallisuuden parantumista. Johtamisjärjestelmään kytkeytyvän Helsingin osallisuus- ja vuorovaikutusmallin periaatteena on hyödyntää kaupunkilaisten osaamista ja asiantuntemusta, mahdollistaa omaehtoinen toiminta ja luoda yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet. Tarkoituksena on lisätä asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumista palveluiden sekä päätöksenteon kehittämiseen.

Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistusta voi kokonaisuutena pitää erittäin merkittävänä ja laajana hallinnonuudistuksena, johon liittyvät muutokset näkyvät niin työntekijöiden, esihenkilöiden kuin poliittisen ja viranhaltijajohdon tasolla. Helsingin kaupungin palveluksessa työskentelee noin 38000 työntekijää, ja Helsinki onkin Suomen suurimpia työnantajia.

Uudistus pyrkii vastaamaan kolmeen kuntajohtamisen ajankohtaiseen ja pysyväisluontoiseen haasteeseen. Ensinnäkin poliittisen johtamisen ja poliittisten päätöksentekijöiden tahdon kanavoitumisen käytännön hallintotoimintaan, palveluihin ja kehittämiseen koetaan olevan puutteellista. Keskustelu asiasta käsittelee virkajohdon ja poliittisen johdon välistä työnjakoa, rooleja ja asemaa. Virkajohtajamallin on nähty vaikeuttavan poliittisen tahdon kanavoitumista ja pormestarihallintamalliin on ladattu monia odotuksia poliittisen johtamisen tehostumisen, politiikan kasvottumisen ja politiikan kiinnostavuuden osalta.

Toisena haasteena on kuntahallinnon ja palvelutuotannon siiloutuminen ja tähän liittyvä kokonaisuuden hallinnan pirstoutuminen. Perinteisen lautakuntajärjestelmän on osaltaan nähty heikentävän hallituksen mahdollisuuksia kokonaisuuden hallintaan, ja etenkin ns. valiokuntamallin ja puheenjohtajamallin on arvioitu edesauttavan siiloista eroon pääsyä, samalla kun ne korostavat vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden merkitystä.

Kolmanneksi keskeiseksi haasteeksi on tunnistettu osallistuvan demokratian muotojen heikko juurtuminen osaksi kaupungin kehittämistä ja päätöksentekoa. Edustuksellisen demokratian rinnalla tarvitaan entistä vahvemmin osallistuvan demokratian muotoja kaupungin johtamisen kehittämiseksi. Tämä muutos vaikuttaa onnistuessaan niin viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden kuin työntekijöiden, mutta myös kuntalaisten rooleihin ja toimintaan.

Kuntien ja kaupunkien perinteisiä tehtäväalueita ovat hyvinvointipalvelujen järjestäminen, elinkeinojen kehittäminen sekä yhdyskuntarakenteeseen, demokratiaan ja identiteettiin liittyvät kysymykset. Näiden ohella kaupunkien rooli ilmastonmuutoksen torjunnassa ja laajemmin ympäristökysymyksissä on olennaisen tärkeä. Viimeistään COVID 19 -pandemian myötä myös kaupunkien rooli kriisien torjunnassa ja hallinnassa on kasvattanut merkitystään. Kaupungistumiskehityksen myötä kaupunkien merkitys erilaisten globaalien ja yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijana on yhä merkittävämpi, mikä osaltaan luo tarvetta johtamisjärjestelmien kehittämiseksi. Uudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutumisen arvioimisen lisäksi tässä raportissa tarkastellaankin

ko. uudistusta myös kehittämisorientoituneen arvioinnin näkökulmasta kiinnittäen huomiota kaupungin uudistumiskykyyn, johtamisen uudistumiseen ja tiedolla johtamiseen sekä kaupungin avautumiseen.

Hallinnonuudistus toimii käännekohtana, joka avaa mahdollisuuksia erilaisiin muutoksiin varsinaisten rakenteellisten muutosten lisäksi. Tässä raportissa tarkastellaan uudistuksella tavoiteltujen muutosten toteutumista, mutta myös sellaisia odottamattomia ja jopa epätoivottuja tai uudistukselle asetettujen tavoitteiden vastaisia muutoksia, joita uudistuksesta on seurannut.

Keskeiset havainnot uudistuksen vaikutuksista

Seuraavassa kokoamme yhteen keskeiset havainnot uudistuksen vaikutuksista. Havainnot perustuvat Tampereen yliopiston tutkimusryhmän toteuttamaan akateemiseen kokonaisarviointiin (ks. myös Jäntti & Haveri 2020), KPMG:n toteuttamaan konsulttiarviointiin (KPMG 2019), Hankenin etnografisen arvioinnin väliraportteihin (Virtaharju & Sorsa 2019; Virtaharju & Sorsa 2020), Helsingin kaupungin tekemään raporttiin henkilöstön näkemyksistä (Helsingin kaupunki 2019a), Helsingin kaupungin toteuttamaan osallisuusmallin väliarviointiraporttiin (Helsingin kaupunki 2019b), Helsingin tarkastuslautakunnan arviointikertomukseen (Helsingin kaupunki 2020) sekä tarkastusviraston arviointimuistioon (Tiili, Kaartinen & Seppälä 2020).

Taulukkoon 1 on koottu em. arviointien tuloksena syntyneet havainnot. Havainnot esitetään selkeyden vuoksi jaoteltuna uudistuksen kolmen elementin mukaisesti. Osa havainnoista on luonteeltaan sellaisia, jotka liittyvät useampaan kuin yhteen uudistuksen elementtiin. Näiltä osin havainnot on esitetty sen elementin yhteydessä, johon se tulkintamme mukaan kiinteimmin liittyy. Taulukon yläosassa on sellaisia havaintoja, jotka liittyvät läpileikkaavasti koko johtamisjärjestelmään.

Taulukko 1 Arviointien tuloksena syntyneet havainnot

Koko johtamisjärjestelmää koskevat havainnot		
Työnjako, roolit ja vastuut ovat epäselviä.		
Toimijoiden rooleja ja tehtäviä (esim. kansliapäällikkö, apulaispormestarit) tulkitaan eri tavoin.		
Uudistus ja erityisesti organisaatiokulttuurin muutos ovat kesken.		
Tiedonkulussa ja muutosviestinnässä on ollut ongelmia.		
Työkuorma on kasvanut ja työssä jaksamisen ongelmat ovat lisääntyneet.		
Johdon ja henkilöstön näkemykset ja tulkinnat uudistuksen vaikutuksista ovat polarisoituneet.		
Työntekijöiden puutteelliseksi koettu osallisuus on heikentänyt henkilöstön sitoutumista uudistuksen toimeenpanoon.		
Uudistus on jäänyt henkilöstölle vieraaksi ja irralliseksi.		
Perustyön ja kehittämisen yhteensovittaminen vaatii resursseja, mihin ei kaikilta osin ole riittävästi varauduttu.		
Pormestarimalli	Toimialamalli	Osallisuus- ja vuorovaikutusmalli
Poliittinen johtaminen on vahvistunut.	Siilojen purku on tehostanut strategista johtamista ja kokonaisuuden hallintaa.	Osallistumisen rakenteita ja osallistumismahdollisuuksia on vahvistettu.
Poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuus on muotoutumassa.	Toimialojen johtamiskulttuurin ja käytänteiden jäsentyminen on eri vaiheissa.	Osallistuminen on vielä osin irrallinen perustyöstä ja johtamisjärjestelmästä.
Apulaispormestarien rooli on epäselvä.	Lautakuntatyön kuormittavuus on kasvanut.	Kaupunkilaisten osaamista ja asiantuntijuutta ei hyödynnetä laaja-alaisesti.
Kehittäminen, edunvalvonta ja kansainvälistyminen ovat vahvistuneet.	Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus on parantunut.	Uudistus on luonut hyvän pohjan asukaslähtoisemmälle toiminnalle.
Uudistamisen merkitys tunnistetaan, mutta ketteryys ja kehittäminen ovat osin ristiriitaista.	Kanslian ja toimialojen välinen työnjako on epäselvä.	Osallistumismahdollisuuksien edistämisen resursseja on vahvistettu kaupungin-kansliassa.
Johtamisen uudistaminen on nopeutunut, mutta heikentänyt johtamisen pitkäjänteisyyttä.	Toimialat ylittävä yhteistyö on paikoin haastavaa ja horisontaalisten kytkentöjen rakentuminen hidasta	Vaikuttamistoimielinten asiantuntemusta ei hyödynnetä riittävästi.
Valmistelu ja päätöksenteko eivät tavoitteen mukaisesti ole pysyneet erillään, vaan sekoittuneet entisestään.	Toimialajohtajista on tullut merkittävä vallankäyttäjryhmä kaupungin organisaatiossa	Tieto erilaisista osallistumismahdollisuuksista ei ole tavoittanut kaupunkilaisia.
Ohjaaminen on hajanaisempaa ja ristiriitaisempaa.		
Toiminnan läpinäkyvyydessä on ongelmia.		
Valta on keskittynyt.		
Valta on kasvottunut.		
Strategisen johtamisen ja kaupunkistrategian painoarvo on kasvanut toimintojen uudistamisen ja koordinaation välineenä		

Edellä esitetyt keskeiset havainnot on tiivistetty neljään teemaan: johtaminen, toimintaedellytykset, toimintakulttuuri, valta- ja vastuusuhteet. Näiden teemojen avulla voidaan hahmottaa, minkälaisiin kaupunkihallinnan elementteihin uudistus on vaikuttanut.

Ensinnäkin johtamisjärjestelmän uudistus on luonnollisestikin vaikuttanut kaupungin johtamiseen. Uudistus on vahvistanut kaupungin poliittista johtamista. Tämä näkyy siten, että kuntavaalien tulos heijastuu suuremmin kaupungin ylimmän johdon toimintaan ja koko kaupunkiorganisaatioon. Poliittisen johtamisen vahvistuminen on kuitenkin lähinnä ylimmän poliittisen johdon aseman vahvistumista ja suurelta osin pormestarin kanavoimaa.

Poliittisen johtamisen suhteessa linjaorganisaation ammatilliseen ohjaukseen on päällekkäisyyksiä ja epäselvyyksiä. Toimialojen kokoamisen ja siilojen vähentämisen myötä kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus on parantunut, mikä helpottaa kaupungin kokonaisjohtamista ja -hallintaa. Kuitenkin pormestarimallin myötä ohjausta – osin keskenään ristiriitaista – tulee monelta taholta ja monien henkilöiden, kehittämisohjelmien, ohjeistusten ja käytäntöjen linjaamana. Poliitikkojen ja viranhaltijoiden välinen työnjako on liudentunut aiempaa poliittisemmässä hallinnossa.

Osallistuminen on vielä osin irrallinen johtamisjärjestelmästä ja perustystä. Kansalaisosallistumisen edistäminen vaikuttaa olevan yksittäisten henkilöiden varassa sen sijaan, että osallistuminen nähtäisiin osana uudenlaista organisaatiokulttuuria. Osallistumisen juurruttaminen toimintatapoihin ja -kulttuuriin edellyttää osallistumista tukevaa johtamista ja organisaatiokulttuurin muutosta. Samoin kuin pormestarimalli, kansalaisosallistumisen edistäminen tarvitsee kasvot, joilla johdetaan ja viestitään muutoksesta.

Toiseksi uudistus on vaikuttanut organisaation uudistumiseen ja sen eri osien toimintaedellytyksiin. Johtamisjärjestelmän uudistus ja sen toimeenpano on vahvistanut kaupungin kehittämistä. Johtamisen uudistaminen on lisännyt kaupungin toimijoiden uudistusvalmiutta, mutta samalla jatkuva kehittämistarve kuormittaa henkilöstöä.

Myös luottamushenkilötyön näkökulmasta uudistus näyttäytyy osin hyvin kuormittavalta. Lautakuntien määrän tuntuva vähentäminen on lisännyt yksittäisisissä lautakunnissa käsiteltävien asioiden määrää. Luottamushenkilötyön työmäärän ja kuormittavuuden lisääntyminen voi heikentää luottamushenkilötyön laatua ja edellytyksiä, ja vaarana on, että esimerkiksi työssäkäyvät luottamushenkilöt joutuvat jättäytymään pois luottamustehtävistä. Lautakuntien työssä mahdollisuus perehtyä käsiteltäviin asioihin riittävästi on työmäärän lisääntyessä kaventunut. Käsiteltävien asioiden laajuus ja suuri määrä voivat heikentää luottamushenkilötyön laatua, jos luottamushenkilöillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta perehtyä riittävästi käsiteltävänä oleviin asioihin.

Johtamisen uudistaminen on nopeutunut, mutta samalla johtamiseen on tullut lyhytjänteisyyttä poliittisen ulottuvuuden vuoksi. Johtamisen uudistumisessa vahvana toimijana ja katalysaattorina toimii pormestari, etenkin pormestari. Riskinä on, että johtamisen vahva henkilöityminen yhdistettynä valtuustokausiin voi pahimmillaan vähentää kehittämisen pitkäjänteisyyttä. Mallin valtaa keskittävään luonteeseen liittyy myös se, että pormestaria vailla olevien valtuustoryhmien ääni jää kehittämisessä helposti taustalle tai kuulumattomiin.

Uudistuksella on luotu edellytyksiä osallistumismahdollisuuksien vahvistamiselle ja kaupungin asukaslähtöisemmälle toiminnalle. Erityisesti kaupunginkansliassa osallistumismahdollisuuksien edistämisen resursseja on lisätty, mutta toimialoilla resurssit ovat vielä paikoin puutteellisia suhteessa tavoitteisiin ja tehtäviin.

Kolmanneksi näkyväksi tulevat uudistuksen vaikutukset toimintakulttuuriin sekä erilaisten toimintakulttuurien törmäyksiin vanhan ja uuden johtamisjärjestelmän välillä, mutta myös kaupunkiorganisaation sisäisten erilaisten toimintakulttuurien välillä.

Toimialat ovat edenneet uudistuksessa eritahtisesti. Erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittaminen ja synergiaetujen löytäminen ei ole ollut kaikilla toimialoilla yhtä helppoa. Lisäksi suuriin toimialoihin siirtyminen on lisännyt esihenkilötasoa.

Uudistuksen vaikutuksesta vahvistunut poliittinen johtaminen näkyy kaupunkiorganisaation johtamisessa aiempaa suoremmin ja selvemmin. Uudenlainen tapa johtaa kaupunkia poikkeaa viranhaltijavetoisesta johtamistavasta ja -kulttuurista, mikä osaltaan tuo näkyväksi erilaiset toimintakulttuurit.

Neljänneksi uudistus on vaikuttanut eri toimijoiden välisiin valta- ja vastuusuhteisiin. Keskeisten toimijoiden roolien epäselvyys ja eri toimijoihin kohdistuvat ristiriitaiset odotukset voivat vaikeuttaa johtamista. Toimijoiden roolit, perustehtävät, työnjako sekä valta- ja vastuusuhteet näyttävät vielä osin epäselvinä, mikä voi heikentää johtamista ja työn organisointia. Monitulkintaisuutta ja erilaisia odotuksia liittyy esimerkiksi apulaispormestarien ja pormestariston poliittisten avustajien toimivaltaan, rooliin ja asemaan kaupunkiorganisaatiossa. Myös kaupunginkanslian ja toimialojen välinen työnjako näyttää epäselvänä. Toiminnan ja päätöksenteon avoimuus ja tilivelvollisuussuhteiden läpinäkyvyys voivat heikentyä rooliepäselvyyksien vuoksi. Valmistelu ja päätöksenteko eivät uudistuksen tavoitteen mukaisesti ole pysyneet erillään, vaan ne ovat pikemminkin sekoittuneet entisestään.

Uudistuksen myötä valta on keskittynyt ja kasvottunut. Kaupungin poliittiseen organisaatioon on muodostunut neljä valtarakenteen tasoa, joissa valtaa käyttävät: 1) pormestari 2) apulaispormestarit 3) kaupunginhallituksessa olevat muut luottamushenkilöt ja 4) muut luottamushenkilöt. Toimialamallin myötä toimialajohtajista on tullut merkittävä vallankäyttäjryhmä kaupungin viranhaltijaorganisaatiossa.

Loppuraporttimme koostuu tämän johdantoluvun lisäksi demokraattisen ja tehokkaan kaupunkihallinnan kriteereitä käsittelevästä metaviitekehyksestä sekä kuudesta tutkimusartikkelista, joissa tarkastellaan johtamisjärjestelmän toimivuuden ja tulevaisuuden kaupunkihallinnan kannalta keskeisiä tutkittavia ilmiöitä. Ensimmäisessä artikkelissa analysoidaan johtamisuudistuksen vaikutusta poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon kokonaisuuden toimintaan pormestarmallin näkökulmasta. Toisessa artikkelissa keskitytään kaupungin koordinaatioon. Kolmannen artikkelin aiheena on kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen osana kaupungin johtamisjärjestelmää. Neljäs artikkeli keskittyy kaupungin uudistumiskykyyn ja johtamisen kehittämiseen. Viidennessä artikkelissa tarkastellaan tiedon hyödyntämistä ja digitalisaatiota kaupungin johtamisessa ja päätöksenteossa. Kuudennessa artikkelissa keskitytään kaupungin avautumiseen ja resurssien hyödyntämiseen. Raportin lopuksi esitetään kokoavat johtopäätökset johtamisjärjestelmästä ja sen uudistuksesta sekä suositukset johtamisjärjestelmän kehittämiseksi. Näiden arviointikokonaisuuden yhteisten suositusten lisäksi jokaisen artikkelin lopussa on artikkelin teemaan liittyviä johtopäätöksiä ja kehittämissuosituksia.

Lähteet

Helsingin kaupunki (2019a) Henkilöstön näkökulma johtamisjärjestelmän uudistukseen. Helsingin kaupunki.

Helsingin kaupunki (2019b) Osallisuus- ja vuorovaikutusmallin väliarviointiraportti 2019. Helsingin kaupunki.

Helsingin kaupunki (2020) Arviointikertomus 2019. Helsingin kaupunki.

Jäntti, A. & Haveri, A. (toim.) (2020). Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen arviointi. Akateemisen kokonaisarvioinnin väliraportti 2020. Tampere: Tampereen yliopisto.

KPMG (2019). Helsingin johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arviointi 2018–2019. Arvioinnin loppuraportti valtuuston seminaariin.

Tiili, M., Kaartinen, A. & Seppälä, J. (2020). Arviointimuistio. Kanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus 2019. Helsingin kaupunki.

Virtaharju, J. & Sorsa, V. (2019). Helsingin kaupungin organisaatiomuutos – muutoksen toteutumisen arviointi. Etnografiahankkeen väliraportti. Svenska Handelshögskolan.

Virtaharju, J. & Sorsa, V. (2020). Helsingin kaupungin organisaatiomuutos – muutoksen toteutumisen arviointi. Etnografiahankkeen väliraportti nro 2. Svenska Handelshögskolan.

Demokraattisen ja tehokkaan kaupunkihallinnan kriteerit

Anni Jäntti

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistusta tarkastellaan tässä arvioinnissa uudistukselle asetettujen tavoitteiden lisäksi tulevaisuuden kaupunkihallinnan teoreettisiin lähtökohtiin peilaten. Uudistuksen ja johtamisjärjestelmän onnistuneisuutta tarkastellaan siis myös kehittämisorientoituneesti, jotta voidaan arvioida Helsingin kaupunkihallinnan kapasiteettia ja sen kehittymismahdollisuuksia. Tässä luvussa hahmotellaan aiemman tutkimuksen pohjalta, millaista on tehokas ja demokraattinen kaupunkihallinta, ja miten kaupungit voivat vastata tulevaisuuden kaupunkihallinnan haasteisiin.

Kaupunkien roolin ja paikallisuuden merkityksen korostuminen

Kaupungeilla on keskeinen rooli niin paikallisten kuin globaalien ongelmien ratkaisijoina sekä aktiivisina toimijoina erilaisten yhteiskunnallisten kysymysten hoitamisessa. Kaupunkien merkitys ratkaisijan roolissa on korostunut 2000-luvulla, kun on etsitty uusia tapoja vastata erilaisiin ongelmiin. (Schrager 2016; McCann 2017; Katz & Nowak 2018, Rapoport ym. 2019.) Barberin teoksessa "If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities" kaupunkien nähdään valtioita paremmin kykenevän ratkaisemaan monia tämän päivän suurista haasteista. Kaupungit kohtaavat arjessa ilmastonmuutoksen, maahanmuuton ja sosiaalisen eriarvoisuuden aiheuttamia ongelmia, jotka valtakunnan tasolla ovat abstraktimpia ja etäisempiä. Sen vuoksi kaupungeilla on parempi tieto ja toimintamahdollisuudet myös ratkaista erilaisia haasteita. Kaupunkien poliittisessa johtajuudessa ratkaisut kiinnittyvät konkreettisesti ihmisten elämää koskettaviin asioihin kuten asumiseen, liikenteeseen, energian kulutukseen, työpaikkoihin ja rikollisuuteen. (Barber 2013.)

Paikallisuuden vahvistumista voidaan tulkita esimerkiksi uuden paikallisuuden (new localism) näkökulmasta. Sen lähtökohtana on käsitys yhteiskunnallisen vallan siirtymästä kansallisvaltioilta kaupungeille ja perinteiseltä julkishallinnolta verkostoille. Uusi paikallisuus korostaa kestävyyttä, läheisyysperiaatetta ja ongelmien ratkaisun moniulotteista luonnetta. (Katz ja Nowak 2018.)

Paikallisuuden vahvistamista pidetään yleislääkkeenä moniin ongelmiin, vaikka siihen liittyy myös riskejä. Paikallisuuden korostaminen voi paradoksaalisesti sekä edistää että estää paikallisuuden huomioimista. Se voi esimerkiksi mahdollistaa paikallisen demokratian vahvistamisen, mutta myös lisätä nurkkakuntaisuutta ja keskittää valtaa. Näin voi käydä, jos paikallisuus ymmärretään suppeasti vain kaupunkioorganisaatioiden paikallisuutena suhteessa valtioon, eikä nähdä paikallisuutta laajasti paikallisiin yhteisöihin ja ihmisiin kiinnittyvänä asiana. (Davoudi & Madanipour 2015.)

Helsingin uudistuksessa paikallisuuden ja kaupunkien roolin vahvistuminen liittyy erityisesti kaupungin avautumiseen, yhteiskunnalliseen rooliin sekä asemaan kansallisissa ja kansainvälisissä verkostoissa. Lisäksi paikallisuuden vahvistuminen liittyy kiinteästi kaupunkilaisten rooliin osana kaupungin toimintaa, johtamista ja kehittämistä sekä osallisuus- ja vuorovaikutusmallin uudistamiseen, jossa pyrkimyksenä on lisätä vuorovaikutusta kaupunkilaisten ja paikallisten yhteisöjen kanssa.

Kaupunkihallinnan monimutkaisuus

Kaupunkien toimiessa monien ilkeiden ongelmien ratkaisijoina tarvitaan uudenlaisia ja tehokkaita kaupunkihallinnan instrumentteja. Kaupunkihallinnan haasteina ovat mm. investointien rahoitus, asioiden kompleksisuus, siiloutuminen, hallinnan monimutkaisuus ja verkostoihin liittyvät ongelmat (Schrager 2016; Meijer & Bolívar 2016; da Cruz, Rode & McQuarrie 2019).

Voidakseen toimia erilaisten verkostojen keskiössä tehokas kaupunkihallinta edellyttää ohjausta ja koordinaatiota, vahvan demokraattisen pohjan ja toiminnan legitimitetin sekä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. (Ks. esim. Cars, Healey, Madanipour & De Magalhães 2002; da Cruz, Rode & McQuarrie 2019.) Monet ratkaistavista asioista edellyttävät sektori- ja organisaatorajat ylittävää yhteistyötä, monitasohallintaa, organisaatioiden sisäisten ja välisten siilojen ylittämistä ja vuorovaikutteista, verkostomaisista toimintaa. Eri intressit huomioiva päätöksenteko ja johtaminen edellyttävät asioiden tekemistä yhdessä muiden toimijoiden kanssa. (Ks. esim. Denhardt & Denhardt 2003; Bussu & Bartels 2014.) Osa yhteistyöstä tapahtuu verkostoissa, mikä onkin toimivan kaupunkihallinnan ja johtamisen edellytys, mutta samalla verkostoihin liittyy mm. demokraattisuuteen, läpinäkyvyyteen ja vastuukysymyksiin liittyviä ongelmia.

Verkostomaisen toiminnan tarpeen välttämättömyydestä huolimatta kaupungeilla on keskeinen merkitys hallinto-organisaatioina vakauden, pitkäjänteisyyden, tehokkuuden ja demokraattisuuden vaalijoina (ks. myös Blakeley 2010). Kaupunkiorganisaatioiden keskeinen rooli tarkoittaa kuitenkin myös sitä, että niiden johtajuus ei voi perustua pelkästään perinteiseen muodolliseen auktoriteettivaltaan, sillä siten on mahdollista ratkaista kaupunkihallinnalle ominaisia arvoriitoja ja vastakkaisia intressejä.

Monimutkaistuvassa ja kansainvälistyvässä maailmassa kaupunkien toimintakenttä laajenee. Vaikka kaupungit ovatkin leimallisesti paikallisia toimijoita, niiden uusi rooli edellyttää myös uudenlaisia toimintatapoja ja kykyä kurottautua monien rajojen yli. Vaikka kaupunkien toiminta ja rooli ovat monipuolistuneet, niiden toiminnan keskiössä on kuitenkin edelleen julkisten palvelujen järjestäminen (Schrager 2016, Rapoport ym. 2019). Julkisten palvelujen välityksellä kaupungit ovat suorimmin läsnä kaupunkilaisten elämässä. Kaupunkeja koskevat myös lainsäädännölliset velvoitteet kansalaisten oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta palvelemisesta, mikä erottaa ne muista toimijoista. (Schrager 2016.) Globaalin, kansainvälisen, verkostomaisen ja samaan aikaan palveluvelvoitteita toteuttavan kaupungin kokonaisuus on monimuotoinen yhdistelmä, joka haastaa kaupunkien kokonaisuudenhallinnan tavoitteen ja siten myös johtamisen ja kehittämisen välineet.

Kaupunkihallinnan haasteista Helsingin uudistuksessa on pyritty selkeimmin vastaamaan organisaation sisäisten siilojen ylittämiseen toimialamallin uudistamisella. Lisäksi monitasohallintaan liittyvä yhteistyö korostuu esimerkiksi suhteessa valtioon ja erilaisissa verkostoissa edunvalvonnan ja kehittämisen tukemiseksi.

Demokraattisen ja tehokkaan kaupunkihallinnan arvopohja

Tehokkaan ja demokraattisen kaupunkihallinnan tulevaisuuden näkökulmasta keskeinen kysymys on, miten kaupunkia voidaan onnistuneesti johtaa siten, että se pystyy hoitamaan monipuoliset tehtävänsä parhaalla mahdollisella tavalla paikallisyhteisön hyväksi. Johtaminen on kytköksissä kaupunkien toiminnan taustalla oleviin arvoihin.

Kaupunkihallintaa ja kaupunkien toimintaa ohjaavina arvoina korostuvat aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys, demokraattisuus, inklusiivisuus, merkityksellisyys, läpinäkyvyys ja vastuullisuus sekä avoimuus

(ks. esim. Meijer & Bolívar 2016; Schragger 2016; McCann 2017). Erityisesti kestävyysnäkökulma laajasti ymmärrettynä on noussut keskeiseksi tulevaisuuden kaupunkihallintaa määrittäväksi tavoitteeksi.

Helsingin uudistuksen taustalla oleva arvopohja heijastelee yleisempiä kaupunkihallintaa ja kaupunkien toimintaa ohjaavia arvoja. Tämä näkyy Helsingin kaupungin ”Maailman toimivin kaupunki”-strategiassa (2017), jossa mm. todetaan, että kaupungin toimivuus ”rakentuu tasa-arvolle, yhdenvertaisuudelle, vahvalle sosiaaliselle koheesiolle ja avoimelle osallistavalle toimintatavalle”. Strategiassa todetaan myös, että ”[k]aupunkia johdetaan ja henkilöstöpolitiikkaa toteutetaan eettisesti, vastuullisesti ja kestävästi”. Kestävyysnäkökulma nostetaan esiin kaupungin tavoitteissa: ”Kokonaisvaltaisen taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyysvarmistaminen on kasvavan kaupungin tärkeimpiä tavoitteita”. Strategiassa Helsinki esitellään ”liberaalin demokratian ja suvaitsevaisuuden vahva[na] edistäjä[nä]”.

Kaupungit resurssien kokoajina

Kaupunkien menestymisen kannalta keskeistä on, miten ne onnistuvat kokoamaan ja hyödyntämään erilaisia resursseja. Nämä resurssit koostuvat institutionaalisista, taloudellisista ja kansalaisresursseista. (Ks. esim. McCann 2017; Katz & Nowak 2018.) Institutionaalisilla resursseilla tarkoitetaan esimerkiksi yliopistoja, oppilaitoksia, asiantuntijoita ja järjestöjä, joiden kanssa tehtävän yhteistyön avulla kaupungit voivat edistää yhteisiä tavoitteita ja saada ongelmanratkaisuun mukaan monenlaista osaamista. Taloudelliset resurssit muodostuvat kaupunkiin kohdistuvista yksityisistä ja julkisista investoinneista, markkinoista ja julkisesta rahoituksesta. Kansalaisresursseilla tarkoitetaan sitä osaamista ja asiantuntemusta, jota yksittäisillä kaupunkilaisilla ja heidän muodostamillaan yhteisöillä on.

Erilaisten resurssien kokoaminen ja toimijoiden aktivoiminen edellyttävät kaupungilta institutionaalista hallintakapasiteettia. Kapasiteetti kehittyy jatkuvassa vuorovaikutuksessa eri toimijoiden välillä (esim. valtio, kaupunkilaiset, yritykset, eturyhmät, aktivistit, puolueet, hallinto-organisaatiot). Institutionaalinen kapasiteetti viittaa siihen, että se mahdollistaa yksilöiden ja ryhmien kollektiivisen toiminnan ja resurssien hyödyntämisen merkityksellisen toiminnan aikaansaamiseksi. Olennaista on ymmärrys siitä, että vaikka kaupunkiorganisaatio onkin keskeinen toimija muutoksen aikaansaamisessa ja johtamisessa, urbaani toimijuus on moneen tahoön pirstoutunutta ja eri toimijoiden intressit voivat olla samanaikaisesti osin samansuuntaisia, mutta myös keskenään ristiriitaisia. Institutionaalisen kapasiteetin ytimessä onkin näiden monien, pirstoutuneiden toimijoiden kyky toimia yhdessä ja kaupunkien kyky edistää tätä yhteistyötä. (Healey, Cars, Madanipour & De Magalhães 2017.)

Institutionaalinen kapasiteetti muodostuu verkostoissa ja kompleksisissa sosiaalisissa suhteissa. Kyse ei ole pelkästään muodollisista, virallisista hallintoon kytkeytyvistä käytännöistä ja rakenteista, vaan erilaisista paikallisista ja alueellisista vuorovaikutussuhteista ja verkostoista. Näin kaupungin institutionaalinen kapasiteetti muuttuu jatkuvasti. (Healey ym. 2017.)

Resurssinäkökulmaan kytkeytyy myös ajatus kaupungin älykkyydestä (smart city), mitä voidaan pitää yhtenä tulevaisuuden kaupunkikehitystä määrittävänä suuntana. Kaupungin älykkyyden ytimessä ovat tieto, inhimillinen toiminta sekä eri toimijoiden yhteen saattaminen ja yhdessä tekeminen, mikä edellyttää hallinnon uudelleenjärjestäytymistä, datan avaamista ja hyödyntämistä sekä kansalaislähtöistä yhteistyötä. (Castelnovo ym. 2016; Meijer & Bolívar 2016.)

Helsingin uudistuksessa yhtenä tarkastelukohteena on resurssien kokoamiseen liittyen kaupungin avautuminen kansalaisyhteiskunnan ja erilaisten sidosryhmien suuntaan.

Tästä näkökulmasta keskeistä on, miten Helsinki onnistuu toimimaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa ja kokoamaan resursseja kaupunkiorganisaation ulkopuolelta.

Demokraattisen kaupunkihallinnan vahvistaminen

Demokraattisen ja tehokkaan kaupunkihallinnan keskiössä on demokratiavajeeseen vastaaminen, kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien luominen ja vahvistaminen (ks. esim. Schragger 2016). Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet lisäävät kansalaisten luottamusta julkiseen hallintoon, päätöksentekijöihin ja päätösprosesseihin (ks. esim. Welch 2012), ja osallistumisen avulla voidaan parantaa päätöksentekoa, minkä vuoksi kansalaisten rooli on älykkään kaupungin näkökulmasta keskeinen (Castelnovo ym. 2016).

Kansalaisilla on aiempaa enemmän erilaisia vaikutusmahdollisuuksia, mutta vaikuttaminen kaupunkien toimintaan ja päätöksentekoon voi olla monimutkaisempaa. Verkostomaisesti toimivien kaupunkien valta- ja vastuusuhteet voivat olla epäselviä ja päätöksenteon läpinäkyvyydessä voi olla ongelmia, mikä puolestaan heikentää kaupunkien poliittisen ja viranhaltijajohdon legitimitettä. Lisäksi osallistuminen kasautuu harvoille aktiivisille kaupunkilaisille ja eriytyy sosio-ekonomisen taustan mukaan, mikä heikentää osallistumisen inklusiivisuutta. (Blakeley 2010; McCann 2017.)

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen yhteydessä on uudistettu myös osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, jonka avulla pyritään parantamaan kaupungin toiminnan asukaslähtöisyyttä ja kaupunkilaisten osallisuutta ja siten kaupunkihallinnan demokraattisuutta. Keskeistä tämän arvioinnissa ovat osallistumisen vaikuttavuus ja inklusiivisuus sekä päätöksenteon ja vastuusuhteiden läpinäkyvyys.

Kaupunkien johtajuuden terästäminen

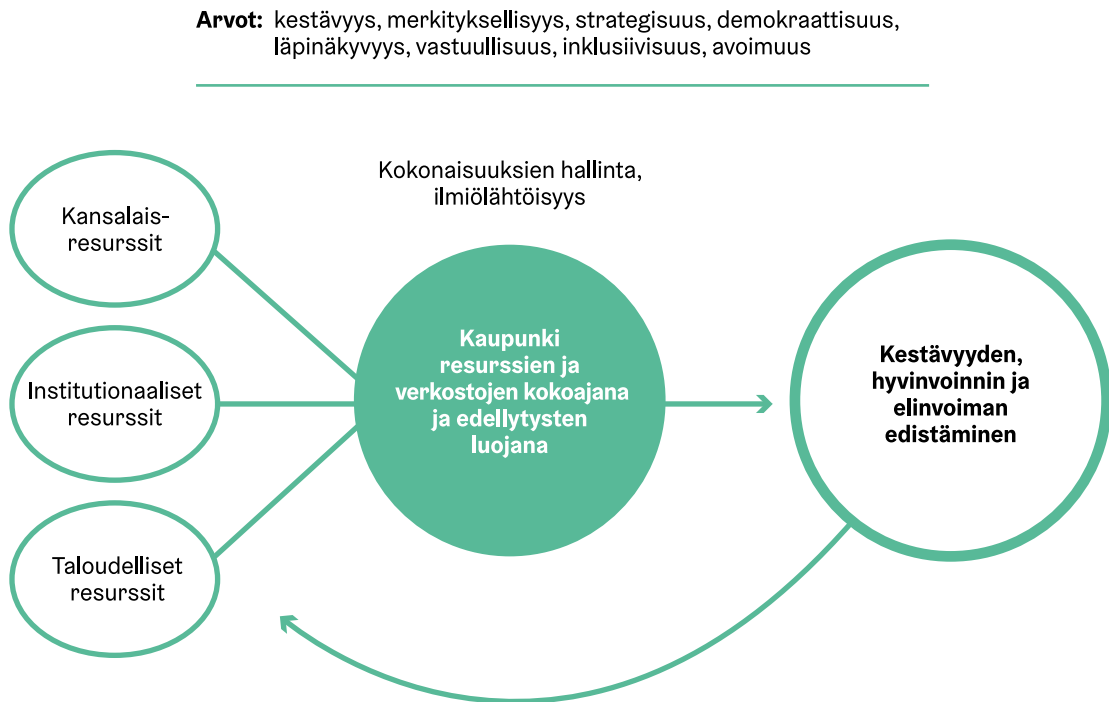
Johtaminen voidaan nähdä kaupungin toiminnan keskeisenä menestystekijänä. Johtajuuden tehtävänä on toimia katalysaattorina erilaisten asioiden aikaansaamiseksi. Johtamisen kokonaisuus muodostuu toimijoista, rakenteista ja instituutioista sekä välineistä ja näiden kaikkien yhdistämisestä.

Toimijoilla tarkoitetaan tässä tarkastelussa niitä yksilöitä ja ryhmiä, jotka toimivat vuorovaikutuksen käynnistäjinä ja ylläpitäjinä. Rakenteilla ja instituutioilla viitataan sellaisiin suhteellisen vakaisiin, kestäviin, pysyväisluonteisiin muodollisiin tai epämuodollisiin kokonaisuuksiin, jotka luovat ja tukevat toimijoiden ja välineiden legitimitettä. Tällaisia ovat esim. lainsäädäntö, kaupunkien hallinto- ja johtosäännöt sekä vaalit. Johtamisen välineitä käytetään hallinnan prioriteettien määrittelyyn ja toimeenpanemiseen. Välineitä ovat esimerkiksi erilaiset dokumentit, kuten strategiat, visiot ja suunnitelmat tai mekanismit, kuten julkiset keskustelutilaisuudet, asukasraadit ja verkkoalustat. (Rapoport ym. 2019, 29.)

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistus on tuonut muutoksia niin toimijoihin, rakenteisiin kuin välineisiin. Näiden elementtien muodostama kokonaisuus luo raamit kaupungin johtamiselle, johtamisen toimintatilalle, käytännöille ja kulttuurille.

Helsingin kaupungin uudistumiskykyä, johtamisen uudistumista ja kaupungin avautumista voidaan arvioida suhteessa edellä käsiteltyihin tulevaisuuden kaupunkihallinnan kriteereihin tarkastellen johtamisjärjestelmän uudistukseen sisältyviä hallinnan rakenteita, välineitä ja käytäntöjä. Kaupunki nähdään tässä tarkastelussa erilaisten resurssien ja verkostojen kokoajana, toiminnan mahdollistajana ja edellytysten luoja, vuorovaikutteisena urbaanina toimijana, joka pyrkii toiminnassaan kestävyys, hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämiseen (kuvio 1).

Kuvio 1. Tehokkaan ja demokraattisen kaupunkihallinnan elementit



Kaupunkihallinnan kontekstisidonnaisuus

Vaikka demokraattiselle ja tehokkaalle kaupunkihallinnalle voidaan määritellä erilaisia kriteereitä ja hahmottaa sen eri ulottuvuuksia, on kuitenkin selvää, että hyvän kaupunkihallinnan kriteerien määrittäminen on lopulta vahvasti kontekstisidonnaista (ks. esim. Blakeley 2010; Meijer & Bolívar 2016). Yleismaailmallisten kriteerien määrittely johtaa väistämättä siihen, että kriteerit jäävät melko epämääräisiksi, jotta niitä voidaan soveltaa erilaisissa toimintaympäristöissä. Näin ollen tärkeä osa johtamista on kyky tunnistaa oman toimintaympäristönsä erityispiirteet ja sovittaa johtaminen oman kaupungin kontekstiin sopivaksi.

Kaupungin uudistumiskykyä, johtamisen uudistumista ja kaupungin avautumista arvioidaan tässä tutkimuksessa suhteessa tulevaisuuden kaupunkihallinnan kriteereihin tarkastellen valittuun johtamisjärjestelmään sisältyviä hallinnan rakenteita, välineitä ja käytäntöjä. Kaupunki nähdään tässä tarkastelussa erilaisten resurssien ja verkostojen kokoajana, toiminnan mahdollistajana ja edellytysten luojana, vuorovaikutteisena urbaanina toimijana.

Lähteet

- Barber, B. (2013).** *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press.
- Blakeley, G. (2010).** Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 130–145. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2010.00953.x
- Bussu, S. & Bartels, K. (2014).** Facilitative Leadership and the Challenge of Renewing Local Democracy in Italy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), 2256–2273. DOI: 10.1111/1468-2427.12070
- Cars, G., Healey, P., Madanipour, A. & De Magalhães, C. (toim.) (2002).** *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. London: Routledge. DOI: 10.4324/9781315202877
- Castelnovo, W., Misuraca, G. & Savoldelli, A. (2016).** Smart Cities Governance: The Need for a Holistic Approach to Assessing Urban Participatory Policy Making. *Social Science Computer Review*, 34(6), 724–739. DOI: 10.1177/0894439315611103
- da Cruz, N., Rode, P. & McQuarrie, M. (2019).** New urban governance: A review of current themes and future priorities. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 1–19. DOI: 10.1080/07352166.2018.1499416
- Davoudi, S. & Madanipour, A. (toim.) (2015).** *Reconsidering Localism*. New York: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315818863>.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003).** *The new public service: serving, not steering*. NY: M.E. Sharpe, Armonk.
- Healey, P., Cars, G., Madanipour, A., & De Magalhães, C. (2017).** Transforming governance, institutionalist analysis and institutional capacity. Teoksessa *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux* (s. 6–28). Aldershot: Ashgate. DOI: 10.4324/9781315202877-2
- Katz, B. & Nowak, J. (2018).** *The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism*. Washington: Brookings Institution Press.
- McCann, E. (2017).** Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond. *Urban Studies*, 54(2), 312–326. DOI: 10.1177/0042098016670046
- Meijer, A. & Bolívar, M. P. R. (2016).** Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392–408. DOI: 10.1177/0020852314564308
- Rapoport, E., Acuto, M. & Grcheva, L. (2019).** *Leading Cities. A Global Review of City Leadership*. London: UCL Press. DOI: 10.2307/j.ctv8jp0qg
- Schragger, R. C. (2016).** *City Power: Urban Governance in a Global Age*. Oxford: Oxford University Press.
- Welch, E. W. (2012).** The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 93–115. DOI: 10.1177/0020852312437982

Pormestarimallin vaikutus poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon yhteistyöhön

Arto Haveri, Anni Jäntti, Jan-Erik Johanson, Jonne Parkkinen & Henna Paananen

Johdanto

Keskeisenä osana Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistusta Helsingissä siirryttiin pormestarimalliin, jonka myötä kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien sijaan kaupungin johtoon valittiin pormestari ja neljä apulaispormestaria. Tässä artikkelissa tarkastellaan pormestarimallia ja sitä, miten uudistus tukee poliittista johtamista sekä poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuuden toimivuutta. Kiinnostuksen kohteena on siten kuntademokratian ja -johtamisen ydinkysymys kuntalaisten poliittisten valintojen kanavoitumisesta kuntaorganisaation käytännön toimintaan, ja se miten vaaleilla valittujen poliitikkojen ja viranhaltijoiden asema, tehtävät ja työnjako luovat tai eivät luo tälle edellytyksiä. Kuntien hallinnan ymmärtämisen kannalta nämä ovat olennaisia asioita.

Artikkelissa keskitytään erityisesti ylimmän poliittisen johdon (pormestaristo) ja viranhaltijajohdon (kansliapäällikkö, toimialajohtajat) välisen suhteen, työnjaon ja toimintaedellytysten analysointiin näiden määrittäessä perustavanlaatuisella tavalla koko kaupungin johtamista. Lisäksi huomiota kiinnitetään laajemmin vallanjakoon luottamushenkilöorganisaation sisällä tarkastellen eri toimijoiden (pormestaristo, kaupunginhallitus, kaupunginvaltuusto) keskinäistä asemaa ja suhdetta. Teoreettisesti tarkastellen kysymyksemme on: ”Miten johtamismallia ja sen muutosta voidaan tulkita kaksoisjohtamisen eli poliittisen ja virkajohdon yhteistyön toimivuuden näkökulmasta?”

Artikkelin aluksi esitellään arvioinnin teoreettinen viitekehys, jossa keskeisimpiä teemoja ovat politiikan ja hallinnon täydentävyys, poliittisen johtajuuden luonne ja kanavat sekä vallan muodot ja fasilitoiva johtajuus. Tämän jälkeen tehdään katsaus pormestari- ja virkajohtajamallia koskevaan kansainväliseen tutkimukseen ja tarkastellaan tapoja järjestää apulaispormestarien asema. Tämän jälkeen käsitellään empiirisen analyysin tuloksia ja tulkitaan niitä esitettyä viitekehystä vasten. Lopussa on yhteenveto tuloksista ja liitteessä 2 kuvaus pormestarien ja apulaispormestarien asemasta ja roolista eräissä eurooppalaisissa ja amerikkalaisissa kaupungeissa.

Kun tässä artikkelissa keskitytään kaupungin ylimmän tason hallinnon ja politiikan erittelyyn niin seuraavassa artikkelissa (Koordinaatio ja koheesio kaupunkioorganisaatiossa) puolestaan keskitytään rakenteellisen järjestämisen kysymyksiin. Osaltaan tarkastelun ero liittyy valtakamppailun ja toimivallan jaon väliseen erotteluun, jota englannin kielen politics/policy jaottelu kuvaa osuvasti.

Arvioinnin viitekehys: Kysymys poliittisen ja virkajohtajuuden toimivasta yhteistyöstä

Kaksoisjohtamisen haaste

Arvioinnin kohteena olevassa ilmiössä on pohjimmiltaan kysymys hallintotieteellisen tutkimuksen ytimessä olevasta politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta, joka on ollut

julkisen hallinnon tutkimuksessa keskeinen teema jo Woodrow Wilsonin (1887), Frank Goodnowin (1900) ja Max Weberin (1922/1997) kirjoituksista lähtien. Yleensä politiikka-hallinto -dikotomiaa on käytetty teoreettisena konstruktiona kuvaamaan ja selittämään juuri suhdetta vaaleilla valittujen ja kansalaisten tahtoa kanavoivien päättäjien ja näiden palkkaamien ja käytännön hallintoa hoitavien viranhaltijoiden välillä.

Vielä 1900-luvun alussa ajateltiin niin, että poliitikot määrittävät tavoitteet, jotka viranhaltijat panevat toimeen käytännössä. Jako politiikan ja hallinnon välillä on tällaisessa ajattelussa hyvin selvä. Viimeistään 1940-luvulla selväpiirteinen jako ei näyttänyt kokemusperäisesti toteutuvan ja monet yleispäteviksi oletetut organisoinnin periaatteet joutuivat arvostelun kohteeksi. Samalla politiikan ja hallinnon jaottelulle haettiin uusia lähtökohtia, joista yksi keskeinen oli eronteko etujen (intressit) ja tosiasioiden välillä. Etujen puolustaminen ja edistäminen on tässä mallissa politiikan aluetta ja viranhaltijan tehtävä on tuoda päätöksentekoon tosiasioita. Siirryttäessä 1960-luvulle esiin nousi energia/tasapainomalli. Siinä poliitikot tuottavat muutoksiin tarvittavan energian, kun taas viranhaltijat tuottavat toimintaan ylilyönneiltä suojaavaa tasapainoa ja jatkuvuutta.

Politiikan ja hallinnon välisen roolijaon keskustelu saavutti jonkinlaisen välitilinpäätöksen 1980-luvun alussa, kun esitettiin hallinnan hybridimalli. Sen mukaan ei useinkaan ole tarvetta erotella poliittista päätöksentekoa tavoitteiden selvittämisestä tai päätösten toimeenpanosta, koska poliitikon ja viranhaltijan roolit ovat perimmältään sekoittuneet toistensa kanssa (Aberbach ym. 1983). Aivan viimeaikainen vertaileva tutkimus antaa hallinnon ja politiikan erottelulle uuden tulkinnan. Uudistumiskykyinen, tehokas ja lahjomaton hallinto erottelee politiikan ja hallinnon niin, että virkaura ja poliittinen ura eivät sekoitu keskenään (Dahlström & Lapuente 2017). Kyse ei ole niinkään päätöksenteon vaiheiden välisestä erottelusta, vaan muodollisen aseman jatkuvuudesta.

Jako päätösvaltaan ja hallintoon ei ole lopulta täysin selkeä ja esimerkiksi päätösvallan sisältöä ei ole yksiselitteisesti tai aukottomasti koskaan kyetty määrittelemään. Kuitenkin poliittisen ja viranhaltijajohdon välisen työnjaon toimivuus on keskeinen kuntajohtamisen onnistumista määrittävä kysymys. Lisäksi jako tarjoaa normatiivisen demokratiateoriaan perustuvan työkalun, jonka avulla voidaan arvioida viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden toiminnan tarkoituksenmukaisuutta (Watson & Hassett 2015).

Suomen kunnallishallinnossa on vastaavasti puhuttu dualijohtamisen, kaksoisjohtamisen tai dualistisen johtamisen mallista (ks. esim. Leinonen 2010; Majoinen ym. 2008), jota Heurun (2000, 58–59) mukaan on pyritty soveltamaan Suomen kunnissa nykymuotoisen kunnallishallinnon alusta vuodesta 1865 lähtien. Kaksoisjohtaminen tarkoittaa em. hallinto-politiikka -dikotomian työnjaon ideaalia, jonka mukaan luottamushenkilöt päättävät ja viranhaltijat valmistelevat ja toimeenpaneavat. Kaksoisjohtamisen periaate on perustana myös nykyisessä kuntalaissa, jonka mukaan erotetaan päätösvallan käyttö ja toisaalta hallinto laajassa merkityksessä sisältäen valmistelun, täytäntöönpanon ja muun hallinnon (HE 268/2014).

Politiikan ja hallinnon täydentävyys ja violetti vyöhyke

Eräs uudempi ja runsaasti huomiota saaneista teoreettisista tavoista hahmottaa poliitikkojen ja virkajohtajien osaamisen välistä suhdetta on amerikkalaisen James H. Svaran (2001) konstruoima politiikan ja hallinnon täydentävyyden malli (complementarity of politics and administration). Mallin lähtökohtana on poliittisen ja virkajohdon riippuvuus toisistaan heidän tavoitellessaan hyvää ja tehokasta kaupungin hallintaa. Kummallakin ryhmällä on oma erityinen roolinsa, joka perustuu erilaisiin arvoihin, näkökulmiin ja asemaan, mutta itse tehtävät ja toiminta ovat väistämättä välillä päällekkäisiä. Johtamisen ideaali on tilanne, jossa kumpikin voi parhaalla mahdollisella tavalla tuoda

oman erityisen panoksensa kaupungin hallintaan. Teoreettisesti tämä tarkoittaa nelikentän (kuvio 1) vasenta alakulmaa, jossa sekä poliittinen johtaminen että virkajohdon autonomia ovat vahvoja. Poliittinen johto kunnioittaa virkajohdon osaamista ja sitoutumista ja toisaalta virkajohto toimii vastuullisesti antaen tilaa poliittiselle harkinnalle ja linjanmuodostukselle. Svaran malli tarjoaa hyvän teoreettisen välineen sekä Helsingin nykyisen johtamisjärjestelmän, että siinä tapahtuneen muutoksen tarkastelulle.

 Kuvio 1. Poliitiikan ja hallinnon täydentävyyden malli

		Luottamushenkilöiden poliittinen johtaminen	
		Vahva	Heikko
Virkajohdon autonomia	Heikko	Poliittinen dominanssi	Pattitilanne "antaa mennä"
	Vahva	Täydentävä johtaminen	Byrokraattinen johtaminen

Poliitiikan ja hallinnon täydentävyyden mallia syventää Alfordin ja kumppaneiden (2017) violetin vyöhykkeen (purple zone) käsite (ks. myös Mouritzen & Svara 2002: harmaa vyöhyke). He huomauttavat, että politiikan ja hallinnon välinen raja ei ole viiva, vaan pikemminkin vyöhyke, jossa "politiikan punainen ja hallinnon sininen" asettuvat usein limittäin samaan tilaan. Poliitikkojen tilassa päätöksenteko on keskeinen tehtävä ja viranhaltijan tehtävänä on päätösten valmistelu ja tehtyjen päätösten toimeenpano. Aiemman tieteellisen keskustelun ja julkisen johtamisen käytännön perusteella on kuitenkin selvää, että poliitikkojen ja viranhaltijoiden perustehtävät sekoittuvat usein keskenään. Violetilla vyöhykkeellä molemmat ryhmät ovat hiukan oman alueensa ulkopuolella: luottamushenkilöt valmistelun ja toimeenpanon kysymysten äärellä ja viranhaltijat poliittisten päätösten parissa. Yhteinen, päällekkäinen toimintatila on pikemmin lyhytaikainen vierailun kohde kuin pysyvän oleskelun alue. Käytännössä etenkin monet kompleksiset ilmiöt kuten strategisen suunnittelun kysymykset, kehityshankkeiden muotoilu tai työnjaon järjestäminen ovat tiloja, joissa on hyötyä hallinnon ja politiikan rajat ylittävästä vuorovaikutuksesta. Myös suhteet organisaation rajapinnoilla ovat tyypillisiä violetin vyöhykkeen paikkoja, joissa poliitikkojen ja viranhaltijoiden roolit sekoittuvat.

Sekä Svaran että Alfordin ja kumppaneiden mallit perustuvat erityisesti englanninkielisissä maissa enemmistövaalitavan tuottamaan kaksipuoluejärjestelmään. Suomen kaltaiset monipuoluejärjestelmät tuottavat valikoivasti vahvoja ja heikkoja luottamushenkilöiden ja virkajohdon välisiä suhteita. Vastaavasti violetilla vyöhykkeellä toimiminen edellyttää erityisen hienojakoista poliittisten tavoitteiden ja voimasuhteiden tulkintaa.

Poliittisen johtajuuden luonne ja kanavat

Viime vuosikymmenen vaihdetta leimasi uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) ideoihin perustuva huomion kiinnittäminen hallintoprosessien tehostamiseen sekä hallinnon ja politiikan erottamiseen. Nykyinen eurooppalainen trendi puolestaan korostaa poliittisen johtajuuden vahvistamista. (Temmes 2014; Bentzen ym. 2020;

Halligan 2020.) Ilmiöstä voidaan käyttää käsitettä politisoituminen (politicisation), joka tarkoittaa poliittisen johdon vaikutusvallan ja kontrollin laajenemista toimeenpanoval-
lan eli virkakoneiston sisällä (Halligan 2020, 39).

Poliittisen johtajuuden käsite ei ole yksiselitteinen, mutta ydin on siinä, että demokraattisesti valitut poliitikot ovat vahvasti ohjaajan paikalla tehden päätöksiä ja kontrolloiden niiden toimeenpanoa ja siten myös hallintoa (Bentzen ym. 2020). Agendan asettaminen, ratkaisujen löytäminen ja tuen mobilisoiminen ovat toimintoja, jotka useissa määritelmässä yhdistetään poliittisen johtajuuden prosessiin, jonka kautta poliittiset valinnat ja tavoitteet kanavoituvat käytännön toiminnaksi ja vaikutuksiksi kaupungissa. Kjaer (2013) hahmottaa paikallispoliittisen johtajuuden kyvyksi kierrättää poliittista pääomaa. Käytännössä tämä tapahtuu ansaitsemalla poliittista pääomaa erilaisin esimerkiksi vuorovaikutukseen tai tietopohjaan perustuvien keinoin. Myöhemmin tätä ansaittua pääomaa voidaan käyttää edelleen haluttujen tulosten saavuttamiseksi muodollisia tai epämuodollisia päätöksenteon ja vaikuttamisen kanavia hyödyntäen. Poliittisen pääoman kierrättäminen tapahtuu aina vallitsevassa institutionaalisessa kehyksessä, mikä vaikuttaa käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna poliittisen johtamisen tehokkuutta määrittää kyky ja halu investoida kerrytettyä poliittista pääomaa vallitsevassa institutionaalisessa kehyksessä parhaimman vastineen tuottaviin kohteisiin.

On mahdollista erottaa kahdenlaista poliittista johtajuutta suhteessa siihen, mitä ohjataan. Ensiksikin kaupunkiorganisaation poliittinen johtajuus kytkeytyy selkeästi edustukselliseen demokratiaan ja on siten yleensä keskeisen huomion kohteena oleva ilmiö. Tässä on yksinkertaista kysymys siitä, miten kaupunginvaltuuston tahto toteutuu kaupungin virastojen ja laitosten toiminnassa. Toiseksi poliittista johtajuutta tarvitaan myös suhteessa kaupunkiyhteisöön, kaupunkilaisiin, yrityksiin ja järjestöihin ja jopa kaupungin ulkopuolisiin toimijoihin. Tämän kaupunkiyhteisöön kohdistuvan poliittisen johtajuuden merkitys on jatkuvasti korostunut viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana, kun on havaittu, että erilaisiin haasteisiin vastaaminen edellyttää monien eri toimijoiden koordinoitua yhteistyötä siirryttäessä hallinnosta hallintaan (ks. Rhodes 1996; Osborne 2006).

Edustuksellisen demokratian toteutuminen tarkoittaa sitä, että kaupungin johtamisjärjestelmä on pohjimmiltaan aina hierarkkinen. Sen huipulla on kaupunginvaltuusto, jonka alaisuudessa työskentelee virkakoneisto. Poliittinen johtajuus voi kuitenkin toteutua keskitetysti tai hajautetusti riippuen siitä, miten valta jakautuu poliitikkojen kesken. Keskitetty tai elitistinen malli tarkoittaa eritasoisia poliitikkoja eli käytännössä sitä, että joillekin poliitikoille kuten pormestari, apulaispormestareille tai lautakuntien/toimialojen puheenjohtajille keskitetään valtaa. Hajautettu malli puolestaan korostaa valtuutettujen mahdollisimman suurta tasa-arvoisuutta ja vaikutusmahdollisuutta kaupungin asioista päätettäessä.

Poliittinen johtajuus ja poliittiset taidot eivät ole täysin sama asia. Ferrisin ja kump-paneiden (2005, 127) määritelmää mukaillen poliittiset taidot ovat kykyä ymmärtää ihmisiä, heidän motiivejaan, asemaansa ja toimintatapojaan, ja käyttää tätä tietoa ohjaamaan muiden käyttäytymistä tavalla, joka edistää omia tai taustayhteisön/organisaation tavoitteita. Poliittiset taidot ovat erityisen hyödyllisiä poliittisille johtajille, mutta niitä tarvitsevat myös muut; viranhaltijoillekin poliittiset taidot ovat hyödyllisiä. Historia on täynnä esimerkkejä johtajista, jotka ovat olleet äärimmäisen tehokkaita omalla asiantuntemusalueellaan, mutta jotka ovat kohdanneet vaikeuksia urallaan heikkojen poliittisten taitojen vuoksi. Viranhaltijat käyttävät yleensä poliittisia taitoja erityisesti toimiessaan em. violetilla vyöhykkeellä.

Johtamiseen – olipa se poliittista tai hallinnollista – kuuluu olennaisesti vallankäyttö. Nye (1990, 2008) kuvaa vallankäytön muutosta nyky-yhteiskunnassa käsitteillä kova ja

pehmeä valta. Kova valta on mahdollisuutta käskää, säädellä, ja käyttää negatiivisia ja positiivisia kannusteita, tullen lähelle hierarkkisen hallinnan ideaa. Pehmeä valta puolestaan tarkoittaa diplomatiää, neuvottelua ja luottamukseen perustuvan yhteistyön rakentamista sekä taitoa saada ihmiset omaksumaan ideoitasi ja jakamaan visiosi. Stokerin (2011) mukaan nämä kaksi vallankäytön muotoa ovat kuitenkin usein jollakin tavoin riippuvaisia toisistaan, ja pehmeän vallan käyttö ilman mahdollisuutta kovaan valtaan on haasteellista (kts. myös Hakari 2013, 61–63; Jäntti 2016, 197–198).

Pehmeä valta on usein yhdistetty amerikkalaisessa kaupunkien johtamista koskevassa kirjallisuudessa ns. heikon pormestarin asemaan (ns. council-manager, valtuusto-virkajohtaja-mallin kaupungeissa, joissa pormestari ei ole hallinnon johtaja). Huolimatta vähäisestä kovasta vallasta voi pormestari olla valtuusto-virkajohtaja -mallisakin huomattava vallankäyttäjä juuri pehmeän vallan näkökulmasta. Tätä sanoitetaan fasilitoivan johtajuuden teoriassa.

Ominaista pehmeää valtaa käyttävälle fasilitoivalle johtajalle on keskinäisen viestinnän ja vuorovaikutuksen edistäminen. Fasilitoiva johtaja kutsuu koolle erilaisia sidosryhmiä ja verkostoja, fasilitoi niiden toimintaa sekä rakentaa jaettua ymmärrystä eri toimijoiden ja sidosryhmien välille toiminnan tavoitteista ja visiosta (Greasley & Stoker 2008; Bjørnå & Mikalsen 2015). Olennaista fasilitoivan johtajuustyylin omaksumisen kannalta on käsitys edellä kuvailtujen toimintatapojen soveltuvuudesta käsiteltävien asiakokonaisuuksien hoitamiseen sekä ennen kaikkea erityinen poliittinen tahto toimia yhteistyötä ja osallistumista lisäävällä tavalla (kts. Teles 2014, 826).

Arvioitaessa poliittisen johtamisen toimivuutta ja vaikutuksia, on yllä kuvatun mukaisesti erotettava yhtäältä se, miten poliittiset johtajat kykenevät ohjaamaan kaupunkiorganisaatiota ja toisaalta se, miten he vaikuttavat yhteisön toimijoihin eli kuntalaisiin, yrityksiin ja järjestöihin. Bjørnå & Mikalsenin (2015) mukaan poliittinen johtaja voi fasilitoida toimintaa organisaation sisäisillä tai ulkoisilla yhdyspinnoilla. Kovaa valtaa voidaan käyttää lähinnä kaupunkiorganisaation sisällä.

Perinteisemmässä sisäisen fasilitoijan roolissa (Svara 2003) toimivalle pormestariolle ominaista on keskittyminen kaupunkiorganisaation toimijoiden (poliitikot ja viranhaltijat) välisen yhteistyön ja konsensuksen edistämiseen, valtuuston ja viranhaltijoiden toiminnan tehostaminen sekä seremoniallinen vaikuttavuus. Ulkoisen fasilitoijan roolissa toimivien pormestareiden toiminnassa korostuvat kurottautuminen kaupunkiorganisaation ulkopuolisiin sidosryhmiin ja kaupunkilaisten suuntaan, yhteistyön ja yhteistyöverkostojen rakentaminen, yhteisen vision luominen kumppaneiden kanssa sekä strateginen ja visionäärinen vaikuttavuus. Fasilitoivassa johtajuudessa voidaan nähdä erityisesti ulkoisen fasilitoijan rooliin liittyen yhteneväisyyksiä hallinta-ajattelun (governance), yhdistävän johtajuuden (integrative leadership) ja vuorovaikutteisen hallinnan (interactive governance) kanssa (kts. Osborne 2006; Peters & Pierre 1998; Crosby & Bryson 2010; Edelenbos, Schie & Gerrits 2009; Sørensen 2013).

Kaksi yllä kuvattua ilmiötä - fasilitoivan johtajuuden korostuminen sekä poliittisen ja virkajohdon operointi violetilla vyöhykkeellä - liittynevät kumpikin kompleksisuuden ja ilkeiden ongelmien lisääntymiseen. Päättävänä olevien asioiden monimutkaistuminen ja epäselvyys, niiden ulottuminen yli sektorirajojen ja hallittavana olevien verkostojen monimutkaistuminen korostavat tarvetta pehmeän vallan käyttöön ja fasilitoivaan johtajuuteen (Svara 2003; Greasley & Stoker 2008). Samalla asioiden aikaansaaminen edellyttää sitä, että poliittiset ja virkajohtajat yhä useammin operoivat violetilla vyöhykkeellä ja tuo vyöhyke laajenee kattamaan useampia alueita (Alford ym. 2017, 760). Kehitys ei ole ongelmaton normatiivisesta, politiikan ja hallinnon erillisyyttä korostavasta näkökulmasta, mutta se näyttää olevan edellytys tehokkaalle ja vaikuttavalle kaupunkihallinnalle.

Pormestari-kaupunginjohtajamallit kansainvälisen tutkimuksen valossa

Kaupunkien johtajajärjestelmien kansainvälisessä vertailussa huomio kiinnittyy erilais-
ten mallien valtavaan variaatioon, joka johtuu historiasta ja kulttuurista. Käytössä on yh-
tään erilaisia ns. pormestarimalleja eli pormestarien johtamia kaupunkeja, ja toisaalta
kaupunginjohtajien johtamia virkajohtajaperusteisia malleja. Euroopassa pormestari-
en johtamat kaupungit ovat selkeästi valtavirtaa; virkajohtajamalli on käytössä lähinnä
vain Suomessa, Irlannissa ja Islannissa. Yhdysvalloissa puolestaan virkajohtajamalli on
vallitseva lukuun ottamatta kaikkein suurimpia kaupunkeja. Näiden kahden päämallin
lisäksi kuntien johtamisessa on myös muita rakenteellisia malleja sekä Euroopassa
että Pohjois-Amerikassa. Niiden merkitys on kuitenkin jäänyt suhteellisen vähäiseksi.

Euroopassa pormestarimallin osalta päävaihtoehtoina ovat suoralla kansanvaalilla
valitun pormestarin malli sekä valtuuston valitseman pormestarin malli. Näiden lisäksi
esimerkiksi Alankomaissa, Belgiassa ja Luxemburgissa valtion keskushallinto vahvistaa
pormestarien nimitykset, ja pormestareilla on paikallisen johtajaroolin lisäksi valtiolli-
sia tehtäviä. Yhdysvalloissa useimmissa kaupunginjohtajakaupungeissakin on pormes-
tari, jonka rooli on kuitenkin johtajana heikompi kuin pormestarimallin kaupungeissa,
joissakin tapauksissa lähinnä seremoniallinen (Svara 2003).

Kansainvälisen kaupungin- ja kuntajohtajien yhdistyksen kyselyn mukaan vuonna
2011 Yhdysvaltain kunnista reilu kolmannes oli pormestarimallin kuntia loppujen ollessa
virkajohtajan johtamia. Pormestarimallin kunnista lähes kaikissa pormestari valitaan
suoralla vaalilla. (ICMA International City/County Management Association: Municipal
Form of Government survey 2011.)

Käsite vahvan pormestarin malli saa hieman erilaisia sisältöjä Yhdysvalloissa ja
Euroopassa. Euroopassa vahvasta pormestarista puhutaan yleensä silloin, kun hänet
on valittu suoralla kansanvaalilla. Yhdysvalloissa puhutaan vahvan pormestarin vasta-
painona myös heikosta pormestarista (tätä on tosin myös kritisoitu, sillä etenkin fasi-
litoivan johtajuuden puolestapuhujat eivät niele ajatusta, jonka mukana kovan vallan
puuttuminen välttämättä tarkoittaisi heikkoa pormestaria). Vahva pormestari toimii
mayor-council -mallissa ja sen piirteitä ovat:

- Pormestari on poliittinen ja hallinnollinen johtaja, jolle on keskitetty runsaasti
päättösentekovaltaa
- Pormestari ohjaa hallintokoneistoa ja hänellä on valta rekrytoida tai erottaa keskei-
set kaupungin virkamiehet
- Pormestarilla on veto-oikeus valtuuston päätöksiin
- Valtuusto ei valvo pormestarin päivittäistä johtamista.

Vastaavasti heikosta pormestarista on puhuttu council-manager -mallin yhteydessä,
jonka piirteitä ovat:

- Valtuusto on sekä poliittisen että hallinnollisen auktoriteetin lähde
- Pormestari ei ole hallinnon johtaja eikä hänellä ole veto-oikeutta valtuuston päätöksiin
- Valtuusto voi tarttua päivittäisjohtamiseen ja estää pormestaria tehokkaasti valvo-
masta kaupungin hallintoa
- Kaupungissa on monia sen hallinnosta riippumattomasti operoivia toimielimiä ja
komissioita.

Suoralla vaalilla valitun pormestarin malli on yleistynyt viimeisten vuosikymmenien
aikana Euroopassa. Sen sijaan kaupunginjohtajamalliin ei ole juurikaan siirrytty mis-
sään Euroopan maassa 2000-luvun puolella. Etenkin monissa Itä-Euroopan maissa,

kuten Puolassa ja Romaniassa sekä entisen Itä-Saksan osavaltioissa on otettu käyttöön suoralla kansanvaalilla valittu pormestarimalli, mutta sen suosio on lisääntynyt myös läntisen Saksan osavaltioissa ja jonkin verran Britanniassa. Suomessa käytössä on vain valtuuston valitseman pormestarin malli. Kuntalain (410/2015) mukaan kunta voi valita kunnan johtoon kunnanjohtajan sijasta pormestarin, joka laissa säädettyihin kunnanjohtajan tehtäviin perustuen johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Lisäksi pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana, ja tässä roolissa hänen tehtävänä on kuntalain mukaisesti johtaa poliittista yhteistyötä. Suomessa pormestarin tehtävässä yhdistyvät siis kunnan hallinnon ja talouden johtaminen sekä poliittisen yhteistyön johtaminen. Tämä yhdistelmä takaa pormestarille erittäin vahvan valta-aseman kuntaorganisaatiossa.

Yhdysvalloissa, suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta, kehitys on puolestaan kulkenut selvästi enemmän virkajohtajamallin suuntaan (Carr 2015, 673; Choi, Feiock ja Bae 2013). Yli sadan tuhannen asukkaan kaupungeissa liikehdintää on tapahtunut kumpaankin suuntaan, yhtäältä kaupunginjohtajamallista (council-manager) pormestarimalliin (mayor-council), ja toisaalta pormestarimallista kaupunginjohtajamalliin. (Svara & Watson 2010).

Johtamismallin vaikutuksista kaupungin hallintaan, sen tehokkuuteen, vaikuttavuuteen ja demokraattisuuteen on tehty jonkin verran tutkimusta Yhdysvalloissa (katso aiheeseen ks. Carr 2015), mutta Euroopassa varsin vähän johtuen varmastikin osin siitä, että pormestarimalli on Euroopassa niin vallitseva, ettei vertailua ole koettu tarpeelliseksi.

Tutkimustiedon vähäisyyteen vaikuttanee osaltaan se, että johtamismallin vaikuttavuuden mittaaminen on erittäin hankalaa. Kaupunkien toiminnan kompleksisessa kokonaisuudessa johtamismalli on vain yksi muuttuja, jonka merkitystä on vaikea eristää muista vaikuttavista tekijöistä.

Mikä selittää kaupunkien halua muuttaa johtamismallia?

Yhdysvaltalaisessa pormestari tutkimuksessa on havaittu, että joissakin kaupungeissa näyttää olevan jatkuva jännite virkajohtajamallin ja pormestarimallin välillä, kun taas toisissa asia ei herätä juurikaan intohimoja. Jännitekaupungeissa johtamismallin uudistaminen saattaa nousta pinnalle piankin mallin uudistamisen jälkeen. (Hasset & Watson 2007, 141.) Yhdysvalloissa johtamismallin uudistaminen on enemmän esillä nimennomaan suurissa kaupungeissa, joissa ongelmat ovat kompleksisempia, ja väestö on heterogeenisempää ja moniarvoisempaa kuin pienissä kunnissa.

Kunta tai kaupunki on mahdollista nähdä yhtäältä kilpailevien intressien pelikentäksi, tai toisaalta yhteisöksi, jolla on yhteiset kaupunkia kokonaisuutena hyödyttävät arvot ja päämäärät. Ensimmäinen tulkinta korostaa vahvan johtajuuden merkitystä konfliktien ratkaisussa ja kanavoimisessa. Jälkimmäisen tulkinnan mukaan ryhmät pystyvät työskentelemään yhdessä ja jaettu johtajuus ilmentää yhteisiä tavoitteita. Yksilöjohtajuutta painottavat pormestarimallit tukevat vahvaa johtajuutta, valtuuston merkitystä korostavat virkajohtajamallit taas jaetun johtajuuden ajatusta. Johtamismallin muutospyrkimykset liittyvät kiinteästi valtakysymyksiin. On esimerkiksi yleistä, että poliittiset johtajat haluavat siirtyä virkajohtajamallista pormestarimalliin lisätäkseen omaa vaikutusvaltaansa. Sen sijaan on harvinaista löytää pormestari, joka ajaa muutosta pormestarimallista virkajohtajamalliin, tosin yksi tällainenkin tapaus löytyi Svaran ja Watsonin (2010) tutkimusaineistosta.

Hassetin ja Watsonin (2007) mukaan molemmat paradigmat (pormestari – virkajohtaja) ovat samanaikaisesti läsnä kaupungeissa, mutta toisella on taipumus dominoida ajattelua tiettyinä aikoina. Toimintaympäristö vaikuttaa siihen, kummalla paradigmatilla

on milloinkin mahdollista nousta hallitsevaan asemaan. Esimerkiksi kasvun tavoittelu antaa tukea vahvan pormestarin mallille, kun taas havaitut eettiset ongelmat kaupunginhallinnossa voivat kääntää keskustelun myötämieliseksi virkajohtajamallille.

Kun tutkimustietoa eri johtamismallien varsinaisista vaikutuksista on vain vähän, keskustelu pormestari- ja virkajohtajamalleista kiinnittyykin niihin erilaisiin uskomuksiin ja odotuksiin, joita malleihin liitetään. Mallien avulla voidaan myös pyrkiä ratkomaan dualistisen kuntajohtamisen jännitteitä ja tasapainottamaan politiikka-hallinto -suhdetta. (Ks. myös Jäntti, Haveri & Airaksinen 2021.)

Johtamisen ja vallanjaon toimivuus on yksi keskeinen syy, jonka vuoksi johtamismallin vaihtamiseen päädytään. Usein näissä tilanteissa taustalla on poliitikkojen halu ja tarve vahvistaa poliittista johtamista. Tähän tavoitteeseen uskotaan usein olevan mahdollista päästä pormestarimallin avulla.

Taulukkoon 1 on koottu aiemmasta johtamismalleja käsittelevästä tutkimuksesta niitä argumentteja ja vasta-argumentteja, joilla pormestari- ja virkajohtajamalleja perustellaan (Jäntti, Haveri & Airaksinen 2021; Svava & Watson 2010; Choi, Feiock & Bae 2013; Feiock, Jeong & Kim 2003; Fenwick & Elcock 2014; Fenwick & Elcock 2016; Hambleton & Sweeting 2004; Hambleton 2013; Sweeting 2003; Sweeting & Hambleton 2020; Hakari, Stenvall & Rannisto 2013; Lodge 2012, DCLG 2011; Wollmann 2004; 2014, Sancino & Castellani 2016). Huomionarvoista on, että virkajohtaja- ja pormestarimalleja perustellaan osin samoilla argumenteilla.

Taulukko 1. Johtamismalleihin liitettävät argumentit ja vasta-argumentit

Pormestarimalli	Virkajohtajamalli
argumentit	
- vahva johtajuus - poliittisen johtajuuden vahvistaminen - politiikan kasvottuminen - vastuusuhteiden läpinäkyvyys - tilivelvollisuuden selkeytyminen - vastuullisuus - johtamisen tehostaminen - johtamisen virtaviivaisuus - paikallishallinnon uudistaminen - mahdollistaa strategisten johtamishaasteiden osoittamisen ja vaikeiden päätösten tekemisen - ulospäin suuntautuva, vaikutusvaltainen poliittinen johtaja - kunnan ja kuntalaisten edunvalvoja, joka puhuu kuntansa puolesta ja jota myös	- asiantuntemus - pitkäjänteisyys - johtamisen ammattimaisuus - tehokkuus - vaikuttavuus - tuo valtuustolle objektiivista tietoa päätöksenteon tueksi - jaettu johtajuus - yrittäjämielinen, tehokkuutta korostava johtajuus - vähentää johtamisen politisoitumista
vasta-argumentit	
- vallan keskittyminen - yksilökeskeisyys - toiminta on liian riippuvaista yhdestä henkilöstä - keskitetty johtaminen heikentää vähemmistöjen mahdollisuutta saada äänensä kuuluviin - herkkä korruptiolle ja suosimiselle - edistää tuhlaamista ja tehottomuutta - lisää jännitteisyyttä vallassa ja oppositiossa olevien ryhmittymien välillä	- valtuusto ei pysty toimimaan strategisesti - valta jakaantuu - vastuullisuus hajoaa - kaupunginjohtajalle kertyy liian paljon poliittista valtaa, joka ei sovi virkamiehen rooliin - perinteinen johtamismalli ei kykene vastaamaan nykyajan tarpeisiin

Yhteenvedona voi todeta, että pormestarin ja virkajohtajan erilainen rooli, asema ja kompetenssit muodostavat erilaiset lähtökohdat ja odotukset kunnan johtamiseen ja tuottavat siten erilaisia mahdollisuuksia ja riskejä. Johtamismallin valinnassa on lopulta kyse politiikka-hallinto -dikotomian tasapainottelusta ja erilaisten arvojen ja arvostusten puntaroinnista ja yhteensovittamisesta. Johtamismallin soveltuvuus onkin vahvasti kontekstisidonnainen kysymys, mikä osaltaan selittää myös sitä heiluriliikettä eri johtamismallien välillä, mikä on näkyvissä joissakin kunnissa. Johtamismalli luo raamin kaupungin johtamiselle ja toiminnalle, mutta sen käytännön toteutus ja toimintaympäristö ratkaisevat, minkälaisia vaikutuksia sillä lopulta on.

Apulaispormestarit osana kaupunkien johtamisjärjestelmää

Siinä missä pormestareita koskeva vertaileva tutkimus on vielä kehittymässä, ovat apulaispormestarit jääneet lähes kokonaan tutkimuksellisen huomion ulkopuolelle. Luotettavia vertailevia tutkimustuloksia ei ole. Tämän lisäksi myös apulaispormestarien aseman ja tehtävien kansainvälinen vertaileva kuvailu ja analysointi on vaikeaa, koska jopa kaupunkien kotisivuillaan antamat kuvaukset apulaispormestarien tehtävistä ovat usein vajavaisia ja pinnallisia; monet kaupungit esittelevät mieluummin apulaispormestarien perhettä ja työuraa kuin heidän velvollisuuksiaan ja mandaattejaan. Osittain yllä kuvattu ongelma saattaa johtua apulaispormestarien asemasta, joka on usein suoraan alisteinen suhteessa pormestariin, ja siten ei-kiinnostava.

Kun erilaisia johtamismalleja tarkastellaan apulaispormestarien näkökulmasta, tärkeimmät erot ovat apulaispormestarien ja pormestarin välisessä suhteessa ja apulaispormestarien toimenkuvassa ja roolissa. Nämä kaksi ulottuvuutta ovat kylläkin monin sidoksin yhteydessä toisiinsa esimerkiksi siten, että pormestari usein määrää apulaispormestarin toimenkuvasta.

Apulaispormestarin ja pormestarin suhde voi toisessa ääripäässä tarkoittaa sitä, että apulaispormestari on riippuvainen pormestarista ja toimii sananmukaisesti pormestarin apulaisena. Esimerkiksi hyvin vahvan pormestarin Los Angelesissa pormestari nimittää haluamansa määrän apulaispormestareita ja määrää heidän työnkuvansa (ks. liite 2). Apulaispormestarin tehtävä on toteuttaa pormestarin agenda ja hän saa mahdolliset operatiiviseen ja toimeenpaneevaan (executive) johtajuuteensa liittyvät valtuutensa suoraan pormestarilta. Apulaispormestari kuten sadat muut pormestarin nimittämät ei-viranhaltijastatuksella toimivat asiantuntijat, johtajat ja viestintäasiantuntijat ovat täysin riippuvaisia pormestarista ja voidaan vaihtaa nopeallakin aikataululla.

Toisessa ääripäässä apulaispormestari voi olla melko riippumaton suhteessa pormestariin. Tämä toteutuu silloin, jos apulaispormestari on valtuuston tai hallituksen nimittämä ja hänellä on oma, pormestarista riippumaton toimenkuva. Riippumattomuutta lisää vielä se, jos apulaispormestari ei ole pormestaripuolueesta, tai valitaan oppositiosta kuten Tukholmassa ja Kööpenhaminassa (liite 2). Helsingin johtamismallissa apulaispormestarit ovat valtuuston valitsemia suhteellisen riippumattomia, lisäksi pormestaristolla ei ole yhteistä ohjelmaa keskeisistä toimintalinjoista ja vastuunjaosta, ja pormestarien yhteisenä ohjenuorana toimii lähinnä kaupunkistrategia. Apulaispormestareiden autonomiaa heikentää kuitenkin pormestarille annettu koordinaatiovalta ja apulaispormestarin asema suhteessa toimialaansa (ei hallinnollinen johtaja).

Toimenkuvan osalta apulaispormestari voi olla joko vahva toimialansa tai -alueidensa johtaja, jolle on hallintosäännössä tai pormestarin tai jonkin toimielimen toimesta määritelty hallinnollista valtaa kuten esimerkiksi Kööpenhaminassa ja Tallinnassa (liite 2) tai sitten apulaispormestarin valta on suurelta osin pehmeää valtaa tai hän toimii lähinnä seremoniallisena johtajana tai pormestarin varahenkilönä. Helsingin johtamismallissa apulaispormestarien toimenkuva asettuu näiden ääripäiden keskelle, lähemmäs

kuitenkin poliittisen johtajan ja pehmeän vallan roolia. Johtoryhmän jäsenyys on merkittävä seikka erityisesti tiedonkulun ja koordinaatiomahdollisuuksien kannalta.

Apulaispormestarin rooli ja valta vaihtelee paitsi kaupunkien välillä, myös sisällä. Kaupungeissa, joissa on useita apulaispormestareita, näiden asema ja rooli voi olla keskenään hyvinkin erilainen. Hyvä esimerkki tästä on Bratislava, jossa ensimmäisellä apulaispormestarilla on runsaasti pormestarin delegoimaa hallinnollista valtaa, hän toimii pormestarin varahenkilönä ja myös jatkaa pormestarina, mikäli varsinainen pormestari syystä tai toisesta joutuu jättämään tehtävänsä kesken vaalikauden. Kahden muun apulaispormestarin toimenkuva on täysin erilainen ja heillä on lähinnä vain poliittista valtaa.

Arvioinnin tulokset empiirisen aineiston analyysin perusteella

Tämän artikkelin aineistona on käytetty pääasiassa haastatteluaineistoa, joka koostuu Helsingin kaupungin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastatteluista (aineiston osalta ks. tarkemmin tämän raportin johdantoartikkeli). Lisäksi on hyödynnetty dokumenttiaineistoa, esimerkiksi Helsingin kaupungin hallintosääntöä. Varsinainen analyysi perustuu haastatteluaineistoon.

Laadullinen sisällönanalyysi on toteutettu teoriasidonnaisesti keskittyen aiemmas- ta tutkimuskirjallisuudesta johdettuihin keskeisiin teemoihin. Aineisto on jäsennetty näiden teemojen perusteella kolmeen osaan. Ensiksi tarkastellaan poliittisen johtajuuden vahvistumista ja poliittisen ja virkajohdon välistä suhdetta, toiseksi poliittisen johtajuuden kanavoitumista sekä valtaa ja sen jakautumista ja kolmanneksi apulaispormestarien asemaa ja roolia.

Poliittisen johtajuuden vahvistuminen ja poliittisen ja virkajohdon välinen suhde

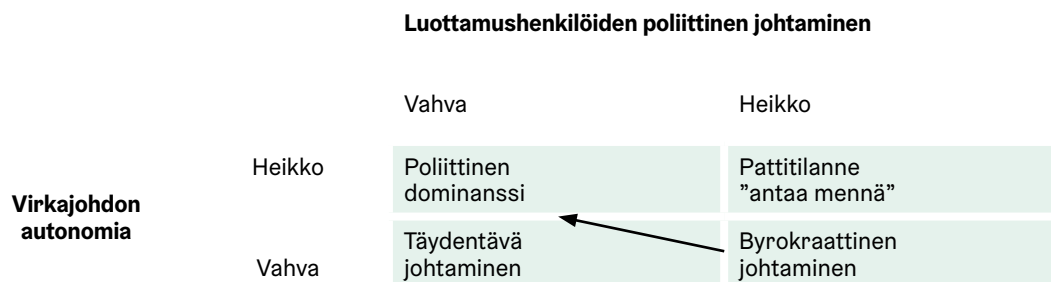
Empiirisen aineiston analyysin perusteella voidaan tehdä selkeä johtopäätös, jonka mukaan poliittinen johtaminen on Helsingissä johtamisjärjestelmän uudistuksen myötä vahvistunut ja nimenomaan pormestarimalliin siirtyminen näyttäisi vahvistaneen poliittista johtamista. Vastaavasti voidaan sanoa, että kuntavaalien tulos heijastuu suoremmin kaupungin ylimmän johdon toimintaan ja koko kaupunkiorganisaatioon, ja tältä osin Helsinki on saavuttanut uudistukselle asetetut tavoitteet. Mutta miten poliittinen johtajuus on vahvistunut? Täydentävätkö virkajohto ja poliittinen johto toisiaan em. Svaran täydentävyyden mallin mukaisesti? Kanavoituuko poliittinen johtajuus keskitetysti vai hajautetusti? Mitä mahdollisia heikkouksia tai uhkia uudistukseen liittyy?

Ennen johtamismallin uudistamista Helsingin kaupungin tilannetta voidaan luonnehtia vahvan virkajohdon hallitsemaksi byrokratiaksi. Tämä ei johtunut kuitenkaan pelkästään kaupunginjohtajamallista, vaan sitä selittää osaltaan yli kolmenkymmenen viraston vahva autonomia sekä vuosikymmenien kuluessa muotoutuneet käytännöt, jotka olivat betonoituneet kulttuuriseksi ymmärrykseksi siitä, mikä on oikea tapa tehdä asioita ja kenelle mikin asia kuuluu. Historiallisen kehityksen seurauksena muodostuneet johtamiskäytännöt, organisaation ja talouden ohjauksen byrokraattisuus sekä raskas mutta horisontaalisen kommunikaation kannalta jokseenkin tehoton lausuntojärjestelmä olivat omiaan luomaan heikot edellytykset toimintaympäristön muutokset huomioivalle uudistumiselle. Virastot toimivat tehtävissään hyvin itsenäisesti. Myös kaupunkiorganisaation suuruus ja siitä johtuva vaikea hahmotettavuus olivat omiaan vahvistamaan virastojen ja niitä johtavien viranhaltijoiden asemaa.

Ideaalissa tapauksessa johtamisjärjestelmän uudistus olisi toteuttanut siirtymän byrokraattisesta johtamisesta täydentävään johtamiseen (ks. kuvio 2), jossa poliittisen ja virkajohdon välillä vallitsee vallan tasapaino, jolloin luottamushenkilö- ja viranhaltijahallintojen

vahvuudet ja edut yhdistyvät. Näin on osittain tapahtunutkin, mutta siirtymä ei ole täysin onnistunut, ja nykytilanne on jossakin täydentävän johtamisen ja poliittisen dominanssin välimaastossa. Poliittinen johtajuus on tavoitteiden mukaan vahvistunut huomattavasti uudistuksen myötä. Virkajohdon autonomiaa heikentävät kuitenkin eräät uudessa johtamisjärjestelmässä näkyvissä olevat piirteet kuten ohjauksen epäselvyys ja ohijohtaminen sekä pormestarin rekrytointikäytännöt ja demokraattisen kontrollin ulottumattomissa olevat, tilivelvollisuussuhteiltaan epäselvät työryhmät ja johtoryhmätyö.

Kuvio 2. Uudistusten myötä tapahtunut siirtymä Helsingin johtamismallissa



Poliittisen johtamisen kanavissa ja toimintatavoissa sekä suhteessa linjaorganisaation ammatilliseen ohjaukseen on siis joiltakin osin päällekkäisyyksiä ja epäselvyyksiä. Erityisesti ohjauksen epäselvyys aiheuttaa hämmennystä virkajohdossa. Ohjausta – osin keskenään ristiriitaista – tulee monelta taholta ja monien henkilöiden, kehittämisohjelmien, ohjeistusten ja käytäntöjen linjaamana. Pormestariston lisäksi pormestariston avustajien yhteydenotot mielletään usein ohjaukseksi, vaikka tästä ei välttämättä olisi-kaan kysymys. Silmiinpistävä ero Helsingin ja muiden suomalaisten pormestarimallia toteuttavien kuntien välillä on se, että Helsingissä pormestarilla ja apulaispormestareilla on heidän valitsemansa poliittinen avustajakunta, kun taas muissa suomalaisissa pormestarikunnissa pormestaria avustavat viranhaltijat.

”Kun esimerkiksi valmistellaan jotakin täältä meiltä päätettäväksi kaupunginhalitukseen, niin sitten kyllä semmoista keskustelua tulee käytyä useinkin, että esimerkiksi pormestarin avustajat esittää, että voisiko tämän asian kirjottaa näin, jolloin minun tehtävä viranhaltijana on sanoa, että ei, että kyllä faktojen puolesta tämä asia on näin, että tämä meidän on sanottava ja toi on poliittista tulkintaa. Sellaista keskustelua ei ole ennen käyty, kun ei ole ollut niin selvää sitä poliittista ohjausta” (viranhaltija)

Poliitikkojen ja viranhaltijoiden välinen työnjako liudentuukin aiempaa poliittisemmassa hallinnossa. Viranhaltijan arkityössä tämä näkyy ennakoimattomuutena mm. niin, että kaupungin poliittisessa johdossa määritetyt tavoitteet saattavat ohittaa virkavalmistelun eikä osallisilla ole mahdollista ennakoida sitä, minkälaisissa kysymyksissä näin tulee tapahtumaan.

”Pormestarit ... tuo sen politiikan tänne meille arkeen, jolloin useiden meidän virkamiesten näkökulmasta se on tullut poukkoilevammaksi, pieniin yksityiskohtiin puuttumisena eikä enää hahmoteta niin hyvin kokonaisuuksia ja mietitä niitä. ...Tavallaan se on siis monimutkaistunut. Siis nimenomaan työnteko. Mutta sitten tietysti, jos tavoite

on lisätä poliittista valtaa niin sitähän se on tuonut tänne ja siihen tavoitteeseen tää on kyllä vastannut.” (viranhaltija)

”Huonona minä pidän itse ehdottomasti tätä avustajakulttuuria, sama juttu nyt kun valtion hallituksella on niin kuin 100 avustajaa selvittämässä mitä siellä tehdään ja täälläkin niitä pyörii, niin siitä syntyy semmoinen, että mun mielestä se osaltaan murtaa ja rikkoo perinteisen hyvän suomalaisen viranhaltijavalmistelun hyviä käytäntöjä.” (viranhaltija)

Toisaalta selvää on, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjaossa on ennistä vaikeampaa vetää selkeää rajaa tehtävien välille. Päätöksenteon monimutkaistumisen vuoksi merkittävät ratkaisut tehdään yhä useammin jo valmisteluvaiheessa. Lisäksi valmistelu ja päätöksenteko muodostavat kiinteästi yhteen kietoutuneen prosessin. Vierailuja politiikan ja hallinnon väliselle ns. violetille vyöhykkeelle (kuvattu edellä teoreettisessa viitekehyksessä) tapahtuu yhä enemmän, eikä selkeää rajanvetoa rooleihin tai tehtäviin ole tehtävissä. Kuitenkin vierailujen pitäisi tapahtua yhteisymmärryksessä ja niin, ettei kummankaan osapuolen autonomiaa heikennetä tai luottamusta rikota.

Poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuuden toimivuutta tukee vahvasti kaupunkistrategia, jonka ohjaava merkitys tunnistetaan laajasti kaupunkiorganisaatioissa. Uudistuksen myötä strategiasta on tullut tavoitetietoisin johtamisen väline eikä se ole jäänyt lakisääteiseksi pölyä kerääväksi dokumentiksi. Yksi keskeinen selitys tähän lienee strategian valmisteluprosessissa, jossa on menestyksellisesti onnistuttu hyödyntämään ja yhdistämään sekä poliittisen että virkajohdon näkemystä ja sitouttamaan samalla koko valtuusto strategian toteuttamiseen. Strategian valmisteluprosessi näyttäytyy edellä käsiteltyä terminologiaa käyttäen violetilta vyöhykkeeltä, jossa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden on hyödyllistä ylittää normaalit roolinsa niin että luottamushenkilöt ovat valmistelun ja toimeenpanon kysymysten äärellä ja viranhaltijat poliittisten päätösten parissa.

Toinen selitys strategisen johtamisen toimivuuteen liittyy pormestariston asemaan eri sektoreiden työtä yhdistävänä toimeenpanijana. Pormestari yksin tai vielä paremmin apulaispormestarien kanssa toimien voi merkittävästi edistää tärkeiden hankkeiden eteenpäinmenoa kaupunkiorganisaatioissa. Apulaispormestareilla puolestaan on tärkeä välittäjärooli kaupungin eri toimielinten välissä.

”Tämmöiset strategiset isot hankkeet, niin ne on pidetty aika tiukastikin semmoisessa poliittisessa ohjauksessa. ...Periaatteessahan tommoiset isot projektit (tunne-lihanke) yleensä oltaisiin tehty siellä toimialalla, mutta nyt se oli siellä kansliassa.... Kyllähän se tosiaan nyt mahdollistaa tämä malli tuon tyyppisen työskentelyn ja ehkä tämmöisiä tärkeitä koettuja, keskeisiä hankkeita on sitten mahdollista edistää aika voimakkaasti” (luottamushenkilö)

Kaupungin johtamista ja kaupunkiyhteisten asioiden koordinaatiota on kehitetty muun muassa perustamalla erilaisia työryhmiä, kuten kansliapäällikön päätöksellä asetetut suurtapahtumien ja suurhankkeiden koordinaatiotyöryhmät. Suurhanketyöryhmää johtaa pormestari, jonka lisäksi ryhmään kuuluu kaksi apulaispormestaria ja yhdeksän viranhaltijaa. Ryhmän tehtävänä on Helsingissä toteutettavien ”suurhankkeiden koordinaatio, päätöksenteon vauhdittaminen, sisäisen tiedonkulun varmistaminen sekä kaupunkistrategian tavoitteiden jalkauttaminen suhteessa kaupungin omiin ja muiden toimijoiden hankkeisiin”. Ryhmän toiminta tähtää parempaan kaupungin sisäiseen koordinaatioon, jotta hankkeet voisivat edetä mahdollisimman sujuvasti. Valtan siirtyminen työryhmille sekä luottamushenkilöiltä että toimialojen viranhaltijoilta

saa kuitenkin osakseen myös runsaasti kritiikkiä. Työryhmiä kritisoidaan läpinäkyvyydestä ja vallankäytön hämärtymisestä.

”Ne [suurhanketyöryhmä] päättää, mikä hanke menee ohituskaistoja ja mitkä ei. -- ne ottaa siis sen vallan sekä toimialoilta, jotka on aikaisemmin jotenkin yrittäneet aikatauluttaa ja miettiä niitä, ja poliitikoilta, jotka on yrittäneet miettiä ja aikatauluttaa. Vaan nyt se on joku muu, joka sitä tekee.” (luottamushenkilö)

Myös kaupungin johtoryhmän työskentely näyttäytyy ryhmän ulkopuolisille läpinäkyvättömänä. Johtoryhmän asialistat ja muistiot eivät ole julkisia. Näin ollen johtoryhmän ulkopuoliset henkilöt (luottamushenkilöt, viranhaltijat, työntekijät, kaupunkilaiset) eivät voi seurata esimerkiksi sitä, mitä asioita johtoryhmässä käsitellään, mistä siellä sovitaan tai mistä ja miten päätetään. Johtoryhmän suljetun työskentelytavan vuoksi sen toiminta on demokraattisen kontrollin ulottumattomissa.

”-- että kun meillä korostetaan luottamusta ja avoimuutta, niin se kaupungin johtoryhmätyö ei näy kaupungin työntekijöille. -- niin siitä on sitten vaikea hahmottaa, että käsitelläänkö siellä kaupunkijohtamisen kannalta oikeasti ne kaikkein oleelliset asiat? Että mikä on sen agenda? Miten siellä johtoryhmässä johdetaan ihan konkreettisesti? Vai mikä sen johtoryhmän rooli ihan oikeasti on? Päätetäänkö siellä yhdessä, vai miten ne päätökset syntyvät? Miten ne toimeenpannaan? Miten niistä viestitään?” (viranhaltija)

Kaupungin johtoryhmää ei ole mainittu lainkaan kaupungin hallintosäännössä, eikä sen toiminnasta ole julkisesti saatavilla muuta tietoa, kuin Helsingin nettisivuilla mainitut johtoryhmän jäsenet ja lyhyt kuvaus johtoryhmän toiminnasta. Tämän kuvauksen mukaan “[k]aupungin johtoryhmä käsittelee poliittisen ja kaupungin käytännön toiminnan yhteensovittamista koskevia kysymyksiä. Näitä ovat muun muassa strategian toteuttaminen ja edunvalvonta sekä pormestarikunnan toimivaltaan kuuluvat kysymykset. Lisäksi johtoryhmän käsiteltäviksi kuuluvat kaupungin organisaation ja operatiivisen toiminnan johtamiseen liittyvät kysymykset”. Kuvauksen perusteella johtoryhmä voi siis käsitellä kaikkia kaupungin johtamiseen liittyviä kysymyksiä, mikä korostaa sen merkitystä osana kaupungin johtamista.

”-- kaupunginhallituksessa tulee sellaisia kommentteja, että kun sanotaan, että tämä on käsitelty johtoryhmässä, niin silloin erityisesti pormestariston ulkopuolella olevien puolueiden edustajat sanoo, että miten me voidaan vedota tämmöiseen rakenteeseen, jota ei ole meillä missään hallintosäännössä kuvattu. Että se ei ole päätöksentekokoelin.” (viranhaltija)

Vaikka kaupungin johtoryhmä ei olekaan päätöksentekokoelin, sen voi katsoa kuitenkin toimivan vahvasti päätöksentekoa ohjaavana elimenä ja merkittävänä suunnittelu- ja koordinaatiovallankäytön areenana. Johtoryhmän asema osana kaupungin johtamista on keskeinen jo pelkästään sen vuoksi, että se koostuu kaupungin ylimmästä poliittisesta ja viranhaltijajohdosta, jotka yhdessä käsittelevät kaupungin kannalta merkittäviä asioita. Haastatteluaineiston mukaan johtoryhmässä myös esimerkiksi linjataan siitä, milloin asiat etenevät poliittiseen päätöksentekoon.

”-- pormestari on kauheasti korostanut sen johtoryhmän roolia ja merkitystä kaupungin yhtenäisen johtamisen kannalta, yhteisen keskustelun kannalta ja yhteisen käsityksen muodostamisen kannalta --.” (viranhaltija)

”Siis onhan se vallankäyttöä se, että asioita ei käsitellä poliittisessa päätöksenteossa, ennen kuin ne on johtoryhmässä käsitelty. Ja silloinhan se on merkittävästi vallankäyttöä.” (viranhaltija)

Kaupungin johtoryhmästä poiketen toimialojen johtoryhmien toiminnasta on linjattu toimialojen toimintasäännöissä. Niissä mainitaan muun muassa, että johtoryhmien käsittelemistä asioista viestitään henkilöstölle, ja että niiden muistiot ovat saatavilla Helsingin kaupungin intranetissä. Sen sijaan tietoa kaupungin johtoryhmän käsittelemistä asioista ei ole kaupungin luottamushenkilöiden, henkilöstön eikä kaupunkilaisten saatavilla. (Johtoryhmästä ks. myös Pekkola ym. tässä teoksessa.)

”tietyt työryhmät asioita mieltii, mutta se on just ongelmallista, että ne niitten muistiot, nämä aineistot, ei ole kaupungin sisällä myöskään saatavissa. Ja silloin se tieto jollakin tavalla sitten koteloituu. --. Että sitten se on vaan kiinni siitä, että muistavatko siihen kuuluvat ihmiset informoida. Ja siihen sen ei pitäisi mun mielestä perustua.” (luottamushenkilö)

Poliittisen johtajuuden kanavoituminen – kenellä on valta?

Poliittisen johtamisen vahvistuminen ja samanaikainen kuntavaalien tuloksen heijastuminen toimintaan on suurelta osin pormestarin kanavoimaa. Pormestarin asema on vahva hänen johtaessaan sekä poliittista päätöksentekoa että hallintokoneistoa. Pormestarin vahva asema ja toimeenpaneva (executive) rooli mahdollistavat nopeatahtisen uudistamisen ja kehittämisen. Apulaispormestarien asema on pormestariin verrattuna paljon heikompi heidän käyttäessään lähinnä pehmeää valtaa.

”Pormestarilla on erilaiset keinot, kun apulaispormestareilla. Ne ei ole niiden toimialojensa johtajia. Eivät johda sitä operatiivista toimintaa samalla tavalla kun pormestari johtaa kaupungin operatiivista toimintaa ja johtaa minkä tahansa asian.” (viranhaltija)

Poliittisen vaikutusvallan näkökulmasta tarkasteltuna kaupungissa voidaan hahmottaa neljä valtarakenteen tasoa, joissa valtaa käyttävät: 1) pormestari 2) apulaispormestarit 3) kaupunginhallituksessa olevat puolueet ja 4) muut puolueet. Pormestariston puolueet hyötyvät monin tavoin siitä, että niillä on oma pormestari tai apulaispormestari. Ne saavat paremmin tietoa erilaisista asioista kuin muut ja niillä on paremmat kanavat ja resurssit vaikuttaa päätöksentekoon ja jopa valmisteluun. Pormestariston valta-asemaa vahvistavia resursseja ovat esimerkiksi mahdollisuus hoitaa tehtävää kokopäivätoimisesti, paremmat tiedonsaantimahdollisuudet sekä työssä avustavat poliittiset erityisavustajat. Myös pormestariston korkea valta-asema kaupunkiorganisaation johdossa tuottaa heille vahvan position suhteessa viranhaltijoihin ja henkilöstöön, mikä edistää heidän vaikuttamismahdollisuuksiaan. Erot käytettävissä olevissa resursseissa syventävät osaltaan valtakuilua pormestariston ja rivaltuutettujen välillä. Heikoimmasa asemassa vallan suhteen ovatkin ne puolueet, joilla ei ole omaa pormestaria ja jotka eivät ole kaupunginhallituksessa. Vallankäytössä juuri tiedon saaminen on tärkeässä roolissa. Kaupungin ylimmässä johdossa tieto näyttäisi liikkuvan tehokkaasti ja jäsenyys johtoryhmässä, kaupunginhallituksessa ja toimialojen lautakuntien johdossa antaa pääsyn käsiksi vallankäytön kannalta oleelliseen tietoon. Sen sijaan valtuutetuilla, joilla ei ole näitä jäsenyyksiä, tai muuten toimivia kanavia näihin toimielimiin tai henkilöihin, on vaikeaa saada tehtävän kannalta tärkeää tietoa.

”Nyt, kun meillä on pormestarit ja apulaispormestarit kolmesta suurimmat puolueesta, niin niistä on selvästi tullut semmoinen poliittinen ydin, jota sen ulkopuolella olevat ryhmät kritisivat.” (viranhaltija)

Mitä voidaan sitten sanoa valtuuston vaikutusvallasta? Onko se kasvanut vai vähentynyt ja kanavoituuko valtuuston tahto entistä paremmin kaupungin johtamiseen, hallintokoneiston toimintaan ja sitä kautta palveluihin ja hyvinvointiin? Kysymykseen ei ole aivan helppo vastata, ylläkuvatun neliportaisen valtarakenteen vuoksi. Voidaan sanoa, että valtuuston enemmistön tahto kanavoituu tehokkaammin kaupungin toimintaan, sen sijaan yksittäisten rivivaltuutettujen vaikutusvalta on eittämättä vähentynyt, ja varsinkin niiden puolueiden osalta, jotka eivät ole pormestaripuolueita.

Yllä kuvattuja teoreettisia käsitteitä soveltaen Helsingissä poliittinen johtajuus kanavoituu keskitetyn toisin sanoen elitistisen mallin kautta, jossa on eritasoisia poliittisia vaikuttajia. Vastaavasti johtamisuudistusta voitaisiin kutsua toimeenpanevan (executive) johtamisen uudistukseksi, koska se keskittyi vahvistamaan korkeimman poliittisen johdon asemaa. Valtuuston vallankäyttö on suurimmillaan siinä vaiheessa, kun se valitsee pormestariston. Pormestaristo ja varsinkin pormestari pystyy halutessaan viemään poliittisia tavoitteitaan tehokkaasti hallintokoneistoon. Valtuusto siis delegoi valtaansa pormestaristolle ja voi tietysti halutessaan myös perua delegointipäätöksen.

Yllä kuvattu neliportainen valtarakenne ei suinkaan tarkoita demokratian puutetta. Kunnallishallinnon ydin on sen perustuminen jäsentensä itsehallintoon. Poliittisen järjestelmän perusta on edustuksellinen demokratia. Luottamushenkilöt kanavoivat demokraattisen järjestelmän tahdon ja kunnallisen itsehallinnon. Nämä periaatteet toteutuvat varsin hyvin.

Kysymys on tulkinnoista siitä, millainen poliittisen johtamisen malli on hyvä ja tehokas. Tämä aiheuttaa hämmennystä paljolti siksi, että elitistisen ja yksilöjohtajuutta ihannoivan mallin sijaan Suomessa – kuten muissakin pohjoismaissa – on totuttu hajautettuun malliin ja kollektiiviseen johtajuuteen, joka korostaa valtuutettujen mahdollisimman suurta tasa-arvoisuutta ja vaikutusmahdollisuutta kaupungin asioista päätettäessä. Pormestariin siirtymisen myötä valtuusto kollektiivina on menettänyt merkitystään vallan keskittyessä johtaville poliitikoille. Myös yksittäisten valtuutettujen vallan ja vaikutusmahdollisuuksien koetaan heikentyneen.

“se ei ole johtanut siihen, että valtuuston valta on lisääntynyt, vaan se on pikemminkin vähentynyt. -- aikaisemmin kuitenkin valtuustoryhmien puheenjohtajat, kaupunginhallituksen puheenjohtajat, jotka on poliittikkokategoriassa näkyvämpiä ja ne voimakkaammin toimi -- niin tavallaan nyt se valta keskittyy entistä pienemmälle joukolle. -- selvästi se valta on keskittynyt, jos aikaisemmin valtaa käyttäviä oli valtuustoryhmät, ja valtuustoryhmien puheenjohtajilla oli iso valta, niin nyt ne on nämä pormestarit.” (luottamushenkilö)

“-- ne, joilla on valta vähentynyt, on tietysti niin sanotusti rivivaltuutetut. -- se yksittäinen valtuutettu, joka on siellä ryhmässä, niin enemmän hänellä varmaan ennen on ollut semmoista tuntemusta, että hän voi vaikuttaa asioihin kuin nykyään.” (luottamushenkilö)

Kriittisin kysymys on se, tuleeko luottamushenkilöiden potentiaali riittävästi hyödynnettyä neliportaisessa mallissa? Kuten johdantoluvun viitekehyksestä käy ilmi, kaupunkikehittämisen uusissa ideoissa korostetaan vahvasti tarvetta saada kaikki kaupungin inhimilliset resurssit hyödynnettyä. Vaihtoehtoinen poliittisen johtamisen uudistamisen tapa olisi ollut pyrkiä vahvistamaan kollektiivista poliittista johtajuutta lisäämällä valtuutettujen päätöksentekokykyä esimerkiksi vaikuttamalla heidän kykyynsä saada

ja käsitellä tietoa, tarjoamalla koulutusta, toteuttamalla työpajoja ja tutustumista kaupungin strategiaan kehittämiskohteisiin ja muiden kaupunkien parhaisiin käytäntöihin.

Valtuuston tahdon kanavoitumisessa vaikuttaa myös vaalitapa, eli se miten pormestarin paikat täytetään. Kun pormestarin paikka annetaan eniten ääniä saaneelle puolueelle, vaalivoitolla on äärimmäisen suuri merkitys. Toiseksi tullut puolue on voinut hävitä vain niukasti, mutta sen saama valta jää kauas pormestaripuolueesta. Toki asetelma on melko tyypillinen demokratioissa ja presidenttejäkin valitaan pienellä ääniemmistöllä. Ei siis voida sanoa, että järjestelmä olisi jotenkin outo demokratian kannalta. Mutta poliittisen vallan kanavoimisessa se tuottaa moniportaisuutta enemmän kuin siinä tapauksessa, että pormestari olisi voittajapuolueiden tai hallitsevan koalition yhdessä valitsema.

Pormestari valitaan suuremmista puolueista, jolloin se ei edusta valtuuston kokonaisuutta samaan tapaan kuin kaupunginhallitus aiemmassa johtamismallissa. Tämä piirre on askel enemmistöparlamentarismiin suuntaan, jossa kulloinenkin hallitseva koalitio tekee poliittiset valinnat ja muut jäävät oppositioon. Toisaalta pormestari ei ole yhteisesti sovittua ”hallitusohjelmaa”, vaan kaupungin kehitystä ohjaa koko valtuuston hyväksymä strategia. Johtamisjärjestelmään on näiltä osin rakennettu toisiaan tasapainottavia piirteitä, ja kokonaisuutta voidaan pitää pääosin toimivana. Pormestarin yhteistyötä voisi kuitenkin tukea paremmin malli, jossa pormestari sopisivat kauden alussa selkeästi keskeisistä yhteisistä periaatteista, linjauksista ja vastuunjaosta niiltä osin, kun hallintosääntö tai muu ohje ei anna selkeää ohjausta. Kaupunkistrategia ei samalla tavoin voi tukea pormestarin yhtenäisyyttä ja siihen sisältyy myös aikataulullisia synkronointiongelmia.

Vaaleihin liittyy (eräs) johtamisjärjestelmään rakennettu potentiaalisesti lyhytjänteisyttä korostava ja ristiriitoja aikaansaava piirre. Pormestari eli pormestari ja apulaispormestari ovat toistensa poliittisia kilpailijoita, ja etenkin vaalien lähestyessä tämä asetelma ei luo hyviä edellytyksiä yhteistyölle. Sitoutuminen yhteiseen pormestarin ohjelmaan voisi vähentää irtiottojen kannusteita ja siten ristiriitoja.

Valta on siis aiempaa keskittyneempää, mutta pormestarin vahvuudeksi voidaan todeta, että samalla se on kasvottuneempaa, mikä lisää johtamisjärjestelmän läpinäkyvyyttä aiempiin vähemmän näkyviin valtakeskittyymiin verrattuna. Lisäksi läpinäkyvyyttä parantaa se, että pormestari on valittu tehtävänsä avoimen poliittisin perustein ja he ovat avoimen poliittisia toimijoita. Aiemmassa kaupunginjohtajamallissa ongelmaksi nähtiin se, että kaupunginjohtajisto oli virallisesti viranhaltijoita, mutta käytännössä kuitenkin kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien rekrytoinnit tehtiin poliittisin perustein. Selkeä hierarkia mahdollistaa vallan ja vastuun kohdentamisen yhdelle henkilölle ja tämän välittömille alaisille. Tämä voi madaltaa kaupunkilaisten kynnystä olla yhteydessä kaupunginjohtoon ja myös selkeyttää luottamushenkilöorganisaation tilivelvollisuutta äänestäjille. Pormestarin työ on näkyvää ja viimeistään vaaleissa kaupunkilaiset arvioivat vallankäytön tulokset ja vaikutukset.

Vallan keskittyminen merkitsee myös sitä, että johtamisjärjestelmä mahdollistaa voimakkaan kehittämisen ja uudistamisen. Pormestarin asema politiikan ja hallinnon johtajana antaa hänelle laajat valtuudet vaikuttaa suoraan strategian toimeenpanoon tekemällä päätöksiä, perustamalla tiimejä ja kehittämishankkeita, antamalla ohjeita ja rekrytoimalla uutta henkilöstöä. Pormestari voi vaikuttaa asioihin nopeasti ja itsenäisesti ilman laajoja kuulemisia. Helsingin pormestarin asema ei toki ole yhtä vahva kuin esimerkiksi Los Angelesissa, jossa pormestari voi valita ja erottaa apulaispormestari sekä laajan joukon kaupungin työntekijöitä, päättää yksin monista eri asioista ja käyttää veto-oikeutta suhteessa valtuuston päätöksiin (Liite 2).

Keskitetty valta merkitsee suurempaa henkilöriippuvaisuutta. Tämä koskee ensisijaisesti pormestaria ja apulaispormestareita, mutta myös korkeimpia viranhaltijoita,

etenkin toimialajohtajia, joilla on uudessa johtamisjärjestelmässä paljon vastuuta ja valtaa. Pormestarin asema johtamisjärjestelmässä on niin merkittävä, että siihen valitun henkilön osaamisella ja muilla ominaisuuksilla on valtava merkitys kaupungin menestymisen kannalta. Epäonnistunut pormestarivalinta voi lamauttaa kaupungin kehittämisen useiksi vuosiksi ja heikentää merkittävästi myös palvelujen järjestämistä ja kaupungin taloutta. Pormestarimallissa mahdollisuudet valita kaupungin johtoon kontekstiin (tilanne, toimintaympäristö) sopiva johtaja ovat paljon heikkomat kuin kaupunginjohtajamallissa. Kaupungin tilanteesta ja toimintaympäristöstä johtuen kaupungilla voi olla tarve valita tietyn tyyppisellä profiililla ja osaamisella varustettu johtaja, jota ei valtuutettujen joukosta löydy (ks. tarkemmin Haveri, Airaksinen & Paananen 2015).

Henkilöriippuvuus voi tarkoittaa myös sitä, että asioita edistetään pormestarin henkilökohtaisen mielenkiinnon kohdistumisen perusteella. 2021 päättyvällä vaalikaudella paljon huomiota on kiinnitetty kansainvälisiin verkostoihin sekä kaupungin edunvalvontaan, mikä näkyy selvästi pormestarin tekemissä päätöksissä. Mikäli seuraava pormestari painottaa agendassaan eri asioita, on jatkuvuuden turvaamiseksi organisaatiosta löydyttävä joku, joka ottaa vastuuta uudella pormestarilla vähemmälle huomiolle jäävissä ja aiemman pormestarin painottamissa asioissa. Pormestarimalli vaikuttaa siten laajemmin organisaatioon ja toimenkuviin kuin pelkästään poliittiseen johtoon. Tämän vuoksi organisaation on mukauduttava vaalien jälkeen ja tasapainotettava henkilöriippuvuudesta aiheutuvia muutoksia.

Toki myös kaupunginjohtajamallissa kaupunginjohtajan henkilöllä on suuri merkitys. Siinä valta on kuitenkin jakaantunut tasaisemmin ja muiden virka- ja poliittisten johtajien työn avulla voidaan helpommin tasapainottaa henkilöstä aiheutuvia heikkouksia kaupungin johtamisessa. On myös huomattava se, että pormestarimallissa pormestari ja hänen esikuntansa ovat monilta osin valtuustolle annetun tiedon tuottamisen ja jakamisen keskiössä. Kaupunginjohtajamallissa johtajan tehtävä on tuottaa tasapuolisesti tietoa valtuuston kaikille jäsenille ja muille toimielimille.

Hallinnon läpinäkyvyyden uhkana Helsingin kaupungissa on, että erilaiset kehittämisryhmät käyttävät valtaa, joka ei välttämättä ole suoraan demokraattisessa kontrollissa. Tässä viitataan erityisesti edellä kuvattuihin tiimeihin, joiden olemassaolo tai tarkoitus ei ole edes kaikkien viranhaltijoiden tiedossa, mutta jotka kuitenkin käyttävät merkittävää valmistelu- ja koordinointivaltaa kaupungin eri toiminnoissa.

Apulaispormestarien asema ja rooli

Helsingin mallissa apulaispormestareilla on vain vähän kovaa, hallinnolliseen asemaan perustuvaa valtaa. Sen sijaan heidän valtansa on suurelta osin ”pehmeää valtaa”, joka perustuu apulaispormestarin kykyyn olla vuorovaikutuksessa eri toimijoiden kanssa, viestiä eri sidosryhmille ja neuvotella heidän kanssaan toiminnan ydinkysymyksistä. Osittain toimialojen erilaisuuden takia, ja osittain yllä kuvatusta asemasta johtuen, apulaispormestarin työnkuva muotoutuu paljolti apulaispormestarin henkilön ja eri toimijoiden välisten henkilösuhteiden, intressien ja toimintatapojen perusteella ja vaihtelee toimialoittain.

Apulaispormestarien rooli osana poliittista ja hallinnollista johtamista tulkitaan haastatteluaineiston perusteella kahdella eri tavalla. Ensimmäisen tulkinnan mukaan apulaispormestarien rooli on kutakuinkin tarkoituksenmukainen heidän toimiessaan poliittisina johtajina lautakuntiensa puheenjohtajana, sekä tärkeässä roolissa kaupunkilaisten osallisuuden edistämisessä.

Toisen – sekä kaupungin sisältä että ulkopuolelta tulevan – tulkinnan mukaan apulaispormestarien rooli on heikko ja epäselvä. Tähän tulkintaan kiinnitettiin huomiota myös tarkastuslautakunnan raportissa (2020), jossa ratkaisuna ongelmaan kehoitettiin

toimialoja viestimään paremmin apulaispormestarien roolista ja tehtäväkuvasta. Tämä oli järkevää, koska osittain kysymys onkin vinoutuneista odotuksista. On tavanomaista, että sekä kaupungin sisällä että tiedotusvälineissä ja muissa merkittävistä sidosryhmissä pormestariston tulkitaan muodostavan kaupungissa jonkinlaisen enemmistöhallituksen tyyppisen koalition, jolla on yhteiset tavoitteet ja jaettu ymmärrys siitä mitä tehdään. Vastaavasti apulaispormestarien ajatellaan usein olevan toimialojensa operatiivisia johtajia, joilla on valta ja vastuu toimialan päivittäisjohtamiseen liittyvissä kysymyksissä samaan tapaan kuin apulaiskaupunginjohtajilla oli aiemmassa johtamisjärjestelmässä. Tilanne ei kuitenkaan valitussa mallissa ole näin eikä tämä ole ollut uudistuksen tavoitteena.

Apulaispormestarien roolin epäselvyys liittyy paitsi väärinkäsityksiin, myös erilaisiin tulkintoihin ja näkemyseroihin siitä, mistä apulaispormestarin tehtävässä itse asiassa on kyse ja mistä siinä tulisi olla kyse. Erilaisten tulkintojen ääripäinä voidaan nähdä apulaispormestarit operationaalista direktiovaltaa käyttävinä toimialajohtajina ja toisaalta poliittisina yhteensovittajina, kaupunginhallituksen jäseninä ja oman lautakuntansa puheenjohtajina.

Vastaavasti apulaispormestarien roolin kehittämisessä on kaksi perusvaihtoehtoa: joko vahvistaa heidän rooliaan operatiivisessa johtamisessa niin, että heille annetaan pormestarin tapaan hallinnollista valtaa toimialojen johdossa, tai sitten parantaa johtamistyön edellytyksiä nykyisessä roolissa, mikä tarkoittaa fasilitoivan johtajuuden kehittämistä. Apulaispormestarien hallinnollisen vallan lisääminen sekoittaisi edelleen virkajohdon ja poliittisen johdon välistä työnjakoa ja lisäisi henkilöriskiä kaupungin hallinnossa. Toimialajohtajia tarvitaan johtamaan ammattimaisesti toimialoja. Apulaispormestarit taas toimivat luontevasti kokonaisedun yhteensovittajina toimielinten välillä ja poliittisina johtajina sekä kaupunkiyhteisön poliittisina johtajina (suhde kaupunkilaisiin). Kaupunkiorganisaation suuren koon ja erilaisten intressien ja näkökulmien erilaisuudesta johtuen kaupungissa esiintyy runsaasti viestintäongelmia ja ristiriitailanteita. Yhteensovittavien apulaispormestarien tehtävä on toimia poliittisen tahdon viestittäjänä nimenomaan tavoitteiden, ei keinojen osalta, ilman toimivaltaa puuttua valmistelun yksityiskohtiin tai asioiden toimeenpanoon.

Näistä syistä pidämme parempana vaihtoehtona parantaa johtamistyön edellytyksiä nykyisessä roolissa. Tämä tarkoittaa etenkin tiedolla johtamisen kehittämistä, viestinnän ja tukiresurssien kehittämistä. Hallintosäännöstä voi päätellä, että tämä on se suunta, johon apulaispormestarien roolia on haluttakin kehittää; nimenomaan toimialansa poliittisena johtajana ja asioiden yhteensovittajana.

Apulaispormestareilla voi olla merkittävä rooli sekä organisaation sisäisillä että ulkoisilla yhdyspinnoilla. Yllä kuvattuja teoreettisia ideoita soveltaen voidaan sanoa, että apulaispormestarien tehtävän kautta voidaan vahvistaa sekä kaupunkiorganisaation että -yhteisön poliittista johtajuutta. Apulaispormestarit toimivat politiikan ja hallinnon välissä, kaupungin keskushallinnon ja toimialojen yhdyspinnalla ja kaupunkiorganisaation ja kaupunkiyhteisön sekä eri sidosryhmien välillä pitäen yhteyttä kaupunkilaisiin ja mediaan. Tätä roolia voidaan kuvata välittäjän rooliksi ja "tuntosarviksi". Näyttää siltä, että apulaispormestarit ovat toiminnallaan pystyneet vahvistamaan yhteyttä kaupunkilaisiin ja tekemään kaupungista avoimemman kansalaiskeskustelulle. Apulaispormestarin rooli mahdollistaa parhaimmillaan suoran linjan kaupungin ruohonjuuritason toiminnasta aina päätöksenteon ytimeen, luoden samanaikaisesti edellytyksiä aiempaa nopeammalle reagoinnille kaupunkilaisten esille nostamiin asioihin. Toisaalta on ongelmallista, jos viranhaltijoiden operatiiviseen työhön puututaan liikaa yksittäistapauksen ratkaisemiseksi. Siksi on tärkeätä, että pormestaristo kykenee jalostamaan ruohonjuuritasolta tulevat viestit yksittäistapauksia laajemmaksi poliittiseksi ohjaukseksi.

”No kyllä minun mielestä se pehmeän vallan rooli olisi (apulaispormestareille) se oikea. Minä itseasiassa ajattelen, että Helsingissä kokonaisuutena tarvitaan sellaista fasilitoivaa roolia, vaikutusvaltaa enemmän kun määräysvaltaa.” (viranhaltija)

Vaikka viestintä ja vuorovaikutuskyvyt ovat tärkeässä asemassa kaikissa johtajatehtävissä, korostuu niiden tarve erityisesti silloin, kun ns. kovaa valtaa ei ole käytettävissä. Kun rakennetaan jaettua ymmärrystä toiminnan tavoitteista ja visiosta eri toimijoiden välille, muodolliseen valtaan tai valta-asemaan tukeutuminen ei ole vaihtoehto, vaan johtamisen on tapahduttava neuvottelun ja vuorovaikutuksen kautta. Toimijoiden välisellä luottamuksella ja sen rakentamisella on myös keskeinen merkitys. Tähän on helpommat edellytykset, jos apulaispormestari osaa tarkastella ongelmia kaupunkikokonaisuuden ja johtamansa toimialan kokonaisuuden kannalta ja torjua yksittäisten yksiköiden tai sektoreiden osaoptimoivat pyrkimykset tai yksittäisten kaupunkilaisten tai pienten ryhmien kapeat intressit. Apulaispormestarin työssä on eduksi laaja kontaktipinta, eli se että apulaispormestari on hyvin verkostoitunut sekä organisaation sisällä että kaupunkiyhteisössä. Tärkeä edellytys on myös mahdollisuus päästä käsiksi oleelliseen tietoon.

Johtopäätökset ja kehittämissuosituks

Suhteessa erilaisiin kansainvälisiin pormestarimalleihin Helsingin malli asettuu monelta osin eri ääripäiden välimaastoon. Helsingin malli on kyllä vahvan pormestarin malli esimerkiksi siksi, että pormestari on sekä hallinnollinen että poliittinen johtaja, mutta toisaalta häntä ei valita suoralla vaalilla, eikä hänellä ole veto-oikeutta valtuuston päätöksiin. Vastaavasti apulaispormestarien valta suhteessa pormestarin valtaan on vähäisempi kuin monissa vertailumaissa, mutta toisaalta heidän valintansa ja asemansa ei kuitenkaan ole niin riippuvainen pormestarista, kuin useissa muissa maissa.

Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistus näyttää vahvistaneen poliittista johtamista. Kuntavaalien tulos heijastuu suoremmin ja välittömämmin kaupungin organisaation toimintaan. Poliittinen johtajuus kanavoituu neliportaisen valtarakenteen kautta, jossa selkeästi vahvinta valtaa käyttää pormestari, hänen jälkeensä tulevat apulaispormestarit ja kaupunginhallituksessa olevat puolueet. Muiden vaikutusvalta jää vähäiseksi. Uudistus ei ole vahvistanut kaikkien valtuutettujen asemaa tasaisesti, minkä vuoksi voidaan puhua keskitettyä valtaa hyödyntävästä ja elitistisestä johtamisreformista. Kriittinen kysymys tällaisessa poliittisen johtamisen vahvistamisessa on se, tuleeko valtuutettujen kapasiteetti kokonaisuutena riittävästi hyödynnettyä kaupungin kehittämisessä.

Uudistuksen seurauksena valta on keskittynyt ja kasvottunut. Tämä on parantanut kaupungin toiminnan läpinäkyvyyttä, luonut edellytyksiä erityisesti pormestaripuolueiden poliittisten tavoitteiden toimeenpanolle, kaupungin toimintatapojen uudistumiselle ja sille että kaupunki voi toimia aiempaa nopeammin ja joustavammin. Toisaalta keskitetyn vallankäytön riskinä on henkilöriippuvuus ja lyhytjänteisyys toiminnan ja kehittämisen ollessa riippuvaisempi yksittäisistä henkilöistä ja kytkeytyessä entistä vahvemmin vaalikausiin.

Uudistuksen eräänä tavoitteena oli selkeyttää politiikan ja hallinnon välistä työnjakoa. Vastaavasti ideaalissa tapauksessa uudistus olisi vahvistanut sekä poliittista johtamista että virkajohdon työn edellytyksiä. Nyt poliittisen johtajuuden vahvistuminen on kuitenkin tapahtunut osittain virkajohdon kustannuksella; virkajohdon autonomiaa ja integriteettiä heikentävät ohjauksen monikanavaisuus ja vastuiden epäselvyys, ohjohtaminen, pormestarin rekrytointikäytännöt sekä heikosti läpivalaistujen työryhmien

rooli hallinnossa. Poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuutta tulisikin tarkastella uudelleen niiltä osin, joissa vastuut ovat epäselviä tai tehtävät päällekkäisiä.

Toisaalta tavoite poliittisen johdon ja virkajohdon roolien täydellisestä erottamisesta voidaan kyseenalaistaa edellä viitatus tutkimustiedon perusteella. Roolien tilapäinen ylittäminen ja toiminta violetilla politiikan ja hallinnon yhteisellä vyöhykkeellä on joissakin toiminnoissa luontevaa ja suotavaa, ja se näyttää olleen eräs keskeinen syy onnistumiselle kaupunkistrategian laatimisessa ja toimeenpanossa. Oleellista on, että pormestari kunnioittaa virkajohdon autonomiaa, osaamista ja sitoutumista ja toisaalta virkajohto antaa tilaa poliittiselle linjanmuodostukselle ja arvovalinnoille.

Kaupunkiin on perustettu monia erilaisia työryhmiä (ml. kaupungin johtoryhmä), joiden tehtävänä on tehostaa johtamista ja etenkin kaupunkiyhteisten asioiden koordinaatiota. Toimialojen johtoryhmiä lukuun ottamatta näiden työryhmien muodollinen asema on epäselvä ja läpinäkymätön sekä kaupungin työntekijöille että asukkaille. Työryhmien asettamista, niiden toiminnan avoimutta ja roolia johtamisessa olisikin syytä selkeyttää.

Apulaispormestarien rooli ja tehtävä on useissa arvioissa nähty epäselvänä, ja erilaiset tulkinnat apulaispormestarien tehtävästä ja tarpeellisuudesta näkyvät selvästi myös haastatteluaineistossa. Osittain on kysymys juuri tulkinnoista ja vinoutuneista odotuksista, joihin on jo pyritty vaikuttamaan esimerkiksi viestintää parantamalla. Apulaispormestarien roolissa tulisi vahvistaa nimenomaan kaupunkikokonaisuuden yhteensovittajan roolia, mihin tehtävään apulaispormestarien asema ja poliittinen osaaminen antavat hyvän perustan. Apulaispormestarien johtamisen välineissä on kuitenkin myös kehittämisen varaa. Tämä tarkoittaa etenkin tiedolla johtamisen edellytyksien parantamista sekä viestinnän ja tukiresurssien kehittämistä.

Moniin nyt havaittuihin ongelmakohtiin kuten vastuiden epäselvyyteen, ohijohtamiseen, lyhytjänteisyyteen ja henkilöriippuvuuteen voitaisiin vaikuttaa selkeyttämällä yhtäältä pormestariston sisäisiä ja toisaalta pormestariston ja ylimmän virkajohdon (kansliapäällikkö, toimialajohtajat) keskinäisiä johtamisen pelisääntöjä, tavoitteita ja toimintaperiaatteita pormestarisopimuksen avulla. Tämä tulisi tehdä heti uuden pormestariston toimikauden alussa. Esimerkkinä vastuiden ja työnjaon selkeydestä on kysymys siitä, miten hallintosäännössä kirjattu vastuu kuntalaisten osallisuuden edistämisestä toteutetaan pormestariston kesken tai miten pormestari ja heidän avustajansa viestivät toimialojen henkilöstön kanssa. Selkeyttäminen ei edellyttäne niinkään hallintosääntöön tehtäviä muutoksia kuin pormestariston keskinäistä ja ylimmän virkajohdon sopimista. Eräänlaisena vertailukohtana tässä voidaan pitää kunnan- ja kaupunginjohtajien tekemiä johtajasopimuksia, jotka tehdään johtamistyön tukemiseksi, työnjaon selkeyttämiseksi ja keskinäisen luottamuksen luomiseksi kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välille. Pormestari ja apulaispormestari luottamushenkilöinä ovat luonnollisesti erilaisessa roolissa kuin virkajohtaja, joten sopimuksissa ei voida pyrkiä vastaavaan muodollisuuteen, pikemminkin olisi kyse menettelytapa- ja periaatelinjauksista.

Lähteet

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D & Rockman, B. A. (1983).** Bureaucrats and politicians in western democracies. Harvard University Press.
- Alford, J., Hartley, J., Yates, S. & Hughes, O. (2017).** Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction. *American Review of Public Administration*, 47(7), 752–763. DOI: 10.1177/0275074016638481
- Bentzen, T. Ø., Lo, C. & Winsvold, M. (2020).** Strengthening local political leadership through institutional design: how and why. *Local Government Studies*, 46(3), 483–504. DOI: 10.1080/03003930.2019.1690994

- Bjørnå, H. & Mikalsen, K. (2015).** Facilitative Leadership Revisited - The Case of Norway. *Lex Localis*, 13(4), 953–972. DOI: 10.4335/13.3.953-972(2015)
- Carr, J. B. (2015).** What Have We Learned about the performance of Council-Manager Government? A Review and Synthesis of the Research. *Public Administration Review*, 75(5), 673–689. DOI: 10.1111/puar.12415
- Choi, C. G., Feiock, R. C. ja Bae, J. (2013).** The Adoption and Abandonment of Council-Manager Government. *Public Administration Review*, 73(5), 727–36. DOI: 10.1111/puar.12097
- Crosby, B. & Bryson, J. (2010).** Integrative Leadership and the Creation and Maintenance of Cross-sector Collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 211–230. DOI: 10.1016/j.leaqua.2010.01.003
- Dahlström, C. & Lapuente, V. (2017).** Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781316822869
- Department of Communities and Local Government (DCLG) (2011).** Localism Bill: creating executive mayors in the 12 largest English cities. Impact assessment. <https://www.legislation.gov.uk/cy/ukia/2011/37>
- Edelenbos, J., Schie, N., & Gerrits, L. (2009).** Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy Sciences*, 43(1), 73–94. DOI: 10.1007/s11077-009-9086-2
- Feiock, R., Jeong, M. G. & Kim, J. (2003).** Credible Commitment and Council-Manager Government: Implications for Policy Instrument Choices. *Public Administration Review*, 63(5), 616–625. DOI: 10.1111/1540-6210.00324
- Fenwick, J. & Elcock, H. (2016).** Elected mayors in England: leaders or managers? *International Journal of Public Leadership*, 12(4), 289–300. DOI: 10.1108/IJPL-04-2016-0018
- Fenwick, J. & Elcock, H. (2014).** Elected Mayors: Leading Locally? *Local Government Studies*, 40(4), 581–599. DOI: 10.1080/03003930.2013.836492
- Ferris, G. R., Davidson, S. L., & Perrewé, P. L. (2005).** Political skill at work: Impact on work effectiveness. Palo Alto, CA: Davies-Black
- Goodnow, F. (1900).** Politics and administration. New York, NY: Russell and Russell.
- Greasley, S. & Stoker, G. (2008).** Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style. *Public Administration Review*, 68 (4), 722–730. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.00910.x
- Hakari, K. (2013).** Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Tampere: Tampere University Press
- Hakari, K., Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (2013).** Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos – Uuden julkisen hallinnan näkökulma. *Hallinnon Tutkimus*, 32(2), 129–145.
- Halligan, J. (2020).** Reforming Public Management and Governance. Impact and Lessons from Anglophone Countries. Cheltenham, UK: Edward Elgar. DOI: 10.4337/9781839107498
- Hambleton, R. (2013).** Elected mayors: an international rising tide? *Policy & Politics*, 41(1), 125–128. DOI: 10.1332/030557313X663279
- Hambleton, R. & Sweeting, D. (2004).** U.S. Style Leadership for English Local Government? *Public Administration Review*, 64(4), 474–488. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2004.00393.x
- Hassett, W., & Watson, D. (2007).** Civic battles: When cities change their form of government. Boca Raton, FL: PrAcademics Press.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen H. (2015).** Uuden sukupolven kuntajohtajat. Acta nro 261. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

HE 268/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Annettu Helsingissä 27.11.2014.

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta. (2020). Arviointikertomus 2019. <https://www.arviointikertomus.fi/fi/arviointikertomus-2019>

Heuru, K. (2000). Kunnan päätösvallan siirtyminen: Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampere University Press.

International City/County Management Association (ICMA) (2011). Municipal Form of Government survey 2011. <https://icma.org/documents/icma-survey-research-2011-municipal-form-government-survey-summary>. Viitattu 16.2.2021.

Jäntti, A. (2016). Kunta, muutos ja kuntamuutos. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampere University Press.

Jäntti, A., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2021, tulossa). Pormestari vai virkajohtaja – miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan? Hallinnon Tutkimus 40(2).

Kjaer, U. (2013). Local Political Leadership: The Art of Circulating Political Capital. *Local Government Studies*, 39(2), 253–272. DOI: 10.1080/03003930.2012.751022

Kuntalaki 2015/410. Annettu Helsingissä 10.4.2015.

Leinonen, J. (2010). Kunnanjohtaja johtamisjärjestelmän kehittämisen aallokossa – kunnan poliittisen johtajuuden vahvistamistarpeet kunnanjohtajan näkökulmasta. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 38(2), 140–156.

Lodge, G. (2012). Mayors and democratic renewal in England. Teoksessa Gash, T. & Sims, S. (toim.), *What Can Elected Mayors Do for Our Cities?* London: Institute for Government. 29–33.

Majoinen, K., Korhonen, S. & Merisalo, M. (2008). Toimiva kunta. Helsinki: FCG Efeko.

Mouritzen, P. E. & Svara, J. (2002). Leadership At The Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, 80, 153–171. DOI: 10.2307/1148580

Nye, J. S. (2008). The Powers to Lead. New York: Oxford University Press.

Osborne, S. 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. DOI: 10.1080/14719030600853022

Peters, B. & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(2), 223–224. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

Sancino, A. & Castellani, L. (2016). New development: Directly elected mayors in Italy – creating a strong leader doesn't always mean creating strong leadership. *Public Money & Management*, 36(2), 153–156. DOI: 10.1080/09540962.2016.1118945

Sørensen, E. (2013). Institutionalizing interactive governance for democracy. *Critical Policy Studies*, 7(1), 72–86. DOI: 10.1080/19460171.2013.766024

Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, 89(1), 15–31. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x

Svara, J. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176–183. DOI: 10.1111/0033-3352.00020

- Svara, J. H. & Watson, D. J. (toim.) (2010).** More than mayor or manager: Campaigns to change form of government in America's large cities. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Svara, J. H. (2003).** Effective Mayoral Leadership in Council-Manager Cities: Reassessing the Facilitative Model. *National Civic Review* 92(2), 157–172. DOI: 10.1002/ncr.14
- Sweeting, D. (2003).** How strong is the Mayor of London? *Policy & Politics*, 31(4), 465–478. DOI: 10.1332/030557303322439353
- Sweeting, D. & Hambleton, R. (2020).** The dynamics of depoliticisation in urban governance: Introducing a directly elected mayor. *Urban Studies*, 57(5), 1068–1086. DOI: 10.1177/0042098019827506
- Teles, F. (2014).** Facilitative Mayors in Complex Environments: Why Political Will Matters. *Local Government Studies*, 40(5), 809–829. DOI: 10.1080/03003930.2013.801835
- Temmes, M. (2014).** Poliitiikan politisoituminen – virkamiestyön kriisi. *Hallinnon tutkimus*, 33(1), 54–62.
- Watson, D. J. & Hassett, W. L. (2015).** Local Government Management: Current Issues and Best Practices. New York: Routledge. DOI: 10.4324/9781315539386
- Weber, M. (1922/1997).** Bureaucracy. Teoksessa Shafritz, J. M. & Hyde, A. C. (toim.), *Classics of public administration*. (s. 63–68) 4th edn. Orlando, FL: Harcourt Brace College Publishers.
- Wilson, W. (1887).** The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. DOI: 10.2307/2139277
- Wollmann, H. (2004).** Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected (chief executive) mayor. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 150–164. DOI: 10.1111/j.0309-1317.2004.00508.x
- Wollmann, H. (2014).** The directly-elected mayor in the German Länder - introduction, implementation and impact. *Public Money & Management*, 34(5), 331–337. DOI: 10.1080/09540962.2014.945798

Koordinaatio ja koheesio kaupunkiorganisaatiossa

Elias Pekkola, Emmi-Niina Kujala, Anni Jäntti, Arto Haveri, Jan-Erik Johanson, Jenni Airaksinen & Pasi-Heikki Rannisto

Johdanto

Koordinaatio (tai paremminkin sen puute) on ollut keskeisessä roolissa anglosaksisessa hallinnon kehittämisen traditiossa, josta käsitteelliset mallit ja kehitysajatukset ovat rantautuneet meillekin. Hallinnon retoriikassa siirtymä on tapahtunut hierarkiaa korostavasta byrokraattisesta mallista kohti markkinamekanismeja ja julkista valintaa sekä tilaajan ja tuottajan erottavaa uuden julkisen johtamisen (NPM) mallia. Uuden julkisen johtamisen mallista on taas pyritty monin paikoin eroon ja korostettu luottamukseen ja yhteistyöhön perustuvaa verkostomaista koordinaatiota, uutta julkista hallintoa (NPG) ja siihen liitettäviä verkostomaisen ja sidosryhmäjohtamisen muotoja. Käytännössä nämä kaikki esiintyvät kuitenkin rinnakkain ja lomittain.

Uusi julkisjohtaminen (NPM) pyrki osaltaan ratkomaan koordinaatio-ongelmaa. NPM-malleilla korjattiin jäykän ja paisuneen perinteisen byrokraattis-juridisen hallinnon sekä sen rakenteita paikkailleen professionaalis-korporatistisen yhteiskuntasuunnittelun paisuttaman julkisen sektorin ongelmia tukeutumalla markkinoiden kaltaisiin mekanismeihin. Lääkkeinä koordinaatio-ongelmiin tarjottiin erityisesti tilaajan sekä tuottajan eriyttämistä sekä johtamisen autonomian lisäämistä ja tulosvastuun korostamista. Yksinkertaisimmillaan siirtymää voitaisiin kuvata siirtymällä hierarkkisista koordinaatiomekanismeista, joissa ongelmiin vastattiin lisäämällä julkista hallintoa, kohti kilpailullisia markkinaratkaisuja, joissa koordinaatio-ongelmiin vastattiin vähentämällä julkista hallintoa (ks. Evers & De Vries 2013). Saman tyyppinen siirtymä on nähtävissä myös Suomessa.

Uuden julkisen johtamisen paradigmaattisen kehityksen ajaututtua kriisiin koordinaatiokysymys on noussut jälleen julkisen johtamisen tutkimuksen asialistalle. Hierarkian lisäksi markkinamekanismien kaltaiset koordinaatiotavat ovat osoittautuneet riittämättömiksi koordinaatiomekanismeiksi. Koordinaation tarvetta on lisännyt toimijakentän räjähdysmäinen kasvu. NPM-ajattelu synnytti valtavan määrän yhden tarkoituksen organisaatioita, joiden koordinaatio ja tehtävien yhdistely (esim. viranomaispäätöksen, palvelun tilaamisen ja siihen liittyvien palveluiden toteuttamisen irrottaminen toisistaan) on edellyttänyt uusien koordinoivien organisaatioiden perustamista.

Kansainvälisessä kontekstissa koordinaatio-ongelman ratkaisuksi tarjottiin 2000-luvun alussa ”kokonaisvaltaista hallintoa” (holistic government), ”yhteen liittyntä hallintoa” (joined up government) ja kokonaishallintoa (whole of government). Kokonaishallinnon ajatuksena oli vähentää erikoistumisen sekä markkinaratkaisujen vuoksi syntyntä pirstaleisuutta sekä vastata monitoimijaisen verkostomaisen hallinnan haasteisiin. Ensisijaisena ajatuksena oli siis lisätä koordinaatiota, ei ainoastaan mullistaa rakenteita. (ks.mm. Six 2004, Pollit 2003). Näitä koordinaation tai yhteen liittymisen tapoja olivat:

1. toimialojen välisten tavoiteristiriitojen vähentäminen
2. resurssien käytön tehokkuuden parantaminen (pällekkäisyyttä ja tyhjäkäyntiä vähentämällä)
3. yhteistoiminnan ja verkostomaisten työskentelytapojen lisääminen tavoitteiden ja toimintaohjelmien määrittelyssä ja hyvien käytäntöjen ja innovaatioiden siirrossa

4. huomion kiinnittäminen räätälöityyn asiakaspalveluun ja palvelurakenteen uudistaminen asiakasrajapinnan selkeyttämisen avulla.

Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistus vastaa samoihin haasteisiin, joihin julkiset hallintojärjestelmät ovat törmänneet kansainvälisesti. Tässä artikkelissa lähestytään johtamismallin muutosta rakenteiden ja erityisesti koordinaation näkökulmasta.

Artikkeli perustuu organisaatorakenteisiin ja -suunnitteluun liittyvälle tarkastelulle, joka hautautuu usein pehmeämpien organisaation kulttuuriin, ilmapiiriin sekä institutionaalsiin ulottuvuuksiin liittyvään keskusteluun. (Kivistö 2019; Kivistö & Pekkola 2017.) Organisaatorakenteet sekä niihin liittyvät vastuu-, raportointi-, johtamis- ja koordinaatorakenteet määrittelevät epävirallisen organisaation, inhimillisen toiminnan ja toimintakulttuurin rinnalla johtamisjärjestelmän toimintaa.

Rakennekaavioita piirtelemällä ei ratkaista johtamisen ongelmia tai kuntaorganisaation huolia. Strategian toteuttaminen ja sujuva arki sekä läpinäkyvä tehokas päätöksenteko edellyttävät kuitenkin niitä tukevia rakenteita. Toimimaton rakenne saattaa heikentää yhteisten tavoitteiden muodostamista, tiedon ja osaamisen hyödyntämistä sekä koordinaatiota. Se saattaa olla myös este yhdenmukaisen kohtelun, hyvän valmistelun ja tehokkaan sekä läpinäkyvän päätöksenteon toteuttamiselle.

Artikkeli rakentuu seuraavasti. Artikkelin ensimmäisessä osassa esitellään artikkelin kannalta keskeiset käsitteet. Näitä käsitteitä ovat koordinaatio, vertikaalinen koordinaatio, eli vallan ja vastuun jakautuminen eri organisaatiotasojille sekä horisontaalinen (lateraalinen) koordinaatio, eli toiminnan integraatio poikittaisyyhteysien avulla ja näihin liittyvät instrumentit ja toimintatavat. Artikkelin keskeisten käsitteiden esittelyn jälkeen lähestymme Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmää kahden aineistokokonaisuuden avulla. Ensiksi kuvaamme järjestelmää johtosäännön ja organisaatorakenteiden muodostamasta formaalin dokumenttiaineiston näkökulmasta. Toiseksi analysoimme kaupungin johtamisjärjestelmän horisontaalista ja vertikaalista koordinaatiota ylimmän ja keskijohdon haastatteluihin sekä henkilöstön kyselyvastauksiin pohjautuen. Artikkelin viimeisessä osiossa esitämme näkemyksemme Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän horisontaalisen ja vertikaalisen koordinaation toimivuudesta ja kipupisteistä sekä nostamme esille joitakin kehittämis ehdotuksia.

Artikkelin rajauksena todettakoon, että emme lähesty johtamisjärjestelmää verkostojohtamisen, yhteistyön käsitteen, ”co-ismien”, tai muiden nykyistä johtamisen kompleksisuutta kuvaavien käsitteiden kautta, vaan pyrimme hahmottamaan maailmaa pelkistetysti organisaatorakenteiden ja koordinaation näkökulmasta tiedostaen samalla, että näillä käsitteillä saamme kuvattua vain osan todellisuutta. Artikkelissa ei myöskään keskitytä poliittisen ja hallinnollisen toiminnan koordinaatioon ilmiönä, vaan johtamisjärjestelmän poliittisia ja hallinnollisia osia lähestytään kokonaisuutena. Näkökulma on tässä artikkelissa korostetun organisaatio- ja hallintokeskeinen.

Yhteensovittamisen käsitteet

Koordinaatio on yksi keskeisimmistä johtamisjärjestelmiin liitetystä käsitteistä. Sen määrittely jätetään kuitenkin varsin usein tekemättä. Koordinaation tavoitteena on koherenssi ja linjakkuus. Sekin voi kuitenkin tarkoittaa useaa asiaa. Helsingin kaupungin kokoisen kaupunkiorganisaation johtamisjärjestelmässä tapahtuvan koordinaation kuvaamiseksi tarvitaan sekä organisaatiotutkimuksen käsitteistöä että järjestelmätason hallinnon tutkimuksen käsitteistöä. Tässä artikkelissa arvioimme koordinaatiota ja koherenssia Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmässä sekä rakenteiden ja tavoitteiden kohtalon yhteyttä uudistettaessa johtamisjärjestelmää ja toimialoja.

Koordinaatio ja koherenssi

Pienissä organisaatioissa ja organisaatioyksiköissä voidaan tukeutua keskinäiseen yhteensovittamiseen. Lähiyhteisö tietää kuinka organisaation jäsenet toimivat ja epävirallinen kommunikaatio riittää toiminnan yhteisen suunnan saavuttamiseksi. Organisaatorisessa nostalgiapuhunnassa kaivataan tyypillisestä vanhaa hyvää organisaatiota, jossa kaikki sujui ja ihmiset tunsivat toisensa. Usein kyseessä on nostalgia, mutta puhunnasta on myös tunnistettavissa organisaation kasvu ja koordinaatiotapojen muutos. Suurissa organisaatioissa tiimiorganisaatorakenteet ja itseohjautuvan organisaation perusperiaatteet voivat joissain tapauksissa mahdollistaa keskinäisen yhteensovittamisen hyödyntämisen. Suurissa organisaatioissa koordinaation tarve kuitenkin kasvaa, eikä hierarkkisuutta ja transaktiokuluja voida välttää. Julkisten organisaatioiden koon kasvaessa ja julkisten järjestelmien monimutkaistuessa koordinaatiosta muodostuu johtamisen ”viisasten kivi” (Bouckaert ym. 2010), eli ihmelääke, jota kaikki etsivät ratkaisemattomaan ikuisuusongelmaan.

Työtä yksinkertaisissa organisaatiokokonaisuuksissa voidaan ohjata suoraan koordinaation avulla eli määrittelemällä valta-, vastuu- ja raportointisuhteet. Tällöin koordinaatiossa johtajan rooli yhteensovittajana ja kommunikaation linkkinä korostuu. (ks. Mintzberg 1979.) Suurissa organisaatioissa ei kuitenkaan voida tukeutua ainoastaan johtajien kykyyn toimia yhteensovittajina, ja johtajiin keskittyvät uudistukset ja kehittämistoimenpiteet tarjoavat vain osittaisia ratkaisuja organisaation koordinaatiokysymyksiin. Tämä johtuu siitä, että silloin kuin organisaatorakenne pilkotaan ketteriin pieniin tai keskisuuriin alayksiköihin lisääntyy niiden välisen koordinaation tarve.

Suurissa organisaatioissa sekä useiden organisaatioyksiköiden muodostamisessa kokonaisuuksissa suoran ohjauksen ja yhteensovittamisen lisäksi koordinaatiota toteutetaan työprosessin standardisoinnilla (laatu- ja prosessijohtaminen), työn tuloksen standardisoinnilla (tulos-, tavoite-, sopimusjohtaminen) sekä panoksien (budjetointi) ja osaamisen standardisoinnilla (rekrytoinnit, pätevyyydet, koulutus) (ks. Mintzberg 1979). Tätä koordinoitua tapahtuu organisaatioyksiköiden sisällä (vertikaalinen koordinaatio) ja välillä (horisontaalinen koordinaatio).

Koordinaation ikuisuusongelma

Julkisia (palvelu)järjestelmiä tutkineiden Bouckaertin, Petersin ja Verhostenin (2010) mukaan koordinaatio-ongelma on yksi julkisen sektorin vanhimmista ongelmista. Tyypillisimmin koordinaatio-ongelma on työnjaon ja erikoistumisen käänköpuoli. Monimutkainen, kompleksinen, ilkeiden politiikkaongelmien kenttä edellyttää yhtäältä kasvavaa erikoistumista ja ammattitaitoa sekä ongelmien ja asiakasryhmien jakamista yhä pienempiin lohkoihin ja toisaalta näiden lohkojen entistä parempaa hallintaa ja integraatiota.

Koordinaatiolla on siis suora yhteys organisaatorakenteeseen. Toimintakentän monimutkaistuessa organisaatioissa tapahtuu horisontaalista erikoistumista. Työn ja toiminnan erikoistumista organisaatioilla on taipumus jakautua pienemmiksi osarakenteiksi tai useammiksi organisaatioiksi niiden erikoistumisalojen mukaan. Samaan aikaan erikoistumista tapahtuu tyypillisesti myös hierarkian osalta, jolloin syntyy ylempiä organisaatiotasoja, joiden keskeisenä roolina on koordinoita ja ohjata alempia erikoistuneita organisaatioita.

Koordinaatiol-sanana etymologia juontaa latinaan ja se rakentuu kahdesta osasta: yhdessä tekemisestä (co-) ja järjestykseen laittamisesta (ordinatio). Koordinaatio on yhdessä järjestelyä. Bouckaert ja kumppanit (2010) määrittelevät koordinaation vapaasti kääntäen seuraavasti:

”Koordinaation avulla pyritään lisäämään toiminnan koherenssia ja vähentämään tyhjäkäyntiä sekä konflikteja eri hallintokuntien ja hallinnon tasojen välillä sekä johtamistyössä että toimeenpanossa. Koordinaatio muodostuu niistä toimenpiteistä ja mekanismeista, joiden avulla pyritään vapaaehtoisuuteen tai paktoon perustuen lisäämään julkisen sektorin organisaatioiden tavoitteiden, tehtävien ja pyrkimysten linjakkuutta.”

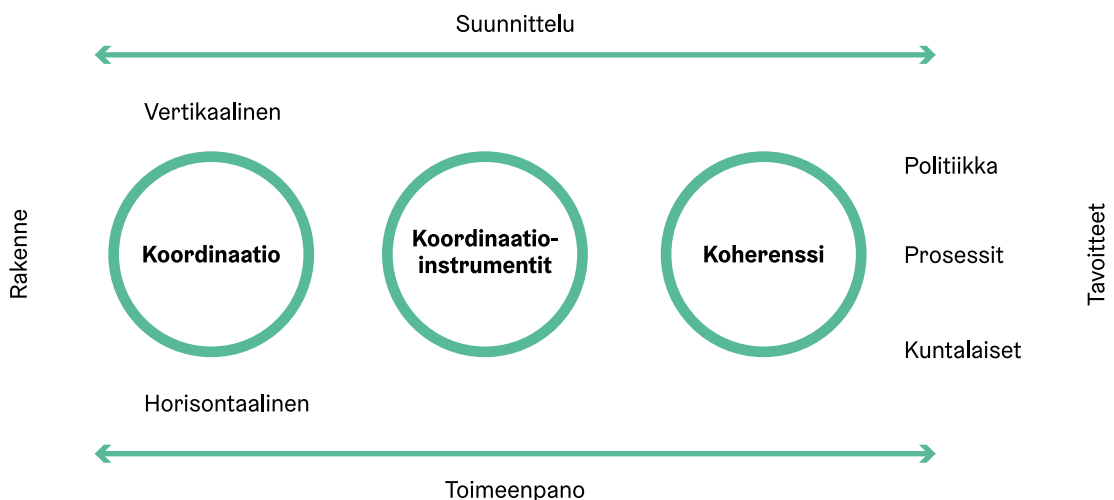
Koordinaatio on siis tavoitteellista toimintaa, jonka avulla pyritään tuottamaan yhteistä järjestystä. Koordinaatiota voidaan toteuttaa kaupunkiorganisaatiossa kolmella keskeisellä tavalla (Bouckaert ym. 2010, 21–22). Ensinnäkin koordinaatio voi olla ylhäältä alas suuntautuvaa. Koordinaatio on toimintapolitiikkojen tavoitteiden ja tulosten yhteensovittamista. Voidaan ajatella, että koordinaatioksi riittää se, että ylätasoon ”strategiset linjaukset” ovat koherentteja ja ottavat huomioon eri hallintokuntien toimintatavat ja tavoitteet, jolloin itse toimeenpano jää hallintokuntien vastuulle.

Toinen, alhaalta ylöspäin katsova, lähestymistapa on ajatella, että ylätasoon politiikkalinjausten koordinaatiolla ei kyetä takaamaan ruohonjuuritason toiminnan koordinaatiota, vaan koordinaation on tapahduttava lähellä asukas- ja asiakasrajapintaa. Tällöin koordinaation keskeiseksi tavaksi muodostuu asiakaslähtöinen tai kansalaiskeskeinen palvelujen kehittäminen.

Kolmanneksi koordinaatiota voidaan toteuttaa ”poikittain” vahvojen johtamiskäytäntöjen avulla, jolloin toiminnan linjakasta suuntaa haetaan henkilöstö-, talous-, tieto-, ja laatujohtamisen harmonisoinnilla ja standardisoinnilla. Tällöin koordinaatiossa keskeistä on tukitoimintojen, suunnittelufunktion ja prosessijohtamisen organisoinninkysymykset.

Koordinaatiota voidaan tarkastella myös organisaation toiminnalle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Ylhäältä alaspäin tapahtuvaa koordinaatiota kuvaa parhaiten politiikkakoherenssin käsite eli kaupungin kyky laatia yhteisiä (strategisia) politiikkalinjauksia, joilla ohjataan koko kaupunkiorganisaatiota. Alhaalta ylöspäin tapahtuvaa koordinaation tavoitetta voidaan kutsua kuntalaiskoherenssiksi eli kaupungin kyvyksi toimia siten, että kuntalaisilla on integroitu palvelu- ja osallisuuskokemus. Hallinnon, johtamisen ja tukipalveluiden avulla toteutettua koordinaatiota voidaan luonnehtia prosessikoherenssiksi eli kaupungin kyvyksi tuottaa päätöksenteon, palveluiden, kehittämisen sekä tehokkaan resurssien käytön tueksi yhteinen tietopohja ja integroidut tukipalvelut.

Kuvio 1. Koordinaation ja koherenssin yhteys rakenteisiin ja tavoitteisiin



Suuren kaupunkioorganisaation johtaminen edellyttää yhtäältä erikoistumista ja työnjakoa, toisaalta integraatiota ja kokonaisvaltaista palveluotetta. Nämä Janus-kasvoiset tavoitteet ovat lähtökohtaisesti ristiriidassa keskenään (Verhoest ym. 2007). Ristiriidat on havaittavissa organisaatioiden sisällä ja välillä sekä hallintokuntien välillä. Tämän ristiriidan tavoitteellista yhteensovittamista kutsutaan koordinaatioksi, jonka avulla tavoitellaan politiikka-, prosessi- ja kuntalaiskoherenssia, jotka puolestaan edesauttavat koordinaatiota.

Kaupunkioorganisaation koordinaatioinstrumentit

Koordinaatioinstrumentit ovat osa kaupungin johtamisjärjestelmä sekä organisaatorakennetta, joilla tuetaan organisaation yhteisiä tavoitteita ja pyrkimystä koherenttiin toimintaan. Bouckaert ja kumppanit (2010) jakavat koordinaatioinstrumentit kahteen ryhmään: johtamisinstrumentteihin ja rakenteellisiin instrumentteihin.

Kaupunkioorganisaatiossa voidaan koordinaatiota edistää johtamisinstrumenttien avulla, joista neljä seuraavaa ovat tyypillisimpiä. Ensiksi, todennäköisesti tavallisin politiikkakoherenssiin tähtäävä koordinaatioinstrumentti on strateginen johtaminen. Tyypillisesti se palautuu kuntakontekstissa ylhäältä alaspäin tehtävään strategiseen suunnitteluun ja siihen kytkettyyn alhaalta ylöspäin suuntautuvaan osallistavaan työskentelyyn. Toiseksi koordinaatiota voidaan tavoitella talousjohtamisen avulla. Talousjohtaminen voi perustua joko tuotosten tai panosten sääntelyyn. Kolmanneksi koordinaatiota voidaan tavoitella osaamisen ja kulttuurin johtamisen avulla, jolloin eri organisaatioyksiköiden toimintaa pyritään koordinoimaan työkierron, urajohtamisen ja erilaisten koulutusten ja osaamisen johtamisen keinoin. Neljäntenä johtamisinstrumenttina voidaan mainita prosessijohtamisen keinot, jotka usein toteutetaan erilaisten konsultointien ja arviointien muodossa.

Koordinaatiota voidaan toteuttaa myös rakenteiden, toimialojen, vastuiden ja yksikörajajen muutoksien avulla. Tyypillisimpiä rakenteellisia koordinaatioinstrumentteja ovat organisaatioyksiköiden toimialojen ja vastuualueiden muutokset, joita toteutetaan yhdistämällä ja jakamalla toimialoja. Toiseksi koordinaatiota voidaan hakea myös muuttamalla linjaorganisaation vertikaalisia koordinaatio- ja kontrollirakenteita esimerkiksi keskittämällä useita organisaatioita saman johtajan alle tai irrottamalla jokin toiminto omaksi tulosityksiköksi. Kolmantena tapana on erilaisten uusien koordinaatiomekanismien luominen vanhojen rakenteiden lisäksi. Näitä voivat olla mm. uuden koordinaatioyksikön perustaminen, uusien markkinankaltaisten mekanismien luominen, uusien tietorakenteiden luominen, uusien asiantuntija-, osallisuus-, neuvonanto- ym. elimien tai verkostomaisten organisaatioiden perustaminen. Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin horisontaalista ja vertikaalista koordinaatiota lähinnä rakenteellisesta näkökulmasta.

Horisontaalinen koordinaatio: Toimialojen ja palvelualueiden välinen koordinaatio

Horisontaalisella koordinaatiolla viitataan kuntaorganisaatiossa samantasoisten toimielinten väliseen koordinaatioon. Kyseessä voivat olla esimerkiksi toimialat, niissä toimivat palvelualueet tai organisaatioyksiköt. (Bouckaert ym. 2010, 23–24.) Koordinaation avulla pyritään hallitsemaan siiloutumisen tuottamia ongelmia. Horisontaalinen koordinaatio kytkeytyy siis erityisesti organisaation sisäiseen työnjakoon. Horisontaalisella koordinaatiolla pyritään ratkaisemaan esimerkiksi maantieteellisen, funktionaalisen, hallinnollis-lainsäädännöllisen, teknologisen, tietoperusteisen tai ammattirakenteisiin liittyvän erikoistumiseen tuottamia ongelmia (Hall 1977, Tolbert & Hall 2015).

Julkishallinnon pirstoutuminen, siiloutuminen ja jäykkyys lienevät eniten keskustelua herättäneitä julkishallinnon ilmiöitä. Näiden ilmiöiden nähdään aiheuttavan julkiselle palvelujärjestelmälle tehokkuus-, tuottavuus- ja vaikuttavuusongelmia. (Keast ym. 2007.) Erikoistuminen tuottaa koordinaatio-ongelmia, joista seuraavat toimivat esimerkkeinä. Ensinnäkin ongelmien syynä voi olla päällekkäisyys eli se, että samaa toimintoa tekee useampi eri organisaatio. Toisena syynä voi olla toiminnon katve, jolloin mikään organisaatio ei hoida jotakin tärkeää tehtävää. Kolmantena kyseessä voi olla tavoitteiden ristiriitaisuus, jolloin useampi organisaatio hoitaa yhden asiakkaan, asiakas- tai asiakasryhmän asioita omia tavoitteitaan optimoiden ja samalla repien palvelun käyttäjää eri suuntiin. (Peters 1998.)

Horisontaaliset koordinaatio-ongelmat ovat lisääntyneet julkisella sektorilla. Kuntakentällä tähän ovat johtaneet ainakin seuraavat tekijät (vrt. Peter 1998):

- Kuntien tehtävät ovat lisääntyneet ja tehtävien päällekkäisyys on kasvanut.
- Kuntien hallintorakenteiden historiallinen taakka on kasvanut ja esimerkiksi uudet tietojärjestelmät ovat kerrostuneet vanhojen rakenteiden päälle.
- Tehtävien moninaistuminen yhdistettynä rahoituksen korvamerkinnän vähentämiseen on mahdollistanut vapaamman palveluiden suunnittelun ja näin lisännyt koordinaation tarvetta organisaation alemmilla tasoilla.
- Palvelujen tuottajaverkosto on kasvanut palvelutarpeiden lisääntyessä ja kuntalaisten "palveluasiakkuudet" ovat lisääntyneet.
- Uudenlaiset palvelutarpeet (kuten ikäihmisten palvelut, maahanmuuttajapalvelut, elinvoimapalvelut, kestävä kehitys jne.) eivät asetu luontevasti vanhoihin siiloihin vaan muodostavat poikkileikkaavia teemoja.

Edellä mainituista syistä Suomessakin on pyritty ratkaisemaan koordinaatio-ongelmia kuntien johtamisjärjestelmiä uudistamalla, ja työssä on tukeuduttu erityisesti organisaatiosuunnitteluun. Organisaatioyksikköjen ja siilojen välisen koordinaation välineiksi on esitetty mm. yhteisiä sääntöjä, prosesseja ja tavoitteita, jaettua budjettia, matriisirakenteita, yhteisiä koordinaatioryhmiiä, ohjelma-, hanke- ja projektijohtamista, yhteisiä tietorakenteita ja -järjestelmiä, uusia organisaatioiden välisiä (inter), sisäisiä (intra) ja yhteisiä (supra) rakenteita, verkostoja, arvoketjuajattelua sekä ekosysteemiä, alustoja ja innovaatiojärjestelmiä.

Horisontaalista koordinaatiota arvioitaessa keskeisiä kysymyksiä ovat, minkälaisilla rakenteellisilla ratkaisuilla horisontaalista koordinaatiota on pyritty edesauttamaan, ja minkälainen prosessi-, tieto-, ja talousjohtamisen sekä tukipalveluiden järjestelmä on rakennettu tukemaan horisontaalista koordinaatiota.

Vertikaalinen koordinaatio: vallan ja vastuun rakenteet

Vertikaalisella koordinaatiolla viitataan eri hallinnon tasojen väliseen koordinaatioon. Siinä keskeistä on, kuinka valta ja vastuu jakautuvat eri organisaatiotasojen välille. Kyse on siis siitä, kuinka kauas poliittisesta päätöksenteosta (viime kädessä valtuustosta) päätöksentekovalta on delegoitu, eli kuinka kaupungin tehtäviä on ositettu ja siirretty alemmille toimielimille ja muille toimijoille, ja millaiset tilivelvollisuusrakenteet delegointia varten on luotu.

Delegointi muodostaa organisaatioon toimivaltahierarkian. Hierarkia voi olla rakennettu useilla eri tavoilla. Se voi olla tiukasti siiloutunut (delegaatio yhdessä esimieslinjassa) tai perustua toiminnalliselle valtasuhteille, jolloin johtamishierarkia jäsentyy useaa linjaa pitkin. Delegointi muodostaa keskinäisriippuvaisuuksia ja keskinäisen koordinaation tarvetta, sillä asioiden hoitaminen ja resursointi edellyttää usein formaalia

päätöksentekoa. Delegointiin liittyy läheisesti keskustelu hajauttamisesta ja keskittämisestä, eli siitä rakennetaanko organisaatioon korkea vai matala hierarkia. Yksinkertaistaen kyse on siitä, kuinka itsenäisiä hallintokunnat ovat toisiinsa nähden ja kuinka niiden keskinäisriippuvuudet on rakennettu.

Vertikaalisella koordinaatiolla pyritään vastaamaan monitasohallinnan luomiin ongelmiin, jotka ovat tyypillisiä erityisesti suurissa julkisissa organisaatioissa (Bouckaert ym. 2010, 23–24). Paikallishallinnon tasolla keskustelu monitasohallinnasta on kytkeytynyt tyypillisesti keskusteluun paikallisen kilpailun hyödyllisyydestä sekä useiden toimijoiden verkostoista ja tilaajan ja tuottajan välisistä suhteista. Monitasohallintaan on viitattu myös käytäessä keskusteluja kaupunginosien, piirijakojen ja palvelualueiden roolista. Lisäksi monitasohallintokeskustelu on liittynyt organisaatorakenteisiin palautuvaan keskusteluun keskittämisen ja hajauttamisen kysymyksistä. (Hooghe & Marks 2003.)

Keskittämällä ja organisaatiokokoa kasvattamalla pyritään tyypillisesti suuruuden ekonomiaan ja tehokkuushyötyihin, kun taas organisaatiossa päätöksentekoa hajauttamalla ja valtaa alaspäin yksikkörakenteessa siirtämällä pyritään joustavuuteen, diversiteetin ja kontekstin hallintaan sekä asiakaslähtöisyyteen. Kaupunkioorganisaatiossa keskeinen kysymys vertikaalisessa koordinaatiossa on, mitä logiikkaa sisäkkäisten yksikköjen hierarkiasuhteet noudattavat:

- Ovatko yksiköt alisteisia aina vain yhdelle toimialakokonaisuudelle vai voivatko ne olla alisteisia usealle eri yksikölle (esim. hyvinvointikeskus)?
- Onko alueellisilla organisaatioilla (esim. kaupunginosat) päätösvaltaa?
- Onko toiminnallisilla kokonaisuuksilla (esim. vanhat virastot, palvelukokonaisuudet), päätösvaltaa?

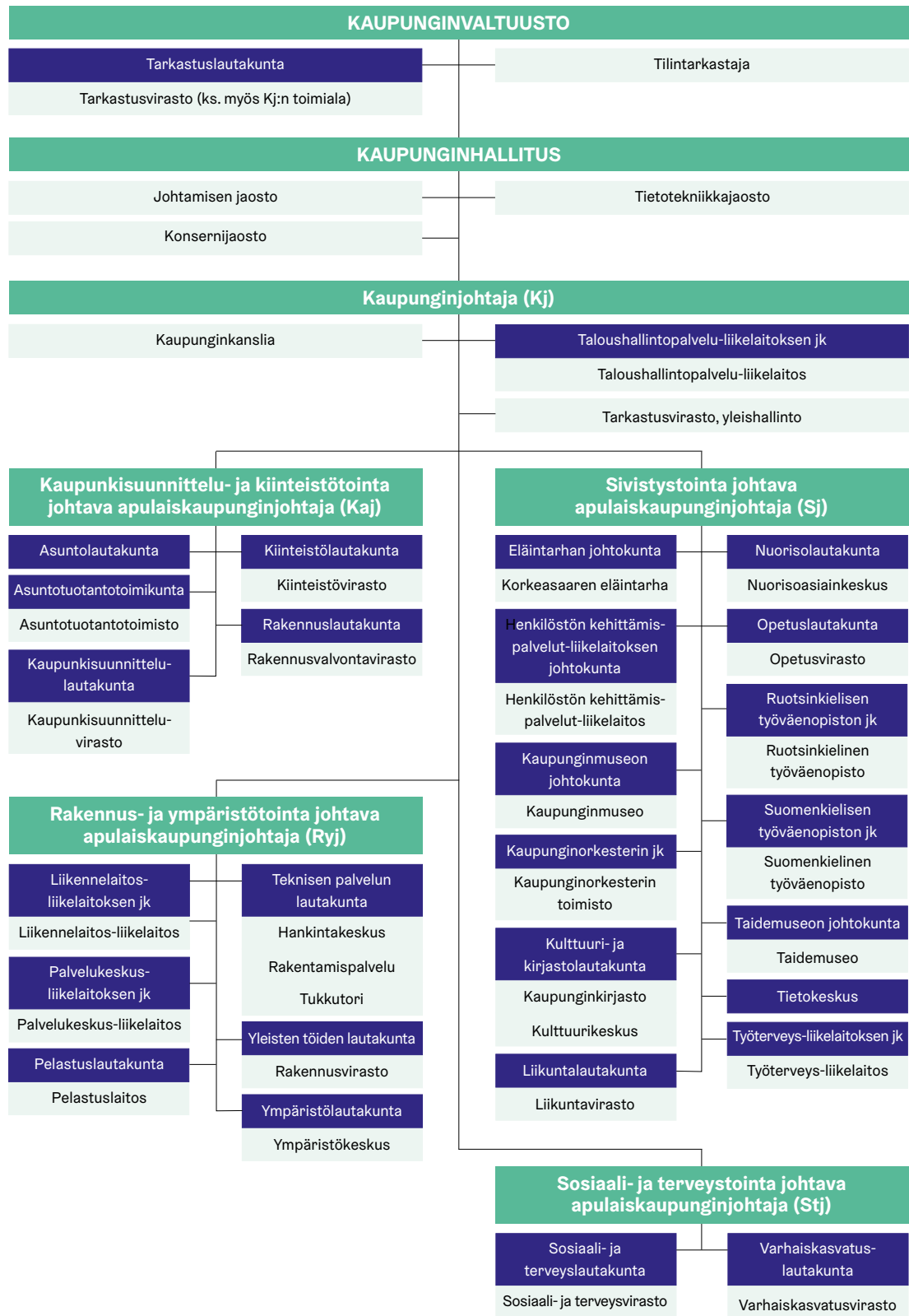
Helsingin toimialamallin uudistus

Vanha organisaatorakenne

Uudistusta edeltäneessä organisaatiomallissa Helsingin kaupungin ylintä päätösvaltaa käytti kaupunginvaltuusto. Kaupunginvaltuusto valitsi keskuudestaan kaupunginhallituksen, joka puolestaan muodosti jäsenistään johtamisen jaoston sekä konserni- ja tietotekniikka jaoston. Kaupunginhallituksen tehtävänä oli johtaa kaupungin hallintoa.

Kaupunginjohtaja raportoi kaupunginhallitukselle. Kaupunginjohtajan lisäksi kaupunginhallituksen alaisuudessa työskenteli neljä apulaiskaupunginjohtajaa, joista kunkin vastuulla oli oma itsenäisistä virastoista muodostuva toimialansa. Toimialat muodostuivat itsenäisistä virastoista ja muista yksiköistä. Kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat muodostivat kaupunginjohtajiston, jonka tehtävänä oli seurata kaupunkikonserniin kuuluvien yksiköiden toimintaa, huolehtia konsernin johtamisen ja hallinnon yhtenäisyydestä sekä arvioida konsernirakenteen kehittämistarpeita. Kaupunginjohtajan tehtävänä oli johtaa kaupungin hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa (kaupunginjohtajan toimiala) ja apulaiskaupunginjohtajan osalta oli omalla toimialallaan voimassa soveltuvien osin se, mitä kaupunginjohtajasta oli määrätty. Toimialat jakautuivat yhteensä 25 eri lautakuntaan tai johtokuntaan ja niiden alaisiin virastoihin, keskuksiin, laitoksiin ja liikelaitoksiin sekä muihin yksittäisiin toimijoihin, kuten museoihin, kirjastoihin ja työväenopistoihin.

Kuvio 2. Helsingin kaupungin organisaatorakenne 1.1.2016



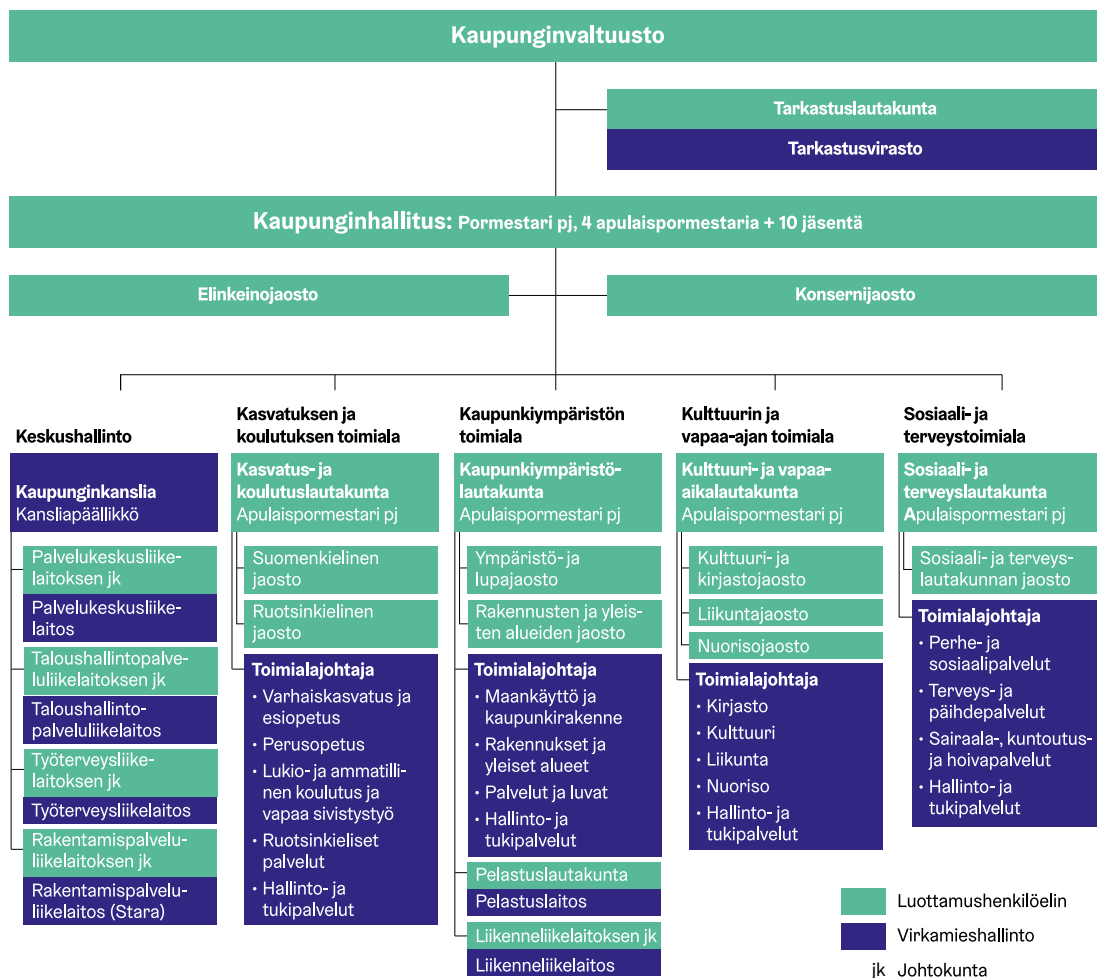
Uudistuksen tavoitteet ja periaatteet

Helsingin kaupungin strategiaohjelman (kaupunginvaltuusto 24.4.2013) toimenpiteissä todetaan, että kaupungin johtamisjärjestelmä uudistetaan. Uudistuksen tavoitteena on ”kunnallisvaalituloksen heijastuminen kaupungin johtoon, demokraattisen päätöksen-
teon ja sen vaikuttavuuden parantaminen ja kaupunginvaltuuston ja -hallituksen roolin vahvistaminen kaupungin johtamisessa”. Muita strategiaohjelman mukaisia hyötyjä uudistukselle ovat asukaslähtöisyyden edistäminen ja tuottavuuden parantaminen. Toimielinten, toimialarakenteen ja hallintosäännön valmistelussa noudatettiin kaupunginvaltuuston päättämiä periaatteita (ks. Jäntti & Haveri tässä teoksessa).

Uusi organisaatorakenne

Nykyisessä organisaatiomallissa Helsingin kaupungin ylintä päätösvaltaa käyttää kun-
talin mukaisesti kaupunginvaltuusto. Kaupunginvaltuusto valitsee keskuudestaan
15-jäsenisen kaupunginhallituksen, jonka puheenjohtajana toimii pormestari. Kaikki
neljä apulaispormestaria ovat kaupunginhallituksen jäseniä. Kaupunginvaltuusto va-
litsee kaupunginhallituksen jäsenistä ja varajäsenistä kaupunginhallituksen alla toimi-
vien elinkeino- ja konsernijaostojen jäsenet.

Kuvio 3. Helsingin kaupungin organisaatorakenne 1.1.2019 alkaen



Luottamushenkilöelin
Virkamieshallinto
jk Johtokunta

Organisaatiorakenteessa kaupunginhallituksen alaisuudessa toimivat viranhaltija-johtoinen keskushallinto sekä neljä toimialaa. Keskushallintona toimivaa kaupunginkansliaa johtaa kansliapäällikkö. Kanslian hallinnonalalla toimii lisäksi neljä erillistä itsenäistä liikelaitosta ja niiden poliittiset johtokunnat. Neljän toimialan toimialalautakuntien puheenjohtajina toimivat apulaispormestarit (apulaispormestarien roolista ks. tarkemmin Haveri ym. tässä teoksessa). Lautakunnan alaisuudessa työskentelevät viranhaltija-toimialajohtajat, joiden alainen viranhaltijaorganisaatio puolestaan jakautuu erillisiin palvelukokonaisuuksiin ja muihin pienempiin osiin.

Organisaatiorakenteen keskeiset muutokset johtamisjärjestelmän osalta

Keskeisin muutos Helsingin johtamisjärjestelmässä on se, että kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien (viranhaltijat) sijaan organisaatiossa toimii uudistuksen jälkeen pormestari ja apulaispormestareja (luottamushenkilöt). Kaupunginhallituksen ja toimialojen toiminnan yhteensovittajaksi ei tarvita enää erillistä kaupunginjohtajaa, vaan pormestarit ja apulaispormestarit ovat osa kaupunginhallitusta.

Uudistuksen jälkeen kaupungin johtavaan tehtävään valinta perustuu suoraan kuntavaalitulokseen. Pormestari valitaan valtuutettujen ja varavaltuutettujen joukosta, eikä valinta perustu pelkästään ammattijohtamisen referensseihin. Myös apulaiskaupunginjohtajien tehtävistä on luovuttu. Aiemmin apulaiskaupunginjohtajille kuuluneita tehtäviä hoitavat uudessa mallissa yhtäältä toimialajohtajat ja toisaalta valtuutettujen ja varavaltuutettujen joukosta valitut apulaispormestarit. Sekä pormestari että apulaispormestarit ovat uudessa mallissa päätoimisia luottamushenkilöitä, ja heidät valitaan tehtäväänsä valtuuston toimikauden ajaksi.

Kaupunginkanslian rooli organisaatiossa on muuttunut uudistuksen myötä jonkin verran. Vuoden 2016 mallissa kaupunginkanslia oli kaupunginjohtajan toimialalla kaupunginjohtajan alaisuudessa. Kansliapäällikön johtama kaupunginkanslia huolehtii edelleen kaupungin keskushallinnosta. Kansliapäällikkö on myös toimialajohtajien esimies ja toteuttaa pormestarin hänelle määräämiä tehtäviä. Kaupunginkanslian toimintaa ohjaa kaupunginhallitus, mutta pormestarilla on kuitenkin tämän lisäksi valtaa määrätä tehtäviä suoraan kansliapäällikölle.

Kaupungin johtosäännön mukaan kaupunginkanslian tehtävänä on toimia kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen yleisenä suunnittelu-, valmistelu- ja toimeenpanoelimenä. Kaupunginkanslian eri osastot vastaavat kukin omalla alueellaan koko kaupunkiorganisaation yhteisistä asioista kuten henkilöstöpolitiikasta, strategisesta kehittämisestä ja esimerkiksi viestinnästä. Kaupunginkanslia on mukana myös toimialojen kärkihankkeiden koordinaatiossa. Kaupunginkanslia voidaan siis dokumenttiaineiston valossa nähdä horisontaalisen koordinaation potentiaalisena toimijana.

Toimialojen osalta organisaatiorakenteessa on tapahtunut muutoksia, kuten myös vanhan mallin mukaisten lautakuntien ja johtokuntien sekä liikelaitosten kohdalla. Toimialarakennetta on uudistettu paljon myös toimialojen sisällä tapahtuneilla uudelleen järjestelyillä ja organisaatiomuutoksilla.

Uudessa mallissa lautakuntia on yhden toimialan sisällä vain yksi, ja tämä lautakunta vastaa siten koko toimialan asioista. Aikaisempien lähes kolmenkymmenen lauta- ja johtokunnan tehtävistä vastaa nykyisin neljä toimialalautakuntaa jaostoineen. Toimialalautakunnan puheenjohtajana toimii apulaispormestari.

Kunkin luottamushenkilöistä koostuvan lautakunnan alaisuudessa toimii viranhaltijaorganisaatio, jonka johtajana on toimialajohtaja. Toimialajohtajien alaisuudessa tehtävää viranhaltijatoimintaa on jaettu pienempiin palvelukokonaisuuksiin, joilla on oma johtajansa. Vanhan mallin mukaiset laitokset tai muut vastaavat toimijat kuuluvat siis nykyisin yksittäisen ja oman lautakuntansa sijasta ensin palvelukokonaisuuksiin, ja siitä

ylöspäin koko toimialan lautakuntaan. Nykyiset toimialalautakunnat hoitavat vastaavia tehtäviä, joita aiemmin hoitivat yksittäiset lautakunnat. Vastaavasti nykyiset toimialajohtajat hoitavat aikaisempien yksittäisten virastojen ja muiden vastaavien johtajien tehtäviä. Sen sijaan organisaatorakenteeseen on lisätty väliportaita sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden osalta.

Virallinen organisaatorakenne on rakennettu lähinnä vertikaalisen koordinaation näkökulmasta. Kaupunginkanslia on sijoitettu rakenteessa vanhan käytännön mukaisesti yhdeksi toimialaksi. Kaupunginkanslian, kaupunginhallituksen ja pormestarin välinen ohjaussuhde on muuttunut verrattuna aikaisempaan kaupunginjohtajamalliin. Nykyisessä organisaatorakenteessa ei ole, kaupunginhallitusta lukuun ottamatta, virallisia horisontaalisen yhteensovittamisen rakenteita. Kaupunginkanslian roolin vahvistaminen poikittaisessa yhteensovittamisessa (prosessiorganisaationa) olisi mahdollista nykyisenkin johtosäännön puitteissa, joskaan se ei ole julkilausuttujen tavoitteiden mukaista. Vertikaalisen koordinaation osalta toimialat muodostavat keskeisen toimintakokonaisuuden.

Horisontaalinen ja vertikaalinen koordinaatio Helsingin uudessa johtamisjärjestelmässä

Tässä alaluvussa tarkastellaan koordinaatiota haastatteluaineiston valossa. Aineistona on käytetty Helsingin kaupungin viranhaltijoille ja luottamushenkilöille tehtyjä haastatteluja sekä vuonna 2019 kerätyn Muutospulssi-kyselyaineiston avovastauksia. Aineistoa on analysoitu teoriaohjaavasti tarkastellen horisontaalista ja vertikaalista koordinaatiota sekä kaupunginkanslian roolia osana kaupungin johtamisjärjestelmää.

Horisontaalinen koordinaatio

Horisontaalinen koordinaatio ja politikkakoherenssi

Kaupunginvaltuusto ja -hallitus ovat koko kaupungin asioita käsitteleviä toimielimiä. Näiden toimielinten käsittelemien asioiden vuoksi horisontaalista koordinaatiota toteutetaan ikään kuin luonnostaan ja itsestään. Käsiteltävät asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä käsitellään, koordinoidaan ja viestitään ulospäin kaikkien (kohteen tai vaikutuksen alaisena olevien) toimialojen toiminnassa. Kaupungin elinkeino- ja konsernijaosto voidaan myös lukea mukaan niihin hallintosäännöllä perustettuihin, organisaatorakenteessa esiintyviin toimielimiin, jotka toteuttavat omalla toimialueellaan horisontaalista koordinaatiota.

Hallintosäännössä mainittujen toimielinten lisäksi kaupungissa toimii kaupungin johtoryhmä, jolla on ”epävirallisesta” luonteestaan huolimatta merkittävä rooli horisontaalisessa viestinnässä ja koordinaatiossa. Kyseessä on pormestarin johtama ryhmä, joka käsittelee viikoittaisissa kokouksissaan poliittisen ja kaupungin käytännön toiminnan yhteensovittamisen kysymyksiä. Esimerkkejä niistä ovat strategian toteuttaminen ja edunvalvonta sekä pormestarikunnan toimivaltaan kuuluvat kysymykset. Lisäksi johtoryhmän käsiteltäväksi kuuluvat kaupunkiorganisaation ja operatiivisen toiminnan johtamiseen liittyvät kysymykset. (Johtoryhmän roolista ks. myös Haveri ym. tässä teoksessa.)

“Yks organisaatiomallin ja johtamisjärjestelmän kehittämisen motiiveista on ollut tämmönen siiloutumisen vähentäminen ja yhdessä tekemisen lisääminen, joka on sitten myös strategiassa kirjattu, tässä toimintakulttuurissa, ja mä uskon vahvasti siihen. Sitä on vaikeeta järjestelmällisesti viedä läpi kaupungin, ellei organisaation ylin johto säännön-

mukaisesti kokoonnu puimaan erilaisia asioita. Et mun on vaikee nähdä, et organisaatio voisi toimia ilman johtoryhmää.”

Johtoryhmään kuuluvat pormestari, apulaispormestarit, kansliapäällikkö, toimialajohtajat sekä kaupunginkanslian johtavia viranhaltijoita, kuten henkilöstöjohtaja, rahotusjohtaja ja elinkeinojohtaja. Kaupungin johtoryhmä ei ole virallinen, hallintosäännössä mainittu toimielin, mutta se on merkittävä foorumi koko kaupungin asioita koskevassa koordinaatiossa ja viestinnässä. Analyysin perusteella kaupungin johtoryhmän olemassaolon merkitys suuren organisaation toiminnan ja johtamisen koordinoinnin kannalta on kiistaton.

“Musta se on hyvä, että on paikka, jossa kaupungin ylin johto laajasti käy sitä vuoropuhelua. Ja siinähan just on tämä kaksoismiehitys, että on sekä virkajohto että poliittista johto.”

Myönteisen suhtautumisen ohessa johtoryhmän toimintaan yhdistetään aineistossa myös haasteita. Osin ne johtuvat siitä, ettei kyseessä ei ole millään säännöllä perustettu toimielin, jolla olisi esimerkiksi hallintosääntöön kirjattu jäsenistö. Myös johtoryhmän jäsenmäärä, noin 20 jäsentä, koetaan liian suureksi, jotta se voisi toimia operationaalisenä johdon työrukkasena.

“Puhutaan paljon kaupungin johtoryhmästä, mut kun myös apulaispormestarit on kaupungin johtoryhmässä, niin se ei varsinaisesti ole mikään johtoryhmä. Se on enemmän semmonen poliittinen yhteensovittamiselin. Et jos meillä olis kaupungin johtoryhmä, johon kuuluis pormestari, toimialajohtajat ja kansliapäällikkö, niin se olis oikea johtoryhmä, mut nyt siellä on melkein 20 ihmistä. Se on vähän semmonen keskustelukerho, ja sit aika usein johtopäätös on se, että tältä pohjalta eteenpäin”

“Ensin pitäis selkeemmin päättää siitä, että mitä asioita siellä käsitellään, ja mikä sen rooli on, ja miten se työskentelee, ja ketä siihen kuuluu. Siellä on liikaa porukkaa tällä hetkellä, ja kaupunginkanslian edustus on tosi iso siellä johtoryhmässä. Ja mä luulen, että mä en ole ainoa, joka ajattelee, että kansliapäällikön pitäis uskaltaa puhua koko kaupunginkanslian äänellä.”

Johtoryhmällä nähdään olevan suurta poliittista vaikutusvaltaa ja yleistä valtaa kaupungin asioihin, vaikkei kyseessä olekaan virallinen toimielin, ja tämän koetaan olevan pois esimerkiksi kaupunginhallituksen vaikutus- ja päätösvallasta.

“Kyl mä ite oon paljon edelleen miettiny, et mun mielestä kaupunginhallituksen rooli, en sano, et välttämättä johtoryhmä on ottanu sitä roolia pois, ehkä se ois tapahtunu nyt tässä näillä henkilöillä ja tällä johtamisella joka tapaukses muutenki, mut mun mielestä kaupunginhallituksen rooli on jollain tavalla, tuntuu että on pienentynyt. Tai tuntuu, että se ei oo ehkä samassa arvossa ku aikasemmin. Ja se on ollu mun mielestä sääli, koska se on kuitenkin meidän hallintosäännön mukaan ihan keskeinen. Ja johtoryhmää ei vastaavasti siellä edes tunnisteta.”

Johtoryhmän toimintaa kritisoidaan myös sen avoimuuden puutteesta ja huonosta läpinäkyvyydestä. Syitä ovat esimerkiksi sen epävirallinen asema virallisten toimielinten rinnalla ja se, etteivät esityslistat tai muistiot ole julkisesti saatavilla.

Horisontaalinen koordinaatio ja politiikkalinjausten toimeenpano

Horisontaaliselle koordinaatiolle on tarvetta myös politiikkalinjausten toimeenpanossa. Horisontaaliseen koordinaatioon perusajatukseen liittyy toimiva työnjako ja vastuut eri toimijoiden välillä. Aineistomme perusteella työnjako ei kuitenkaan kaikilta osin ole selkeä, vaan työntekijöiden keskuudessa on epätietoisuutta siitä, kuka on vastuussa mistäkin asiasta. Toisin sanoen politiikkakoherenssi ylätasolla ei vielä tarkoita sitä, että toimijatasolla olisi selvää, kuinka linjaukset liittyvät toisiinsa, kuka vastaa linjausten toimeenpanosta ja miten katveet ja päällekkäisyydet saadaan hoidettua. Kyseessä on ns. napakelkkailmiö, jossa hidas ja hallittu muutos sisäkehällä aiheuttaa isoja muutoksia ulkokehällä.

Pahimmillaan tämä epäselvyys näyttäytyy työntekijöille yhtä aikaa monin tavoin kuten yhteistyötahojen epäselvyytenä, haasteina oman työn tueksi sekä vaikeutena hahmottaa oman tehtävän merkityksestä osana organisaation toimintaa.

Epäselvien vastuiden ja työnjaon lisäksi päällekkäisyyttä on esimerkiksi hallinnon tehtävissä. Organisaatiouudistuksen myötä yli 30 virastoa ja muuta vastaavaa toimijaa sulautettiin yhteen neljän eri toimialan alle. Muutos on ollut suuri ja se on vielä kesken. Toimialamalliin siirtyminen nähdään kuitenkin laajasti hyvänä ja sitä kannatetaan haasteista huolimatta. Jotta mallin todellinen potentiaali saataisiin hyödynnettyä, on sen eteen tehtävä vielä paljon työtä.

”Tää on vähän semmonen asia, et siin pitää jatkuvasti kiinnittää huomiota, koskeeks tää muitakin, pitäskö meidän tiedottaa nyt muitakin, ketäs tässä nyt pitäis osallistuu? Tää koskee toimialaa sisäisesti ja sitte täs yhteistyössä. Tämmönen sadan vuoden virastohistoria on aika raskas, ja meillä on vielä paljon porukkaa, jotka on tavallaan sen ikäluokan lapsia, ja se poisoppiminen vanhoista käytännöistä on vaikeeta, mut koko aika menee eteenpäin. En mä nää, et tää toimialamalli on esteenä siihen, vaan se, että opitaan uudenlaisia toimintatapoja, opitaan verkostoitumaan ja tekemään töitä ilman, että meidän täytyy aina olla joku mielessä, että millä rakenteilla.”

”Toimialojen yhdistäminen johti siihen, etten enää tiedä, kenen kanssa tekisin yhteistyötä, mistä saan omaan tehtävääni liittyviä tietoja tai apua ja kuka tarvitsee minun osaamistani.”

Toimialojen välinen horisontaalinen koordinaatio

Myös toimialojen välisen horisontaalisen koordinaation voidaan tulkita olevan kesken. Näkemykset jakautuvat, sillä yhtäältä viestinnän ja yhteistyön nähdään sujuvan aiempaa tehokkaammin ja paremmin, kun taas toisaalta toimialamallin nähdään haitanneen yhteistyön sujumista verrattuna itsenäisten ja varsin erillisten virastojen aikaan. Tältä osin prosessi on siis vielä kesken ja yhteiset toimintamallit ovat vasta hahmottumassa. Kiinnostavana näyttäytyy se, kuinka paljon ja missä asioissa koordinaatiota ja yhtenäisyyttä tarvitaan, ja kuinka paljon niistä voidaan aidosti hyötyä.

”Kyllä tässä kuitenkin vielä on tekemistä, että koettaisiin yhtenäisyyttä. Samalla mietitään myös sitä, että kuinka pitkälle sitä yhteistyötä sitten edes tarvitsee viedä. Oleellistahan on se, että me pystytään toimimaan meidän tehtävissä Helsingin kaupunkina järkevällä tavalla. Silloin se sellainen toimialayhtenäisyys ei aina oo suoraanaisesti tarpeenkaan, mutta en mä koe sitä tällä hetkellä myöskään ongelmallisena.”

Vaikeutena toimialojen väliselle koordinaatiolle nähdään vielä selkiytymättömien rakenteiden ja foorumeiden puute, eli toiminta nähdään vielä kovin satunnaisena ja osin myös henkilösidonaisena. Kaupungin johtoryhmän tunnistetaan tärkeäksi toimialojen välisen horisontaalisen koordinaation foorumina, ja vastaavia rakenteita kaivattaisiin lisää. Toimialamalli vaikuttaa lisännen ja tiivistäneen toimialojen yhteistä horisontaalista koordinaatiota, mikä nähdään positiivisena asiana. Etenkin koko kaupunkia koskettavat strategiset isot hankkeet koetaan luonnollisiksi syiksi sille, että toimialojen välistä koordinaatiota on tiivistetty ja sitä tulisi kehittää entisestään.

”Toimialojen välillä yhteistyö on hyvää. Se on aika henkilöriippuvaista. Et se ei oo systemaattista, ei oo olemassa mitään rakennetta, millä tavalla toimialat tekisivät yhteistyötä. Joissain palveluissa se on jotenkin vakiintuneempaa, mut se johtuu oikeestaan siitä, että näissä on ollu jo ennen toimialamallia kaupunkiyhteisiä hankkeita tai työryhmiä.”

”Mutta sellasta käytäntöä ei oo vielä otettu käyttöön, et olis esimerkiks säännöllisiä toimialojen välisiä vaikka johtoryhmien tapaamisia.”

Analyysimme perusteella siiloutuminen on edelleen keskeinen organisaation toiminnan ja johtamisen haaste, vaikka sitä onkin onnistuttu vähentämään uudistuksen myötä. Huomionarvoista on, että siiloutumista ja siihen liittyviä muutoksia tulkitaan aineistossa hyvin eri tavoin. Pahimmillaan siiloutuminen näkyy eri yksiköiden tai toimialojen vastakainasetteluna. Siiloutuminen näyttäytyy uusien toimialojen välillä ja konkretisoituu sellaisissa päätöksenteko- ja toimintaprosesseissa, joiden toteuttaminen edellyttää kahden tai useamman toimialan yhteistyötä.

”Organisaatiossa on edelleen siiloja, jotka eivät kommunikoi toistensa kanssa ja joissa on pahimmillaan aistittavissa huonoja välejä ja kunnioittamattomuutta kolleegaa kohtaan.”

Toimialojen sisäinen horisontaalinen koordinaatio

Myös toimialojen ja jopa yksittäisten osastojen sisällä nähdään olevan toimintaa vaikeuttavia siiloja. Muutostilanteessa siilojen koetaan jopa vahvistuneen verrattuna aiempaan virastorakenteeseen. Muuttuneen rakenteen lisäksi kyseessä voivat olla myös erilaiset muutoksen kohteena olevat käytännöt. Eri palveluihin ja toimintoihin liittyvien erityispiirteiden sekä muutoksesta aiheutuvan epävarmuuden vuoksi korostuu tarve turvata omaan palvelukokonaisuuteen liittyvät totutut hyvät käytännöt. Itsenäisten virastojen kokoaminen toimialoittain on tuonut kaupungin johtamiseen uudenlaisen tilanteen, jossa horisontaalisen koordinaation tarve toimialojen sisällä on erittäin suuri, vaikka kaupunkikokonaisuuden johtamisen näkökulmasta kokonaisuudenhallinta onkin helpottunut. Muutostilanteelle tyypillisesti vanha organisaatorakenne elää epävirallisina rakenteina muutoksen jälkeen useita vuosia ja toimintakulttuurin muutos saattaa kestää jopa vuosikymmeniä.

”Vanha organisaatio ”kummittelee” vielä pitkään ja raja-aidat säilyvät ja jopa vahvistuvat.”

Muutostilanteessa kohtaavat organisaatio- ja toimintakulttuurit voivat olla keskenään hyvinkin erilaisia, eikä toisen yksikön käytäntöjen ja tapojen välttämättä koeta sopivan omaan yksikköön. Lisäksi yhdessä yksikössä muutoksessa olevat käytännöt

voivat vaikuttaa myös muiden yksiköiden toimintaan. Huononkin käytännön poistaminen saattaa heikentää koordinaatiota, mikäli sen tilalle ei esitetä uutta toimintatapaa tai lisätä kommunikaatiota.

”Kaupunki ei ole yhtenäinen, vaan siiloutuminen on lisääntynyt. Eri palvelukokonaisuudet toimivat itsenäisesti ja esimerkiksi kaavoituksesta on poistettu lausuntokäytäntö, joka sinänsä oli huono. Nyt ei ole mitään ja eri palveluiden näkemykset eivät tule esille tai edes kirjatuksi.”

Organisaatiouudistuksen tavoitteleva siiloutumisen vähentäminen näyttää paikoin epäonnistuneen, sillä siiloutumisen koetaan jopa vahvistuneen entisestään. Muutostilanne voi vaikuttaa tähän siten, että alkuvaiheessa toimijoiden huomio kiinnittyy oman yksikön kannalta välttämättömien prosessien hoitamiseen, jolloin yhteistyö muiden yksiköiden kanssa voi jäädä vähemmälle huomiolle ja toissijaiseksi toiminnaksi.

”Kaikenlaisen yhteistyön piti parantua ja raja-aidojen kaatua. Nyt on sellaiset muurit eri yksiköiden välillä, ettei mistään yhteistyöstä voi puhua, sitä ei ole.”

Vaarana on, että muutosvaiheen aikana eri yksiköiden välille muodostuvat tai vahvistuvat raja-aidat institutionalisoituvat, jolloin niitä on myöhemmin vaikea purkaa. Yhtenäisten prosessien luominen, eri yksiköiden yhteyksien ja yhteistyön tarpeen selvittäminen sekä niitä tukevien käytäntöjen vahvistaminen olisikin tärkeää huomioida jo uudistuksen alkuvaiheessa.

”Korostan, että johtamisjärjestelmän uudistus sinänsä oli välttämätön ja sillä olisi ollut (ja kenties edelleen on) mahdollista saavuttaa merkittäviä hyötyjä mm. prosessien sujuvoittamisesta ja siilojen purkamisesta. Nyt siilot ovat muodostumassa uudelleen tai ne eivät vaan ikinä purkautuneet. Prosessit törmäävät edelleen yksiköiden välillä eikä yhtenäisiä prosesseja ole luotu käytännössä tai paperilla.”

Toimialamallin nähdään kuitenkin myös tiivistäneen ja selkeyttäneen toimintaa muun muassa yhteisvalmistelun ja entistä sujuvamman kommunikaation myötä. Horisontaalisen koordinaation ja sen mukanaan tuoman asioiden laajemman ja toimialaa läpileikkaavamman ajattelutavan nähdään olevan juurtumassa hiljalleen osaksi toimialojen organisaatiokulttuureja, eikä siis pelkästään lisätyöksi muun toiminnan ohelle. Työmäärää kuitenkin lisää se, että asioita pitää tarkastella eri tasoilla ja koko toimiala huomioiden. Toimialan sisäinen koordinaatio nähdään kuitenkin osittain työtä tehostaneena ja positiivisena asiana, jota pitäisi kuitenkin vielä kehittää edelleen.

*”Nyt kun meillä on nämä palvelukokonaisuudet, niin kyllä mun mielestä se yhteistyö on selkeesti parantunu ja nähdään toimiala kokonaisuutena. En sanois, että me huonos-
ti tehtiin yhteistyötä aikaisemminkaan, kyllä me aina on tehty yhteistyötä, mutta ehkä se puhe on kääntyny enempi siihen suuntaan, että ymmärretään ja pitää aina miettiä, että jos me lähdetään tällaisista viemään, niin miten tää vaikuttaa näihin muihin”*

”Niin kutsuttu yhteisvalmistelu toimialalla on varmasti tuonut jotain hyvää, eli kun me nyt vaikka annetaan lausunto asiasta X kaupunginhallitukselle, toimialana, toimialalautakuntana, niin siinä pystytään ottamaan huomioon kaikki asiat samaan lausuntoon, kun aikasemmin näiltä kaikilta eri virastoilta on pyydetty oma lausunto. Sen sijaan että kirjoitellaan toisillemme lausuntoja niin yhdessä niinku funtsataan ja mietitään, et miten nää asiat valmistellaan, niin kyl se on iso harppaus ollu.”

Ristiriitaisesta suhtautumisesta kertoo, että huolenaiheiden lisäksi nähdään samanaikaisesti myös muutosta kohti parempaa. Paikoin siiloutumisen koetaan heikentyneen, ja osalle toimijoista kaupunkikokonaisuus näyttäytyy nyt entistä yhtenäisempänä vahvistaen heidän tunnettaan kuulumisesta kaupunkikokonaisuuteen.

”Kokonaisuutena uudistuksessa hyvää on se, että kaupungin eri palvelut toimivat aiempaa paremmassa hengessä yhteisen kaupungin rakentamiseksi. Yhteisen tekemisen henki ja siiloista pois nouseminen on edistynyt.”

Vertikaalinen koordinaatio

Poliittisen ohjauksen ja hallinnon välinen suhde

Aineistosta, toisin kuin muutokseen liittyvistä tavoitteista ja asiakirjoista, nousee esiin ajatus johtajapositioiden toisiaan tasapainottavasta tehtävästä. Pormestarin (kaupungin poliittinen johtohenkilö) ja kansliapäällikön (kaupungin johtava viranhaltija) odotetaan tasapainottavan toinen toisiaan, jottei kaupungin johtaminen politisoituisi liikaa ja ettei valta keskittyisi ainoastaan poliittisille toimijoille tai yksittäisille henkilöille.

”Kansliapäälliköstä ei ole muodostunut tällasta vahvaa vastavoimaa pormestarille tässä hallintomallissa. Se on siis havaintona oikea, pitää paikkansa, mut sit myöskin on niin, että ei sillon, kun tätä pantiin pystyyn, niin ei sitä suunniteltukaan.”

Kuvatun kaltainen ”kuurian ja paavin” välinen vallan tasapainon tavoittelu ja kaipuu kuvaavat tunnelmia uudistuvassa organisaatiossa. Haastateltavien havaitsemat ”epäkohdat” ovat uudistuksen tavoitteita, toisin sanoitettuna pyrkimyksiä vahvistaa poliittista johtajuutta. Aineistostakin nousee esiin myös näkemys siitä, ettei tällainen ajatus hallinnon ja politiikan valtatasa-arvosta ole kuulunutkaan uudistuksen tavoitteisiin. Pormestari ja hänen johtamansa kaupunginhallitus ovat poliittisen vallan käyttäjiä ja myös kaupunki hierarkiassa ensisijaisia, joten pormestarilla on valtaa suhteessa kansliapäällikköön. Nykyisessä mallissa kyseessä eivät siis ole kaksi samalla tasolla olevaa toimijaa, eivätkä ne voi suoraan toimia toistensa vastavoimina.

”Eihän meidän toiminnan lähtökohta ja mallin lähtökohta ollut edes se, että kaikki keskittyy pormestarille, vaan siellä on ollut vastaparina kansliapäällikkö.”

Vaikka pormestari ja kaupunginhallitus (poliittinen ohjaus) toimivatkin kansliapäällikön ja kaupunginkanslian (hallinto) yläpuolella, tekee kaupunginkanslia kuitenkin viranhaltijaorganisaationa omat päätöksensä itsenäisesti. Tämä voi osaltaan selittää sitä, miksi osa haastatelluista näkee kanslian ja kansliapäällikön ”vastavoimana” pormestarille.

”Et voiko meillä olla edes yks ihminen, joka tavallaan pystyisi olemaan semmonen vastavoima? Tavallaan sen virkamiehistön vastavoima poliittiselle pormestarille? Ja miten ne tällä hetkellä ovat, tietyl tavalla jotkut roolit, jotka kuuluis olla kansliapäälliköllä, niin ne on sulautunu siihen pormestarin rooliin. Ja niistä on muodostunu käytäntöjä.”

Roolien epäselvyys ja ohjohtaminen

Toinen vertikaalisen koordinaation haaste liittyy eri toimijoiden roolitukseen, asemiin ja tehtäviin. Roolien ja aseman epäselvyys näkyy niin apulaispormestarien, toimialajohdajien kuin pormestarin suhteen, mikä aiheuttaa epäselvyyksiä koko organisaatiossa.

Apulaispormestarien aseman ongelmat heijastuvat niin apulaispormestarin ja pormestarin välisessä kuin apulaispormestarin ja hänen toimialansa välisessä koordinaatiossa. Apulaispormestarin rooliin ja asemaan liittyvässä epäselvyydessä kyse vaikuttaa olevan siihen kohdistuvista erilaisista odotuksista, jotka liittyvät erityisesti siihen, minkä verran ja minkälaista valtaa ettei apulaispormestareilla on (ks. myös Haveri ym. tässä teoksessa). Heillä ei ole operationaalista valtaa, vaikka kyseessä on esimerkiksi kaupunkilaisille hyvinkin vaikutusvaltaiselta näyttäytyvä rooli.

“Se täytyy tunnistaa, että apulaispormestarilla ei oo kuitenkaan sitä operatiivista toimivaltaa yhtään. Hän on lautakunnan puheenjohtaja ja kaupunginhallituksen jäsen, ja tietysti semmoinen toimialan edustaja, edunvalvoja mones mielessä. Mut sitten kun siellä kansalainen sanoo, että voisitko sä tehdä tälle jotain, niin ainoo, mitä hän voi tehdä, niin on tämmönen informaatio-ohjaus, että hän voi edelleenvälittää sen tiedon, että voisko tälle asialle tehdä jotain. Konkreettisesti hän ei voi tehdä sille yhtään mitään. Ja se on varmasti vaikeeta siinä mielessä. Ei oo montaa toista sellasta paikkaa, jossa odotukset ja toimintamahallisuudet ois niin pahasti epäsuhdassa.”

Myös toimialajohtajien rooli ja valta hierarkian näkökulmasta on paikoin epäselvä. Yhtäältä heidän pelätään saavan liikaakin valtaa, toisaalta ollaan huolissaan siitä, että heidän valtansa suhteessa organisaatioasemaan on liian pientä ja sitä rajoittaa kaupungin vahva poliittinen ohjaus.

“Ja sit mun mielestä oleellista on se, että minkä roolin ne toimialajohtajat siellä johtoryhmässä ottaa? Täähän on tää klassinen johtoryhmäongelma, että kuinka paljon ne pysyttelee siinä oman toimialajohtajan roolissa ja kuinka paljon ne sitten tulee koko kaupungin johtajiks siinä?”

“Aika yllättäen toimialajohtajille on tullut semmoinen perinteisesti ehkä keskijohdon tehtäväksi määrittyvä tehtävä. Vaikka toimialajohtajat on ikään kuin kaupungin aivan ylintä johtoa, niin heidän roolikseen aika usein tässä organisaatiossa tulee olla se semmoinen yhtiön mies tai yhtiön nainen. Niinku viedä sitä ääntä eteenpäin. Ku tässä halutaan tätä kaupunkikoordinaatioo tosi paljon, niin onks sen tulos se, että toimialoilla ei oikein uskalleta tehdä siellä toimialojen sisällä kauheen isoja ja rohkeita asioita, vaan ne pitää viedä tosi aikaisessa vaiheessa tosi keskeneräisenä vähän liian ylös. Sitten niihin otetaan vähän puutteellisilla tiedoilla kantaa. Että sit on aika monta sellasta tapausta ollut kaupungin johtoryhmässä, jossa siihen tulee vähän moitteita siitä, että jotain asiaa on valmisteltu liian pitkälle. Et mikä se toimivalta oikeesti on? Mitä se tarkoittaa hyvän virkavalmistelun näkökulmasta?”

Kansliapäällikkö toimii toimialajohtajien esimiehenä sekä kaupunginhallituksen ja sen jaostojen esittelijänä. Pormestarin koetaan kuitenkin joissakin tilanteissa “ohi-johtavan” toimialoja kansliapäällikön ohi. Pormestarin ja kansliapäällikön välinen valanjakko ja siten politiikan ja hallinnon välinen rajapinta eivät siis ole täysin selviä läpi organisaation esimerkiksi toimialoille asti.

“Pormestari kuitenkin ohjaa suoraan osastonjohtajia ja toimialajohtajia, ikään kuin omissa, sovituissa, säännöllisissä palaverissa. Et onks se kansliapäällikön rooli ikään kuin hävinny siitä pois sitten? Ja käytännössä siis ihan jotkin siis nämä, jotka on tavallaan pormestarin ohjauksessa, on myöskin kansliapäällikön alaisia, tai vaikka strategiajohtajan alaisia.”

Ohjohtamista voi tapahtua laajalti läpi organisaation, mikäli ylempien organisaatiotasojen asema suhteessa alempiin tasoihin tai samantasoisten toimijoiden välinen suhde on epäselvä. Tällöin yksittäiset johtavat viranhaltijat saattavat saada ohjausta ja toimeksiantoja usealta eri tasolta, eikä keski johdolle ole tällöin selvää, kenelle he raportoivat ja mikä taho heitä oikeasti ohjaa. Ohjohtamiseen liittyy myös pelko siitä, että toimialamalli uhkaa valmistelun ja päätöksenteon erillisyyttä, sillä vertikaaliset koordinaatorakenteet eivät ole riittävän selvät ja niitä ylitetään jatkuvasti. Roolien epäselvyydet vaikuttavat liittyvän etenkin apulaispormestarin ja toimialajohtajan väliseen roolitukseen ja tehtävänjakoon.

”Joskus tulee ristiriitaa siinä, ku meillä on toimialajohtaja ja apulaispormestari, ja sit saattaa tulla vähän toimeksiantoja molemmilta ja sitten myös apulaispormestarin avustajilta, niin tässä välillä tulee että no, mites mää nyt tässä. Kun mulla on esimiehenä tää toimialajohtaja, ja nyt mun täytyis sit pormestarille tuottaa. Välillä on ollu semmoista, että ketäs mää tässä oikein palvelen.”

Apulaispormestarien aseman tuottamana haasteena näyttäytyy, että pormestarin on koettu ohittavan apulaispormestareita ja olevan yhteydessä suoraan toimialoihin apulaispormestarien “selän takana”. Tämä voidaan kokea ohjohtamiseksi ja vertikaalisen koordinaatorakenteen ylittämiseksi ja rikkomiseksi.

”Että jos vaikka on edunvalvonnallisesti yhteydessä jostain asiasta, joka koskee apulaispormestaria, niin vähintään informoi. Ja mieluummin tietenkin, että sitä vuoropuhelua käydään jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa jo ennen.”

Uuden organisaatiomallin rakenne ja prosessit

Vertikaalisen koordinaation kolmas näkökulma liittyy uuteen organisaatiomalliin sekä siihen siirryttäessä tapahtuneisiin rakenteellisiin muutoksiin. Siirtymä heijastuu toimialojen sisällä sekä koko organisaatiossa tapahtuvaan vertikaaliseen koordinaatioon. Organisaatiomuutos ei ole tuonut mukanaan ainoastaan positiivisia asioita, vaan siirtymän monitasoisempaan ja syvempään toimialamalliin yksittäisten matalahierarkkisten virastojen sijaan koetaan lisänneen byrokratiaa ja epäselvyyttä johtamismuotojen sekä päätöksenteon osalta.

Muutoksen myötä organisaatorakenne on syventynyt ja organisaatiosta on tullut monitasoisempi, mikä on johtanut siihen, että myös päätöksenteko on entistä moniportaisempaa. Yksittäisiä päätöksiä joudutaan toisinaan viemään kovin ylös organisaatiossa, vaikka alemmillakin tasoilla olisi osaamista tai kyvykkyyttä päätöksentekoon. Hierarkkisuuden nähdään lisääntyneen verrattuna vanhaan virastomalliin, ja muutos koetaan hankalana sekä vertikaalisen koordinaation että päätöksenteon tehokkuuden kannalta. Ongelmana nähdään myös se, etteivät organisaation ylätasoon asiat etene kunnolla alatasolle. Esimerkiksi asiakasrajapinnassa työskentelevät työntekijät eivät aina koe pysyvänsä johdon linjausten tahdissa.

”Mun mielestä esimiestasojen on tullu lisää, päätöksenteon byrokratiaa on viety tällä meidän toimialallakin ylemmäs ja asioista pitää entistä enemmän tehdä virallisia päätöksiä. Aikaisemmin me pienenä virastona toimittiin huomattavasti ketterämmin, ja asiat pitää täällä omalla toimialalla hyväksyttäväksi aika ylös asti, niin se on semmonen asia mistä mä ainakin kärsin, koska aika paljon meidän ihmiset on tämmösiä nopean toiminnan ihmisiä, niin haluaisivat nopeasti edistää ja kokeilla erilaisia asioita, mutta meillä valitettavasti on tää byrokratia lisääntynyt.”

Toimialamalliin siirtymisen myötä johtamisen rakenteet ja prosessit ovat muuttuneet, mikä näyttäytyy henkilöstölle johdon ja johtamisen etääntymisenä. Turhautumista ja epätietoisuutta aiheuttaa se, ettei päätöksistä vastuussa olevien esihenkilöiden aina koeta tietävän riittävästi henkilöstön työstä.

”Esimiehet eivät pysy töiden perässä, eivätkä tiedä mitä työntekijät tekevät, sillä johto on liian kaukana työntekijöistä ja liian monessa eri tasossa, sekä rinnakkain eri palvelukokonaisuuksissa.”

Johtamisen lisäksi myös päätöksenteon koetaan etääntyneen palveluorganisaatioista kauemmas. Päätöksenteon keskittämisen nähdään myös hidastaneen päätöksentekoa prosessin tullessa aiempaa moniportaisemmaksi. Uudistuksen yhtenä tavoitteena olleessa byrokratian vähentämisessä ei tästä näkökulmasta tarkasteltuna näytetä onnistuneen, vaan päätöksentekoprosessien moniportaistuminen on osin vienyt päinvastaiseen suuntaan. Uudistuksen koetaan kankeuttaneen organisaatiota ja sen päätöksentekoprosesseja, mikä näkyy turhautumisena yksinkertaisten prosessien hoitamisen hitauteen.

”Suurin ongelma on, että päätöksenteko sekä toimialalla että poliittisen päätöksenteon tasolla on siirtynyt todella, todella kauas arjen toiminnoista. Pienenkin asian eteenpäin vieminen vie aivan tolkkottomasti aikaa.”

Päätöksenteon keskittyminen ja etääntymisen vaikutukset koskettavat myös poliittista päätöksentekoa. Lautakuntarakenteen uudistamisesta johtuva lautakuntien määrän vähentäminen ja niiden yhdistäminen toimialalautakunniksi on lisännyt lautakunnissa käsiteltävien asioiden määrää, ja ne ovat myös sisällöllisesti laajempia kuin aikaisemmin. Tämä vaikuttaa luottamushenkilöiltä edellytettävään ajankäyttöön ja osaamiseen, ja voi heikentää luottamushenkilötyön laatua, mikäli luottamushenkilöillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta perehtyä riittävästi käsiteltävänä oleviin asioihin. Lautakuntien suurentuminen vie myös poliittisia päätöksentekijöitä kauemmas palvelutoiminnasta.

”Luottamushenkilöt ovat vielä kauempana palveluiden toiminnan ja kehittämisen linjaamisesta kuin aiemmin.”

Suuremmilla lautakunnilla ja päätoimisilla luottamushenkilöillä on pyritty parantamaan kaupunkikokonaisuuden ohjattavuutta ja lisäämään sekä horisontaalista että vertikaalista koordinaatiota. Vanhassa mallissa koordinaation näkökulmasta nähtiin ongelmallisena lautakuntien suuri lukumäärä ja se, ettei osa lautakuntien luottamushenkilöistä ollut mukana valtuuston toiminnassa. Osin käsiteltävät asiat olivat myös varsin yksityiskohtaisia, ennemminkin operatiivisia kuin strategisia tai poliittisia. Uudessa mallissa koko toimialan kattavat lautakunnat ovat mahdollistaneet strategisemmän otteen poliittiseen johtamiseen, kun lautakunnat käsittelevät isompia linjauksia koskien koko toimialaa.

Lautakuntia vähentämällä ja apulaispormestarien lautakuntien puheenjohtajiksi nimeämällä on luotu vahva yhteys lautakuntien, valtuuston ja kaupunginhallituksen välille. Tällä on epäilemättä pystytty parantamaan koordinaatiota myös keskeisten toimielinten välillä, mikä on nähtävissä etenkin kaupunkistrategian toteuttamisessa.

Samanaikaisesti lautakuntatyöskentely on kuitenkin muuttunut yhä kuormittavammaksi, mikä heikentää luottamustyön hoitamisen edellytyksiä. Lautakuntien koon kasvaessa niiden työmäärät ovat kasvaneet ja lautakunnista on muotoutunut ”yleispoliittisia foorumeita”. Huoli luottamushenkilöiden jaksamisesta ja luottamushenkilötyön

kuormittavuuden kasvamisesta liialliseksi onkin suurta. Liialliseksi muuttunut työmäärä voi rajata sitä, kenellä ylipäänsä on mahdollisuus toimia luottamustehtävissä. Vaarana on, että esimerkiksi työssäkäyvät luottamushenkilöt joutuvat jättäytymään luottamustehtävistä pois ajanpuutteen ja kuormittavuuden vuoksi. Kuormittavuuteen liittyvänä riskinä on myös se, että lautakunnilla on tosiasiallisesti vain vähäiset vaikutusmahdollisuudet päätettävänä oleviin asioihin, jos lautakunnan jäsenillä ei ole riittävästi aikaa perehtyä niihin. Tämä voi osaltaan vahvistaa elitististä päätöksentekoa, kun pormestari- ja erityisesti pormestaristolla on käytettävissä olevien resurssiensa vuoksi paremmat mahdollisuudet perehtyä asioihin kuin muilla luottamushenkilöillä (ks. myös Haveri ym. tässä teoksessa).

Poikittaisten prosessien koordinaatio

Palvelujen keskittäminen

Koordinaatiota tarkasteltaessa keskeisessä asemassa ovat henkilöstön näkökulmasta myös hallinto- ja tukipalvelut. Virastoissa aikaisemmin henkilöstöä lähellä sijainnutta tuki- ja hallintopalveluhenkilöstöä on keskitetty toimialojen hallintoon, mikä näkyy lähtien vähenemisestä.

”Hallinto keskitettiin liian kauaksi toimijoista, mistä johtuen normaalit hallinnon tukitoimet heikkenivät tai hävisivät kokonaan.”

”Hallinto- ja tukipalvelujen keskittäminen valtaviksi yksiköiksi kauas palveluista oli kuitenkin virhe, joka haittaa jatkuvasti työntekoa ja laskee työhyvinvointia.”

Toimialamalliin siirryttäessä itsenäisten virastojen hallinto- ja tukipalveluita yhdistettiin koko toimialan yhteisiksi tukipalveluiksi. Horisontaalista koordinaatiota on tavoiteltu toimialoilla myös keskittämällä palveluja ja vastuita yhteen niin, että tietty yksikkö tai alue vastaa ja koordinoi koko toimialan toimintaa. Tällainen tiettyjen palvelujen keskittäminen jakaa mielipiteitä rajusti. Tähän syynä voi olla se, että työntekijöiden näkökulmasta ”palvelutaso” on heikentynyt ja byrokratia on lisääntynyt, sillä entisten pienten virastojen tukipalvelujen sijaan asiat kiertävät nyt isojen toimialojen keskitettyjen rakenteiden kautta. Keskittämisessä nähdään kuitenkin myös positiivisia asioita.

Hallinto- ja tukipalvelujen etääntyminen substanssityötä tekevistä näyttäytyy osin ongelmallisena myös hallinnon työntekijöiden suuntaan. Hallinto- ja tukipalvelujen keskittämisen nähdään tehneen hallaa näissä palveluissa työskentelevien mahdollisuuksille ymmärtää eri palvelukokonaisuuksien erilaisia tarpeita ja erityispiirteitä. Siitä seuraavien ongelmien koetaan vaikeuttavan organisaation eri tasoilla toimivien työntekijöiden välistä yhteistyötä ja heikentävän jaettua ymmärrystä palvelurajapinnan tarpeista.

”Vaikka tarkoitus oli sisäisen tiedonkulun ja yhteistyön lisääminen, se hallinnon tukipalvelun näkökulmasta on vaikeuttanut tiedonsaantia ja yhteydenpitoa substanssiin. Organisaatio on yksinkertaisesti liian suuri ja on yhä vaikeampi tunkea ja tietää sisällöllisellä tasolla, kuka vastaa mistäkin.”

Uudistuksen yhteydessä hallinto- ja tukipalvelujen osalta on tapahtunut rakenteellisten muutosten lisäksi muutoksia myös resursseissa. Hallinto- ja tukipalvelutehtävissä työskentelevän henkilöstön määrää on vähennetty, mikä osaltaan on vaikuttanut työntekijöiden kokemuksiin tuen heikkenemisestä.

”Se on ollut ongelmallista, että olennaisia palveluita kuten viestintä- ja vuorovaikutus- sekä hankintaosaaminen on viety kauemmas erillisiin tukipalveluyksiköihin ja samalla niiden resursseja on vähennetty niin ettei ”tukea” saa enää yhtä hyvin kuin ennen.”

Kaupunginkanslian rooli ja suhde toimialoihin

Kaupunginkanslian rooliin liittyy selkeitä horisontaalisen ja vertikaalisen koordinaation sekä viestinnän haasteita. Näiden ohella kaupunginkanslia näyttäytyy epäselvänä ja itsessään ristiriitaiselta toimijalta muun organisaation suuntaan. Lisäksi kaupunginkanslian ja toimialojen välisessä suhteessa on selkeyttämisen tarvetta, sillä odotukset ja käsitykset vaihtelevat puolin ja toisin tilanteesta tai esimerkiksi toimialasta riippuen.

Toimialojen itsenäisyyttä haastaa se, että toimialojen viranhaltijat kokevat tarvetta hakea kaupunginkansliasta ja pormestarin esikunnasta hyväksyntää asioille, jotka sinällään voisivat edetä pelkästään toimialan sisällä.

”Mutta kyllähän se sillä tavalla näkyy, että pitää varmistaa asioita. Siis jollakin tavalla pitää käyttää asioita siellä. Et tietysti nyt virkamiehet toimii suurimmassa osassa asioita ihan niin kun ennenkin, kun asioita on niin valtavasti, mut sitten että on varmastikin asioita, joissa on hyvä saada palaute tai jonkinlainen tsekkaus sieltä pormestarin esikunnasta. Että se on semmonen, mitä varmaan aika monet joutuu tekemään.”

Kaupunginkanslia kokee tehtäväkseen toimialojen tukemisen ja fasilitoinnin, sillä toimialat on rakennettu vahvoiksi ja itsenäisiksi toimijoiksi. Lisäksi kanslian tehtävänä on koko kaupungin kehittäminen sekä laajojen asioiden hallinnointi. Keskusjohtoisuuden vähyys nähdään toimialoilla positiivisena asiana. Samanaikaisesti hankalissa tilanteissa toimialat saattavat kuitenkin tukeutua vahvasti kaupunginkansliaan, jolla ei puolestaan ole valtaa tai resursseja ohjata toimialoja. Tämän seurauksena kanslian tehtävät ja tarkoitus nähdään erilaisina kanslian sisäisesti ja sen ulkopuolella, toimialoilla. Joissain tilanteissa toimialat kuitenkin kokevat ongelmaksi kanslian puuttumisen heidän tekemiensä liikaakin, vaikka kanslia nähdään nimenomaan yhteisten palvelujen hallinnoijana.

”Me ollaan rakennettu nämä toimialat isoiks ja vahvoiks ja monipuolisiksi, myös siitä näkökulmasta, et ne toimialat myös itse pystyy, ja niillä on kyky ja resurssit ajatella omilla aivoillaan asioita ja miettiä ja kehittää sitä toimintaa ilman tämmöstä keskusjohtosuutta. Varmaan onkin tyytyväisiä siihen, että kun tästä asiasta puhutaan, mä sanon, et en mä halua, että kanslia on tämmönen ohjausorganisaatio, niin toki siellä toimialajohtaja x sanoo, että kuulostaa hyvältä, et näin pitääkin olla. Mut sit siitä huolimatta on tilanteita, joissa sieltä toimialalta sitten pyydetään, että voisitteks te nyt ker- too meille, että mitä täs nyt pitää tehdä? Et se ois muuttunu sen tyyppiseksi itseohjautuvuudeks, että on sit myöskin rahkeita itse päättää, se ei oo kaikis tilanteis toteutunu.”

”Kanslian perusongelma toimialojen näkökulmasta on se, että jokainen kansliaosasto päättää itse, mikä se suhde toimialoihin on. Osa on yhteistyökumppani ja osa on palvelu ja osa on kontrolli. Tässä on vähän sama kysymys, kuin toimialojen välillä, että siihen palvelutoiminnan johtamiseen liittyen on paljon semmosia kysymyksiä, jotka on strategisia ja operatiivisia ja niitä kannattaa tehdä toimialoilla, mut sit tarvitaan sel- lasta yleisohjausta. Tänsäkössä organisaatiossa -- sen kannattais keskittyä siihen yhteensovittamiseen ja niihin yhteisiin palveluihin.”

Kanslian toivotaan ottavan vahvemmin fasilitoijan ja palvelijan roolin sen sijaan, että se pyrkisi käskemään ja määräämään toimialoja ja niiden toimintaa. Haasteellisenä koetaan, että kanslian on koettu pakottavan yhtenäistä määräystä kaikille toimialoille, vaikka toimialat pitäisi huomioida erillisinä ja toisistaan poikkeavina.

”Näkisin, että heidän (kanslian) tehtävä tässä uudessa rakenteessa olis vielä voimakkaammin auttaa, olla sillä lailla palveluorganisaatio, ei vaan semmonen kontrolli- ja ohjausorganisaatio suhteessa toimialoihin. Heillä on tietysti tietyt keskitetyt funktiot tehtävät, mutta sitten näkisin, että heillä pitäisi olla resursseihinsa nähden tehtäviä ja velvollisuuksia varmistaa se meidän työn onnistuminen.”

Aineistossa pohditaan kaupunginkanslian roolia ja sen merkityksestä nykyisessä organisaatiomallissa. Valmistelua tehdään nykyään enemmän myös toimialoilla eikä pelkästään kansliassa, minkä seurauksena toimialat saavat valmistelemiaan asioita suoraan poliittiseen päätöksentekoon ilman asioiden kierrättämistä kanslian kautta. Joissain tapauksissa kanslian koetaan hidastavan prosesseja. Tähän liittyy myös näkemys siitä, että kaikkia toimintoja ja palveluja ei kannata keskittää keskushallintoon. Osa asioista on hyvä antaa toimialojen itsensä hoidettavaksi, sillä keskushallinnolla ei esimerkiksi ole riittäviä resursseja tai kaikkia asioihin vaikuttavia tietoja käytettävissään. Toimialat voisivat hoitaa osan asioista tehokkaammin ja ketterämmin itse, mutta toisaalta myös kanslialle on tarpeensa ohjauksen ja fasilitoinnin kautta sekä tiettyjen palvelujen keskittämisen kautta.

”Kanslialla on strategian jalkauttamisen ohjaava rooli kyllä, mutta mun mielestä niin poliitikkojen kuin myös kanslian tulisi pystyä arvostamaan sitä osaamista, joka toimialoilla on ja sitä käsitystä, että mitä strategia toimialan työssä tarkoittaa. Tässä strategiassa ollaan tällä hetkellä tosi keskusjohtosia ja mä en itse pidä sitä välttämättä ihan täydellisen hedelmällisenä, koska silloin se vieraannuttaa ja saa aikaan semmosta tunnetta, että joku muu ohjailee meidän tekemistä. Pitäis antaa arvo sinne toimialojen tekemälle työlle sen strategian toteuttamisessa.”

”Kaupunginkanslia määrittelee asioita itsenäisesti ymmärtämättä toimialan sisäisiä toimintoja. Sieltä tulee hyvin paljon erilaisia ohjeistuksia ja sanotaan, että kaikkien toimialojen tulee toimia samalla tavalla, ymmärtämättä sitä, että nää kaikki toimialat on hyvin yksilöllisiä ja erilaisia. Sitä toimintaa ei voi käytännössä monistaa kaikkialla samalla tavalla. Tätä kautta lisää byrokraattista työtä on tullu ihan hirveesti, joka vaikuttaa nimenomaan meillä esimiestason työhön, joka on täysin ruuhkautunu.”

Uudistuksen myötä kaupunginkanslian rooli osana kaupunkikokonaisuutta ja -organisaatiota nousee mielenkiintoisella tavalla myös henkilöstön näkökulmasta. Tyytymättömyyttä aiheuttavat kanslian ohjaustyylit ja käytetyt ohjauskeinot.

”Kaupunkikanslia on edelleen minusta sekava ja siellä on myös sisällöntuottajia, jotka minusta kuuluisivat luontevammin toimialoille. Siiloja on edelleen, myös yksittäisen osaston sisällä. Kanslia muutenkin toimii vanhakantaisesti eli ikään kuin hallinto ensin, sitten sisältö. Ajattelun pitäisi mennä aivan toisinpäin. Kaupunginkanslian pitäisi olla -ja ajatella - olevansa tukipalvelu eikä mikään ”kaikkea ohjaava taho”.”

Kaupunginkanslia näyttää myös sisäiseltä toiminnaltaan sekavalta ja pirstaloituneelta toimijalta. Vaikka kanslian tehtävänä nähdään vastuu koko kaupungin kehittämisestä, haasteita nousee esimerkiksi strategisesti merkittävien hankkeiden koordinoinnissa koko kaupungin kehittämiseen. Toimialoilta käsin epäselvää on kenen kanssa heidän tulisi mitään asiaa hoitaa. Pirstaloituneisuus näyttäytyy toimialojen suuntaan kanslian eri osastojen irrallisuutena toinen toisistaan. Kanslia ei näyttäydy yhtenäisenä ja selkeänä toimijana, jonka suhde ja toimivalta kuhunkin toimialaan olisi selkeä ja yksiselitteinen. Tyypillistä on, että kanslia näyttäytyy siiloutuneena ja epäorganisoiduna toimijana, sisäisen organisoitumisen ongelma heijastuu suoraan myös toimialoille, ja minkä koetaan hankaloittavan kanslian ja toimialojen yhteistyötä.

”Kaupunginkanslian osastoihin siiloutuminen vaikuttaa siihen, että toisessa osastossa tehdään jotain ja toinen ei tiedä sitä, ja se näyttäytyy sitte tänne toimialatasolle aika kaoottisena.”

Arvio nykymallin tilasta

Edellä on kuvattu koordinaatiota julkisten organisaatioiden keskeisenä kipupisteenä mutta myös toimivan johtamisjärjestelmän kulmakivenä. Kokonaiset julkisten järjestelmien reformit ovat pitkälti perustuneet ajatukseen paremmasta koordinaatiosta. Helsingin kaupungin toimialauudistuksessa ovat korostuneet koordinaation osalta toisaalta hyvin voimakkaasti ylhäältä alaspäin suuntautuvan poliittisen koherenssin vahvistaminen, mikä näyttääkin onnistuneen. Toisaalta uudistuksella on pyritty lisäämään kuntalaiskoherenssia erityisesti osallisuuden keinoin, joita on tarkasteltu toisaalla tässä julkaisussa. Toimialauudistuksessa ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota poikittaiseen koordinaatioon joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. Kaupunginkanslian rooli on sen johtoa lukuun ottamatta pysynyt saman kaltaisena ja tukipalveluita on keskitetty lähinnä toimialoilla.

Karkeasti yleistäen voidaan todeta, että aikaisempi malli muodostui matalasta ja leveästä organisaatiosta, jossa itsenäiset virastot harjoittivat toimintaansa etäällä toisistaan. Toiminnan koordinaatio oli horisontaalisesti heikkoa vahvan konserniohjauksen tai toimialajohdon puuttuessa. Myös vertikaalinen koordinaatio oli heikkoa, sillä apulaiskaupunginjohtajilla ja kaupunginjohtajalla oli rajalliset toimivaltuudet ohjata virastoja. Vaikka matala, vahvasti siiloutunut organisaatio voidaan nähdä politiikka-, prosessi-, ja kuntalaiskoherenssin kannalta ongelmallisena ja uusi toimialamalli vastauksena siiloutumisen ja fragmentaation ongelmiin, liittyy matalaan, autonomisiin virastoihin perustuvaan malliin myös etuja. Näistä eduista puhutaan kirjallisuudessa yleensä löyhäsidonnaisen organisaation etuina (ks. Nyholm ym. 2017). Pelkästään organisaatio-rakenteen tarkastelun avulla voidaan hahmottaa uudistuksen hyötyjä ja haittoja (Taulukko 1).

Taulukko 1. Vanhan ja uuden organisaatiomallin vertailu koordinaationäkökulmasta

	Hyödyt	Haitat
Virastorakenne	• Poliitiikan ja hallinnon selkeämpi erottaminen • Kontekstin tuntemus • Matala hierarkia • Joustava päätöksenteko • Resilienssi (autonominen päätöksenteko) • Profioiden asiantuntijuuden hyödyntäminen työprosessien kehittämisessä ammattialoilla	• Poliitiikan etääntyminen, virkanimitysten mahdollinen politisoituminen • Siiloutuminen • Koordinointipuute • Yhteisten prosessien puute, virastokohtaisista käytännöistä aiheutuvat kustannukset
Toimialarakenne	• Poliitiikan parempi integrointi johtamiseen • Yhteiset tavoitteet • Parempi poikkihallinnollinen Ja moniammatillinen koordinaatio • Toimialan yhteinen kieli • Yhteisiin prosesseihin liittyvät koordinaatio kustannukset	• Valmistelun ja päätöksenteon sekoittuminen • Johtajien epäselvät vastuut ja kankea päätöksenteko • Toimialan sisäisen koordinaation tarve • Päätösten huono soveltuvuus ruohonjuuritason työhön

Yhteenvedon voidaan todeta, että organisaatorakennetta tarkastellessa suurimmat muutokset ovat tapahtuneet yhtäältä ylimmässä johdossa ja toisaalta toimialojen sisällä. Organisaatorakenteen ja koordinaation kannalta keskeisin muutos on siirtyminen itsenäisistä virastoista (matalan hierarkian rakenne) toimialoihin (korkea hierarkia), jolloin koordinaatiohaasteet muuttuvat virastojen (ja lautakuntien) välisen horisontaalisen koordinaation ongelmista toimialojen sisäisen vertikaalisen (ja horisontaalisen) koordinaation ongelmiin. Uusi, syvempi organisaatorakenne itsessään vähentää horisontaalisen koordinaation tarvetta ja vastaavasti lisää vertikaalisen koordinaation tarvetta.

Johtamisjärjestelmän uudistaminen on tukeutunut erityisesti rakenteellisiin koordinaatioinstrumentteihin, johtamisinstrumenttien (tulosjohtaminen, talousjohtaminen, strateginen johtaminen jne.) ollessa pienemmässä roolissa. Rakenteellisten instrumenttien osalta on tukeuduttu lähinnä uudelleen järjestelyihin aikaisempia kokonaisuuksia yhteen sulauttamalla (toimiala ja lautakuntarakenne). Täysin uusia virallisia organisaatorakenteita tai yhteistyöfoorumia ei ole uudistuksella tavoiteltu.

Toimialamalliin siirtymisen myötä Helsingin kaupungin organisaatio on kaventunut; 31 varsin itsenäisen viraston sijaan organisaatio koostuu nyt neljästä laajasta toimialasta. Organisaation kaventuminen helpottaa kaupungin kokonaisjohtamista. Samalla se kuitenkin tuo uusia haasteita vertikaaliselle koordinaatiolle: toimialajohtamiselle ja toiminnalle. Isojen toimialojen muodostaminen on tuonut organisaatioon lisää syvyyttä. Tämä on etäännyttänyt päätöksentekoa. Prosessiomistajuutta ja ammatillisesti kestävää työkehittämistä jouduttaneenkin pohtimaan myös tulevaisuudessa.

Uudistuksen myötä kaupungin johtoryhmä on muodostunut ylimmän johdon kannalta tärkeäksi horisontaalisen koordinaation elimeksi. Sen koko koetaan kuitenkin liian suureksi. Johtoryhmän suhde kaupunginhallitukseen ja toimialoihin koetaan myös joiltain osin haastavaksi. Toimialojen koon kasvettua toimialojen sisäisen horisontaalisen koordinaation tarve on kasvanut. Pääsääntöisesti toimialauudistusta pidetään kuitenkin onnistuneena ja toimialojen sisäisen koordinaation lisääntymistä hyvänä asiana. Siihen liittyy kuitenkin myös omat haasteensa. Katveiden, päällekkäisyyksien ja ristiriitaisten toimintamallien kartoitus vie kuitenkin aikaa eikä ole ikänä täysin valmis.

Johdon näkökulmasta koherenssia on kuitenkin onnistuttu lisäämään, mikä toivottavasti näkyy viiveellä myös arjen työssä.

Kaupunginkanslian roolissa tiivistyy moni uuden organisaatorakenteen mukanaan tuoma muutos. Koska Helsingillä ei enää ole kaupunginjohtajaa, on edelleen paikoitellen epäselvää kuka johtaa kaupungin viranhaltijajohtoa, mitkä ovat kaupunginkanslian ja sen päällikön roolit ja kuka johtaa "kaupunginjohtajan toimialaa". Vaikka tehtävänjaon näkökulmasta on selvää, että pormestari johtaa kaupunkia, ja siten myös toimialoja, on joiltain osin epäselvää, onko kaupungin kansliapäälliköllä toimialajohtajien suuntaan muuta kuin muodollinen esimiesrooli.

Toimialojen keskijohdon näkökulmasta kaupunginkanslian rooliin sisältyy myös epäselvyyksiä, ja joidenkin prosessien ohjaukseen puututaan heidän näkökulmastaan aiempaa enemmän. Tukipalvelujen osalta Kaupungin kanslian ja kuntakonsernin tasolle keskitettyjen palvelujen rooli on edelleen heikko ja joillain alueilla epäselvä samoin kaupungin kanslian sisäinen koordinaatio näyttäytyy heikkona sen ulkopuolelle. Toimialoilla keskitettyjen tukipalvelujen tuottamiseen liittyy uudistuksen tässä vaiheessa vielä kehitystarpeita, sillä palvelun tason koetaan heikentyneen joillain toimialoilla.

Uudella johtamisjärjestelmällä on pyritty lisäämään horisontaalista koordinaatiota sekä ylhäältä alaspäin (strateginen suunnittelu) että alhaalta ylöspäin suuntautuvalle toiminnalle (asukaslähtöisyys). Toimialoilla horisontaalista koordinaatiota on tuettu muodostamalla yhteisiä, entiset virastorakenteet ylittäviä, toimintokokonaisuuksia. Tässä mielessä uudistus lähtökohtaisesti sulkee pois vahvan autoritaarisen, "yhden organisaation" pormestarin valtaan perustuvan, järjestelmän, jossa kaupunginkanslia muodostaisi pormestarin henkilökohtaisen esikunnan. Myös koordinaationäkökulmasta pormestarisopimus olisikin hyvä tapa selkeyttää kaupungin kanslian, pormestarin ja toimialojen sekä niiden poliittisen ohjauksen (ml. apulaispormestarit) roolia (pormestarisopimuksesta ks. Haveri ym. tässä teoksessa).

Keskeisinä kehittämissuosituksina voidaan koordinaatioanalyysin perusteella todeta seuraavaa:

- 1) Toimialojen sisäistä työnjakoa ja päätöksentekorakennetta tulee edelleen kehittää sekä varmistaa päätöksenteon sujuvuus palvelutuotannon näkökulmasta.
- 2) Alkavia hyviä käytänteitä toimialojen yhteisten valmisteluprosessien osalta tulisi tunnistaa ja edelleen kehittää.
- 3) Kaupunginkanslian sekä toimialojen tukiprosesseja tulee edelleen kehittää ja arvioida poikittaisten prosessien suhdetta toimialaprosesseihin.
- 4) Toimialajohtamisen vaikutuksia ammatillisen operationaalisen johtamisen ja koordinaation toimivuuteen on hyvä arvioida toimialarakenteen vakiinnuttua kaikilla toimialoilla.
- 5) Luottamushenkilötyön edellytysten varmistamiseen tulee kiinnittää huomiota ja etsiä ratkaisuja luottamushenkilötyön kuormittavuuden vähentämiseksi.

Lähteet

- Bouckaert, G., Peters, B. & Vernhoest, K. (2010).** The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Palgrave Macmillan UK.
- Eloranta L. (1977).** Johdatus organisaatiosuunnittelun. Helsinki: Gaudeamus.
- Evers, D. & de Vries, J. (2013).** Explaining Governance in Five Mega-City Regions: Rethinking the Role of Hierarchy and Government. *European Planning Studies*, 21(4), 536–555. DOI: 10.1080/09654313.2012.722944
- Hall, R. H. (1977).** Organizations: Structures and processes. Prentice-Hall.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003).** Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. DOI: 10.1017/S0003055403000649
- Karré, P., Alford, J., van der Steen, M. & van Twist, M. (2012).** Whole of Government in Theory and Practice: an Exploratory Account of how Australian and Dutch Governments Deal with Wicked Problems in an Integrated Way. Teoksessa Fenger, B. & Bekkers, V. (toim.), *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity*. IOS Press, Incorporated. DOI: 10.3233/978-1-60750-998-1-97
- Keast, R, Brown, K. & Mandell, M. (2007)** Getting The Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies, *International Public Management Journal*, 10:1, 9-33, DOI: 10.1080/10967490601185716
- Kivistö, J., & Pekkola, E. (2017).** Organizational Studies, Research in Higher Education. teoksessa P. N. Teixeira (Toimittaja), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions* Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_174-1
- Kivistö, J. (2019).** Unohdettu organisaatiosuunnittelu? *Hallinnon Tutkimus*, 38(3), 153-154.
- Mintberg, H. (1979).** The structuring of organizations: a synthesis of the research. Englewood Cliffs, NJ.
- Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., af Ursin, K., & Tiihonen, S. (2016).** Julkinen hallinto suomessa. Helsinki: Tietosanoma.
- Peters, B. (1998).** Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration* (London), 76(2), 295–311. DOI: 10.1111/1467-9299.00102
- Pollitt, C. (2003).** Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34–49. DOI: 10.1111/1478-9299.00004
- Six, P. (2004).** Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 103–138. DOI: 10.1093/jopart/muh006
- Tolbert, P. S., & Hall, R. H. (2015).** Organizations: Structures, processes and outcomes. Routledge.
- Verhoest, K., Bouckaert, G. & Peters, B. (2007).** Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980–2005. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 325–348. DOI: 10.1177/0020852307081144

Osallistumismalleista kohti vuorovaikutteista kaupunkioorganisaatiota

Anni Jäntti, Anna-Aurora Kork, Kaisa Kurkela, Ulriika Leponiemi, Henna Paananen & Lotta-Maria Sinervo

Johdanto

Demokratian ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen luovat perustan nykyaikaiselle kaupunkihallinnalle. Kaupunkien roolin vahvistuksessa suhteessa valtioihin korostuu entisestään kaupunkioorganisaatioiden suhde kaupunkilaisiin: alueen asukkaisiin, järjestöihin ja yrityksiin. Tämän suhteen jäsentyminen ja kaupunkioorganisaation toimiminen avoimen, demokraattisen hallinnan periaatteita noudattaen on keskeinen osa kaupunkien johtamista ja kaupunkihallinnan kapasiteettia, joka rakentuu vuorovaikutuksessa eri toimijoiden välillä (ks. esim. Healey, Cars, Madanipour & De Magalhães 2017).

Kansalaisosallistumisella tarkoitamme tässä artikkelissa sellaista osallistumista, jolla kansalaiset pyrkivät vaikuttamaan suoraan kunnan päätöksentekoon ja toimintaan eivätkä ainoastaan delegoi valtaa vaaleissa valitsemilleen luottamushenkilöille (Nabatchi & Amsler 2014). Kansalaisosallistuminen liittyy osallistuvan demokratian ideaan siitä, että edustuksellisen demokratian rinnalla tarvitaan myös suoria kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisen perustana on ollut usein hallinnollinen ja institutionaalinen tarve: julkisen hallinnon toiminnan ja legitimitietin edellytyksenä pidetään kansalaisten sitoutumista yhteiskuntaan ja sen instituutioihin. Edustuksellisen demokratian ongelmien, esimerkiksi äänestysaktiivisuuden laskun myötä julkishallinnon legitimitetti kyseenalaistuu. (Ks. esim. Häikiö 2006.) Osallistuva demokratia, siis kansalaisten mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa julkiseen päätöksentekoon, on nähty ratkaisuna julkishallinnon ja edustuksellisen demokratian haasteisiin.

Osallistuvan demokratian merkitys on kasvanut myös Helsingissä. Maailman toimivin kaupunki -strategiassa mainitaan, että Helsinki "vahvistaa asemaansa osallisuuden ja avoimuuden kansainvälisenä edelläkävijänä" (Helsingin kaupunki 2018, 15). Strateginen linjaus kytkeytyy myös Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen tavoitteeseen vahvistaa demokratiaa, johtamisjärjestelmän uudistuksen osana olevaan osallisuus- ja vuorovaikutusmalliin sekä toimialojen osallisuussuunnitelmiin. Niissä toimialat osaltaan pyrkivät kokoamaan ja tekemään näkyväksi olemassa olevia osallisuuden moninaisia tapoja. Osallisuussuunnitelmien tavoitteena on suunnata osallisuutta entistä kattavamaksi osaksi toimialojen toimintaa.

Helsingin strategiaan kirjatut osallisuuden ja avoimuuden arvot ovat yleisesti vaalituja nykyaikaisen kaupunkihallinnan ja hyvän hallinnon periaatteita (ks. esim. Schragger 2016; Welch 2012). Akateemisessa keskustelussa uudenlaisia osallistumismalleja tarkastellaan esimerkiksi vuorovaikutteisen hallinnan kysymyksinä. Tähän liittyy ajatus kansalaisosallistumisesta kokonaisvaltaisesti kaupunkihallintaa muovaavana paikalliseen demokratiaan kytkeytyvänä ilmiönä, joka ohjaa fokuksen laajasti organisaation toimintatapoihin ja -ideaan sen sijaan, että osallistumista tarkasteltaisiin kapeasti esimerkiksi yksittäisinä osallistumisen kanavina ja menetelminä.

Helsingin osallisuus- ja vuorovaikutusmallissa on kuvattu kaupunkilaisten erilaisia osallisuuden ja osallistumisen muotoja ja niiden ilmenemistä Helsingin toiminnassa. Osallisuusmallia koskevissa dokumenteissa käytetään rinnakkain osallisuuden ja osallistumisen käsitteitä. Koska nämä käsitteet voidaan tulkita monin eri tavoin, olemme koonneet taulukkoon 1 nämä Helsingin osallisuusmallin kuvaukset ja tässä arviointitutkimuksessa käytetyt kansalaisosallistumisen näkökulmat. Tässä tutkimuksessa olemme rajanneet tarkastelun päätösosallisuuteen tarkoittaen sillä kansalaisosallistumista. Tekemämme rajausta liittyy Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen tavoitteeseen vahvistaa demokratiaa.

Taulukko 2. Osallisuuden muodot Helsingin osallisuus- ja vuorovaikutusmallissa ja arviointitutkimuksen rajaukset kansalaisosallistumisen näkökulmasta

Osallisuuden muotojen kuvaus Helsingin osallisuus- ja vuorovaikutusmallissa	Arviointitutkimuksen rajausta kansalaisosallistumisen näkökulmasta
- Käyttäjien osallisuus - Toimivat ja reilut palvelut - Palveluiden ja kaupungin käyttäjälähtöinen kehittäminen yhdenvertaisuus huomioiden	Tässä tutkimuksessa palvelujen käyttäjien osallisuus ja kaupungin käyttäjälähtöinen kehittäminen ymmärretään palvelujen ja kaupungin yhteiskehittämisenä, joka tapahtuu yhdessä asiakkaiden, palvelujen käyttäjien ja kuntalaisten kanssa tai heidän aloitteestaan. Kansalaisosallistumisen muotoja ovat esim. asiakasraadit, kokemusasiantuntijat, yhteiskehittämistilaisuudet, osallistuva budjetointi, kuntalaisaloitteet ja palautteet.
- Alueellinen vaikuttaminen - Omaleimaiset ja yhteisölliset alueet - Paikkaperustainen kehittäminen ja yhdessä tekeminen alueellisissa yhteistyön ja viestinnän rakenteissa	Alueellisella vaikuttamisella ja paikkaperustaisella kehittämisellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa asuinalueilla asukkaiden kanssa tehtävää yhteistyötä, esim. aluetoimikunnat, kaavoitus-katsaukset, lähipuiston tai lähikoulun suunnittelu ja yhteiskehittäminen, osallistuva budjetointi ja kuntalaisaloitteet.
- Aktivismi ja omaehtoisen toiminnan muodot - Meidän Stadi - Kaupunki yhteisöllisyyden, vaikuttavien tekojen ja kohtaamisten paikkana ja mahdollistajana	Omaehtoisen toiminnan tukeminen ymmärretään tässä tutkimuksessa esimerkiksi kaupungin tilojen, tuen tarjoamisena, kuten kuntalaisaloitteet, adressit, kaupunkiaktivismi, vaikuttamisryhmät ja kaupunginosayhdistykset (ks. myös Mäenpää & Faehnle 2017).
- Asiointi ja asiakaskokemus osallistumisen ja vuorovaikutuksen rakentajana - Olet tullut juuri oikeaan paikkaan - Myönteinen ja yhtenäinen palvelukulttuuri ja vuorovaikutteinen viestintä positiivisen kaupunkikokemuksen välittäjänä.	Asiointi ja asiakaskokemus on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska ne eivät ole kansalaisosallistumista siinä merkityksessä, että niillä suoraan osallistuttaisiin tai vaikutettaisiin kunnan toimintaan tai päätöksentekoon. Palvelujen asiakaslähtöinen kehittäminen tai palvelujen yhteiskehittäminen kytkeytyy kuitenkin ajatukseen osallisuudesta, mikä voi toimia pontimena kansalaisosallistumiselle (ks. myös Nivala & Rynänen 2013). Asiakkaan kohtaamisella ja kuuntelemisella voidaan vaikuttaa palvelunkäyttäjän osallisuuden tunteeseen, kokemukseen kaupungista toimijana ja palvelunkäyttäjän ja kaupungin väliseen suhteeseen.

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen väliarvioinnin (Jäntti, Kurkela, Kork, Leponiemi & Sinervo 2020, 15) havaintojen perusteella Helsinki ei ole päässyt tavoitteeseensa osallisuuden ja avoimuuden edelläkävijyydestä. Artikkelissamme keskitymme tähän huomioon tarkastelemalla kaupunkihallinnan ja johtamisen näkökulmasta niitä tekijöitä, joiden avulla kaupunki voi vahvistaa kansalaisosallistumisen ja avoimuuden arvoja, jotka tukevat kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kehystämme siksi tarkasteluamme vuorovaikutteisen hallinnan (interactive governance) kysymyksenä ja julkisen arvonluonnin prosessina (public value). Vuorovaikutteinen hallinta ymmärretään tässä artikkelissa kokonaisvaltaisena kaupunkihallinnan orientaationa ja lähtökohtana, joka luo edellytykset demokraattiselle, moniarvoiselle, eri toimijat yhdistävälle hallintatavalle.

Kaupunkilaisten osallistuminen nähdään strategisesti merkityksellisenä ja julkilausuttuna arvona, minkä vuoksi arvonluonnin prosessia voidaan tarkastella julkisena oikeuttamisena osallistumisen arvostusmaailmaa kuvaamalla. Arvostusmaailman käsite (orders of worth) (ks. Boltanski & Thévenot 2006; Malmelin 2011; Kork & Sorsa 2020) viittaa tässä organisaation arvopohjaan eli sellaiseen yhteiseen toimintaan, jota kaupungissa halutaan edistää. Arvostusmaailma eroaa organisaation strategiasta, visios-
ta tai kulttuurista siinä, että se ohjaa toimintaa kokoamalla yhteen monia arvoja, joita pidetään yleisesti hyväksyttävänä ihmisten välisessä toiminnassa. Se on eräänlainen sosiaalinen järjestelmä eri arvojen välillä ja suhteen, joka saa muotonsa kollektiivisessa toiminnassa. Arvostusmaailma on siten jotakin laajempaa kuin yksittäisen ihmisen tai puolueen arvoperusta.

Osallistumismahdollisuuksien edistäminen läpi organisaation edellyttää yhteisen arvoperustan jakamista eli jaettua ymmärrystä siitä, mikä kaupunkilaisten osallistumisesta tekee tekemisen arvoista kaikille toimijoille, ja miten sen hyöty heille voidaan osoittaa. Artikkelissamme analysoimme niitä tekijöitä, jotka liittyvät kaupunkiorganisaation mahdollisuuksiin edistää kaupunkilaisten osallistumista. Millainen on Helsingin kaupungin arvostusmaailma suhteessa kaupunkilaisten osallistumiseen eli millaista osallistumista pidetään arvokkaana ja miten tämä arvokkaaksi tekeminen tapahtuu?

Kansalaisosallistumisen julkisen oikeuttamisen analysointi tekee näkyväksi toimijoiden erilaisia arvoperustoja. Arvostus tapahtuu aina suhteessa johonkin. Esimerkiksi Helsingin kaupungin organisaatiomuutoksen toteutumisen etnografisessa arvioinnissa (Virtaharju & Sorsa 2020) nostettiin esiin, miten haastateltavat puhuvat toimintakulttuurista kuvatessaan toivottuja ja ei-toivottuja asenteita ja toimintatapoja organisaatiossa. Arvostusmaailman käsitteellä puolestaan kuvaamme osallistumiseen kohdistuvia odotuksia ja keinoja sen edistämiseksi, eli sitä miten toimijat voivat oikeuttaa toimintaansa (ks. Boltanski & Thévenot 2006; Malmelin 2011; Kork & Sorsa 2020). Osallistumisen arvostusmaailmaa voidaan pyrkiä tietoisesti luomaan tuottamalla ymmärrystä siitä, millaisilla asenteilla, keinoilla ja hallinnantavoilla kansalaisosallistumista edistetään, vahvistetaan ja siten myös tietoisesti tavoitellaan. Osallistumisen merkitys organisaation menestymiselle saa viime kädessä arvonsa toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa.

Artikkeli koostuu neljästä pääluvusta. Johdantoluvun jälkeen jäsenämme kansalaisosallistumista käsitteellis-teoreettisesti vuorovaikutteisen hallinnan ja julkisen arvon kehityksessä. Kolmannessa luvussa esittelemme käyttämämme tutkimusaineistot sekä analyysimenetelmät, minkä jälkeen siirrymme analyysin tuloksiin. Lopuksi esitämme johtopäätöksemme kansalaisosallistumisesta julkisen arvon ja vuorovaikutteisen hallinnan kysymyksenä.

Kansalaisosallistuminen vuorovaikutteisen hallinnan ja julkisen arvon kehyksessä

Käsitteellis-teoreettisesti jäsenämme kansalaisosallistumista vuorovaikutteisen hallinnan (interactive governance, ks. myös collaborative/participatory governance) ja arvonluonnin (public value, ks. myös public value creation, value co-creation) kysymyksiä.

Vuorovaikutteisen hallinnan käsite toimii sateenvarjokäsitteenä kuvaamaan hallinnan muutosta suuntaan, jossa kaupungin toiminnassa ja johtamisessa korostuu vuorovaikutteisuus kaupunkiyhteisön toimijoiden kesken ja kumppanuus kaupunkilaisten suuntaan.

Osallistumista tukevan kulttuurin, asenteiden ja käytäntöjen edistäminen nähdään tässä tarkastelussa arvostusmaailmana, joka tuottaa kaupungille julkista arvoa yhteisiä arvonluonnin tapoja. Tämän arvostusmaailman kokonaisuuden jäsentäminen kaupunkiorganisaatiossa voi tuottaa ymmärrystä kansalaisosallistumisen kulttuurisesta arvosta.

Vuorovaikutteinen hallinta

Helsingin osallisuusmallin kaltaiset kokonaisuudet ilmentävät keskustelua uudentyyppisestä hallinnasta (governance), jossa korostuu kansalaisyhteiskunnan ja markkinoiden merkittävä rooli modernien yhteiskuntien toiminnassa. Vuorovaikutteisen hallinnan käsite nostaa vuorovaikutuksen keskiöön tarkastelemalla kansalaisyhteiskunnan, julkisten ja yksityisten toimijoiden ja niissä toimivien yksilöiden välistä vuorovaikutusta yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa. Erilaisten vuorovaikutuksen tapojen ja niille rakentuneiden instituutioiden kirjo tunnistetaan osana hallinnan kokonaisuutta (Kooiman ym. 2008).

Verkostoilla on keskeinen merkitys sille, miten hallinnan kokonaisuus muuttuu vuorovaikutteisemmaksi. Asemansa jo vakiinnuttaneiden verkostojen tuen avulla voidaan rakentaa tilaa dialogille, parantaa tiedonvaihdon käytäntöjä, tukea ongelmalähtöistä yhteistoimintaa sekä vahvistaa kaupunkihallinnan toimijoiden ja kaupunkilaisten yhteistä strategista ja tulevaisuuteen suuntaavaa keskustelua. (Ks. Sørensen 2013; Sørensen & Torfing 2005a; Sørensen & Torfing 2005b.) Keskeisenä elementtinä on kansalaisten ja sidosryhmien pääsy ja houkuttelu osaksi poliittis-hallinnollista päätöksentekoa ja toimintapolitiikan areenoita (policy arenas) (Boedeltje & Cornips 2004).

Vuorovaikutteisemmän hallinnan tavoittelu synnyttää tarpeen uusille toimijoille ja toimintoille, jotka tunnistavat yhteiskunnallisten ongelmien yhteen kietoutuneisuuden. Näiden toimijoiden ja toimintojen avulla juuri yhteen kietoutuneisuutta voidaan koettaa hyödyntää ongelmien ratkaisemiseksi ja suunnata usein hajallaan olevia, joskin relevantteja, ratkaisupyrkimyksiä kohti yhteisesti määriteltyjä tavoitteita. (Vrt. Kooiman 1999.) Vuorovaikutteisesta hallinnasta tukevien toimintojen kautta voidaan myös tunnistaa ja erottaa osallistumisen hallintaan liittyvät toiminnallistavoitteelliset sekä rakenteelliset kysymykset sekä tunnistaa niiden välisiä jännitteitä. (Vrt. Kooiman 1999; Kooiman & Vliet 2000.)

Kansalaisosallistumista voidaan jäsentää vuorovaikutteisen hallinnan kolmen komponentin kautta. Ensimmäinen komponentti, visio (image), pitää sisällään suuntaviivat sille, miten ja miksi kansalaisosallistumista tai osallisuusmallia halutaan soveltaa. Osallistumiseen liittyvät mielikuvat voivat näyttäytyä monin eri tavoin, kuten visiona, tietona, ennakoasenteina tai tavoitteina. Toinen komponentti eli osallistumisen välineet (instruments) toimivat vuorovaikutteisen hallinnan välittävänä tekijänä, joka yhdistää vision toimintaan. Välineet eivät ole mitenkään neutraaleja työkaluja, vaan niiden suunnittelu, valinta ja käyttöönotto voivat tuoda jännitteitä, koska instrumenttien valinta ei tapahdu institutionaalisessa tai yhteiskunnallisessa tyhjiössä. Kolmas komponentti

on vuorovaikutteisen hallinnan toiminta tai välineiden käyttö. Helsingissä osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen on yksi esimerkki osallisuusmallin suuntaviivojen mukaisesta toimintapolitiikan implementoinnista. Instrumenttien käyttöönotto voi olla rutiininomainen toimenpide, vaikka se sisältäisi toimijoiden tai toiminnan mobilisointia uuteen suuntaan. Toimintaa tehdään riittävän vahvojen, sosiaalisesti hyväksytyjen visioiden ja poliittisen tuen avulla. (Kooiman & Bavinck 2005.)

Vuorovaikutteisen hallinnan keinot voidaan jaotella karkeasti ongelmanratkaisuun liittyvään hallintaan, mahdollisuuksien luomiseen sekä näiden mekanismien metahallintaan (Kooiman 1999). Kaupunkilaisten osallistumisen näkökulmasta nämä vuorovaikutteisen hallinnan keinot voivat liittyä kysymyksiin siitä, miten ratkaistaan tunnistettuja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyviä ongelmia ja epäkohtia, miten kasvattaa kaupunkilaisten osallistumismahdollisuuksia tai minkälaisen kokonaisuuden nämä osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuudet muodostavat osana kaupungin kehittämisen ja hallinnan kokonaisuutta.

Julkinen arvo

Yhdistämme vuorovaikutteisen hallinnan keinoihin julkisen arvon yhteisluonnin (public value co-creation) ajatuksen, jonka avulla kuvaamme kaupunkilaisten osallistumiseen liittyvää arvostusmaailman muodostumista. Väliarvioinnin tulosten (Jäntti, Kurkela, Kork, Leponiemi & Sinervo 2020) perusteella tulkitsemme, että osallistumisen kulttuurinen muutos on kesken. Kaupunkilaisten osallistumisen ei vielä koeta tuovan riittävästi (lisä)arvoa, vaan sen voidaan paikoin nähdä jopa vaikeuttavan perustyötä ja kaupungin toimintaa. Siksi kaupunkilaisten osallistumiseen liittyvän arvonluonnin prosessin tarkasteleminen voi auttaa ymmärtämään paremmin niitä tekijöitä, joiden avulla kaupunkilaisten osallistumisen arvostusmaailma voisi organisaatiossa vahvistua.

Julkisen arvon teorian kantavana perusideana on, että julkisen sektorin tulisi kuulla paremmin kansalaisten mieltymyksiä käymällä heidän kanssaan keskustelua ja suunnittelua siitä, mikä on arvokasta ja mitä julkisen sektorin pitäisi tuottaa (Moore 1995; Benington & Moore 2010; Meynhardt 2009). Julkinen arvo ei ole hallinnon tuottamaa vaan se rakentuu julkisessa toiminnassa (Jørgensen & Bozeman 2007) lakien, asetusten, palvelujen ja muiden toimien kautta. Julkisen arvonmuodostamisen prosessissa politiikkaa ei voida sulkea ulos, koska toimintapolitiikassa muodostetaan yhteistä tahtoa.

Julkinen sektori tuottaa julkista arvoa, jota pitäisi mitata vaikuttavuutena ja tehokkaana toimeenpanona (Moore 1994). Julkisen arvon määrittävät viime kädessä kansalaiset ja heidän valitsemansa edustajat. Keskustelu julkisesta arvosta kytkeytyy siten vuorovaikutteisen hallinnan keinoihin. Kun edistetään kansalaisten mahdollisuuksia ilmaista mieltymyksensä ja arvonsa, kaupunkiorganisaatiossa lisääntyy ymmärrys kansalaisten tarpeista ja toiveista. Vuorovaikutuksen avulla voidaan lisätä keskustelua ja ymmärrystä sekä sitä kautta sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja julkisen organisaation toiminnan legitimitettiä.

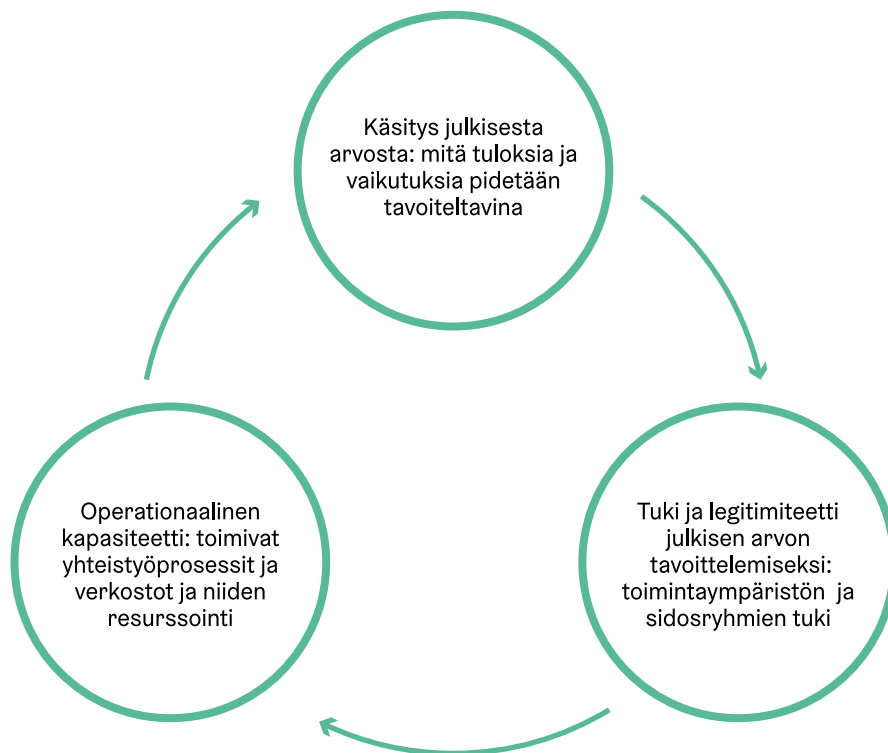
Arvon yhteisluomista voidaan tarkastella arvonluonnin prosessina, jossa eri toimijat (palveluntuottajat, tarjoajat, asiakkaat ja sidosryhmät) luovat yhdessä arvoa löytämällä uusia ja innovatiivisia arvonluonnin tapoja (ks. Grönroos 2008; Saarijärvi ym. 2013). Osborne (2018) näkee julkisen arvon rakentuvan monen eri toimijan toiminnan yhteisvaikutuksena; useat eri toimijat yksin ja toisiinsa liittyneinä luovat julkista arvoa. Julkisen arvonluominen (public value creation) perustuu vuorovaikutukseen yksilöiden ja yhteiskunnan välillä, jaetun yhteisen kokemukseen (Meynhardt 2009).

Jotta kansalaisosallistumisen julkista arvoa voidaan strategisesti johtaa, tarvitaan

- 1) käsitys osallistumisen julkisesta arvosta (mitä tuloksia ja vaikutuksia pidetään haluttuina),
- 2) tuki ja legitimizeetti osallistumisen edistämiseksi (toimintaympäristön ja sidosryhmien tuki toiminnoille) ja
- 3) operationaalinen kapasiteetti (toimivat yhteistyöprosessit, verkostot ja niiden resurssointi) osallistumisen julkisen arvon toimeenpanemiseksi.

Nämä kolme prosessia ovat keskeiset julkisen arvon luonnissa (ks. Moore 2013; Benington & Moore 2010; Alford & O'Flynn 2009), ja niiden keskinäinen tuki ja yhteensopivuus on tärkeää varmistaa toimintaympäristön muutoksissa ja uudistuksissa. Kuviossa 1 on kuvattu julkisen arvon johtamisen keskeisimmät elementit.

Kuvio 1. Julkisen arvon strateginen johtaminen (mukaillen Moore 2013)



Julkisen arvon olemassaolo ei ole itsestäänselvyys, ja toimintaympäristön, prosessien ja strategioiden muutokset voivat muuttaa julkista arvoa. Helsingin johtamisjärjestelmän uudistus on aiheuttanut monenlaisia, jopa perustavanlaatuisia muutoksia kaupunkiorganisaatioon. Näiden muutosten voi olettaa heijastuvan myös kansalaisosallistumisen julkisen arvon rakentumiseen. Julkisen arvon strategisen johtamismallin mukaisesti johtamisjärjestelmän uudistaminen edellyttää muutoksia myös osallistumisen edistämisen rakenteisiin, tavoitteisiin ja linjauksiin sekä toimintaprosesseihin ja verkostoihin. Vaikutukset voivat edistää vuorovaikutusta, mutta riskinä on osallistumisen irrallisuus päätöksenteosta.

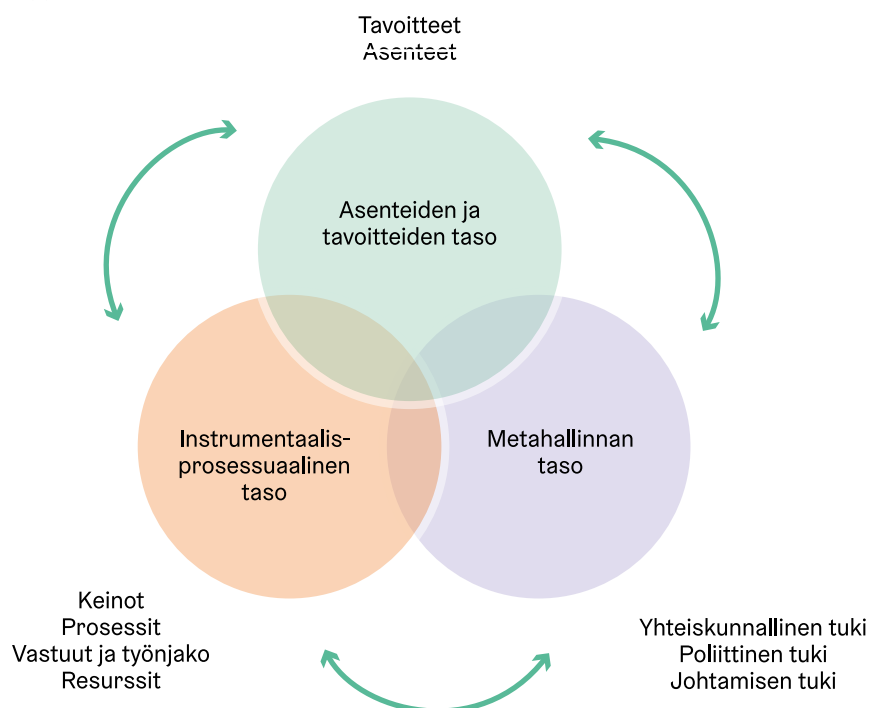
Aineistot ja analyysimenetelmät

Artikkelin aineistona ovat Helsingin viranhaltijoille ja luottamushenkilöille vuosina 2019 ja 2020 tehty yksilöhaastattelut (yhteensä 23 haastattelua) sekä neljä fokusryhmähaastattelua (stadiluotseille ja vaikuttamistoimielinten jäsenille, yhteensä 20 osallistujaa). Haastatteluaineistosta valittiin vain pormestariston, ylimmän viranhaltijajohdon sekä osallisuudesta vastaavien viranhaltijoiden haastattelut. Rajauksen tarkoituksena oli keskittyä ylimmän johdon ja osallisuusasiantuntijoiden näkemyksiin, jotta väliarvioinnissa (Jäntti, Kurkela, Kork, Leponiemi & Sinervo 2020) esiin nousseisiin havaintoihin saatiin lisää tarvittavaa tietoa arvioinnin tueksi. Lisäksi hyödynnettiin dokumenttiaineistoa, joka koostuu Helsingin hallintosäännöstä, kaupunkistrategiasta, osallisuus- ja vuorovaikutusmallin dokumenteista sekä toimialojen osallisuussuunnitelmista.

Aineiston analysoinnissa on käytetty laadullista sisällönanalyysia, jonka tarkoituksena on luoda ymmärrystä kansalaisosallistumiseen liittyvistä tavoitteista, keinoista ja merkityksistä. Tavoitteena on tunnistaa niitä kehittämisalueita, joihin olisi jatkossa kiinnitettävä huomiota osallistumisen edistämiseksi. Haastatteluaineiston analyysi on toteutettu teorialähtöisesti. Tarkastelemme vuorovaikutteisen hallinnan ja julkisen arvon johtamisen tutkimuskirjallisuuden perusteella 1) asenteisiin ja tavoitteisiin, 2) välineisiin ja prosesseihin sekä 3) metahallintaan liittyviä tekijöitä. Näiden tekijöiden tunnistaminen auttaa ymmärtämään, miten kaupunki voisi tukea ja vahvistaa arvostusmaailmaa, joka edistäisi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kuviossa 2 on kuvattu eri tasoja ja niiden välisiä suhteita.

Dokumenttiaineiston avulla tarkastelemme osallistumisen johtamista analysoimalla eri toimijoiden rooleja, asemaa ja mahdollisuuksia kaupunkilaisten osallistumisen edistämisessä. Helsingin kaupungin hallintosäännössä ylimmän poliittisen johdon (pormestari) tehtäväksi on kirjattu vastuu kuntalaisten osallisuuden ja vuorovaikutuksen toteutumisesta. Analyysin tarkoituksena on kiinnittää huomiota henkilöriippuvuuden ja henkilökohtaisten preferenssien ja vuorovaikutussuhteiden vaikutukseen osallisuuden toteutumisessa.

Kuvio 2. Analyysitasot



Analyysin tulokset

Analyysin tulokset on jaettu kolmeen osaan teorialähtöisen kehikon ohjaamana. Tulokset kuvaavat Helsingin kaupungin arvostusmaailmaa suhteessa kaupunkilaisten osallistumiseen eli millaista osallistumista pidetään arvokkaana ja miten tämä arvokkaaksi tekeminen tapahtuu. Ensiksi tarkastelemme asenteita ja tavoitteita analysoimalla kansalaisosallistumisen arvostamisen perustaa kaupunkiorganisaatiossa. Toiseksi tarkastelun kohteena ovat kansalaisosallistumisen välineet ja prosessit analysoidessamme arvostamisen tapaa. Kolmanneksi tarkastelemme metahallinnan tasoa analysoiden kansalaisosallistumisen arvostamisen oikeuttamista.

Kansalaisten kuulemista sekä mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa pidetään yleisesti tärkeänä. Haastatteluaineistossa korostuu, että kansalaisosallistuminen nähdään keskeisenä osana kaupungin toimintaa ja palveluiden järjestämistä. Haastateltavat kuvasivat erityisesti erilaisia keinoja, joilla toimialoilla kuullaan asukasta, asiakasta, potilasta tai heidän läheisiään. Kuuleminen ja vuorovaikutus nähtiin keskeisenä arvona, jolla on jo johtamisjärjestelmän uudistusta pidemmät perinteet. Sitä vastoin osallisuusmallia ja uusia kansalaisosallistumisen muotoja tunnettiin verrattain vähän.

Jotta osallistuminen arvona vahvistuisi, voisi pohtia, miten osallistuminen organisaation eri tasoilla ymmärretään: millaisia merkityksiä ja odotuksia siihen liitetään tai millaisia keinoja ja tapoja eri toimialoilla on kansalaisosallistumisen edistämiseksi. Jotta Helsingin kaupungin osallisuusmallissa esitetty tavoite avoimuuden ja osallisuuden lisäämisestä voitaisiin saavuttaa, on hyväksyttävä osallistumisen edistämisen kompleksisuus ja siihen kytkeytyvien käsitteiden monitulkintaisuus. Sen jäsentämiseksi tarvitaan eri toimijoiden välistä dialogia ja jaettua ymmärrystä yhteisestä arvostusmaailmasta. Lisäksi tarvitaan laaja-alaista eri sidosryhmien tukea kansalaisosallistumisen keinojen käyttöönottoon, toimialojen erityispiirteet huomioiden.

Kansalaisosallistumisen edistämiseen liittyvät asenteet ja tavoitteet

Asenteiden ja tavoitteiden tarkastelu kuvaa arvostamisen perustaa eli sitä, millaista osallisuuteen liittyvää toimintaa pidetään yleisesti arvokkaana, ja minkälaisia tavoitteita, asenteita ja odotuksia osallistumiseen kohdistuu. Kansalaisosallistumisen edistämisessä olennaista on tarkastella, miten siihen organisaatiossa ylipäätään asennoidutaan. Tähän kytkeytyvät käsitykset siitä, mitä kansalaisosallistumisella tavoitellaan, ja miten nämä tavoitteet tulkitaan käytännössä. Pohjimmiltaan kyse on yhteisen arvostusmaailman rakentamisesta, jonka pohjalta jaettua ymmärrystä osallistumisen merkityksestä, arvosta, hyödyistä ja tavoitteista tuotetaan.

Mitä kansalaisosallistumisella tavoitellaan?

Analyysimme perusteella kansalaisosallistumiseen liittyvät organisaatiolähtöiset tavoitteet kytkeytyvät parempaan ymmärrykseen kansalaisten tarpeista sekä päätöksenteon ja kehittämisen tietopohjan laajentamiseen. Kansalaisosallistumisen edistämällä tavoitellaan siis parempia palveluja ja parempaa päätöksentekoa.

Yhteisen arvostusmaailman rakentamiseksi keskeistä on kansalaisosallistumisen tuomien hyötyjen tunnistaminen. Kaupunkiorganisaation ja sen järjestämien palvelujen kehittämisen näkökulmasta tarvitaan tietoa ja ymmärrystä kaupunkilaisten tarpeista, toiveista ja asuinympäristöön tai elämään liittyvien haasteiden kohtaamisesta. Tämän responsiivisuuden lisääminen voi auttaa kohdentamaan toimintaa ja palveluja paremmin ja tehdä niistä vaikuttavampia.

”-- mä ajattelen, että se osallisuuden vahvuus tulee juuri näistä asioista, että me päästäis syvemmälle siihen ihmisten elämän ymmärtämiseen.” (viranhaltija)

Kansalaisosallistumisella tavoiteltava hyöty näkyy siinä, että kaupunkiorganisaatio saa tietoa myös sellaisista asioista, joihin ei aiemmin ole osattu kiinnittää huomiota. Kaupungin viranhaltijat, työntekijät tai luottamushenkilöt tarkastelevat asioita eri näkökulmista ja eri positioista. Kansalaisosallistumisen kautta tuleva asukastieto täydentää asiantuntijatietoa, ja siksi näiden eri tiedonlajien yhdistämisellä pystytään vaikuttavampaan toimintaan.

“...ja vaik me ollaan kuinka hemmetin hyviä, niinku me ollaankin, ei me kaikkea tiedetä. Me voidaan saada oikein mietittynä merkittävästi semmosta tietoa, mitä me tarvitaan asioiden eteenpäin viemiseksi ja siihen suuntaan, mikä oikeesti palvelee näitä kaupunkilaisia laajasti ymmärrettynä, ja se on välttämätöntä.” (viranhaltija)

Siihen, mitä kansalaisosallistumisella tavoitellaan ja miten sitä käytännössä edistetään, liittyy paljon erilaisia tulkintoja. Kaupunkiorganisaation sisällä on esimerkiksi toimialojen erityispiirteiden vuoksi hyvin erilaisia käsityksiä siitä, mitä ylipäättään osallisuus tai osallistuminen tarkoittaa. Tämä monitulkintaisuus vaikeuttaa jaetun ymmärryksen rakentumista.

”Mitä se osallisuus sitten on? Vaikee tohonkaan silleen yksiselitteisesti vastata. Mutta me tietenkin jotenkin ehkä nähdään tää vaikuttamisena kaupungin päätöksentekoon ja vaikuttamisena kaupunkisuunnitteluun, ja sitte taas joku sosiaalipuoli näkee erilaisena sen osallisuuden.” (viranhaltija)

Miten kansalaisosallistumisen edistämiseen asennoidutaan?

Kansalaisosallistumiseen liittyvä monimerkityksellisyys voi johtua siitä, että osallisuusmallin johtaminen ja implementointi vaikuttaa tapahtuvan ylhäältä alaspäin. Vaikka osallisuusmallin rakentamisessa on huomioitu eri toimijoita, osallistumisen edistämisen juurtumista organisaatioon voisi helpottaa siihen liittyvien erilaisten asenteiden kartoittaminen. Vallitsevien asenteiden tarkastelussa nousevat esiin perimmäiset käsitykset siitä, miksi kaupungin tulisi edistää osallistumista, ja miten tätä tehtävää pitäisi toteuttaa, jotta se olisi mahdollisimman vaikuttavaa. Näin pohdittaviksi tulevat kansalaisosallistumisen ja demokratian ytimessä olevat kysymykset.

Osallistuvan demokratian muodot täydentävät edustuksellista demokratiaa. Ne koetaan luonnollisena osana kaupungin toimintaa ja päätöksentekoa, ainakin periaatteellisesti tasolla. Samalla osallistuvan demokratian vahvempi hyödyntäminen myös haastaa edustukselliseen demokratiaan perustuvaa päätöksentekojärjestelmää ja siihen liittyviä totuttuja käytäntöjä ja asenteita. Kansalaisosallistumisen periaatteesta on helppo olla yhtä mieltä; on helppo kannattaa osallisuuden vahvistamista, mutta sen keinoista voidaan olla eri mieltä.

”-- mun mielestä on arvo sinänsä, että me mahdollistetaan ihmisille... annetaan heille mahdollisuus olla mukana täntyyppisissä prosesseissa. Se on arvo sinänsä.” (viranhaltija)

Kansalaisosallistumisen arvostus ei vielä näy läpileikkaavana orientaationa kaupungin johtamisessa, minkä vuoksi se ei myöskään ole vakiintunut osaksi käytäntöjä. Jaettu ymmärrys kansalaisosallistumisen uudenaikaisesta arvosta, merkityksestä ja sen tuottamista

hyödyistä voisi toimia pohjana koko kaupungin toimintaa ja johtamista ohjaavan kulttuurin syntymiselle. Analyysimme perusteella yhteisen arvostusmaailman rakentaminen ja juurruttaminen on vielä kesken, minkä vuoksi osallistumisen edistäminen on vielä osin irrallinen johtamisjärjestelmästä ja perustystä.

”Kyllähän se näkyy, että se ei ole viety alas asti. Mutta se on kyllä ihan semmosta johtamista. Kyllä sen ite tietää, että mitä oma esihenkilö ottaa esiin ja kertoo, että tää on nyt tärkeä juttu ja sillä selvä - ja sit jotakin on tehtävä.” (viranhaltija)

Kansalaisosallistumisen merkitys tunnistetaan organisaatiossa yleisesti ja laajasti, ja osallistumista myös arvostetaan. Kuitenkaan sen hyötyjä ei kenties riittävästi tunnista tai osallistumisen edistäminen koetaan käytännössä vaikeana, koska se helposti jää pinnalliseksi retoriseksi maininnaksi, joka ei välttämättä konkretisoidu käytännön toiminnaksi.

”Mikä se tuki ylemmällä johdolla on? Onko se se, että se muistetaan mainita sillon kun muistetaan, ainiin oli tämäkin? -- onks se tuki päälleliimattua, teatraalista -- vai onks se aitoa osallisuuden edistämistä siellä toimialalla? -- nyt ku tää on tää uus megatrendi ja uus musta, niin tää pitää mainita nyt näin, mut se on ihan eri asia sitte ku se, että sitä aidosti edistetään siellä toimialan sisällä.” (viranhaltija)

Analyysimme tuo näkyväksi sen, miten irrallisena osallistumisen keinot vielä nähdään johtamisesta ja perustystä. Kun osallistuminen ei ole luonteva ja vakiintunut osa kaupungin toimintamallia tai sen kehittämisprosesseja, voidaan se kokea keinotekoiseksi tai vieraaksi toimintatavaksi.

”-- se on niin vaikee ja uusi asia, et tuntuu, et helposti unohtuu. -- viimekshän meillä tuli paljon palautetta siitä, et se osallisuus sen kaupunkistrategian kanssa oli vähä semmosta päälle liimattua. Jotenki yhtäkkiä tajuttiin, et hei, tätä pitäis varmaan kysyä myös kaupunkilaisilta. Niin ilman sitä huomiota, niin ei se olisi ollut siinä suunnitelmasa mukana. -- se ei ole vielä osa tätä ajattelutapaa --.” (luottamushenkilö)

Osallistumisen kiinnittyminen käytännöiksi liittyy myös yleisemmällä tasolla hallinnon uudistamiselle tyypillinen muutoshita. Uudenlaisten ajattelutapojen ja asenteiden juurtuminen käytäntöä konkreettisesti ohjaavaksi ja siihen sisäänrakennetuksi tavaksi toimia vie aikaa.

Kansalaisosallistumisen edistämiseen liittyvien asenteiden ja tavoitteiden näkökulmasta yhteistä arvostusmaailmaa osallistumisen merkityksestä tarvitaan, jotta kansalaisten osallistumisesta tulisi osa organisaation perustystä. Tämän edistäminen edellyttää aktiivista johtamista.

Osallistumiskeinojen ja -prosessien merkitys kansalaisosallistumisen edistämisessä

Kansalaisten osallistuminen konkretisoituu niissä välineissä, käytännöissä ja prosesseissa, joilla sitä edistetään. Instrumentaalis-prosessuaalisen tason analyysillä kuvaamme niitä keinoja ja tapoja, joilla kansalaisosallistumista on tehty organisaatiossa arvokkaaksi. Tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan erilaisia osallistumisen kanavia ja

menetelmien osaamista, mutta ne eivät yksin takaa osallistumisen vaikuttavuutta, jos osallistumisprosessit eivät ole riittävän vaikuttavia tai toimivia. Siksi instrumentaaliprosessuaalisesta näkökulmasta on tarkasteleva myös osallistumisen edistämisen resursointia ja vastuun- ja työnjakoa toimijoiden kesken.

Kansalaisosallistumisen keinot

Helsingissä on kehitetty erilaisia osallistumismenetelmiä ja pyritty tarjoamaan kaupunkilaisille monipuolinen valikoima erilaisia vaihtoehtoja osallistua ja vaikuttaa kaupungin toimintaan ja päätöksentekoon. Toimialoilla on käytössä lukuisia osallistumisen kanavia, ja iso osa niistä on ollut käytössä jo ennen osallisuusmallia.

Vaikka osallistumisen ja vaikuttamisen kynnystä on monin tavoin pyritty madaltamaan, kansalaisten mukaan saaminen, osallistuminen ja vaikuttaminen päätöksentekoon koetaan vaikeana. Aineiston perusteella osallistumisen nähdään vaativan kaupunkilaisilta paljon tietoa ja taitoa. Tämä rajaa sitä joukkoa, joka voi hyödyntää osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksia. Jatkossa tarvitaan myös sellaisia osallistumiskanavia ja -menetelmiä, jotka mahdollistavat yhdenvertaisuuden ja myös hiljaisempien äänien vahvistamisen. Keskeistä olisi pohtia, miten osallistumisosaaamista, keinovalikoimaa ja tietoa erilaisista kansalaisosallistumisen mahdollisuuksista, voitaisiin tarjota laajemmin kaupunkiorganisaation hyödynnettäväksi.

Osallistumiskeinojen ja -prosessien toimimattomuus ja kuormittavuus vaikeuttavat kaupunkilaisten osallistumista ja voivat vaikuttaa kielteisesti organisaatiossa työskentelevien suhtautumiseen osallistumisen edistämiseen. Osallistumiskeinoja ja -prosesseja tulisi tarkastella kriittisesti heikommassa asemassa olevien kaupunkilaisten näkökulmasta. Keskeisimpiä kysymyksiä osallistumisen edistämisen kannalta on, miten voidaan vahvistaa hiljaisempia ääniä sen sijaan, että entisestään vahvistettaisiin niitä ääniä, jotka jo kuuluvat voimakkaasti kaupungin päätöksenteossa.

”-- osallisuuden kehittäminen semmosella tavalla, ettemme anna vain toista, kolmatta ja neljättä ääntä niille, jotka ovat aktiiveja muutoinkin. Et me onnistuttaisi oikeesti tavoittamaan niitä ihmisiä, joita pitäisi tavoittaa, on järjettömän vaikeeta. Mutta mä uskon siihen, että koko ajan vaan pitää keksiä uusia malleja ja tapoja ainakin yrittää.” (luottamushenkilö)

Yksittäisillä osallistumisen kanavilla voi olla laaja ja monitahoinen vaikutus osallistumisen kokonaisuuteen ja kaupunkilaisten mielikuviin kaupungista. Esimerkiksi osallistuva budjetointi, joka Helsingissä on nostettu ja noussut uuden osallisuusmallin keulakuvaksi, voi parantaa osallistumismahdollisuuksien tunnettuutta laajemminkin ja auttaa herättämään kiinnostusta kaupungin asioita kohtaan.

”-- kuntalaisten ymmärrystä kunnan toiminnasta, laajentaa sitä. Että kyse ei ole vain osallistumisesta ja vaikuttamisesta suoranaisesti, vaan myös tällasesta kansalaiskasvatuksesta.” (viranhaltija)

Kansalaisosallistumisen prosessit

Yksittäiset osallistumisen kanavat ovat kaupunkilaisille ja myös kaupungin henkilöstölle näkyvin ja konkreettisin osa osallistumisen kokonaisuudesta. Ne ovat kuitenkin vain jäävuorenhuippu, jonka alla levittäytyy monimutkainen kaupunkiorganisaation toimintaan ja päätöksentekoon kytkeytyvä osallistumis- ja vaikuttamisprosessien verkko. Osallistumisprosessien toimivuus ja vaikuttavuus on keskeistä kansalaisosallistumisen

onnistumisessa paitsi kaupungin myös asukkaiden näkökulmasta. Tällä hetkellä esimerkiksi eri kanavista saatavaa asukastietoa ei kaupunkiorganisaatiossa osata hyödyntää täysimääräisesti kaupungin toiminnan ja palvelujen kehittämisessä.

”-- siit tiedon hyödyntämisestä, --, jos kaupunki olis yritys ja se omistais näin valtavasti tietoa kaupunkilaisista, niin mitä se sillä tekis? Ja höydyntäkö kaupunki sitä tietoo, mitä eri soluilla kerätään koko ajan ympäriltä? -- jos me pläntättäis ne yhteen, meidän ei tarvis tehdä yhtään hiton kyselyä yhtään mistään, kun me tiedettäis jo, et mitä ne haluaa. -- siinä on iso hyödyntämätön voimavara.” (viranhaltija)

Tiedon käyttö ja toimivat osallistumisprosessit vaikuttavat käsitykseen kaupunkiorganisaatiosta osallistumisen edistäjänä. Vaikka erilaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tarjotaan kaupunkilaisille, jää epäselväksi, miten kaupunkilaisten tuomat näkemykset tosiasiassa otetaan huomioon päätöksenteossa.

”Onhan se aika monessa tapauksessa myös ihan täydellistä näennäispuuhastelua. Annetaan kyllä kiistatta mahdollisuus ihmisille sanoa jotain, ja sitten sanovat mitä sanovat, ja sitten mennään eteenpäin. Ja vaikka se saattaisi vaikuttaa sitten jonkun valmistelijan ajatuksiin --, niin sit jossain seuraavissa prosessin vaiheissa toimialajohtajan pöydällä tai johtoryhmässä tai kaupunginhallituksessa tai valtuustossa se voi muuttua. Et mikä se vaikuttavuus on?” (luottamushenkilö)

Kansalaisosallistumisen vastuut ja työnjako

Osallistumisen edistäminen saatetaan ulkoistaa osallisuudesta vastaaville henkilöille, mikä kielii yhteisen arvostusmaailman puutteesta. Osallistumisen edistämisen nähdään helposti olevan jonkun muun työtä, ei luonteva osa omaa työnkuva.

”-- edelleen nähdään jotenkin semmosena, että se on se vuorovaikutussuunnittelija, joka sen hoitaa sen sijaan, että jokaisen työntekijän, kaikkien työotteessa kuuluu asukaslähtöinen vuoropuheleva työote.” (viranhaltija)

Organisaatiossa on varsin vahvasti tunnistettu kaupunkilaisten osallistumisen tärkeys, mutta se ei riittävästi konkretisoidu käytännön toimiksi. Esimerkiksi osallistumisen edistämisen viemää työaikaa ei ole huomioitu tehtävänkuvassa tai siihen ei ole tarvittavaa osaamista. Olemassa olevat kuulemisen keinot nähdään riittävinä. Ylätason tavoitteet eivät siis vielä ohjaa toimintaa tavalla, mikä muuttaisi asenteita tai käytäntöjä.

Tästä näkökulmasta johtamisen ja johtajien rooli organisaation eri tasoilla on osallistumisen edistämisen keskeinen. Esimerkiksi strategiset linjaukset voivat ohjata toimintaa, mutta ne pelkästään eivät riitä siihen, että osallistumista myös konkreettisesti edistettäisiin.

Analyysimme perusteella osallistumisen edistäminen koko kaupunkiorganisaatiossa edellyttää ylimmän johdon sitoutumista, esimerkkiä ja vastuunottoa. Johto voi omalla toiminnallaan viestiä organisaatiolle osallistumisen edistämisen merkityksestä ja hyödyistä. Johto myös määrittää lopulta sen, minkälaisiin asioihin työaikaa käytetään, mitkä asiat nähdään arvokkaiksi ja tärkeiksi.

”-- se ei vaan kerta kaikkiaan oo tarpeeks korkeella siellä listalla. Niin sillonhan se ei millään muunnu yksikkötasoille tai tiimitasoille asti se homma.” (viranhaltija)

Ylimmän johdon lisäksi myös keskijohdon sitouttaminen nähdään keskeisenä tekijänä osallistumisen edistämiseksi ja vakiinnuttamisessa osaksi organisaation toimintaa. Keskijohdon uskotaan omalla toiminnallaan pystyvän vaikuttamaan siihen, että osallistuminen tosiasiaassa tulee osaksi henkilöstön työnkuvia.

”-- tää on niin hemmetin iso organisaatio koko kaupunki, että se vie aikaa, ja johdon roolia ei voi tietenkään missään väheksyä. Näkisin siinä jopa, että pitäis saada se keskijohto siihen vahvemmin mukaan. Et usein se korkeempi johto siellä, johtoryhmät sun muut hymistelee, ja sanoo että kyllä on tärkeä asia, mut mä nään kaikkein tärkeimmäksi sen keskijohdon sitouttamisen, koska sitä kautta se menee sinne työntekijöille ja sitte mahdollisesti ja toivottavasti myös sinne palveluiden käyttäjille ja asukkailla.” (viranhaltija)

Vastuusiin ja työnjakoon liittyy myös huomio henkilöriippuvaisuudesta, joka on nousut esiin myös esimerkiksi pormestarin mallin arvioinnin yhteydessä. Jos osallistumisen edistämistä ei ole selkeästi vastuutettu organisaation eri tasoilla toimiville henkilöille, sen edistäminen on riippuvaista siitä, mitä yksittäiset henkilöt sen merkityksestä, hyödyistä tai riittävistä keinoista ajattelevat.

”Et nyt se on enemmän tämmöstä ajattelutapaa, toimintakulttuuria, joka kiistatta on silloin aika paljon riippuvainen yksittäisistä ihmisistä. -- jolle tää on sydämen asia, niin hän hoitaa sen. Ja sit joku toinen ei hoida ihan samalla lailla.” (luottamushenkilö)

Kansalaisosallistumiseen liittyvän työn resursointi

Instrumentaalis-prosessuaalisesta näkökulmasta on tarkasteleva, minkälaiset resurssit organisaatiossa on varattu kansalaisosallistumisen edistämiseksi. Resurssikysymys nousi esiin erityisesti osallistuvan budjetoinnin ensimmäisen toteutuksen myötä. Osallistuvan budjetoinnin suosio yllätti. Se aiheutti paineita toimialoille, joissa ei ollut osattu riittävästi varautua työmäärään. Lisäresurssien sijaan ehdotusten työläs käsittely tuli tehtäväksi muun työn lisäksi, mikä kuormitti henkilöstöä.

”-- osallistuva budjetointi ei ollut kenenkään työtehtävissä. Ni sit sieltä tuli valtavat tehtävät, eikä siihen osotettu mitään, et kuka tätä käy tekemään tai mitään lisäresursseja tai mitään.” (viranhaltija)

Vahvaan poliittinen tahtotila ei vielä yksistään riitä tärkeäksi katsotun asian edistämiseksi. Osallistumisen edistämisen vaatimiin resursseihin ja rakenteisiin ei ole aineistomme perusteella riittävästi panostettu. Riskinä voi olla, että osallistuvan budjetoinnin kaltaisten suurten ja työläiden prosessien kautta osallistumiseen suhtaudutaan jopa entistä varautuneemmin, koska se aiheuttaa lisätyötä ja kuormittaa suurissa määrin osaa viranhaltijoista.

”-- se poliittinen tahto on ollu hyvin vahva, et me ollaan haluttu nimenomaan luoda sille osallisuudelle se poliittinen johto. Ja nyt sitä ei pääse käytännössä toteuttamaan. --. Et jos todella haluttaisiin saada se toimimaan, niin pitäisi olla joku rakenne, miten sitä sitten sekä johdetaan että toteutetaan. Ja ne roolitukset selvät --, ja voimavaroja, rakenne, mahdollisuudet, resurssit toteuttaa sitä.” (luottamushenkilö)

Instrumentaalis-prosessuaalisesta näkökulmasta olennaista on kiinnittää huomiota osallistumiskeinojen ja -prosessien laatuun ja vaikuttavuuteen sekä niiden integrointiin osaksi organisaation toiminnanohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiä. Ilman kytköstä johtamiseen osallistumisen potentiaali voi jäädä hyödyntämättä ja osallistumisprosessit jäävät irrallisiksi varsinaisesta päätöksenteosta, johtamisesta ja toiminnasta.

Kansalaisosallistumisen edistäminen metahallinnan näkökulmasta

Metahallinnan tasolla tarkoitetaan erilaisten hallinnan logiikkojen eli yhteiskunnallisten, poliittisten ja hallinnollisten tarpeiden ja resurssien yhteensovittamisen tasoa. Kyse on siitä, minkälaiseen laajempaan muutoskeskusteluun ja institutionaaliseen toimintaympäristöön osallistumisen edistäminen asettuu.

Metahallinnan tasoa analysoimalla teemme näkyväksi eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen, miten kansalaisosallistuminen oikeutetaan organisaatiossa ja minkälainen tuki sille annetaan. Keskeisiä kysymyksiä tästä näkökulmasta ovat kansalaisosallistumisen rakenteiden ja käytäntöjen koordinointi eli keitä vastuulliset toimijat ovat ja minkälaista on toimintaympäristön tuki osallistumisen edistämiseksi tai miten osallistumisen edistäminen suhteutuu muihin organisaatiossa tärkeinä pidettyihin tavoitteisiin. Kyse on myös laajemmasta yhteiskunnallisesta ja poliittisesta tuesta kansalaisosallistumiselle.

Yhteiskunnallinen tuki

Osallistumisen edistämällä ja yhteydellä päätöksentekoon on vahva yhteiskunnallisesti tunnustettu ja tunnustettu oikeutus. Kansalaisosallistumisen edistämisen oikeutaminen julkishallinnossa ei ole yksittäisen kunnan asia, vaan sillä on laajempi yhteiskunnallinen tausta, joka kumpuaa esimerkiksi edustuksellisen demokratian ongelmista. Osallisuuden ja avoimuuden arvot liittyvät kuntademokratian osallistuvaan käänteeseen (participatory turn), jonka vaikutukset näkyvät eri tasoilla, kuten kuntien toiminnassa ja lainsäädännössä, esimerkiksi kuntalain linjauksissa. Pitkän aikavälin kehitys konkretisoituu kuntien käytännön toimitissa osallistumisen edistämiseksi.

Ajan kuluessa tapahtunut yleisempi ilmapiiriin muutos on tehnyt tilaa ja luonut tarpeita kuntien voimakkaammalle roolille edistää kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Muuttunut ilmapiiri ja kunnan rooli ovat muuttaneet myös osallistumismahdollisuuksia sekä osallistumisen areenoja ja keinoja. Kollektiivisen, järjestäytyneen kansalaisvaikuttamisen perinne on saanut muutoksen myötä rinnalleen, ja osin korvaajakseen, uudenlaisen tavan osallistua ja vaikuttaa suuremmin kunnan toimintaan ja päätöksentekoon esimerkiksi kaupunkiaktiivismin keinoin.

”Ja ehkä tässä nyt päästään siihen osallistumisen kulttuuriin, miten se on muuttunut. Eihän enää tarvita niin vahvasti kaupunginosayhdistyksiä, jotka totta vieköön, on tehnyt sitä työtä sillon 20-30 vuotta sitten, tuonu ihmisten äänen kuuluviin. Kun ei ollut osallistumisen kulttuuria, niitä tarvittiin. Nyt moni osallistuu ilman heitä, koska osallistumisesta on tehty helpompaa. --. Mut tää kertoo, että se on ehkä vahvempi se osallistumisen kulttuuri nimenomaan nykypäivänä.” (viranhaltija)

Puhe osallistuvasta demokratiasta, kansalaisten osallistumisesta ja vaikuttamisesta kunnan päätöksentekoon on tullut keskeiseksi osaksi demokraattisten yhteiskuntien hallintoa ja johtamista. Ylätasolla tällainen retoriikka ja ideaalit ovat selkeästi valtavirtaa, mutta käytännössä niiden toteuttaminen ei kuitenkaan aina ole kovin yksinkertaista tai helppoa. Trendikkäinäkin pidetyt ideat kansalaisten osallistumisesta voivat jäädä

organisaation käytännön toiminnasta ja johtamisesta irrallisiksi retorisiksi maininnoiksi tai yleviksi periaatteiksi vailla käytännön muutosvaikutuksia. Yhteiskunnallisen tason tuki voi siis edesauttaa, mutta se ei yksistään riitä osallistumisen edistämisen vakiintumisessa.

”Se [osallisuusmalli] oli hyvin irrallinen osa tätä [johtamisjärjestelmäuudistusta], ja must se ei ollu organisatorisesti merkittävä, eikä se ollu puoluepoliittisesti jakava. Se oli vaan ajan henkeen vastaamista, ja satuttiin toteuttaan samassa yhteydessä.” (luottamushenkilö)

Poliittinen tuki

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen yhteydessä yhdeksi uudistuksen osaluokista valittiin osallisuuden edistäminen. Sitä pidettiin yhtenä keskeisenä uudistusta ohjaavana ideana, ja kansalaisosallistumisen edistämisen tarve vaikutti siihen, minkälaiseksi valittu johtamisjärjestelmä muotoutui ja tulee muotoutumaan tulevaisuudessa.

”-- tän [osallistumisen] painoarvo on vähän erilainen, koska se on tätä uutta organisaatiota perustaessa otettu niin voimakkaasti esiin. -- se on koettu tärkeäksi asiaksi.” (viranhaltija)

Johtamisjärjestelmän uudistuksen tavoitteet on linjattu kaupungin aiemmasta strategiasta, ja ne ovat nostettu myös uuteen kaupunkistrategiaan, jonka tarkoituksena on ohjata kaupunkiorganisaation toimintaa. Tarve ja tavoitteet osallistumisen edistämiseksi on kirjattu valtuuston hyväksymään strategiaan. Pohja ja tahtotila osallistumisen edistämiseksi on siis strategisella ja poliittisella tasolla selkeästi ilmaistu.

Vaikka osallisuusmalli on ollut keskeinen osa johtamisjärjestelmän uudistusta ja sen tavoitteet ovat kirjattu kaupunkistrategiaan, se on jäänyt selvästi vähemmälle huomiolle kuin johtamisjärjestelmän uudistuksen kaksi muuta elementtiä eli pormestari- ja toimialamalli. Haastatteluaineiston perusteella kansalaisosallistuminen ei ole toteutunut siinä laajuudessa kuin alun perin strategisesti oli tarkoitus. Siksi sillä ei ole ollut halutunlaista vaikutusta kaupungin toiminnan uudistamiseen. Kyse on johtamisjärjestelmän uudistukseen sisältyvien eri elementtien arvottamisesta ja niiden merkityksen tulkitsemisesta kaupunkiorganisaatiossa. Uudistuksen alkuvaiheessa huomio kiinnittyi enemmän pormestari- ja toimialamallin toimeenpanoon ja niiden vaikutuksiin.

”-- me tehtiin malli, jossa tehtiin toimialauudistus, pormestarimalli ja osallisuusmallin muutos. Tavallaan sellanen kolmijalkanen jakkara, josta tää kokonaisuus tulee. --. Mut onhan se todellisuutta, että vielä ollaan tilanteessa, että jos on kolmijalkanen jakkara, niin se on kyllä aika vinossa. Se osallisuusmalli, että se ois johtanu siihen, että kuntalaisten osallisuudella ois samassa mittakaavassa vaikutusta, kun mitä on näillä muilla, niin eihän me olla lähelläkään sitä. -- matka siihen, että näillä kansalaisten osallistamisen periaatteilla ois vastaavanlainen vaikutus kaupungin asioihin, niin eihän me olla lähimaillakaan sitä.” (viranhaltija)

Johdon tuki

Jotta osallistumisen edistäminen voisi vakiintua kiinteäksi ja luontevaksi osaksi organisaation toimintaa ja henkilöstön työtä, sitä täytyy johtaa operatiivisesti. Osallistumisen edistämisen oikeuttamisessa on kyse toimintatapojen muutoksesta. Tässä ylimmän johdon rooli on keskeinen.

”Se on toimintakulttuurikysymys, ja toimintakulttuurikysymykset ovat senkaltaisia asioita, joita ylimmän johdon pitää säännöllisesti ajaa, muistuttaa, katsoa perään, ikään kuin pösmäröidä.” (luottamushenkilö)

Ylimmän johdon lisäksi keskijohdolla on suuri merkitys arvojen sitouttamisessa. Osallistumisen edistämisen konkretisoituminen strategiatason tavoitteista, kirjauksista ja periaatteista käytännön toimiksi ja ajattelutapojen muutokseksi edellyttää työtä organisaation eri tasoilla.

Osallistumisen edistämisen vastuuttaminen pelkästään osallisuustyöntekijöille ei riitä, jos tavoitteena on koko organisaation toimiminen osallistumisen arvostusmaailman mukaisesti. Johtaminen on tärkeässä roolissa osallistumisen edistämisen, kuten minkä tahansa muunkin organisaation toimintaa ohjaavan linjauksen juurruttamisessa organisaatioon.

”Niin ja ehkä ei millään irrallisella resurssilla ja erillisillä työtehtävillä pystytä ikinä täyttämään kaikkea tätä, et se toimintakulttuurin muutos lähtee kuitenkin muualta. Se lähtee johtamisesta ja kaikesta tämmösestä, et siinä ei oo kyse siitä, että kuinka monta erillistä osallisuustyöntekijää on kaupungissa, vaikka heillekin paikkansa varmasti on jossakin.” (viranhaltija)

Kansalaisosallistumisen edistäminen metahallinnan näkökulmasta tarkoittaa, että oikeutus osallistumisen edistämiseksi kumpuaa yhteiskunnallisista muutosvoimista kuten demokratian murroksesta tai eriarvoistumiskehityksestä. Osallistumisen edistämisen oikeutukseen tarvitaan myös organisaation vahva poliittis-hallinnollinen tuki. Käytännössä kaupunkiorganisaatiossa se edellyttää huomion kohdentamista ja tukea siihen, että osallistuminen olisi aidosti osa kaupungin poliittis-hallinnollista päätöksentekoa.

Johtopäätökset

Tässä artikkelissa olemme tarkastelleet kaupunkilaisten osallistumisen onnistumista vuorovaikutteisen hallinnan ja julkisen arvon yhteisluomisen näkökulmista. Arviointitutkimuksemme keskeinen havainto on, että osallistumisen tukemiseen ja edistämiseen tarvitaan aktiivisia johtamistoimia ja vastuunottoa osallistumisen uudenlaisen arvon toteuttamiseksi organisaation eri tasoilla. Seuraavaksi esittelemme johtopäätökset edellä esitettyjen kolmen analyysitason kautta.

Ensiksi kansalaisosallistumisen edistämiseen vaikuttaa se, miten siihen organisaatiossa asennoidutaan, eli millaisia tavoitteita ja odotuksia siihen liitetään. Tähän kytkeytyvät käsitykset siitä, miten nämä tavoitteet organisaation eri tasoilla tulkitaan ja miten niiden saavuttamiseen kannustetaan ja pyritään käytännössä. Osallistumiseen kohdistuvia asenteita ja tavoitteita tarkastelemalla voidaan tehdä näkyväksi, millaista osallistumiseen liittyvää toimintaa organisaatiossa pidetään arvokkaana (ks. Kork & Sorsa 2020). Pohjimmiltaan kyse on yhteisen arvostusmaailman luomisesta, jonka avulla kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista halutaan edistää. Tästä näkökulmasta keskeistä olisikin rakentaa jaettua ymmärrystä organisaation sisällä osallistumisen edistämisen merkityksestä, arvosta, tavoitteista ja sen konkreettisista hyödyistä.

Tällä hetkellä kansalaisosallistumisen arvo on tunnistettu strategisella tasolla, mutta siihen liittyvien tavoitteiden ja toimenpiteiden edistäminen tapahtuu eri tahtisesti eri puolilla organisaatiota. Ylhäältä alas johdettu strategia ei ota riittävästi huomioon

organisaation monimuotoisuutta ja eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja hallinnan vuorovaikutteisuutta. Osallistumisen irrallisuus perustyyöstä, organisaation toiminnasta ja johtamisesta liittyy tulkintamme mukaan siihen, että kansalaisosallistumisen edistämisen omistajuus puuttuu. Osallistumisen uudelta arvosta organisaation toiminnan ja palvelujen kehittämisessä ei ole laajamittaisesti yhdessä keskusteltu eikä siten ymmärrystä siitä ole syntynyt organisaatiota läpileikkaavasti.

Osallistumisen arvon syntyminen edellyttää laajaa vuorovaikutusta, yhteiskehittämistä ja dialogia, sillä julkinen arvo luodaan vuorovaikutuksessa yksilöiden ja yhteiskunnan välillä, jaettuna yhteisenä kokemuksena (Meynhardt 2009; Moore 1995). Vaikka esimerkiksi osallisuusmallin tai toimialojen osallisuussuunnitelmien luomisessa on hyödynnetty yhteiskehittämistä, vaikuttaa siltä, että vuorovaikutus ja yhteinen tekeminen on ollut liian vähäistä erityisesti osallistumisen arvon sekä siihen liittyvien asenteiden ja tavoitteiden osalta.

Osallistumisen irrallisuus ja omistajuuden puute näkyy myös siinä käsitteellisessä monitulkintaisuudessa, joka ilmenee osallisuudesta ja osallistumisesta puhuttaessa. Käsitteellisen monitulkintaisuuden vuoksi yhteisen arvostusmaailman rakentuminen edellyttää laajaa ja eri toimijoita kokoavaa keskustelua ja puntarointia siitä, mistä osallistumisen edistämässä pohjimmiltaan on kyse, mitä sillä tavoitellaan ja minkälaisia hyötyjä se tarjoaa.

Toiseksi kansalaisosallistumisen edistämiseen vaikuttaa se, millaisilla instrumenteilla, prosesseilla ja resursseilla tavoitteita johdetaan (ks. myös Jäntti & Kurkela 2021). Kansalaisten aiempaa aktiivisempi osallistuminen päätöksentekoon edellyttää kaupunkiorganisaatiolta aiempaa vuorovaikutteisempaa hallintatapaa ja jaettua ymmärrystä osallistumisen eri merkityksistä. Kansalaisosallistumisen julkinen arvo liittyy ajatukseen yhteiskehittämisestä, jonka avulla lisätään ymmärrystä kansalaisten toiveista sekä kaupungin ja kansalaisten yhteisesti jaetuista tavoitteista. Vuorovaikutus, kuulluksi ja ymmärretyksi tuleminen lisäävät yhteenkuuluvuuden tunnetta ja päätöksenteon legitimitettä. Kun kansalaisosallistumista tuetaan ja kannustetaan eri toimialoilla, sillä on vaikutus myös viranhaltijoiden asenteisiin. Nämä asenteet heijastuvat sekä kaupunkiorganisaatioon että kansalaisiin.

Kansalaisosallistumisen irrallisuutta johtamisjärjestelmän uudistuksessa voi tulkita institutionaalisen irrallisuuden kautta. Vuorovaikutteisen hallinnan tapojen yhdistäminen perinteiseen poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon voi olla vaikeaa, koska näiden kahden väliltä puuttuu yhdistävä linkki. Vuorovaikutteisuutta tukevat prosessit ovat epämuodollisia ja ne toimivat irrallaan olemassa olevasta institutionaalisesta ympäristöstä. Lisäksi niiden säännöt ja roolitukset poikkeavat totutuista hallinnon toimintatavoista. Epämuodolliset vuorovaikutteiset prosessit näyttävät jossain määrin myös hylkivän ”virallisia” ja säänneltyjä toimintatapoja. (Edelenbos 2005.) Jos tähän institutionaaliseen irrallisuuteen ei puututa, riskinä on kansalaisosallistumisen ja vuorovaikutteisten prosessien näkeminen jonakin ylimääräisenä vaiheena ennen varsinaista päätöksentekoa. Heikko institutionaalinen kytkentä mahdollistaa myös osaoptimoinnin, jos poliittis-hallinnollinen päätöksenteko ei ole sitoutunut vuorovaikutteisten prosessien ja kansalaisosallistumisen mukanaan tuomaan vaihtoehtojen ja näkökulmien kirjoon. Vaarana on, että saavutettu variaatio haihtuu ilmaan vuorovaikutteisen prosessin päätyttyä ja ”virallisen” päätöksenteon alettua. (Edelenbos 2005.) Jotta vuorovaikutteinen hallinta asemoituu osaksi kaupunkihallinnan kokonaisuutta, vaatii se tuekseen johtamista ja kytkemistä osaksi muuta hallintaa (ks. myös Klijn 2016).

Osallistumisen strateginen johtaminen operationalisoituu käytännön toimiksi johdon tuen ja valittujen osallistumiskeinojen ja -prosessien kautta. Siksi huomio pitäisi kiinnittää paitsi osallistumiskanaviin ja -prosesseihin myös niiden vaikuttavuuteen esimerkiksi osallistumisen inklusiivisuuden ja organisaation resurssien käytön näkökulmasta.

Kansalaisosallistumisen edistämiseksi on Helsingin kaupunkioorganisaatiossa selkeästi vahva tarve ja tuki, mutta laajamittaista toimeenpanoa hidastaa käytettävissä olevien resurssien niukkuus. Jos osallistumista halutaan edistää organisaatiossa läpi-leikkaavasti, on tarkasteltava nykyisiä käytäntöjä ja sisäisiä vastuusuhteita. Muutosten aikaansaaminen edellyttää aiempaa parempaa ymmärrystä siitä, mitä osallistumisen edistäminen käytännössä organisaation eri osissa ja osana henkilöstön työtä tarkoittaa.

Osallistumisen edistäminen edellyttää myös konkreettista resursointia. Osallistumisen edistämiseen on panostettu erityisesti kaupunginkansliassa palkkaamalla osallisuus- ja vuorovaikutusasiantuntijoita, mutta toimialoilla sen sijaan resursointi näyttää puutteelliselta. Osallistumisen edistämistyötä on tehty oman työn ohella, mikä osaltaan voi selittää sitä, miksi osallistuminen koetaan kuormittavana ja perustyöstä irralliselta. Toimialoilla kansalaisosallistumisen edistämiseen tarvitaan lisää henkilöstöresursseja, mutta myös kykyä tulkita erilaisia institutionaalisia logiikkoja, kuten toimialaan tai palveluihin liittyviä erityistarpeita osallistumisen edistämiseksi. Samanaikaisesti kaupunkioorganisaation sisällä tulisi kyetä rakentamaan yhteistä ymmärrystä osallistumisesta ja viestimään osallistumisen hyödyistä niin kaupunkioorganisaation toimijoille kuin kansalaisille.

Havaintomme vahvistaa aiempien tutkimusten tuloksia, että osallisuuskäytännöt ovat usein hallintolähtöisiä (ks. Liao & Schachter 2018), ja mekanistiset mallit eivät riittävästi onnistu huomioimaan toimintaympäristön, kuten toimialojen monimuotoisuutta ja erityispiirteitä. Instrumentaalis-prosessuaalisesta näkökulmasta huomio kiinnittyy niihin keinoihin ja prosesseihin, joilla osallistumista pyritään edistämään (ks. Jäntti & Kurkela 2021). Tähän liittyy myös strategiakäytäntöjen kehittyneisyys eli miten kansalaisosallistumisen edistäminen vastuutetaan ja sen johtamista tuetaan. Osallistumista tukevan johtajuuden puute kuntien strategiatyössä on tunnistettu myös aiemmissa tutkimuksissa (ks. esim. Syväjärvi & Leinonen 2020).

Yksi esimerkki Helsingin merkittävimmistä osallistumiskeinojen kehittämistyöstä on osallistuva budjetointi, jonka avulla on onnistuttu saamaan kaupunkilaisilta suuri määrä ideoita. Osallistuvan budjetoinnin myötä on pystytty positiivisella tavalla tuomaan esiin kansalaisosallistumisen uudenlaista arvoa ja samalla myös lisäämään vuorovaikutusta ja tietoisuutta kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Osallistuvaan budjetointiin liittyy kuitenkin myös ongelmia, jotka voivat tavoitteiden vastaisesti jopa heikentää osallistumisen edistämistä kaupunkioorganisaatiossa. Osallistuva budjetointi näyttäytyy monille viranhaltijoille työläänä ja raskaana prosessina. Lisäksi osallistuva budjetointi on tuonut näkyväksi kansalaisosallistumisen ammattimaistumisen, kun äänestyksessä parhaiten pärjäävien ideoiden ympärille on rakentunut isoja mainos- ja lobbauskampanjoita. Tämänkaltaisen kehitys voi olla omiaan tukemaan osallistumisen polarisoitumista, jossa kuuluvimmat äänet ratkaisevat.

Kolmanneksi kansalaisosallistumisen edistämisessä on kyse metahallinnasta, eli siitä, miten kansalaisosallistumista oikeutetaan ja tuetaan poliittis-hallinnollisesti kaupunkioorganisaatiossa, ja millaiseen laajempaan yhteiskunnalliseen uudistamiskeskusteluun osallistumisen edistäminen asettuu. Vuorovaikutteinen hallinta ja käsitys kansalaisosallistumisen julkisesta arvosta kohtaavat erilaiset hallinnan ja arvонуonnin logiikat. Metahallinnan näkökulmasta keskeistä on kansalaisosallistumisen arvon ja hyötyjen yhteinen sanoittaminen eri toimijoille. Tähän liittyy myös kysymys siitä, miten osallistumisen edistäminen suhteutuu muihin organisaatiossa tärkeinä pidettyihin tavoitteisiin.

Kyse on myös laajemmasta yhteiskunnallisesta ja poliittisesta tuesta kansalaisosallistumiselle. Arvostamisen perustan eli osallistumisen arvostusmaailman jäsentäminen liittyy oikeuttamiseen ja eri näkemysten hyväksymiseen, jonka kautta osallistumisen uudenlainen arvo voi saada legitimeettinsä. Yhteinen keskustelu osallistumisen eri tavoista, käsityksistä ja merkityksistä auttaa ymmärtämään arvонуonnin moninaisuutta.

Kaikkien ei tarvitse kokea toimintaa arvokkaaksi samalla perusteella. Osallistuminen voi itsessään olla arvo ja tavoiteltava tila, mutta sen merkitys organisaation toiminnalle saa viime kädessä arvonsa toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa, jossa se saa käytännön muotonsa.

Tulkitsemme, että kansalaisosallistumisen uudenlaista arvoa ei organisaatiossa ole vielä kaikilta osin sisäistetty. Osallistumisen edistäminen nähdään strategisesti tärkeänä ylintä johtoa myöten, mutta sen toteuttaminen jää muiden arvojen, kuten kustannustehokkuuden, professioiden asiantuntijuuden tai toimialojen erityispiirteiden jalkoihin.

Johtamisjärjestelmän uudistamisessa ja kuntajohtamisessa yleensäkin toiminnan ja johtamisen perustan rakentaminen on tasapainottelua erilaisten toimintaa ohjaavien arvojen, johtamisoppien ja hallinnan tapojen välillä. Tässä tasapainottelussa keskeisessä roolissa ovat johtajat eri tasoilla. Organisaation toimintaa ohjaavien linjausten ja arvostusten juurtuminen perustyöhön edellyttää erityisesti ylimmän johdon ja keski johdon sitoutumista ja esimerkkiä.

Erilaisten logiikkojen yhteensovittaminen haastaa totuttuja käsityksiä ja toimintatapoja ja luo paineita myös toimijoiden roolimutoksille. Esimerkiksi vuorovaikutteinen hallinta tarjoaa luottamushenkilöille uudenlaisen roolin. Perinteinen rooli kansalaisten edustajana ja puolestapuhujana ei enää riitä, vaan poliittisille päätöksentekijöille tarjotaan roolia ja vastuuta esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan osallisuuden vahvistamisessa edustukselliseen demokratiaan perustuvan päätöksenteon rinnalla. Tähän liittyvät epäformaalien vaikuttamisen tapojen ottaminen osaksi kuntalaisvuorovaikutuksen kirjoa ja kansalaisten sitouttaminen osaksi päätöksentekoa tarjoamalla näkökulmia ja tietoa poliittisista prosesseista. (Ks. esim. Sørensen & Torfing 2019; Ayres 2017; Torfing ym. 2019.)

Lopuksi

Jotta Helsinki voisi yltää strategiansa mukaiseen tavoitteeseen osallisuuden edelläkävijyydestä, rakenteiden ja kanavien lisäksi kansalaisosallistumisen edistäminen tulisi ottaa osaksi koko organisaation johtamista, toimintaa ja henkilöstön työtä. Tämä edellyttää vuorovaikutteista kaupunkiorganisaatiota ja muutoksia niin asenteissa ja tavoitteissa, osallistumiskeinoissa ja -prosesseissa kuin metahallinnan tasolla.

Vaikka osallisuusmalli onkin ollut yksi johtamisjärjestelmän uudistuksen kolmesta elementistä, se näyttää toistaiseksi jääneen taka-alalle verrattuna pormestari- ja toimialamallien kehittämiseen. Johtamisjärjestelmän kolmijalkaisen jakkaran kansalaisosallistumista tukeva jalka on kahta muuta lyhyempi ja ohuempi.

Uudistuksessa on kyse myös kaupungin ja kaupunkilaisten roolien ja keskinäisen suhteen muutoksesta, joka eittämättä heijastuu myös kuntaorganisaatioon. Vaikka kansalaisosallistumisen edistäminen organisaation toimintaa ohjaavana arvona ilmenee olemassa olevien ja uusien osallistumiskanavien kehittämisenä, vaatii se kokonaisvaltaista johtamistapojen kehittymistä ja toimintatapojen muutosta koko organisaatiossa. Näihin liittyvät vastuu- ja valtakysymykset, toimivat rakenteet, riittävä resursointi sekä organisaation asenteet.

Osallistumisen institutionalisoituminen ja läpileikkaavuus organisaatiossa edellyttävät kokonaisvaltaista, laajan ja yhteisen dialogin tuloksena syntyvää ymmärrystä osallistumisen merkityksestä, arvosta ja hyödyistä, ja sitoutumista sen edistämiseen organisaation eri tasoilla. Yhteisen arvonluonnin avulla osallistumisen instrumentaalisuutta ja irrallisuutta korostavasta näkökulmasta voidaan päästä laajempaan demokraattiseen näkökulmaan, jossa kansalaisosallistuminen nähdään keskeisenä kaupunkiorganisaation toimintaa ja johtamista ohjaavana kaupunkihallinnan kysymyksenä.

Kehittämissuosituks

Kansalaisosallistumisen edistämisen juurtuminen osaksi kaupungin johtamista sekä henkilöstön perustystä edellyttäisi:

- laajaa, yhteistä dialogia osallistumisen merkityksistä ja tavoitteista,
- osallistumisen edistämisen nostamista johtamisen keskiöön,
- osallistumisen edistämisen resurssi-intensiivisyyden tunnistamista ja riittävää resurssointia sekä
- osallistumiskanavien ja -prosessien kriittistä tarkastelua kaupunkilaisten yhdenvertaisuuden, organisaation resurssien käytön ja asukastiedon hyödyntämisen näkökulmista.

Lähteet

- Alford, J. & O’Flynn, J. (2009).** Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191. DOI: 10.1080/01900690902732731
- Ayres, S. (2017).** Assessing the impact of informal governance on political innovation. *Public Management Review*, 19(1), 90–107. DOI: 10.1080/14719037.2016.1200665
- Benington, J., & Moore, M. (2010).** Public value: Theory and practice. Macmillan International Higher Education.
- Boedeltje, M., & Cornips, J. (2004).** Input and output legitimacy in interactive governance. Tutkimuspäperi. Haettu sivulta <https://repub.eur.nl/pub/1750/>, 17.2.2021.
- Boltanski, L. & Thévenot, L. (2006).** On Justification: Economies of Worth. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Edelenbos, J. (2005).** Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance (Oxford)*, 18(1), 111–134. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2004.00268.x
- Grönroos, C. (2008).** Service logic revisited: who creates value? And who co-creates? *European Business Review*, 20(4), 298–314. DOI: 10.1108/09555340810886585
- Healey, P., Cars, G., Madanipour, A. & De Magalhães, C. (2017).** Transforming governance, institutionalist analysis and institutional capacity. Teoksessa Cars, G., Healey, P., Madanipour, A. & De Magalhães, C. (toim.), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux* (s. 6–28). Aldershot: Ashgate. DOI: 10.4324/9781315202877-2
- Helsingin kaupunki (2018).** Maaailman toimivin kaupunki – Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021. <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/strategia-ehdotus/>.
- Häikiö, L. (2006).** Kansalaisosallistuminen ja hallintaverkostot. *Janus*, 14(1), 47–52.
- Jäntti, A. & Kurkela, K. (2021)** How municipalities can enhance citizen participation? – Exploring the views of participants and non-participants. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(1), 23–42.
- Jäntti, A., Kurkela, K., Kork, A., Leponiemi, U. & Sinervo, L.-M. (2020).** Miten uudistus tukee kaupunkilaisten osallistumista? Teoksessa Jäntti, A. & Haveri, A. (toim.), *Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen arviointi*. Akateemisen kokonaisarvioinnin väliraportti 2020. (s. 13–15). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Jørgensen, T. & Bozeman, B. (2007).** Public values: An inventory. *Administration & society*, 39(3), 354–381. DOI: 10.1177/0095399707300703

- Klijn, E. H. (2016).** The Managerial Aspect of Interactive Governance. Teoksessa Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (toim.), *Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in public governance.* (s. 425–443). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781783479078.00025
- Kooiman, J. (1999).** Social-Political Governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(1), 67–92. DOI: 10.1080/14719037800000005
- Kooiman, J. & Bavinck, M. (2005).** The governance perspective. Teoksessa Bavinck, M., Jentoft, S., Kooiman, J. & Pullin, R. *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries.* Amsterdam University Press. DOI: 10.1515/9789048505326
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008).** Interactive governance and governability: An introduction. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7(1), 1–11.
- Kooiman, J. & Vliet, M. (2000).** Self-Governance As a Mode of Societal Governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(3), 359–378. DOI: 10.1080/14719030000000022
- Kork, A. & Sorsa, V. (2020).** Arvostamisen konventiot. Teoksessa Jalonen, H., Helander, N. & Mäkelä, L. (toim.), *Arvostustalous – kuinka arvostus rakennetaan ja rakentuu digiyhteiskunnassa.* (s. 57–73). Vastapaino.
- Liao, Y. & Schachter, H. (2018).** Exploring the antecedents of municipal managers' attitudes towards citizen participation. *Public Management Review*, 20(9), 1287–1308. DOI: 10.1080/14719037.2017.1363903
- Malmelin, K. (2011).** Arvojen markkinat: Oikeuttavat arvomaailmat suomalaisten suuryritysten yritysvastuupuheessa. Helsinki: Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta.
- Meynhardt, T. (2009).** Public value inside: What is public value creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 192–219. DOI: 10.1080/01900690902732632
- Moore, M. (1995).** *Creating public value: Strategic management in government.* Harvard University Press.
- Moore, M. (1994).** Public Value as the Focus of Strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296–303. DOI: 10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x
- Moore, M. (2013).** *Recognizing public value.* Harvard University Press. DOI: 10.4159/harvard.9780674067820
- Mäenpää, P. & Faehnle, M. (2017).** Kaupunkiaktivismi – ratkaisuja itseorganisoituvan kaupunkiyhteisön hallintaan. *Kvartti* 2/2017, 32–47.
- Nabatchi, T. & Amsler, L. B. (2014).** Direct public engagement in local government. *The American Review of Public Administration*, 44(4), 63–88. DOI: 10.1177/0275074013519702
- Nivala, E. & Ryyänen, S. (2013).** Kohti sosiaalipedagogista osallisuuden ideaalia. *Sosiaalipedagoginen aikakauskirja*, 14(1), 9–41.
- Osborne, S. (2018).** From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231. DOI: 10.1080/14719037.2017.1350461
- Saarijärvi, H., Kannan, P. & Kuusela, H. (2013).** Value co-creation: theoretical approaches and practical implications. *European business review*, 25(1), 6–19. DOI: 10.1108/09555341311287718
- Schragger, R. (2016).** *City Power: Urban Governance in a Global Age.* Oxford: Oxford University Press.

- Syväjärvi, A. & Leinonen, J. (2020).** Strategiayöllä hyvinvointia? Strategiikäytäntöjen kehittyneisyys kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. *Hallinnon tutkimus*, 39(1), 52–66. DOI: 10.37450/ht.98078
- Sørensen, E. (2013).** Institutionalizing interactive governance for democracy. *Critical Policy Studies*, 7(1), 72–86. DOI: 10.1080/19460171.2013.766024
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2019).** Designing institutional platforms and arenas for interactive political leadership. *Public Management Review*, 21(10), 1443–1463. DOI: 10.1080/14719037.2018.1559342
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005a).** Network governance and post-liberal democracy. *Administrative theory & praxis*, 27(2), 197–237. DOI: 10.1080/10841806.2005.11029489
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005b).** The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195–218. DOI: 10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x
- Torfing, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019).** Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825. DOI: 10.1177/0095399716680057
- Virtaharju, J. & Sorsa, V. (2020)** Helsingin kaupungin organisaatiomuutos – muutoksen toteutumisen arviointi. Etnografiahankkeen väliraportti nro 2. Svenska Handelshögskolan.
- Welch, E. (2012).** The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 93–115. DOI: 10.1177/0020852312437982

Kaupungin toimintatapojen ja johtamisen uudistaminen: Puitteista sisältöihin ja ihmisiin?

Jenni Airaksinen, Anni Jäntti & Arto Haveri

Johdanto

Suuret organisaatiomuutokset haastavat organisaation toiminnan monella tavalla. Ne myös tekevät näkyväksi rakenteita ja toiminnan tapoja, jotka joko hidastavat tai edistävät muutosten ja myös organisaation tavoitteiden toteutumista. Muutoksissa paljastuneiden rakenteiden ja toiminnan tapojen tarkastelu on hyödyllistä, koska ne kertovat jotain olennaista organisaatiosta sosiaalisen toiminnan näyttämönä ja puitteena ja avaavat mahdollisuuden kohdistaa jatkossa huomiota muutosten kannalta olennaisiin kysymyksiin.

Tässä artikkelissa tarkastellaan Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistusta toimintatapojen ja johtamisen muutoksen ja etenkin muutokseen tarvittavan uudistumiskyvyn näkökulmasta. Tarkemmin tässä artikkelissa etsitään empiirisen aineiston¹ avulla vastausta kysymyksiin: Miten johtamisjärjestelmän uudistus on vaikuttanut kaupungin uudistumiskykyyn ja miten uudistuksen eri osien nähdään tukevan kykyä uudistumiseen?

Artikkeli perustuu Tampereen yliopiston hallintotieteiden maisterivaiheen opiskelijoiden² ja kurssin vastuupettajan sekä tutkijoiden yhteiseen tutkimus- ja analyysityöhön, joka toteutettiin kunta- ja aluejohtamisen syventävällä erikoiskurssilla syksyllä 2020. Kurssin väljästi asetettuna tehtävänä oli pohtia kaupungin uudistetun johtamisjärjestelmän ja uudistumiskyvyn välistä suhdetta. Kuudessa ryhmässä opiskelijat hahmottivat oman näkökulmansa aiheeseen sekä omien kiinnostuksen kohteidensa että alustavan tutkimusaineistoon tutustumisen ja aihepiirin aiemman tutkimuksen kautta.

Artikkelin empiirisenä aineistona on käytetty Helsingin kaupungin v. 2019 toteutetun henkilöstölle suunnatun Muutospulssi-kyselyn avovastauksia sekä kaupungin intranetin kautta henkilöstöltä keräämämme Vapaa sana! -aineiston vastauksia. Molemmista aineistoista vastaajat kirjoittavat näkemyksiään kaupungissa toteutetusta johtamisjärjestelmän uudistuksesta ja sen vaikutuksista.

Aineistossa esiintyy vahvaa kritiikkiä uudistuksen toteuttamista ja kaupungin johtamista kohtaan. Tällainen kritiikki voidaan tulkita muutostavastarintana, joka on normaali osa organisaatioiden muutosdynamikkaa. On tavanomaista, että muutoksia vastustetaan, koska ne vähentävät työhön liittyvää turvallisuuden tunnetta, rikkovat identiteettejä ja horjuttavat organisaatiokulttuuria. Muutostavastarinta voidaan nähdä kahdella eri tavalla. Ensinnäkin muutostavastarintaa demonisoidaan nähden se patologisena yrityksenä kategorisesti estää organisaatiomuutokset (ks. esim. Dent & Goldberg 1999). Toiseksi muutostavastarintaa ylistetään tärkeänä osana organisaatiomuutoksen onnistumista (ks. esim. Ford ym. 2008). Organisaatiomuutosten onnistumisen näkökulmasta muutosta kannattaisi organisaatiossa tarkastella vallan ja vastarinnan dynamiikan

1 Aineisto muodostuu kolmesta kokonaisuudesta: Toimialajohdon ja kanslian haastattelut (24kpl), vapaa sana -aineisto (32 sivua) ja henkilöstökyselyn avoimet vastaukset. Lainaukset ovat pääosin vapaa sana -aineistosta.

2 Aino Laukkanen, Anne Hautala, Anssi Flink, Ella Laakio, Fijja Maunula, Hanni Joronen, Heidi Huttunen, Henna Salosyrjä, Henna Koskelainen, Henri Helve, Ilari Koskinen, Jarno Manni, Johannes Nemlander, Kati Aaltonen, Milla Härkönen, Nea Kulju, Pauliina Österberg, Riikka Koskela, Santeri Lajunen, Siina Kervinen ja Veera Lyytikäinen.

tuloksena. Muutoksen onnistuminen on todennäköisempää, jos organisaation jäsenet kokevat päässeensä osallisiksi muutoksen merkityksistä, käytännöistä ja siihen liittyvistä suhteista. (Thomas ym. 2011.)

Uudistumiskyky teorian valossa

Toimintatapojen ja johtamisen muutoksen ja siihen liittyvän uudistumiskyvyn tarkastelun metaviitekehyksenä toimii systeemisen muutoksen ajatus, jonka mukaisesti uudistumiskykyä voidaan tarkastella systeemiseen muutokseen tarvittavien kykyjen ja taitojen yhdistelmänä. Systeemisellä muutoksella viitataan usein yhtä aikaa rakenteissa, prosesseissa ja vuorovaikutuksessa tapahtuvien muutosten kombinaatioon, jolla pyritään vaikuttamaan syvällisesti niihin oletuksiin ja periaatteisiin, joilla organisaatiossa tai vielä paremmin systeemissä toimitaan. (Senge 2006; Boulton ym. 2015.)

Kaupungin muutoksen tarkastelussa systeemin näkökulma toimii hyvänä kehyksenä, koska suuri osa kaupungin toiminnoista tapahtuu hallintasuhteissa ja yhteistyössä erilaisten toimijoiden kesken. Yhteistyöprosesseissa arvo muodostuu useimmiten vasta kun kaikkien osapuolten toiminnassa (systeemissä) tapahtuu myönteisiä muutoksia. Jotta kaupunki voi muuttua syvällisesti, muutoksen on ulotuttava lähestulkoon kaikkiin kaupungin keskeisiin osa-alueisiin alkaen johtamisesta, henkilöstön arvoista ja osaamisesta ulottuen kokous- ja budjetointikäytäntöihin sekä strategian toteuttamisen arviointiin. Systeemisestä näkökulmasta tarkasteltuna johtajien ja esimiesten tehtävänä on luoda puitteet, joissa uudenlaiset tekemisen tavat voivat kehittyä ja vahvistua. (Salonen 2015, 8.)

Käsitteellisesti uudistumiskykyä tarkastellaan kapasiteettina ja älykkyytenä. Toiseksi uudistumiskykyä tarkastellaan kaupungin strategiaan kytkeytyvänä kysymyksenä ja johtamisen kohteena ja kolmanneksi uudistumiskyky kytketään henkilöstön kokemuksiin osallisuudesta. Aineiston empiirinen analyysi jäsennetään näiden näkökulmien avulla.

Uudistumiskyky kapasiteettina

Uudistumiskykyä voidaan kuvata instituutionaaliseksi kapasiteetiksi. Instituutionaalisen kapasiteetilla tarkoitetaan pelkistään uudistumista tukevien puitteiden ja kulttuurin olemassaoloa. Puitteet rakentuvat kolmesta peruselementistä, jotka ovat instituutiot ja rakenteet, resurssit ja kyvykkyydet sekä verkostot ja vuorovaikutus. Instituutionaalinen kapasiteetti voi siis sekä rakentua olemassa oleviin rakenteisiin että syntyä toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa ja vuorovaikutussuhteissa. Lisäksi instituutionaalisen kapasiteetilla voidaan tarkoittaa myös taitoa ja kykyä aktivoida muita toimijoita verkostoitumaan kehittämisen tueksi. (Healey, Magalhaes ja Madanipour 2002, 2017.)

Kaupunkihallinnan kapasiteetin ja menestyksen kannalta on tärkeää, että kaupungilla on toimintaan tarvittavia resursseja ja kyvykkyyttä. Resursseiksi voidaan tunnistaa ihmiset, asiantuntijat, verkostot ja materiaaliset resurssit, joiden kautta kaupunki pystyy toteuttamaan tärkeitä tehtäviään. Uudistumiskyvyn kannalta tärkeää on etsiä, kerätä, yhdistellä ja käyttää toimintaansa ja sen kehittämiseen laajasti alueella olevia resursseja. Tämän lisäksi tieto sekä tiedon luominen ja vaihtaminen organisaatio- ja instituutorajat ylittäen ovat keskeistä instituutionaalisen kapasiteetin ja uudistumiskyvyn synnyssä ja ylläpitämisessä. (Kosonen 2001, 117.)

Instituutionaalinen kapasiteetti mahdollistaa eri toimijoiden yhteisen merkityksellisen toiminnan, mutta yhteisessä toiminnassa myös rakennetaan ja kehitetään kapasiteettia. Kaupunkien kannattaa toimia verkostoissaan resurssien ja kykyjen yhteensovittajana, koska samalla myös niiden oma kapasiteetti kasvaa. Yhdistämistehtävä ja aktivointitehtävä kuitenkin edellyttävät niiltä etevää vuorovaikutusta ja joiltain osin jo valmista

institutionaalista hallintakapasiteettia, joka puolestaan näkyy uskottavuutena, luotettavuutena ja etenkin kaupungin toiminnan legitimitettiinä. Legitimitettä tarvitaan, koska kaupunkioorganisaatio ei pysty luomaan muutosta yksin, vaan sen on saatava muut toimimaan tulevaisuuden kannalta suotuisaan suuntaan. Yhdessä toimiminen puolestaan tuo mukanaan uusia pulmia. Eri toimijoiden intressit eivät välttämättä kohtaa ja toimijuus voi olla hajautunutta, toisinaan olennaisten toimijoiden tunnistaminenkin voi olla vaikeaa. (Jäntti & Haveri 2020, 4–5; Healey ym. 2002.)

Uudistumiskyky älykkyytenä

Kaupunkihallinnon on etsittävä ratkaisuja lukuisiin kaupungin sisäisiin ja kansallisiin haasteisiin, kuten liikkuvuuteen, asumiseen, eriarvoisuuden tasaamiseen ja aluesuunnitteluun (Rapoport, Acuto & Grcheva 2019, 61). Jotta kaupungit löytävät uusia ratkaisuja näihin pirullisiin ongelmiin, on niiden oltava älykkäitä. Kaupungin älykkyyttä tarkastellaan uudistumiskyvyn yhteydessä teknologisesta, hallinnollisesta ja henkilöstöresurssien näkökulmista.

Teknologia on keskeisessä asemassa, kun luodaan perustaa uudistumiskykyiselle ja älykkäälle kaupungille ja etenkin sen älykkäälle hallinnolle, mutta teknologia ei yksinään tee kaupungista älykästä. Tieto- ja viestintäteknologia korostuvat, kun tavoitellaan uudenlaisia yhteistyömuotoja, läpinäkyvämpiä hallintoprosesseja, tiedon hyödyntämistä ja tulosten parempaa ja avoimempaa arviointia. (Meijer & Bolívar, 2015.) Henkilöstöresurssien merkitystään korostava näkökulma ei kiellä teknologian olennaisuutta, mutta välineiden sijaan tästä näkökulmasta korostetaan älykkäiden ihmisten roolia kaupungin toiminnassa. Ihmisten koulutus, tietämys ja oppiminen asetetaan älykkään kaupungin ytimeen ja tavoitteeksi voidaan tunnistaa luovuus, jonka merkitystä henkilöstöresursseihin perustuva näkökulma korostaa. Myös henkinen ja sosiaalinen pääoma nähdään avaintekijöinä. (Nam & Pardo 2011, 285.)

Teknologisen ja henkilöstöresurssien näkökulmien lisäksi älykkään kaupungin rakentamisen ja kehittämisen näkökulmana voidaan pitää älykästä hallintoa. Älykäs kaupunki tarvitsee perustaksi uudistumiskykyään tukemaan hallinnollisen ympäristön, jossa on mahdollista yhdistää läpinäkyvästi ja vaikuttavasti tiedon virrat, teknologia ja ihmisten osaaminen. (Nam & Pardo 2014, 3; Castelnovo, Misuraca & Savoldelli 2016, 726–732.)

Uudistumiskyky strategisena kysymyksenä ja johtamisen kohteena

Uudistumiskyky voidaan tunnistaa kaupungin tulevaisuuden kannalta olennaiseksi ja strategiseksi kysymykseksi. Kaupunkistrategioissa asetetaan toiminnoille pitkäjänteisiä tavoitteita ja prioriteetteja. Kaupunkistrategiat, jotka ovat yleisesti käytössä ympäri maailman, luovat johtamisen instrumentin, jonka kautta kaupungin korkein johto pysyy sekä kehittämään kuntaorganisaatiota haluamaansa suuntaan, että seuraamaan kunnan kehitystä ja tavoitteisiin pääsemistä. (Rapoport ym. 2019, 76–77.)

Uudistumiskyky voidaan tunnistaa myös johtamisen kohteeksi ja kaupunkijohtamisen voidaan ajatella muodostuvan kolmesta elementistä: toimijoista, rakenteista sekä instituutioista ja välineistä, joissa johtaja toimii eräänlaisena katalyyttinä. Näistä elementeistä ja johtajan vaikutuksesta muodostuu johtajuutta, joka voidaan kaupunkikontekstissa määritellä aktiiviseksi toiminnaksi, jolla pyritään vaikuttamaan erilaisiin asioihin. Johtajaan ja alaisiin keskittyvissä näkökulmissa keskitytään tarkastelemaan perinteisemmin ominaisuuksia ja käyttäytymistä, kun vuorovaikutukseen keskittyvät teoriat painottavat enemmän eri toimijoiden välisiä suhteita. (Rapoport ym. 2019, 45–49.)

Uudistumisen näkökulmasta johtajuutta voidaan tarkastella interaktiivisena, uutta luovana prosessina, joka mahdollistaa muutoksia. Toiseksi voidaan painottaa, että

kaupungin johtajuus jakautuu monen toimijan ja instituution kesken: johtajuus ei siten ole pelkästään johtajan tai hallinnon tehtävä. Kolmanneksi yksittäiset johtajat ovat vain yksi osa kaupungin johtamisjärjestelmää ja päätöksentekoprosesseja, jotka käytännössä tapahtuvat erilaisissa kollektiiveissa. Neljäntenä johtajuus näkyy vuorovaikutuksessa, jonka kautta tuotetaan jotain uutta. (Rapoport ym. 2019.)

Uudistumiskyvyn johtamisessa tarvittavia osaamisia voidaan käsitellä sekä yksilön tai organisaation omistamana aineettomana pääomana, että vuorovaikutuksena. Kompleksisuuden kautta tulkittuna kompetensseilla on aina tilannesidonnainen ulottuvuus. Kompleksisessa ympäristössä, jollaisessa kaupunki toimii, muutos on jatkuvasti läsnä, mikä luo erilaisia ylitettäviä johtamishaasteita. (Pietiläinen 2010.) Johtajalla on samaan aikaan useita tehtäviä: hänen on johdettava muutosprosessia ja yksilöitä, pidettävä huoli osaamisesta, ylläpidettävä dialogia ja viestittävä. Muutoksen johtaminen vaatii myös johtajalta sisäistä työtä, jossa johtaja punnitsee omia arvojaan suhteessa muutosprosessin tuomiin tavoitteisiin ja vaatimuksiin. Johtajan oma asennoituminen johdettavaan työhön ja muutokseen on näin ollen olennaista johtamiselle kompleksisessa ympäristössä.

Uudistumiskyvyn yhteydessä voidaan myös puhua uudistumista tukevasta johtamiskulttuurista. Johtamiskulttuuri rakentuu ihmisten välisissä suhteissa ja arjen kohtaamisissa. Se kytkeytyy organisaatiokontekstiin ja organisaation toimintaympäristöön ja se rakentuu yksilöiden kohtaamisista, kahdenvälisistä tapaamisista sekä eri foorumeilla tapahtuvasta yksilöiden tai ryhmien välisestä viestinnästä. Kulttuuri rakentuu sekä organisaation sisäisenä ilmiönä että suhteessa ympäristöön, jossa organisaatio toimii. Johtamiskulttuuria voidaan kuvailla odotusten, tekojen ja tulkintojen jännitteiseksi tihtentymäksi, jossa toimijoiden käsitykset toiminnan päämääristä ja niiden saavuttamiseen tarvittavista keinoista yhdistyvät. (Mäki 2017, 220–222.)

Uudistumiskyky ja henkilöstön kokemus osallisuudestaan

Johtamiskulttuuri määrittää myös sitä, miten henkilöstö kokee oman asemansa uudistamisessa. Työntekijöiden osallistumisella uudistamisen prosesseihin tiedetään olevan positiivisia vaikutuksia työtyytyväisyyteen, työn tuottavuuteen ja työntekijöiden pysyvyyteen. Henkilöstön osallisuus lisää työntekijöiden ymmärrystä johdon näkemyksistä, mikä voi helpottaa organisaation arvojen ja tavoitteiden sisäistämistä. Osallisuutta tukeva johtaminen osoittaa käytännössä, että työntekijöiden mielipiteillä on johdolle ja organisaatiolle merkitystä. (Mahajan, Bishop & Scott 2012, 175.)

Käytännön uudistumiskyvyn kannalta henkilöstön osallisuus muutoksiin on olennaista ja johtamisella voidaan joko avata mahdollisuuksia osallisuuden kokemiseen tai estää niitä. Vuorovaikutteinen ihmisten johtaminen edellyttää vastavuoroista dialogia, jossa henkilöstölle luodaan mahdollisuuksia osallistua työhönsä liittyviin päätöksiin. Osallisuuteen liittyy osallistumisen lisäksi kuulumista, mukaan ottamista, vaikuttamista ja demokratiaa sekä näiden johtamista. Osallisuus tapahtuu ihmisten välisessä kanssakäymisessä. (Isola ym. 2017, 3.) Osallisuuden voidaan katsoa olevan yksilöllinen kokemus tai tunne, ja yksilön kokemus osallisuudesta voi riippua esimerkiksi vaikutusmahdollisuuksista tai tiedonsaannista (Raivio & Karjalainen 2013, 14).

Empiirinen analyysi

Helsingin kaupungin uudistumiskyky kapasiteettina ja älykkyytenä

Helsingin kaupungin laaja ja syvälinen uudistus on muuttanut niitä rakenteita, joihin uudistumiskyvyn ajatellaan rakentuvan. Poliittisen instituution osalta pormestarimalli on

mahdollistanut sen, että johtavien luottamushenkilöiden valta on vahvistunut. Poliittisen johtamisen vahvistuminen yhdistettynä valtuustokausien mittaisiin johtajuusjaksoihin on yhtäältä tuonut painetta saada aikaan näkyviä muutoksia nopeasti, mutta toisaalta myös pelkoa uudenalaisesta päätöksenteon tempoilevuudesta, mikäli muutokset kaupungin poliittisessa johtamisessa ovat suuria. Uudistumiskyvyn osalta pormestarimalli on mahdollistanut kaupungin toiminnassa selvästi havaittavan ”rytminmuutoksen”, joka on otettu vastaan ristiriitaisin tuntein: yhtäältä tervetulleena muutoksena, mutta toisaalta koettu rasittavana kehittämisintona, suorastaan -kiimana.

”Kun siirryimme pormestarimalliin, muuttui meillä moni asia. Ennen kaikkea se näkyi rytmin muutoksena: asiat tapahtuivat, ja niiden haluttiin tapahtuvan nopeammin, oli sitten virka-aika tai ei. Olen itsekin ns. toiminnan tyyppi ja tykkään, että asioita tapahtuu nopeasti, mutta joskus pormestaristolta tulevat vaatimukset ovat ajallisesti aika kovia.”

”Kehittämiskiima on ollut raskasta. Perusasiat edelleen mättää, mutta uutta digi- ja kehittämisohjelmaa tungetaan isosti päälle.”

Toimialamalli, joka puolestaan on ravistellut monin tavoin kaupungin hallintorakennetta, on mahdollistanut kaupungin johtoryhmätyön kautta uudenalaisen kokonaisnäkemysten strategisen tason muutoksiin, mikä luo edellytyksiä suurillekin strategisen tason muutoksille. Toimialamallia voidaan luonnehtia valtavaksi fuusioksi, jossa useita itsenäisiä organisaatioita yhdistettiin uusiksi, suuriksi orgaaneiksi. Fuusiot eivät ole helppoja, mistä myös Vapaa sana -lomakkeen kautta tulleet kriittiset näkemykset kieli- vät. Toimialamalliuudistuksen myötä siirryttiin uudenalaiseen kaksoisjohtajuusjärjestelmään, jossa etenkin apulaispormestareiden rooli hämmentää: poliittiseen ohjaukseen suhtaudutaan paikoin epäillen. Toimialamallin myötä strategisuus tai ainakin strategia- puhe on lisääntynyt, jopa ärsyttävyyteen asti, mikä puolestaan tulkitaan epäluottamuk- sena asiantuntijoiden työmoraalia ja ymmärrystä kohtaan.

”Itse perustehtävä” on säilynyt ennallaan, mutta toimintaympäristö ja ”raami” mis- sä toimimme on muuttunut radikaalisti.”

”Ennen kaupunginjohtajat ja ylemmät päälliköt oli valittu poliittisin perustein. Jokai- nen rivityöntekijä teki kuitenkin omaa työtään rauhassa. Nyt tuntuu, että (puolue)po- liittisuus näkyy kaikessa, ja strategiaa korostetaan ja tuodaan esiin jokaisessa mah- dollisessa paikassa. Tämä tulee nimenomaan ylemmältä taholta, ikään kuin ei luotet- taisi siihen, että työntekijät osaavat työnsä.”

Toimialamallin myötä siirryttiin suuriin, monialaisiin organisaatioihin, mikä on vaikut- tanut ihmisten väliseen vuorovaikutukseen. Tämä on uudistumiskyvyn osalta olennai- nen elementti. Osa on sitä mieltä, että muutos on tukenut tulevaisuudessa tarvittavaa moniammatillisuutta, mutta osa puolestaan näkee muutoksen heikentäneen vuorovai- kutusta, etenkin muutosvaiheen viedessä energiaa ja huomiota yhteisestä tekemisestä. Uudistumiskyvyn kannalta huolestuttavaa on se, että omista töistä ”selviämisen” reto- riikka on vahvasti näkyvissä Vapaa sana -aineistossa. On epärealistista odottaa uutta ja ihmeellistä, jos energia ja aika menee omista töistä selviytymiseen. Uudistumiskyky edellyttää rakenteiden lisäksi aikaa, mikä näyttää olevan varsin niukka resurssi tämän päivän Helsingissä.

”Toimialat on järjestäytymisenä tuonut vuorovaikutukseen eri ammattilaisten kanssa tehokkuutta, mutta edelleen on paljon osaoptimointia ja nopeiden voittojen hakua kaupungin etujen vastaisesti.”

”Toimialauudistus on heikentänyt myös kaupungin työntekijöiden keskinäistä kommunikointia, koska ihmiset keskittyvät vain selviämään omista töistään eivätkä jaksa kiinnittää asioita laajempiin kokonaisuuksiin.”

Toimialamalli luo hyvän rakenteellisen pohjan uudentalaiselle tekemiselLe, mutta mahdollisuudet ovat ainakin osittain edelleen hyödyntämättä. Vaikuttaa siltä, että energiaa on kulunut valtavasti ylimmän johdon välisten suhteiden selvittämiseen ja miettimiseen, eikä asiakasrajapinnassa olevien ihmisten resursseja ole, ainakaan vielä, saatu uudistumiskyvyn tueksi. Odotukset toimialamalliuudistusta kohtaan olivat paikoin suuret, mutta varsinaiset muutokset ovat näihin odotuksiin nähden olleet vaatimattomia. Kokonaisvaltaisen johtamisjärjestelmäuudistuksen ja siilojen purkamisen sijaan ollaan hyvää vauhtia menossa kohti suurempia kokonaisuuksia, joissa toimialojen rajat ovat vahvistuneet ja joiden välinen yhteistyö on vaikeaa. Lisäksi kaupungissa on työntekijöitä, joiden mielestä koko uudistus on ollut tarpeeton, luonut lisää hallintoa ja vaikeuttanut arjen työtä.

”Toimialan toiminnan käynnistäminen on takkuillut eikä muutosta ole johdettu johdonmukaisesti. Organisaatiomuutoksen aattona puhuttiin kauniisti asiakaslähtöisestä toiminnasta ja toimialan uudistamisesta. Ydinprosessien uudistaminen ja suunnittelu kiellettiin aluksi. Tämä johti siihen, että eri palvelut alkoivat kehittää omia ratkaisujaan ja palveluiden siiloutuminen alkoi heti. Yhdistettyjen virastojen toiminnan ohjaaminen ja kehittäminen olisi pitänyt aloittaa heti, jotta olisi saatu uudistus aikaan.”

”Jälleen kerran erilaisten korulauseiden ja kapulakielisten ilmausten avulla perustellaan uudistus, joka lisää hallintoa ja byrokratiaa. Kyseessä on ollut byrokraattinen laatikkoleikki, jonka tuloksena on perustehtävän vaikeuttaminen luomalla taas uusia hallinnollisia rakenteita ja hallintotasoja.”

Uudistumiskyvyn näkökulmasta kriittisimmät arviot saa hallinnon älykkyys, joka voidaan määritellä kaupungin kyvyksi yhdistää tiedon ja osaamisen virtoja. Kriitikki korostaa toimintojen kokoamisen kautta tapahtunutta kasvottomuuden kasvua, kehittämisen etäännyttämistä arjesta sekä esimiesten ja suunnittelijoiden kasvanutta työkuormaa. Mahdollisten linkittävien toimijoiden (kehittäjät) työkuorman kasvu ja etäisyys vähentävät mahdollisuuksia vuorovaikutukseen, jota tarvittaisiin lisää, jotta henkilöstön riveissä tapahtuneet oivallukset voisivat muuttua koko kaupungin kehittämistä eteenpäin vieviksi impulsseiksi. Se, että kehittämisimpulsseja ei saada hyödynnettyä koko kaupungin kehittämisessä, vaikuttaa henkilöstön kokemukseen siitä, miten heidän työtään arvostetaan.

”Erillisten hallinto- ja tukipalveluiden myötä moni entinen esim. sihteereille kuulunut tehtävä on tullut jokaisen itsensä hoidettavaksi. Tämä on lisännyt mm. johdon ja suunnittelijatason työkuormaa. Aikaa kuluu paljon selvittelyyn. Enää ei ole myöskään omia palkka- ja hr-työntekijöitä. Palvelu onkin supistunut merkittävästi ja siitä on tullut kasvottomampaa. Moniin ongelmiin on vaikea löytää ratkaisua tai ratkaisijaa, ja asiat jäävät roikkumaan palvelupyyntöihin ja anonymisti lähetettyihin sähköposteihin. Myös kehittäminen siirtyi toimialatasolle ja eriytyi palveluista. Palveluissa ei siis enää työskentele varsinaisia kehittäjiä, ja hallintopalveluiden kehittäjät kehittävät lähinnä

koko toimialaa koskevia teemoja, ei palveluita. Palveluissa on siis kehittämistyhjiö, kun nykyinen henkilökunta joutuu keskittymään palveluiden pyörittämiseen.”

Älykkyys teknologisenä kyvykkyytenä kirvoitti Vapaa sana -osiossa monenlaisia näkemyksiä. Verrattuna muuhun hallintoon (jonka koetaan byrokratisoituneen ja lisääntyneen), tietohallinto, kyberturvallisuus ja tiedolla johtaminen ovat kehittyneet osan mielestä myös myönteiseen suuntaan. Strategiaan kytketyn mittariston ja tietoon perustuvan päätöksenteon osalta nähdään paljon kehittämismahdollisuuksia. Tietohallinnon ja tietojärjestelmien kehittämisen osalta työ on kesken, sillä toimintamallin uudistuksen mukanaan tuoma muutostahti ja digitaalisen toimintaympäristön kaupunginlaajuinen kehittäminen kuormittavat niitä, joiden vastuulla on myös nykyisten toimintojen turvaaminen ja ylläpito.

”Viimeisimmät 5 vuotta ovat erityisesti tietohallinnot olleet muutoksessa, joka on kuluttanut voimavaroja. Tietohallintojen ja tietoturvan toiminta ovat kyllä parantuneet paljon lähtötilanteeseen nähden. Yhteiskunnan digitalisaation ja kaupunkistrategian painostusten johdosta tieto- ja viestintätekniikka ovat tulleet palvelutoiminnassa onnistumisen kannalta aivan keskeisiksi. Panostus tietohallinnon, tietotekniikkapalveluiden ja tietoturvan toteuttamiseen vaatii seuraavilla 5 vuodella vielä paljon nykyistä enemmän voimavaroja.”

Kaupungin älykkyydelle asetetaan paljon odotuksia ja tiedolla johtaminen nähdään oivallisena tavoitteena. Toimintamallin uudistus on avannut mahdollisuuksia uudenlaiseen tiedolla johtamisen ajatteluun. Strategisten tavoitteiden toteutumisen mittaaminen, mittareiden pohdinta ja uudenlaisten mittareiden kehittäminen ovat tehneet näkyväksi myös kaupungin heikkouksia, joihin nyt on tartuttava.

”Viimeisimmistä kaupungin muutoksista, kuten pormestarimalli, on seurannut räjähdyksmäinen kehittämisaalto. Iso osa uudesta kehittämisestä kuluttaa tietohallintoja, jotka suorittavat samalla tavanomaista perustehtäväänsä. Selkeämpi jako olemassa olevan arjen tietotekniikkapalveluiden pyörittämiseen ja pääosin toisilla resursseilla digitaalisuuteen perustuvan toiminnan muutoksen rakentamiseen olisi hyödyllistä.”

Älykkyys ja uudistumiskyky näyttävät varsin vaatimattomilta, kun niitä tarkastellaan henkilöstöresurssien hyödyntämisen näkökulmasta. Vapaa sana -aineistossa on kuvauksia siitä, miten johdon ei koeta arvostavan työntekijöitä, epäkohtiin ei puututa tai kehittämisideoita ei kuunnella. Pahimmillaan uudistukset ovat kommenttien mukaan syöneet luottamusta työnantajaan ja heikentäneet työmotivaatiota ja työhyvinvointia. Uudistumishalua olisi, etenkin suhteessa asiakkaisiin ja kuntalaisiin, joita varten kaupunki on olemassa. Nyt kuitenkin uudistaminen nähdään suhteessa johtoon, ei sinne, mistä arvo ja merkityksellisyys työhön tulee.

”Työpaikalla ihmiset eivät uskalla sanoa epäkohtia ääneen, koska pelkäävät vastatoimia, tehtävien lakkauttamista ja perusteettomia muutoksia koston ja vallankäytön välineenä. Työsuojelulla ei voimia eikä valtaa auttaa, vain sovittelee, ei puolusta työntekijöitä ollenkaan.”

”Voin huonosti työssäni. Olin ennen motivoitunut ja luotin työnantajaan. Nyt johtaminen on huonoa. Selkeät toimintamallit ja prosessit on heitetty pois saamatta aikaan mitään uutta toimivaa tilalle. Minua heitellään tehtävästä toiseen, koska olen kokenut tekijä, joka osaa korjata johdon virheitä. Työyhteisö on jo kolmatta vuotta kriisissä.”

Yleisesti ottaen tunnelma on lamaanut. Olen etsinyt toista työpaikkaa mutta näin vanhempana se on vaikeaa.”

Uudistumiskyvyn näkökulmasta on pulmallista, mikäli toimintamallin muutosta ei nähdä mahdollisuutena urakehityksen kannalta. Mikäli uusi toimintamalli avaisi ihmisille mahdollisuuksia uudenlaiseen vastuunottoon ja roolitukseen, voisi se myös kiihdyttää toimintatapojen ja johtamisen muutosta yksilöiden kautta tapahtuvan osaamispääoman kasvun kautta.

”Kaupungin ulkopuolelta rekrytoidaan koko ajan uusia osaajia eli omaan työvoimaan ei uskota eikä sen kouluttamiseen. Urapolkumallit eivät toimi. Pitkällä työhistorialla ei ole painoarvoa, vaikka työntekijällä olisi hyvää ja laajaa kaupunkituntemusta ja hän olisi kehitysmönteinen.”

Kokemus omaan henkilöstöön ja sen osaamiseen nojaamisesta on saanut kolauksen osin siksi, että viimeisten vuosien aikana kaupungin osaamispääomaa on kerrytetty ulkoa tuoduilla voimilla (ks. myös Jääskeläinen ym. tässä teoksessa). Se, että kaupungin kapasiteettia on kasvatettu omien työntekijöiden valmennuksen sijaan ulkoa tuoduilla osaajilla, on vaurioittanut kokemusta oman tekemisen arvokkuudesta ja myös uranäkymistä omassa kaupungissa. Osin varmasti tästä syystä rekrytointeja ei kuvata kovin imartelevassa valossa. Osa rekrytoinneista tulkitaan huonoiksi myös siksi, että uusien tekijöiden tausta ei ole kuntatyössä, mikä johtaa epäilyksiin siitä, miten syvällisesti he ymmärtävät kuntamaailman erityisyyttä.

”Olen edelleen katkera siitä, että kaupunki heitti siinä vaiheessa varmasti monta henkilöä, joista olisi ollut syytä pitää kiinni, ulos. Itse palasin toiselle toimialalle, koska reilun puolen vuoden kuluttua kyllä kaupungilla myönnettiin, että osaamista erityisalallani tarvittiin aiemmalla toimialallakin, mutta paikka täytettiin sisäisellä haulalla. Kuinka paljon olisikaan säästetty aikaa, vaivaa ja katkeruutta, jos olisi heti pidetty osaajasta kiinni.”

”Monille avainpaikoille on säännönmukaisesti palkattu henkilöitä, joilta puuttuu kunnallistuntemus ja kaupunkijohtamisen kokemus, jolloin on jäänyt epäselväksi ja epävarmaksi, miten uudet rekrytoinnit onnistuvat tuottamaan osaamisen lisäarvoa, kun eivät hallitse kaupungin toimintakulttuuria, päätöksentekoa, rakenteita, lainsäädäntöä ja asetuksia, yhteistyömuotoja, poliittista keskustelukulttuuria.”

Uudistumiskyky ja strategia

Kaupungin strategia on toimintamallin uudistuksen myötä paremmin esillä, ja etenkin viranhaltijajohtajien haastatteluiden valossa strategia myös ohjaa uudella tavalla kaupungin tekemistä ja mahdollistaa toimintojen uudistamisen. Vapaa sana -aineiston valossa strategiasta strategian ulottuminen arjen tekemiseen ei näytä onnistuneen. Uudistukselta toivottiin lisää ketteryyttä ja mahdollisuutta uudenlaiseen itseohjautuvuuteen, mikä arkisen uudistumiskyvyn kannalta olisi olennaista.

”Minkäänlaisia muutoksia en ole havainnut, lukuunottamatta tekstiä haalarin selässä. Sama tsaarinajan viraston jähmeys ja byrokratia jatkuu edelleen. Hallinto saattaa näyttää ulospäin, että nyt on moderni tekemisen meininki, mutta se ei valitettavasti välity millään tavalla suorittavaa työtä tekeville, eli strategian jalkautus on jäänyt lyhyeksi. Tieto organisaatiossa ei kulje, jollei itse ota selvää. Minkäänlaista ketteryyttä ei ole ilmestynyt päätöksentekoon. Työntekijöiden mielipiteitä kysytään useammilla

kyselyillä, mutta johtopäätökset epämiellyttävistä vastauksista ovat samat kuin ennenkin: ”Ilmeisesti vastaajat ovat ymmärtäneet kysymyksen väärin.”

Strategisuuden lisäksi kaupunkiin on tullut uudenlaista, tempoilevaa poliittista ohjausta, kokemuksia ohjohtamisesta sekä pieniin asioihin keskittyvää puuttumista sekä suoranaista keskusjohdon ja toimialan välistä kamppailua. Yhteisvaikutuksena nämä vaikuttavat strategisuuteen ja etenkin sen arkiseen toteuttamiseen ja sitä kautta ruohonjuuritason uudistumiskykyyn kielteisesti.

”...mikromanageeraaminen ja operatiiviseen toimintaan puuttuminen on joka-päiväistä.”

”Pormestarimalli näkyy meille ruohonjuuritason suunnittelijoille poukkoilevana poliittisena johtamisena. Tämä on johtanut keskusjohdon ja toimialan jatkuvaan kamppailuun. Keskusjohto käynnistää herkästi omat päällekkäiset projektit hoitamaan toimialan tehtäviä, jos toimiala ei reagoi poliittiseen ohjaukseen heti. Keskusjohdon on myös vaikea erottaa strategiaa operatiivisesta toiminnasta. Yksittäisiä kapeita strategisia tavoitteita yritetään komentamalla saada toteutumaan sellaisenaan ilman ymmärrystä suunnittelusta ja sen kokonaiskuvasta.”

Strategian ja uudistumiskyvyn osalta on tunnustettava, että kaupunki on niin valtava kokonaisuus, että sen uudistumiskyvyn arviointi yhtenä kokonaisuutena on hyvin vaikea tehtävä. Kaupungissa tunnustetaan osia, jotka ovat ketteriä uudistumaan ja toisia osia, joissa muutoksia ei ole kovinkaan paljon tapahtunut. Uudistumiskyvyn osalta olennaista kulttuuria pyritään eri toimialoilla viemään käytäntöön eri tavoin, yhtäällä on kulttuurinmuutokseen tähtääviä ohjelmia, kun taas toisaalla teknisten johtamis- ja ohjausjärjestelmien uudistamisen kautta pyritään avaamaan mahdollisuuksia myös uudenlaiseen tekemiseen. Kokeilukulttuuria siis on kaupungissa, mutta pistemäisesti. Kulttuurin levittämistä voisi ehkä tukea nostamalla kaupungin omista toiminnoista hyviä esimerkkejä, mikä voisi kannustaa myös niitä yksiköitä ja osastoja muutoksiin, joissa kokeilevammalle kulttuurille ei vielä ehkä aivan samalla tavalla ole tilaa.

”Kaupunki on niin iso toimija, että sitä ei voi oikeastaan sanoa, että se toimii yhdellä tavalla. Meillä on taskuja, joissa se [kokeilukulttuuri] toimii vahvasti ja sitten meillä on kokonaisuuksia, jossa sille ei kauheasti tilaa ole. Se voi hyvin ja se voi huonosti samaan aikaan.” (viranhaltija)

Uudistumiskyky johtamisen tehtävänä

Helsingin kaupungin toimintamallin uudistuksessa sekä kaupungin kehittämistoiminnasta puhuttaessa yhdeksi selkeäksi uudistumiskykyyn negatiivisesti vaikuttavaksi elementiksi nousee johto ja johtaminen. Johtamisen osalta vapaa sana -aineisto piirtää kuvan, jossa ohjohtaminen kukkii, politiikka tunkeutuu väärällä tavalla operatiiviseen toimintaan eikä lähijohtaminen toimi. Lisäksi esimiesten kiireet, etääntyminen arjesta sekä ylimmän johdon karkaaminen entistä kauemmaksi nakertavat kykyä kehittämiseen ja vaikuttavat myös työtyytyväisyyteen kielteisesti. Osa selittää johdon ja johtamisen haasteita uudistusten tuomilla esimiesten muutoksilla ja hallintopalveluiden liiallisella keskittymisellä, kun taas toisissa kommentoissa kritisoidaan esimiesten ja johtajien kykyä ja halua kohdata ihmisiä ja johtaa heidän osaamistaan ja yhteisöjen hyvinvointia.

”Johtaminen ei ole mielestäni uudistunut ollenkaan – ei näy käytännössä missään. Jaetun johtajuuden periaate ei toimi – kannustetaan itseohjautuvuuteen, mutta käytännössä rivityöntekijällä ei kuitenkaan ole mitään päätösvaltaa, ja esimiehet ovat edelleen tarkkoja omasta asemastaan. Ohijohtamista tapahtuu kaupungin ylimmältä tasolta saakka ja johto näyttää epäloogiselta ja tuuliviirimäiseltä alaisilleen. Organisaatio on edelleen vahvasti hierarkkinen ja byrokraattinen, eikä uudistukselta odotettuja prosesseja olla saatu ajettua läpi ketterästi.”

Johtamista koskevissa Vapaa sana -kommenteissa puhutaan työilmapiiriin liittyvistä ongelmista, joiden nähdään vaikeuttavan kehittämistä ja uudistumista. Kommenteissa nousee esiin myös kokemus arvostuksen puutteesta. Tämä liittyy erityisesti siihen, että uudistumiskykyä on pyritty vahvistamaan organisaation ulkopuolelta rekrytoimalla, mikä on tulkittu epäluottamuksena ja arvostuksen puutteena organisaation vanhaa henkilöstöä kohtaan. Aineiston perusteella muutokset näyttävät vaikuttaneen paikoin hyvinkin kielteisesti siihen, mitä kaupungista ja omasta työstä ajatellaan.

”Tiivistetysti omassa työssä uudistus on näkynyt työn kaventumisena, tiedon ja kaikenlaisen yhteistyön puuttumisena tai vaikeutumisena. On annettu ymmärtää, että kaupungin oma henkilöstö ei osaa mitään eikä kaupunkiorganisaatio ole aikaisemmin tehnyt mitään oikein.”

”...meillä on edelleen hyvin vanhakantainen ja hierarkkinen johtamismalli, jossa sananvapaus ei ole sallittua ilman pelkoa silmätikuksi joutumisesta. Johtaminen on heikkoa eikä siihen auta johtamiskoulutus tai -valmennus, jos ei ole luontaista johtamiskykyä ja aitoa halua kohdata työntekijöitä ja kehittää työtä ja työilmapiiriä.”

Johtamisen tilaa arvioidaan Vapaa sana -kommenteissa varsin kriittisesti ja kommenteissa korostuu kokemus tilanteen muuttumisesta huonompaan suuntaan etenkin koetun tuen ja läsnäolon osalta. Johtamisen tilaa ei tarkastella pelkästään yksittäisiin esimiehiin kohdistuvana asiana, vaan hallintoa ja kehittämistä koskevien toimintoja keskittävien uudistusten nähdään lisänneen esimiesten työtaakkaa, mikä lisää heidän kiireitään ja heijastuu lopulta heidän alaisiinsa, jopa työtehtävien epätarkoituksellisuuna alaspäin delegointina.

”Lähiesimies ei enää ehdi keskittyä työasioihin, vaan hänen aikansa menee tikettien tekoon ja rekrytointeihin ja Flexim-kellokorttiasioiden hoitamiseen. Esimies on etäännytynyt omaan lokeroonsa suorittamaan HR ja muita vastaavia asioita, joita aikaisemmin tekivät toimistosihteerit, palkanlaskijat, lähi it-tuki.”

”Lähiesimiehen työtehtävät valuvat alaspäin, mutta palkka ei siltikään lisäännä.”

Vaikka johtamista kritisoidaan, on aineistossa myös joitakin kommentteja, joissa selvästi ymmärretään suurten rakenteellisten muutosten asettamat haasteet johtamiselle. Ymmärtävä suhtautuminen korostuu tilanteissa, joissa esimies on vielä ehkä tuttu, tai edes jollakin tavoin lähellä. Sen sijaan kokonaan uusiin ja etenkin ulkopuolelta rekrytoituihin esimiehiin suhtaudutaan vähemmällä empatialla. Kriittisiä näkökantoja perustellaan sillä, että entisen esimiehen kanssa asiat ovat sujuneet paremmin. Esimiesten nähdään olevan kykenemättömiä arvioimaan esimerkiksi työtuloksia, mitä perustellaan sillä, etteivät he etäännyksensä vuoksi ole näkemässä alaistensa työskentelyä käytännössä. Tämänlaisessa puheessa aineistossa näkyy eräänlaista me vs. muut -asettelua. Kaukana olevat johtajat ovat muita, jotka ovat etäänntyneet meistä ja työskentelystämme,

ja silti yrittävät johtaa meitä. Johto on siis karannut kauemmas, esimiehet ovat kiireisiä ja etääntyneitä käytännön työstä ja arjesta, osaamisen kehittämiseen ei ole investoitu, eikä uudistumiskykyä koko kaupungin kapasiteettina ole turvattu.

”Esimies on ihan muualla eli [ei] näe työskentelyäni, mutta hän silti vuosittain ns. arvioi työtäni.”

Uudistus nostaa esiin jo olemassa olleita, mutta piilossa pysyneitä johtamisen haasteita, kuten puutteita tavoitteiden konkreettisessa asettamisessa ja päätöksentekokyvyssä. Näiden puutteiden nähdään nousseen esiin toimialamuutoksen yhteydessä, kun toimialojen määrää vähennettiin. Pulmien paljastumista pidetään positiivisena asiana, sillä se mahdollistaa näiden vanhojen ongelmien korjaamisen ja tehokkaamman johtamiseen panostamisen tulevaisuudessa. Toiveikkuuden lisäksi myös kyynisyys nostaa päätään, sillä kaikki eivät näe edellä kuvattua mahdollisuutta korjata virheitä. Osalle nämä vanhat esille nousseet haasteet ovat vain lisää uusiin ongelmiin, joihin ei olla puututtamassa. Nämä ongelmat liittyvät muun muassa siihen, ettei olla varmoja siitä kuka johtaa mitään, ja mihin suuntaan.

”Uudistus toi selkeämmin esille johtamisen ongelmat, joita kaupungissa on. Ei osata päättää. Ei haluta päättää. Tai sitten päätetään eikä haluta edes kuunnella vastaväitteitä.”

Johtamisen laatuun ja toimivuuteen liittyvä kriittinen kommentointi on Vapaa sana-aineistossa melko tyypillistä. Johtamisen laadun muutokset linkitetään vahvasti uudistuksen tuomiin muutoksiin omassa työympäristössä. Kriittisyys näkyy muun muassa esimiesten kyvykkyyttä ja osaamista, jopa moraalia kyseenalaistamalla.

”Toimialamalli on näkynyt työssäni epäpätevien esimiesten lisääntymisenä. Esimiesten valintaperusteena on ollut pelkästään riittävän korkea tutkinto (alaan liittyvä ei tarvitse olla), joten työtehtävät ovat kaatuneet alaisten niskaan, että homma toimisi edes jotenkin.”

”Uudistus näkyy työympäristössäni kaaoksena, esimies- ja päällikkötason osaamattomuutena, käsittämättömänä oman edun tavoitteluna ja perusasioiden täydellisenä kaaoksena ja vallan väärinkäytöksiä, jota peitellään mitä uskomattomin selityksin.”

Uudistumiskyvyn kannalta on olennaista, että kehittämismyönteisyys ja osallistavuus nousevat johtajan piirteissä keskeisimmiksi, tosin näitä kommentteja on kovin vähän. Johtamisen malli on monien kommenttien mukaan muuttunut aiempaa hierarkkisemmaksi ja byrokraattisemmaksi, kun toimialat ovat kasvaneet, esimiestasot lisääntyneet ja epäviralliset vuorovaikutuksen kanavat ovat vaihtuneet virallisiin kanaviin. Hierarkian ja byrokratian kasvun ongelmat selitetään oman työn kautta. Työtä näyttävät haittaavan päätöksenteon hidastuminen ja asioiden pompottelu eri esimiesten ja päätöksentekijöiden välillä ja kehittäminen tällaisessa ilmapiirissä ja järjestelmässä koetaan mahdottomaksi.

”Uusi johtamismalli on tosin hyvin hierarkkinen koska toimialoilla on 7–5 esimiesporrasta ja kaikkien roolista ei henkilöstön keskuudessa ole selkeää näkemystä, vaan tämä näyttäytyy asioiden pompotteluna ja hitautena, sekä pelkona siitä kuka oikeasti päättää asioista.”

Hierarkkisuuden lisääntymiseen aineistossa liitetään myös vuorovaikutuksen väheneminen ja joustamattomuus. ”Vanhan systeemin” on koettu olleen avoimempi sopimiselle ja joustoille. Tämä kokemus sitoutuu esimiestyön etääntymiseen. Kehittämisen johtaminen koetaan poukkoilevaksi.

”Sitten tuli toimistoesimiehet, joilla ei ollut mitään käsitystä työstämme.”

”Kaupungin pormestarin johtaminen on poukkoilevaa ja se reagoi nopeasti helsinkiläisiltä tuleviin impulsseihin.”

Myönteisenä asiana korostetaan sitä, että uudella tavalla näkyvä ja kuuluva Helsinki on päässyt mukaan merkittäville kansainvälisille foorumeille. Etenkin pormestari on omalla toiminnallaan tuonut Helsingille sekä kansallista että kansainvälistä näkyvyyttä. Pulmaksi puolestaan nousee se, että kansainvälisten tai kiireellisten kehittämissimpulssien koetaan ajavan omilta asiantuntijoilta tulevien kehittämis ehdotusten ohi, mikä koetaan omien asiantuntijoiden työn väheksyntänä ja vaikeuttavan laadukasta valmistelutyötä.

”Siinähan oikeestaan pormestarilla ja pormestaristolla on tosi iso ja näkyvä rooli eli mä näen, että meidän pormestari on tehnyt todella hyvää työtä siinä globaalissa ilmiössä”

”Ylin johto puolestaan pyrkii edistämään kiireellisesti tiettyjä megaluokan hankkeita saadakseen omalla toimikaudellaan aikaan jotain huomiota herättävää, valmistelulle ei ole riittävästi aikaa ja laatu on huonoa.”

Uudistumiskyky henkilöstön osallisuutena

Aineiston perusteella uudistus on keskittynyt hyvin vahvasti johtamisen rakenteiden uudistamiseen, mutta johtamiskulttuuri ja vuorovaikutus organisaation eri tasojen välillä on unohdettu muutoksen keskellä. Tämän seurauksena osa henkilöstöstä on kokenut uudistuksen merkityksettömänä tai kielteisenä. Uudistuksen on koettu keskittyvän liiaksi ylemmän johdon uudelleenorganisointiin ja johtoportaan työnjaon selkiyttämiseen, eikä uudistus ole välttämättä parantanut työnteon edellytyksiä varsinaisten työntekijöiden keskuudessa. Osa henkilöstöstä on jopa kokenut uudistuksen muuttaneen organisaatiota epäselvemmäksi ja tämän seurauksena tehnyt työstä hankalampaa.

”Byrokratia kasvoi entisestään ja työntekijänä päättäjät ja johto karkasivat entistä kauemmaksi. Lisäksi omat vaikutusmahdollisuudet oman työn ja toimialan kehittämiseen romahtivat, kun ylin johto loi oman hovinsa. Usko kaupunkiin hyvänä ja reiluna työnantajana on romahtanut.”

Aineistossa nousi vahvasti esille henkilöstön tyytymättömyys johtotason toimintaan ja asenteisiin: organisaation johdon ei koeta ymmärtäneen työn vaatimaa resursointia ja tästä syystä työlle asetetut tavoitteet eivät ole linjassa käytettävissä olevien resursien kanssa. Resurssiniukkuus vaikuttaa kehittämishaluun- ja kykyyn kielteisesti. Työn tavoitteet on asetettu taholla, jonka ei koeta ymmärtävän riittävästi operatiivisen työn vaatimuksia. Tämä on herättänyt henkilöstön turhautumista, mikä näyttäytyy muutosvastarintana uudistusta kohtaan ja huolena siitä, etteivät asiakkaat saa uudessa järjestelmässä tarvitsemaansa apua.

”Byrokratian ja esimiesportaiden lisääminen ja pormestarien/apulaispormestarin kausityö ovat näkyneet työmäärän huomattavana lisääntymisenä ja organisaation sekavuutena. Ulospäin organisaatorakenne hahmottuu huonosti ja asiakkaat pyrkivät edistämään asiaansa sattumanvaraisessa portaassa ohi asiantuntijoiden. Seitsemästä esimiesportaasta mikä tahansa saattaa puuttua työhöni ja vaatia selontekoja tai edistämään yksittäistä asiaa nopealla aikataululla tarkistamatta hankkeen tilannetta tai muuta työtilannetta. Erityisesti uuden lähiesimiesportaan rooli ihmetyttää eikä hänelle tunnu löytyvän paikkaa, jossa hän ei hankaloittaisi asiantuntijoiden työntekoa.”

Organisaation uudistuksessa ei ole riittävästi kuultu työntekijöitä, vaan päätöksiä koetaan tehtävän ja toteutettavan organisaation ylemmillä tasoilla henkilöstöä kuulematta. Tämä on herättänyt henkilöstössä tunteen, että heitä ja heidän osaamistaan ei arvosteta. Sanelukulttuurin aiheuttama kritiikki koetaan tulkittavan organisaatiossa perinteiseksi uudistuksen muutosvastarinnaksi ja luonnolliseksi sopeutumisprosessiksi muutoksessa. Kokemus henkilöstön osaamisen sivuuttavasta toimintakulttuurista on kuitenkin hyvin haitallista henkilöstöresursseihin kulminoituvan uudistuskäytännön näkökulmasta.

”Käytännössä ja todennäköisesti yksi johdonmukaisin oma urakehitykseni (koko henkilöstö mukaan lukien kaupungilla) on tuhattu. Minut laitettiin hakemaan samaa tehtävää toisen työntekijän kanssa ja minua ei valittu siihen. Kukaan ei tehnyt mitään sen eteen, että olisin saanut osaamista vastaavaa työtä jatkossa kuten piti olla. Objektiivisesti pidän tätä organisaation pahuutena ja epätasa-arvoisena kohteluna ja itseasiassa laittomanakin menettelynä. En ole saanut perusteita menettelyistä eikä asioitani ole käsitelty usean vuoden ajalta.”

Henkilöstö kokee uudistetun järjestelmän olevan entistä byrokraattisempi, toimintoiltaan jäykempi sekä hyvin epäselvä vastuunjaoltaan. Ohjohtamisen kulttuuri ja samanaikainen vaatimus itseohjautuvuudesta ilman tarvittavaa ohjeistusta, on lisännyt sekaannusta työyhteisöjen sisällä. Tällä on suora vaikutus henkilöstön uudistumishalukkuuden ja työhyvinvoinnin alenemiseen sekä ajankäytön tehottomuuteen. Uudistuksen myötä organisaation koetaan muuttuneen kasvottomaksi ja eri toimintojen vastuu- tahojen nimeämisissä on ollut pulmia. Tämä lisää kuormittavuutta läpi organisaation, sillä henkilöstön ajankäyttöä ohjaavat kohtuuttomasti työn järjestelyyn liittyvät seikat, sekä oikeiden vastuutahojen ja henkilöiden löytäminen.

”Uudistuksessa vastuut menivät täysin sekaisin, koska asiaa ei otettu huomioon uudistusta toteutettaessa. Myös pormestarin mallin toteutuksessa asia jäi unhon yöhön. Nykyisin asiasta vastaava pormestari on aiheesta pihalla kuin lintulauta. Työni on vaikeutunut oleellisesti.”

Henkilöstölle tarjotut mahdollisuudet osallistua organisaatiouudistuksen toteuttamiseen vaihtelevat suuresti organisaation eri osien välillä. Kaupunkitasoista osallistumista tukevaa toimintatapaa ei ole ollut käytössä, mikä on luonut suurta hajontaa osallistumismahdollisuuksien tarjoamisessa toimialojen välillä. Joissain toimipisteissä henkilöstölle tarjottiin runsaasti mahdollisuuksia osallistua toimintojen kehittämiseen, kun taas toiset eivät saaneet lainkaan ääntänsä kuuluviin uudistuksen aikana. Tyytymättömyyttä lisää myös se, että henkilöstön mielipiteellä koeta olevan kovinkaan paljon merkitystä uudistuksen toteutuksessa.

”Pitäisi kuitenkin päästä eroon siitä ”näön vuoksi” tekemisestä ja tehdä validointia oikeissa kohdissa. Henkilöstön osallistaminen on myös osittain näennäistä.”

”Uudistus on näkynyt vallan keskittymisenä, todellisen osallisuuden kokonaan puuttumisena suurten muutosten keskellä omassa työssä, yhteistyön supistumisena, resurssien ja toimijoiden puutteena, työyhteisön kutistumisena, toiminnansuunnittelun puutteina. Vain tärkeimmät yhteistyökanavat ovat säilyneet.”

Viestinnällä on erittäin merkittävä rooli osallisuuden kokemuksen muotoutumisessa. Vapaa sana -aineistosta nousi esille useita ongelmia organisaation sisäisessä viestinnässä ja tiedonkulussa johtamisjärjestelmäuudistuksen aikana sekä sen jälkeen. Ongelmia nähdään tiedonkulussa, tiedon avoimuudessa sekä tiedon oikea-aikaisuudessa, ja osaa niistä selitetään ylimmän johdon välisillä jännitteillä. Esille nousi myös, että viestintä on minimaalista eikä sillä edes tavoitella vuorovaikutusta. Avoimen dialogin puute aiheuttaa tunnetta siitä, että heitä saatetaan kuunnella, mutta heitä ei kuulla. Vastauksissa oli useita mainintoja avoimen dialogin puutteesta sekä tiedottamiseen keskittyvästä yksisuuntaisesta viestinnästä.

”Pormestariston todella tulehtuneet välit näkyvät viestinnän suunnittelussa, kun ylin virkamiesjohto tuntuu peittelevän ongelmia / niistä ei puhuta henkilöstön kanssa, henkilöstö pidetään pimennossa ongelmista eikä julkisuudessa näkyvään keskusteluun vaivauduta reagoimaan sisäisesti mitenkään. Läpinäkyvyys puuttuu organisaatiosta ja eletään jonkinlaisessa pelon ilmapiirissä. Usein oma esimies heittää jonkin sen tapaisen kommentin että ”tähän projektiin tai työtehtäviisi voi koska tahansa joku ylempi (projektin ulkopuolinen) taho puuttua Silti kokouksissa yritetään pitää yllä selaista väkisin iloista ”tsemppi-ilmapiiriä.”

Johtopäätökset ja kehittämissuosituks

Muutoksen kääntyminen menestykseksi edellyttää kaupungilta uudistumiskykyä. Uudistumiskyvyn kehittäminen ja ylläpitäminen edellyttävät aktiivisia toimia arjessa ja huomion kiinnittämistä puitteiden lisäksi etenkin johtamiseen, esimiestyöhön ja henkilöstön kokemukseen osallisuudestaan. Helsingin kaupungin uudistumiskyky on toimintamallimuutoksen myötä joiltakin osin kasvanut, mutta pulmiakin on eikä kaupungin uudistumiskykyä ole vielä saatu täysimääräisesti käyttöön.

Suurin syy kaupungin uudistumiskyvyn kasvuun on institutionaalisissa ja rakenteellisissa muutoksissa, joiden myötä puitteet ovat muuttuneet uudistumiskykyä tukeviksi. Poliittikka on tuonut vauhtia kehittämiseen, ja suuret toimialat mahdollistavat yksittäisiä, itsenäisiä virastoja paremmin yhteisen strategian toteuttamisen ja mahdollistavat yhteistyön ilman erillisiä virastorajoja. Uudistumiskyvyn kannalta voidaan tiivistää, että toimintamalliuudistuksen myötä muodostuneet puitteet mahdollistavat, ainakin teoriassa, kehittämisimpulssien viemisen nopeastikin kohti käytännön toimintaa ja etenkin pormestarihallinnon on vahvistanut, ainakin pistemäisesti, kehittämistä.

Kaupungissa on uudistamisessa koettu rytminmuutos, joka ei luonnollisestikaan kaikkia miellytä. Uusi rytmi aiheuttaa uudenlaista kiirettä ja kuormitusta jo ennalta täystyöllistetyille henkilöstölle. Rytminmuutosta suurempi pulma on kuitenkin se, että uudistumiskykyä on pyritty kasvattamaan tuomalla ulkoa sekä johtajia että kehittämisideoita sen sijaan, että olisi tavoiteltu omien asiantuntijoiden luovuuden hyödyntämistä ja kapasiteetin kasvattamista. Ulkoa haettu uudistumiskyvykyys on tulkittu epäluottamuslauseena organisaatiossa pitempään työskennelleen henkilöstön osaamiselle ja kehittymiskyvylle.

Kapasiteetin mahdollistavat puitteet on rakennettu, mutta huomio ei ole ulottunut varsinaisiin resursseihin. Uudistumisen kannalta olennaisimpia resursseja ovat ihmiset, yhdessä tekeminen ja näitä tukeva teknologia ja kulttuuri. Mikäli kaupungissa haetaan systeemistä muutosta, jonka myötä toiminnan jatkuvasta kehittämisestä tulee arkea, on luotava riittävän turvallinen kehittämisilmapiiri, jossa keskeneräisyyden sietäminen ja omasta toiminnasta oppiminen on mahdollista. Uudenlaista suuntaa kehittämiselle voidaan koko kaupungin tasolla etsiä lähtemällä liikkeelle tekijöiden arjesta ja pohtimalla dialogissa heidän kanssaan sitä, mitkä seikat edistävät ja estävät kaupunkilaisten ja asiakkaiden auttamista. Kaupunki on olemassa kaupunkilaisia varten ja merkityksellinen uudenlainen tekeminen voisi kytkeytyä näiden resurssien paremman hyödyntämisen ja asiakasarvon luomisen ympärille.

Strategia on uudistumiskyvyn näkökulmasta hyvä ja huono asia. Helsingin kaupunki on niin suuri kokonaisuus, että uudistustyössä on hyväksyttävä erilaisten kulttuurien ja uudistumisen tapojen ja tahtien rinnakkaisuus. Osa kaupungin työntekijöistä näkee strategian hyvänä ja toimintaa ohjaavana periaateasiakirjana, joka on riittävän kunnianhimoinen ja tiivis, mutta osa puolestaan pitää sitä työnteon arjesta irti olevana visiointina.

Jotta kaupungin strategiasta tulee arkea, pitää laajalle joukolle mahdollistaa osallistuminen sen tekemiseen sekä vähintään mahdollisuus ajatella vapaasti ääneen, miten omassa työssään strategiaa toteuttaa. Ääneen ajattelu puolestaan edellyttää turvallista ja erilaiset näkemykset sallivaa kehittämismyönteistä ilmapiiriä. Uudistumiskyvyn osalta kaikenlainen mikromanageeraus ja ohjohtaminen ovat tuhoisia. Ne vaurioittavat strategisuutta ja ajatusta itseohjautuvuudesta.

Uudistumiskyvyn johtamisessa on puutteita. Johtaminen näyttäytyy paikoin kaoottisena ja se on siirtynyt etäämmälle. Henkilöstöllä on liian kiire ja uudistumiskyky kääri, kun aika menee työtaakasta selviytymiseen. Hyvää on se, että muutos on nostanut esille heikkouksia, joihin kannattaa puuttua ja huonoa henkilöstön kielteinen kokemus osallisuudestaan. Osasyyn tähän on se, että rakenteiden sekä ylimmän johdon vastuiden ja vallan jatkuva on ollut ensimmäisen valtuustokauden ajan niin keskeistä. Käytännön johtamispulma on myös se, että uudistusten nähdään tuoneen mukanaan paljon byrokratiaa, kun epäviralliset keskustelut ovat korvautuneet ”tikettien” tekemisellä ja virallisilla pyynnöillä. Johtamisen osalta uudistumiskyky edellyttää siirtymistä lomakkeista kohtaamisiin ja sähköposti- tai intrakommunikaatiosta läsnäoloon sekä aitoon asiantuntijoiden osaamisen arvostamiseen sekä näkökulman palauttamista asiakkaiden ja kuntalaisten kokemaan arvoon.

Voidaan tiivistäen todeta, että uudistumiskyvyn puitteiden rakentaminen on vienyt niin paljon huomiota, että uudistumiskyvyn johtaminen, henkilöstön osaamisen hyödyntäminen ja omien esihenkilöiden ja johtajien johtamisosaamisen arviointi ja kehittäminen ovat jääneet paitsioon. Tästä syystä uudistus on avannut mahdollisuuksia, joista osa on kyetty hyödyntämään, mutta joista osan hyödyntäminen on jäänyt pahasti kesken.

Uudistumiskykyä tukevat ratkaisut eivät toteuta itseään, vaan tarvitaan toimintaympäristö, jossa on turvallista olla äänessä, johon moniäänisyys kuuluu, jossa pulmatilanteet tunnistetaan ja ongelmiin puututaan aktiivisesti ratkaisumalleja etsien sekä kokeilukulttuuria hyödyntäen. Onnistumisen edellytyksenä on aito dialogi, reflektointi sekä toiminta pelkkien hyvinvointi- ja itseohjautuvuuspuheiden sijaan. Tuloksena on mahdollista saada vaikuttavuutta ja asiakasarvoa hyvinvoivan, uudistumiskykyisen ja työstään ylpeän henkilöstön toteuttamana.

Kehittämissuositukset uudistumiskyvyn vahvistamiseksi voidaan tiivistää seuraavasti:

Jotta Helsingin kaupungissa saadaan hyödynnettyä toimintamallin uudistuksen tuomat mahdollisuudet, on jatkossa kiinnitettävä huomiota huomattavasti enemmän johtamiseen, esimiestyöhön ja henkilöstön kokemukseen osallisuudestaan.

Ulkoa tuodun osaamisen ja ideoiden lisäksi ja toisinaan jopa sijaan on panostettava omien asiantuntijoiden luovuuden hyödyntämiseen ja kapasiteetin kasvattamiseen.

Seuraavalla valtuustokaudella on kiinnitettävä huomio uudistumisen puitteiden sijaan uudistumisen resursseihin: ihmisiin, yhdessä tekemiseen ja näitä tukeva teknologiaan ja kulttuuriin.

Mikäli kaupungissa haetaan systeemistä muutosta, jonka myötä toiminnan jatkuvasta kehittämisestä tulee arkea, on luotava kehittämiselle riittävän turvallinen ja innostava ilmapiiri, jossa moniäänisyys, keskeneräisyyden sietäminen ja omasta toiminnasta oppiminen ovat mahdollisia ja niihin jopa kannustetaan.

Strategian osalta pitää laajalle joukolle mahdollistaa osallistuminen sen tekemiseen sekä vähintään mahdollisuus ajatella vapaasti ääneen, miten omassa työssään strategiaa toteuttaa.

Lähteet

- Boulton, J. G., Allen, P. & Bowman, C. (2015).** Embracing Complexity. Strategic Perspectives for an Age of Turbulence. Oxford University Press. Oxford DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199565252.001.0001
- Castelnovo, W., Misuraca, G. & Savoldelli, A. (2016).** Smart cities governance: The need for a holistic approach to assessing urban participatory policy making. Social Science Computer Review, 34(6), 724–739. DOI: 10.1177/0894439315611103
- Dent, E. B. & Goldberg, S. G. (1999).** Challenging ‘resistance to change’. Journal of Applied Behavioral Science, 35(1), 25–41. DOI: 10.1177/0021886399351003
- Ford, J. D., Ford, L. W. & D’Amelio, A. (2008).** Resistance to change: The rest of the story. Academy of Management Review, 33(2), 362–377. DOI: 10.5465/amr.2008.31193235
- Healey, P., Cars, G., Madanipour, A. & De Magalhães, C. (2002).** Transforming governance, institutional analysis and institutional capacity. Teoksessa Cars, G., Healey, P., Madanipour, A. & De Magalhães, C. (toim.), Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux. (s. 6–28). Aldershot: Ashgate. DOI: 10.4324/9781315202877-2
- Isola, A. M., Kaartinen, H., Leemann, L., Läpäri, R., Schneider, T., Valtari, S., & Keto-Tokoi, A. (2017).** Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. THL. Työpaperi 33/2017.
- Jäntti, A. & Haveri A. (2020).** Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen arviointi - Akateemisen kokonaisarvioinnin väliraportti 2020. 1–11. Tampereen yliopisto. <https://www.hel.fi/static/helsinki/julkaisut/tampereen-yliopiston-arviointitutkimuksen-valiraportti.pdf>
- Kosonen, K.-J. (2001).** Institutionaalinen kapasiteetti ja alueellinen innovaatiokyvykyys. Teoksessa Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (toim.), Alueiden kilpailukyky kahdeksan elementtiä. (s. 109–128). Acta nro 137. Suomen Kuntaliitto.
- Mahajan, A., Bishop, J. W. & Scott, D. (2012).** Does Trust in Top Management Mediate Top Management Communication, Employee Involvement and Organizational Commitment Relationships? Journal of Managerial Issues, 24(2), 173–190.

- Meijer, A. & Bolívar, M. P. R. (2015).** Governing the smart city: A review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392–408. DOI: 10.1177/0020852314564308
- Mäki, A. (2017).** Johtajuuskulttuuri: toiveiden, tekojen ja tulkintojen tihentymä: tutkimus johtajuuskulttuurin olemuksesta ja kehittämisestä asiantuntijaorganisaatioissa. Vaasan yliopisto.
- Nam, T. & Pardo, T. (2011).** Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people and institutions. *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference*, 282–291. DOI: 10.1145/2037556.2037602
- Nam, T., & Pardo, T. A. (2014).** The changing face of a city government: A case study of Philly311. *Government Information Quarterly*, 31(1), S1–S9. DOI: 10.1016/j.giq.2014.01.002
- Pietiläinen, V. (2010).** Johtajan ammatillisten kompetenssien profiloituminen kompleksisessa toimintaympäristössä – Tapausesimerkkinä opetustoimen alaiset oppilaitosorganisaatiot. Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta.
- Raivio, H. & Karjalainen, J. (2013).** Osallisuus ei ole keino tai väline – palvelut ovat! Teoksessa Era, T. (toim.), *Osallisuutta vai pakkoa?* Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 156. (s. 12–34). Jyväskylä: JAMK.
- Rapoport, E., Acuto, M. & Grcheva, L. (2019).** *Leading cities: a global review of city leadership.* UCL Press. DOI: 10.2307/j.ctv8jp0qg
- Salonen, M. (2015).** *Systeeminen johtaminen julkisella sektorilla. Kokemuksia lasten ja nuorten hyvinvoinnin johtamisrakenteen levittämisestä.* Helsingin kaupungin opetusvirasto. https://www.researchgate.net/publication/289189070_Systeeminen_johtaminen_julkisella_sektorilla_Kokemuk_sia_lasten_ja_nuorten_hyvinvoinnin_johtamisrakenteen_levittamisesta
- Senge, P. (2006).** *The Fifth Discipline. The Art & Practice of the Learning Organization.* New York: Random House Business.
- Thomas, R. & Hardy, C. (2011).** Reframing resistance to organizational change. *Scandinavian Journal of Management*, 27(3), 322–331. DOI: 10.1016/j.scaman.2011.05.004

Tietojohtaminen osana kaupunkihallintaa - strategiasta käytäntöön

Aki Jääskeläinen, Virpi Sillanpää, Nina Helander & Reetta Kinnunen

Johdanto

Kunnat ja kaupungit ovat vastuussa erilaisista yhteiskunnallisista palvelutehtävistä. Tämän lisäksi kaupunkien ja kuntien odotetaan olevan vastuullisessa roolissa erilaisten haasteiden kuten ilmastonmuutoksen, ikääntyvän väestön ja COVID-19-viruksen ratkaisemisessa yhdessä maan hallituksen kanssa. Tällainen kehitys on entisestään lisännyt tiedon hyödyntämisen merkitystä menestystekijänä nyky-yhteiskunnassa. Kehittämällä tiedon hyödyntämistä on mahdollista sekä tehdä enemmän tietoon perustuvia päätöksiä että palvella kansalaisia paremmin sekä käyttää resursseja tehokkaammin.

Tietojohtamisen tarkoituksena on kerätä, käsitellä, järjestää, tallentaa, jakaa ja hyödyntää tietoja tavalla, joka parantaa yksilön ja organisaation päätöksentekoa ja toimintaa. Kaupunkien ja kuntien nykyinen digitalisaatiotrendi muuttaa tapaa, jolla näitä toimintoja voidaan toteuttaa. Kyky hallita tieto- ja tietämysresursseja on ratkaisevan tärkeää ja digitalisaation hyödyntämisestä on vielä paljon opittavaa.

Tämän artikkelin tavoitteena on selvittää tietojohtamisen ja digitalisaation tilaa Helsingin kaupungilla, sekä tunnistaa tekijöitä ja toimenpiteitä, joiden avulla tietojohtamista ja digitalisaatiota voidaan edelleen kehittää. Artikkelin teoreettinen tausta perustuu Choon tietojohtamisen prosessimalliin (2002) ja sen pohjalta kehitettyyn tietojohtamisen arviointimalliin (Jääskeläinen ym. 2020). Kaupungin tietojohtamisen ja digitalisaation tilan arvio perustuu Helsingin kaupungilla alkuvuodesta 2020 toteutettuun tietojohtamisen arviointimalliin pohjautuvaan kyselyyn sekä kaupungin päätöksentekijöiden haastatteluaiaineistoon. Kehittämissuosituksen osalta teoriataustaa täydennetään hyödyntämällä digiajan hallinnon ja tietojohtamisen implementoinnin viitekehyksiä.

Tietojohtaminen prosessina

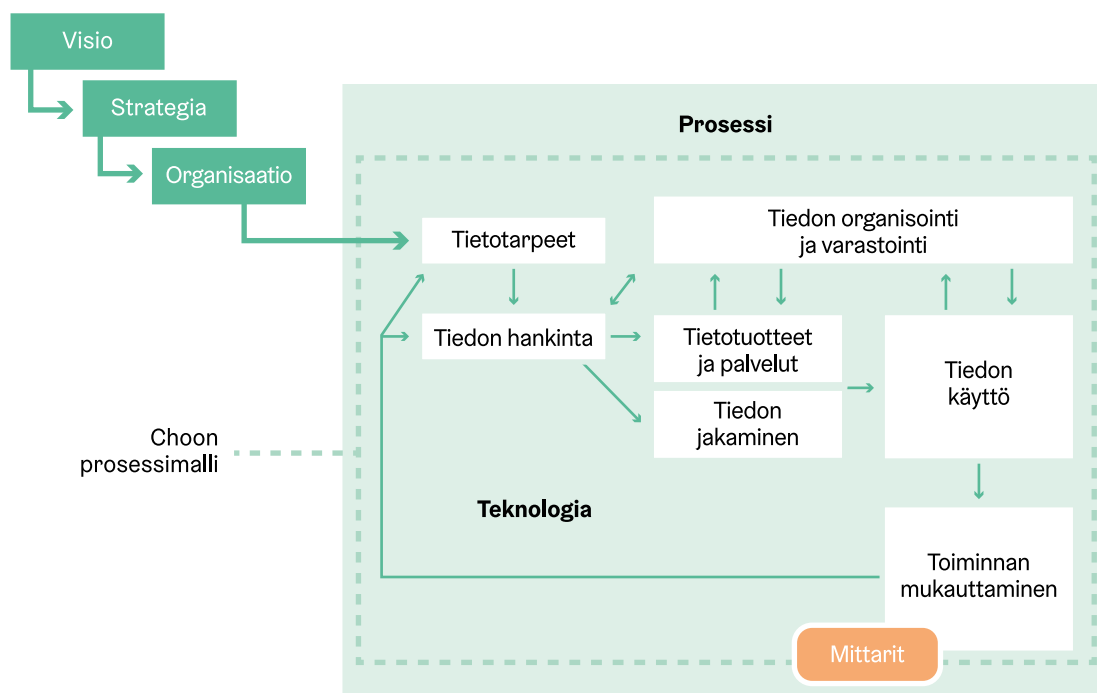
Tietojohtamisen keskiössä on tiedon hyödyntäminen parhaalla mahdollisella tavalla organisaatioiden päätöksenteossa. Jotta tietoa voidaan hyödyntää tehokkaasti, tarvitaan organisaatioissa osaamista siitä, miten tietoa hankitaan, talletetaan, analysoidaan, yhdistellään, jaetaan, siirretään, suojataan ja käytetään organisaatioissa. Tietojohtaminen pyrkiikin vastaamaan tieto- ja palveluyhteiskunnan johtamishaasteisiin mm. seuraavien kysymysten kautta: Millaisilla tietojohtamisen käytänteillä ja työkaluilla johtamista tuetaan? Miten toimintaa johdetaan tiedon avulla? Miten tiedosta luodaan arvoa?

Tietojohtamisessa luontainen kehittämisen tapa on lähestyä asiaa prosessinäkökulmasta. Kirjallisuudessa onkin esitetty useita prosessimalleja, joilla pyritään tukemaan organisaatioiden tietojohtamista ja laajemmin tietoperustaista arvonluontia (Laihonen ym. 2013). Yksi tunnetuimmista malleista on Choon prosessimalli (1995, 1998, 2002), jossa tietojohtamista kuvataan jatkuvaksi, kuudesta toisiinsa läheisesti liittyvästä vaiheesta koostuvaksi sykliseksi. Sykli alkaa tietotarpeiden määrittelyllä: ensimmäisessä vaiheessa on tärkeä tunnistaa organisaatiossa olevat tietotarpeet, jotta syklin seuraavassa vaiheessa pystytään hankkimaan tarpeita vastaavaa relevanttia tietoa. Tietotarpeilla tarkoitetaan olemassa olevan tiedon ja päätöksentekoa tai tiettyjen toimien

suorittamista varten tarvittavan tiedon välistä kuilua. Tehokas tietojohdaminen edellyttää tarkkaa kuvausta tietotarpeista (Choo 1995), jotta vältettäisiin turhan tiedon kerääminen ja prosessointi. Syklin toinen vaihe on tiedonhankintavaihe, jossa tietoja kerätään sekä ulkoisista lähteistä, kuten kilpailijoilta ja asiakkailta, että sisäisistä lähteistä, kuten operatiivisista tietokannoista ja tietojärjestelmistä, mutta myös organisaation omalta henkilökunnalta. Kerätyt tiedot tallennetaan syklin seuraavassa vaiheessa organisaation järjestelmiin ja yhdistellään tarvittaessa muiden tietolähteiden kanssa. Tämä tarkoittaa tiedon analysointi- ja organisointivaihetta, joka helpottaa prosessin seuraavaa vaihetta, eli tiedon jakamisen vaihetta. Tiedon laaja jakaminen tukee organisaation oppimista, sillä tavoitteena on, että useiden eri ihmisten käsittelemä ja useista eri lähteistä saatu tieto voidaan yhdistää syvemmän ymmärryksen luomiseksi (Choo 1998). Tiedon jakamisessa on lisäksi olennaisen tärkeää, että luotettavat tiedot ovat oikeassa muodossa ja saavuttavat oikean käyttäjän oikeaan aikaan ja oikeassa paikassa (Choo 2002). Prosessimallin perimmäinen tavoite on tiedon hyödyntäminen, sillä tieto on arvokasta vain silloin, kun sitä käytetään. Parhaimmillaan tietoa käytetään aktiivisesti päätöksenteossa ja operatiivisessa kehityksessä, mikä johtaa todellisiin muutoksiin organisaation toiminnassa. Kun tapahtuneita muutoksia mitataan ja tarkistetaan, opitaan tapahtuneesta ja siten tunnistetaan uusia kehitystarpeita, ja sykli alkaa jälleen alusta.

Kuvassa 1 esitetään nämä edellä kuvatun prosessimallin kuusi eri vaihetta. Koska mallin mukainen tiedon prosessoinnin sykli ei toimi tyhjiössä, ikään kuin erillään organisaation muusta toiminnasta ja johtamisesta, kuvassa 1 tämä malli on yhdistetty laajempaan organisaation strategisen johtamisen viitekehykseen. Viitekehys nivoo yhteen organisaation vision, strategian, organisaatorakenteen ja -prosessit, mittarit sekä varsinaisen tietojohdamisen prosessimallin vaiheet. Tietojohdamisen perusta rakentuu organisaation tavoitteille ja lähtökohdille, eikä tietojohdamista voida täysin erottaa omaksi funktiokseen erikseen muusta organisaation johtamisesta.

Kuvio 1. Tietojohdamisen prosessin osatekijät



Aineisto ja menetelmät

Tietojohdamisen tilan arvioimiseksi toteutettiin alkuvuodesta 2019 verkkokysely Helsingin kaupungin viranhaltijoille ja työntekijöille. Vastaajia pyydettiin arvioimaan kyselyssä esitettyjä väittämiä Likert-asteikolla. Kysely muodostui noin sadasta tietojohdamisen hyviä käytänteitä kuvaavasta väitteestä, joihin vastattiin viisiportaisella likert-asteikolla: täysin eri mieltä, jokseenkin eri mieltä, ei samaa eikä eri mieltä, jokseenkin samaa mieltä, täysin samaa mieltä.

Kysely suunnattiin kaupunginkanslian sekä eri toimialojen johtajille, esimiehille sekä asiantuntijoille. Tutkimus lähetettiin 1281 vastaajalle, joista 18 % on johtajia, 30 % esimiehiä, ja 52 % asiantuntijoita. Vastaajat edustivat keskushallintoa (29 %) ja toimialoja, mukaan lukien kasvatus ja koulutus (22 %), kaupunkiympäristö (14 %), kulttuuri ja vapaa-aika (13 %) sekä sosiaali- ja terveystoimiala (16 %). Kaupungin liikelaitokset kattoivat 6 % vastaajista. Suurin osa vastaajista oli työskennellyt kunnassa yli 10 vuotta. Kyselyyn osallistui 379 vastaajaa, jolloin vastausprosentti oli noin 30 %. Toimialoitain vastausprosentit olivat seuraavat: kaupunginkanslia ja keskushallinto (33 %), kasvatus ja koulutus (25 %), kaupunkiympäristö (24 %), kulttuuri ja vapaa-aika (25 %), sosiaali- ja terveys (25 %).

Kysely perustuu vuonna 2018 luotuun tietojohdamisen arviointimalliin (Jääskeläinen ym. 2020), jonka avulla tarkasteltiin maakuntien tilannetta tietojohdamisen suunnittelussa ja kehittämisessä (Leskelä ym. 2019). Kysely pohjautuu pääosin edellä kuvattuihin tietojohdamisen prosessin osatekijöihin, mutta toiminnan mukauttamisen näkökulma on huomioitu osana tiedon käyttöä. Kyselyä muokattiin Helsingin kaupungin tarpeisiin. Kysely arvioi tietojohdamisen eri osa-alueiden tilaa sekä johtamis- ja hallintamallin uudistuksen vaikutusta tietojohdamisen osa-alueisiin. Koska väliraportoinnissa (Jäntti & Haveri 2020) johtamis- ja hallintamallin uudistuksen vaikutukset havaittiin hyvin rajallisiksi tietojohdamisen prosessiin ja sen eri vaiheisiin, tässä artikkelissa keskitytään erityisesti tietojohdamisen tilaa koskeviin tuloksiin.

Kyselyä täydentävänä tutkimusaineistona on hyödynnetty vuosina 2019 ja 2020 kerättyä haastatteluaineistoa. Vuoden 2019 haastattelujen tietojohdamista koskevat kysymykset kartoittivat pormestariston, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemyksiä digitalisaation ja tietojohdamisen tuomasta lisäarvosta kaupungin kehittämiseen. Vuoden 2020 haastatteluissa kartoitettiin tiedolla johtamiseen ja digitalisaatioon liittyviä haasteita sekä keinoja, joiden avulla tiedolla johtamista ja digitalisaatiota voidaan kehittää edelleen. Tietojohdamisen kysymykset herättivät keskustelua erityisesti viranhaltijoiden ja pormestariston haastatteluissa, jonka vuoksi tässä artikkelissa käytetty aineisto painottuu edellä mainittujen henkilöstöryhmien haastatteluihin, kokonaisuudessaan 23 haastatteluun.

Tulokset

Tietojohdamisen tila kaupungin tasolla

Taulukko 1 kokoa tietojohdamisen tilaa arvioineen kyselyn tuloksia. Siinä kuvataan tuloksia kahdella tapaa: kaikkien vastausten keskiarvon (1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä) sekä samaa (vastaukset jokseenkin samaa mieltä, täysin samaa mieltä) tai eri mieltä (vastaukset jokseenkin eri mieltä, täysin eri mieltä) vastausten osuuksien avulla. Kunkin sarakkeen tuloksen taustalla on useita kysymyksiä, jotka kuvaavat kyseistä tietojohdamisen näkökulmaa.

Tulosten perusteella tietojohdamisessa on vielä varsin paljon kehitettävää. Tietojohdamisen hyviä käytäntöjä kuvaavien väittämien kanssa eri mieltä olevien vastaajien

osuus on suuri useammassa osa-alueessa. Vastaajat olivat useammin eri kuin samaa mieltä väittämien kanssa, jotka liittyivät tiedon hankintaan ja hallintaan, tiedon organisointiin ja varastointiin sekä olemassa olevin tietotuotteisiin ja -palveluihin. Vastaajat kokevat saavansa tietoa heitä koskevista tavoitteista ja tuloksista kohtuullisesti. Avoimen datan hyödyntämistä ja tiedon jakamista organisaatiossa edistetään varsin hyvin, ja erityisesti päätöksenteon tasolla tietoa on käytettävissä kohtuullisen hyvin. Mittaustietoa ja monipuolisia mittareita on käytössä melko laajalti. Toisaalta mittaustiedon laatu ja mitattavien asioiden välisten yhteyksien analysointi ovat heikolla tasolla. Vaikka tietoa varastoidaan koko organisaation tasolla kohtuullisesti, vastaajat kokivat, että tiedon analysointiin ei ole riittäviä resursseja. Erityisesti tiedon analysointipalvelut koettiin riittämättömiksi. Seuraavassa tarkastellaan kyselyn tuloksia osa-alueittain hieman tarkemmin.

Taulukko 1. Tietojohtamisen yleistila – tulokset osa-alueittain

Näkökulma	Keskiarvo (1-5)	Samaa mieltä vastausten osuus kaikista vastauksista, %	Eri mieltä vastausten osuus kaikista vastauksista, %
Visio ja strategia	3,07	42	35
Hallinnollinen näkökulma	2,91	34	40
Tietotarpeet	3,17	45	29
Tiedon hankinta	2,54	22	53
Tiedon organisointi ja varastointi	2,45	17	54
Tietotuotteet ja palvelut	2,51	21	48
Tiedon jakaminen	3,23	49	26
Tiedon käyttö	3,03	38	32
Mittarit	3,15	40	27

Haastatteluaineisto tukee pääosin tietojohtamisen kyselyn avulla saatua kuvaa tietojohtamisen tilasta. Haastatteluaineiston analyysissä keskitytään erityisesti tiedolla johtamisen eri osa-alueisiin liittyvien haasteiden paikantamiseen ja tarkentamiseen sekä tuodaan esiin haastateltavien esittämiä ratkaisuehdotuksia. Haastatteluiden perusteella kaupungin tietojohtamisen nähdään olevan kehitysvaiheessa; tietojohtamiseen panostetaan, sekä kaupungin tasolla että eri toimialoilla, mutta työ on vielä kesken. Erään haastateltavan sanoin ”Tiedolla johtaminen on aika lapsenkengissä meillä vielä”. Kaupungissa luodaan tietopohjaa, kerätään dataa, kehitetään osaamista datan hyödyntämiseen ja tehdään tiedolla johtamisen hankkeita. Kehitystyön ansiosta on saatu käyttöön uusia tietojohtamisen välineitä, kuten uudet asiakas- ja potilastietojärjestelmät, mutta tietojohtaminen ei ole edennyt vielä käytännön tasolle niin, että se olisi osa jokapäiväistä tekemistä. Koronatilanne on vauhdittanut kaupungin tietojohtamista monin eri tavoin, kun huomattiin, että tietoa ei pystytty tuottamaan päätöksenteon tueksi siten kuten pitäisi. Tilanne ’pakotti’ suureen harppaukseen kehitystyössä; yhteinen tahtotila tiedon tuottamiseen nopeasti ja automatisoidusti edesauttoi ratkaisujen nopeaa kehittämistä. Haastatteluissa nähtiin, että organisaation suuri koko ja valtava tiedon määrä lisäävät tietojohtamisen haasteellisuutta.

Tietojohdamisen kytkentä visioon ja strategiaan on vahvemmallalla tasolla kuin useat muut tietojohdamisen alueet. Uudistuksella ei nähdä merkittävää yhteyttä tietojohdamisen roolin vahvistumiseen osana strategista johtamista. Kyselyn avoimien vastauksien analyysin perusteella tietojohdamiseen on viime aikoina alettu kiinnittää enemmän huomiota, mutta tämä panostus ei vielä näy kovin hyvin käytännön tasolla. Tarve tietojohdamisen kehittämiseen nähtiin yhä suuremmaksi ja erilaisia kehittämisprojekteja tunnistettiin olevan paljon. Muutokset ovat kuitenkin hitaita ja asian kehittäminen on kesken. Eräs vastaajista kommentoi asiaa seuraavasti:

”Isossa hierarkkisessa organisaatiossa todelliset muutokset tapahtuvat hitaasti. Omaan yksikköön asti tietojohdaminen ei ole konkretisoitunut vielä millään tavalla. Ylätasolla uudistuksia, hyviä sellaisia, käynnistetään, mutta täytöntöönpano ontuu...”

Haastatteluaineiston perusteella tietojohdaminen, erityisesti digitaalisuus ja sähköiset palvelut ovat tärkeä osa kaupungin strategiaa. Digitalisaation odotetaan muuttavan yhteiskunnassa kaikkea tekemistä; työnteon tapoja, mutta myös tapoja viettää vapaa-aikaa. Uuden johtamisjärjestelmän avulla on pyritty kytkemään tietojohdamista aikaisempaa kiinteämmin osaksi organisaation strategiaa, joka näkyy erityisesti panostuksina digitalisaatioon sekä tiedolla johtamisen hankkeisiin. Helsingin kaupunki on palkannut digitalisaatiojohtajan, jonka vastuulla olevan valmistelutyön avulla pyritään vastaamaan siihen, miten Helsinki voisi olla maailman parhaiten digitalisaatiota hyödyntävä organisaatio. Kaupungissa on myös digitalisaation johtoryhmä ja digitalisaatio-ohjelma. Tietojohdamisen ja digitalisaation merkitys on tunnistettu strategisella tasolla. Haastatteluissa kuitenkin toivottiin selkeämpää tiedolla johtamisen strategiaa, jonka avulla pystyttäisiin paremmin määrittelemään mitä tietoa pitäisi alkaa keräämään, ja miten toimintaa ja palveluja lähdetäisiin kehittämään saadun tietopohjan perusteella.

Strategisella tasolla digitalisaation haasteena nähtiin olevan toiminnan muutoksen analysointi, ei niinkään teknologian tai järjestelmien kehittäminen. Digitalisaatio vaikuttaa toimintaan, mutta nähtiin, että ei ole tehty riittävästi analyysiä siitä, minkälaista toiminnan muutosta tavoitellaan, tai miten palveluiden kehitystä priorisoidaan. Muutos vaatii merkittävästi resursseja ja osaamista ja tarvitsee tuekseen selkeitä tavoitteita.

Tietojohdamista tukeva hallinto on kokonaisuutena hieman heikommalla tasolla verrattuna tietojohdamisen tilaan osana Helsingin strategista johtamista. Tietojohdamiselle ja sen kehittämiselle löytyy tukea ja se koetaan organisaatiossa kohtuullisen myönteisessä valossa. Kuitenkin ymmärrys ja resurssit hyödyntää tietoa ovat heikolla tasolla. Uudistuksella ei ole ollut selkeää vaikutusta tietojohdamisen saamaan resursointiin ja tukeen. Avoimien vastausten perusteella tietojohdamisen kehittäminen on ollut paljon esillä organisaation ylätasolla, mutta hyvien käytänteiden jalkautuminen on vielä kesken. Toimialamallin nähdään antavan entistä paremman alustan tietojohdamiselle, mutta muutokset eivät vielä näy. Toisaalta organisaatiossa tunnistetaan edelleen siiloutuneisuutta ja byrokratiaa, mikä heikentää tiedon kulkua yksiköiden välillä ja tiedon saatavuutta. Keskeisenä haasteena tietojohdamisen edistämiseksi nähdään osaamisen ja resurssien riittämättömyys. Eräs vastaajista avasi asiaa seuraavasti:

”Asian eteenpäinviemiseen tarvittavat ’tausta ja tukiresurssit’ ovat riittämättömiä asian punnekaaseen eteenpäin viemiseen, joten monesti on pitkälti kiinni yksilöstä itsestään ja yksittäisten työntekijöiden panoksesta asioiden edistämiseen. Yritystä ja kiinnostusta on mutta kehitettävää olisi paljon, joka edellyttäisi lisää resursointia. Kaupunkitasoinen tuki on mielestäni olematonta.”

Myös haastatteluaineistossa osaamisen puute nousi tiedolla johtamisen keskeiseksi haasteeksi. Tiedon hyödyntämisen keskeiseksi ongelmaksi nähtiin se, että kaupungilla ei ole riittävästi analytiikan osaajia, jotka pystyvät muuttamaan tietomassan/datan päätöksenteossa hyödynnettäväksi tiedoksi – luomaan tiedosta arvoa. Nyt luodaan digitaalista perustaa, mutta osaaminen sen toteuttamiseen puuttuu. Osaajista on pula, vaikka heitä on yritetty myös rekrytoida. Yhtenä syynä pidetään julkisen sektorin palkkojen heikkoa kilpailukykyä.

Haastatteluissa oli myös havaittavissa tyytymättömyyttä ja epätietoisuutta sen suhteen, kuka vastaa tiedolla johtamisen kokonaisuudesta. Tämä näkyy esimerkiksi siten, että toiminnan tunnuslukuja ei saada riittävästi käyttöön. Tiedon prosessoinnissa nähtiin olevan koordinoinnin puutetta; jokainen joutuu prosessoimaan tarvitsemansa tiedon itse, mikä kuluttaa valtavasti resursseja kaupungin tasolla. Kuten aikaisemmin mainittiin, koronatilanne osoitti organisaation kykenevän nopeaan toimintaan tiedon tuottamisessa ja automatisoinnissa, kun on yhteinen tahtotila. Tilanne edellytti osaamisen yhdistämistä; datalähteiden määrittelyä, datan keruun automatisoinnin suunnittelua sekä visualisoinnin suunnittelua. Kriisin kautta saatiin otettua nopeasti suuri kehitysaskel.

Hallinnolliset tekijät korostuivat erityisesti digitalisaation haasteista keskusteltaessa. Helsingin kaupungilla on digijohtaja, joka koordinoi digistrategiaa. Tämä nähtiin hyvänä siinä mielessä, että digi-infraan liittyviä asioita aletaan johtaa paremmin keskitettynä kokonaisuutena. Haastatteluissa esiintyi kuitenkin jonkin verran epätietoisuutta siitä, kuka johtaa digitalisaation mitään osa-aluetta. Tämä puolestaan heijastuu digitalisaatioon liittyvien asioiden toimeenpanoon ja aiheutti kysymyksiä siitä, miten asioita saadaan edistettyä nopeammin. Digitalisaatio näyttäytyy vielä sirpaleisina kokeiluina, eikä iso kuva digitalisaatiosta ole vielä täysin hahmottunut.

Digitalisaation toimeenpanossa tulisi löytää sopivat ratkaisut sen suhteen, mitkä asiat keskistetään kaupungin kansliaan digiyksikön alle, ja mitkä kuuluvat toimialoille (keskittäminen/hajauttaminen). Eräs haastateltava toi esiin, että toimialaspesifit järjestelmät, jotka edellyttävät substanssiosaamista, olisi hyvä pitää toimialoilla, jolloin toimialoilla pysyisi niiden tarvitsema osaaminen. Haastatteluissa pohdittiin, missä määrin digitalisaatiota saadaan tehtyä yhdessä eri toimialojen kesken. Eräs haastateltava toi esiin myös, että palvelumuotoilu, digitalisaatio ja osallisuus pitäisi pystyä tuomaan yhdeksi prosessiksi, Helsingin kehittämisen tavaksi. Nyt näitä viedään eteenpäin kolmena erillisenä kaistana.

Resurssien puute nähtiin yhtenä digitalisaation haasteena. Useassa haastattelussa tuotiin esiin, että digitalisaation edellytysten, 'konehuoneen' pitäisi olla kunnossa; on oltava oikeanlaiset laitteet, yhteydet (laajakaista) ja järjestelmät sekä osaaminen, joiden päälle digitalisaatiota, kuten sähköistä asiointia ja tekoälyn parempaa hyödyntämistä, voidaan rakentaa. Tällä hetkellä tämä digitaalinen perusta ei ole vielä valmis. Edellytysten luomisen haasteena nähtiin se, että digitalisaatio nähdään helposti kulueränä. Toki digitalisaatio on iso investointi, sillä laitteiden lisäksi täytyy investoida toimivuuteen ja toimintatapojen muutokseen. Digiohjelmaan sisältyy data-analytiikan vahvistaminen, mutta se ei ole vielä toteutunut. Henkilöstön osaamisen puute (mm. kvantitatiivisten, tilastollisten menetelmien hallinta) nähtiin olevan osasyynä tähän.

Henkilöstön kouluttamista ehdotetaan ratkaisuksi tietojohdamisen haasteisiin. Koulutusta on jo jossakin määrin järjestetty, esimerkiksi keskijohtoa on koulutettu uusista teknologioista (kuten tekoäly) ja niiden tuomista mahdollisuuksista. Haastatteluissa nähtiin kuitenkin tarvetta kouluttaa henkilöstöä edelleen esimerkiksi siten, että ensin ylin johto, sitten keskijohto ja toimialojen palvelukokonaisuus ja päälliköt saisivat koulutusta digitalisaatioon ja tiedolla johtamiseen liittyen.

Tietotarpeiden tunnistaminen on kohtuullisen hyvällä tasolla. Organisaatiossa ymmärretään monipuolisesti erilaiset tietotarpeet. Uudistuksella ei ole ollut havaittavaa

vaikutusta siihen, kuinka tietotarpeita tunnistetaan. Kyselyn avoimien vastausten perusteella tietotarpeet kyllä tunnistetaan varsin hyvin, mutta haluttua tietoa ei saada käyttöön esimerkiksi tietojärjestelmien irrallisuuden vuoksi. Lisäksi tarvitaan osaaamista, jotta kyetään määrittämään tietotarpeita uudestaan toimintaympäristön muuttuessa. Tietotarpeiden tunnistamisessa havaittiin tiettyä pistemäisyyttä, yksittäisten tarpeiden korostusta, mikä voi heikentää isojen kokonaisuuksien hallintaa. Yksi vastaajista kuvasi asiaa näin:

”Johtamisen näkökulmasta ymmärrys syntyy sekä ”ylhäältä alas” että ”alhaalta ylös”, mutta itse toivoisin tähän myös enemmän ylimmän johdon tukea - mistä teemoista olisi erityisen tärkeä tuottaa tietoa, mitä aiheita ja hankkeita tulisi priorisoida. Tässä tarvittaisiin lisää kaupunkiyhteistä koordinaatiota, sillä tietoa tuotetaan eri puolilla organisaatiota, Olisi tärkeä sopia yhteisesti, kuka vastaa minkäkin tiedon tuottamisesta. Nyt tämä sovitaan liikaa tapauskohtaisesti.”

Kyselyn tuloksiin verrattuna haastatteluissa tietotarpeet nousivat yllättävän keskeiseksi haasteeksi. Useammassa haastattelussa nousi esiin epätietoisuus sen suhteen, että osataanko päätöksenteon tueksi pyytää oikeita tietoja. Johdolla ei ole välttämättä kuvaa siitä, mitä tietoa tuotetaan ja mitä on saatavilla. Tällöin tietoa ei välttämättä myöskään osata hyödyntää optimaalisesti. Eräs haastateltava kuvasi tilannetta:

”Täytyy tietää mitä tarvii, ja sitten täytyy olla se porukka, joka pystyy sitä tietoa oikeasti tuottamaan”.

Tietojohdamisen haasteeksi koettiin, ettei kaupunkitasoisesti ole määritelty, mitä tietoa pitäisi kerätä ja analysoida. Tämä koettiin merkittävänä haasteena, sillä nähtiin, että käytössä oleva tieto alkaa ohjata myös ajattelua. Esimerkkinä mainittiin tiedonhankinnan keskittyminen haastaviin ryhmiin, kuten niihin väestöryhmiin, jotka käyttävät eniten palveluja, vaikka ne edustaisivat vain vähemmistöä omassa viiteryhmissään. Tällöin tietoa ei kerry koko viiteryhmän tai laajemmin kuntalaisten vahvuuksista ja motivaatiosta.

Tiedon hankintaan liittyvien prosessien tila sekä tiedon saatavuus ovat heikolla tasolla organisaatiossa. Tiedonkeruun koetaan olevan kuitenkin kohtuullisen monipuolista. Tiedon saatavuus ei ole lisääntynyt uudistuksen myötä. Avoimien vastausten perusteella tiedon hankinnassa on haasteita muun muassa seuraavien syiden takia:

- tietojärjestelmät ovat kankeita ja päällekkäisiä
- tieto on pirstaloitunutta, rajapinnat puuttuvat tiedon keräämisessä
- tiedon hankinta vaatii liikaa manuaalista työtä eikä siihen ole vakiintuneita prosesseja.

Toisaalta joidenkin vastaajien mukaan asiassa on päästy myös eteenpäin. Esimerkiksi järjestelmien ja laitteistojen hankinnassa on huomioitu aiempaa paremmin tiedon keräämisen tarpeet esimerkiksi tarkempien rajapintakuvausten muodossa.

Myös haastattelujen perustella tiedon hankinta on yksi tietojohdamisen keskeisistä haasteista. Tällä hetkellä tiedon keräämisen prosessit eivät ole kovin tehokkaita tai automatisoituja, vaan tiedon tuottaminen vaatii merkittävästi manuaalista työtä. Koronakriisi paljasti tilanteen ja vauhditti omalta osaltaan tiedon hankinnan automatisointia. Kuten eräs haastateltavista kuvasi asiaa: ”Koronan pahimpana aikana todettiin, että meillä lasketaan manuaalisesti yhteen kuolleita hoivakodeissa”. Kaupungin ja eri toimijoiden ja viranomaisten, kuten valtio, sairaanhoitopiirit, järjestelmät eivät keskustele keskenään, mikä omalta osaltaan hankaloittaa tiedon hankintaa ja jakamista.

Tietotuotteiden ja palveluiden tilaan suhtaudutaan varsin kriittisesti. Dataa pystytään tarkastelemaan jossain määrin eri tarkkuustasoilla. Tiedon analysointiin ei ole riittäviä resursseja, eikä analytiikan koeta tuottavan lisäarvoa organisaatiolle. Uudistuksen ei koeta vaikuttaneen myönteisesti tietotuotteiden ja palveluiden kehittymiseen. Avointen vastausten perusteella työkalut ja osaaminen ovat puutteellisia tiedon analytiikkaan liittyen. Manuaalista työtä ja Exceliä tarvitaan edelleen liikaa. Eräs vastaajista kommentoi asiaa näin:

”Monista käsin ylläpidettävistä paperi- ja taulukkolaskentatiedostoista useiden tietojen yhdistely ja analysointi niin aikaa vievää, että ei työaika riitä eikä ole järkevää, kun virhemahdollisuudet huimat. Odotan paljon kaupungin digityöryhmältä! Onnistumista auttaisi esim. johtamis- ja esimieskoulutuksiin tämän näkökulman lisääminen.”

Toinen vastaaja muotoili haastetta seuraavasti:

”Samat vanhat järjestelmät pyörii ja jos niitä kehitetään, niin kehitetään täysin kyseisen järjestelmän asiantuntijan näkökulmasta ja he eivät osaa tietojohtamista tai tiedon hyödyntämistä arvioida kuin ainoastaan omasta suppeasta tarpeestaan nähden.”

Tiedon organisoinnissa ja varastoinnissa on kehitettävää. Tiedon yhdenmukaisuus ja integraation taso organisaatiossa on alhainen. Erityisesti IT-arkkitehtuurin tila koetaan heikoksi. Tiedon organisoinnin ja varastoinnin ei koeta kehittyneen parempaan suuntaan uudistuksen myötä. Avomien vastausten pohjalta näyttää siltä, että tiedon integroinnissa on puutteita, tieto on hajallaan ja tietoaltaita on käytössä rajallisesti. Masterdataa³ ei ole rakennettu organisaatiouudistuksen jälkeen ja sen tarpeeseen on vasta hiljattain herätty. Datan laatu aiheuttaa ongelmia ja sitä on vaikea yhtenäistää. Datan organisoimisen ja varastoimisen käytännöt joko puuttuvat tai ovat hyvin erilaisia eri puolella organisaatiota. Eräs vastaajista kuvasi asiaa seuraavaan tapaan:

”Tieto on jokaisessa järjestelmässä omana tietonaan. Integraatiot puuttuu lähes kokonaan. Ihminen on integraatio, joka siirtää tietoa järjestelmästä toiseen. Näytöt lisääntyvät kun pitää olla monta järjestelmää auki. Virhemahdollisuudet kasvaa, ja missä on viimeisin oikea tieto, ei ole edes tiedossa. Tieto pitää kerätä useista järjestelmistä.”

Haastatteluissa näkyi tiedon organisoinnin ja varastoinnin sekä tietopalveluiden, kuten analytiikkapalveluiden merkitys tietojohtamisen mahdollistajana. Ongelmana nähtiin 'valtava vanhat tietojärjestelmät', joiden vuoksi tarvittavan tiedon tuottaminen vaatii paljon manuaalista työtä. Manuaalisen työn määrä nousi haastatteluissa keskeiseksi tietojohtamisen haasteeksi. Kehitystyötä tapahtuu, mutta sen koettiin etenevän hitaasti. Esimerkkinä mainittiin johdolle suunnatun avainlukuja sisältävän järjestelmän kehittäminen, joka on kestänyt vuoden, mutta ratkaisua ei ole vielä saatu käyttöön.

Haastatteluissa korostettiin, että datan puute ei ole haaste, vaan se, että data ei ole sellaisessa muodossa, että se olisi helposti löydettävissä ja käytettävissä. Tiedon saaminen paremmin hyödynnettäväksi edellyttäisi data-analytiikkaa ja tietojärjestelmäpohjan yksinkertaistamista.

”Tiedon löytäminen ja jalostaminen siten, että se palvelisi konkreettisesti päätöksentekoa, on pullonkaula.”

³ Masterdata eli perustieto on pitkäikäistä ja hitaasti muuttuvaa, rakenteellista dataa (eräänlaista rekisteritietoa), kuten esimerkiksi palvelun käyttäjän perustiedot, työntekijätiedot, palvelutuotteisiin liittyvät tiedot.

Jalostettua, koostettua tietoa pitäisi olla saatavilla nopeasti, jotta se palvelisi päätöksentekoa. Tällä hetkellä tiedon prosessointi edellyttää valtavan määrän manuaalista työtä, esimerkiksi Exceleiden ja eri tietojärjestelmistä haetun tiedon yhdistelyä. Toisaalta nähtiin, että tietoarkkitehtuuria on mietitty paljon, mutta siihen, että välineet ja käytännöt tulisivat käyttöön johtamisen työkaluiksi, on vielä matkaa.

Digitalisaatioon liittyvänä haasteena nähtiin se, että perusta jolle digitalisaatiota ja tietojohdantamista rakennetaan - kuten tietoliikenne, tietoturva, erilaiset analytiikkapalvelut sekä laitteet - eivät ole kunnossa.

”Vaikka olisi kuinka hienot tiedolla johtamisen järjestelmät olemassa ja jalostettua dataa, niin jos koneet eivät toimi tai verkkoon ei pääse, niin ei niistä ole paljon hyötyä.”

Tiedon jakamisen osa-alue sai kyselyssä parhaimmat arviot. Työntekijät saavat tietoa heitä koskevista tavoitteista ja tuloksista kohtuullisesti. Avoimen datan hyödyntämistä ja tiedon jakamista organisaatiossa koetaan edistettävän kohtuullisen hyvin. Uudistuksella ei koeta olleen vaikutusta tiedon jakamisen lisääntymiseen. Avoimen vastausten perusteella tiedon jakamiseen liittyen näyttää olevan jo jossain määrin vakiintuneita käytänteitä, vaikka yhteisissä prosesseissa edelleen on parantamisista. Kaikille ei ole selvää, mitä tietoa jaetaan ja miksi. Avoimen datan alueella tapahtunut kehittäminen sai kiitosta.

Koronatilanne on tuonut esiin kaupunkilaisten ja valtuutettujen tiedon tarpeet, ja vauhdittanut tiedon jakamista siten, että esimerkiksi tilastotietoa on avattu enemmän. Nyt on pitänyt luoda järjestelmää, jolla tiedot saadaan näkyviksi. Vaikka kehitystä tiedon avaamisen ja jakamisen suhteen on tapahtunut, haastatteluissa nousi esiin huoli siitä, kuinka hyvin tieto on kaupunkilaisten hyödynnettävissä. Erään haastateltavan mukaan kaupungin kannattaisi keskittyä luomaan mahdollisuuksia kansalaistoiminnalle, journalismille ja pienyrityksille avaamalla luotettavia, avoimia aineistoja hyödynnettäväksi.

Tiedon käyttö ja hyödyntäminen on kohtuullisella tasolla. Osa-alueen arvioituissa käytännöissä ei näytä olevan suuria eroja, mutta toiminnan onnistumisen arvioinnissa suhteessa tavoitteisiin näyttää olevan eniten parantamisen varaa. Myös tiedon tulkinta nähtiin puutteelliseksi muun muassa puutteellisen osaamisen vuoksi. Uudistuksen ei koeta tehostaneen tiedon hyödyntämistä. Avoimissa vastauksissa kommentoitiin, että tiedon käyttö ja hyödyntäminen ovat kehittyneet parempaan suuntaan. Toisaalta kritisoitiin sitä, että päätöksissä hyödynnetään enemmän kokemusta kuin kerättyä dataa. Eräs vastaaja kuvasi asiaa näin:

”Olemme määritelleet selkeitä tavoitteita toiminannallemme ja myös siihen liittyviä kehittämiskohteita. Toiminnan arviointi perustuu kuitenkin edelleen pitkälti laadulliseen arviointiin. Toimintaa ei vielä kyetä seuraamaan systemaattisesti hyvien mittareiden avulla.”

Myös haastatteluissa nousi esiin tiedon hyödyntämiseen liittyviä haasteita. Tiedon hyödyntäminen koettiin haasteelliseksi hallinnon eri tasoilla: toimiala, palvelukokonaisuudet, asiakkuuksien johto. Tällä hetkellä tieto ei ole sellaisessa muodossa, että sitä voitaisiin aidosti hyödyntää silloin, kun päätöksiä tehdään. Päätöksenteossa valta-asema vaikuttaa tiedonsaantiin, esimerkiksi vastausaika tietopyyntöihin riippuu kysyjän asemasta. Valtuutetuilla ei ole pääsyä kaupungin intraan, ja tiedonhaku kaupungin nettisivuilta koettiin ongelmalliseksi.

Helsingin kaupunki on mukana kansainvälisessä verkostossa, jonka tavoitteena on kehittää datan parempaa hyödyntämistä toiminnassaan. Haastatteluissa nousi esiin

yhteinen hanke Lontoon kaupungin kanssa, jonka tavoitteena on luoda eettinen viitekehys datan käytölle ja luoda siten pohjaa datan hyödyntämiselle palvelujen suunnittelussa.

Toistaiseksi kaupunkilaisten tuottaman tiedon hyödyntäminen on melko vähäistä, koska kaupungilla ei ole vielä teknisiä ratkaisuja kaupunkilaisten tuottaman tiedon (esim. tieto asiainnista, puistojen käytöstä, liikkumisesta) hyödyntämiseen. Pieniä kokeiluja on ollut, mutta haasteena on se, että ihmisten tuottama data on kansainvälisten firmojen omistuksessa. Tämä asia olisikin syytä huomioida tehtäessä tietojärjestelmähankintoja. Haastattelujen perusteella avoin data, samoin kuin big data ja tekoäly, ovat alihyödynnettyjä. Yhdeksi syyksi tähän mainittiin osajien puute; kaupungilla ei ole riittävästi henkilöstöä, joka osaisi käsitellä dataa (kvantitatiivisten ja tilastollisten menetelmien osaajat).

Mittareita ja niiden toimivuutta koskeva osa-alue arvioitiin kokonaisuudessaan kohtuullisen hyväksi. Mittaustietoa näyttäisi olevan käytössä hyvin. Toisaalta mittaustiedon laatu ja mitattavien asioiden välisten yhteyksien analysointi ovat varsin heikolla tasolla. Uudistuksen ei koeta parantaneen organisaation mittaamista. Avointen vastausten perusteella mittaamiseen liittyen on tapahtunut kehitystä ja uusia työkaluja mittaamisen tueksi on otettu käyttöön. Toisaalta paljon kritisoitavaakin löydettiin. Esimerkiksi nykyisten mittareiden olennaisuus kyseenalaistettiin muun muassa sen vuoksi, että mittarit ovat liian irrallaan työntekijätasosta ja liian irrallisia toisistaan. Mittareista saatava tieto on hankalaa tulkita ja hyödyntää. Mittareita koetaan olevan kokonaisuudessaan liikaa ja niiden käyttö on varsin raskasta. Eräs vastaajista kommentoi mittaamisen haasteita seuraavasti:

”Mittaaminen perustuu liikaa binäärisiin mittareihin (tavoite saavutettu/ei saavutettu). Mittareilla on heikko vaikutus toimintaan.”

Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että mittareita on runsaasti, joidenkin haastateltavien mukaan liikaakin. Haastatteluissa tuotiin esille, että kaupungilla on käytössä dataan perustuvia mittareita strategian toteutumisen mittaamiseen, ja että mittarit ja tarvittava tietoaineisto on rakennettu. Toisaalta mittareihin ja mittaamiseen sisältyy myös haasteita, kuten tarvittavan tiedon yhdistäminen, sekä vaikeudet toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaamisessa. Vaikuttavuuden mittaamisen suhteen nousi esiin huoli siitä, ymmärretäänkö oikeasti mitä vaikutukset ovat, ja miten vaikuttavuuden arvioinnin edellyttämä pidempiaikainen tutkimus ja tiedonkeruu voidaan toteuttaa.

Tuloksia kokonaisuutena tarkastellessa näyttää siltä, että tietojohdamisen koetaan olevan paremmin esillä strategisella ylätasolla kuin käytännön työssä. Siihen liittyvät tavoitteet tunnistetaan ylätasolla kohtuullisen hyvin. Tietojohdamisen ei koeta olevan pelkästään tietojärjestelmiin liittyvä projekti. Tietojohdamiselle ja sen kehittämiselle löytyy tukea ja se koetaan myönteisenä. Tiedonkeruu on kohtuullisen monipuolista, ja organisaation erilaiset tietotarpeet tunnistetaan melko hyvin.

Tietojohdamisen tila eri toimialoilla

Taulukossa 2 on esitetty kyselyn tuloksia tietojohdamisen tilasta kaupungin eri toimialoilla keskiarvona 5-portaisen likert-asteikon tuloksista (1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä). Tarkasteltaessa asiaa pelkästään tietojohdamisen osa-alueiden tasolla näyttäisi siltä, että toimialojen välillä on vain hyvin pieniä eroja. Osa-aluekohtaisesti arvioitujen yksityiskohtaisempien tekijöiden kohdalla eroja näkyy enemmän ja niitä avataan seuraavaksi tarkemmin.

Taulukko 2. Tietojohtamisen yleistila – keskiarvoa kuvaavat tulokset osa-alueittain eri toimialoilla

Tutkimuksen näkökulma	Kaupunginkanslia ja keskushallinto	Kasvatus ja koulutus	Kaupunki-ympäristö	Kulttuuri ja vapaa-aika	Sosiaali- ja terveys	Koko kaupunki
Visio ja strategia	3,03	2,96	2,90	3,07	3,20	3,05
Hallinnollinen näkökulma	2,95	2,85	2,90	2,87	2,86	2,91
Tietotarpeet	3,20	3,18	2,97	3,06	3,29	3,17
Tiedon hankinta	2,67	2,40	2,59	2,40	2,54	2,54
Tiedon organisointi ja varastointi	2,44	2,44	2,46	2,28	2,49	2,45
Tietotuotteet ja palvelut	2,47	2,51	2,32	2,48	2,81	2,51
Tiedon jakaminen	3,40	3,12	3,33	3,21	3,19	3,27
Tiedon käyttö	3,04	3,11	2,97	2,80	3,10	3,03
Mittarit	3,08	3,19	3,21	3,10	3,12	3,15

Visioon ja strategiaan liittyen sosiaali- ja terveystoimialalla koetaan muita vahvemmin, että tietojohtaminen on yhdistetty osaksi kaupungin strategiaa ja se on liitetty osaksi johtamisjärjestelmää. Kaupunkiympäristön toimialalla tulokset ovat useammassa kohdassa muita heikommalla. Toimialalla tunnustetaan muita heikommin erityisesti tietojohtamisen tavoitteet ja strategia. Henkilöstön rooli IT-ratkaisuiden sisältöjen määrittelyssä vaihtelee varsin paljon toimialojen välillä. Sosiaali- ja terveystoimialalla koetaan muita toimialoja enemmän, että tietojohtamista kehitetään jatkuvasti ja ettei tietojohtaminen rajoitu pelkästään tietojärjestelmäprojektiksi.

Kaupunginkanslia ja keskushallinto arvioi tietojohtamisen hallinnollista näkökulmaa muita myönteisemmin. Kaupunkiympäristön toimialalla koetaan keskiarvoa enemmän, että henkilöstöllä on valmius, ymmärrys ja koulutus tietojohtamisen hyödyntämiseen. Toisaalta samalla toimialalla koetaan olevan keskimääräistä vähemmän johdon tukea ja kehittämishalua tietojohtamiselle.

Kaupunkiympäristön sekä kulttuurin- ja vapaa-ajan toimialat erottuvat tietotarpeiden määrittelyn osalta heikoimmiksi lähes joka kohdassa. Sosiaali- ja terveystoimialalla koetaan muita toimialoja enemmän, että toimintaympäristön vaikutuksia tietojohtamiseen seurataan. Tiedon hankinnan osa-alueella kaupunginkansliassa ja keskushallinnossa datan keräämisen prosessit koetaan tehokkaammaksi, kuin muilla toimialoilla. Kasvatuksen ja koulutuksen, kulttuurin ja vapaa-ajan sekä sosiaali- ja terveystoimialoilla omaan työhön liittyvän tiedon ei koeta olevan helposti saatavilla.

Tiedon organisoinnin ja varastoinnin osa-alueella toimialojen välillä on suhteellisen paljon vaihtelua organisaation laajuisen tietovaraston suhteen: kulttuurin ja vapaa-ajan

sekä kasvatuksen ja koulutuksen kohdalla tulokset ovat heikommat. Sosiaali- ja terveys-toimialalla yhteisen masterdatan koetaan olevan muita toimialoja paremmassa kunnossa. Kaikki toimialat kokevat, että IT-arkkitehtuurissa on paljon päällekkäisyyksiä. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla koetaan muita enemmän, että dataa ei kerätä hallitusti, eikä data ole yhdenmukaista tai mahdollista reaaliaikaista raportointia tai analysointia.

Sosiaali- ja terveystoimialalla tulokset ovat johdonmukaisesti muiden toimialojen keskiarvoja paremmat tietotuotteiden ja palveluiden alueella. Etenkin datan tarkastelu eri tasoilla sekä johdon työpöytäratkaisut erottuvat. Tosin on huomioitava, että keskiarvot ovat kokonaisuudessaan alhaiset. Kaupunkiympäristön tulokset ovat tällä alueella systemaattisesti muita toimialoja alhaisemmat. Tiedon jakamisen suhteen erot toimialojen välillä ovat vähäisiä. Kaupunginkanslian ja keskushallinnon sekä kaupunkiympäristön toimialan tulokset avoimen datan käytössä ovat keskimääräistä paremmat.

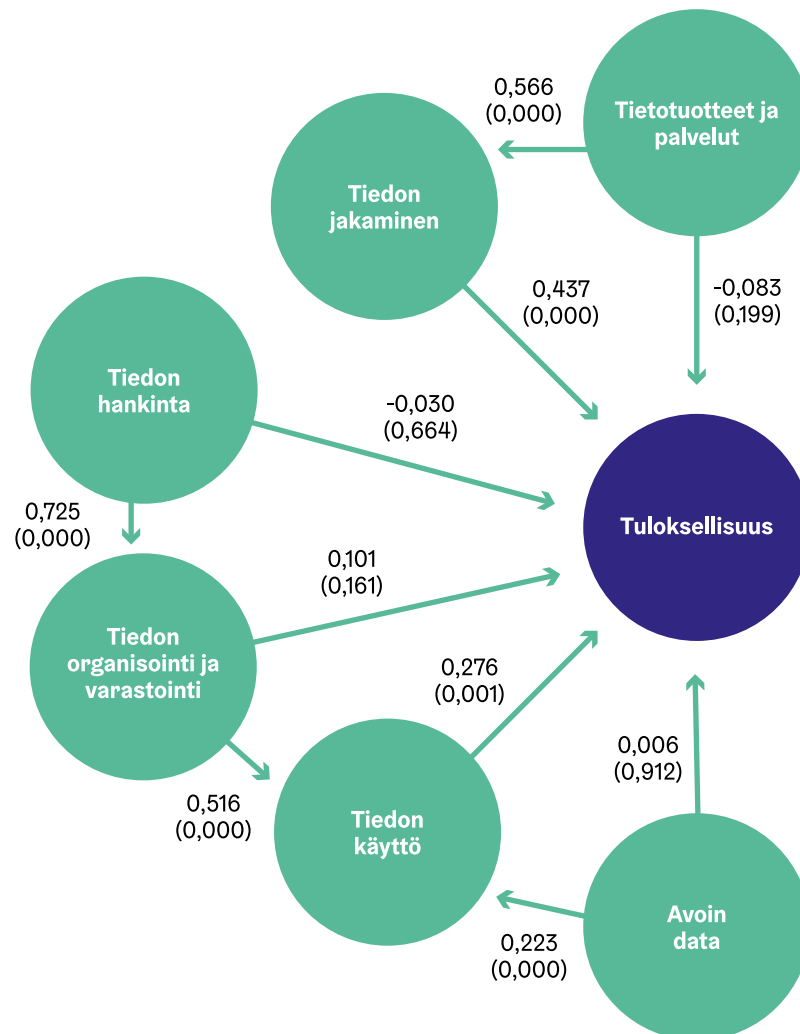
Tiedon käyttöön liittyen kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla työntekijät kokevat tekevänsä keskimäärin vähemmän päätöksiä tietoon perustuen ja kokevat, että heillä ei ole riittävästi tietoa päätöksenteon tueksi. Myös kaupunkiympäristön toimialalla on heikkouksia tiedon käytössä ongelmakohtien esille tuomisessa, vaikka tietoa koetaan olevan keskiarvoja enemmän käytössä päätöksenteon valmisteluun ja sen tueksi.

Mittareiden suhteen erot toimialojen välillä eivät ole merkittäviä. Kaupunkiympäristössä mittarit nähdään hieman muita vahvemmin kytkettynä strategiaan. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla koetaan muita enemmän, että mittareita on liikaa. Sosiaali- ja terveystoimialalla koetaan muita vähemmän, että mittaustieto on korkealaatuista. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla koetaan muita vähemmän, että mittaustieto on helpposti ymmärrettävissä, mutta samalla toimialalla koetaan muita toimialoja enemmän, että erilaisia mittareita on monipuolisesti.

Tietojohdamisen osa-alueiden linkitys tuloksellisuuteen

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös, miten tietojohdamisen eri osa-alueet liittyvät tilastollisesti toisiinsa sekä edelleen organisaation tuloksellisuuteen. Kuvio 2 tiivistää nämä tulokset. Selkeyden vuoksi tässä analyysissä oli mukana vain osa tarkastelluista tietojohdamisen alueista. Tulokset osoittavat, että tietojohdamisen osa-alueet kytkeytyvät toisiinsa alkuperäisen tietojohdamisen prosessia kuvaavan viitekehyksen mukaisesti. Tietojohdamisella on merkitystä tuloksellisuuden parantamisessa, mutta se edellyttää, että tietoa jaetaan ja käytetään tehokkaasti. Esimerkiksi toimivat tietotuotteet ja palvelut eivät itsessään edistä tuloksellisuutta. Myöskään tiedon hankinta, tiedon organisointi ja varastointi ja avoin data eivät ole suoraan yhteydessä tuloksellisuuteen. Kokonaisuudessaan kuviossa esitetyt tietojohdamisen käytännöt selittävät 44 % tuloksellisuuteen liittyvien kysymysten vaihtelusta.

Kuvio 2. Tietojohdamisen osa-alueiden välisten yhteyksien analyysi



Tulosten perusteella tiedon jakaminen ($\beta = 0,437$, $p < 0,001$)⁴ ja tiedon käyttö ($\beta = 0,272$, $p < 0,01$) ovat suoraan positiivisessa yhteydessä organisaation tuloksellisuuteen. Tiedon organisointi ja varastointi ($\beta = 0,516$, $p < 0,001$) sekä avoin data ($\beta = 0,223$, $p < 0,001$) hyödyttävät tiedon käyttöä. Tiedon hankinta puolestaan on hyvin merkittävässä ($\beta = 0,725$, $p < 0,001$) positiivisessa yhteydessä tiedon organisointiin ja varastointiin. Lisäksi tietotuotteet ja palvelut näyttäisivät vaikuttavan suotuisasti tiedon jakamiseen ($\beta = 0,546$, $p < 0,001$).

⁴ β -arvo kertoo kahden muuttujan välisen yhteyden suuruudesta eli kulmakertoimesta.

p -arvo kuvaa yhteyden tilastollisesta merkityksestä. Yleisesti $p < 0,05$ pidetään tilastollisesti merkitseväenä yhteytenä. Mitä pienempi p arvo sen suurempi on tilastollinen merkitsevyys.

Tulosten tulkinta

Kyselyn ja haastatteluiden havainnot olivat varsin hyvin linjassa toistensa kanssa. Tietojohtamisen kaikkiin osa-alueisiin liittyy kehitystarpeita, mutta seuraavissa alueissa tilanne on muita paremmalla tasolla:

- tiedon jakaminen
- tietotarpeiden tunnistaminen
- mittarit.

Tiedon jakamiseen liittyen vahvana näkyi erityisesti avoimen datan jakaminen. Tämä heijastelee avoimen hallinnon trendiä sekä julkisen tiedon vapauttamista uudelleenkäyttöä varten digiajan hallinnossa. Se on myös osoitus älykkään kaupungin pyrkimyksestä tuoda tietoja kansalaisten, yritysten ja muiden sidosryhmien saataville (Argento ym. 2019). On myös havaittavissa, että päällä oleva kriisitilanne voi vauhdittaa tiedon jakamisen käytäntöjen kehittämistä nopeastikin esimerkiksi tilastotietojen avaamisen kautta. Tämä tutkimus osoitti kuitenkin, että pelkkä datan avoimuus ei vielä riitä organisaation tuloksellisuuden kasvattamiseen, vaan tietoa tulee käyttää onnistuneesti.

Organisaation kyky jakaa tietoa riippuu esimerkiksi toimivista hallintorakenteista ja prosesseista, mitkä ylittävät hallintorajat. Jotta tiedon jakamiskykyä voitaisiin parantaa entisestään, organisaatorakenteiden yhtenäistäminen ja organisaatioiden sisäisten ja välisten verkostojen luominen voisivat mahdollistaa tiedon saannin useista lähteistä, jolloin tietoja voitaisiin yhdistää ja näin saataisiin syvempää ymmärrystä käsillä olevista ongelmista (Kim & Lee 2004; Choo 2002). Tämä tutkimus osoitti tiedon jakamisen merkityksen organisaation tuloksellisuuden saavuttamisessa. On kuitenkin selvää, ettei toimiva tiedon jakaminen lopulta riitä, jos tiedon tuottamisen toimet ovat riittämättömiä.

Tietotarpeiden tunnistaminen havaittiin kyselyyn pohjautuen varsin toimivaksi. Eri-tyisesti tarpeiden tunnistaminen vaikuttaa säännölliseltä ja tarpeita tunnistetaan strategiaan ja tavoitteisiin pohjautuen. Toisaalta haastattelut paljastivat, että johdolla ei välttämättä ole selkeää kuvaa siitä, mitä kaikkea tietoa olisi saatavilla. Esitettyjen tietotarpeiden ja datan saatavuuden välillä voi siis olla ristiriita.

Mittareihin liittyen vahvuutena näkyi se, että mittarit ovat tasapainoisia ja monipuolisia. Mittarit on myös kytketty organisaation strategiaan. Mittaamisen keskeisin haaste on se, että mittareiden välisiä yhteyksiä ei hahmoteta riittävän hyvin. Myös mittaustiedon laatuun ja ymmärrettävyyteen liittyen esitettiin kritiikkiä.

Tulosten perusteella heikoimmat tietojohtamisen käytännöt liittyvät seuraaviin näkökulmiin:

- tiedon hankinta
- tiedon varastointi ja organisointi
- tietotuotteet ja palvelut.

Tiedon hankinta näyttäytyy monella tapaa haasteellisena, mutta keskeinen ongelma liittyy siihen, että tiedon kerääminen vaatii paljon manuaalista työtä. Tiedon keräämisen prosessit eivät myöskään ole selkeitä. Tiedon hankinnan puutteet voivat vaikeuttaa siirtymää kohti digiajan palvelutuotantoa. Huono tiedonhankinta voi myös vaikuttaa negatiivisesti asiakas- ja tarvepohjaisten prosessien luontiin. Digiajan asiakaslähtöiset palvelut edellyttävät prosesseja, joilla edistetään tiedonhankintaa.

Tiedon varastointi ja organisointi sekä tietotuotteet ja palvelut ovat hyvin läheisesti toisiinsa kytköksissä. Niiden merkitys nähtiin tärkeäksi esimerkiksi analytiikkapalveluiden kehittymisen myötä. Kokonaisuudessaan nämä alueet ovat kuitenkin heikolla

tasolla. Tiedon varastoinnissa ja organisoinnissa haasteena on se, että data ei ole yhdenmukaista eri järjestelmien välillä sekä yhteensopivuuteen ja päällekkäisyyksiin liittyvät ongelmat. Näitä kehittämällä Helsinki voisi saavuttaa yhtenäisen tietovaraston, tietojen avoimuuden, ilmaisen tallennustilan luomisen ja kattavan tietojen säilyttämisen, jotka vastaavat digiajan hallinnon sisältöä (vrt. Dunleavy ym. 2006). Sekä Choo (2002) että Dunleavy ym. (2006) painottavat, että tietovarastojen tulisi sisältää tietoja monista eri lähteistä ja koko organisaatiosta. Lisäksi tiedot olisi järjestettävä niin, että niiden käyttö on loppukäyttäjille mielekästä ja ne vastaavat käyttäjien tarpeita. Lisäksi tietojärjestelmien tulisi olla arkkitehtuuriltaan joustavia sekä pystyä käsittelemään monia eri tietomuotoja, yhdistämään tietoja toisiinsa ja vastaamaan useiden eri käyttäjien tarpeisiin.

Tietotuotteissa ja palveluissa ongelmana näkyy erityisesti analytiikkapalveluiden, kuten johdon työpöytäratkaisun, puutteellisuus tai puuttuminen. Dataa kyllä on, mutta se ei ole helposti käytettävissä ja löydettävissä. Puutteet tietotuotteissa ja palveluissa haittaavat hallintoprosessien sujuvuutta, koska ne edellyttävät myös järjestelmien sopeutumiskykyä ja joustavuutta sekä reaaliaikaisia seuranta-, ennuste- ja ennakkointijärjestelmiä (Dunleavy ym. 2006). Tietotuotteet ja palvelut tukevat tietoon perustuvia asiakas- ja tarvepohjaisia rakenteita (Margetts & Clarke 2014), sillä ne tukevat palvelutarjonnan automatisointia.

Toimialojen välistä vertailua tehtiin kyselyaineistoon pohjautuen. Näyttäisi siltä, että erot toimialojen välillä ovat pääosin varsin pieniä. Eroja kuitenkin löytyy erityisesti tietojohdamisen strategiakytkentään, tietotuotteisiin ja palveluihin sekä tiedon jakamiseen liittyen. Tiedon saatavuuteen liittyen toimialojen antama viesti on samankaltainen, mutta avoimen datan hyödyntämisen suhteen toimialojen valmiuksissa näyttää olevan eroja.

Johtopäätökset

Johtamis- ja hallintamallin uudistuksen vaikutukset tietojohdamisen tilaan havaittiin toistaiseksi vähäisiksi jo hankkeen väliraportin (Jäntti & Haveri 2020) yhteydessä, joten näiden vaikutusten tarkastelu rajattiin pääosin tämän artikkelin tarkastelun ulkopuolelle. On joka tapauksessa selkeää, että viime vuosina tietojohdamiseen ja digitalisaatioon on Helsingissä tehty panostuksia ja että näille asioille on kaupungin ylimmän johdon tuki. Kaupungissa on muun muassa käynnistetty digitalisaatio-ohjelma ja nimetty digitalisaatiojohtaja sekä digitalisaation johtoryhmä. Digitalisaatioon liittyvät kehitysprojektit ovat jatkuvia. Näin ollen on nähtävissä selviä merkkejä siitä, että tietojohdaminen ja digitalisaatio ovat aiempaa kiinteämmin osa Helsingin kaupungin strategiaa. Muutokset eivät kuitenkaan näy kovin nopeasti, varsinkaan operatiivisella tasolla.

Monet tietojohdamisen peruselementit ovat paikallaan, mutta kaikkia hyötyjä siitä ei saada irti. Tietojohdaminen on kytketty strategiaan, tietotarpeita ja tavoitteita tunnistetaan sekä tietoa kerätään monipuolisesti, mutta tiedon analytiikka ja raportointi eivät vastaa tarpeisiin.

Suuressa organisaatiossa tietojohdamisen käytänteet eivät ole vielä riittävästi jalakautuneet operatiiviselle tasolle, mikä näkyy tiedon saatavuuteen ja hyödyntämiseen liittyvinä haasteina. Tiedon hyödyntäminen koettiin haasteelliseksi hallinnon eri tasoilla, esimerkiksi toimialoilla, palvelukokonaisuuksissa ja asiakkuuksien johdossa. Ei ole täysin selvää, kuka johtaa digitalisaation eri osa-alueita ja missä tilanteissa käytetään toimialaspesifejä ratkaisuja. Tietojohdamisen strategiaa ja tärkeimpiä kärkitietoja tulisi selkeyttää. Teknologioiden kehittämisen lisäksi tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten tietoa voidaan hyödyntää toiminnan muutosten analysointiin ja kehittämiseen.

Keskeisinä puutteina tulivat esiin myös henkilöstön osaamisen ja resurssien riittämättömyys tiedon hyödyntämiseen. Koulutuksia on järjestetty esimerkiksi uusista

teknologioista, mutta tarvetta on selkeästi lisäkoulutukselle. Resurssien riittämättömyyttä selittää ainakin jossain määrin se, että tiedon muokkaaminen erilaisiin tarpeisiin vaatii paljon manuaalista työtä. Tällöin on luonnollista, että resurssien puutteet tulevat esiin.

Monet kyselyn avulla tunnistetuista heikommista tietojohdamisen alueista liittyvät jollain tavalla digitalisaatioon ja tekniikkaan. Tietojärjestelmiin liittyen esitettiin paljon kritiikkiä, mikä on kiteytettävissä siihen, että järjestelmistä huolimatta tietoa tulee käsitellä paljon manuaalisesti. Kun tärkeitä tarpeita ilmaantuu, organisaatiolla on kuitenkin selkeästi kykyä sopeutua ja toimia nopeasti, mikä tuli esiin koronakriisin aikaisista hyvistä esimerkeistä tiedon tuottamiseen liittyen.

Kehittämissuosituks

Tietojohdamisen käyttöönoton edistämistä voidaan tarkastella sekä teknisempien järjestelmien näkökulmasta että sosiaalisesta ihmisenäkökulmasta (kts. esim. Laihonen ym. 2013). Molemmat kytkeytyvät johtamiseen mutta eri tavoin. Järjestelmien näkökulmasta kyse on enemmän asioiden johtamisesta, kun taas ihmisenäkökulma korostaa hyvää johtajuutta. Vaikka myös tietojohdamista tukevissa järjestelmissä on haasteita, haastavimmat ongelmat Helsingissä liittyvät siihen, kuinka ihmiset omaksuvat tietojohdamisen omassa työssään ja kykenevät hyödyntämään sitä parhaalla mahdollisella tavalla.

Taulukossa 3 esitetään suosituksia, joilla Helsingin kaupunki voisi vastata tässä tutkimuksessa havaittuihin haasteisiin. Taulukossa kuvataan suosituksen lisäksi myös haaste, johon suositus liittyy sekä tuodaan esiin se, mihin suositus pohjautuu. Suosituksista moni liittyy jollain tavalla keskijohdon rooliin tietojohdamisessa. Keskijohdolla viitataan tässä yhteydessä laajasti toimialojen päällikötasoon, esimerkiksi palvelukonaisuuksien ja yksiköiden päälliköihin. Kirjallisuudessa keskijohdon rooli nähdään merkittävänä esimerkiksi strategian käytäntöönpanon kannalta (Aaltonen & Ikävalko 2002; Noble 1999). Keskijohdon ei tulisi olla pelkästään ylhäältä päin tulevien päätösten ja viestien vastaanottaja, vaan aktiivinen osallistuja erilaisten strategisten muutosten (Shi ym. 2009) kuten tietojohdamisen käyttöönotossa. Keskijohdolla on tärkeä rooli myös käytännön haasteiden, kehitystarpeiden (Wooldridge ym. 2008) ja esimerkiksi tietotarpeiden viestinnässä organisaatiossa ylöspäin. On havaittu, että keskijohto on usein kriittinen tiedon tuottamisen järjestelmiä kohtaan, sillä ne eivät palvele heidän tietotarpeitaan (Jääskeläinen & Luukkanen 2017). Sama ilmiö on havaittavissa myös Helsingin kaupungissa.

Taulukko 3. Suosituksia tietojohdamisen kehittämiseksi Helsingin kaupunkiorganisaatiossa

Suositus	Tunnistettu haaste johon suositus vastaa	Suosituksen tausta
Selkeämpi työnjako kaupunginkanslian ja toimialojen välillä digitalisaation johtamisessa	- Epäselvät roolit liittyen digitalisaation johtamiseen - Tietojärjestelmien käyttö-oikeuksiin liittyvät haasteet	Haastattelut
Lisää ohjausta kärkitietojen tunnistamiseen organisatorisesti ylhäältä alaspäin sekä toimialojen ja palveluiden välistä yhteistyötä kärkitietojen määrittelemiseksi	Epäselvyys siitä, mitkä tiedot ovat kaikkein olennaisimpia	- Havainto haastatteluista ja kyselytutkimuksen avoimista vastauksista - Jääskeläinen & Sillanpää 2013
Selkeämpi ja läpinäkyvämpi kuvaus tietojohdamiseen liittyvästä asiantuntemuksesta (kenellä ja mitä osaamista?)	Riittämättömät resurssit ja osaaminen tietojohdamisen edistämiseen	Wexler 2001
Moniammatillinen ja verkostomainen lähestymistapa tietojohdamisen kehittämisessä ja hyödyntämisessä	- Riittämättömät resurssit ja osaaminen tietojohdamisen edistämiseen - Tietojärjestelmien puutteellisuus	- Kyselytutkimuksen avoimet vastaukset - Haastattelut - Jääskeläinen & Sillanpää 2013
Keskijohdon osallistaminen tietojohdamista tukevien järjestelmien kehittämiseen	Tietojohdamiseen liittyvien järjestelmien ja kehitystyön rajalliset hyödyt operatiiviselle tasolle	- Jääskeläinen & Sillanpää 2013 - Likierman 1993 - Vakkuri & Meklin 2006
Tietojohdamisen omaksumista tukevat muutosagentit	Tietojohdamiseen liittyvien järjestelmien ja kehitystyön rajalliset hyödyt operatiiviselle tasolle	- Ferlie & Bennet 1992 - Wouters 2009
Keskijohdon ja henkilöstön kouluttaminen ja viestinnän parantaminen	Riittämättömän osaaminen tietojohdamisen edistämiseen	- Jääskeläinen & Sillanpää 2013 - Haastattelut
Systemaattinen arviointi järjestelmiä valittaessa ja käyttöönotettaessa, käyttäjän näkökulman huomiointi	Tietojärjestelmien toimivuuteen liittyvät ongelmat	Jääskeläinen & Sillanpää 2013

Tutkimuksessa havaittiin, että on epäselvää, mitkä asiat kuuluvat toimialoille ja mitkä kaupunginkanslialle digitalisaation kehittämisessä ja johtamisessa. Tähän liittyen myös käyttöoikeuksiin liittyy haasteita, sillä tietojärjestelmien omistajuus voi olla kaupunginkansliassa, mikä hankaloittaa kehittämis ehdotusten eteenpäinviemistä ja myös pääsyä olennaiseen tietoon. Kaupungin tulisi tarkkaan määrittää eri toimijoiden roolit ja vastuut digitalisaation johtamisessa, tietojärjestelmien kehittämisessä ja hyödyntämisessä. Tarvittaisiin kaupunkiyhteistä koordinaatiota ja vastuunjakoa liittyen siihen, kuka vastaa eri tietojen tuottamisesta.

Tutkimuksessa havaittiin haasteena myös se, että kaupunkitasoisesti ei ole määritetty keskeisimpiä kärkitietoja, joita pitäisi kerätä ja analysoida. Samaan tapaan myös toimialoilla tulisi tehdä enemmän yhteistyötä toimialan johdon ja palveluiden välillä, jotta olennaisimmat tiedot tunnistetaan riittävän selkeästi. Tähän liittyy myös tiedon tuottaminen, sillä tunnistetut tietotarpeet tulisi kytkeä tietoa tuottaviin järjestelmiin

(Jääskeläinen & Sillanpää 2013). Tällä hetkellä ei näytä olevan täysin selvää, kuka käyttää eri järjestelmiä ja niiden tuottamaa tietoa ja mihin tarkoituksiin, joten asiaa kannattaisi selvittää paremmin.

Helsingin kaupungin kannattaa kartoittaa mitä osaamista tietojohdantamiseen liittyen tarvitaan, mikä on nykyisen osaamisen tila ja miten osaaminen on jakautunut kaupungissa (esim. Wexler 2001). Tämä auttaisi asiaan liittyvän resursoinnin parantamisessa, asiantuntemukseltaan toisiaan täydentävien moniammatillisten työryhmien tai tiimien nimeämistä ja koulutuksen suunnittelua. On huomattava, että tälläkin hetkellä kaupungissa voi olla riittävästi osaamista moniin asioihin liittyen, mutta se on piilossa tai sitä ei muuten osata hyödyntää riittävän laajasti. (Ks. myös Airaksinen ym. tässä teoksessa.)

Tietojohdantamisen kehittämiseen kannattaa soveltaa moniammatillista lähestymistapaa, jossa eri osaamiset yhdistyvät. Eri tasoja edustava johto tuo esiin relevantit tietotarpeet. Myös asiantuntijoita kannattaa valita eri tasoilta sekä eri osaamisalueilta kuten esimerkiksi tietojärjestelmien, tilastoinnin tai talouden alueilta. Verkostomainen työskentely voi auttaa myös kytkemään toisiinsa palvelukokonaisuuksien ja toimialojen tietotarpeita ja tietoa tuottavia ratkaisuita. Useamman henkilön sitominen tietojohdantamisen kehittämiseen vie resursseja, mutta on aiemman tutkimuksen perusteella kannattava investointi (esim. Likierman 1993; Jääskeläinen & Sillanpää 2013). Laajempi osallistaminen on myös keino parantaa tietojohdantamiseen liittyvää osaamista.

Haastatteluaineisto toi esiin, että koronaepidemian aikaan tämänkaltaisesta moniammatillisesta toiminnasta on saatu positiivisia kokemuksia. Toisaalta toiminta on edelleen sattumanvaraista, joten nykyistä vahvempaa ohjausta verkostomaiseen toimintamalliin tarvitaan.

Yksi tapa tietojohdantamisen omaksumisen edistämiseksi voisi olla eräänlaisten muutosagenttien nimeäminen (Ferlie & Bennet 1992) esimerkiksi toimiala- tai palvelukokonaisuustasolle. Näiden henkilöiden tehtävä olisi aktiivisesti viedä eteenpäin tietojohdantamisen omaksumisen vaatimaa muutosta ja osallistaa laajasti henkilöstöä asian edistämiseen. Näiden muutosagenttien tai fasilitaattoreiden tulee ymmärtää tietojohdantamisen perusasiat ja tarjolla olevat ratkaisut, mutta teknisen huippuosaamisen sijaan tärkeämpää on aktiivinen ja ihmisiä innostava lähestymistapa asioiden eteenpäin viemiseen. Tällaisten henkilöiden tehtäviin kuuluisi käynnistää, tukea ja edistää erilaisia tietojohdantamisen kehittämisprojekteja ja kokeiluita. Muutosagenteista on positiivisia kokemuksia myös tietojohdantamisen kehittämisen yhteydessä (Jääskeläinen & Sillanpää 2013).

Tietojohdantamiseen liittyvää koulutusta ja viestintää tulee lisätä. Pelkkä koulutuspäivien lisääminen ei riitä, vaan koulutus tulee suunnata tunnistettuihin osaamispuutteisiin. On myös mietittävä tarkemmin, mitkä ovat tärkeimpiä kohderyhmiä koulutukselle. Tässä tutkimuksessa osaamispuutteisiin liittyvät näkemykset tulivat suurelta joukolta tiedon hyödyntäjiä, joista moni edusti keskijohtoa.

Tietojärjestelmiin liittyvät haasteet ovat moninaisia eikä niihin ole yhtä ratkaisua. Haasteena ovat muun muassa historiallisesti käytössä olevat järjestelmät, niiden ylläpito ja integrointi uudempiin järjestelmiin. Keskeinen huoli on se, kuinka hyvin järjestelmät huomioivat käyttäjän; onko järjestelmät kytketty selkeästi tunnistettuihin tietotarpeisiin, jotka ottavat huomioon myös toiminnan operatiivisen tason? Tältä osin jo edellä esitetyt suositukset tuovat ratkaisua ongelmaan. On tärkeää, että järjestelmiä uusittaessa ja päivitettäessä niitä arvioidaan riittävän monien kriteereiden ja toimijoiden näkökulmasta. Tekninen luotettavuus ja toimintavarmuus ovat tärkeitä, mutta yhtä lailla tärkeää on huomioida järjestelmien tuottaman tiedon luotettavuus ja se, kuinka paljon ne vähentävät järjestelmiä käyttävien henkilöiden manuaalista työtä. Data-analytiikkaa ja vaihtelevia tiedon tarpeita tukevia ratkaisuja kaivataan nykyistä enemmän. On kuitenkin selvää, että tiedon hyödyntäminen vaatii aina myös ihmistä tiedon tulkitsijana.

Lähteet

- Aaltonen, P. & Ikävalko, H. (2002).** Implementing strategies successfully. *Integrated Manufacturing Systems*, 13(6), 415–418. DOI: 10.1108/09576060210436669
- Argento, D., Grossi, G., Jääskeläinen, A., Servalli, S. & Suomala, P. (2019).** Governmentality and performance for the smart city. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 33(1), 204–232. DOI: 10.1108/AAAJ-04-2017-2922
- Choo, C. W. (1995).** Information management for the intelligent organization: roles and implications for the information professions. *Digital Libraries Conference* (Vol. 21). Singapore: National Computer Board of Singapore.
- Choo, C. W. (1998).** *The Knowing Organization: How Organizations Use Information to Construct Meaning, Create Knowledge, and Make Decisions*. New York: Oxford University Press.
- Choo C. W. (2002).** Information management for the intelligent organization, art of scanning the environment. USA: Information Today.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006).** *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199296194.001.0001
- Ferlie, E. & Bennet, C. (1992).** Patterns of strategic change in health care: district health authorities respond to AIDS. *British Journal of Management*, 3(1), 21–37. DOI: 10.1111/j.1467-8551.1992.tb00033.x
- Jäntti, A. & Haveri, A. (toim.) (2020).** Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen arviointi. Akateemisen kokonaisarvioinnin väliraportti 2020. (s. 13–15). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Jääskeläinen, A. & Luukkanen, N. (2017).** The use of performance measurement information in the work of middle managers. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 66(4), 479–499. DOI: 10.1108/IJPPM-02-2016-0043
- Jääskeläinen, A. & Sillanpää, V. (2013).** Overcoming challenges in the implementation of performance measurement - Case studies in public welfare services. *International Journal of Public Sector Management*, 26(6), 440–454. DOI: 10.1108/IJPSM-12-2011-0014
- Jääskeläinen, A., Sillanpää, V., Helander, N., Leskelä, R.-L., Haavisto, I., Laasonen, V. & Torkki, P. (2020).** Designing a maturity model for analyzing information and knowledge management in the public sector. *VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems*, DOI: 10.1108/VJIKMS-01-2020-0017
- Kim S. & Lee H. (2004).** Organizational Factors Affecting Knowledge Sharing Capabilities in E-government: An Empirical Study. Teoksessa Wimmer M. A. (toim.), *Knowledge Management in Electronic Government*. (s.281–293). DOI: 10.1007/978-3-540-24683-1_28
- Laihonen, H., Hannula, M., Helander, N., Ilvonen, I., Jussila, J., Kukko, M., Kärkkäinen, H., Lönnqvist, A., Myllärniemi, J., Pekkola, S., Virtanen, P., Vuori, V. & Yliniemi, T. (2013).** *Tietojohdaminen*. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto.
- Likierman, A. (1993).** Performance indicators: 20 early lessons from managerial use. *Public Money & Management*, 13(4), 15–22. DOI: 10.1080/09540969309387784
- Margetts, H. & Clarke, A. (2014).** Governments and Citizens Getting to Know Each Other? Open, Closed, and Big Data in Public Management Reform. *Policy and Internet*, 6(4), 393–417. DOI: 10.1002/1944-2866.POI377
- Noble, C. H. (1999).** The eclectic roots of strategy implementation research. *Journal of Business Research*, 45(2), 119–134. DOI: 10.1016/S0148-2963(97)00231-2

- Shi, W., Markoczy, L. & Dess, G. G. (2009).** The role of middle management in the strategy process: Group affiliation, structural holes, and Tertius lungens. *Journal of Management*, 35(6), 1453–1480. DOI: 10.1177/0149206309346338
- Vakkuri, J. & Meklin, P. (2006).** Ambiguity in performance measurement: a theoretical approach to organisational uses of performance measurement. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 235–250. DOI: 10.1111/j.0267-4424.2006.00401.x
- Wexler, M. N. (2001).** The who, what and why of knowledge mapping. *Journal of Knowledge Management*, 5(3), 249–264. DOI: 10.1108/EUM00000000005868
- Wooldridge, B., Schmid, T. & Floyd, S. W. (2008).** The middle management perspective on strategy process: Contributions, synthesis, and future research. *Journal of Management*, 34(6), 1190–1221. DOI: 10.1177/0149206308324326
- Wouters, M. (2009).** A developmental approach to performance measures – results from a longitudinal case study. *European Management Journal*, 27(1), 64–78. DOI: 10.1016/j.emj.2008.06.006

Kaupungin avautuminen kansainvälisesti, kansallisesti ja paikallisesti

Pasi-Heikki Rannisto, Ulriika Leponiemi & Anni Jäntti

Johdanto

Viime vuosikymmenten aikana kaupungit ovat kasvattaneet merkitystään yhteiskunnallisten ongelmien ratkojina. Julkisen vallan on havaittu hajautuvan ja siirtyvän valtionhallinnolta kaupungeille ja julkishallinnolta laajemmille verkostoille. Tämä siirtymä voidaan nähdä luonnollisena ja perusteltuna, sillä yhteiskunnalliset ilkeät ongelmat esiintyvät erilaisina, paikallisiin olosuhteisiin kiinnittyvinä. Lisäksi hallinnon kehittäminen kulkee sykleissä, joissa keskittäminen ja hajauttaminen vaihtelevat. Viime aikoina erityisesti hajauttaminen on ollut voimissaan, jolloin keskushallinnon tehtävänä nähdään lähinnä vain se, mitä paikallinen hallinto ei pysty tuottamaan. Hallintotieteellisessä keskustelussa tästä käytetään subsidiariteettiperiaate-käsitettä (de Vries 2000; Gal-Arieli ym. 2017). Tällä läheisyysperiaatteella tarkoitetaan sitä, että julkisen vallan päätöksenteko tapahtuu mahdollisimman lähellä ihmisiä ja hallinnon alimmalla tasolla. Useat kansalaisen kokemat ongelmat ovat luonteeltaan henkilökohtaisia ja ne tunnistetaan ja ratkotaan asiakaskontaktissa paikallisesti ennemmin kuin valtioiden toimesta normittamalla, sääntelemällä tai resursoimalla.

Kaupungit voivat toimia joustavasti ja ne pystyvät valtiota paremmin ja nopeammin reagoimaan ihmisten kokemiin ongelmiin. Ihmistä lähellä olevan hallinnon ja toiminnan ensisijaisuutta ongelmien ratkomisessa on myös tutkittu viime vuosikymmeninä erityisesti governance-teorioiden kautta. Tämä onkin luontevaa, sillä ne eivät määritä, millaisia rooleja eri toimijoilla tulisi olla, vaan keskittyvät toimijoiden välisiin suhteisiin ja niiden taustalla oleviin sääntöihin ja logiikoihin (da Cruz ym. 2019). Tarkasteltaessa edelleen tarkemmin kaupunkien toimintaa, voidaan huomata yhtenä nousevana teorianä uusi paikallisuus (new localism). Se poikkeaa yleisistä hallinnon hajautukseen perustuvista näkemyksistä siinä, että uusi paikallisuus hyväksyy ja näkee tärkeänä valtionhallinnon antamat reunaehdot, eikä edellytä, että valtio ei saisi puuttua lainkaan paikallishallinnon toimintaan. Ajattelu korostaa ongelmanratkaisun pragmaattisuutta ja kaupunkien kasvavaa roolia. Siinä painotetaan niin ongelmien luonteessa kuin niiden ratkaisemisessa kestävyyttä, läheisyysperiaatetta sekä ongelmien ratkaisujen moniulotteisuutta (Beeri & Magnusson 2019; Katz & Nowak 2018). Toistaiseksi kuitenkin sekä kaupunkihallinta (urban governance) että uusi paikallisuus teemojen alla on niukasti muuta kuin teorian kehittelyä tai case-tutkimusta (da Cruz ym. 2019). Tähän joukkoon liittyy myös tämä tutkimus.

Helsingin kaupunki pyrkii johtamisjärjestelmänsä uudistuksella reagoimaan kaupunkihallinnan ja toiminnan ohjaamisen haasteisiin. Se on vahvistanut poliittista ohjausta, uudistanut hallinnon organisaatorakenteita ja purkanut siiloja sekä avautunut kansalaisten ja yhteisöjen suuntaan. Maailman toimivin kaupunki -strategiassa mainitaan, että Helsinki "vahvistaa asemaansa osallisuuden ja avoimuuden kansainvälisenä edelläkävijänä" ja että "Kaupunkilaisten ja yritysten luomat jakamistalouden uudet toimintamallit monimuotoistavat kaupunkia yhteisöllisesti ja taloudellisesti. (Helsingin kaupunki 2018.) Olennaista on, miten kaupungin poliitikot, viranhaltijat, henkilöstö ja toisaalta sidosryhmät ovat tähän avautumisen mahdollisuuteen tarttuneet. Nähdäänkö

ulospäin avautuminen ja uudenlainen hallinto mahdollisuutena vai ongelmana, hyödynnetäänkö uusia tarjoutuneita mahdollisuuksia ja resursseja?

Tässä artikkelissa haetaan vastausta siihen:

- Miten kaupungin toimijat näkevät kaupungin avautumisen kansalaisyhteiskunnan ja erilaisten sidosryhmien suuntaan? ja
- Miten kaupungin toimijat ovat hyödyntäneet mahdollisuutta avautua kaupunkilaisten, yritysten ja laajemminkin kaupunkia ympäröivän ekosysteemin suuntaan?

Vastattaessa edellä oleviin kysymyksiin, arvioidaan myös, millainen vaikutus Helsingin kaupungin tekemällä johtamis- ja organisaatiouudistuksella on suhtautumisessa ulospäin avautumiseen. Maailman toimivin kaupunki –strategiassa mainitaan, että “Helsingin tavoitteena on olla Euroopan kiehtovimpia sijaintipaikkoja uutta luovalle startup-toiminnalle ja houkuttelevin osaamiskeskittymä yrityksille ja yksilöille” (Helsingin Kaupunki 2018). Strategiin tavoitteisiin viitaten, tässä artikkelissa avautumisella tarkoitetaan kaupungin toimintaa erilaisissa verkostoissa yhteistyössä eri sidosryhmien ja kaupunkilaisten kanssa. Kyse on esimerkiksi elinvoiman ja palvelujen yhteiskehittämisestä kaupunkiorganisaatiota laajemmän toimijajoukon kanssa kansainvälisesti, kansallisesti sekä paikallisesti yritysten, järjestöjen ja kaupunkilaisten kanssa. Avautuminen kaupunkilaisten suuntaan on lähellä kansalaisosallistumisen käsitettä. Koska tämän raportin artikkeli “Osallistumismalleista kohti vuorovaikutteista kaupunkiorganisaatiota” (ks. Jäntti ym. tässä raportissa) tarkastelee nimenomaisesti kansalaisosallistumista (jolla kansalaiset pyrkivät vaikuttamaan suoraan kunnan päätöksentekoon edustuksellisen demokratian rinnalla), jätetään se tässä artikkelissa tarkastelun ulkopuolelle. Viitaten edellä sanottuun määritelmään avautumisesta, tässä artikkelissa keskitytään tarkastelemaan kansalaisten kontribuutiota, kapasiteettia palvelujen kehittämisessä.

Artikkelin tutkimusaineisto on kerätty haastattelemalla kaupungin luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita sekä ulkoisten sidosryhmien edustajia. Tämän artikkelin aineisto koostuu 58 haastattelusta vuodelta 2019 sekä kymmenestä haastattelusta vuodelta 2020 (n=68). Mukaan valittiin kaikki haastattelut, joissa käsiteltiin avautumista yritysten, oppilaitosten, kansainvälisten organisaatioiden, kansalaisten tai kolmannen sektorin suuntaan. Artikkelissa käytetyt lainaukset on käsitelty siten, että yksittäisiä vastaajia ei voida tunnistaa. Koska tutkimuksen tavoitteena on luoda kattavaa ymmärrystä, yksittäisten vastausten erottuminen ei ole tarpeen.

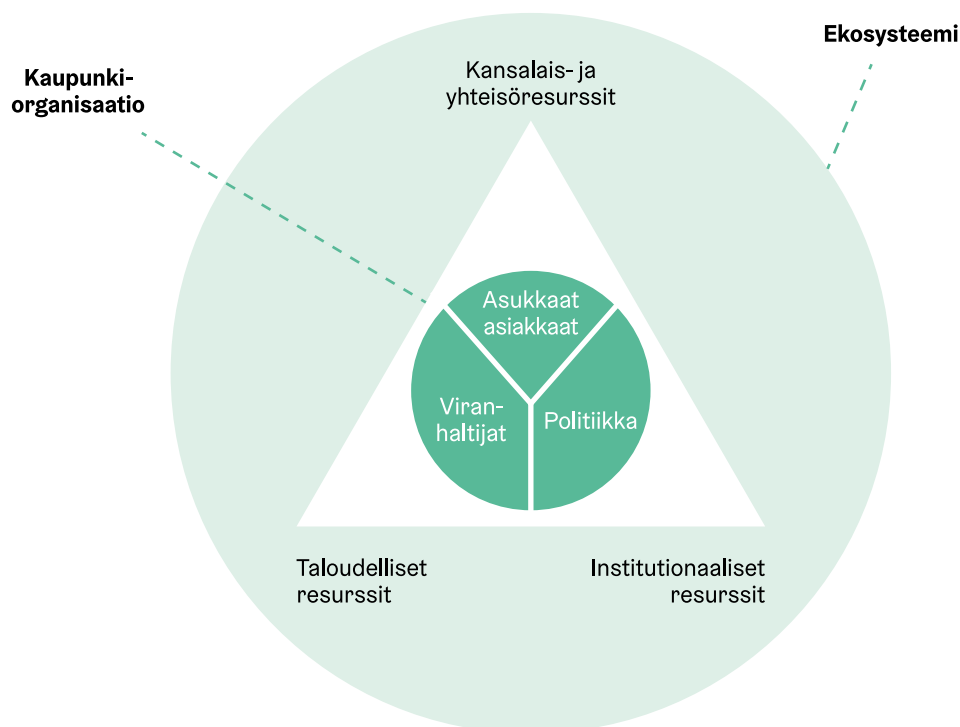
Teoreettinen viitekehys ja keskeiset käsitteet

Uusi paikallisuus ja kaupungin toiminnan luonne

Yhteiskunnan erilaisten mahdollisuuksien hyödyntäminen ja ongelmien ratkaiseminen on siirtynyt enenevässä määrin valtiolta paikalliselle tasolle, jopa niin, että voidaan puhua selkeästä trendistä (de Vries 2000; Gal-Arieli ym. 2017). Erityisesti suurten kaupunkien rooli on kasvanut. Voidakseen menestyä muuttuneessa tilanteessa, on keskeiseksi muodostunut kaupunkien kyky koota ja hyödyntää erilaisia resursseja laajasti. Resurssit voivat olla institutionaalisia, taloudellisia tai esimerkiksi toimijoita, kuten kansalaisresursseja. (McCann 2017; Katz & Nowak 2018; ks. myös Jäntti tässä teoksessa.) Institutionaaliset resurssit ovat organisatorisia toimijoita, kuten yliopistoja, oppilaitoksia, asiantuntijoita tai järjestöjä, joiden kanssa paikallisia ongelmia pyritään tunnistamaan ja joilta saadaan osaamista ja asiantuntemusta sekä ongelmien määrittelyyn että ratkomiin. Taloudelliset resurssit koostuvat kaupunkiin kohdistuvista julkisista ja yksityisistä investoinneista, markkinoista sekä rahoituksesta. Kansalaisresurssit puolestaan ovat

sitä asiantuntemusta ja osaamista, joita yksittäisillä asukkailla ja heidän muodostamilaan yhteisöillä on. Kaupunki ei ole siis pelkästään omien resurssiensa kanssa operoiva toimija, vaan se muodostuu kokonaisuudesta, joka laajemmin vaikuttaa koko kaupungin ekosysteeminä, lukuisten toimijoiden välisenä keskinäisriippuvaisena yhteistekemisenä. Tämän kokonaisuuden hahmottaminen, kokoaminen ja aktivointi edellyttää kaupungilta institutionaalista hallintakapasiteettia. Institutionaalinen kapasiteetti mahdollistaa yksilöiden ja ryhmien kollektiivisen toiminnan ja resurssien hyödyntämisen ongelmien ratkaisemiseksi ja merkityksellisen toiminnan aikaansaamiseksi. Kapasiteetti kehittyy jatkuvassa vuorovaikutuksessa eri toimijoiden kanssa, kuten valtio, julkishallinnon organisaatiot, kaupunkilaiset, yritykset, intressiryhmät, aktivistit, puolueet jne. Tässä kapasiteetilla tarkoitetaan siis koko kaupunkiekosysteemin voimavaroja, ei yksittäisten toimijoiden resursseja ja kyvykkyyksiä. Vaikka kaupunkiorganisaatio onkin tässä keskeinen toimija, on toimijuus moneen tahoon pirstoutunutta, ja eri toimijoiden intressit, voivat olla samansuuntaisia tai keskenään ristiriitaisia. Institutionaalisen kapasiteetin keskiössä on näiden monien pirstoutuneiden toimijoiden kyky toimia yhdessä ja kaupungin kyky sovittaa erilaisia intressejä ja edistää yhteistyötä (Healey ym. 2017). Näin toimiesseen kaupunki muodostaa ympärilleen ekosysteemiä, jossa eri toimijat toimivat (kuvio 1).

Kuvio 1. Kaupunkiorganisaatio resurssien kokoajana



Uudistusten hetkellä ei kyse ole pelkästään siitä, miten organisaatio toimii suhteessa asiakkaisiin ja ulkoisiin sidosryhmiinsä. Uudistus muuttaa organisaation sisäisen toiminnan pelisääntöjä ja valtarakenteita. Pormestarinmallin ja toimialauudistuksen myötä monen työntekijän huomio kiinnittyy väistämättä myös organisaation sisäisen toiminnan pelisääntöihin. Avautumista ei tapahdu siis pelkästään organisaatiosta ulospäin, vaan myös sisäisissä yhteistyörakenteissa ja prosesseissa.

Kaupunkien toimintaan ja mahdollisuuksiin vaikuttavat myös niiden autonomia ja toimintaedellytykset. Keskusteltaessa kaupungin suvereenisuudesta toimijana, on huomioitava valtionhallinnon rooli. Se sääntelee kaupunkien toiminnan alaa ja toimimisen reunaehdoja. Tässä mielessä paikallishallinnon suvereenisuus ja autonomia ovat myös suhteellisia käsitteitä. Autonomia voidaankin nähdä kolmen tasoisena 1) vapautena korkeammista auktoriteeteista (vapaus jostakin), 2) vapautena paikalliselle hallinnalle toimia ja tavoitella itse määrittämiään vaikutuksia ja tavoitteita (vapaus johonkin), 3) mahdollisuutena reagoida itsenäisesti huomioiden oma paikallinen identiteettinsä (Pratchett 2004).

Uusi paikallisuus (new localism) huomioi sen, että paikallishallinto tarvitsee kansallista sääntelyä, mutta samaan aikaan paikalliset toimijat tuottavat julkiset palvelut valtionhallinnon puolesta ja ottavat toimintaansa mukaan kaupunkilaiset ja erilaiset muut sidosryhmät. Nimenomaan kaupunki on se alusta, jossa osallistuva demokratia ja edustuksellinen demokratia kohtaavat (Katz & Nowak 2018; Pratchett 2004). Kaupungit ovat hyvin käytäntöorientoituneita toimijoita ja niillä on uuden paikallisuuden ajattelutavan mukaan oltava vapaus itsenäisesti priorisoida ja reagoida paikallisiin olosuhteisiin. Tämä vapaus synnyttää samalla myös keskeisen potentiaalisen kritiikin lähteen. Kun paikallisia olosuhteita huomioidaan paikallisen demokratian piirissä, voi syntyä toimintaa, joka on paikallisesti perusteltua, mutta samaan aikaan irti kansallisen tason tavoitteista, esimerkiksi lisäämällä kansallisella tasolla eriarvoisuutta. Keskushallinnon asettamat tavoitteet lainsäädännön taustalla eivät näin toteudu optimaalisesti (Pratchett 2004).

Paikallisen identiteetin osalta keskeistä on suhde kansalaisiin. Paikallishallinnolla, kuten kaupungilla, on suora kontakti asukkaisiinsa. Keskeinen avautumisen suunta onkin kaupunkilaiset, yrittäjät ja kolmas sektori ja se, miten paikalliselle osallistumiselle luodaan kanavia ja rooleja. Paikallinen osallistuminen on muutakin kuin vain valanjakoa, sillä sen avulla voidaan kouluttaa poliittiseen toimintaan, se edistää demokraattista kulttuuria läpi yhteiskunnan ja samalla vahvistetaan paikallista identiteettiä (Katz & Nowak 2018; Pratchett 2004). Lisäksi paikallinen osallistuminen voi kytkeytyä suoraan palvelujen yhteiskehittämiseen, jolloin sen tavoitteena on toimia vaikuttamiskanavana, jonka avulla kaupunkiorganisaatio voi hyödyntää asukastietoa palvelujen yhteiskehittämisessä.

Kaupunkiekosysteemi

Helsinkiä tarkastellaan tässä artikkelissa kaupunkiekosysteeminä, jolla tarkoitetaan kaupunkiorganisaatiota laajempaa toimijajoukkoa kaupunkilaisia yhteisesti koskevien ilkeiden ongelmien ratkaisijana. Kaupunki on paljon muutakin kuin organisaatio; se on myös toiminnallinen verkostojen kokonaisuus muodostaen lukuisten toimijoiden ja verkostojen vuorovaikutuksellisen ekosysteemin. Näihin verkostoihin ja ekosysteemeihin kuuluu usein erilaisia toimijoita, kuten yliopistoja, yrityksiä, yhdistyksiä ja yksilöitä, aina tapauskohtaisesti kunkin tavoitteen mukaan. Ekosysteemit ovat keskenään erilaisia ja myös itsessään jatkuvassa muutoksessa. Niistä voidaan löytää myös yhdenmukaisuuksia ja tunnistettavia ominaisuuksia. Ensinnäkin ekosysteemeihin liittyy monimutkaisuus ja kompleksisuus. Ne voivat kehittyä ennustamattomasti ja epälineaarisesti eikä niitä voi johtaa tai kontrolloida. Toiseksi ekosysteemin toimijoilla on oma tahtonsa ja tavoitteensa

ekosysteemiltä, mutta samaan aikaan ne eivät voi saavuttaa omaa tavoitettaan ilman toisia. Ekosysteemin menestys on kaikkien yhteinen etu. Tämä myös tarkoittaa ekosysteemin sisäistä keskinäisriippuvuutta, mikä samalla edellyttää yhteisiä tietovirtoja, ilman vuorovaikutusta ekosysteemiä ei ole olemassa. Kolmanneksi ekosysteemit ovat jatkuvassa liikkeessä. Ne syntyvät, kasvavat, kehittyvät ja uusiutuvat jatkuvasti. Kyky sopeutua ympärillä oleviin muutoksiin on elinehto ekosysteemin olemassaololle pitkällä aikavälillä. (Kaihovaara ym. 2017; Nordling 2020.)

Helsingin kaupungin johtamisen osalta on tunnistettu, että kaupunki on siirtymässä tuotannollisesta viranhaltijalogiikasta innovaatiologiikkaan (Virtaharju & Sorsa 2019). Ekosysteemijattelu kytketään usein innovaatioiden luomiseen, jolloin ajatellaan, että vapaamuotoisessa yhteistyössä syntyy luonnostaan uusia innovaatioita ja ideoita. Innovaatioekosysteemi on kuitenkin epäselvä ja moniulotteinen käsite, jonka alle mahtuu monenlaisia erilaisia näkemyksiä. Voidaankin ajatella, että käsitteen tuoreus vaikuttaa edelleen sen horjuvuuteen ja vakiintumattomuuteen.

Rao ja Jiminez (2011) tarkastelevat innovaatioekosysteemiä digitaalisen alustan kautta, Nambisan ja Baron (2013) tulkitsevat ekosysteemin olevan eräänlainen hubi, henkinen tai fyysinen tila, johon muut toimijat ovat kiinnittyneet. Chesbrough (2003) näkee ekosysteemin avoimen innovaation (open innovation) näkökulman kautta, kun puolestaan Gawer (2014) tarkastelee ekosysteemejä alustoina (platform). Osa tutkijoista pitää myös käsitteitä innovaatio ekosysteemi ja liiketoimintaekosysteemi synonyymeinä (esim. Gawer & Cusumano 2014; Nambisan & Baron 2013), kun puolestaan osa näkee ne erillisinä (esim. Valkokari 2015; Gomes ym. 2018). Erottavana tekijänä tällöin nähdään joko motiivi pärjätä markkinoilla ja liiketoiminnassa (näkemys synonyyminä) tai motiivi luoda uusia innovaatioita, tuotteita tai uudenlaista arvoa (näkemys erillisyydestä). Voidaankin ajatella, että käsitteiden synonyymisyyttä korostavat näkevät ekosysteemin tiukemmin verkostomaisena kuin puolestaan erillisyyttä korostavat näkevät ekosysteemin avoimena.

Kaupungin avautuminen ja sen potentiaali

Kuten edellä todettiin, ovat kaupungit se taso, jossa ilmenevät keskeisimmät yhteiskunnalliset haasteet ja mahdollisuudet. Kaupunki myös luo alustan, jossa eri toimijat, kuten yritykset, kansalaiset, talous ja poliittinen valta kohtaavat. Omalla toiminnallaan kaupunkiorganisaatio pystyy myös luomaan sitoutumista ottamalla kaupunkilaiset, yhteisöt ja yritykset mukaan ongelmien ratkaisemiseen. Samalla kaupunki muodostaa tilan yhdistää edustuksellinen ja osallistuva aktiivisuus toisiinsa. (Katz & Nowak 2018.)

Helsingin kaupungin uudistuksen näkökulmasta mielenkiintoista on, miten kaupungin toimijat hyödyntävät kaupunkiekosysteemin tarjoamia mahdollisuuksia ongelmien tunnistamisessa ja ratkaisemisessa ja miten kaupunkiorganisaatio näkee oman roolinsa ja yhteistyön merkityksen yhteiskunnallisten ongelmien tunnistamisessa ja ratkaisemisessa.

Analyysin tulokset: kaupungin avautuminen aineiston valossa

Haastatteluaineistossa kaupungin avautumista ja sen merkityksiä kuvataan monin eri tavoin. Sitä kuvataan sisäisenä yhteistyönä, edunvalvontana ja verkottumisena niin suomalaisten kaupunkien kuin kansainvälisten suurkaupunkien kanssa sekä myös yhteistyönä kaupunkilaisten, yritysten ja kolmannen sektorin kanssa palvelujen kehittämisessä ja osin myös tuottamisessa.

Avautuminen ja yhteistyö eri toimijoiden kanssa nähdään yleisesti erittäin tärkeänä, Helsingin kaupungin keskeisenä roolina. Erityisesti positiivisen avautumisen muotona nähdään kansainvälinen toiminta, jossa pormestaristo laajemminkin on ollut aktiivinen,

vaikka pormestari Vapaavuoren rooli onkin aineiston havaintojen keskiössä. Kansainvälisen yhteistyön tärkeyden korostuminen näyttää liittyvän yleiseen kaupunkien merkityksen ja roolin vahvistamiseen sekä Helsingin kilpailukyvyyn houkuttelevuuteen. Kaupunkiorganisaatiossa on tunnistettu tarve globaalin trendin mukaisesti vahvistaa kaupunkien asemaa ja roolia erilaisten ongelmien ratkaisijoina.

”No sille Helsingin roolin vahvistumiselle on varmasti useampia syitä. Yks on se niinku yleisesti semmonen kaupunkien nousu ja kaupunkien merkityksen nousu ihan globaalisti.”

Keskeinen syy lisääntyneen avautumisen taustalla on johtaminen. Uudistuksen myötä johtamiselle on avattu mahdollisuuksia, olkoonkin, että ilman halua johtaa nämä mahdollisuudet eivät realisoidu. Tarkasteltavasta aineistosta voidaan havaita, että johtajuudelle ja vallankäytölle on tullut lisää tilaa ja sitä on otettu.

”Pormestarivalta on aika kova. Kun siinä on lakisääteinen kaupunginjohtajan valta, ja sitten vielä tässä tilanteessa vielä aikamoisella äänen mandaatilla se valta on kaupunkilaisilta annettu hänelle.”

Avautuminen nähdään myös omaa organisaatiota dynamisoivana ja aktivoivana tekemisenä. Pormestarin vahva mandaatti ja halu myös käyttää sitä, on mahdollistanut nopeatempoisemman kannanmuodostuksen erilaisissa kysymyksissä. Tämä puolestaan näkyy omassa organisaatiossa vahvana paineena viedä nopeasti käytäntöön eri foorumeilla tehtyjä sitoumuksia ja lupauksia. Tällä on sekä organisaatiota aktioiva puoli, että passivoiva puoli. Aktivoiva siten, että toiminta nopeutuu, toisaalta vaarana nähdään tempoilevuus, mutta passivoivana siten, että keskitytään perustyöhön rauhallisemmin, koska ”kuitenkin kohta tulee uusia avauksia jostain”.

”Mun mielestä tää pormestarimalli on vaikuttanu positiivisesti kansainvälisiin yhteistyöhankkeisiin ja strategiseen johtamiseen. Myös täs kansallises edunvalvonnassa tähän on syntyny ihan uusi vauhti ja tekemisen halua ja selvästi tässä on paitsi Helsingin oma profilli noussu, niin mun mielestä tehty ihan oikein, niin että on pyritty näiden kuuden suurimman kaupungin kanssa rakentamaan sellasta koalitiota ja oon ymmärtänyt, et siinä kuitenkin vuoden mittaan kokoonnutaan hyvinkin säännöllisesti ja se on positiivista. Ja se on näkyny myös julkisuudessa. Ja erityisesti suhteessa valtioon, niin mun mielestä pitäisikin olla niin, et Helsinki Suomen pääkaupunkina ja pääkaupunki-seutuna käyttää merkittävää puhevaltaa sen niin ku valtion suhteen.”

Avautuminen edellyttää myös vahvaa tahtoa ja osin organisaatiokulttuurin hyväksyntää. Johtaminen on avainasemassa niin avautumisessa yleensä kuin myös toiminnan erilaisissa yhteistyömuodoissa. Kaupungin johtoryhmä on omalta osaltaan näyttänyt suuntaa avautumisen korostamisessa. Toisaalta organisaatiokulttuurin avautuminen on alkanut jo ennen uudistusten hyväksymistä, viimeistään valmisteluvaiheessa. Viime vuosikymmeninä on ollut useita kansallisia uudistuksia valmisteilla, kuten Parashankkeet ja useita sote-uudistuksia, ja myös Helsinki on aktivoitunut sekä valtion että keskeisten suomalaisten kaupunkien suuntaan.

”Mutta siinä mä näin avautumista jo ennen, ku oli sitä pormestarin mallia, niinku kuntiin päin. No sixpackihän oli silloin jo. Sithän se lähti laajenee siitä vähä se porukka. Mutta kyllähän perinteisesti Helsinki on tosi sulkeutunu ollu, ja mä luulen, että tässä viime vuosien uudistusten kohdalla se on väkisinkin. Se on auennu tonne valtion suun-

taan jonkin verran. Se näkyy tietysti lausunnoissa, mutta kyllä se näkyy myös osallistumisena. Mä en tietysti tunne sitä historiallista Helsingin ja valtion, niinku ministeriöiden välistä suhdetta kovinkaan pitkältä ajalta ennen pormestariaikaa.”

”Se mikä sitten näkyi jo pormestarimallin valmistelun aikana, niin sen hallintomallin valmistelu jo avas sitä, että nehän oli kauheen kiinnostuneita Tampereesta, jossa pormestarihallinnalla oli jo käytössä.”

Analyysin tuloksia avataan seuraavaksi Helsingin kaupungin strategisten tavoitteiden (Helsingin Kaupunki 2018) ohjaamana. Niistä johdettuna avautuminen ja yhteistyö ulkoisten sidosryhmien kanssa voidaan jakaa kolmeen keskeiseen alueeseen: 1) kansainväliseen suuntaan, 2) edunvalvontaan kansallisessa suunnassa ja 3) paikalliseen avautumiseen yritysten, kansalaisten ja kolmannen sektorin suuntaan. Näitä avataan seuraavissa alaluvuissa.

Kaupungin avautuminen kansainvälisesti

”Kaupungille kansainvälisyys on arvo sinänsä, mutta myös elinkeinopolitiikan keskeinen tavoite.”

”Helsinki on monipuolinen ja kansainvälisesti vetovoimainen kulttuuri-, urheilu- ja tapahtumakaupunki.” (Helsingin kaupunki 2018.)

Pormestarimallin myötä keskeisenä vahvistuneena avautumisen osa-alueena laajasti tunnustetaan kansainvälinen yhteistyö. Jo pelkästään pormestari-nimike koetaan olevan kansainvälisesti tutumpi kuin kaupunginjohtaja. Lisäksi pormestari Vapaavuorella on laajat henkilökohtaiset verkostot, joita hän on voinut hyödyntää kaupungin eduksi.

Kaupunkiin on myös perustettu kansainvälisten asioiden yksikkö, joka tekee osaltaan näkyväksi kansainvälistä yhteistyötä ja toimintaa. Kansainvälisyyden merkitys näkyy laajasti erilaisissa kehittämishankkeissa ja kaupungin uudistamisessa.

”Mut kyllähän se kansainvälinen työ on näkynyt sit meidän osastollakin, että meillä on niin kun pari-kolme tyyppiä koko aika jossain hankkeessa.... Et varmaan se tahtotilahan nyt on, että saadaan hyviä esimerkkejä ja saadaan ihan semmosta konkreettista apua.”

Pormestarihallintaan siirtyminen ei suoraan ole vaikuttanut kansainvälisten asioiden merkityksen vahvistumiseen, mutta se on osaltaan edesauttanut kansainvälisen roolin vahvistamista. Tässä merkittävämpänä nähdään kuitenkin pormestarin henkilökohtaiset ominaisuudet ja intressit vahvistaa kaupungin kansainvälistä roolia ja toimintaa.

Kansainvälisellä yhteistyöllä on keskeinen kaupunkiin liittyviä mielikuvia ja kaupunkimarkkinointia tukeva tehtävä, mutta sitä arvostetaan myös kehittämisen näkökulmasta, jolloin tavoitteena on uudenlaisten kehittämisideoiden löytyminen. Kansainvälisessä keskustelussa, ideoiden vaihdossa ja kehittämisessä näkyy suomalainen hallinnon läheisyys ihmisiin. Helsinkiä kuunnellaan myös siksi, että sillä on suorat ja toimivat yhteydet asukkaisiin ja yrityksiin.

”Kaupunki on kansainvälisesti varmaan avautunut ja jonkun verran varmaan se kansainvälinen tunnettavuus on lisääntynyt. En tiedä miten paljon - me ollaan kuitenkin aika syrjässä siellä Suomessa globaalisti, mut joka tapauksessa. Ainakin sitä on yritetty.”

”Mun mielestä Helsingillä on poikkeuksellinen kyvykkyys kansallisesti ja kansainvälisesti sen takii, että meillä on hyvä tää palvelumuotoilun osaaminen tässä kaupungissa. Monet niistä palvelumuotoilumenetelmistä nojaa juurikin siihen empatiaan, eli toisen ihmisen asemaan asettumiseen.”

Kaupunki edunvalvojana ja avautuminen kansallisesti

”Helsinki vahvistaa omaa kansallista edunvalvontaansa, edistää modernin kaupunkipoliittisen agendan luomista ja luo entistä aktiivisemmin kumppanuuksia pääkaupunkiseudun sekä muiden suurien suomalaisten kaupunkien kanssa.” (Helsingin kaupunki 2018.)

Tarkasteltaessa Helsingin kaupungin toimintaa, voidaan havaita, että kaupungin asema, sijainti ja rooli luovat hyvät edellytykset avautumiseen ja kontakteihin eri toimijoiden kesken. Helsinki pääkaupunkina on sekä suuri vaaliipiiri että Suomen hallinnollinen keskus. Kaupunginvaltuustossa istuu useita kansanedustajia ja ajoittain ministereitä, jolloin suora yhteys valtuuston ja eduskunnan välillä on luonnollinen ja jokapäiväinen. Lisäksi pormestarien avustajakunnassa on henkilöitä, joilla on suhteita omien puolueittensa johtoon ja kulloinkin virkaa tekevien ministereiden erityisavustajiin. Käytännössä Helsingillä on näin aina olemassa suoria suhteita valtioneuvostoon ja keskeisiin puolueisiin. Kaupungin johtavilla poliitikoilla on keskimääräistä paremmat yhteydet valtion keskushallintoon myös ilman pormestarimallia. Tätä yhteyttä ei siis rakenneta ainoastaan hallintomallilla, vaan se on olemassa joka tapauksessa mahdollistaen Helsingille merkittävän edunvalvontaroolin. Pormestarimalliin siirtymisen seurauksena kaupungin avautumisessa voidaan kuitenkin nähdä uusi vaihe, jossa pormestarin johdolla edunvalvontaa toteutetaan määrätietoisesti.

”Sitten myös tää edunvalvonta mikä ei näy niin suoraan ulospäin, niin mä luulen, et siinä on ollu tosi iso muutos. Ei Helsinki aikaisemmin juuri yrittänyt vaikuttaa ministeriöihin, mutta nyt... Et kyllähän pormestarilla ja avustajilla on poliittisia verkostoja laajemmin, niin kyllähän se edunvalvonnan taso ja volyymi ja osaaminen on varmasti kertaheitolla muuttunut ihan joksku muuks kuin se oli aiemmin. Et tää on varmaan yks oikeestikin isoimmista muutoksista, mitä tää malli on tuonu tullessaan.”

Kaupungin johtamismallin uudistus, ja erityisesti pormestarimalli, on siis aikaansaanut aktivoitumista ja vaikuttamista erityisesti edunvalvonnassa. Eräs keskeinen tekijä tässä on pormestarin ja apulaispormestarien poliittiset avustajat. Mallin myötä pormestariston työn tueksi palkattiin poliittisia avustajia, jotka avustavat myös vaikuttamistyössä. Käytännössä tätä tehdään erityisesti politiikan suuntaan, mikä oli huomattavasti vaikeampaa ja vähäisempää mallissa, jossa kaupunginjohtajan avustajat olivat perinteistä virkakuntaa.

”Erityisavustajat syystä tai toisesta on sellasia aika hyvin usein puolueidensa verkostoihin integroituneita tyyppejä, niin musta tuntuu, että puolueiden ja Helsingin kaupungin välillä kulkee informaatio paremmin ja erityisavustajilla on siinä oma merkityksensä.”

Tiedotusvälineiden toimitukset sijaitsevat Helsingissä, jolloin paikalla on jatkuvasti myös toimittajia, jotka kuuntelevat ja seuraavat tarkkaavaisesti pääkaupungin politiikkaa ja toimintaa. Kiinnostavat ja voimakkaat persoonat nousevat esille ja toiminnallaan

linjaavat kaupungin näkyvyyttä ja roolia. Helsinkiä kohtaan osoitetaan kiinnostusta johtamismallista riippumatta.

”Sitten no kyllä mä sanoisin, että kyllä meillä on tällä hetkellä sellanen pormestari, joka on nostanut Helsingin profiilia merkittävästi sekä kansallisesti että kansainvälisesti ja tuonut sellaista tehokkuutta. Kaikilla johtajilla on myös kehittämispuolensa mutta kyllä se Vapaavuoren jälki on aika iso tässä kaupungissa.”

Kaupungin avautumismahdollisuuksiin vaikuttavat myös muut toimijat, kuten valtio ja muut kunnat. Näiden toiminta voi osaltaan edistää tai hankaloittaa kaupungin toimintaa. Aina niiden toiminta ei ole kaupungin tavoitteiden kanssa linjassa, toisaalta kaupunkien välisessä yhteistyössä on pyrittävä välttämään organisaatiokohtaisiin voittoihin ja tappioihin takertumista. Palveluiden sujuva järjestäminen on tärkeää alueen kaupunkilaisille.

”Sitten tietenkin mun työstä tietty osa on ollut näitä ylikunnallisia asioita, kuten epäformaalia yhteistyötä Espoon ja Vantaan maankäytön kanssa ja HSY:n ja HSL:n kanssa. Ja mun mielestä kyllä tää yhteistyö on hyvä esimerkki siitä, että siinä tehdään yhteistyötä monella tasolla ja keskusteluyhteyden on pelattava sekä toisten kaupunkien suuntaan että oman organisaation sisään rooleista riippumatta.”

”Et me hävitään tämmösissä kansainvälisten osajien houkuttelussa koko ajan sen takia että Migri on niin hidas. Et meillä on paljon kasvun esteitä, jotka tulee valtiolta. Ja kyllä meillä paljon puhutaan siitä, että Ruotsissa on ehkä enemmän sellanen tilanne että Tukholman vahvistaminen nähdään koko Ruotsin etuna, niin Suomessa on kuitenkin aika voimakas se jännite Helsinki vs. muu Suomi.”

Kansallisen tason avautumisessa keskeistä on siis kaupunkiverkoston kokoaminen ja kaupunkien välisen yhteistyön syventäminen. Tämä liittyy erityisesti kaupunkipoliittisiin kysymyksiin, kaupunkien asemaan osana suomalaista yhteiskuntaa sekä kaupunkien ja valtion väliseen suhteeseen.

Avautuminen kaupunkilaisten ja sidosryhmien suuntaan

”Helsinki luo aktiivisesti kumppanuuksia kansalaisjärjestöjen ja kaikkien kaupungin kehittämistä ja elävöittämistä kiinnostuneiden kanssa.” (Helsingin kaupunki 2018.)

Avautumista kaupunkilaisten ja yhteisöjen suuntaan tarkastellaan tässä analyysissä siitä näkökulmasta, miten kaupunki voi yhdessä asukkaiden ja paikallisten yhteisöjen kanssa kehittää palveluja ja kaupungin toimintaa. Uusi paikallisuus -ajattelu lähtee siitä, että kaupunki voi omalla toiminnallaan koota itselleen resursseja, myös kansalaisresursseja. Käytännössä tällöin kansalaiset ja kolmas sektori ovat resurssia ongelmien tunnistamiselle, ratkaisujen innovoinnille ja itse ratkaisemiselle. Toisaalta asukkaiden ja asiakkaiden kohtaaminen myös haastaa ja kyseenalaistaa totuttuja toimintamalleja. Tällöin on pystyttävä harkitsemaan, mikä on kokonaisuuden kannalta järkevä toimintamalli.

Kuntien toiminnassa yleisemminkin vahvistunut ajattelutapa palvelujen kehittämisestä ja toiminnasta yhteistyössä eri toimijoiden kanssa näkyy luonnollisesti myös Helsingissä. Esimerkiksi erilaisten isojen kehittämishankkeiden osalta toimintatavaksi on muodostunut se, että jo suunnitteluvaiheessa tehdään yhteistyötä tapauskohtaisesti niiden toimijoiden kanssa, jotka asiaan kulloinkin erityisesti liittyvät.

”Mun mielestä tässä on kyllä tahtotila siihen, että me mietitään ihan erilaisia ja uudenlaisia tapoja hyödyntää meidän toimintaympäristöä. Ja toimintaympäristö käsittää siis kaupunkilaiset, yritykset, yhteisöt, järjestöt...”

”Täl hetkellä me ei aloteta mitään isoi kehityshankkeita ilman, et me arvioidaan, et ketä ulkopuolisii partnereit siihen pitäis ottaa heti mukaan. Et tääl on muuttunut kulttuuri sellaseks, et heti, ku mietitään jotain isoo tekemistä tai jotain isoo uutta avaus-ta, niin heti aletaan miettiin myös sitä, et okei, et no, mitä kansainvälisii kumppaneit pitäis tuoda mukaan, mitä ehkä yrityksii, mitä ajatuspajoja ja yhdistyksiä ja muita pitäis tuoda mukaan.”

Keskeinen teema arvioinnin näkökulmasta on, onko nimenomaan uudistus avannut kaupunkia kansalaisten ja järjestöjen suuntaan. Näyttäisi siltä, että näkemykset hajaantuvat pormestarimallin merkityksen tunnustaviin eli mallilla on myönteisiä vaikutuksia avautumiseen sekä niihin, joiden mielestä malli ei ole vaikuttanut kaupungin avautumiseen.

”Siis mä luulen, et siinä ei oo olennaista muutosta, että miten esimerkiksi järjestöt on pystyny vaikuttamaan täs kaupungissa. Et sit tietenkin, esimerkiksi sote-toimialalla meillä oli omaishoidon tuen kriteereitten muutos, mikä tapahtu siinä just valtuustokauden rajalla, et ekat päätökset tapahtu ennen valtuuston vaihtumista. Ja siinä järjestöjen kuuleminen oli nolla.”

Kaupungin avautumiseen palvelujen kehittämisessä on osassa kaupungin toimintoja historiallisetkin, lainsäädännöstä tulevat perinteet. Esimerkkinä tästä on kaavoitus, jossa kansalaisilla on jo pitkään ollut mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa monin tavoin. Toisaalta osassa toimintaa ollaan vielä ennemminkin tavoitemaailman kuvamisessa kuin käytännön toiminnassa. Huomattava on, että palvelujen kehittämistä yhdessä kaupunkilaisten kanssa on hyödynnetty ja siinä ollaan menossa avoimempaan ja osallistumista paremmin tukevaan suuntaan. Kulttuurin, asenteiden ja käytäntöjen muuttuminen vie kuitenkin aikansa.

”Huolimatta siitä, että laki on edellyttäny vuorovaikutusta jo pitkään, niin kyllä vielä muutama vuosi sitten sain semmosia kommentteja, et ”Miks täs pitää kaupunkilaisilta kysyä ja osallistaa. Kylhän me tiedetään, mitä me tehdään. Kylhän me osataan meidän duuni.” Mutku siitä ei olekaan kysymys, etteikö meidän ammattilaiset osaa tehdä suunnittelutyötä vaan siitä, että saako ne siihen kontribuutiota sieltä, kenelle sitä tehdään.”

”Ne periaatteet, jotka meillä on kirjattu hallintosääntöön ekaa kertaa, et mistä Helsingin osallisuustyö lähtee, niin ne on mun mielestä tosi hyvät eli se asiantuntijuuden ja kokemuksen hyödyntäminen, sitten omaehtoisen toiminnan mahdollistaminen joka liittyy tällasen vapaan kansallistoiminnan tavoitteisiin ja vapaan yritystoiminnan tavoitteisiin koska se osallisuusmalli käsittelee myös yrityksiä eikä pelkästään yksittäisiä kansalaisia.”

Kaupungin avautuminen suhteessa eri toimijoihin niin paikallisesti, kansallisesti kuin kansainvälisesti vaikuttaa myös siihen, miten kaupungin rooli tulkitaan ja miten sitä toteutetaan. Olennaista on myös sen laajan verkoston tunnistaminen, joka on kaupungin kehittymisen kannalta keskeinen.

”Kaupunki resurssien, verkostojen ja edellytysten luojana. Se on semmoinen rooli, jossa mun mielestä on vielä paljon tekemistä, miten me tarjotaan vapaaehtoistoiminnalle mahdollisuuksia. Miten yritysten on mahdollista tulla mukaan kaupungin kehittämiseen. Se on se osallistumistyön ydin eikä semmoiset ”mitä te haluatte kaupungilta”-tyyppiset kyselyt. Just eilen keskusteltiin, vaikka siitä miten kotoutumisessa voitaisiin käyttää vapaaehtoistyötä paljon enemmän välineenä, jolla tuettais muitakin etuja, kun sitä kielenkehitystä. Mun mielestä se on vaikea asia, se on myös vähän semmoinen määritelmiä pakeneva kokonaisuus.”

Pohjimmiltaan verkostomainen kumppanuus ja yhdessä tekeminen eri toimijoiden kanssa muuttaa merkittävästi tulkintaa kaupungista, sen roolista ja tehtävästä. Tähän liittyy keskeisesti kysymys esimerkiksi kaupungin roolista palvelujentuottajana. Tarkasteltavaksi tulevat myös suhteet eri sidosryhmiin ja kaupunkilaisiin.

”Täällä omalla toimialalla mun ajatus on se, että meillä tämmöiset ekosysteemi-palvelut tulee kasvamaan ja se tarkoittaa varmaan sitä et pitää miettiä, että mikä on oman palvelutuotannon rooli? Että onko kunnan tulevaisuus itseasiassa enemmän semmoinen, että kunnalla on tää regulaatiotehtävä ja sitten tukemisen tehtävä ja sit järjestäjävastuu, mut sit tuotantoa tekee yhä enemmän myös muutkin, kun kaupunki itse? Tää meillä viedään lautakuntaan nyt kevään aikana tämmöisiä palvelustrategiapäätöksiä ja niissä on paljon sitä mitä me päätetään tehdä tai olla tekemättä tai mikä toiminta me rajataan oman toiminnan ulkopuolelle, vaikuttaa suoraan siihen että mitä kansalaisjärjestöt pystyy tekemään tai missä on yritystoiminnan mahdollisuuksia. Mitä ennakoitavampia me ollaan näissä linjauksissa ja mitä avoimempia me ollaan näissä linjauksissa niin sitä helpompaa yritystoiminta ja kansalaistoiminta tässä kaupungissa on.”

Kaupungin menestys on myös koko ekosysteemin menestystä. Kaupunki ei pärjää pelkästään omalla toiminnallaan, mutta toisaalta avaa myös toiminnallaan menestymisen mahdollisuuksia laajasti muillekin toimijoille. Kaavoitus, elinkeinotoiminta, omien palvelujen sijoittuminen, erilaiset tuet ja avustukset ovat kaikki tekijöitä, joilla kaupunki voi vaikuttaa alueellaan tapahtuvaan toimintaan. Ekosysteemi reagoi erilaisiin kaupungin toimiin. Tulevaisuudessa verkostomainen kumppanuus korostuu entisestään.

”Kaupungin avautuminen suhteessa yrityksiin, kolmanteen sektoriin, kansalaisyhteiskuntaan on tärkeää ja varmaan tulevaisuudessa viel tärkeempää. Ja kyl mun mielestä ollaan kehitetty niitä tapoja käydä sitä vuoropuhelua. Ehkä eniten sinne yritys-suuntaan, koska varmaan siinä tiedostettiin, että... no, on ollu varmaan intressiä kehittää sitä suuntaa ihan poliittisestiki, mutta varmaan myös, että siihen ei ollu semmosta niin pitkää traditiota. Ja kyl meidän järjestöjen suuntaan on vielä tosi paljon tehtävää.”

Kumppanuuteen ja yhteistyöhön voi liittyä kuitenkin myös toimijoiden erilaisista intresseistä ja toimintalogiikoista johtuvia ristiriitoja, jotka voivat vaikeuttaa yhteistyötä ja toimivien yhteistyösuhteiden muodostumista. Näiden suhteiden hallinta on vuorovaikutteisen johtamisen ydintä.

”On kuitenkin muistettava, että yritykset ja järjestöt ajavat myös omaa etuaan ja omaa palvelutuotantoaan. Sitten, sillä tavalla tietenkin nään sekä siis kansalaisyhteiskunnan suuntaan, että kaupunkilaisten suuntaan, yhdistysten, toimijoiden ja sitten myös, että pidän itse yhteyttä jossain määrin, tai sitten elinkeinoelämän toimijat pitää yhteyttä. Sekin on musta tärkeää tällä toimialalla, että tietää ja ymmärtää että missä

mennään ja siinä myös ehkä se dialogi on molemminpuolinen, että sillä tavalla suhtaudun, että me kehitetään kaupunkia yhteistyössä yrityskentän kanssa, mutta tietenkin meillä täytyy olla oma vahva strateginen tahto, että yritysmyönteisyys ei tarkoita sitä, että minä olisin sillain, miten yritykset haluaa, vaan sitä, että olemme se ennustettava, hyvä paikka toimia, jossa sitten yrityksillä on myös ymmärrys meidän keskeisistä vaatimuksista kaupunkikehittämiselle ja sitä dialogia.”

Palvelutuotannon osalta avautuminen ja yhteistyö ovat myös mitä suurimmassa määrin poliittisia kysymyksiä. Poliitiikka on keskeisessä roolissa päätettäessä, kuinka suuressa määrin kaupunki käyttää yrityksiä ja muita toimijoita osana palvelutuotantoaan, ja millaisia palveluja se yksityisiltä toimijoilta hankkii.

”Mut aika paljonhan se on myös semmonen ideologinen pohdinta siinä, että missä määrin kaupunki haluaa tehdä, tuottaa asioita itse? Ja missä määrin kaupunki haluaa hyödyntää kolmannen sektorin toimijoita tai markkinatarjontaa? Niin sehän ohjaa sit sitä, mitä kaikkee me tehdään. Ja se on kysymys, joka viime kädessä ratkastaan just siellä edustuksellisen demokratian puolella, että mikä on se mittakaava, jossa halutaan toimia, niin se sitten heijastuu. Ja kun Helsingin kaupunkikin on niin iso, me ollaan valtavan iso asiakas yrityksille. Ja paljon toiminta-avustusten tai muitten kautta tuetaan sellasta kolmannen sektorin toimintaa täällä kaupungissa, et ne valinnat, mitä kaupunki tekee, niin niil on hillittömät vaikutukset siihen kenttään. Mut paljon on asioita, joita voi tehdä paremmin tai kehittää tai muuta, mutta se iso kysymys on se, että kuinka paljon halutaan tehdä? Ja siinä on tietysti niin kun vähän siinä poliittisten ideologioitten värikartassa, niin näkemykset vaihtelee siitä, että kuinka paljon esimerkiksi markkinoilta pitää jotain tuotantoa ostaa verrattuna siihen, että tehtäisiin itse, esimerkiksi.”

Kaupungin avautuminen paikallisesti liittyy ajatukseen kaupungista verkostojen ja resurssien kokoajana ja solmukohtana. Paikallinen yhteistyö eri sidosryhmien kanssa kytkeytyy monilta osin kaupungin järjestämien palvelujen yhteiskehittämiseen ja monituottajaratkaisuihin. Tästä näkökulmasta keskeisiä kaupungin kumppaneita ovat kansalaisten lisäksi järjestöt ja yritykset sekä julkaisen sektorin toimijat.

Johtopäätökset

Keskeisenä havaintona voidaan pitää, että johtamisjärjestelmän uudistus on edesauttanut Helsingin kaupungin aktivoitumista ja avautumista ulospäin. Tämä on näkynyt erityisesti kaupungin kansallisen ja kansainvälisen roolin vahvistumisena. Pormestarikunta on osallistunut laajasti kansainväliseen yhteistyöhön ja tämä toiminta on ollut aiempaa tavoitteellisempaa. Helsinki on tämän toiminnan seurauksena nostanut profiiliaan ja näkyvyyttään kansainvälisesti. Osa ansiosta kuuluu toki Suomen hyvälle maineelle, mutta vastaavasti Helsingin kaupungin kansainvälinen näkyvyys myös rakentaa Suomen kansainvälistä tunnettuutta ja hyödyttää näin koko maata. Aineistomme perusteella Helsingin rooli kansallisena vaikuttajana tulkitaan laajasti pääkaupungin keskeiseksi tehtäväksi ja jopa velvollisuudeksi.

Toinen keskeinen avautumisen ja aktivoitumisen suunta on ollut edunvalvonta, jossa erityisesti pormestari ja apulaispormestarit sekä heidän avustajansa ovat aktivoituneet ja tiivistäneet vuorovaikutustaan kaupunkiverkostoissa ja suhteessa kansalliseen

politiikkaan. Vaikuttamista on suunnattu sekä poliittisiin puolueisiin että ministeriöiden poliittiseen johtoon. Pormestarihallinnalla on luonut uudenlaisen toimijaryhmän ja osin kulttuurinkin kaupungin ja poliittisen järjestelmän liittymäpintaan.

Johtamisjärjestelmän uudistus on aktivoinut kaupunkia myös paikallisesti yritysten, järjestöjen ja kaupunkilaisten suuntaan. Vaikka avautumisen ja yhteistyön merkitys koetaankin organisaatiossa laajasti tärkeäksi, näitä resursseja ei kuitenkaan vielä toistaiseksi ole kovin laajasti hyödynnetty.

Kaupungin strategia ja aikaisempaa vahvempi strategisuus ovat omalta osaltaan helpottaneet avautumista. Tämä on osin vielä pistemäistä, ja jatkossa keskeistä onkin, että avautuminen ja resurssien hyödyntäminen saadaan toimivaksi käytännöksi ja vakiintuneeksi toimintatavaksi läpi kaupunkioorganisaation.

Arviot johtamismallin uudistuksesta suhteessa kaupungin avautumiseen vaihtelevat. Selkeimmin uudistusten vaikutuksiin tunnustetaan Helsingin kasvanut kansainvälinen toiminta ja näkyvyys, mutta useisiin muihin teemoihin liittyen on epäröintiä sen suhteen, onko muuttunut ilmiö (vaikuttaminen, avautuminen, yhteistyö jne.) mallista johtuvaa, vai olisiko se voinut tapahtua mallista riippumatta, ja onko muutos enemmän henkilöistä kuin malleista riippuvaista. Tätä näkemystä ei voi tyystin sivuuttaa, vaikka aineisto puhuu enemmän sen puolesta, että uudistuskokonaisuus on luonut mahdollisuuksia ja parantanut Helsingin edellytyksiä avautua aiempaa vahvemmin niin kansalaisten kuin sidosryhmienkin suuntaan.

Helsingin kaupungissa käynnissä oleva johtamisen muutos tuotannollisesta viranhaltijalogiikasta innovaatiologiikkaan (Virtaharju & Sorsa 2019) vaikuttaa kaupunkioorganisaation sisäiseen toimintalogiikkaan ja erilaisiin valtasuhteisiin. Johtamisen logiikan muutos, samoin kuin laajemminkin johtamismallien uudistukset ja poliittisen johtamisen viimeaikainen vahvistuminen suhteessa viranhaltijajohtamiseen, ei ole pelkästään edesauttanut kaupunkien avautumista ja institutionaalisen kapasiteetin kehittymistä. Lisäksi toimijoiden välisiin rooleihin vaikuttavat kasvaneet vaatimukset osallistuvan demokratian ja asiakasvaikuttamisen edistämisestä.

Kaupungin avautuminen eri tasoilla suhteessa eri toimijoihin liittyy pohjimmiltaan kaupungin rooliin ja merkitykseen ja siihen, miten kaupungin tehtävää ja roolia tulkitaan. Verkostomaista kumppanuutta korostava tulkinta kaupungin toiminnasta edellyttää johtamiselta ja toiminnalta vuorovaikutteisuutta ja nostaa keskiöön eri toimijoiden välisten suhteiden hallinnan. Kaupungin avautuminen on siten demokraattisen ja tehokkaan kaupunkihallinnan ytimessä oleva johtamisen kysymys.

Kehittämissuosituks

Jotta Helsingin kaupunki onnistuu hyödyntämään ympärillään olevan ekosysteemin mahdollisuudet, tulee sen avautua entistä tehokkaammin kansalaisyhteiskunnan ja erilaisten sidosryhmien suuntaan. Tärkeätä on myös osaltaan tukea ja kehittää alueellisen ja toiminnallisen ekosysteemin elinvoimaa ja rakentumista. Jotta kaupungin roolia vahvana paikallisena, kansallisena ja kansainvälisenä toimijana voidaan vahvistaa:

- kaupunkioorganisaation ulkopuolisia resursseja kannattaa hyödyntää laajemmin palvelujen kehittämisessä ja palvelujen järjestämiseen liittyvässä yhteistyössä,
- aktiivista kansainvälistä toimintaa ja verkostoitumista sekä edunvalvontaa kannattaa jatkaa ja kaupungin markkinointiin panostaa ja
- johtamisen strategisuutta ja vuorovaikutteisuutta tulee edelleen vahvistaa.

Lähteet

- Beeri, I. & Magnusson A. S. (2019).** Governance Relation in Small Nations: Competition vs. Cooperation and the Triple Role of Big Cities. *Lex Localis- Journal of Local self-government*, 17(2), 267–284. DOI: 10.4335/17.2.267-284(2019)
- Chesbrough, H. (2003).** Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Harvard Business School Press.
- da Cruz, N., Rode, P. & McQuarrie, M. (2019).** New urban governance: A review of current themes and future priorities. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 1–19. DOI: 10.1080/07352166.2018.1499416
- de Vries, M. S. (2000).** The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*, 38(2) 193–224. DOI: 10.1111/1475-6765.00532
- Gal-Arieli, N., Beeri, I., Vigoda-Gadot, E. & Reichman, A. (2017).** New localism of fussy centralism: policymakers' perceptions of public education and involvement in education. *Local Government Studies*, 43(4), 598–620. DOI: 10.1080/03003930.2017.1305955
- Gawer, A. (2014).** Bridging differing perspectives on technological platforms: toward an integrative framework. *Res Policy*, 43(7), 1239–1249. DOI: 10.1016/j.respol.2014.03.006
- Gawer, A. & Cusumano, M. A. (2014).** Industry platform and ecosystem innovation. *Journal of Production Innovation Management*, 31(3), 417–433. DOI: 10.1111/jpim.12105
- Gomes, L., Facin, A., Salerno, M. & Ikenami, R. (2018).** Unpacking the innovation ecosystem construct: Evolution, gaps and trends. *Technological Forecasting & Social Change*, 136, 30–48. DOI: 10.1016/j.techfore.2016.11.009
- Healey, P., Cars, G., Madanipour, A. & De Magalhães, C. (2017).** Transforming governance, institutional analysis and institutional capacity. Teoksessa De Magalhaes, C., Healey, P., Cars, G. & Madanipour, A. *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. (s. 6–28). Aldershot: Ashgate.
- Helsingin kaupunki (2018).** Maailman toimivin kaupunki – Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021. <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/strategia-ehdotus/>
- Kaihovaara, A., Haila, K., Noro, K., Salminen, V., Härmälä, V., Halme, K., Mikkeliä, K., Saarnivaara V.-P. & Pekkala, H. (2017).** Innovaatioekosysteemit elinkeinoelämän ja tutkimuksen yhteistyön vahvistajina. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2017.
- Katz, B. & Nowak, J. (2018).** The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism. Washington: Brookings Institution Press.
- McCann, E. (2017).** Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond. *Urban Studies*, 54(2), 312–326. DOI: 10.1177/0042098016670046
- Nambisan S. & Baron, R. A. (2013).** Entrepreneurship in innovation ecosystems: Entrepreneurs' self-regulatory processes and their implications for new venture success. *Entrepreneurs Theory Practice*, 37(5), 1071–1097. DOI: 10.1111/j.1540-6520.2012.00519.x
- Nordling, K. (2020).** Innovaatioekosysteemeillä kohti yhteistä arvonluontia: Ekosysteemit ja alustat tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatiotoiminnan avautumisen työkaluina. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Pratchett, L. (2004).** Local Autonomy, Local Democracy and the “New Localism”. *Political Studies*, 52(2), 358–375. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x

- Rao, B. & Jiminez, B. (2011).** A Comparative Analysis of Digital Innovation Ecosystems. Proceedings of PICMET Conference – Technology Management in the Energy Smart World. Portland, Oregon.
- Valkokari, K. 2015.** Business, Innovation, and Knowledge Ecosystems: How They Differ and How to Survive and Thrive within Them. Technology Innovation Management Review, 5(8): 17-24. DOI: 10.22215/timreview/919
- Virtaharju, J. & Sorsa, V. (2019).** Helsingin kaupungin organisaatiomuutos – muutoksen toteutumisen arviointi. Etnografiahankkeen väliraportti 15.5.2019. Hanken, Svenska handelshögskolan.

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistus: toivottuja, ei-toivottuja ja odottamattomia vaikutuksia

Tässä arviointitutkimusraportissa olemme tarkastelleet Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistusta ja sen vaikutuksia kuudesta näkökulmasta. Arviointitutkimustamme ohjaavina kysymyksinä ovat olleet:

1. Miten uudistus tukee poliittista johtamista ja poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuuden toimivuutta?
2. Miten toimialamalli vaikuttaa johtamiseen?
3. Miten uudistus tukee kansalaisosallistumista?
4. Miten uudistus tukee kaupungin uudistumiskykyä ja johtamisen uudistumista?
5. Miten uudistus tukee tiedolla johtamista?
6. Miten uudistus tukee kaupungin avautumista ja roolin vahvistumista kansallisesti ja kansainvälisesti?

Näihin kysymyksiin on paneuduttu edellä olevissa artikkeleissa. Tässä luvussa esitämme yhteenvedon uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta. Lisäksi esitämme huomiomme niistä johtamisjärjestelmän uudistusta koskevista eri näkökulmia yhdistävistä tai koko arviointikokonaisuuden läpileikkaavista havainnoistamme ja tulkinnoistamme, jotka näkemyksemme mukaan ovat keskeisimpiä johtamisjärjestelmän toimivuuden kannalta. Lopuksi esitämme suosituksemme johtamisjärjestelmän kehittämiseksi.

Yhteenvedo Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta

Hallinnonuudistuksissa voi syntyä toivottuja, ei-toivottuja, odotettuja ja odottamattomia vaikutuksia. Näin vaikuttaa käyneen myös Helsingin johtamisjärjestelmän uudistamisessa, kun vertaamme arviointitutkimuksemme keskeisiä havaintoja uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin (ks. myös Jäntti & Haveri 2020).

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistamisessa näkyy myös toinen uudistuksille tyypillinen piirre: hallinnonuudistaminen on pohjimmiltaan organisoitua huomiota, jossa huomio kohdistetaan kerrallaan vain tiettyihin asioihin. Johtamisjärjestelmän kehittäminen optimaaliseksi on äärimmäisen vaikeaa. Osa tavoitteista voidaan saavuttaa, mutta usein näin tapahtuu joidenkin toisten asioiden kustannuksella. Esimerkiksi toimialamalli vahvistaa koordinaatiota toimialojen sisällä luoden kuitenkin samalla uusia koordinaatiotarpeita. Pormestari malli puolestaan vahvistaa poliittista johtamista keskittämällä valtaa johtaville poliitikoille, mutta samalla osa valtuutetuista kokee toimintaedellytystensä heikentyneen.

Johtamisjärjestelmän uudistuksen ensimmäisenä tavoitteena oli kuntavaalituloksen suorempi heijastuminen kaupungin johtamiseen. Tämän tavoitteen mukaisesti poliittinen päätösvalta jakautuu suhteessa vaalitulokseen: uudistus on vahvistanut johtavien poliittisten päättäjien eli pormestarin ja apulaispormestareiden asemaa kaupungin johtamisessa, sillä he tulevat vaaleissa eniten ääniä saaneista puolueista ja toimivat organisaation keskeisimmillä poliittisilla paikoilla. Muodostunut valtarakenne on linjassa kuntavaalituloksen suorempaa heijastumista koskevan tavoitteen ja enemmistödemokratiaan

perustuvan päätöksenteon peruseriaatteiden kanssa. Samalla asetelma herättää kuitenkin kysymyksiä siitä, miten paljon vallan voi ja kannattaa antaa keskittyä, ja mitä menetetään, jos pienemmät poliittiset ryhmät jäävät kehittämisen ja päätöksenteon laitamille tai ulkopuolelle.

Uudistuksen toisena tavoitteena oli parantaa demokraattista päätöksentekoa ja sen vaikuttavuutta. Tämä tavoite liittyy edustukselliseen ja osallistuvaan demokratiaan. Edustuksellisen demokratian osalta uudistus on keskittänyt valtaa erityisesti pormestari- ja valtuustolle, sitä vastoin valtuuston ja pienten valtuustoryhmien asema on heikentynyt. Lautakuntien koon kasvaminen on lisännyt yksittäisen lautakunnan käsiteltävänä olevien asioiden määrää ja lautakuntatyön kuormittavuutta. Tämä on heikentänyt luottamushenkilötyön edellytyksiä. Näiden havaintojen perusteella tavoite demokraattisen päätöksenteon parantamisesta ei ole edustuksellisen demokratian osalta toteutunut laajasti.

Kansalaisosallistumisen merkitys näkyy aiempaa vahvemmin strategiatasolla, mutta sitä tukeva toimintakulttuuri on vasta kehittymässä. Osallistuvan demokratian vahvistamisen tavoite näkyy osallisuus- ja vuorovaikutusmallin liittyvissä linjauksissa ja osallistumista tukevissa toimenpiteissä. Myös osallistumiskanavien kehittäminen, esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto, on avannut kaupunkilaisille uudenlaisen osallistumismahdollisuuden ehdottaa ja äänestää tärkeiksi katsomiaan asioita. Demokraattisen päätöksenteon vaikuttavuuden parantaminen edellyttäisi kuitenkin osallistumiskanavien ja -prosessien kriittistä tarkastelua niiden inklusiivisuuden, asukastiedon hyödyntämisen sekä organisaation resurssien käytön näkökulmista. Lisäksi osallistumisen edistämisen vakiintuminen osaksi organisaation toimintaa, johtamista ja perustyötä edellyttäisi yhteistä dialogia osallistumisen merkityksistä ja tavoitteista sekä osallistumisen edistämisen vahvempaa johtamista.

Uudistuksen kolmas tavoite oli vahvistaa valtuuston ja hallituksen roolia kaupungin johtamisessa. Kaupungin johtamisjärjestelmässä on tunnistettavissa neliportainen poliittinen valtarakenne, jossa eniten valtaa on pormestarilla, toiseksi eniten apulaispormestareilla, kolmanneksi eniten kaupunginhallituksessa olevilla puolueilla ja vähiten muilla puolueilla. Hallituksen rooli on keskeinen kaupungin johtamisessa, mutta valtuuston rooli vaikuttaa arviointiaineiston perusteella vastoin tavoitetta jopa heikentyneen. Edustukselliseen demokratiaan perustuvan päätöksenteon painopiste on Helsingin uudistuksessa siirtynyt suomalaiselle kuntapäätöksenteolle perinteisestä kollektiivisesta päätöksenteosta elitistiseen demokratiaan, jossa valta keskittyy pienelle poliittiselle eliitille, erityisesti pormestarille ja toissijaisesti apulaispormestareille.

Hallinnonuudistaminen on vanhan ja uuden yhteensovittamista

Kun organisaatiota uudistetaan, vanhat rakenteet, prosessit ja käytännöt väistyvät osin uusien tieltä. Organisaatio ei kuitenkaan uudistu kokonaan, vaan osa vanhoista rakenteista, prosesseista ja käytännöistä jää elämään rinnan uusien kanssa. Hallinnonuudistamisessa on kyse vanhan ja uuden yhteensovittamisesta. Taito yhteensovittaa vanhan ja uuden organisaation elementtejä toimivaksi kokonaisuudeksi on muutosjohtamisen ydintä.

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen näkyvimmat muutokset ovat rakenteellisia. Pormestari- ja valtuustojen korvaukset, ja vanha virastorakenne korvattiin uudella toimialarakenteella, mikä johti muutoksiin niin viranhaltija- kuin luottamushenkilöorganisaatiossa. Rakenteellisten muutosten lisäksi muuttuivat monet prosessit ja käytännöt. Uusi johtamismalli ja uudet johtohahmot toivat myös uudenlaisen tavan johtaa kaupunkia. Tämä näkyy esimerkiksi rytminmuutoksena, jolla tarkoitetaan sitä, että kaupunki toimii ja reagoi erilaisiin muutoksiin aiempaa nopeammin. Ennen johtamisjärjestelmän uudistusta

kaupungin toimintaa voi luonnehtia hitaaksi ja byrokraattiseksi. Viimeistään korona-aika on todentanut kaupungin uuden muutosherkkyyden. Toinen esimerkki on kaupunkiorganisaation altistuminen aiempaa vahvemmin poliittiselle johtamiselle. Aiempi päällikköjohtettu virastomalli, jossa korostui virkajohdon autonomia, on nyt huokoisempi ja ottaa vastaan poliittisia ohjausimpulsseja.

Uudenlainen johtamistapa on johtanut erilaisten institutionaalisten logiikkojen kohtaamiseen ja jopa törmäämiseen. Virtaharju ja Sorsa (2019) kuvaavat kaupungin johtamisessa näkyvän kaksi erilaista johtamisen kulttuuria: innovaatio- ja tuotantologiikka, jotka perustuvat erilaisiin tapoihin hahmottaa kaupungin tehtävä ja toimintalogiikka. Tämä ilmiö näkyy myös keskijohdon ja henkilöstön tuskana siitä, mitä ohjausimpulsseja tulisi noudattaa ja miten työtehtäviä pitäisi priorisoida.

Erilaisten logiikkojen yhteensovittaminen, sanoittaminen ja tasapainottaminen ovat organisaatiossa vielä kesken. Yhteensovittaminen edellyttää laajaa dialogia organisaatiossa. Tämän vuoksi myös osa muutoksen vaikutuksista operationalisoituu vasta pidemmän ajan kuluessa, kun vanhoja ja uusia rakenteita, prosesseja ja käytäntöjä hioetaan yhteen.

Huomio rakenteista ihmisiin ja prosesseihin

Johtamisjärjestelmän uudistamisessa keskiöön nousevat johtajuuden peruselementit: toimijat, rakenteet ja instituutiot sekä välineet (ks. myös Rapoport ym. 2019). Näiden yhdistelmästä muodostuvat johtajuuden toimintatila, kulttuuri ja käytännöt.

Helsingin johtamisjärjestelmän keskeisinä rakenteina ovat pormestarimalli ja toimialamalli sekä niiden periaatteiden pohjalta luotu hallintosääntö. Nämä rakenteet luovat pohjan järjestelmän toiminnalle ja toimijoiden roolille uudessa rakenteessa. Lisäksi kaupunkistrategialla ja muilla johtamisen välineillä, esimerkiksi osallisuus- ja vuorovaikutusmallilla, ohjataan organisaation toimintaa. Näin muodostuvien peruselementtien yhteisvaikutuksessa muotoutuu johtajuuden toimintatila sekä erilaiset käytännöt ja organisaatiokulttuuri (ks. kuvio 1).

Kuvio 1. Johtajuuden elementit



Rakenteiden ja toimintamallien muuttaminen on olennainen osa hallinnonuudistamista. Johtamista ja organisointia koskevien teorioiden kehityksessä on ajoittain ollut voimakkaampi usko rakenteiden vaikutuksiin, välillä puolestaan on korostettu inhimillisten voimavarojen merkitystä esimerkiksi siten, että johtajuuden laadulla on nähty olevan suurempi vaikutus organisaation suorituskykyyn kuin yksittäisillä johtamismalleilla (Ehrenhalt 2004). Yhtä yleisesti hyväksyttyä näkemystä rakenteiden ja mallien vaikutuksista kaupunkien johtamiseen ei ole kuitenkaan syntynyt.

Kaupungin johtamismallia tai -rakennetta voidaan pitää auktoriteetin ja tehtävien perustana, joka muodostaa lähtökohdat kaupungin johtajien ja henkilöstön toiminnalle. Rakenne tarjoaa kehyksen, jonka sisällä kaupungin päättäjät asettavat osallistumisen säännöt, käyttävät valtaa, valitsevat henkilöitä edustamaan kaikkia kaupunkilaisia tai sen osia, ohjaavat virkakoneistoa, järjestävät palveluita ja päättävät verotuksesta. (Frederickson ym. 2004.)

Johtamismallin olennainen merkitys on siinä, miten se määrittää virallisia rooleja ja suuntaa vuorovaikutuksen kanavia todennäköisiksi suhteiksi: kuka puhuu kenelle, kuka antaa määräyksiä ja ohjeita, ja miten ohjeita saaneet suhtautuvat niihin (Svara & Watson 2010, 4). Rakenteella on merkitystä, mutta se ei ole riippumaton ja irrallinen selittävä tekijä, vaan se vaikuttaa yhdessä monien muiden muuttujien kanssa. Siten samanlainen johtamismalli ei välttämättä toimi yhtä hyvin kaikissa kaupungeissa. Tämän näkökulman mukaan kaupungin johtamismallin onnistuminen on kytköksissä aikaan ja paikkaan, tiettyihin kontekstuaalisiin tekijöihin, kuten vallitseviin arvoihin ja toimintakulttuuriin, historiaan, poliittisiin voimasuhteisiin, henkilöstöön sekä johtajien osaamiseen ja persoonaan. Viimeksi mainitun eli johtajien persoonan ja osaamisen merkitys korostuu luonnollisesti enemmän silloin, kun valta on keskitettyä.

Yhteenvedona voi todeta, että erilaiset johtamismallit ja rakenteet, keskeisten toimijoiden rooli, asema ja kompetenssit muodostavat erilaiset lähtökohdat ja odotukset kunnan johtamiseen ja tuottavat siten erilaisia mahdollisuuksia ja riskejä. Johtamismallin valinnassa on lopulta kyse politiikka-hallinto-dikotomian tasapainottelusta ja erilaisten arvojen ja arvostusten puntaroinnista ja yhteensovittamisesta. Johtamismallin soveltuvuus onkin vahvasti kontekstisidonnainen kysymys.

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistamisen alkuvaiheessa on hallinnonuudistuksille tyypillisesti muokattu ensin rakenteita, minkä vuoksi uudenlaisen toimintakulttuurin, käytäntöjen ja asenteiden muutos on vielä kesken. Näiden muuttuminen on kuitenkin onnistuneen uudistuksen kannalta välttämätöntä. Uudistamisen suunnittelu- ja alkuvaiheessa tilaa saaneiden rakenteisiin keskittyneiden, teknis-rationaalisten ratkaisujen sijaan muutoksen toimeenpanossa ja etenemisessä korostuvat puolestaan inhimillisen prosessuaaliset tekijät: keskittyminen ihmisiin sekä organisaation hitaasti muuttuviin prosesseihin, kulttuuriin ja käytäntöihin (ks. myös esim. Burke 2002; Nyholm 2008).

Johtamismalli luo raamin kaupungin johtamiselle ja toiminnalle, mutta sen käytännön toteutus, siinä toimivat henkilöt ja heidän välisensä suhteet ratkaisevat, minkälaisia vaikutuksia sillä lopulta on. Tämän vuoksi hallinnonuudistamisen onnistumisen kannalta huomion kiinnittäminen ihmisiin ja organisaation prosessien toimivuuteen on ensiarvoisen tärkeää.

Uudistus on keskittänyt valtaa ja hämärtänyt valtasuhteita

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistus on keskittänyt valtaa voimakkaasti erityisesti pormestarille. Pormestarimalli itsessään sisältää vallan keskittämistä tukevia elementtejä, jotka takaavat pormestarille sekä poliittiseen että ammatilliseen johtamiseen liittyvää valtaa. Apulaispormestareilla valtaa on vähemmän, mutta heillä on kuitenkin hyvin keskeinen rooli ja asema johtamisjärjestelmässä. Apulaispormestareilla on esimerkiksi

mahdollisuus tehdä luottamushenkilötyötä kokopäivätoimisesti ja muita luottamushenkilöitä paremmat mahdollisuudet saada päätöksenteon tueksi tarvittavaa tietoa.

Vallan keskittyminen lisää järjestelmän henkilöriippuvuutta ja siten sen riskialttiutta. Vallan keskittyminen ja henkilöriippuvuus koskevat poliittisen johdon lisäksi myös ylintä viranhaltijajohtoa, mikä näkyy toimialajohtajien vahvana roolina kaupungin suurten toimialojen johdossa. Pormestarin vahva asema ja rooli voivat johtaa lyhytjänteiseen ja tempoilevaan johtamiseen ja kehittämistoimintaan, jolloin pormestarin vaihtuminen voi muuttaa merkittävästi kaupungin strategista suunnanvalintaa, johtamisen painopisteitä ja tapaa toimia. Pormestarin persoona ja toimintatavat vaikuttavat myös huomattavasti siihen, minkälainen johtamis- ja organisaatiokulttuuri kaupunkiin muodostuu.

Vallan keskittymiseen liittyy myös riski heiluriliikkeestä vallan keskittymisen ja hajauttamisen välillä. Vahvasti keskitetty valta voi tuoda painetta hajauttaa valtaa uudelleen. Keskitetyn vallan käyttö voi paitsi nopeuttaa myös hidastaa kehittämistä, jos esimerkiksi kilpailevissa poliittisissa ryhmittymissä ollaan tyytymättömiä kehittämisen tapoihin. Poliittisen johtamisen vahvistuminen ja vallan keskittyminen on tuonut johtamiseen lyhytjänteisyyttä ja ristiriitaisia tavoitteita myös siten, että apulaispormestarit ovat pormestarin poliittisia kilpakumppaneita, ja erityisesti vaalien lähestyessä keskinäisten erojen korostaminen vahvistuu.

Vaikka pormestarin vahva asema on tuonut kasvot vallankäytölle, kaupungin johtamisessa on otettu käyttöön myös sellaisia tapoja, jotka hämärtävät valtamekanismeja ja vaikeuttavat tiedonsaantia. Tiedonsaannilla on keskeinen merkitys vallankäytön kannalta. Jos jäsenyydet virallisissa ja epävirallisissa elimissä, kuten työryhmissä, ovat voimakkaasti rajattuja, eikä niiden työskentelystä ole saatavilla tietoa, tämä luo jännitteitä eri toimijoiden välille. Vaikka kyse ei olisikaan varsinaisista päätöksentekoeleimistä, erilaiset ryhmät ovat kuitenkin merkittäviä johtamisen ja vallankäytön areenoita. Rajoitettu tiedonsaanti heikentää vaikuttamismahdollisuuksia. Informaation avoimuus ei liity pelkästään valtaan, vaan on kuntademokratian olemukseen olennaisesti liittyvä periaate. Kuntapäätöksenteossa ja -johtamisessa vallankanavien ja valtamekanismien läpinäkyvyys ovat yhteydessä kuntaorganisaation toiminnan legitimizeettiin.

Työnjaon, roolien sekä vastuu- ja valtasuhteiden selkeys on edellytys johtamisjärjestelmän toimivuudelle

Johtamisjärjestelmän tehokkuuden näkökulmasta keskeisten toimijoiden roolit, perustehtävät ja työnjako näyttäytyvät vielä osin epäselvinä, mikä voi heikentää johtamista, työn organisointia ja tilivelvollisuussuhteita. Rooliristiriitoja ilmenee ainakin pormestariston, kansliapäällikön, toimialajohtajien ja pormestariston avustajien tehtävissä. Monitulkintaisuutta liittyy esimerkiksi siihen, mikä on pormestariston poliittisten avustajien toimivalta tai miten apulaispormestarit pystyvät valvomaan kaupunkistrategian toteutumista toimialoilla. Näiden toimijoiden roolien selvittäminen ja selkeä työn- ja vastuunjako organisaation sisällä olisi tärkeää.

Apulaispormestarien roolin epäselvyys ja rooliin liittyvät erilaiset tulkinnat ja odotukset kaupunkiorganisaation sisällä ja ulkopuolella ovat nousseet esiin niin tässä tutkimuksessa kuin muissa arvioissa. Osittain on kysymys juuri tulkinnoista ja erilaisista odotuksista, joihin on jo pyritty vaikuttamaan esimerkiksi viestintää parantamalla. Apulaispormestarien johtamisen välineissä on kuitenkin myös kehittämisen varaa. Roolissa tulisi vahvistaa nimenomaan kaupunkikokonaisuuden yhteensovittajan roolia, mihin tehtävään apulaispormestarien asema ja poliittinen osaaminen antavat hyvän perustan. Tämä tarkoittaa etenkin tiedolla johtamisen edellytyksien parantamista sekä viestinnän ja tukiresurssien kehittämistä.

Pormestariston keskinäinen työnjako on osin epäselvää ja se vaatii keskustelua ja selkeitä linjauksia siitä, mikä on kenenkin tehtävä. Yksi esimerkki tällaisesta työnjaon ja vastuiden päällekkäisyydestä ja epäselvyydestä on vastuu osallisuuden ja vuorovai-
kutuksen toteutumisesta, joka jakautuu Helsingin hallintosäännön mukaan siten, että pormestarilla on tästä kokonaisvastuu ja apulaispormestareilla on vastuu toimialal-
laan. Kun pormestarilla on tällainen kokonaisvastuu, se ulottuu myös toimialoille, mikä tarkoittaa, että vastuut ovat osin päällekkäisiä ja voivat tuoda epäselvyyttä tehtävien hoitamiseen.

Rooleihin ja työnjakoon liittyviä epäselvyyksiä on myös apulaispormestarien suhteessa toimialajohtajiin. Esimerkiksi henkilöstön, kansalaisten ja median näkökulmas-
ta tämä suhde näyttää paikoin epäselvältä ja apulaispormestarien asemaan kaupun-
gin johdossa sisältyy erilaisia odotuksia. Organisaation sisällä on myös epätietoisuutta kansliapäällikön ja pormestarin keskinäisestä työnjaosta ja vastuista, mikä näkyy esi-
merkiksi siinä, että kansliapäällikkö on muodollisesti toimialajohtajien esihenkilö, mut-
ta käytännössä pormestari johtaa heitä.

Yksittäisten toimijoiden lisäksi myös kaupunkiorganisaation eri yksiköiden rooleis-
sa ja tehtävissä on epäselvyyksiä. Esimerkiksi kaupunginkanslian ja toimialojen välinen
työnjako ja vastuut muun muassa hallinto-, henkilöstö- ja talouspalveluihin sekä tieto-
johtamiseen ja digitalisaatioon liittyen näyttäytyvät osin epäselvinä, samoin paikoin
on epäselvyyttä toimialojen sisäisessä ja välisessä työnjaossa. Näiden epäselvyyksi-
en koetaan hidastavan ja vaikeuttavan asioiden hoitamista ja toiminnan kehittämistä
sekä päätöksentekoprosesseja.

Osansa eri toimijoiden roolien epäselvyyteen tuovat erilaiset työryhmät, joilla on
merkittävä asema kaupungin johtamisessa ja kehittämisessä. Esimerkiksi kaupungin
johtoryhmän käsittelemistä asioista ja niiden käsittelytavoista ja toiminnasta ei ole saa-
tavilla julkisesti tietoa, vaikka johtoryhmän rooli ja merkitys kaupungin johtamisessa
on erittäin suuri. Tällaiset demokraattisen kontrollin ohittavat hallinnon ja vallankäytön
areenat hämärtävät kaupungin toiminnan läpinäkyvyyttä ja ovat ristiriidassa hallinnon
avoimuuden periaatteiden kanssa.

Epäselvät toimijasuhteet altistavat myös konfliktien syntymiselle, kun rooleista ja
vastuista ei ole selkeästi yhdessä sovittu tai niistä ei ole luotu yhteistä ymmärrystä ja
viestitty riittävän selkeästi. Epäselvyydet voivat lisäksi heikentää niin henkilöstön kuin
kansalaisten luottamusta kaupungin ja sen johdon toimintaan.

Uudistus on avannut mahdollisuuksia, mutta kaupunki- organisaation ja -yhteisön potentiaalia ei hyödynnetä riittävästi

Johtamisjärjestelmän uudistus on avannut monenlaisia mahdollisuuksia kaupungin
kehittämiseen. Tätä potentiaalia ei kuitenkaan täysimääräisesti hyödynnetä. Osin uu-
distus on myös tuonut kaupungin johtamiseen sellaisia elementtejä, jotka voivat hei-
kentää potentiaalin hyödyntämistä ja siten kaupungin kehittymistä ja uudistumista.

Kaupunginjohtajamallin korvaaminen pormestarimallilla on luonut kaupungin joh-
toahmolle aiempaa vahvemman aseman. Pormestarimalli on tuonut kaupunkiorga-
nisaatiolle kasvot, mikä helpottaa kaupungin avautumisessa eri sidosryhmien suun-
taan. Tästä on ollut etua kaupungin roolin ja aseman vahvistamisessa kansallisesti ja
kansainvälisesti. Edunvalvonnan ja kansainvälistymisen koetaan vahvistuneen merkit-
tävästi. Tämän nähdään olevan erityisesti pormestarin ansiota, ja pormestarimallilla
uskotaan olevan vaikutusta siihen, että pormestarin on ollut mahdollista ottaa vahva
rooli kaupungin johtohahmona. Kansainvälistymisen ja edunvalvonnan osalta mallin
tuomaa poliittisen johtajuuden potentiaalia on hyödynnetty onnistuneesti.

Pormestarin vahva asema on myös mahdollistanut kaupungin johtamisen rytmimuutoksen ja erilaisten pormestarijohtojen kehittämishankkeiden nopeatahtisen etenemisen. Myös tätä potentiaalia on onnistuttu hyödyntämään.

Vaikka pormestarin vahva asema kaupungin johdossa on mahdollistanut monia asioita, se on toisaalta samalla johtanut tilanteeseen, jossa kaupunkiorganisaation potentiaalin laaja hyödyntäminen toteutuu heikosti. Tämä näkyy sekä luottamushenkilöiden että henkilöstön potentiaalin hyödyntämisessä. Pormestari- ja toimialamallit ovat keskittäneet valtaa muutamille luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Uudistuksen myötä syntynyt neliportainen valtarakenne herättää kysymyksen siitä, miten paljon vallan voi ja kannattaa antaa keskittyä. Elitistinen poliittinen johtaminen mahdollistaa joitakin asioita, mutta vallan keskittämisen käänköpuolena on se, mitä menetetään, jos pienet ryhmät jäävät kehittämisen ja päätöksenteon ulkopuolelle tai sivustaseuraajan rooliin.

Esimerkkinä luottamushenkilöpotentiaalin hyödyntämisestä on lautakuntarakenteen uudistaminen. Tavoitteena oli parantaa poliittista johtamista ja kaupunkikokonaisuuden hallintaa. Poliittisen johtamisen näkökulmasta monien virastojen ja lautakuntien ongelma oli aiemmin se, että osa lautakuntien luottamushenkilöistä ei ollut mukana valtuuston toiminnassa ja tieto ei kulkenut eri toimielinten välillä. Kun luottamushenkilöiden lautakuntapaikat uudistuksen myötä vähenivät, merkitsi se samalla sitä, että luottamushenkilöiden potentiaali kokonaisuutena tulee heikommin hyödynnetyksi kaupungin toiminnassa. Osaltaan luottamushenkilöpotentiaalin hyödyntämiseen vaikuttaa myös lautakuntien käsittelemien asiämäärien kasvaminen, mikä tekee lautakuntatyöstä erittäin kuormittavaa ja heikentää siten luottamushenkilötyön edellytyksiä.

Kaupungin toiminnan ja kehittämisen keskeinen potentiaali muodostuu sen henkilöstöstä, mutta tätä resurssia ei ole riittävästi tunnistettu eikä hyödynnetty. Johdon tasolta tulevien impulssien ja tehtävien toteuttaminen vie tilan ja mahdollisuuden alhaalta kumpuavilta ideoilta. Uudistuksen toimeenpanon yhteydessä organisaatioon, erityisesti keskeisiin johtotehtäviin, on rekrytoitu paljon kaupunkiorganisaation ulkopuolelta tulevia henkilöitä, mikä näyttäytyy henkilöstön suuntaan epäluottamuksen ja -arvostuksen osoituksena. Koettuja kompetenssitarpeita on siis täydennetty ulkoapäin sen sijaan, että huomio olisi kiinnitetty johtamis- ja asiantuntijakompetenssien kehittämiseen organisaation sisällä.

Demokraattisen ja tehokkaan kaupunkihallinnan kannalta olennainen kysymys on, miten Helsinki onnistuu kansalaisyhteiskunnan, verkostojensa sekä niissä olevan tiedon, osaamisen ja asiantuntemuksen hyödyntämisessä. Tällä tavoin kaupunki vahvistaisi institutionaalista kapasiteettiaan. Tässä onnistuminen edellyttää kaupungin entistä vahvempaa avautumista kansalaisyhteiskuntaan ja verkostoihin sekä syvää kulttuurista muutosta koko organisaation toiminnassa.

Helsinki on uudistuksen myötä panostanut aiempaa enemmän kansalaisten osallistumismahdollisuuksien edistämiseen esimerkiksi lisäämällä siihen taloudellisia ja henkilöstöresursseja. Osallistumisen kautta saatavaa asukastietoa ei kuitenkaan hyödynnetä systemaattisesti ja riittävästi, sillä se ei ole asettunut osaksi päätöksenteon ja toiminnan perusprosesseja. Myös vakiintuneiden vaikuttamiskanavien, kuten nuorisovaltuuston sekä vammais- ja vanhusneuvostojen kautta tuleva tieto, asiantuntemus ja potentiaali on alihyödynnettyä.

Strategisen tason linjaukset eivät konkretisoidu arjen käytännöiksi ilman vuorovaikutteista johtamista ja riittäviä resursseja

Uudistus näyttää vahvistaneen strategista johtamista. Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus ja toiminnan strategisuus ovat parantuneet, minkä tulkitaan johtuvan sekä pormestarin vahvasta asemasta että toimialamallin tuomista muutoksista organisaatioon.

Kuitenkin strategisen tason linjaukset näyttävät olevan paikoin irrallisia operatiivisen toiminnan tasolta ja arjen käytännöistä.

Esimerkiksi strategiaan kirjattu osallisuuden merkitys ei näytä konkretisoituvan riittävällä tavalla perustyöhön ja johtamiseen. Samoin tietojohdamisen ja digitalisaation edistäminen ovat jääneet osin ylätasoin linjauksiksi ja retoriikaksi, joka ei kohtaa arjen käytäntöjä.

Jotta strategisesti tärkeiksi katsottuja asioita voitaisiin edistää, niitä tulisi johtaa vuorovaikutteisesti ja resursoida riittävästi. Irrallisuus johtamisesta ja perustyöstä voi johtua osittain siitä, että linjausten merkityksestä ja niihin liittyvistä tavoitteista ja odotuksista ei ole käyty laajaa dialogia organisaatiossa.

Osin kyse näyttää olevan myös siitä, että edistettävillä asioilla ja prosesseilla ei ole selkeää, riittävän vahvaa omistajuutta tai tahtotilaa asioiden edistämiseksi. Omistajuuden ja tahtotilan puuttuessa myös johtaminen jää vajavaiseksi, mikä puolestaan vaikuttaa siihen, että asioiden edistäminen ei juurru osaksi perustyötä. Omistajuuden kehittämiseksi pormestariston ja ylimmän virkajohdon olisi syytä sopia selkeämmin tavoitteista ja pelisäännöistä pormestariston toimikaudella.

Linjausten toteuttaminen käytännössä edellyttää riittäviä resursseja. Esimerkiksi osallistumisen edistämisen edellyttämiä resursseja ei ole tunnistettu ja huomioitu riittävästi käytännön työssä toimialoilla, mikä on tullut erityisen selvästi esiin osallistuvan budjetoinnin myötä.

Strategisten linjausten konkretisoitumattomuus osaksi perustyötä liittyy myös kehittämisen hankkeistumiseen. Erilaisten isojen hankkeiden avulla kehittäminen on näyttävää ja nostaa niissä edistettävien asioiden painoarvoa hetkellisesti, mutta mikäli ne eivät kiinnity osaksi organisaation toiminnan perusprosesseja ja henkilöstön työtä, niiden pitkäaikaiset ja syvälliset vaikutukset jäävät vähäisiksi, mikä näkyy esimerkiksi digitalisaation ja tietojohdamisen kehittämisessä.

Strateginen johtaminen näyttäytyy pitkälti ylhäältä alas suuntautuvana, ja sellaisena se toimii pääosin hyvin kaupungin johtamisen välineenä. Sen sijaan kaupungin henkilöstön oma aloitteellisuus ja innovaatiopotentiaali ei tule nykymallissa riittävästi hyödynnettyä. Ruohonjuuritasolla strategia on enemmänkin ylhäältä tuleviin syötteisiin vastaamista, kuin sitä että henkilöstö itse kehittäisi omaa ja ryhmänsä työtä.

Yhteenveto johtopäätöksistä

Hallinnonuudistamisessa on kyse vanhan ja uuden organisaation rakenteiden, prosessien ja käytäntöjen yhteensovittamisesta. Uudistus tekee näkyväksi erilaiset hallinnan logiikat, johtamis- ja toimintatavat ja arvot sekä kulttuurit. Hallinnon rakenteiden uudistaminen luo uudistukselle pohjan, joka muodostaa lähtökohdat kaupunginjohtoon ja henkilöstön toiminnalle. Uudistuksen edetessä huomio tuleekin suunnata rakenteista niissä toimiviin ihmisiin ja prosesseihin.

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistus on keskittänyt valtaa. Samalla valtamekanismit ovat jääneet osin hämäräksi, ja toimijoiden rooleissa, vastuissa ja työnjaossa on epäselvyyksiä. Tämä vaikeuttaa johtamisjärjestelmän toimivuutta ja heikentää sen läpinäkyvyyttä. Lisäksi epäselvyydet altistavat järjestelmän eri toimijoiden välisille konflikteille.

Hallinnonuudistukset tuottavat kehittämispotentiaalia: ne avaavat uudenlaisia mahdollisuuksia. Helsingissä näihin mahdollisuuksiin on tartuttu erityisesti kaupungin roolin vahvistamisessa kansallisesti ja kansainvälisesti. Kaupungin henkilöstön, asukkaiden ja luottamushenkilöiden potentiaalia ei kuitenkaan ole hyödynnetty riittävästi, mikä vaikeuttaa kaupungin uudistumista ja kehittymistä.

Uudistus on vahvistanut Helsingin strategista johtamista, mutta strategisen tason linjaukset eivät konkretisoidu riittävästi arjen käytännöiksi. Linjaukset jäävät osin irrallisiksi, retorisiksi lausumiksi, jos niistä ei ole organisaation sisällä riittävää yhteisesti luotua ymmärrystä eikä niiden toimeenpanoa johdeta ja osoiteta niiden saavuttamiseksi riittäviä resursseja.

Esitämme lopuksi suosituksemme Helsingin johtamisjärjestelmän kehittämiseksi. Nämä suositukset koskettavat laajasti koko johtamisjärjestelmää ja ovat sen toimivuuden kannalta keskeisiä. Tämän raportin artikkelien johtopäätösten yhteydessä on esitetty lisäksi artikkelien teemoihin kiinnittyviä kehittämissuosituksia.

Kehittämissuositukset: selkeyttä, dialogisuutta ja vuorovaikutteisuutta kaupungin johtamiseen

Jotta Helsingin johtamisjärjestelmä voisi toimia optimaalisesti tehokkaan ja demokraattisen kaupunkihallinnan periaatteita noudattaen, sitä kannattaa edelleen kehittää. Esitämme viisi tätä tavoitetta tukevaa kehittämissuositusta. Kyse ei ole muutoksista varsinaiseen johtamisjärjestelmään tai sen rakenteisiin, vaan pikemminkin siihen, miten sen puitteissa kannattaisi toimia, jotta kaupunki pystyisi parhaalla mahdollisella tavalla toteuttamaan ydintehtävänsä: hyvän elämän edellytysten luomista kaupunkilaisille.

Pormestarisopimuksella voitaisiin selkeyttää rooleja ja työnjakoa sekä sopia yhteisistä menettelytavoista, tavoitteista ja toimintaperiaatteista

Uudessa johtamisjärjestelmässä korostuvat avainhenkilöiden keskinäiset henkilösuhteet, kuten pormestariston sisäinen, pormestarin ja kansliapäällikön välinen sekä apulaispormestarien ja toimialajohtajien välinen roolijako. Järjestelmämuutoksessa henkilöt luovat uusia toimintatapoja, ja pormestarmallin laajat valtaoikeudet korostavat henkilöiden välisen vuorovaikutuksen merkitystä. Henkilösuhteiden toimivuus ja vuorovaikutuksen laatu ovat siksi keskeisiä tekijöitä johtamisjärjestelmän toimivuuden kannalta. Mahdollisiin johtamisen ongelmatilanteisiin ja konflikteihin voi varautua ennakoivasti etsimällä ratkaisuja johtamisen kriisiytymisen ehkäisemiseksi.

Moniin tässä arviointitutkimuksessa havaittuihin ongelma-kohtiin kuten vastuiden epäselvyyteen, ohjohtamiseen, lyhytjänteisyyteen ja henkilöriippuvuuteen voitaisiin vaikuttaa pormestarisopimuksen avulla selkeyttämällä yhtäältä pormestariston sisäisiä ja toisaalta pormestariston ja ylimmän virkajohdon (kansliapäällikkö, toimialajohtajat) keskinäisiä johtamisen menettelytapoja, tavoitteita ja toimintaperiaatteita. Tämä tulisi tehdä heti uuden pormestariston toimikauden alussa. Esimerkkejä sovittavista asioista ovat muun muassa työnjako hallintosäännön mukaisen kuntalaisten osallisuuden edistämisen toteutumisessa pormestariston kesken, sekä pormestariston ja henkilöstön välinen viestintä ja ohjaus. Selkeyttäminen ei edellyttänyt niinkään hallintosääntöön tehtäviä muutoksia kuin pormestariston keskinäistä sekä pormestariston ja ylimmän virkajohdon välistä sopimista. Eräänlaisena vertailukohtana tässä voidaan pitää kunnan- ja kaupunginjohtajien tekemiä johtajasopimuksia, jotka tehdään johtamistyön tukemiseksi, työnjaon selkeyttämiseksi ja keskinäisen luottamuksen luomiseksi kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välille. Pormestari ja apulaispormestari luottamushenkilöinä ovat luonnollisesti erilaisessa roolissa kuin virkajohtaja, joten sopimuksissa ei voida pyrkiä vastaavaan muodollisuuteen, pikemminkin olisi kyse ohjelma- ja periaatelinjauksesta, mutta voitaisiin puhua myös pormestarisopimuksesta.

Vallan keskittämiseen liittyvien riskien tunnistaminen ja pienentäminen parantaisivat johtamisjärjestelmän toimivuutta ja hyväksyttävyyttä

Vallan keskittyminen on pormestarimalliin sisäänrakennettu ominaisuus. Helsingissä johtamisjärjestelmän uudistukseen liittyi pormestarimallin lisäksi myös toimialamalli, joka sekin osaltaan keskitti valtaa ja kavensi johtavien poliitikkojen määrää. Vallan keskittyminen tuo mahdollisuuksia, mutta samalla se lisää henkilöriippuvuutta ja riskialttiutta. Lisäksi riskinä on, että vallan keskittyessä kaupunkiorganisaation ja -yhteisön potentiaalia ei hyödynnetä laajasti.

Vallan keskittymisestä kannattaisikin tehdä riskianalyysi, jossa selvitetäisiin, min-kälaisia riskejä siihen liittyy. Johtamisjärjestelmän kehittämisessä tulisi myös kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten henkilöriippuvuuteen liittyviä riskejä saadaan pienennettyä esimerkiksi delegoimalla valtaa sekä parantamalla tiedonsaantia ja luottamus-henkilötyön edellytyksiä myös muissa kuin pormestaripuolueissa.

Kaupungin johtoryhmän ja muiden strategisten työryhmien roolia johtamisessa kannattaa selkeyttää ja niiden toiminnan avoimuutta lisätä

Kaupunkiin on perustettu monia erilaisia hallintosäännössä mainitsemattomia työryhmiä (ml. kaupungin johtoryhmä), joiden tehtävänä on tehostaa johtamista ja etenkin kaupunkiyhteisten asioiden koordinaatiota. Toimialojen johtoryhmiä lukuun ottamatta näiden työryhmien muodollinen asema on epäselvä ja läpinäkymätön sekä kaupungin työntekijöille että asukkaille.

Nämä työryhmät ovat keskeisiä vallankäytön ja johtamisen areenoita, mutta niiden toiminnasta ja käsittelemistä asioista ei ole saatavilla juurikaan tietoa. Ne ovat siten demokraattisen kontrollin ulottumattomissa. Työryhmien asettamista ja niiden roolia johtamisessa olisikin syytä selkeyttää ja niiden toiminnan avoimuutta tulisi lisätä hallinnon legitimitietin vahvistamiseksi.

Apulaispormestarien asemaa ja roolia yhteensovittajina kannattaa vahvistaa

Apulaispormestarien tehtävässä kannattaisi vahvistaa kaupunkikokonaisuuden yhteensovittajan roolia, johon apulaispormestarien asema ja poliittinen osaaminen antavat hyvän perustan. Apulaispormestarien rooli on keskeinen sekä kaupunkiorganisaation sisäisenä viestinviejänä ja yhdyspintana politiikan ja hallinnon rajapinnalle että suhteessa paikallisyhteisöön: asukkaisiin, yrityksiin, järjestöihin ja kansalaisyhteiskuntaan. Tässä tehtävässä menestyminen edellyttää riittäviä viestintä- ja tukiresursseja ja tiedolla johtamisen edellytyksien parantamista.

Vuorovaikutteisuuden lisääminen kaupungin toiminnassa parantaisi kaupungin kehittämistä sekä vahvistaisi henkilöstön ja kaupunkilaisten osallisuuden kokemusta ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin

Strategisen tason linjausten osittainen irrallisuus johtamisesta ja perustyöstä voi joutua osittain siitä, että linjausten merkityksestä ja niihin liittyvistä tavoitteista ja odotuksista ei ole käyty laajaa dialogia organisaatiossa. Näin linjaukset voivat jäädä vain ylimmän johdon, yksittäisten kehittämishankkeiden ja -ryhmien tai suppean työntekijäjoukon tehtäviksi.

Vuorovaikutteisuus auttaa kaupunkia tunnistamaan ja hyödyntämään organisatiossa ja kaupunkiyhteisössä olevan potentiaalin, mikä on keskeistä kaupungin uudistumiskyvyn ja kehittymisen kannalta. Organisaation sisällä huomio tulisi kiinnittää

johtamiskompetenssien kehittämiseen kompetenssipuutteita tunnistamalla sekä esihenkilöiden ja johdon kouluttamisella ja valmentamisella. Uudistusten toimeenpano ja organisaation kehittäminen vuorovaikutteisesti edellyttävät uudenlaista johtamisosaamista, jossa huomio kohdistetaan toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, moniammatilliseen dialogiin ja kaupunkilaisten tarpeiden ymmärtämiseen ja niihin vastaamiseen.

Strategiaprosessin ja -käytäntöjen sekä johtamisen kehittäminen aiempaa osallistuvammiksi ja vuorovaikutteisemmiksi voi auttaa linjausten konkretisoitumisessa niitä tukeviksi arjen käytännöiksi. Lisäksi laajemmin henkilöstöä, asukkaita ja eri sidosryhmiä tavoittava vuorovaikutteinen toiminta voi parantaa kaupungin menestymiselle välttämättömien resurssien kokoamista ja kaupunkihallinnan kapasiteetin vahvistumista. Tässä olennaista on eri toimijoiden välisen yhteisen tulevaisuuteen suuntaavan dialogin vahvistaminen sekä yhteistoiminnan ja -kehittämisen tukeminen.

Lopuksi

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistukseen valitut keinot, pormestarimalli, toimialamalli sekä osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, luovat puitteet ja edellytykset tehokkaan ja demokraattisen kaupunkihallinnan toteuttamiseksi. Pormestarimalli mahdollistaa ja tukee kaupungin kansallisen ja kansainvälisen roolin vahvistumista uuden paikallisuuden hengessä (vrt. Schragger 2016; McCann 2017; Katz & Nowak 2018, Rapoport ym. 2019). Osallisuusmalli puolestaan tukee uuden paikallisuuden idean ymmärtämistä laajasti koko kaupunkiyhteisöä ja paikallisia ihmisiä koskevana asiana, jossa huomio kiinnitetään kaupunkiorganisaation ja -yhteisön väliseen suhteeseen (vrt. Davoudi & Madanipour 2015). Uudistuksen avulla pystytään osin aiempaa paremmin vastaamaan myös kaupunkihallinnan haasteisiin, kuten asioiden kompleksisuuteen, siiloutumiseen, hallinnan monimutkaisuuteen ja verkostoihin liittyviin ongelmiin (Schragger 2016; Meijer & Bolívar 2016; da Cruz, Rode & McQuarrie 2019). Erityisesti toimialamalli parantaa kaupungin mahdollisuuksia ratkoa esimerkiksi monimutkaisia, sektorirajat ylittäviä kaupunkilaisten hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä. Toimialamalli ja osin myös pormestarimalli voivat helpottaa kaupunkiorganisaation sisäistä ohjausta ja koordinaatiota, osallisuusmallin avulla puolestaan voidaan edistää kaupungin toiminnan demokraattisen pohjan ja legitimitetin vahvistamista. (Vrt. Cars, Healey, Madanipour & De Magalhães 2002; da Cruz, Rode & McQuarrie 2019; Denhardt & Denhardt 2003; Bussu & Bartels 2014.)

Valitut mallit tarjoavat puitteet kaupunkiorganisaation toiminnalle, mutta olennaista onnistumisen näkökulmasta on kuitenkin se, miten näissä puitteissa toimitaan. Tulevaisuuden kaupunkihallinnan keskeisimpiä kysymyksiä on se, miten kaupungit pystyvät hyödyntämään institutionaalisia, taloudellisia ja kansalaisresursseja. Näiden erilaisten resurssien kokoaminen ja toimijoiden aktivoiminen edellyttävät kaupungilta institutionaalista hallintakapasiteettia, joka kehittyy jatkuvassa vuorovaikutuksessa eri toimijoiden välillä. Institutionaalisen kapasiteetin ytimessä onkin näiden monien, pirstoutuneiden toimijoiden kyky toimia yhdessä ja kaupunkien kyky edistää tätä yhteistyötä. (Healey, Cars, Madanipour & De Magalhães 2017; McCann 2017; Katz & Nowak 2018.)

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistus on tuonut kaupungin johtamiseen uudenlaisia hallintorakenteita, prosesseja ja käytäntöjä, jotka ovat vaikuttaneet kaupungin toimintaan osin toivotusti, osin epätoivotusti ja osin odottamattomalla tavalla. Uudistuksen alkuvaiheessa huomio on suuntautunut hallinnonuudistuksille tyypilliseen tapaan ennen kaikkea rakenteisiin. Hallinnonuudistuksille on tyypillistä myös se, että muutokset rakenteissa aiheuttavat tarvetta muuttaa prosesseja. Uudistuksen edetessä entistä suurempaan rooliin nousevatkin organisaation toimintaprosessit ja käytännöt

sekä ihmiset. Muuttuvat prosessit ja käytännöt puolestaan voivat edelleen aiheuttaa tarvetta muuttaa rakenteita.

Julkista hallintoa ja sen uudistamista koskevan perusajatuksen voikin kiteyttää Wrightin (1997) sanoin: "Tämän päivän ratkaisut ovat vain huomisen ongelmia". Hallinnon uudistaminen on siis eräänlainen ikiliikkuja, jossa organisaatioon tehdyt muutokset luovat tarpeita uusille muutoksille, jotka edelleen luovat uusia muutostarpeita; hallinnon uudistamisen tarve on päättymätön.

Lähteet

Burke, W. W. (2002). Organization Change: Theory and Practice. California: Sage Publications.

Bussu, S. & Bartels, K. (2014). Facilitative Leadership and the Challenge of Renewing Local Democracy in Italy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), 2256–2273. DOI: 10.1111/1468-2427.12070

Cars, G., Healey, P., Madanipour, A. & De Magalhaes, C. (toim.) (2002). Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux. London: Routledge. DOI: 10.4324/9781315202877

da Cruz, N., Rode, P. & McQuarrie, M. (2019). New urban governance: A review of current themes and future priorities. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 1–19. DOI: 10.1080/07352166.2018.1499416

Davoudi, S. & Madanipour, A. (toim.) (2015). Reconsidering Localism. New York: Routledge. DOI: 10.4324/9781315818863

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). The new public service: serving, not steering. NY: M.E. Sharpe, Armonk.

Ehrenhalt, A. (2004). The Mayor-Manager Conundrum. *Governing*, 18(1), 6. <https://www.governing.com/archive/Mayor-Manager-Conundrum.html>.

Frederickson, H. G., Johnson, G. A. & Wood, C. H. (2004). The changing structure of American cities: A study of the diffusion of innovation. *Public Administration Review*, 64(3), 320–330. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2004.00376.x

Healey, P., Cars, G., Madanipour, A. & De Magalhães, C. (2017). Transforming governance, institutional analysis and institutional capacity. Teoksessa *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux* (s. 6–28). Aldershot: Ashgate. DOI: 10.4324/9781315202877-2

Jäntti, A. & Haveri, A. (toim.) (2020). Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen arviointi. Akateemisen kokonaisarvioinnin väliraportti 2020. Tampere: Tampereen yliopisto.

Katz, B. & Nowak, J. (2018). The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism. Washington: Brookings Institution Press.

McCann, E. (2017). Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond. *Urban Studies*, 54(2), 312–326. DOI: 10.1177/0042098016670046

Meijer, A. & Bolívar, M. P. R. (2016). Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392–408. DOI: 10.1177/0020852314564308

Nyholm, I. (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Acta nro 199. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rapoport, E., Acuto, M. & Grcheva, L. (2019). Leading Cities. A Global Review of City Leadership. London: UCL Press. DOI: 10.2307/j.ctv8jp0qg

Schragger, R. C. (2016). City Power: Urban Governance in a Global Age. Oxford: Oxford University Press.

Svara, J. H. & Watson, D. J. (toim.) (2010). More than mayor or manager: Campaigns to change form of government in America's large cities. Washington, DC: Georgetown University Press.

Virtaharju, J. & Sorsa, V. (2019). Helsingin kaupungin organisaatiomuutos – muutoksen toteutumisen arviointi. Etnografiahankkeen väliraportti. Svenska Handelshögskolan.

Wright, V. (1997). The Paradoxes of Administrative Reform. Teoksessa Kickert, W. J. M. (toim.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe (7–13). Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Liitteet

Liite 1. Tutkimusaineiston kuvaus.

Tutkimusaineisto koostuu yksilöhaastatteluista, fokusryhmähaastatteluista, kyselyaineistoista ja dokumenttiaineistoista.

Haastatteluaineisto koostui yhteensä 84 yksilöhaastattelusta. Syksyllä 2019 toteutettiin 73 yksilöhaastattelua. Haastateltavina oli pormestari (5), pormestarin avustajat (6), luottamushenkilöitä (19) ja viranhaltijoita (43) kaupunginkansliasta ja toimialoilta. Haastatteluaineiston keräsivät Anni Jäntti, Kaisa Kurkela, Ulriika Leponiemi, Jonne Parkkinen, Arto Haveri ja Jenni Airaksinen. Lisäksi haastatteluja oli tekemässä kunta- ja aluejohtamisen maisterivaiheen opiskelijoita Tampereen yliopistosta. Haastatteluaineistoa täydennettiin 11 yksilöhaastattelulla syksyllä 2020, jolloin haastateltiin uudelleen pormestari sekä kuusi viranhaltijaa. Tämän aineiston keräsivät Anni Jäntti, Ulriika Leponiemi ja Arto Haveri. Täydentävän haastattelukierroksen avulla pyrittiin saamaan täsmennyksiä väliarviointivaiheessa heränneille kysymyksille.

Helmikuussa 2020 toteutettiin kolme fokusryhmähaastattelua vaikuttamistoimielinten jäsenille. Nuorisoneuvoston ryhmähaastatteluun osallistui 4 jäsentä, vammaisneuvoston ryhmähaastatteluun 6 jäsentä ja vanhusneuvoston ryhmähaastatteluun 5 jäsentä. Maaliskuussa 2020 toteutettiin fokusryhmähaastattelu, johon osallistui 6 stadiluotsia. Fokusryhmähaastatteluaineiston keräsivät Jonne Parkkinen, Kaisa Kurkela ja Anni Jäntti.

Tietojohdamisen kypsyytilan arviointi Helsingin kaupungille toteutettiin sähköisellä kyselyllä helmikuussa 2020. Kysely oli suunnattu Helsingin kaupunginkanslian sekä eri toimialojen johtajille, esimiehille sekä asiantuntijoille. Kysely lähetettiin 1281 vastaajalle, ja lopullinen vastaajien määrä oli 379, eli vastausprosentti oli 29,6 %. Tietojohdamisen kyselyn toteutuksesta vastasivat Aki Jääskeläinen, Reetta Kinnunen ja Nina Helander. Kysely perustuu vuonna 2018 luotuun tietojohdamisen arviointimalliin (Jääskeläinen et al., 2019), jonka avulla tutkijat (Leskelä et al., 2019) tarkastelivat maakuntien tilannetta tietojohdamisen suunnittelussa ja kehittämisessä. Tietojohdamisen kyselyä muokattiin Helsingin kaupungin tarpeisiin, ottaen muun muassa huomioon johtamis- ja organisoimismallin muutos ja sen vaikutukset tietojohdamiseen. Kysely arvioi tietojohdamisen eri osa-alueita ja pohjautuu synteisiin kirjallisuudesta. Nämä osa-alueet ovat 1. visio ja strategia, 2. hallintorakenne ja organisoiminen, 3. tietotarpeet, 4. tiedon hankinta, 5. tiedon organisoiminen ja varastointi, 6. tietotuotteet ja -palvelut, 7. tiedon jakaminen, 8. tiedon käyttö ja 9. mittarit. Lisäksi kyselyssä tarkasteltiin organisaatiomuutoksen vaikutusta tietojohdamisen osa-alueisiin sekä organisaation tuloksellisuuden ja päätöksenteon tehokkuuden muutosta viimeisen kahden vuoden aikana.

Osana arviointiin liittyvää aineistonkeruuta avattiin marraskuussa 2019 Vapaa sana! -lomake, jonka kautta kaupungin henkilöstö voi kertoa anonymisti näkemyksensä johtamisjärjestelmän uudistuksesta. Tästä aineistonkeruusta vastasi Anni Jäntti. Linkki lomakkeeseen oli Helsingin kaupungin intranetissä. Lomake oli avoinna 30.9.2020 saakka ja lomakkeen kautta saatiin 130 vastausta.

Aineistona käytettiin myös Helsingin kaupungin vuonna 2019 keräämän Muutospulssi-kyselyaineiston avovastauksia.

Lisäksi aineistoina hyödynnettiin dokumenttiaineistoja, kuten Helsingin kaupungin toteuttamien ja tilaamien arviointien raportteja, esim. KPMG:n toteuttama konsulttiarviointi, Hankenin etnografisen arvioinnin väliraportit, Helsingin kaupungin tekemä raportti henkilöstön näkemyksistä, Helsingin kaupungin toteuttama osallisuusmallin väliarviointiraportti sekä Helsingin tarkastuslautakunnan arviointikertomus sekä tarkastusviraston arviointimuistio.

Liite 2. Pormestarien ja apulaispormestarien asema eräissä kaupungeissa – kv. tarkastelu

	Pormestari	valinta	erityistä	Apulais-pormestari	valinta	erityistä
Tukholma	1 pormestari, kokopäivä-toiminen	kaupungin-valtuusto valitsee	kaupungin-hallituksen ja pormestari-neuvoston pj	14 apoa, kokopäivä-toiminen (9 enemmistön ja 5 opposition)	kaupungin-valtuusto valitsee	toimialojen johdossa (opposition edustajilla ei toimialaa)
Kööpen-hamina	1 pormestari	kaupungin-valtuusto valitsee	kaupungin-valtuuston ja talouslautakunnan pj	6 apoa	kaupungin-valtuusto valitsee	toimialojen johdossa
Los Angeles	1 pormestari	suoralla vaalilla	vahva asema ja nimitysvalta	X apoa	pormestari valitsee	pormestari määrittelee
Bratislava	1 pormestari, lisäksi kaupungin-osapormestareita		18 kaupunginosalla oma pormestari	1-3 apoa (1. apo pormestarin varahenkilönä)	pormestari valitsee	toimialojen johdossa
Varsova	1 pormestari	suoralla vaalilla		1-4 apoa	pormestari valitsee	toimialojen johdossa
Tallinna	1 pormestari, ammatti-poliitikko			6 apoa, ammatti-poliitikkoja		kaupungin-hallituksessa, hallinnonalan johdossa
Stuttgart	1 pormestari, kokopäivä-toiminen	suoralla vaalilla		7 apoa, kokopäivä-toiminen	kaupungin-valtuusto valitsee	toimialojen ja virastojen johdossa
Oslo	2 pormestaria		toinen kaupungin-hallituksen ja toinen -valtuuston pj	7 apoa	pormestari valitsee	pormestari määrittelee

Tukholmassa kaupunginvaltuusto toimii selkeästi enemmistöparlamentarismien periaattein niin että enemmistö muodostaa hallitsevan koalition muiden toimiessa oppositiona. Enemmistön voi muodostaa valtuustossa vähimmillään 51 valtuutettua 101:stä.

Kaupungin johdossa on valtuuston valitsema pormestari ja 14 apulaispormestaria (kuntaneuvosta), joista yhdeksän on enemmistön ja viisi opposition apulaispormestaria. Yhdessä nämä muodostavat pormestarien neuvoston (kuntaneuvosten valmistelukunta), joka valmistelee asiat kaupunginhallitukselle. Pormestari on sekä kaupungin-hallituksen että pormestarineuvoston puheenjohtaja.

Kaupunginhallituksessa on 13 jäsentä, jotka edustavat sekä enemmistöä että vähemmistöä. Kaupunginhallituksen alaisuudessa toimii kaupunginkanslia, joka vastaa kaupunginhallituksen päätösten toimeenpanosta.

Jokainen enemmistön apulaispormestari vastaa tietyistä sektorista/toimialasta, esimerkiksi koulutoimesta, kulttuurista tai kaupunkiympäristöstä. Vuoden 2018 vaalien

jälkeen toimialoja on kymmenen. Opposition pormestareilla ei ole omia toimialoja johdettavanaan. Pormestari ja apulaispormestarit ovat kokopäivätoimisia ammattipoliitikkoja, jotka esittelevät oman hallinnonalansa asiat kaupunginhallitukselle.

Kööpenhaminassa kaupungin hallinnon ytimen muodostavat kaupunginvaltuusto ja seitsemän lautakuntaa, joista tärkein on kaupunginhallituksen roolissa toimiva talouslautakunta. Pormestari on kaupunginvaltuuston sekä talouslautakunnan puheenjohtaja.

Kaupungissa on kuusi apulaispormestaria, jotka toimivat oman toimialansa (lapset ja nuoret, kulttuuri ja vapaa-aika, terveys, sosiaalitoimi, tekninen ja ympäristö sekä työllisyys ja integraatio) lautakuntien puheenjohtajina. Kaikki apulaispormestarit kuuluvat talouslautakuntaan, ja heillä on toimivalta oman toimialansa hallinnon johtajana. Kaupunginvaltuusto valitsee pormestarin ja apulaispormestarit. Pormestari ja apulaispormestarit ovat kokopäivätoimisia poliitikkoja, joilla maksetaan palkkaa. Pormestariston salkut jaetaan puolueiden voimasuhteiden mukaan siten, että myös enemmistökoalition ulkopuoliset puolueet voivat saada apulaispormestarin. Apulaispormestarien aseman osalta Kööpenhaminan malli eroaa Helsingin mallista ensinnäkin siinä, että apulaispormestarit ovat selkeästi oman toimialansa johtajia ja toiseksi siinä, että toimivalta on enemmän jaettua pormestarin ja apulaispormestarien välillä. Malli muistuttaa ministerimallia pormestarin ja apulaispormestarien muodostaessa talouslautakunnan yhdessä kuuden valtuutetun kanssa. (ks. nämä omasta jutusta)

Los Angelesissa kaupungin hallinto on järjestetty pormestari-valtuusto (mayor-council) – järjestelmällä. Pormestari valitaan suoralla vaalilla ja hän on sekä poliittinen että kaupungin hallinnon johtaja. Pormestarilla on vahva asema. Hän nimittää keskeiset poliittiset ja hallinnon johtajat, esittelee budjetin, tekee esityksiä ja suosituksia valtuustolle ja voi käyttää veto-oikeutta valtuuston päätöksiin.

Pormestari valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Hän johtaa kaupungin organisaatiota ja on vastuussa kaupungin toiminnoista. Johtamisjärjestelmässä valtaa on keskitetty hyvin paljon pormestarille, hän voi esimerkiksi antaa henkilökuntaa sitovia ohjeita ja määräyksiä monissa eri asioissa. Pormestari myös johtaa kaupungin suhteita ulospäin ja edustaa kansallisesti ja kansainvälisesti.

Pormestarilla on suuri vapaus organisoida hallintoa haluamallaan tavalla. Pormestarilla on laaja esikunta, erityinen henkilökunta, jotka eivät ole statukseltaan virkamiehiä, ja jotka voidaan vaihtaa nopeasti. Tähän kategoriaan kuuluvat avustajien, viestintä-asiantuntijoiden, eri alojen asiantuntijoiden yms. lisäksi apulaispormestarit, jotka ovat täysin riippuvaisia pormestarista. Pormestari nimittää haluamansa määrän apulaispormestareita ja määrää heidän työnkuvansa.

Myöskään pormestarin nimitysvallassa olevat osastojen, laitosten ja yritysten johtajat eivät ole statukseltaan virkamiehiä ja ovat suoraan riippuvaisia pormestarin suosiosta. Yleensä kaupungissa on yhtä aikaa useita satoja pormestarin nimittämiä henkilöitä, joiden toimikausi kestää viisi vuotta.

Bratislavassa pormestari voi nimittää enintään kolme apulaispormestaria valtuutettujen joukosta. Kaksi ensimmäistä voi olla samasta puolueesta kuin pormestari ja kolmannen täytyy olla muista ryhmistä. Bratislavan apulaispormestareille on kullekin määriteltävä oma toimialansa, niin että ensimmäinen apulaispormestari edustaa pormestaria ympäristöön, jätehuoltoon, veteen, lämpöön, liikenteeseen ja tulvasuojeluun liittyvissä kysymyksissä. Toinen apulaispormestari vastaa sosiaalitoimesta erityistehtävänänsä vuokra-asuminen. Ja kolmas edustaa pormestaria urheiluun, koulutukseen, aluehallinnon yhteistyöhön ja turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

Ensimmäisen apulaispormestarin tehtävät ja toimivalta ovat jonkin verran laajemmat kuin kahden muun, joiden rooli on selkeämmin poliittinen. Hänen roolinsa on kuitenkin selvästi riippuvainen pormestarin hänelle antamasta mandaatista. Hän toimii pormestarin puolesta niissä komiteoissa ja organisaatioissa, joihin pormestari ohjaa. Hänen odotetaan auttavan pormestaria asiantuntijuudellaan, osallistuvan valmisteluun ja seuraavan päätösten toimeenpanoa. Lisäksi hän voi allekirjoittaa asiakirjoja ja päättää virkamiesten toimivallasta ja vastuista omalla toimialallaan pormestarin antamin valtuuksin. Ensimmäinen apulaispormestari toimii myös pormestarin varahenkilönä ja jatkaa pormestarina vaalikauden loppuun, mikäli pormestari syystä tai toisesta joutuu luopumaan tehtävästään.

Varsovassa pormestarilla on vahva asema ja toimivalta sekä poliittisena että hallinnollisena johtajana. Pormestari valitaan suoralla kansanvaalilla viideksi vuodeksi. Hän johtaa sekä Varsovan kaupunkia että kaupunkia ympäröivää maakuntaa. Kaupungissa on neljä apulaispormestaria, jotka pormestaria valitsee (määrä voi olla pienempikin kuin neljä), ja jotka toimivat pormestarin alaisuudessa ja mandaatilla tiettyjen toimialojen johtajina. Kaupunki on jaettu kahdeksaantoista kaupunginosaan, joilla jokaisella on oma valtuusto ja pormestari.

Tallinnan kaupunginhallitus koostuu kaupunginvaltuuston valitsemista pormestarista ja kuudesta apulaispormestarista, jotka valtuusto voi tarvittaessa myös erottaa. Kaupunginhallitus johtaa hallintoa, ja kukin apulaispormestari on jonkin hallinnonalan johtaja. Apulaispormestarit tekevät pormestarille omaa hallinnonalaansa koskevia ehdotuksia ja nimittävät toimialojensa johtavat viranhaltijat. Pormestari ja apulaispormestarit ovat ammattipoliitikkoja, joille maksetaan työstään palkkaa. Helsingin malliin verrattuna erona on, että Tallinnassa kaupunginhallitus muodostuu pelkästään pormestaristosta.

Stuttgartin kaupungin johdossa on ylipormestari ja seitsemän apulaispormestaria. Ylipormestari valitaan suoralla vaalilla, mutta apulaispormestarit ovat valtuuston keskuudestaan valitsemia. Toimialojen ja niiden alaisten virastojen johtajuudet on jaettu ylipormestarin ja pormestareiden kesken. Stuttgartin ylipormestari ja apulaispormestarit ovat kokopäivätoimisia poliitikkoja, jotka saavat työstään palkkaa.

Oslossa on käytössä parlamentaarinen johtamismalli, jossa kaupunginvaltuustoa johtaa yksi pormestari (mayor) ja kaupunginhallitusta toinen (governing mayor). Valtuusto valvoo kaupunginhallitusta ja hallintoa. Valtuusto on jaettu viiteen komiteaan, jotka toimivat valmistelueliminä kaupunginvaltuuston päätöksissä. Valtuuston puheenjohtajan toimiva pormestari on kunnan laillinen edustaja ja toimii kaupungin kasvoina. Oslon pormestarilla on paljon edustustehtäviä, hän mm. vastaa virallisista avajaisista, vieraillee päiväkodeissa, kouluissa, vanhusten keskuksissa ja muissa laitoksissa ja tekee yhteistyötä järjestöjen kanssa. Yhtenä Oslon kokopäivätoimisista luottamushenkilöistä hän huolehtii kuntalaisten eduista ja mahdollisuuksista kansalaisosallistumiseen.

Kaupunginhallitus on pormestaristosta koostuva kahdeksanjäseninen toimeenpaneva elin, jota johtaa pormestari (governing mayor). Pormestari nimittää seitsemän varapormestaria, jotka hän voi myös erottaa. Pormestari päättää varapormestarien työnjaosta ja kaupungin hallinnon ja toimialojen organisoinnista. Hänen vastuullaan ovat mm. turvallisuuteen liittyvät asiat ja kansainvälinen yhteistyö. Pormestarin rooli vertautuu pääministerin rooliin ja varapormestarit ovat samankaltaisessa asemassa kuin ministerit. Kaupunginhallitus johtaa kaupungin hallintoa, tekee ehdotuksia kaupunginvaltuustolle ja huolehtii valtuuston tekemien päätösten toimeenpanosta.

Tekijä(t) Jäntti Anni, Haveri Arto & Rannisto Pasi-Heikki (toim.)		
Nimike Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus		
Julkaisija (toimiala tai laitos) Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitieto	Julkaisuaika 2021	Sivumäärä, liitteet 168
Sarjan nimike Tutkimuksia - Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitieto		Osanumero 2021:3
ISSN (verkossa) 2736-9927	ISBN (verkossa) 978-952-331-935-6	Kieli fin, swe, eng
Tiivistelmä Tutkimusraportissa kuvataan Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateemisen kokonaisarviointitutkimuksen tulokset. Tutkimuksessa arvioidaan uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä sitä, miten uudistetulla johtamisjärjestelmällä voidaan vastata tehokkaan ja demokraattisen kaupunkihallinnan haasteisiin. Arviointitutkimuksen päätuloksina voidaan todeta seuraavaa. Kuntavaalien tulos heijastuu suoremmin kaupungin ylimmän johdon toimintaan ja koko kaupunkiorganisaatioon. Poliittinen johtaminen on vahvistunut ja elitisoitunut vallan keskittymisen myötä. Toimijoiden roolit ja työnjako ovat osin epäselviä. Toimialamalli on parantanut kaupunkiorganisaation toimintojen koordinaatiota ja vähentänyt siiloja. Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus on parantunut, mutta lauta-kuntatyön kuormittavuus on samalla kasvanut. Uudistus on myös tuonut uusia koordinaatiotarpeita hierarkiatasojen lisääntyessä. Kaupunkilaisten osallistumisen edistäminen on irrallaan johtamisesta ja yksittäisten henkilöiden varassa sen sijaan, että osallistuminen nähtäisiin osana uudenlaista organisaatiokulttuuria. Irrallisuuden estämiseksi tarvitaan jaettavaa ymmärrystä osallistumisen arvosta, merkityksestä ja hyödyistä. Uudistus tukee kaupungin kehittymismahdollisuuksia, mutta henkilöstön uudistumiskyky on kärsinyt kiireen ja työkuorman vuoksi. Tietoa kerätään monipuolisesti, mutta sen analytiikka ja raportointi eivät vastaa päätöksenteon tarpeisiin. Kaupungin rooli on vahvistunut kansallisesti ja kansainvälisesti. Uudistukseen valitut keinot, pormestarimalli, toimialamalli sekä osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, luovat puitteet ja edellytykset tehokkaan ja demokraattisen kaupunkihallinnan toteuttamiseksi. Johtamisjärjestelmän kehittämisessä huomio tulisi siirtää rakenteista ihmisiin ja prosesseihin. Järjestelmän toimivuuden edellytyksenä on työnjaon, roolien sekä vastuu- ja valtasuhteiden selkeys. Uudistus on avannut mahdollisuuksia, mutta potentiaalia ei hyödynnetä riittävästi. Strategian konkretisoituminen käytännöiksi edellyttää vuorovaikutteista johtamista ja riittäviä resursseja. Arviointiin perustuen esitetään seuraavat kehittämissuosituksset. Pormestarisopimuksella voitaisiin selkeyttää ylimmän poliittisen ja viranhaltijajohdon rooleja ja työnjakoa sekä sopia yhteisistä menettelytavoista, tavoitteista ja toimintaperiaatteista. Vallan keskittämiseen liittyvien riskien tunnistaminen ja vähentäminen parantaisivat johtamisjärjestelmän toimivuutta ja hyväksyttävyyttä. Kaupungin johtoryhmän ja muiden strategisten työryhmien roolia johtamisessa kannattaa selkeyttää ja niiden toiminnan avoimuutta lisätä. Apulaispormestarien asemaa yhteensovittajina sekä politiikan ja hallinnon että kaupunkilaisten ja kaupunkiorganisaation välillä kannattaa vahvistaa. Vuorovaikutteisuuden lisääminen kaupungin toiminnassa ja johtamisessa parantaisi kaupungin kehittämistä sekä vahvistaisi henkilöstön ja kaupunkilaisten osallisuuden kokemusta ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin.		
Asiasanat Helsinki, johtamisjärjestelmä, johtaminen, pormestarimalli, toimialamalli, osallisuus- ja vuorovaikutusmalli		
Hinta hinnaston mukaan	Jakelu puh. 09 310 36293	

Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa?

Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus

Tutkimusraportissa kuvataan Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateemisen kokonaisarviointitutkimuksen tulokset. Tutkimuksessa arvioidaan uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä sitä, miten uudistetulla johtamisjärjestelmällä voidaan vastata tehokkaan ja demokraattisen kaupunkihallinnan haasteisiin. Raportissa esitetään myös suosituksia johtamisjärjestelmän kehittämiseksi.

**Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia
kaupunkitieto**

**Julkaisutilaukset
p. 09 310 36293**

**Internet
www.hel.fi/kaupunkitieto**