

Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen arviointi

Akateemisen kokonaisarvioinnin väliraportti 2020

Anni Jäntti & Arto Haveri (toim.)

Sisällysluettelo

1.	Arviointitutkimuksen tausta, tavoite ja toteutus	1
2.	Demokraattisen ja tehokkaan kaupunkihallinnan kriteerit.....	3
3.	Miten uudistus tukee poliittista johtamista sekä poliittisen ja ammattillisen johtamisen kokonaisuutta?.....	7
4.	Miten toimialamalli vaikuttaa kaupungin johtamiseen?	10
5.	Miten uudistus tukee kaupunkilaisten osallistumista?.....	13
6.	Miten johtamisjärjestelmän muutos tukee kaupungin uudistumiskykyä ja roolin vahvistumista kansallisesti ja kansainvälisesti?	16
7.	Miten uudistus tukee tiedolla johtamista?	20
8.	Johtopäätökset	25

Tiivistelmä

Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen kokonaisarvioinnissa on tarkasteltu uudistusta tavoiteperusteisesti suhteessa uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin sekä kehittämisorientoituneesti hyvän kaupunkihallinnan ja johtamisen elementteihin peilaten. Aineistona on käytetty haastattelu- ja kyselyaineistoa. 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 (esim. kokeilukulttuurin ja kehittämistoiminnan edellytykset)?
- 5) Miten uudistus tukee kaupungin roolin vahvistumista kansallisesti ja kansainvälisesti?
- 6) Miten uudistus tukee tiedolla johtamista?

Uudistuksella on osin pystytty vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin, kuten poliittisen johtamisen vahvistamiseen ja kaupunkilaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen. Kaikkia tavoitteita ei kuitenkaan ole vielä saavutettu ja osin uudistuksella on ollut myös ei-toivottuja vaikutuksia. Esimerkiksi tavoite valtuuston roolin vahvistamisesta ei ole toteutunut, vaan valtuuston roolin nähdään päinvastoin heikentyneen.

Uudistus on keskittänyt ja kasvottanut valtaa sekä tehostanut strategista johtamista. Kaupungin kehittäminen on vauhdittunut, ja sen edunvalvonta ja näkyvyys ovat vahvistuneet. Samalla henkilöstön ja luottamushenkilöiden työn kuormittavuus on lisääntynyt. Uudistukseen liittyy myös rooliepäselvyyksiä, jotka vaikeuttavat johtamista.

Uudistus etenee eritahtisesti eri toimialoilla. Ymmärrettävästi uudistus on edelleen kesken, ja monet käytännöt ovat vasta muotoutumassa. Uudistus tuottaa kehittämispotentiaalia, siis luo mahdollisuuksia uudenlaiseen toimintaan ja uudistumiseen. Samalla uudistus kuitenkin tuottaa myös riskipotentiaalia, joka liittyy esimerkiksi järjestelmän henkilöriippuvuuteen.

Uudistuksen alkuvaiheessa on keskitytty rakenteiden uudistamiseen. Uudenlaisen toimintakulttuurin ja asenteiden muutos on vielä kesken. Uudistuksen onnistumisen kannalta näiden muuttuminen on kuitenkin välttämätöntä. Muutoksen toimeenpanossa ja etenemisessä korostuu tarve keskittyä ihmisiin sekä muuttuviin prosesseihin, kulttuuriin ja käytäntöihin.

1. Arviointitutkimuksen tausta, tavoite ja toteutus

Tampereen yliopiston tutkijoista koostuva tutkimusryhmä toteuttaa Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateemisen kokonaisarvioinnin vuosina 2019-2021. Kyseessä on tavoiteperusteinen ja kehittämisorientoitunut arviointi. Tavoiteperusteisen arvioinnin arviointikriteerit on johdettu Helsingin kaupunginvaltuuston uudistukselle asettamista tavoitteista. Johtamisjärjestelmän uudistukselle asetetut tavoitteet olivat:

1. kuntavaalituloksen heijastuminen suoremmin 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 aiemmasta tutkimuksesta hyvän kaupunkihallinnan ja johtamisen elementtejä.

Uudistuksessa muutettiin Helsingin johtamisjärjestelmää siirtymällä 1.6.2017 pormestariin, jossa kaupungille valittiin pormestari ja neljä apulaispormestaria. Samalla kaupunkioorganisaatiota uudistettiin siirtymällä virastomallista ns. toimialamalliin: keskuksellisuuden lisäksi muodostettiin neljä toimialaa aiemman 31 viraston sijasta. Lisäksi lautakuntarakenne uudistettiin siirtymällä neljään toimialalautakuntaan aiemman 14 sijasta. Lisäksi johtamisjärjestelmän uudistuksen yhteydessä uudistettiin kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, jonka avulla tavoitellaan kaupungin toiminnan asukaslähtöisyyden ja kaupunkilaisten osallisuuden parantumista.

Arviointi toteutettiin keräämällä haastattelu- ja kyselyaineistoa, joiden alustavaan analyysiin tämä väliraportti perustuu. Haastateltavina oli yhteensä 73 Helsingin kaupungin viranhaltijaa ja luottamushenkilöä. Lisäksi toteutettiin neljä fokusryhmähaastattelua (nuoriso-, vammais- ja vanhusneuvostojen jäsenille sekä stadiluotseille), joiden avulla tavoitettiin yhteensä 21 henkilöä. Tietojohtamisen kysely osoitettiin 1281 kaupungin viranhaltijalle ja siihen saatiin 379 vastausta (vastausprosentti 29,6 %). Aineisto on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

Arviointikokonaisuus muodostuu kuudesta osa-alueesta, niiden keskeisistä havainnoista ja niitä koskevista tulkinnoista ja kehittämissuosituksista. 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 (esim. kokeilukulttuurin ja kehittämistoiminnan edellytykset)?
5. Miten uudistus tukee kaupungin roolin vahvistumista kansallisesti ja kansainvälisesti?
6. Miten uudistus tukee tiedolla johtamista?

Raportin toisessa luvussa avataan arvioinnin teoreettista kehystä kuvaamalla demokraattisen ja tehokkaan kaupunkihallinnan kriteereitä, joita vasten Helsingin johtamisjärjestelmää on arvioitu. Tämän jälkeen (luvut 3-7) esitellään keskeiset tulokset ja kehittämissuositukset osa-alueittain. Arviointiteemojen yhteen kietoutumisen vuoksi kaupungin uudistumiskykyä ja johtamisen uudistumista sekä kaupungin kansallista ja kansainvälistä roolia koskevien osa-alueiden (4 ja 5) havainnot raportoidaan tässä väliraportissa yhtenä kokonaisuutena. Väliarvioinnin lopuksi esitetään kokoavat johtopäätökset uudistuksesta.

2. 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. Seuraavassa 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 viheliäisiin ongelmiin. (Schrager 2016; McCann 2017; Katz & Nowak 2018, Rapoport ym. 2019.) Paikallisuuden vahvistumista voidaan tulkita 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 2017.)

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 kaupunkiorganisaatioiden paikallisuutena suhteessa valtioon, eikä nähdä paikallisuutta laajasti paikallisiin yhteisöihin ja ihmisiin kiinnittyvänä asiana. (Madanipour & Davoudi 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 viheliäisten ongelmien ratkaisijoina tarvitaan uudenlaisia ja tehokkaita kaupunkihallinnan instrumentteja. Kaupunkihallinnan haasteina ovat mm. investointien rahoitus, asioiden kompleksisuus, siiloutuminen, hallinnan monimutkaisuus ja verkostoihin liittyvät ongelmat (Schragger 2016; Meijer & Bolívar 2016; da Cruz, Rode & McQuarrie 2019).

Voidakseen toimia erilaisten verkostojen keskiössä kaupunkihallinta tarvitsee välineikseen ohjausta ja koordinaatiota, vahvan demokraattisen pohjan ja legitimitetin. (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, verkostomaista toimintaa. Eri intressit huomioiva päätöksenteko ja johtaminen edellyttävät asioiden tekemistä yhdessä. (Ks. esim. Denhardt & Denhardt 2003; Bussu & Bartels 2014.)

Kaupunkihallinnan haasteista Helsingin uudistuksessa on pyritty selkeimmin vastaamaan organisaation sisäisten siilojen ylittämiseen toimialamallin uudistamisella. Lisäksi korostuvat monitasohallintaan liittyvä yhteistyö esimerkiksi suhteessa valtioon sekä verkostojen merkitys edunvalvonnassa ja kehittämisessä.

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 ristirii-

taisia. Institutionaalisen kapasiteetin ytimessä onkin näiden monien, pirstoutuneiden toimijoiden kyky toimia yhdessä ja kaupunkien kyky edistää tätä yhteistyötä. (Healey, Cars, Madanipour & De Magalhães 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 ovat 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.

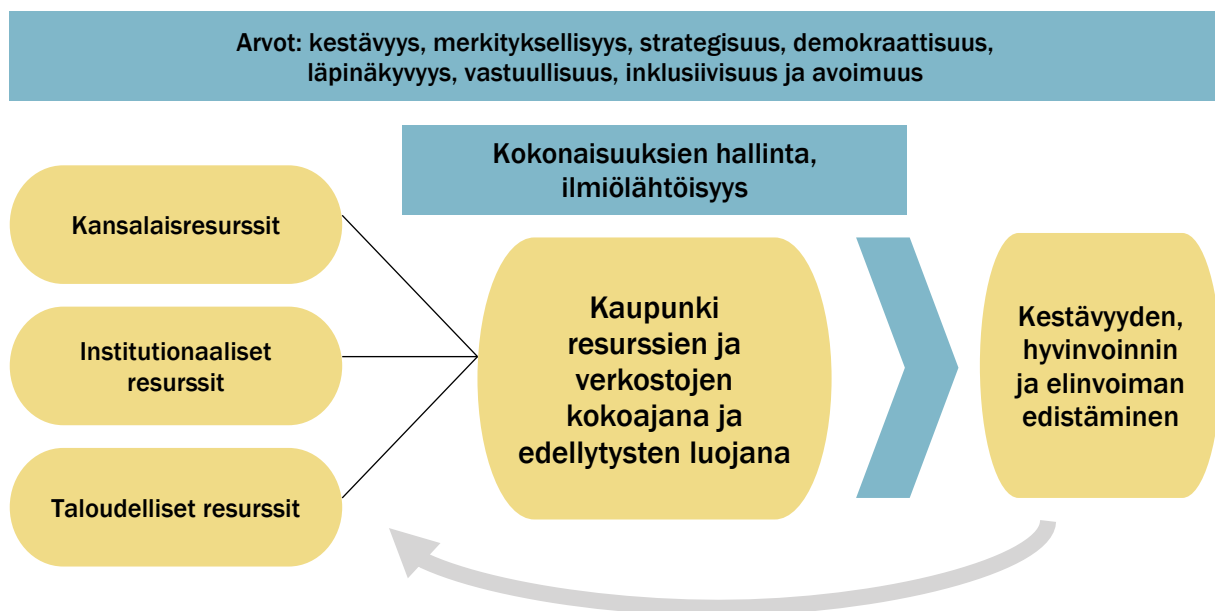
Kaupunkien johtajuuden terästäminen

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. (Raportti 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 luojana, vuorovaikutteisena urbanina toimijana, joka pyrkii toiminnassaan kestävyiden, hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämiseen (Kuvio 1).



Kuvio 1. Tehokkaan ja demokraattisen kaupunkihallinnan elementit.

3. Miten uudistus tukee poliittista johtamista sekä poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuutta?

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

Osana johtamisjärjestelmän uudistusta Helsingissä siirryttiin pormestarimalliin, jonka myötä kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien sijaan kaupungin johtoon valittiin pormestari ja neljä apulaispormestaria. Tässä arvioinnin osa-alueessa tarkasteltiin pormestarimallia ja sitä, miten uudistus tukee poliittista johtamista sekä poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuuden toimivuutta.

Poliittinen johtaminen on vahvistunut

Pormestarimalliin siirtyminen näyttäisi vahvistaneen poliittista johtamista. Kuntavaalien tulos heijastuu suoremmin kaupungin ylimmän johdon toimintaan ja koko kaupunkiorganisaatioon.

Poliittisen johtamisen vahvistuminen ja samanaikainen kuntavaalien tuloksen heijastuminen toimintaan on suurelta osin pormestarin kanavoimaa. Pormestarin asema on vahva hänen käyttäessään sekä poliittista että hallinnollista valtaa. Pormestarin vahva asema ja rooli mahdollistavat nopeatahtisen uudistamisen ja kehittämisen.

Apulaispormestarien asema on pormestariin verrattuna heikompi. Aineiston perusteella näyttää siltä, että yksittäisten ns. rivivaltuutettujen ja valtuuston vaikutusvalta on kokonaisuudessaan vähentynyt. Poliittisen vaikutusvallan näkökulmasta tarkasteltuna kaupungissa voidaan hahmottaa neljä valtarakenteen tasoa, joissa valtaa käyttää: 1) pormestari 2) apulaispormestarit 3) kaupunginhallituksessa olevat puolueet ja 4) muut puolueet.

Pormestarimallin myötä valta on aiempaa kasvottuneempaa ja keskittyneempää. Vallan kasvottuminen lisää johtamisjärjestelmän läpinäkyvyyttä aiempiin vähemmän näkyviin valtakeskittyihin verrattuna. Tämä voi madaltaa kaupunkilaisten kynnystä olla yhteydessä kaupunginjohtoon ja myös selkeyttää luottamushenkilöorganisaation tilivelvollisuutta äänestäjille. Toisaalta hallinnon läpinäkyvyyden uhkana on, että erilaiset kehittämisryhmät käyttävät valtaa, joka ei välttämättä ole suoraan demokraattisessa kontrollissa. Vallan keskittyminen merkitsee sitä, että johtamisjärjestelmä mahdollistaa voimakkaan kehittämisen ja uudistamisen, mutta se on samanaikaisesti henkilöriippuvaisempi ja riskialttiimpi.

Poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuus on muotoutumassa

Poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuuden toimivuutta tukee vahvasti kaupunkistrategia, jonka ohjaava merkitys tunnistetaan laajasti kaupunkiorganisaatiossa. Johtamismallin muutos on vaikuttanut siihen, että strategiaa voidaan käyttää tehokkaasti johtamisen välineenä.

Poliittisen johtamisen kanavissa ja toimintatavoissa sekä suhteessa linjaorganisaation ammatilliseen ohjaukseen on joiltakin osin päällekkäisyyksiä ja epäselvyyksiä. Ohjausta – osin keskenään ristiriitaista – tulee monelta taholta ja monien henkilöiden, kehittämisohjelmien, ohjeistusten ja käytäntöjen linjaamana.

Poliitikkojen ja viranhaltijoiden välinen työnjako liudentuu 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.

Apulaispormestarien rooli on epäselvä

Apulaispormestarien rooli osana poliittista ja hallinnollista johtamista näyttäytyy epäselvänä – sekä organisaation sisällä että ulospäin. Apulaispormestarien valta on suurelta osin ”pehmeää valtaa”, joka muodostuu etenkin vuorovaikutuksesta, neuvottelukyvystä, viestinnästä ja diplomatiasta; asemaan perustuvaa ”kovaa” valtaa heillä on vain vähän. Osittain toimialojen erilaisuuden takia, ja osittain yllä kuvatusta epäselvyydestä aiheutuen, apulaispormestarin työnkuva muotoutuu paljolti asemaan nousseen henkilön ja eri toimijoiden välisten henkilösuhteiden perusteella ja vaihtelee toimialoittain.

Apulaispormestareilla voi kuitenkin olla merkittävä rooli heidän toimiessaan politiikan ja toimialojen välillä ylläpitäen yhteyttä kaupunkilaisiin ja suhdetta 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 yksittäistapausten ratkaisemiseksi. On tärkeää, että pormestaristo kykenee jalostamaan ruohonjuuritasolta tulevat viestit yksittäistapauksia laajemmaksi poliittiseksi ohjaukseksi.

Johtopäätökset ja kehittämissuosituks

Aineistoon pohjautuvien havaintojemme perusteella uudistus näyttää vahvistaneen poliittista johtamista ja muokanneen uudeksi poliittisen ja ammatillisen johtamisen työnjako. Poliittinen johtaminen kanavoituu neliportaisen valtarakenteen kautta, jossa pormestarilla on hyvin vahva asema. Apulaispormestarien rooli sen sijaan on selkiytymätön, ja myös poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuudessa on kipupisteitä.

Poliittinen johtaminen on vahvistunut, ja valta on keskittynyt ja kasvottunut. Tämä on parantanut hallinnon läpinäkyvyyttä, luonut edellytyksiä erityisesti pormestariston poliittisten tavoitteiden toimeenpanolle, kaupungin toimintatapojen uudistumiselle ja sille että kaupunki voi toimia aiempaa nopeammin ja joustavammin. Valta- ja vastuusuhteissa on kuitenkin vielä epäselvyyksiä, ja riskinä on henkilöriippuvuus sekä vaalikausiin kytkeytävän lyhytjänteisyyden lisääntyminen.

Kehittämissuosituksena esitetään, että apulaispormestarien asemaa, roolia ja tehtäväkuvaa johtamisjärjestelmässä olisi tarpeen täsmentää. Poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuutta tulisi tarkastella uudelleen niiltä osin, joissa vastuut ovat epäselviä tai tehtävät päällekkäisiä.

4. Miten toimialamalli vaikuttaa kaupungin johtamiseen?

Elias Pekkola, Jenni Airaksinen, Arto Haveri, Anni Jäntti & Pasi-Heikki Rannisto

Osana johtamisjärjestelmän uudistusta Helsingissä siirryttiin toimialamalliin. Tässä arvioinnin osa-alueessa tarkasteltiin, miten toimialamalli vaikuttaa johtamiseen. Keskeisimmät johtamiseen vaikuttavat muutokset ovat toimialojen koon kasvu sekä tuki- ja palveluorganisaation eriyttäminen toimialarakenteesta. Suurten toimialojen myötä toimialojen sisäisen koordinaation tarve lisääntyy. Uudistusta pidetään tarpeellisena ja sen hyödyt nähdään haittoja suurempina. Uusi toimialarakenne yhdistettynä uuteen pormestarimalliin muuttaa lautakuntien rakennetta, työmäärää, agenda ja poliittista dynamiikkaa.

Siilojen purku on tehostanut strategista johtamista ja kaupunkikokonaisuuden hallintaa

Toimialauudistus näyttää tehostaneen kaupunkikonsernin toimintaa. Siirtymä kymmenistä virastoista neljään toimialaan on nopeuttanut valmistelua, vähentänyt sisäisten lausuntojen tarvetta ja keventänyt hallinnollista rakennetta. Tämä kaikki näkyy kaupunkikokonaisuuden toiminnan sujuvuuden parantumisenä, kun koko kaupunkikonsernia koskeva strateginen ohjaus on vahvistunut. Toimialauudistus yhdessä vahvan pormestariohjauksen kanssa vauhdittaa hallinnonalojen välisten kehitysohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa. Yleisesti arvioiden mahdollisuus osaoptimointiin voi vähentyä.

Lisääntynyt poikkihallinnollisuus korostaa kaupungin johtoryhmän roolia, koska johtoryhmässä käsitellään toimialat ylittäviä politiikkakokonaisuuksia. Johtoryhmän tarkoitus on helpottaa sektorirajat ylittävien, kaupunkiyhteisten hankkeiden koordinaatiota. Arviointiaineistosta nousee kuitenkin esiin huoli virkavastuulla tehtävän valmistelun vaarantumisesta, jos toimeenpanomahdollisuuksista linjataan poliittisesti jo ennen kuin ne on käsitelty toimialalla. Tällöin vaarana on, että poliittisen päätöksenteon ja valmistelun välinen raja hämärtyy.

Professionaalinen johtajuus (palvelutuotanto) ja hallinnollinen johtajuus (tukitoiminnot) on järjestetty siten, että tukipalveluita johdetaan ja tuotetaan sekä kaupunginkansliasta käsin että kootusti toimialoilla. Tästä seuraa se, että kaupunginkanslian ja toimialojen välinen suhde on osin jäsentymätön, mikä synnyttää jännitteitä liittyen esimerkiksi toiminnan suunnitteluun. Tukipalveluiden prosessien toimivuutta hallinnon uudistukseen liittyen on vielä liian aikaista arvioida, sillä uuden palvelurakenteen käyttöönotto on vasta muotoutumassa esimerkiksi digitaalisten palvelujen osalta.

Toimialojen johtamiskulttuurin ja käytänteiden jäsentyminen on eri vaiheissa

Toimialat ovat edenneet uudistuksessa eritahtisesti. Eri toimintakulttuurien yhteensovittaminen ja synergiaetujen löytäminen ei ole ollut kaikilla toimialoilla yhtä helppoa. Lisäksi suuriin toimialoihin siirtyminen on lisännyt esimiestasoja ja etäännyttänyt päätöksentekoa yleistöimivaltaa edellyttävissä kysymyksissä.

Toimialojen johtamisen valta- ja vastuusuhteet eivät ole vielä jäsentyneitä, ja tässä on merkittäviä eroja toimialojen välillä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimialalla suurimmat muutokset ovat jo takanapäin, minkä vuoksi toimiala on valmiimpi muutokseen kuin kaupunkiympäristön toimiala, jossa vastuu- ja valtasuhteet hakevat vielä muotoaan. Toimialajohtajien mahdollisuudet oman toimialansa strategiseen johtamiseen ovat erilaisia, sillä toimialojen toimintakulttuurit vaihtelevat.

Toimialojen organisoinnin ja johtamisen näkökulmasta uudistuksen keskeiset kehittämiskohdat liittyvät kaupunginkanslian rooliin tukipalvelujen koordinoimisessa ja toiminnan kehittämisessä sekä ylimmän johdon rooliin toimialojen tarpeiden ja tukipalvelujen prosessien yhteensovittamisessa. Esimerkiksi tieto- ja henkilöstöhallinnon suhde toimialojen organisaatioihin ja hallintopalveluihin vaikuttaa toimialojen kehittämiseen. Henkilöstöhallinnon tukipalveluilla on vaikutuksia keskeisiin asiantuntijaorganisaatioiden ohjausprosesseihin kuten rekrytointiin. Tietohallinto puolestaan tuottaa päätöksenteossa ja kehittämisessä tarvittavan tietovarannon. Tästä syystä niitä ei voi lähestyä irrallisina prosesseina, vaan niiden toiminnan tulee olla toimialan kontekstiin sopivaa ja yhteensovitettua.

Lautakuntatyön kuormittavuus on kasvanut

Toimialojen ja lautakuntien koon kasvu on aiheuttanut toimialojen sisäisen koordinaation ongelmia sekä luottamustehtävien kuormittavuuden ja vaativuuden kasvua. Lautakuntien työmäärät ovat kasvaneet ja lautakunnista on muotoutunut yleispoliittisia foorumeita. 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. Myös ruotsin kielen erityisasema on lautakunta- ja jaostorakenteen uudistuksen yhteydessä muuttunut. Käsiteltävien asioiden laajuus ja suuri määrä voivat heikentää luottamushenkilötyön laatua, jos luottamushenkilöillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta perehtyä riittävästi käsiteltävänä oleviin asioihin.

Pormestaripuolueiden valta on lisääntynyt, ja erityisesti apulaispormestaripuolueiden sisäpoliittinen tiedonjako ja informaation kulku ovat muuttaneet edustuksellisuuden dynamiikkaa, jolloin lautakunnan puheenjohtajapuolueen agendalle sekä valtuutettujen työlistalle nousee painottuneesti kyseisen lautakunnan toimialaan kuuluvia asioita.

Johtopäätökset ja kehittämissuositukset

Toimialojen kehittämisessä ja johtamisessa tulisi paremmin huomioida toimialojen erityispiirteet ja uudistuksen kehitysvaihe. Toiminnan vakiinnuttua toimiala- ja lautakuntarakenteen toimivuutta tulisi jatkossa arvioida toiminnan sisällön, työn kuormittavuuden, poikkihallinnollisuuden sekä riittävän päätöksentekokyvyn näkökulmasta. Luottamushenkilötyön edellytyksiä pitäisi tarkastella kriittisesti ja etsiä ratkaisuja demokraattisen päätöksenteon toimivuuden varmistamiseksi.

Keskitettyyn prosessimaisen palveluorganisaation toimintaan liittyy tyypillisiä keskittämisen ja hajauttamisen haasteita, kuten hallinto- ja tukipalvelujen siirtymistä kauemmaksi perustyöstä. Keskittämisen vaikutusten seuraamiseksi tulisi asettaa taloudellisten mittareiden lisäksi päätöksenteon sujuvuutta mittaavia seurantakohteita sekä (sisäistä) asiakastyytyväisyyttä mittaavia indikaattoreita.

5. Miten uudistus tukee kaupunkilaisten osallistumista?

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

Johtamisjärjestelmän uudistamisen yhteydessä uudistettiin myös kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, joka jatkaa Helsingissä jo aiemmin tehtyä osallisuustyötä. Uudistuksella on tavoiteltu asukaslähtöisyyttä, kaupunkilaisten ja yhteisöjen tiedon ja asiantuntemuksen hyödyntämistä sekä yhdenvertaista osallisuutta kaupungin toiminnassa, kehittämisessä ja päätöksenteossa. Tässä osa-alueessa tarkasteltiin, miten uudistus tukee kaupunkilaisten osallistumista.

Osallistumisen rakenteita ja osallistumismahdollisuuksia on vahvistettu

Osallistumisen tukeminen on kirjattu keskeiseksi johtamisen osa-alueeksi ja strategiseksi toimintaperiaatteeksi. Osallistuminen ja sen merkitys kaupungin toiminnassa ja kehittämisessä korostuu monin tavoin kaupunkistrategiassa, jonka mukaan Helsinki esimerkiksi ”vahvistaa asemaansa osallisuuden ja avoimuuden kansainvälisenä edelläkävijänä”. Myös hallintosääntöön (9. luku, 1-2 §) on määritelty, että pormestariston toimivaltaan kuuluu vastata kuntalaisten osallisuuden ja vuorovaikutuksen toteutumisesta. Toimialat ovat tehneet omat osallisuussuunnitelmansa.

Kaupunkilaisten osallistumismahdollisuuksia on parannettu esimerkiksi ottamalla käyttöön osallistuva budjetointi ja palkkaamalla stadiluotseja alueellisen osallistumisen vahvistamiseksi. Osa kaupunkilaisten osallistumista tukevista toimista (esim. aloiteoikeus, vaikuttamistoimielimet) on kuitenkin vakiintuneita tai lakisääteisiä, kaikille kunnille yhteisiä keinoja.

Osallistuminen on vielä osin irrallinen johtamisjärjestelmästä ja perustyöstä

Vaikka osallistumisen edistämiseen on panostettu resursoimalla osallisuustyötä, sen työllistävyyteen ja resurssi-intensiivisyyteen ei ole osattu varautua riittävästi. Osallistumisen kehittämiseen tarvittavia resursseja ei ole huomioitu tarpeeksi johtamisessa ja suunnittelussa, mikä näkyy erityisesti osallistuvaan budjetointiin liittyvän työn määrän ja kuormittavuuden kasvuna toimialoilla tehtävässä työssä.

Osallistumisen edistämiseen tarvittaisiin laajamittaista kaupunkiorganisaation läpäisevää asennemuutosta. Vaikka kansalaisosallistumista pidetään laajasti tärkeänä asiana, osa henkilöstöstä näkee osallistumismahdollisuuksien kehittämistyön ylimääräisenä,

omaan työhön kuulumattomana työnä. Osallisuusmallin kokonaisuus tuntuu olevan vielä melko vieras esimerkiksi monille luottamushenkilöille. Kansalaisosallistumisen edistäminen vaikuttaa olevan yksittäisten henkilöiden varassa sen sijaan, että osallistuminen nähtäisiin osana uudenlaista toimintakulttuuria ja jokaisen perustystä.

Osallisuuden edelläkävijyys edellyttää osallistumista tukevaa johtamista ja organisatiokulttuurin muutosta. Osallistumisen juurruttaminen toimintatapoihin ja -kulttuuriin edellyttää keinoja, joilla osallistumisen uudenlainen merkitys saataisiin esiin toiminnan johtamisessa. Samoin kuin pormestarimalli, kansalaisosallistamisen edistäminen tarvitsee kasvot, joilla johdetaan ja viestitään muutoksesta.

Kaupunkilaisten osaamista ja asiantuntijuutta ei hyödynnetä laaja-alaisesti

Yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien luominen ja kaupunkilaisten asiantunte muksen hyödyntäminen ovat keskeisiä Helsingin hallintosäännössä määriteltyjä osallisuuden periaatteita. Kaupunkilaisilla on käytössään monia osallistumis- ja vaikuttamiskanavia, esimerkiksi palautekanavat (n. 74 000 palautetta v. 2019), asukastilaisuudet, vaikuttamistoimielimet (nuoriso-, vammais- ja vanhusneuvostot), asiakasraadit ja asiakaskyselyt. Kaupunkiorganisaatio saa näiden kanavien kautta valtavasti tietoa kaupunkilaisten tarpeista, mutta kerätyn tiedon hyödyntämisessä on puutteita. Tietoa voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin toiminnan ja palvelujen kehittämisessä, johtamisessa sekä päätöksenteossa. Esimerkiksi teknologisten ratkaisujen, kuten big data -analytiikan, kehittäminen voi auttaa tässä.

Osallistumiskanavien määrän sijaan onkin kiinnitettävä huomiota kanavien laatuun: miten ne tukevat yhdenvertaista, vaikuttavaa osallistumista ja kenen ääni niiden kautta kuuluu. Riskinä on osallistumisen eriarvoistumisen jatkuminen tai jopa vahvistuminen sekä osallistujien turhautuminen näennäisiin osallistumismahdollisuuksiin, mikä voi heikentää koko järjestelmän legitimitettä. Vuorovaikutusta edistävillä käytännöillä ja toimintakulttuurilla on ratkaiseva merkitys esimerkiksi osallistumisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi, sillä ilman kulttuurista muutosta osallistumisen edistäminen jää instrumentaaliseksi osallistumiskanavien kehittämiseksi.

Johtopäätökset ja kehittämissuosituks

Kansalaisosallistumisen tärkeys tunnistetaan strategisella tasolla, mutta osallistumista tukevan johtamisen ja toiminnan ajattelutavan muutos on kuitenkin kesken. Vaikka nykyiset rakenteet ja kanavat tarjoavat hyvän alustan kehittää kaupunkilaisten osallistumismahdollisuuksia, osallistumisen vaikuttavuuden varmistamiseksi tulisi vahvistaa kansalaisosallistumista tukevaa toimintakulttuuria. Nykyisellään osallistumisen yhden-

vertaisuuden tavoite ei vielä toteudu, minkä vuoksi huomiota on kiinnitettävä osallistumisprosesseihin, jotka mahdollistavat inklusiivisen, yhdenvertaisen ja vaikuttavan osallistumisen.

Jotta Helsinki voisi yltää strategiansa mukaiseen tavoitteeseen osallisuuden edelläkävijyydestä, tulisi kansalaisosallistumisen edistäminen juurruttaa osaksi koko organisaation toimintakulttuuria, toimintaa ja henkilöstön työtä. Tämä edellyttää ylimmän johdon ja päällikkötason vahvaa sitoutumista ja esimerkkiä. Lisäksi suositellaan, että osallisuusperiaatteiden toteuttamiseksi suunnataan riittävästi kehittämisresursseja, joilla varmistetaan kansalaisosallistumisen edistäminen toimialoilla ja sen edellyttämä työpanos jokaisen työnkuvassa.

Nykyisiä vaikuttamiskanavia pitäisi kohdentaa entistä voimakkaammin ns. hiljaisten ryhmien osallistumismahdollisuuksien tukemiseen. Osallistumiskanavien määrän sijasta kehittämisessä olisi huomioitava niiden vaikuttavuus, inklusiivisuus ja saavutettavuus. Esimerkiksi vaikuttamistoimielinten asiantuntijuutta, resursointia ja roolia päätöksenteossa voitaisiin vahvistaa, tai osallistuvaa budjetointia suunnata sosio-ekonomisesti heikommassa asemassa oleville alueille ja väestöryhmille.

6. Miten johtamisjärjestelmän muutos tukee kaupungin uudistumiskykyä ja roolin vahvistumista kansallisesti ja kansainvälisesti?

Jenni Airaksinen, Pasi-Heikki Rannisto, Ulriika Leponiemi, Henna Paananen, Anni Jäntti & Anna-Aurora Kork

Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistaminen tähtää kaupungin toimintamallien jatkuvaan kehittämiseen sekä ketterään uusiutumiseen. Modernit kaupungit avautuvat paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti ja globaalisti ja ovat aktiivisia toimijoita alueensa ekosysteemeissä ja erilaisissa verkostoissa. Tässä arvioinnin osa-alueessa tarkasteltiin, miten johtamisjärjestelmän uudistus tukee kaupungin uudistumiskykyä ja johtamista eli millaisena Helsingin avautuminen näyttäytyy ja millainen rooli uudella johtamisjärjestelmällä siinä on.

Kehittäminen, kansainvälistyminen ja edunvalvonta ovat vahvistuneet

Kaupungin uudistuminen näkyy yhtäältä organisaation sisäisten toimintamallien kehittämisenä ja toisaalta kansallisissa ja kansainvälisissä edunvalvonnan ja kehittämisen verkostoissa toimimisena. Kansainvälistyminen kytkeytyy olennaisesti pormestarimalliin, sillä pormestari toimii aktiivisesti monissa kansainvälisissä verkostoissa, joista kaupunki hakee ideoita ja tukea omaan kehittämiseensä ja saa samalla laajaa näkyvyyttä omalle kehittämistoiminnalleen. Myös kansallisissa edunvalvontaverkostoissa pormestarilla on olennainen rooli nostaa kaupungin johtamisuudistusta esille.

Aineistossa korostuu pormestarimallin mahdollistama vahva ja uudistava johtajan rooli, jota nykyinen pormestari on myös hyödyntänyt. Pormestarin aktiivisuus on näkynyt edunvalvonnan vahvistumisena ja kaupungin lisääntyneenä kansallisena ja kansainvälisenä näkyvyytenä. Tähän verkostoissa tapahtuvaan kehittämiseen ja uudistumiseen tunnutaan suhtautuvan myönteisesti.

Johtamisjärjestelmän muutos on nostanut esiin organisaation sisäisiä ja osittain ristiriitaisia odotuksia toiminnan uudistumiselle, innovaatioille ja aiempaa ketterämmälle johtamiselle. Henkilöstön kehittämis- ja muutosvalmiuteen kohdistuvat odotukset ja vaatimukset on aineiston perusteella koettu epärealistisina ja kohtuuttoman suurina.

Uudistamisen merkitys tunnistetaan

Johtamisen uudistaminen on lisännyt kaupungin toimijoiden uudistusvalmiutta. Innovaatiopuhetta on paljon ja kehittämisen tarve tunnistetaan, mutta toistaiseksi puheen ja toiminnan välillä näyttäisi olevan ristiriitaa. Innovaatiot ja kokeilut vaativat yritystä ja erehdystä, joille ei kuitenkaan näytä olevan sijaa. Vaikka kokeiluihin kannustetaan, kokeiluintoa heikentää virheiden ja syyllisten etsiminen, mikä tekee kokeilemisesta ja etsimisestä varovaista. Kokeilukulttuurin omaksuminen vaatisi lisää vuorovaikutusta ja uskallusta. Pienten ja kehittyvien kokeilujen rooli on jäänyt heikoksi, minkä vuoksi kokeilukulttuuri ei ole kovin laajasti levinnyt kaupungin sisällä. Ruohonjuurikokeilujen sijaan on rakennettu suuria pilotteja, joiden suunnitteluun ja viestintään on käytetty paljon voimavaroja ja joiden tuloksiin suhtaudutaan suurin odotuksin.

Kaupungissa on meneillään paljon projekteja, kokeiluja ja toimintatapojen kehittelyä, joilla on pormestarin tuki. Koska kaupungin organisaatio on suuri, kaupunkia koskevan kulttuurinmuutoksen haasteena on tämän kokonaisuuden hallinta ja kaupungin sisällä löydettyjen hyvien käytäntöjen levittäminen ja juurruttaminen.

Uusi ketteryys ja perinteinen kehittäminen ovat osin ristiriidassa

Johtamisjärjestelmän uudistuksella on haluttu rakentaa kaupungin organisaatioon ketteryyttä: valmiutta ja kyvykkyyttä muutoksiin sekä joustavuutta muutosten toteuttamiseen. Ketteryyden lisääminen, nopeat muutokset ja joustavuus eivät kaikissa toiminoissa ja palveluissa ole yhtä mahdollisia. Tähän vaikuttavat sekä toiminnan luonne että kehittämishalukkuuden erilaisuus.

Vaikka uudistamisella on johdon tuki ja kehittäminen on vauhdikasta, vaikuttaa johtamisen ja toiminnan uudistaminen ajoittain hallitsemattomalta. Toimialajohdon ja pormestariston avustajakunnan välinen työnjako kehittämisessä kaipaa selkiyttämistä. Pormestariston avustajakunta on kaupungin organisaatiossa uudenlainen toimija, jonka paikka ja asema on uudistamisessa epäselvä. Osa viranhaltijoista kokee, ettei omasta organisaatiosta tuleville kehittämisideoille jää aikaa eikä tilaa, kun kehittämisideoita tulee varsinaisen johtamis- ja ohjausjärjestelmän ulkopuolelta.

Perustehtävien hoitamisessa haasteena on ollut uusien toimintatapojen kehittäminen samalla kun kaikessa perustoiminnassakin tapahtuu toimintaympäristömuutosten vuoksi jatkuvia erikokoisia muutoksia. Edelleen hyödyntämättömiä mahdollisuuksia nähdään kansalaisjärjestöjen, yritysten ja kaupunkilaisten kanssa tehtävässä syvällisessä yhteistyössä. Yhteistyötä toki on ja sillä on pitkät perinteet, mutta kehittämisen monitoimijaisen ekosysteemien rakentuminen kaipaisi vielä toimivampia käytäntöjä tuekseen.

Johtamisen uudistaminen on nopeutunut, miten käy pitkäjänteisyyden?

Johtamisen uudistumisessa ja kaupungin avautumisessa vahvana toimijana ja katalysaattorina toimii pormestaristo, etenkin pormestari. Riskinä on, että johtamisen vahva henki löytyminen yhdistettynä valtuustokausiin voi pahimmillaan vähentää kehittämisen pitkäjänteisyyttä. Edessä siintävä uusi valtuustokausi ja mahdollinen pormestarin vaihtuminen saattavat vaikuttaa uudistusten hidastumiseen valtuustokauden lopulla.

Pormestarimalli nostaa keskeiset poliitikot näkyviin, mutta samaan aikaan laskee muiden poliittisten toimijoiden painoarvoa. Malli mahdollistaa pormestarin näkyvän ja voimakkaan uudistajaroolin, vaikka ei suoranaisesti tällaiseen pakota. Nykyinen pormestaristo on vaikuttamismahdollisuutensa hyödyntänyt. Pormestariston esittämät uudistamisideat nousevat näkyviin ja niitä edistetään aktiivisesti, mutta ongelmallista on se, että pormestaria vailla olevien valtuustoryhmien ääni jää kehittämisessä helposti taustalle tai kuulumattomiin.

Kaupungissa vallitsee myönteinen uudistamisen vire ja uudistamiselle kaivataan lisää tilaa ja aikaa perustehtävien hoidon ohella. Nopeasti muuttuva toimintaympäristö ja samanaikainen siirtyminen sekä pormestarimalliin että toimialamalliin on koettu vaativana. Strategiaan kirjattu tavoite tehdä Helsingistä maailman toimivin kaupunki nähdään myönteisenä, joskin odotuksia tuovana ja sitä kautta myös kuormittavana tekijänä. Sekä viranhaltijat että luottamushenkilöt tunnistavat tämän strategian ohjaavan myös kaupungin johtamisen uudistustyötä.

Pormestarimallissa uudistamisen aikajänne on nopeatempoisempi verrattuna aiempaan. Ennakoitavissa olevan ns. vuosikelloajattelun sijaan uusi malli on avoin erilaisille äkillisille syötteille ja muutoksille, mikä edellyttää viranhaltijaorganisaatiolta nopeaa reagointia ja ketteryyttä. Pormestarimallissa korostuu kuntien johtamisessa tyypillinen ristiriita strategisuuden edellyttämästä pitkäjänteisyydestä yhdistettynä poliittiseen järjestelmään liittyvään lyhytjänteisyyteen, valtuustokausiin sidottuun kehittämiseen.

Johtopäätökset ja kehittämissuosituks

Idea Helsingistä globaalina ja kansallisena edelläkävijänä ohjaa kaupungin johtamisen uudistumista. Kehittämissimpulsseja saadaan ja haetaan monista kansainvälisistä verkostoista, mutta oman organisaation sisältä ja kaupunkilaisilta tulevien kehittämissideoiden hyödyntämisessä on vielä parannettavaa.

Tällä hetkellä luodaan uutta perustaa sekä Helsinki-kuvalle että pormestarimallin onnistumiselle. Pormestarin aktiivisuus on nostanut Helsingin painoarvoa kansallisesti ja kansainvälisesti, mikä osaltaan luo paineen uudistaa toimintatapoja näytävästi ja nopeasti. Malli mahdollistaa erityisesti pormestarille laajan näkyvyyden ja valtuudet toimia kaupungin kasvoina ja kehittäjänä. Myös apulaispormestarit ovat näkyviä toimijoita kaupungin kehittämisessä.

Uusi johtamisjärjestelmä korostaa strategian merkitystä, joka luo selkänöjaa uudistus-hankkeille. Usein strategiaan kootaan julkisuuden kannalta näkyvää ja merkittävää uu-distamista, mutta samaan aikaan toimialoilla säilyy tarve myös perustehtävien hoitami-seen, oman toiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen ja uudistusten myötä tulleiden muutosten vakiinnuttamiseen. Huomiota tulisikin kiinnittää enemmän siihen, miten mahdollistetaan kaupungin sisäisiin ideoihin perustuva kehittämistoiminta siten, että kaupungin omat asiantuntijat kokevat osaamisensa olevan parhaassa mahdollisessa käy-tössä.

Uudistumisessa johdon määrätietoisuus on hyvä ponnahduslauta, mutta toimintakult-tuurin muutoksessa vaaditaan uudistamista tukevan kokeilukulttuurin leviämistä laa-jasti koko kaupungin organisaatioon ja sen arkeen. Tämä puolestaan edellyttää kehittä-miseen ja kokeiluihin liittyvien epäonnistumisten sietämistä ja sallimista sekä uudistumisen eritahtisuuden hyväksymistä.

7. Miten uudistus tukee tiedolla johtamista?

Virpi Sillanpää, Reetta Kinnunen, Aki Jääskeläinen & Nina Helander

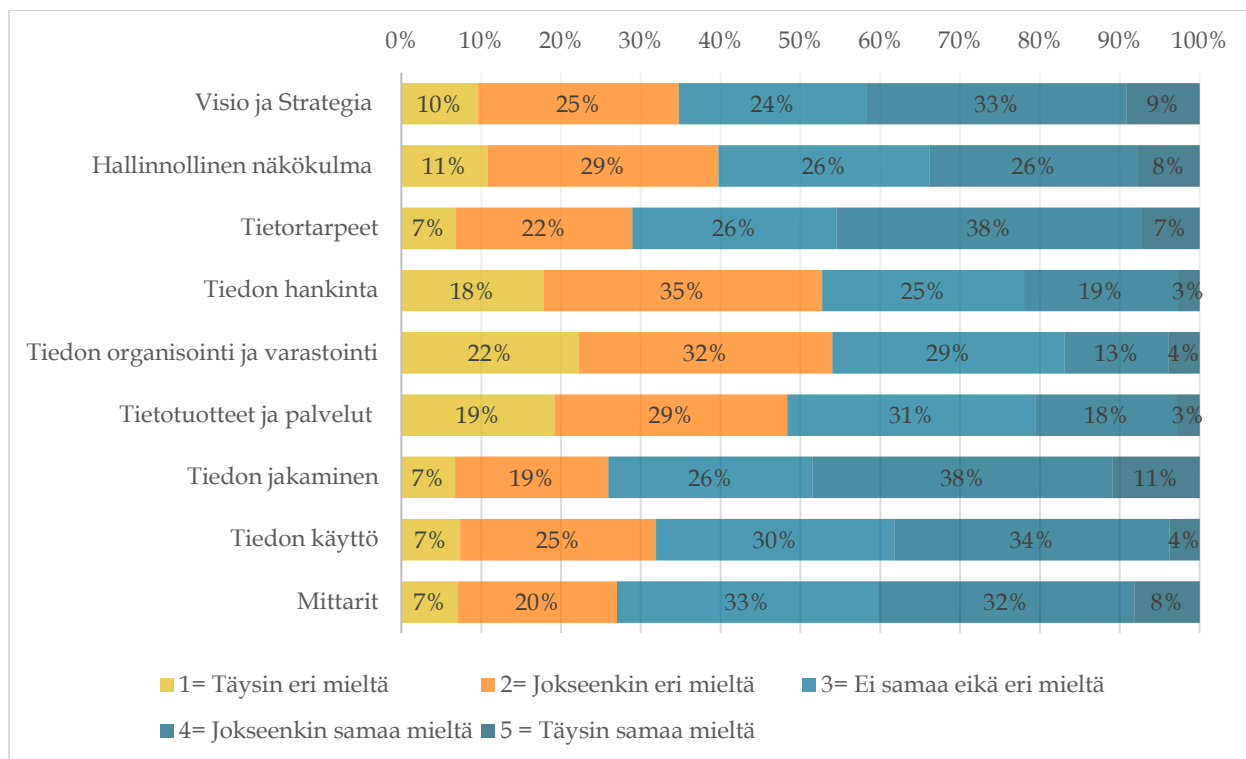
Tässä arvioinnin osa-alueessa tarkasteltiin, miten uudistus tukee tiedolla johtamista, ja millaisia haasteita tietojohdamiseen ja digitalisaatioon liittyy. Tiedolla johtamisen tilaa arvioitiin Helsingin kaupungille toteutetun kyselyn sekä haastatteluaineiston alustavien havaintojen perusteella.

Tietojohdamisessa on vielä paljon kehitettävää

Tietojohdamisen koetaan olevan paremmin esillä strategisella ylätasolla kuin käytännön työssä. Siihen liittyvät tavoitteet tunnustetaan ylätasolla kohtuullisen hyvin. Tietojohdamisen ei koeta olevan pelkästään tietojärjestelmiin liittyvä projekti. Tietojohdamiselle ja sen kehittämiseksi löytyy tukea ja se koetaan myönteisenä. Tiedonkeruu on kohtuullisen monipuolista, ja organisaation erilaiset tietotarpeet tunnustetaan melko hyvin.

Kyselyn alustavien tulosten perusteella Helsingin tietojohdamisen tila kuitenkin on vielä kokonaisuudessaan varsin heikko. Tietojohdamisen hyviä käytäntöjä kuvaavien väittämien kanssa eri mieltä olevien vastaajien osuus oli suurempi kuin samaa mieltä olevien vastaajien osuus. Tietojohdamisen tehokkuus organisaatiossa koetaan alhaiseksi. Myös organisaation kyky ja resurssit hyödyntää tiedolla johtamista ovat varsin heikolla tasolla. Tiedon hankintaan liittyvien prosessien sekä tiedon saatavuuden koetaan olevan melko heikolla tasolla.

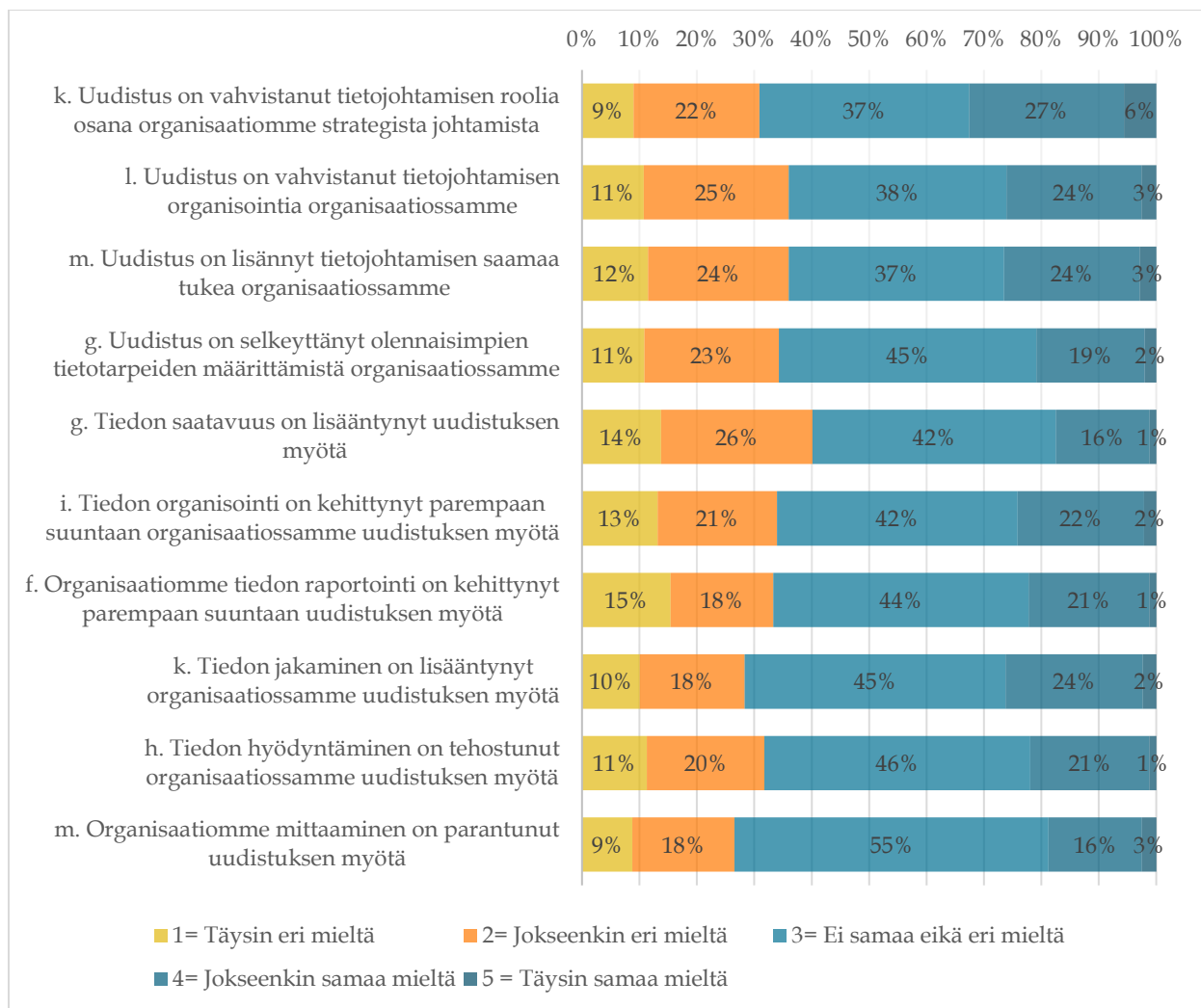
Kaavio 1 (sivulla 21) kuvataan kyselyn tulokset osa-alueittain. Osa-alueet on muodostettu useista yksittäisistä väittämistä, jotka on tiivistetty mittaamaan osa-alueen kokonaisuutta. Kuviosta nähdään, että tietotarpeiden, tiedon jakamisen, mittareiden, tiedon käytön sekä vision ja strategian osalta vastaajat olivat useammin samaa kuin eri mieltä väittämien kanssa. Sen sijaan vastaajat olivat useammin eri kuin samaa mieltä väittämien kanssa, jotka liittyivät tiedon hankintaan ja hallintaan, tiedon organisointiin ja varastointiin sekä olemassa oleviin tietotuotteisiin ja -palveluihin.



Kaavio 1. Tietojohdamisen yleistila - kaikkien vastaajien osa-aluekohtaiset jakaumat.

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.

Johtamisjärjestelmän uudistuksen myönteisistä vaikutuksista tietojohdamisen eri osa-alueisiin (Kaavio 2, sivu 22) suurin osa vastaajista ei ollut eri eikä samaa mieltä. Tämän perusteella näyttää siltä, että uudistuksella ei nähdä olevan selkeää yhteyttä tietojohdamisen eri osa-alueisiin.



Kaavio 2. Uudistuksen vaikutusta arvioivien väittämien jakaumat.

Tietojohtamisen haasteena on tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa

Haastatteluaineiston analyysin perusteella tietojohtamisen yksi keskeinen ongelma liittyy tiedon hyödyntämiseen päätöksenteossa. Tietoa nähdään olevan paljon, mutta sen saaminen osaksi päätöksentekoa on haastavaa. Haastateltavat kokivat, että valta-asema vaikuttaa tiedonsaantiin, ja esimerkiksi vastausaika tietopyyntöihin riippuu kysyjän asemasta. Valtuutetuilla ei ole pääsyä kaupungin intranet-sivustolle, ja tiedonhaku kaupungin nettisivuilta koettiin ongelmalliseksi.

Tällä hetkellä tietojärjestelmät eivät tue tiedolla johtamista optimaalisesti. Käytännön haasteina ovat monet erilaiset tietojärjestelmät, niiden tietojen yhdisteltävyys sekä manuaalinen tiedonkeruu. Esimerkiksi johdon työpöydän työstämisessä on huomattu, että tietolähteet eivät välttämättä pysty tuottamaan tarvittavaa määrällistä tietoa resursseista.

Digitalisaation merkitys kaupungin kehittämisessä on vahvistunut

Digitalisaatioon kohdistuu paljon odotuksia, kuten uudet mahdollisuudet kerätä tietoa ja kokemuksia, ja käyttää niitä päätöksenteon pohjana. Digitalisaatiolla on iso rooli kaupungin kehittämisessä, koska sen avulla on mahdollista muuttaa merkittävästi palvelutuotantoa ja toimintamalleja. Digitaalisuus ja sähköiset palvelut nähdään tärkeinä ja ne ovat merkittävässä osassa strategiaa eri toimialoilla, vaikka digitalisaation kehitysaste vaihtelee eri toimialoilla. Toimialoilla on esimerkiksi omat digitalisaatio-ohjelmat. Aineiston perusteella digitalisaation merkitys on kasvanut uuden johtamisjärjestelmän myötä. Kaupunki on palkannut digitalisaatiojohtajan, jonka tehtävänä on kehittää Helsingistä maailman parhaiten digitalisaatiota hyödyntävä organisaatio. Kaupungilla on myös oma digitalisaatio-ohjelma ja digitalisaation johtoryhmä.

Helsinki on ollut Suomen kunnista ensimmäisiä avoimen datan jakajia. Tästä huolimatta aineiston mukaan avoin data, samoin kuin big data ja tekoäly, ovat vielä alihyödynnettyjä. Tavoitteena on data-analytiikan vahvistaminen, mutta se ei ole vielä toteutunut. Henkilöstön osaamisessa, esimerkiksi tilastollisten menetelmien hallinnassa, nähdään olevan puutteita. Myös kaupunkilaisten tuottaman tiedon (esim. tieto asiainnista, puistojen käytöstä, liikkumisesta) hyödyntäminen on ollut melko vähäistä, koska kaupungilla ei ole vielä ollut sitä tukevia teknisiä ratkaisuja tai ihmisten tuottama data on kansainvälisten firmojen omistuksessa.

Digitalisaatio mahdollistaa laajat data-analyysit, toisaalta digitalisaation apuvälineet ovat vasta tulossa. Osa haastateltavista koki, että digitalisaatiosta on tullut liiankin kiinnostava tekninen ratkaisu, jossa toiminnan kokonaisvaltainen kehittäminen jää toissijaiseksi. Hypetyksen sijaan toivottiin, ettei digitalisaatio itsessään olisi kiinnostavaa, vaan sen avulla saatujen hyötyjen (tietopohja, ymmärrys) aikaansaaminen. Ajankohtaisia kehittämiskohteita on tarpeiden ja vastuiden määrittäminen digitaalisille alustoille: toimitaanko omilla digitaalisilla alustoilla sekä mitkä ovat rajapinnat ja liittynät laajempaan kokonaisuuteen. Haastatteluissa nousi esiin huoli siitä, että digitalisaation hyödyt jäävät saamatta, jos tiedonhallinta ja datan laaja-alainen hyödyntäminen eivät ole kunnossa. Perinteisten palveluiden merkitys säilyy edelleen digitaalisten palveluiden rinnalla, sillä kaikki kaupunkilaiset eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluita.

Johtopäätökset ja kehittämissuosituks

Kysely- ja haastatteluaineiston tulosten perusteella tulisi kiinnittää huomiota enemmän siihen, miten tietojohdamisen käytännöt saataisiin jalkautettua käytäntöön, operatiiviselle tasolle. Tällä hetkellä näyttää siltä, että ratkaisuja tietojohdamisen ja digitalisaation vahvistamiseen on luotu. Niiden tehokkuus ja vaikuttavuus paranisi, jos enemmän huomiota kiinnitettäisiin tiedon saatavuuteen (mm. valta-aseman vaikutus), tiedon analytiikka- ja

raportointipalvelujen kehittämiseen ja niiden hyödyntämiseen myös operatiivisessa johtamisessa. Käytettävissä olevista tietojärjestelmistä huolimatta tiedon yhdistelyssä ja keräämisessä tehdään edelleen paljon manuaalista työtä.

Ajankohtaisiksi kehittämiskohteiksi nähdään myös tarpeiden määrittely digitaalisille alustoille, rajapintojen määrittely sekä kaupungin rooli (toiminta omalla vs. toisten toimijoiden alustoilla). Tiedolla johtaminen ja digitalisaatio edellyttävät toimivaa tietohallintoa ja kyvykkyyttä datan hyödyntämiseen.

8. Johtopäätökset

Kun hallintoa uudistetaan, voi syntyä toivottuja, ei-toivottuja ja odottamattomia vaikutuksia. Näin vaikuttaa käyneen myös Helsingin johtamisjärjestelmän uudistamisessa, kun peilataan väliarvioinnin keskeisiä havaintoja uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin.

Johtamisjärjestelmän uudistuksen yhtenä tavoitteena oli kuntavaalituloksen suurempi heijastuminen kaupungin johtamiseen. Tämän tavoitteen mukaisesti poliittinen päätösvalta jakautuu suhteessa vaalitulokseen: uudistus on vahvistanut johtavien poliittisten päättäjien, erityisesti pormestarin asemaa kaupungin johtamisessa. Apulaispormestarien asema on selvästi heikompi kuin pormestarin, mutta heillä on kuitenkin paljon pehmeää valtaa ja näkyvyyttä kaupungin johdossa. Pormestaristo toimii poliittisen organisaation keskeisimmillä paikoilla.

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 pormestarille. Apulaispormestareilla ei ole samalla tavalla valtaa kuin pormestarilla, mutta heillä on kuitenkin merkittävä asema kaupunkioorganisaatiossa ja paljon vaikutusvaltaa. Valtuuston ja pienten valtuustoryhmien asema on heikko. Lautakuntien koon kasvaminen on lisännyt yksittäisen lautakunnan käsiteltävänä olevien asioiden lukumäärää ja aiheuttanut lautakuntatyön kuormittavuutta. Tämä on heikentänyt luottamushenkilötyön edellytyksiä. Näiden havaintojen perusteella tavoite demokraattisen päätöksenteon parantamisesta ei ole toteutunut edustuksellisen demokratian osalta.

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 osallistumisen inklusiivisuuden parantamista ja eri vaikuttamiskanavista saadun tiedon ja asiantunteumuksen laajempaa hyödyntämistä ja arvostusta päätöksenteossa.

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.

Uudistus on kesken ja etenee eritahtisesti

Johtamisjärjestelmän uudistus on vielä kesken. Tämä on luonnollista ja odotettua suuren kuntaorganisaation laajamittaisessa muutoksessa, jonka toimeenpano on käynnistynyt alle kolme vuotta sitten. Keskeneräisyys vaikeuttaa uudistuksen vaikutusten ja kokonaisuuden arviointia. Pitkän aikavälin vaikutuksia voidaan arvioida vasta myöhemmin. Tästä huolimatta arviointia kannattaa tehdä jo uudistuksen alkuvaiheessa, sillä muutoksen alkuvaiheessa tehtävien havaintojen pohjalta on mahdollista tehokkaasti puuttua havaittuihin ongelma-kohtiin ja tehdä niihin muutoksia ennen kuin ne ehtivät vakiintua.

Uudistus etenee eritahtisesti kaupunkiorganisaation eri yksiköissä. Tätä selittävät toimialojen kokoerot, muutosvalmius ja erilaiset toimintakulttuurit. Osansa uudistuksen eritahtisuuteen tuo se, että sosiaali- ja terveystoimiala on yhdistetty jo ennen toimialamalliin siirtymistä.

Henkilöriippuvuus lisää johtamisjärjestelmän riskialttiutta

Uudistukseen liittyy sekä järjestelmätason että henkilötason muutoksia. Tämän vuoksi on paikoin vaikeaa arvioida, mitkä uudistuksen vaikutuksista johtuvat itse järjestelmästä, mitkä henkilöistä, ja mitkä muutokset olisivat tapahtuneet ilman uudistustakin. Kuitenkin voidaan todeta, että 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: esimerkiksi mahdollisuus tehdä luottamushenkilötyötä kokopäivätoimisesti ja muita luottamushenkilöitä paremmat tiedonsaantioikeudet. Vallan keskittyminen ja henkilöriippuvuus koskevat poliittisen johdon lisäksi myös ylintä viranhaltijajohtoa.

Vallan keskittyminen lisää järjestelmän henkilöriippuvuutta ja siten sen riskialttiutta. Pormestarin vahva asema ja rooli voivat johtaa lyhytjänteiseen ja tempoilevaan johtamiseen ja kehittämistoimintaan. Pormestarin persoona ja toimintatavat vaikuttavat huomattavasti siihen, minkälainen johtamis- ja organisaatiokulttuuri kaupunkiin muodostuu. Pormestarin vaihtuminen voi siten muuttaa merkittävästi kaupungin suuntaa, johtamisen painopisteitä ja tapaa toimia. Johtamisjärjestelmän kehittämisessä tulisikin kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten henkilöriippuvuuteen liittyviä riskejä saadaan pienennettyä esimerkiksi delegoimalla valtaa, parantamalla tiedonsaantia ja luottamushenkilötyön edellytyksiä myös muissa kuin pormestari-alueissa.

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 pormestarimallin laajat valtaoikeudet korostavat henkilöiden välisen vuorovaikutuksen merkitystä. Henkilösuhteiden toimivuus ja vuorovaikutuksen laatu ovat siksi keskeisiä tekijöitä johtamisjärjestelmän toimivuuden kannalta. Kulu-neella valtuustokaudella johdon yhteistyö on sujunut ilman isompia ongelmia, mutta

mahdollisiin ongelmatilanteisiin voi varautua ennakoivasti etsimällä ratkaisuja johtamisen kriisiytymisen ehkäisemiseksi.

Keskeisten toimijoiden roolien epäselvyys vaikeuttaa johtamista

Johtamisjärjestelmän tehokkuuden näkökulmasta keskeisten toimijoiden roolit, perustehtävät ja työnjako näyttävät vielä osin epäselvinä, mikä voi heikentää johtamista ja työn organisointia. Myös toiminnan ja päätöksenteon avoimuus ja tilivelvollisuussuhteen läpinäkyvyys voivat heikentyä.

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 toimijaroolien selvittäminen, niistä viestiminen sekä selkeä työn- ja vastuunjako organisaation sisällä selkeyttäisivät johtamista.

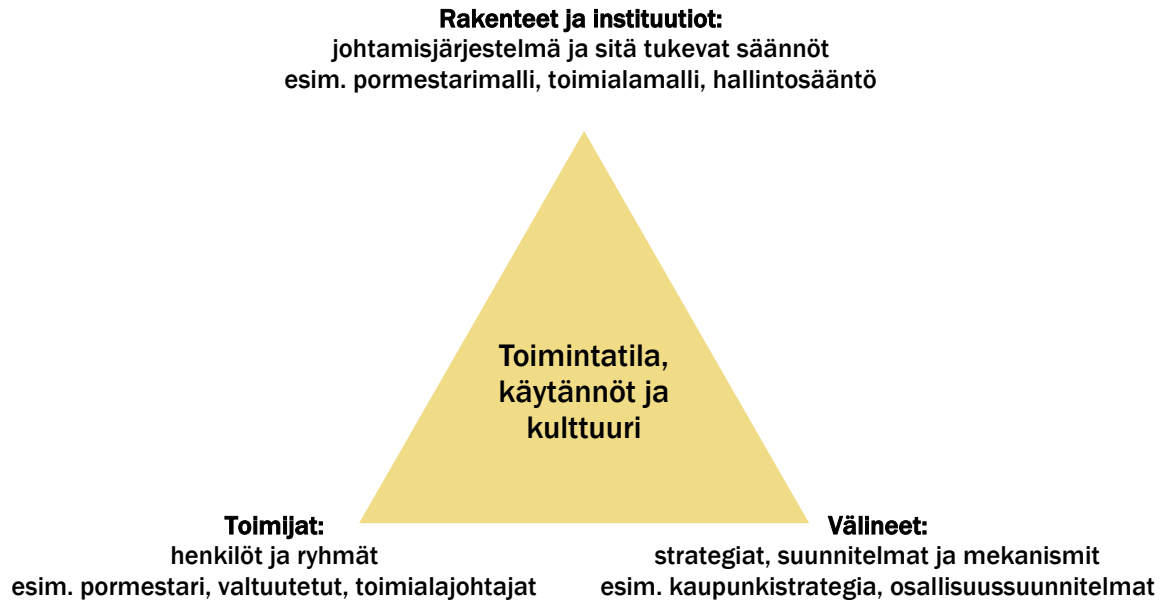
Uudistus on kiihdyttänyt kaupungin vauhtia

Uudistus on kiihdyttänyt kaupungin toiminnan ja kehittämisen vauhtia. Tämä liittyy sekä valittuun malliin että sen puitteissa toimiviin henkilöihin. Kyse on siis sekä rakenteissa että toimijoissa ja toimintatavoissa tapahtuneista muutoksista.

Pormestarimallin myötä poliittiseen sykliin liittyvä lyhytjänteisyys on lisännyt päätöksenteon, kehittämisen ja toiminnan nopeutta. Tämä näkyy osin toiminnan nopeutumisena ja sujuvoitumisena, mutta myös työn kuormittavuuden ja kiireen lisääntymisenä.

Huomio kulttuuriseen muutokseen

Johtamisjärjestelmän uudistamisessa keskiöön nousevat johtamisen peruselementit: toimijat, rakenteet ja instituutiot sekä välineet (ks. myös Rapoport ym. 2019). 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 ohjataan organisaation toimintaa. Näin muodostuvien peruselementtien yhteisvaikutuksessa muotoutuu johtamisen toimintatila sekä erilaiset käytännöt ja organisaatiokulttuuri (ks. Kuvio 2, 26).



Kuvio 2. Johtamisen elementit.

Johtamisjärjestelmän uudistamisen alkuvaiheessa on hallinnonuudistuksille tyypillisesti muokattu ensin rakenteita, minkä vuoksi uudenlaisen toimintakulttuurin ja asenteiden muutos on vielä kesken. Näiden muuttuminen on kuitenkin onnistuneen uudistuksen kannalta välttämätöntä. Uudistamisen suunnittelu- ja alkuvaiheessa tilaa saaneiden teknis-rationaalisten ratkaisujen sijaan muutoksen toimeenpanossa ja etenemisessä korostuvat puolestaan humanistis-prosessuaaliset tekijät: keskittyminen ihmisiin sekä organisaation hitaasti muuttuviin prosesseihin, kulttuuriin ja käytäntöihin (ks. myös esim. Burke 2002, Nyholm 2008).

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.

Uudistus tuottaa kehittämispotentiaalia – ja riskipotentiaalia

Uudistuksen avulla Helsinki on vahvistanut asemaansa uuden paikallisuuden hengessä vahvana toimijana erilaisten ongelmien ratkaisijana niin paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti kuin globaalisti. Johtamisjärjestelmä mahdollistaa kaupunkihallinnan monimutkaisiin haasteisiin vastaamisen. Malli tuottaa kehittämispotentiaalia, siis luo mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseen tavoiteltaessa esimerkiksi tehokasta, demokraattista

kaupunkihallintaa (vrt. esim. Meklin 2010). Samanaikaisesti uudistukseen sisältyy kasvanutta riskipotentiaalia, eli riskialttiuden lisääntymistä, minkä vuoksi esimerkiksi riskit vallan keskittymiseen ja henkilöriippuvuuteen on tunnistettava ja huomioitava johtamisjärjestelmän edelleen kehittämisessä.

Lopuksi

Tässä väliarvioinnissa on keskitytty poliittisen ja viranhaltijajohdon näkemyksiä kartoittavaan aineistoon, jossa pääpaino on ollut haastatteluaineistolla. Lisäksi on analysoitu tietojohdantamiseen liittyvää kyselyaineistoa. Helsingin toteuttama johtamisjärjestelmän uudistus on vaikuttanut laajasti koko kaupungin ja siellä työskentelevän henkilöstön toimintaan. Uudistuksen arvioinnista on tilaajan esityksestä rajattu ulkopuolelle henkilöstönäkökulma. Osana kokonaisarviointia tutkimusryhmä hyödyntää myös olemassa olevaa, kaupungin keräämää henkilöstökyselyaineistoa ammatillisen johtamisen ja toimialamallin muutoksista arvioinnin seuraavassa vaiheessa. Lisäksi arviointia täydennetään dokumenttianalyysillä.

Lähteet

- Blakeley, G. (2010) Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34, 130-145.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00953.x>.
- 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), 2256-73.
<https://doi.org/10.1111/1468-2427.12070>.
- Cars, G., Healey, P., Madanipour, A. & De Magalhães, C. (Eds.) (2002) *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. London: Routledge, <https://doi.org/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. <https://doi.org/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,
<https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1499416>.
- Davoudi, S. & Madanipour, A. (Eds.). (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. In *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot: Ashgate. 6-28.
- Jääskeläinen, A., Helander, N., Sillanpää, V., Leskelä, R. L., Haavisto, I., Laasonen, V., Ranta, T. Torkki, P. (2019) Tietojohdamisen arviointimalli, Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminta, https://stm.fi/documents/1271139/13927945/Tietojohdamisen_arviointimalli.pdf/44b98be5-6363-3863-662a-86506a276dc0/Tietojohdamisen_arviointimalli.pdf.pdf
- Katz, B. & Nowak, J. (2018) *The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism*. Washington: Brookings Institution Press.
- Leskelä, R. L., Haavisto, I., Jääskeläinen, A., Sillanpää, V., Helander, N., Laasonen, V., Ranta, T., Torkki, P. (2019) Tietojohdaminen ja sen kehittäminen: tietojohdamisen arviointimalli ja suosituksia maakuntavalmistelun pohjalta, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, ISBN 978-952-287-754-3, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-754-3>
- McCann, E. (2017). Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond. *Urban Studies*, 54(2), 312-326.
<https://doi.org/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.
<https://doi.org/10.1177%2F0020852314564308>.
- Meklin, P. (toim.) (2010) *Parasta Artun mitalla*. Arviointia Paras-uudistuksen lähtötilanteesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa. Paras-ARTTU-tutkimusohjelman kokoomaraportti. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5. Acta plus - julkaisu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- 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.
- 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, 93-115.
<https://doi.org/10.1177/0020852312437982>.

Liite 1. Tutkimusaineiston kuvaus

Tutkimusaineisto koostuu yksilöhaastatteluista, fokusryhmähaastatteluista ja kyselyaineistosta.

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, Jonne Parkkinen, Arto Haveri ja Jenni Airaksinen. Lisäksi haastatteluja oli tekemässä kunta- ja aluejohtamisen maisterivaiheen opiskelijoita Tampereen yliopistosta.

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.

Tammi-helmikuussa 2020 toteutettiin tietojohdamisen kysely, joka lähetettiin 1281 vastaajalle. Kysely oli suunnattu kaupunginkanslian sekä eri toimialojen johtajille, esimiehille sekä asiantuntijoille. Lopullinen vastaajien määrä oli 379, eli vastausprosentti oli 29,6 %. Tietojohdamisen kyselyn toteutuksesta vastasivat Aki Jääskeläinen, Reetta Kinnunen ja Nina Helander.

Tietojohdamisen kypsyystilan arviointi Helsingin kaupungille toteutettiin sähköisellä kyselyllä helmikuussa 2020. 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 organisointimallin 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 organisointi, 3. tietotarpeet, 4. tiedon hankinta, 5. tiedon organisointi 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 anonyymisti näkemyksensä johtamisjärjestelmän uudistuksesta. Linkki lomakkeeseen on Helsingin kaupungin intranetissä. Lomake on avoinna syksyyn 2020 saakka. Tätä aineistoa käytetään loppuarvioinnissa, joka raportoidaan helmikuussa 2021.