

Helsingin kaupungin operatiivisen johtamisjärjestelmän nykytila ja suositukset

The logo of the City of Helsinki, featuring the word "Helsinki" in a bold, sans-serif font, enclosed within a stylized speech bubble or shield-like shape with a pointed bottom.

Sisäinen selvitys operatiivisen johtamisen uudistamiseksi

12.3.2024

Nina Gros

TIIVISTELMÄ

Johtamisjärjestelmä elää ajassa ja vaatii jatkuvaa kehittämistä eikä se ole koskaan valmis. Se edellyttää rakenteiden ja toimintatapojen uudistamisen lisäksi johtamisen ja työkultuurin kehittämistä. Johtamisjärjestelmän toimivuus on oltava säännöllisen arvioinnin kohteena: miten se tukee kokonaisuutena kaupungin toimintaa ja strategian toteuttamista. Johtamisjärjestelmän puutteita ei yksi johtaja pysty kompensoimaan. Toisaalta hyvin toimiva johtamisjärjestelmä mahdollistaa erilaisilla ominaisuuksilla varustettujen johtajien onnistumisen.

Tämän selvityksen tavoitteena on tuottaa päätöksentekijöille sekä tilannekuvaa että suosituksia siitä, millaisia uudistustoimenpiteitä olisi hyvä käynnistää kaupunkiyhteisen johtamisen ja toimintatapojen kehittämiseksi. Selvityksessä on pyritty tuomaan esiin sellaisia systeemisiä uudistuksia, joilla kaupungin johtamiselle kehittyisi entistä paremmat onnistumisen olosuhteet myös jatkossa. Suositukset pohjautuva joko viranhaltijajohdolta saatuihin ehdotuksiin tai muiden suurten kaupunkien kokemuksiin siitä, millä menetelmillä kaupunkitason yhteen johtamista on kehitetty.

Vuoden 2017 toimialauudistus oli Helsingin kaupungille iso muutos, mutta myös merkittävä onnistuminen erityisesti asiakaslähtöisemmän eri palveluketjut yhdistävän palvelujen kehittämisen näkökulmasta. Tätä tietä on hyvä jatkaa.

Helsingin kaupunki on uudistanut johtamistaan varsin konservatiivisesti verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin. Vasta vuonna 2018 perustettiin kaupungin ensimmäinen johtoryhmä. Vuonna 2019 määriteltiin kaupunkiyhteisen johtamisen laadun tavoitteet, johtamisen painopisteet sekä tarjottiin työkalut ja valmenukset niiden kehittämiseen. Kehittämisen tulokset olivat nähtävissä seuraavien vuosien henkilöstökyselyiden tuloksissa nousevana kehitystrendinä.

Tässä selvityksessä on tunnistettu sellaisia toimintatapojen uudistamisen alueita, jotka mahdollistaisivat parempaa Helsingin kaupungin kokonaisuuden johtamista. Suositukset pohjautuvat enemmän siihen, miten nykyisissä rakenteissa voidaan toimintatapoja ja johtamista kehittää, ei niinkään rakenteiden muuttamiseen.

Selvityksessä tunnistettiin 12 kokonaisuutta, joiden uudistaminen mahdollistaa entistä parempaa kaupunkitason johtamista. Kaksi uudistamisen kokonaisuutta on jo toteutumassa, ja ne antavat hyvät edellytykset jatkouudistuksille. Yksittäisiä suosituksia johtamisjärjestelmän uudistamisen tarpeista kertyi 24 kappaletta. Suositusten painoarvo ja merkitys vaihtelee. Suosituksia ei kannata lukea toisistaan irrallisina ilmiöinä, vaan olisi tärkeä ymmärtää niiden yhteisvaikutus kaupungin johtamiseen. Vaikutuksia on runsaasti ja siksi Helsingin kaupungin kokonaisuuden johtaminen on varsin haasteellista.

Selvityksessä on nostettu esiin tärkeimmät kehittämiskohteet ja -toimet kaupungin ylimmän johdon kaupunkiyhteisen johtamisen ja toimeenpanokyvyn

kannalta sekä suositellaan ylintä johtoa mahdollisimman nopealla aikataululla sopimaan toimenpiteet operatiivisen ja kaupunkiyhteisen johtamisen vahvistamiseksi. Nämä ei edellytä muutoksia hallintosäännössä.

- Uudistuksen lähtökohtana on kansliapäällikön operatiivisen roolin vahvistaminen johtamaan operatiivista valmistelua ja toimeenpanoa. Tulee sopia selkeät rakenteet ja toimintatavat, jolla vahvistetaan valmistelun ja päätöksenteon erottamista.
- Kansliapäällikkö tarvitsee toimiakseen operatiivisen johtoryhmän vahvistamaan kaupunkiyhteistä valmistelua ja toimeenpanoa sekä varmistamaan suurten hankkeiden läpimenoa.
- Tärkeään asemaan nousee seuraavan tason johtajien rooli, joiden kaupunkitason palveluiden kehittämisen toimijuutta ja suurten hankkeiden tilannekuvaa on tärkeä vahvistaa laajennetun operatiivisen johtamisen foorumin kautta.

Johtamisjärjestelmän uudistuksen seuraavat askeleet ja tärkeimmät teemat, joita virkajohdon tulee yhteistyössä ratkaista:

- Kaupunkitason tilannekuvan ja analytiikan kehittäminen johtamisen välineeksi. Selvityksessä on tunnistettu tarve tuottaa parempaa tilannekuvaa sekä päätöksentekijöille että palvelutoiminnan johtamiselle.
- Digitalisoinnin tiekartta ja sen edellyttämä prosessien yhtenäistäminen on kriittistä. Kaupungin ydinprosessien johtamista tulee kehittää kaupunkiyhtenäisemmiksi, jotta niille pystytään kohdistamaan resurssit tehokkaasti ja esihenkilöiden työkuormaa pystytään helpottamaan. Tulisi määritellä kaupungin ydinprosessit (talous, HR, asianhallinta), joita järjestelmät ja keskitetty palvelu tukee.
- Kanslian ja toimialojen välistä työnjakoa tulee selkeyttää. Olisi syytä myös tarkastella talouden ja HR:n roolien vahvistamista toimialojen johtoryhmätyöskentelyssä, sillä kaupunkiyhteisten prosessien yhtenäistämiseen tarvitaan ylimmän viranhaltijajohdon aktiivista osallistumista ja muutosten viemistä käytäntöön.
- Johtamisen laadun varmistaminen ja toimintakulttuurin kehittäminen edellyttää virkajohdolta huomiota myös jatkossa.

SISÄLLYS

Johdanto.....	1
1.1 Johtamisjärjestelmän määritelmä.....	2
1.2 Selvityksen sisältö ja rajaukset	2
2. Aineisto ja menetelmät	6
2.1 Empiirinen tieto	6
2.2. Selvityksen vaiheet ja aikataulu	7
3. Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän arviointi ja kehittäminen	9
3.1 Kaupungin organisaatiouudistuksen tavoitteet sekä organisaatio uudistuksen jälkeen	9
3.2 Johtamisjärjestelmä uudistuksen arviointikokonaisuus 2017–2021	10
3.2.1. KPMG:n selvitys 2018–2021	11
3.2.2. Hanken 2020–2021: etnografinen tutkimus Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksesta	13
3.2.3 Tampereen yliopisto 2020–2021: Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen arviointi	14
3.3. Arviointikokonaisuuden keskeiset johtopäätökset	16
3.4. Opit ja tehdyt korjaavat toimet johtamisjärjestelmän arviointien pohjalta	17
4. Helsingin kaupungin johtamisen rakenteet ja foorumit	20
4.1 Ylimmän johdon mahdollisuus johtaa kaupungin toimintaa samaan suuntaan	20
4.2. Toiminnan kehittäminen ja dialogi ylimmän johdon kesken.....	21
4.3. Vertailu muihin suuriin kaupunkeihin: johtamisen käytännöt ja samansuuntainen kaupunkitason yhteisjohtaminen.....	22
4.3.1. Helsingin kaupungin johtamiskäytännöt ja foorumit suhteessa muihin suuriin kaupunkeihin.....	24
4.4. Valtion julkisen johtamisen kehittämisen työryhmä	26
5. Kaupunkistrategia ja yhteinen tavoiteasetanta.....	27
5.1. Johdon tavoitteiden asettamisella voidaan vauhdittaa kaupunkiyhteistä johtamista.....	28
5.2. Johtamisen laatu ja sen kehittyminen	30
5.2.1 Henkilöstökyselyillä on pitkät perinteet.....	30
5.2.2 Toimenpiteet, joilla johtamisen laatua on pyritty vahvistamaan.....	31
5.2.3 Johtamisen laatumittarit ja niiden kehittyminen henkilöstökyselyiden tuloksissa.	32

5.3 Johtamisen kulmakivet ohjaamaan työkuulttuurin uudistamista.....	35
6. Viranhaltijajohdon näkemykset yhteisen johtamisen parantamiseen 2023.....	37
6.1. Viranhaltijajohdon priorisoimat, kehittämistä vaativat asiat	37
6.1.1. Johtamisen roolit ja areenat tulee selkeyttää	37
6.1.2. Toimialojen välinen yhteistyö vaatii pysyvämpiä rakenteita	39
6.1.3. Kanslian ja toimialojen välisen työjaon selkeytys	41
6.1.4. Johtaminen ja esihenkilötyö vaatii pitkäjänteistä kehittämistä.....	42
6.1.5. Tietojohtamisessa puutteita ja digitaalisuuden kehitysvelka merkittävä	44
6.2. Johtoryhmän haastattelujen perusteella muodostuneet avoimet kysymykset uudistamisen tarpeista.....	46
7. Suositukset.....	48
7.1. Kehitystoimenpiteet, jotka käynnistetty	48
7.1.1. Kansliapäällikön johtajasopimukseen täsmennys operatiivisen johtamisen vastuusta	48
7.1.2. Muutoshankkeiden läpivientikyvyn varmistaminen.....	50
7.2. Suositukset mahdollisimman nopeasti toteutettavista uudistuksista	51
7.2.1 Kansliapäällikkö selkeämmin johtamaan operatiivista valmistelua ja toimeenpanoa	52
7.2.2. Operatiivinen johtoryhmä luomaan onnistumisen olosuhteet kaupunkiorganisaatiolle	54
7.2.3. Laajennetun johdon (operatiivisen) foorumin kautta vahvistetaan palvelukokonaisuuksien yhteisjohtamista.	57
7.2.4. Kaupungin johtoryhmätoiminnan kehittäminen	59
7.2.5. Strategian toimeenpanon ohjelmaryhmien strategisuuden varmistaminen.....	61
7.2.6 Hallinnon vahvistaminen toimialojen johtoryhmätyöskentelyssä	62
7.3. Uudistusten painopisteet valtuustokauden loppuun mennessä.....	65
7.3.1 Kanslian ja toimialojen välisen työnjaon ja yhteistyön selkiyttäminen	65
7.3.2 Johtamisen laadun ja toimintakulttuurin kehittäminen	67
7.3.3 Johtamisen jatkuvuuden varmistaminen	69
7.3.4 Esihenkilöiden työkuorman evaluointi	70
7.3.5 Digitalisoinnin kehitysvelka kurottava umpeen ICT-johtamista uudistamalla.....	71

7.3.6 Yhteinen johdon tilannekuva ja tehokas tiedon hyödyntäminen edellyttää palvelua ja resurssointia	73
8. Johtopäätökset	75
Suositusten yhteenveto:.....	78
Lähteet:.....	82
Liitteet:.....	82
Liite 1: Helsingin kaupungin operatiivisen johtamisjärjestelmän sisäinen selvitys: Projektisuunnitelma	83
Liite 2: Helsingin kaupungin organisaatorakenne ja päätöksenteko.....	87
Liite 3: Julkisen johtamisen ryhmän asettamispäätös	91
Liite 4: Muutoshankkeiden läpiviennin varmistaminen -KP päätös 11.10.23 muutoshankkeen hallintamallista	94

Johdanto

Jotta kaupunkilaiset saavat erinomaista palvelua mahdollisimman kustannus-
tehokkaasti, kaupungin operatiivisen toiminnan tulee olla tuloksellista ja laadu-
kasta. Se edellyttää koko kaupungin henkilöstövoimavarojen optimointia ja joh-
dettua saman suuntaista toimintaa.

Vuoden 2017 johtamisjärjestelmäuudistuksen jälkeen Helsingin kaupunki to-
teutti laajan arviointikokonaisuuden muutokseen liittyen. Toimialauudistuksen
toimeenpanoa arvioineet eri yliopistojen tutkimukset ja selvitykset ovat löytä-
neet uudistukseen liittyviä onnistumisia sekä tehneet suosituksia johtamisjär-
jestelmässä vielä olevien puutteiden kehittämiseksi.

Toimialauudistus on ollut suuri onnistuminen Helsingin kaupungilta. Tämä
seikka tuotiin esiin haastatteluissa sekä viranhaltijajohdon että pormestarikun-
nan toimesta. Johtamisen rakenteilla ja toimintatapojen uudistamisella voidaan
vaikuttaa kaupunkitason yhteistyön vahvistamiseen entisestään. Nyt on oikea
hetki seuraavaan vaiheeseen johtamisjärjestelmän ominaisuuksien kehittämi-
sessä.

Selvityksen tavoitteena on tunnistaa millaiset onnistumisen olosuhteet tukevat
parempaa johtamista ja löytää ratkaisuja johtamisjärjestelmän systeemisten
haasteiden selättämiseksi. Selvitys tuottaa tilannekuvaa ja ratkaisuehdotuksia
kaupungin johtaville viranhaltijoille päätöksenteon tueksi, jotta kaupunkitason
johtaminen vahvistuisi erityisesti päätöksenteon yhteisvalmistelussa ja toi-
meenpanossa. Selvitystyössä ei arvioida yksittäisten johtajien työssä suoriutu-
mista, vaan johtamisjärjestelmän ominaisuuksia ja niiden vaikutuksia kaupun-
gin johtamiseen. Suositukset kehittämistoimista pohjautuvat hyvin laajaan vi-
ranhaltijajohdon näkemykseen siitä, mitä asioita erityisesti tulee kehittää ja mi-
ten.

Johtamisen laatua nostamalla parannetaan myös henkilöstökokemusta. Johta-
misen kulmakivet ovat osaltaan raamittaneet, millaista johtamisen laatua kau-
punki haluaa tuottaa. Johtamisen linjakkuuteen ja puuttumisen kulttuuriin tulee
myös jatkossa panostaa. Kaupungin talouden reunaehdot myös edellyttävät,
että kaupunkitasoisen toiminnan tehokkuuteen kiinnitetään huomiota.

Perusedellytys operatiivisen johtamisjärjestelmän uudistumiselle on, että kans-
liapäällikkö saa sekä poliittisen että viranhaltijajohdon tuen viedä operatiivisen
johtamisen uudistusta ja kaupunkitason yhteen tekemistä eteenpäin. Tämä
edellyttää selkeää määrittelyä, milloin viranhaltijajohdon tulee johtaa toimintaa
ja tehdä laadukasta valmistelua päätöksentekoa varten ja missä kohtaa poliitti-
nen päätöksenteko johtaa toimintaa. Molemmille on omat paikkansa ja aikansa.
Selkeys tuottaa tehokkuutta ja parempaa palvelua sekä kaupunkilaisille että
elinkeinoelämälle. Se on kaikkien kaupunkilaisten etu.

1.1 Johtamisjärjestelmän määritelmä

Johtamisjärjestelmä toimii ikään kuin kehyksenä organisaation johtamiselle ja kehittämiselle. Se auttaa kiinnittämään huomiota strategian kannalta olennaisiin asioihin ja ohjaa kehittämään toimintaa ja saavuttamaan tavoitteet yhtenäisin toimintatavoin. Se edellyttää rakenteiden uudistamisen lisäksi johtamisen ja toimintakulttuurin systemaattista ja jatkuvaa kehittämistä.

Johtamisjärjestelmä on ikään kuin organisaation sisäinen sopimus, dokumentointi, joka koskee toiminnan kehityssuuntaa, tavoitteita ja toimintatapoja. Tässä selvityksessä johtamisjärjestelmää tarkastellaan seuraavien kokonaisuuksien kautta:

1. **Johtamisrakenteet ja foorumit** (luku 4), miten sekä operatiivinen johtaminen että toiminnan kehittämisen johtamisfoorumit on kaupunkitasolla järjestetty.
2. **Johdon tilannekuva** (luku 4.1), kuinka hyvin johdolle on pystytty tuottamaan tietoa päätöksenteon tueksi.
3. **Toiminnan kehittäminen** (luku 4.2), miten pystytään tarjoamaan organisaation avaintekijöille oikeaa tilannetietoa kaupungin toiminnasta, sille asetetuista tavoitteista ja tavoitteiden toteutumisesta, sekä toiminnanohjausta.
4. **Strategia ja tavoiteasetanta** (luku 5.1), jossa käydään läpi, kuinka kaupungin strategiasta on johdettu tavoitteet.
5. **Johtamisen laatu ja työkuultuuri** (luku 5.2 ja 5.3), miten kaupunki on määritellyt johtamisosaamisen, miten sitä on kehitetty ja millaisia tuloksia on saatu eri kyselyissä. Tässä osiossa käydään myös läpi työkuultuurin kehittämistä, koska se tukee strategian toimeenpanoa ja henkilöstön sitoutumista.

Johtamisjärjestelmän ominaisuudet tuottavat ne systeemiset lainalaisuudet, joiden sisällä johtajat operoivat. Tämän selvitystyön tavoitteena on auttaa tunnistamaan Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmään liittyviä systeemisiä ongelmia sekä uudistamaan toimintatapoja ja tarvittaessa myös rakenteita.

1.2 Selvityksen sisältö ja rajaukset

Tämä selvitys keskittyy operatiivisen johtamisjärjestelmän kehittämiseen. Tarkoituksena on vahvistaa johtavien viranhaltijoiden yhteistä johtamista ja päätöksenteon yhteisvalmistelua sekä tukea päätöksenteon toimeenpanoa läpi kaupunkiorganisaation.

Selvitys kohdistuu erityisesti kaupungin ylimmän virkajohdon vastuulla ja toimeenpanovallassa olevan operatiivisen päätöksenteon sekä luottamushenkilötoimielinten päätösten valmistelun ja toimeenpanon kehittämiseen. Liitteessä 1 on selvityksen projektisuunnitelma.

Selvityksen ulkopuolelle rajataan pormestarimalli kaupungin johtamisjärjestelmän perusratkaisuna sekä luottamushenkilötoimielinten toiminta ja päätöksenteko. Liikelaitokset ja tarkastusviraston toiminta on rajattu myös pois selvityksestä. Kaupungin liikelaitosten ohjausmallia selvitetään erillisessä kansliapäällikön asettamassa työryhmässä.

Selvityksen aineisto ja menetelmät sekä selvityksen vaiheet kuvataan luvussa 2.

Aikaisemmat Helsingin johtamisjärjestelmää koskevat selvitykset ajoittuvat toimiala- ja pormestarimallin ensimmäiselle valtuustokaudelle 2017–2021. Arviointikokonaisuutta on kuvattu luvussa 3.

Vuosien 2020–2022 poikkeustilanteet, kuten koronapandemia (2020–2022) ja Ukrainan sodan aiheuttama muuttunut turvallisuustilanne (2022–), samoin kuin vuoden 2023 alusta voimaan tullut sote-uudistus, ovat osaltaan vauhdittaneet käytännön toimintatapojen muutoksia. Poikkeusoloissa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista tai järkevää käynnistää suurempia johtamiseen liittyviä uudistuksia; tilanteen voidaan tältä osin katsoa rauhoittuneen. Tämän selvityksen yhtenä lähtökohtana on, että monet 2018–2021 tunnistetuista johtamisjärjestelmän kehittämiskohteista ovat edelleen relevantteja.

Kaupungin operatiivisen johtamisen laatutekijöitä samoin kuin ylimmän johdon kykyä ohjata kehittymistä ja johtaa koko kaupungin toimintaa yhteisen tilannekuvan kautta tarkastellaan luvussa 4. Ensin kuvataan kaupungin johtamisen rakenteita ja toiminnan kehittämistä sekä ylimmän johdon dialogin nykytilaa. Luvussa 4.3. on verrattu Helsingin kaupungin johtamisen toimintatapoja muiden suurten kaupunkien (Espoo, Vantaa, Tampere ja Turku) tapaan tuottaa ylimmälle johdolle kaupunkitason tilannekuvaa ja mahdollistaa sitä kautta saman suuntaista johtamista.

Selvityksessä arvioidaan ylimmän viranhaltijajohdon operatiivisen johtamisen tavoiteasetantaa ja valmistelua, johtamisen rakenteita ja yhteisiä toimintatapoja sekä toimeenpanokykyä. Strategiaa ja yhteistä tavoiteasetantaa koskevia havaintoja ja toimia tarkastellaan luvussa 5. Johdon tavoiteasetannan kehittymistä kuvataan luvussa 5.1. Johtamisen laatuun ja kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä ja niiden näkymistä erilaisten henkilöstökyselyiden tuloksissa kuvataan luvussa 5.2.

Selvityksessä tarkastellaan, millaisilla toimenpiteillä on pyritty kehittämään kaupungin toimintakulttuuria hallintokulttuurista, jonka vahvuus perustuu päätöksenteon valmisteluun, kohti toimeenpanoon kannustavaa kulttuuria. Näitä on kuvattu luvussa 5.3.

Osana tätä selvitystä kaupungin ylimmälle viranhaltijajohdolle (43 henkilöä) tehtiin sähköinen kysely, jonka tuloksia kuvataan luvussa 6.

Tavoitteena on tunnistaa tärkeimmät kehittämiskohteet ja -toimet kaupungin ylimmän johdon operatiivisen johtamisen ja toimeenpanokyvyn kannalta. Sähköiseen kyselyyn saatiin paljon avoimia vastauksia ja sen lisäksi 30 viranhaltijaa haastateltiin johtamisjärjestelmään liittyvien kehitysideoiden kartoittamiseksi. Näitä virkakunnan ehdotuksia on tuotu esiin luvun 7 suosituksissa.

Selvityksessä tunnistettiin lyhyen aikavälin kehitystoimenpiteitä, jotka oli perusteltua käynnistää jo ennen selvityksen valmistumista. Niitä käsitellään luvussa 7.1. Selvityksen tavoitteena oli arvioida pormestarin ja kansliapäällikön roolien täsmentämisen tarvetta siltä osin, kuin kyse on operatiivisen johtamisen

jäntevöittämisestä. Tämä tarkastelu tapahtuu luvussa 7.1.1. Selvityksessä arvoitiin myös nykyrakenteita ja kuinka hyvin ne tukevat kaupungin strategian toimeenpanoa ja suurten yhteisten tarpeiden ja haasteiden ratkaisemista sekä riittävää resurssien suuntaamista näihin. Näitä käsitellään luvussa 7.1.2. Molempiin kohtiin tehtiin korjaavia toimenpiteitä jo syksyn aikana. Näillä nopeilla uudistuksilla oli merkittävä vaikutus johtamisjärjestelmän uudistamiseen ja viranhaltijajohdon tulevaisuuden työskentelyedellytyksiin.

Selvityksessä on koottu toimia ja ehdotuksia liittyen operatiivisen johtamisen muutokseen yksilön suorituksesta yhteiseen tekemiseen. Merkittävä onnistumisen edellytys on antaa kansliapäällikölle sekä vastuu että valta operatiivisen johtamisen vahvistamiseen ja mahdollistaa sellaiset johtamisen areenat, jotka entistä paremmin tukevat kaupunkiyhteistä johtamista. Näitä on kuvattu luvussa 7.2.1.

Selvityksessä on tunnistettu sellaisia johtamisen ja toimeenpanon rakenteita, jotka mahdollistavat kaupunkiyhteisten merkittävien systeemitason uudistuksien viemisen paremmin läpi ja käytäntöön. Johtamisen rakenteita tarkastellaan luvussa 7.2.2. jossa perustellaan tarvetta viranhaltijoiden operatiiviselle johtoryhmälle. Luvussa myös kuvataan, mitä asioita viranhaltijajohdon tulisi operatiivisesti kaupunkitasolla yhdessä johtaa. Perustettavaksi ehdotetun operatiivisen johtoryhmän tehtävänä olisi varmistaa kaupunkitason päätöksenteon yhteisvalmistelu ja suurten kehityshankkeiden toimeenpano. Lisäksi kyseisen operatiivisen johtoryhmän tulisi arvioida ja tehdä ehdotus, miten ratkaistaan se, kenellä on resursovastuu kaupunkiyhteisen toiminnan kehittämisen osalta ja miten pysyväksi toiminnaksi muuttuva toimeenpano resursoidaan riittävästi, tarkasti ja kestävästi. Johtoryhmän agendalla olisi myös varmistaa vuoden 2023 alusta voimaan tulleen hyvinvointialueuudistuksen ja siihen sisältyvän Uudenmaan ja Helsingin erillisratkaisun (sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan) sujuvuus ja optimointi osaksi Helsingin toimintaa. Resurssirajoitteiden lisäksi on olemassa riski toimintojen päällekkäisyyksistä ja aiemmin tunnistamattomista rajapinnoista, jotka voivat haitata yhteistä tekemistä. Tämän huoli tuotiin myös viranhaltijajohdon haastatteluissa esiin, ja se edellyttää operatiiviselta johtoryhmältä jatkotarkastelua ja seurantaa.

Selvityksessä on arvioitu, miten useampaa toimialaa koskevat kehityshankkeet ja toimialojen rajat ylittävät voimavarojen käyttöä koskevat päätökset saadaan tehtyä ja toimeenpantua yhdessä, parhaaseen mahdolliseen tietoon perustuen. Tätä käsitellään luvussa 7.2.3., missä kuvataan tarve laajennetun johdon foorumin säännöllisille tapaamisille ja sen sisällön vahvempi suuntaaminen kaupunkiyhteisiin palvelutoiminnan operatiivisiin asioihin ja suuriin kehityshankkeisiin.

Apulaispormestareiden toimintaedellytyksiä samoin kuin työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välistä kaupungin johtamiseen kohdistuvaa dialogia on käsitelty luvuissa 7.2.4 ja 7.2.5, joissa tarkastellaan kaupungin johtoryhmän toimintaa ja strategisia ohjelmaryhmiä. Yhteistyötä tulee vahvistaa ja horisontaalinen, toimialarajat ylittävä koordinaatio mahdollistaa kaikilla tasoilla. Tämä edellyttää kaupungin ydinprosessien yhtenäistämistä ja entistä vahvempaa yhteistyötä hallintofunktioiden osalta, tästä tarkemmin luvussa 7.2.6.

Selvityksessä on tarkasteltu kaupunginkanslian toimintaa suhteessa toimialoihin samoin kuin sitä, millä tavoin yhteistyötä, koordinaatiota ja ohjausta tulee jatkossa kehittää niin, että lisäarvo koituu koko kaupunkiorganisaatiolle ja työnjaot on optimoitu. Toimialojen ja Kanslian yhteistä johtamista tarkastellaan luvussa 7.3.1.

Selvityksessä on arvioitu vuonna 2021 käyttöön otettujen kaupungin johtamisen kulmakivien (näkemysellisyys, linjakkuus, innostus ja toimeenpanokyky) toteutumista ylimmän johdon päivittäisjohtamisessa. Sitä arvioidaan kohdassa 5.3. henkilöstökyselyjen kehittymisen kautta ja luvussa 7.3.2. nykytilaa kuvaaviin palautteisiin perustuen.

Selvityksessä on tarkasteltu millaisia kaupungin kriittisten ja muuten tärkeiden toimintojen jatkuvuuden hallinnan haasteita on erityisesti organisaatio- ja toimialarajat ylittävään johtamiseen liittyen. Tätä tarkastellaan luvussa 7.3.3. Lisäksi selvityksessä tuodaan esiin kohdissa 7.3.4–7.3.6 ratkaisuehdotuksia, millä keinoin esihenkilöiden työkuorman saataisiin helpotusta mm. keskitettyä palvelua, digitaalisuutta ja analytiikka kehittämällä.

Luvussa 8 käydään läpi kootusti johtopäätökset ja suositusten yhteenveto. Aineiston liitteistä löytyy selvityksessä tehdyt viittaukset.

2. Aineisto ja menetelmät

Selvityksen päälähteinä ovat kaupungin ja viranomaisten ohjaus- ja arviointiasiakirjat, aikaisemmin tehdyt johtamisjärjestelmäselvitykset, kaupungin viranhaltijajohdolle tehdyt haastattelut ja sen pohjalta muotoiltu sähköinen kysely ylimmälle viranhaltijajohdolle. Lisäksi on haastateltu pormestarikunta, henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajat, kaupungin johtoryhmän viranhaltijat sekä toimialojen johtoryhmän jäseniä.

Selvittäjänä on toiminut Nina Gros, joka on toiminut kaupungin henkilöstöjohtajan tehtävässä vuosina 2019–2023. Selvitystyötä ovat tukeneet kaupunginkanslian strategiaosasto ja ulkopuolinen asiantuntija. Selvitystyön etenemistä ovat ohjanneet kansliapäällikkö ja pormestari.

Mukana selvitystyön eri vaiheissa on ollut johdon konsultti Timo Matikainen (Walk the Talk Oy). Timo on tuonut viranhaltijajohdon haastatteluihin kaupungin ulkopuolista näkemystä. Hän on selvityksen eri vaiheissa ja analyyseissa kiinnittänyt erityistä huomiota johtamisjärjestelmän systeemiin ominaisuuksiin ja johdon onnistumisen olosuhteisiin.

2.1 Empiirinen tieto

Tämän selvityksen pohjatyötä varten tehtiin ensin orientaatiohaastattelu kaupungin johtoryhmän viranhaltijajäsenille. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluna, jossa kartoitettiin ensimmäisellä valtuustokaudella (2018–2021) tehdyn laajan johtamisjärjestelmän arviointikokonaisuuden suositusten ja kehityskohteiden tilannetta haastatteluhetkellä. Lisäksi johdolta kysyttiin näkemyksiä ja kokemuksia mahdollisista aikaisempien selvitysten jälkeen ilmenneistä uusista asioista, joita olisi syytä kehittää.

Teemahaastattelu mahdollisti haastateltavien omien näkemysten, kokemusten ja mielipiteiden ilmaisemisen, sillä haastattelu eteni haastateltavien ehdoilla. Näin saatiin kerättyä tärkeimmät uudistusta kaipaavat aihealueet, jotka otettiin mukaan tähän selvitykseen.

Tässä selvityksessä haluttiin laajasti osallistaa ylempää viranhaltijajohtoa pohtimaan uudistumisen tarpeita ja etsimään niihin ratkaisuja ja konkreettisia toimia. Ylimmällä viranhaltijajohdolla tarkoitetaan tässä selvityksessä kaupungin johtoryhmän jäsenten lisäksi toimialojen johtoryhmien jäseniä.

2.2. Selvityksen vaiheet ja aikataulu

Esivalmistelu ja selvityksen rajaus käynnistyi toukokuussa 2023. Kaupungin johtoryhmän jäsenet haastateltiin henkilökohtaisesti ja henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajia ryhmätapaamisessa selvityksen rajaamiseen liittyen. Edellisen valtuustokauden pormestari haastateltiin erityisesti aikaisempien johtamisjärjestelmäselvitysten löydöksiin liittyen. Valtuustokauden 2017–2021 aikana tehdyt johtamisjärjestelmäselvityksiä hyödynnettiin haastatteluiden ja sähköisen kyselyn pohjana.

Nykytilakartoitus käynnistyi kesäkuussa 2023. Kaupungin johtoryhmän viranhaltijat (12 henkilöä) haastateltiin nykytilakartoituksen muodossa. Samalle kohderyhmälle toteutettiin uudelleen 90 minuutin puolistrukturoitu syvähaastattelu kartoittaen, onko aikaisempien selvitysten löydökset edelleen valideja ja mikä on muuttunut aikaisempien selvitysten jälkeen.

Kaupungin ylemmälle viranhaltijajohdolle (43 henkilöä) kohdistettiin sähköinen kysely, jolla selvitettiin näkemyksiä nykytilan kehityskohteista ja koottiin keskeisiä ratkaisumalleja. Kysely suunnattiin kaupungin johtoryhmän lisäksi myös toimialojen johtoryhmien jäsenille (palvelukokonaisuuksien johtajat ja hallintojohtajat) sekä Kanslian nimetyille avainhenkilöille. Kyselyn tulokset on kuvattuna luvussa 6.

Sähköistä kyselyä täydennettiin toimialojen johtoryhmien kohdennetuilla ryhmähaastatteluilla (18 henkilöä). Myös henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajat ja apulaispormestarit haastateltiin syksyn aikana.

Haastatteluaineiston ja kyselyn analyysi tapahtui alkusyksystä. Tällöin selvittäjä arvioi löydökset ja samalla sen, onko tunnistettavissa sellaisia nopeita, lyhyen aikavälin kehystoimenpiteitä, jotka olisi perusteltua käynnistää jo ennen selvityksen valmistumista. Selvittäjän tekemät, nopeita korjauksia vaativat toimenpidesuositukset käsiteltiin loppukesästä kansliapäällikön ja pormestarin kanssa ja korjaavat toimenpiteet toteutettiin syksyn aikana. Ne on kuvattu tarkemmin luvussa 7.1.

Selvityksen osana tehtiin suurten kaupunkien johtamisjärjestelmään liittyvää benchmarkkausta. Haastattelut tehtiin muihin suuriin pormestarikaupunkeihin (Tampere ja Turku) ja muihin isoihin kaupunkeihin (Espoo ja Vantaa). Nämä on kuvattu luvussa 4.3.

Selvityksen osana on myös arvio vuosien 2019–2023 henkilöstökyselyjen tuloksista, erityisesti johtamisen laadun kehittymiseen liittyen. Nämä on kuvattu luvussa 5.2. Seuraavan vaiheen suositukset käsiteltiin pormestarin ja uuden kansliapäällikön kanssa joulukuussa. Tällöin oli käytettävissä apulaispormestarien haastattelujen yhteenveto ja isojen kaupunkien benchmark-haastattelujen

aineistot, joihin pohjautuen tehtiin toiseen vaiheen suositukset. Myös ylin viranhaltijajohto eli kansliapäällikön suorat alaiset käsittelivät omassa kehityspäivänsään selvityksen löydöksiä ja suosituksia johtamisjärjestelmän uudistumisen askeleiksi.

Jokaisen vaiheen jälkeen tehtiin yhteenvetoanalyysi, josta nostettiin esiin tärkeimmät kehitysteemat ja suositeltiin toimenpiteitä toteutettavaksi. Pormestarin, kansliapäällikön ja ylimmän viranhaltijajohdon kanssa käytiin eri vaiheissa dialogia niistä lyhyen tähtäimen kehittämisen toimenpiteistä, joista osa olisi perusteltua käynnistää jo selvityksen aikana. Ensimmäinen viranhaltijajohdon välitarkastelu oli syyskuussa, toinen helmikuussa. Viranhaltijajohdon lopputarkastelu oli maaliskuun alussa.

Selvityksen ensimmäinen luonnos oli valmis kommenteille 12.2.2024. Johdon kommentoinnin jälkeen selvittäjä viimeisteli työn ja toteutti tarvittavat täydennykset. Selvitys luovutettiin 12.3.2024.

3. Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän arviointi ja kehittäminen

3.1 Kaupungin organisaatiouudistuksen tavoitteet sekä organisaatio uudistuksen jälkeen

Helsingissä tehtiin vuonna 2017 yksi Suomen suurimmista johtamisjärjestelmä-uudistuksista, missä Helsinki siirtyi pormestari- ja toimialamalliin. Uudistuksessa kaupungin 31 virastoa ja liikelaitosta yhdistettiin keskushallintoon ja neljän suuren toimialan alle. Lisäksi otettiin käyttöön Helsingin osallisuus- ja vuorovaikutusmalli sekä uudistettiin lautakuntarakenteet. Helsingin kaupungin vuonna 2016 hyväksymä toimialamalli oli kaupungin historian suurimpia organisaatiouudistuksia.

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.

Valtuustokauden 2013–2017 strategiassa johtamisjärjestelmän uudistamisen tavoitteena oli mainittu:

- kunnallisvaalituloksen heijastuminen kaupungin johtoon
- demokraattisen päätöksenteon ja sen vaikuttavuuden parantaminen
- kaupunginvaltuuston ja -hallituksen roolin vahvistaminen kaupungin johtamisessa.

Johtamisjärjestelmä-uudistuksen jälkeen Helsingin kaupungin organisaatio muodostui toimielin- ja hallinto-organisaatioista, jonka tarkempi kuvaus löytyy liitteestä 2. Helsingin kaupunginvaltuusto on kaupungin ylin päättävä elin, joka valitaan kuntavaaleilla joka neljäs vuosi. Helsingin kaupunginhallitus toimii kaupunginvaltuuston alaisena ja johtaa kaupungin toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kunnallista päätösvaltaa siirrettiin lauta- ja johtokunnille. Ne ohjaavat ja kehittävät alaistensa toimialojen, virastojen ja liikelaitosten toimintaa.

Kaupunginkanslia toimii kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen yleisenä suunnittelu-, valmistelu- ja toimeenpanoelimenä sekä vastaa kaupunkiyhteisestä kehittämisestä. Kaupunginkanslian osastoja johtavat seuraavat johtavat viranhaltijat: elinkeinojohtaja, hallintojohtaja, henkilöstöjohtaja, viestintäjohtaja, strategiajohtaja sekä rahoitusjohtaja. Palvelutoiminta on organisoitu toimialoitain: kasvatuksen ja koulutuksen toimiala (Kasko), jossa on henkilöstöä noin 14 000, kaupunkiympäristön toimiala (Kymp), jossa on henkilöstöä noin 1 700, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala (Kuva), jossa on henkilöstöä noin 1 800 sekä sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala (Sotepe), jossa on henkilöstöä noin 14 000. Helsinkiin muodostettiin 1.1.2023 pääkaupunkiseudun erillisratkaisuun pohjautuen sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala, joka toimii yhtenä Helsingin kaupungin toimialana ja siis osana Helsingin kaupunkia, vaikka rahoitus palvelutoimintaan tulee valtiolta.

Kaupungin päätöksentekijöitä ovat toimielimet, yksittäiset luottamushenkilöt ja yksittäiset viranhaltijat. Päätöksentekijän toimivalta on määrätty hallintosäännössä tai sen nojalla hyväksytyissä toimintasäännöissä ja tehdyissä toimivallan siirtopäätöksissä.

Tämä selvitys on rajattu tarkastelemaan pormestarin, kansliapäällikön, toimialojen ja Kanslian osastojen välisen yhteistyön sujuvuutta, vaikuttavuutta ja johtamisen laatua. Lisäksi tarkastellaan apulaispormestarien onnistumisen edellytyksiä.

Selvitys keskittyy viranhaltijajohdon kaupunkiyhteiseen johtamiseen mm. suurten kehityshankkeiden ja kaupunkiyhteisen valmistelun osalta ennen päätöksentekoa. Tästä selvityksestä on rajattu ulos poliittinen ja toimielinten päätöksenteko.

Johtamisjärjestelmän muutos toimialamalliin siirryttäessä oli suuri ja edellytti merkittävää johtamisrakenteiden uudistamista, joiden toimivuutta on tärkeä säännöllisesti arvioida. Arvion tekemiseksi kaupunki käynnisti laajan johtamisuudistuksen arviointikokonaisuuden, joka koostui useasta arvioinnista valtuustokaudella 2017–2021. Tässä luvussa on kuvattu tehtyjä arviointeja, niiden suosituksia sekä näiden perusteella tehtyjä toimenpiteitä.

3.2 Johtamisjärjestelmäuudistuksen arviointikokonaisuus 2017–2021

Toimiala- ja pormestarimallin uudistuksen jälkeen kaupungin johtamisjärjestelmää arvioitiin seuraavilla tutkimuksilla:

- Konsulttiarviointi, KPMG:n toteuttamana 2018–2021

- Tampereen yliopisto 2020–2021, kokonaisarviointi
- Hanken 2019–2021, kohdistuen kaupunkiympäristön ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialoihin
- Helsingin yliopisto 2021, kohdistuen kasvatuksen ja koulutuksen toimialaan

Tutkimukset ja arvioinnit tehtiin toisistaan poikkeavilla otteilla tuottaen monipuolisen ja toisiaan täydentävän arviointikokonaisuuden. Eri arvioinneissa hyödynnettiin mm. henkilöstölle suunnattuja muutospulssikyselyitä tuhansille vastajille, laajaa dokumenttiaineistoa ja havainnointia. Kaupunginvaltuusto päätti 27.9.2017 hyväksyessään kaupunkistrategian 2017–2021 lisäksi, että valtuustokauden puolella välissä valtuustolle tuodaan arvio vuonna 2017 käynnistyneen uuden johtamisjärjestelmän ja toimialamallin toimivuudesta ja onnistumisesta uudistuksen tavoitteet huomioiden.

Kaupunginhallitus päätti akateemisten arviointien kartoittamisesta 5.2.2018, Hankenin sekä KPMG:n konsulttiselvityksen käynnistämisestä 12.3.2018 ja 4.3.2019 Helsingin yliopiston sekä Tampereen yliopiston tekemien arviointitutkimusten käynnistämisestä. Arviointien raportteja ja tuloksia on hyödynnetty kaupungin toiminnan kehittämisessä. Kokonaisuutena arviointiaineistoa käsiteltiin kaupunginvaltuutettujen kanssa valtuustoseminaarissa 13.–14.6.2019.

Seuraavissa luvuissa on lyhyesti kuvattu keskeisiä havaintoja selvityksittäin. Helsingin yliopiston tutkimus on rajattu tarkastelusta pois, koska se kohdistui vain yhteen toimialaan. Luvussa 3.2.4. on koottuna erityisesti tämän operatiiviseen johtamiseen keskittyvän selvityksen kannalta keskeisiä nostoja sekä niihin liittyen tunnistettuja oppeja sekä tehtyjä korjaavia toimenpiteitä.

Yleisesti johtamisjärjestelmä uudistuksen arvioinnista voidaan todeta, että se oli hyvin laaja kattaen sekä poliittisen päätöksenteon (pormestari- ja lautakuntamalli) että operatiivisen johtamismallin uudistuksen (toimialamalli). Arviointien perusteella molemmat olivat edenneet tavoitteiden suuntaisesti ja yksiselitteisiä merkittäviä muutosehdotuksia johtamisjärjestelmään ei arvioinneista voida suoraan johtaa. Selkeimmäksi uudistuksen tavoitteiden onnistumiseksi voidaan nostaa lautakuntarakenteen ja toimialamallin kokonaisuus.

3.2.1. KPMG:n selvitys 2018–2021

KPMG arvioi Helsingin johtamisjärjestelmän ja toimialamallin vuosien 2018–2021 aikana, väliraportti tuotettiin 2018 ja loppuraportit 2019 ja 2021. Loppuraportissa todetaan, että kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus on selvästi parantunut toimialamuutoksen myötä. Muutos virastomallista toimialamalliin on mahdollistanut ohjattavuuden parantumisen. Neljää toimialaa, 31 viraston sijaan, on helpompi johtaa, toimintatapoja yhtenäistää ja lisätä yhteistyötä kaikkien

toimijoiden kesken. Kaupunkiyhteinen tekeminen on vahvistunut yhteisen strategian tukemana. Hitautta koettiin kaupunkiyhteisen etenemisen suhteen toimialojen ja Kanslian hallintojen välisessä yhteistyössä.

KPMG:n 2021 loppuraportin mukaan kaupungin johtoryhmätyöskentely oli vahvistanut yhteistä tekemistä. Yhteisen johtoryhmän nähtiin luovan laaja-alaisen kuvan siitä, millä tavoin eri asiat liittyvät toisiinsa. Keskeisissä onnistumisissa oli kaupunkiyhteinen tekeminen, jolla viitattiin muun muassa toimialarajat ylittävään johtamiseen ja ylimmän johdon yhteiseen näkemykseen kaupungin suunnasta sekä hyvästä johtamisesta. Kaupungin johtaminen on koottu tiiviimmin johtoryhmän yhteyteen, ja sen uskotaan johtavan myös parempaan palveluun kaupungin asukkaille.

Esihenkilöiden positiivinen suhtautuminen uudistettuun johtamisjärjestelmään ja toimialamalliin vahvistuivat arvioinnin aikana haasteista huolimatta. Yleisnäkemys johtamis- ja organisaatiouudistuksesta oli selkeästi positiivinen. Esiemiesten näkökulmasta uudistukset olivat luoneet hyvän pohjan tehdä kaupungin toiminnasta asukaslähtoisempää, osallistaa kaupunkilaisia palveluiden kehittämiseen aiempaa enemmän sekä samanaikaisesti toimia tehokkaammin ja yhtenäisemmin. Lisäksi strateginen johtaminen oli parantunut. KPMG:n valtuustoseminaarin esitys 13.6.2019 nosti esiin haasteita, jotka liittyvät seuraaviin: a) hallinnon keskittämiseen toimialoilla, b) työnjaon selkeyteen toimialojen ja kaupunginkanslian kesken, c) päätöksenteon valmistelun johtamisroolien epäselvyyteen, d) esiemiesten kasvaneeseen työkuormaan hallinnollisissa asioissa ja työssä jaksamiseen.

Koronakriisin tuomista poikkeusoloista huolimatta voidaan arvioida, että toimialat pystyivät KPMG:n suositusten mukaisesti edistämään omaa sisäistä hallinnon selkeyttämistä 2019–2021. Loppuarvion 2021 perusteella aiemmillä arviointikierroksilla tunnistetut haasteet eivät olleet poistuneet: hallinto- ja tukipalveluiden keskittämisestä seuranneet haasteet olivat yhä olemassa, vaikka kehitystä oli tapahtunut. Esihenkilöt kokivat työkuorman hallinnollisissa asioissa lisääntyneen ja edelleen perustellusti koettiin, etteivät hallinnon tietojärjestelmät vastaa tarkoitustaan. Esihenkilöillä kuormittuneisuuden tunne lisääntyi tarkastelujakson aikana. Luottamushenkilöt arvioivat toimialarakenteen, lautakuntarakenteen ja apulaispormestarien roolin lautakunnissa selkeyttäneen kaupungin toimintaa.

KPMG nosti yhtenä esihenkilövastauksissa tulleen haasteena virkamiesvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon eriyttämisen, jossa valmistelun ja päätösten läpinäkyvyys oli ajoittain epäselvää. Uudistuksen keskeisenä haasteena loppuraportti 2021 totesi esihenkilövastaajien nostavan epäselvyyden kokemuksen, jotka liittyvät apulaispormestareiden asemaan kaupungin

päätöksenteossa sekä kansliapäällikön ja pormestarin väliseen työnjakoon operatiivisessa johtamisessa. KPMG:n arvioinnissa myös luottamushenkilöiden arviot poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun säilymisestä selkeästi erillään olivat heikentyneet. Vuonna 2018 vastaajista 48,4 % oli sitä mieltä, että poliittinen päätöksenteko ja virkamiesvalmistelu ovat säilyneet selkeästi erillään ja vuonna 2020 tätä mieltä oli enää 36,4 % vastaajista. Viranhaltijoiden näkemysten mukaan vastaavat luvut olivat 32,3 % vuonna 2018 ja 33,8 % vuonna 2020. Loppuarvioinnissa todettiin, että vaikka viimeisin arviointikierron (toteutettu 2020) antoi kriittisempää palautetta edellisiin arviointeihin verrattuna, nousi aineistosta vahvana näkemys, ettei kritiikin kohde ole johtamisjärjestelmä mallina, vaan sen nykyiset toteutustavat ja toteutuskäytännöt.

3.2.2. Hanken 2020–2021: etnografinen tutkimus Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksesta

Hanken toteutti etnografisen tutkimuksen Helsingin kaupungin organisatiomuutoksesta ja muutoksen toteutumisen arvioinnista. Tutkimuksen kohteena oli kaksi toimialaa: kaupunkiympäristön sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala. Hankkeen 1. väliraportti valmistui 2019 ja 2. väliraportti 2020 sekä loppuraportti 8.1.2021.

Hanken nosti esiin mm. seuraavia huomioita:

- Toimialojen johtoryhmien tasolla muutoksen johtaminen oli parantunut tarkastelujaksolla. Korjaavia/uudistavia toimenpiteitä on käynnistetty sekä kaupunki- että toimialatasoilla, esimerkiksi talousohjausprosessin kehittämistyö, osallistavan budjetoinnin uudistaminen, toimialojen hallinnon ja ydintoimintojen työnjaon kehittäminen, johdon lisääntynyt huomio strategisten ohjelmien ja operatiivisen toiminnan yhteensopivuuteen.
- Uudessa toimialamallissa kaupungin yksiköitä on valjastettu päätöksentekoa ja hallinnollista toimintaa yhdenmukaistavampaan rakenteeseen. Rakenteellinen muutos keskittyi hallinnollisiin päätöksiin liittyviin asioihin, ei itse toimintaan. Tämä näkyi selvityksen mukaan mm. yksiköiden yhdistelynä ja fokuksena siihen mitä tehdään, ei miten.
- Valtuustokaudella 2017–2021 keskiössä oli vertikaalisen johtamisen selkeyttäminen ja toimintojen kontrolli. Integraatiomekanismien kehittäminen oli vähäistä tai se on kesken. Tämä ilmenee mm. siten, että organisaation perusrakenne ei tue horisontaalisen yhteistyön tekemistä. Koordinaatio on vertikaalista, ei horisontaalista. Kaupungin johtamiskulttuuri painottuu enemmän valmisteluun ja suunnitteluun kuin toimeenpanoon.

Hankenin raportissa todettiin, että muutosta johdettiin määrätietoisesti ylhäältä alas. Muutoksen rytmittäminen ei kuitenkaan ollut onnistunut. Prosessia leimasi

toimialojen näkökulmasta epätietoisuus, satunnaisuus ja nurinkurisuus. Muutospaine on edennyt eri tahtisesti organisaatioissa. Kaupungin muutosjohtajuuskokemus oli muutokseen lähdeettäessä vähäinen. Muutostyö ei rajoitu rakenteellisen uudelleenjärjestelyn tekemiseen, vaan muutostyötä on käynnissä ja vaaditaan jatkossa entistä enemmän kaupungin palvelu- ja tuotantoprosessien kehittämisessä, kunnianhimoisten strategisten tavoitteiden tavoittelussa ja henkilöstön, esihenkilöstön ja johdon taitojen kehittämisessä.

Hanken suosittaa, että seuraava kehitysvaihe voisi olla joukkuepelaamisen vahvistaminen, horisontaalisen johtamisen kehittäminen, yhteistyön (koordinaatio) käytäntöjen ja palkkioiden vahvistaminen. Edistymistä on myös tapahtunut, esimerkiksi toimialojen hallinnon ja ydintoimintojen välillä on saatu rakennettua uusia lupaavia roolituksia ja rutiineja (esim. liittyen strategiatyöhön ja HR-partnerikäytäntö), joissa on tartuttu integraatiohaasteisiin. On myös tiedostettu yhteisten toimitilojen tärkeys (esim. kaupunkiympäristön toimialan muutto yhteen toimitilaan Kalasatamassa) ja miten se voi parantaa toimialan sisäistä yhteistyötä.

Hankenin mukaan kaupungin ydintoimintoja tulisi kehittää rakentamalla toimivia koordinaatiomekanismeja sellaisille operatiivisille keskinäisriippuvuuksille, jotka ovat jo nyt olemassa ja kriittisiä kaupungin palvelutoiminnassa. Olemassa oleviin palvelutoiminnalle kriittisiin koordinaatiomekanismeihin palataan tässä selvityksessä tarkemmin luvussa 7.

3.2.3 Tampereen yliopisto 2020–2021: Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen arviointi

Tampereen yliopiston Akateemisen kokonaisarvioinnin väliraportti tehtiin vuonna 2020 ja loppuraportti 2021. Tampereen yliopiston arvioinnissa (2021) todettiin, että uudistus on vahvistanut kaupungin poliittista johtamista ja vahvistanut kuntavaalien tuloksen heijastumista suoremmin kaupungin ylimmän johdon toimintaan. Poliittisen johtamisen vahvistumisessa on kuitenkin myös ylimmän poliittisen johdon aseman vahvistumista ja kasvottumista. Poliittisen johtamisen suhteessa linjaorganisaation ammatilliseen ohjaukseen tunnistettiin päällekkäisyyksiä ja epäselvyyksiä.

Loppuarvio nosti monesta suunnasta tulevan johtamisen riskin lisääntymisen. Riskinä nostettiin myös johtamisen vahva henkilöityminen: johtamisen vahva henkilöityminen yhdistettynä valtuustokausiin arvioitiin pahimmillaan vähentävän kehittämisen pitkäjänteisyyttä.

Toimialojen myötä kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus ja kokonaisjohtaminen oli parantunut. Uudistuksen arvioitiin vahvistaneen kaupungin kehittämistä.

Uudistus loi edellytyksiä osallistumismahdollisuuksien vahvistamiselle ja kaupungin asukaslähtoisemmälle toiminnalle. Uudistuksen arvioitiin lisänneen kaupungin uudistusvalmiutta, vaikka samalla nähtiin jatkuvan kehittämisten kuormittavan henkilöstöä.

Loppuarvioinnissa kuitenkin nostettiin, että toimialat ovat edenneet uudistuksessa eritahtisesti ja että toimintakulttuurien yhteensovittaminen ja synergiaetujen löytäminen ei ole ollut kaikilla toimialoilla yhtä helppoa. Toimialarakenteesseen siirtymisen nähtiin myös lisänneen esihenkilötasoja. Lautakuntien määrän tuntuva vähentäminen lisäsi yksittäisisissä lautakunnissa käsiteltävien asioiden määrää sekä luottamushenkilötyön työmäärää ja kuormittavuutta.

Raportissa todettiin, että uudistus on avannut mahdollisuuksia, mutta potentiaalia ei hyödynnetä riittävästi. Poliittisen ja ammatillisen johtamisen kokonaisuutta tulisi tarkastella uudelleen niiltä osin, joissa vastuut ovat epäselviä tai tehtävät päällekkäisiä. Uudessa johtamisjärjestelmässä korostuvat selvityksen mukaan mm. kansliapäällikön sekä apulaispormestarien ja toimialajohtajien välinen roolijako. Työnjaon, roolien sekä vastuu- ja valtasuhteiden selkeys nähtiin edellytykseksi johtamisjärjestelmän toimivuudelle. Kaupungin johtoryhmän ja muiden strategisten työryhmien roolia johtamisessa kannattaa selkeyttää ja niiden toiminnan avoimuutta lisätä.

Lisäksi Tampereen yliopiston mukaan keskitettyyn prosessimaisen palveluorganisaation toimintaan liittyy tyypillisiä keskittämisen ja hajauttamisen haasteita, kuten hallinto- ja tukipalvelujen siirtymistä kauemmaksi perustyöstä. Keskittämisen vaikutusten seuraamiseksi Tampereen yliopisto esitti, että taloudellisten mittareiden lisäksi tulisi asettaa päätöksenteon sujuvuutta mittaavia seuranta-kohteita sekä (sisäistä) asiakastyytyväisyyttä mittaavia indikaattoreita. Operatiiviseen kaupungin strategian toimeenpanoon sekä talouden ja toiminnan johtamiseen liittyviin havaintoihin sekä suosituksiin palataan tämän selvityksen luvussa 5.

Tampereen yliopiston selvityksessä huomiota kannustettiin lisäksi siirtämään rakenteista ihmisiin ja prosesseihin. Selkeyttä, dialogisuutta ja vuorovaikutteisuutta tarvitaan enemmän kaupungin johtamiseen. Uudistumisessa johdon määrätietoisuus on hyvä ponnahduslauta, mutta toimintakulttuurin muutoksessa vaaditaan uudistamista tukevan kokeilukulttuurin leviämistä laajasti koko kaupungin organisaatioon ja sen arkeen. Tämä edellyttää kokeiluihin liittyvien epäonnistumisten sietämistä ja sallimista. Systemisessä muutoksessa 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. Johtamisen laatuun liittyvään nykytilaan sekä suosituksiin syvennyttään tämän selvityksen luvussa 6.

Tampereen selvityksessä todettiin, että jotta Helsingin johtamisjärjestelmä voisi toimia optimaalisesti tehokkaan ja demokraattisen kaupunkihallinnan periaatteita noudattaen, sitä kannattaa edelleen kehittää. 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 luomiseen kaupunkilaisille.

3.3. Arviointikokonaisuuden keskeiset johtopäätökset

Johtamisjärjestelmän arvioinnit 2017–2021 loivat laajan ja moniulotteisen kuvan uudistamisesta. Yksinkertaisten johtopäätösten esittämiseen tulee suhtautua varauksella ja yksittäisiä merkittäviä muutosehdotuksia johtamisjärjestelmään ei arvioinneista voida suoraa johtaa. Kuten arviointikokonaisuuden yhteenvedossa 2021 todettiin, laajan johtamisjärjestelmä uudistuksen toteuttaminen vie vuosia. Se edellyttää rakenteiden uudistamisen lisäksi johtamisen ja toimintakulttuurin systemaattista jalkauttamista, toimeenpanoa ja jatkuvaa kehittämistä. Johtamisjärjestelmän toimivuus tulee varmistaa kokonaisuutena kaupungin toiminnassa.

Johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arvioinneista muodostui selkeä kuva, ettei laaja-alaista uudelleenarvioinnin tarvetta tehdyn muutoksen kokonaisuudelle silloin ollut. Poliittisen johtamisjärjestelmän (pormestarihallinnon ja lautakuntakokonaisuus) koettiin pääsääntöisesti edenneen uudistusten tavoitteen suuntaisesti. Valtuustokauden 2017–2021 puolivälin tarkastelun perusteella mm. apulaispormestareiden toimivaltaan lisättiin kohdat, joissa apulaispormestari valvoo kaupunkistrategian ja talousarvion toteutumista toimialalla ja huolehtii omalta osaltaan toimialan asioiden viestinnästä. Viranhaltija- ja palveluorganisaation muutoksen koettiin myös edenneen tavoitteiden suuntaisesti, mutta osa johtamisen ja henkilöstökokemuksen arvioinneista osoitti, että muutos on osin vielä kesken ja parantamistoimenpiteitä on tehtävä.

Selkeimmiksi onnistumisiksi 2017–2021 arviointien perusteella nostettiin lautakuntarakenteen ja toimialamallin kokonaisuutena. Toimialalautakunnat ovat mahdollistaneet aikaisempaan verrattuna sekä asiakaslähtöisemmän eri palveluketjut yhdistävän palvelujen kehittämisen, että ohjaamisen ja johtamisen selkeämpinä strategisina kokonaisuuksina. Tämä näkemyksen voi katsoa painottuvan luottamushenkilöiden, johdon ja henkilöstön näkemyksissä. Arvio ei ole yksiselitteinen ja arvioinneissa on myös kriittisiä näkökulmia. Lautakuntarakenteen osalta kritiikkinä on vallan keskittäminen lautakunnalle ja lautakuntatyön

tuleminen raskaammaksi. Toimialarakenteen osalta kritiikkinä ovat mm. johtamisjärjestelmän moniportaisuuden lisääntymisestä aiheutuva hidastuminen sekä entistä syvemmän vertikaalisen organisaation sisäisen sekä toimialojen välisen horisontaalisen koordinaation puutteet. Osallisuusmalliin liittyen toimialoilla on tehty osallisuussuunnitelmat ja seurattu niitä. Osallisuuteen on luotu uusia rooleja, kuten stadiluotsit ja yritysluotsit sekä uusia menetelmiä, joita tulee edelleen kehittää.

Strategisen johtamisen ja ajattelun on katsottu yleisesti vahvistuneen ja kehittyneen positiivisesti johtamisjärjestelmä uudistuksen myötä. Ainakin tehtyjen arviointien pohjalta valtuustokautta 2017–2021 luonnehti lisääntynyt strategisuus ja strategian merkitys. Kaupungin johtoryhmän toiminta käynnistyi johtamisjärjestelmä uudistuksen jälkeen valtuustokauden 2017–2021 aikana. Se koettiin hyvänä horisontaalisen koordinaation elimenä ja kaupunkitasoisten yhteisten linjausten tekijänä. Sen toiminnan läpinäkyvyyttä on lisätty muistioiden julkaisemisella. Kokousten valmisteluun on kytketty sihteeristö Kanslian osastoilta.

3.4. Opit ja tehdyt korjaavat toimet johtamisjärjestelmän arviointien pohjalta

Tämän selvityksen yhtenä lähtökohtana on, että monet johtamisjärjestelmän arvioinneista tunnistetuista kehittämiskohteista ovat edelleen relevantteja. Kyse ei ole vain muutoksista itse johtamisjärjestelmään tai sen rakenteisiin vaan tarvitaan jatkuvaa toimintatapojen kehittämistä sekä toimenpiteitä.

Keskushallinnon ja toimialojen operatiivinen yhdessä johtaminen hakee edelleen muotoaan vuoden 2024 alussa. Kyse voi olla pienistäkin toimintatapoihin liittyvistä parannuksista, joihin tässä selvityksessä tuodaan selkeät ja konkreettiset suositukset ylimmän viranhaltijajohdon yhteisen tekemisen parantamiseksi.

Selvitys vahvistaa, että edelleen fokusta tarvitaan toimenpiteisiin ja yhdessä tekemiseen tehdyn arviointikokonaisuuden suositusten mukaisesti. Ei ainoastaan siihen mitä tehdään, vaan myös miten sovitun johtamisjärjestelmän puitteissa kannattaisi toimia. Valtuustokaudella 2017–2021 tehtyjen selvitysten suosituksia on hyödynnetty paitsi valtuustoseminaareissa, myös jatkuvassa toiminnan kehittämisessä sekä sen suuntaamisessa.

Alla on koottuna esimerkkejä opeista ja toimenpiteistä, joita johtamisjärjestelmään liittyen on tehty kuluvalle 2021–2025 valtuustokaudella, painottaen virka-johtamisen kannalta keskeisten havaintojen ja suositusten viemistä käytäntöön.

- Kaupungin toimialat, liikelaitokset ja virastot leikkaavien prosessien uudistamisesta on vauhditettu mm. talouden ja henkilöstöhallinnon

muutoshankkeita edistämällä. Kansliapäällikkö teki lokakuussa 2023 päätöksen kaupunkiyhteisten muutoshankkeiden hallintamallista, jolla varmistetaan, että jatkossa kaupunkiyhteisiksi tunnistetut muutoshankkeet huomioivat riittävästi kaupunginkanslian, toimialojen ja liikelaitosten kyvyn toteuttaa hanke. Hallintamallilla varmistetaan, että hankkeiden tavoitteet ovat perusteltuja ja toteutettavissa.

- Kaupungin operatiivisen johtamisjärjestelmän uudistamiseksi on käynnistetty tämä sisäinen selvitys toukokuussa 2023. Selvitys luovutetaan 12.3.2024.
- Liikelaitosten johtamisjärjestelmän mahdollisen uudistamisen selvitystyön käynnistys. Kansliapäällikkö asetti 24.5.2023 työryhmän tarkastelemaan kaupungin liikelaitosten ohjusrakenteiden kokonaisuutta ja selvittämään kaupungille tarkoituksenmukaista liikelaitosten johtamisjärjestelmää. Työryhmän työn määräaika on 31.10.2024.
- Kaupunki on vahvistanut linjakkaan johtamisen nimissä esihenkilöiden tukea hankalien henkilöstötilanteiden ratkaisemisessa uudella kaupunkitason esihenkilökonsultaatiopalvelulla, joka lanseerattiin tammikuussa 2024.
- Kaupungin talouden ja toiminnan suunnittelun yhteisvalmistelua on edistetty erityisesti yhteisen tavoiteasetannan osalta. Talousarviotavoitteiden mittaamisessa vaikuttavuuteen ja seurattavuuteen sekä mm. asiakastyytyvyyttä mittaaviin indikaattoreihin on kiinnitetty huomiota.
- Hyvinvoinnin ja terveyden koordinaatorakenteen selkeyttämistä valmistellaan yhdessä toimialojen ja Kanslian kanssa kaupunginhallituksen päätöksentekoon keväällä 2024.
- Uudistuksen laajuuden vuoksi toiminnoissa on edelleen eroja, joissakin prosesseissa päätöksenteko tai toiminta on ketteröitynyt ja toisissa hidastunut.

Alla muutamia nostoja 2017–2021 tehtyjen suositusten mukaisesti tehdyistä toimista:

- Toimintakulttuurin kehittäminen: Uudistumisen pulssi -kyselyllä on vuodesta 2019 alkaen mitattu toimintakulttuurin uudistumista läpi kaupunkiorganisaation ja kaikkien tiimien. Tuloksia tarkastellaan osana tätä selvitystä. Pulssikyselyn tavoitteena on kehittää työskentelykulttuuria kohti eettisissä periaatteissa sanoitettua arvopohjaista vuorovaikutusta ja yhteistyötä.
- Johtamisen kehittäminen: Johtamisen kulmakivet johtamisen laadun kuvauksina otettiin käyttöön 2021. Niillä on pyritty vakioimaan hyvän johtamisen kärkiä ja kaupungin työkuulttuurin pitkäjänteistä kehittämistä

esihenkilön näkökulmasta. Ne ovat osa tätä selvitystä. Lisäksi selvityksessä tarkastellaan johtamisen laadun kehittymistä viimeisen 5 vuoden aikana.

- Kaupunkitason yhteisjohtamisen vahvistaminen: Kaupunkitason yhteiseen ja saman suuntaiseen toimintaan sekä ristiriitaisuuksien ratkaisuun kiinnitettiin erityistä huomiota kaupungin johtoryhmän viranhaltijoiden tavoiteasetannassa 2019–2021. Tähän liittyvä tarkempi kuvaus luvussa 5.1.
- Osana 2019 tehtyä johtamisjärjestelmän valtuustokauden puoliväliarviointeja oli kaupunginhallituksen päätös strategiaosaston perustamisesta.

4. Helsingin kaupungin johtamisen rakenteet ja foorumit

Helsingin kaupungin organisaatio jakautuu viiteen hallintokuntaan: kaupunginkansliaan ja neljään toimialaan. Toimialoja ohjaavat lautakunnat ja kaupunginkanslia toimii kaupunginhallituksen ohjauksessa.

Lisäksi Helsingissä on viisi liikelaitosta, joita johdetaan omien johtokuntiansa sekä operatiivisesti mm. omien johtoryhmien kautta. Liikelaitoksilla on oma varsin autonominen rooli osana keskushallintoa. Liikelaitosten ohjaus- ja johtamismalli vaatii toimenpiteitä ja tätä tarkastellaan omassa selvityksessä, joka valmistuu keväällä 2024.

Kuntalain 30 §:n mukaisesti virallisten toimielinten lisäksi kunnassa voi olla vapaamuotoisia apu- ja valmisteluelimisiä ilman muodollista toimielimen asemaa. Tällaisia ovat mm. johtoryhmät ja ohjausryhmät. Johtoryhmillä ei ole päätöksentekooikeutta, vaan ne toimivat strategisena valmistelijana.

Kaupungin johtoryhmän tarkoitus on edistää poliittisen ja operatiivisen toiminnan yhteensovittamista. Operatiivisesti toimialoja ja Kansliaa johdetaan oman johtoryhmän kautta. Lisäksi johtoryhmissä on 1–2 henkilöstön edustajaa. Kunta-alalla ei ole lainsäädäntöä henkilöstön johtoryhmätyöskentelyyn osallistumisesta, toimintasäännöt perustuvat erilliseen sopimukseen yhteistoiminnasta Helsingin kaupungilla (26.6.2017).

4.1 Ylimmän johdon mahdollisuus johtaa kaupungin toimintaa samaan suuntaan

Tässä selvityksessä keskitytään tunnistamaan keinoja parantaa Helsingin kaupungin ylimmän johdon mahdollisuuksia johtaa kaupunkia samaan suuntaan yhteisen tilannekuvan kautta.

Ensimmäinen Helsingin kaupungin johtoryhmä perustettiin toimialamalliin siirryttäessä ja se haki hetken aikaa muotoaan. Nykymuotoinen toiminta käynnistyi 2018. Johtoryhmän tehtäviin kuuluu niin strategisia kuin kaupungin käytännön toiminnan yhteensovittamista koskevia kysymyksiä, kuten kaupunkistrategian toteuttaminen, kaupungin edunvalvonta, organisaatio ja operatiivisen toiminnan keskeisimmät linjaukset. Johtoryhmän jäseninä ovat pormestari (pj), apulaispormestarit, toimialajohtajat, kansliapäällikkö ja Kanslian osastojen johtavat viranhaltijat sekä henkilöstön edustaja.

Kaupunkitason johtoryhmätoiminnan tavoitteena oli ensimmäisellä valtuustokaudella 2017–2021 vahvistaa kaupunkiyhtenäistä johtamista. KPMG:n tekemästä selvityksistä ilmenee, että johtoryhmätyöskentelyyn oltiin tuolloin laajasti

tyytyväisiä. Se toi ryhtiä yhdensuuntaiseen kaupunkitason johtamiseen mahdollistaen kaupunkitason ristiriitojen yhteensovittamisen yhteisen strategisen päämäärän ”Maailman toimivin kaupunki” -kautta.

Kuluvalla valtuustokaudella kaupungin johtoryhmäkokousten lisäksi toimialajohtajat tapaavat pormestaria ja kansliapäällikköä yksitellen ajankohtaisten asioiden tiimoilta.

Valtuustokauden 2021–2025 alussa luotiin johtoryhmän alaisuuteen strategian ohjelmaryhmät parantamaan poliittisen ja viranhaltijajohdon vuoropuhelua strategian toimeenpanon vauhdittamisessa ja keinojen yhteensovittamisessa. Kaupunkistrategiaa seurataan viidellä strategisella poikkihallinnollisella ohjelmalla, jotka ovat: vastuullinen ja kestävä talous, kunnianhimoinen ilmastovastuu, viihtyisä kaupunki, segregaatian ehkäiseminen ja henkilöstön saatavuus. Näillä ohjelmilla varmistetaan kaupunkistrategian edellyttämien toimien tunnistaminen ja toimeenpanon varmistaminen. Ohjelmaryhmät pureutuvat viheliäisten kaupunkitason asioiden ratkaisuun.

Ryhmiin on nimetty jäsenet kaupungin johtoryhmästä. Siellä on vahva edustus pormestarikunnasta ja viranhaltijajohtoa rajoitetusti, esimerkiksi kaikki toimialajohtajat eivät ole kaikissa ohjelmaryhmissä mukana. Linjajohdon (esim. palvelukokonaisuuksien ja toimintojen johto) kytkeytyminen strategian ohjelmaryhmien työhön on koettu haastavaksi. Tämä on aiheuttanut viranhaltijajohdolle tilannekuvan pirstaloitumista ja tiedon kulun puutteita. Toimialajohtajat eivät ole kokeneet tätä tarkoituksenmukaisena toimintatapana, sillä se ei tue kaupunkiyhteistä tilannekuvaa ja yhteisjohtamista. Kokoonpanoja on palautteen perusteella päivitetty.

4.2. Toiminnan kehittäminen ja dialogi ylimmän johdon kesken

Kaupungin johtoryhmän toimintaa on kehitetty ensimmäisen valtuustokauden aikana pariin otteeseen, viimeisin kehityspäivä oli lokakuussa 2019 aiheena ”johtamisen kehittäminen ja toimintakulttuurin muutos”. Kyseisen aiheen työstöä jatkettiin sittemmin ylimmän johdon seminaarissa maaliskuussa 2020, juuri ennen koronapandemian alkua. Muita kaupungin johtoryhmän vetäytymisiä tai kehityspäiviä ei ole sen jälkeen pidetty, ei myöskään kuluneella valtuustokaudella.

Helsingin kaupunki on pitänyt toimialamalliin siirtymisen jälkeen muutaman ylimmän johdon seminaarin. Nämä pidettiin 2017, maaliskuussa 2020, marraskuussa 2021 ja syyskuussa 2023 eli noin 18–24 kuukauden välein. Mukana oli kaupungin johtoryhmän lisäksi toimialojen palvelukokonaisuuksien johtajat ja hallintojohtajat, liikelaitosten toimitusjohtajat sekä Kanslian asiantuntijoita.

Seminaarin aiheina on ollut lähinnä kaupunkistrategiaan liittyvä tilannekuva ja siihen liittyvät kuntalain mukaiset arvioinnit. Maaliskuussa 2020 aiheena oli ”Kaupungin johtaminen ja kulttuurin muutos mahdollistamaan kaupunkistrategian toteutumisen”.

Helsingin kaupungin ”maailman ensimmäinen” esihenkilöpäivä pidettiin marraskuussa 2020. Läsnäolotilaisuuden sijaan se jouduttiin pitämään virtuaalisena pandemian takia. Myös seuraavat esihenkilöpäivät 2021 ja 2022 pidettiin virtuaalisina.

Tämän selvityksen tarkoituksena on vahvistaa kaupungin johtavien viranhaltijoiden yhteistä johtamista ja päätöksenteon yhteisvalmistelua sekä tukea päätöksenteon toimeenpanoa läpi kaupunkiorganisaation. Johtamisjärjestelmän ydin on tiedon kertyminen ja raportointi sekä yhteiset tulkintaforumit tilannekuvan päivittämiseksi suhteessa tavoitteisiin. Haastatteluissa tuli esiin Helsingin kaupungin ylimmän johdon yhteisen tilannekuvan vaillinaisuus. On pitkään tyydytty kapeaan näkymään omassa johtamisessa. Ylimmällä johdolla on kuitenkin halu vahvistaa kaupunkitason yhteistyötä ja yhteisen tilannekuvan kehittämistä.

Helsingin tulisi tarjota ylimmälle johdolle selkeät rakenteet ja säännölliset forumit, jossa dialogin ja yhteisen tulkinnan kautta yhteinen vastuun ottamisen kyky kaupunkitason haasteiden ratkaisemisesta vahvistuu. Kaupunkitason tilannekuvan ja analytiikan kehittäminen johtamisen välineeksi on yksi johtamisjärjestelmän uudistumisen lähtökohta.

4.3. Vertailu muihin suuriin kaupunkeihin: johtamisen käytännöt ja samansuuntainen kaupunkitason yhteisjohtaminen

Jotta kaupunkilaiset saavat erinomaista palvelua, sen operatiivisen toiminnan tulee olla tehokasta ja laadukasta. Se edellyttää saumatonta operatiivista yhteistyötä ja saman suuntaista toimintaa.

Suomen neljän suurimman kaupungin (Tampere, Turku, Vantaa ja Espoo) benchmark-haastatteluissa tarkasteltiin kaupunkien tarjoamia viranhaltijajohdon johtamisen rakenteita ja keskustelufoorumeita. Samalla tiedusteltiin kuinka hyvin suurimmat kaupungit ovat pystyneet tuottamaan kaupunkiyhteistä tilannekuvaa ylimmälle viranhaltijajohdolle ja johtamaan kaupunkia saman suuntaisesti.

Turun, Espoon ja Vantaan kaupunkien johtoryhmien rakenne ja tarkoitus on samankaltainen kuin Helsingissä. Kyseisten kaupunkien johtoryhmissä ei ole

henkilöstön edustajaa, mutta muutoin samankaltaiset hallinnon toiminnot (talous, HR, viestintä) edustettuina kuin Helsingin kaupungin johtoryhmässä.

Tampereen kaupungin johtamisrakenne eroaa muista suurista kaupungeista. Siellä koko kaupungin johtamisen kannalta keskeiset johtoryhmät ovat kaupungin johtoryhmä, (joka ohjaa kaupunginhallitukselle menevien strategisten asioiden ja muiden kaupungin kokonaisjohtamiseen ja -kehittämiseen liittyvien merkittävien asioiden valmistelua ja toimeenpanoa) ja konsernin johtoryhmä (jossa valmistellaan kaupungin johtoryhmään ja kaupunginhallitukseen ja konsernijaostoon eteneviä asioita sekä käsitellään muita konsernin ja palvelualueiden ohjaukseen ja johtamiseen liittyviä asioita). Tampereella konsernijohtaja johtaa kaupunkiorganisaatiota pormestarin alaisuudessa. Tampereen kaupungin johtoryhmään kuuluvat pormestarikunta, konsernijohtaja ja palvelualueiden johtajat. Konsernihallinnon johtoryhmään kuuluvat konsernijohtaja, palvelualueiden johtajat, konserniyksiköiden johtajat, yhteisjohtaja ja tarkastusjohtaja.

Turussa on siirrytty 1.1.2024 alkaen Tampereen tapaiseen toimintamalliin, jossa kaupungin johtoryhmän rinnalla on kansliapäällikön johtoryhmä ilman poliittisia edustajia. Johtoryhmä toimii kansliapäällikön tukena toiminnan ohjauksessa organisaatiossa ja yhteisten linjausten toteutumisen suunnittelussa ja varmistamisessa.

Vantaa, Espoo, Tampere ja Turku kehittävät kaupungin johtoryhmätoimintaa säännöllisesti 1–2 kertaa vuodessa. Tämän lisäksi heillä on erilaisia laajennettuja johtamisen foorumeita, joissa on mukana myös ainakin seuraavan tason johto. Nämä kokoontuvat säännöllisesti 2–4 kertaa vuodessa. Näillä foorumeilla pureudutaan strategisten asioiden lisäksi myös operatiivisen palvelutoiminnan kehittämiseen ja talousasioihin.

Kaupungin esihenkilöpäiviä pidetään suurissa kaupungeissa vähintään kerran vuodessa. Ne ovat lähitilaisuuksia, joissa ylimmän johdon dialogi esihenkilöiden kanssa on tärkeässä osassa.

Muissa suurissa kaupungeissa tuotetaan laajalle ylimmälle johdolle säännöllisesti tilannekuvaa koko kaupungin asioista, ja sitä kautta on saatu vahvistettua samansuuntaista yhteisjohtamista. Ylimmän johdon toimintaa on kehitetty pitkäjänteisesti ja tarjotaan laajalle johdolle näkymää koko kaupungin toimintaan.

Hallintopalvelujen suhteen muut suuret kaupungit ovat integroineet toimintaa kaupunkiyhteisen johtamisen vahvistamiseksi:

Tampereella konserniyksiköt ohjaavat, valvovat ja tukevat koko kaupungin toimintaa sekä vastaavat konsernitasoisista palveluista osana kokonaisprosessiaan. Konserniohjauksen ja palvelualueiden välisen yhteistyömallin tarkoituksena on edistää keskinäistä tiedonkulkua sekä tukea konserniohjauksen

toimeenpanoa palvelualueilla konsernin kokonaisedun mukaisesti. Konserniyksiköt toimivat kehittäjäkumppanin roolissa suhteessa palvelualueisiin ja liikelaitoksiin. Palvelualueiden talous, viestintä ja HR raportoivat palvelualueiden johtajille ja ovat johtoryhmän jäseniä. Palvelualueiden johtoryhmätyöskentelyyn osallistuvat konserniyksiköiden nimetyt edustajat esimerkiksi talouskontrolleri ja HR:n edustaja palvelualueen oman talouspäällikön ja HR-päällikön lisäksi. Tällä ristiin kytkennällä on haluttu tiivistää palvelualueiden ja konsernihallinnon asiantuntijoiden dialogia kokonaisvaltaisen kuvan synnyttämiseksi. Näin ymmärretään puolin ja toisin paremmin palvelualueen toimintaa ja pystytään paremmin tarjoamaan tukea.

Espoossa keskeiset hallinnon funktiot kuten talous, ICT, viestintä ja HR on osittain keskitetty. Palvelutoiminnan johtoryhmissä on jäsenenä HR, viestintä ja talous. He edustavat omaa palvelutoimintoa kaupunkitason ohjausryhmissä ja tuovat linjauksia palvelutoiminnan johtoryhmän keskusteluun.

Vantaa ja Turku ovat suurista kaupungeista pisimmällä hallintopalvelujen keskittämisen polulla. Turussa on hallinto täysin keskitetty, Vantaalla on keskitetty taloushallintopalvelu sekä HR, mutta viestintää ei ole keskitetty. Palvelutoiminnassa on omat HR-partnerit/henkilöstöpäälliköt ja talouskontrollerit sekä viestintä. He ovat palvelutoiminnan johtoryhmissä jäsenenä, vaikka raportoivat kaupungin talous- ja HR-johtajille.

4.3.1. Helsingin kaupungin johtamiskäytännöt ja foorumit suhteessa muihin suuriin kaupunkeihin.

Kaupunkien vertailun tuloksena voidaan todeta, että muissa suurissa kaupungeissa on laajemmalla viranhaltijajohdolla säännöllisempi kaupunkitason tilannekuva, tiiviimpi yhteistyö läpi palvelutoimintojen ja johtajat ovat aktiivisia toimijoita koko kaupungin tason hankkeissa.

Vertailu vahvistaa näkemystä, että Helsingin kaupungin nykyrakenteet ja johtamisen käytännöt kaipaavat kaupunkitason tilannekuvan osalta vahvistusta. Tarvitaan laajempaa kaupunkitason yhteistyötä ylimmän virkajohdon kesken, jotta kaupunkiyhteisen päätöksenteon valmistelu ja kaupunkitason yhteisjohtaminen on laadukasta ja saman suuntaista.

Puutteellisten kaupunkitason johtamiskäytäntöjen vuoksi toimialat joutuvat tekemään kaupungin etuihin perustuvat operatiiviset päätöksensä rajalliseen kaupunkitason näkymään ja tietoon pohjautuen. Toimialajohtajien ja palvelu(kokonaisuuksien)johtajien oma-aloitteinen verkostomainen yhteistyö auttaa ratkomaan yksittäisiä haasteita, mutta toiminta on hyvin sirpalemaista ja on tunnistettu myös päällekkäisiä rakenteita.

Yksi eroavaisuus muihin suuriin kaupunkeihin nähden, jonka merkitystä ei ole syytä liioitella mutta ei myöskään aliarvioida, on henkilöstöjärjestöt johtoryhmissä. Henkilöstöjärjestöjen yhteistoiminta toteutuu muissa kaupungeissa laajennetuissa johtoryhmissä ja henkilöstötoimikuntien kautta. Helsingissä henkilöstöjärjestöt ovat mukana kaupungin kaikissa johtamisrakenteissa sekä johtoryhmien että henkilöstötoimikuntien kautta.

Kanslian ja toimialojen hallinnon välinen työnjako ja yhteistyön kehittäminen on Helsingissä noussut kehityskohteeksi. Kun tarkastellaan hallinnon rooleja ja vastuita muissa suurissa kaupungeissa, voidaan todeta, että siellä samaan suuntaan eteneminen ja yhteistyö keskushallinnon ja palvelutuotannon välillä on pitemmällä kuin Helsingissä.

Merkittävä yksittäinen ero muiden suurien kaupunkien hallinnon osalta löytyy toimialajohtoryhmän rakenteesta: Helsingissä HR, talous ja viestintä ovat jäseninä kaupungin johtoryhmässä, mutta toimialalla kyseiset roolin omaavat eivät ole johtoryhmän varsinaisia jäseniä. Muissa suurissa kaupungeissa talous, HR ja viestintä ovat sekä kaupungin että toimialan johtoryhmän jäseninä ja he yhdessä kehittävät kaupunkitasoisia avainprosesseja ohjausryhmätoiminnan kautta. Helsingissä talous, HR, ja viestintä raportoivat toimialoilla hallintojohtajalle, joka on toimialan johtoryhmän jäsen. Tämä aiheuttaa epäjatkuvuutta erityisesti tiedon kulkuun, päätösten valmisteluun, niihin sitoutumiseen ja toimeenpanoon liittyen.

Kaikki suuret kaupungit ovat pidemmällä kaupunkiyhtenäisen johtamisen ja integraation tiellä. Erityisesti Tampereen oppeja olisi syytä huolella analysoida, miksi he ovat onnistuneet pormestarimallin etujen hyödyntämisessä. Lisäksi selvittelijä suosittaa jatkossa benchmarkkaamaan myös muiden pohjoismaisten pääkaupunkien johtamiskäytänteitä.

Johtopäätöksenä todettakoon, että johtamisen rakenteilla ja toimintatapojen uudistamisella voidaan vaikuttaa yhteistyön vahvistamiseen kaupunkitasolla. Niiden kautta kompensoidaan rakenteiden aiheuttamaa erillisyyttä. Toimialarakenne korjasi rakenteellista erillisyyttä merkittävästi verrattuna vanhaan virastomalliin. Helsingin nyky rakenne korostaa tällä hetkellä toimialojen ja Kanslian osastojen itsenäisyyttä eikä vastaa kasvavaan kaupunkiyhteisen ajattelun ja ongelmaratkaisun tarpeeseen.

Kaupunkilaisten palvelut edellyttävät toimialoilta kokonaiskuvan ja oman toiminnan vaikuttavuuden tunnistamista osana kaupungin palveluiden ja toiminnan kokonaisuutta. Kaupungin suuri koko ei ole syy sille, että ylimmällä johdolla

jää kokonaiskuva puuttumaan. Mutta jos johtamiskäytännöt eivät tue yhteistyötä, voidaan kokea jopa voimattomuutta.

4.4. Valtion julkisen johtamisen kehittämisen työryhmä

Tässä kohtaa on hyvä myös tarkastella, onko jotakin ohjausta valtion suunnalta tulossa julkishallinnon johtamisen kehittämiseen liittyen. Valtiovarainministeriön asettama julkisen johtamisen yhteistyöryhmä (Julkinen johtaminen. Vastuuta yhteisestä tulevaisuudesta. Julkisen johtamisen yhteistyöryhmän keskustelualoite 2022) esitti, että käynnistetään yhteinen, laaja-alainen keskustelu julkisen johtamisen periaatteiden linjaamiseksi ja toteuttamiseksi.

Toimintaympäristön epävarmuus ja hallintoon kohdistuvat, kasvavat vaatimukset edellyttävät toimivia suhteita, yhteistä ymmärrystä ja tasavertaista kumppanuutta valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Valtionhallinnon kehittämisessä kiinnitetään erityistä huomiota hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön ja ilmiölähtöisyyteen. Tätä pohtimaan on valtiovarainministeriö 24.1.2024 asettanut Julkisen johtamisen ryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus julkisen johtamisen periaatteiksi ja niiden toteuttamisen tueksi julkisessa hallinnossa. Ryhmän tarkempi kuvaus liitteessä 3.

Ryhmän tavoitteena on laaja yhteisymmärrys mm. julkisen johtamisen identiteetistä ja arvoperustasta sekä virkajohdon vastuullisuudesta ja riippumattomuudesta ja selkeästä työnjaosta poliittisen johdon ja virkajohdon välillä. Periaatteet sisältävät julkisen johtamisen yhteisen arvoperustan, etiikan ja julkisen johtamisen erityispiirteet sekä keskeiset suositukset siitä, mikä on johtajien tavoitteena oleva asema, rooli ja toiminta suhteessa poliittisiin johtajiin, kansalaisiin, henkilöstöön ja sidosryhmiin.

Tässä selvityksessä pyritään Helsingin kaupungin operatiivisen johtamisen vahvistamisen myötä selkiyttämään virkavalmistelun ja päätöksenteon työnjakoa. Valtion johtamisen kehittämisen hankkeessa halutaan kiinnittää huomiota samoihin asioihin: johtamisen laatuun, virkajohdon riippumattomuuteen ja selkeään työnjakoon poliittisen johdon ja virkajohdon välillä.

5. Kaupunkistrategia ja yhteinen tavoiteasetanta

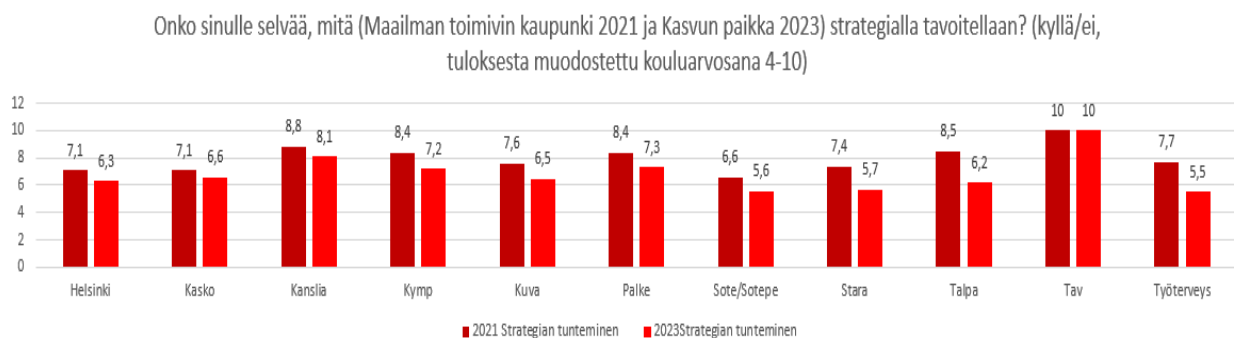
Helsingin kaupungin toimintaa ohjaa valtuustokausittain laadittava kaupunkistrategia. Kuntalain 37§ mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista vähintään neljän vuoden välein. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

Vuosien 2017–2021 valtuustokauden strategian nimi oli Maailman toimivin kaupunki ja nykyinen Helsingin kaupunkistrategia on nimeltään Kasvun paikka 2021–2025.

Sekä viranhaltijajohdon että apulaispormestarien haastatteluissa tuli esiin, että kaksi kertaa uuden johtamisjärjestelmän aikana toteutettu strategiaprosessi on ollut tärkein kaupungin palvelutoimintaa yhteen hitsaava voima. Mielekkyyden kokemusta omaan työhön on saatu jaetusta tulevaisuuskuvasta. Kaupungin strategia on auttanut yhteistyön rakentamista strategisen innostuksen myötä. Apulaispormestarit kokivat, että heillä on iso rooli sekä strategian muotoilussa että sen toimeenpanossa eri toimialoilla lautakuntatyöskentelyn kautta.

Tuoreen joulukuussa 2023 julkaistun Fiilari-henkilöstökyselyn perusteella kaupunkistrategian tuntemus henkilöstön keskuudessa on laskenut kuluneella valtuustokaudella. Kun 52 % vastaajista vuonna 2021 tunsivat Maailman toimivin kaupunki -strategian, Kasvun paikka -strategian tavoitteet tuntee 38 % vastaajista. Kyselyyn vastasi 69 % kaupungin henkilöstöstä eli 23 315 vastaajaa.

Kun kaupunkistrategian tuntemuksen keskiarvotuloksia tarkastelee toimialoitain, strategian tuntemus on laskenut kaikilla toimialoilla ja liikelaitoksissa.



Kaupunkistrategia ohjaa operatiivisen toiminnan tavoitteiden asettamista. Tavoitteet asetetaan organisaatiolle henkilökohtaisten ja ryhmässä käytävien kehityskeskusteluiden kautta, joita Helsingin kaupungissa kutsutaan onnistumiskeskusteluiksi. Fiilari-kyselyn mukaan strategian tuntemus oli parempi sillä osalla henkilöstöä, joka oli käynyt onnistumiskeskustelut (kouluarvosana 6,6) kuin henkilöstöllä, joka ei ollut käynyt keskustelua (kouluarvosana 5,3). Lähesihenkilöiden strategian ymmärryksen keskiarvo oli 7,4, päälliköillä 8,3 ja johtajilla 8,9 eli mitä korkeammalle johtamisen portaalla edetään, sitä selkeämmin ymmärretään mitä kaupungin strategialla tavoitellaan. Toisaalta Fiilarissa oli erinomaiset tulokset siinä, että omat tavoitteet olivat hyvin tiedossa.

5.1. Johdon tavoitteiden asettamisella voidaan vauhdittaa kaupunkiyhteistä johtamista

Kaupungin johtoryhmä päätti kesällä 2019, että kaupungin ylimmälle johdolle asetetaan yhteisiä johtamistavoitteita, jotta toimialamuutoksen hyödyt saadaan ulosmitattua nopeammin ja paremmin. Toimialojen sisäinen integraatio oli toimialamuutoksen myötä hyvää vauhtia kehittymässä, mutta toimialojen välinen yhteistyö vaati vielä merkittävää johtamispanosta. Tunnistettiin tarve luoda selkeyttä toimivilla rakenteilla ja prosesseilla sekä uusilla yhteistyömalleilla.

Jotta Helsinki voi toimia tehokkaasti ja tuottaa mahdollisimman hyvää palvelua kaupunkilaisille, sen tulee erityisesti johtamisen kautta vahvistaa kaupunkiyhteistä tekemistä. Vuoden 2020 tavoitteeksi asetettiin vahvan ja yhtenäisen toimintakulttuurin luominen. Haluttiin vahvistaa yksi Helsinki -ajattelua eli ylimmän johdon holistista näkökulmaa ja johtamista kaupunkiyhteisiin asioihin.

Loppukesästä 2019 käynnistettiin toimialajohtajien kanssa yhteisten rajapintojen nykytilakartoitus. Näissä kolmikantakeskusteluissa oli mukana pormestarin lisäksi kansliapäällikkö ja henkilöstöjohtaja. Keskustelun tavoite oli luoda tilannekuva toimialat läpäisevän yhteistyön alueista ja tunnistaa toimialojen välisiä haasteita sekä löytää keinoja niiden ratkaisemiseksi. Myös johtamisen laadun nostaminen oli tavoitteena. Tässä yhteydessä valmentavaa johtamista vietiin prosesseihin niin, että vuoden 2020 alussa kehityskeskustelut nimettiin onnistumiskeskusteluiksi, ja niihin sisällytettiin valmentavat vartti-keskustelut.

Puolivälikeskusteluissa sovittujen tavoitteiden toteutumista arvioitiin kolmikanassa vuoden 2020 onnistumiskeskusteluissa, jossa määriteltiin koko vuodelle tavoitteet toimialajohtajien yhteistyön tiivistämiseksi ja toimialan johtamisen laadun parantamiseksi. Sovittujen onnistumiskeskustelutavoitteiden lisäksi johdolle määriteltiin tulospalkkiokriteerit, jotka koostuivat onnistumiskeskusteluissa sovituista strategisista tavoitteista sekä johtamisen kehittymiseen

liittyvistä tavoitteista: Uudistumisen pulssi -kyselyn ja Kunta10-tutkimuksen valmentavan johtamisen indeksi. Näistä mittareista lisää tuonnempana.

Vuoden 2021 tavoiteasetanta käytiin läpi pormestarin ja toimialajohtajan välillä siten, että kansliapäällikkö kävi onnistumiskeskustelut ja pormestari osallistui toimialajohtajien keskusteluihin. Lisäksi pyrittiin menemään toimialajohtajista seuraavalle tasolle tunnistamaan sekä kaupunkitason että toimialojen välisiä haasteita. Ylimmällä johdolla oli edelleen tulospalkkiokriteerinä johtamisen laatu, esihenkilöiden tulospalkkiotavoitteessa sitä ei enää ollut.

Kasvun paikka -kaupunkistrategia valmistui syksyllä 2021. Siellä henkilöstöasiat ja johtamisen laadun tärkeys tulivat strategisina teemoina selkeästi esiin. Kaupunkiyhteisiä tavoitteita niihin ei vuosittaisessa toiminnan ja talouden suunnittelussa ole asetettu. Henkilöstön saatavuus on erityinen strateginen painopistealue, josta vuonna 2023 tehtiin viides strategiaohjelmaryhmä.

Vuoden 2022 onnistumiskeskustelut käytiin kaupungin johtoryhmän osalta linjaorganisaation mukaisesti kahdestaan kansliapäällikön kanssa. Tavoitteet ylimmälle johdolle muodostuivat pääosin talousarviotavoitteista ja toimialan omasta toiminnasta. Kaupunkiyhteisiä tai toimialojen välisiä tavoitteita ei ollut siinä määrin kuin aikaisemmin. Johtamisen laatuun kiinnitettiin huomioita ylimmän johdon osalta: toimialajohtajien ja Kanslian osastopäälliköiden johtamisen tasoa arvioitiin erillisellä johtamisen kulmakivien kyselyllä, joka tehtiin henkilöstöosaston toimesta ylimmän viranhaltijajohdon suorille alaisille. Tulospalkkiosta luovuttiin vuonna 2022, joten sen kautta kaupunkiyhteisiä tavoitteita organisaatiolla ei myöskään ollut. Jokaisella johtajalla oli omat johtamisen tavoitteensa henkilöstökyselyn tuloksiin pohjautuen. Vuoden 2023 onnistumiskeskusteluissa toimittiin samoin, kansliapäällikkö asetti tavoitteet suorille alaisilleen ja ne olivat pääosin toimiala/kanslia lähtöiset.

Joulukuun 2023 Uudistumisen pulssi -kyselyn tuloksista on nähtävissä (tarkemmin luvussa 5.2.3), että kaupungin eri yksiköiden välinen sujuvan yhteistyön kokemus on laskenut henkilöstön keskuudessa edellisestä mittauksesta. Tämä löydös korreloi sen kanssa, että viime vuosina ylimmällä johdolla ei ollut merkittävässä määrin kaupunkiyhteisiä tavoitteita.

Johtopäätös: *Kaupungin ylimmän johdon tavoiteasetannassa on ollut puutteita, joilla on kerrannaisvaikutuksia. Ensimmäisellä valtuustokaudella painotettiin kaupunkitason yhteistyötä ja -tavoitteita sekä toimialojen välisten ristiriitaisuuksien ratkaisua ja johtamisen laatua. Kuluvalla valtuustokaudella johdon tavoitteet perustuivat pääosin toimialan omiin tavoitteisiin.*

Kun samanaikaisesti myös kaupungin johtoryhmän keskustelun laadun koettiin laskeneen, ei ylimmällä johdolla ollut yhteistä foorumia keskustella

kaupunkitason linjauksista ja ristiriitaisuuksien yhteensovituksista tai viedä toimialoja läpäiseviä tavoitteita yhdessä eteenpäin. Strategiset ohjelmaryhmät perustettiin, jotta poikkihallinnollisia ristiriitaisuuksia päästäisiin ratkaisemaan, mutta siellä ei ollut koko ylin johto edustettuna.

5.2. Johtamisen laatu ja sen kehittyminen

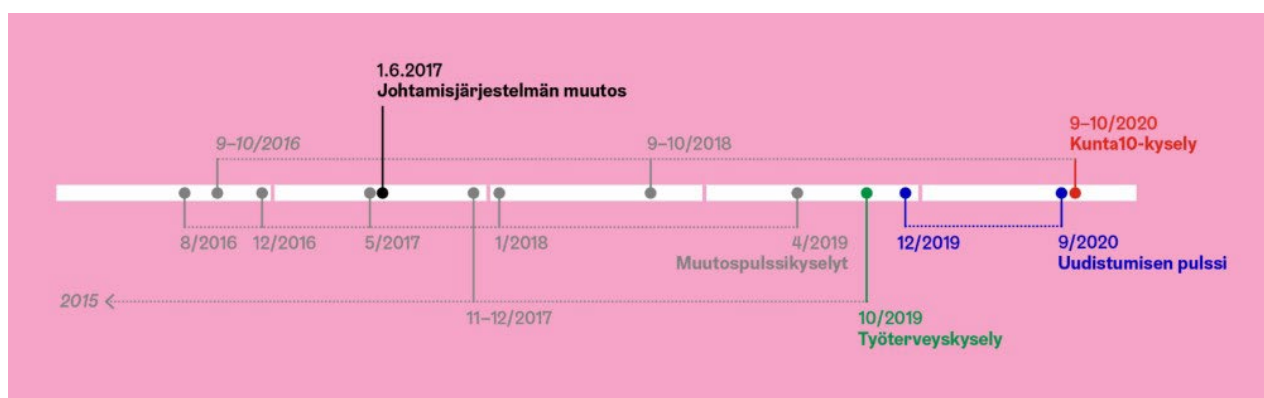
Strategia edellyttää toteutuakseen työnteon kulttuurin uudistamista, jossa hyvällä johtamisella ja dialogilla henkilöstön ja kaupunkilaisten kanssa on tärkeä merkitys.

Tässä osuudessa tarkastellaan kaupungin operatiivisen johtamisen laatutekijöitä ja niiden kehittymistä. Tarkastelu rajataan toimialamallin aikaiseen johtamisen kehittämiseen.

Tarkastelun kohteena ovat ne toimenpiteet, joilla johtamista on haluttu vahvistaa koko kaupungin tasolla sekä miten johtamisen laatua on pyritty mittaamaan. Lopuksi tarkastellaan, miten johtamisen kehittämiseen panostaminen kaupunkitasolla näkyy henkilöstökyselyiden tuloksissa.

5.2.1 Henkilöstökyselyillä on pitkät perinteet

Muutospulssi-kyselyt käynnistettiin kesällä 2016 mittaamaan toimialamuutoksen tuomia hyötyjä organisaation näkökulmasta. Vastaaajina oli otos eri henkilöstöryhmiä eri osista kaupunkiorganisaatiota. Kyselyä tehtiin kevääseen 2019 saakka.



Toimialamuutos johdettiin keskitetysti eikä organisaation rakenteista voitu käydä osallistavaa keskustelua. Yhteistoiminta painottui enemmän viestintään muutoksen etenemisestä ja päätöksistä. Johdon ja esihenkilöiden näkemys johtamisjärjestelmämuutoksesta oli alkuvuosina erityisen kriittinen. Johto ja esihenkilöt ovat avainroolissa muutoksen läpiviennissä, mutta ollessaan itse muutoksen kohteena, ei välttämättä voi samaan aikaan menestyksellisesti johtaa

muutosta. Nämä löydökset käytiin läpi valtuuston puoliväliseminaarissa kesällä 2019, jossa pormestari summeerasi muutospulssin löydökset seuraavasti: ”Johtamisjärjestelmän puolivälitarkastelun lopputulos oli se, että johtamisen merkitys korostuu. Johtajilta on vaadittava enemmän ja työ on aloitettava kaupungin johtoryhmästä”.

5.2.2 Toimenpiteet, joilla johtamisen laatua on pyritty vahvistamaan

Tämän selvityksen yhtenä tavoitteena on selvittää, millaisilla johtamistoimenpiteillä kaupungin toimintakulttuuria kehitetään hallintokulttuurista, jonka vahvuus perustuu päätöksenteon valmisteluun, kohti toimenpänön kannustavia järjestelmiä ja prosesseja.

Toimialat olivat alkaneet kehittää itsenäisesti johtamista toimialamallin käynnistyessä, jokainen omista lähtökohdista käsin. Johtamisen termit ja niiden merkitykset olivat hyvin kirjavat kaupunkitasolla. Kaskossa panostettiin ”vuorovaikutteiseen johtamiseen” ja siellä oli määritelty kolme johtamisen kulmakiveä. Kympeissä johtaminen oli määritelty ”jaetuksi johtajuudeksi”, sitä valmennettiin ja johtamista mitattiin. Sotessa oli määritelty ”uuden johtamisen ydin” ja tehty johtamisen käsikirja sekä mittaristo. Kuvassa esihenkilötyön kehittämisen tavoitteeksi oli määritelty ”tasa-arvoinen ja tasalaatuinen esihenkilötyö läpi toimialan”.

Kaupungin tasolla ei ollut yhteistä kieltä johtamisen kehittämiseen, eikä ollut yhdessä määritelty, millaista johtamista halutaan kaupunkiyhteisesti edistää. Tunnistettiin tarve panostaa yhteiseen johtamisen tahtotilan määrittelyyn, kehittämiseen ja hyvään henkilöstökokemukseen, jotta olemme houkutteleva työnantaja. Lisäksi panostettiin siihen, miten heikkoon johtamiseen puututaan.

Johtamisen määrittelyn tavoitteena oli kehittää kaupungin johtamis- ja toimintakulttuuria siten, että siirytään hallintokulttuurista enemmän toimeenpänön kannustavaan toimintatapaan. Haluttiin parantaa henkilöstökokemusta ja työn tuloksellisuutta siten, että onnistumisista iloitaan ja heikkoihin työsuorituksiin ja tiimien pahoinvointiin puututaan. Tämä edellyttää työkuulttuurin muutosta ja henkilöstöjohtamisen prosessien vahvaa tukea johdolle ja esihenkilöille kulttuuri muutoksen aikaansaamiseksi.

Esihenkilöiden puuttumisen kulttuuria pyrittiin vahvistamaan uudella prosessilla. ”Työn sujuvuus -keskustelut” lanseerattiin sellaisiin tilanteisiin, jossa henkilön työn sujuvuudessa on pulmia. Myös henkilöstölle viestittiin keskustelujen merkityksestä ja missä tilanteissa niitä käydään matalalla kynnyksellä.

Kaupunkitasoisen johtamisen tahtotilaa määriteltiin seuraavasti: ”Johtaja on mahdollistaja, jotta henkilöstö onnistuu työssään. Tavoittelemme tasalaatuista johtamispalvelua, jotta henkilöstökokemus vahvistuu. Johtamisen johtamista tulee vahvistaa ja johtamisen laatu varmistaa kaikessa päivittäisessä tekemisessä, myös rekrytoinneissa.”

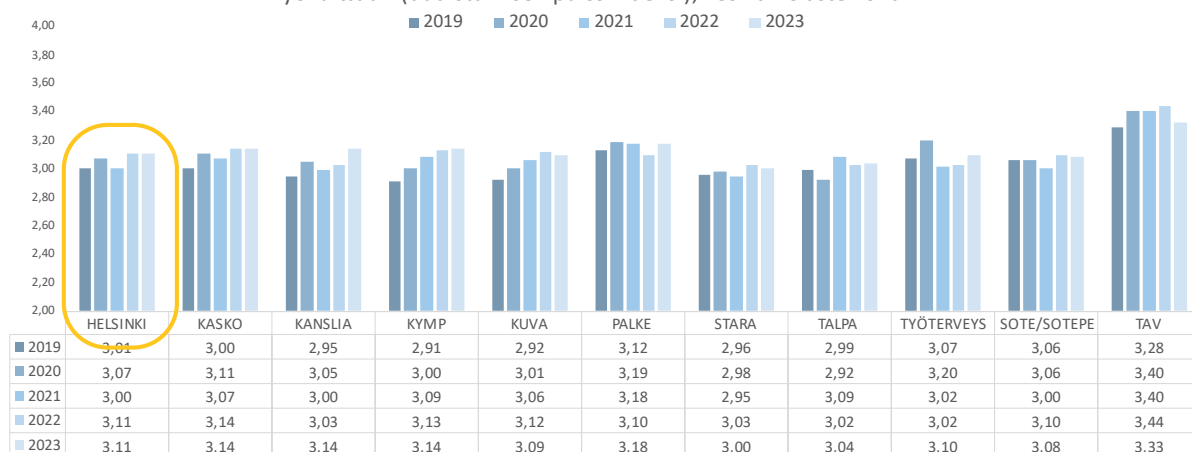
Helsingin kaupunkistrategian oleellisena osana on työkuulttuurin ja johtamisen kehittäminen. Tämän aikaansaaminen edellyttää yhteistä johtamisen kieltä kaupunkitasolla sekä yhteiset kaupunkitason johtamisen tavoitteet, niihin rakennetut koulutukset ja mittarit, jotta kaupungin työkuulttuurin uudistumista johdetaan systemaattisesti ja saman suuntaisesti. Ylintä viranhaltijajohtoa on valmennettu strategisen johtamisen vahvistamiseksi Helsingin kaupungille räätälöidyillä Emba-koulutuksilla vuodesta 2012. Kaupungin oma johtamiskoulutus, joka oli suunnattu keskijohdolle, käynnistyi 2021.

5.2.3 Johtamisen laatumittarit ja niiden kehittyminen henkilöstökyselyiden tuloksissa.

Selvityksessä arvioidaan mahdollisuuksia ja tehdään ehdotuksia liittyen yhteisiin tavoitteisiin pohjaavaan operatiivisen johtamisen vahvistamiseksi. Tässä tarkoituksessa tarkastellaan kaupungin operatiivisen johtamisen laatutekijöitä ja niiden kehittymistä.

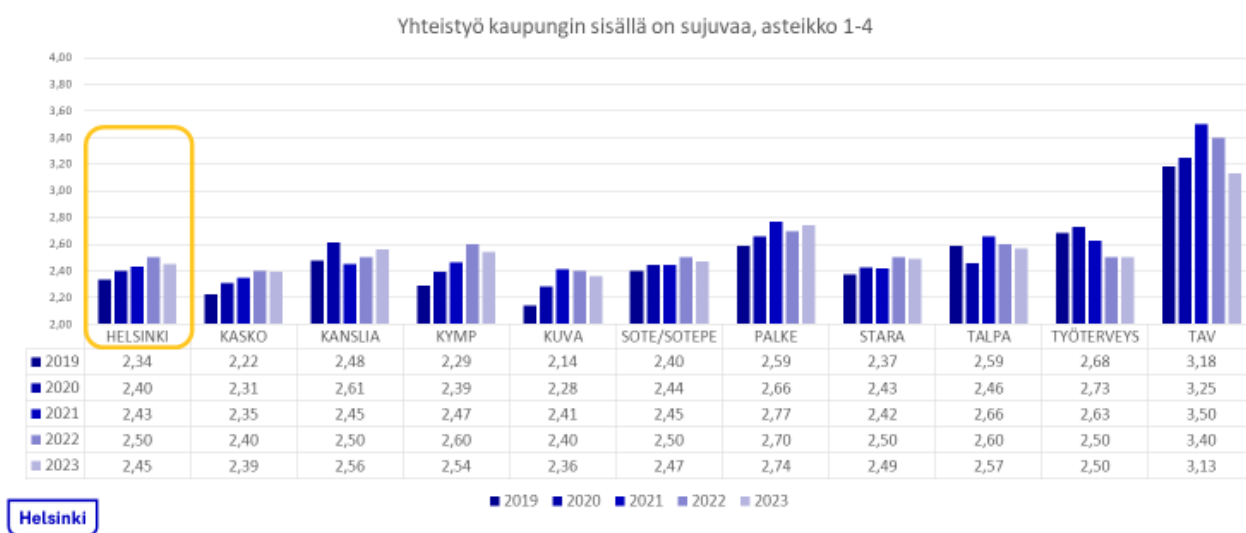
Johtamisen laadullista kehittymistä haluttiin mitata työkuulttuurin uudistamisen 10 kysymyksen pulssimittauksella, joka otettiin käyttöön loppuvuodesta 2019 ja nimettiin **Uudistumisen pulssiksi**. Kysymykset pohjautuivat pääsääntöisesti kaupunginhallituksen 2019 hyväksymiin eettisiin periaatteisiin ja sillä on haluttu mitata strategian suuntaista johtamista ja erityisesti ylimmän ja keskijohdon kykyä uudistaa työkuulttuuria eettisten periaatteiden suuntaan. Kyselyllä haluttiin lisätä henkilöstön tietoisuutta, mitä tavoiteltu työkuulttuuri edellyttää jokaiselta työyhteisön jäseneltä käyttäytymisen tasolla: mitä asioita meidän tulisi yhdessä tehdä enemmän ja mitä asioita vähemmän jatkossa.

Työkuulttuuri (uudistumisen pulssiindeksi), keskiarvo asteikolla 14



Uudistumisen pulssin kokonaistulokset ovat olleet noususuuntaiset, paitsi yksi notkahdus pandemiavuonna 2021. Tulokset vaihtelivat hyvinkin paljon toimialojen ja niiden alayksiköiden välillä. Tiimi- ja organisaatiotason tuloksiin kiinnitettiin ensimmäisellä valtuustokaudella huomiota toimialajohtajien onnistumiskeskusteluissa. Siellä sovittiin kehitystoimenpiteistä, joita toimialajohtajan johdolla tehdään tilanteiden parantamiseksi erityisen huonosti voivissa työyhteisöissä.

Uudistumisen pulssin merkittävin löydös oli, että yhteistyötä ei koettu sujuvaksi kaupungin eri yksiköiden välillä. Kaupungin johtoryhmä halusi vahvistaa yhteistyötä kaikilla tasoilla ja mahdollistaa horisontaalista, toimialarajat ylittävää koordinaatiota. Yhteistyön lisäämiseen kiinnitettiin erityistä huomiota johdon tavoiteasetannassa, ja tulokset sujuvan yhteistyön osalta paranivat seuraavilla mitauskierroksilla aina vuoteen 2022 saakka.

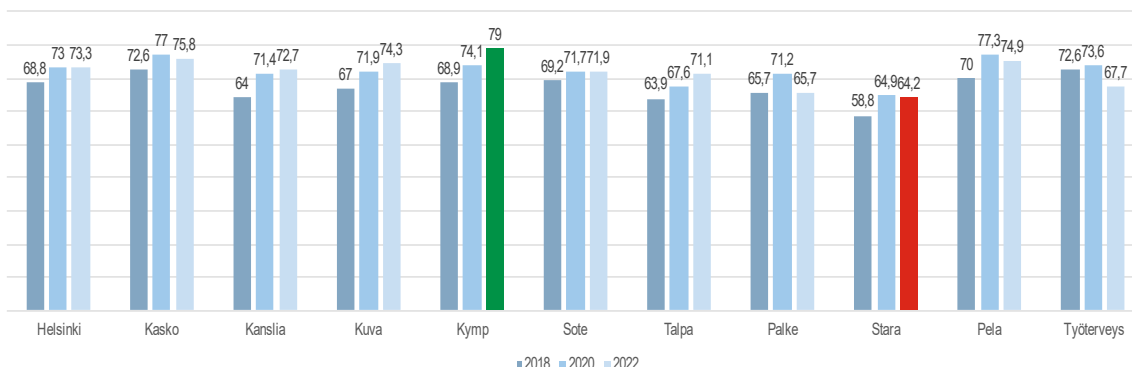


Lähijohtamisen laatua haluttiin parantaa valmentavan johtamisen avulla ja lähijohtamisen laatuun haluttiin kiinnittää huomiota eri keinoin. Toiseksi johtamisen laadun mittariksi määriteltiin syksyllä 2019 Kunta10-tutkimuksen **Valmentavan johtamisen indeksi**.

Selkeitä tuloksia valmentavan johtamisen vahvistumisesta näkyi henkilöstön kokemana Kunta10-henkilöstökyselyissä. Vuodelta 2018 vuoteen 2020 valmentava johtaminen oli parantunut 4,2 prosenttiyksikköä koko kaupungin tasolla. Tämä oli merkittävä parannus, ottaen huomioon että 75 % henkilöstöstä vastasi kyselyyn ja se tehtiin koronavuonna 2020.

Valmentavan johtamisen indeksi on vahvistunut kaikilla toimialoilla, mutta laski liikelaitoksissa seuraavalla mittauskerralla 2022.

Valmentavan johtamisen indeksi-100, 100 paras



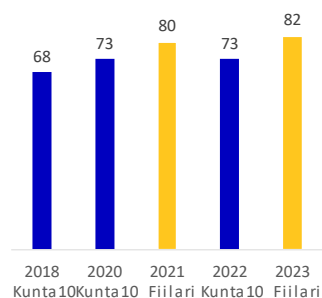
Helsingin kaupunki määritteli ensimmäisen oman kattavan **henkilöstökyselyn, nimeltään Fiilari**. Se otettiin käyttöön vuonna 2021. Myös siinä mitattiin johtamisen laatua sekä valmentavan johtamisen että johtamisen kulmakivien kautta. Uusintamittaus tehtiin syksyllä 2023.

Valmentava johtaminen on kehittynyt myös Fiilarissa hyvään suuntaan. On kuitenkin huomioitava, että Fiilarissa vastataan vain kolmeen väittämään, kun Kunta10-tutkimuksen väittämiä on yhdeksän. Tämän vuoksi mittarit eivät ole yhteismitallisia, mutta antavat kuitenkin uskottavasti näkymän positiivisesti kehityssuunnasta.

Valmentava johtaminen on kehittynyt hyvään suuntaan

- Valmentavan johtamisen tulos on noussut sekä vuoden 2022 Fiilarin mittauksesta, että Kunta10-tuloksista viime vuodelta.
- Tulosta tulkittaessa on huomioitava, että Fiilariin valittiin kolme keskeisintä valmentavan johtamisen kysymystä. Kunta10 tutkimuksessa väittämiä on yhdeksän Fiilarin väittämät:
 - Esihenkilöni kannustaa työyhteisöni jäseniä käyttämään vahvuuksiaan työssä
 - Esihenkilöni kannustaa työyhteisöni jäseniä yhteistyöhön
 - Esihenkilöni antaa työyhteisöni jäsenille riittävästi vapautta ja vastuuta tehtävien suorittamisessa.

Valmentavan johtamisen indeksi, asteikko 1-100



Fiilarissa on mukana 3/9 samaa valmentavan johtamisen väitettä, tulos on suuntaa-antava.

Johtopäätöksenä johtamisen laadun mittareihin liittyen voidaan todeta, että molemmissa henkilöstökyselyissä: sekä Uudistumisen pulssi -kyselyssä että Valmentavan johtamisen indeksissä on ollut vuosi toisensa perään kasvava

trendi. Näiden mittareiden valossa johtamisen kehittämiseen panostaminen koko kaupunkitasolla on näkynyt johtamisen laadun nousuna, mutta eri organisaatioiden välinen eroavaisuus on edelleen suurta.

Henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajat kiinnittivät haastattelussaan huomiota, että johtamisen tasalaatuisuus on tärkeä tavoite henkilöstön tasavertaisen kohtelun vuoksi, mutta sitä ei ole riittävässä määrin pystytty varmistamaan eri organisaatioiden tasolla vaan vaatii vielä kehittämistä.

Tuloksista voisi myös vetää johtopäätöksen, että henkilöstön kokemus yhteistyön sujuvuuden laskusta kaupungin eri yksiköiden välillä korreloi sen kanssa, ettei ylimmälle johdolle ole viime vuosina asetettu yhteisiä johtamiseen liittyviä tavoitteita eikä kaupungin johtamisen käytännöt ja mekanismit ole riittävät.

5.3 Johtamisen kulmakivet ohjaamaan työkuiltuurin uudistamista

Työkuiltuuria tulee jatkuvasti uudistaa, jotta se mahdollistaa kaupungin strategian toteutumisen. Tässä selvityksessä on arvioitu vuonna 2021 käyttöön otettujen kaupungin johtamisen kulmakivien (näkemysellisyys, linjakkuus, innostus ja toimeenpanokyky) toteutumista ylimmän johdon päivittäisjohtamisessa. Näiden kulmakivien avulla voidaan uudistaa sekä johtamista että työkuiltuuria toivottuun suuntaan. Strategisena tavoitteena on rytmin muutos asiakasläh- töiseksi, ketteräksi ja toimeenpaneavaksi työkuiltuuriksi.

Kaupunkitason johtamisen laatu, strateginen johtaminen ja sitä tukevat henkilöjohtamisen käytänteet olivat pääteemana ylimmän johdon strategiaseminaarissa maaliskuussa 2020. Seminaarissa olivat mukana myös toimialojen palvelukokonaisuuksien johtajat, hallintojohtajat ja liikelaitosten toimitusjohtajat.

Tavoitteena oli määrittää johtamisen tahtotila, jotta se olisi entistä jämäkämpää mutta valmentavaa. Tämä edellyttää linjakasta johtamista ja työn sujuvuuden varmistamista kaikilla tasoilla. Työpajakeskustelun kautta haarukoitiin kaupungin johtamisen kulmakivet eli tärkeimmät johtamisosaamiset, joita Helsingin kaupunki haluaa johtamisessaan kehittää. Nämä ovat näkemysellisyys, linjakkuus, innostus ja toimeenpanokyky.

Määrittelyprosessin jälkeen kulmakivet istutettiin sekä koulutuksiin, valmennuksiin, kyselyihin että kaikkiin johtamisen prosesseihin. Käyttöönottoa vauhditettiin sillä, että esihenkilöille tehtiin oma onnistumiskeskustelulomake, jossa heidän suoriutumistansa arvioitiin johtamisen kulmakivien kautta. Esihenkilöiden uusi onnistumiskeskustelu otettiin käyttöön vuoden 2021 alusta.

Johtamisen kulmakivet määrittelevät kaupunkitason johtamisen painopisteet



Näkemyksellisyys

- Rakennan hyvän elämän edellytyksiä **teettisesti ja kestävästi**
- Luon hyvää asiakaskokemusta edistämällä **yhteistyötä läpi kaupunkiyhteisön**
- Ennakoin rohkeasti toimintaympäristön muutosta ja sen **merkitystä asiakkaille**
- Luon työn **merkityksellisyyttä** asettamalla **strategiaan liittyviä tavoitteita** ja valmentamalla niiden saavuttamista

Helsinki



Innostus

- Olen innostunut johtamisesta **palvelutehtävänä** ja luon **innostunutta ilmapiiriä ja työkuultuuria**
- Edistän osallisuuden kokemuksia järkevä **rohkeaan uudistumiseen**
- Mahdollistan **yhteisöohjautuvuuden** ja kannustan luovuuteen
- Olen **läsnä** arjessa ja edistän **avointa vuorovaikutusta**



Linjakkuus

- Johdan **ennakoivasti** ja **johdonmukaisesti**
- Viestin aktiivisesti, **läpinäkyvästi** ja kerron **odotukset** selkeästi
- Organisoin toiminnan tehokkaasti ja **tuloksellisesti**
- **Puutun havaitsemiini epäkohtiin** heti



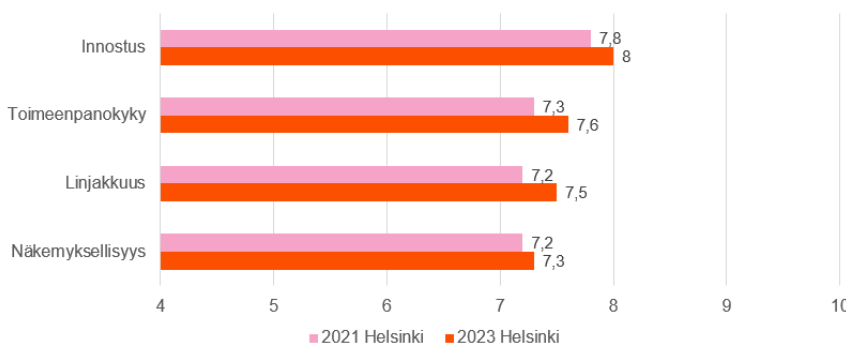
Toimeenpanokyky

- **Mahdollistan onnistumisen** luottamalla ihmisiin ja jakamalla johtajuutta
- Ymmärrän asiakkaan kannalta tärkeimmät prosessit ja varmistan, että ne **toteutetaan laadukkaasti**
- Teen tarvittaessa nopeita **päätöksiä, jotka perustuvat tietoon ja näkemykseen**
- Arvioin saavutettuja tuloksia **helsinkiläisten näkökulmasta**

Tuoreimman Fiilari 2023 -henkilöstökyselyn tuloksissa tulee selkeästi esiin, että lähijohtamisen laatu oli johtamisen kulmakivien osalta vahvistunut kaikissa osa-alueissa vuoden 2021 lähtömittaukseen verrattuna. Erityisen hyvää nousua oli nähtävissä sekä toimeenpanokyvyn että linjakkuuden kysymyksissä.

Johtamisen kulmakivien tulos on parantunut jokaisella osa-alueella

Neljän kulmakiven tuloksen muutos vuosina 2021 ja 2023, kouluarvosana asteikko 4-10



7,6

(Fiilari 2021 tulos: 7,4)

Johtopäätös: Henkilöstötutkimusten valossa näyttää siltä, että panostukset johtamisen kehittämiseen ovat saattaneet tuottaa tulosta ja näitä kannattaa jatkaa.

6. Viranhaltijajohdon näkemykset yhteisen johtamisen parantamiseen 2023

Sähköisen kyselyn kautta pyrittiin keräämään laajalta kaupungin ylimmän viranhaltijajohdon joukolta näkemyksiä siihen, miten vahvistamme kaupungin johtavien viranhaltijoiden yhteistä johtamista ja päätöksenteon yhteisvalmistelua sekä miten voisimme paremmin tukea päätöksenteon toimeenpanoa läpi kaupunkiorganisaation.

Sähköisessä kyselyssä kartoitettiin aikaisempien selvitysten keskeisimpien tulosten merkittävyyttä tällä hetkellä. Kysely lähetettiin 43 viranhaltijalle, joista 36 vastasi (vastausprosentti 84). Toimialojen otos oli 24, joista kaksi jätti vastaamatta (92 %). Kanslialaisia otoksessa oli 19, joista viisi jätti vastaamatta (74 %). Korkeasta vastausprosentista huolimatta vastaajamäärät ovat kuitenkin pieniä toimialojen välisten mahdollisten erojen selvittämiseksi. Tässä esityksessä tuloksia tarkastellaan vain kaupungin tasolla, toimialaeroihin ei syvennytä tarkemmin. Vastauksia avokysymyksiin tuli 60 sivua.

Vastanneiden mielestä useat aiempien selvitysten havainnot ovat edelleen tärkeitä. Seuraavassa käydään läpi tarkemmalla tasolla kyselyn löydökset.

6.1. Viranhaltijajohdon priorisoimat, kehittämistä vaativat asiat

Haastattelija keräsi vanhojen selvitysten löydökset ja pyysi haastattellessaan ylintä viranhaltijajohtoa priorisoimaan vanhojen selvitysten löydösten merkittävyyden tällä hetkellä. Haastattelujen perusteella sähköiseen kyselyyn valikoituivat tässä luvussa kuvatut seuraavat teemat.

Sähköisessä kyselyssä pyydettiin vastaajia arviomaan seuraavien aiempien löydösten paikkansapitävyys kyselyn hetkellä:

6.1.1. Johtamisen roolit ja areenat tulee selkeyttää

2017–2021 tehdyn arviointikokonaisuuden perusteella todettiin, että kansliapäällikön ja pormestarin työnjako operatiivisessa johtamisessa edellyttää selkeyttämistä. Lisäksi tunnistettiin että valta- ja vastuusuhteissa on epäselvyyksiä, sekä henkilöriippuvuus sekä vaalikausiin kytkeytyvän lyhytjänteisyyden lisääntyminen. Nyt tehdyn selvityksen pohjalta vastaajista piti asiaa erittäin merkittävänä ja pikaista korjausta vaativana 29 % tai merkittävänä 66 %. Vain 6 % mielestä asialla on vähäinen merkitys. Haastatteluissa ja kyselyn tuloksissa vahvistui, että sekä kansliapäällikön roolissa että pormestarin ja kansliapäällikön työnjaossa on edelleen tarkennettavaa.

Valta- ja vastuusuhteisen epäselvyys



”On epäselvää, missä asioissa kansliapäällikkö johtaa toimintaa ja milloin pormestari.”

”Valmistelua ja operatiivista toimintaa ohjaavat apulaispormestarit ja pormestari omiin suuntiinsa. On jäänyt epäselväksi, missä ristiriitaisuuksia sovitetaan, vai jääkö virkakunnan rooliksi aina valita, mihin suuntaan epäonnistua.”

”Kaupungin johtoryhmän suhde varsinaiseen päätösvalmisteluun eri tasoilla on epäselvä.”

Johtamisen roolit ja areenat tulisi selkeyttää: hierarkkiset siilot sekä epäselvyydet viranhaltijoiden oman vastualueen ja toimialat ylittävän valmistelun johtamisen tilanteissa haastavat edelleen yhteistyötä. Vastaajista 54 % piti tätä asiaa erittäin merkittävänä ja pikaisia toimia edellyttävänä, 28 % merkittävänä. Vähäinen merkitys 17 % vastaajista. Vastaajien mielestä sellaisissa tilanteissa, joissa asian valmistelu koskee useaa toimialaa tai Kansliaa, valmistelun johtamisroolit ovat edelleen epäselvät.

Johtamisen areenoiden määrittely



”Joissakin tilanteissa tuntuu hämärtyvät johtoryhmän ja erilaisten ohjausryhmien päätäntävalta – näillä ryhmillä ei ole virallisesti päätösvaltaa, mutta yhdessä tekemisen kannalta on tärkeää, että sitoudutaan yhteisiin linjauksiin.”

”Tarvitaan operatiivinen virkajohdon johtoryhmä ja sitä tukeva toimintamalli. Päivitetyn operatiivisen johtamisjärjestelmän synnyttämisessä vanhojen ohjaus- ja koordinaatorakenteiden siivoaminen tärkeää.”

Kaupungin tulisi määritellä keskeiset ylimmän vallankäytön ja johtamisen areenat: kaupungin johtoryhmien ja muiden strategisten työryhmien foorumeiden rooli kaupungin johtamisessa. Vastaajista 11 % koki, että tämä asia on erittäin merkittävä ja vaatii pikaisia korjaustoimenpiteitä, 64 % piti asiaa merkittävänä ja 25 % mielestä asialla oli vain vähäinen merkitys.

Kaupunkiyhteisen valmistelun roolien epäselvyys



”Tällä hetkellä kaupungissa on useita ohjaus- ja johtoryhmiä, joilla ei kuitenkaan ole suoraa päätösvaltaa asioihin [...] Rakenteet pitäisi miettiä siten, että ryhmien puheenjohtajat voivat esitellä päätösehdotukset selkeästi kaupungin johtoryhmälle, jonka jälkeen päättäjä voi tehdä päätöksen.”

”Toimialamalli yhdistyy aiempaan virastokulttuuriin ja -johtamiseen sekä ajan saatossa syntyneisiin irrallisiin johtamis- ja koordinaatorakenteisiin. Vanhat hajautuneet ja lukuisiin erillisiin verkostoihin pohjautuvat johtamiskäytännöt tulisi korvata yhteisellä virkajohdon johtamisrakenteella kaupunki- ja toimialatasolla.”

Yhteenvedon todettakoon yllä olevien väitteiden osalta, että valta- ja vastuusuhteiden epäselvyydestä oltiin eniten yhtä mieltä, lähes kaikki pitivät asiaa tärkeänä. Tästä huolimatta johtamisrakenteiden määrittelyä pidettiin pikaisia toimenpiteitä vaativana asiana. Valtasuhteet ovat lähes kaikkien mielestä epäselviä, mihin tilanteeseen tietenkin kriittisenä pidetyn määrittelyn toivotaan tuovan parannusta.

6.1.2. Toimialojen välinen yhteistyö vaatii pysyvämpiä rakenteita

Kaupungin toimintatapoja tulisi kehittää rakentamalla toimivia koordinaatiomekanismeja sellaisille operatiivisille keskinäisriippuvuuksille, jotka ovat jo nyt olemassa ja kriittisiä kaupungin palvelutoiminnassa. Vastaajista 8 % piti asiaa erittäin merkittävänä ja pikaista korjausta vaativana, 67 % merkittävänä ja 25 % näki asian merkityksen vähäisenä.

Viranhaltijajohto vahvasti haastatteluissa ja kyselyssä, että toimialojen välinen yhteistyö on parantunut kuuden vuoden aikana, mutta yhteistyöstä puuttuvat edelleen selkeät rakenteet, joten ne ovat liian henkilöriippuvaisia.

Toimialojen välisen yhteistyön rakenteiden puuttuminen



”Tarvittaisiin selkeät rakenteet, täsmällisesti määritellyt yhteistyön pisteet, vuosittaiset yhteiset tavoitteet ja yksi selkeä tiedolla johtamisen paikka, josta löytyy meneillä olevat asiat, jotta ei poukkoilla monelta suunnalta samaan asiaan.”

”Kyllä meillä on oikein toimivia yhteistyörakenteita, mutta jos näkemykset eroavat strategisesti merkittävässä asioissa, sitä pidetään helposti yhteistyökyvyttömyytenä. Jos et ole samaa mieltä kanssamme, olet yhteistyökyvytön.”

Hankenin selvityksessä todettiin, että strategisen ohjauksen merkitys on kasvanut, myös vanhat ohjausmekanismit ovat kuitenkin säilyneet. Toimialat kohtaavat useammasta suunnasta tulevaa ohjausta ja eri ohjausmekanismit tuottavat myös ristiriitaisia signaaleja. Tätä asiaa piti 17 % erittäin merkittävänä, 49 % merkittävänä ja 31 % mielestä sillä oli vähäinen merkitys.

Strategian toimeenpanon käytäntöjen kehittäminen



”Verkostomainen tai matriisimainen toiminta on vaikeaa, kun budjetti ja toimivaltuudet on rakennettu linjaorganisaation mukaisesti.”

”Strategian, toiminnan ja talouden suunnitteluvaiheessa yhteistä johtamista tulee lisätä. Nyt kaupunkiyhteinen johtaminen perustuu liikaa yksittäisten asioiden kontrollointiin sekä irrallisiin tavoitteisiin talousraamin puitteissa.”

Neljä viidestä vastaajasta koki, että toimialojen välisissä yhteistyörakenteissa on edelleen puutteita. Kuitenkin vain muutama vastaaja piti asiaa erittäin merkittävänä. Kun tiedusteltiin strategisen ohjauksen merkitystä suhteessa vanhoihin ohjausmekanismeihin, kriittisten arvioiden määrä oli suurempi. Tässä kohdassa vastaukset kuitenkin hajosivat hieman enemmän. Kolmannes vastaajista ei pitänyt asiaa kovinkaan merkittävänä.

6.1.3. Kanslian ja toimialojen välisen työjaon selkeytys

Kaupunginkanslian sekä toimialojen tukiprosesseja tulee edelleen kehittää ja arvioida kaupunkiyhteisten poikittaisten prosessien suhdetta toimialaprosesseihin. Tämän asia oli erittäin merkittävä 31 %:n ja merkittävä 52 %:n mielestä. Vähäiseksi tai ei lainkaan merkittäväksi tämän koki kuitenkin noin viidesosa vastaajista. Kanslian ja toimialojen välinen jännite tuli esiin myös haastatteluissa. Useammalle haastateltavalle oli jäänyt epäselväksi mikä on Kanslian rooli suhteessa toimialoihin.

Kaupunginkanslian ja toimialojen tukiprosesseja tulee kehittää



”Kanslialla on vielä aika pitkä matka rooliin, jossa sen toimintoja mielletäisi palvelutoiminnassa tukiprosesseiksi.”

”Toimialojen ja Kanslian ylimmän viranhaltijajohdon yhteistä johtamista ja luottamusta on hyvä vahvistaa säännöllisillä seminaareilla. Pormestaristo on tällä hetkellä läsnä ns. kaikilla kaupunkitason isoilla foorumeilla, se varmasti vaikuttaa niiden luonteeseen ja voi heikentää viranhaltijajohdon keskinäisen luottamuksen rakentamista toimialojen

yli.

Strategian toimeenpanoon liittyviä käytäntöjä tulisi kehittää aiempaa osallistuvammiksi ja vuorovaikutteisemmiksi. Selvityksen perusteella strategian tavoitteisiin ja odotuksiin liittyvää dialogia kaupungin eri organisaatiossa kannattaa vahvistaa. Vastaajista 43 % piti asian merkitystä vähäisenä, 40 % merkittävänä ja 17 % erittäin merkittävänä. Kuvulla strategiakaudella tehdyt toimenpiteet yhteisen dialogin lisäämiseksi kokoamalla strategian tavoitteiden toteutumiseen liittyviä onnistumisia, haasteita ja riskejä ei vielä näy laajemmin ja vaatii edelleen kehittämistä.

Strategian toimeenpanon käytäntöjen kehittäminen



”Akuutein haaste on strategisten tavoitteiden pilkkominen seurattaviksi ja toimeenpantaviksi vuositavoitteiksi sekä talouden ja toiminnan suunnitteluun liittyvien oletusten tuominen läpinäkyväksi.”

”Strategian täytäntöönpanoon liittyen toimialalla keskustellaan paljon, mutta toimialan ja Kanslian välillä pitäisi keskustella enemmän.”

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Kanslian rooliin liittyvissä kysymyksissä näkemykset jossain määrin erosivat toisistaan. Asian merkitys koettiin kyselyssä 42 % mielestä vähäiseksi ja 40 % merkittäväksi. Hajonta heijastelee varmasti palvelu- ja yleisjohton erilaisia odotuksia ja tarpeita kaupunkistrategialle. Sen sijaan Kanslian ja toimialojen tukiprosessien kehittämistä pidettiin merkittävänä asiana ja noin kolmannes vastaajista piti tähän puuttumista kiireellisenä.

6.1.4. Johtaminen ja esihenkilötyö vaatii pitkäjänteistä kehittämistä

Aikaisemmissa tutkimuksissa esiin tullut kaupungin organisaatiokulttuuri, jossa on runsaasti esittelyä ja valmistelua, vähemmän toteutusta ja toimeenpanoa. Tämän kysymyksen kohdalla vastaukset hajaantuivat eniten: 33 % piti asiaa erittäin merkittävänä, 42 % merkittävänä ja 25 % näki asian merkityksen vähäisenä. Kaupungin tulisi määrätietoisesti pyrkiä toimeenpanokykyä parantamiseen rakenteiden, osaamisen, ohjauksen ja johtamisen keinoin Hankenin suositusten mukaisesti.

Esittelyä ja valmistelua vs. toteutusta ja toimeenpanoa



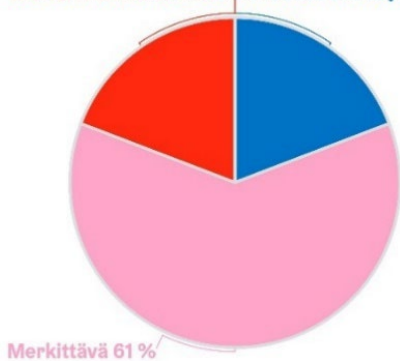
”Toimeenpanokykyä vaikeuttaa se, että ohjelmia tai vastaavia sekä erityyppisiä ohjaus-, johto- ja työryhmiä on liikaa. Niissä päätettyjen toimenpiteiden suuri määrä todennäköisesti vaikeuttaa toimeenpanokykyä, kun ei oikein tiedä, mikä on kaikkein tärkeintä ja mihin ehdottomasti tulee keskittyä.”

”Kaupunkiorganisaation perinne on valmistelu- ja päätöksenteko-organisaatio, joka välttää virheitä.”

Kysyttäessä viranhaltijajohdon kantaa väitteeseen: ”muutosten jatkuva johtaminen ja muutosten seuranta ei ole vielä vahva osa kaupungin johdon tai esihenkilöstön identiteettiä, ja tämä asia vaatii kehittämistä”, vastaajista 61 % piti asiaa merkittävänä ja 19 % erittäin merkittävänä. Vastaajista 19 % oli sitä mieltä, että asian merkitys on vähäinen ja kaikki vastaajat tässä kategoriassa olivat toimialoilta. Haastattelussa nostettiin esiin, että kaupunkiyhteiselle johtamiselle ja muutosten seurannalle ei ole tällä hetkellä selkeää foorumia, koska kaupungin johtoryhmässä ei käydä tämänkaltaista keskustelua

Muutosten johtaminen ja seuranta

Erittäin merkittävä 19 % Vähäinen merkitys 19 %



”Jos halutaan muutosta, tulee muutos osata myös resursoida siten, että muutos voidaan tehdä todeksi hyvällä muutosjohtamisella ja samalla pitää osata myös luopua jostakin”

”Me palvelukokonaisuuksien johtajat viedään omalta osaltamme muutoksia eteenpäin, joita olemme tunnistaneeet oman toiminnan kehittämisessä, samalla on erinäisiä kaupunkitasoisia hankkeita, joita pudotellaan yksitellen ja odotetaan meidän sitoutuvan viemään ne läpi.”

Erytisen suurta huolta kannettiin esihenkilöiden hallintoon ja raportointiin liittyvän työkuorman lisääntymisestä ja sen ratkaisuun toivottiin helpotusta mm. digitalisaatiosta ja robotiikan paremmasta hyödyntämisestä hallinnollisissa asioissa. Vastaajista 51 % koki, että asia on erittäin merkittävä ja edellyttää pikaisia toimenpiteitä, 34 % koki asian merkittävänä ja 14 %:lle asialla oli vähäinen merkitys.

Esihenkilöiden työkuorma hallinnossa ja raportoinnissa

Vähäinen merkitys 14 %



”Kaupungilla on taipumus siirtää yksittäisiä tehtäviä esihenkilöille, joilla ei ole aikaa eikä osaamista asioiden hoitamiseen. Asiat myös toistuvat niin harvoin, että niihin ei myöskään muodostu rutiinia.”

”Hallinnollinen taakka tällä hetkellä kohtuuton, järjestelmät epäintuitiivisia ja vaativat paljon pienten asioiden muistamista.”

”Esihenkilötyön tukea tulisi pystyä kehittämään voimakkaasti”

Esihenkilöiden hallintoon ja raportointiin liittyvän työkuorman lisääntymisestä oltiin melko lailla yksimielisiä. Erittäin merkittävänä eli kiireellisiä toimenpiteitä vaativana tätä asiaa piti puolet vastaajista. Kun taas kaupungin organisaatiokulttuuria kuvaavassa kysymyksessä neljännes vastaajista ei pitänyt asiaa kovin merkittävänä, ja lähes kaikki näistä vastaajista edustivat jotain toimialaa. Vastaavalla tavalla kaikki ne vastaajat, jotka eivät kokeneet, että muutosten johtaminen ja seuranta vaatisivat erityistä kehittämistä, olivat toimialoilta.

6.1.5. Tietojohtamisessa puutteita ja digitaalisuuden kehitysvetka merkittävä

Viranhaltijajohto nosti suurimmaksi haasteeksi, että tietojärjestelmät ovat puutteellisia ja tiedon yhdistelyssä ja keräämisessä tehdään edelleen liian paljon manuaalista työtä. Tietojärjestelmien puutteellisuuden koki kriittiseksi 64 % ja yli puolet vastaajista pitivät erittäin merkittävänä analytiikkaan ja raportointiin liittyviä ongelmia. Osuudet olivat koko kyselyn suurimmat. Merkittäväksi asian koki 33 % ja vähäiseksi 3 %. Haastattelussa tuli esiin, että digitalisaatiohankkeiden koettiin epäonnistuvan yksi toisensa jälkeen ja asiat ei ole kenenkään hallussa.

Puutteelliset tietojärjestelmät



tien.”

”Tietojärjestelmät ovat lisääntyneet jokaisen päivittäisessä työssä. Se ei tarkoita sitä, että hallintoluonteiset työt pitäisi siirtää jollekin toiselle, tärkeämpää on lisätä järjestelmien käytettävyyttä.”

”Kaupunkiyhteisten prosessien (talous, HR, asianhallinta) kehittäminen digitalisaatiota hyödyntäen on välttämätöntä”

”Järjestelmien ja tietovirtojen hallittu kehittäminen on iso mutta kriittisen tärkeä työ, ja se pitää tehdä pala kerrallaan tiedon eheydestä ja tietoturvasta huolehtien.”

Analytiikka ja raportointi eivät vastaa päätöksenteon tarpeisiin, enemmän tulisi kiinnittää huomiota tiedon analytiikka- ja raportointipalvelujen kehittämiseen. Vastaajista 56 % piti asiaa erittäin merkittävänä ja 44 % merkittävänä. Sekä haastatteluissa että kyselyssä tämän asian kuntoon saattamisessa oltiin vahvasti yksimielisiä.

Analytiikka ja raportointi eivät vastaa tarpeita



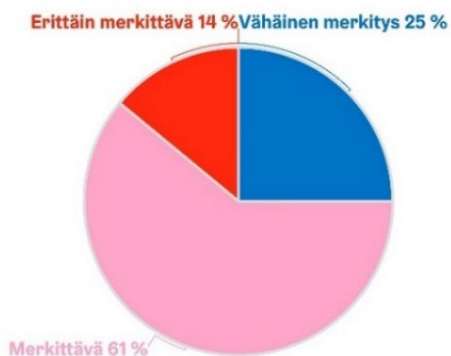
”Pelkkä raakadata ei yleensä auta vaan sitä pitää analysoida ja työstää johtoa hyödyttävään muotoon, mihin ei ole käytännössä resursseja, jos kaikki aika menee tietojen keräämiseen lukuisista eri järjestelmistä.”

”Johtaminen on työlästä ja suunnittaminen ja tavoiteasetanta mahdotonta, jos ei tiedä tunnuslukujaan.”

”Ollaanko valmiita syöttämään alkupään tietoa systemaattisesti ja rakenteisesti alusta lähtien, jolloin raportointi onnistuu”

Kaupungin operatiivisessa johtamisessa on tiedon hyödyntämiseen liittyvää osaamisvajetta. Vastaajista 61 % piti asiaa merkittävänä, 25 % näki asian merkityksen vähäisenä ja vain 14 % piti erittäin merkittävänä ja pikaisia toimia vaativana asiana. Analytiikkaa ja raportointia on kehitetty, mutta se ei edelleenkään vastaa riittävästi päätöksenteon tarpeisiin. Tiedon hyödyntämiseen liittyen osaamista merkittävämpää ovat yhteiset tavoitteet ja toimintamallit.

Johtamisessa on tiedon hyödyntämiseen liittyvää osaamisvajetta



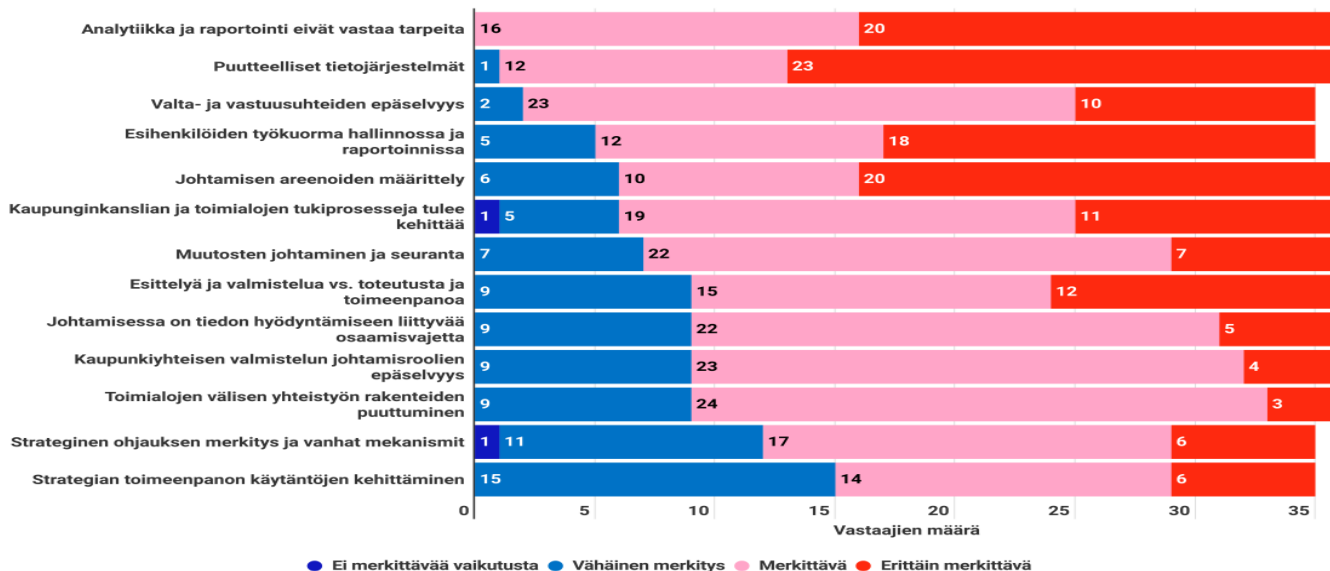
”Tieto ei riitä, pitää olla myös ymmärrys tiedon osoittaman muutoksen juurisyistä, joihin vaikuttamalla muutosta voidaan oikeista. Johtamisen mittaristoja (Kpi) en ole nähnyt käytettävän.”

”Usein omien työtapojen muuttaminen koetaan niin vaikeaksi, ettei tiedon hyödyntämiseksi tarvittavaa pitkäa ja raskasta polkua haluta käydä.”

Tietojärjestelmien puutteellisuudesta ja analytiikan ja raportoinnin laadusta tarpeisiin nähden oltiin lähestulkoon yksimielisiä. Vaikka suurin osa vastaajista piti merkittävänä kaikkia näitä kolmea teemaa, neljännes vastaajista ei pitänyt osaamisvajetta kovin merkittävänä ongelmana.

Sähköisen kyselyn tuloksista nousee esiin merkittävyyden mukaan neljä laajempaa teemaa, joihin pitäisi kiireellisesti puuttua: 1) Raportointi, tietojärjestelmät ja tiedon hyödyntäminen 2) Johtamisrakenteet ja valtasuhteiden epäselvyys 3) Johtamisen areenat 4) Esihenkilöiden kuormitus. Näitä asioita tullaan tarkastelemaan kattavasti luvussa 7 suositukset.

Kysytyt asiat merkittävyyden mukaan



6.2. Johtoryhmän haastattelujen perusteella muodostuneet avoimet kysymykset uudistamisen tarpeista

Kaupungin johtoryhmän haastatteluiden perusteella muodostui kuva seuraavista asioista, joita kaupungin ylin viranhaltijajohto haluaa uudistaa. Näihin asioihin liittyen sähköisessä kyselyssä 43:ta viranhaltijajohdon edustajalta pyydettiin avoimilla kysymyksillä näkemyksiä kehittämisen alueista ja tavoista.

1. **Haluamme vahvistaa johdon kykyä yhdessä johtaa koko kaupunkia.** Viranhaltijajohdolta pyydettiin ehdotuksia, miten he uudistaisivat johtamisen toimintatapoja, jotta luomme yhteisen näkökulman ja suunnan johtamiselle ja yhteistyölle.
2. **Haluamme vahvistaa yhteisvalmistelua ja toimeenpanokykyä toimialarajat ylittävien tavoitteiden saavuttamiseksi.** Vastaajilta pyydettiin ehdotuksia uudistuksista, joita he tekisivät, jotta koko kaupunkia läpäisevät tavoitteet (esim. segregaatoinn ehkäisy ja hiilineutraali Helsinki) saataisiin toimeenpantua paremmin.
3. **Haluamme vahvistaa yhteistyötä Kanslian ja toimialojen välillä:** millä tavoin koordinaatiota ja ohjausta Kanslian suunnalta tulisi kehittää niin, että palvelut paranevat, päällekkäinen työ vähenee ja työnjaot saadaan optimoitua
4. **Kaupungin johtamisen periaatteet** on kiteytetty johtamisen kulmakiviksi (näkemysellisyys, linjakkuus, innostus ja toimeenpanokyky). Johtamisen kulmakivien juurtumista toimialojen toimintaan selvitetiin myös sähköisessä

kyselyssä. Onko kaupungin ylimmän johdon toimintatavoissa ja käytännöissä jotakin sellaista, mikä vaikeuttaa kulmakivien toteuttamista arjen johtamisessa.

5. **Puuttumattomuuden kulttuuri**, jos sellaista ilmenee, lähtee johdosta ja läpäisee koko organisaation. Kaupunkiyhteisen johtamisen vaikuttavuuden vahvistamiseksi esihenkilöille ja johtajille on haluttu tarjota työkaluja hankaliin asioihin puuttumiseen matalalla kynnyksellä. Selvityksessä kysyttiin viranhaltijajohdolta, mihin suuntaan tilanne on puuttumisen suhteen organisaatiossasi kehittynyt ja millaista tukea he tarvitsisivat vaikeiden ongelmien ratkaisuun.
6. **Haluamme vahvistaa tietoon ja yhteiseen tilannekuvaan perustuvaa päätöksentekoa**. Viranhaltijajohtoa pyydettiin miettimään keinoja, miten johtamisessa tietoa ja sen tulkintaa hyödynnettäisiin paremmin päätöksenteon tukena ja johtamisen välineenä.

36 viranhaltijajohdon edustajaa kertoi näkemyksiään ja antoi ehdotuksia, miten johtamisjärjestelmän toimintatapoja voisi kehittää. Näitä konkreettisia ehdotuksia tullaan käsittelemään osana suosituksia, joita johtamisjärjestelmän uudistamiseksi tässä selvityksessä tehty.

7. Suositukset

Selvityksen tavoitteena oli tunnistaa tärkeimmät kehittämiskohteet ja -toimet kaupungin ylimmän johdon operatiivisen johtamisen ja toimeenpanokyvyn kannalta. Nämä suositukset on jaoteltu nopealla aikavälillä toteutettaviin ja pidemmällä aikavälillä tapahtuviin uudistuksiin.

Suositukset pohjautuvat sekä ylimmän viranhaltijajohdon, pormestarikunnan ja henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajien haastatteluihin, että laajemmalle viranhaltijajohdolle tehtyyn sähköiseen kyselyyn. Molemmilla tavoin saatiin arvokasta tietoa siitä, millä toimenpiteillä kaupungin johtamisjärjestelmää voisi kehittää operatiivisen johtamisen osalta ja mikä on asioiden tärkeys ja painoarvo.

Viranhaltijajohdon haastateltavilla oli varsin yhteneväinen näkemys siitä, miten kaupungin kannattaisi uudistaa johtamisen rakenteita ja toimintatapoja sekä mitä sisältöä kaupunkiyhteiseen keskusteluun tarvitaan.

Selvityksen aikana saatu arvokas palaute ja ehdotukset korjaavista toimenpiteistä, joita ylimmän viranhaltijajohdon kannattaisi uudistumisen lähtökohtina tarkastella, on koottu tähän selvitykseen. Selvityksen suositukset rakentuvat niin, että ensin referoidaan selvityksen tavoitetta sekä ratkaisuehdotusta, jota taustoittaa haastateltavilta tullut palaute. Johtopäätösosiossa selvityksen tekijä ottaa kantaa löydöksiin ja esittää niiden pohjalta toimenpidesuosituksia uudistumisen vauhdittamiseksi. Sekä johtopäätökset että toimenpidesuosituksset löytyvät vielä summeerattuna luvusta 8.

7.1. Kehitystoimenpiteet, jotka käynnistetty

Jo haastatteluvaiheessa oli tunnistettavissa sellaisia lyhyen aikavälin kehitystoimenpiteitä, jotka olisi perusteltua käynnistää ennen selvityksen valmistumista. Erityisesti kaupungin ylimmän johdon vastuiden ja toimeenpanovallan jakautumisen epäselvyydet edellyttivät täsmennystä ja pikaisia korjaustoimenpiteitä uudelle seitsemän vuotiskaudelle valittavan kansliapäällikön johtajasopimukseen.

Näitä nopeita korjauksia vaativia toimenpidesuosituksia käsiteltiin loppukesästä silloisen kansliapäällikön ja pormestarin kanssa. Korjaavia toimenpiteitä tehtiin alla oleviin löydöksiin perustuen jo syksyn aikana. Näillä nopeilla uudistuksilla oli merkittäviä vaikutuksia viranhaltijajohdon työskentelyedellytyksiin.

7.1.1. Kansliapäällikön johtajasopimukseen täsmennys operatiivisen johtamisen vastuusta

Kaupungin ylimmän johdon toimivalta- ja vastuusuhteissa on edelleen epäselvyyksiä. Tutkimussuunnitelmassa tavoitteena oli, että selvittäjä arvioi pormestarin ja kansliapäällikön roolien täsmennyksen tarvetta siltä osin, kuin kyse on operatiivisen johtamisen jäntevöittämisestä. Aikaisemmista johtamisjärjestelmäselvityksistä on käynyt ilmi, että työnjako kansliapäällikön ja pormestarin välillä vaatii täsmennystä ja tämä kokemus on edelleen olemassa.

Viranhaltijajohdon haastattelussa tuli esiin, että organisaatiolle on epäselvää, miten kansliapäällikkö ja pormestari toteuttavat rooliaan: millaisesta työnjaosta heidän välillään on sovittu. Viranhaltijajohto koki tärkeäksi, että tulee selkeästi sopia ja viestiä, miten he aikovat yhdessä johtaa kokonaisuutta. Sellaiselle keskustelulle nähtiin tarvetta.

Haastateltavilta tuli näkemys, että pormestarin tulee olla strategisten päätösten johtaja ja kansliapäällikön vastuulla tulisi olla selkeämmin kaupunkiyhteisen valmistelun varmistaminen ja täytäntöönpanon johtaminen. Operatiivisen kokonaisuuden onnistuminen tulisi olla enemmän kansliapäällikön vastuulla. Haastateltavat toivat myös esiin, että kansliapäälliköllä tulisi ylimpänä viranhaltijana olla selkeä johtajan rooli suhteessa omiin suoriin alaisiinsa. Kansliapäällikön tulisi johtaa tätä virka-Helsinkiä ja hänellä pitäisi olla vastuu yhteisten toimintatapojen kehittämisestä ja noudattamisen laadusta. Puutteet operatiivisessa johtamisessa olisivat ensi sijassa kansliapäällikön vastuulla. Jokaisen valtuustokauden alussa ja pormestarin tai kansliapäällikön vaihtumisen yhteydessä tulee sopia rooleista ja vastuista työnjaon suhteen sekä viestiä siitä myös organisaatiolle.

Kaupungin hallintosääntö edellyttää päätöksenteon virkavalmistelun ja poliittisen päätöksenteon pidettävän erillään. Valmistelun ja päätöksenteon erillisyyden varmistaminen on tullut kehityskohtana esiin aikaisemmista selvityksistä. Sitä halutaan myös te-rävöittää valtionhallinnon käynnistämässä johtamisen kehittämisen ryhmässä.

Apulaispormestarien haastattelussa tuli esiin, että asioiden sujuvuus on tärkeää, sillä operatiivisista ongelmista kasvaa helposti poliittisia haasteita. Operatiivisen toiminnan sujuvuus tai sen puutteet näkyvät suoraan kaupunkilaisten palautteessa.

Johtopäätös: *Kansliapäällikölle tulee antaa kokonaisvastuu kaupunkiyhteisen valmistelun laadusta ja täytäntöönpanon johtamisesta. Kansliapäällikön operatiivinen kokonaisvastuu kaupunkitason valmistelun ja kehittämisen laadusta mahdollistaa valmistelun ja päätöksenteon erillisyyttä.*

Kansliapäällikön johtajasopimuksessa on jo sovittu operatiivisen johtamisen periaatteista niin, että ne olisivat riittävän ohjaavia ja kirkastavat kansliapäällikön roolia ja odotuksia tehtävässä suoriutumisen suhteen. Yhteistyön toimivuutta olisi hyvä arvioida säännöllisesti, samalla kun koko johtamisjärjestelmän toimivuudesta keskustellaan.

Suositus kansliapäällikön roolin selkeyttämiseksi, joka toimeenpanossa:

- Kansliapäällikön roolia on täsmennetty johtajasopimuksessa niin, että se selkeyttäisi vastuunjakoja ja toimijuutta operatiivisessa johtamisessa.

Toimet, jotka käynnistetty syksyn 2023 aikana:

Selvityksen aikana ja tähän pohjautuen kansliapäällikön ja pormestarin työnjaon selkeyttämisen toimet käynnistettiin syksyllä 2023. Kansliapäällikön johtajasopimukseen

tehtiin täsmennyksiä roolin osalta seuraavasti: Kansliapäällikkö vastaa kaupungin operatiivisen toiminnan rakentamisesta ja johtamisesta pormestarin kanssa sovitun vastuunjaon mukaisesti. Ellei pormestarin kanssa ole muuta sovittu, kansliapäällikkö vastaa kaupunkiyhteisen virkavalmistelun johtamisesta, laadusta ja toimialat läpäisevien suurien hankkeiden toimeenpanon menestymisestä. Kansliapäälliköllä on vastuu yhteisten toimintatapojen kehittämistä ja noudattamisen laadusta sekä toimialat läpäisevien suurien hankkeiden toimeenpanon menestymisestä. Tehtävässä tulee etsiä ratkaisuja kaupunkiyhteisten hankkeiden ja linjausten aikaansaamiseksi varmistuen kaupunkiyhteisten linjausten toteutuminen.

Kansliapäällikön ja pormestarin välistä työnjakoa tullaan viestimään, kun uudet operatiivisen johtamisen toimintatavat ja foorumit on sovittu.

7.1.2. Muutoshankkeiden läpivientikyvyn varmistaminen

Selvityksessä arvioidaan myös ylimmän viranhaltijajohdon operatiivisen johtamisen rakenteita ja yhteistä tilannekuvaa sekä sitä, kuinka hyvin ne tukevat kaupungin strategian toimeenpanoa ja suurten haasteiden ratkaisemista.

Kaupunkiyhteisten kehitysprojektien johtamisessa ja riskien hallinnassa on tällä hetkellä selkeitä puutteita, koska niille ei ole ylimmän johdon keskustelu- ja seurantaforumia, jossa kokonaisuutta tarkastellaan kattaen kriittisten ja merkittävien hakkeiden tavoitteet, päätöspisteet sekä näiden resurssointi ja priorisointi. Kansliapäällikön päätös muutoshallintamallista syksyllä 2023 on askel oikeaan suuntaan, mutta ei ole riittävä ilman yhteisen säännöllisen tilannekuvan ja operatiivisen johtamisen rakenteita ja prosesseja. Puutteet näkyvät yksittäisten hankkeiden johtamisessa sekä erityisesti kaupungin tilannekuvan synnyttämisessä (kehityssalkkuajattelu) sekä tämän säännöllisestä käsittelystä paitsi eri toiminnoissa yhteisesti kaupungin ylimmässä viranhaltijajohdossa.

Kaupunkistrategiasta johdettujen yhteisten pitkän aikavälin tavoitteiden toimeenpanoa tulee selkeyttää. Strateginen ohjaus sekä operatiivinen toimeenpano tulee selkeämmin pystyä pitämään erillään ilman, että mm. strategian 2021–2025 ohjelmaryhmien kautta tavoitellusta tiivistetystä vuoropuhelusta pormestarikunnan ja ylimmän viranhaltijajohdon välillä tingitään.

Toimialoja läpileikkaava palvelu- ja kehitystoiminta vaatii systemaattista muutosta useissa toiminnoissa samanaikaisesti ja johtamista yhteisten hankkeiden kautta, jossa tarve muuttua kuvataan, vastuutetaan ja resurssoidaan yhteisesti. Lisäksi tarvitaan riittävän kattava edustus ylintä johtoa ohjaamassa muutosta.

Osana tämän selkeyttämistä kaupunkistrategian toimeenpanon suuntaamiseen liittyvät pormestarikunnan ja viranhaltijajohdon yhteiset foorumit (esim. strategian ohjelmaryhmät) tulee pitää riittävän strategisena, jotta ylin viranhaltijajohto voi varmistaa tavoitteiden toteuttamiseen tarvittavien resurssien kestävän ja pitkäjänteisen suuntaamisen. Tätäkin tukee Kanslian ja toimialojen johdon yhteiseen tilannekuvaan pohjautuvan johtamisen ja yhteistyön lisääminen.

Henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajien haastattelussa korostettiin, että muutoshankkeilla on oltava keskitetty johto, jolla on riittävästi osaamista, valtaa, resursseja ja aikaa

muutoksen läpiviemiseen. Uudet muutoshankkeiden ohjeet, jotka kansliapäällikkö syksyllä asetti, luovat hyvän perustan muutoksille.

Toimenpiteet, jotka käynnistetty jo syksyn 2023 aikana:

- Kansliapäällikön päätös kaupunkiyhteisten merkittävien muutoshankkeiden hallintamallista ja lähestymistavasta organisaatorajat ylittäviin kaikkein merkittävimpiin nimettyihin toiminnan muutoshankkeisiin. Liitteessä 4 tarkempi kuvaus muutoshankkeen hallintamallista. Sen omistajuus on strategiaosastolla.
- Muutos- ja kehityshankkeiden tavoitteiden mukaisen resursoinnin sekä riippuvuuksien ja riskien tunnistamiseksi kaupunginkanslian strategiaosaston ja talous- ja suunnitteluosaston yhteistyönä on käynnistetty toimenpiteitä kaupungin ICT-johtamisen läpinäkyvyyden parantamiseksi alkaen ICT-investointihanke-suunnittelun parantamisesta osana 2024 talousarvion noudattamisohjeita. Muutos pistemäisistä digihankkeista kohti kaupunkiyhteiseen tarvemäärittelyyn ja tavoiteasetantaan pohjautuvaa digitalisaation johtamista on käynnissä. Se edellyttää uudenlaista, kaupungin eri hankintayksiköt ylittävää yhteistyötä poikakeikkaavien prosessien yhteiseen ja läpinäkyvään ICT-arkkitehtuuriin pohjautuvan muutos- ja hankesalkkujohtamiseen sekä ICT-investointien ja käyttömenojen organisaatorajat ylittävään suunnitteluun ja seurantaan. Kaupungin prosessit ja näitä tukevat järjestelmät ovat hyvin hajanaiset, jolloin muutos on suuri ja tulee viemään aikaa.

Johtopäätös: *Hankemallia tulee edelleen kehittää toimeenpanon ja seurannan osalta: missä resurssit ja rahat jaetaan, miten hankkeita johdetaan ja onnistumista seurataan.*

Kaupunkitasolla tulee integroida suurten muutoshankkeiden seuranta ja johtamista tiiviimmin yhteen. Tähän luotava rakenne ja seurantafoorumit, niistä lisää tuonnempana. Ylimmän johdon tulee johtaa uudistusta sekä yhdessä että jokainen omalla vastuualueellaan.

Muutoshankkeiden läpivientikyvyn parantamista toimeenpantu, suositukset jatkoa ajatellen:

- Kansliapäällikön nimeämistä merkittävistä muutoshankkeista tulee tehdä sovitun muutoshallintamallin mukaisia ohjelmia, joilla on kokonaisvaltainen ja kattava suunnitelma, johon kaikki osapuolet sitoutuvat. Mallin mukaisen hankkeen omistajan tulee varmistaa riittävät resurssit sekä keskitetysti että käyttäjäorganisaatioissa sekä tälle tulee antaa mandaatti muutoksen läpiviemiseen.

7.2. Suositukset mahdollisimman nopeasti toteutettavista uudistuksista

Tämä selvitys kohdistuu erityisesti kaupungin ylimmän johdon vastuulla ja toimeenpanovallassa olevan operatiivisen päätöksenteon ja toimeenpanon kehittämiseen.

Tämä ei edellytä hallintosäätöön tapahtuvaa muutosta, vaan on toimintatapojen ja keskustelufoorumien kehittämistä ylimmän johdon yhteisen tilannekuvan ja johtamisen vahvistamiseksi. Nämä uudistukset on mahdollista toteuttaa nopeallakin aikataululla.

Johtamisjärjestelmän nykytilassa keskeisiä toimijoita ovat pormestari, kansliapäällikkö ja kaupungin ylin viranhaltijajohto. Selvittäjä suosittelee ylintä johtoa käynnistämään keskustelut seuraavista uudistustoimenpiteistä operatiivisen ja kaupunkiyhteisen johtamisen vahvistamiseksi.

- Kansliapäällikkö selkeämmin johtamaan operatiivista valmistelua ja toimeenpanoa: sovittava rakenteet ja toimintatavat, jolla tuetaan valmistelun ja päätöksenteon erottamista.
- Operatiivisen johtoryhmän perustaminen kaupungin johtoryhmän avuksi parantamaan ylimmän viranhaltijajohdon yhteisvalmistelua ja hankkeiden onnistumisen seuranta.
- Laajennetun operatiivisen johtamisen foorumin säännölliset tapaamiset. Palvelukokonaisuuksien johtajat ja liikelaitosten toimitusjohtajat mukaan säännölliseen tilannekuvaseurantaan kaupungin toimialat läpäisevien tavoitteiden osalta sekä dialogiin ylimmän johdon kanssa.
- Kaupungin johtoryhmätyön uudistaminen: Kaupungin johtoryhmän tehtävän ja kokoonpanon tarkentaminen.
- Strategian toimeenpanon ohjelmaryhmien strategisuuden varmistaminen ja linkitys osaksi kaupungin viranhaltijajohdon talouden, toiminnan ja henkilöstön johtamista.
- Hallinnon vahvistaminen toimialojen johtoryhmätyöskentelyssä osana kaupungin yhteisten poikkileikkaavien prosessien ja toimintamallien uudistamista ja johtoryhmien kokoonpanon ja roolien tarkentamista.

7.2.1 Kansliapäällikkö selkeämmin johtamaan operatiivista valmistelua ja toimeenpanoa

Johtamisen riskinä on tunnistettu henkilöriippuvuus sekä vaalikausiin kytkeytyvien lyhyiden tarkastelujaksojen merkityksen lisääntyminen. Tämän takia kansliapäällikön roolia operatiivisen johtamisen vahvistamisessa tulee myös tarkastella.

Selvittäjä suosittaa, että kansliapäällikkö saa tarvittavan tuen viedä operatiivisen johtamisen uudistusta ja kaupunkitason yhteen tekemistä eteenpäin. Se on perusedellytys johtamisjärjestelmän uudistumiselle.

Kansliapäällikön rooli on painottunut toimialamallin aikana liikaa Kanslian johtamiseen. Kansliapäällikön tulisi jatkossa käyttää enemmän aikaa säännölliseen dialogiin toimialajohtajien (sekä myös palvelukokonaisuuksien johtajien) kanssa ja sitä kautta vahvistaa kaupunkiyhteisen valmistelun ja kehittämisen johtamista. Valmistelun ja päätöksenteon erillisyyden varmistaminen on tullut esiin myös aikaisemmissa johtamisjärjestelmäselvityksissä, joissa kehoitettiin kiinnittämään huomiota erillisyyden varmistamiseksi.

Kansliapäällikön täsmennyksessä johtajasopimuksessa on nyt määritelty, että hänen tulee vastata kaupungin operatiivisen toiminnan rakentamisesta ja johtamisesta sekä kaupunkiyhteisen virkavalmistelun johtamisesta, laadusta ja toimialat läpäisevien suurien hankkeiden toimeenpanon menestymisestä. Kansliapäällikön tulee etsiä ratkaisuja kaupunkiyhteisten hankkeiden ja linjausten aikaansaamiseksi varmistaen yhteisten linjausten toteutuminen. On sovittava rakenteet ja toimintatavat, jolla tuetaan roolin haltuun ottoa. Tällä hetkellä Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmässä ei ole kaikilta osin tarkoituksenmukaisia viranhaltijajohdon operatiivisen johtamisen areenoita yhteisjohtamisen mahdollistamiseksi.

Yksi tämän selvityksen tavoitteista on tehdä ehdotus operatiivisen johtamisen muutokseen, jolla tuettaisiin siirtymistä yksilön suorituksesta yhteiseen tekemiseen, tämä tapahtuu yhteisvalmistelun kautta. Kansliapäällikön toimialajohtajien esihenkilönä tulee panostaa erityisesti kaupunkitason yhteistyön kehittämiseen, ristiriitaisten asioiden yhteensovittamiseen ja seurantaan. Se mahdollistaa yhteisten tavoitteiden asettamisen viranhaltijajohdolle, jolloin kaupunkitason yhteistyö vahvistuu ja siilomainen yksilösuoriutumisen vähenee.

Kansliapäällikkö on myös muutosjohtaja, joka mahdollistaa pitkäjänteisen uudistumisen ja hänelle tulee antaa siihen kaikki tarvittava tuki näiden operatiivisten rakenteiden ja kaupunkitason dialogin edistämiseksi ja johtamisen vahvistamiseksi.

Johtopäätös: *Jotta kansliapäällikön pystyy varmistamaan kaupunkiyhteisen valmistelun ja suurten kaupunkitasoisten muutoshankkeiden seurannan sekä mahdolliset korjausliikkeet, hänellä tulee olla areena operatiiviseen johtamiseen ja keskusteluun ylimmän viranhaltijajohdon kanssa. Kansliapäällikön tulee perustaa operatiivista johtamista tukevia rakenteita ja foorumeita.*

Näillä sovittavilla uusilla toimintatavoilla ja rakenteilla tuetaan myös virkavalmistelun ja poliittisen päätöksenteon erottamista. Kansliapäällikön tulee kehittää toimintatapoja, joilla viranhaltijajohto voi sovittaa yhteen eri näkemyksiä ja tehdä laadukasta valmistelutyötä ennen poliittista päätöksentekoa. Myös ylimmän johdon tavoiteasetannassa tulee vahvistaa yhteistyötä ja pyrkiä ratkaisemaan kaupunkitason ongelmia.

Suosituksukset kansliapäällikön operatiivisen johtamisen vahvistamiseksi:

- Kansliapäällikön ja pormestarin olisi hyvä sopia ne johtamisen rakenteet, joita kansliapäällikkö johtaa. Pormestarikunnan ja luottamushenkilöiden tuki kansliapäällikölle on tärkeää, jotta kaupungin muutoshankkeita ja valmistelua johdetaan operatiivisesti yhteen.
- Kansliapäällikkö asettaa toimialajohtajille pääsääntöisesti kaupunkiyhteiset, ei toimialakohtaiset tavoitteet. Yhteisten tavoitteiden kautta tulee pyrkiä löytämään ratkaisun ristiriitaisiin tavoitteisiin, hankalasti yhteen sovittaviin asioihin ja priorisointiin liittyen.

7.2.2. Operatiivinen johtoryhmä luomaan onnistumisen olosuhteet kaupunkiorganisaatiolle

Selvityksen tarkoitus on vahvistaa kaupungin johtavien viranhaltijoiden yhteistä johtamista ja päätöksenteon yhteisvalmistelua sekä tukea toimeenpanoa läpi kaupunkiorganisaation. Tarkoituksena on myös tunnistaa sellaisia johtamisen ja toimeenpanon rakenteita ja menetelmiä, jotka mahdollistavat kaupunkiyhteisten merkittävien systeemitasen uudistuksien viemisen paremmin läpi ja käytäntöön.

Selvittäjä suosittaa, että kaupunkiin perustettaisiin operatiivinen viranhaltijajohdon johtoryhmä yhteisvalmistelemaan asioita ja tuottamaan kaupungin johtoryhmälle parempaa tilannekuvaa. Sen avulla parannettaisiin ylimmän viranhaltijajohdon yhteisvalmistelua ja suurten hankkeiden seuranta. Operatiivinen johtoryhmä pystyy tuottamaan kaupungin johtoryhmälle laadukkaampaa valmistelua ja näkymää yhteisten asioiden toteuttamisessa. Tämänkaltainen rakenne on esim. Tampereella ja Turussa käytössä.

Sekä virkajohdon haastatteluissa että sähköisessä kyselyssä nostettiin esiin, että kaupungin operatiivisessa johtamisessa on tällä hetkellä puutteita vähäisen hallinnon integraation ja vaillinaisen ylimmän johdon dialogin seurauksena. Haasteet ja ongelmat, joita kaupungissa joudutaan ratkomaan eivät noudata perinteisiä organisaatorajoja. Ylimmällä viranhaltijajohdolla ei ole tällä hetkellä sellaista yhteistä foorumia, jossa voi keskustella linjauksia isompiin yhteisiin tavoitteisiin liittyen.

Viranhaltijajohdon haastatteluissa tuotiin toistuvasti esiin toive, että kaupunkiin tulisi perustaa viranhaltijajohdon operatiivinen johtoryhmä yhteisen, keskinäisriippuvaisen ja kaupunkiyhtenäisen johtamisen vahvistamiseksi. Palvelukokonaisuuksien johtajilta tuli samaa viestiä siitä, että Helsingissä on tarve ylimmälle virkamiesjohdon operatiiviselle ryhmälle, jossa johdetaan kaupunkia operatiivisena kokonaisuutena ja katsotaan yhdessä keskeisimpiä kysymyksiä ja vahvistetaan yhteisjohtamista.

Haastattelussa ehdotettiin, että viranhaltijajohdon foorumin vastuulla olisi mahdollistaa tilannekuvan raportointi ja päätösten toimeenpanon edistyminen kaupungin johtoryhmälle sekä varmistaa valmistelun toimeenpanokelpoisuus ja liputtaa ne asiat, jotka eivät etene odotusten mukaisesti.

Apulaispormestarien haastattelussa tuli esiin, että he kokevat omassa roolissaan olevan tilivelvollisia kaupunkilaisille palveluiden toimivuudesta. He kiinnittivät huomiota siihen, että virkamiehet ohjautuvat enemmän tiedosta ja strategiasta, kun poliitikkoihin vaikuttaa vahvasti myös yleinen mielipide. Apulaispormestarit näkivät mielekkäänä, että viranhaltijajohto kokoontuisi kaupunkitason palveluiden yhteisjohtamisen nimissä operatiivisena johtoryhmänä. Kaupunkitason yhteistyöllä nostettaisiin myös kaupungin johtoryhmän tilannekuvan tasoa, kun asiat tuodaan paremmin valmisteltuina johtoryhmän keskusteluluun. Pidettiin kuitenkin tärkeänä, että muiden olemassa olevien ohjaus- ja koordinoitirakenteiden siivoaminen tapahtuisi samaan aikaan. Tulee kuvata eri johto- ja ohjausryhmien roolit ja suhteet toisiinsa ja asioiden valmistelu on kaikille johtoryhmän jäsenille selkeää ja läpinäkyvää.

Operatiivisen johtoryhmän tavoitteiksi sähköisen kyselyn vastauksissa ehdotettiin mm. seuraavia asioita:

- 1 **Palvelutoiminnan saumaton yhteistyö:** voimakas kasvu vaatii laajaa panostusta mm. koulujen, päiväkotien, liikunnan, kulttuurin, terveys- ja sosiaalipuolen julkisiin ja yksityisiin palveluihin. Nämä koskettavat kaikkia toimialoja ja useita palveluja kaupunkistrategian osa-alueilla. Operatiivisen johtoryhmän tehtävänä on varmistaa mahdollisimman saumaton yhteistyö tilanteessa, jossa Helsingillä on samaan aikaan sekä kaupungin toimialan että hyvinvointialueen ominaisuuksia. On tärkeä mahdollistaa Helsingin erillisratkaisun sujuvuus osana kaupungin palvelutoimintaa. Resurssirajoitteiden lisäksi on olemassa riski toimintojen päällekkäisyyksistä ja aiemmin tunnistamattomista rajapinnoista, jotka voivat haitata yhteistä tekemistä. Kaupunki tarvitsee toimivat yhteistyörakenteet näiden haasteiden ratkomiseen.
- 2 Strategiakauden alussa sovittava, miten **toimialat läpäiseviä strategisia tavoitteita tarkennetaan** vuosittaisessa toiminnan suunnittelussa. Strategiassa on merkittäviä tavoitteita, jotka vaativat ylimmältä johdolta operatiivista yhteensovittamista (esim. kaupungin kasvu, luonnon monimuotoisuus ja segregatio). Tällä hetkellä strategian ohjauksessa on sekä ristikkäisyyttä että päällekkäisyyttä, kun monet tahot valvovat samoja aiheita ja edellyttävät raportointia, jota tehdään manuaalisesti ja sirpalemaisesti. Viranhaltijajohdon vastuulla on luoda onnistumisen olosuhteet koko kaupunkiorganisaatiolle.
- 3 **Muutoshankkeiden ja kaupunkiyhteisten kehityshakkeiden yhteisjohtaminen.** Perustettavalla operatiivisella johtoryhmällä tulisi seurata isojen hakeiden tavoitteiden toteutumista ja toimeenpanoa sekä tehdä tarvittaessa korjausliikkeitä tarpeeksi ajoissa. Henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajat toivat haastattelussa esiin muutoshankkeiden johtamiseen liittyen, että johdon tulee varata riittävästi aikaa ja resursseja muutokselle. Valmisteluvaiheessa täytyy ajoissa osallistaa sekä henkilöstöä että johtoa ja suunnitelman tulisi myös olla riittävän selkeä, jotta sitä voi kommentoida. Näin voidaan varmistaa, että muutos etenee linjaorganisaatiossa.
- 4 Operatiivisen johtoryhmän tulisi varmistaa valtuusto(taloussuunnitelma)kausittain ja talousarviovuosittain **sovittujen tavoitteiden mukaisten toimien suunnittelu, priorisointi ja seuranta sekä raportointi** poliittiselle johdolle.
- 5 Myös **talouden johtamisen ja seuraamisen rooli** korostuu virkajohdon työssä. Operatiivisen johtoryhmän avulla voidaan paremmin varmistaa, että viranhaltijajohdon talousarvioesitys on koordinoitu ja yhteensovitettu ennen sen etenemistä päätöksenteossa. Operatiivisen johtoryhmän olisi hyvä yrittää löytää ratkaisuesityksiä kaupunkitason hankkeiden rahoitukseen ja resurssointiin. Viranhaltijajohdon tulee keskenään sopia toimintatavasta, miten hankkeiden toimeenpano resursoidaan riittävästi, tarkasti ja kestävästi. Lisäksi käytäntöä miten hankkeet kytketään osaksi linjatyötä ja pysyväksi toiminnaksi tulee tarkentaa säännöllisellä muutostavoitteiden toteutumisen seurannalla yli organisaatioiden. Yksi vastaajista ehdotti, että kaupunkiyhteiset, toimialoja läpäisevät tavoitteet tulee sopia ylimmässä johdossa ja sen jälkeen talousarviosta varataan tavoitekohtaiset korvamerkityt resurssit niiden toteuttamiseen. Nimetään tavoitteille vastuuhenkilöt ja heidän tuekseen tiimi. Nämä talousarviovaraukset toki pienentävät toimialojen budjettia mutta samalla motivoivat pitämään kiinni yhteisistä tavoitteista ja organisoimaan myös omaa toimintaa uudelleen.

Valtuutetaan etenkin organisaation keskijohtoa näiden kaupunkitasoisten asioiden vastuuvetäjiksi.

- 6 **Ylemmälle johdolle yhdistäviä kaupunkitason tavoitteita.** Vastaajat toivat esiin, että tärkein asia on yhteinen priorisointi: johdolle tulee asettaa yhteisiä tavoitteita, jotka vaativat yhteistyötä. Yhteistyö ei synny itsestään vaan tavoitteiden kautta. Ylimmän johdon täytyy pystyä sopimaan keskeisimmät muutosta vaativat asiat ja kukin toimiala edistää niitä eikä ns. omia tavoitteita.
- 7 **Johtamisen johtaminen:** Henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajat teroittivat, että johtamisen johtaminen on tärkeää, ja johtamisen puutteisiin tulisi tarvittaessa antaa tukea esihenkilölle. Johtamiskoulutus tulisi varmistaa kaikille, ei vain kiinnostuneille. Työsuorituksen johtaminen edellyttää resursseja, ja arviointikeskustelut tulisi käydä suorituksen johtamisen perustaksi. Alaisia ei saa olla liikaa tai sitten johtamisen ja palkitsemisen mallia on pohdittava uudelleen. Johtamisen laadun varmistaminen on keskeistä operatiivisessa johtoryhmässä.

Yksi vastaajista kiteytti asian näin: ylimmän viranhaltijajohdon tulisi keskittyä tavoitteiden asettamiseen ja johtamiseen. Käytännössä tahtotila johtamisjärjestelmän tulosjohtamiseen tulisi kuvata ja toimeenpanna johtamisprosessi, roolit ja vastuut esim.

- Pormestarikunta vastaa valtuuston hyväksymän kaupunkistrategian puitteissa pitkän aikavälin päämäärien asettamisesta.
- Virkajohto tuottaa ja Kanslia kokoaa toimintaympäristön katsaukseen tilannetietoa ja tietopohjan kaupunkistrategiaan.
- Virkajohto tuottaa strategian pohjalta strategian toimeenpanosuunnitelman ja 4v tiekartan luottamushenkilökäsittelyyn (sis. päämäärät ja painopisteet, karkeat investointi- ja käyttömenotarpeet, riskit). Saadaan riittävä poliittisen ja virkajohdon yhteinen käsittely valinnoista ja prioriteeteista strategian puolivälitarkastelussa.
- Vuosittain virkajohto päivittää yhteiset ja toimialakohtaiset tavoitteet, toimintasuunnitelmat sekä hankkeet ja näistä johdetut investointi- ja käyttömenotukset kootaan, priorisoidaan ja esitellään virkajohdon yhteisenä ehdotuksena pohjaksi vuosittaisille poliittisille talousarvioneuvotteluille (talouden ja toiminnan suunnitelma).
- Poliittisesti päätetyn ylätasoinen budjettiraamin pohjalta asetetaan ylimmän viranhaltijajohdon tavoitteet ja vastuut kaupunkiyhteisellä sekä toimialatasolla.

Johtopäätös: Kokonaisuuden johtaminen vaatii merkittävää uudistamista. Viranhaltijajohto on selvityksessä tuottanut paljon hyviä ja konkreettisia ehdotuksia operatiivisen johtoryhmän sisällöksi ja käytännön toimiksi. Näiden ehdotusten työstämiseen olisi hyvä ylimmän virkajohdon käyttää aikaa ja löytää yhdessä polku, jolla kaupunkitason yhteisjohtaminen vahvistuu.

Suosituksukset operatiivisen johtoryhmän perustamiseksi:

- Kansliapäällikön tulee perustaa operatiivinen johtoryhmä, jossa kaupunkitason dialogi ja ratkaisut löydetään. Ryhmän perustaminen ja sen

huolellinen valmistelu on johtamisjärjestelmän uusiutumisen lähtökohta. Johtoryhmän jäsenenä tulisi olla toimialajohtajat sekä Kanslian osastopäälliköt.

- Nykyiset koordinaatio- ja ohjausryhmärakenteet tulisi perata ja selkeyttää: missä foorumissa mikäkin asia käsitellään, sitoudutaan ja kuka tekee viimemainnassa päätöksen.
- Operatiivinen johtoryhmä asettaa yhteisiä kaupunkitaso- tavoitteita palvelukokonaisuuden johtajille ja hallintojohtajille sekä ristiin katsoa hallintoa koskevat tavoitteet kanslian osastopäälliköiden kanssa kaupunkiyhteisten hankkeiden läpimenon varmistamiseksi. Tällä pyritään vahvistamaan kaupungin samansuuntaista johtamista ja toimialat läpäisevää operatiivista yhteistyötä.

7.2.3. Laajennetun johdon (operatiivisen) foorumin kautta vahvistetaan palvelukokonaisuuksien yhteisjohtamista.

Selvityksen tavoitteena oli arvioida, miten useampaa toimialaa koskevat kehityshankkeet ja toimialojen rajat ylittävät voimavarojen käyttöä koskevat päätökset saadaan tehtyä ja toimeenpantua yhdessä, parhaaseen mahdolliseen tietoon perustuen.

Selvittäjä suosittaa laajennetun johtamisen foorumin säännöllistä tapaamista ja palvelukokonaisuuksien johtajien mukaanottoa toimialat läpäisevien tavoitteiden yhteisjohtamiseen. Tässä säännöllisesti kokoontuvassa operatiivisten asioiden foorumissa myös liikelaitosten toimitusjohtajat pääsevät mukaan säännölliseen tilannekuvaseurantaan ja dialogiin kaupungin ylimmän johdon kanssa.

Kuten aikaisemmin kuvattu, kaupungin ylimmän johdon foorumi on kokoontunut epä-säännöllisesti noin 18 kk välein ja lähinnä kaupungin strategiaan liittyen. Toimialojen haastattelussa tuli esiin, että palvelukokonaisuuksien johtajat, jotka johtavat jopa tuhansien ihmisten palvelutoimintaa, kokevat työskentelevänsä liian syvällä omassa palvelutoiminnassa. Heillä on tällä hetkellä hyvin ohut näkymä koko kaupungin toimintaan. Sama tilanne on liikelaitosten toimitusjohtajilla.

Vastaajat toivat esiin, että toimialarajat ylittävä laajennettu johtamisen foorumi tarvitaan, sillä asioiden ei kuulu jatkuvasti kulkea toimialajohtajien kautta, jos ja kun näin on, organisaatio kangistuu. Nykyisessä johtamisjärjestelmässä toimialajohtajat edustavat palvelutoimintaa eri johtamisen foorumeilla ja kaupunginhallituksessa. Tämä malli ei mahdollista palvelukokonaisuuksien johtajille parasta matriisijohtamista, ansaitsemaansa näkyvyyttä ja vaikuttamisen mahdollisuuksien luomista kaupungin sisällä, erityisesti palvelujen integroinnin ja laaja-alaisen kaupungin kehittämisen näkökulmasta.

Tuotiin myös esiin, että ylimmän johdon työaikaa kohdistuu tällä hetkellä liikaa valmisteluun ja liian vähän toimeenpanoon ja kaupunkilaisten palvelujen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Tämä johtunee päätöksenteon rakenteesta: toimialajohto toimii poliittisen päätöksenteon esittelijänä ja tätä kautta myös asiantuntijaroolissa.

Kyseenalaistettiin, onkohan se tarkoituksenmukaisin toimintatapa. Toimialan johtamiselle ja kaupunkitason yhteiskehittämiselle tulisi käyttää tarpeeksi aikaa.

Henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajilta saadun palautteen perusteella johtamisosaamisen ja johtamisresurssien varmistaminen on perusedellytys henkilöstön onnistumisen johtamiselle. Kokonaisuuden ymmärtäminen on tärkeää, jotta voidaan ymmärtää, miten prosessit vaikuttavat koko organisaation ja sen eri osien toimintaan.

Viranhaltijajohdon vastaajat kuvasivat, että Helsingissä kuulee harvoin ”yhdessä johtamisen ja tekemisen” puhetta. Tuotiin esiin mm. seuraavia asioita, joita laajennetussa johtamisen foorumissa tulee yhteisesti johtaa:

1. **Palvelutoiminnan tilannekuva** tulisi käydä laajennetun viranhaltijajohdon foorumin kanssa säännöllisesti läpi. Koko kaupunkia läpäisevien tavoitteiden ja toimenpiteiden ohjaus tulee vastuuttaa eri toimialoille ja ehdotuksena tuli, että voisi vaikka kierrättää puheenjohtajuuksia toimialojen välillä.
2. **Strategian seuranta ja toimeenpano** vaatii toteuttamisohjelman ja selkeämmän vastuunjaon ja seurannan välineet. Suurten kaupunkien strategiassa on usein monia ristiriitaisiakin tavoitteita, joiden yhteensovittaminen vaatii toimialan sisällä ja yhdessä kaupungin sisäisten yhteistyökumppanien kanssa keskustelua ja yhteistä ymmärrystä sekä käytännön yhteistyötä tavoitteiden konkreettisessa yhteensovittamisessa hankekohtaisesti.
3. **Horisontaalisesti usean toimialan läpi menevien kehityshankkeiden** tavoitteiden, resursoinnin, tuotosten ja riskien tilannekuvan ylläpito ja tarvittavat korjaavat toimet. Painopiste toiminnan muutoksen onnistumisen varmistamisella organisaatioittain sekä hanke- tai organisaatorajat ylittävää varhaisen vaiheen priorointi ja ongelmanratkaisu. Selkeä hankemalli kaupunkiyhteiseen tekemiseen ja etenemisen seurantaan edellyttää yhteisen foorumin keskustelua ja priorisointia. Palvelukokonaisuuksien johtajien alaisuudessa tapahtuu matriisimainen työskentely läpi kaupunkioorganisaation, ja he vastaavat henkilöstövoimavarojen ja budjetin priorisoinnista kaupunkiyhteisiin hankkeisiin. Ylimmän johdon foorumin tulee antaa myös mandaatti matriisijohtamiseen, jotta kaupunkiyhteiset hankkeet saadaan menestyksekkäästi maaliin.
4. Harkittavaksi kansliapäällikön johtamaan foorumiin, miten **nimetään määräaikaisia johtamisen tehtäviä**, jossa annetaan laajemmalle joukolle mandaattia johtaa kaupunkitason asiaa. Palvelukokonaisuuksien johtajien hyödyntäminen tavoitteiden toimeenpanon suunnittelussa ja toteuttamisessa, sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin ja toimeenpanoon paranisi, kun kokeneita palveluiden esihenkilöitä voitaisiin määräaikaaisesti kytkeä konkreettisesti tukemaan muutosten läpiviennissä.
5. Kaupungilla laajennetussa johtamisfoorumissa olisi **paikalla kaikki strategian toimeenpanon kannalta olennaisten kokonaisuuksien johtajat**, jossa muutaman kerran vuodessa seurataan toteutumaa ja johdetaan poikkeamia. Näin vahvistetaan matriisijohtamista läpi kaupunkioorganisaation ja samalla yhteinen tilannekuva kaupunkiyhteisistä asioista vahvistuu.

Käynnissä olevassa toisessa hankkeessa selvitetään liikelaitosten ohjauksen ja johtamisjärjestelmän kehittämistä. Tämän selvityksen tulosten perusteella kaupungin

operatiivisen johtamisjärjestelmän kehittämisessä kannattaisi myös tarkastella, miten liikelaitosten ylin johto ja erityisesti toimitusjohtajat johtavina viranhaltijoina saadaan paremmin kytkettyä kaupunkiyhteiseen johtamiseen ja tilannekuvaan. Tätä asiaa suositellaan kattavammin huomioimaan liikelaitosten johtamista käsittelevässä erillisessä selvityksessä, joka valmistuu kevään 2024 aikana.

Johtopäätökset: *Suurten palvelukokonaisuuksien johtajat ovat keskeisessä asemassa strategian toteuttamisessa, mutta heillä ei ole mitään säännöllisesti kokoontuvaa kaupunkitason foorumia missä he saavat kaupunkitason tilannekuvan. Sama tilanne on liikelaitosten toimitusjohtajilla.*

Tarvitaan säännöllisesti kokoontuva operatiivinen johdon foorumi yhteisjohtamisen vahvistamiseen myös palvelukokonaisuuksien ja liikelaitosten tasolla. Laajennettu johdon foorumi toiminta toteutuu eri muodoissaan myös muissa suurissa kaupungeissa 2–4 kertaa vuodessa.

Suosituksien laajennetun (operatiivisen) johdon foorumin perustamiseksi:

- Helsingin tulisi tarjota palvelukokonaisuuksien johtajille johdon foorumi keskustella ja matriisijohtaa kaupunkia läpäiseviä asioita. Sen tulisi kokoontua vähintään kaksi kertaa vuodessa toimialarajat ylittävien tavoitteiden ja kehitysohjelmien seurantaan varten. Liikelaitosten toimitusjohtajat olisivat osa tätä säännöllisesti kokoontuvaa laajennettua johtamisen foorumia.

7.2.4. Kaupungin johtoryhmätoiminnan kehittäminen

Saatujen palautteiden perusteella selvittäjä suosittaa kaupungin johtoryhmätyöskentelyn uudistamista. Johtoryhmän tehtävää tulisi tarkentaa vastaamaan kaupunkistrategian ja talousarvion kannalta keskeisten tavoitteiden toteutumisesta ja toimenpiteiden yhteensovittamisesta. Lisäksi tulee vahvistaa pormestarikunnan ja virkajohdon vuoropuhelua kaupunginhallitukseen ja -valtuustoon valmisteltavista asioista.

Ylimmän viranhaltijajohdon haastatteluissa kaupungin johtoryhmä nähtiin tärkeänä foorumina, sillä se mahdollistaa dialogin apulaispormestarien ja viranhaltijajohdon välillä. Kaupungin johtoryhmätoiminnan laadun koetaan kuitenkin huonontuneet kuluineella valtuustokaudella. Koettiin, että kaupungin johtoryhmässä poliittinen keskustelu ottaa paljon tilaa ja viranhaltijoiden kannalta keskeiset toimeenpanoon liittyvät priorisoinnit ja valinnat eivät saa tarpeeksi huomiota nykyisellä mallilla. Kokonaiskuva kaupungin tilannekuvaan liittyen ei toteudu keskusteluissa.

Johtoryhmän keskustelun laatua voisi nostaa ja yhdessä tekemistä yhtenä Helsinkinä korostaa. Viranhaltijajohto toivoisi ammattimaisempaa valmistelua, selkeää vuosikelloa ja laaja-alaista keskustelua. Kaupungin johtoryhmän agenda tulisi valmistella

pääosin operatiivisesta johtoryhmästä tuotavilla hyvin kiteytetyillä asioilla. Johtoryhmän keskustelut tulisi rauhoittaa yhteisten asioiden edistämiseen yksi Helsinki -teemalla.

Myös palvelukokonaisuuden johtajat toteavat, että kaupungin johtoryhmän rooli ja toiminta vaatii selkiyttämistä ja kehittämistä. Kaupungin johtoryhmän muodollinen päätösvalta on joka tapauksessa rajallinen hallintosääntö huomioon ottaen, joten viranhaltijajohdosta kyseenalaistettiin, onko johtoryhmässä tarpeen olla niin laaja edustus. Nykyisellä kokoonpanolla operatiiviset asiat politisoituvat.

Selvityksen piiriin kuuluu myös tarkastella työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välistä kaupungin johtamiseen kohdistuvaa dialogin tasoa. Henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajat toivat esiin haastattelussa, että kaupungin yhteistoiminta on politisoitunut aikaisempaan verrattuna. Kun on luotu isompia rakenteita, ei riittävästi ole tuotu asioiden integrointiin liittyviä käytäntöjä. Tämä näkyy luonnollisesti myös kaupungin johtoryhmässä, missä jäsenet edistävät avoimesti omien viiteryhmiensä agendoja. Tämänkaltaisen toiminta on vahvistunut kuluneella valtuustokaudella, eikä sitä nähty hyvänä kehityssuuntana.

Osana selvitystä myös pormestarikunta haastateltiin. Apulaispormestarien haastattelussa oli kaksi henkilöä, jotka ovat olleet kaupungin johtoryhmässä mukana molempien valtuustokausien aikana ja kaksi, jotka omaavat vain kuluvan valtuustokauden kokemuksen. Haastatteluista nousi esiin, että kaupungin johtoryhmä toimii tehokkaammin edellisellä valtuustokaudella. Jaettu kokemus kaikilla oli, että johtoryhmän asialistan painotus voisi olla entistäkin strategisempi ja että keskustelujen tiivistäminen johtopäätöksiksi voisi olla tehokkaampaa. Myös tehtyjen linjausten seurantaan olisi hyvä olla johtoryhmässä näkymä.

Apulaispormestarit ehdottivat, että tarkoituksenmukaisuuden tulisi sanella malli millä toimitaan, esim. joka kolmas viikko kokoukset eri kokoonpanoilla: toimialajohtajat, kokojory, pormestarikunta ja toimialajohtajat. Ehdotettiin myös, että johtoryhmän kokoonpanoa tulisi tiivistää. Viranhaltijoiden valmistelemat asiat muuttuvat poliittiseksi keskusteluksi, kun asioita ei ole yhteisvalmisteltu eikä yhteensovitettu. Lisäksi johtoryhmään tulisi saattaa tiedoksi kansliapäällikön vetämät operatiiviset asiat. Haastattelussa tuli esiin, että operatiivisen johtamisen onnistumisen olosuhteet ovat myös poliitikkojen kiinnostuksen kohteena. Ainakin riskeistä ja niiden hallinnasta on voitava keskustella yhdessä kaupungin johtoryhmässä.

Johtopäätökset: Kaupungin johtoryhmässä asioita ei ole yhteensovitettu eikä se ole laajuutensa vuoksi siihen sopiva foorumi. Siellä pidetään hyvin paljon oman viiteryhmän edunvalvontaan liittyviä puheenvuoroja. Myös viranhaltijajohdon keskustelun fokus on osin siirtynyt omaan toimialaan ja sen etujen ajamiseen. Yhteistä tilannekuvaa kaupunkiyhteisistä asioista on mahdoton synnyttää ilman yhteistä johtoryhmäkeskustelua ja asioiden huolellista valmistelua.

Viranhaltijajohdolla on myös paljon operatiivista keskusteltavaa, jotka eivät ole kaupungin johtoryhmään kuuluvia asioita. Olisi tärkeä täsmentää eri johtoryhmien tarkoitus: missä foorumilla tulisi keskustella yli toimialan menevistä näkemyksistä, kaupunkiyhteisistä linjauksista ja strategian toimeenpanosta. Näitä ei ole selkeästi määritetty. Kokonaiskuvan haltuunotto edellyttää lisäpanostuksia, yhteisvalmistelua ja kehittämistä. Toimenpiteiden seurantaan on myös hyvä varata enemmän johdon aikaa.

Suositukset kaupungin johtoryhmätoiminnan kehittämiseksi:

- Kaupungin johtoryhmän toiminnan fokusointi strategiaan ja päätöksentekoa valmisteleviin asioihin. Agendalle nostettaisiin lisäksi operatiivisen johtoryhmän valmistelemat merkitykselliset ja isot asiat.
- Kaupungin johtoryhmää tiivistetään. Tällä hetkellä se koetaan liian suurena ja keskustelu hajanaisena. Kun viranhaltijajohdolla on oma operatiivinen johtoryhmä, voitaisiin kaupungin johtoryhmän kokoonpanoa pienentää ja napakoittaa siellä käytävä keskustelu päätöksenteon valmisteluun, talouteen ja strategian toteutukseen liittyen.

7.2.5. Strategian toimeenpanon ohjelmaryhmien strategisuu- den varmistaminen

*Haastatteluvaiheessa tuotiin esiin, että strategian toimeenpanon ohjelmaryhmien strategisuu-
den varmistaminen on tärkeää ja sen selkeä linkitys osaksi kaupungin viranhaltijajohdon talouden, toiminnan ja henkilöstön johtamista. Ohjelmaryhmien tavoitetta pormestarikunnan ja viranhaltijajohdon yhteiseen keskusteluun strategian toimeenpanoon liittyvistä valinnoista pidettiin hyvänä. Käytännön toteutus hakee vielä muotoaan.*

Strategisten ohjelmaryhmien toiminnan tarkoitus nähtiin haastatteluissa tärkeänä, mutta ihmeteltiin ryhmän osallistujakuntaa ja sitä, miten asiat menevät sieltä eteenpäin. Tämä voi osin liittyä myös asioiden määrään ja operatiiviseen luonteeseen. Viranhaltijajohto toi esiin, että strategiaryhmien rooli johtamisessa koettiin toimialan näkökulmasta haasteellisena integroida osaksi muita tavoitteita ja prioriteetteja. Periaatteessa ohjelmaryhmässä tehdään merkittäviä linjauksia jotakin toimialaa koskevista aiheista, vaikka kyseinen toimialajohtaja ei ole kokouksessa mukana. Toimialajohtajat päivittivät toisiaan ohjelmaryhmätoiminnasta epävirallisten kokoontumistensa kautta.

Toimialajohtajat kokivat, että ohjelmaryhmätyöskentely on sinänsä hyvä lisä kaupunkiyhteisten ja vaikeiden asioiden ratkaisuun, mutta käsiteltävien asioiden lentokorkeutta tulisi nostaa ja toimialajohtajat tulisi ottaa mukaan keskusteluun. Nykyisellään ryhmässä käsitellään liian operatiivisia asioita ja se on vahvistanut tunnetta ohjelmisesta, koska kaikki toimialajohtajat eivät ole kaikissa ohjelmaryhmissä jäseninä.

Apulaispormestarit näkivät talous- ja strategiset asiat myös omalle vastuulle kuuluvaksi. He kokivat, että heidän toimintaedellytyksensä ovat hyvät strategian edistämisen osalta: voivat kiinnittää strategiaan asioihin huomiota omassa toiminnassaan lautakuntien puheenjohtajina. Apulaispormestarit näkivät strategisten ohjelmaryhmien

toiminnan tärkeänä lisänä kaupungin johtamisessa, jotta hankalasti ratkaistaviin asioihin pystytään pureutumaan laaja-alaisesti ja kunnolla. Ohjelmaryhmien tarkoituksena oli paloitella asioita, koska koettiin että kaupungin johtoryhmässä asioiden eteenpäin vieminen ei toimi.

Viranhaltijajohdolla oli tunne, että kaupunkiyhteinen toimeenpano kärsii, kun ohjelmaryhmissä käytännön toimeenpanoon liittyvistä valinnoista ja tehtävistä käydään poliittisia linjauksia ilman, että toimialojen asiantuntijoita voidaan riittävästi kytkeä kokoustyöskentelyyn.

Johtopäätös: *Olisi tärkeää, että pysytään ja kunnioitetaan hallintosäännön mukaisia valmistelun ja päätöksenteon rajoja, jottei tapahdu ohjohtamista. Ohjelmaryhmien strategisuuteen tulee kiinnittää huomiota, jotta toimialojen ja Kanslian johdolla on edellytykset linkittää niistä tuleva keskustelu selkeämmin osaksi kaupungin operatiivista johtamista sekä toiminnan ja talouden suunnittelua.*

Ohjelmaryhmät ovat lisänneet kokousten määrää ja herää kysymys, eikö ohjelmaryhmien toimintaa voida yhdistää osaksi kaupungin johtoryhmän toimintaa, jossa kaikki toimialajohtajat ovat myös mukana ja saman tiedon äärellä.

Suosituksukset strategisten ohjelmaryhmien kehittämiseksi:

- Ylimmän johdon yhteistä katselmusta ohjelmaryhmän toimenpiteistä tarvitaan ja toimialajohtajat tulisi ottaa mukaan päätöksentekoon.
- Tulee selkeästi määritellä, missä poliittinen johto ja missä viranhaltijajohto toimivat, ja missä foorumissa tehdään yhteistyötä.

7.2.6 Hallinnon vahvistaminen toimialojen johtoryhmätyöskentelyssä

Tämä selvityksen tavoitteena oli optimoida ja kirkastaa vastuut kaupunkitason hallintotehtävien osalta niin, että resurssit tulevat hyödynnettyä optimaalisesti ja päällekkäistä työtä pystytään välttämään. Yhteistyötä tulee vahvistaa ja horisontaalinen, toimialarajat ylittävä koordinaatio mahdollistaa kaikilla tasoilla.

On tärkeä varmistaa, että dialogin laatu ja yhdensuuntainen toiminta toteutuu myös hallinnon työtapojen ja kaupunkiyhteisten prosessien kehittämisen suhteen. Tavoitteena on, että edetään samaa tahtia kohti yhdessä sovittuja prosessien yhtenäistämisen tavoitteita. Tämä työ on kuitenkin edennyt hitaasti, osittain tähän on syynä rakenteelliset seikat.

Selvittäjä suosittaa tarkastelemaan toimialojen johtoryhmien kokoonpanoa. Muiden suurten kaupunkien vertailuun perustuen, olisi syytä harkita että Helsingissä

merkittävästi vahvistettaisiin työskentelyä Kanslian ja toimialojen välillä osana kaupungin yhteisten poikkileikkaavien prosessien ja toimintamallien uudistamista.

Tällä hetkellä on Helsingissä tunnistettu sekä päällekkäisen työn vaara että toisaalta havaittu, että tieto ei aina kulje Kanslian ja toimialan välillä. Nämä seikat tulivat esiin myös viranhaltijajohdon palautteissa. Asiaan tuli myös korjausehdotuksia.

- Yksi kyselyyn vastannut johtaja kommentoi: monessa kohdassa on edelleen tunne, ettei Kansliassa aina ymmärretä toimialan arjen todellisuutta. Yksi vaihtoehto voisi olla, että Kansliasta tulisi toimialoille työskentelemään ns. kontaktihenkilö (vrt. toimialoilla controller ja HR-partneri). Tämän pohjalta olisi helpompaa tehdä yhteistyötä, kun Kanslian yhteyshenkilö on vahvasti kiinni toimialojen toiminnassa ja samalla hän olisi kiinni myös Kanslian toiminnassa.
- Toinen vastaajista ehdotti, että Kanslian asiantuntijoita nimettäisiin mukaan toimialojen johtoryhmätyöskentelyyn ja kehittämishankkeisiin niin, että syntyy tunne siitä, että tavoitteet ovat yhteisiä ja että kaikki teemme työtä kaupungin asukkaita ja kumppaneita varten, emmekä palvele vain toisia kaupungin viranhaltijoita.

Merkittävä ero Helsingin ja muiden suurten kaupunkien välillä oli hallinnon keskittämisen asteessa ja toimialojen johtoryhmän rakenteessa. Muissa kaupungeissa on toimialan johtoryhmän jäsenenä kaikki ne hallintofunktion edustajat (talous, HR, viestintä), jotka myös kaupunkitasoisesti kehittivät avainprosesseja. Helsingissä talous, HR ja viestintä ovat edustettuina kaupungin johtoryhmässä, mutta heillä ei ole vastinpareja toimialojen johtoryhmissä.

Talouden, HR:n ja viestinnän kaupunkiyhteisiä toimintatapoja kehitetään kaupunkitason ohjausryhmissä tai johtamisen foorumissa, joissa on jäsenenä myös toimialojen vastuuhenkilöt. Ryhmissä olevilla edustajilla ei ole mandaattia linjata asioita toimialan puolesta, koska talous, viestintä ja HR eivät ole toimialan johtoryhmän varsinaisia jäseniä. Hallinnon asiat etenevät hallintojohtajien kautta toimialan johtoryhmiin, ja on tunnistettu, että liian usein kaupunkiyhteiset asiat priorisoituvat muiden asioiden jakoihin.

- Tampereella toimii malli, missä konserniyksiköstä on nimetty kumppaneita, kuten HR ja talous-controller, jäseniksi palvelualueiden johtoryhmään toimialan oman vastuuhenkilön rinnalle. Näin ristikkäin toimimalla ymmärretään paremmin toisia ja yhdessä edistetään asioita samaan suuntaan. Kumppanuus ja sisäinen asiakkuus ovat vahvistuneet tällä muutoksella ja siihen on oltu tyytyväisiä.
- Vantaalla on esimerkiksi HR-toimintaa kehitetty seuraavin askelin: 2000-luvun alussa oli kaupunkitasoinen HR-verkosto, johon toimialojen HR-päälliköt osallistui-
vat. Se tehtävänä oli luoda yhteisiä tavoitteita ja toimintamallia, mutta toiminta ei ollut tuloksellista. Tässä vaiheessa HR raportoi talous- ja hallintojohdolle, eivätkä olleet toimialojen johtoryhmän jäseniä. Seuraavassa vaiheessa Vantaalla kaupunkitason HR-ohjausta vahvistettiin suoraan HR-päälliköiden kanssa käytävillä tavoit-
tekeskusteluilla, jossa asetettiin kaupunkitason tavoitteita. Ristipaineet HR:lle oli-
vat kuitenkin kovat, kun toimialalta tuli saman aikaisesti omat vaateet. HR-keskit-
tämisestä tehtiin 2010-luvun lopulla selvitys, jonka seurauksena keskitys

toteutettiin. Toimialoille perustettiin HR-partnermalli ja heistä tuli toimialan johtoryhmän jäseniä. HR:n asiakkuusmallia kehitetään edelleen: kaupungin henkilöstöjohtaja tapaa säännöllisesti apulaiskaupunginjohtajia ja kysyy palautetta HR-palvelun laatuun liittyen.

Dialogin lisääntymiselle hallinnon osalta on nähty tarvetta sekä toimialan johtoryhmissä että kaupunkitason ohjausryhmissä, joissa toimialan edustajat yhdessä Kanslian vastinparien kanssa tulevat jatkossa merkittävästi enemmän kehittämään kaupunkiyhteisiä toimintatapoja ja prosesseja. Tällä hetkellä Helsingissä hallinnon edustus on ohut toimialojen johtoryhmissä. Samaan aikaan on kuitenkin tunnistettu tarve kehittää kaupunkiyhteisiä prosesseja ja toimintatapoja, jolloin niitä tulisi työstää myös toimialojen johtoryhmissä. Kanslian ja toimialojen hallintofunktioiden roolien täsmennys ja onnistumisen seuranta olisi hyvä tarkastella osana kaikkien johtoryhmärakenteiden tarkastelua.

Johtopäätökset: *Jotta yhteistä tilannekuvaa ja samaan suuntaan etenemistä prosessien ja toimintatapojen yhtenäistämiseksi saadaan vahvistettua, Helsingissä kannattaisi määritellä, miten henkilöstöhallintoa, taloutta, ICT:tä ja asianhallintaa kehitetään kaupunkiyhteisenä tekemisenä ja miten tekemistä johdetaan niin, että sitoutuminen samansuuntaiseen toimintaan toteutuu koko kaupunkitasolla. Tällä hetkellä yhteisesti linjatut asiat ja tavoitteet nähdään usein toissijaisena ns. toimialan omiin tavoitteisiin nähden.*

Olisi tärkeä kaupunkitasolla tiivistää dialogia ja linkitystä toimialan ja Kanslian välillä, jotta varmistetaan sama suunta ja kaikkien sitoutuminen. Kaupunkiyhteisten prosessien (HR, talous, viestintä) ohjausryhmien edustajien olisi tärkeä olla toimialan johtoryhmän jäseniä, jotta voivat siellä kollegiaalisesti vaikuttaa. Heillä on tärkeä tehtävä keskustella johdon kanssa ja heillä tulee olla myös toimialan mandaatti tehdä kaupunkitason linjauksia johtoryhmäkeskustelujen perusteella. Samalla ohjausryhmissä sovitut asiat etenevät toimialojen johtoryhmäkeskusteluihin ja kaupunkiyhteisten linjausten toimeenpano vahvistuu.

Suosituksukset hallinnon vastinparien vahvistamiseksi:

- Tulee määritellä ne kaupunkitason ohjausryhmät, joissa eri organisaatioiden toimet yhteisten toimintojen osalta yhteensovitetään (esim. HR, talous, viestintä ja digi). Kaupunkiyhteiset isot linjaukset tuodaan operatiivisen johtoryhmän hyväksyntään ja niihin yhdessä sitoudutaan. Toimialat vastaavat toimeenpanosta.
- Ohjausryhmien edustajien olisi tärkeä olla toimialan johtoryhmän jäseniä. Heillä tulee olla mandaatti edustaa toimialaa kaupunkiyhteisessä valmistelussa ja varmistaa tiedonkulku omalle johtoryhmälle ilman väliportaita. Heillä tulee olla myös vastuu yhteisten linjausten toimialakohtaisesta toimeenpanosta.

- Tulisi vakavasti harkita hallinnon saman suuntaisen toiminnan vahvistamista ns. ristikkäisiällä rakenteilla ns. Tampereen mallia mukailleen. Tällä vahvistetaan tiedonkulkua ja dialogia puolin ja toisin, sekä voidaan ketteröittää toimeenpanoa Kanslian tarjoaman tuen kasvaessa.

7.3. Uudistusten painopisteet valtuustokauden loppuun mennessä

Suurin osa operatiivisen johtamisjärjestelmän uudistuksista edellyttää säännöllistä keskustelufoorumia, viranhaltijajohdon yhteistyötä ja asioiden yhdessä ratkaisemista. Siinä vaiheessa, kun uudet operatiivisen johtamisen foorumit kaupunkitasolle on saatu pystytettyä ja roolit kirkastettua, tulisi niissä ensimmäisten asioiden joukossa lähteä selkeyttämään ja sopimaan seuraavista isoista asioista:

1. Kanslian ja toimialojen välisen työnjaon ja yhteistyön selkiyttäminen
2. Johtamisen laadun ja toimintakulttuurin vahvistaminen
3. Johtamisen jatkuvuuden varmistaminen
4. Esihenkilöiden työkuorman evaluointi
5. Digitalisoinnin kehitysvelka kurottava umpeen kokonaisvaltaisen arkkitehtuurin ja yhteisten tavoitteiden avulla
6. Yhteinen johdon tilannekuva laadukkaan datan hyödyntämisen kautta edellyttää palvelua ja resurssointia

Asioiden painoarvo huomioiden ja toimeenpanokyvyn varmistamiseksi, asiat olisi syytä pilkkoa ja selkeästi vastuuttaa viranhaltijajohtoryhmän jäsenille.

7.3.1 Kanslian ja toimialojen välisen työnjaon ja yhteistyön selkiyttäminen

Selvityksessä oli tavoite tunnistaa mahdollisesti tarvittavia parannuksia tai korjaavia toimia kaupungin operatiivisen johtamisen toimintatapoihin, käytänteisiin ja rakenteisiin liittyen. On tunnistettu tarve tarkastella kaupunginkanslian toimintaa suhteessa toimialoihin, samoin kuin sitä, millä tavoin yhteistyötä, koordinaatiota ja ohjausta tulee jatkossa kehittää niin, että lisäarvo koituu koko kaupunkiorganisaatiolle ja työnjaot on optimoitu.

Haastatteluissa tuotiin esiin, että erityisesti Kanslian roolin määrittely suhteessa toimialoihin edellyttää merkittävän määrän yhteistä keskustelua ja selkeyttämistä. Viranhaltijajohdolta tuli seuraavia ehdotuksia kehittämistoimenpiteiksi:

- **Kanslian rooli tulisi uudelleen määritellä.** Sitä ei tehty toimialauudistuksen yhteydessä ja Kansliaan kohdistuu tällä hetkellä hyvin ristiriitaisia odotuksia. Tällä hetkellä toimialojen kokemus on, että Kansliasta tulee yksittäisiä toimeksiantoja ja ylimääräinen työ lisää heidän työkuormaansa. Toisaalta odotetaan Kanslian auttavan toimialoja niiden työkuormassa ja toisaalta tulee myös odotuksia sille, että Kanslian resursseja voisi jakaa toimialoille, jotta hallinnollinen

työkuorman helpottuisi. Haastateltavat peräänkuuluttivat yhteisen tahtotilan kirkastamista Kanslian ja toimialojen työnjaon välillä.

- **Kaupunkiyhteisten prosessien kehittäminen ei ole edennyt riittävästi**, joten toimialat ovat kehittäneet omia prosesseja. Tämä on tehotonta ja johtaa pahimmillaan ristiriitaisuuksiin. Helsingissä on suuri haaste saada mikä tahansa prosessi yhtenäiseksi – tähän tarvitaan paljon vahvempaa johtavien viranhaltijoiden yhteistä johtamista ja tämän asian ohjauksessa on operatiivisellä johtoryhmällä tärkeä rooli. Myös tukipalveluiden prosesseja ja tehokkuutta on vaikea parantaa hajautetussa mallissa. Vastaajien mielestä enemmän voimavaroja tulisi kohdistaa kaupungin perusprosessien ja toimintatapojen uudistamiseen, vaikka niiden vaikutukset saattavatkin näkyä vasta useiden vuosien viiveellä. Osana kehitystyötä tulisi välttää esihenkilöiden työkuorman lisäämistä kaupungin erilaisissa hallinnollisissa ohjeissa ja prosesseissa.
- **Kaupungin ydinprosesseja ja toimintamalleja tulee kehittää**, jotta saadaan muutos kaupungin toiminnassa aikaan. Pysyviä muutoksia on mahdoton saada aikaan ilman ydinprosesseihin kohdistuvia uudistuksia. Tulisi katsoa ristiin Kanslian ja toimialojen hallinnon toimintamallit ja prosessit: mitä varten mikin asia tehdään, mikä on sen tavoite ja miten se tehtäisiin mahdollisimman sujuvasti ja tehokkaasti (turhan työn välttäminen). Tämä tulisi aloittaa tärkeimmissä kaupungin operatiivisissa toiminnoissa ja prosesseissa (talous, HR ja ICT) ja kaupunkiyhteisten prosessien (talous, HR, asianhallinta) kehittäminen digitalisaatiota hyödyntäen on välttämätöntä. Yksi vastaajista ehdotti, että ydinprosessien yhtenäistämiseksi tulisi pystyä muodostamaan riittäviä yhteisiä kannustimia, jotta niiden läpivientiin olisi riittävän laaja-alainen tahtotila. Henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajien haastattelussa tuotiin esiin, että prosessien täytyy olla kunnossa, muutoin muutosta ei tapahdu. Toimiva prosessi tuottaa hyvää tulosta, kun taas epäonnistunut prosessi ei vie organisaatiota kohti asetettuja tavoitteita.
- Useampi vastaaja toi myös esiin, että **Kanslian tulisi olla vahvempi keskitettyjen palvelujen tuottajana**. Erityisesti toimialojen vastaajat toivoisivat Kanslian muuttuvan koordinaatio- ja ohjausorganisaation sijaan enemmän palveluorganisaatioksi. Toisaalta kaupunkiyhteistä koordinaatiota tarvitaan, koska toimiala edustaa vain yhtä substanssia ja Kanslian rooli on huolehtia kokonaisuudesta tasapainoisesti. Vastauksissa tuotiin esiin, että hyvin operatiivisia tehtäviä ei ole järkevää tehdä toimialalla. Tulisi tarkastella missä tuotetaan keskitettyä operatiivista palvelua kaikille. Esihenkilötyön tukea tulisi pystyä kehittämään voimakkaasti. Tällä hetkellä toimialoilla on tunne, että ydintoimintaa autetaan tavoilla, joita ydintoiminta ei koe tarvitsevansa ja toisaalta tarpeelliseksi koettua apua ei aina saa.

Johtopäätös: *Kaupunkitasolla tulee yhdessä haluta ketterämpää toimeenpanoa ja parempaa palvelua, joka edellyttää yhteisiä prosesseja ja luottamusta kaupunkitason palvelujen tason laatuun. Tällä hetkellä ollaan vielä tilanteessa, jossa jokainen haluaa keksiä ja johtaa omat prosessit. Tulee yhdessä sitoutua keskitetyn palvelun kehittämiseen.*

Kanslian näkökulmasta Helsinki on valtavan iso ja laajuutensa vuoksi haastava hallita. Systemiset ongelmat ja yhteisjohtamisen vaikeus nousivat esille Kanslian haastatte- luissa esimerkiksi voimattomuuden kokemuksena. Tulisi selkeästi määritellä Kanslian vastuut suhteessa palvelujen tuottamiseen sekä toimialojen hallinnon rooli suhteessa Kansliaan.

Suosituksset Kanslian roolin selkeyttämiseksi:

- Ylimmän viranhaltijajohdon tehtävänä on luoda onnistumisen olosuhteet organisaatiolle ja sopia keskeiset (talous, HR, asianohjaus) kaupunkiyhti- set prosessit ja toimintatavat, joihin yhdessä sitoudutaan.
- Tulisi tarkastella missä tuotetaan keskitettyä operatiivista palvelua kaikille. Osana juuri tällä hetkellä käynnistymässä olevaa HR-järjestelmähanketta viranhaltijajohdon tulee sopia ja sitoutua kaupunkiyhteiseen HR-proses- siin sekä esihenkilöiden keskitetty palvelutukeen, jotta esihenkilötukea saadaan vahvistettua ja työkalun mahdollistama toiminnan tehostuminen saadaan ulosmitattua.

7.3.2 Johtamisen laadun ja toimintakulttuurin kehittäminen

Osana selvitystä on arvioitu vuonna 2021 käyttöön otettujen kaupungin johtamisen kul- makivien (näkemysellisyys, linjakuus, innostus ja toimeenpanokyky) toteutumista ylimmän johdon päivittäisjohtamisessa. Henkilöstön kokemana ja datan valossa kul- makivet ovat vahvistuneet koko kaupungin johtamisessa.

Johtamisen kulmakivien juurtumista ylimmän johdon päivittäisjohtamiseen selvitetiin sekä johdon haastatteluissa että sähköisessä kyselyssä. Vastaajilta tiedusteltiin, onko kaupungin ylimmän johdon toimintatavoissa ja käytännöissä jotakin sellaista, mikä vai- keuttaa kulmakivien toteuttamista arjen johtamisessa.

Sähköiseen kyselyyn vastanneilta tuli seuraavia käytännön kuvauksia tilanteista, jotka tuoneet haasteita kulmakiven toteuttamiseen arjen johtamisessa:

Vastaajat kiittelivät kaupunkiyhteiseen johtamiseen panostamista: kulmakivet ovat ol- leet hieno uudistus kaupungilla. Pidettiin siitä, johtamisesta puhuttiin laadullisena teki- jänä. Ne ovat luoneet hyvän yhteisen perustan johtamiselle ja ne ovat erittäin hyvänä runkona arjen johtamiseen, esihenkilöiden työn arviointiin ja kehittämiseen.

- Eräs vastaaja kuvasi, että **innostus** meinaa välillä vähentyä, kun rakenteet es- tävät tai hidastavat toimeenpanon kykyä. Kulmakivet voivat sammaloitua varo- vaisen ja turvallisuushakuisen koneiston alle. Innostusta on lamauttanut myös toistuvat epäonnistuneet kaupungin tietojärjestelmien kehittämiset ja raskaat toimintaympäristön muutokset (korona, Ukrainan sodan myötä muuttunut kan- sainvälinen toimintaympäristö, energiakriisi).
- **Näkemysellisyyden** osalta haasteita on erälle vastaajalle aiheutunut siitä, että kaupunkistrategiasta löytyy kullekin toimialalle ja Kanslialle omat

kiintopisteensä, joita halutaan edistää mutta jotka saattavat kuitenkin olla pahastikin ristiriidassa muiden toimijoiden kanssa.

- Lukuisat yhtä aikaa kehitettävät asiat, joita ei ole yhteensovitettu heikentävä yhden vastaajan mielestä **toimeenpanokykyä**, kun toimeenpanon vastuu keskittyy usein samoille ihmisille. Muutosten toimeenpano edellyttää koko muutoksen kohteena olevan organisaation johdon sitoutumista ja muutoksen johtamista. Tässä nähtiin kehittymisen varaa.
- Moni vastaaja koki, että haasteita aiheutuu erityisesti **linjakkuuden** osalta: vallan ja vastuun ollessa epäselviä ja eri toimijoiden pyrkiessä edistämään omaa agenda, on linjakas johtaminen välillä haasteellista.

Tässä selvityksessä haluttiin erityisesti tiedustella, onko ollut havaittavissa paranevista epäkohtiin puuttumisessa ja mikä estää puuttumisen. Tavoitteena on tunnistaa ja raivata esteet puuttumisen tieltä, jotta laadukas palvelu ja tasalaatuinen johtaminen mahdollistuisi joka puolella kaupunkiorganisaatiota. Viranhaltijajohdolta kysyttiin, mihin suuntaan tilanne on puuttumisen suhteen organisaatiossasi kehittynyt ja millaista tukea he tarvitsisivat vaikeiden ongelmien ratkaisuun.

Vastaajien mielestä johtamisen kulmakivet ovat vahvistaneet keskustelevaa, kannustavaa ja osallistavaa johtamiskulttuuria, mutta myös ohjanneet puuttumisen kynnyksen madaltamiseksi. Kaupungilla on historiassa valitettavan pitkä puuttumattomuuden kulttuuri. Tilanne on nyt kehittynyt parempaan suuntaan, vaikka pitkä matka on vielä edessä. Lähiesihenkilöt ja HR ovat tehneet hyvää työtä asioihin puuttumisen lisäämisessä. Pienellä toimialalla osaaminen on kuitenkin kapeaa ja harvojen käsissä, erityisesti juridisissa kysymyksissä voisi tarjota keskitettyä palvelua hankalien tilanteiden sparraukseen.

Henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajien haastattelussa nostettiin esiin johtamisen epätasalaaisuus, joka aiheuttaa epävarmuutta ja eriarvoisuutta henkilöstön keskuudessa. Vaihtelu saattaa suosia tiettyjä yksiköitä tai yksilöitä. Tuotiin myös esiin, että henkilöstöjohto ja linjajohto eivät aina toimi yhteen ja yhteistyön puute heikentää organisaation tehokkuutta. Johtaminen laiskistuu, kun mennään muiden päätösten taakse piiloon: ”HR tai johto ovat linjanneet”, eikä päätöksentekijää kuitenkaan löydy. Vastuun välttely ja päätöksenteon epäselvyys heikentävät luottamusta johtamiseen ja heikentävät sitoutumista ja työtyytyväisyyttä.

Viranhaltijajohdon vastauksissa tuotiin esiin, että puuttuminen vaatii konkreettista harjoittelua ja keskustelua esihenkilöiden kesken. Nyt on menty isoin harppauksin eteenpäin, kun teemasta on keskusteltu systemaattisesti esihenkilöiden kanssa. Puuttuminen on selvästi myös vahvistanut esihenkilöiden johtajuutta. Rohkaisua selkeästi vielä tarvitaan. Puuttuminen vaatii esihenkilöiltä luottamusta omaan kykyihin ja harjoittelua arjessa. Yleensä rohkea tarttuminen asiaan on vahvistanut kyseisen esihenkilön tunnetta siitä, että asioihin voi vaikuttaa. Tarvitaan ainoastaan se, että oma esihenkilö pysyy tukena asiassa, jota lähtee hoitamaan.

Toimintakulttuuri ketterämpään toimeenpanoon kehittyy hyvän johtamisen ja kiinteän kaupunkitason yhteistyön kautta. Yllä kuvatut esimerkit kuvaavat kulttuurin muuttamista hitaasti, mutta toisaalta tilanteen kehittymistä parempaan suuntaan, tapaus

kerrallaan. Tärkein onnistumista vahvistava tekijä on oman esihenkilön ja HR:n tuki. Tammikuussa 2023 avattiin keskitetysti kaupunkitasolla esihenkilötukipalvelu hankalien tilanteiden hoitamiseen. Se tarjoaa juridista ja käytännön tietoa, tukea ja rohkaisua kaikille kaupungin esihenkilöille puuttua asioihin matalalla kynnyksellä.

Johtopäätökset: Johtamisen kulmakivien aktiivinen tuominen arkeen on johtamisen laadun kehittymisen edellytys. Palautteen perusteella voidaan todeta, että johtamisen kulmakivet ovat kaupunkiyhteisesti vahvistaneet hyvän johtamisen merkitystä. Johtamisen laadullista kehittämistä tulee sinnikkäästi jatkaa ja johdon sekä esihenkilöiden osaamista vahvistaa.

Johdon tulee erityisesti kiinnittää huomiota työn sujuvuushaasteisiin ja niistä keskusteluun, jotta kaupunki toimii tehokkaasti ja laadukkaasti. Puuttumisen kynnystä laskee, kun esihenkilö saa tarvittavan tuen henkilöstöosastolta ja selkänöjaa vaikeisiin keskusteluihin omalta linjajohdolta. Välillä esihenkilöt ovat kokeneet, että oman esihenkilön tarjoama selkänöja on ollut kadoksissa.

Suositukset johtamisen laadun ja toimintakulttuurin vahvistamiseksi:

- Työn sujuvuus -keskustelujen aktiivinen lisääminen ja johdon tuki vaikeiden asioiden ratkaisemiseksi. Työn sujuvuus -keskustelujen tulee lisätä johdon ymmärrystä siitä, missä asioissa esihenkilöt tarvitsevat erityisesti tukea (edellyttää HR-tukea ja raportoinnin kehittämistä).

7.3.3 Johtamisen jatkuvuuden varmistaminen

Kansliapäällikön ja toimialajohtajien määräaikaiset virkasuhteet ovat haaste pitkäjänteisyydelle ja jatkuvuudelle; haasteen suuruutta ei kuitenkaan ole syytä yliarvioida.

Tässä selvityksessä ylimmän johdon seitsemän vuoden määräaikaiset virkasuhteet nähtiin vahvuutena silloin, kun halutaan muutoksia, jotka on mahdollista tehdä virkakauden päätyttyä. Tyypillisesti kyseessä on osaamiseen tai johtamiseen liittyvä muutostarve.

Toiminnan jatkuvuuden hallinnan haasteet ovat tulleet esiin toimialajohtajien virkojen määräaikaisuuksissa sellaisissa tapauksissa, kun toimialajohtaja on hakenut kesken virkakauden virkavapautta tehtävästään. Pahimmillaan toimialajohtajan tehtävässä on lyhyen ajan sisällä useampi sijainen ja viranhaltija. Useat muutokset lyhyen ajan sisällä näin merkittävässä johtajatehtävässä tuovat tuntuvaa jatkuvuuden haastetta sekä toimialan sisäiseen että organisaatio- ja toimialarajat ylittävään yhteistyöhön ja kaupunkiyhteiseen johtamiseen liittyen.

Johtopäätös: Kriittisen ja tärkeän toimialajohtajan tehtävässä jatkuvuuden varmistaminen on tärkeä. Toimialajohtajan ei-lakisääteisen virkavapaan hyväksynnässä tulee tehdä vakavaa harkintaa. Perusteiden arvioinnissa tulee olla korostetun kriittisiä

toiminnan jatkuvuus huomioiden, sillä jatkuvat johtajavaihdokset tuovat suurta kuormitusta organisaatiolle, eivätkä ole tarkoituksenmukaisia.

Suositukset johtamisen jatkuvuuden vahvistamiseksi:

- Toimialajohtajien tulee lähtökohtaisesti sitoutua toimimaan tehtävässä seitsemän vuoden ajan. Mikäli viranhaltija hakee (ei-lakisääteisistä syistä) virkavapaata tälle ajalle, sitä ei tulisi myöntää ilman erittäin painavia perusteita.

7.3.4 Esihenkilöiden työkuorman evaluointi

Sähköisessä kyselyssä nostettiin vahvasti esiin pikaista korjausta vaativaksi toimenpiteeksi esihenkilöiden työkuorman kasvu hallinnollisiin tehtäviin liittyen. Tätä asiaa kannattaisi tarkastella viranhaltijajohdon toimesta ja pohtia miten tilannetta helpotetaan. Alla vastaajien kuvauksia työkuormaan liittyen:

Yksi vastaaja kuvasi, kuinka toimialamalliin siirryttäessä karsittiin avustavan henkilöstön määrää ja sitä kipuillaan edelleen. Säästöt avustavan henkilöstön määrässä on johtanut esihenkilöiden lisääntyvään työkuormaan. Alun perin toimialauudistuksen alussa laskettu tuottavuuden parantaminen väkeä vähentämällä on todellisuudessa koko kaupungin tasolla heikentänyt tuottavuutta merkittävästi.

Henkilöstömitoituksen lähtökohtana tuntuu edelleen olevan, että tukipalvelua ja avustavaa henkilöstöä vähennetään. Kaupungilla on taipumus siirtää yksittäisiä rutiiniluonteisia tehtäviä esihenkilöille, joilla ei ole aikaa eikä osaamista asioiden hoitamiseen. Asiat toistuvat niin harvoin, että niihin ei myöskään muodostu rutiinia. On järkevää antaa sellainen työ, johon ei kannata käyttää esihenkilön aikaa, tehtäväksi sinne, jossa se parhaiten osataan.

Eräs vastaaja koki, että kaupunki ei ole houkutteleva työpaikka esihenkilötyölle, ellei esihenkilötyötä määritellä ja siinä onnistumista tueta harvoin toistuvien rutiinien tukipalveluilla. Erilaisia toisistaan irrallisia järjestelmiä on esihenkilöillä käytössä noin 15 kpl. Tämä ei tarkoita, että järjestelmiä ei käytettäisi, vaan että niiden tulisi olla käytettävämpiä. Ei voi johtaa, jos sille ei ole aikaa. Voitaisiin esimerkiksi luopua ajatuksesta, että esihenkilön hyväksyntä tarvitaan kaikkeen. Mikään järjestelmä ei ratkaise tätä asiaa, ennen kuin on päätetty, ettei esihenkilön hyväksyntää tarvita joka asiaan. Voimme luottaa työntekijöihin ja sallia heidän tilata omat it- ym. työvälineensä. Tällä hetkellä esihenkilö on se sihteeri, joka tekee tilauksen.

Henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajat toivat haastattelussa esiin, että resurssipula erityisesti henkilöstöjohtamisessa voi vaikuttaa negatiivisesti henkilöstön tyytyväisyyteen. Esihenkilöllä on tärkeä rooli henkilöstön onnistumisen olosuhteiden kehittämisessä. Hänen tulisi huolehtia sopivasta työmäärästä, sopivista työtehtävistä ja riittävästä resursseista. Esihenkilöllä tulisi olla mahdollisuus johtaa työtä byrokratian pyörittämisen sijaan. Oikeiden ihmisten sijoittaminen oikeisiin paikkoihin tekemään oikeita asioita ja heille sopivia tehtäviä on myös tärkeää.

Johtopäätös: Esihenkilöiden työaika tulisi suojella, jotta palvelutoiminnan kehittämiseen ja henkilöstöjohtamiseen jää tarpeeksi aikaa. Nykyisin heille on delegoitu paljon hallinnollisia ja avustavia tehtäviä, kuten uuden puhelimen tilaaminen vanhan tilalle jne. Hallinnolliselle työlle tulisi löytää lisätukea.

Henkilöstöjärjestöjen esiin tuomien johtamisen johtamisresurssien eli johtamisen laadun ja määrän varmistaminen on tärkeää. Kaupungilla on suuria, jopa 30–60 hengen työyhteisöjä, joiden kanssa esihenkilöt käyvät onnistumiskeskustelut. Olisi tärkeää määritellä, minkä kokoista tiimiä voidaan johtaa laadukkaasti.

Suositukset esihenkilöiden työkuorman helpottamiseksi:

- Kaupunkitason esihenkilötukipalvelua on vahvistettava järjestelmiin ja prosesseihin liittyen. Kaupungin ohjeistukset tulee tarkastaa. Esihenkilöille ei tulisi delegoida avustavan henkilöstön tehtäviä. Niihin tulee etsiä toinen ratkaisu. Kaikista ei-välttämättömistä esihenkilön hyväksynnöistä tulisi luopua.
- Johdettavien tiimien kokoa olisi syytä tarkastella: tulisi määritellä minkä kokoista tiimiä voidaan johtaa laadukkaasti.

7.3.5 Digitalisoinnin kehitysvelka kurottava umpeen ICT-johtamista uudistamalla

Sähköisessä kyselyssä tuli vastaajilta paljon näkemyksiä digitalisoinnin kehitysvelan korjaamiseksi.

Valtuustokaudella 2017–2021 digitalisaatioon panostettiin näkyvästi. Kaupungin digitalisaatiota edistettiin omalla digitalisaatiostrategialla ja tästä johdetuilla hankkeilla sekä perus-ICT-palveluita keskittämällä. Kaupungin toiminnan kannalta merkittävät uudistukset eivät ole riittävästi edenneet ja digitalisaation koetaan junnaavan paikoillaan, vaikka siitä kovasti puhutaan. Kaupungin keskeiset yhteiset HR-, talous- ja asianhallintaprosessit ja näitä tukevat tietojärjestelmät eivät tue modernisti työn tekemistä. Edelleen prosessit ovat pirstaloituneita ja irrallisia, ja kaupungilla on aivan liikaa paperilla tehtävää työtä, se on hidasta ja vanhanaikaista. Merkittävää kehittämispotentiaalia on sekä kaupunkitasolla (talous, HR, asianhallinta) että toimialatasolla. Tietojärjestelmien kehittämistä tulee tehdä tavoitteellisesti, yhteiseen ICT-arkkitehtuuriin pohjautuen kuitenkin rohkeasti muutoksen riskit halliten.

Nykyisellään kaupungin tietojärjestelmät tuntuvat olevan erittäin hajanaisia ja jokaisella toimialalla on omia tietojärjestelmäratkaisujaan myös yhteisiin toimintoihin. Helsingiltä puuttuu virastohistorian takia kaupunkiyhteisiä järjestelmiä mm. talouden ohjaus (suunnittelu, analytiikka, raportointi), HR, työajanseuranta, tilavaraukset, projektihallinta ym. Tilanteen ratkaiseminen ei ole yksinkertaista, koska tarpeet eri toimialoilla ovat osittain hyvin erilaisia ja koska vuosikymmenten myötä kerrostuneesti rakentuneen tietojärjestelmäkokonaisuuden korvaaminen kokonaisuudessaan on erittäin kallista. Oikein toteutettuna yhteiset järjestelmät lisäävät läpinäkyvyyttä ja yhtenäistävät

prosesseja ja toimintamalleja. Tämä vaatii yhteisiä päätöksiä ja virkajohdolta aktiivista toimijuutta muutosten läpivientiin. Tekoäly voisi auttaa monessa kohdin sen jälkeen, kun pääsemme liikkeelle kaupungin kokonaisarkkitehtuurin rakentamisessa niin prosesseissa kuin järjestelmissäkin.

Tietojärjestelmien heikkouksia ovat mm. erilaisten käytettävien järjestelmien yhteen toimivuuden puute, manuaalisten kirjausten määrä järjestelmissä (vähän automaatiota) ja järjestelmien yleinen huono laatu. Tilanne on kriittinen. Virastoperinteen lisäksi kaupungilla on edelleen 11 erillistä hankintayksikköä, jotka kilpailuttavat tietojärjestelmiä omiin tarpeisiinsa ilman riittäviä yhteisiä nyky- ja tavoitetilan johtamisen käytäntöjä ja foorumeita. Tämä lisää pahimmillaan erillisiä ja irrallisia ICT-hankkeita samalla, kun yhteistä digitalisaation korjausvelkaa pyritään ratkaisemaan merkittäville yhteisillä muutoshankkeilla. Olemassa olevat kaupunkiyhteiset johtamismekanismat ovat kuten edellä kuvattu, rajattu keskittymään digitalisaation edistämiseen irrallaan muista toiminnoista. Lisäksi 2017 perustettu ns. ”Digitaalisen johtoryhmän” toiminta on nimenomaisesti rajattu keskittymään vain erikseen kaupunkiyhteisiin järjestelmiin.

Päätökset keskushallinnon ja toimialojen prosessien ja näitä tukevien merkittävien kehitys- ja ICT-hankkeiden tavoitteista, resursseista ja prioriteeteista edellyttävät tässä selvityksessä kuvattua yhteistä tilannekuvaa ja yhteistä johtamista. Syksyllä 2023 käynnistetyt toimenpiteet kaupungin organisaatioiden tietohallintojohdon yhteistyökäytäntöjen uudistamiseksi tarvitsevat tuekseen säännöllistä ylimmän johdon seuranta ja ohjausta.

Johtopäätös: *Digivelka on valtaisa ja järjestelmien käyttö työlästä. Helsingiltä puuttuu organisaatiot yhdistävä kokonaisarkkitehtuuri sekä siihen linkitetyt johtamiskäytännöt (sis. yhteisen ja läpinäkyvän ICT-hankintojen, tarvemäärittelyn sekä ja ICT-talousjohtamisen käytännöt). Yhteiset järjestelmät lisäävät läpinäkyvyyttä ja auttavat sujuvoittamaan kaupungin prosesseja ja toimintamalleja sekä parantamaan työn tuottavuutta ja mielekkyyttä.*

Tähän tarvitaan toimintatapojen ja jopa kulttuurin muutosta pois kaupungin eri organisaatioiden ja toimintojen omista erillisistä ICT-hankinnoista kohti ylimmän johdon yhdessä asettamia toiminnallisia tavoitteita sekä johdon sitoutumista yhteisten prosessien ja niitä tukevien ICT-ratkaisujen käyttöönottamiseksi.

Suosituksat digitaalisuuden vahvistamiseksi:

- Kaupungin ICT-johtamisen yhteisten ja läpinäkyvien käytäntöjen ja toimintatapojen kehittäminen niin kaupunkitasoisesti kuin toimilaoillakin. Yhteiset käytännöt kaupungin ICT nyky- ja tahtotilan johtamisen (sisältäen ICT:n investointi-, käyttömeno- ja hankeseurannat)
- Kaupungin merkittävien muutoshankkeiden hallintamallin mukainen säännöllinen seuranta ja ohjaus operatiivisessa johtoryhmässä.

- Robotiikan lisääminen ja automaation hyödyntäminen tiedon syöttämisessä, keräämisessä ja jalostamisessa.

7.3.6 Yhteinen johdon tilannekuva ja tehokas tiedon hyödyntäminen edellyttää palvelua ja resurssointia

Sähköisessä kyselyssä viranhaltijajohtoa pyydettiin miettimään keinoja, miten johtamisessa tietoa ja sen tulkintaa hyödynnettäisiin paremmin päätöksenteon tukena ja johtamisen välineenä. Seuraavia ehdotuksia tuli tilanteen parantamiseksi.

Tiedolla johtaminen on aivan keskeinen johtamisen elementti ja se on tällä hetkellä haastavaa seuraavista syistä:

- 1) Tulisi **mitata sitä, mistä on hyötyä palvelujen kehittämiseksi**, eikä sitä mistä on dataa helposti saatavilla. On osattava vaatia oikeanlaista dataa, jolla on merkitystä palvelujen ja toiminnan kehittämisen kannalta, suhteessa kaupungin perustehtäviin – yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.
- 2) **Pohjadata ensin kuntoon**, ettei analyysit johda harhaan. Useissa vanhoissa järjestelmissä tiedon vieminen järjestelmiin on hyvin manuaalista ja virheellistä. Vanhoista, hajanaisista sekä manuaalisista prosesseista johtuen datan hyödynnettävyyden ja oikeellisuuden kanssa on ongelmia.
- 3) **Osaamisvaje**: Suurten datamäärien analysointi, toimivien johdon työpöytien luominen ym. ovat omia erityisosaamisalueitaan, joita ei useinkaan ole mahdollista toteuttaa sivutoimisesti muun tekemisen ohella. Analysointiosaaminen on ohutta, emme osaa vielä datan tulkitsemista palvelutoiminnan johtamistoimenpiteiksi. Olemme hyviä pistemäisen ja sirpaleisen tiedon keruussa, mutta systemaattinen ja kumuloituva tieto, jota rikastetaan inhimillisellä analyysillä ja akateemisella tiedolla, on vielä lapsen kengissä. Tukipalveluissa on valtava osaamisvaje, liian paljon ihmisiä ollut töissä vuosikymmeniä, alhainen peruskoulutuksen taso, joka ei vastaa nykyvaatimuksia. Kurssit eivät auta vaan tarvitaan myös uutta osaamista.
- 4) **Resurssivaje**: Jos/kun tiedolla johtamista pidetään kaupungille strategisesti tärkeänä johtamisen osa-alueena, siihen tulisi myös kohdistaa riittävät resurssit. Operatiivisen johtamisen tarpeisiin ja käytäntöihin tarvittavat datatarpeet tulee tunnistaa. Säännölliseen tilannekuvajohtamiseen ja toiminnan yhteiseen priorisointiin sekä resurssointiin liittyvä tieto tulee analysoida ja työstää johtoa hyödyttävään muotoon. Nykytilassa edelleen aika menee tietojen keräämiseen lukuisista eri järjestelmistä.
- 5) **Virheellisuus**: Kun tietoja yhdistellään eri järjestelmistä ja kerätään vielä manuaalisesti lisää, virheiden mahdollisuus on suuri ja työ ei ole mielekäästä. Tietoa kerätään edelleen manuaalisesti erityisesti HR-toiminnoissa (myös tila-asioissa). Se vie valtavasti turhaa aikaa esihenkilöiltä ja asiantuntijoilta ja tuottaa turhia virheitä.

Analytiikka edellyttää luotettavaa tietoa ja tiedon yhdistelyä. Tieto ei yksin riitä, pitää olla myös ymmärrys tiedon osoittaman muutoksen juurisyistä, joihin vaikuttamalla muutosta voidaan oikaista. Nykyteknologian automaatiosta tekoälyyn hyödyntäminen edellyttää rohkeita ja yhteisiä valintoja prosessien ja toimintatapojen

harmonisoimiseksi. Nykyisiä käytäntöjä digitalisoimalla on riski, että käytäntöjä, joita ei tulisi tehdä ollenkaan pyritään automatisoimaan. Tämä sitoo ihmisten työaikaa turhaan ja tulee Helsingin mittakaavassa hyvin kalliiksi. Turha työ on myös henkilöstölle erittäin kuormittavaa, kuten tämän selvityksen tuloksista ilmenee.

Johtopäätös: *Tiedolla johtamisen ja tiedon analysoinnin osaamista ja resurssointia tulisi vahvistaa. Automaation ja robotiikan hyödyntämisessä Helsingillä on valtava potentiaali, jota ei ole vielä hyödynnetty. Osana tehtäviä yhteisten prosessien uudistamista on tärkeää kaupunkitasoisesti kerätä tietoa perattavista manuaalisista prosesseista.*

Suositukset kaupunkitason tilannekuvan ja raportoinnin kehittämiseksi:

- Tiedon ja datan hyödynnettävyyteen tulee panostaa prosessit edellä. ICT-johtamisuudistusta ei tule tehdä teknologia edellä vaan kaupungin muutoshankehallinnan kautta varmistamalla riittävä ymmärrys muutoksesta, joka halutaan saada aikaiseksi sekä oikeiden ihmisten, osaamisen ja teknologian kytkeminen tähän.
- Analytiikan osaamista ja resursseja tulee vahvistaa ennen kaikkea suurissa hallinnon pääprosesseissa henkilöstö- ja taloushallinnossa.

8. Johtopäätökset

Pormestarikunnan sekä viranhaltijoiden haastatteluista piirtyi selkeä viesti: ”Nyt tarvitaan konkreettisia eteenpäin katsovia ehdotuksia eikä vain todeta ongelmia”. Henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajat toivat haastattelussa myös esiin: ”pelkkä selvitys ei vaikuta meihin eikä muihin, vaan se mitä sen jälkeen tehdään”. He toivoivat, että johtamisjärjestelmäselvitys auttaa tunnistamaan tarpeelliset muutoskohteet ja toivottavasti selvityksen avulla voidaan kehittää kaupungin johtamista ja saavuttaa organisaation tavoitteita tehokkaammin. Puheenjohtajat näkivät, että selvitys tuo selkänöjää puuttua johtamisjärjestelmässä oleviin kehityskohteisiin, mikä vahvistaa luottamusta organisaatioon ja luo turvallisuutta henkilöstölle. Kun johtaminen toimii osallistavasti, tehokkaasti ja tuloksellisesti, kaupunkiorganisaatio pystyy vastaamaan yhteisesti asetettuihin tavoitteisiin kaupunkilaisten ja muiden toimijoiden parhaaksi. He kiteyttävät haastattelun seuraavasti: ”Hyvä johtaminen tarkoittaa, että jokainen tietää oman tehtävänsä toiminnassa kaupunkilaisten parhaaksi”.

Tässä selvityksessä on tuotettu selkeät ehdotukset kaupungin johtamisen foorumeiden ja toimintatapojen uudistamiseksi sekä konkreettisia ehdotuksia laajennetulta viranhaltijajohdolta niistä asioista, mitä uusilla foorumeilla tulisi ylimmän johdon yhdessä edistää

Toimialauudistus on ollut sekä pormestarikunnan että ylimmän viranhaltijajohdon mielestä Helsingin kaupungin onnistuminen. Toimialat kehittyvät ripeästi ja ovat integroineet omaa toimintaansa. Nykyrakenteet ja johtamisen käytännöt korostavat tällä hetkellä toimialojen ja Kanslian osastojen itsenäisyyttä samalla, kun kaupunkiyhteisen ajattelun ja ongelmaratkaisun tarve kasvaa.

Haastattelujen ja palautteiden perusteella kaupungin ylimmän johdon olisi seuraavaksi hyvä käyttää aikaa yhteiseen pohdintaan ja käytännön toimiin siitä, miten rakennetaan kokonaisvaltaisempaa kaupunki- ja konsernitason yhteistyötä, millä keinoin vahvistetaan rakenteita ja johtamista kaupunkiyhteisten asioiden linjaamiseksi, ratkaisemiseksi ja toimeenpanemiseksi.

Kaupunkiyhteistä valmistelua ja johtamista tulee vahvistaa. Selvityksessä ehdotetaan kaupungin johtoryhmälle valmistelevaksi ryhmäksi operatiivista johtoryhmää (kuten muissa suurissa pormestarikaupungeissa Tampereella ja Turussa). Operatiivisella johtoryhmällä on itsenäinen tehtävä yhteisten operatiivisten tavoitteiden, prosessien ja hankkeiden toimeenpanon seuraamisessa ja ohjaamisessa. Siellä viranhaltijajohto voi keskustella toimialat läpäisevien operatiivisten palvelutoimintojen laadusta ja tehokkuudesta, suurten hankkeiden resurssoinnista sekä strategian ja päätösten toimeenpanosta. Operatiivisen johtoryhmän tarve tulee suoraan valitusta järjestelmästä, jossa on sekä virka- että poliittiselle johtamiselle paikkansa.

Kansliapäälliköllä on kokonaisvastuu kaupunkiyhteisen valmistelun laadusta ja täytäntönnäköisen johtamisesta. Hänellä tulee olla areena operatiiviseen johtamiseen ja keskusteluun ylimmän viranhaltijajohdon kanssa. Hänen olisi syytä tarkastella ylimmän

viranhaltijajohdon kanssa kaikkia operatiivista johtamista tukevia rakenteita ja foorumeita.

Operatiivisen johtoryhmän tulee laittaa johtamisen perusasiat ja -käytännöt kuntoon. Samalla vanhojen ohjaus- ja koordinoitirakenteiden siivoaminen tulisi käynnistää. Tullee myös varmistaa, että asioiden valmistelu on läpinäkyvää ja kuvata operatiivisen johtoryhmän selkeä kytkös kaupungin johtoryhmään ja muihin ryhmiin.

Johdonmukaista ja tavoitteellista johtamista tulee lisätä. Tavoite- ja tulosjohtamisen uudistaminen on keskeisin uudistettava asia. Poliittisten painopisteiden/valintojen tulee paremmin kytkeytyä takaisin toimintasuunnitelmaan ja tätä kautta niiden vaikutukset tulee voida paremmin konkretisoida. Kysymyksessä on merkittävä toimintamallin muutos, jota tulee johtaa virkajohdon operatiivisten johtamiskäytäntöjen kautta.

Kaupunkikokonaisuuden yhteen johtaminen edellyttää uudistumista. Yhteistä tilannekuvaa kaupunkiyhteisistä asioista on mahdoton synnyttää ilman yhteistä johtoryhmäkeskustelua ja asioiden huolellista valmistelua. Viranhaltijajohdolla on paljon operatiivista keskusteltavaa, jotka eivät ole kaupungin johtoryhmään kuuluvia asioita. Kansliapäällikön kannattaisi kehittää ylimmän johdon toimintatapoja yhteisen tavoitteen asettamiseksi ja saavuttamiseksi. Tämä edellyttää viranhaltijajohdolta kykyä sovitella yhteen eri näkemyksiä ja tehdä laadukasta valmistelutyötä yhdessä ennen päätöksentekoa. Tällä ehkäistään yksittäisten viranhaltijoiden henkilökohtainen vallankäyttö kokonaisuuden etujen kustannuksella. Ylimmän johdon tavoiteasetannassa kannattaa vahvistaa kaupunkitason yhteistyötä ja pyrkiä ratkaisemaan potentiaalisia ristiriitaisuuksia, ettei niistä synny ongelmia.

Kaupunkitasolla on tärkeä integroida suurten muutoshankkeiden seuranta ja johtamista tiiviimmin yhteen. Ylimmän johdon tulee johtaa uudistusta samaan suuntaan ja ottaa myös seuraavan tason johtajat mukaan. Toimialojen palvelukokonaisuuksien johtajat ovat keskeisessä asemassa strategian toteuttamisessa, mutta heillä ei ole mitään säännöllisesti kokoontuvaa kaupunkitason foorumia, missä he ovat mukana. Sama tilanne on liikelaitosten toimitusjohtajilla. Kaupungin tulee tarjota laajennetulle viranhaltijajohdolle säännöllisesti kokoontuva operatiivinen foorumi tärkeiden asioiden yhteiseen seurantaan ja yhteisjohtamisen vahvistamiseen.

On tärkeä täsmentää eri johtoryhmien ja ohjausryhmien tarkoitus mahdollisimman selkeäksi: missä foorumilla tulisi keskustella yli toimialan menevistä näkemyksistä, kaupunkiyhteisistä linjauksista ja strategian toimeenpanosta. Strategisissa ohjelmaryhmissä keskustellaan välillä liian operatiivisista asioista ja toisinaan ohitetaan virkavastuulliset toimialajohtajat linjauksia tehtäessä. Tällöin päätöksenteko ja virkavalmistelu sekoittuvat. Kaupungin on selkeästi määriteltävä, mitkä ovat kaupunki- ja toimialatason poliittisen ja virkajohtamisen vastuut, tehtävät ja yhteispinnat. Molemmille on oma paikkansa ja aikansa.

Ylimmän johdon tulee tehokkuuden, paremman tilannekuvan ja palvelun nimissä panostaa prosessien yhtenäistämiseen ja kaupunkitason palvelujen lisäämiseen. Se edellyttää vahvempaa yhteistyötä hallinnon yhteen tekemisen suhteen kaupunkitasolla. Viranhaltijajohdon tulee määritellä, miten esim. taloutta, HR:ää ja ICT:tä

kehitetään kaupunkiyhteisenä tekemisenä ja miten tekemistä johdetaan niin, että sitoutuminen samansuuntaiseen toimintaan toteutuu koko kaupunkitasolla. On tärkeä kaupunkitasolla tiivistää dialogia ja linkitystä toimialan ja Kanslian välillä, jotta varmistetaan sama suunta ja kaikkien sitoutuminen. Tällä hetkellä yhteisesti linjatut asiat ja tavoitteet nähdään usein toissijaisena ns. toimialan omiin tavoitteisiin nähden.

Linjakasta päätöksentekoa ja toimeenpanoa voisi vahvistaa se, että kaupunkiyhteisten prosessien ohjausryhmien edustajat olisivat toimialan johtoryhmän jäseniä, jotta voivat siellä kollegiaalisesti vaikuttaa ja saada johto sitoutumaan kaupunkiyhteisiin linjauksiin. Samalla vältetään tietovirran katkeilua, jossa ohjausryhmissä sovitut asiat eivät etene toimialojen johtoryhmäkeskusteluihin ja kaupunkiyhteisten linjausten toimeenpanoon saakka.

Kaupunkitasolla tulee yhdessä haluta ketterämpää toimeenpanoa ja parempaa palvelua, joka edellyttää yhteisiä prosesseja ja luottamusta kaupunkitason palvelujen tason laatuun. Tämä edellyttää ylimmän johdon sitoutumista keskitetyn palvelun kehittämiseen. Tulisi määritellä Kanslian vastuut suhteessa palvelujen tuottamiseen sekä toimialojen hallinnon rooli suhteessa Kansliaan.

Johtamisen laatu on noussut viime vuosina henkilöstötutkimusten perusteella. Laadullista kehittämistä kannattaa sinnikkäästi jatkaa ja osaamista vahvistaa. Jotta kaupunki tuottaa palvelunsa tehokkaasti ja laadukkaasti, johdon tulee erityisesti kiinnittää huomiota työn sujuvuushaasteisiin ja niistä keskusteluun. Puuttumisen kynnyksiä laskee, kun esihenkilö saa tarvittavan tuen henkilöstöosastolta ja selkänöjaa vaikeisiin keskusteluihin omalta esihenkilöltä. Liian usein toistuvat johtajavaihdokset tuovat suurta kuormitusta organisaatiolle, eivätkä ole tarkoituksenmukaisia.

Esihenkilöiden työaika tulisi suojella, jotta palvelutoiminnan kehittämiseksi ja henkilöstöjohtamiseen jää tarpeeksi aikaa. Nykyisin heille on delegoitu liian paljon hallinnollista työkuormaa. Ylimääräiselle työlle tulisi löytää toinen tekijä ja hallinnollista työkuormaa helpottaisi, jos järjestelmät olisivat käytettävämmät. Tällä hetkellä eri järjestelmien käyttö on työlästä. Lisäksi olisi hyvä määritellä minkä kokoisia tiimejä voidaan laadukkaasti johtaa tai määritellä missä puitteissa voidaan toimia laadukkaasti, jos tiimin jäseniä on 30–60.

Digivelkaa kurottava umpeen. Helsingillä on puutteellinen kaupunkitason kokonaisarkkitehtuuri digitalisoinnin kehittämisen suhteen ja hajanaiset ICT-hankintojen ja -johtamisen käytännöt. Tarvitaan johdon sitoutuminen kaupunkiyhteisten perusratkaisujen löytämiseksi. Yhteiset järjestelmät lisäävät läpinäkyvyyttä ja auttavat omalta osaltaan sujuvoittamaan ja yhtenäistämään kaupungin prosesseja ja toimintamalleja. ICT johtamisen vahvistaminen mahdollistaisi perusjärjestelmien harmonisoinnin ja siirtämisen pilveen (joka sitten mahdollistaisi myös automaation vauhdittamisen). Kun henkilöstöä on vaikea saada melkein mihin tahansa tehtävään, on tärkeää kaupunkitasoisesti automatisoida mahdollisimman paljon. Tämä aihe sinällään ei enää kuulu itse johtamisjärjestelmäselvitykseen. Se nähtiin kuitenkin yhdeksi tärkeimmistä kehittämisen alueista viranhaltijajohdon kyselyssä ja aihe tuotti myös paljon kehitysideoita viranhaltijajohdolta. Tämä on selkeästi aihe, jota kannattaisi jatko selvittää.

Tiedolla johtamisen ja tiedon analysoinnin osaamista ja resurssointia tulisi merkittävästi vahvistaa, jotta johto voi kaupungin tilannekuvan kautta johtaa samaan suuntaan.

Nyt on se hetki, kun toimialojen ja koko kaupungin menestymistä palvelevan kaupunkitason ohjauksen olisi kehityttävä. Ilman laadukasta yhteistä johtamista toimialat jatkavat oma-aloitteista kehittymistään ja ratkaisevat omia haasteita niillä keinoilla, joihin heillä on valtuudet ja se vahvistaa siiloutumista. Toimialat haluavat laadukasta yhteistä johtamista ja ovat valmiit yhteistyössä Kanslian kanssa kehittämään toimivat johtamiskäytännöt.

Kaupungin tehtävänä on edistää toimialojen ja koko kaupungin menestymistä sekä mahdollistaa johtoryhmien jäsenten yhteinen tietopohja ja yhteinen tulkinta koko Helsingin prioriteeteista ja onnistumisesta.

Suosituksen yhteenveto:

Selvityksessä tunnistettiin 12 kokonaisuutta, joiden uudistaminen mahdollistaa entistä parempaa kaupunkitason johtamista. Yksittäisiä toimenpidesuosituksia johtamisjärjestelmän uudistamisen tarpeista kertyi 24 kappaletta. Alle on koottu listaus suosituskokonaisuuksista ja toimenpiteistä, joita kaupungin johdon olisi hyvä käynnistää paremman kaupunkitason johtamisen varmistamiseksi.

Johtamisjärjestelmään liittyvien suositusten yhteenveto	
Suositus	Suosittelut toimenpiteet
Muutoshankkeiden läpivientikyvyn parantaminen	1. Muutoshankkeista tulee tehdä ohjelmia ja integroitu suunnitelma, johon kaikki osapuolet sitoutuvat. Lisäksi vastuulliselle tulee antaa mandaatti muutoksen läpiviemiseen.
Kansliapäällikkö selkeämmin johtamaan operatiivista toimeenpanoa	2. Kansliapäällikön ja pormestarin tulee sopia operatiivisen johtamisen foormit, joita kansliapäällikkö johtaa. Pormestarikunnan ja luottamushenkilöiden tuki kansliapäällikölle on tärkeää, jotta kaupungin muutoshankkeita ja valmistelua johdetaan operatiivisesti yhteen.
	3. Kansliapäällikkö asettaa toimialajohtajille pääsääntöisesti kaupunkiyhteiset, ei-toimialakohtaiset tavoitteet. Yhteisten tavoitteiden kautta tulee pyrkiä löytämään ratkaisu ristiriitaisiin tavoitteisiin, hankalasti yhteen sovitettaviin asioihin ja priorisointiin liittyen.
Operatiivinen johtoryhmä luomaan onnistumisen olosuhteet	4. Kansliapäällikön tulee perustaa operatiivinen johtoryhmä, jossa kaupunkitason dialogi ja ratkaisut löydetään. Ryhmän perustaminen ja sen huolellinen valmistelu on johtamisjärjestelmän uusiutumisen lähtökohta. Johtoryhmän jäsenenä tulisi olla toimialajohtajat sekä Kanslian osastopäälliköt.

	5. Nykyiset koordinaatio- ja ohjausryhmärakenteet tulisi perata ja selkeyttää: missä foorumissa mikäkin asia käsitellään, sitoudutaan ja kuka tekee viimekädessä päätöksen.
	6. Operatiivinen johtoryhmä asettaa yhteisiä kaupunkitason tavoitteita palvelukokonaisuuden johtajille ja hallintojohtajille sekä ristiin katsoo hallintoa koskevat tavoitteet Kanslian osastopäälliköiden kanssa kaupunkiyhteisten hankkeiden läpimenon varmistamiseksi. Tällä pyritään vahvistamaan kaupungin samansuuntaista johtamista ja toimialat läpäisevää operatiivista yhteistyötä.
Laajennetun johdon (operatiivisen) foorumin säännölliset tapaamiset	7. Helsingin tulisi tarjota palvelukokonaisuuksien johtajille johdon foorumi keskustella ja matriisi johtaa kaupunkia läpäiseviä asioita. Sen tulisi kokoontua vähintään 3–4 kertaa vuodessa toimialarajat ylittävien tavoitteiden ja kehitysohjelmien seurantaan varten. Liikelaitosten toimitusjohtajat olisivat osa tätä säännöllisesti kokoontuvaa laajennettua johtamisen foorumia.
Kaupungin johtoryhmän toiminnan kehittäminen	8. Kaupungin johtoryhmän toiminnan fokusointi strategisiin ja päätöksentekoa valmisteleviin asioihin. Agendalle nostettaisiin lisäksi operatiivisen johtoryhmän valmistelemat merkitykselliset ja isot asiat.
	9. Kaupungin johtoryhmää tiivistetään. Tällä hetkellä se koetaan liian suurena ja keskustelu hajanaisena. Kun viranhaltijajohtolla on oma operatiivinen johtoryhmä kaupunkiyhteisen operatiivisen johtamisen vahvistamiseksi (suositus 6.2.3), voitaisiin kaupungin johtoryhmän kokoonpanoa pienentää ja napakoittaa siellä käytävää keskustelua.
Strategian toimeenpanon ohjelmaryhmien strategisuuden varmistaminen	10. Ylimmän johdon yhteistä katselmusta ohjelmaryhmän toimenpiteistä tarvitaan ja toimialajohtajat tulisi ottaa mukaan päätöksentekoon.
	11. Tulee selkeästi määritellä missä poliittinen johto ja missä viranhaltijajohto toimivat, ja missä foorumissa tehdään yhteistyötä.
Hallinnon vahvistaminen toimialojen johtoryhmätyökentelyssä	12. Tulee määritellä ne kaupunkitason ohjausryhmät, joissa päätökset linjataan (esim. HR ja digi). Kaupunkiyhteiset isot linjaukset tuodaan operatiivisen johtoryhmän hyväksyntään ja niihin sitoudutaan yhdessä.
	13. Ohjausryhmien edustajien tulee edustaa substanssia ja olla toimialan johtoryhmän jäseniä. Heillä tulee olla mandaatti edustaa toimialaa kaupunkiyhteisessä valmistelussa ja tiedonkulku johtoryhmälle ilman väliportaita varmistetaan. Heillä tulee olla myös vastuu yhteisten linjausten toimialakohtaisesta toimeenpanosta.

	14. Tulisi vakavasti harkita hallinnon saman suuntaisen toiminnan vahvistamista ns. ristikkäisiällä rakenteilla. Tällä vahvistetaan tiedonkulkua ja dialogia puolin ja toisin, sekä voidaan ketteröittää toimeenpanoa Kanslian tarjoaman tuen kasvaessa.
Suosituks Kanslian roolin selkeyttämiseksi	15. Ylimmän viranhaltijajohdon tehtävänä on luoda onnistumisen olosuhteet organisaatiolle ja sopia keskeiset (talous, HR, asianohjaus) kaupunkiyhteiset prosessit ja toimintatavat, joihin yhdessä sitoudutaan.
	16. Tulisi tarkastella missä tuotetaan keskitettyä operatiivista palvelua kaikille. Osana juuri tällä hetkellä käynnistymässä olevaa HR-järjestelmähanketta viranhaltijajohdon tulee sopia ja sitoutua kaupunkiyhteiseen HR-prosessiin sekä esihenkilöiden keskitetty palvelutukeen, jotta esihenkilötukea saadaan vahvistettua ja työkalun mahdollistama toiminnan tehostuminen saadaan ulosmitattua.
Suosituks johtamisen laadun ja toimintakulttuurin vahvistamiseksi	17. Työn sujuvuuskeskustelujen aktiivinen lisääminen ja johdon tuki vaikeiden asioiden ratkaisemiseksi. Työn sujuvuus -keskustelujen tulee lisätä johdon ymmärrystä siitä, missä asioissa esihenkilöt tarvitsevat erityisesti tukea (edellyttää HR:n tukea ja raportoinnin kehittämistä).
Suosituks johtamisen jatkuvuuden vahvistamiseksi	18. Toimialajohtajien tulee lähtökohtaisesti sitoutua toimimaan tehtävässä seitsemän vuoden ajan. Mikäli viranhaltija hakee (ei-lakisääteistä syistä) virkavapaata tälle ajalle, sitä ei tulisi myöntää ilman erittäin painavia perusteita.
Suosituks esihenkilöiden työkuorman helpottamiseksi	19. Kaupunkitason esihenkilötukipalvelua on vahvistettava järjestelmiin ja prosesseihin liittyen. Kaupungin ohjeistukset tulee tarkastaa. Esihenkilöille ei tulisi delegoida avustavan henkilöstön tehtäviä. Niihin tulee etsiä toinen ratkaisu. Kaikista ei-välttämättömistä esihenkilön hyväksynnöistä tulisi luopua.
	20. Johdettavien tiimien kokoa olisi syytä tarkastella: tulisi määritellä minkä kokoista tiimiä voidaan johtaa laadukkaasti.
Suosituks digitaalisuuden vahvistamiseksi	21. Kaupungin ICT-johtamisen yhteisten ja läpinäkyvien käytäntöjen ja toimintatapojen kehittäminen niin kaupunkitasoisesti kuin toimilaoillakin. Yhteiset käytännöt kaupungin ICT:n nyky- ja tahtotilan johtamiseen.
	22. Robotiikan lisääminen ja automaation hyödyntäminen tiedon syöttämisessä, keräämisessä ja jalostamisessa.
Suosituks kaupunkitason tilannekuvan ja raportoinnin kehittämiseksi	23. Analytiikan osaamista ja resursseja tulee vahvistaa ennen kaikkea suurissa hallinnon pääprosesseissa henkilöstö- ja taloushallinnossa.

	<p>24. Tiedon ja datan hyödynnettävyyteen tulee panostaa prosessit edellä. ICT-johtamisuudistusta ei tule tehdä teknologia edellä, vaan kaupungin muutoshankehallinnan kautta varmistamalla riittävä ymmärrys muutoksesta, joka halutaan saada aikaiseksi sekä oikeiden ihmisten, osaamisen ja teknologian kytkeminen tähän.</p>
--	--

Lähteet:

- Konsulttiarviointi, KPMG:n toteuttamana 2018–2021
- Tampereen yliopisto 2020–2021, kokonaisarviointi
- Hanken 2019–2021, kohdistuen kaupunkiympäristön ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialoihin
- Kunta10-henkilöstökyselyt: 2020 ja 2022
- Uudistumisen pulssi -kyselyt 2019–2023
- Helsingin kaupungin omat Fiilari-henkilöstökyselyt 2021 ja 2023

Liitteet:

- Liite: 1 Johtamisjärjestelmäselvityksen projektisuunnitelma 1.6.2023.
- Liite 2: Helsingin kaupungin organisaatio
- Liite 3: Julkisen johtamisen ryhmän Valtiovarainministeriön asettamispäätös 25.1.24
- Liite 4: Kansliapäällikön Ahjo-päätös suurten hakkeiden ohjausmallista 11.10.2023

Liite 1: Helsingin kaupungin operatiivisen johtamisjärjestelmän sisäinen selvitys: Projektisuunnitelma

Helsingin kaupunki on toteuttanut useita, toisistaan riippumattomia tutkimuksia, selvityksiä sekä asiantuntija-arvioita vuoden 2017 toimialauudistukseen sekä johtamisjärjestelmään liittyen. Selvityksiä on käsitelty sekä kaupungin johtoryhmässä että kaupunginhallituksessa, valtaosaa myös valtuustoseminaareissa. Aiempien selvitysten pohjalta mm. johtamisen roolit ja vastuut kanslian ja toimialojen välillä sekä pormestarin ja kansliapäällikön välinen työnjako vaativat selkeytystä. Esimerkiksi KPMG:n vuoden 2019 selvitystä koskeneen valtuustoseminaarisesityksen mukaan organisaatiouudistus itsessään ei poista aikaisempia haasteita yhteistyössä, jos ne ovat johtuneet tiedonpuutteista, prosesseista, johtamiskäytännöistä jne. piirteistä, jotka siirtyivät sellaisenaan uuteen rakenteeseen. Hankenin arviointitutkimuksessa puolestaan korostui kaupungin vallannut ”kehitysinto” ja uusien sekä vanhojen ohjaus- ja koordinaatorakenteiden sekamelska. (KPMG 2018-2021, Hanken 2019-2021, Tampereen yliopisto 2020-2021, Helsingin yliopisto 2021).

Johtamisjärjestelmää koskevat selvitykset ajoittuvat toimiala- ja pormestarimallin ensimmäiselle valtuustokaudelle 2018-2021. Vuosien 2020-2022 poikkeustilanteet, kuten koronapandemia (2020-22) ja Ukrainan sota/turvallisuusuhka (2022-), samoin kuin tämän vuoden alusta voimaan tullut sote-uudistus, ovat osaltaan vauhdittaneet käytännön toimintatapojen muutoksia. Poikkeusoloissa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista tai järkevää käynnistää suurempia johtamiseen liittyviä uudistuksia; tilanteen voidaan tältä osin katsoa rauhoittuneen. Nykyisen, vuonna 2021 käynnistyneen valtuustokauden aikana kaupungin johtamisjärjestelmän toimivuudesta ei ole tehty arvioita. Tämän selvityksen yhtenä lähtökohtana on, että monet 2018-2021 tunnistetuista johtamisjärjestelmän kehittämiskohteista ovat edelleen relevantteja.

Nykyisen valtuusto- ja strategiakauden puolivälissä ja huomioiden kaupunkiin vaikuttavat merkittävät rakenneuudistukset (kuten sote- ja TE25-uudistukset) sekä toimintatapoja koskevat muutostarpeet (eritoten digitalisaatio ja sen hyödyntäminen) on tarkoituksenmukaista arvioida ja tunnistaa mahdollisesti tarvittavia parannuksia tai korjaavia toimia kaupungin operatiivisen johtamisen toimintatapoihin, käytänteisiin ja rakenteisiin sekä näihin liittyvän johtamisjärjestelmän toimivuuteen liittyen.

Kaupungin liikelaitosten ohjausmallia selvitetään kansliapäällikön vastikään asettamassa työryhmässä. Työryhmän työtä ja siinä tehtäviä havaintoja hyödynnetään tarvittaessa myös tässä selvityksessä.

Selvitys kohdistuu erityisesti kaupungin ylimmän johdon vastuulla ja toimeenpanovallassa olevan operatiivisen päätöksenteon ja toimeenpanon kehittämiseen. Johtamisjärjestelmän nykytilassa keskeisiä toimijoita ovat pormestari ja kaupungin viranhaltijajohto. Myös apulaispormestareiden toimintaedellytyksiä samoin kuin työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välistä kaupungin johtamiseen kohdistuvaa dialogia on tarkoitus tarkastella.

Selvityksen ulkopuolelle rajataan pormestarimalli kaupungin johtamisjärjestelmän perusratkaisuna sekä luottamushenkilötoimielinten toiminta ja päätöksenteko.

Selvityksen tavoitteena on tunnistaa tärkeimmät kehittämiskohteet ja -toimet kaupungin ylimmän johdon operatiivisen johtamisen ja toimeenpanokyvyn kannalta. Tarkoitus on vahvistaa kaupungin johtavien viranhaltijoiden yhteistä johtamista ja päätöksenteon yhteisvalmistelua sekä tukea päätöksenteon toimeenpanoa läpi kaupunkiorganisaation. Selvittäjä arvioi kaupungin ylimmän johdon vastuiden ja toimeenpanovallan jakautumista ja sen vaikutusta johdon työskentelyedellytyksiin. Hän arvioi myös ylimmän viranhaltijajohdon operatiivisen johtamisen rakenteita ja yhteistä tilannekuvaa sekä sitä, kuinka hyvin ne tukevat kaupungin strategian toimeenpanoa ja suurten haasteiden ratkaisemista.

Selvittäjän tehtävänä on mm.

Sellaisten johtamisen ja toimeenpanon rakenteiden ja menetelmien tunnistaminen, jotka mahdollistavat kaupunkiyhteisten merkittävien systeemitason uudistuksien viemisen paremmin läpi ja käytäntöön.

Arvioida, miten useampaa toimialaa koskevat kehityshankkeet ja toimialojen rajat ylittävät voimavarojen käyttöä koskevat päätökset saadaan tehtyä ja toimeenpantua yhdessä, parhaaseen mahdolliseen tietoon perustuen. Arvioida, miten tulisi ratkaista se, kenellä on resursointivastuu kaupunkiyhteisen toiminnan kehittämisen osalta ja miten pysyväksi toiminnaksi muuttuva toimeenpano resursoidaan riittävästi, tarkasti ja kestävästi.

Tarkastella kaupunginkanslian toimintaa suhteessa toimialoihin samoin kuin sitä, millä tavoin yhteistyötä, koordinaatiota ja ohjausta tulee jatkossa kehittää niin, että lisäarvo koituu koko kaupunkiorganisaatiolle ja työnjaot on optimoitu.

Tarkastella tämän vuoden alusta voimaan tullutta sote-uudistusta ja siihen sisältyviä Uudenmaan ja Helsingin erillISRatkaisuja, mukaan lukien yleiskatteinen valtionrahoitus, jotka haastavat kaupungin johtamista yhtenä työnantajana. Resurssirajoitteiden lisäksi on olemassa riski toimintojen päällekkäisyyksistä ja aiemmin tunnistamattomista rajapinnoista, jotka voivat haitata yhteistä tekemistä. Samalla on paikallaan tarkastella kunta-Helsingin toimintaa ja sen toiminnan optimointi tilanteessa, jossa Sotepe-Helsingillä on samaan aikaan sekä kaupungin toimialan että hyvinvointialueen ominaisuuksia.

Kaupungin ylimmän johdon toimivalta- ja vastuusuhteissa on edelleen epäselvyyksiä. Riskinä on henkilöriippuvuus sekä vaalikausiin kytkeytyvien lyhyiden tarkastelujaksojen merkityksen lisääntyminen. Kansliapäällikön ja toimialajohtajien määräaikaiset virkasuhteet ovat haaste pitkäjänteisyydelle ja jatkuvuudelle; haasteen suuruutta ei kuitenkaan ole syytä yliarvioida. Selvittäjä tarkastelee millaisia kaupungin kriittisten ja muuten tärkeiden toimintojen jatkuvuuden hallinnan haasteita on erityisesti organisaatio- ja toimialarajat ylittävään johtamiseen liittyen. Selvittäjän on lisäksi paikallaan arvioida pormestarin ja kansliapäällikön roolien täsmentämisen tarvetta siltä osin, kuin kyse on operatiivisen johtamisen jäntevöittämisestä.

Selvittäjän tehtävänä on lisäksi arvioida mahdollisuuksia ja tehdä ehdotuksia liittyen operatiivisen johtamisen muutokseen yksilön suorituksesta yhteiseen tekemiseen. Tässä tarkoituksessa selvittäjä tarkastelee kaupungin operatiivisen johtamisen laatu-tekijöitä ja niiden kehittymistä samoin kuin ylimmän johdon kykyä ohjata ja johtaa koko kaupungin toimintaa yhteisen tilannekuvan kautta. Yhteistyötä tulee vahvistaa ja horisontaalinen, toimialarajat ylittävä koordinaatio mahdollistaa kaikilla tasoilla. Selvittäjä arvioi myös vuonna 2021 käyttöön otettujen kaupungin johtamisen kulmakivien (näkemysellisyys, linjakkuus, innostus ja toimeenpanokyky) toteutumista ylimmän johdon päivittäisjohtamisessa. Tavoitteena on selvittää toimenpiteitä, joilla kaupungin toimintakulttuuri edelleen kehittyy hallintokulttuurista, jonka vahvuus perustuu päätöksenteon valmisteluun, kohti toimeenpanoon kannustavia järjestelmiä ja prosesseja.

Projekti, välitavoitteet ja tarkastelupisteet

Selvittäjänä toimii Nina Gros, joka on toiminut kaupungin henkilöstöjohtajan tehtävässä vuosina 2019-23 ja jonka kanssa tehdyssä työsopimuksessa on sovittu selvitystyön tekemisestä. Selvitys on hänen päätehtävänsä. Selvitystyötä tukee kaupunginkanslian strategiaosasto ja erityisesti muiden suurten organisaatioiden (valtio, muut suuret kaupungit) operatiivisen johtamisen benchmark-arvioinnin osalta myös ulkopuolinen asiantuntija. Selvitystyön etenemistä ohjaavat kansliapäällikkö ja pormestari.

Esivalmistelu ja selvitysprojektin rajaaminen on käynnistynyt toukokuussa 2023. Selvittäjä esihaastatteli kaupungin johtoryhmän jäseniä henkilökohtaisesti ja henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajia ryhmätapaamisessa eritoten selvityksen rajaamiseen liittyen.

Aikaisempien johtamisjärjestelmäselvitysten tulosten ja johtopäätösten yhteenveto on samoin tehty toukokuun 2023 aikana. Työ kattaa kaikki aiemmat toimialamallin aikana tehdyt johtamisjärjestelmäselvitykset. Niiden löydöksiä hyödynnetään haastatteluiden ja sähköisen kyselyn pohjana.

Nykytilakartoitus käynnistää varsinaisen selvityksen kesäkuussa 2023. Selvittäjä haastattelee kaupungin johtoryhmän viranhaltijat, kansliapäällikön ja pormestarin. Kaupungin ylimmälle viranhaltijajohdolle kohdistetulla sähköisellä kyselyllä selvitetään näkemyksiä nykytilan kehityskohteista ja kootaan keskeisiä ratkaisumalleja. Ylimmällä viranhaltijajohdolla tarkoitetaan tässä myös toimialojen johtoryhmien jäseniä (palvelukokonaisuuksien johtajat, hallintojohtajat). Sähköistä kyselyä täydennetään kohdennetuilla haastatteluilla. Myös henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajat haastatellaan tässä yhteydessä.

Haastatteluaineiston analyysi tapahtuu elo/syyskuun 2023 aikana. Selvittäjä arvioi löydökset ja samalla sen, onko tunnistettavissa sellaisia nopeita, lyhyen aikavälin kehitystoimenpiteitä, jotka olisi perusteltua käynnistää jo ennen selvityksen valmistumista. Selvittäjän mahdolliset tätä koskevat toimenpidesuosituksia käsitellään mahdollisimman pian. Samalla arvioidaan, onko selvitystyötä tarpeen ohjata tarkemmin tai suunnata osittain uudelleen syksyn jatkoa silmällä pitäen.

Löydökset validoidaan yhdessä johdon kanssa selvitystyön aikana. Ensimmäinen viranhaltijajohdon välitarkastelu on pidetty 18.9.2023, jossa sovittu uudesta

projekti aikataulusta ja askelmerkeistä kansliapäällikön vaihtumiseen liittyen ja projektisuunnitelmaa päivitetty siltä osin uudelleen.

Apulaispormestareiden ja tunnistettujen muiden haastateltavien haastattelut toteutetaan niin ikään syyskuussa.

Selvitystyön senhetkistä tilaa käsitellään ja sen havainnot hyödynnetään ja työstetään kaupungin ylimmän johdon seminaarissa syyskuun lopussa. Selvityksen havaintojen työstö käynnistyy, kun uusi kansliapäällikkö aloittaa tehtävässään.

Loka/marraskuussa 2023, johdon seminaarin jälkeen, selvittäjä kutsuu koolle johdon työpajoja tunnistettujen kaupunkiyhteisten kehityshankkeiden jatkojalostamiseksi. Työpajatyöskentelyssä eriytetään mahdolliset nopeasti toteutettavissa olevat ja pitempää valmistelua vaativat teemat. Teemoitetut työpajat siirretty vuoden vaihteen jälkeen tapahtuvaksi, kun uusi kansliapäällikkö aloittanut tehtävässään.

Pitkin syksyä 2023 selvittäjä analysoi myös vuosien 2019-23 henkilöstökyselyjen tuloksia erityisesti johtamisen laadun kehittymiseen liittyen. Benchmark-arvioinnit tehdään muihin suuriin pormestarikaupunkeihin (Tampere ja Turku) ja muihin isoihin kaupunkeihin (Espoo, Vantaa ja Oulu), samoin kuin keskeisiin valtion toimijoihin.

Selvityksen ensimmäinen luonnos on valmis kommentoimalla tammikuun 2024 aikana. Johdon validoinnin ja kommentoinnin jälkeen selvittäjä viimeistelee työn ja toteuttaa mahdollisesti tarvittavat täydennykset.

Selvitys luovutetaan maaliskuun 2024 puoliväliin mennessä.

Liite 2: Helsingin kaupungin organisaatorakenne ja päätöksenteko

Helsingin kaupungin organisaatio muodostuu toimielin- ja hallinto-organisaatioista. Kaupunki tytäryhteisöineen muodostaa kaupunkikonsernin. Kaupungin hallinnon toimintaa ja järjestämistä ohjaavat toimielimet. Helsingin kaupunginvaltuusto on kaupungin ylin päättävä elin, joka valitaan kuntavaaleilla joka neljäs vuosi. Kaupunginvaltuusto vastaa kaupungin toiminnasta ja taloudesta. Helsingin kaupunginhallitus toimii kaupunginvaltuuston alaisena ja johtaa kaupungin toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kaupunginhallitus vastaa myös kaupungin toiminnan yhteensovittamisesta sekä kaupunginvaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kaupunginhallituksella on kaksi jaostoa (konsernijaosto ja elinkeinojaosto). Kunnallista päätösvaltaa on siirretty lauta- ja johtokunnille. Ne ohjaavat ja kehittävät alaistensa toimialojen, virastojen ja laitosten toimintaa. Lauta- ja johtokuntien jäsenet valitsee kaupunginvaltuusto.

Helsingissä tehtiin vuonna 2017 yksi Suomen suurimmista johtamisjärjestelmä uudistuksista, missä Helsinki siirtyi pormestari- ja toimialamalliin. Lisäksi otettiin käyttöön Helsingin osallisuus- ja vuorovaikutusmalli sekä uudistettiin lautakuntarakenteet. Helsingin kaupungin vuonna 2016 hyväksymä toimialamalli oli kaupungin historian suurimpia organisaatiouudistuksia. Uudistuksessa kaupungin 31 virastoa ja liikelaitosta yhdistettiin keskushallintoon ja neljän suuren toimialan alle.

Palvelutoiminta

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala huolehtii kaupungin varhaiskasvatuksesta, esiopetuksesta, perusopetuksesta ja lukiokoulutuksesta, suomenkielisestä ammatillisesta koulutuksesta sekä vapaasta sivistystyöstä ja toimiala toimii kasvatus- ja koulutuslautakunnan alaisuudessa. Lautakunnalla on kaksi jaostoa.

Kaupunkiympäristön toimiala huolehtii kaupunkiympäristön suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta sekä tarjoaa kaupunkiympäristön palveluja ja toimii kaupunkiympäristölautakunnan alaisuudessa. Lautakunnalla on kaksi jaostoa.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala ylläpitää ja parantaa eri-ikäisten helsinkiläisten mahdollisuuksia henkiseen ja fyysiseen hyvinvointiin, sivistymiseen sekä aktiiviseen kansalaisuuteen ja tukee Helsingin elinvoimaisuutta ja toimii kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan alaisuudessa. Lautakunnalla on kolme jaostoa.

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan tehtävänä on sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tuottaminen sekä pelastustoimen järjestäminen ja tuottaminen ja ensihoidon palvelujen tuottaminen sovitulla tavalla. Helsinkiin muodostettiin 1.1.2023 pääkaupunkiseudun erillisratkaisuun pohjautuen sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala, joka toimii yhtenä Helsingin kaupungin toimialana ja siis osana Helsingin kaupunkia, vaikka rahoitus palvelutoimintaan tulee valtiolta. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala

toimii sosiaali-, terveys- ja pelastuslautakunnan alaisuudessa. Lautakunnalla on kaksi jaostoa.

Keskushallintoon kuuluu kaupunginkanslia, liikelaitoksia ja tarkastusvirasto. Kaupunginkanslia toimii kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen yleisenä suunnittelu-, valmistelu- ja toimeenpanoelimenä sekä vastaa kaupungin kehittämisestä. Kaupunginkanslia toimii suoraan kaupunginhallituksen alaisuudessa.

Palvelukeskusliikelaitos huolehtii palvelutoiminnan tukipalvelujen tuottamisesta kaupungille ja toimii palvelukeskusliikelaitoksen johtokunnan alaisuudessa. Rakentamis- palveluliikelaitos huolehtii rakennusalan, ympäristönhoidon ja logistiikan asiantuntija-, tuotanto- ja ylläpitopalvelujen tuottamisesta kaupungille toimii rakentamispalveluliikelaitoksen johtokunnan alaisuudessa. Taloushallintopalveluliikelaitos huolehtii talous- ja palkkahallinnon palvelujen tuottamisesta kaupungille ja toimii taloushallintopalveluliikelaitoksen johtokunnan alaisuudessa. Työterveysliikelaitos huolehtii henkilöstön työterveyshuollon palvelujen tuottamisesta kaupungille ja toimii työterveysliikelaitoksen johtokunnan alaisuudessa. Tarkastusvirasto arvioi suoraan kaupunginvaltuuston ja tarkastuslautakunnan alaisena kaupunginvaltuuston kaupunkikonsernille asettamien tavoitteiden toteutumista ja toiminnan tuloksellista ja tarkoituksenmukaista järjestämistä.

Kaupungin johtoryhmä edistää poliittisen ja operatiivisen toiminnan yhteensovittamista. Kaupungin ylimmästä luottamushenkilöjohdosta ja viranhaltijajohdosta sekä henkilöstön edustajasta koostuva johtoryhmä käsittelee niin strategisia kuin kaupungin käytännön toiminnan yhteensovittamistakin koskevia kysymyksiä. Näitä ovat muun muassa kaupunkistrategian toteuttaminen, kaupungin edunvalvonta, organisaatio ja operatiivisen toiminnan keskeisimmät linjaukset.

Päätöksenteko

Hallintoasian käsittelyn huipentuma on päätöksenteko. Hallintoasioita ovat niin kaupungin eri viranomaisten omassa tehtävässään ratkaisemat asiat kuin kaupungin sisäiseen hallintoon, talouteen tai henkilöstöhallintoon liittyvät asiat. Kaikki kaupungin toiminta ei tähtää hallintoasian päätöksentekoon, vaan sen ulkopuolelle jää esimerkiksi suora palvelutuotanto. Päätöksillä ratkaistaan yksittäisiä asioita tai ohjataan muuta päätöksentekoa tai toimintaa.

Kaupungin päätöksentekijöitä ovat toimielimet, yksittäiset luottamushenkilöt ja yksittäiset viranhaltijat. Mitä laajakantoisemmasta ja periaatteellisemmasta asiasta on kysymys, sitä korkeammalla päätöstopalla päätös tehdään. Päätöksentekijän toimivalta on määrätty hallintosäännössä tai sen nojalla annetuissa toimivallan siirtopäätöksissä. Joissain tilanteissa toimivalta on johdettavissa myös myönnettyistä määrärahoista ja hankintavaltuuksista. Toimivalta voi perustua suoraan myös lakiin.

Kaupunginvaltuusto on kaupungin päätöksentekotoimivallan lähde. Valtuuston päättämässä hallintosäännössä jaetaan valtaa muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille.

Kaupunginhallitus vastaa ylimpänä operatiivisena toimielimenä kaupungin hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kaupunginhallituksella on hallintosäännön nojalla paljon omaa päätösvaltaa, mutta myös ohjausvaltaa muuhun organisaatioon. Kaupunginhallituksen kautta kulkevat lähes poikkeuksetta kaikki valtuuston käsittelemät asiat molempiin suuntiin, sillä se vastaa valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja lailisuuden valvonnasta. Kaupunginhallitus myös pääsääntöisesti käyttää kaupungin puhevaltaa ulospäin sekä ns. yleistoimivallan nojalla päättää asioista, joiden päättäjistä ei ole säädetty tai määrätty.

Toimielimiä ovat lisäksi lautakunnat, johtokunnat, kaupunginhallituksen tai lautakuntien jaostot sekä toimikunnat ja neuvottelukunnat. Toimielimet toimivat kollektiivisesti ja tekevät päätöksensä esittelymenettelyn kautta kokouksissa. Kokousten päätökset kirjataan pöytäkirjaan.

Lautakunnat päättävät niille hallintosäännössä osoitetuista asioista ja toimivat alaisensa organisaatioiden ylimpinä päättäjinä. Johtokunnat puolestaan johtavat liikelaitoksia niiden ylimpinä päätöksentekijöinä. Jaostoille taas on hallintosäännössä osoitettu omat tarkat, yleensä viranomaistoimintaan liittyvät, tehtävänsä. Toimikunnille ja neuvottelukunnille ei ole osoitettu suoraa päätöstoimivaltaa, vaan ne toimivat lähinnä tiettyyn teemaan keskittyneinä poikkihallinnollisina seuranta-, kehittämis- ja yhteistyöeliminä.

Toimielinten lisäksi kaupungissa on valtava määrä yksittäisiä henkilöpäätöksentekijöitä, lähinnä viranhaltijoita, mutta myös joitain luottamushenkilöitä. Päätöksenteko keskittyy lähinnä viranomaistehtävien hoitamiseen, johtavilla viranhaltijoilla myös oman organisaationsa johtamiseen ja ohjaamiseen. Henkilöpäättäjät tekevät päätöksensä kirjallisesti, yleensä joko pöytäkirjalla, tietojärjestelmäkirjauksena tai lomakkeella. Viranhaltijapäätöksissä ei ole esittelyä, luottamushenkilöillä pääsääntöisesti on.

Hallintosääntö

Hallintosääntö on kaupungin keskeisin sisäinen määräysasiakirja. Hallintosääntö on instrumentti, jolla kaupunginvaltuusto päättää kaupungin hallinnon organisaation ylätasosta, toimivallan jaosta sekä talouden, henkilöstöhallinnon, hallinto- ja kokousmenettelyn ja sisäisen valvonnan keskeisimmistä asioista. Hallintosäännössä määrätyn pohjalta organisaatiosta päätetään tarkemmin muissa päätöksissä ja jaetaan toimivaltaa edelleen. Hallintosäännöstä päättää kaupunginvaltuusto. Sääntö on tarkoitettu kohtuullisen pysyväksi asiakirjaksi ja kaupungin hallinnon järjestämisen pohjaksi. Säännön yksityiskohtia kuitenkin joudutaan kohtuullisen usein muuttamaan muun muassa organisaatiouudistusten ja toimivallanjaon muutosten yhteydessä.

Kaupunginkanslian, toimialojen ja tarkastusviraston toimintasäännöissä määritellään hallintosäännön pohjalta yksityiskohtaisemmin organisaatio, tehtävät ja toimivallanjako. Toimintasäännöstä päättää kaupunginkansliassa kansliapäällikkö, toimialalla toimialajohtaja ja tarkastusvirastossa tarkastusjohtaja. Myös liikelaitoksessa voi olla toimintasääntö, josta päättää liikelaitoksen johtaja.

Liite 3: Julkisen johtamisen ryhmän asettamispäätös

Asettamispäätös 25.1.2024 VN/34996/2023

Julkisen johtamisen ryhmä

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut Julkisen johtamisen ryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus julkisen johtamisen periaatteiksi ja niiden toteuttamisen tueksi julkisessa hallinnossa.

Toimikausi:

Julkisen johtamisen ryhmän toimikausi on 29.1.2024 - 30.9.2025.

Tausta:

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti hallitus edistää hyvää ja avointa hallintoa. Valtionhallinnon johtamisen strategisuutta vahvistetaan, julkisen hallinnon strategia ajantasaistetaan ja toimeenpanolle laaditaan suunnitelma. Valtionhallinnon kehittämisessä kiinnitetään erityistä huomioita hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön ja ilmiölähtöisyyteen. Hyvällä johtamisella vaikutetaan henkilöstön saatavuuteen sekä mahdollistetaan työurien pidentyminen.

Valtiovarainministeriön asettama julkisen johtamisen yhteistyöryhmä (Julkinen johtaminen. Vastuuta yhteisestä tulevaisuudesta. Julkisen johtamisen yhteistyöryhmän keskustelualoite 2022) esitti, että käynnistetään yhteinen, laaja-alainen keskustelu ja valmistelu julkisen johtamisen periaatteiden linjaamiseksi ja toteuttamiseksi. Samaa esitti myös ministeriö omassa virkamiespuheenvuorossaan ”Uudistuva ja kestävä Suomi” (2022).

Julkisen johtamisen kehittämistarpeiden taustalla on näkemys, että yhteinen identiteetti ja arvopohja syntyvät vain yhteisestä vuoropuhelusta ja luottamuksesta. Toimintaympäristön epävarmuus ja hallintoon kohdistuvat, kasvavat vaatimukset edellyttävät toimivia suhteita, yhteistä ymmärrystä ja tasavertaista kumppanuutta valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden välillä.

Perinteisen hallintoajattelun rinnalla johtamisessa korostuu myös tiivis suhde sidosryhmiin sekä ihmislähtöisyys ja uudenlainen suhde kansalaisiin.

Tavoitteet ja tehtävät: Valtiovarainministeriö käynnistää yhdessä valtionhallinnon, kuntien, hyvinvointialueiden ja muun julkisen hallinnon kanssa julkisen johtamisen kehittämistyön. Lähtökohtana on näkemys siitä, että hyvä julkinen hallinto ja hyvä julkinen johtaminen ovat demokratian ja kestävä kehityksen peruskiviä.

Tavoitteena on laaja yhteisymmärrys:

1. julkisen johtamisen identiteetistä ja arvoperustasta,
2. virkajohdon vastuullisuudesta ja riippumattomuudesta ja selkeästä työnjaoista poliittisen johdon ja virkajohdon välillä,
3. merkitykselliseksi koetusta johtamistyöstä, ammattimaisesta johdon valinnasta ja suunnitelmallisesta kehittymisen tuesta julkisessa hallinnossa ja
4. verkostajohtamisesta ja kumppanuuksista osana julkista johtamista.

Tehtävänä on laatia kokonaisvaltainen esitys, jossa on:

1. tavoitteita edistävät julkisen johtamisen periaatteet

Periaatteet sisältävät julkisen johtamisen yhteisen arvoperustan, etiikan ja julkisen johtamisen erityispiirteet sekä keskeiset suositukset siitä, mikä on johtajien tavoitteena oleva asema, rooli ja toiminta suhteessa poliittisiin johtajiin, kansalaisiin, henkilöstöön ja sidosryhmiin. Periaatteet sisältävät myös julkisten organisaatioiden yhteiset tavoitteet siitä, miten ne työnantajina kehittävät johtajia ja esimiehiä ja tukevat heitä tehtävässä menestymisessä.

2. tukitoimet ja yhteistyömuodot julkisen johtamisen periaatteiden toteuttamiseksi sekä johtajien tukemiseksi ja kehittämiseksi.

Tavoitteet ja tehtävät koskevat koko julkista hallintoa. Tehtävät tarkennetaan yhteistyössä eri toimijoiden kesken. Kyse on sekä yhteisestä kehittämistyöstä että meneillään olevista tai käynnistyvistä sektorikohtaisista toimista ja hankkeista, jotka tukevat muiden kehittämistyötä. Tässä on kyse pitkälti vertailukehittämisestä ja viestinnästä.

Julkisen johtamisen yhteisen kehittämistyön keskeisiä toteutusperiaatteita ovat:

1. Rakennetaan uudenlaista, tasavertaista kumppanuutta ja yhteistä ongelmanratkaisukykyä kuntien, valtion ja hyvinvointialueiden kesken, sekä suhteessa sidosryhmiin, kansalaisiin ja asiakkaisiin.
2. Vahvistetaan yhteistä tietopohjaa, vuorovaikutusta ja ymmärrystä julkisessa hallinnossa ja johtamisessa tunnistaen kuitenkin eri osapuolten erityispiirteet ja toiminnalliset tarpeet.
3. Julkisen johtamisen kehittäminen koskee sekä virkajohtajia, että poliittisia johtajia, joille tarjotaan mahdollisuus osallistua toteutukseen.

Yhteiselle kehittämistyölle valmistellaan työsuunnitelma, jossa tarkennetaan tehtävät, eteneminen ja tarvittavat resurssit. Ne koostuvat valtiovarainministeriön (valtionhallinnon kehittämisosasto) henkilöstö- ja muista resursseista sekä yhteistyökumppaneiden resursseista.

Julkisen johtamisen kehittämistä tehdään toimintaympäristössä, jossa moninainen epävarmuus lisääntyy, julkisen talouden reunaehdot kiristyvät ja hallinnon rakenteita ja toimintatapoja uudistetaan.

Valtiovarainministeriö sovittaa Julkisen johtamisen ryhmän työn yhteen muiden hallinnon uudistusten ja muutosten kanssa. Näitä ovat muun muassa hyvinvointialueuudistus, aluehallinnon uudistus, kuntien roolin muuttuminen, asiakkuus- ja palveluverkko-uudistus, avoimen hallinnon viides toimintaohjelma, kansallisten dialogit ja eri sektoreiden henkilöstöstrategiat. Kumppanit hyödyntävät yhteistä kehittämistyötä omassa toiminnassaan.

Yhteisen kehittämistyön lähtökohtana on se, että se hyödyttää sekä julkista hallintoa kokonaisuutena, että kutakin osallistuvaa organisaatioita. Kaikille yhteisiin hyötyihin kuuluvat muun muassa julkisen hallinnon yhtenäisyyden ja keskinäisen kumppanuuden vahvistuminen ja siten julkisen hallinnon ja julkisen johtamisen kuvan kirkastuminen suomalaisessa yhteiskunnassa. Organisaatiot hyötyvät yhteistyöstä muun

muassa saamalla käyttöönsä vertailukehittämisen kautta toimivia malleja ja käytäntöjä ammattimaisesta johtamisen kehittämisestä.

Ryhmän työtä hyödynnetään myös HAUS kehittämiskeskus Oy:n toteuttamassa Uudistuja-koulutusohjelmassa, jonne kutsutaan johtoa valtionhallinnosta, kunnista ja hyvinvointialueilta sekä muualta julkisesta hallinnosta.

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen

Ylijohtaja, osastopäällikkö Juha Sarkio

Liite 4: Muutoshankkeiden läpiviennin varmistaminen - KP päätös 11.10.23 muutoshankkeen hallintamallista

Kansliapäällikkö 12.10.2023

**144 § Kaupunkiyhteisten muutoshankkeiden hallintamalli HEL 2023-012680 T 00
01 01**

Päätös

Kansliapäällikkö päätti hyväksyä kaupunkiyhteisten muutoshankkeiden hallintamallin, joka koskee erikseen kaupunkiyhteisiksi muutoshankkeiksi määriteltyjä hankkeita. Hallintamalli on kaupunginkanslian, toimialojen ja liikelaitosten johtaville viranhaltijoille osoitettu toimintaohje.

Kaupunginkanslian strategiaosasto organisoii ja käynnistää hallintamallin toimeenpanon. Hallintamallia tarkennetaan tarpeen mukaan ja sen toimivuus arvioidaan vuoden 2025 loppuun mennessä.

Päätöksen perustelut

Kaupungilla on jatkuvasti käynnissä laajoja muutoshankkeita, joilla on vaikutuksia kaupungin palveluihin ja toimintaan, tietojärjestelmiin, henkilöstöön sekä kuntalaisiin. Laajavaikutteisten muutoshankkeiden toteuttaminen vaatii sitoutumista koko kaupungin organisaatiossa, mikä on ajoittain osoittautunut haasteelliseksi. Suurten muutoshankkeiden hallinnan parantamisen tarve on tunnistettu, mm. kaupungin palkanmaksuongelmaan liittyneissä konsulttiselvityksissä sekä vuoden 2022 arviointikertomuksessa (tarkastuslautakunta 18.4.2023 § 40).

Kaupunkiyhteisten muutoshankkeiden hallintamallilla varmistetaan, että jatkossa kaupunkiyhteisiksi tunnistetut muutoshankkeet riittävästi huomioivat toimialojen, liikelaitosten ja kaupunginkanslian kyvyn toteuttaa hanke. Hallintamallilla varmistetaan, että hankkeiden tavoitteet ovat perusteltuja ja toteutettavissa. Hallintamallilla varmistetaan myös, että kaupungin ylin johto pystyy valvomaan, seuraamaan ja tukemaan muutoshankkeiden toimeenpanoa sekä tekemään tarvittaessa hankkeita koskevia päätöksiä.

Jatkossa erikseen nimettäviä kaupunkiyhteisiä muutoshankkeita koskee seuraavat periaatteet:

- Muutoshankkeiden asettaminen nimenomaisesti ja suunnitellusti: Kaupunkiyhteinen muutoshanke asetetaan valmisteluvaiheen jälkeen kansliapäällikön, pormestarin tai kaupunginhallituksen päätöksellä hallintamallin mukaiseen hankesuunnitelmaan perustuen. Valmisteluvaihe käynnistetään kaupungin johtoryhmän käsittelyn jälkeen.
- Selkeä omistajuus: Jokaiselle kaupunkiyhteiselle muutoshankkeelle nimetään kaupungin ylimpään johtoon kuuluva omistaja, jonka vastuulla on muutoshankkeen ohjaaminen ja sen tavoitteiden saavuttamisen varmistaminen samoin kuin hankevastaavan johtaminen ja tukeminen. Omistajan nimeää hankkeen asettaja.

- Voimavararealism: Hankkeisiin osoitetaan riittävät kokonaisuutena hallinnoitavat voimavarat tarvittaessa yli organisaatorajojen. Hanketta ei käynnistetä, ellei voimavaroja ole käytettävissä. Omistaja vastaa jaettujen resurssien käytön kokonaisuudesta.
- Osallistaminen ja yhteinen tekeminen: Kaupunkiyhteisellä muutoshankkeella tulee olla ohjausryhmä tukemassa tavoitteiden asettamista, saavuttamista ja seuranta sekä riskienhallintaa. Hankkeille asetetaan käynnistämispäätöksessä ohjausryhmä, johon kuuluvat kaikki hankkeen kannalta kriittistä päätösvaltaa omaavat tahot. Hankkeen omistaja toimii ryhmän puheenjohtajana.

Hallintamalliin kuuluvista hankkeista raportoidaan kaupungin ylimmälle johdolle seuranta ja mahdollisesti tarvittavia linjauksia varten.

Valmisteluvaihe, hankesuunnitelma sekä käynnistämispäätös

Kaupungin johtoryhmä käsittelee kaupunkiyhteiset muutoshankkeet ja hyväksyy valmisteluvaiheen käynnistämisen. Hankkeen asettaja nimeää hankkeen omistajan sekä asettaa tavoiteaikataulun.

Hankkeen omistaja vastaa valmisteluvaiheessa hankesuunnitelman laatimisesta.

Kaupunkiyhteisessä muutoshankkeen hankesuunnitelmassa on kuvattava seuraavat osa-alueet:

- keskeinen tavoite: millaiseen toiminnan muutokseen pyritään
- tuotokset ja hyödyt
- rajaukset
- osakokonaisuudet
- kriittiset edellytykset ja riippuvuudet
- etenemissuunnitelma ja -aikataulu
- roolit ja vastuut (mm. omistaja, ohjausryhmä, hankevastaava, keskeiset sidosryhmät)
- riskiarvio ja riskienhallintasuunnitelma
- toteutettavat prosessi- ja järjestelmämuutokset
- tarvittavat resurssit (henkilöstö, määrärahat, osaaminen, kumppanit ja toimittajat)
- viestintä

Hankevalmisteluvaiheessa hankesuunnitelmaehdotus viedään ylimmän johdon katselmoitavaksi kaupunginkansliassa, toimialoilla ja tarvittaessa liikelaitoksissa. Hankesuunnitelma ei etene päätökseen ennen kuin hankkeen toteutukseen tarvittavat resurssit on tunnustettu ja osoitettu hanketta varten.

Hankesuunnitelma hyväksytään hankkeen asettamista koskevalla päätöksellä.

Hankkeen käynnistämispäätöksen perusteluissa kuvataan vähintään seuraavat asiat:

- hankkeen tavoite, hyödyt ja vaikutukset
- hankkeen aiheuttamat keskeiset muutokset kaupungin eri organisaatioille
- riittävän tason etenemissuunnitelma sekä tarvittavat voimavarat (henkilöstö, käyttömenot, investoinnit, kumppanit)
- riittävän tason riskien ja riskien hallintatoimenpiteiden kuvaus
- hankevalmistelun aikaiset johdon käsittelyt (kaupunginkanslian, toimialojen ja liikelaitosten johtoryhmäkäsittelyt, toimielimet jne.)
- hankkeen ohjausryhmä

Hankesuunnitelmasta laaditaan tiivistelmä.

Hankkeen aikainen hallinta

Hankkeen omistajan tehtävänä on tukea ja ohjata hankeorganisaatiota sekä varmistaa hankkeen tavoitteiden toteutuminen. Lisäksi omistajan tehtävänä on sitouttaa kaupunginkanslian, toimialojen ja liikelaitosten johto tavoitteiden toteuttamiseen sekä resurssin varmistamiseen hankeaikana. Omistaja varmistaa riittävän raportoinnin ja viestinnän johdolle, henkilöstölle sekä käyttäjäorganisaatioille.

Strategiaosasto tukee kaupunkiyhteisiä muutoshankkeita toimeenpanossa varmistamalla riittävän ja tehokkaan seurannan sekä johdon tilannekuvan tavoitteiden, riskien ja resurssien osalta sovitussa raportointiaikataulussa.

Jatkotoimenpiteet

Kaupunginkanslian strategiaosasto organisoii ja resursoi kaupunkiyhteisten muutoshankkeiden koordinaatio- ja muutoshallinnan tuen vuoden 2023 loppuun mennessä.

Strategiaosasto valmistelee erikseen kaupunkiyhteisten muutoshankkeiden käynnistämispäätökset ja saattaa ne kansliapäällikön, pormestarin tai kaupunginhallituksen päätettäväksi.

Strategiaosasto valmistelee kaupunkiyhteisten muutoshankkeiden ylimmän johdon seurantamallin ja tekee siitä ehdotuksen kansliapäällikölle.

Lisätiedot

Markus Kühn, strategiajohtaja,