

Etnografinen tutkimus Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksesta

Hankkeen loppuraportti 8.1.2021

Jouni Virtaharju & Virpi Sorsa

Hanken Svenska Handelshögskolan, Företagsledning och organisation

Tutkimuksen taustaa

Helsingin kaupungin uudistettu johtamisjärjestelmä otettiin käyttöön kesällä 2017. Uudessa johtamisjärjestelmässä perinteinen virastorakenne muuttui toimialarakenteeksi ja virkamiesvalmistelua ja poliittista päätöksentekoa eriytettiin pormestarimallilla. Organisaatiomuutos aikaansai muutoksia mm. ihmisten tehtävänkuvissa, työympäristöissä, toimintatavoissa, esimies-alaisuhteissa ja toiminnan koordinoitukäytännöissä.

Johtamisuudistuksella tavoiteltiin positiivista muutosta kuudella osa-alueella: 1. Asukaslähtöisyyttä kaupungin palvelukokonaisuudessa pyrittiin parantamaan, 2. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen mahdollisuuksia tavoiteltiin parannettavan kaupunkitasoisesti ja alueellisesti, 3. Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuutta haluttiin parantaa, 4. Valmistelua ja päätöksentekoa pyrittiin säilyttämään selkeästi erillään, sekä 5. Luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä ja 6. Kaupungin toiminnan tuottavuutta ja kustannustehokkuutta oli tarkoitus parantaa.

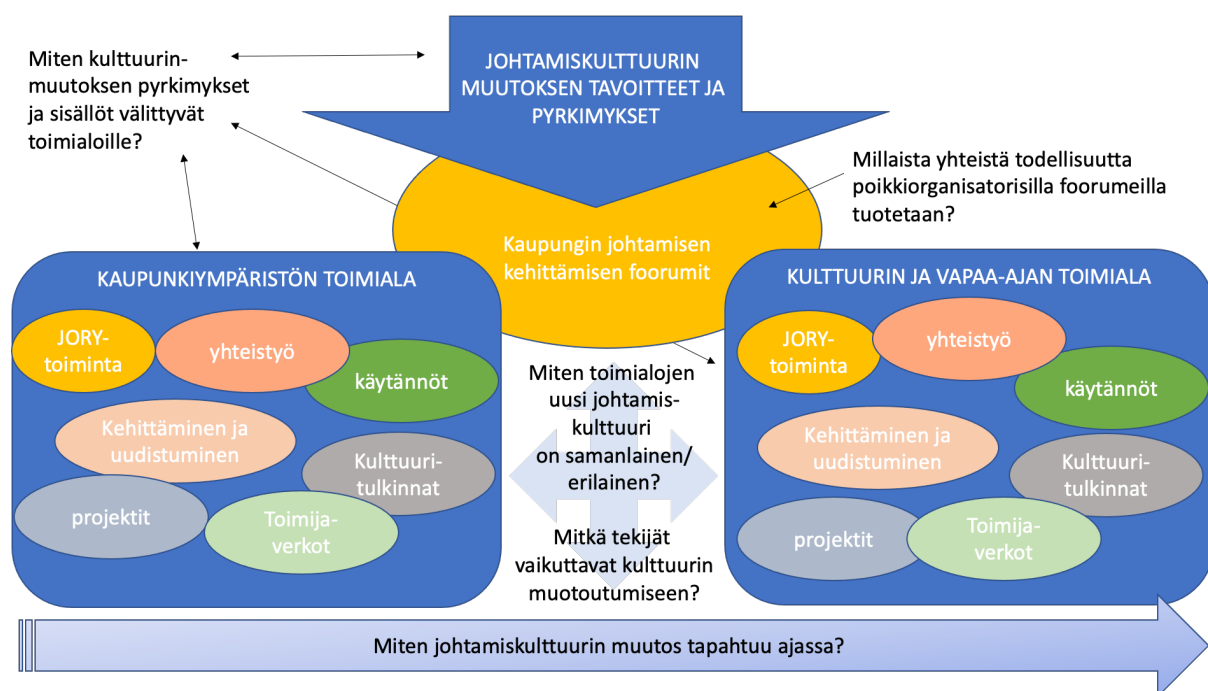
Rakenteellisen uudistuksen lisäksi muutoksella tavoiteltiin työ- ja johtamiskulttuurin muuttumista valmentavammaksi ja käyttäjälähtöisemmäksi. Muutoksen haluttiin vaikuttavan sekä toimialojen, ryhmien että yksilöiden päivittäistekemiseen; tapoihin ja käytäntöihin, joilla organisaatio toimii sekä sisäisesti että ulkoisten sidosryhmiensä kanssa.

Tutkimuksen tavoite

Toteutetun tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella etnografian keinoin, miten muutokselle asetetut tavoitteet toteutuivat kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksessa ja miten tehdyt muutokset vaikuttivat kaupunkiorganisaation toimintaan toimialoilla. Etnografisella tutkimuksella tarkoitetaan tutkimusotetta, jossa tutkijat havainnoivat organisaation arkea ajanjakson ajan. Tutkijat seuraavat tutkimuksen kohdeorganisaatioiden tilaisuuksia ja tapahtumia, keskustelevat ja haastattelevat organisaation jäseniä ja dokumentoivat havaintonsa. Tutkijat ovat mukana valittavien kohdeorganisaatioiden kokouksissa ja tarkastelevat miten ihmiset tulkitsevat muutosta ja millaisia toimintoja ja käytäntöjä

muutokseen kytketään. Seurannan kuluessa organisaatioiden toimintatavat ja niiden taustalla olevat kulttuuriset oletukset tulevat tutuiksi tutkijoille ja tutkijat pystyvät tekemään syvällistä analyysia organisaatiosta ja sen toimintatavoista. Etnografisen tutkimuksen vahvuus on siinä, että se tarkastelee ihmisten toimintaa heidän omassa ympäristössään. Etnografisen tutkimuksen tarkoituksena on ollut täydentää Helsingin kaupungin johtamisuudistuksen arviointikokonaisuutta siten, että se kertoo tavoista, joilla organisaation jäsenet suhtautuvat, käsittelevät ja omaksuvat johtamiskulttuurin muutokselle asetettuja tavoitteita.

Kuva 1 kuvaa niitä toimijoita ja toimintaprosesseja, joita etnografinen tutkimus on tarkastellut sekä listaa tutkimuksessa käsiteltyjä tutkimuskysymyksiä.



Kuva 1: Etnografisen tutkimusprosessin lähtökohdat

Etnografia tutkimusotteena

Mutta mitä etnografia tutkii ja miten se sen tekee? Aikamme tunnetuin organisaatioetnografi, amerikkalainen John Van Maanen korostaa etnografian olevan ensisijaisesti kulttuurin esittämisen ja tarkastelun tapa. Etnografia on ymmärtävää tutkimusta, sen kiinnostus keskittyy enemmän kysymyksiin 'kuinka' ja 'miksi' kuin kysymyksiin 'kuinka paljon' tai 'kuinka moni' (Van Maanen, 2011). Van Maanen viittaa kuuluisaan etnografi Clifford Geertziin (1973), joka kirjoitti, että 'antropologit eivät tutki kylää, vaan kylässä'. Organisaatiokontekstiin tuotuna tämä lausahdus viittaa siihen, että organisaatio sinänsä ei ole etnografisen tutkimuksen tutkimuskohde, vaan se mitä organisaatioksi ymmärretyn kollektiivin sisällä tapahtuu. Brittiläinen etnografi Tony Watson (2011) kuvaa etnografian olevan

”kirjoittamistapa, jossa tutkija käsittelee tietyssä sosiaalisessa miljöössä tapahtuvasta vuorovaikutuksesta ja toteutuvista käytännöistä syntyneitä havainnointiin ja osallistumiseen perustuvia kokemuksiaan”. Tämä määrittelytapa korostaa kahta seikkaa. Ensiksi, etnografinen tutkimus keskittyy organisatorisen toiminnan tarkasteluun. Esimerkiksi kaupunkiorganisaation esimiesten työn luonteeseen ja näiden ihmisten identiteettien rakentumiseen, ja näihin prosesseihin vaikuttavien kulttuuristen normien rakentumiseen, organisatoristen arvojen ja arvostusten ilmauksiin ja työpaikkakäyttäytymisen rakenteisiin. Kulttuuri etnografisesta näkökulmasta tarkasteltuna viittaa sekä niihin merkityksiin että käytäntöihin, joita ihmiset käyttävät, hyödyntävät, soveltavat ja muokkaavat tarkasteltavissa kollektiiveissa. Kulttuuri ymmärretään eläväksi, muuntuvaksi, monitulkintaiseksi ilmiöksi, ei staattiseksi ja homogeeniseksi monoliitiksi.

Toiseksi, tarkastelemalla etnografiaa ensisijaisesti kirjoittamisen käytäntönä, Watson tarkoittaa, että kenttätyössä tehtävä tiedonkeruu ei ole rajautunut havainnointiin, vaan se voi sisältää monia muitakin tiedonkeruumuotoja, kuten haastatteluja, yhteistyöskentelyä, dokumenttien analyysia tai tilastojen hyödyntämistä. Kenttätyö on etnografian ydin. Tutkija liittyy tutkimansa organisaation osittaiseksi tai täydeksi jäseneksi, havainnoi mitä tapahtuu ja osallistuu keskusteluihin ja käytäntöihin. Tutkija osallistuu, jakaa organisaation jäsenten kokemuksia ja keskustelee heidän ehdoillaan. Keskiössä on sen ymmärtäminen mitä organisaatiossa tehdään ja miksi. Tämän prosessin myötä syntyvät myös etnografisen tutkimuksen rajat. Tutkimus edellyttää tutkittavan organisaation normien kunnioittamista, niiden mukaista toimintaa. Tutkija on organisaatiossa sen ehdoilla ja hänen odotetaan sosiaalistuvan mainittuihin normeihin. Toisaalta, etnografisen tutkimuksen keskeisiä laatuksia ovat tulosten ja tulkintojen yllättävyys ja kriittisyys (Golden-Biddle & Locke, 1993; Hammersley, 1992; Bate, 1997). Tutkijan tehtävä on siis synnyttää uutta ymmärrystä organisaatiossa tarkastelemalla vallitsevia käytäntöjä uudesta näkökulmasta. Laadukkaan etnografian tehtävänä on saada lukijansa tunnistamaan asiat ja ilmiöt, joista puhutaan, mutta myös ohjata heitä tarkastelemaan näitä ilmiöitä uusilla tavoilla, näkemään niitä uusin silmin. Eli nämä kriteerit täyttääkseen etnografian on oltava yhtäaikaista sekä organisaation ’sisällä’ että sen ’ulkopuolella’.

Etnografista tutkimusta pidetään proosallisimpana organisaatiotutkimuksen muotona (Van Maanen, 2006). Tutkijan läheisyys tutkimuskohteeseensa, siitä kerätty ’ensikäden kokemus’ mahdollistaa sekä rikkaan että syvän ymmärryksen muodostumisen. Etnografian kokemuksia kuvataan kirjoitustavalla, joka voi hyödyntää draama- ja fiktiivisestä kirjallisuudesta tuttuja tyyliä ja konventioita. Useimmat organisaatioetnografiat koskevat operatiivista työtä, esimerkiksi John Van Maanenin (1988; 2019) tunnetuin työ käsitteli Los Angelesin poliisin työtä. Johtamiseen ja esimiestyöhön liittyvää etnografiaa on maailmalla tehty vain vähän johtuen tutkimusmahdollisuuksien vähyydestä (kts. esim. Lindstead, 1997).

Tämän tutkimuksen toteutus

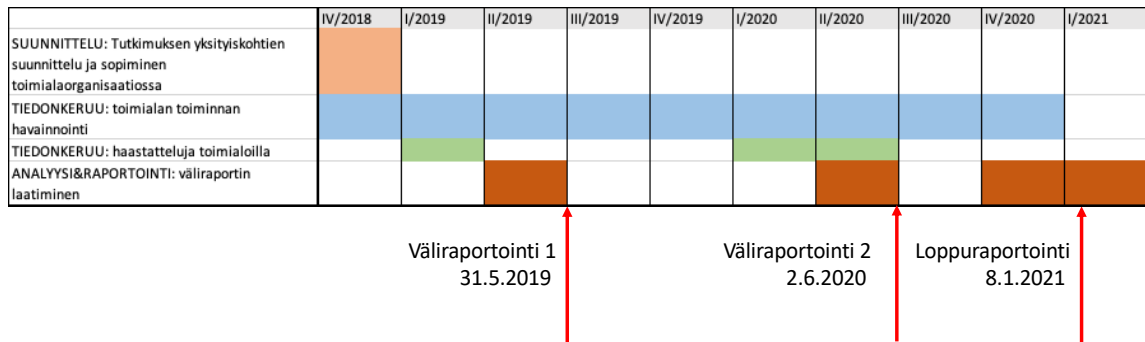
Tutkimuksen edellyttämä kenttätyö alkoi marraskuussa 2018. Tutkimuksen kohdeorganisaatioiksi määriteltiin kaksi vuoden 2017 organisaatiomuutoksessa muodostettua uutta toimialaa: Kaupunkiympäristön (KYMP) sekä Kulttuurin ja vapaa-ajan (KUVA) toimialat. Tutkimuksen käynnistyessä kaupungin uusi organisaatio oli ollut toiminnassa reilun vuoden ajan ja oletus oli, että uuden organisaation asettamat toimintaperiaatteet ovat alkaneet vaikuttaa toimialojen toimintatapojen muotoutumiseen. Tutkimuksella seurattiin, miten johtamisuudistukselle asetetut tavoitteet vaikuttivat ja muotoutuivat toimialojen toimintaan. Tutkimuksen tiedonkeruumenetelminä toimivat osallistuminen tutkittavien organisaatioiden tilaisuuksiin, organisaation jäsenten haastattelut ja sekä organisaation tuottaman muutosta käsittelevän dokumentaation hyödyntäminen. Tutkijat osallistuivat havainnoijan roolissa sekä niihin toimialojen yhteisiin tilaisuuksiin ja kokouksiin, joissa johtamisuudistusta nimenomaisesti käsiteltiin, että niihin tilaisuuksiin ja kokouksiin, joissa johtamisuudistuksen odotettiin vaikuttavan päivittäiseen työskentelyyn. Kenttätyön yhteydessä tutkijat kävivät myös haastatteluja ja keskusteluja toimialoilla työskentelevien ihmisten kanssa. Nämä haastattelut täydensivät ja syvensivät havaintoaineistoa.

Tutkimuksen toteutustapa ja -aikataulu sovittiin toimialakohtaisesti, toimialan nimeämän tutkimusyhdyshenkilön avustuksella. Toimialojen johtamisrutiinit vaihtelivat jossain määrin. Samoin ne tavat, jolla koko kaupungin muutokselle asetetut tavoitteet määrittyivät kullakin toimialalla, saivat yksilöllisiä muotoja. Nämä yksityiskohdat huomioitiin tutkimus- ja kehittämishankkeen toteutuksessa, ja tästä syystä toimialoilla toteutuneet tutkimusprosessit eivät olleet identtiset, vaan niiden toteutusyksityiskohdat rakentuivat toimialan toimintatapojen perusteella. Tutkimukselle suunniteltu yleistoteutusmalli (katso kuva 2) räätälöitiin aikataulullisesti ja yksityiskohdiltaan tilaajan kanssa.

Tutkijat osallistuivat koko tutkimus- ja kehittämishankkeen keston ajan sekä Helsingin kaupungin yhteisiin kehittämistapahtumiin, että toimialojen johtamisjärjestelmissä määriteltyihin tilaisuuksiin. Lisäksi tutkijat toteuttivat toimialoilla havainnointia tukevia ja täydentäviä haastatteluja sekä vuoden 2018-19 että vuoden 2019-20 talvikausien aikana. Näitä toimialatasoisia johdon/keskijohdon/toimihenkilöiden haastatteluja tuettiin myös kaupungin kanslian ja yleisjohdon kanssa käydyillä keskusteluilla. Etnografiselle tutkimusotteen takia yksityiskohtaista havainnointi- tai haastattelukertojen määrää on vaikea raportoida, koska numeraaliset luvut eivät anna tarkkaa kuvaa etnografisesta aineistosta¹. Taulukot 1) ja 2) listaavat kuitenkin tämän hankkeen aikana kerätyn aineiston mielestämme riittävällä tarkkuudella. Yleisesti voidaan todeta, että tutkijat osallistuivat lähes kolmeensataan organisaation tilaisuuteen ja kokoukseen sekä keskustelivat satojen ihmisten

¹ Esimerkkinä numeraalisen laskennan vaikeudesta on pohdinta, lasketaanko kahden päivän valtuustoseminaari yhdeksi kokoukseksi viikoittain toistuvien johtoryhmän kokousten lailla?

kanssa ja haastattelivat yksityiskohtaisemmin kymmeniä ihmisiä. Etnografiseen prosessiin kuuluu edelleen, että kaikki tiedonkeruuhetket eivät olleet etukäteen sovittuja, yksityiskohtaisiin, ennalta määriteltyihin kysymyksiin perustuvia virallisia tapaamisia, vaan tiedonkeruuseen kuuluvat myös spontaanit, epäviralliset keskustelut organisaatioiden jäsenten kanssa.



Kuva 2: Tutkimuksen yleistoteutusmalli määriteltiin tilaajan kanssa.

Taulukko 1: Tutkimuksen aikana kerätty aineisto

Kerätty aineisto ajalla 1.11.2018-21.12.2020	
• Observoidut tilaisuudet	284
• Haastattelut	33
• Sähköpostit tutkijoille	180 sähköpostia, joista tekstiä yhteensä 123 A4 sivua
• Dokumentit	Kokouksien materiaalit, raportit, media-aineistoa

Taulukko 2: Tiedonkeruun foorumit

Aineistolähteet tutkimushankkeen aikana		
2018	2019	2020
KYMP jory	KYMP jory	KYMP jory
KUVA jory	KUVA jory	KUVA jory
KUVA HATU jory	KUVA HATU jory	KUVA HATU jory
KYMP HATU jory	KYMP HATU jory	KYMP HATU jory
KUVA htk	KUVA htk	KUVA htk
KYMP tsemppi	KYMP tsemppi	KYMP tsemppi
KUVA NUP jory	KUVA NUP jory	KUVA NUP jory
KYMP YLPI jory	KYMP YLPI jory	KYMP RYA jory
KUVA KULP jory	KUVA LIIKU jory	KUVA johdon koronakoordinaatioryhmä
	KYMP työympäristön kehittämisen johdon työpaja	KUVA johdon kuukausifoorumi
	KYMP MAKA jory	KYMP esihenkilövalmennus
	Kaupunginvaltuusto	KYMP laajennettu johtoryhmä
	KYMP PALU jory	KUVA laajennettu johtoryhmä
	KYMP PALU htk	
	KYMP MYLA jory	
	KYMP YMPA jory	
	KYMP RYA jory	
	KUVA johdon kuukausifoorumi	
	KUVA LIIKU esihenkilöpäivät	
	KYMP esihenkilövalmennus	
	KUVA HATU esihenkilöfoorumi	

Lyhenteet:

jory= johtoryhmä

NUP= Nuorisopalvelut

LIIKU= Liikuntapalvelut

KULP= Kulttuuripalvelut

MAKA= Maankäyttö ja kaupunkirakenne, palvelukokonaisuus

RYA= Rakennukset ja yleiset alueet, palvelukokonaisuus

PALU = Palvelut ja luvat, palvelukokonaisuus

HATU= Hallinto- ja tukipalvelut, palvelukokonaisuus

YMPA=Ympäristöpalvelut

Tsemppi= esimiesten kehittämisseminaari

YLPI=Yleiset alueet, palvelu

htk = henkilöstötoimikunta

MYLA= Maankäytön yleissuunnittelu, palvelu

Tutkijaresurssit

Tutkimuksen kenttätöön toteuttivat apulaisprofessori, FT Virpi Sorsa ja tutkijatohtori, TkT Jouni Virtaharju. Tutkija Virpi Sorsa on ollut KUVA-toimialan ensisijainen tutkija ja tutkija Jouni Virtaharju KYMP-toimialan ensisijainen tutkija. Kunkin toimialan kenttätöväiheesta vastasi sille nimetty ensisijainen tutkija. Tämän ohella tutkijat koordinoivat työtään, vertailivat tuloksiaan ja seurasivat myös toisen toimialan toimintaa keskustelujen ja dokumentaation avulla. Näin luotiin kattava ja syvälinen kuva muutoksen vaikutuksista tutkittavien organisaatioiden toimintakulttuureihin, näkökulmien yhtäläisyyksiin ja eroihin, sekä näiden tekijöiden vaikutuksiin. Kenttätö vaati tutkijoilta tutkimusjaksojen aikana viikoittaista osallistumista kaupunkiorganisaation toimintaan², sekä merkittävää työpanosta organisaation tuottaman dokumenttiaineiston tutkimiseen.

Tutkimusprosessin kuluessa hankkeeseen osallistui myös kaksi opinnäytetyön tekijää, Rosa Höykinpuro ja Krista Silander. Opinnäytetyöt täydensivät ensisijaisten tutkijoiden työtä.

Tutkimuksen tuotokset

Tutkimuksen tuloksia on raportoitu tätä ennen kahdessa väliraportissa, jotka valmistuivat 31.5.2019 ja 2.6.2020. Tämä hankkeen loppuraportti luovutettiin tilaajalle 8.1.2021. Näissä raporteissa on koottu tutkimuksessa syntyneet havainnot kaupungin johtamisuudistuksen vaikutuksista ja seurauksista toimialoilla sekä tehdyt päätelmät ja ehdotukset sekä toimialojen että kaupungin yleisjohtolle. Väliraportit ovat julkisia kirjallisia dokumentteja (pdf), näiden kirjallisten raporttien lisäksi tutkijat ovat tuottaneet kattavat esittelymateriaalit (MS Powerpoint) tutkimuksen sisällöstä. Hankkeen ohjausryhmälle on myös toimitettu erikseen sovittuja välituloksia arviointityön kuluessa. Tutkijat ovat myös esitelleet tuloksia kaupungin johtamisen kehittämistilaisuuksissa.

Tutkimus- ja kehittämishankkeen tulosten käsittely ja niistä keskustelu ei rajoitu vain kaupungin organisaation sisäiseksi, vaan ne ovat luonteeltaan julkisia. Helsingin kaupungin muutoksen toteutus ja vaikutukset ovat merkittäviä teemoja suomalaisten kaupunkiorganisaatioiden strategisen johtamisen yleisessä tarkastelussa. Tutkimus kaupungin muutoksesta tuottaa uutta tietoa, josta voivat hyötyä sekä suomalaiset että kansainväliset julkisen sektorin organisaatiot, niiden johto ja henkilöstö, sekä akateeminen tutkimusyhteisö Suomessa ja kansainvälisesti. Tutkimuksen yhteiskunnallisena tavoitteena on ollut sekä tarjota julkisen sektorin piirissä työskenteleville ammattilaisille uutta tietoa organisaatiomuutosten mahdollisuuksista, riskeistä että ennakoimattomuuksista. Lisäksi pyrkimyksenä on herättää yleistä keskustelua ja suunnata kiinnostusta julkisen sektorin

² Havainnoitavia tilaisuuksia toteutui lopulta tiedonkeruujakson aikana 1-2 viikossa tutkijaa kohden.

kehitykseen Suomessa. Näiden yleisten ja laajasti yhteiskuntaa palvelevien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että tutkimuksen havainnoista, tuloksista ja johtopäätöksistä käydään keskustelua, joka laajenee lopulta Helsingin kaupungin organisaation ulkopuolelle. Helsingin kaupungin muutoksesta ja sen tutkimuksesta on jo nyt raportoitu suomalaisten julkisorganisaatioiden strategista johtamista käsittelevässä teoksessa (Tienari & Harviainen, 2020). Yhteiskunnallisen vaikuttamisen mahdollistamiseksi tutkimustulosten julkisuus ja yleinen jakelu on olennaista. Kaupunki julkaisee hankkeessa syntyvät raportit, esitykset ja puheenvuorot verkkosivuillaan. Tutkimusaineiston käyttö ei pääty tutkimusprojektin lopussa, vaan hankkeen tutkijat hyödyntävät sitä myöhemmin kansallisten ja kansainvälisten tiedejulkaisujen tuottamisessa.

Tutkimus osana Helsingin kaupungin johtamisuudistuksen arviointikokonaisuutta

Tässä raportoitu tutkimus on osa laajempaa arviointikokonaisuutta, jolla Helsingin kaupungin johtamisuudistuksen toteutumista arvioidaan. Helsingin kaupungin organisaatiossa hankkeesta on vastannut kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto (sittemmin strategiaosasto), vetäjänään strategiapäällikkö Marko Karvinen. Arviointipaletti on koostunut konsulttiyrityksen (KPMG) tekemistä arvioinneista sekä useamman yliopiston toteuttamasta tutkimushankkeesta. Arviointikokonaisuuteen on kuulunut tämän tutkimuksen ohella Tampereen yliopiston ja Helsingin yliopiston tekemät tutkimukset. Tutkimukset ja arvioinnit on tehty toisistaan poikkeavilla otteilla, tarkoituksena on ollut tuottaa monipuolinen ja toisiaan täydentävä arviointikokonaisuus.

Johtamisuudistuksen arviointikokonaisuuden johtoryhmänä on toiminut kaupungin johtoryhmä. Johtoryhmässä arviointikokonaisuudesta on vastannut rahoitusjohtaja.

Johtamisuudistuksen arviointikokonaisuuden käytännön seuranta varten perustettiin projektiryhmä, johon kuuluivat toimialojen hallintojohtajat sekä heidän lisäksi toimialan kehittämisspalveluiden kehittämisspäällikkö tai muu asiantuntija. Kaupunginkansliasta projektiryhmään kuului strategiat ja kehitys -yksikön (3 henkilöä), kaupunkitutkimus ja tilastot -yksikön (2), elinkeino-osaston (1), henkilöstöosaston (2) ja osallisuus ja neuvonta -yksikön (2) edustajia. Hankkeen tutkijat ovat osallistuneet projektiryhmän kokouksiin.

Hankkeen toteuttamalle etnografiselle tutkimukselle perustettiin myös projektiryhmä, johon kuuluivat tutkijoiden lisäksi kaupunkiympäristön ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan sekä kaupunginkanslian edustajat. Ryhmä seurasi tutkimuksen etenemistä ja tuki tutkijoiden työtä. Ryhmä kokoontui säännöllisesti noin kolmen kuukauden välein. Ryhmän koordinaattorina toimi erityissuunnittelija Sakari Uutela kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosastolta.

Kaupunkiorganisaation muutoksen kokonaisuus

Kun kaupunki uudisti organisaatiotaan vuonna 2017, keskeisiä muutoksia olivat strategiaohjauksen vahvistaminen, poliittisen päätöksentekoprosessin täsmennykset, ylimmän johdon uudelleenroolitus, virastojen yhdistäminen toimialoiksi ja tuki- ja hallintopalveluiden keskittäminen toimialaorganisaatioissa. Muutosta lähdettiin tekemään strategia- ja rakennelähtöisesti. Uusi kaupunkistrategia asetti uusia kunnianhimoisia tavoitteita ja käynnisti lukuisia strategisia kehittämissuunnitelmia, joiden toteuttaminen vaatii monen toimijan yhteistyötä. Rakennetta uudistettiin kokoamalla pieniä virastoja suuremmiksi toimialoiksi ja yhdistämällä niiden hallintotoiminnot toimialatasoisten organisaatioiden alle. Nämä muutokset johtivat aikaisempaa keskitetympään organisaatorakenteeseen, jossa ylimmän johdon ja sen esikunnan eli kanslian asemavalta lisääntyi. Vuoden 2017 muutoksessa moni asia säilyi myös entisellään. Useimmat toiminnalliset prosessit, tehtävät, operatiiviset yksiköt, lakisääteiset velvoitteet ja työvälineet (ml. tietojärjestelmät) eivät muuttuneet. Kaupunkiorganisaation muutoksen voidaankin katsoa käynnistyneen sosiaalisen osajärjestelmän, tarkemmin sanoen sosiaalisen järjestelmän virallisen osan eli hallinnollis-taloudellisen järjestelmän muutoksesta. Vaikka kaupunkiorganisaation muutos oli kaupunkiorganisaation omasta näkökulmasta historiallinen, ei organisaatiomuutosta voida yleisesti pitää erityisen radikaalina: organisoinnin peruserätykset eivät muutoksessa muuttuneet, vaan organisaatio on edelleen funktionaalinen linjaorganisaatio kuten aikaisemminkin.

Organisaation voidaan karkeasti ajatella muodostuvan toisiinsa kytkeytyneistä osista: toiminnallisesta, teknologisesta, taloudellisesta ja sosiaalisesta järjestelmästä³. Kun yhtä näitä muutetaan, syntyy epätasapaino, joka tuottaa muutospainetta muihin osajärjestelmiin. Hallinnon muutokset vaikuttavat suorasti ja epäsuorasti esimerkiksi tehtäväkokonaisuuksiin, joista organisaatio on vastannut. Osa näistä muutosseurauksista osattiin ennakoida, osa ei. Esimerkiksi toimialojen ydintoimintojen ihmiset ovat kuluneen valtuustokauden aikana toistuvasti kertoneet toimialahallinnon keskittämisen vaikeuttaneen heidän mahdollisuuksiaan keskittyä perustehtäviinsä. Virastotoimintojen hallinnolliset yhdistämiset toivat näkyväksi, miten työssä käytettävät tietojärjestelmät on suunniteltu historiallisten virasto-organisaatioiden ehdoilla ja miten ne eivät palvele muuttuneiden hallinnollisten tarpeiden toteuttamista. Hallinnolliseen muutokseen reagoi myös epävirallinen sosiaalinen järjestelmä, jota voidaan kutsua organisaation kulttuuriksi. Osa henkilöstöstä on valtuustokauden aikana haikaillut menneeseen virastoaikaan⁴ jonka vastapainona johto on

³ Tässä on kyse ns. systeemiteoreettisesta jäsennostavasta, jota on organisaatiotutkimuksessa sovellettu runsaasti 1960-luvulta alkaen (ks. esim. Czarniawska, 2013).

⁴ Olemme aikaisemmassa raportissamme kuvanneet tätä kaipuuta menneeseen termillä postalgiapuhe (Virtaharju & Sorsa, 2020).

pyrkinyt korostamaan mm. sellaisten hyveiden kuten asiakaslähtöisyyden, vastuullisuuden ja oma-aloitteellisuuden merkitystä⁵ jokaisen organisaation jäsenen toiminnassa.

Kaupunkiorganisaation muutos on siis tuottanut epätasapainoa ja jännitteitä osajärjestelmien välille, jotka ovat ilmenneet ennakoimattomuuksina, toimimattomuuksina, kritiikkinä ja konflikteina. Hallinnollisena käynnistynyt muutos aiheutti uusia toiminnallisia, kulttuurisia ja teknologisia muutospaineita organisaatioissa. Vuoden 2017 muutosten seurausten käsittely on jatkunut koko valtuustokauden ajan ja jatkuu myös tulevalle valtuustokaudelle. Suuren organisaation muutokseen liittyy aina hitautta, ja muutostahti voi turhauttaa kärsimättömiä. Muutoksen johtamisen keskustelussa on kuitenkin tiedostettu jo pitkään, että organisaatiomuutos vaatii onnistuakseen muutosta kaikissa organisaation osajärjestelmissä (Beer & Walton, 1987). Organisatorinen muutos ei ole kertaluonteinen dramaattinen interventio, vaan se on ajan yli toteutuva ja rakentuva oppimisprosessi, joka lopulta onnistuu, jos ihan tavalliset työntekijät hoitavat osaavasti työtehtäviään (March, 1981).

Muutoksen ajallinen eteneminen ja toteutuminen

Muutoksen johtamisen kannalta olennaista ei ole vain se mitä aiotaan tehdä (rakennetekijät), vaan myös se miten asiat toteutetaan (prosessitekijät). Kaupungin muutoksen johtamisessa on kiinnitetty enemmän huomiota kysymykseen 'mitä' kuin 'miten'. Vuoden 2017 muutokset olivat rakenteellisia muutoksia: niillä vahvistettiin ja keskitettiin strategista ohjausta, asetettiin uusia strategisia tavoitteita, sekä yhdisteltiin organisaatioita suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Vähäisemmälle huomiolle jäi se mitä tämän jälkeen oli tarkoitus tapahtua. Me tutkijat emme ole nähneet esityksiä tai jäsenyyksiä siitä, miten muutoksen oli tarkoitus edetä kaupunkiorganisaatiossa yleisesti tai toimialaorganisaatiossa (esim. muutoksen tiekarttoja). Muutoshuomio kiinnittyi rakenteellisten muutosten vaatimien päätösten aikaansaamiseen, ei muutoksen suunniteltuun läpivientiin. Muutosprosessin ohjaamiselle emme havainneet tarjottavan tukea tahi apua, vaan toimialaorganisaatiot olivat omillaan rakenteellisten muutosten toteuttamisen jälkeen. Useampi toimialoilla työskennellyt henkilö kuvasi vuoden 2017 tilannetta selviytymiskamppailuna: tehtiin kriittisimmät ratkaisut ja katsottiin mitä seuraavaksi eteen tulee. Johtamisen kuva näyttäytyi reaktiivisena, organisaation kehittäminen välttämättömimpien asioiden kokoon kursimisena. Toimialoilla paljon huomiota kiinnittyi keskitettyjen hallinto- ja tukipalvelujen toiminnan käynnistämiseen, työtä tehtiin vanhojen virastojen byrokraattisen prosessien yhtenäistämiseksi, kuten tiliöintien ja diaariointien sopimista. Ydintoiminnot jatkoivat toimintaansa enemmän tai vähemmän vanhoista lähtökohdista. Toimialaorganisaatioissa tehtiin jossain määrin operatiivisen tason uudelleenjärjestelyjä ja mm. uusien esimiesten rekrytointeja.

⁵ Tätä tarkastellaan raportissa myöhemmin käsitteen 'normatiivinen johtamisideaali' avulla.

Vuonna 2018, jolloin tutkimuksemme käynnistyi, strategiset muutosohjelmat alkoivat rantautua toimialoille. Näitä ohjelmia oli valmisteltu kansliaorganisaatiossa ja vuodesta 2018 alkaen ne alkoivat vahvemmin vaikuttaa toimialojen toimintaan. Raportoimme vuoden 2019 väliraportissa (Virtaharju & Sorsa, 2019) toimialojen reagoinnista kehittämisohjelmiin. Ohjelmia oli lukumääräisesti paljon ja ne etenivät toteutusvaiheeseen melko samanaikaisesti, sillä olihan tarkoitus saada aikaiseksi merkittäviä tuloksia kuluvan valtuustokauden aikana. Tämä sai aikaan kehittämistoimenpiteiden toteuttamisen suman toimialaorganisaatioissa. Käytimme aikaisemmissa raporteissamme termiä 'kehittämisinto'⁶ kuvaamaan toimialojen kokemusta kansliasta jalkautuvien ja toimialan itse perustamien hankkeiden muodostamasta kokonaisuudesta. Nämä hankkeet asettivat toimialoille satoja erilaisia operatiivisia tavoitteita ja toimenpiteitä. Esimerkiksi Luonnon monimuotoisuuden turvaamisohjelma (LUMO) tuotti KYMP-toimialalle noin 20 erilaista tavoitetta ja 89 toimenpidettä, joista 15 vaati erillisiä taloudellisia resursseja. Vastaavia hankkeita oli kymmeniä, ja kaikkien ohjelmatavoitteiden ja toimenpiteiden kokonaisuudesta saatiin muodostettua jonkinlainen kokonaiskuva vasta vuoden 2020 syksyllä tehdyssä strategian toteutumisen arviointivaiheessa. Organisaatiossa kenelläkään ei ollut kokonaiskuva muutoksen kuluessa siitä, missä määrin ohjelmien asettamat tavoitteet olivat yhtäläisiä, toisiaan täydentäviä tai ristiriitaisia. Yksittäisenä esimerkkinä mainittakoon epäselvyys siitä, missä määrin ympäristöohjelmissa asetettu kaupungin maapinta-alan metsäisyysaste (n. kolmannes pinta-alasta, tarkka luku vaihteli ohjelmittain) suhtautui kaavoituksessa asetettuun pyrkimykseen kaupunkirakenteen tiivistämisestä. Yhdenkään yksilön kognitiivinen kapasiteetti ei olisi riittänyt kokonaisuuden hallitsemiseen ja yhteismitaton raportointi ei myöskään mahdollistanut asian vaatimaa analysointia. Strategisten hankkeiden toinen toistuva ongelma oli, että niiden suunnittelussa ei oltu huomioitu toteutukseen liittyviä resurssitarpeita, ei toteutuksen vaatimia henkilöresursseja tai toteutuksen ylläpidon aikaansaamia taloudellisia kustannuksia.

Myös KUVA-toimialalla käsiteltiin kehittämisohjelmia huomioimalla, että kaupungilla on strategiamittareita, ohjelmamittareita (HYTE), sekä muitakin mittareita, joihin toimialan tulee reagoida. Tutkijoiden huomio kiinnittyi siihen, ettei kaupungin strategisessa johtamisessa ollut vakiintunutta kieltä. Johtoryhmissä pohdittiin, puhutaanko toimialan *isoista kehittämishankkeista* vai strategiakauden *toiminnan painopisteistä*. Kielen vakiintumattomuus vei huomiota itse asiasta sanallisiin muotoiluihin eli muutossemantiikkaan. Strategiaa, joka lähtisi perustoimintaa tekevien ihmisten kehittämistarpeista, ns. ruohonjuuritasolta, ei ollut, vaan strategia tuli toimialalle erillisinä kehittämishankkeina, joille oli vaikea löytää omistajuutta. Tämä mietitytti myös palvelukokonaisuuksissa. Strategian toteuttaminen näyttäytyi ristiriitaisena. Esimerkiksi liikkuvan Helsingin strategiassa ristiriita syntyi valinnasta, rakennetaanko paljon liikkuville parempia palveluita vai vähän liikkuville lähipalveluita. Ensimmäisessä vaihtoehdossa

⁶ Toimialalla (KYMP) kehittämisihmiset alkoivat käyttää tilanteesta termiä 'kehittämisähky'. KUVAssa puhuttiin mm. 'kehittämispöhinästä'. Useiden kommentoijien mukaan pöhinä ei ole hellittänyt toimialoilla valtuustokauden lopussakaan.

vaikuttavuutta saataisiin välittömästi asiakastyytyvyyden lisääntymisellä ja toisessa vaihtoehdossa tulokset näkyisivät vasta pidemmällä aikajaksolla asukkaiden terveyden paranemisessa.

Omassa strategian ja rytmin muutoksen tarkastelussaan 25.9.2018 kaupunki esitti toimeenpano-ongelmien ratkaisuksi rakenteellisia keinoja: ”1) Johtoryhmä arvioi strategian ja muutoksen etenemisen kaupungin palveluissa, 2) Parannetaan strategian ja muutoksen etenemisraportointia, 3) Edistetään toimintakulttuurin muutosta johtajien tulospalkkiojärjestelmän avulla.” Toimialojen näkökulmasta muutos tuli ulkopuolelta, objektivoina vaateina: me olemme suunnitelleet, nyt teidän tehtävänne on viedä käytäntöön⁷. Tämä dynamiikka tuli tutuksi esimerkiksi ensimmäisen OSBU-projektin myötä, jolloin toimialoille tuli kymmeniä ja satoja kaupunkilaisten ideoita käsiteltäväksi nopealla aikataululla. Näiden suunnitelmien analysointi ja arvottaminen jäi lopulta varsin harvojen asiantuntijoiden käsiin ja heidän tuli nopeilla aikatauluilla neuvotella, mitoittaa ja organisoida ne osaksi henkilökohtaisia työkuormia.

Vuoden 2020 piirteenä oli, että useampi kaupunkiyhteinen toimintamalli alkoi rantautua toimialoille. Näistä useampi liittyi esimerkiksi HR-toimintoihin, joista on kaupunkiyhteisesti lanseerattu erilaisia toimintamalleja ja työkaluja esihenkilöiden käyttöön. Esimiestyön tehostamisessa tarvittavia työkaluja saatiin siis käyttöön (tai ainakin käytön harjoitteluun) muutoksen neljäntenä vuonna. Koska muutoksella ei ollut tiekarttaa, on toimialaorganisaatioiden hallinnoissa jouduttu tekemään omaehtoisia ratkaisuja erilaisten työkalujen ja toimintamallien kehittämisessä. Osan työkaluja suhteen on jääty odottamaan kaupunkiyhteisiä päätöksiä ja sinnitely vanhentuneilla työkaluilla, osassa toimialoja on rakennettu omia ratkaisuja, joista toimivimpia ollaan kanslian myötävaikutuksella laajentamassa kaupunkiyhteisiksi.

Yhteenvetona voi todeta, ettei kaupunki ole onnistunut muutoksen rytmittämisessä. Prosessia on toimialojen näkökulmasta leimannut epätietoisuus, satunnaisuus ja nurinkurisuus. Muutoksen ensimmäisenä vuonna toimialat jäivät varsin yksin ratkomaan integraatiohaasteitaan ja rakentamaan toimialaorganisaatiota ilman parempaa tietoa siitä, onko kaupunkiyhteisiä muutoksen ja johtamisen työkaluja tulossa ja millä aikatauluilla. Organisaation ja toiminnan kehittämistä tehtiin vaihtelevalla menestyksellä oman toimialan piirissä. Tämän jälkeen toimialoille vyörytettiin strategisten kehittämisohjelmien tavoitteita ja toteutusta ilman että niiden vaikutusta olisi ollut huomioitu resurssisuunnittelussa.

⁷Kuva-toimialan Liikunnan palvelukokonaisuuden esihenkilötilaisuudessa esiteltiin kaupungin liikkumishjelmaa. Ohjelman keskushallinnosta tullut vetäjä esitteli suunnitelmat, miten nyt käynnistetään kaupunkilaisten liikuttaminen. Tilanteesta teki absurdin se, että juuri ennen kyseistä esittelyä ko. palvelukokonaisuuden esihenkilöt olivat yhdessä pohtineet, mistä he leikkaavat toimintoja määrärahojen puutteessa. Nyt he kuuntelivat miten joku muu lanseeraa samankaltaisia asioita, joita he joutuivat karsimaan.

Kolmannen vuoden syksyllä muutoksen johtamisen painopisteeksi tuli menneen strategiakauden tulosten selvittäminen, mikä osoittautui varsin haastavaksi tehtäväksi, koska kaupungilla ei ole vakiintuneita strategian seurantatyökaluja. Asioita monimutkaisti tietenkin kolmantena muutosvuonna myös koronapandemia, jonka vaikutukset vaihtelevat merkittävästi eri toimialoilla. Koronapandemian vaikutusta käsitellään tarkemmin raportin osiossa, jossa tarkastellaan johtamisen tunnetyötä.

Kaupungin muutosprosessin onnistumista voi edelleen arvioida tunnetun muutosjohtamismallin avulla. Harvardin yliopiston professori John Kotter lanseerasi vuonna 1995 muutoksen johtamisen kriittiset kahdeksan askelta (1995; myös Kotter, 2012). Nämä kuuluisat askelet ovat: 1) Muutoksen välttämättömyyden ymmärtäminen, 2) muutosta ohjaavan ryhmän perustaminen, 3) selkeän vision ja strategian laatiminen, 4) muutosviestintä, 5) henkilöstön valtuuttaminen päämäärän mukaiseen toimintaan, 6) lyhyen aikavälin onnistumisten varmistaminen, 7) muutosten vakiinnuttaminen, ja 8) muutosten juurruttaminen organisaation arkeen. Kotterin väite oli se, että useimmat organisaatiomuutokset epäonnistuvat jo ensimmäisissä vaiheissa.

Helsingin kaupungin voi katsoa parhaiten onnistuneen Kotterin kolmannen vaiheen eli selkeän vision ja strategian laadinnassa. Muutosviesti on mielestämme ollut varsin hyvin kuvattu erityisesti kaupunkitasolla. Samoin kaupunkitasolla askel 2: muutosta ohjaavan ryhmän kokoaminen, on mielestämme ollut varsin onnistunutta, vaikka julkisuudessa on myös esiintynyt ylimmän johdon välistä ristivetoa. Sen sijaan askelia 5: henkilöstön valtuuttaminen päämäärän mukaiseen toimintaan ja 6: lyhyen aikavälin onnistumisten varmistaminen ei mielestämme ole johdettu kovin taitavasti. Askeleen 5 yhteydessä annetut ohjeet korostavat organisatoristen muutosesteiden poistamisen ja muutoksen etenemisen seurannan tärkeyttä. Askel 6 korostaa muutoksen positiivisten puolten ja onnistumisten näkyväksi tekemistä organisaatiossa. Kuvaamme myöhemmin tässä raportissa tarkemmin, millaisia muutoksen esteitä tunnistamme organisaatiossa. Vaiheet 7 ja 8 eivät mielestämme ole vielä edes ajankohtaisia kaupungin muutoksessa.

Kotterin jäsenitys on saanut myös kritiikkiä sekä akateemisilta tutkijoilta että käytännön muutostyön tekijöiltä. Sen on kuvattu perustuvan liikaa radikaalille ja lineaarisesti etenevälle muutostulkinnalle ja jäsentävän muutosta vain korvaamislogiikan⁸ avulla, Kotterin on kuvattu jättävän muutoksen eettiset ja poliittiset piirteet liian vähäiselle huomiolle ja edelleen malliin

⁸ Muutosta voidaan ymmärtää korvaamislogiikan ja täydentämislogiikan avulla (Weick & Quinn, 1999). Korvaamislogiikka jäsentää muutosta siten, että ennen kuin uutta voidaan omaksua, on vanhoista toiminta- ja/tai ajattelumalleista ensin päästävä eroon, 'poisopittava'. Tällainen muutos, jossa vanha torjutaan, herättää usein muutosvastarintaa. Täydentämislogiikka tarkastelee muutosta kumulatiivisena, olemassa olevan päälle rakentuvana ilmiönä. Sen lähtökohta on positiivinen: miten voimme parantaa, syventää, levittää sitä mikä organisaatiossa on hyvää. Tämä muutoksen johtamisen tarkastelutapa ei samalla tavalla viritä muutosvastarintaa asianomaisissa. On tärkeää huomioida, että molemmat logiikat ovat olennaisia työkaluja muutoksen johtamisessa – muutokset maailmassa vaativat molemman logiikan mukaisia interventioita.

ei ole päädytty akateemisen tutkimuksen vaan satunnaisten muutosanekdoottien perusteella (Virtaharju, 2017; Hughes, 2016). Mallin on kuvattu myös korostavan vain ylimmän johdon muutostoimijuutta, ja jättävän huomiotta keskijohdon sitoutumisen ja aktiivisuuden tärkeyden (Katzenbach, 1996; Mantere, 2005). Kotterin askeleet tarjoavat kuitenkin ymmärrettävän, vaikkakin rajallisen tavan arvioida muutoksen toteutumista kaupunkiorganisaatiossa.

Tartumme vielä kotterilaisen muutuskäsityksen korostamaan ylimmän johdon muutosrooliin. Havaintomme on, että kaupunkiorganisaatiossa muutos assosioidaan hämmästyttävän usein pormestarin henkilöön. Esimerkiksi KUVA-toimialalla viitattiin usein 'pormestarin ohjaukseen' ja KYMP-toimialalla toistuvasti puhuttiin katutöiden haittojen vähentämishankkeesta 'pormestarin hankkeena', eikä 'omana hankkeena'⁹. Kaupunkimuutoksessa, niin hyvässä kuin pahassa, tuntuu korostuvan pormestarin rooli. Tämä kielii siitä, että muutosta on johdettu määrätietoisesti kaupunkitasolla ja vertikaalisesti 'ylhäältä alas', mutta toimialatasolla muutoksen johtamisen eväät ovat olleet rajallisempia. Ja jos muutoksia on joskus pyritty johtamaan enemmän alhaalta ylös, on aloitteellisuudesta saattanut seurata "ojennukseen laittamista". Tällainen ylivallan käyttö on omiaan passivoimaan aloitteellisuutta. Helsingin kaupungin muutosjohtamiskulttuuria ei voi pitää erityisen mukaan kutsuvana (englanniksi inclusive) (Quick & Feldman, 2011) verrattuna moneen muuhun suureen organisaatioon¹⁰.

Yllä esitetyt haasteet ovat toisaalta varsin ymmärrettäviä, sillä edellinen laaja organisaatiomuutos kaupungin organisaatiossa on tehty 1960-luvulla. Vaikka kaupungin esihenkilöiden johtamisidentiteetti rakentuu enemmän säilyttämisen ja ylläpitämisen kuin toiminnan jatkuvan kyseenalaistamisen ja kehittämisen varaan, on selvää, että kuluneen valtuustokauden myllerrykset ovat altistaneet esihenkilöitä ja johtoa muutoksen haltuunotolle. Oppiminen on mahdollista niin organisaatioiden kuin yksilöiden tasolla ja se on vaikuttavampaa, jos muutkokokemuksia käsitellään ja niistä pyritään oppimaan tietoisesti. Mielestämme hyvä esimerkki prosesseissa tapahtuvasta oppimisesta näkyy Osallistavan budjetoinnin prosessissa (OSBU). OSBU:n toinen kierros käynnistettiin vuonna 2020, ja uuden kierroksen toteutus kertoo, miten ensimmäisen toteutuskierroksen erheistä on otettu opiksi. Prosessissa huomioidaan toimialaorganisaatioiden mahdollisuudet ja rajoitteet merkittävästi aikaisempaa paremmin.

⁹ Tästä huomiosta kiitos hallintojohtajalle.

¹⁰ Tätä teemaa jäsennetään raportissa tarkemmin, kun keskustelemme esittely- ja valmistelukulttuurin ja toimeenpanokulttuurien eroista.

Johtamisideaalina ohjattavuus ja kontrolli

Kaupungin organisaatiomuutoksella tavoiteltiin päätöksenteon tehostamista sekä parempaa strategista vaikuttavuutta ja tuottavuutta aikaisempaan organisaatioon nähden. Näiden pyrkimysten saavuttamisen keinoksi nähtiin organisatorisen ohjattavuuden ja kontrollin parantaminen. Kontrolli on keskeinen organisaatioteoreettinen käsite. Kontrolli on mekanismi, jolla organisaation jäseniä muodollisesti tai epämuodollisesti ohjataan toimimaan organisaation tavoitteiden mukaisesti. Kontrollia tarkastellaan tässä yhteydessä moraalisesti neutraalina käsitteenä; missä tahansa organisaatiossa ihmiset luopuvat jossain määrin yksilöllisestä autonomiastaan kollektiivisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Erilaiset organisaatiot kuitenkin hyödyntävät erilaisia kontrollimekanismeja, samoin eri aikoina erilaiset kontrollin muodot ovat olleet johtamisessa vallalla.

Barley ja Kunda (1992) kuvasivat, miten 1900-luvun aikana ajatukset johtamisen ja kontrollin suhteesta ovat vaihdelleet rationaalisen ja normatiivisen johtamisideologian välillä. Ideologia viittaa käsityksiin johtamisen ihanteesta: millaista johtajuutta pidetään hyvänä ja oikeutettuna. Rationaalinen johtamisideologia viittaa järkipäisyyteen johtamisen perustana. Se ilmestyi osaksi länsimaalaisia työorganisaatioita 1800-luvulla ja on siitä lähtien määritellyt johtajuuden sisältöä ja arvostuksia. Arkikeskusteluissa termit byrokratia ja 'management/hallinto' liitetään toistuvasti rationaaliseen johtamisidealiin. Rationaalisessa johtamisideologiassa korostuu yksilöllisyys, formaali tasavertaisuus, usko sosiaaliseen ja teknologiseen edistykseen ja ammattimaisuus (professionalismi). Talouden ja tekniikan taidot ovat johtamisen ammatillinen perusta. Tuo perusta on tieteellis-rationaalinen (Brubaker, 1984): johtaminen rakentuu asioiden määriteltävyydelle, tekniselle ammattitaidolle ja tehokkuudelle, ja päätöksenteko perustuu laskennalle. Raha on keskeinen objektivoitunut teknologia, jolla seurataan organisatoristen panos-tuotos-logiikoiden toteutumista ja arvotetaan, mitkä ovat parhaita ratkaisuja. Rationaalinen johtamisideologia korostaa tavoitteiden, toiminnan ja tulosten mitattavuutta ja seurattavuutta, keskiöön nousee myös asioiden ulkoinen kontrolli (kuri). Johtajuussuhteet ymmärretään transaktionaalisina, eli vaihdantaa perustuvina¹¹.

Normatiivinen johtamisideologia rakentuu sosiaalisten normien eli yhteisöllisten käyttäytymissääntöjen ja arvojen omaksumiselle. Johtajuuden keskiöön nousee moraalisenä esikuvana toimiminen: johtajan tehtävä on sitouttaa yhteisön jäsenet jaettuihin sosiaalisiin ja kulttuurisiin normeihin; itseohjautuvuuteen, oppimiseen ja itsekuriin kannustaminen. Hyväksi ymmärretty johtajuussuhde on transformationaalinen, eli johtajuus rakentuu jaetun tulevaisuuskuvan ohjaamaan johtajien ja seuraajien yhteiseen kasvu- ja kehitysprosessiin, jossa "seuraajista kasvaa itsessään johtajia ja (asemallisista) johtajista moraalisia auktoriteetteja" (Burns, 1978). Rationaalisen ja normatiivisen johtamisideologian eroja voi

¹¹ Sama arkisemmalla suomella sanottuna: 'palkka tai asema sulle, työpanos mulle'.

jäsentää edelleen hyödyntämällä Isaiah Berlinin (1969) tunnetuksi tekemiä käsitteitä 'vapaus jostakin' ja 'vapaus johonkin' (englanniksi negative vs positive liberty). Vapaus jostakin ymmärretään rakenteiden, esteiden tai rajoitteiden puutteena. Ihminen on vapaa jostakin, jos hän on vapaa toimimaan ilman rajoitteita. Tämä ymmärrys yksilön autonomian ja kontrollin suhteesta on tunnusomainen rationaaliselle johtamisideologialle, organisaatiosuunnittelu liittyy pohdintaan missä asioissa ja missä määrin ihmisille on syytä asettaa rajoitteita, jotta heistä saadaan tavoiteltavia tuloksia. Vapaus johonkin sen sijaan tarkoittaa työorganisaatitilanteessa ihmisen mahdollisuuksia rakentaa omaa identiteettiään, kehittää itseään ja yrittää saavuttaa tavoitteitaan työnsä kautta. Hän on vapaa tekemään työtään parhaiden kykyjensä mukaisesti. Tämä ajatus rakenteista toiminnan mahdollistajana ennemmin kuin rajoittajana, on tunnusomainen normatiiviselle johtamisideologialle.

Barley ja Kunda olivat sitä mieltä, että nämä ideologiat ovat olleet vuorotellen muodissa liikkeenjohdon keskustelussa vuosikymmenten kuluessa ja että 1980-luvulta lähtien länsimaissa olisi eletty vahvistuvan normatiivisen johtamisideologian maailmassa. Muut tutkijat ovat väittäneet, että johtamisideaalit pitäisi nähdä pikemminkin heilurin ääriasentoina, joiden välissä erilaiset johtamismallit liikkuvat. On myös väitetty, että vallitseva jälkiteollinen yhteiskunta on kulttuurisesti niin pirstoutunut, että molemmat johtamisideaalit elävät toisistaan riippumatonta rinnakkaiseloa aikamme organisaatioissa (Grint, 2005).

Kun tarkastelemme Helsingin kaupungin johtamista, havaitsemme viimeisen edellisistä väitteistä saavan vahvistusta. Kaupunkiorganisaatio näyttää pyrkivän vahvistamaan molempia johtamisideaaleja samanaikaisesti. Rationaalinen johtamisideologia näkyy kaupungin strategia- ja talousohjauksessa. Esimerkiksi keskustelu strategiasta on ollut ajoin kuin strategiaoppikirjasta: toimialoilla on keskusteltu käsitteiden määrittelyistä ja pohdittu, että jos asiaa ei löydy strategiasta, niin sitä ei ole olemassa. Havaintomme ovat osoittaneet myös jännitteen kontrollin ja vapauden välillä. Koska kanslialla on tulkittu olevan halu lisätä palvelutoiminnan kontrollia, toimialoilla on pyritty vastaamaan kontrollitarpeeseen palvelutoiminnan tavoitteiden standardisoinnilla ja teknologisoinnilla (eli tavoitteiden toteutumisen mittaamisella). Standardisoinnin ja teknologisoinnin käänköpuoli on, että ylemmälle johdolle tarjotaan sitä, mitä he tilaavat, eikä innovaatioille jää tilaa. Toisaalta jos marionetin naruja höllennetään, johdossa herää epäily, ettei toivotut asiat etene. Aloitteellisuus ja uudet innovatiiviset ratkaisut jäävät harmaalle alueelle. Organisaatioissa on aloitteellisuutta, mutta johdon on vaikea luottaa näiden aloitteiden johtavan strategisiin ratkaisuihin.

Kaupungin HR-toiminta pyrkii kehittämään johtamista sen normatiivisen ideaalin periaatteilla. Valmentavan ja jaetun johtajuuden keskustelut, joita kaupunki edistää, edustavat yhteiskunnassamme vallitsevaa käsitystä esihenkilöstä organisaationsa ja yhteistyökumppaneidensa palvelijana, jonka johtamiskyvykyys perustuu omalla esimerkillä

johtamiseen, ihmissuhde- ja itsetuntemustaitoihin. Kaupungin HR-materiaaleissa (esimerkiksi Stadin HR:n johtamisen eettiset periaatteet) esihenkilötyön ideaalikuvaus rakentuu normatiiviselle johtamisidealille, sivuuttaen johtajuuden rationaaliset aspektit.

Esihenkilöiden arjessa nämä erilaiset johtamisideologiat tuntuvatkin käsitteellisistä eroavaisuuksista huolimatta sulautuvan käytännössä toimiviksi yhdistelmiksi, ainakaan emme tunnista esihenkilöiden erityisemmin tuskailevan johtamisjärjestelmiin liittyvien ideologisten epäjohtonmukaisuuksien takia. Esihenkilöt tuntuvat pystyvän elämään näiden johtajuuden paradoksaalisuuksien kanssa varsin hyvin. Kaupunkiorganisaatio on perimmäiseltä olemukseltaan muutosten jälkeenkin ammatillinen byrokratia (Mintzberg, 1979) ja funktionaalinen organisaatio, ja silti sen sisällä on rajattuja alueita, joissa muunkinlaiset organisoitumisen tavat voivat olla toimivia. Esimerkiksi Silanderin (2020) opinnäytetyön tulokset Oodi-kirjaston itseohjautuvien tiimien kokeilusta olivat myönteisiä. Itseohjautuvissa tiimeissä työskentelevät kuvasivat olevansa motivoituneita ja sitoutuneita työhönsä, vapaita rakentamaan työnsä kannalta merkittäviä verkostoja sekä toimimaan oman asiantuntemuksensa mukaisesti. Organisatorinen kontrolli, toteutui se sitten jaettujen arvojen tai neuvoteltujen tavoitteiden ja kirjattujen toimintaohjeiden ja -sääntöjen kautta, jatkuu.

Tämä ei kuitenkaan ole koko tarina kaupunkiorganisaation johtamisen ja kontrollin suhteesta. Asiaa voidaan tarkastella myös sen kautta kuka ja miten kaupunkiorganisaatioissa kontrollia toteuttaa ja miten, sekä mihin asioihin organisaatioissa kontrolli kohdistuu. Näistä näkökulmista kontrollin muutokset näyttävät enemmän ongelmallisina.

Vuonna 2017 toteutetun organisaatiomuutoksen seurauksena ohjaus ja kontrolli ei niinkään muuttunut, vaan lisääntyi organisaatioissa. Strateginen johtaminen tulostavoitteineen synnytti historiallista kaupunkistrategiaa vahvemman, uuden ohjaus- ja kontrollimekanismin organisaatioon. Vanhat, jo olemassa olleet kontrollikeinot (erityisesti talousarvioprosessi) jatkoivat samanaikaisesti toimintaansa pääsääntöisesti entisessä muodossaan. Näiden kahden kontrollimekanismin ero on se, että strategia pyrkii asettamaan organisaatioille toiminnallisia ja taloudellisia tulospyrkimyksiä ja talouskontrolli organisaation toimintaa taloudellisen kulubudjettien avulla. Historiallisesti tuloskontrolli on nähty vapailla markkinoilla kilpailevien organisaatioiden ja toimintakontrolli byrokraattisten, ei-kilpailullisissa ympäristöissä toimivien organisaatioiden piirteinä (Williamson, 1975: Ouchi, 1979), mutta tosiasiallisesti organisaatiot hyödyntävät erilaisia kontrollimekanismien yhdistelmiä kuitenkin siten että jokin kontrollimuoto on vahvin¹².

¹² Ouchi (1979) muistetaan myös siitä miten hän esitti, että nopeasti muuttuvissa toimintaympäristöissä toimivin kontrollimekanismi on ns. klanikontrolli, joka perustuu organisaation jäsenten yhteiseen arvopohjaan. Esimerkiksi tiedeyhteisössä menestyvät tutkijat tarjoavat roolimallin noviiseille. Jotta tietäisit kenestä ottaa mallia, tutki listoja. Tutkijoiden tai tiedejulkaisun menestymistä arvioidaan sen perusteella, kuinka paljon heidän työtään tai ko. lehden artikkeleita hyödynnetään muiden tutkijoiden työssä, ns. sitaatti-

Kaupungin ylimmän johdon ja kanslian näkökulmasta organisatoriset ohjaus- ja kontrolloikeudet siis vahvistuivat ja lisääntyivät. Sen lisäksi, että ohjausmekanismeja oli aikaisempaa enemmän, myös ohjattavia yksiköitä oli vähemmän. Tämä tarkoitti, että kontrollia täytyy kohdentaa aikaisempaa harvempaan yksikköön. Jos vanhassa maailmassa ohjattavia organisaatioita oli useita kymmeniä, on niitä uudessa organisaatiossa puolikas tusina (toimialat ja liikelaitokset). Ohjaus- ja kontrollityön volyyymi on siis aikaisempaa pienempi.

Toimialojen näkökulmasta tilanne näyttäytyy erilaisena. Erityisesti ne toimialat, joilla tätä tutkimusta on tehty (KYMP, KUVA) koottiin yhdistämällä useita pienehköjä virastoja suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Muutoksia voi ajatella virastojen fuusioina, joissa ensimmäisessä vaiheessa toteutettiin hallinnollinen integraatio. Toimialojen ydintoimintoihin ei tehty merkittäviä muutoksia muutoksen ensivaiheessa, vaan ne käynnistivät toimintansa aikaisempien organisaatioiden toimintamallien mukaisina¹³. Valtuustokauden aikana on toki ilmennyt vaihtelevia operatiivisia muutostarpeita, joita on sittemmin toteutettu toimialojen sisällä¹⁴. Toimialan näkökulmasta kansliasta tuleva ohjaus laajeni uusille alueille ja tehostui, mutta toimialojen välitön muutoshaaste liittyikin toimialan sisäisen toiminnan organisointiin: miten rakentaa organisaatio, joka pystyy samanaikaisesti toteuttamaan sekä sille a) talousarvioprosessissa asetetut sitovat tavoitteet (jotka liittyvät operatiiviseen perustyöhön), b) toteuttamaan ne uudet strategiset ohjelmat, joiden tulosten varmistaminen vaatii monialaista, poikkiorganisatorista yhteistyötä, että c) pystyttämään toimivat toimialan sisäiset, toimialan ja kanslian väliset vertikaaliset, ja toimialojen ja liikelaitosten väliset horisontaaliset yhteistyösuhteet ja -käytännöt. Toimialojen muutoshaaste oli siis melkoinen: vastata pysyviin operatiivisiin haasteisiin, uusiin strategisiin haasteisiin ja rakentaa samalla toimivaa organisaatiota.

Myös se, kenen ehdoilla kontrollimekanismit on organisaatiossa laadittu, on merkittävä kysymys. Talouden seuranta on kaupunkiorganisaatiossa keskeinen kontrollikäytäntö, mutta merkillepantavaa on, että se toisintaa kaupungin hallinnollista rakennetta, ja jättää organisaation toiminnan varsin vähäiselle huomiolle. Kuten eräs organisaation jäsen kommentoi tutkijalle: ”meillä ei ole tapana seurata rahan käyttöä, vain käyttää sitä”. Operatiiviset esimiehet eivät organisaatiossa käytännössä pysty seuraamaan hallinnoimiensa kokonaisuuksien kustannuskertymiä, heiltä puuttuu näkymä siihen, mitä heidän vastuualueillaan tapahtuu. KYMP-toimialalla rakennuttamisesta vastaava projektipäällikkö ei

indeksit. Klaanikontrolli liittyy luvussa aikaisemmin tarkasteltuun normatiiviseen johtamisideologiaan ja sen soveltamiseen organisaatioiden johtamisessa.

¹³ Tämä on yleistys joka ohittaa yksityiskohtia. Esimerkiksi KYMP-organisaatiossa tehtiin jo muutoksen alkuvaiheessa rakenteellisia muutoksia, mm. koottiin uusia tiimejä, nimettiin uusia esihenkilöitä ja organisaatioon tuli uusi esimiestaso.

¹⁴ Esimerkiksi KYMP-toimialan RYA-palvelukokonaisuuden uudelleenorganisointi asiakaslähtöisemmäksi vuoden 2021 alusta.

näe, miten hanke etenee talouden näkökulmasta. Eikä KUVA-toimialalla liikuntapaikkojen hallinnoija tiedä, ovatko tilojen käyttäjät hoitaneet vuokravelvoitteensa. Talousohjaus ei tue operatiivisten esimiesten työtä, vaan kontrolloi hallinnollisten yksiköiden resurssijakoja. Tämä tarkoittaa, että organisaation operatiivisen tason toimijoilla on vain hyvin rajallinen kontrolli vastuullaan oleviin kokonaisuuksiin. Talousohjaus ja sen tueksi rakennetut tietojärjestelmät eivät ohjaa operatiivista toimintaa, vaan ylläpitävät hallinnollista valtarakennetta.

KYMP-toimialalla on vuoden 2020 aikana rakennettu kehittämisprojektien ohjausmallia, jolla on yhdenmukaistettu toimialan kehittämisprojektien toteuttamista. Projektien oletetaan noudattavan yhteistä mallia, jonka avulla voidaan muodostaa koottu näkymä toimialan kehittämisprojektitoiminnan etenemisestä. Tämä malli palvelee ensisijaisesti toimialan johtoa, joka saa näin yleiskuvan (kehittämishankesalkku) kokonaisuudesta. Toimintatavan käyttöönoton seuraukset olivat mielenkiintoisia. Keväällä tehdyissä ensimmäisissä seurannoissa selvisi, että toimialan vajaan 100 kehittämissankkeen joukossa oli lukuisia käynnistettyjä hankkeita, joilla ei ollut nimettyjä vetäjiä tai jotka olivat jo ohittaneet virallisen päättymispäivänsä. Vaikka karkeat projektihallinnan mittarit eivät ole kehittämisen kokonaiskuva, kiinnitti tehty seuranta johdon huomion ja syksyyn mennessä ainakin edellä mainitut puutteet oli korjattu¹⁵. Tästä rohkaistuneena toimialalla parhaillaan kehitetään toiminnan seurantatyökalua (ns. dashboard), jolla johto saisi paremman kuvan toimialan toiminnasta. Merkillepantavaa on, että tämä työ on käynnistynyt vasta muutoksen neljäntenä vuonna, tätä ennen toiminnan seuranta on nojannut hyvin vahvasti vain hallinnollisen kulurakenteen antamaan tietoon.

Vuonna 2020 toimialoilla on kiinnitetty huomiota talousennusteiden tarkentamiseen. Historiallisesti kaupungin kulukertymän seuranta on ollut hidasta ja epätarkkaa, ja kuten edellä on todettu, se ei ole tarjonnut toimivia välineitä operatiivisen toiminnan ohjaukseen. Organisaatioiden vuosittaista tulosbudjettisykliä on leimannut toistuva kaava: keväisin ihmiset organisaatioissa ovat valitelleet, että tulosneuvottelut eivät tarjoa heille tarpeeksi varoja toiminnan ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Sittemmin loppusyksystä on herätty siihen, että investointeja ei ehditä toteuttamaan kuluvalle budjettikaudella ja/tai käyttömenoja ei saada kulutettua. Kuulimme organisaatioissa tarinoita, joiden mukaan talousennusteisiin oli aikoinaan kirjattu suunnitelmien, eikä toteutuman mukaisia lukuja. Tämä kertoo siitä, että ennustamista on jossain vaiheessa pidetty täysin symbolisena toimintana. Ennusteiden menneen huonouden taustalla voidaan nähdä ns. tuhoisa kierre: ennusteet eivät ole

¹⁵ Tutkija seurasi projektimallin lanseerausta toimialan esimiehille tammikuussa 2020. Kahvitauolla eräs palvelupäällikkö kommentoi projektimallin käyttöönottoa tutkijalle, ”tämä on niin turhaa, tämä kehittämisen kehittäminen. Miksei mennä oikeisiin töihin”. Puuskahdus kertoo, että projektimallin tuottama hyöty ei palvellut hänen ammatillisia intressejään, vaan jonkun toisen. Projektipäälliköiden näkökulmasta projektiraportoinnin systematisointi näyttäytyy heidän toimintaansa rajoittavana rakenteena, mutta toimialajohdon näkökulmasta se mahdollistaa kehittämisprojektisalkun ohjauksen ja kontrolloinnin. Eri ammattiryhmillä on erilaiset ’oikeat työt’ suuressa organisaatioissa.

kertoneet todellisesta tilanteesta, joten osto- ja kululaskujen ajantasainen käsittely ja raportointi ei ole tärkeää. Esimerkki kertoo, miten monet organisatoriset heikkoudet syntyvät monen toimijan yhteisvaikutuksesta. Tässä tapauksessa talous ei ole pystynyt tekemään ajantasaista raportointia, koska ei ole saanut ydintoiminnoista tietoa. Ja ydintoiminnot eivät saa ajantasaista tietoa, koska talous ei raportoi. Valitettavan usein tässä ja vastaavissa tapauksissa osapuolet eivät näe oman toimintansa vaikutusta jaettuun prosessiin, vaan syyttävä sormi suunnataan itsestä pois päin. Vuonna 2020 aikana toimialojen tuottojen ja kulujen seuranta on onnistuneesti saatu ajantasaistettua ja tarkennettua. Tämä on vaatinut kurinalaisuutta sekä ydintoimintojen että taloushallinnon toimijoilta. Tuhoisa kierre on ehkä mahdollista kääntää positiiviseksi kierteeksi, jossa lopulta kaikki osapuolet saavat ajantasaisempaa tietoa taloustilanteesta, ja näin parempia välineitä toiminnan ohjaukseen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kaupunki on halunnut lisätä strategista tulosten ohjausta ja kontrollia. Se ei kuitenkaan ole keventänyt toiminnan kontrollia ja ohjausta, joka toteutuu mm. talousarvioprosessin avulla. Mielestämme tämä johtaa tilanteeseen, jossa operatiivisen johdon toimintaedellytykset eivät parane, vaan heikkenevät. Esimerkiksi investointeihin ei voi allokoida pysyvän henkilöstön palkkakustannuksia, joka johtaa väliaikaisen resurssin, kuten vaikkapa konsulttien, kasvavaan hyödyntämiseen. Talousohjauksen periaatteet korostavat virkamiesvastuuta, eivätkä palvele kaupungin palvelutuotantoa tai sen kehittämistä, joka on ollut kuluvan kauden strateginen ydin. Tutkimushankkeen aikana olemme toistuvasti havainneet tilanteita, joissa eri kontrollijärjestelmät asettavat toisinaan ristiriitaisia vaateita operatiivisille organisaatioille ja esihenkilöt ovat joutuneet ns. Catch-22-tilanteisiin, joissa epäonnistutaan, toimitaan miten tahansa. Jos halutaan ohjata strategialla ja tavoitteilla, silloin olisi seurattava tulosten kertymistä ja ohjattava resurssiallokaatiota tavoitteiden mukaisesti. Tämä vaatisi sekä ruohonjuuritason että keskijohdon toimijoiden operatiivisten päätöksentekomahdollisuuksien parantamista ja niitä tukevien ohjaus- ja kontrollijärjestelmien rakentamista läpinäkyvyyden, tehokkuuden, vaikuttavuuden ja eettisyyden varmistamiseksi¹⁶.

¹⁶ Luvussa kulttuuri esitämme miksi kaupunkiorganisaatio ei ole kiinnittänyt näihin kysymyksiin niiden ansaitsemaa huomiota.

Yhteistyön vaikeus eli vertikaalisen rakenteen ja horisontaalisten prosessien dilemma

Kaupunkiorganisaation rakenteellinen muutos toteutettiin vahvistamalla keskusjohtoisuutta. Rakenteellinen malli on funktionaalinen linjaorganisaatio, eli vastuut on jaettu erikoistumisen perusteella. Toimialat ja niiden alla olevat palvelukokonaisuudet ja palvelut ovat esimerkkejä funktioista, joihin on koottu ko. vastuualueen parhaat asiantuntijat ja toteuttajat. Lawrence ja Lorsch (1967) kertoivat organisaatiotutkimuksen klassikkoartikkelissaan, että organisaatioiden erikoistumisen lisääntyessä myös toimintojen integraatiotarpeet lisääntyvät. Eli erikoistuneiden yksiköiden ja yksilöiden toimintoja tulee koordinoita, sovittaa toisiinsa, jotta organisaatio pystyy vaikuttavampaan toimintaan kuin joukko yksittäisiä toimijoita (englanniksi aggregate of people). Kaupunkiorganisaatiossa tämä integraatio on suunniteltu tapahtuvaksi vertikaalisesti. On kuvaavaa lukea kaupungin hallintosääntöä, joka määrittää, että toimialojen väliseen resurssijoukostaan liittyvä päätöksenteko tapahtuu kansliapäällikön pöydällä. Kaupungin johtamisjärjestelmä on laadittu vertikaalisen kontrollin hengessä (hierarkiassa ylhäältä alas). Hallintosääntö edelleen kuvaa byrokraattisen linjaorganisaation hengessä kaupungin yksiköt ja niitä vetävien toimijoiden vastuut ja päätöksentekomahdollisuudet. Hallintosääntö kuvaa yhteistoiminnan tapahtuvaksi poliittisen päätöksenteon tasolla, ja poliittisen päätöksenteon menettelytapoja koskevat säädökset on kuvattu yksityiskohtaisesti. Operatiivisen kaupunkiorganisaation yhteistoiminnasta tai koordinaatiosta ei ole juurikaan mainintoja.

Edellinen kappale ei ole tarkoitettu hallintosäännön kritiikiksi. Tämän raportin kirjoittajat ymmärtävät kuntalain sille asettamat vaateet. Tiedostamme myös, että kaupunkiorganisaation toiminta nojaa myös lukuisiin muihin dokumentteihin. Emme myöskään väitä, että hallintosääntö tulisi kirjoittaa jollakin toisella tavalla, vaan pyrkimyksemme on osoittaa miten tämä kaupungin toiminnan kannalta keskeinen dokumentti, kaupungin 'perustuslaki', tuo näkyväksi useita kaupunkiorganisaation rakenteeseen ja toimintaan liittyviä kulttuurisia oletuksia. Hallintosääntö toisintaa ajatuksen kaupunkiorganisaatiosta ylhäältä alas johdettuna rakenteena, jonka keskeisin funktio on yhteiskunnan kannalta merkittävä päätöksenteko, kuten julkisen sektorin organisaatioiden toiminnalle luonnollisesti kuuluukin.

Mutta, toimiakseen ja saavuttaakseen tuloksia organisaation pitää myös elää ne päätökset todeksi, saada asioita aikaan. Jotta monimutkaiset strategiset kysymykset saadaan ratkaistua ja saadaan konkreettisia tuloksia, tarvitaan horisontaalista koordinaatiota, Lawrencen ja Lorschin mainitsema integraatiomekanismeja. Tämä ei ole kaupunkiorganisaation vahvuus johtuen jo piirteestä, että sen **perusrakenne ei tue horisontaalisen yhteistyön ajatusta**. Kaupunkia johdetaan johtamalla yksiköitä, asettamalla niille yksilöllisiä tavoitteita, ja seuraamalla niiden toteutumista. Kaupungin johtamisjärjestelmän ydin on kokonaisuuden pilkkominen osiksi ja niiden yhdistely (summaamalla) jälleen kokonaisuudeksi. Kaupungin

kuluvan kauden strategia on ollut kunnianhimoinen yritys asettaa aikaisempaa haastavampia, poikkiorganisatorista yhteistyötä edellyttäviä tavoitteita, mutta tavoitteiden taustalta on puuttunut todellista, niiden mukaista organisoitumista suunnitteluvaiheen jälkeen.

Edellisestä kuvaava esimerkki on, miten toimialoilla kerättiin vuonna 2020 tietoa strategian toteutumista. Strategian toteutumisen seurannassa kutakin organisaation yksikköä pyydettiin raportoimaan miten he ovat edistäneet kaupunkistrategian toteutumista. Strategian seurannasta vastannut henkilö valitteli syksyllä 2020 miten kaikki strategiset teemat eivät löydä omistajaa organisaatiosta. Tämä osoittaa miten vahvassa on usko siihen, että organisaatio on kaiken organisoinnin perusta ja myös strategia, jonka toteuttamisen välineen organisaation kaiketi monien mielestä kuuluisi olla, on alisteinen rakenteen asettamalle tavalle ajatella maailmasta.

Edellä on käytetty termejä koordinaatio ja integraatio. On syytä tarkentaa, miten nämä käsitteet tulisi ymmärtää. Integraatio on koordinaatiota syvempi prosessi, joka tarkoittaa, että organisaation osia yhdistellään niin, että ne muodostavat uuden kokonaisuuden, joka on (toivottavasti) enemmän tai parempi kuin osiensa summa. Integraatio edellyttää yksittäisten osasten alistumista kokonaisuudelle. Integraatiosta on kysymys, kun kahviin lisätään maitoa ja saadaan maitokahvia (Lillrank ym., 2016). Kahvin purkaminen takaisin osasiinsa ei ole helppoa. Kaupunki on toteuttanut organisatorista integraatiota yhdistelemällä yksiköitä suuremmiksi kokonaisuuksiksi tekemällä niistä kustannus- ja tulosyksiköitä, esimerkkinä toimialat. Koordinaatio tarkoittaa, että erilaisia osasia tai toimintoja järjestellään prosesseiksi ja rakenteiksi, joissa erilaisia tehtäviä suoritetaan koordinoitusti oikeaan aikaan oikeassa paikassa muuttamatta itse tehtävien sisältöä tai luonnetta (Lillrank ym., 2016). Legopalikoista koottu linna on koordinoitu, jonka yksittäisten palikoiden standardoidut rajapinnat mahdollistavat. Koordinaatiota voidaan ohjata vertikaalisti, mutta se ei ole ainoa tahi usein edes toimivin tapa. Kaupunkiorganisaatiossa koordinaatio ymmärretään kuitenkin lähinnä vertikaalisena, hierarkian mahdollistamana käytäntönä.

Horisontaalinen koordinaatio voidaan ymmärtää monella tasolla. Amerikkalaiset tutkijat Okhuysen ja Bechky (2009) erittelevät organisatorisen koordinaation keinoja ja ehtoja. Heidän jäsennyksensä mukaan organisaatiot hyödyntävät erilaisia koordinaatiomekanismeja (keinoja) tuottaakseen koordinaation edellytyksiä (ehtoja). Koordinaatiomekanismit Okhuysen ja Bechky lajittelevat viiteen koriin: 1) säännöt ja suunnitelmat (kuten toimintaohjeet, aikataulut yms.), 2) objektit ja esitykset (kuten palvelukuvaukset, prototyypit, huoneentaulut yms.), 3) roolit (kuten vastuukuvaukset, odotukset), 4) rutiinit (saman sisältöisenä toistuvat tavat ratkaista jokin asia tai hoitaa tehtävä) ja 5) läheisyys (fyysinen/sosiaalinen läheisyys, kuten samassa tilassa työskentely, ja/tai ihmisten tunteminen ja heidän tarpeidensa tiedostaminen). Näiden mekanismien monipuolinen käyttö tuottaa koordinaation ehdot, joita tutkijat erittelevät kolme: 1) vastuu (kuka vastaa mistäkin organisaatiossa), 2) ennakoitavuus (mitä tehdään ja milloin), ja 3) yhteinen ymmärrys (mistä

kokonaisuudessa on kysymys, kuinka yksilöiden/yksiköiden tehtävät asettuvat osaksi kokonaisuutta).

On tärkeä tiedostaa, että organisaatiot voivat koordinoida toimintaansa muutenkin kuin hierarkian avulla. Koordinaatio ei tarvitse tarkoittaa valtasuhdetta. Koordinointi voi kohdistua informaatioon, tehtäviin tai organisatorisiin resursseihin. Kuvaavaa mielestämme on, että kun ihmiset puhuvat yhteistyön haasteista kaupunkiorganisaatiossa, puhuvat he toistuvasti informaation puutteista tai epäselvyyksistä siinä, kenelle jokin tehtävä kuuluu. Tulkintamme on, että kokemus funktionaalisesta organisaatiosta on niin vahva, etteivät ihmiset näe mahdollisuutta resurssien joustavaan ohjaamiseen. Kuvaava esimerkki tästä oli miten vuonna 2018 eräs päällikkö kuvasi meille toimialansa kehityspolkua sanomalla, että ”emme ole vielä uskaltaneet pureutua vanhojen virastojen budjetteihin, että kenellä olisi ollut jakovaraa yhteiseen pottiin”.

Tutkimushankkeen osana tehty Rosa Höykinpuron pro gradu -opinnäyte (2020) osoitti myös miten vanhan ja uuden organisaation suhde ei ole ollut kaupungissa ongelmaton. Vuoden 2017 hallinnollis-rakenteellinen organisaatiomuutos loi tilanteen, jossa ihmisillä ei ollut tietoa miten uusi organisaatio vaikuttaa toimintaan. Kuten Czarniawska (2013) on todennut, uusi organisaatorakenne ei itsessään kerro miten organisaatio toimii muutoksen jälkeen. Organisaation jäsenet joutuvat yhteisesti selvittämään, miten muutos vaikuttaa heidän päivittäistekemisiinsä. Ihmisillä on taipumus toimia vanhojen toimintamallien mukaan, kunnes niiden mahdottomuus paljastuu. Vasta kun vanhat käytännöt osoittautuvat toteuttamiskelvottomiksi, ihmiset alkavat rakentaa uusia toimintamalleja (Jarzabkowski et al. 2012). Höykinpuron tutkimus paljasti, että kaupunkiorganisaatiossa vanhan tuho ei ollut totaalista. Tilanteessa, jossa uusi organisaatio oli lanseerattu, osa ihmisistä jatkoi vanhojen toimintamallien mukaan toimimista. Näillä ihmisillä oli tietoa vanhasta organisaatiosta, eli kuka todennäköisesti vastaisi tehtävistä edelleen (englanniksi know-who), ja he hoitivat asioitaan epävirallisia kanavia pitkin. Tämä johti siihen, että osalle ihmisistä ei tullut pakkoa uusien käytäntöjen rakentamiseen. Osa ihmisistä taas ei tiennyt, miten toimitaan uudessa tahi vanhassa. Ja osalle monien rinnakkaisten käytäntöjen olemassaolo loi hämmennystä. Tämä vanhan ja uuden rinnakkaisuus on aikaansaanut tehottomuutta, hitautta ja turhautumisia organisaatioon. Esimerkki näyttää, miten yksilön etu ja organisaation etu eivät aina ole yhdenmukaisia. Yksilön halu hoitaa tehtävänsä tutulla ja siksi helpolla tavalla johtaa siihen, että muuttuneessa organisaatiossa vaadittavat toimintatavat eivät vakiinnu ja muutu yhteisiksi.

Vaikka kaupungin strateginen johtaminen onkin vahvistunut tällä valtuustokaudella, on kaupungin johtamisjärjestelmän tosiasiallinen ydin edelleen talousohjauksessa. Talousohjaus paljastaa kaupungin johtamisjärjestelmän vertikaaliluonteen. Talousarvioprosessissa toimialoille, palvelukokonaisuuksille ja palveluille asetetaan toiminnalliset tavoitteet ja allokoidaan taloudelliset resurssit. Yksiköillä on omat vastuunsa, joiden suorittamisen

perusteella niitä arvioidaan. Tämä vahva ja institutionalisoitunut käytäntö ohjaa organisaatioiden toimintaa. Rajalliset resurssit ja yksikkökohtaiset tavoitteet ohjaavat yksiköitä huolehtimaan omista vastuistaan, pitämään oman pesänsä puhtaana. Talousohjaus vahvistaa ajatusta kaupungista yksiköiden joukkona (aggregate of units) enemmän kuin horisontaalista yhteistyötä tekevänä organisaationa. Hierarkiavallan takaama koordinaatio toimii vain ylhäältä alas, ei poikkiorganisatorisesti. Ei ole yhdenkään yksikön päällikön etu jakaa omistaan naapuriyksikölle koska hän saisi siitä moitteet komentoketjultaan eli alaisiltaan ja esihenkilöltään.

Paradoksaalisen tilanteesta tekee, että kaupunkiorganisaatio on tilanteessa, jossa sille asetetaan yhä enemmän poikkiorganisatorisuutta vaativia tavoitteita (esimerkkinä tästä erittäin vaativa ja kunnianhimoinen Hiilineutraali Helsinki 2035 -tavoite (HNNH2035)), joilla yritetään ratkoa niin sanottuja 'inhoja ongelmia' (englanniksi wicked problems). Silti strategisten tavoitteiden organisoiminen toteutetaan perinteisen kaupunkiorganisaation tapojen ja tottumusten mukaisesti. Tulkintamme onkin, että kaupungin strategisia ohjelmia on jäsennetty lähinnä suunnitteluprojekteina. Suunnittelu on organisoitu kansliaan, ja toteutuksen on ajateltu hoituvan funktionaalisen linjaorganisaation kautta. Tämä ratkaisu on tuottanut ongelmia siinä, miten strategisten ohjelmien sekä toteutukseen tarvittavat henkilöstö- ja talousresurssit että pysyväisluonteiset ylläpitokustannukset (mm. elinkaarikustannukset) huomioidaan strategisessa työssä. Näitä kysymyksiä käsiteltiin toistuvasti toimialojen ja kanslian välisissä keskusteluissa: kenen yksikkö kantaa vastuun tekemisistä ja kustannuksista. Esimerkiksi maailmanmaineeseen yltäneen Oodi-kirjaston ylläpidosta aiheutui ennakoimattomia kustannuksia, joita on jouduttu kattamaan paitsi kirjaston palvelukokonaisuuden muihin palveluihin osoitetuilla resursseilla, myös kansliaan ja muihin palvelukokonaisuuksiinkin ennalta kohdennetuilla rahoilla. KUVA:lle oli käydä kehnosti; he rakensivat liian hyvän palvelun, joka johti ennakoimattomaan kysynnän kasvuun. Kiinteä budjetti ei mahdollistanut palvelutason ylläpitämistä, vaan laatu lähti heikkenemään kysynnän seurauksena. Kysyntähän ei lisännyt palvelun tuottoja. Valitettava opetus kaupungin organisaatioille on, ettei kannata rakentaa erinomaisia eikä surkeita palveluja, vaan on parempi tähdätä keskivertoon niin säästyy vaikeuksilta. Vapaaehtoisia ottajia ennakoimattomille kustannuksille on vain harvoin tarjolla. Vaikka loppupelissä kyse on kaupungin yhteisistä varoista ja kustannuksista, johtaa organisaatiomalli siihen, että yksiköt yrittävät suojella itseään niihin kohdistettavilta tehtäviltä ja kuluilta. Rakenne ei näin tue yhteistoimintaa, vaan oman toiminnan optimointia. Mielestämme kaupunkiorganisaation keskijohdon ajasta näihin vääntöihin kului luvattoman paljon paremminkin kohdennettavissa olevaa työaikaa.

Toiminnan koordinaatio ja integraatio on siis havaintojemme perusteella eräs keskeisimpiä teemoja kaupunkiorganisaation muutoksessa ja kaupungin strategian (maailman toimivin kaupunki) tavoittelussa. Muutkin yritykset ja muut julkisorganisaatiot ovat yrittäneet löytää ratkaisuja koordinaation ja integraation haasteisiin jo vuosikymmenten ajan. 1960-luvulla

avaruus- ja ilmailuteollisuuksissa yleistyivät matriisiorganisaatiot, jotka rikkoivat funktionaalisen linjaorganisaation yhden esihenkilön periaatteen. Sittemmin mm. globaaleissa liikeyrityksissä hyödynnetyissä matriiseissa ihmiset kuuluvat useampaan organisaatioon yhtäaikaaisesti. Esimerkiksi ABB:n kaltaisessa organisaatiossa ihmiset ovat sekä maaorganisaation että tuotedivisioonan jäseniä. Matriisi on suurten organisaatioiden organisoitumistapa, jolla pyritään vastaamaan suuriin haasteisiin. Ja onhan kaupunkiorganisaation HNH2035 -haaste monella tavalla NASA:n Apollo-ohjelman kuulentoa vastaava organisatorinen haaste, jossa massiivinen joukko ihmisiä irrotettiin linjaorganisaatiosta erilliseksi strategiseksi ohjelmaksi.

Toinen vaihtoehtoesimerkki voidaan nostaa sotilasorganisaatioiden maailmasta. Yhdysvaltojen armeija tunnisti Vietnamin sodan jälkipuinneissa käyneensä yhtäaikaaisesti kolmea sotaa: analyysi paljasti laivaston, ilmavoimien ja maavoimien toteuttaneen aivan omia operaatioitaan, tosiasiallisesti sotien muista aselajeista riippumatta vihollista vastaan. Tästä oppina Yhdysvallat loi sotilasorganisaatioonsa aselajitason¹⁷ yläpuolelle uuden, niin sanotun Joint-tason, jonka tehtäväksi tuli toimintojen koordinointi. Helsinki näyttäisi toteuttavan tämän kaltaista organisaatiomuutosta, jossa uuden strategiaosaston tehtäväksi annetaan vaativien kaupunkiyhteisten hankkeiden toteuttaminen¹⁸. Tämä organisaatiomalli toisintaa kaupunkiorganisaation sisäistämää ajatusta, että koordinaatio edellyttää hierarkkista valta-asemaa.

Kolmas esimerkkivaihtoehto on erilaisista tuotanto-organisaatioista lähteneet prosessiorganisaatiot, joiden juuret juontavat teollisuuden piirissä tapahtuneeseen tuotannonohjauksen kehitykseen. Sittemmin liiketoimintaprosessien mukaista organisoitumista on tehty muissakin kuin tuotanto-organisaatioissa, mm. terveydenhuollossa on ympäri Suomea otettu käyttöön erilaisia toiminnanohjauksen malleja menneiden kahden vuosikymmenen aikana. Prosessikehittämistä on tehty myös Helsingin kaupunkiorganisaatiossa. Esimerkiksi KYMP-toimialalla on mallinnettu toimintaprosesseja lähes koko valtuustokauden ajan. Tutkijoiden havaintojen perusteella tämä kehittämissyö on ollut luonteeltaan kovin ohjelmallista (kts. Schaffer & Thomson, 1992), joka tarkoittaa, että prosessien kehittämisessä on korostunut kehittämistoiminta, ei niinkään kovien tulostavoitteiden saavuttaminen. Tulkintamme on, että toimialalla prosessityön ensisijaisena sisältönä on enemmän ollut prosessien yksityiskohtainen kuvaus kuin esimerkiksi läpimenoaikojen lyhentäminen, keskeneräisen tuotannon tai sitoutuneiden pääomien keventäminen, tai laatuvirheiden korjaaminen¹⁹. Prosessityön mandaatti ei ole ollut riittävän

¹⁷ Aselajeja (englanniksi component) ovat edellä mainitut maavoimat, ilmavoimat, merivoimat. Vastaava taso kaupunkiorganisaatiossa olisi toimiala.

¹⁸ Pormestari Vapaavuoren haastattelu HS 23.6.2019: "Helsingin jako toimialueisiin hämärsi työnjakoa, nyt Vapaavuori esittää ratkaisua esimerkiksi vastuun väistelyyn sisäilma-remonteista"

¹⁹ Tutkija kysyi prosessien kehittäjiltä, kuvaavatko he parhaillaan nykytilan vai tavoitetilan prosesseja (Englanniksi As is vs. To Be -prosesseja). Vähän epäroivista vastauksista saattoi päätellä, että kehittämisen

vahva haastamaan vallitsevaa organisaatorakennetta, tästä kielii myös se, että kuvatut prosessit ovat olleet lähinnä vallitsevien toimialojen ja palvelukokonaisuuksien sisäisiä. Toisaalta kuluvana vuonna prosessityö on raportoinut lupaavia havaintoja, esimerkiksi tontinluovutuksen prosessissa on tunnistettu 5-6 päätöksentekovaihetta, jotka karsimalla päästäisiin noin kahden vuoden läpimenoaikaan ja se olisi merkittävä operatiivinen tulosparannus. Eräs tutkijoiden yhteistyökumppani tokaisi aikoinaan, että ”muutosjohtajalla pitää olla lehmän hermot”. Useissa tapausesimerkeissä on todettu, että kehittämisorientaation omaksuminen vie pidemmän aikaa. Silti, toimiva johto voi tehostaa prosessikehittämistä asettamalla prosessityölle konkreettisia tulosvaatimuksia, ohjaamalla kriittiset toimijat kehittämistoiminnan piiriin ja poistamalla rakenteellisia kehittämisen esteitä työltä. Helsingin kaupungin tapauksessa prosessien mallinnuksesta voi jossain vaiheessa olla perusteltua edetä prosessien kuvauksesta erilaisten toiminnallisten prosessisimulaatioiden ja -pelien hyödyntämiseen. Nämä menetelmät oikein sovellettuina voivat edistää koordinaation ehtojen eli vastuiden, ennakoitavuuden ja yhteisen ymmärryksen parantumista toimintaketjuissa.

Hallintopalveluiden integrointi, eli keskittäminen hallinto- ja tukipalvelukokonaisuuksiksi (HATU) oli seikka, joka aiheutti jännitettä koko valtuustokauden ajan toimialoilla. Ydintoimintojen kritiikki oli, että organisaatiomuutos johti siihen, että linjaesimiehet saivat vastuulleen hallinnollisia tehtäviä, jotka olivat heille uusia. He eivät hallinneet näitä tehtäviä, ja näin hallinnon keskittäminen rajoitti heidän mahdollisuuttaan panostaa sekä ydintoiminnon tekniseen/substanssityöhön että henkilöjohtamiseen. Tilanteessa, jossa esihenkilötyötä tukevat sekä ydintoiminnon asiantuntijasisältöön että henkilöstötyöhön tarkoitetut tietotekniset työvälineet ja järjestelmät olivat vanhentuneita ja hankalakäyttöisiä, tätä palautetta voidaan pitää täysin oikeutettuna. Asiaa hankaloitti hallinto- ja tukipalveluiden organisaatiossa tehty henkilöstömitoitus, joka johti seuraamillamme toimialoilla (KUVA, KYMP) tukihenkilöstön määrän vähenemisiin. Koska itse hallinnollinen työ ei sen sijaan vähentynyt, johti tämä hallinnollisten palvelujen laadun heikkenemiseen.

Oliko hallinto- ja tukipalveluiden keskittäminen sitten väärä ratkaisu? Vastaus vaihtelee riippuen siitä, millä aikajänteellä muutoksen vaikutuksia tarkastellaan. Valtuustokauden aikana ja ydintoimintojen näkökulmasta organisaatiomuutos oli heikennys. Muutos lisäsi esimiesten työtaakkaa ja suuntasi esimiestyötä tavalla, jota kaupungin henkilöstöjohtamisen visiot eivät tunnista. Jos asiaa tarkastellaan pidemmällä aikajänteellä, hallinnon keskittämistä voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna. Hallintojen keskittäminen integroi vanhojen virastojen hallintotoiminnot, joka mahdollistaa hallintokäytäntöjen yhdenmukaistamisen ensin toimialojen ja myöhemmin koko kaupungin tasolla. Kaupungilla on samanlaisia piirteitä kuin monialayrityksillä, joissa toiminta koostuu lukuisista toiminnoista. Suuruuden

painopiste näytti olevan diagnostinen, eli olemassa olevien prosessien kuvaus. Nykytilan prosessien kuvaus on toki hyvä lähtökohta ongelmakohtien tunnistamiseen, mutta voi myös johtaa ongelmallisten toimintamallien sementoimiseen. Hyväkään diagnoosi ei vielä takaa toiminnan muuttumista.

ekonomiahyötyjä ei saavuteta monistamalla kaupunginorkestereita, vaan standardoimalla kaikkia toimialojen koskevia hallinnollisia prosesseja. Integraatio voi synnyttää tuottavuushyötyä siellä missä käytäntöjä voidaan yhtenäistää, järkevöittää ja automatisoida ja se on kaupungin tapauksessa hallinnossa. Hallintojen integraatio on oikea askel hallintoprosessien standardoinnin etujen saavuttamiseksi, mutta ei sellaisenaan takaa niiden toteutumista.

Ydintoimintojen toiminnan, tuottavuuden ja vaikuttavuuden kehittäminen eroaa tässä suhteessa hallinnon kehittämisestä, niiden kehittämishaasteet ja -mahdollisuudet ovat ainutkertaisempia, kunkin ydintoiminnon piirteistä kumpuavia. Ydintoimintojen kehittämisen tulisikin kohota enemmän paikallisten innovaatioiden tuottamisesta ja toteuttamisesta. Tämä ei toisaalta tarkoita, että ydintoimintojen kehittäminen tulisi tapahtua omina saarekkeinaan. Kaupungin strategisen ajattelun seuraava kehitysaskel voisi huomioida ns. kerrannaisajattelua (englanniksi *force multiplier*)²⁰: jos kaupungin johtamisen perusolettamuksena on tarkastella kaupunkikollektiivin tulosta lähinnä yksiköiden tulosten summana (kuten olemme aikaisemmin tässä raportissa kuvanneet), niin millaista olisi strateginen ajattelu, jossa kaupunkiorganisaatio etsisi toimintoja joiden yhteisvaikutus voisi tuottaa kerrannaisuuksia, esimerkiksi miten ympäristöpalveluiden tavoitteet yhdistettynä kulttuurin ja liikunnan palveluihin voisivat tuottaa uusia, innovatiivisia ratkaisuja ja/tai palveluja? Mielestämme tällaista ajattelua kaivataan inhojen ekologisten ja yhteiskunnallisten ongelmien kuten ilmastonmuutoksen ja syrjäytymisen käsittelyssä.

Vaikka hallinnon kehittämisen strategia olisi ollut oikea, on sen toteuttamistavassa myös kritisoitavaa. Kuluneella valtuustokaudella kaupunkiorganisaatio on elänyt hallinnon kehittämisen suhteen siirtymäaikaa, jonka aikana hallinnon operatiivinen palvelutaso ei ole ollut odotusten mukaista. Kuten toimialojen yleisessä tapauksessa, myös toimialojen hallintojen kehittäminen on joutunut etenemään pitkään melko yksin. Toimialojen hallinto on jäänyt ikävään välikäteen, jossa sen on koettu välittävän lähinnä joko kansliasta saatuja tai itse muodostettuja sääntöjä ja ohjeita ydintoiminnoille tarjoamatta konkreettista tukea. Kaupunkiyhteisten hallintokäytäntöjen ja niitä tukevien tietojärjestelmien kehittäminen on edelleen monella tavalla kesken. Tässäkin seikassa on havaittavissa ison organisaation inertia. Monien kaupunkiyhteisten hallintokäytäntöjen, mm. taloushallinnon tai HR-palveluiden välineiden kehittäminen on edennyt vasta valtuustokauden loppupuolella, eikä esihenkilöiden työkalupakki ole millään tavalla valmis.

²⁰ Termi 'force multiplier' tulee sotatieteistä. Siinä kontekstissa sillä tarkoitetaan erilaisten suorituskykyjen yhdistämistä tavalla, joiden yhteisvaikutus on suurempi kuin niiden itsenäinen vaikutus. Esimerkiksi Saksan toisen maailmansodan alussa toteuttamat salamataso-offensiivit yhdistivät aikansa teknologisia innovaatioita (panssarit ja mekanisoidut yksiköt koordinoitu yhteistoiminta ilmavoimien kanssa, yhteisenä nimittäjänä etenemisen nopeus). Aikamme liike-elämässä digitalisointi voi tehostaa uusien organisatorien kerrannaisuuksien toteuttamista. Huomaa, että digitalisaatio ei itsessään synnytä organisatorisia kerrannaisuuksia.

Voi olla, että kun nämä käytännöt ja työvälineet on saatu käyttöön, organisatorinen hallinnon uudelleen hajauttaminen voi olla oikea teko. On myös syytä tiedostaa, että organisatorisen keskittämisen/hajauttamisen ei tarvitse tapahtua vain sosiaalisen organisaation tasolla. Sosiaalisen organisaation keskittämistä/hajauttamista voidaan joko vahvistaa tai lieventää sekä fyysisillä (eli sijoittumiseen perustuvalla) että virtuaalisilla (tietotekniisiin työvälineisiin ja niiden konfiguraatioihin perustuvilla) keinoilla. On siis esimerkiksi mahdollista organisoida siten, että henkilö kuuluu hallintopalveluihin mutta työskentelee substanssiryhmässä (tai toisinpäin). Projektiryhmät ja tiimit voivat toimia myös virtuaalisessa ympäristössä, tähänhan useimmat meistä ovat saaneet hyvää harjoitusta vuoden 2020 aikana. Usein ensimmäinen ajatus on määritellä kaikki rakenteet samanlaisiksi, eli istuttaa saman organisaation henkilöstö samaan toimistoon ja määritellä tietojärjestelmien oikeudet samoilla ehdoilla. Havaintojemme perusteella näin kaupunkiorganisaatiossa toistuvasti toimitaankin. Esimerkiksi tutkijamme keskusteli kehittämisseminaarissa joulukuussa 2019 erään Rakennusten ja yleisten alueiden palvelukokonaisuuden esihenkilön kanssa. Tämä henkilö kertoi, miten hän ja hänen yksikkönsä henkilöstö ei pysty tietojärjestelmistä lukemaan naapuriyksiköiden toimintaohjeita, vaan pääsy niihin on evätty. Hän olisi halunnut tutkia yhteistyökumppanin ohjeistuksia, jotta olisi ymmärtänyt paremmin, mitä yhteistyöyksikkö yrittää saada aikaan. Mielestämme tämä esimerkki kertoo siitä, että vahva funktionaalinen organisaatiojako heijastuu tietojärjestelmämäärittelyihin.

Organisaatorakenteen aiheuttamat ongelmat eivät hankaloita ainoastaan yhteistyötä samaan toimialaan kuuluvien yksiköiden välillä, vaan heijastuvat myös toimialojen väliseen yhteistyöhön. KUVA-toimialan Liikuntapalvelukokonaisuuden eräessä kokouksessa pohdittiin, miksi KYMP-organisaation eri palvelukokonaisuuksista lähetetään heille samaan hankkeeseen liittyviä tarveselvityksiä, joita ei olla KYMP-organisaation sisällä koordinoitu. Organisaatorakenteen aiheuttamat koordinaatio-ongelmat yhdessä palvelussa teettävät lisätyötä toisissa.

Asioissa on onneksi tapahtunut myös edistymistä valtuustokauden aikana, sillä hallinnon ja ydintoimintojen välillä on saatu rakennettua uusia lupaavia roolituksia ja rutiineja. Sekä KYMP- että KUVA-toimialoilla osa hallintohenkilöistä on palannut työskentelemään ydintoimintojen välittömään läheisyyteen. Tämä on tarjonnut ydintoiminnoille asiantuntijatukea omassa toimistossa. KYMP-toimialalla on pitkään odotettu uuden, koko toimialalle suunnitellun toimistotalon käyttöönottoa. Taloon on muutettu syksyn 2020 aikana, tosin koronapandemian vaikutuksesta työtä tehdään käytännössä edelleen kotioiloissa. Organisaatiossa on tiedostettu yhteisten toimitilojen tärkeys ja miten se voi parantaa toimialan sisäistä yhteistyötä. Toimialoilla on myös käynnistymässä ns. HR-partnerikäytäntö, jossa kullakin palvelukokonaisuudella on nimetty HR-yhteyshenkilö. Toimialojen ja kanslian välillä toimii parhaillaan uuden strategian sisällön koostamista koordinoiva toimija. Nämä roolitukset ovat ns. liaison-rooleja, joissa tartutaan

integraatiohaasteisiin ja parannetaan yhteistyötä yhdistämällä fyysiseen ja organisatoriseen sijoittumiseen perustuvia rooleja.

Kaupungin organisaatiokulttuuri: Runsaasti esittelyä ja valmistelua, vähemmän toteutusta ja toimeenpanoa

Totutuin tapa jäsentää organisaatiokulttuuria on ymmärtää se arvoiksi, normeiksi ja käytännöiksi, jotka ovat muotoutuneet kaupungin toiminnan kuluessa. Normit ja käytännöt rakentuvat sellaisista ratkaisuista, jotka ovat kaupunkioorganisaation historiassa osoittautuneet toimiviksi ulkoisen adaptoitumisen tai sisäisen integroitumisen haasteissa (Schein, 1985). Näin ollen kulttuuri koostuu osasista, jotka jossain organisaation historian vaiheessa ovat olleet toimivia käytäntöjä tai ylipäänsä oikeita vastauksia kaupunkioorganisaation silloisiin ongelmiin. Hyviä ratkaisuja välitetään, ylläpidetään ja vaalitaan organisaatioissa. Ajan myötä nämä ratkaisut institutionalisoituvat, joka tarkoittaa, että niitä aletaan pitää itsestäänselvyyksinä, 'luonnollistettuina' totuuksina maailman ja organisaation luonteesta. Kun normi tai käytäntö on institutionalisoitunut, sen alkuperäistä syntyperustetta ei enää muisteta. Kulttuuriset käytännöt jatkuvat, vaikka ne haasteet, joiden ratkaisuksi ne aikoinaan muodostuivat, olisivat muuttuneet tai poistuneet. Se mikä aikoinaan oli järkiperäinen ratkaisu silloiseen ongelmaan, on ajan myötä muuttunut tiedostamatta noudatetuksi perinteeksi eli traditioksi. Monet asiat organisaatioissa ovatkin 'näennäisrationaalisia' (Meyer & Rowan, 1977); organisaation omasta mielestä perusteltuja ja loogisia, mutta ulkopuolisten silmissä eksoottisia ja omituisia. On sanottu, että kun toisten ihmisten toiminta ei enää tunnu järjelliseltä, on kulttuurien välinen raja ylitetty. Juuri rajapinnoilla toimiminen, esimerkiksi toisenlaisesta kulttuurista ajattelunsa ammentavien ihmisten kanssa työskentely, voi johtaa kulttuuriseen itsereflektioon.

Ihmiset eivät ajattele kulttuuria arjessa, koska kulttuuri tarjoaa ennakoitavuutta: tiedämme mitä todennäköisesti tapahtuu, miten muut ihmiset tulevat reagoimaan. Jokaista sosiaalista tilannetta ei tarvitse ennalta suunnitella, vaan voimme toimia enemmän tai vähemmän 'automatisoituneiden' reaktioiden avulla. Tämä säästää kognitiivista aivokapasiteettiamme muihin tärkeinä pitämiimme asioihin. Siten kulttuuri ymmärretään tavallisesti organisaatiota säilyttävänä voimana. Ihmiset pyrkivät toimimaan perinteisillä tavoilla, ja heräävät pohtimaan sosiaalisia normeja ja käytäntöjä vasta kun vanhat toimintamallit osoittautuvat selkeästi toimimattomiksi tai tuottavat toistuvia ja näkyviä epäonnistumisia. Kulttuurinen itsepohtiskelu on psykologisesti raskasta ja usein muiden organisatoristen toimijoiden vastustamaa (älä riko normeja!), joten useimmiten organisaatioissa tyydytään siihen mitä on, ja jatketaan "niin kuin ollaan ennenkin toimittu".

Organisaatiokulttuuri ei ole reaalin olio, vaan sosiaalisesti rakentunut merkitysjärjestelmä, ja siten siihen voidaan assosoida lukuisia piirteitä. Ensimmäisessä väliraportissa (Virtaharju &

Sorsa, 2019) kuvasimme kaupungin organisaatiokulttuurin jännitteitä erottelemalla kaupungin muutosprosessissa vaikuttavat innovaatio- ja tuotantologiikan toisistaan. Tässä loppuraportissa esitämme toisen tulkin kaupungin organisaatiokulttuurista ja siihen vaikuttavista muutospaineista.

Kaupunkiorganisaation kulttuurille ominainen piirre on **'esittely ja valmistelu'**. Päätöksenteon tuki, suunnittelu ja valmistelu ovat kaupunkiorganisaation ydintä ja näiden toimintojen vaikutus heijastuu myös siihen, miten kaupunkia johdetaan sekä kokonaisuuden että yksittäisten tapahtumien ja tilanteiden tasoilla, esimerkiksi johtoryhmäkokouksissa. Aikaisemmin raportissa kuvasimme kaupungin johtamisjärjestelmää vertikaaliseksi, ylhäältä alas suuntautuneeksi. Virkamieskunnan näkökulmasta toiminta tapahtuu alhaalta ylös. Kaupungin virkamiesorganisaation keskeinen tehtävä on päätösvalmistelu poliittiselle johdolle. Toimintamallissa virkamiehet keräävät tarvittavan informaation, jäsentelevät ja kiteyttävät sen päätösesityksiksi poliittisesti valittua luottamushenkilöstöä varten, jotka tämän jälkeen tekevät ratkaisun asiasta. Poliittinen päätöksenteko on tämän valmistelutyön huipentuma: kun päätös saadaan aikaiseksi jaostossa, lautakunnassa tai valtuustossa, on virkamieskaarti hoitanut työnsä onnistuneesti. Jos päätös jätetään tekemättä, esim. jättämällä se pöydälle tai palauttamalla valmisteluun, on työ ihmisten mielissä kesken. Virkamiestyön tarkoituksena on tässä toiminnassa saada aikaiseksi teknisesti oikea, hyvin suunniteltu ja perusteltu päätös jostain asiasta. Aikaansaatu päätös palkitsee valmistelijansa mielikuvalla, että valmistelu on hyvin tehty ja huolella loppuun saatettu. Valmisteleva virkamies onkin identiteetiltään hyvä suunnittelija, joka kykenee tekemään osuvia, tarkkoja ja punnittuja analyysseja asioiden tilasta ja niiden monisyisyydestä. Byrokratian tunnusomainen piirre on pitää paperit ojennuksessa, katseen suuntaaminen maailmaan on toissijaista. Valmisteleva virkamies muistuttaakin tässä suhteessa tutkijaa, joka osaa jäsenellä ongelmat ja niiden ratkaisut vakuuttavasti²¹. Tutkijan tehtävä onkin analysoida, mutta kenen tehtävä on viedä analyysin tulokset toiminnan tasolle?

On syytä muistaa, että päätöksen lopullinen hyvyys ratkeaa vasta kun se on toteutettu. Sananlasku muistuttaa että 'hyvin suunniteltu on puoliksi tehty'. Suunnittelu on tärkeää, mutta silti puolet on edelleen tekemättä. Päätös voidaan ymmärtää organisatorisena konkretisointikäytäntönä, jolla muodostetaan peruuttamattomuuspiste (englanniksi point of irreversibility) (Denis et al., 2011). Se tarkoittaa, että jotkin ehdot ja toiminnot 'lukitaan' – näin jatkotyöskentelylle muodostetaan kiinnekohtia, joista toiminta suuntautuu uudelleen.

²¹ Teimme toimialoilla vuonna 2019 analyysit johtoryhmän työn sisällöistä ja esitimme tulokset ryhmille. Toisella toimialalla tutkija ehdotti, että johtoryhmä voisi sisäisesti keskustella enemmän siitä, mitä toimialalla tapahtuu ja millainen tunnelma palvelukokonaisuuksissa vallitsee. Johtoryhmä tarttui haasteeseen ja lanseerasi käytännön, joka muotoutui sellaiseksi, että vuorotellen kukin palvelukokonaisuuden vetäjä valmisteli hyvin yksityiskohtaisen ja laajan kalvoesityksen oman palvelukokonaisuutensa tekemisistä. Kokouksissa ei näille esittelyille useinkaan riittänyt käsittelyaikaa. Huolellinen valmistelu oli kuitenkin päälliköillä ja johtajilla verissä, eikä ryhmässä ajateltu, että lyhyt epävirallinen turinatuokio voisi sellaisenaan olla hyödyllinen.

Päätöksentekoprosessissa päätöksen siirtyminen toimijaryhmältä toiselle tuottaa prosessiin potentiaalisia epäjatkuvuuskohtia, joissa vastuu siirtyy toimijalta toiselle, eli valmistelijalta päätöksentekijälle, ja edelleen toimeenpanijataholle, joka ei välttämättä ole sama toimija kuin valmistelija. Prosesseissa voi olla myös pitkiä aikaviiveitä, päätökset voivat kytkeytyä muihin päätöksiin, kuten vaikkapa päätöksiin toteutusaikatauluista tai organisaatioiden resurssijaoista, jotka voivat sekä tapahtua ajallisesti pitkän ajan kuluttua tai jotka on ehkä jo toteutettu. Joka tapauksessa päätöksen toimeenpano ei ole triviaali tapahtuma, joka jollain tavalla automaattisesti syntyy tehdyn päätöksen seurauksena, vaan toimeenpanon käynnistäminen, aikatauluttaminen, resursointi, toteutus ja valvonta usean toimijan muodostamassa poikkiorganisatorisessa verkostossa ovat aktiivista ja vaativaa työtä. Päätösten toimeenpano tapahtuu poikkiorganisatorisissa verkostoissa, yhteistoiminnassa muiden organisaatioiden ja kaupunkilaisten kanssa, ei hallinnollisessa hierarkiassa. Havaintomme kuitenkin on, että kaupungin johtamiskulttuurissa toimeenpano on saanut merkittävästi vähemmän huomiota kuin valmistelu. Horisontaaliset verkostot ovat jääneet organisaatiomuutoksessa toissijaiseksi muutoksen kohteeksi, joten niiden muutos on tapahtunut reaktiivisesti, koordinoimattomasti, ja siten tuskallisesti. Toimialan viestintäpäällikkö kommentoi johtoryhmäkokouksessa 2020 asiasta hyvin: ”Emme saa organisaationa kritiikkiä siitä mitä teemme, vaan siitä miten teemme.” Miten -kysymys onkin toimeenpano-orientaation keskeinen piirre.

Toimeenpanofokus, jotka kutsumme tässä **’toimeenpanokulttuuriksi’** onkin piirre, joka on tullut kaupunkiorganisaatiossa paremmin näkyväksi vasta kun siihen on rekrytoitu uusia, erilaisista organisaatioista saapuneita ihmisiä. Toinen tämän raportin kirjoittajista on tutkinut johtamista Puolustusvoimien organisaatiossa. Puolustusvoimat on malliesimerkki toimeenpanokulttuurista, jossa ’suorituskyky’ on toiminnan ydin. Upseerien työssä korostuu ’hyvä sotiluus’. Toimintalogiikassa käsky käynnistää toiminnan, jossa upseeri tehtäväaktiikan (saksaksi Auftragstaktik) periaatteilla tuottaa organisaatioillaan odotetun lopputuloksen. Päätös/käsky on toiminnan lähtökohta, ei lopputulos. Tulos ja sen saavuttaminen on keskeinen pyrkimys toiminnalle. Kaupunkiorganisaation johtamistoiminnassa sen sijaan kokonaisuutena korostuu ns. esikuntasuunnittelu ja operatiivisen palvelutoiminnan organisointi on jäänyt sen varjoon. Kaupunkiorganisaatiossa uudet ihmiset ovat tuoneet uutta huomiota toimeenpanon laatuun ja sellaisten organisatoristen käytäntöjen rakentamiseen, joilla seurataan kaikkia niitä tavoitteita, tekemisiä, resursseja ja tuloksia, joita organisaation johdon tekemät päätökset edellyttävät²². Esimerkkinä tästä uudesta painotuksesta toimii jo aikaisemmin mainittu KYMP-toimialan kehittämisprojektien

²² Mielestämme tämä suunnittelupainotus näkyy myös siinä, miten kaupungin strategiset ohjelmat lanseerattiin kuluvalle valtuustokaudella. Niitä suunniteltiin ensin keskitetysti kansliassa ja sen jälkeen vyörytettiin toimeenpantavaksi toimialoille lähinnä sisältöjen, tavoitteiden ja vastuiden tasolla. Toimeenpanon keskeiset kysymykset resursoinnista, aikatauluttamisesta, seurantakäytännöistä ja toteutuksen tuesta jäivät vähemmälle huomiolle, toimialojen ratkottavaksi. On silti hyvä havaita, että kun muutoksessa on edetty, niin organisaatioissa on myös paremmin tiedostettu, että ensimmäiseksi harjoitettu toimintatapa ei ole toimiva, ja strategian toimeenpanossa on tapahtunut kehitystä.

projektimalli, jolla on vuodesta 2020 alkaen pystytty seuraamaan kehittämistoiminnan toteutumista organisaatiossa ja ohjaamaan huomio vaikeuksissa olevien hankkeiden tukemiseen.

Pormestarin toiminta kuluneella valtuustokaudella palvelee myös esimerkkinä toimeenpanopainotuksesta. Ehkä yksi syy miksi hänen johtamistyyliinsä on herättänyt runsaasti keskustelua, liittyy sen kulttuuriseen epätunnusomaisuuteen ja eksoottisuuteen suhteessa kaupunkiorganisaation traditioon. Pormestari on osoittautunut vahvatahtoiseksi, toistuvasti enemmän kritiikkiin kuin diplomatiaan turvautuneeksi organisatoriseksi toimijaksi, joka on tehnyt paljon strategisia ja operatiivisia avauksia, mutta myös aktiivisesti osallistunut toimintaan toimeenpanovaiheissa. Esimerkkejä tästä toimintatavasta ovat mm. vuoden 2019 lumitilanteessa perustettu kriisiryhmä, katutöiden kehittämishankkeen ohjausryhmän puheenjohtajuus, uskottavien suunnitelmien edellyttämiset koulujen ja päiväkotien väistötilojen ongelmien ratkaisussa, osattomien nuorten kohtaamisessa tai rakennusvalvonnan asiakaslähtöisyyden parantamisessa. Pormestarin tyyli on sekä ihastuttanut että vihastuttanut toimijoita niin kaupunkiorganisaation sisällä kuin sen ulkopuolellakin. Edelliset esimerkit näyttävät, miten pormestari on pyrkinyt organisoimaan toimintaa ongelmalähtöisesti virallisen organisaation rinnalla. Pormestarin toimintafokus muistuttaa joidenkin tunnettujen yritysjohtajien tavoista; mm. Applen edesmennyt johtaja Steve Jobs muistetaan vaativana, pieniin yksityiskohtiin pureutuvana toimijana, Ilean omistajajohtaja Ingvar Kamprad oli henkilö, joka kierrellessään myymälöitä korjaili ja muutti esillepanoja. Samankaltaisesti pormestari on pyrkinyt ratkomaan operatiivisten ongelmien juurisyytä, vaati organisaatiolta laadukkaampaa kaupunkilaisten palvelua, strategian painotuksia korostaen. Tämä toimintamalli on ollut erilainen verrattuna aikaisempiin kaupungin ylimmän johdon painotuksiin. Tulkintamme mukaan pyrkimys on ollut kasvattaa kaupungin toimeenpanokykyä ja parantaa palvelun laatua. Riskinä on, että pormestarieskeisyydestä seuraa muun organisaation aktiivisuuden vähentymistä ja säntäilyä yksityiskohdasta toiseen.

Olemme edellä argumentoineet, että kaupungin johtamiskulttuuri korostaa enemmän päätösvalmistelua kuin päätösten toimeenpanoa ja palvelutoimintaa. Kaupunkiorganisaatiossa työskentelee kuitenkin valtava määrä henkilöstöä, jonka työkuva koskee nimenomaan päätösten toimeenpanoa, eli rakentuu operatiivisen tuotanto- ja palvelutoiminnan ympärille. Näitä ihmisiä ovat esimerkiksi KUVA:n liikuntapaikkojen hoitajat ja nuorisotoimen työntekijät, sekä KYMP:n asiakaspalvelun työntekijät ja rakennuttamisesta vastaavat projektipäälliköt. Olemme aikaisemmin kuvanneet, miten kaupunkiorganisaatiota ei ole suunniteltu operatiivisen toiminnan ehdoilla, vaan hallintorakenteena. Muutoksessa vanhat hallinnolliset rakenteet purettiin ja uudistettiin, jonka seurauksena toiminnalliset prosessit ja käytännöt joutuivat adaptoitumaan näihin muutoksiin ei-koordinoiduilla tavoilla. Ehkäpä juuri tästä muutoksen toteutustavasta johtuen henkilöstön kokemus muutoksesta ei ole ollut kovinkaan myönteinen. Tutkijat keräsivät KYMP-organisaatiossa henkilöstöltä

muutoskokemuksia vuonna 2019. Organisaation jäsenistä 180 lähetti tutkijalle kirjeen, jossa kertoi henkilökohtaisista muutoskokemuksistaan. Näiden kirjeiden sisällöstä on raportoitu yksityiskohtaisemmin edellisessä väliraportissamme (Virtaharju & Sorsa, 2020). Tässä yhteydessä nostamme yhden kulttuuriin liittyvän havainnon näistä henkilöstön kokemuksista. Henkilöstön piirissä esiintyi vuonna 2019 laajasti voimattomuuden kokemusta muutosten äärellä. Mieliala oli, että muutos ei tuota hyötyjä kirjoittajille, ei auta heitä työssään vaan vaikeuttaa työtä ja heikentää työolosuhteita. Kokemus oli 'ei me pystytäkäämme', ilmassa oli luovuttamisen makua. Muutostutkijat Ford, Ford ja McNamara (2002) esittivät, että organisaatiomuutoksissa esiintyy kolmea erilaista muutosvastarintakokemusta: ylpeyttä (emme tarvitse mitään uutta), voimattomuutta (emme kykene tähän) ja kyynisyyttä (ei tätä kukaan saa toimimaan). Toinen tämän raportin kirjoittajista teki vuosina 2012-14 tutkimusta Nokian organisaatiossa, jossa noiden vaikeiden vuosien keskelläkin henkilöstön ja johdon kokemus oli liioiteltu itsevarmuus (hybris), nyt havaitsemamme Helsingin kaupungin organisaatiomuutoksen henkilöstökokemus (emme kykene) eroaa siitä radikaalisti. Helsingin muutshaaste on erilainen kuin Nokian silloinen haaste. Tulkintamme on, että tämän voimattomuuden kulttuurin syntymiseen on vaikuttanut se, että organisaatiomuutoksen tavoitteet ja rakenteet eivät ole täydentäneet toisiaan parhaalla mahdollisella tavalla. Strategia on korostanut kaupungin palvelutoiminnan laadun parantamista (maailman toimivin kaupunki), ja rakentanut odotuksia ja haasteita operatiivisen palvelutoiminnan parantamisesta. Rakennemuutos on sen sijaan keskittynyt päätöksentekoprosessin ja hallinnollisten kokonaisuuksien uudelleenjärjestelyyn. Kaupunkilaisten palvelut eivät parane hallinnollisten prosessien uudelleenjärjestelyllä, ne paranevat palvelutoiminnan mukaisen organisoinnin parantamisella.

Ärtymyksestä liikutukseen: johtajien tunnetyön merkitys organisaatiomuutoksessa

Muutosprosessit ovat olleet useiden tutkimusten mukaan ihmisille tunteita nostattavia kokemuksia. Muutosten on todettu olevan diskursiivista taistelua, joka seuraa erilaisista käsityksistä muutoksen oikeutuksesta (Brown & Humphreys, 2003; Tienari ym., 2003; Vaara, 2002). Vaara ja Monin (2010) osoittavat miten tunteikasta puhetta käytetään organisaatiomuutoksessa muutoksen etujen vakuuttelussa. Tutkimuksen kohteena olleessa kahden ranskalaisen lääkeyhtiön yhdistämisessä organisaatiomuutos kuvattiin luonnolliseksi kehitysaskeleeksi organisaation elinkaareissa ja ainoaksi järkeväksi päätökseksi kehittyvässä markkinatilanteessa. Muutosta perusteltiin ja oikeutettiin emotionaalisilla esimerkeillä vastaavista organisaatiomuutoksista, asiantuntijalausunnoilla sekä vetoamalla päättäjien moraaliseen arviointikykyyn. Tyypillisesti muutoksissa haetaan synergiaetuja yhdistämällä henkilöstöjohtaminen (HR), viestintä, oikeustoimi, hankinnat, talous ja kehittäminen, niin myös tässä ranskalaisessa tapauksessa. Pian kuitenkin huomattiin, että muutoksen synergiaetuja oli yliarvioitu ja kustannuksia aliarvioitu. Kun muutosodotusten ja -saavutusten

epäsuhta paljastui, organisaatiossa syntyi uskottavuuskriisi. Helsingin kaupungin organisaatiomuutoksessa on hyödynnetty samankaltaista tunteikasta oikeuttamiskieltä kuin Vaaran ja Monin kuvaamassa ranskalaisessa tapauksessa. Voikin sanoa, että muutoksen johtamisessa on tehty tunnettyötä. Edelleen ranskalaisen esimerkin lailla myös Helsingin kaupungin organisaatiomuutos on herättänyt erilaisia tunnetiloja organisaatioissa.

Kun aloitimme havainnointimme kaupungin KUVA ja KYMP-toimialoilla 2018, muutos aiheutti ärtymystä niin esihenkilöissä kuin työntekijöissä. Kirjoitimme kesällä 2019 julkaistussa väliraportissa (Virtaharju & Sorsa, 2019), että kehittämisspyrkimysten ja -mahdollisuuksien epäsuhtaisuus aiheuttaa organisaatiossa ahdistusta, turhautumista ja kyynisyyttä, joka aika-ajoin purkautuu yksittäisten asioiden kohdalla tunteellisina reaktioina muutokseen ja työorganisaatioon. Johtajat painivat kaupungin ”kehittämisen” aiheuttaman jatkuvan uudelleenorganisoinnin paineen alla ja operatiiviset esihenkilöt ja henkilöstö joutuivat ratkomaan organisaation historian, visioiden ja arjen käytäntöjen välistä ristiriitaa. Lounaspöydässä toukokuussa 2019 käyty keskustelu erään organisaation jäsenen kanssa kuvaa tilannetta elävästi (ote tutkimuksen kenttäpäiväkirjasta; henkilö- ja yksikkönimet poistettu):

”Juttelin lounaalla erään esihenkilön kanssa, joka kertoi tullessa nimetyksi menneenä kesänä uuden yksikön esihenkilöksi. Edellinen yksikön päällikkö oli vastannut virastoaikana ainoastaan kyseisestä yksiköstä. Tämä edellinen pomo oli ennakoanut tulevan organisaatiouudistuksen tarkoittavan, että jatkossa yksikön päällikön tehtävä tulisi olemaan niin laaja ja palkka niin pieni, ettei hänen kannata jäädä kaupungille töihin. Nyt tuohon tehtävään uutena palkattu esihenkilö oli jäänyt vanhempainvapaalle ja tästä syystä lounasseuralaiseni toimi nyt hänen sijaisenaan. Hän koki, että on mahdottomassa tilanteessa, koska hoitaa tällä hetkellä tämän yksikön tehtävät, mutta myös oman vanhan yksikkönsä tehtäviä, joita hänen sinne nimetty sijaisensa ei kykene hoitamaan (esim. laskutus).”

Tutkimukset kertovat, että kun organisaatiomuutokset aiheuttavat ristiriitaa esihenkilön tai työntekijän ammatti-identiteetin kanssa, henkilön hyvinvointi heikkenee (Ashforth ja Humphrey, 1993). Ristiriita voi syntyä esimerkiksi edellisen kaltaisesta tilanteesta, jossa henkilö ei voi saada onnistumisen kokemuksia työstään hallitsemattoman työmäärän vuoksi. Ristiriita organisaation tavoitteiden ja henkilön ammatti-identiteetin välille voi myös syntyä tilanteissa, joissa organisaation tavoitteet ovat ristiriidassa henkilön arvojen kanssa. Tiedetään myös, että ammatti-identiteetti ei ole yhteydessä pinnalliseen tunnettyöhön vaan syvälliseen, autenttiseen ja itseä toteuttavaan tunnettyöhön²³. Vaikka ammatti-identiteettiin sitoutumisella on positiivista vaikutusta henkilön tunnettyöhön, on kolikon kääntöpuolena todettu olevan emotionaalista uupumusta (Brotheridge & Lee, 2002). Organisaatiomuutosta

²³ Tunnettyötä on kolmenlaista: 1) Pinnallista, kun ilmaistuu tunne ei vastaa koettua tunnetta. 2) Syvällistä, kun ilmaistua tunnetta pyritään myös kokemaan. 3) Spontaania ja aitoa, kun on kyse luonnollisesti koetuista tunteista (Humphrey, Pollack & Hawver, 2008).

suunnittelevien näkökulmasta nämä tutkimukset osoittavat, että tunnetyöllä on useita mutkikkaita vaikutuksia, sekä positiivisia että negatiivisia. Hankkeemme alkuvaiheessa tunnetyön negatiiviset vaikutukset korostuivat organisaatiomuutoksen kohdanneiden ihmisten työssä.

Raportoimme edellisessä väliraportissamme kesällä 2020, että organisaatiossa kerrottiin kahdenlaisia tarinoita muutoksessa. Johtajat kertoivat postalgia tarinoita, kun taas operatiivista työtä lähempänä olevat kertoivat nostalgia tarinoita (Virtaharju & Sorsa, 2020). Näiden tarinoiden voi nähdä kytkeytyvän tunnetyöhön. On ymmärrettävää, että työntekijät, jotka kokivat organisaatiomuutoksen estävän heitä toteuttamasta ammatti-identiteettinsä ja työmoraalinsa mukaista työtä, kaipasivat takaisin virastoaikaan. Johtajien postalgia tarinat organisaatiomuutoksesta liittyvät tunnetyöhön taas siten, että johtajien tiedetään ilmaisevan positiivisia tunteita auttaakseen työntekijöitä pääsemään yli vahingollisia tunteita aiheuttavista vastoinkäymisistä (Pirola-Merlo et al., 2002). Transformationaalista johtajuutta tutkineet McColl-Kennedy ja Anderson (2002) ovat todenneet, että johtajien on mahdollista juurruttaa optimismia ja vakuuttaa työntekijät siitä, että haastavat tavoitteet ovat saavutettavissa. Positiivisia tunteita ilmaisevat johtajat saavat työntekijäryhmissä aikaan optimistisia tunneilmaisuja, kun taas negatiivisia tunteita ilmaisevat johtajat saavat aikaan turhautumista. Positiivisuus vahvistaa ja negatiivisuus heikentää suorituskäkyä (Humphrey, Pollack & Hawver, 2008: 156). Näin ollen on ymmärrettävää, että johtajien tarinat korostavat muutosta seuraavaa aikaa, jolloin asioiden voi olettaa olevan paremmin.

Hallitsevatko johtajat tekemänsä tunnetyön? Ovatko he tietoisia siitä tai ovatko he vapaita valitsemaan, miten sitä toteuttavat? Tutkimukset osoittavat, että eivät. Vaikka johtajilla nähdään olevan enemmän autonomiaa ja valtaa kuin työntekijällä, tutkimuksissa on havaittu, että organisaation linjaukset, kulttuuri ja käyttäytymisnormit itseasiassa ohjaavat johtajien tunneilmaisua enemmän kuin rivityöntekijöiden. Näin ollen johtajilla on usein tunneilmaisun suhteen vähemmän autonomiaa kuin työntekijöillä. Suuri vastuu ja vähäinen valta johtaa myös suurempiin stressikokemuksiin. Johtajat, jotka joutuvat tunnetyössään ilmaisemaan positiivisia tunteita, mitkä ovat ristiriidassa heidän todellisten tunteidensa kanssa, kokevat vahvemmin stressiä kuin johtajat, jotka voivat ilmaista todellisia tunteitaan sellaisina, kuin he ne kokevat.

Koronapandemia edellytti keväällä 2020 erittäin nopeita muutoksia kaikilla kaupungin toimialoilla. Sosiaali- ja terveystoimialalla työmäärä lisääntyi koronavirustartunnan aiheuttaman Covid-19 taudin hoitamiseen liittyvien turvatoimien vuoksi. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala sen sijaan joutui muuttamaan toimintatapojaan radikaalisti varmistaakseen turvallisen varhaiskasvatuksen ja koulujen opetuksen. Etäopetukseen siirtyminen kuormitti paitsi opettajia myös lapsia ja perheitä. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala meni käytännössä kiinni: kirjastot, museot, teatterit, nuorisotalot, liikuntatilat ja -palvelut sekä yhteistyö taiteen ja kulttuurin yrittäjien kanssa loppui. Kaupunkiympäristön toimialalla

työtä tehtiin melko lailla samalla tavalla kuin aikaisemminkin, mutta kotitoimistoilta käsin²⁴. Pandemian alussa maaliskuussa 2020 toimialalla oli tosin vallalla huoli, että keskeytykö rakentaminen pandemian takia. Uhkakuvana oli, että Helsingin rakennuksilla työskentelevät ulkomaalaiset työntekijät palaisivat kotimaihinsa. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan rakentamissektori jatkoi toimintaansa suunnitelmien mukaan. Tunnettyö koronakriisissä on siis ollut hyvinkin erilaista riippuen siitä, millaisia tehtäviä kukin työntekijä ja esimies on vuoden 2020 aikana tehnyt.

Olemme havainnoineet iloa, surua, ärtymystä, turhautumista, sarkasmia, ironiaa, empatiaa, kiukkua, kujeilua, huumoria, väsymystä, suorittamista, vetäytymistä ja monia muita inhimillisen tunneskaalan ilmaisuja, joilla on pyritty viestimään erilaisiin tehtäviin ja vaatimuksiin liittyviä ongelmia ja toiveita. Eräs tärkeä havaintomme työntekijöiden tunnetyöstä liittyy sosiaalisen kontrollin tunnetyöhön. Sosiaalista kontrollia harjoittavat ammattiryhmät kuten poliisit ja vartijat osoittavat usein erilaisia tunteita kuin hoito- ja asiakaspalvelutyön toteuttajat; turvallisuusalan toimijoiden ammattiin liittyy sellaisten negatiivisina pidettyjen tunteiden kuin kiukun ja raivon käsittely. Sosiaaliseen kontrolliin liittyvien tunneilmausujen esittämisen tiedetään olevan vaikeaa. Korona aiheutti kuitenkin mm. KUVA-toimialalla tilanteita, joissa ystävälliseen ja empaattiseen tunnetyöhön tottuneet asiakaspalvelijat joutuivat harjoittamaan sosiaalista kontrollia; esimerkiksi pyytämään asiakasta poistumaan, jos hän ei käyttänyt maskia tai rajoittamaan asiakkaiden pääsyä tiloihin. Palvelutyötä tekevät pyrkivät ilmaisemaan positiivisia tunteita, mutta epäkohteliaat asiakkaat saattavat saada henkilökunnan ”feikkaamaan” positiivista tunnetta. Tiedetään, että palvelu- ja hoitotyötä tekevissä ammattiryhmissä on henkinen loppuun palaminen tästä syystä yleisempää kuin muissa ryhmissä (Humphrey, Pollack & Hawver, 2008: 155). Erityistä huomiota tulisikin kiinnittää siihen, että sosiaaliseen kontrolliin liittyviä tunneilmauksia purettaisiin auki palvelu- ja hoitotyötä tekevien työntekijöiden ja esihenkilöiden kanssa, jotta ei-toivotuista tunteista seuraavasta kuormituksesta ei seuraisi ylikuormitusta.

Tiedetään myös, että kun tilanne organisaatiossa on epävarma tai moniselitteinen, työntekijäryhmät tarkkailevat johtajien tunneilmauksia. Monille johtajien tunnetila on ’kuumemittari’ siitä, miten organisaatiossa asiat sujuvat. Miten korona sitten vaikutti kaupungin johtajien tunnetyöhön? Organisaatiossa on ollut koronasta aiheutuvaa tunnekuohua ja tunteiden säätelyn rajojen täyttymistä. Johtajat ovat osoittaneet tässä tilanteessa sekä empatiaa (tiedostan olonne) että sympatiaa (myös minä olen väsynyt). Työn haasteena oli vuonna 2020 jatkuvasti muuttuvat vaatimukset, jotka johtivat kontrollin menettämiseen liittyviin pelon ja ärtymyksen tunteisiin. Kuten aiemmin olemme jo todenneet, ihminen väsyy, kun hän ei säilytä kontrollia hänelle olennaisiin tekemisiinsä. Eli silloin, kun hän ei pysty vaikuttavasti reagoimaan häneen kohdistuviin (muuttuviin) odotuksiin

²⁴ Kotitoimistoihin siirryttäessä uudeksi keskusteluksi nousi, miten työergonomiasta huolehditaan kodeissa. Saako toimistoista lainata kalusteita, esimerkiksi suuria näyttöjä suunnittelijoiden koteihin? Näihinkin kysymyksiin laadittiin toimialan johdossa pelisääntöjä ja toimintaohjeita keväällä 2020.

ja kun olosuhteet ottavat vallan. Havaitimme että vuoden 2020 aikana myös johtoryhmäkokouksissa käytettiin toistuvasti lausetta ”tämä keskustelu on tärkeä, jotta meillä säilyy hallinnan kokemus”. Koronakriisissä johtajat eivät ole olleet immuuneja kontrollin menettämiseen liittyville tunteille. Aikaisemmat tutkimukset kertovat, että kriiseissä ja ennakoimattomissa tilanteissa, joihin liittyy negatiivisia tuntemuksia, johtajien tunnetyössä ilmenee enemmän positiivisia tunneilmaisuja kuin mitä he todellisuudessa kokevat, koska he pyrkivät lisäämään työntekijöiden luottamusta ja optimismia (Humphrey et al., 2008). On huomattu, että juuri tällaisissa tilanteissa syvälinen tunnetyö on johtajille tärkeää, koska pinnallisen tunnetyön tiedetään kuormittavan johtajia kriisitilanteissa. Tulkitsemme, että kokouskeskustelujen pyrkimys hallinnan tunteen säilymiseen liittyy juuri syvälinen tunnetyöhön – johtajat pyrkivät jakamaan kokemuksiaan säilyttääkseen toimintakykynsä.

Seuraamamme toimialat, KUVA ja KYMP ovat johtamisen tunnetyöskaalaltaan erilaisia. KYMP-toimialalla johtamisen tunneskaala on rajoitetumpi, vaihdellen positiivisesta huumorinheitosta järkipäiseen ammattimaisuuteen. Suru, menetys tai pelko eivät kuulu toimialan johtamiseen, turhautumista ja kiukkua saattaa satunnaisesti ilmetä, mutta ne jäävät virallisesti käsittelemättä. KUVA-toimialan johtamisen tunnetyöskaala on laajempi ja sallivampi. Johtajat omalla esimerkillään mahdollistavat tämän. He eivät pelkää itkeä, jos esihenkilön puoliso on sairastunut vakavaan koronatautiin. He eivät myöskään peitä iloaan siitä, että esihenkilö on palkittu urheilugaalassa tai Oodin kävijämäärä ohittaa Kreikan Akropolis-kukkulan turistimäärän. He ottavat vastaan esihenkilön väsymyksen, kun esihenkilö ei jaksa jakaa kuulumisiaan koronaviikosta. Vuoden 2020 KUVA-toimialan viimeisessä esihenkilöiden tilannekatsauksessa tunnetila oli liikuttunut. Korona oli jälleen kuormittanut esihenkilöitä ja toimialajohtaja kannusti kaikkia laittamaan TEAMSin ja sähköpostin kiinni puoleksi tunniksi ja keskittymään joulukonserttiin, jossa Club For Five lauloi Savoy-teatterissa joululauluja Helsinki-kanavalle. Viestin kiteytys oli rauhoitu, keskity muuhun kuin työhösi, ole hetki rauhassa, lepää ja kerää voimia tulevaan. Syvälistä tunnetyötä ilmaisevien johtajien tunteet myös tarttuvat työntekijöihin. Eli älykkäät johtajat, joilla on hyvät tunnetaidot, ovat myös parempia tunnistamaan tilanteita, joissa tarvitaan syvälistä ja aitoa tunnejohtamista.

Tutkimuksen johtopäätökset

Valtiovarainministeriö julkaisi joulukuussa 2014 keskustelupaperin, jossa pohdittiin kuntien tulevaisuutta. Paperissa otettiin kantaa kuntien haasteisiin seuraavasti:

” Kuntien innovaatioiden vähäisyys ei johdu niinkään kekseliäisyyden puutteesta vaan toimeenpanon esteistä. Uuden luominen edellyttää usein vanhasta luopumista. Innovaatioiden edistäminen on kaikkien vastuulla. Kuntiin tarvitaan enemmän resursseja sekä osaajia, joiden tehtävänä on poistaa innovaation esteitä ja luoda olosuhteet uusien asioiden sovittamiselle kuntaorganisaatioon. Kehitystyötä ovat kahlinneet erilaiset keskitetyt ohjausmekanismit, kuten valtiosuusjärjestelmä, ministeriöiden säätely ja informaatio-ohjaus. Ne ovat yhdenmukaistaneet kuntien rakenteita ja prosesseja ja jättäneet suhteellisen vähän tilaa luovuutta synnyttävien, ylläpitävien ja vahvistavien mekanismien rakentumiselle paikallisesti. ”

Lainauksella on useita samankaltaisuuksia Helsingin kaupungin muutospyrkimysten kanssa. Kaupunki on kuluneella valtuustokaudella keskittänyt päätöksentekoa ja kontrollia organisaatiossaan. Organisaatiomuutoksen näkyvimmit piirteet ja päätökset liittyivät organisaatorakenteeseen ja hallintosääntöön, konkreettisenä tuotoksena uusi organisaatiokaavio ja muutokset vallanjaossa. Muutoksella on tavoiteltu historiallisesti toisistaan eriytyneiden toimintojen integrointia. Englannin kielessä käytetään toisinaan sanontaa 'kissojen paimentamisesta' (herding cats). Sanonta viittaa niiden paimentamisen mahdottomuuteen, sillä kissat eivät ole helpoimpia eläimiä organisoida toimimaan yhtenäisenä joukkona. Kaupungin vanhaa virasto-organisaatiota voi ajatella tällaisena 'kissalaumana'; joukkona varsin autonomisia ja yhteismitattomia yksiköitä, jotka keskustelivat toistensa kanssa mm. virallisten lausuntojen ja uhkasakkojen välityksellä. Uudessa organisaatiossa kaupungin yksiköitä on valjastettu päätöksentekoa ja hallinnollista toimintaa yhdenmukaistavampaan rakenteeseen. Tätä muutospyrkimystä voidaan pitää perusteltuna ja hyvänä ratkaisuna. Keskittäminen ratkaisee joitain ongelmia, ja synnyttää uusia. Organisaatiotutkimus on jo pitkään tiedostanut, että täydellisiä organisatorisia ratkaisuja ei ole, sillä uusi organisaatiomalli kantaa jo käyttöönottoaiheessaan sisällään seuraavan kriisin alkutekijät (Greiner, 1972). Kuluva valtuustokausi on osoittanut, miten tehdyt muutokset ovat tuottaneet sekä ennakoituja että ennakoimattomia muutoksia. Organisatorinen ongelmanratkaisu jatkuu muutoksen jälkeenkin, mutta muuttuneista lähtökohdista. Joukkovoiman ja yhteistyön tehostaminen vaatii sekä integraatiota että koordinaatiota. Menneellä valtuustokaudella pyrkimyksenä on ollut integraatio, erityisesti hallinnollisten toimintojen tasolla. Tällä voidaan saavuttaa toiminnallisia ja tuloksellisia hyötyjä, kunhan työ saadaan valmiiksi. Kuluva valtuustokausi ei riitä integraatiohyötyjen saavuttamiseen, vaan työ jatkuu tulevina vuosina.

Korostamme vielä, että integraatio on koskettanut tähän mennessä lähinnä hallintotoimia. Muutokset palvelutoiminnan toteutuksessa ovat olleet enemmän reaktioita hallinnollisen

rakenteen muutoksiin kuin ensisijaisia tuotanto- ja palvelutoiminnan konkreettisia, tulostavoitteellisia kehittämissyrkimyksiä. Siten tehdyistä muutoksista ei ole välittömästi seurannut ydintoiminnan muutosta. Ydintoimintojen kehittäminen – ainakaan niillä heterogeenisista ydintoiminnoista kootuilla toimialoilla, joilla tätä tutkimusta on tehty – ei ratkea integroimalla (yhdenmukaistamalla) niitä ja niiden prosesseja. Kaupungin ydintoimintoja tulisi kehittää rakentamalla toimivia koordinaatiomekanismeja sellaisille operatiivisille keskinäisriippuvuuksille, jotka ovat jo nyt olemassa ja kriittisiä kaupungin palvelutoiminnassa. Huomiota ansaitsevat myös tulevaisuuden uudet strategiset avaukset, joilla kaupunki vastaa niihin merkittäviin ekologisiin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin, joita kohtaamme.

Kaupungin strategisessa ajattelussa on siis syytä tiedostaa, että integraation ylenpalttinen lisääminen ei tule tuottamaan lisähyötyä, vaan integraation jälkeen on tunnistettava ja varmistettava yksiköiden välisen koordinaation onnistuminen. Kuten raportissa aikaisemmin kirjoitettiin, koordinaatio ei tarkoita toimintojen yhdenmukaistamista, vaan sovittujen ja neuvoteltujen yhteistyökäytäntöjen toteuttamista, laajentamista, syventämistä ja systematisointia. Tämä tarkoittaa toimialojen, palvelukokonaisuuksien ja palveluiden erityispiirteiden tunnistamista, tunnustamista ja hyödyntämistä uusien strategisten pyrkimysten tavoittelussa.

Omien ja toisten vahvuuksien ja kehittämisalueiden tunnistaminen ja kytkeminen on aina haastavaa. Teemme kehityspsykologisen analogian kaupungin organisaatiomuutoksen ja kolmivuotiaan lapsen kehitysvaiheen välillä. Helsingin kaupunkiorganisaation voi ajatella olevan rinnakkaisleikin vaiheessa: toisen läsnäolo tiedostetaan, mutta lapsi leikkii omaa leikkiään. Kolmivuotiaiden jalkapalloharjoituksissa näkee, miten lasten katse keskittyy palloon ja sen seuraamiseen, eikä siihen miten se saataisiin yhdessä maaliin. Valtuustokaudella pallona on ollut vertikaalisen johtamisen selkeyttäminen ja toimintojen kontrolli. Seuraava kehitysvaihe voisi olla joukkuepelaamisen vahvistaminen, horisontaalisen johtamisen kehittäminen, yhteistyön käytäntöjen ja palkkioiden vahvistaminen. Syksyn 2020 aikana organisaatiossa puhuttivat Kunta10-tulokset, jotka kertoivat kautta linjan, miten henkilöstön käsitysten mukaan yhteistyö organisaatiossa on heikkoa. Mielestämme uusi organisaatio on omalta osaltaan vaikeuttanut horisontaalisen yhteistyön tekemistä. Uutta organisaatiota ei voi tuki tästä täysin syyttää: se on myös osaltaan tehnyt näkyvämmäksi horisontaalisen toiminnan puutteet ja tarpeet. Seuraava askel olisi luoda rakenteita, prosesseja ja käytäntöjä, jotka tukevat horisontaalisuutta aikaisempaa paremmin. Yhteistyötä voidaan ja pitää mahdollistaa, se ei saa jäädä ihmisten hyväntahtoisuuden varaan. Esimerkiksi organisaatiossa voisi pohtia, miten poikkiorganisatorisesti jaetuilla tavoitteilla voisi edetä aikaisempaa paremmin. Jaetut tavoitteet liittyvät juuri integraatiomekanismeihin ja horisontaalisiin johtamiskäytäntöihin: eli siihen, miten resursoidaan sekä luodaan verkostot ja tila työntekijöiden, yksiköiden, palvelukokonaisuuksien, toimialojen ja kumppanien – koko ekosysteemin – toimintaan.

Toimijoiden välisiä riippuvuuksia voi karkeasti erotella kolmeen koriin: koottuihin, peräkkäisiin ja vastavuoroihin keskinäisriippuvuuksiin (Thompson, 1967). Kootut keskinäisriippuvuudet tarkoittavat kytköksiä, jotka kootaan ylhäältä alas – johto kokoaa itsenäiset toiminnot kokonaisuudeksi. Tämä riippuvuus hoituu yhteisillä säännöillä ja toimintaohjeilla esimerkiksi kaikkia koskevista roolivaatimuksista. Peräkkäiset keskinäisriippuvuudet viittaavat toimintojen suorittamiseen tietyssä järjestyksessä – kokonaisuus syntyy siten, että kukin suoriutuu vastuutehtävistään tarkoituksenmukaisessa aikataulussa. Sääntöjen ja roolien selkeyden lisäksi tarvitaan aikatauluttamista. Vastavuoroinen keskinäisriippuvuus viittaa integraatioon, jossa yhteistä työn kohdetta työstetään samanaikaisesti – tällaisen riippuvuuden tehokas hallinta vaatii ohjeiden ja roolien, aikataulujen ja välittömän vuorovaikutuksen kunnossa olemista. Kaupungin uuden strategiaosaston toimintamalli viittaa juuri tähän viimeiseen integraationäkökulmaan: ”Autamme tunnistamaan olennaisen ja ratkomaan asioita sujuvammin yhdessä”²⁵.

Miten sitten organisointia tulisi mieltää, että yhteistyö olisi sujuvaa? Hierarkian ja auktoriteetin käytön tulisi olla viimeinen keino yhteistyön organisoinnissa, ei sen lähtökohta. Yhteistyötä syntyy toimijoiden välille kun he näkevät yhdessä tekemisen tarkoituksenmukaisena palvelun laadun tai kustannustehokkuuden näkökulmasta, yhteisen intressin tunnistaminen on olennaista. Vasta jos toimijat eivät tunnista mahdollisuutta tai kieltäytyvät yhteistyöstä, on auktoriteetin tarkoituksenmukaista ohjata yhteistyötä. Tällöin hierarkian tehtävänä on koota itsenäiset toiminnot mielekkääksi kokonaisuudeksi. On syytä huomioida, että auktoriteetin on todettu olevan tehotonta peräkkäisten ja vastavuoroisten keskinäisriippuvuuksien organisoinnissa (Castaner & Ketokivi, 2018) Tällä hetkellä esimerkiksi kaupunkiorganisaatioissa työn arvioinnin käytännöt heikentävät yhteistyötä: palkkiot ja mittarit kohdistuvat funktionaalisiin yksiköihin ja yksilöihin vertikaalisen johtamisen periaatteiden mukaisesti.

Kolmas ministeriön paperin teema kommentoi juuri tällaisten keskitettyjen ja vertikaalisten johtamisjärjestelmien vaikutuksia. Ministeriön neuvojen mukaisesti kaupunki voisi ajatella keskittämistä/hajauttamista ja vertikaalisuudesta/horisontaalisuudesta ’joko/taim’ sijaan ’sekä/ettänä’. Helsinki on suomalaisen kuntasektorin kirkkaimmin tuikkiva tähti, ja se voi olla sitä myös organisaatioinnovaattorina. Kaupunki voisi aikaisempaa tehokkaammin sallia, mahdollistaa ja tukea erilaisten organisatoristen kokeilujen toteuttamista sen hallintorakenteen puitteissa. Organisaatiokulttuurijattelu on muuttunut viime vuosikymmeninä samankaltaisuuden vahvuudesta monipuolisuuden rikkauteen (Virtaharju & Sorsa, 2020). Jos tämä ajattelun murros otetaan vakavasti, ovat terveet ja vaikuttavat tulevaisuuden organisaatiot erilaisilla periaatteilla ohjattujen ja johdettujen yksiköiden koordinoituja kokonaisuuksia.

²⁵ Ote Strategiaosaston uusi toimintamalli-kalvosarjasta, versio 12.10.2020

Olemme tässä raportissa kirjoittaneet kaupungin johtamiskulttuurin painottuvan enemmän valmisteluun kuin toimeenpanoon. Kaupunki voi tietoisesti pyrkiä toimeenpanokykyä parantamiseen sekä rakenteiden, osaamisen, ohjausjärjestelmien että kulttuurin keinoin. Joskus on väitetty, että huono toimeenpano on julkisten organisaatioiden piirre, jolle ei voi mitään. Esimerkkimme Puolustusvoimista osoittaa väitteen kestämyksen; toimeenpano voi olla myös julkisen organisaation vahvuus. Toimeenpanokulttuurin edistämisen ei pidä ymmärtää tapahtuvan valmistelukulttuurin alas ajamisella; molemmat voivat elää samassa organisaatiossa, vaikka niiden rinnakkaiselo ei olekaan ongelmaton. Toimeenpanokyvyn (englanniksi Operational Excellence) kasvattaminen pitäisi nähdä keskeisenä organisaation tavoitteena, koska se palvelee erityisesti kaupungin palvelutoiminnan laadun kehittämistä strategiassa lausutulle tasolle.

Vanhasta luopumisen tekemättä jättäminen on niin kaupunkiorganisaation kuin monien muidenkin organisaatioiden helmasynti. Kuuluisa puolalais-ruotsalainen organisaatiotutkija Barbara Czarniawska (2013) kirjoitti, että jäi sanattomaksi, kun hänen haastattelemansa ruotsalaisen ympäristönsuojelulaitoksen johtaja sanoi tavoitteekseen tehdä organisaationsa tarpeettomaksi. Lausunto ei ollut tyypillinen. On perin inhimillistä, että organisaatiokontekstissa kehittämissyrkimykseksi muodostuu uuden tuottaminen, toiminnan laajentaminen ja parantaminen, vaikka vanha liikkeenjohdon viisaus sanoo, että 'kulujen karsinta on aina helpompaa kuin myynnin lisääminen'. Helsingin kaupungin talous on ollut vakaalla pohjalla jo pitkään, eikä kaupunki ole joutunut tekemään vaikeita säästöpäätöksiä. Vanhasta luopumista voisi kuitenkin ensimmäiseksi ajatella toiminnallisen analyysin kautta: missä palveluissa ja toiminnoissa, kuten esimerkiksi suunnittelujärjestelmissä tai kaupunkilaisten osallistamismenettelyissä on historian tuottamaa rinnakkaisuutta, päällekkäisyyttä ja redundanssia? Riippumattomien toimijoiden analyysit kaupungin toiminnasta voivat auttaa tunnistamaan alueita, joilla järjeistämistä on mahdollista tehdä. Karsittavien toimintojen, palvelujen ja prosessien tunnistaminen ei kuitenkaan ole riittävä interventio toiminnan kehittämiseksi, vaan toimintojen uudelleenorganisointit ja järjeistämiset ovat täysimittaisia muutosprosesseja. Ihmisten mieli noudattaa näissä tilanteissa tuttua kaavaa: niin johdon kuin henkilöstön on tapana valittaa, että heillä on liikaa töitä. Kun näistä töistä, tehtävistä ja vastuista halutaan sitten karsia, pitävät ihmiset niistä tiukkaan kiinni. Ihmisten muutoskokemuksen emotionaalisuuden ja dynamiikan ymmärtäminen onkin keskeinen muutosjohtamistaito.

Kuluva valtuustokausi on siis koostunut rakenteellisen organisaatiomuutoksen sulattelusta. Muutospaine on edennyt eri tahtisesti organisaatioissa. Toisissa se syttyi heti 2017, joissain yksiköissä ei vielä nähdä radikaaleja seurauksia. Joissain paikoissa muutos on ollut radikaali, toisaalla vähäinen. Yhtä lailla, kaupungin johtajat, esihenkilöt, asiantuntijat ja työntekijät ovat nyt keränneet kokemusta muutostilanteesta toimimisesta. Muutostyöllä on ollut organisaatioissa ylhäältä alas tai hallinnosta ydintoimintaan valuvan ylimääräisen

tekemisen leima. Muutoksen kokijat ovat nähneet itsensä ulkoa tulevien muutosvoimien riepoteltavina, muutosobjekteina. Jotta muutostyössä olisi voimaa, tulisi muutoksen kokijoiden muuttua muutossubjekteiksi: itse muutosta tekeviksi toimijoiksi, jotka näkisivät organisaation kehittämisen henkilökohtaisen hyödyn, organisaation hyödyn ja kaupunkilaisten hyödyn yhdistyvän näissä muutospyrkimyksissä. Näiden kytkösten tunnistaminen on mahdollista osallistuvien, mukaan ottavien (inclusive) organisaation kehittämisen menettelytapojen hyödyntämisellä. Tällöin muutos ei 'tule ulkoa', vaan se syntyy siitä, että työtä tekevät ihmiset yhdessä ratkaisevat ongelmia tunnistessaan organisaatiossa epäkohtia. Muutoksia syntyy tällöin eri puolilla organisaatiota jatkuvasti luovuuden ja yhdessä toimimisen seurauksena²⁶.

Kaupungin muutosjohtajuuskokemus oli muutokseen lähdeettäessä vähäinen, olihan edellisestä laajemmasta organisaatiomuutoksesta kulunut 50 vuotta. On ennustettavissa, että seuraavaan suurempaan mullistukseen on lyhyempi aika. Sillä välin muutakin muutostyötä kuitenkin riittää. Kuten raportissa on aikaisemmin todettu, ei muutostyö 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. Ajatus muutosten jatkuvasta johtamisesta ei ole vielä vahva osa kaupungin johdon tai esihenkilöstön identiteettiä, mutta tätä nyky maailman välttämättömyyttä voi vahvistaa monenlaisin keinoin, niin koulutuksen, valmennuksen, tavoiteasetannan, palkitsemisen kuin henkilövalintojen avulla.

Lopuksi

Kuuluisa amerikkalainen organisaatiotutkija Chris Argyris (2003) on väittänyt, että organisaatiot sekä tuottavat omat ongelmansa että ovat kehoja ratkomaan niitä. Ihmiset organisaatioympäristössä - sekä he, joilla valtaa on, että he, joilla valtaa ei ole - valittavat monista asioista tunnistamatta, miten he itse osallistuvat näiden epäkohtien syntyyn ja ylläpitoon. Argyris käyttää kahta keskeistä käsitteparia. Hän puhuu julkiteoriasta (espoused theory) ja käyttöteoriasta (theory-in-use) sekä ensimmäisen ja toisen tason oppimisesta. Julkiteoria kuvaa miten uskomme ja kerromme toimivamme organisaatioympäristössä, ja käyttöteoria tapoja, joiden mukaan tosiasiallisesti toimimme. Nämä teoriat eivät mene yksiin. Argyriksen mukaan meillä kaikilla on sokea piste käyttöteorian suhteen ja sen kanssa kasvokkain joutuminen johtaa meidät toistuvasti defensiiviseen, havainnon kieltävään käyttäytymiseen. Ihmiset työorganisaatioissa ovat hyviä ensimmäisen tason oppijoita, eli he

²⁶ Tutkija muistaa miten Maankäytön ja kaupunkirakenteen palvelukokonaisuuden johtoryhmässä esiteltiin Kaavapinoksi nimettyä tietoteknistä työkalua, jonka organisaation oma väki oli toteuttanut. Oli hauska seurata, miten ihmisten silmät syttyivät palaverissa: ”vihdoinkin meille jotain, joka todella helpottaa työtämme”. Hekin, jotka olivat olleet aiemmin skeptisiä, liittyivät riemuntunteeseen.

pystyvät reagoimaan rajattuihin rutiineihin liittyviin muutostarpeisiin, kuten termostaatti kytkee virtaa pienemmälle lämmön noustessa raja-arvon yli, mutta huonoja toisen tason oppijoita, joka tarkoittaisi vallitsevan valtarakenteen (status quo) ja toiminnan lähtökohtien haastamista. Termostaatti-esimerkissä tämä tarkoittaisi sitä, että termostaatti pohtisi miksi se on säädetty kontrolloimaan huoneen lämpötila esimerkiksi 21:n eikä 18:n asteen lämpötilaan (Argyris, 2002). Tämän rakenne-eron voi nähdä vaikkapa siinä miten tällaiseen tutkimukseen suhtaudutaan organisaatiossa. Tyypillisesti organisaatiotutkimukselta odotetaan jotain suosituksia. Toivotaan että tutkimus tuottaisi jotain ehdotuksia käytännön toimenpiteistä; parannusehdotuksia, joita organisaatio voisi vähällä vaivalla ottaa käyttöön. Nämä parannusehdotukset ovat klassinen esimerkki ensimmäisen tason oppimisesta organisaatiosta: teemme pieniä korjaavia tekoja, jotka eivät haasta meitä tarkemmin pohtimaan mistä toiminnassamme on kysymys. Tällä etnografisella arviointitutkimuksella on kunnianhimoisempi pyrkimys.

Me tutkijat olemme nyt havainnoineet Helsingin kaupungin toimintaa kuluneen kahden vuoden tavoitteenamme tulla tietoisemmaksi siitä, miten kaupunkiorganisaatio toimii ja miten se pyrkii muuttumaan. Emme silti usko pystyvämme tarjoamaan kovin hyviä teknisiä johtamissuosituksia ihmisille, jotka käyttävät valtaosan ajastaan kyseisen haasteen äärellä, olemmehan lopultakin nähneet vain rajallisen osan heidän työstään. Sen sijaan tavoitteemme on haastaa organisaation jäseniä havainnoillamme ja tulkinnoillamme itse arvioimaan miksi he toimivat niin kuin he toimivat, miksi he pitävät tiettyjä asioita ongelmina, haasteina tai hyveinä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna tutkimuksemme tarkoitus on auttaa Helsingin kaupungin henkilöstöä ja johtoa toisen tason oppimisen tielle antamalla välineitä ja näkemyksiä, joilla pohtia oman työnsä ja tekemisensä mielekkyyttä. Tämä on mielestämme kulttuurintutkijan tarjoama apu organisaatiolle. Tekemämme tulkinnat ovat meidän näkemyksiämme teidän toiminnastanne. Näkemyksemme voivat mielestänne olla osuvia, kiinnostavia tai viihdyttäviä, tai harhaisia, vinoja, jopa täysin vääriä. Toivottavasti saamme jossain vaiheessa kuulla, miten ne ymmärsitte. Perimmäinen pyrkimys on saada teissä raportin lukijoissa omaehtoista pohdintaa aikaan siitä mistä Helsingin kaupungin johtamisessa ja toiminnassa on kysymys ja luoda herätteitä syvempään pohdintaan kaupunkiorganisaation elämästä.

Lähteet

- Argyris, C. (2002). Teaching smart people how to learn. *Reflections*, 4(2): 4-15.
- Argyris, C. (2003). A life full of learning. *Organization Studies*, 24(7): 1178-1192.
- Ashforth, B.E. & Humphrey, R.H. (1993). Emotional labor in service roles: the influence of identity. *Academy of Management Review*, 18(1): 88-115.
- Barley, S. R. & Kunda, G. (1992). Design and devotion: Surges of rational and normative ideologies of control in managerial discourse. *Administrative Science Quarterly*, 363-399.
- Bate, S. P. (1997). Whatever happened to organizational anthropology? A review of the field of organizational ethnography and anthropological studies. *Human Relations*, 50(9): 1147-1175.
- Beer, M., & Walton, A. E. (1987). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 38: 339-367.
- Berlin, I. (1969). Two Concepts of Liberty. Kirjassa I. Berlin, *Four Essays on Liberty*, London: Oxford University Press: Berlin 2002.
- Brotheridge, C.M. & Lee, R.T. (2002). Testing a conservation of resources model of the dynamics of emotional labor. *Journal of Occupational Health Psychology*, 7: 57-67.
- Brown, A. D. & Humphreys, M. (2003). Epic and tragic tales: Making sense of change. *Journal of Applied Behavioral Science*, 39(2): 121-144.
- Brubaker, R. (1984). *The Limits of Rationality: An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*. London: Routledge.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. Harper Row: New York.
- Castañer, X. & Ketokivi, M. (2018). Toward a theory of organizational integration. *Organization Design*, 40: 53-80.
- Czarniawska, B. (2013). Organizations as obstacles to organizing. Kirjassa Robichaud, Daniel; Cooren, François (Ed.) *Organizations and organizing. Materiality, agency, and discourse*, pp. 3-22. Routledge
- Denis, J.L, Dompierre, G. Langley, A. & Rouleau, L. (2011). Escalating indecision: Between reification and strategic ambiguity. *Organization Science*, 22(1): 225-244.
- Ford, J., Ford, L. & McNamara, R. (2002). Resistance and the background conversations of change. *Journal of Organizational Change Management*, 15(2): 105-121.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic.
- Golden-Biddle, K., & Locke, K. (1993). Appealing work: An investigation of how ethnographic texts convince. *Organization Science*, 4(4): 595-616.
- Greiner, L. (1972). Evolution and revolution as organizations grow. *Harvard Business Review*, 50: 37-46.
- Grint, K. (2005). *Leadership: Limits and possibilities*. Management, Work & Organisations. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hammersley, M. (1992). *What's wrong with ethnography? Methodological explorations*. Routledge.

- Hughes, M. (2016). Leading changes: Why transformation explanations fail. *Leadership*, 12(4): 449-469.
- Humphrey, R.H., Pollack, J.M., Hawver, T. (2008). Leading with emotional labor. *Journal of Managerial Psychology*, 23(2): 151-168.
- Höykinpuro, R. (2020). Koordinering av världens bäst fungerande stad - att kunna skapa nya koordineringsförfaranden och rutiner efter en organisationsförändring. Svenska Handelshögskolan, Företagsledning och organisation. Pro gradu -opinnäytetyö.
- Jarzabkowski, P. A., Lê, J. K., & Feldman, M. S. (2012). Toward a theory of coordinating: Creating coordinating mechanisms in practice. *Organization Science*, 23(4): 907-927.
- Katzenbach, J. R. (1996). Real change leaders. *The McKinsey Quarterly*, 1: 148.
- Kotter, J. (1995). Leading Change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73 (2): March- April 1995. 59-67.
- Kotter, J. (2012). Accelerate! *Harvard Business Review*, November 2012. 44-58.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative science quarterly*, 1-47.
- Lillrank, P., Reijonsaari, K., Heikkilä, P. & Silander, K. (2016). Seitsemän syytä sairauteen: Miksi terveydenhuolto ei toimi. EVA pamfletti. Helsinki: Taloustieto Oy. Saatavilla: https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2016/02/EVA_pamfletti_2016_1_kansilla.pdf Viitattu 6.1.2021.
- Linstead, S. (1997). The social anthropology of management. *British Journal of Management*, 8: 85–98.
- Mantere, S. (2005). Strategic practices as enablers and disablers of championing activity. *Strategic Organization*, 3(2): 157–184.
- March, J. G. (1981). Footnotes to organizational change. *Administrative Science Quarterly*, 563-577.
- McColl-Kennedy, J.R. & Anderson, R.D. (2002). Impact of leadership style and emotions on subordinate performance, *The Leadership Quarterly*, 13(5): 545-59.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Ouchi, W. G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management science*, 25(9): 833-848.
- Pirola-Merlo, A., Haertel, C., Mann, L. & Hirst, G. (2002). How leaders influence the impact of affective events on team climate and performance in R&D teams, *The Leadership Quarterly*, 13(5): 561-81.
- Quick, K. S. & Feldman, M. S. (2011). Distinguishing participation and inclusion. *Journal of Planning Education and Research*, 31(3): 272–290.
- Schaffer, R. H., & Thomson, H. A. (1992). Successful change programs begin with results. *Harvard Business Review*, 70(1): 80-89.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Silander, K. (2020). Organizational change from employees' perspective – a case study for City of Helsinki. Svenska Handelshögskolan, Företagsledning och organisation. Pro Gradu-opinnäytetyö.
- Thompson, J. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill
- Tienari, J. & Harviainen, J.T. (2020). *Strategiaopas kuntien päättäjille: Osallista ja hallitse*. Helsinki: Alma Talent.
- Tienari, J., Vaara, E., Björkman, I. (2003). Global capitalism meets national spirit: Discourses in media texts on a cross-border acquisition. *Journal of Management Inquiry*, 12(4): 377–393.
- Vaara, E. (2002). On the discursive construction of success/failure in narratives of post-merger integration. *Organization Studies*, 23(2): 213–250.
- Vaara, E. & Monin, P. (2010). A recursive perspective on discursive legitimation and organizational action in mergers and acquisitions. *Organization Science*, 21(1): 3–22.
- Valtiovarainministeriö (2014). *Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta? Tulevaisuuden kunta – asiantuntijaryhmän keskustelupaperi*. Helsinki: VM. Saatavilla: <https://vm.fi/documents/10623/1107223/kunnatturbulenssissa/32521770-2485-4b80-8a1e-eef7cc954aee>. Viitattu 8.1.2021.
- Van Maanen, J. (1988). *Tales of the field: On writing ethnography*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Van Maanen, J. (2006). Ethnography then and now. *Qualitative Research in Organizations and Management*, 1: 13-21.
- Van Maanen, J. (2011). Ethnography as work: Some rules of engagement. *Journal of Management Studies*, 48(1): 218–234.
- Van Maanen, J. (2019). Prof John Van Maanen, “Ethnography as Craft”, SAP Distinguished Keynote, Academy of Management, 2019, Available [online](https://www.youtube.com/watch?v=kj_pZ8mYs7c): https://www.youtube.com/watch?v=kj_pZ8mYs7c [viitattu 15.6.2020]
- Virtaharju, J. & Sorsa, V. (2019). *Helsingin kaupungin organisaatiomuutos – muutoksen toteutumisen arviointi*. Etnografiahankkeen väliraportti nro 1, 15.5.2019. Saatavilla: <https://www.hel.fi/hel2/kanslia/valtuustoseminaari/hanken-arviointitutkimuksen-valiraportti.pdf>
- Virtaharju, J. & Sorsa, V. (2020). *Helsingin kaupungin organisaatiomuutos – muutoksen toteutumisen arviointi*. Etnografiahankkeen väliraportti nro 2, 2.6.2020.
- Virtaharju, J. (2017). *Muutosjohtamisen harha*. Kolumni Julkinen tutkija-verkkoblogissa. Saatavilla: <https://julkinentutkija.wordpress.com/2017/10/12/muutosjohtamisen-harha/> . Viitattu 5.1.2021.
- Watson, T. (2011). Ethnography, reality, and truth: The vital need for studies of ‘how things work’ in organizations and management. *Journal of Management Studies*, 48(1): 202–217.
- Weick, K., Quinn, R. (1999). Organizational Change and Development. *Annual Review of Psychology*, 50: 361-386.

Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and Antitrust implications*. Free Press: *New York*.