



HELSINGIN KAUPUNKI
Tarkastusvirasto

ARVIOINTIMUISTIO

Kanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus

2019

arviointipäällikkö Minna Tiili ja kaupunkitarkastajat
Aija Kaartinen ja Jaakko Seppälä

Sisällys

1	Arvioinnin taustatiedot.....	4
1.1	Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	4
1.2	Arvioinnin kohde ja taustatiedot.....	4
1.3	Arviointikysymykset ja -kriteerit	6
1.4	Arvioinnin aineistot ja menetelmät.....	7
1.5	Toimijoiden roolit hallintosäännössä.....	8
2	Havainnot.....	10
2.1	Onko kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus parantunut?	10
2.1.1	Tavoitteen tausta	10
2.1.2	Kyselytutkimuksen perusteella ohjattavuus on parantunut.....	11
2.1.3	Kaupunginkanslian mukaan ohjattavuus on parantunut	14
2.2	Ovatko valmistelu ja päätöksenteko säilyneet erillään?	16
2.2.1	Tavoitteen tausta	16
2.2.2	Kyselytutkimuksessa näkemykset olivat kahtiajakautuneet.....	17
2.2.3	Haastattelujen perusteella valmistelu ei ole erillinen saareke.....	19
2.3	Onko virkamiesjohdon ja pormestariston välinen työnjako selkeä?	21
2.3.1	Kyselytutkimuksessa näkemykset selkeydestä olivat kahtiajakautuneet	21
2.3.2	Pormestari johtaa kaupunkia, mutta apulaispormestareiden rooli on epäselvä 22	
2.3.3	Uusi johtamismalli luo hajanaisuutta	26
2.4	Onko kanslian ja toimialojen välinen työnjako selkeä?	31
2.4.1	Kyselytutkimuksen perusteella työnjaon selkeydessä on ongelmia.....	31
2.4.2	Toimialajohtajat kokevat kanslian siiloutuneeksi	31
2.4.3	Hallintojohtajat näkevät paljon kehittämistarvetta.....	38
2.4.4	Kansliapäällikön roolissa on täsmennettävää	42
2.5	Onko tuottavuuden paranemiselle luotu edellytyksiä?	44
2.5.1	Tavoitteen tausta	44
2.5.2	Hallinto- ja tukipalveluiden säästöt on saatu osin laadun kustannuksella	45
2.5.3	Tuottavuuskehityksestä on vaikea löytää yhteys uudistukseen.....	46
2.6	Onko koettu byrokratia vähentynyt?	47
2.6.1	Byrokratiaa ei ole määritelty.....	47
2.6.2	Koetussa byrokratiassa ei ole havaittavissa selkeää vähenemistä	49

2.7	Kanslian henkilöstömäärän ja palveluostojen kehitys	51
2.8	Kokoavat havainnot.....	53
3	Johtopäätökset.....	56
4	Toimenpide-esitys ja lisätiedot	59
	Lähteet.....	60
	Liitteet	62

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Arvioinnin kohteena oli kanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus ja sen mahdollinen muuttuminen 1.6.2017 toteutetun Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen jälkeen. Arviointi siis käsittelee sekä virkamiesohjausta että poliittista ohjausta. Vuonna 2017 toteutetussa uudistuksessa kaupunki otti käyttöön pormestarimallin ja toimialamallin. Lisäksi uudistuksen jatkovalmistelussa valmisteltiin uuteen johtamisjärjestelmään ja toimialalautakuntarakenteeseen kytkeytyvä Helsingin osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, jonka käsittely rajataan pois tästä arvioinnista.

Arviointi rajattiin koskemaan vain tiettyjä johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen tavoitteita. Asukaslähtöisyyteen ja osallisuuteen liittyviä tavoitteita ei arvioitu. Tällä rajauksella on vaikutusta siihen, mistä näkökulmasta apulaispormestareiden roolia tarkastellaan. Arvioinnin kohteena on toimialojen ohjaus ja se, mitä välineitä pormestarilla ja apulaispormestarilla on ohjata toimialoja sekä se, miten kaupunginkanslia ohjaa toimialoja.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Helsingin kaupunki toteutti organisaatio- ja johtamisjärjestelmä uudistuksen 1.6.2017 alkaen. Uudistuksen tavoitteita olivat kaupunginvaltuuston 16.3.2016 hyväksymien periaatteiden mukaisesti:

1. Asukaslähtöisyys kaupungin palvelukokonaisuudessa paranee
2. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen mahdollisuudet paranevat kaupunkitasoisesti ja alueellisesti
3. Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus paranee
4. Valmistelu ja päätöksenteko säilyvät selkeästi erillään
5. Luottamushenkilöiden toimintaedellytykset paranevat
6. Kaupungin toiminnan tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat

Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan kaupunki varmistaa tuoreen organisaatiomuutoksen tavoitteiden, erityisesti asukaslähtöisyyden, osallisuuden ja kustannustehokkuuden toteutumisen sekä kaupunkikokonaisuuden ohjattavuuden paranemisen. Valtuustokauden painopisteenä on toimialamuutoksen hyötyjen varmistaminen ja kaupungin johtamistavan uudistaminen.

Strategiassa todetaan myös, että Helsinki nopeuttaa omaa päätöksenteko-, ennakointi- ja reagointikykyään ja pyrkii hallittuun rytminmuutokseen omassa tekemis-

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

sään. Päätöksentekomalleja ja palveluprosesseja tehostetaan ja byrokratiaa kevenetään. Strategian mukaan Helsingin toimintamalli perustuu mahdollisimman suureen avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen.

Hyväksyessään kaupunkistrategian 27.9.2017 kaupunginvaltuusto päätti, että valtuustokauden puolessa välissä valtuustolle tuodaan arvio vuoden 2017 uuden johtamisjärjestelmän ja toimialamallin toimivuudesta ja onnistumisesta uudistuksen tavoitteet huomioiden. Valtuuston strategiaseminaarissa 13.–14.6.2019 julkaistiin KPMG:n konsulttiselvityksen loppuraportti, Hankenin toteuttaman etnografisen tutkimuksen väliraportti sekä kaupunginkanslian itse kokoamat arvioinnit henkilöstökokemuksesta ja osallisuusmallista. Niiden perusteella kaupunginkansliassa laadittiin yhteenveto ja johtopäätökset, jotka esitettiin valtuustoseminaarissa ja joiden pohjalta kaupunginhallitus päätti 24.6.2019 (§ 473) johtamisjärjestelmän valtuustokauden puolivälin tarkastelun toimenpiteistä.

Johtamisjärjestelmän ja organisaation muutosten arviointia jatketaan edelleen. Käynnissä olevan Hankenin etnografisen tutkimuksen lisäksi kaupunginhallitus päätti 5.2.2018 (§ 81), että kaupunki tilaa uudesta johtamisjärjestelmästä ja toimialamallista akateemisen tutkimuksen. Perusteluissaan kaupunginhallitus korosti uudistuksen merkittävyyttä ja historiallisuutta: "Helsingin johtamisuudistuksessa on kyseessä kansallisesti erittäin merkittävä ja historiallinen muutos suomalaisen kunnallisan hallinnon näkökulmasta. Kyseessä on käytännössä Suomen suurin fuusio, kun arviolta 30 virastoa lakkasivat uudistuksen yhteydessä toimimasta ja niiden tilalle perustettiin neljä toimialaa. Tämän lisäksi siirryttiin pormestarimalliin, jonka tarkoituksena oli vahvistaa Helsingin kaupunginvaltuuston asemaa. Uudistuksen historiallisuuden näkökulmasta on tärkeää, että johtamisuudistuksen arviointi on avointa ja julkista ja että se täyttää tieteellisen arviointitutkimuksen kriteerit. Akateemisen arvioinnin pohjalta johtamisjärjestelmää voidaan kehittää tutkimuspohjaisesti ja tarjota tieteelliselle kunnallisan tutkimukselle merkittävää aineistoa."¹

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu toteuttaa vuosina 2019–2021 arviointitutkimuksen, jonka tarkoitus on tuottaa kokonaisarviointi ja -näkemys uuden johtamismallin vaikutuksista. Helsingin yliopistosta tilattava arviointitutkimus täydentää Tampereen yliopiston tutkimusta.²

Tässä arvioinnissa hyödynnetään valmistuneita KPMG:n selvitystä ja Hankenin tutkimuksen väliraporttia.

Arviointimuistiossa käytetään termiä johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistus kuvaamaan sitä, että 1.6.2017 uudistui sekä johtamisjärjestelmä pormestarimallin myötä että organisaatio toimialamallin myötä. Monissa alkuperäislähteissä käytetään

¹ Khs 5.2.2018 § 81 Uuden johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arviointi.

² Khs 4.3.2019 § 155 Johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arviointi: akateeminen arviointitutkimus.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kuitenkin pelkkää termiä johtamisjärjestelmä ja joissakin lähteissä pelkkää termiä organisaatiomuutos. Silloin, kun alkuperäislähdettä siteerataan, käytettyä termiä ei ole muutettu.

Liitteissä 2 ja 3 on kuvattu kaupungin nykyinen organisaatio ja organisaatio ennen uudistusta. Nykyistä organisaatiota kuvaavassa kuviossa toimialan hallinto esiintyy nimellä ”hallinto- ja tukipalvelut”. Hallintosäännön mukaan jokaisella toimialalla on palvelukokonaisuuksien lisäksi toimialajohtajan alaisuudessa toimialan hallinto. Toimialan hallinto huolehtii toimialan hallinto- ja tukipalveluista. Tässä muistiossa käytetään termiä ”hallinto- ja tukipalvelut” tarkoittamaan sitä kokonaisuutta, josta toimialan hallinto huolehtii.

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymyksenä on, onko kanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus ja kaupungin toimintamalli kehittynyt johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen ja kaupunkistrategian tavoitteiden mukaisesti.

Pääkysymys rajataan koskemaan seuraavia johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen tavoitteita:

- Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus paranee
- Valmistelu ja päätöksenteko säilyvät selkeästi erillään
- Kaupungin toiminnan tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat

ja seuraavia kaupunkistrategian tavoitteita:

- Helsinki nopeuttaa omaa päätöksenteko-, ennakointi- ja reagoitokykyään
- Päätöksentekomalleja ja palveluprosesseja tehostetaan ja byrokratiaa kevennetään.

Arvioinnin osakysymykset on esitetty alla. Toimintamallin muutokseen liittyviä kysymyksiä ovat:

1. Mahdollistaako uusi johtamisjärjestelmä ja toimialamalli sen, että kanslia ja pormestari pystyvät ohjaamaan kaupunkikokonaisuutta paremmin?
2. Ovatko valmistelu ja päätöksenteko säilyneet selkeästi erillään?
3. Onko uudessa organisaatiossa luotu edellytyksiä sille, että tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat?
4. Onko päätöksenteko nopeutunut?
5. Onko byrokratia keventynyt?

Kanslian ja pormestarin sekä apulaispormestareiden toimialoille antamaan ohjaukseen liittyviä kysymyksiä ovat:

6. Onko virkamiesjohdon ja pormestarin sekä virkamiesjohdon ja apulaispormestareiden välinen työnjako selkeä?

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

7. Onko kanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus läpinäkyvää?
8. Onko kaupunginkanslian ja toimialojen välinen työnjako selkeä?

Arvioinnissa selvitetään myös kanslian henkilöstömäärän muutosta 1.6.2017 jälkeen ja tarkastellaan sitä, onko kanslian ostamien asiantuntijapalvelujen määrä kasvanut uudistuksen myötä.

Arvioinnin osakysymykset on johdettu johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen tavoitteista. Osakysymykset on asetettu siten, että ne toimivat kriteereinä pääkysymykseen vastaamisessa.

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineistona on käytetty haastatteluja, aiempia tutkimuksia ja selvityksiä johtamisjärjestelmä uudistuksesta sekä uudistuksen valmisteluasiakirjoja. Tutkimukset ja selvitykset on kuvattu alla erikseen. Haastatteluja toteutettiin yhteensä seitsemän, joista yksi oli neljän toimialan hallintojohtajan yhteishaastattelu. Toimialajohtajat haastateltiin kukin erikseen. Arviointia varten haastateltiin myös kansliapäällikkö ja strategiapäällikkö. Lisäksi tarkastuslautakunnan 1. toimikunta hankki arviointiaineistoa arviointikäynnillä kaupunginkansliaan. Arviointikäynnillä kuultiin kansliapäällikön, rahoitusjohtajan ja strategiapäällikön näkemyksiä.

Varsinaisten haastattelujen lisäksi muistioloennoksen valmistumisen jälkeen järjestettiin tapaamiset pormestarin ja apulaispormestareiden kanssa. Heillä oli mahdollisuus kommentoida muistion havaintoja.

Haastateltavat valittiin sillä perusteella, että heillä on paras tuntemus sekä kaupungin uudesta organisaatiosta että vanhasta organisaatiosta. Kaikilla neljällä toimialajohtajalla on kokemusta myös vanhasta organisaatiosta, sillä he toimivat virastopäälliköinä ennen valintaansa toimialajohtajiksi. He pystyvät siis vertaamaan, miten kanslian ohjaus toimialamallissa eroaa ohjauksesta virastomallissa. Hallintojohtajat valittiin haastatteluun, koska he ovat paljon tekemisissä kaupunginkanslian kanssa. Myös heillä oli kokemusta vanhasta organisaatiosta. Strategiapäällikkö puolestaan oli keskeisessä roolissa uudistuksen valmistelussa. Kansliapäällikkö on kaupungin ylin vi-ranhaltija, joka aloitti toimessaan jo ennen uudistuksen voimaantuloa lokakuussa 2016.

Julkaistut tutkimukset ja selvitykset organisaatiouudistuksesta

KPMG Oy:n toteuttaman johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arvioinnin väliraportti valmistui 4.9.2018 ja loppuraportti 15.5.2019. Arviointi koostui kyselyistä ja haastatteluista. Kyselyt kohdistuivat noin 520–540 esimiehelle (vastausprosentit 49 ja 46) ja

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

noin 220–240 luottamushenkilölle (vastausprosentit 26 ja 22). Haastatteluja tehtiin ylimmälle johdolle (noin 40 henkilöä) ja noin 30 luottamushenkilölle.³

Hankenin arviointitutkimus keskittyy poliittisen johtamisjärjestelmän ja ammatillisen johtamisjärjestelmän arviointiin etnografisin menetelmin kahdella, kaupunkiympäristön sekä kulttuurin ja vapaa-ajan, toimialalla. Tutkimus alkoi marraskuussa 2018 ja jatkuu vuoden 2020 loppuun saakka. Väliraportti valmistui 15.5.2019.⁴

Lisäksi kaupunginkanslia on arvioinut henkilöstökokemusta ja osallisuusmallin toimivuutta. Niitä koskevat arvioinnit julkaistiin valtuuston strategiaseminaarissa 13.–14.6.2019.⁵

1.5 Toimijoiden roolit hallintosäännössä

Tässä arvioinnissa asetettuihin kysymyksiin vastaamiseksi on tarpeen tarkastella erityisesti neljän toimijan roolia. Alla on kuvattu heidän roolinsa Helsingin kaupungin hallintosäännön mukaisesti.⁶

3. luvun 1 §: Pormestari johtaa kaupunginhallituksen alaisena kaupungin hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Pormestari toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja johtaa poliittista yhteistyötä, jota kaupunginhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Pormestari toimii myös kaupunginhallituksen elinkeinojaoston puheenjohtajana.⁷

3. luvun 2 §: Kaupungissa on neljä apulaispormestaria, jotka toimivat toimialalautakuntien puheenjohtajina sekä kaupunginhallituksen jäseninä.⁸

5. luvun 2 §: Keskushallintoa johtaa kansliapäällikkö. Kansliapäällikkö toimii kaupunginkanslian päällikkönä. Kansliapäällikkö on toimialajohtajien esimies. Kansliapäällikkö suorittaa pormestarin määräämät tehtävät. Kansliapäällikkö toimii kaupunginhallituksen, sen jaostojen sekä pormestarin esittelijänä.⁹

³ Khs 24.6.2019, § 473 Johtamisjärjestelmän valtuustokauden puolivälin tarkastelun toimenpiteet, esittelijän perustelut.

⁴ Khs 24.6.2019, § 473 Johtamisjärjestelmän valtuustokauden puolivälin tarkastelun toimenpiteet, esittelijän perustelut.

⁵ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/paatoksenteko/kaupunginvaltuusto/valtuustoseminaari-kesakuu-19> luettu 27.8.2019.

⁶ Helsingin kaupungin hallintosääntö hyväksytty kaupunginvaltuustossa 19.6.2019.

⁷ Lisäksi pormestarin toimivalta on määritelty hallintosäännön 9. luvun 1 §:ssä.

⁸ Lisäksi apulaispormestarin toimivalta on määritelty hallintosäännön 9. luvun 2 §:ssä.

⁹ Lisäksi kansliapäällikön toimivalta on määritelty hallintosäännön 12. luvun 1 §:ssä.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

5. luvun 6–9 §: Toimialan toimintaa ja hallintoa johtaa toimialajohtaja, joka toimii lautakunnan, sen jaostojen sekä toimialan apulaispormestarin esittelijänä. Toimialajohtaja on toimialaan kuuluvien palvelukokonaisuuksien johtajien ja toimialan hallintojohtajan esimies. Toimialajohtaja suorittaa kansliapäällikön määräämät tehtävät.¹⁰

Pormestarilla ja apulaispormestareilla on myös erityisavustajia. Heidän rooliaan ei ole kuvattu hallintosäännössä. Erityisavustajien tehtävät perustettiin kaupunginhallituksen päätöksellä 12.6.2017 (§ 649). Pormestarille perustettiin kaksi erityisavustajan tehtävää ja kullekin apulaispormestarille yksi erityisavustajan tehtävä. Päätöksen esittelijän perustelujen mukaan avustajapalvelut on tarpeen järjestää, jotta pormestarikunnalle mahdollistettaisiin täysipainoinen osallistuminen kaupungin hallinnon seurantaan. Perusteluissa todetaan: ”Kuntavaalien jälkeisissä luottamushenkilöpaikkaneuvotteluissa on käynyt ilmeiseksi, että osa avustajapalveluista on tarkoituksenmukaista järjestää poliittisin perustein valittavien erityisavustajien kautta.” Avustajien tehtävistä todetaan: ”Pormestarin erityisavustaja suorittaa pormestarin hänelle määräämät tehtävät ja apulaispormestarin erityisavustaja ko. apulaispormestarin määräämät tehtävät. Erityisavustajan työnjohdollinen esimies on pormestari tai ko. apulaispormestari. Erityisavustajan palvelussuhdetta koskeva hallinnollinen päätöksentekijä on kuitenkin kaupunginkanslian hallintojohtaja.” Lisäksi päätöksen perusteluissa todetaan, että johtajiston¹¹ viranhaltija-avustajatehtäviä hoitavat kaupunginsihteerit.

¹⁰ Lisäksi toimialajohtajan yleinen toimivalta on määritelty hallintosäännön 14. luvun 1 §:ssä ja toimialakohtaisesti erityinen toimivalta 15. luvun 4 §, 16. luvun 4 §, 17. luvun 5 § ja 18. luvun 3 §:ssä.

¹¹ Päätöksen perusteluissa käytettiin termiä johtajisto, joka tarkoitti vanhassa johtamisjärjestelmässä kaupunginjohtajaa ja apulaiskaupunginjohtajia.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2 HAVAINNOT

2.1 Onko kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus parantunut?

2.1.1 Tavoitteen tausta

Kaupunginvaltuusto päätti johtamisjärjestelmän ja organisaation uudistamisesta 16.3.2016 (§ 78) linjaten neljän ja puolen sivun verran uudistuksen periaatteita. Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuuteen liittyviä periaatteita olivat etenkin seuraavat kaksi: ”Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen strategisen ohjauksen tehostamiseksi otetaan käyttöön palvelukokonaisuudet yhdistävä ja ohjattavia yksiköitä vähentävä toimialamalli.” ja ”Keskushallinnon roolia kaupunkikonsernin kokonaisuuden ohjaajana kehitetään nykyisen mallin pohjalta.” Lisäksi kaupunginvaltuusto linjasi jatkovalmistelun periaatteet, joista yksi oli ”Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus paranee”.

Esittelijän perusteluista ilmenee, että kaupungin johtamisen haasteeksi on useissa yhteyksissä ja muun muassa kaupunginvaltuuston keskusteluissa todettu johtamisen hajanaisuus. Tämä ilmenee muun muassa siinä, että kaupunginvaltuuston hyväksymää strategiaohjelmaa on tulkittu eri tavoin eri lautakunnissa.

Ohjattavuutta ajateltiin parannettavan seuraavilla toimenpiteillä:

- Kaupunginhallituksen jäsenen ollessa lautakunnan puheenjohtaja vahvistuu valtuuston ja kaupunginhallituksen ohjaus.
- Kokoamalla palveluja ja palvelukokonaisuuksia yhden toimialajohdon alle pyritään parantamaan – – kokonaisuuden hallintaa.
- Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen näkökulmasta ohjattavien yksiköiden määrä vähenee, jolloin strategisen ohjauksen mahdollisuus paranee. Toimialoiltaan laajemmille ja painoarvoltaan suuremmille lautakunnille on mahdollista delegoida nykyistä enemmän toimivaltaa. Näin kaupunginhallituksen mahdollisuus keskittyä strategiseen ohjaukseen paranee.
- Lautakuntarakennetta uudistetaan siirtymällä toimialalautakuntiin. Toimialojen yhtenäisen poliittisen ohjauksen vuoksi palvelukokonaisuuksia on perusteltua ohjata suurempina kokonaisuuksina selkeämmän lautakuntarakenteen kautta.
- Palvelukokonaisuuksien määrän tulee kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen ohjauksen parantamiseksi olla merkittävästi pienempi kuin virastojen ja liikelaitosten määrä ennen uudistusta. Tämä tavoite palvelee myös viranhaltijaohjauksen yhtenäistämistä ja tehokkuutta.¹²

¹² Poimittu esittelijän perusteluista, kvsto 16.3.2016 (§ 78).

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Strategiapäällikön näkemyksen mukaan uudistuksessa oli kaksi isoa ulottuvuutta: poliittinen ja operatiivinen. Poliittisella puolella kyse oli siitä, että lautakuntia oli vanhassa mallissa paljon ja osa luottamushenkilöistä ei ollut lainkaan mukana valtuustoryhmien toiminnassa, joten ohjattavuus oli heikko ja luottamushenkilöt eivät tunteet valtuustossa käytyä keskustelua. Vähentämällä lautakuntia ja luottamushenkilöpaikkoja oli ajatuksena, että viesti kulkisi paremmin valtuustosta lautakuntiin. Lisäksi merkittävää oli se, että uudessa mallissa apulaispormestarit ovat kaupunginhallituksen jäseniä, jolloin kaupunginhallituksen viesti menee yhdenmukaisesti lautakuntiin.¹³

Operatiivisella puolella muutos oli myös merkittävä, koska aiemmin virastoja oli noin 30. Tällöin kaupungin ylin johto ei muodostunut yhtenäiseksi joukoksi. Virastopäälliköt olivat yhtäaikaan koolla vain kerran vuodessa virastopäällikköpäivillä. Operatiivisen johdon keskustelua ei ollut. Ajatuksena oli, että kun virastojen määrä vähenee, asiat saadaan paremmin hallintaan.¹⁴

Virastojen tarkka määrä ennen uudistusta oli 26. Liikelaitoksia oli viisi.¹⁵ Uudistuksessa kaikkiaan 20 virastoa sulautui toimialoihin tai keskushallintoon. Lisäksi sosiaali- ja terveysvirasto muuttui sosiaali- ja terveystoimialaksi. Kaupunginkanslia, tarkastusvirasto ja pelastuslaitos säilyivät virastoina. Virastomuodossa toiminut Korkeasaaren eläintarha säätöitiettiin. Vanhassa organisaatiossa virastona toiminut Stara aloitti liikelaitoksena 1.6.2017. Uudessakin organisaatiossa on viisi liikelaitosta, koska samalla Oiva Akatemia lopetti toimintansa liikelaitoksena.

Kaupunginkanslia muodostui vanhasta kaupunginkansliasta sekä tietokeskuksesta ja hankintakeskuksesta. Kaupunginkanslia ja keskushallinnon liikelaitokset muodostavat keskushallinnon. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala muodostui opetusvirastosta ja varhaiskasvatusvirastosta sekä suomenkielisestä ja ruotsinkielisestä työväenopistosta. Kaupunkiympäristön toimiala muodostui asuntotuotantotoimistosta, kaupunkisuunnitteluvirastosta, kiinteistövirastosta, rakennusvirastosta, rakennusvalvontavirastosta, tukkutorista ja ympäristökeskuksesta sekä erillisenä virastona säilyneestä pelastuslaitoksesta ja HKL-liikelaitoksesta. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala muodostui Helsingin taidemuseosta, kaupunginmuseosta, kaupunginkirjastosta, kaupunginorkesterista, kulttuuriasiankeskuksesta, liikuntavirastosta ja nuorisoasiainkeskuksesta. Sosiaali- ja terveysvirasto säilyi käytännössä ennallaan muuttuen toimialaksi.¹⁶

2.1.2 Kyselytutkimuksen perusteella ohjattavuus on parantunut

KPMG:n loppuraportin mukaan esimiesten avoimissa vastauksissa ja haastatteluissa korostui kaupunkikokonaisuuden ohjattavuuden parantuminen uudistuksen myötä.

¹³ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019.

¹⁴ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019.

¹⁵ Vuoden 2016 ja 2017 talousarviot.

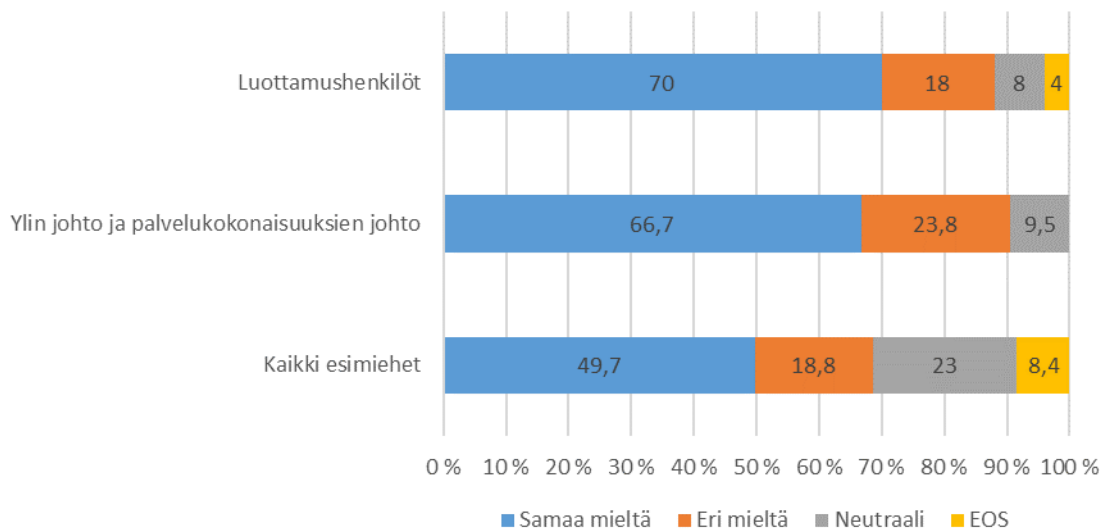
¹⁶ Toimialajohtajan haastattelun mukaan sosiaali- ja terveysvirastossa oli kolme hallinnon osastoa, jotka uudistuksessa yhdistettiin eli toimialoille haluttiin samoilla periaatteilla toimivat hallinto- ja tukipalvelut.

ARVIONTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Ohjattavuuden parantumisesta perusteltiin seuraavasti: ”toimialoja vähemmän, kaupunkia johdetaan yhtenä kokonaisuutena, jossa vahva rooli kaupungin johtoryhmällä ja pormestarilla. Kansliapäällikkö nivoo virkamiesjohtamista yhteen. Jos aikaisemmin oli ristiriitaa kaupungin edun ja hallintokuntien välillä, nyt toimialalautakunnilla selkeämmät kytkökset kaupunginhallitukseen”.¹⁷ Myös luottamushenkilöt arvioivat ohjattavuuden parantuneen johtamisuudistuksen myötä. Luottamushenkilöiden arvion mukaan pormestrimalli, uudet lautakunnat ja toimialat ovat selkeyttäneet kaupunkikokonaisuuden ohjattavuutta.¹⁸

KPMG:n kyselyyn vastanneista esimiehistä vajaa puolet oli sitä mieltä, että pormestrimalli, uudet lautakunnat ja toimialat ovat selkeyttäneet kaupunkikokonaisuuden ohjattavuutta (kuvio 1). Ylimmän johdon ja palvelukokonaisuuksien johdon keskuudessa kaksi kolmasosaa oli tätä mieltä. Heistäkin merkittävä osa, lähes neljäsosa oli kuitenkin eri mieltä väittämästä. Luottamushenkilöistä 70 prosenttia oli keväällä 2019 samaa mieltä väittämän kanssa. Eri mieltä oli 18 prosenttia.¹⁹



Kuvio 1 Luottamushenkilöiden ja esimiesten vastaukset keväällä 2019 väittämään ”Pormestrimalli, uudet lautakunnat ja toimialat ovat selkeyttäneet kaupunkikokonaisuuden ohjattavuutta”²⁰

Toisaalta luottamushenkilöiden keskuudessa oli kahtiajakautunut näkemys siitä, onko heillä paremmat toimintaedellytykset strategiseen ohjaukseen. Kevään 2019 kyselyssä 40 prosenttia oli samaa mieltä ja 44 prosenttia eri mieltä väitteestä ”Luot-

¹⁷ KPMG 2019, 5.

¹⁸ KPMG 2019, 6-7.

¹⁹ KPMG 2019, 25.

²⁰ KPMG 2019, 16 ja 25.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tamushenkilöillä on paremmat toimintaedellytykset strategiseen ohjaukseen”. Näkemys oli muuttunut huomattavasti heikommaksi vuoden 2018 kyselystä, jolloin vain 30 prosenttia oli eri mieltä.²¹

KPMG:n kyselyn avoimissa vastauksissa ja haastatteluissa tuotiin esille ”seuraavia positiivisia kehityksiä liittyen kaupunkikokonaisuuden ohjattavuuden paranemiseen:

- Toimialarakenne on parantanut kaupunkikokonaisuuden ohjattavuutta: kokonaisprosessit toteutetaan alusta loppuun samalla toimialalla
- Kaikille toimialoille yhteinen strategia on parantanut kaupungin sisäistä yhteistyötä ja kaupunkikokonaisuuden ohjattavuutta
- Hallinto- ja tukipalveluiden keskittäminen mahdollistaa kaupunkitasoisten ohjeistuksien tehokkaamman toimeenpanon toimialoilla²²

Toisaalta nähtiin, että ohjattavuuden haaste on siirtynyt suurten toimialojen sisälle.²³

KPMG²⁴ tulkitsi esimiesten vastausten perusteella, että strateginen johtaminen on parantunut, käytännössä muun muassa kaupunkikokonaisuuden ohjattavuuden parantumisen kautta, koska

- toimialoja on vähemmän
- kaupunkia johdetaan yhtenä kokonaisuutena (vahva rooli kaupungin johtoryhmällä ja pormestarilla)
- kansliapäällikkö nivoo virkamiesjohtamista yhteen
- toimialalautakunnilla on selkeämmät kytkökset kaupunginhallitukseen.

Samansuuntainen viesti oli Hankenin etnografisessa tutkimuksessa, joka tehtiin kaupunkiympäristön sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialoilla. Tutkimuksen väliraportin mukaan strategisella ohjauksella on uudessa johtamisjärjestelmässä aikaisempaa merkittävämpi rooli: ”Aikaisemmin kaupungin strategia rakennettiin ’bottom-up’ lähestymisotteella: virastoilta kerättiin niiden tärkeiksi kokemia teemoja ja niistä koostettiin kaupungin strategia – Nykyinen strategia on luotu enemmän ’top-down’ lähtökohdista, ja se sekä strategian piirissä käynnistetyt kehittämisohjelmat antavat ohjauksignaaleja toimialoille.”²⁵

Strategiapäällikön mukaan aikaisemman strategiaohjelman aikana saattoi tulla tilanteita, joissa lautakuntien puheenjohtaja tai esittelijä pyysi kanslian edustajaa saapumaan lautakuntaan kertomaan, miten strategiaa pitäisi tulkita. Uudessa johtamisjär-

²¹ KPMG 2019, 29.

²² KPMG 2019, 44.

²³ KPMG 2019, 44.

²⁴ Arvioinnin loppuraportin esitysmateriaali valtuuston seminaariin, dia 5.

²⁵ Virtaharju & Sorsa 2019, 1.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

jestelmässä apulaispormestarit ovat olleet mukana strategian valmistelussa ja lautakuntien puheenjohtajina he tietävät, miten strategiaa tulkitaan. Strategiapäällikön käsityksen mukaan strategian tulkinta lautakunnissa on siten yhdenmukaistunut.²⁶ Pormestarin näkemyksen mukaan on todennäköisempää, että strategian tulkinnan yhdenmukaistuminen johtuu siitä, että strategia on kirjoitettu aiempaa selkeämmäksi.²⁷

2.1.3 Kaupunginkanslian mukaan ohjattavuus on parantunut

Kaupunginkanslian näkemyksen mukaan uusi rakenne eli se, että ohjattavia on pienempi määrä, tarjoaa mahdollisuuden kokonaisuohjaamiseen. Ohjattavat ovat kuitenkin uudessa toimialamallissa laajempia ja sisäisesti heterogeenisempia. Ohjausta on jossain määrin helpompaa toteuttaa. Ohjaus on muuttanut muotoaan, vaikka ohjauksen tarve on pysynyt samana. Kaupunginkanslian näkemyksen mukaan voidaan kokonaisuutena sanoa, että ohjattavuus on parantunut. Isossa uudistuksessa vie kuitenkin aikaa, että toimialat saavat omat prosessinsa kuntoon, mikä näkyy kaupunginkansliaan päin keskeneräisyytenä.²⁸

Pormestarin näkemyksen mukaan organisaatiomuutos muutti myös sitä, mitä johtajuudelta vaaditaan. Aikaisempaa suurempien toimialojen johtaminen vaatii enemmän johtamisosaamista.²⁹ Ohjattavuus ei siis automaattisesti parane ellei johtaminen ole riittävän laadukasta.

Ohjattavien muuttuminen laajemmiksi kokonaisuuksiksi on vaikuttanut kanslian toimintaan siten, että sen täytyy ohjata toimialoja strategisemmin kuin aiemmin erillisiä virastoja. Ohjattavien asioiden määrä sinänsä on pysynyt samana eli toimialoja täytyy ohjata kaikissa kanslian vastuulla olevissa kaupunkiyhteisissä toiminnoissa.³⁰ Osastoittain kaupunkiyhteinen ohjaus kohdistuu erityisesti seuraaviin asioihin:

- Talous- ja suunnitteluosasto: strateginen suunnittelu, talouden ja toiminnan ohjaus ja seuranta, investointien ohjaus, konserniohjaus, rahoitus, hankinnat, tietohallinto, tutkimus- ja tilastotoiminta,
- Hallinto-osasto: päätöksenteon valmistelu ja hallintomenettelyt, turvallisuus ja valmiusasiat
- Henkilöstöosasto: henkilöstöpolitiikka, yhteistoiminta, HR-tieto ja -raportointi
- Viestintäosasto: markkinointi, brändi, sisäisen viestintä, ulkoinen viestintä, osallisuus

²⁶ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019.

²⁷ Pormestarin kommentit muistiolounnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

²⁸ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11.2019 saadut tiedot.

²⁹ Pormestarin kommentit muistiolounnokseen, tapaaminen 22.1.2020.

³⁰ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11.2019 saadut tiedot.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

- Elinkeino-osasto koordinoi elinkeinopolitiikkaa ja työllisyyttä, ei toimi vastavalla tavalla ohjausroolissa kuin muut osastot.³¹

Tavoitteena ovat kaupunkiyhteiset toimintatavat, mutta kansliassa on tehty tarkoituksemukaisuusharkintaa siinä, mitä vaaditaan toteutettavan yhtenäisesti ja missä on harkinnanvaraa.³²

Kaupunginkanslian näkemyksen mukaan toimialojen hallintoon sijoitetuissa suunniteltutehtävissä, hallinnossa ja henkilöstöhallinnossa osaaminen parani toimialauudistuksen myötä aikaisempien virastojen vastaaviin toimintoihin verrattuna. Aiemmin toiminnot olivat haavoittuvia hajautuen noin 30 yksikköön, mutta uudessa organisaatiossa neljään toimialaan koottuna toiminnot ovat vahvempia ja ammattitaitoisempia. Kun toimijoita on vähemmän, on hyödynnetty aiempaa enemmän kaupunkiyhteisiä koordinaatio- ja ohjausryhmiä.³³

Kansliapäällikön mukaan kaupungin johtoryhmän perustaminen on merkittävin asia, joka on parantanut kokonaisuuden ohjausta.³⁴ Johtoryhmä perustettiin pormestarin aloitteesta. Pormestarin mukaan johtoryhmätyöskentely palvelee kaupunkistrategiassa tavoiteltua toimintakulttuurin muutosta, eli sitä, että asioita tehdään nopeammin ja paremmin. Johtoryhmä parantaa koordinaatiota ja sitä kautta vähentää byrokratiaa. Pormestari kokee, että johtoryhmätyöskentely on myös tapa osallistaa ja sitouttaa ylin virkamiesjohto.³⁵ Johtoryhmään kuuluvat pormestarin ja apulaispormestareiden lisäksi kansliapäällikkö, toimialajohtajat ja henkilöstön edustaja sekä kaupunginkansliasta rahoitusjohtaja, elinkeinojohtaja, henkilöstöjohtaja, viestintäjohtaja ja digitalisaatiojohtaja.³⁶ Johtoryhmä on sekä ylimmän johdon keskustelufoorumi että tuki pormestarille kaupungin johtamisessa.³⁷

Toimialojen hallintojohtajien yhteishaastattelussa esitettiin kritiikkiä siitä, että kaupunkitason johtoryhmän toiminta ei ole avointa. Johtoryhmän asialista ja muistiot toivottaisiin julkisesti saataville.³⁸ Pormestarin ja johtoryhmän sihteerinä toimivan yhteysjohtajan mukaan muistioiden julkisuutta on pohdittu. Johtoryhmän sihteeri teki pohdintojen tueksi laskelman, jonka mukaan vain noin puolet käsitellyistä asioista voisi julkistaa. Johtoryhmässä keskustellaan esimerkiksi edunvalvonta-asioista eli siitä, miten kaupunki pyrkii vaikuttamaan valtakunnan asioihin. Jos tällaiset asiat julkaistaisiin edes otsikkotasolla, se heikentäisi neuvotteluasemaa. Näin ollen johtoryhmässä käsiteltävien asioiden julkisuus voisi toteutua vain osittain. Johtoryhmä toimii

³¹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11.2019 saadut tiedot.

³² Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11.2019 saadut tiedot.

³³ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11.2019 saadut tiedot.

³⁴ Haastattelu 26.9.2019.

³⁵ Pormestarin kommentit muistioluonnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

³⁶ <http://helmi.hel.fi/paatoksenteko/kaupungin-johtoryhmat/Sivut/default.aspx> luettu 24.1.2020.

³⁷ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11.2019 saadut tiedot ja pormestarin kommentit muistioluonnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

³⁸ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

myös jäsentensä välisenä vertaistuen foorumina, ja jos johtoryhmän keskustelut kirjattaisiin avoimesti, tämä johtoryhmän funktio voisi vaarantua.³⁹

2.2 Ovatko valmistelu ja päätöksenteko säilyneet erillään?

2.2.1 Tavoitteen tausta

Kaupunginvaltuuston päätöksessä johtamisjärjestelmän uudistamisesta 16.3.2016 (§ 78) määritellyistä periaatteista kaksi liittyi virkamiesvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon roolien erottamiseen: ”Erotetaan virkamiesvalmistelu ja poliittinen päätöksenteko selkeästi toisistaan ottamalla käyttöön pormestarimalli.” ja ”Johtamisjärjestelmän uudistuksen tavoitteena on yhtäältä poliittisen ohjauksen ja päätöksenteon ja toisaalta ammattiosaamiseen perustuvan virkamiesvalmistelun roolien selkiyttäminen.” Lisäksi kaupunginvaltuusto linjasi jatkovalmistelun periaatteet, joista yksi oli ”Valmistelu ja päätöksenteko säilyvät selkeästi erillään.”

Kaupungin strategiapäällikön mukaan uudistuksessa poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun roolien erottaminen liittyi erityisesti keskusteluun siitä, että poliittinen johtaminen vastaisi paremmin vaalitulosta. Aiemmassa mallissa kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat olivat muodollisesti virkamiehiä ja he vaihtuivat seitsemän vuoden välein. Uudessa johtamisjärjestelmässä pormestari ja apulaispormestarit vaihtuvat neljän vuoden välein vaalien jälkeen. Poliittisen johtamisen ja virkamiesvalmistelun erillisyyttä korostettiin, koska uudessa mallissa on päivittäin läsnä olevia palkallisia poliittisia luottamushenkilöitä.⁴⁰

Poliittisen johtamisen vahvistamisen rinnalla uudistuksen valmistelussa oli strategiapäällikön mukaan esillä Helsingille ominainen vahva eetos, että valmistelu on poliittisesta ohjauksesta vapaata. Tätä korostivat erityisesti virkamiehet, mutta myös osa poliitikoista. Uudistuksessa pidettiin tärkeänä, että apulaispormestarit päättävät esittelystä eivätkä osallistu valmisteluun.⁴¹

Johtamisjärjestelmäuudistuksen valmistelussa todettiin esittelijän perusteluissa⁴², että ”Objektiivisuus- ja puolueettomuusvaatimusten vuoksi on perusteltua, että esittely ja valmistelun ohjaus on oikeudellisesti viranhaltijoiden vastuulla.” ja että ”Esittelijää ei voida määrätä esittelemään asiaa tietyn sisältöisesti. Kielto antaa esityksen sisältöön kohdistuvia määräyksiä suojaa kaikkia esittelijöitä.”

Kaupungin laatima ”Opas kirjoittamiseen valmistelijoille”⁴³ kuvaa valmistelua seuraavasti:

³⁹ Pormestarin ja johtoryhmän sihteerinä toimivan yhteysjohtajan kommentit muistioluonnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

⁴⁰ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019.

⁴¹ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019.

⁴² Kvsto 16.3.2016 (§ 78) esittelijän perustelut.

⁴³ <http://helmi.hel.fi/paatoksenteko/opas-kirjoittamiseen-valmistelijoille/Sivut/default.aspx>

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

”Päätösvalmistelulla tarkoitetaan hallintoasian käsittelyn vaihetta, jossa viranomaisen käsiteltäväksi tullut asia selvitetään hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset ja jonka tuloksena syntyy asian selostuksen, ratkaisun ja ratkaisun perustelut sisältävä päätös(ehdotus)luonnos.

Asian hyvällä valmistelulla pyritään ennen kaikkea aineellisesti eli sisällöllisesti oikean lopputuloksen saavuttamiseen. Viranomaisen on selvitettävä kaikki asiaan vaikuttavat seikat, mahdollisesti kuultava asianosaisia ja muita, kerättävä normit ja faktat sekä lopulta pohdittava kokonaisuuden ratkaisu.”

Valmistelijan ja esittelijän vastuuta opas kuvaa seuraavasti:

”Asian vastuuvastuun valmistelijaksi määrättyllä viranhaltijalla tai työntekijällä on kokonaisvastuu asian selvittämisestä ja sen etenemisestä esittelijälle. Tämä pitää sisällään sisällöllisen ja hallinnollis-muodollisen sekä teknisen vastuun.

Sisällölliseen vastuuseen liittyvät muun muassa selvitettävät normit ja faktat, ratkaisun pohdinta sekä kuuleminen ja osallistaminen. Hallinnollis-muodolliseen vastuuseen sisältyvät muun muassa aikataulu, oikea päätöstaso ja oikea muutoksenhakuohjaus. Tekninen vastuu puolestaan pitää sisällään päätöksenteon ja valmistelun järjestelmissä tehtävät toimenpiteet ja käsittelymerkinnät.

Esittelijä johtaa valmistelua ja päättää esityksensä sisällöstä. Valmistelijan tehtävänä on ottaa esittelijän (ja muun oman esimiehensä) linjaukset huomioon päätösehdotusta kirjoittaessaan. Valmistelija vastaa valmistelussa antamistaan tiedoista, vaikka päätöksentekijän ja esittelijän vastuuta tehtävästä päätöksestä hänellä ei ole.”

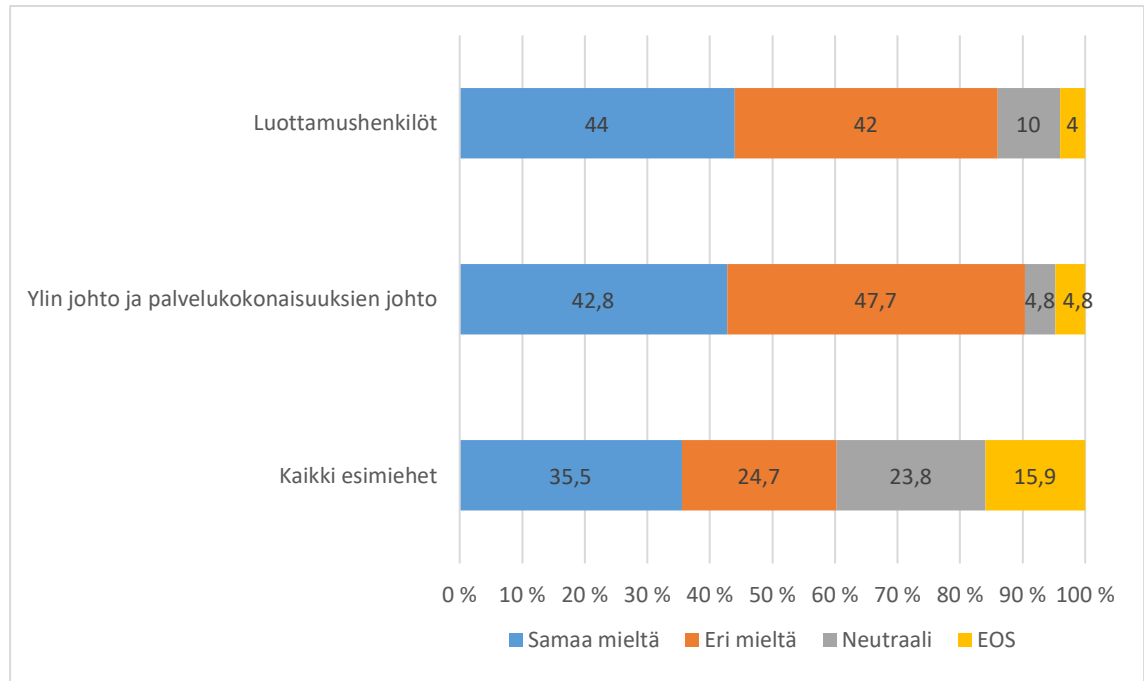
2.2.2 Kyselytutkimuksessa näkemykset olivat kahtiajakautuneet

KPMG:n kyselyyn vastanneet luottamushenkilöt sekä ylimmän johdon ja palvelukokonaisuuksien johdon edustajat olivat kahtiajakautuneet sen suhteen, onko virkamiesvalmistelu ja poliittinen päätöksenteko säilynyt heidän mielestään selkeästi erillään (kuvio 2). Ylin johto ja palvelukokonaisuuksien johto oli kaikkein kriittisin, kun 47,7 prosenttia oli eri mieltä. Kaikkien esimiesten keskuudessa samanmielisiä oli

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

enemmän kuin erimielisiä, mutta neutraalisti suhtautuvia oli myös paljon. Luottamushenkilöiden mielipiteet jakautuivat melko tasaisesti erimielisiin ja samanmielisiin.⁴⁴ Tämän väittämän kohdalla luottamushenkilöiden vastausten hajonta oli suurin.⁴⁵



Kuvio 2 Luottamushenkilöiden ja esimiesten vastaukset keväällä 2019 väittämään ”Poliittinen päätöksenteko ja virkamiesvalmistelu ovat säilyneet selkeästi erillään”⁴⁶

KPMG:n kyselyn avoimissa vastauksissa ja haastatteluissa esimiehet toivat esille seuraavia haasteita liittyen valmistelun ja päätöksenteon säilymiseen erillään:

- ”Uuden johtamismallin myötä virkamiesvalmistelu ja poliittinen päätöksenteko ovat jopa aikaisempaa enemmän sekoittuneet, kun poliittinen näkökulma pormestarmallin kautta on vahvemmin mukana valmisteluissa; mm. pormestarin esittelyynsä ottamat asiat
- Pormestareiden avustajakunta tuo asioiden valmisteluun poliittista ohjausta ja on muuttanut valmistelun ja päätöksenteon rajaa epäselvemmäksi. Avustajakunta tekee operatiivista toiminnan ja valmistelun ohjausta suoraan toimialan linjaorganisaatioon.”⁴⁷

⁴⁴ KPMG 2019, 16 ja 36.

⁴⁵ KPMG 2019, 9.

⁴⁶ KPMG 2019, 16 ja 36.

⁴⁷ KPMG 2019, 46.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Toisaalta esimiehet kommentoivat, että ”Valmistelu ja päätöksenteko eivät voi olla täysin erillään, sillä päätöksentekijän on oltava tietoinen valmisteltavista vaihtoehtoista ja oikealla tavalla vuorovaikuttaa valmisteluun, jotta päätöksentekoon tulee esitys, joka vastaa päätöksentekijöiden ajatuksia.”⁴⁸

2.2.3 Haastattelujen perusteella valmistelu ei ole erillinen saareke

Kansliapäällikön mukaan virkamiesvalmistelun ja pormestarin välinen työnjako ei ole selkeää, vaan välissä on harmaa vyöhyke, joka vaatii jatkuvaa työstämistä. Kansliapäällikön mukaan johtamisjärjestelmäuudistuksen kirjaus siitä, että virkamiesvalmistelu ja poliittinen päätöksenteko pidetään toisistaan erillään, ei ole ristiriidaton sen kuntalain ja hallintosäännön kirjauksen kanssa, jonka mukaan pormestari johtaa hallintoa ja taloutta. Eri suuntaan vievät kirjaukset synnyttävät ristipainetta tai epäselvyyttä.⁴⁹ Strategiapäällikön näkemyksen mukaan valmistelun ja päätöksenteon raja on muuttunut erilaiseksi, mutta on tulkintakysymys, onko se muuttunut sekavamaksi. Kulttuurillinen muutos on syntynyt, kun pormestarien erityisavustajat osallistuvat myös valmisteluun. Erityisavustajien tehtävänä on välittää poliittisen johdon näkemyksiä organisaatioon ja valmisteluun.⁵⁰

Toimialajohtajien ja kansliapäällikön mukaan asioiden valmistelu ja päätöksenteko eivät ole säilyneet selkeästi erillään ja kaikki haastatellut tunnistavat sen, että niiden täydellinen erottaminen ei ole mahdollista.⁵¹ Ensinnäkin, kun pormestari johtaa kaupunkia, hänen pitää pystyä ohjaamaan myös asioiden valmistelua, jotta hänen toimivaltansa olisi todellinen. Pormestarille siis suodaan oikeus vaikuttaa valmisteluun. Pormestari käyttää toimivaltaansa toki valikoiden, eli valtaosa asioista etenee ilman pormestarin ohjausta.⁵² Kansliapäällikkö korosti sitä, että pormestarinkaan valta ei ole absoluuttinen. Valmistelijalla on valmistelijan vastuu ja esittelijällä esittelijän vastuu (ks. luku 2.2.1). Pormestari voi ottaa asioita omaan esittelyynsä, mutta asioissa, joissa kansliapäällikkö on esittelijänä, kansliapäällikkö vastaa esityksensä sisällöstä. Esittelijän toki kannattaa tehdä esityksiä, joilla on läpimenon mahdollisuus ja siten keskustelu pormestarin kanssa on välttämätöntä.⁵³

Apulaispormestarit ovat toimialalautakuntien puheenjohtajia, joten toimialajohtajat käyvät apulaispormestarin kanssa etukäteen läpi toimialalautakunnan päätöksentekoon tulevia asioita tai ainakin tärkeimmät asiat. Joillakin toimialoilla apulaispormestari osallistuu niin sanottuun listapalaveriin, joillakin ei. Listapalaverissa käydään toimialan sisällä läpi toimialalautakunnan esityslistalle tulevat asiat. Eräs apulaispor-

⁴⁸ KPMG 2019, 46.

⁴⁹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11.2019 saadut tiedot.

⁵⁰ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019.

⁵¹ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019; Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

⁵² Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

⁵³ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11.2019 saadut tiedot.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

mestari kertoi, että hän näkee lautakunnan esityslistan samaan aikaan kuin se julkaistaan internetissä, mutta häntä informoidaan etukäteen listalle tulevista asioista otsikkotasolla. Toinen apulaispormestari kuvasi omaa rooliaan merkittäväksi erityisesti siinä, että hän pystyy tuomaan esiin, jos jokin asia on vaikea kuntalaisten näkökulmasta katsottuna tai jos hän tietää, että päätös tulee olemaan poliittisesti vaikea.⁵⁴

Apulaispormestarin poliittisen kentän tuntemuksella on tärkeä merkitys erityisesti niissä lautakunnan käsittelyyn tulevissa asioissa, joihin sisältyy merkittäviä muutoksia⁵⁵: Apulaispormestari pystyy kertomaan toimialajohtajalle, jos toimialan ehdotuksella ei ole poliittisen läpimenon edellytyksiä. Tämänkaltaista on erään toimialajohtajan mukaan ollut aiemminkin, mutta ei niin selkeästi kuin nyt. Toinen toimialajohtaja piti pormestarin yhtenä vaaran paikkana sitä, että apulaispormestarit alkavat ohjata valmistelua. Toimialajohtaja joutuu välillä tiukastikin pitämään kiinni toimivalta- rooleista.⁵⁶

Apulaispormestarit myös ohjaavat valmistelua toimialalautakunnan puheenjohtajina esimerkiksi talousarvion käyttösuunnitelman ja tulostavoitteiden kautta.⁵⁷

Joskus on tilanteita, joissa lautakuntavaiheessa tehdään lisäyksiä ja muutoksia toimialajohtajan esittelemään asiaan. Tällaisessa tilanteessa kansliapäällikkö on saattanut esitellä asian kaupunginhallitukselle alkuperäisessä toimialajohtajan esittelemässä muodossa, mutta kaupunginhallitus on jälleen palauttanut asian toimialalautakunnan päättämään muotoon. Tämänkaltaisissa tapauksissa valmistelun, mukaan lukien esittelyn, rooli ja päätöksenteon rooli ovat selvästi erillään. Esittelijä on päättänyt esityksensä sisällöstä itsenäisesti valmistelun perusteella ja poliittinen päätöksentekotaho on tehnyt omat päätelmänsä. Tämänkaltaisen erillisyyden tuskin on toivottavaa, vaan haastateltavat korostivat vuoropuhelun merkitystä: pormestarin tai apulaispormestarin kanssa on tärkeää keskustella valmisteluvaiheessa. Koska esittelijä on vastuussa esittelyn sisällöstä, esittelijän vastuulla on ilmaista, jos on eri mieltä pormestarin tai apulaispormestarin kanssa.⁵⁸

Eräs toimialajohtaja toi esiin sen, että poliittista ohjausta tulee myös kaupungin johtoryhmätyöskentelyssä, jossa ovat läsnä sekä pormestari ja apulaispormestarit että kaupungin ylin virkamiesjohto. Johtoryhmässä käydään läpi asioita, jotka tulevat myöhemmin päätöksentekoon. Tässä, kuten pormestarin mallissa ylipäätään, on kuitenkin se piirre, että pormestareiden kautta tulee kuuluviin vain tiettyjen poliittisten

⁵⁴ Apulaispormestareiden tapaamiset muistioloituksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

⁵⁵ Apulaispormestareiden tapaamiset muistioloituksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

⁵⁶ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

⁵⁷ Neljän apulaispormestarin kommentit muistioloitukseen 5.–6.3.2020.

⁵⁸ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

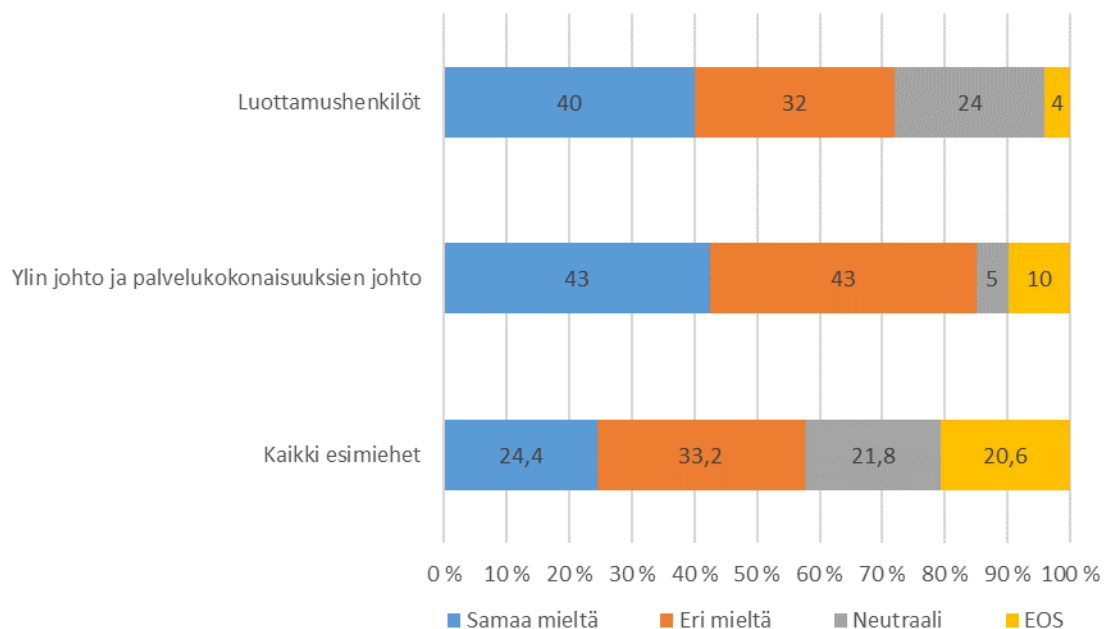
Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ryhmien edustajien ääni.⁵⁹ Myös eräs apulaispormestari toi esiin, että sekä pormestari että apulaispormestarit osallistuvat valmistelun suuntaamiseen kaupungin johtoryhmässä ja muissa koordinaatioryhmissä.⁶⁰

2.3 Onko virkamiesjohdon ja pormestariston välinen työnjako selkeä?

2.3.1 Kyselytutkimuksessa näkemykset selkeydestä olivat kahtiajakautuneet

KPMG:n kyselyyn vastanneista luottamushenkilöistä 40 prosenttia koki apulaispormestareiden ja toimialajohtajien tehtävien ja vastuiden jaon selkeäksi (kuvio 3). Ylimmän johdon ja palvelukokonaisuuksien johdon keskuudessa mielipiteet jakautuivat tasan siten, että 43 prosenttia piti jakoa selkeänä ja sama osuus oli päinvastaista mieltä. Kaikkien esimiesten joukossa noin viidennes ei osannut ottaa kantaa ja kolmannes oli eri mieltä selkeydestä. Se, että näin suuri osuus esimiehistä ei osannut ottaa kantaa kysymykseen, voi viitata siihen, että kaikilla esimiehillä ei välttämättä ole ollut edellytyksiä arvioida apulaispormestareiden ja toimialajohtajien tehtävien ja vastuiden jaon selkeyttä.



Kuvio 3 Luottamushenkilöiden ja esimiesten vastaukset keväällä 2019 väittämään ”Apulaispormestareiden ja toimialajohtajien tehtävien ja vastuiden jako on selkeä”⁶¹

⁵⁹ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

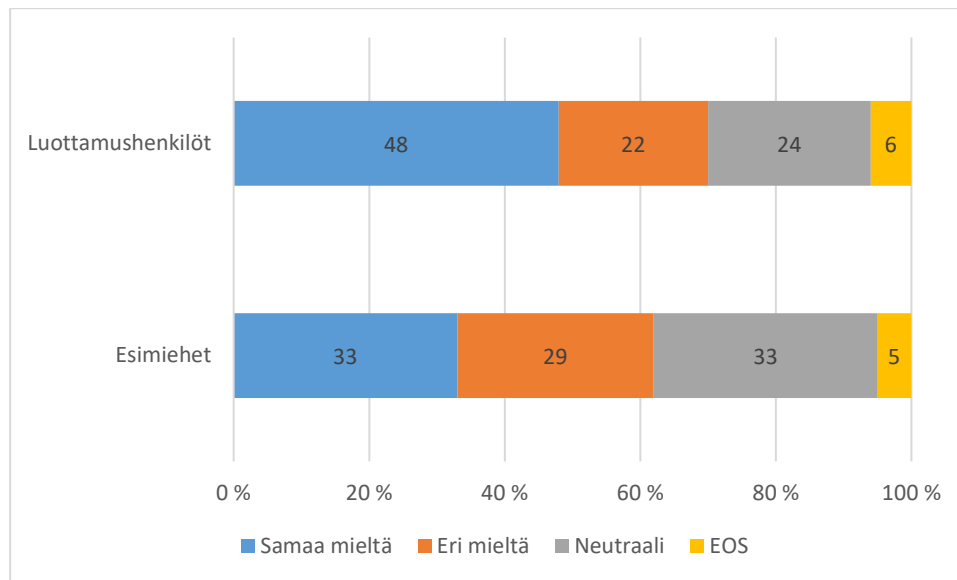
⁶⁰ Neljän apulaispormestarin kommentit muistiluonnokseen 5.–6.3.2020.

⁶¹ KPMG 2019, 27 ja 45.

ARVIONTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kyselyssä luottamushenkilöitä ja esimiehiä pyydettiin ottamaan kantaa myös väittämään ”Pormestari on parantanut luottamushenkilö- ja virkamiesjohtamisen yhteensovittamista”. Keväällä 2019 lähes puolet luottamushenkilöistä oli samaa mieltä (kuvio 4). Noin viidennes oli kuitenkin eri mieltä. Esimiesten näkemykset olivat kah-tiajakautuneempia: 33 prosenttia samaa mieltä ja 29 prosenttia eri mieltä. Kolmasosa esimiehistä suhtautui väittämään neutraalisti.



Kuvio 4 Luottamushenkilöiden ja esimiesten vastaukset keväällä 2019 väittämään ”Pormestari on parantanut luottamushenkilö- ja virkamiesjohtamisen yhteensovittamista”⁶²

2.3.2 Pormestari johtaa kaupunkia, mutta apulaispormestareiden rooli on epäselvä

Toimialajohtajien haastatteluissa käsiteltiin useassa kohdassa pormestarin, apulaispormestarien ja heidän esikuntansa roolia ja heidän omaksumaansa toimintamallia. Toimialojen välillä on eroa siinä, miten paljon pormestari tai toimialan apulaispormestari pyrkii ohjaamaan toimialaa.⁶³ Pormestari itse selitti oman roolinsa vaihtelua siten, että hän ohjaa toimialoja sellaisissa asioissa, jotka ovat kaupunkistrategian toteuttamisen kannalta tärkeitä. Lisäksi pormestari kokee tarvetta varmistaa tiettyjen asioiden valmistelun laatua toimialoilla.

⁶² KPMG 2019, 36.

⁶³ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Hallintosäännön mukaan pormestari johtaa kaupunginhallituksen alaisena kaupungin hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Ainakin osa toimialajohtajista tulkitsee tämän tarkoittavan sitä, että kun pormestari johtaa koko kaupunkia, hänellä on mandaatti ohjata myös toimialoja.⁶⁴

Kaksi apulaispormestaria korosti sitä, että pormestari johtaa kaupunkia kaupunginhallituksen alaisena, mikä rajaa pormestarin päätöksentekovaltaa. On kuitenkin paljon asioita, joita hoidetaan operatiivisina asioina eikä niistä tehdä poliittisia päätöksiä. Pormestarin laajan johtamismaandatin vaarana on se, että pormestari pyrkii hoitamaan asioita suoraan toimialojen kanssa.⁶⁵

Apulaispormestareilla ei ole vastaavaa johtamismaandattia kuin pormestarilla. Toimialajohtaja vastaa operatiivisesta johtamisesta. Apulaispormestarit ovat kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen jäseniä ja he johtavat toimialalautakuntia. Lisäksi heidän toimivaltaansa kuuluvat seuraavat:

1. seuraa toimialan ja siihen kuuluvan liikelaitoksen toimintaa
2. valvoo kaupunkistrategian ja talousarvion toteutumista toimialalla
3. huolehtii omalta osaltaan toimialan asioiden viestinnästä
4. vastaa toimialallaan kuntalaisten osallisuuden ja vuorovaikutuksen toteutumisesta
5. vastaa toimialallaan kaupungin kansainvälisestä, kansallisesta ja seudullisesta edunvalvonnasta ja edustamisesta
6. antaa toimialallaan toimiohjeita kaupunkia eri yhteisöissä ja säätiöissä edustavalle kaupungin kannan ottamiseksi käsiteltäviin asioihin silloin kun kyseessä ei ole taloudellisesti merkittävä tai periaatteellisesti laajakantoinen asia
7. vastaa toimialallaan osaltaan kaupungin edun valvomisesta niissä yhteisöissä ja säätiöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa.⁶⁶

Tehtävät 2 ja 3 lisättiin hallintosääntöön vasta 9.10.2019. Kaupunginhallitus käsitteli 24.6.2019 (§ 473) johtamisjärjestelmän valtuustokauden puolivälin tarkastelun toimenpiteitä. Siinä yhteydessä kaupunginhallitus kehotti kaupunginkansliaa valmistelemaan apulaispormestareiden toimivallan muutosehdotukset hallintosääntöön. Erään toimialajohtajan arvion mukaan täsmennyksillä ei ole käytännössä vaikutusta. Hänen tulkintansa mukaan apulaispormestareiden epäselvä rooli on tiedostettu johtamisjärjestelmäuudistuksen valmistelusta lähtien ja siten epäselvyys apulaispormestareiden tehtävistä on tavallaan tietoista.⁶⁷ Pormestari yhtyi tähän näkemykseen todeten, että mallissa on valuvika, joka on ollut nähtävissä jo sitä valmisteltaessa. Kun kaupunkiin haluttiin saada sekä toimialajohtajat että apulaispormestarit, heidän

⁶⁴ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

⁶⁵ Apulaispormestareiden tapaamiset muistioluonnoksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

⁶⁶ Helsingin kaupungin hallintosääntö 9. luvun 2 §.

⁶⁷ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

ARVIONTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

välisensä jännite oli jo malliin sisään rakennettu. Apulaispormestareihin kohdistuu paljon odotuksia median ja kuntalaisten taholta riippumatta siitä, mitä hallintosäännössä määrätään. Pormestarin näkemyksen mukaan apulaispormestarin henkilö vaikuttaa siihen, millaiseksi apulaispormestarin rooli muodostuu. On mahdollista, että tulevilla valtuustokausilla tulee apulaispormestareita, jotka yrittävät ohjata vahvemmin.⁶⁸

Apulaispormestarilla ei ole toimivaltaa johtaa toimialaa, vaan hallintosäännön mukaan toimialan toimintaa ja hallintoa johtaa toimialajohtaja. Media, järjestöt, kaupunkilaiset tai kaupungin henkilöstö eivät välttämättä tiedosta tätä. Siksi syntyy tilanteita, joissa apulaispormestari ottaa kantaa, mikä koetaan toimialan viralliseksi kannanotoksi. Kun apulaispormestarit vierailevat toimialan palveluissa, toimialan henkilöstö saattaa käsittää apulaispormestarin puheenvuorot ohjaukseksi.⁶⁹ Toisaalta henkilöstö osaa käyttää apulaispormestaria ”ohituskaistana” jonkin tietyn asian edistämisessä. Apulaispormestarin mielenkiinto saattaa kohdistua esimerkiksi johonkin asiaan, joka on sosiaalisessa mediassa esillä. Jos apulaispormestari lupaa tehdä kyseiselle asialle jotakin, toimialajohtaja on virkamiehenä vaikeassa asemassa, kun hänen pitäisi toimia neutraalisti ja tasapuolisesti.⁷⁰

On ollut myös tilanteita, joissa apulaispormestari on luvannut tilaisuudessa toimialan puolesta jonkin sitoumuksen, johon toimiala ei olisi virkamiesharkinnan perusteella lähtenyt mukaan. Erään apulaispormestarin toimet ovat myös herättäneet hämmennystä ja jopa suuttumusta toimialan henkilöstössä.⁷¹ Apulaispormestarit eivät tunnistanee tällaisia tilanteita.⁷²

Hallintojohtajien yhteishaastattelun perusteella neljä toimialaa ovat sikäli kahtiajakautuneet, että kahdella toimialalla apulaispormestarin rooli on selvä, ja kahdella toimialalla on nähtävissä edellä kuvattua hämmennystä.⁷³ Eräs hallintojohtaja toivoi, että apulaispormestareiden roolia selkiytettäisiin, koska kaupunkilaiset ja kaupungin työntekijät eivät tällä hetkellä tiedä, mikä on apulaispormestarin rooli.⁷⁴ Eräs toimialajohtaja täsmensi muistiolounnokseen antamissaan kommenteissa, että epäselvyyttä ja hämmennystä apulaispormestarin roolissa aiheuttaa erityisesti se, kun apulaispormestari hoitaa toimialan operatiivisia asioita suoraan henkilöstön kanssa.⁷⁵

⁶⁸ Pormestarin kommentit muistiolounnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

⁶⁹ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

⁷⁰ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

⁷¹ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

⁷² Apulaispormestareiden tapaamiset muistiolounnoksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

⁷³ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

⁷⁴ Hallintojohtajan kommentit muistiolounnokseen 9.12.2019.

⁷⁵ Toimialajohtajan kommentit muistiolounnokseen 8.1.2020.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Apulaispormestareiden mukaan on selvää, että toimialajohtaja vastaa operatiivisesta toiminnasta eivätkä he koe epäselväksi rajanvetoa toimialajohtajan ja apulaispormestarin välillä. Sen sijaan paljon keskusteluja on käyty siitä, millainen työnjako on toimialan asioista kommunikoinnissa ulos päin.⁷⁶

Apulaispormestareiden näkökulmasta toimialan palveluissa vierailu on olennainen osa apulaispormestarin työtä. Kaksi apulaispormestaria perusteli tätä sillä, että toimialan johtavilla virkamiehillä ei ole aikaa vierailuun palveluissa. Päätoimisilla luottamushenkilöillä sen sijaan on aikaa kuulla ruohonjuuritason näkemyksiä. Näitä näkemyksiä he välittävät operatiiviselle johdolle ja kokevat tekevänsä tärkeää työtä toimialan hyväksi. Lisäksi he toivat esiin, että vanhassa johtamisjärjestelmässä lautakuntien puheenjohtajat yhtä lailla tekivät vierailuja virastojen palveluihin. Ainoa ero on nyt se, että apulaispormestarit ovat päätoimisia luottamushenkilöitä, jolloin heillä on enemmän aikaa tutustua toimintaan.⁷⁷

Tämä arviointi ei käsittele osallisuusmallin toteutumista, mutta apulaispormestareiden näkökulmasta on tärkeää tuoda esiin, että hallintosäännön mukaan apulaispormestari vastaa toimialallaan kuntalaisten osallisuuden ja vuorovaikutuksen toteutumisesta. Erään apulaispormestarin mukaan osallisuus on kaupunkilaisten näkökulmasta ennen kaikkea peruspalveluiden toimivuutta, jolloin osallisuutta ja palveluiden operatiivista toimintaa on haastavaa erottaa. ”Apulaispormestarit ovat kaupungin kasvot, joille on luontevaa antaa palautetta palveluista.”⁷⁸

Tapaamisessa kaksi apulaispormestaria kuvasi tarkemmin roolia, joka heillä on ”kaupungin kasvoina”. Asukkaille kaupungin toiminta näyttäytyy helposti kasvottomana ja saattaa olla, että apulaispormestari on ainoa henkilö, johon on helppo ottaa yhteyttä. Apulaispormestari saakin sen vuoksi paljon asukas- ja asiakaspalautetta. Yksi apulaispormestareista kertoi, että hän käyttää merkittävästi aikaa palautteiden käsitteilyyn ja suodattaa palautteista osan toimialalle eteenpäin. Osaan asiakaspalautteesta apulaispormestari pystyy vastaamaan suoraan, osa vaatii ensin asian selvittämistä toimialalta.⁷⁹

Apulaispormestarit ovat ”kaupungin kasvot” myös median suuntaan. Media ottaa usein ensimmäiseksi yhteyttä nimenomaan apulaispormestariin. Apulaispormestari myös edustaa toimialaa monissa tilaisuuksissa.⁸⁰

Sekä kansliapäällikkö että kolme toimialajohtajaa kertoivat käyneensä keskusteluja apulaispormestareiden kanssa siitä, mikä heidän roolinsa tulisi olla johtamisjärjestelmässä. Apulaispormestareiden johtamistoimivallan puute aiheuttaa jännitteitä, koska

⁷⁶ Apulaispormestareiden tapaamiset muistioloituksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

⁷⁷ Apulaispormestareiden tapaamiset muistioloituksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

⁷⁸ Erään apulaispormestarin kommentit muistioloitukseen 22.1.2020.

⁷⁹ Apulaispormestareiden tapaamiset muistioloituksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

⁸⁰ Apulaispormestareiden tapaamiset muistioloituksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

apulaispormestarit ovat poliittisia johtajia, joiden menestymistä tehtävässään punnitaan usein julkisuuden kautta. Toimialajohtajat ovat kuitenkin pitäneet kiinni toimivaltaastaan ja muistuttaneet apulaispormestareita siitä, että heidän ei tule puuttua operatiiviseen toimintaan. Eräs toimialajohtaja kuvasi tilannetta niin, että perehtyminen, asioihin tutustuminen, asioiden selvittäminen ja osallisuuden vahvistaminen ovat toivottavia. Apulaispormestarilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa antaa selvityksen perusteella ohjeita toimialalle.⁸¹

Eräs apulaispormestari korosti sitä, että apulaispormestarin rooli ei ole epäselvä, vaan omanlaisensa. Hän kuvasi apulaispormestarin valtaa vaikutusvallaksi. Apulaispormestarin työ on poliittista johtamista. Apulaispormestari vastaa kaupunginvaltuustolle ja kaupunginhallitukselle siitä, että toimialan asiat etenevät kaupunkistrategian mukaisesti. Hän näkee apulaispormestarin tehtäväksi tuoda virkamiesjohdon tietoon, mitkä asiat puhuttavat kuntalaisia ja tavallaan valmentaa toimialaa ottamaan huomioon poliittisesti tai kuntalaisten näkökulmasta herkäät asiat. Apulaispormestari myös haastaa toimialaa esimerkiksi kysymällä, miksi jokin asia ei etene. Toisaalta apulaispormestari edistää virkamiesvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon dialogia myös siten, että hän tulkitsee virkamiesten näkökulmia poliitikoille.⁸²

Eräällä toimialalla, jossa sekä toimialajohtaja että apulaispormestari kokevat heidän keskinäisen työnjakonsa olevan selvä, on apulaispormestarin mukaan ollut jonkin verran epäselvyyttä apulaispormestarin ja pormestarin välisessä työnjaossa. Tästä on käyty avoimesti keskustelua ja pormestarin toiminta on apulaispormestarin mukaan kehittynyt parempaan suuntaan.⁸³

2.3.3 Uusi johtamismalli luo hajanaisuutta

Edellä on kuvattu, että pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoihin kohdistamassa ohjauksessa on vaihtelua. Kaikilla toimialoilla kuitenkin näkyy selvästi uuden johtamisjärjestelmän mukanaan tuomat poliittisen ohjauksen uudet toimintatavat. Merkittävin muutos on ollut pormestarin vahva rooli kaupungin johtamisessa.

Toimialoilla koetaan haasteita siinä, että pormestarilta, apulaispormestarilta tai heidän esikunnaltaan tulee ohjausta, joka ei aina tule toimialajohtajan kautta. Yksi haastateltavista käytti tästä termiä ohijohtaminen. Ohijohtamista tulee operatiiviseen toimintaan jopa kolmen esimiesportaan ohi. Kyseisen toimialajohtajan mukaan toimialajohtajan tehtävänä on määritellä, miten toimialan resurssit käytetään, ja kun ohijohtamista esiintyy, resursseja käyttää joku muu. Hän on keskustellut tästä pormestarin ja kansliapäällikön kanssa viestittäen, että toimialajohtajan pitää vähintäänkin saada tieto, jos pormestarilta tai hänen esikunnaltaan tulee toimialan asiantuntijalle

⁸¹ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

⁸² Apulaispormestareiden tapaamiset muistioloituksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

⁸³ Apulaispormestareiden tapaamiset muistioloituksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

toimeksianto.⁸⁴ Kansliapäällikön mukaan sama haaste on myös pormestarin ja kansliapäällikön välillä. On käyty keskustelua siitä, että pormestari ja hänen esikuntansa muistaisi pitää kansliapäällikön informoituna, kun pormestari ohjaa kaupunginkanslian henkilöstöä.⁸⁵ Kaksi toimialajohtajaa kertoi keskustelleensa apulaispormestarin kanssa siitä, ettei hänen pitäisi puuttua operatiiviseen toimintaan ja antaa ohjausta toimialalle ohi toimialajohtajan.⁸⁶

Pormestari myöntää, että hänen toimintatapanaan on ottaa yhteyttä suoraan asiasta parhaiten tietävään henkilöön eikä hänen esimieheensä tai esimiehen esimieheen. Hänen periaatteenaan on toimia näin avoimesti ja tietoisesti. Lähettäessään sähköpostia suoraan asiantuntijoille pormestari laittaa viestin tiedoksi myös toimialajohtajalle. Suuri osa asioista kuitenkin hoidetaan puhelimitse tai kasvotusten kohtaamisissa asiantuntijoiden kanssa, jolloin pormestarin toimeksiannosta informoiminen asiantuntijan esimiehelle jää asianomaisen virkamiehen vastuulle.⁸⁷ Toimialajohtajien ja kansliapäällikön haastattelun perusteella tieto ei aina kulje kuten edellä tuotiin esille. Pormestarin mukaan ongelmana on siis tiedonkulku, ei ohjotaminen itsessään.

On syytä korostaa sitä, että pormestari on pääsääntöisesti yhteydessä suoraan toimialajohtajiin. Näin on etenkin strategisesti merkittävässä asioissa. Pienemmissä asioissa pormestari kokee, ettei ole tarkoituksenmukaista hoitaa asioita päälliköiden kautta, koska ottamalla suoraan yhteyttä asiantuntijaan asia varmemmin hoituu ja tulee ymmärretyksi oikealla tavalla.⁸⁸

Apulaispormestareiden tapaamisissa tuli esiin, että myös tiedonkulussa pormestari ja toimialalta apulaispormestarille on ollut varsinkin alkuvaiheessa haasteita. Toimialan kaksoisjohtajuus tuotti varsinkin alkuvaiheessa tilanteita, joissa median edustaja soitti apulaispormestarille kysyen asiaa, josta apulaispormestarin olisi pitänyt olla tietoinen, mutta ei ollut kuullut asiasta toimialalta, vaan vasta toimittajalta. Esimerkiksi palveluiden haasteet ja puutteet eivät ole aina tulleet apulaispormestareiden tietoon. Apulaispormestareiden mukaan kehitystä on tapahtunut, mutta tiedonkulku on edelleen haaste. Apulaispormestarit toivovat samaan tapaan kuin toimialajohtajat, että he saisivat pormestariilta tiedon, jos pormestari antaa ohjausta toimialan henkilöstölle. Tiedonkulkua on kaiken kaikkiaan edistänyt kaupungin johtoryhmätyöskentely, jossa ovat mukana pormestarin lisäksi niin toimialajohtajat kuin kanslian keskeiset vi-
ranhaltijat. Johtoryhmä kuitenkin ratkaisee vain osan tiedonkulun haasteista.⁸⁹

⁸⁴ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

⁸⁵ Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

⁸⁶ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

⁸⁷ Pormestarin kommentit muistiolounnokseen 22.1.2020.

⁸⁸ Pormestarin kommentit muistiolounnokseen 22.1.2020.

⁸⁹ Apulaispormestareiden tapaamiset muistiolounnoksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Pormestari ja toimialajohtaja sekä toimialan apulaispormestari tapaavat säännöllisesti kuukausittain. Myös kansliapäällikkö kuuluu kokoonpanoon, mutta tapaaminen aikataulutetaan pormestarin, apulaispormestarin ja toimialajohtajan kalenterin mukaan, joten kansliapäällikkö ei läheskään aina pääse mukaan tapaamiseen.⁹⁰

Johtamisjärjestelmäuudistus toi pormestarin ja apulaispormestareiden lisäksi uutena elementtinä heidän erityisavustajansa. Johtamisjärjestelmäuudistusta valmistelleet virkamiehet olettivat, että pormestarit turvautuisivat kaupunginsihteereihin samaan tapaan kuin apulaiskaupunginjohtajat. Uudistuksen valmisteluvaiheessa kaupunginhallituksen johtamisen jaoston työskentelyssä selvitettiin valtion kokemuksia avustajakulttuurista, mutta silloin päädyttiin siihen, että kaupungilla jo valmiiksi oleva kaupunginsihteerimalli soveltuisi myös pormestariin.⁹¹ Pormestari ja apulaispormestarit halusivat kuitenkin valita itselleen erityisavustajat, joten erityisavustajat tulivat malliin mukaan heti kesäkuussa 2017.⁹² Kaupunginsihteerien tehtäväkenttä on jäänyt uudessa mallissa melko suppeaksi.⁹³

Kansliapäällikön mukaan erityisavustajat pitäisi mieltää päämiestensä jatkeeksi ja käytännössä näin useimmiten onkin. Pormestarin erityisavustajat mieltävät, että heiltä tuleva ohjaus on pormestarin ohjausta, jolloin he välittävät pormestarin näemyksen. Aina viestin muuttumattomuus ei kuitenkaan toteudu, vaan on tilanteita, joissa pormestari pyytää saman asian edistämistä sekä erityisavustajan että kansliapäällikön kautta, jolloin asia voi muuttua toisenlaiseksi erityisavustajan viestimänä kuin kansliapäällikön viestimänä. Kansliapäällikön mukaan nämä tilanteet voitaisiin välttää, jos aina muistettaisiin pitää kaikki osapuolet tietoisina.⁹⁴

Eräs toimialajohtaja nosti esiin sen, että avustajien rooli ja heidän vaikutusvaltansa ei ole kovin läpinäkyvää. Kun toimijat tunnistavat, miten kukin avustaja toimii, tähän avustajaan vaikuttamalla voidaan vaikuttaa myös päätökseen. Kyseinen toimialajohtaja epäileekin, onko tämä ministeriöistä omaksuttu malli soveltuva kuntaorganisaatioon. Toinen toimialajohtaja kertoo arvioivansa, mihin apulaispormestarin erityisavustajan on korrektia osallistua, jotta valmistelu ja päätöksenteko eivät mene sekaisin. Pormestarin erityisavustajien kanssa taas on oltava tarkkana, jotta pysyy perillä siitä, mitä asioita erityisavustaja pormestarille valmistelee, ettei käy niin, että toimialan asioita valmistellaan toimialajohtajan tietämättä.⁹⁵

Erityisavustajien lisäksi toinen uusi ilmiö kaupungin johtamisen tukena ovat yhteisjohtajat. Heitä on kaksi. Heistä ensimmäinen aloitti työnsä 1.11.2017 ja toinen

⁹⁰ Erään toimialajohtajan haastattelu ja sähköpostitse saatu täydennys kansliapäälliköltä 12.11.2019.

⁹¹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11.2019 saadut tiedot.

⁹² Kaupunginhallituksen päätös 12.6.2017.

⁹³ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11.2019 saadut tiedot.

⁹⁴ Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

⁹⁵ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

1.2.2018.⁹⁶ He ovat suoraan kansliapäällikön alaisia, mutta toimialajohtajat mieltävät heidän kuuluvan pormestarin esikuntaan. Pormestari kuitenkin korosti, että yhteysjohtajan tehtävä ei ole sidoksissa pormestarin tehtävään samalla tavoin kuin erityisavustajan tehtävä. Yhteysjohtajalla on myös omat pormestarista riippumattomat tehtävät.⁹⁷

Ensimmäisenä aloitti yhteysjohtaja, jonka toimenkuva alun perin liittyi erityisesti kaupunkistrategian tavoitteeseen monipuolisen ja kansainvälisesti vetovoimaisen kulttuuri-, urheilu- ja tapahtumakaupungin kehittämisestä.⁹⁸ Hän toimii johtoryhmän sihteerinä ja eräiden koordinaatioryhmien sihteerinä, joten hänen roolinsa on näkyvä toimialoille.⁹⁹ Erityisesti kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalle hän näyttäytyy pormestarin jatkeena siinä mielessä, että yhteysjohtajalta voidaan kysyä pormestarin kautta yhteysjohtajan kautta pormestariin saa yhteyden nopeasti, koska hän liikkuu paljon pormestarin mukana, myös ulkomailla.¹⁰⁰

Yhteysjohtajista toinen vastaa edunvalvonnan kehittämisestä ja hänen toimenkuvansa kuuluu myös kaupunkipolitiikkaan sekä yhteistyön edistämiseen valtion ja kaupunkiseutujen kanssa liittyviä tehtäviä.¹⁰¹ Hänen roolinsa on näyttäytynyt merkittävänä sosiaali- ja terveystoimialalle valtakunnallisen sote-uudistuksen valmisteluun liittyvissä asioissa. Hän on koordinoinut sellaisia asioita, joissa sekä toimialan että pormestarin pitää olla mukana.¹⁰²

Pormestareiden apuna ovat myös kaupunginsihteerit. Heidän rooliaan ei arvioinnissa varsinaisesti käsitelty, mutta hallintojohtajien haastattelussa erään toimialan hallintojohtaja nosti esiin, että heidän toimialallaan toimiva kaupunginsihteerit ei ole sisäistänyt sitä, että apulaispormestari tekee poliittista työtä ja siten kaupunginsihteerin oman työnkuva on sekoittunut puhtaasti virkamiestyöstä kohti poliittista työtä.¹⁰³

Kaiken kaikkiaan toimijoiden määrä on kasvanut pormestarimallin myötä. Kaupungin johtamisjärjestelmä ei enää noudata linjaorganisaation periaatteita, vaan viestejä tulee monista eri lähteistä. Toimialalle tulevien toimeksiantojen määrä on kasvanut. Samalla toimialajohtajat kokevat, että pormestarimalli on tuonut ohjaamiseen hajanaisuutta ja epäselvyyttä siitä, kuka ohjaa mitään asiaa. Pormestarilta tai apulaispormestarilta voi tulla nopeastikin ohjausta ohi toimielinten. Yksi toimialajohtaja oli erityisen huolissaan siitä, että toimialan toiminnan on oltava pitkäjänteistä eikä se voi

⁹⁶ <http://helmi.hel.fi/Uutiset/Sivut/Helsinki-saa-yhteysjohtajan.aspx> ja <http://helmi.hel.fi/Uutiset/Sivut/Helsingille-edunvalvontaa-vahvistava-yhteysjohtaja.aspx> Luettu 9.10.2019.

⁹⁷ Pormestarin kommentit muistiolounnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

⁹⁸ <http://helmi.hel.fi/Uutiset/Sivut/Helsinki-saa-yhteysjohtajan.aspx> Luettu 9.10.2019.

⁹⁹ Pormestarin kommentit muistiolounnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

¹⁰⁰ Toimialajohtajien haastattelu 11.–29.9.2019. Toimialajohtajalta saatu täsmennys 6.1.2020.

¹⁰¹ <http://helmi.hel.fi/Uutiset/Sivut/Helsingille-edunvalvontaa-vahvistava-yhteysjohtaja.aspx> Luettu 9.10.2019.

¹⁰² Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtajan haastattelu 12.9.2019.

¹⁰³ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

muuttua neljän vuoden välein sen mukaan, kuka on pormestarina tai apulaispormestarina.¹⁰⁴

Ohjaamisen hajanaisuus tuli esiin myös Hankenin väliraportissa, jonka mukaan uudessa kokonaisuudessa toimialoja ohjaa aikaisempaa useampi toimijaryhmä ja toimialat saavat aikaisempaa enemmän ohjaussignaaleja eri puolilta organisaatiota. Ohjausta toimialoille tuottavat pormestari, pormestarin esikunta, apulaispormestari, kanslia ja lautakunnat. Virtaharjun ja Sorsan mukaan tilanne muodostuu ongelmalliseksi, kun eri ohjausmekanismit tuottavat ristiriitaisia signaaleja. Tutkijat esittävät väliraportissaan esimerkkejä tällaisista tilanteista kaupunkiympäristön sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialoilta.¹⁰⁵

Strategiapäällikön näkemyksen mukaan Hankenin väliraportissa kuvattua kokeusta ohjaussignaalien hajanaisuudesta selittää myös se, että pormestari on perustanut erilaisia ohjausryhmiä, joiden sihteerinä toimii yhteysjohtaja. Ohjaussignaaleja tulee toimialoille ohjausryhmien kautta yhteysjohtajalta, mikä on toimialoille uusi tilanne ja voi aiheuttaa ristiriitaisia näkemyksiä ja jännitteitä.¹⁰⁶

Haastatteluissa käsiteltiin myös sitä, onko pormestareiden toimialalle antama ohjaus läpinäkyvää. Toimialajohtajien mukaan tilanne on vaihteleva. Ohjaus on selkeää silloin, kun toimialajohtaja keskustelee kahden kesken pormestarin kanssa tai pormestari vetää yhteen johtoryhmän keskustelun kaupungin johtoryhmässä. Läpinäkymättömyyttä tuo erään toimialajohtajan ohjohtamiseksi kuvaama tilanne, jossa toimialajohtaja ei aina ole tietoinen siitä, mitä ohjaussignaaleja apulaispormestari tai pormestari on antanut hänen toimialalleen. Toinen tilanne, jossa ohjaus ei ole läpinäkyvää, on se, että asioista on keskusteltu kaupungin johtoryhmässä, mutta lopullinen kanta tulee tietoon myöhemmin eikä toimialajohtaja silloin tiedä, mihin kanta perustui. Erään toimialajohtajan mukaan jää välillä epäselväksi, missä lopulliset linjaukset tehdään ja enemmistön aiemmin kannattama kanta saattaa muuttua.¹⁰⁷

Ennen johtamisjärjestelmä uudistusta virastot kävivät talousarvioneuvottelut rahoitusjohtajan kanssa. Nykymallissa pormestari on mukana talousarvioneuvottelussa. Erään toimialajohtajan mukaan toimialoille ei ole selkeää, miten pormestari ja rahoitusjohtaja jatkavat taloussuunnittelun prosessia sen jälkeen, kun keskustelut toimialan kanssa on käyty. Toimialan suuntaan ei ole läpinäkyvää, miten lopputulemiin päädytään. Apulaispormestari ei osallistu virallisesti taloussuunnitteluprosessiin, mutta käy epävirallisia keskusteluja.¹⁰⁸ Pormestarin mukaan talousarvioprosessin läpinäkymättömyys on tiedossa ja prosessissa on muitakin haasteita, joita on lähdetty

¹⁰⁴ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹⁰⁵ Virtaharju & Sorsa 2019, 1–2.

¹⁰⁶ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019.

¹⁰⁷ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹⁰⁸ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ratkomaan leanauksen¹⁰⁹ avulla. Talousarviossa jaetaan määrärahat vain toimialojen tasolla, jolloin valtuustolla ei ole päätösvaltaa määrärahojen tarkempaan kohdentamiseen.¹¹⁰

KPMG:n kyselyssä luottamushenkilöitä pyydettiin ottamaan kantaa siihen, onko johtamisuudistus parantanut päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Keväällä 2019 eri mieltä väittämästä oli 40 prosenttia luottamushenkilöistä. Samanmielisiä oli lähes yhtä paljon, 36 prosenttia. Vastausten kahtiajako voi liittyä siihen, että pormestaristossa on edustajat vain kolmesta suurimmasta puolueesta.¹¹¹

2.4 Onko kanslian ja toimialojen välinen työnjako selkeä?

2.4.1 Kyselytutkimuksen perusteella työnjaon selkeydessä on ongelmia

KPMG:n loppuraportin mukaan 61,9 prosenttia ylimmän johdon ja palvelukokonaisuuksien johdon edustajista oli eri mieltä väittämästä ”Toimialani ja kaupunginkanslian välinen työnjako on selkeä”. Kaikkien esimiesten joukossa erimielisiä oli 42,8 prosenttia.¹¹² Kanslian rooli, toiminta ja tehtävät oli myös yksi teemoista, joka oli vuoden aikana kehittynyt ”liian paljon ei-toivottuun tai haasteelliseen suuntaan”. Avointen vastausten ja haastattelujen perusteella kanslian roolin toivottiin siirtyvän pois valvonnasta ja ohjeistamisesta kohti enemmän palvelua ja jalkautumista toimialoihin. Toiveena esitettiin myös ”kansliasta yhteiset strategiset linjaukset, joita toteutetaan toimialat edellä ja kanslian tukemana”.

Esimiehille esitettiin KPMG:n kyselyssä myös väite ”Toimialani ja kaupunginkanslian välinen työnjako on parantunut”. Kevään 2018 kyselyssä 29,1 prosenttia oli eri mieltä, ja kevään 2019 kyselyssä eri mieltä olevien osuus oli kasvanut 34,4 prosenttiin. Toisaalta, kun neutraalien vastausten osuus oli pienentynyt, myös samaa mieltä olevien osuus oli kasvanut 13,5 prosentista 16,2 prosenttiin. Selvästi useammin työnjaon koettiin kuitenkin kehittyneen huonompaan suuntaan.

2.4.2 Toimialajohtajat kokevat kanslian siiloutuneeksi

Toimialajohtajilta kysyttiin arviointia varten toteutetuissa haastatteluissa syyskuussa 2019, onko kanslian taholta toimialaan kohdistuva ohjaus muuttunut johtamisjärjestelmäuudistuksen myötä ja onko johtamisjärjestelmäuudistus muuttanut toimialaa koskevia kaupunkiyhteisiä prosesseja. Toimialajohtajia pyydettiin myös kommentoimaan KPMG:n loppuraporttia, jonka mukaan kyselyyn vastanneista esimiehistä 42,8 prosenttia oli eri mieltä väittämästä ”toimialani ja kanslian välinen työnjako on selkeä”

¹⁰⁹ Lean-ajattelu on johtamisfilosofia, jonka avulla pyritään parantamaan asiakastytyvyyttä, parantamaan laatua, pienentämään toiminnan kustannuksia ja lyhentämään tuotannon läpimenoaikoja. Lean pyrkii siihen, että oikea määrä oikeanlaatuisia oikeita asioita saadaan oikeaan aikaan ja oikeaan paikkaan ja oikean laatuksena. <https://fi.wikipedia.org/wiki/Lean> Luettu 3.2.2020.

¹¹⁰ Pormestarin kommentit muistiolounnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

¹¹¹ KPMG 2019, 27.

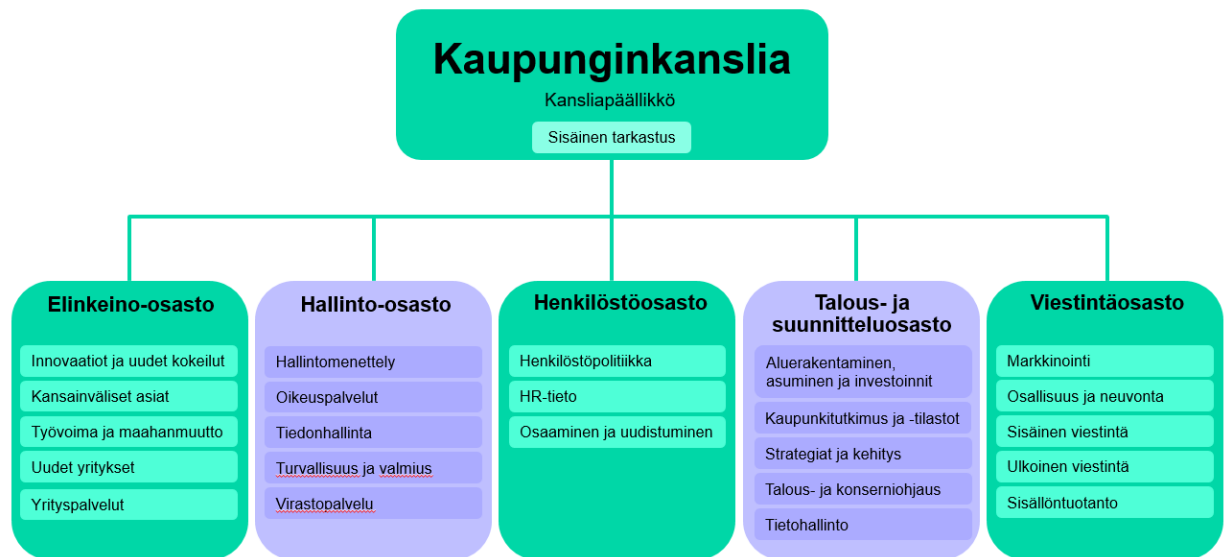
¹¹² KPMG 2019, 16.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ja ylimmästä johdosta ja palvelukokonaisuuksien johdosta peräti 61,9 prosenttia oli eri mieltä. Alla on käsitelty näihin kysymyksiin annettuja vastauksia yhdessä.

Haastatteluajankohtana kaupunginkansliassa oli viisi osastoa (kuvio 5). Vuoden 2020 alusta aloitti uusi strategiaosasto, joka huolehtii kaupungin strategisesta kehittämisestä ja strategisesti keskeisten asiakokonaisuuksien ja hankkeiden koordinoinnista, digitalisaation ja tietohallinnon ohjauksesta, tilasto- ja tutkimustoiminnasta sekä kansainvälisistä asioista.¹¹³



Kuvio 5 Kaupunginkanslian organisaatio syysyllä 2019.

Neljän toimialajohtajan vastauksista kolmen vastaukset olivat samansuuntaisia ja sisälsivät melko paljon kriittisiä näkemyksiä kanslian toiminnasta. Yksi vastaajista ei nähnyt kanslian ja toimialan työnjaossa epäselvyyttä eikä tuonut esiin muita kriittisiä näkemyksiä kuin sen, että nimike- ja palkkalausunnnot saattavat viivästyttää kuukausilla asioiden etenemistä.¹¹⁴

Eniten kritiikkiä toimialajohtajilta tuli siitä, että kanslia ei näyttäydä toimialojen suuntaan yhtenäisenä, vaan osastojako näkyy kanslian toiminnassa voimakkaasti. Ero korostuu verrattuna toimialoihin, joissa hallinto- ja tukipalvelut on koottu yhden johtajan alaisuuteen. Kahden toimialajohtajan mukaan omalla toimialalla on päästy siihen suuntaan, että asioita tarkastellaan kokonaisuutena, mutta kansliassa hallinto- ja tukipalvelut ovat edelleen siiloutuneet. Kolmas toimialajohtaja kuvasi kanslian siiloutumista siten, että toimialan suuntaan näyttää siltä, että kansliassa ei sisäisesti keskustella osastojen välillä eikä välttämättä osastojen sisälläkään. Hänen mukaansa ohjauksesta on tullut johtamisjärjestelmä uudistuksen jälkeen sekavampaa, kun ohjaus

¹¹³ <http://helmi.hel.fi/Kanslia/osastot/strategiaosasto/Sivut/default.aspx> Luettu 24.1.2020.

¹¹⁴ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

vaihtelee riippuen siitä, mikä kanslian osasto, yksikkö tai jopa henkilö on kyseessä. Hänen kokemuksensa mukaan ohjaus oli aiemmin vakaampaa tai selkeämpää. Toinen toimialajohtaja kuvasi tilannetta siten, että toimialan suuntaan ei ole olemassa yhtä kansliaa, vaan kaikki osastot toimivat eri logiikalla. Hänen kokemuksensa on, että kanslian osastopäälliköt itse päättävät, onko osastolla kontrollirooli vai palvelurooli. Toinen toimialajohtaja kuvasi näitä rooleja siten, että vielä haetaan tasapainoa sille, onko kanslian rooli olla yhtenäisyyden varmistaja ja valvoja vai mahdollistaja ja toimialojen toimintaa tukeva. Hänen mukaansa osastojen välillä on eroja siinä, kuinka yksityiskohtaisesti ne haluavat ohjata.¹¹⁵

Eräs toimialajohtaja toi esiin, että toimialan suuntaan vaikuttaa siltä, että kansliassa on epäselvää, kuka johtaa mitään. Kahden toimialajohtajan mukaan prosesseja ei ole vielä kuvattu niin selkeästi, että tiedettäisiin aina, kuka tekee mitä. Kolmannen toimialajohtajan viesti oli se, että toimialan näkökulmasta olisi helpompaa, jos kanslia toimisi sisäisesti yhtenä kokonaisuutena ja koordinoisi asioita sisäisesti.¹¹⁶ Kansliapäällikön haastattelussa kävi ilmi, että tähän ongelmaan on jo lähdetty hakemaan ratkaisua syksyllä 2019 nostamalla sisäisen koordinaation painoarvoa kanslian johtoryhmätyöskentelyssä. Kanslian johtoryhmässä on alettu käyttää enemmän aikaa sen pohtimiseen, miten eri osastot koordinoivat toimintaansa ja minkälaisia viestejä kansliasta lähtee.¹¹⁷

Pormestari on omalta osaltaan pyrkinyt vaikuttamaan parempaan koordinaatioon esimerkiksi perustamalla kaupungin johtoryhmän ja strategiaosaston sekä palkkaamalla uusia johtajia kaupunginkansliaan.¹¹⁸

Toimialajohtajien kanssa käydyissä keskusteluissa nousi haasteena esiin toimialan autonomian ja kanslian ohjauksen välinen suhde.¹¹⁹ Tämä ei välttämättä ole kytkökissä uuteen johtamisjärjestelmään eikä toimialamalliin, vaan on ikuisuuskysymys. Toimialoilla oli kuitenkin ilmeisesti toiveena, että ne saisivat enemmän autonomiaa kuin virastomallissa virastoilla oli.

Toimialajohtajien haastatteluissa ongelmaksi nähtiin se, että kanslia ohjaa yksityiskohtaisesti joissakin asioissa, erityisesti henkilöstöhallinnon asioissa. Täyttölupamennettelystä luopuminen on lisännyt toimialojen autonomiaa, mutta nimike- ja palkkauslausunto edelleen vaaditaan. Tämä koetaan turhana byrokratiana, joka viivästyttää asioiden etenemistä. Toinen toimialajohtajien antama esimerkki liian pitkäkestoista henkilöstöhallinnon prosesseista oli tehtävän vaativuuden arviointiprosessi. Toimialan näkökulmasta käy niin, että kun valmistelu siirtyy kansliaan, siellä aloitetaan

¹¹⁵ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹¹⁶ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹¹⁷ Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

¹¹⁸ Pormestarin kommentit muistiolounnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

¹¹⁹ Neljästä toimialajohtajasta kolme kuvasi haasteita, yhden mukaan kanslia ei tule toimialan tontille, mutta hänkin kuvasi HR-prosessien byrokrattisuutta.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

sama valmistelu ikään kuin alusta, koska kanslia ei tunne toimialaa. Toimialajohtajan kuvauksen mukaan tähän saattaa kulua kuukausia.¹²⁰ Kaupunginkanslian näkökulmasta sekä nimike- ja palkkalausuntomenettely että tehtävien vaativuuden arvioinnin prosessi varmistavat kaupunkiyhteisten toimintatapojen noudattamisen, mikä on tärkeää palkitsemisen yhdenmukaisuuden ja tasa-arvoisuuden näkökulmasta.¹²¹

Henkilöstöasioiden ohella kanslian talousohjauksen yksiköstä koetaan tulevan ajoittain liian yksityiskohtaista ohjausta alueelle, jonka koetaan kuuluvan toimialan autonomiaan. Erään toimialajohtajan mukaan kanslia saattaa kommentoida taloussuunnitteluprosessin yhteydessä erittäin yksityiskohtaisia palvelustrategisia asioita. Hänen mukaansa talous- ja suunnitteluosaston kanssa haetaankin tasapainoa, mihin asioihin kanslia osallistuu ja mihin ei. Ongelmallista on myös se, että ei ole ennustettavaa, mihin asioihin kanslian kiinnostus kohdistuu ja milloin asioita valmistellaan yhdessä ja milloin toimiala voi itse pohtia asiaa. Toinen toimialajohtaja kuvasi tasapainoilua siten, että toimialan näkökulmasta tavoitteet ohjaavat toimintaa kun taas kanslian talousohjauksella on taipumus ottaa kantaa siihen, että yksikkökustannuksia pitää alentaa tai että henkilöstömäärä ei saa kasvaa. Toimiala toivoisi, että talousarvio ja sen tavoitteet riittäisivät ohjaamaan ilman, että kanslia ottaa kantaa esimerkiksi siihen, miten suurella henkilöstöllä toimiala pystyy saavuttamaan tavoitteensa. Eräs toimialajohtaja koki keskustelun talous- ja suunnitteluosaston kanssa olevan usein vastakkainasettelua, jossa ei tunnu siltä, että oltaisiin samalla puolella.¹²²

Talouteen ja henkilöstöasioihin liittyvän ajoittain yksityiskohtaisen ohjauksen lisäksi toimialajohtajat nostivat erityiseksi ongelmaksi esiin sen, että kanslian talousohjauksesta ja henkilöstöhallinnon ohjauksesta tulevat viestit voivat olla keskenään ristiriitaisia. Erään toimialajohtajan mukaan tämä ei ole uusi piirre eikä liity johtamisjärjestelmä uudistukseen. Myös ennen uudistusta HR-osasto ja talous- ja suunnitteluosasto ovat olleet eri linjoilla palkitsemisperiaatteista, mikä on joskus johtanut ristiriitaisiin ohjaussignaaleihin.¹²³

Kuluvalla strategiakaudella erityisiä haasteita on tuottanut kunnianhimoinen kaupunkistrategia, josta tulee toimialoille uusia tehtäviä, jotka tuovat kustannuksia ilman, että tehtäviin on varattu rahoitusta. Pormestari, apulaispormestari tai kanslia viestivät strategian toteuttamisen tärkeydestä kun samaan aikaan kanslian talous- ja suunnitteluosasto painottaa sitä, että toimialan on pysyttävä budjetissa ja yksikköhinnoissa. Toimialan suuntaan on epäselvää, kuka johtaa mitäkin asiaa kansliassa, pormestari, kansliapäällikkö vai rahoitusjohtaja. Toimiala kokee ristipaineita, kun rahoitusjohtajan suunnasta tulee viesti, että kustannukset eivät saa kasvaa, mutta muilta tahoilta pai-

¹²⁰ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹²¹ Ks. Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2018, 29-32.

¹²² Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹²³ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

notetaan uusien tehtävien tärkeyttä. Lisäksi toimialoilla on kokemusta siitä, että säästöjä on koetettu hakea esimerkiksi toimipisteitä vähentämällä, mutta tämänkaltaiset päätökset eivät mene läpi lautakunnassa.¹²⁴

Virtaharju ja Sorsa esittävät mielenkiintoisen havainnon etnografisen tutkimuksen väliraportissaan. He toteavat, että kaupungin toimintamalli on paradoksaalisella tavalla erilainen kuin yksityisellä sektorilla toimivien yritysten toimintatapa. Yksityisellä sektorilla karsitaan kehittämistoiminnasta, kun törmätään tilanteeseen, jossa on pulaa ajasta, rahasta tai tekijöistä. Helsingin kaupunki sen sijaan näyttää toimivan niin, että talouden kevennysmahdollisuuksia etsitään ensisijaisesti perusprosesseista kehittämistoiminnan sijaan.¹²⁵

Kansliapäällikön näkemyksen mukaan toimialoilla pitää olla kyky priorisoida teke mistä poliittisen päätöksenteon määrittämiin kärkihankkeisiin ilman, että peruspalvelutuotanto vaarantuu. Tämä tapahtuu kansliapäällikön mukaan karsimalla toimialojen muita kehittämishankkeita tai muita sellaisia hankkeita, jotka eivät ole perustoimintaa tai palvelutoimintaa. Tarvitaan siis kykyä arvioida kriittisesti tehtäviä ja asioita ja tunnistaa, mitkä ovat vähemmän merkityksellisiä. Kansliapäällikkö myöntää, että pormestarin taholta tuleva toive saada aikaan nopeita tuloksia kärkihankkeissa saattaa vaatia nopeita, ja siten vaikeita muutoksia resursoinnissa.¹²⁶

Johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen myötä sovittiin tietyistä kaupunkiyhteisistä käytännöistä henkilöstöhallinnossa, ICT:ssä, viestinnässä ja taloudessa. Tämän yhteisen sopimisen nähdään olevan uudistuksen mukanaan tuoma myönteinen piirre, kun toimialat ja kanslia valmistelevat asioita yhdessä esimerkiksi yhteisissä HR-pöydissä. Lisäksi toimialoilla nähdään, että monet kaupunkiyhteiset prosessit ovat paraikaa muutoksessa. Muutosta ovat edistäneet myös uudet johtajat. Erityisesti se, miten digitalisaatiota on kaupunkiyhteisesti käsitelty, saa kiitosta toimialajohtajilta. Digitalisaatio-ohjelma nostettiin esiin esimerkkinä hyvin johdetusta kaupunkiyhteisestä hankkeesta ja hyvänä esimerkkinä siitä, miten on käyty onnistunutta vuoropuhelua siitä, mitä kannattaa tehdä kaupunkiyhteisesti ja mitkä ovat toimialan omia asioita. Yksi toimialajohtaja toi esiin sen, että laajemminkin tietohallintoyksikössä on tehty tarkoituksenmukaisia linjauksia siitä, missä ict-asioissa ja -hankinnoissa tarvitaan kaupunkiyhteisiä toimintamalleja ja missä asioissa toimialan ei tarvitse hakea valtuutusta kansliasta.¹²⁷

Digitalisaation ohella toimialajohtajat kokivat, että viestintään liittyvissä asioissa kanslian ohjausote on muuttunut parempaan suuntaan. Digitalisaatiota ja viestintää yhdistää se, että uudet johtajat aloittivat työssään syksyllä 2018. Digitalisaatiojohtaja

¹²⁴ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹²⁵ Virtaharju & Sorsa 2019, 8.

¹²⁶ Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

¹²⁷ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

oli kaupungissa kokonaan uusi pormestarin perustama tehtävä. Pormestarin aloitteesta kanslian osastojakoa uudistettiin vuonna 2018 siten, että perustettiin erillinen viestintäosasto.¹²⁸ Kanslian toimintaan ei siis välttämättä ole niinkään vaikuttanut johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistus, vaan uudet johtajat ja pormestarin päättämät painotukset.

Haastatteluajankohtana uusi henkilöstöjohtaja oli ollut vielä melko vähän aikaa tehtävässään, mutta toimialajohtajien odotukset olivat korkealla myös henkilöstöhallinnon asioiden parantumisen suhteen. Odotuksena oli, että henkilöstöosasto omaksuu strategisemman toimialoja tukevan roolin. Tämänsuuntaisia viestejä toimialajohtajat olivat saaneet keskusteluissa uuden henkilöstöjohtajan kanssa. Erään toimialajohtajan mukaan nykyisessä HR-pöytien mallissa on se asetelma, että kanslia päättää kaupungin linjan. Uuden henkilöstöjohtajan myötä on mahdollisesti tulossa malli, jossa toimialojen henkilöstöpäälliköt kuuluvat kaupungin HR-johtoryhmään, jossa päätetään yhdessä kanslian kanssa kaupungin linjasta. Erään toimialajohtajan mukaan uusi henkilöstöjohtaja on voimakkaasti viestinyt tällaisen mallin käyttöönotosta.¹²⁹

Taloussuunnitteluprosessi sai kiitosta siitä, että talousarviovalmistelua pohjustetaan yhdessä etukäteen niin että esimerkiksi väestötietojen ja yksikkökustannustietojen laskennan periaatteet katsotaan yhdessä etukäteen. Tämä muutos oli kuitenkin tapahtunut jo ennen johtamisjärjestelmä uudistusta. Uudistukseen liittyväksi muutokseksi tunnistettiin se, että yhdessä sopimisen edellytysten koetaan olevan nykyisin paremmat, kun kanslia pystyy varaamaan neuvotteluihin enemmän aikaa nyky-mallissa, jossa on neljä toimialaa verrattuna aiempaan virastomalliin.¹³⁰

Kansliapäällikön näkemyksen mukaan toimialamalliin siirtymisen yhtenä tavoitteena oli se, että keskusjohtoisen ohjauksen painoarvo vähenee ja yhdessä tekeminen ja suunnittelu lisääntyvät. Hänen arvionsa mukaan tähän suuntaan on menty, mutta ei olla vielä niin pitkällä kuin voitaisiin olla. Kansliassa on hänen mukaansa edelleen vanhan kaltaisia ohjausrooleja erityisesti talousohjauksessa ja vielä henkilöstöhallinnossakin, joka on muutoksen kohteena. Talousohjaus on toimintona sellainen, että on epärealistista ajatella, että kaupungin taloudesta vastaava yksikkö omaksuisi palveluasenteen siinä mielessä, että se suostuisi kaikkiin toimialojen määrärahatarpeisiin. Kansliapäällikön mukaan on tarpeen, että taloussuunnittelulla on kontrollifunktio. Sen sijaan tietohallinnossa ja henkilöstöasioissa kansliapäällikkö näkee kontrolliasenteen tarpeettomaksi. Henkilöstösuunnittelu perustuu kuitenkin vanhakantaiseen vakanssijatteluun niin kauan kuin uusi HR-järjestelmä otetaan käyttöön. Tietohallinnossa oli kansliapäällikön mukaan vanhassa organisaatiossa enemmänkin ohjaimattomuuden ongelma, joka on nyt korjaantunut. Tietohallintoon liittyvästä ohjauksesta on kuitenkin kansliapäällikön mukaan tullut sellaista palautetta, että annettu ja

¹²⁸ Pormestarin kommentit muistiolounnokseen 22.1.2020.

¹²⁹ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹³⁰ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ohjeita ei ole toimialoilla aina ymmärretty eli niiden selkeydessä on parantamisen varaa. Kansliapäällikön tavoitteena on, että tietohallinto ymmärretään jatkossa laajemmin kuin tukifunktiona, osana kaupungin kokonaisuuden kehittämistä.¹³¹

Kansliapäällikköä ja strategiapäällikköä pyydettiin kommentoimaan KPMG:n loppuraportin tuloksia, joiden mukaan kanslian ja toimialojen välinen työnjako koetaan epäselväksi. Kansliapäällikön mukaan hän itse on saanut palautetta henkilöstöasioista ja tietohallinnosta ja niihin liittyviä ongelmia on ratkottu.¹³² Strategiapäällikön mukaan epäselvyydet ovat useimmiten liittyen henkilöstöhallintoon sekä palkka- ja rekrytointiasioihin. Niissä ei ole hänen mukaansa välttämättä kyse epäselvyydestä, vaan tyytymättömyys kohdistuu siihen, että toimialat eivät aina saa tahtoaan läpi. Hän näkee tyytymättömyydessä oireita siitä, että toimialat eivät ole tyytyväisiä kanslian ohjausrooliin, kun kanslia tekee tiettyjä linjauksia ja päätöksiä kaupunkitasoisesti.¹³³ Myös kansliapäällikkö epäili, että kritiikissä saattaa osaksi olla kyse siitä, että toimialojen näkökulmasta työnjako on väärä, ei niinkään epäselvä.¹³⁴

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan kysyttiin, onko kanslian ja toimialojen välisessä työnjaossa jotakin parannettavaa. Kaupunginkanslian näkemyksen mukaan työnjaon selkeydestä ja johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen onnistuneisuudesta kertoo se, että kaupunginhallitus on johtamisjärjestelmän puolivälin arvioinnissa¹³⁵ tunnistanut vain Tukutorin organisaatiomallin selvittämisen asiaksi, jossa työnjako ei ole selvä.¹³⁶ Kaupunginkanslian mukaan ei siis havaittu merkittävää muutostarvetta työnjaossa kanslian ja toimialojen välillä, mutta työnjakoon liittyviä kehittämiskohteita on etsitty erityisesti hallinto- ja tukipalveluista. Kaupungin johtoryhmä käsitteli asiaa 10.6.2019 todeten, että konkreettisten prosessien parantaminen on tärkein toimenpide. Johtoryhmä totesi myös, että työnjaon haasteiden ratkaisemiseksi on löydettävä tasapaino: ratkaisu työnjaon haasteisiin ei voi olla vapauden antaminen eikä myöskään toinen ääripää.¹³⁷

Kaupunginkanslian mukaan hallinto- ja tukipalvelujen työnjakoa kanslian ja toimialojen välillä kehitetään rahoitusjohtajan, hallintojohtajien ja henkilöstöjohtajan yhteistyönä. Henkilöstöhallintoa ollaan kehittämässä laajasti ja talouden prosessien parantamista suunnitellaan. Digitaalinen johtoryhmä kanavoii ICT-kehittämistä. Viestinnässä ja hallintomenettelyissä ei ole havaittu merkittävää uutta kehittämistarvetta.¹³⁸

¹³¹ Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

¹³² Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

¹³³ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019.

¹³⁴ Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

¹³⁵ Khs 24.6. Johtamisjärjestelmän valtuustokauden puolivälin tarkastelun toimenpiteet ja Khs 7.10. Aamukouluasia: Johtamisjärjestelmän valtuustokauden puolivälin tarkastelun toimenpiteet.

¹³⁶ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä 6.11.2019 esitetty näkemys.

¹³⁷ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan saadut kirjalliset vastaukset.

¹³⁸ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan saadut kirjalliset vastaukset.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Rahoitusjohtajan mukaan epäselvyyden kokemuksessa voi olla kyse siitäkin, että toimialoilla on ollut suuri muutos, kun eri virastojen hallinnot koottiin hallinto- ja tukipalveluihin. Kansliaan heijastuu se, että toimialoilla on ollut käynnissä roolien hakeminen niiden omien hallinto- ja tukipalvelujen kanssa.¹³⁹

Toimialajohtajien arvion mukaan KPMG:n loppuraportista ilmenevää epäselvän työnjaon ongelmaa voi selittää se, että vastaajat ovat tulkinneet kanslian tarkoittavan kansliaa ja pormestarista.¹⁴⁰ Luvussa 2.3.3. kuvattu hajanainen johtamismalli voi siis heijastua myös kysymykseen kanslian ja toimialojen välisestä työnjaosta. Erään hallintojohtajan arvion mukaan työnjaon epäselvyyden kokemukseen heijastuu myös kansliapäällikön ja pormestarin välisen työnjaon epäselvyys (ks. luku 2.4.4.). Toisen hallintojohtajan mukaan työnjaon epäselvyyden kokemuksia KPMG:n kyselyssä saattaa selittää myös se, että kaikkia strategian kärkihankkeita ei johdettu siltä toimialalta, joka asiasta vastaa, vaan kaupunginkansliasta.¹⁴¹

2.4.3 Hallintojohtajat näkevät paljon kehittämistarvetta

Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelussa syvennettiin kanslian ja toimialojen välisen työnjaon teemaa.

Hallintojohtajien näkemyksen mukaan kanslian siiloutuneisuus näkyy uudessa organisaatorakenteessa aiempaa selvemmin. Kun toimialat ovat yhtenäistäneet hallinto- ja tukipalvelunsa, kanslia toimii edelleen samalla siilomaisella rakenteella toimialojen suuntaan kuin se toimi virastojenkin suuntaan. Erään hallintojohtajan mukaan toimialojen rakentamisessa oli kanslian taholta keskitettyä ohjausta, jolla pyrittiin purkamaan siiloja, mutta vastaavaa siilojen purkamista ei ole tehty kansliassa. Hän piti epäkohtana myös sitä, että toimialoilta ei ole kysytty mielipiteitä siitä, miten kanslia tulisi organisoida.¹⁴²

Hallintojohtajilla oli useita esimerkkejä osastojen välisistä ja sisäisistä ristiriitaisuuksista. Uudessa johtamisjärjestelmässä on ohjausta tukevia foorumeita henkilöstöhallinnossa, taloudessa ja viestinnässä. Foorumit perustuvat kanslian osastojakoon ja toimivat hallintojohtajien näkemyksen mukaan siilomaisesti. Erityisesti henkilöstöhallinto ja talous toimivat omissa lokeroissaan ja siten myös henkilöstösuunnittelun huomioiminen talouden ja toiminnan suunnitteluprosessissa ei toimi optimaalisesti. Konkreettisenä esimerkkinä eräs hallintojohtaja mainitsi sen, että talouden ja HR:n vuosikello on laadittu omista lähtökohdistaan eikä yhteisesti, minkä vuoksi talouden ja henkilöstöhallinnon eritahtisuus on haaste.¹⁴³

Digiasioiden ohjauksessa ristiriitaisuutta tuo se, että ohjausta tulee sekä kanslian tietohallinnosta että kaupungin digitaalisesta johtoryhmästä. Esimerkiksi valmiuteen ja

¹³⁹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä 6.11.2019 esitetty näkemys.

¹⁴⁰ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹⁴¹ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁴² Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁴³ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

turvallisuuteen liittyvät ohjeet ovat hallintojohtajien mukaan olleet ristiriidassa digitaalisen johtoryhmän viestien kanssa. Ongelmana on erään hallintojohtajan näkemyksen mukaan se, että eri tahoilla on asiasta erilaisia näkemyksiä eikä niistä ole keskusteltu riittävästi valmisteluvaiheessa. Haasteellista on ollut myös se, että digitalisaatiojohtaja on ollut irrallaan kanslian tietohallinnosta, koska hän oli suoraan kansliapäällikön alainen.¹⁴⁴ Strategiaosaston muodostamisen myötä digitalisaatiojohtaja siirtyi 1.1.2020 muun tietohallinnon kanssa strategiajohtajan alaisuuteen.¹⁴⁵

Hallintojohtajien näkemyksen mukaan toimialoja kuormittavat kanslian lähettämät kyselyt, joita ei ole koordinoitu keskenään. Toimialoilla on myös havaittu, että osallisuuden ja tasa-arvoon liittyvässä ohjauksessa kanslian osastot eivät ole tehneet yhteistyötä. Yhden hallintojohtajan mukaan kanslian hallinto-osaston sisältä on tullut ristiriitaisia viestejä, mutta ongelma on pyritty korjaamaan, kun toimiala on antanut palautetta.¹⁴⁶

Hallintojohtajien kokemuksen mukaan kansliassa ei riittävästi ymmärretä palvelutuotannon toimintaa. Kanslia on pyrkinyt lisäämään ketteryyttä ja nopeutta kaupunkistrategian mukaisesti, mutta kanslia ei ota huomioon sitä, että toimialat ovat laajoja ja vie paljon aikaa, jotta esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimialan tai kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kaikki esimiehet saavat tiedon uudesta menettelytavasta, saati että kaikki esimiehet ehdittäisiin kouluttaa jonkin uuden tietojärjestelmän käyttöön. Hallintojohtajien toiveena on, että kanslia viestisi HR-prosessiin liittyvistä toimeenpantavista asioista riittävän ajoissa ja riittävän vahvasti. Erään hallintojohtajan mukaan esimerkiksi uusi osaamisen ja suorituksen johtamisjärjestelmä Onni ja tilausjärjestelmä Kostin muuttuminen Bostiksi ovat olleet hämmentäviä, koska niistä ei ole viestitty tarpeeksi. Lisäksi kanslia olettaa, että toimialoilla on henkilöstöä, jolla on aikaa jalkauttaa toimintatapojen muutokset. Hallintojohtajien mukaan toimialojen resurssit on kuitenkin mitoitettu kanslian toimesta niin tiukaksi, että muutosten jalkauttaminen on myös resurssiongelma.¹⁴⁷

Hallintojohtajien mukaan kanslian puutteellinen ymmärrys toimialojen toiminnasta johtaa myös siihen, että kanslia antaa kaupunkiyhteisiä ohjeita ymmärtämättä, että toimialojen välillä on eroja, jotka pitäisi ottaa huomioon. Eräs hallintojohtaja korosti sitä, että kansliasta tulevien ohjeiden tulisi soveltua toimialalle ilman, että ohjeet joudutaan kirjoittamaan uusiksi soveltumaan toimialalle.¹⁴⁸

Hallintojohtajien toiveena on toimialoja palveleva kaupunginkanslia ja ajatus siitä, että kanslia valmistelee asioita yhdessä toimialojen kanssa, ei niin, että kanslia ohjaa

¹⁴⁴ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁴⁵ <http://helmi.hel.fi/Kanslia/osastot/strategiaosasto/Sivut/default.aspx> luettu 24.1.2020.

¹⁴⁶ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁴⁷ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁴⁸ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

toimialoja noudattamaan valmiiksi valmistelemaan linjauksia. Samalla toimialat toivovat enemmän autonomiaa eli että kansliassa harkittaisiin nykyistä tarkemmin, missä asioissa tarvitaan määräyksiä ja kaikkia koskevaa ohjausta ja milloin riittää se, että kanslia tukee toimialoja palveluroolissa. Eräs hallintojohtaja kuvasi toivettaan myös siten, että kanslian tulisi olla yksi toimialoista eikä asenteellisesti toimialojen yläpuolella.¹⁴⁹

Hallintojohtajien näkemyksissä kaupunginkansliaa kohtaan tuli esiin käsitys siitä, että kanslia on löysemmin resursoitu kuin toimialojen hallinto, jonka mitoituksen kaupunginkanslia määritteli. Hallintojohtajien kokemus on se, että toimialojen hallinto- ja tukipalvelujen koko ei ole tasapainoisessa suhteessa kanslian resursseihin.¹⁵⁰ Luvussa 2.7 tarkastellaan kanslian henkilöstömäärän kehitystä. Eräs hallintojohtaja kiinnitti tarkasteluun huomiota siitä näkökulmasta, että kanslian koordinoiva ja yhteensovittava työ on helpottunut, kun toimialoille on perustettu yhtenäinen hallinto, mutta kanslian henkilöstömäärä ei ole vähentynyt vastaavasti. Lisäksi osallisuusmallin käyttöönotto on tuonut kansliaan 13 uutta vakanssia, mutta toimialoille ei yhtään, vaikka hallintojohtajan mukaan toimialoilla tehdään todella paljon osallisuustyötä.¹⁵¹

Erään toimialajohtajan mukaan nykytilanteessa tiukasti mitoitettut hallinto- ja tukipalvelut on toimialalla enemmän jarruttava tekijä kuin ydintoimintaa tukeva. Toimialat käyvätkin edelleen kanslian kanssa keskusteluja hallinto- ja tukipalveluiden oikeasta mitoituksesta.¹⁵²

Vuoden 2020 tulospalkkiojärjestelmän valmistelu on yksi esimerkki kanslian toimintatavasta, johon hallintojohtajat eivät ole olleet tyytyväisiä. Hallintojohtajien kuvauksen mukaan tulospalkkiojärjestelmän uudistamista on valmisteltu kaupunginkansliassa eivätkä edes toimialojen henkilöstöpäälliköt ole olleet mukana valmistelussa. Haastatteluajankohtana oli tieto, että kaupungin johtoryhmä päättäisi tulospalkkiojärjestelmän korvaavasta uudesta järjestelmästä marraskuun lopussa. Hallintojohtajilla oli tuolloin pelko, että uusi järjestelmä ei sovi toimialoille, kun toimialojen henkilöstöhallinto ei ole ollut mukana valmistelussa. Heidän mukaansa uusi järjestelmä olisi pitänyt valmistella ajoissa ja ennakoivasti toimialojen kanssa yhdessä.¹⁵³ Lopulta kaupungin johtoryhmä päätti vuoden 2020 tulospalkkiojärjestelmästä 9.12.2019 ja järjestelmän periaatteista viestittiin toimialojen ja liikelaitosten johtajille sekä henkilöstöpäälliköille 10.12.2019. Aikataulun mukaan toimialojen tulospalkkiotavoitteiden tulee olla valmiita 31.1.2020.¹⁵⁴

¹⁴⁹ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁵⁰ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁵¹ Hallintojohtajan kommentit muistioloonnokseen 31.12.2019.

¹⁵² Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁵³ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁵⁴ HEOS 10.12.2019. Diaesitys Palkitsemisen linjaukset 2020.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Hallintojohtajien mukaan tulospalkkiojärjestelmä on vain yksi esimerkki siitä, miten kanslia valmistelee asioita keskustelematta toimialojen kanssa. Toisaalta haastattelussa tuotiin esiin positiivisena se, että ainakin puheen tasolla kansliassa on nähtävissä muutosta siihen suuntaan, että linjauksia tehdään yhdessä toimialojen kanssa.¹⁵⁵

Lisäksi hallintojohtajat kuvasivat sitä, että vaikka kaupunginkanslia pyytäisikin toimialoja mukaan HR-asioiden valmisteluun, pyyntö voi tulla niin tiukalla aikataululla, että toimialoilta ei välttämättä ehdi kukaan osallistumaan valmisteluun. Tällaisessa tapauksessa kanslia ei ole muuttanut aikataulua, vaan on johtanut valmistelun ilman toimialojen panosta. Eräällä hallintojohtajalla oli myös kokemusta siitä, että häntä ei ole informoitu uuden Onni-järjestelmän valmistelusta, mutta toimialalta on ollut mukana muutama esimies, jolloin kanslian näkemyksen mukaan toimiala on osallistettu.¹⁵⁶

Toisaalta hallintojohtajilla on positiivisia odotuksia toimintatapojen muutoksesta nimenomaan HR-prosessissa. Erään hallintojohtajan arvion mukaan HR-prosesseissa on selvästi käynnissä yhteinen prosessitarkastelu ja on syntynyt ymmärrys siitä, että kanslian ja toimialojen pitää käydä yhdessä läpi prosessin kehittämistä. Henkilöstöhallinnossa on myös käynnissä harkinta siitä, voidaanko joitakin aiemmin kaupunkitasolla päätettyjä asioita delegoida toimialoilla päätettäväksi.¹⁵⁷

Hallintojohtajien yhteishaastattelussa esitettiin useita esimerkkejä tilanteista, joissa tieto ei kulje kansliasta toimialoille eikä toisinpäin, tai tieto jää kansliassa vain yhdelle henkilölle. Esimerkiksi johdon työpöytä on ollut toimialojen tavoitteena heti uudistuksen alusta lähtien, mutta kun asia ei ole edennyt keskitetysti, osa toimialoista on lähtenyt pilotoimaan omaan käyttöönsä johdon työpöytää. Toimialan tietoon oli tullut myöhemmin sattumanvaraisesti, että kansliassa on käynnistetty johdon työpöydän valmistelu.¹⁵⁸

Erään hallintojohtajan mukaan talousarvioprosessi on näyttäytynyt poukkoilevalta. Kansliasta tulevat ohjeet ja tietopyynnöt ovat muuttuneet matkan varrella. Tiedonkullussa on ollut haasteita, kun toimialat ovat valmistelleet poliittisille päätöksentekijöille vastausta, joka viimeistellään kansliassa, toimiala ei ole saanut tietoa siitä, mitä poliittisille päätöksentekijöille on lopulta vastattu.¹⁵⁹

Hallintojohtajien näkemyksen mukaan kanslian monille osastoille on tullut uusia voimakkaita ja päteviä johtajia. Hekin kuitenkin lähtevät kehittämään asioita omasta sii-

¹⁵⁵ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁵⁶ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁵⁷ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁵⁸ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁵⁹ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

lostaan käsin tuntematta kokonaisuutta. Erään hallintojohtajan arvion mukaan kansliassa on myös liian iso osaamisero uuden strategisemman johtajan ja operatiivisella tasolla toimivan henkilöstön välillä.¹⁶⁰

Eräs toimialajohtaja kommentoi, että kansliassa ei ole täysin ymmärretty sitä, että suurta toimialaa on johdettava ja ohjattava toisella tavalla kuin pienempää kokonaisuutta eli aiempia virastoja. Tällä puolestaan on vaikutusta moniin edellä hallintojohtajien kuvaamiin haasteisiin eli ennakointiin, asioiden toteuttamiseen, ohjeiden selkeyteen ja aikataulutuksiin.¹⁶¹

2.4.4 Kansliapäällikön roolissa on täsmennettävää

Hallintosäännön mukaan kansliapäällikkö johtaa keskushallintoa ja toimii kaupunginkanslian päällikkönä. Hän on myös toimialajohtajien esimies. Kansliapäällikkö toimii kaupunginhallituksen, sen jaostojen sekä pormestarin esittelijänä. Hallintosääntöön on kirjattu myös, että kansliapäällikkö suorittaa pormestarin määräämät tehtävät.

Kansliapäällikkö itse määrittelee roolinsa kolmen tehtävän kautta:

1. Kaupunginhallituksen ja niiden jaostojen esittelijä. Kansliapäällikön mukaan esittelijätehtävien keskittäminen on merkittävä muutos aiempaan, jolloin oli viisi esittelijää eli kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat. Vaikka keskitetty malli on työläs kansliapäällikölle, hän kokee tärkeänä, että esittelyvastuu on keskitetty. Tosin elinkeinojaoston esittelytehtävät on delegoitu elinkeinojohtajalle. Pormestari voi myös ottaa esittelyoikeuden itselleen, mutta hän on käyttänyt oikeuttaan vain merkittävimpien asioiden eli strategiaan ja talousarvioon liittyvien asioiden kohdalla.
2. Kaupunginkanslian päällikkyys eli viraston johtaminen.
3. Toimialajohtajien ja liikelaitosten esimiehenä toimiminen. Tämän roolin kansliapäällikkö näkee esimiespalvelutehtäväksi eikä siihen sisälly toimialojen toiminnan ohjaamista.¹⁶²

Hallintojohtajien yhteishaastattelussa kansliapäällikön rooliin kohdistui enemmän odotuksia eli hänen toivottiin toimivan toimialojen hallintojohtajien yhteistyökumppanina. Tällä hetkellä hallintojohtajat tapaavat säännöllisesti rahoitusjohtajaa, strategiapäällikköä ja henkilöstöjohtajaa. Heidän toiveensa kuitenkin on, että myös kansliapäällikkö olisi läsnä tällä foorumilla. Hallintojohtajien näkökulmasta kansliapäällikön rooli kanslian johtamisessa ei ole kovin näkyvä. Tämä kytkeytyy edellisessä luvussa

¹⁶⁰ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁶¹ Toimialajohtajan kommentit muistioluonnokseen 8.1.2020.

¹⁶² Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

ARVIONTIMUISTIO 6.3.2020

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

käsiteltyyn kokemukseen kanslian siiloutuneisuudesta. Hallintojohtajilla on se käsitys, että kanslian osastot toimivat liian itsenäisesti eikä kansliapäälliköllä ole kokonaiskuvaa siitä, mitä hänen alaisensa itsenäiset osastot tekevät.¹⁶³

Hallintojohtajien toiveena oli ylipäätään se, että kansliapäällikkö jalkautuisi enemmän toimialoille. Lisäksi ehdotettiin, että kansliapäällikkö ja kanslian osastopäälliköt voisivat joskus tulla mukaan toimialojen johtoryhmien kokouksiin. Vuoropuhelu nähdään tärkeäksi jo senkin vuoksi, että kansliassa ymmärrettäisiin paremmin toimialojen toimintaa.¹⁶⁴

Toimialajohtajien haastatteluissa esitettiin näkemyksiä siitä, että kansliapäällikön rooli johtamisjärjestelmäkokonaisuudessa jää epäselväksi ja että kansliapäällikön rooli jää vähäiseksi suhteessa pormestariin. Pormestari ohjaa myös toimialoja, kun taas kansliapäällikkö ei ohjaa, vaikka hän on toimialajohtajien esimies.¹⁶⁵ Kansliapäällikön oman kuvauksen mukaan hän on tulkinnut esimiestehtävän tarkoittavan puhtaasti esimiespalvelutehtävää, ei ohjausvaltaa suhteessa toimialoihin.¹⁶⁶ Yhden toimialajohtajan mukaan tilannetta selkiyttäisi, jos kansliapäällikkö ei olisikaan toimialajohtajien esimies, vaan keskittyisi kanslian johtamiseen. Toinen toimialajohtaja puolestaan näki tarpeelliseksi, että pormestarin alla olisi operatiivinen johtaja, joka johtaa koko kaupunkia, kun kansliapäällikkö tällä hetkellä johtaa vain kaupunginkansliaa, eikä ole realistista, että sama henkilö johtaisi sekä koko kaupunkia että kaupunginkansliaa.¹⁶⁷

Eräs toimialajohtaja piti tarpeellisena kansliapäällikön esittelyoikeuden muuttamista siten, että kansliapäällikkö esittelisi vain useampaa toimialaa koskevat asiat, ja toimialajohtajat esittelisivät kaupunginhallitukselle omaa toimialaansa koskevat asiat. Perustelun tälle ehdotukselle hän esitti selkeyttämisen lisäksi sen, että kaupunginhallituksen kysymykset asiasta kuitenkin kääntyvät toimialajohtajille.¹⁶⁸

Niin hallintojohtajien kuin toimialajohtajienkin haastatteluista välittyy se kuva, että pormestarin ja kansliapäällikön välinen työnjako ei ole täysin selvä.¹⁶⁹ Myös kansliapäällikkö itse kokee, että työnjaossa on vielä täsmennettävää, vaikka reilun kahden vuoden aikana on käyty paljon keskustelua siitä, mikä on järkevä työnjako.¹⁷⁰ Eräs toimialajohtaja kertoi konkreettisen esimerkin siitä, miksi työnjako ei näytä kovin selkeältä. Kansliapäällikkö on toimialajohtajien esimies, joten hänen tehtävänsä on käydä toimialajohtajien kanssa tulos- ja kehityskeskustelut. Syyskuussa 2019 por-

¹⁶³ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019 ja kommentit muistioluonnokseen 3.1.2020.

¹⁶⁴ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁶⁵ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹⁶⁶ Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

¹⁶⁷ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹⁶⁸ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹⁶⁹ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019; Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁷⁰ Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

mestari päätti kuitenkin pitää uuden kierroksen tulos- ja kehityskeskusteluita ja toimialajohtajille tuli uusia tavoitteita toteutettaviksi tammikuun 2020 loppuun mennessä. Kansliapäällikkö oli mukana tapaamisissa, mutta ne käytiin pormestarin johdolla.¹⁷¹

Pormestari itse näkee, että hänen ja kansliapäällikön tehtävien osittaista päällekkäisyyttä ei voi välttää. Kummallakin on mandaatti johtaa koko kaupunkia. Pormestari johtaa poliittista valmistelua ja voi ottaa minkä tahansa kansliapäällikön esittelemän asian omaan esittelyynsä.¹⁷²

Sekä toimialajohtajat ja hallintojohtajat että pormestari ja apulaispormestarit toivat esiin tyytymättömyyttä kansliapäällikön nykyistä roolia kohtaan. Apulaispormestareiden näkemyksen mukaan kansliapäällikön rooli on haastava ja epäselvä. Erään apulaispormestarin näkemyksen mukaan näyttää siltä, että kansliapäällikkö tekee kaupunginhallituksen esityksiä, mutta ei johda toimialajohtajia eikä kansliaa. Kansliapäällikön heikko rooli mahdollistaa osaltaan sen, että pormestarille kasautuu paljon valtaa. Toinen apulaispormestari totesi, että kansliapäällikön rooliin on ladattu paljon odotuksia, mahdollisesti liikaa.¹⁷³

2.5 Onko tuottavuuden paranemiselle luotu edellytyksiä?

2.5.1 Tavoitteen tausta

Kaupunginvaltuuston 16.3.2016 hyväksymien johtamisjärjestelmän ja organisaation uudistamisen periaatteiden mukaisesti kaupungin toiminnan tuottavuuden ja kustannustehokkuuden tuli parantua. Kaupunginvaltuuston esittelyaineistossa tai johtamisen jaoston aineistossa ei kuitenkaan juurikaan avata, mistä tehokkuushyötyjen ajatellaan tulevan. Esittelyaineistossa kuitenkin todetaan, että ”palvelukokonaisuuksien määrän tulee kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen ohjauksen parantamiseksi olla merkittävästi pienempi kuin nykyisten virastojen ja liikelaitosten määrä. Tämä tavoite palvelee myös viranhaltijajohtamisen yhtenäistämistä ja tehokkuutta.”¹⁷⁴

Strategiapäällikön mukaan uudistusta suunnitellessa ajateltiin kustannustehokkuuden ja tuottavuuden paranevan, koska virastojen ja lautakuntien suuresta määrästä johtuva siiloutuminen ja rajapintaongelmat vähenisivät uudessa järjestelmässä, kun kokonaisuuksia yhdisteltäisiin suuremmiksi. Suurimpia tuottavuushyötyjä ajateltiin saatavan kaupunkiympäristön toimialalla, koska siellä oli useita virastoja ja lautakuntia. Ajateltiin, että toimialan päätösprosessit nopeutuisivat, kun lautakuntakäsittelyt vähenisivät. Strategiapäälliköllä ei ollut tietoa, olivatko kaupunkiympäristön toimialan

¹⁷¹ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹⁷² Pormestarin kommentit muistiolounnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

¹⁷³ Apulaispormestareiden tapaamiset muistiolounnoksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

¹⁷⁴ Kvsto 16.3.2016, 38.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

prosessit nopeutuneet johtamisjärjestelmämuutostuksen jälkeen, mutta hän arveli, että tästä voisi löytyä todisteita esimerkiksi liikenne- ja katusuunnittelusta, katutöistä, kaupunkisuunnittelulautakunnasta tai yleisten töiden lautakunnasta. Strategiapäällikölle ei ollut tullut palautetta, että mikään prosessi olisi hidastunut.¹⁷⁵

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla ei ajateltu juuri olevan mahdollisuuksia tuottavuushyötyihin. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla ajateltiin saatavan synergiahyötyjä opetuksen ja varhaiskasvatuksen suunnittelussa pitkällä tähtäimellä.¹⁷⁶ Strategiapäällikön näkökulmasta sosiaali- ja terveystoimialalla ei tapahtunut muutosta toiminnassa johtamisjärjestelmämuutoksessa. Toimialan omasta näkökulmasta katsottuna muutosta kuitenkin tapahtui, koska hallinto keskitettiin ja poliittinen ohjaus muuttui.¹⁷⁷

Aiemmassa järjestelmässä oli 30 virastoa, joissa jokaisessa oli oma hallinto, suunnittelu, henkilöstöhallinto ja kehittämistoiminta. Johtamisjärjestelmämuutostusta valmistellessa oli oletus, että tämä on tehotonta. Virastoissa oli näihin toimintoihin liittyviä osaamisongelmia. Tukitoimintoja tehostettiin johtamisjärjestelmämuutoksessa yhdistämällä ne toimialojen hallintoihin.¹⁷⁸

2.5.2 Hallinto- ja tukipalveluiden säästöt on saatu osin laadun kustannuksella

Kansliapäällikön mukaan ei voida sanoa, että tuottavuus olisi organisaatiomuutoksen ansiosta parantunut, koska varsinaista evidenssiä ei ole. Ei ole aikasarjoja, joiden perusteella voisi tarkastella tuottavuuden muutosta perinteisen panos-tuotos-analyysin tai muiden tunnuslukujen kautta. Tuottavuuteen vaikuttavat niin monet muutkin asiat, että analyysissä olisi vaikea erottaa organisaatiomuutoksen vaikutuksia. Kansliapäällikkö kuitenkin arveli, että jotakin taloudellista tuottavuushyötyä on saatu hallinto- ja tukipalveluiden yhtenäistämällä ja paremmalla koordinoimisella. Nämä toimenpiteet ovat sellaisia, joihin tuskin olisi ryhdytty ilman toimialamallin uudistusta.¹⁷⁹

KPMG:n johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arvioinnissa tehtyyn kyselyyn vuonna 2019 vastanneista esimiehistä noin 57 prosenttia oli samaa mieltä väittämästä ”Uudessa toimialarakenteessa on paremmat mahdollisuudet parantaa kaupungin toiminnan tuottavuutta ja kustannustehokkuutta.” Eri mieltä oli noin 19 prosenttia esimiehistä. Suuri osa esimiehistä suhtautui hyvin kriittisesti hallinnon keskittämisen hyötyihin KPMG:n kyselyissä sekä vuonna 2018 että vuonna 2019: kummallakin kerralla yli 60 prosenttia esimiehistä oli eri mieltä siitä, että keskittäminen on parantanut hallinto- ja tukipalveluiden toimintaa toimialalla.¹⁸⁰

¹⁷⁵ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019.

¹⁷⁶ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019.

¹⁷⁷ Sosiaali- ja terveystoimialan hallintojohtajan kommentit muistioluonnokseen 9.12.2019.

¹⁷⁸ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019.

¹⁷⁹ Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019.

¹⁸⁰ KPMG 2019, 49.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Toimialojen hallinto- ja tukitoiminnoille asetettiin henkilöstön tavoitemitoitukset vuonna 2018. Koska vakansseja vähennettiin, hallinnon kustannukset ovat vähentyneet. Toimialoilta on kuitenkin tullut kritiikkiä hallinto- ja tukipalvelujen heikentymisestä. Kun tätä kritiikkiä ilmeni KPMG:n johtamisuudistuksen väliarvioinnissa elokuussa 2018, perustettiin hallinto- ja tukitoimintojen kehittämisprosessi, jota johti hankintajohtaja. Erityisesti tietyistä henkilöstöhallintoon, viestintään ja tietohallintoon liittyvistä asioista löytyi parannettavaa. Ryhmän keväällä 2019 päättyneessä työssä ei strategiapäällikön näkemyksen mukaan vielä saatu riittävän konkreettisia tuloksia. Kanslia on jatkanut hallinto- ja tukitoimintojen kehittämistä syksyllä 2019 yhdessä toimialojen kanssa.¹⁸¹

Erään toimialajohtajan mukaan toimialan hallinnosta ja tukipalveluista väheni uudistuksessa merkittävä määrä henkilötyövuosia. Hänen näkemyksensä mukaan tehostamisvaraa olikin. Mutta ei ollut hyvä ratkaisu, että kanslia asetti toimialojen hallinto- ja tukitoimintojen henkilöstömitoituksen aluksi mekaanisesti sosiaali- ja terveystoimialan mitoituksen perusteella, koska esimerkiksi viestinnän ja vuorovaikutuksen haasteet ovat erilaisia eri toimialoilla. Toimialalla mitoituksen niukkuus on aiheuttanut sen, että esimiehille on siirtynyt sellaisia henkilöstöhallinnon tehtäviä, joita heidän ei ennen tarvinnut tehdä. Tällainen tehtävä on esimerkiksi työsopimusten tekeminen. Toimialajohtaja epäili, onko järkevää, että näitä töitä opettelee esimies tehdäkseen niitä muutaman kerran vuodessa, kun kokopäivätoimisesti henkilöstöhallinnon töitä tekevä henkilö hallinto- ja tukipalveluissa voisi hoitaa niitä tehokkaammin. Toimialan esimiehet ovat kritisoineet hallinnollisten tehtävien lisääntymistä. Sama tilanne on myös toisella toimialalla kyseisen toimialan hallintojohtajan mukaan.¹⁸²

2.5.3 Tuottavuuskehityksestä on vaikea löytää yhteys uudistukseen

Kaksi toimialajohtajaa totesi, että tuottavuuden kehityksessä kyseisillä toimialoilla on vaikea löytää suoraa yhteyttä johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistukseen. Kolme toimialajohtajaa näki kuitenkin uudistuksen aikaansaaneen tuottavuushyötyjä erityisesti it-hankinnoissa, yksi kaikissa hankinnoissa. Eräs toimialajohtaja antoi muutaman konkreettisen esimerkin toimialan toiminnan tehostumisesta, jota tuskin olisi johtajan mukaan tapahtunut ilman johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen seurauksena tapahtunutta digitalisaation johtamisen kehitystä. Osa kyseisellä toimialalla tehdyistä digitalisaatioon liittyvistä uudistuksista olisi tosin toteutettu ilmeisesti johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistusta.¹⁸³

Erään toimialajohtajan mukaan virastojen yhdistyminen toimialaksi on helpottanut ja tehostanut toimialan tilasuunnittelua, koska pyritään yhteiseen tilankäyttöön. Tämä on kasvattanut tilatehokkuutta, mikä on lisännyt kustannustehokkuutta. Toisaalta ti-

¹⁸¹ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019; Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁸² Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019; Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁸³ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

loihin liittyvä yhteistyö kaupunkiympäristön toimialan kanssa on toiminut johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen jälkeen tehottomammin kuin aikaisemmin ja toimiala kaipaisi toimialarajat ylittävän tilaprosessin selkiyttämiseen kanslian ohjausta, ohjeistusta ja koordinaatiota.¹⁸⁴

Yhden toimialajohtajan mukaan johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistus on aikaansaanut tuottavuushyötyjä myös toimialan tarvitseman lainopillisen avun hankinnassa. Erään toisen toimialan hallintojohtajan mukaan taas oikeuspalvelujen rooli toimialojen tukijana on jäänyt heikoksi.¹⁸⁵

Eräs toimialajohtaja pohti kaupunkiyhteisten hankkeiden mahdollisia riskejä tuottavuudelle. Hänen mukaansa on ollut hyvä asia, että kaupunkiyhteinen tekeminen on lisääntynyt eikä hän väittänyt, että esimerkiksi kärkihankkeet olisivat heikentäneet tuottavuutta, koska tähän mennessä ne ovat olleet hyvin johdettuja ja koordinoituja. Hankkeet kuitenkin toteutetaan olemassa olevalla resurssilla eikä erillisellä hankerahoituksella, missä toimialajohtajan mukaan on riskinä, että ainakin hetkellisesti tuottavuutta heikentävää massiivista ”hankepöhinää” syntyy olemassa olevan toiminnan päälle. Kaupunkiyhteisen toiminnan ei pitäisi olla itsetarkoituksellista, vaan sen pitäisi perustua esimerkiksi toimialarajat ylittäviin palveluketjuihin ja pidemmällä aikavälillä tuottaa lisäarvoa.¹⁸⁶

2.6 Onko koettu byrokratia vähentynyt?

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 27.9.2017 kaupunkistrategian vuosille 2017–2021. Strategiassa todetaan, että ”Helsinki nopeuttaa omaa päätöksenteko-, ennakointi- ja reagointikykyään ja pyrkii hallittuun rytminmuutokseen omassa tekemisessään. Päätöksentekomalleja ja palveluprosesseja tehostetaan ja byrokratiaa kevennetään.” Strategian kirjauksen aikaan johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistus oli teknisesti jo tapahtunut (1.6.2017 alkaen), joten kirjaus ei ole suoraan kytköksissä uudistusten tavoitteisiin, mutta on niiden kanssa samansuuntainen.

2.6.1 Byrokratiaa ei ole määritelty

Vähennettävän byrokratian käsitettä ei kaupunkistrategiassa ole tarkemmin avattu. Haastateltujen viranhaltijoiden mukaan heillekään ei ole selvää, mitä byrokratialla on kaupunkistrategian yhteydessä tarkoitettu.¹⁸⁷ Strategiapäällikön mukaan ei ole selkeästi artikuloitu, mitä byrokratian vähentämiseksi tulisi tehdä.¹⁸⁸ Byrokratian merkitystä on siis tässä yhteydessä haettava sen yleisistä määritelmistä, puhekielisistä merkityksistä ja kaupunkistrategiaa toteuttavien viranhaltijoiden käsityksistä.

¹⁸⁴ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹⁸⁵ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019 ja Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

¹⁸⁶ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019.

¹⁸⁷ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019

¹⁸⁸ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Tieteellisessä kirjallisuudessa byrokratian alkuperäinen merkitys on johdettavissa Max Weberin määrittelemästä byrokratiateorian ideaalimallista, jonka mukaan kehittynyt byokraattinen hallinta on rationaalisin ja tehokkain hallinnon muoto.¹⁸⁹ Byrokratian ideaalimallin erityisominaisuuksiksi luetaan muun muassa täsmällisyys, nopeus, selkeys, tietoisuus menneestä kehityksestä, jatkuvuus, harkintavalta, yhtenäisyys, tiukka alistuneisuus ja kitkatekijöiden sekä materiaali- ja henkilökustannusten vähentyminen.¹⁹⁰ Byrokratia on Weberin mukaan rationaalista hallintaa, joka perustuu säädettyjen lakien noudattamiselle toisin kuin traditionaalinen tai karismaattinen hallinta. Suomen julkinen hallinto on nykyään suurilta osin organisoitunut Weberin byrokratiamallin mukaisesti.¹⁹¹

Byrokratian puhekielinen merkitys puolestaan voi liittyä Mertonin tunnistamiin byrokratian ei-toivottuihin ominaisuuksiin, byrokratian dysfunktioihin.¹⁹² Nämä dysfunktiot ovat byrokratian ennakoimattomia seurauksia.¹⁹³ Alun perin välineiksi tarkoitettujen tavoitteiksi muuttuneiden sääntöjen tiukka noudattaminen ei mahdollista muuttuviin olosuhteisiin tai asioiden erityispiirteisiin sopeutumista, jolloin säännöt muuttuvat rationaalisen toiminnan esteiksi ja häiritsevät organisaation tavoitteiden saavuttamista.¹⁹⁴

Byrokratialla on nyky-yhteiskunnassa negatiivinen leima. Arkikielessä byrokratiasta puhuttaessa tarkoitetaan byokraattisuutta ja sen haitat ja häiriötekijät koetaan arjessa sen hyötyjä suuremmiksi. Byrokratiasta käytetään ilmaisuja paperisota, tiukat käytännöt, kankeus ja hitaus ja se voidaan ymmärtää huonona hallintona.¹⁹⁵

Historiallisesti byrokratiat ovat toimineet tavalla, jolla on yhteiskuntaa tasapainottava vaikutus ja niiden yhtenä tehtävänä on ollut tasoittaa ja hidastaa yhteiskunnallisia muutoksia. Kaupunkien tapauksessa byrokratia on varmistanut, että kaupunkia ohjataan ja sen tulevaisuutta suunnitellaan vastuullisesti, jotta kaupunki kehittyisi hyvänä pidettyyn suuntaan, eikä kehitys tapahtuisi vain itsestään tai automaattisesti. Moderniin johtajuuspuheeseen liittyvä ajatus toiminnan nopeudesta, yhteiskunnalliseen muutostahtiin adaptoitumisesta ja korkean epävarmuuden ympäristössä toimi-

¹⁸⁹ Kujala 2019, 6 viitaten teokseen Weber (1978a). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, 1. Vol. 1. Berkley: University of California Press. Sivu 223.

¹⁹⁰ Kujala 2019, 6, viitaten teokseen Weber (1978b). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, 2. Vol. 2. Berkley: University Press. Sivu 937.

¹⁹¹ Kujala 2019, 8, viitaten teokseen Tiihonen & Ylikangas (1992). *Virka, Valta, Kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys*. Helsinki: Valtion painatuskeskus. Sivu 238.

¹⁹² Kujala 2019, 13 ja Kujala 2019, 9-10 viitaten teokseen Merton (1968). *Social Theory and Social Structure*. (Enl. ed.). New York: The New Press. Sivut 251, 253-254, 258.

¹⁹³ Kujala 2019, 9, viitaten teokseen Merton (1968). *Social Theory and Social Structure*. (enl. ed.). New York: The New Press. Sivut 253-254.

¹⁹⁴ Kujala 2019, 9 viitaten teokseen Merton (1968). *Social Theory and Social Structure*. (Enl. ed.). New York: The New Press. Sivut 253-254.

¹⁹⁵ Kujala 2019, 6 ja Kujala 2019, 6 viitaten teokseen Salmi (2003). *Ylhäältä annettu todellisuus: Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Sivu 97.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

misesta ei vastaa julkisen sektorin organisaatioilta odotettavaa tasapuolista, harkitsevaa ja kaikki sidosryhmät huomioivaa kompromissijohtamista. Kaupungin täytyy maailman muutokseen reagoinnin lisäksi olla tekemässä tätä muutosta. Haasteena kaupungin muutosjohtamisessa on näiden kulttuurien tasapainottaminen ja niiden vahvuuksien hyödyntäminen.¹⁹⁶

Kaupungin virkamiesjohdossa byrokratia nähdään kahdella tavalla. Toisaalta byrokratia on lähtökohtaisesti hyvä asia ja tuo hallintoon luotettavuutta, läpinäkyvyyttä, johdonmukaisuutta, yhdenvertaisuutta ja suunnitelmallisuutta.¹⁹⁷ Byrokratian nähdään kohtelevan ihmisiä sovittujen sääntöjen mukaisesti ja reilusti.¹⁹⁸ Byrokratia nähdään myös välttämättömänä suuren organisaation kerroksellisuuden vuoksi, sillä yhdellä esimiehellä ei voi olla esimerkiksi sataa suoraa alaista.¹⁹⁹ Toisaalta taas byrokratia voidaan käsittää harmautena, kankeutena, hitautena, liian yksityiskohtaisina ohjeina ja monien eri tahojen kanssa toimimisena.²⁰⁰

2.6.2 Koetussa byrokratiassa ei ole havaittavissa selkeää vähenemistä

KPMG:n selvityksessä kysyttiin luottamushenkilöiden näkemystä siihen, onko uusi johtamisjärjestelmä keventänyt byrokratiata Helsingissä. Kevään 2019 kyselyssä 40 prosenttia luottamushenkilöistä oli sitä mieltä, että näin on tapahtunut. Vastajista 30 prosenttia oli päinvastaista mieltä, 14 prosenttia suhtautui neutraalisti ja 16 prosenttia ei osannut sanoa.²⁰¹ Hankenin etnografisen tutkimuksen väliraportissa huomauteaan, että ”hallinnon keventäminen on tarkoittanut pääsääntöisesti hallintohenkilökunnan määrän vähentämistä, ei niinkään hallintotehtävien poistamista. Tämä tarkoittaa, että organisaatiossa tehdään edelleen suhteellisen sama määrä ’byrokraattista työtä’, mutta organisaatiomuutoksen seurauksena sitä onkin siirtynyt linjaesimiesten tehtäväksi.”²⁰²

Kaupungin johtavien viranhaltijoiden näkemykset byrokratian määrässä tapahtuneesta muutoksesta verrattuna edelliseen strategiakauteen vaihtelevat. Toisaalta nähdään, että ainakaan vielä ei ole havaittavissa mitattavaa byrokratian vähentymistä, mutta toisaalta nähdään organisaatiossa tapahtuneita muutoksia, jotka mahdollistavat byrokratian vähentämistä. Byrokratian vähentämiseksi ei ole konkreettista ohjelmaa, vaan sitä tehdään osana muuta toimintaa ja esimerkiksi uuden organisaation rakentamista.²⁰³

¹⁹⁶ Virtaharju & Sorsa 2019, 6.

¹⁹⁷ Toimialajohtajien haastattelut 11.-29.9.2019 ja Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019

¹⁹⁸ Toimialajohtajien haastattelut 11.-29.9.2019 ja Kansliapäällikön haastattelu 26.9.2019

¹⁹⁹ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019

²⁰⁰ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019 ja Toimialajohtajien haastattelut 11.-29.9.2019

²⁰¹ KPMG 2019, 33. Väite ”Uusi johtamisjärjestelmä on keventänyt byrokratiata Helsingissä”.

²⁰² Virtaharju & Sorsa 2019, 5.

²⁰³ Strategiapäällikön haastattelu 21.8.2019

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Selkein esimerkki byrokratian vähentämisestä on se, että entisten virastojen välisistä lausunnoista on luovuttu. Ydinprosesseissa koettiin aluksi byrokratian lisääntyneen, kun toimintatapoja muutettiin ja yhdenmukaistettiin. Henkilöstöhallinnon asioiden delegointi alaspäin nähdään myönteisenä, mutta nämä tehtävät kuormittavat nyt esimiehiä, joilla on puutetta sopivista sähköisistä työvälineistä näiden asioiden hoitoa varten. Joillakin toimialoilla vanhoja ohjeistuksia on tarkasteltu kriittisesti ja niiden määrää on vähennetty.²⁰⁴

Kuntalaisten ja sisäisten asiakkaiden kokemaa byrokratiaa on vähennetty esimerkiksi chatboteilla, digitaalisilla palveluilla ja tiketöinneillä.²⁰⁵ Chatbot on ohjelma, joka on suunniteltu keskustelemaan ihmisen kanssa, esimerkiksi vastaamaan asiakkaiden yksinkertaisiin kysymyksiin.²⁰⁶ Tiketöntijärjestelmä on tietotekniikkaan liittyvien viikailmoitusten tai muiden palvelupyyntöjen käsittelyjärjestelmä, jolla saadaan keskitettyä eri kanavien kautta tulleet yhteydenotot samaan paikkaan ja ohjattua pyynnöt asioita hoitavalle taholle.²⁰⁷

Päätöksenteon nopeuttamisesta ei ole saatavilla vertailtavaa tilastollista tietoa. Haastattelujen perusteella päätöksenteon nopeuden muutoksesta, tai ainakin nähtävissä olevasta mahdollisesta kehityksestä on joitain viitteitä. Erään apulaispormestarin näkemyksen mukaan päätöksentekoa on nopeuttanut se, että lautakuntien esitykset säilyvät aiempaa johdonmukaisemmin muuttumattomina kaupunginhallituksessa. Toinen apulaispormestari esitti näkemyksensä, että aiemmin isoja valmistelussa olleita asioita saattoi kaatua kaupunginhallituksessa tai -valtuustossa. Pormestarimallin myötä valmistelun ja poliittisen päätöksenteon välinen dialogi on parantunut, jolloin valtuuston enemmistö on aiempaa todennäköisemmin esitysten takana.²⁰⁸

Kaupunkiympäristön toimialan rakennushankkeissa sisäinen päätöksenteko on nopeutunut ainakin sisäisten lausuntojen poistumisen osalta. Sisäiset lausunnot on korvattu yhteisillä kokouksilla ja työtä on kohdistettu suunnitteluun.²⁰⁹ Lisäksi koko kaupungin nimike- ja palkkalausuntoprosessia sekä täyttölupamenettelyä on saatu kevennettyä.²¹⁰ Myös poliittiseen käsittelyyn menevät asiat ovat eräillä toimialoilla aiempaa selkeämpiä ja enemmän asioita on siirretty viranhaltijapäätöksiksi, mikä on

²⁰⁴ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019

²⁰⁵ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

²⁰⁶ Chatbot-käsitteen määritelmän lähde <http://www.tsk.fi/tepa/fi/haku/chatbot>. Luettu 9.12.2019.

²⁰⁷ Tiketöntijärjestelmän määritelmän lähde Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tietohallinnon tiedote, maaliskuu 2019. Saatu Helmi-intranet 9.12.2019.

²⁰⁸ Apulaispormestareiden tapaamiset muistioloituksen johdosta 24.2.–2.3.2020.

²⁰⁹ Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019

²¹⁰ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

nopeuttanut päätöksentekoa.²¹¹ Pormestarin näkemyksen mukaan byrokratia on vähentynyt ja päätöksenteko nopeutunut kaupungin johtoryhmätyöskentelyn myötä.²¹² Johtoryhmän työtä kuvataan luvun 2.1.3. lopussa.

2.7 Kanslian henkilöstömäärän ja palveluostojen kehitys

Arvioinnissa selvitettiin myös, miten kaupunginkanslian henkilöstömäärä on muuttunut uudistuksessa ja onko uudistus vaikuttanut palvelujen oston määrään kansliassa.

Kaupunginkansliassa oli vuoden 2016 lopussa 609 työntekijää sisältäen vakinaiset, määräaikaiset ja työllistetyt. Vuoden 2018 lopussa vastaava luku oli 777. Kasvua on siis ollut 168. Kaupunginkanslian mukaan lisäys johtuu kokonaisuudessaan organisatorisista muutoksista eli eri toimintojen siirtymisestä kanslian hoidettavaksi.²¹³ Tällaisia muutoksia ovat olleet:

- Työllisyydenhoidon uudistus 1.1.2017, jossa siirtyi 54 henkilöä sosiaali- ja terveystoimialalta.
- Johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistus 1.6.2017, jolloin Oiva Akatemia, Tietokeskus ja Hankintakeskus lakkautettiin ja kaupunginkansliaan siirtyi Oiva Akatemiasta 20, Hankintakeskuksesta 17 ja Tietokeskuksesta 81 henkeä. Myös henkilöstösiirtoja toisaalle tapahtui samassa yhteydessä. Silloiselta henkilöstöosastolta hajautettiin uudelleensijoitustoiminto toimialoille, jonka myötä 7 henkilöä siirtyi toimialoille kaupunginkansliasta. Henkilöstöosastolta purettiin työvoimapankki, jonka myötä 6 henkilöä siirtyi toimialoille ja HR-neuvonta -toiminto siirtyi kokonaisuudessaan Taloushallintopalveluihin 8 henkeä mukanaan.
- Sovittelutoiminta siirrettiin sosiaali- ja terveystoimialalta kaupunginkanslian osallisuus- ja neuvontayksikköön 1.1.2018. Siirron yhteydessä 13 henkeä siirtyi kaupunginkansliaan.
- Osallisuusmallin käyttöönoton (Khs päätös 13.11.2017) yhteydessä kaupunginkansliaan perustettiin 13 uutta vakanssia:
 - stadiluotsit
 - yritysluotsit
 - osallistuvan budjetoinnin kehityspäällikkö
 - osallistuvan budjetoinnin projektipäällikkö
 - alueosallisuuspäällikkö
- Sosiaali- ja terveystoimialalta siirrettiin kaupunginkansliaan vuonna 2017 kaksi vakanssia: vammaisasiamies ja vanhusneuvoston sihteeri.

²¹¹ Toimialajohtajien haastattelut 11.–29.9.2019

²¹² Pormestarin kommentit muistiolounnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

²¹³ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11. saadut tiedot.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

- Vuonna 2018 valtuusto edellytti, että tasa-arvoon perustetaan yksi uusi vakanssi.²¹⁴

Yllä kuvatut muutokset yhteenlaskien henkilöstösiirtoja kansliaan on ollut 187 ja lisäksi on kaupunginhallituksen päätösten vuoksi perustettu 14 uutta vakanssia. Samaan aikaan 21 vakanssia siirtyi pois kansliasta, joten muutosten nettovaikutus on ollut 180 henkilön lisäys. Henkilöstömäärätalaston mukaan henkilöstömäärä kasvoi vuoden 2016 lopusta vuoden 2018 loppuun 168 hengellä, joten edellä kuvattujen muutosten lisäksi on tapahtunut 12 hengen vähenemä muista syistä. Toimialojen suunnasta katsottuna kanslia on kuitenkin saanut uusia resursseja, esimerkiksi yhteysjohtajat, digitalisaatiojohtaja, viestintäjohtaja, kolmen viestinnän yksikön päälliköt, strategiajohtaja ja edunvalvonta-asiantuntija.²¹⁵ Pormestarin näkökulmasta katsottuna lisäresurssit ovat olleet erittäin tarpeellisia. Pormestarin aloittaessa organisaatio oli juuri uudistettu ja henkilöt valittu tehtäviinsä. Siten pormestari pystyi vaikuttamaan vain kaupunkistrategian laatimiseen. Kaupunkistrategian toteuttamiseksi on tarvittu uusia johtajia.²¹⁶

Kanslian ostamien asiantuntijapalvelujen määrä oli suurempi ennen johtamisjärjestelmäuudistusta kuin uudistuksen kahtena ensimmäisenä vuonna (taulukko 1). Johtamisjärjestelmäuudistus tuli voimaan kesäkuussa 2017. Kaupunginkanslian mukaan yksi selittävä tekijä asiantuntijapalvelujen oston vähenemisessä on se, että muutostilanteessa työtä kohdistetaan organisoitumiseen, jolloin osa hankkeista siirtyy myöhemmin toteutettavaksi. Organisaatiomuutoksen vuoksi oli myös kieltoja tehdä muutoksia tietojärjestelmiin, minkä vuoksi tietojärjestelmiin liittyviä ostoja on jäänyt tekemättä.²¹⁷ Johtamisjärjestelmäuudistuksen lisäksi kanslian oma organisaatio muuttui ensin 1.8.2018 ja uudestaan 1.1.2020 alkaen.²¹⁸ Muutosten valmistelu on vastavasti vienyt aikaa pois substanssityöltä.²¹⁹

Taulukko 1 Kanslian ostamien asiantuntijapalvelujen kehitys 2016–2019, euroa²²⁰

Kausi	6/2016-5/2017	6/2017-5/2018	6/2018-5/2019
Asiantuntijapalvelujen ostot, €	35 630 139	22 005 700	21 105 239

²¹⁴ Kanslian henkilöstöpäälliköltä 22.11.2019 sähköpostitse saadut tiedot.

²¹⁵ Toimialajohtajan kommentit muistiolounnokseen 6.1.2020.

²¹⁶ Pormestarin kommentit muistiolounnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

²¹⁷ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11. saadut tiedot.

²¹⁸ <http://helmi.hel.fi/Kanslia/paatoksenteke/kanslia-uudistuu/Sivut/default.aspx> luettu 14.11.2019.

²¹⁹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan 6.11. saadut tiedot.

²²⁰ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä kaupunginkansliaan saadut kirjalliset vastaukset.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.8 Kokoavat havainnot

Seuraavassa vastataan arvioinnin osakysymyksiin perustuen luvuissa 2.1–2.6 esitettyihin havaintoihin.

Mahdollistaako uusi johtamisjärjestelmä sen, että kanslia ja pormestari pystyvät ohjaamaan kaupunkikokonaisuutta paremmin?

Vastaus: Kyllä, mutta ohjaushaaste on siirtynyt toimialojen sisälle.

Kaupunginkanslian näkemyksen mukaan ohjattavuus on parantunut, kun ohjattavia on aiempaa vähemmän. Kanslian näkemystä tukevat myös KPMG:n kyselyn tulokset. Toimialamallissa ohjaamisen haaste kuitenkin siirtyy toimialojen sisälle. Aikaisempaa suurempien toimialojen johtaminen vaatii enemmän johtamisosaamista.

Pormestari on johtamisjärjestelmäuudistuksen mukanaan tuoma uusi toimija, joten vertailukohtaa aiempaan ei ole. On kuitenkin selvää, että kuntalaki ja hallintosääntö antavat pormestarille vahvan mandaatin johtaa koko kaupunkia.

Ovatko valmistelu ja päätöksenteko säilyneet selkeästi erillään?

Vastaus: Eivät, mutta täydellinen erottaminen ei ole tarkoituksenmukaista.

Johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen valmistelussa yksi keskeinen periaate oli, että valmistelu ja päätöksenteko säilyvät selkeästi erillään. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut, vaan valmistelun ja päätöksenteon välinen raja on entisestään hämärtynyt, kun johtamisjärjestelmään ovat tulleet uusina toimijoina pormestari, apulaispormestarit ja pormestareiden erityisavustajat. Haasteltavat olivat yksimielisiä siitä, että valmistelun ja päätöksenteon erottaminen jyrkästi toisistaan ei ole ollut realistinen tavoite. Esittelijän kannattaa tehdä esityksiä, joilla on läpimenon mahdollisuus, joten valmistelussa otetaan jo huomioon päätöksentekijöiden näkemyksiä.

Onko uudessa organisaatiossa luotu edellytyksiä sille, että tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat?

Vastaus: Jossain määrin kyllä, mutta kustannussäästöt hallinto- ja tukitoiminnoissa ovat lisänneet esimiesten kuormitusta toimialoilla.

Uudessa organisaatiossa on jossain määrin luotu edellytyksiä sille, että tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat. Hallinto- ja tukitoimintojen keskittäminen toimialoille ei onnistunut täysin tuottavuuden näkökulmasta. Keskittäminen ja henkilöstön tavoitetoitukset säästävät hallinto- ja tukitoimintojen kustannuksia. Osa työstä on kuitenkin siirtynyt kuormittamaan esimiehiä, jotka eivät osaa, tai sähköisten välineiden puuttuessa pysty tekemään kyseisiä töitä yhtä tehokkaasti kuin hallinto- ja tukitoimintoihin erikoistunut henkilökunta. IT-hankinnoissa ja digitalisaation kaupunkiyhteisellä johtamisella on kuitenkin yleisesti luotu edellytykset kustannushyödyille ja toiminnan tehostumiselle, kaupunkiympäristön toimialalla myös päätöksenteon tehostumiselle.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Onko päätöksenteko nopeutunut?

Vastaus: Tilastollista tietoa ei ole saatavilla.

Päätöksenteon nopeutumisesta ei ole saatavilla vertailukelpoista tilastollista tietoa. Haastattelujen perusteella esimerkiksi rakennushankkeiden sisäinen päätöksenteko on nopeutunut, sisäisiä lausuntoja on korvattu yhteisillä kokouksilla, nimike- ja palkkalausuntoprosessia sekä täyttölupamenettelyä on saatu kevennettyä. Myös poliittiseen käsittelyyn meneviä asioita on joillakin toimialoilla siirretty viranhaltijapäätöksiksi. Pormestarin näkemyksen mukaan johtoryhmätyöskentely on nopeuttanut päätöksentekoa. Erään apulaispormestarin tulkinnan mukaan päätöksentekoa on nopeuttanut se, että lautakuntien esitykset säilyvät aiempaa johdonmukaisemmin muuttumattomina kaupunginhallituksessa.

Onko byrokratia keventynyt?

Vastaus: Jonkin verran kyllä, mutta osa byrokratiasta on vain siirtynyt alemmalle tasolle.

Byrokratian käsitettä ei ole selkeästi määritelty, eikä johtaville viranhaltijoille ole selkeää, minkälaista byrokratiata on kevennettävä ja miten keventäminen tulisi toteuttaa. Organisaatiomuutoksen yhteydessä byrokraattisen työn määrä on pääosin pysynyt samana, mutta osa siitä on siirtynyt alemmas linjaesimiesten tehtäväksi. Selkeitä byrokratian vähenemisen esimerkkejä ovat virastojen välisten lausuntojen poistuminen, joidenkin toimialojen pysyväisohjeiden vähentäminen ja kuntalaisten ja sisäisten asiakkaiden kokeman byrokratian vähentäminen tietoteknisillä ratkaisulla. Lisäksi koko kaupungin nimike- ja palkkalausuntoprosessia sekä täyttölupamenettelyä on saatu kevennettyä.

Onko virkamiesjohdon ja pormestarin sekä virkamiesjohdon ja apulaispormestareiden välinen työnjako selkeä?

Vastaus: Ei.

Pormestarin ja kansliapäällikön välinen työnjako ei ole täysin selvä, vaan päällekkäisyyttä syntyy, kun kummallakin on mandaatti johtaa koko kaupunkia. Apulaispormestarin ja toimialajohtajan välinen työnjako puolestaan on teoriassa selvä, koska vain toimialajohtajalla on toimivalta johtaa toimialaa. Käytännössä apulaispormestarin ja toimialajohtajan välinen työnjako ei kuitenkaan ole selkeä tiedotusvälineille, kuntalaisille eikä henkilöstölle. Apulaispormestareiden ohjausvaltaan kohdistuu paljon enemmän odotuksia kuin mikä on hallintosäännön mukaan mahdollista. Tämä on johtanut kahdella toimialalla siihen, että toimialajohtaja on joutunut pitämään tiukasti kiinni toimivallastaan.

Onko kanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus läpinäkyvää?

Vastaus: Osittain.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Haastattelujen mukaan ohjaus on selkeää silloin, kun toimialajohtaja keskustelee kahden kesken pormestarin kanssa tai pormestari vetää yhteen johtoryhmän keskustelun kaupungin johtoryhmässä. Läpinäkymättömyyttä tuo ohjohtamiseksi kuvattu tilanne, jossa toimialajohtaja ei aina ole tietoinen siitä, mitä ohjaussignaaleja apulaispormestari tai pormestari on antanut hänen toimialalleen. Toisaalta myöskään apulaispormestarit eivät aina ole tietoisia siitä, miten pormestari ohjaa toimialoja.

Haastatteluissa esitettiin kritiikkiä myös siitä, että kaupungin johtoryhmätyöskentely ei ole läpinäkyvää, koska kokousmuistioita ei julkaista. Lisäksi talousarviovalmisteluun kaivataan lisää läpinäkyvyyttä.

Onko kaupunginkanslian ja toimialojen välinen työnjako selkeä?

Vastaus: Ei

KPMG:n kyselytutkimuksen mukaan työnjako ei ole selkeä. Kun tässä arvioinnissa ryhdyttiin selvittämään sitä, mistä epäselvässä työnjaossa on kysymys, tuli esiin useita näkökohtia. Yksi oli se, että kyselytutkimukseen vastaajat ovat saattaneet tulkita kanslian tarkoittavan sekä virkamiesohjausta että pormestareiden taholta tulevaa ohjausta.

Kanslian näkökulmasta katsottuna työnjako on pääosin selkeä ja toimialojen kokemus epäselvästä työnjaosta johtuu siitä, että toimialat kokevat, että niillä ei ole riittävästi autonomiaa. Tämä on luonteeltaan ikuisuuskyseminen siitä, kuinka paljon keskushallinto ohjaa ja kuinka paljon toimialoilla voi olla autonomiaa. Hallinto- ja tukipalvelujen työnjaossa on kuitenkin havaittu kehittämistarpeita. Kehittämistä tehdään kanslian ja toimialojen välillä rahoitusjohtajan, henkilöstöjohtajan ja toimialojen hallintojohtajien yhteistyönä.

Toimialojen näkökulmasta katsottuna työnjaossa on aidosti epäselvyyttä. Prosesseja ei ole vielä kuvattu niin selkeästi, että työnjako olisi aina selvä. Toimialoille on myös syntynyt vaikutelma, että kansliassa on epäselvää, kuka johtaa mitään. Toimialoilta tuleva suurin kritiikki kohdistui siihen, että kanslian hallinto toimii siilomaisesti: toimialojen hallinto on muokattu yhtenäisesti toimivaksi, mutta kansliassa hallinto on jakaantunut itsenäisesti toimiviin osastoihin, joista voi tulla ristiriitaista ohjausta.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kanslian, pormestarin ja apulaispormestareiden toimialoille antama ohjaus ja kaupungin toimintamalli kehittynyt johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen ja kaupunkistrategian tavoitteiden mukaisesti. Toimialojen ohjaus ja kaupungin toimintamalli ovat osittain kehittyneet johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistuksen tavoitteiden mukaisesti. Parhaiten on toteutunut tavoite kaupunkikokonaisuuden paremmasta ohjattavuudesta. Erityisesti kaupungin johtoryhmätyöskentelyn koetaan parantaneen ohjausta. Kaupunkikokonaisuutta on aiempaa helpompi ohjata, mutta johtamishaaste on siirtynyt laajojen toimialojen sisälle. Toimialajohtajalta vaaditaan paljon enemmän johtamisosaamista kuin vanhassa virastomallissa virastopäälliköltä.

Alun perinkin epärealistinen tavoite valmistelun ja päätöksenteon erillisyydestä ei ole toteutunut. Pormestari vaikuttaa asioihin jo niiden valmisteluvaiheessa ja myös apulaispormestarit osallistuvat valmistelun suuntaamiseen kaupungin johtoryhmässä ja muissa koordinaatioryhmissä. Apulaispormestarit myös ohjaavat valmistelua toimialalautakunnan puheenjohtajina esimerkiksi talousarvion käyttösuunnitelman ja tulostavoitteiden kautta.

Uudessa organisaatiossa tuottavuuden ja kustannustehokkuuden tuli parantua. Hallinto- ja tukipalvelujen keskittäminen toimialoille on saanut aikaan kustannussäästöjä, mutta tuottavuus näissä toiminnoissa ei välttämättä ole lisääntynyt, koska työtä on siirtynyt esimiehille.

Kaupunkistrategian mukaan päätöksenteon tuli nopeutua ja byrokratian vähentyä. Päätöksenteon nopeutumisesta ei ole tilastollista tietoa, mutta on viitteitä siitä, että päätöksenteko on nopeutunut. Osaksi on kyse siitä, että aiempaa vähemmän asioita viedään poliittiseen päätöksentekoon: osa päätöksistä on siirretty viranhaltijoille. Organisaatiomuutoksen yhteydessä byrokraattinen työ on jonkin verran vähentynyt, mutta osa hallinnollisesta työstä on vain siirtynyt hallinnon asiantuntijoilta linjaesimiehille.

Toimialoilla on kaksoisjohto, apulaispormestari ja toimialajohtaja. Toimialajohtaja vastaa operatiivisesta johtamisesta. Apulaispormestarin näkyvin rooli toimialalla on toimialalautakunnan puheenjohtajuus. Haastattelujen perusteella apulaispormestarin rooli ei näyttäydy selvänä. Selkeää on, että apulaispormestarit toimivat ”kaupungin kasvoina” ja heillä on tärkeä rooli osallisuuden toteuttajina. Epäselvempää on se, miten apulaispormestareiden tulisi toimia, kun heidän tietoonsa tulee esimerkiksi epäkohtia toimialan palveluissa. Jos apulaispormestari pyytää lisätietoja asiaan suoraan toimialan henkilöstöltä, henkilöstö voi kokea kysymyksen ohjaukseksi. Tämänkaltaiseen asetelmaan hallintosäännön muotoiluilla on vaikea vaikuttaa. Sen sijaan läpinäkyvä viestintä toimialan henkilöstölle apulaispormestarin ja toimialajohdon työnjaosta selkeyttäisi asiaa henkilöstön näkökulmasta.

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Apulaispormestari toimii ”kaupungin kasvoina” asukkaiden ja median suuntaan. Tässä roolissa apulaispormestarin on tärkeää tiedostaa hallintosäännön mukainen roolinsa eli hän ei voi tehdä linjauksia, jotka edellyttävät operatiivista toimivaltaa. Hallintosäännön mukaan apulaispormestari seuraa toimialan toimintaa ja valvoo kaupunkistrategian ja talousarvion toteutumista toimialalla. Jos hän havaitsee toimialan toiminnassa muutostarpeita, hän voi informoida toimialajohtajaa, mutta hänellä ei ole toimivaltaa antaa ohjeita toimialalle.

Uudessa johtamisjärjestelmässä pormestarilla on vahva johtamismaandatti, jonka avulla hän pystyy ohjaamaan koko kaupunkia samaan suuntaan. Vaarana on se, että valta keskittyy liikaa yhdelle henkilölle. Pormestarilla ei yksin ole merkittävää päätösvaltaa, vaan merkittävimmät päätökset tehdään kaupunginhallituksessa ja kaupunginvaltuustossa. Osa asioista kuitenkin hoidetaan suoraan toimialojen asiantuntijoiden kanssa. Sekä toimialajohtajat että apulaispormestarit tunnistivat ongelmaksi sen, että pormestari antaa toimeksiantoja suoraan toimialan asiantuntijoille. Tämä ohjottaminen on vähemmän ongelmallista silloin, kun toimialajohtaja ja apulaispormestari pysyvät tietoisina pormestarin toimeksiannoista. Toimialajohtajan näkökulmasta ei kuitenkaan ole toivottavaa, että toimialan resurssien käyttöä ohjataan muualta kuin toimialan johdosta. Pormestarin toimeksiannot myös kuormittavat henkilöstöä heidän normaalien työtehtäviensä lisäksi. Samaa ohjottamista tapahtuu myös kaupunginkansliassa niin, ettei kansliapäällikkö aina ole tietoinen, mitä kanslian henkilöstö tekee pormestarin toimeksiannosta. Apulaispormestareiden näkökulmasta tieto ei aina kulje riittävästi toimialalta heille. Tiedonkulku ylipäättään on haastateltavien mukaan parantunut, mutta siihen on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota.

Kaiken kaikkiaan toimijoiden määrä on kasvanut pormestarimallin myötä. Uutena ovat tulleet pormestarin ja apulaispormestareiden erityisavustajat sekä kaksi yhteysjohtajaa. Yhteysjohtajat työskentelevät läheisesti pormestarin kanssa ja ovat erityisavustajien ohella yhteydessä toimialoihin pormestarin edustajina. Lisäksi kun myös pormestari ja apulaispormestari ovat suoraan yhteydessä toimialojen henkilöstöön, kaupungin johtamisjärjestelmä ei enää noudata linjaorganisaation periaatteita. Pormestarimalli on tuonut ohjaamiseen hajanaisuutta ja epäselvyyttä siitä, kuka ohjaa mitään asiaa.

Toimialojen ja kaupunginkanslian, yhtä lailla kuin aiempien virastojen ja kaupunginkanslian, väliseen suhteeseen liittyy jännitteitä. Toimialat toivovat enemmän autonomiaa kuin niille on mahdollista antaa kaupunkiyhteisten toimintatapojen ja budjettikurin noudattamisen turvaamiseksi. Toimialojen ja kaupunginkanslian välisen suhteen kipupisteinä on lisäksi se, että toimialoilla on koettu, että heidän oma hallintonsa on johtamisjärjestelmäuudistuksen ja toimialamalliin siirtymisen jälkeen saatu toimimaan yhteen, mutta kaupunginkanslia jatkaa edelleen vanhalla rakenteella, jossa esimerkiksi taloutta ja henkilöstöä tarkastellaan omista osastoista käsin. Siilomaisen rakenteen johdosta kansliasta voi tulla ristiriitaista ohjausta toimialoille. Lisäksi toimialoja kuormittavat kanslian lähettämät kyselyt, joita ei ole koordinoitu keskenään. Toimialoille on myös syntynyt vaikutelma, että kansliassa on epäselvää, kuka johtaa

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

mitäkin. Vaikka uuden johtamisjärjestelmän aikana on luotu ohjausta tukevia foorumeita henkilöstöhallinnossa, taloudessa ja viestinnässä, toimialoille näkyy silti sama siiloutuneisuus kuin ennen uudistuksiakin.

Kansliapäällikölle on hallintosäännössä määritelty vahva rooli keskushallinnon ja kaupunginkanslian päällikkönä, toimialajohtajien esimiehenä ja kaupunginhallituksen, sen jaostojen sekä pormestarin esittelijänä. Sekä toimialajohtajat ja hallintojohtajat että pormestari ja apulaispormestarit toivat esiin tyytymättömyyttä kansliapäällikön nykyistä roolia kohtaan. Vaikuttaa selvältä, että hallintosäännössä kansliapäällikölle määritelty rooli vaatii hyvin paljon, kun yhden henkilön työpäivät täyttyisivät jo pelkästään kanslian johtamisesta. Haastattelujen perusteella kansliapäällikön tehtävät hallintosäännössä on kirjoitettu vahvalle johtajalle, mutta käytännössä kansliapäällikön roolista ei ole muodostunut vahvaa vastavoimaa pormestarille.

Kanslian siiloutuminen ja osastojen vahva rooli herättävät kysymyksen siitä, tarvittaisiinko organisaatiossa erillinen kansliaa johtava virkamies, jolla ei ole muita kaupungin johtamiseen liittyviä velvoitteita. Tällöin pormestarin avuksi tarvittaisiin koko kaupunkia johtava operatiivinen johtaja.

Siiloutuneisuuden lisäksi toinen toimialoille ristipaineita aiheuttava tekijä on se, että kaupunkistrategian mukanaan tuomat uudet tehtävät luovat kustannuksia, joihin ei ole varattu rahoitusta. Pormestari, apulaispormestari ja kaupunginkanslia viestivät toimialoille strategian toteuttamisen tärkeydestä. Samaan aikaan kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto painottaa sitä, että toimialan on pysyttävä budjetissa ja yksikköhinnoissa.

Toimialoilla on myös kokemus siitä, että kaupunginkansliassa ei riittävästi ymmärretä palvelutuotannon toimintaa ja toimialojen laajuutta. Vuoropuhelua parantaisi hallintojohtajien näkemyksen mukana se, että kansliapäällikkö tutustuisi enemmän toimialojen toimintaan ja että kansliapäällikkö ja kanslian osastopäälliköt voisivat joskus osallistua toimialojen johtoryhmien kokouksiin. Toimialojen toiveena on myös, että kaupunginkanslia valmistelisi asioita yhdessä toimialojen kanssa eikä vain ohjaisi toimialoja noudattamaan valmiiksi valmistelemaan linjauksia.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antavat arviointipäällikkö Minna Tiili, puhelin 09 310 36545 ja kaupunkitarkastajat Aija Kaartinen 09 310 36548, ja Jaakko Seppälä 09 310 36385.

Minna Tiili

Aija Kaartinen

Jaakko Seppälä

Jakelu

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LÄHTEET**Arviointikäynnit ja haastattelut**

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunginkansliaan 6.11.2019. Kaupunginkansliasta läsnä kansliapäällikkö, rahoitusjohtaja ja strategiapäällikkö.

Haastattelut:

Strategiapäällikkö, kaupunginkanslia 21.8.2019.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan toimialajohtaja 11.9.2019.

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja 12.9.2019.

Kaupunkiympäristön toimialan toimialajohtaja 13.9.2019.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan toimialajohtaja 26.9.2019.

Kansliapäällikkö 26.9.2019.

Neljän toimialan hallintojohtajien haastattelu 21.11.2019.

Pormestarin kommentit muistioloonnokseen tapaamisessa 22.1.2020.

Neljän apulaispormestarin kommentit muistioloonnokseen tapaamisissa 24.2.–2.3.2020.

Sähköpostitiedustelut

Kansliapäällikkö 12.11.2019.

Kaupunginkanslian henkilöstöpäällikkö 22.11.2019.

Hallintojohtajien kommentit muistioloonnokseen 9.12.2019, 12.12.2019, 31.12.2019 ja 3.1.2020.

Toimialajohtajien kommentit muistioloonnokseen 12.12.2019, 6.1. ja 8.1.2020.

Apulaispormestarin kommentit muistioloonnokseen 22.1.2020.

Neljän apulaispormestarin kommentit muistioloonnokseen 5.–6.3.2020

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Muut lähteet:

KPMG 2019. Helsingin johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arviointi 2018–2019. Arvioinnin loppuraportti valtuuston seminaariin 13.–14.6.2019. Loppuraportti 16.5.2019. KPMG Oy Ab.

Virtaharju, J. & Sorsa, V. 2019. Helsingin kaupungin organisaatiomuutos – muutoksen toteutumisen arviointi. Etnografiahankkeen väliraportti 15.5.2019. Hanken, Svenska handelshögskolan

ARVIOINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LIITTEET

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Kanslian ja pormestariston toimialoille antama ohjaus uudessa johtamisjärjestelmässä		
Suunnitelman laatija Minna Tiili, Aija Kaartinen ja Jaakko Seppälä		Pvm 17.9.2019
Arvioinnin ohjausryhmä 1. toimikunta		
Aloittamisaika 6/2019	Valmistumisaika 1/2020	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Minna Tiili, Aija Kaartinen ja Jaakko Seppälä
Arviointiaiheen tausta		
<p>Helsingin kaupunki toteutti johtamisjärjestelmäuudistuksen 1.6.2017 alkaen. Uudistuksen tavoitteita olivat kaupunginvaltuuston 16.3.2016 hyväksymien periaatteiden mukaisesti:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asukaslähtöisyys kaupungin palvelukokonaisuudessa paranee 2. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen mahdollisuudet paranevat kaupunkitasoisesti ja alueellisesti 3. Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus paranee 4. Valmistelu ja päätöksenteko säilyvät selkeästi erillään 5. Luottamushenkilöiden toimintaedellytykset paranevat 6. Kaupungin toiminnan tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat <p>Kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan kaupunki varmistaa tuoreen organisaatiomuutoksen tavoitteiden, erityisesti asukaslähtöisyyden, osallisuuden ja kustannustehokkuuden toteutumisen sekä kaupunkikokonaisuuden ohjattavuuden paranemisen. Valtuustokauden painopisteenä on toimialamuutoksen hyötyjen varmistaminen ja kaupungin johtamistavan uudistaminen.</p> <p>Strategiassa todetaan myös, että Helsinki nopeuttaa omaa päätöksenteko-, ennakointi- ja reagointikykyään ja pyrkii hallittuun rytminmuutokseen omassa tekemisessään. Päätöksentekomalleja ja palveluprosesseja tehostetaan ja byrokratiaa kevennetään. Strategian mukaan Helsingin toimintamalli perustuu mahdollisimman suureen avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen.</p> <p>Johtamisjärjestelmä- ja organisaatiouudistusta arvioidaan monella eri tavalla. Kaupunki on tilannut johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arvioinnit KPMG:ltä, Hankenilta ja Tampereen yliopistolta. KPMG:n arviointi kattaa koko organisaation. Hankenin arviointi on kaupunkiympäristön sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla toteutettava etnografinen tutkimus. Tampereen yliopiston arviointitutkimuksen tavoitteena on saada kokonaisarviointi ja -näkemys Helsingin kaupungin johtamismallin vaikutuksista. Lisäksi on suunnitteilla tutkimus- ja kehittämishanke Helsingin yliopiston kanssa.</p>		

ARVIONTIMUISTIO 6.3.2020

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Edellä mainituissa arvioinneissa tarkastellaan uudistuksen tavoitteita 3.–6. Kaupunginkanslia tarkastelee asukaslähtöisyyttä ja osallistumista osana kaupunkistrategian seurantaa. Henkilöstökokemuksen arviointia varten kaupunginkanslia on tehnyt viisi Muutospulssi-kyselyä henkilöstölle. Lisäksi henkilöstökokemusta seurataan Kunta10-kyselyn ja työterveyskyselyn tulosten perusteella.

KPMG:n arvioinnista valmistui väliraportti elokuussa 2018. Siinä tuodaan esiin, että kaupunginkanslian ja toimialojen välinen työnjako ei ole kovinkaan selkeä. Kyselyyn vastanneiden kaupungin esimiesten mukaan toimialojen ja kaupunginkanslian työnjaossa oli vielä paljon epäselvyyksiä ja päällekkäisyyksiä. Myös liikelaitoksissa suhtauduttiin kriittisesti liikelaitosten ja kaupunginkanslian välisen työnjaon selkeyteen. Arvioinnista ei kuitenkaan käynyt ilmi, mitä epäselvyyksiä ja päällekkäisyyksiä on koettu. KPMG:n loppuraportista toukokuussa 2019 on kyselyn perusteella nähtävissä, että arvio kanslian ja toimialojen välisen työnjaon selkeydestä on hieman heikentynyt vuodesta 2018 vuoteen 2019.

Tuloksellisuusnäkökulmat

Arvioinnissa voidaan selvittää, miten kanslian roolin muutos organisaatiouudistuksessa on vaikuttanut kaupungin toiminnan tuottavuuteen ja kustannustehokkuuteen.

Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa

Arviointi käsittelee emokaupunkia ja sen organisaatiota.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Aiheeseen liittyviä suosituksia ei ole annettu viime vuosina.

Arviointikysymykset ja –aineisto

Arvioinnin pääkysymyksenä on, onko kanslian ja pormestariston toimialoille antama ohjaus ja kaupungin toimintamalli kehittynyt johtamisjärjestelmä uudistuksen ja kaupunkistrategian tavoitteiden mukaisesti.

Pääkysymys rajataan koskemaan seuraavia johtamisjärjestelmä uudistuksen tavoitteita:

- Kaupunkikokonaisuuden ohjattavuus paranee
- Valmistelu ja päätöksenteko säilyvät selkeästi erillään
- Kaupungin toiminnan tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat

ja seuraavia kaupunkistrategian tavoitteita:

- Helsinki nopeuttaa omaa päätöksenteko-, ennakointi- ja reagointikykyään
- Päätöksentekomalleja ja palveluprosesseja tehostetaan ja byrokratiaa kevennetään.

Arvioinnin osakysymykset on esitetty alla. Toimintamallin muutokseen liittyviä kysymyksiä ovat:

- Mahdollistaako uusi johtamisjärjestelmä sen, että kanslia ja pormestari pystyvät ohjaamaan kaupunkikokonaisuutta paremmin?
- Ovatko valmistelu ja päätöksenteko säilyneet selkeästi erillään?
- Onko uudessa organisaatiossa luotu edellytyksiä sille, että tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat?

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

- Onko päätöksenteko nopeutunut?
- Onko byrokratia keventynyt?

Kanslian ja pormestariston toimialoille antamaan ohjaukseen liittyviä kysymyksiä ovat:

- Onko kaupunginkanslian ja toimialojen välinen työnjako selkeä?
- Onko virkamiesvalmistelun ja pormestariston välinen työnjako selkeä?
- Onko kanslian ja pormestariston toimialoille antama ohjaus läpinäkyvää?

Arvioinnissa selvitetään myös kanslian henkilöstömäärän muutosta 1.6.2017 jälkeen ja tarkastellaan sitä, onko kanslian ostamien asiantuntijapalvelujen määrä kasvanut. Ostopalvelujen tarkastelun ulkopuolelle rajataan organisaatiouudistuksen arviointitutkimuksista ja -selvityksistä muodostuneet kustannukset.

Arvioinnin aineistonkeruu aloitetaan haastattelemalla toimialajohtajat ja kansliapäällikkö. Seuraavassa vaiheessa hankitaan tarkempaa tietoa toimialojen hallinto- ja tukipalvelujen yhteistyöstä kanslian ja pormestariston kanssa. Tämän vaiheen tiedonhankinta toteutetaan harkinnan mukaan joko haastatteluihin, tiedusteluihin tai kyselyllä. Aineistonhankintatapaan vaikuttaa mm. ensimmäisellä aineistonhankintakierroksella valikoituneiden tehtävien ja tietojen antavien henkilöiden määrä.

Lopuksi kansliapäälliköllä ja ko. tehtävien ohjauksesta vastaavilla henkilöillä on mahdollisuus kommentoida arviointihavaintoja.

Arvioinnissa hyödynnetään konsulttien ja yliopistojen organisaatiouudistuksesta tekemiä tutkimuksia ja selvityksiä sekä henkilöstölle tehtyjen muutospulssi-kyselyjen tuloksia.

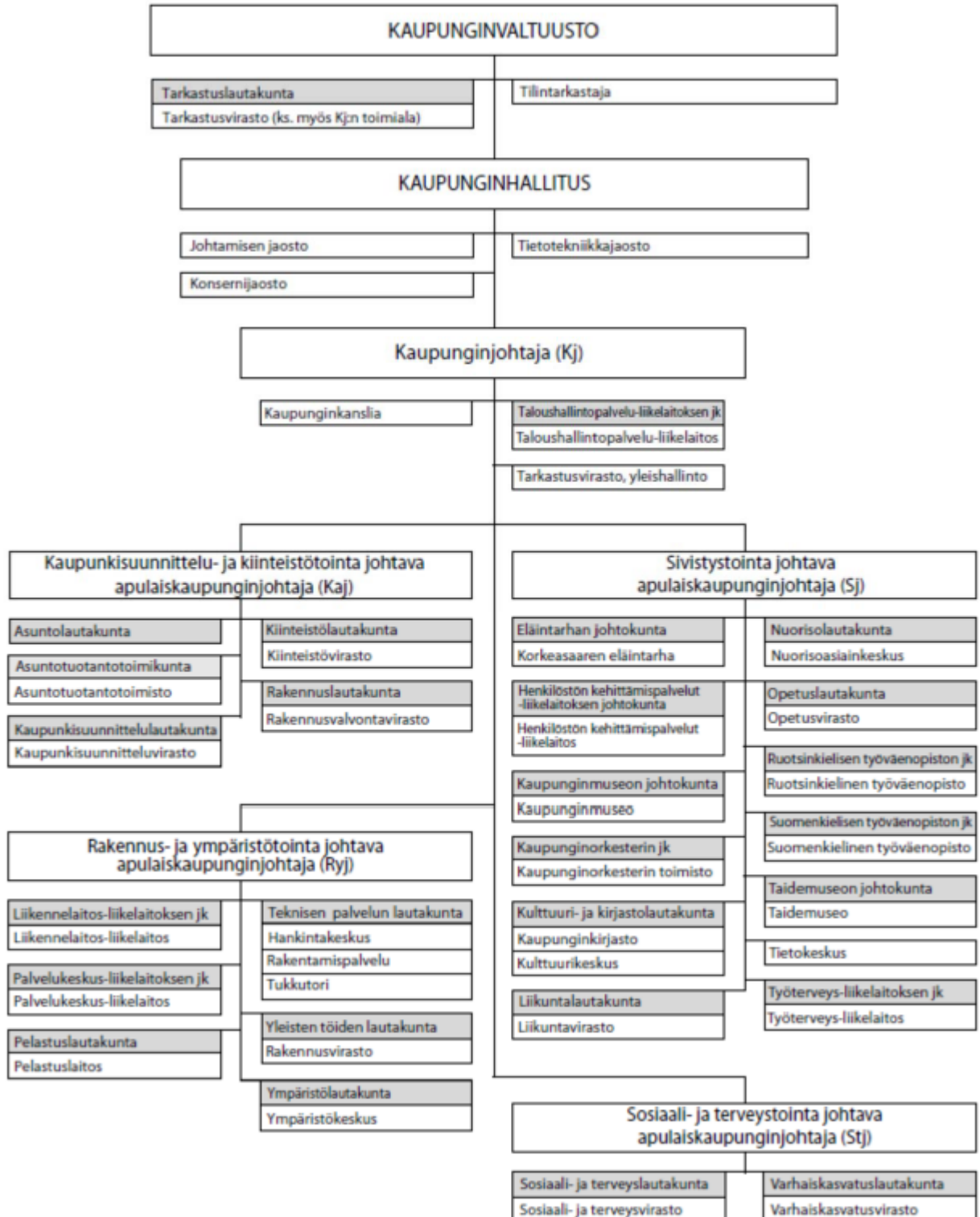
Arvioinnin osakysymykset on johdettu uudistuksen tavoitteista. Osakysymykset on asetettu siten, että ne toimivat kriteereinä pääkysymykseen vastaamisessa. Ohjauksen selkeydellä tarkoitetaan sitä, että ohjaus ei ole päällekkäistä eikä ristiriitaista.

Rajaukset

Arviointi koskee vain toimialoja, ei liikelaitoksia.

ARVIINTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 2 Helsingin kaupungin organisaatio vuonna 2016 ennen uudistusta²²¹

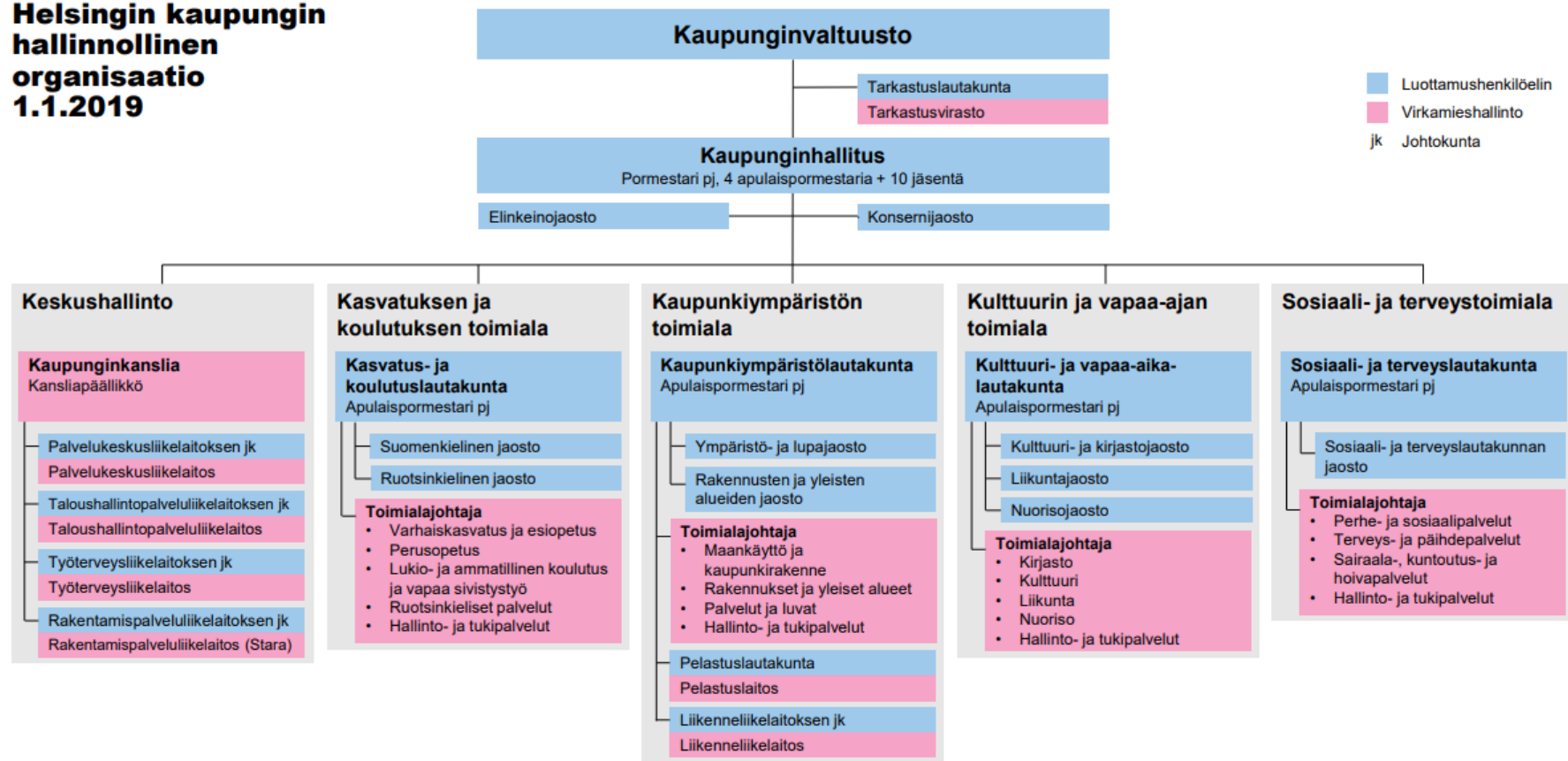
²²¹ Kaupunginjohtajan esitys kaupunginvaltuustossa 16.3.2016.

ARVIONTIMUISTIO 6.3.2020

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2019 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 3 Helsingin kaupungin organisaatiokaavio 1.1.2019²²²

Helsingin kaupungin hallinnollinen organisaatio 1.1.2019



²²² https://www.hel.fi/static/helsinki/organisaatio/hki-organisaatiokaavio_fi.pdf Luettu 2.12.2019.