

Kuntaliiton  
VERKKOJULKAISU

ACTA 239

Ulriika Leponiemi, Pasi-Heikki Rannisto, Jari Stenvall,  
Ismo Lumijärvi ja Risto Harisalo

# Kehittämistoiminta kunnissa

Kuntien kehittämisprosessien hallinnan  
nykytila ja käytännöt

Ulriika Leponiemi, Pasi-Heikki Rannisto,  
Jari Stenvall, Ismo Lumijärvi, Risto Harisalo

# Kehittämistoiminta kunnissa

**Kuntien kehittämisprosessien hallinnan  
nykytila ja käytännöt**

## **Kuntakehto**

Tuottava ja hallittu kehittämistoiminta kunnissa  
-tutkimus- ja kehittämishanke 2012

TAMPEREEN YLIOPISTO  
SUOMEN KUNTALIITTO  
HELSINKI 2012

KIRJOITTAJAT

Ulriika Leponiemi

Pasi-Heikki Rannisto

Jari Stenvall

Ismo Lumijärvi

Risto Harisalo

1. painos

ISBN 978-952-213-911-5 (nid.)

ISBN 978-952-213-912-2 (pdf)

ISSN 1237-8569

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2012

Painopaikka: Kuntatalon paino, Helsinki

Myynti:

Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti

[www.kunnat.net/kirjakauppa](http://www.kunnat.net/kirjakauppa)

Tilausnumero 509390

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14

PL 200

00101 Helsinki

Puh. (09) 7711

Faksi (09) 771 2291

[www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)

# Esipuhe

Kehittämistoiminnalla on kuntien tulevaisuuden kannalta keskeinen merkitys. Koska kunnan rooli suomalaisessa yhteiskunnassa on laaja, ovat näin ollen myös kuntien kehittämistoiminnan kohteet moninaisia: palvelut, talous, henkilöstöpolitiikka, kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet, kuntajohtaminen sekä yhdyskuntarakenteen toimivuus, ympäristön viihtyvyys ja turvallisuus, paikallistalouden toimintaedellytykset. Kehittämistoiminnalla pyritään vastaamaan tämän päivän kehittämishaasteisiin, parantamaan kuntalaisten arjen sujuvuutta sekä kunnan toiminnan tuloksellisuutta.

Kuntien toimintaympäristö on entistä monimutkaisempi ja sisältää aiempaa enemmän epävarmuuksia. On nähtävissä, että tästä huolimatta edelläkävijäkunnat pyrkivät aktivoimaan strategialähtöistä kehittämistoimintaansa niin, että niillä on kyky hyödyntää toimintaympäristömuutosten avaamat uudet mahdollisuudet. Kunnat verkottuvat monien toimijoiden kanssa uudistaakseen toimintaansa sekä vahvistaakseen kehittämistoimintansa vaikuttavuutta.

Varsin usein kehittämistoiminnan ongelmia tarkastellaan resurssien näkökulmasta. On totta, että kuntien tämän hetken tilannetta leimaa tehtävien ylikuorma suhteessa resurssihin. Kun puhumme kuntien taloudellisten resurssien niukkuudesta, unohdamme kunnan henkilöstön, päättäjät ja kuntalaiset kunnan tärkeimpänä resurssina. Arvostamalla heidän osaamistaan ja parantamalla edellytyksiä osaamisen vahvistamiseen luomme kestävä perustan kuntien tuloksekkaalle kehittämistyölle.

Kuntien kehittämistoiminta on ollut tähän saakka melko vähän tutkittu aihe. Tässä mielessä nyt valmistunut tutkimus on todella tervetullut. Tutkimuksessa kehittämistoimintaa tarkastellaan kehittämistoiminnan sekä strategisuuden että työyhteisöjen arjen toimivuuden näkökulmasta. Tutkimuksessa haetaan ratkaisua ja mallia siihen, millä tavoin kuntien kehittämistoiminta olisi hallitumpaa ja kohtaisi aiempaa paremmin työntekijöiden arjen ja kokemukset.

Kiitän mielenkiintoisesta ja ansiokkaasta tutkimuksesta tutkimuksen tekijöitä, joita ovat: professorit: Risto Harisalo, Ismo Lumijärvi ja Jari Stenvall, kehityspäällikkö Pasi Heikki Rannisto sekä tutkija Ulriika Leponiemi. Lisäksi tutkija Annika Peltomaa osallistui tutkimuksen alussa haastattelujen tekemiseen. Tutkimuksen vastuuorganisaationa oli Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu. Kuntakehto-hanke toteutettiin yhteistyössä Jyväskylän, Lahden, Mikkelin, Turun ja Tampereen kaupunkien kanssa. Ilman aktiivisia ja kehittämismyönteisiä kumppanuuskuntia tutkimus ei olisi onnistunut, lämmin kiitos teille samoin kuin hankkeen päärahoittajalle Työsuojelurahastolle. Kuntaliitto oli tiivistä mukana toteuttamassa ja rahoittamassa hanketta.

Toivon, että tämä tutkimusraportti auttaa kuntia kiinnittämään huomiota kehittämistoiminnan kannalta keskeisiin kysymyksiin sekä vahvistamaan kehittämistoimintansa tuloksellisuutta.

Suomen Kuntaliitto

Kaija Majoinen  
Kehitysjohdaja, HT



# Sisältö

<b>Esipuhe</b>	<b>3</b>
<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>9</b>
<b>Summary</b>	<b>11</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>13</b>
Kuntakehto-hanke	15
Tutkimuksen toteutuksen kuvaus	17
Julkaisun sisältö	18
Lähteet	19
<b>2 Kehittämisaloitteet</b>	<b>21</b>
Johdanto	21
Kehittämisideoiden toimintamalli	23
Ulkoiset aloitteet	25
Verkostot	25
Ulkoiseen rahoitukseen ja ohjaukseen perustuva kehittäminen	26
Asiakkaat, kuntalaiset	28
Kaupunkiorganisaation sisäiset aloitteet	30
Henkilöstö	30
Johto ja esimiehet	33
Kaupunkiorganisaatio, poliittiset päättäjät	34
Yhteenveto ja pohdinta	35
Lähteet	36
<b>3 Projektin prosessina</b>	<b>38</b>
Johdanto	38
Projektitoiminnan ja projektijohtamisen ulottuvuudet	39
Projektitoiminnan moninaisuus	40
Projektin toimintaketju	45
Projektin jälkeen tehtävät työt	46
Kaupunkien kehittämistoiminnan kolmet kasvot	46
Kehittämistoiminnan ja prosessin omistajuus ja osallistumisen mahdollisuudet	48
Henkilösidonaisuus kehittämisessä ja tuloksellisuudessa	51
Hankkeiden suunnittelu ja asiakkaan huomioiminen	53

	Kehittämishankkeiden moniammatillisuus haastaa professiot _____	54
	Kehittämisen tulokset ja tulosten käytäntöön vieminen _____	55
	Hankkeiden kuihtuminen _____	57
	Kehittämisaaminen ja projektiosaaminen _____	58
	Johtopäätöksiä ja keskustelua _____	59
	Lähteet _____	62
<b>4</b>	<b>Kehittämistoiminnan suhde strategiaan _____</b>	<b>64</b>
	Johdanto _____	64
	Strategia ja kehittäminen rakenteiden näkökulmasta _____	69
	Mitä tutkittiin strategian ja kehittämisen välisestä suhteesta? _____	70
	Tutkimuksen havainnot _____	71
	Kehittämistoiminnan strategialähtöisyys vain osittaista _____	71
	Mistä muualta kuin strategiasta saadaan kehittämiselle suuntaa? _____	75
	Kehittämisen koordinointi, arviointi ja yhteys vaikuttavuuteen haasteellista _____	76
	Keskitetyn ja toimialapohjaisen kehittämisen välissä nähdään aukkoja _____	79
	Valtuutettujen rooli strategisessa kehittämisessä kaippaa uudelleenarviointia _____	82
	Virkamiesvetoisuus synnyttää jännitteitä _____	83
	Kehittämistoiminnan rakenteissa kaivataan vastuuttamista, mutta myös avoimuutta: kuntalaiset ja palvelujen käyttäjät enemmän mukaan _____	84
	Yhteenveto ja pohdintaa _____	86
	Lähteet _____	87
<b>5</b>	<b>Organisaatiokulttuuri kaupunkien kehittämistoiminnan perustana _____</b>	<b>91</b>
	Johdanto _____	91
	Organisaatiokulttuurin moni-ilmeisyys _____	91
	Menetelmällinen pohdinta _____	93
	Kehittämistoiminnan kulttuurin analyysi _____	93
	Kehittämiskulttuurin hauraus ja vahvuus _____	93
	Kulttuurin perusolettamusten analyysi _____	94
	Kulttuurin vaikuttamisen tason analyysi _____	96
	Kulttuurin käyttäytymisen tason analyysi _____	97
	Yhteenveto ja pohdinta _____	101
	Lähteet _____	103
<b>6</b>	<b>Raportin keskeiset havainnot, päätelmät ja suositukset _____</b>	<b>104</b>
	<b>Kirjoittajat _____</b>	<b>110</b>
	<b>Liite 1. Kysely _____</b>	<b>111</b>

# Tiivistelmä

*Ulriika Leponiemi, Pasi-Heikki Rannisto, Jari Stenvall, Ismo Lumijärvi & Risto Harisalo (2012): Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt. Acta nro 239. Tampereen yliopisto & Suomen Kuntaliitto. Helsinki.*

Suomalaisten kaupunkien kehittämistoimintaa ja sen koordinaation nykytilaa on selvitetty Tampereen yliopiston toteuttamassa Kuntakehto, Tuottava ja hallittu kehittämistoiminta kunnissa -tutkimus- ja kehittämishankkeessa. Hanke toteutetaan vuosien 2011–2012 aikana ja sen kaupunkikumppaneita ovat Tampere, Turku, Lahti, Jyväskylä ja Mikkeli. Hanke toteutetaan yhteistyössä Kuntaliiton kanssa ja sen päärahoittaja on Työsuojelurahasto. Kehittämistoiminta kunnissa – Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt -tutkimusraportissa esitellään hankkeen ensimmäisen vaiheen tuloksia ja johtopäätöksiä kehittämisen nykytilasta ja haasteista.

Tutkimusaineisto kerättiin vuoden 2011 aikana pääosin ryhmähaastatteluilla, mutta sen tueksi tehtiin myös henkilöhaastatteluja sekä valtuustojen luottamushenkilöille internet-pohjainen kysely. Focus Group -haastatteluja toteutettiin jokaisessa viidessä hankekaupungissa, yhteensä 26 kappaletta. Haastatellut ryhmät olivat kaupungin konsernitason johtoryhmä, toimialan johtoryhmä, henkilöstön edustajat eli pääluottamushenkilöt sekä kehittäjät. Kehittäjiin lukeutuvat kaikki ne, joiden toimenkuva koostuu pääasiassa kehittämistehtävistä joko kuntaorganisaatiossa tai sen ulkoistetussa toimijassa kuten elinkeinoyhtiössä tai koulutuslaitoksessa. Focus Group -keskustelu sopii tutkimuksen aineistonkeruumenetelmäksi siksi, että metodi sallii haastateltavien ilmaista itseään omin sanoin sekä kehitellä haastatteluteemoja. Metodina kohderyhmähaastattelu rakentaa yhteistä ymmärrystä ja sallii tutkimuksen tekijöille keskustelun analysoinnin jo keskustelun aikana sekä käsiteltävän teeman että osallistujien välisen vuorovaikutuksen osalta. Näin tutkijalla on mahdollisuus havaita, mitkä teemat ja ideat ovat tutkimuksen kannalta tärkeitä (Rannisto ym. 2011).

Henkilöstön, kehittäjien ja johdon näkemysten lisäksi aineistoa haluttiin laajentaa myös valtuutettujen kokemuksilla. Joulukuussa 2011 kaikkien viiden kaupungin valtuutetuille lähetettiin kysely, joka laadittiin Digium-ohjelmalla. Vastauksia saatiin kaikkiaan 107 kappaletta ja vastausprosentti oli 32. Alhaisen vastausprosentin takia valtuustokyselyn tuloksia ei voida vertailla kuntien kesken, vaan vastausten keskiarvoja tullaan käyttämään haastatteluaineiston analyysin tukena soveltuvin osin.

Empiirisen aineiston analyysin pohjalta päätettiin tulokset raportoida suuremman linjauksen eli neljän teeman kautta, jotka vaikuttavat olennaisesti kuntien kehittämistyöhön. Kehittämistä kuvataan aloitteiden ja prosessin kautta, mutta myös suhteessa



strategiaan ja kulttuuriin. Näistä kehittämistyön kannalta olennaisista linjauksista kirjoitettiin tutkimustiimin jäsenten toimesta neljä erillistä artikkelia, jotka pohjautuvat alan kirjallisuuteen sekä kerättyyn empiiriseen aineistoon. Raportti koostuu näistä kokonaisuuksista, jotka sitten viimeisessä luvussa nivotaan yhteen johtopäätöksiksi ja suosituksiksi.

Kehittämistyön nykytilaa pohdittiin ensinnäkin kehittämistyön lähtökohtien ja tunnistamisen pohjalta. Kysyttiin, mistä ja miltä toimijoilta/tasoilta kehittämisalioitteita syntyy. Ideoiden eli kehittämistä koskevien aloitteiden lähteet voivat olla moninaisia. Lisäksi osa organisaatioista on kehittämisalioitteiden osalta muita aktiivisempia ja tehokkaampia. Tutkimuksen kohteena olevat kaupungit ovat aktiivisesti pyrkineet lisäämään kehittämisalioitteiden tuottamistapoja. Samalla kuitenkin syntyy haaste siitä, kuinka koordinoitua ja hallitua kehittämisen kokonaisuus muodostuu.

Kehittämisprosessia käsittelevässä artikkelissa haetaan vastauksia kahteen kysymykseen, ensinnäkin millainen on toimiva prosessi ja millaisia tekijöitä ja toimintoja siihen sisältyy sekä toiseksi millaiset piirteet kuvaavat kohdekaupunkien kehittämisprosesseja. Perinteisen projektitoiminnan sisäisiä rakenteita, tavoitteiden asettamista ja menetelmiä tulisi uudistaa kehittämistä tukeviksi. Prosessien tulisi olla nykyistä vuorovaikutteisempia ja enemmän innovaatioita hakevia kuin perinteistä ja totutuista menetelmistä kiinnipitäviä.

Tutkimuskuntien kehittämistoiminnan ja strategioiden välistä suhdetta selvitettiin seuraavien kysymyksien kautta: miten vahvasti kehittämistoiminnassa näkyy strategialähtöisyys, minkälainen on strategisten kehittämishankkeiden ja toimialojen kehitystyön välinen suhde ja missä määrin kehittämistä tapahtuu toimialoilla. Artikkelissa kuvataan, millaiseksi tutkimuskunnissa koetaan henkilöstön rooli tänä päivänä strategisessa kehittämisessä, millainen rooli asiakasrajapinnassa syntyvillä asiakassuhteilla ja palvelujen käyttäjillä on strategisessa kehittämisessä ja kuullaanko palvelujen käyttäjiä ja hyödynnetäänkö asiakasvuorovaikutusta. Lisäksi halutaan selvittää tutkimuskuntien kehittämistoiminnan osallistumismallia eli millainen työnjako strategisessa kehittämisessä on esimerkiksi poliittisen johdon, valtuuston ja hallintokoneiston kesken.

Kysymys, mikä on kulttuurin ja kehittämistoiminnan välinen suhde, on tärkeä monesta syystä. Ensinnäkin jokaisella organisaatiolla on oma kulttuurinsa, johon sen kehittämistoiminta tukeutuu. Toiseksi kulttuuri ohjaa ihmisten ajattelua, valintoja ja toimintaa. Kunnissa on kulttuureita, joissa kehittämistoiminta ymmärretään perinteiden vaalijana ja asioiden vakaana tekemisenä. Toisissa kunnissa kulttuuri vaatii kehittämistoimintaa tuottamaan uusia avauksia ja ideoita poliittis-hallinnolliselle päätöksenteolle. Koska kehittämistoiminta heijastaa hallitsevaa kulttuuria, on hyödyllistä tutkia kuinka haastateltavat ovat eri kunnissa kuvanneet, luonnehtineet ja tulkinneet sitä. Kulttuurin kriittinen analyysi antaa vihjeitä ja viitteitä siitä, kuinka kunnat voivat kehittää ja edistää omaa kehittämistoimintaansa.

Kuntakehto-hankkeen seuraavassa vaiheessa kehitetään havaitun tarpeen pohjalta työkaluja, joiden avulla kehittämistoimintaa kunnissa voidaan edistää. Näitä työkaluja tullaan pilotoimaan osallistujakaupungeissa syksyn 2012 aikana. Hankkeen puitteissa kehitetyt hyvät käytännöt tullaan jakamaan laajemmin kaikkien kuntien käyttöön.

# Resumé

*Ulriika Leponiemi & Pasi-Heikki Rannisto & Jari Stenvall & Ismo Lumijärvi & Risto Harisalo (2012): Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt (Utvecklingsverksamheten i kommunerna. Nuläge och praxis i hanteringen av utvecklingsprocesser). Acta nr 239. Tammerfors universitet & Finlands Kommunförbund. Helsingfors.*

Forsknings- och utvecklingsprojektet om produktiv och kontrollerad utveckling i kommunerna (Kuntakehto), som genomförs av Tammerfors universitet, har undersökt utvecklingsverksamheten och hur den samordnats i finländska städer i dag. Projektet genomförs under 2011-2012, och partnerstäderna är Tammerfors, Åbo, Lahtis, Jyväskylä och S:t Michel. Projektet utförs i samarbete med Kommunförbundet och huvudfinansören är Arbetarskyddsfonden. I forskningsrapporten (Utvecklingsverksamheten i kommunerna. Nuläge och praxis i hanteringen av utvecklingsprocesser) presenteras resultaten från det första projektskedet och slutsatserna av nuläget och utmaningarna i utvecklingsarbetet.

Forskningsmaterialet samlades in under 2011 i huvudsak genom gruppintervjuer, men som stöd utfördes också personintervjuer och en webbaserad enkät bland fullmäktigeledamöterna. Focus Group-intervjuer, sammanlagt 26, utfördes i alla fem städer som deltog i projektet. De intervjuade grupperna bestod av ledningsgruppen på koncernnivå, sektorspecifika ledningsgrupper och personalrepresentanter, dvs. huvudförtroendemen och utvecklare. Till utvecklarna räknas alla de vars befattningsbeskrivning i huvudsak består av utvecklingsuppgifter antingen i själva kommunorganisationen, eller hos aktörer till vilka verksamheten lagts ut, såsom näringsbolag eller utbildningsinstitutioner. Metoden Focus Group-diskussion lämpar sig som materialinsamlingsmetod eftersom den tillåter de intervjuade att uttrycka sig med egna ord och utveckla intervjuteman. Som metod bygger målgruppsintervjun upp en gemensam förståelse och gör det möjligt för forskarna att analysera diskussionen redan medan den pågår, både när det gäller det tema som behandlas och växelverkan mellan diskussionsdeltagarna. Forskaren har då möjlighet att identifiera vilka teman och idéer som är viktiga med tanke på forskningen (Rannisto m.fl. 2011).

Utöver personalens, utvecklarnas och ledningens åsikter ville man också komplettera materialet med fullmäktigeledamöternas erfarenheter. I december 2011 skickades en enkät till ledamöterna i alla fem städer. Enkäten gjordes med Digium-programmet. Totalt 107 personer besvarade enkäten och svarsprocenten uppgick till 32. På grund av den låga svarsprocenten kan fullmäktigeenkätens resultat inte jämföras kommunerna emellan, utan ett medelvärde av svaren kommer att användas som stöd vid analysen av intervjumaterialet i tillämpliga delar.

Efter att ha analyserat empiriska data gick man in för att rapportera resultaten enligt en större linje, dvs. enligt fyra teman, som väsentligt inverkar på kommunernas utvecklingsarbete. Utvecklingen beskrivs via initiativ och processer, men också i förhållande till kommunens strategi och kultur. Forskningsteamets medlemmar skrev fyra separata artiklar om riktlinjerna som är relevanta för utvecklingsarbetet. Artiklarna baserar sig på branschlitteratur och det insamlade empiriska materialet. Rapporten består av dessa helheter som i det sista kapitlet binds samman till slutsatser och rekommendationer.

Nuläget dryftades först utifrån utgångspunkterna i utvecklingsarbetet och genom att identifiera det. Man frågade var och genom vilka aktörer/nivåer utvecklingsinitiativen uppstår. Källorna till idéerna, dvs. utvecklingsinitiativen, kan vara många. Dessutom är en del av organisationerna aktivare och effektivare än andra när det gäller utvecklingsinitiativ. Städerna som var med i undersökningen har aktivt strävat efter att utöka sätten för att ta fram utvecklingsinitiativ. Samtidigt är utmaningen ändå att uppnå en samordnad och kontrollerad utvecklingshelhet.

I artikeln som behandlar utvecklingsprocessen söker man svar på två frågor: Hurdan är en fungerande process och vilka faktorer och verksamheter ingår i en sådan? Vad är det som kännetecknar utvecklingsprocesserna i de undersökta städerna? De interna strukturerna, måluppställningen och metoderna i den traditionella projektverksamheten bör förnyas för att stödja utvecklingen. Processerna bör vara mer interaktiva och i högre grad uppmuntra till innovationer i stället för att hålla fast vid de gamla och invanda metoderna.

Förhållandet mellan kommunernas utvecklingsverksamhet och strategier klarlades genom följande frågor: i vilken utsträckning är utvecklingsarbetet strategibaserat, vilket är förhållandet mellan strategiska utvecklingsprojekt och utvecklingsarbetet inom olika sektorer, och i vilken utsträckning sker utveckling inom de olika sektorerna? I artikeln beskrivs hur man i kommunerna i dag upplever personalens roll i det strategiska utvecklingsarbetet och vilken roll kundrelationerna och serviceanvändarna vid kundgränssnittet har i det strategiska utvecklingsarbetet. Artikeln beskriver också i vilken utsträckning serviceanvändarna hörs och växelverkan med kunderna utnyttjas. Dessutom vill man utreda strukturerna för medverkan i kommunernas utvecklingsverksamhet, dvs. arbetsfördelningen mellan t.ex. den politiska ledningen, fullmäktige och förvaltningsmaskineriet i den strategiska utvecklingsverksamheten.

Frågan om förhållandet mellan kultur och utveckling är viktig av många skäl. För det första har varje organisation sin egen kultur som utvecklingsverksamheten utgår från. För det andra styr kulturen människors tänkande, val och aktivitet. I vissa kommuner finns det en kultur där utveckling ses som ett sätt att värna om traditioner och stabilitet. Kulturen i andra kommuner igen kräver att utvecklingsarbetet ska ge nya öppningar och idéer för det politisk-administrativa beslutsfattandet. Eftersom utvecklingsverksamheten återspeglar den rådande kulturen är det nyttigt att undersöka hur de intervjuade i de olika kommunerna har beskrivit, karakteriserat och tolkat den. En kritisk analys av kulturen ger antydningar om och hänvisningar till hur kommunerna kunde utveckla och främja sin egen utvecklingsverksamhet.

I följande skede av Kuntakehto-projektet kommer man att utveckla verktyg utifrån de identifierade behoven i syfte att främja utvecklingsverksamheten i kommunerna. Verktygen testas hösten 2012 i de städer som deltar i undersökningen. Den goda praxisen som utvecklas inom ramen för projektet kommer att spridas vidare till alla kommuner.

# Summary

*Ulriika Leponiemi & Pasi-Heikki Rannisto & Jari Stenvall & Ismo Lumijärvi & Risto Harisalo (2012): Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt (Local development activities. Management and practices of development processes in Finnish municipalities). Acta Publications No. 239. University of Tampere & Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki.*

The present situation of urban development and its coordination in Finland has been examined in a research and development project on productive and controlled development in municipalities (the Kuntakehto project), undertaken by the University of Tampere. The project is carried out in 2011–2012, and its partnering towns/cities are Tampere, Turku, Lahti, Jyväskylä and Mikkeli. The project is implemented together with the Association of Finnish Local and Regional Authorities and is primarily funded by the Finnish Work Environment Fund. The research report "Local development activities – Management and practices of development processes in Finnish municipalities" presents the outcomes of the project's first stage together with conclusions about the current state of development processes, and development challenges.

The material for the research was collected in 2011 primarily by means of group interviews, which were complemented by individual interviews and an Internet-based survey targeted at the elected representatives of councils. Focus Group interviews, a total of 26, were held in each of the five towns/cities participating in the project. The groups interviewed were: a management group at local authority corporation level, a management group in a field of activity, staff representatives i.e. chief shop stewards, and developers. The term 'developer' refers to all those whose work mainly consists of development tasks within either the municipal organisation or with an outsourced operator such as an economic development company or an educational institution. Focus Group discussion is well suited for data collection as the method allows interviewees to express themselves in their own words and further develop the themes of the interview. Target group interview is a method that builds common understanding and enables the researchers to analyse the theme of the discussion and interaction between participants while the discussion is ongoing. This way researchers can identify themes and ideas that are relevant for the research (Rannisto et al., 2011).

A survey of councillor experiences was undertaken to complement the views of staff, developers and the management. In December 2011, a questionnaire designed by using the Digium programme was sent to the councillors of all five towns/cities. A total of 107 responses were received, the response rate being 32 per cent. Because of the low response rate, the results of the councillor survey cannot be compared from one municipality to another; instead the average response rates will be used, where applicable, in analysing the interviews.

After the empirical data was analysed, it was decided to report on the results by

identifying the broad outlines, or four themes that substantially influence development work in municipalities. Development is described as initiatives and processes, but also in relation to the strategy and municipal culture. The members of the research team wrote four separate articles on the themes relevant for development work. The articles draw on the literature in the field and on the empirical data collected. The report is made up of these four articles and a final chapter where the findings are drawn together as conclusions and recommendations.

To find out about the current situation of development work in municipalities, we first examined the environment where development work takes place. The questions asked were: where and by whom/at which level development initiatives are created? Ideas, i.e. initiatives on development, can stem from a variety of sources, and the level of activity and efficiency as regards the initiatives varies across the municipalities. The towns/cities subject to the research have actively sought to introduce new ways of creating development initiatives. This, however, represents a challenge in terms of how coordinated and controlled the development process as a whole becomes.

The article on the development process looks for answers to two questions. Firstly, what is a well-functioning process like and what type of action and actors are involved? Secondly, what are the typical features associated with the development processes of the target towns/cities? The internal structures, target setting and methods of traditional project work should be reformed to better support development work. The processes should be more interactive than what they are and encourage innovation instead of the use of old and familiar methods.

The relationship between development activities and strategies in the participating municipalities was explored by way of these questions: To what extent is development strategy-driven? What is the relationship between strategic development projects and development work in different fields of activity? And to what extent does development take place in the different fields of activity? This article describes how the municipalities participating in the research see the role of staff in today's strategic development; what role service users and customer relations established at the customer interface have in strategic development; and whether service users are heard and value is derived from interaction with customers. Further, the aim is to examine the structures of participation in the development work of the municipalities. In other words, what is the division of responsibilities between the political leadership, the council and the administrative machinery.

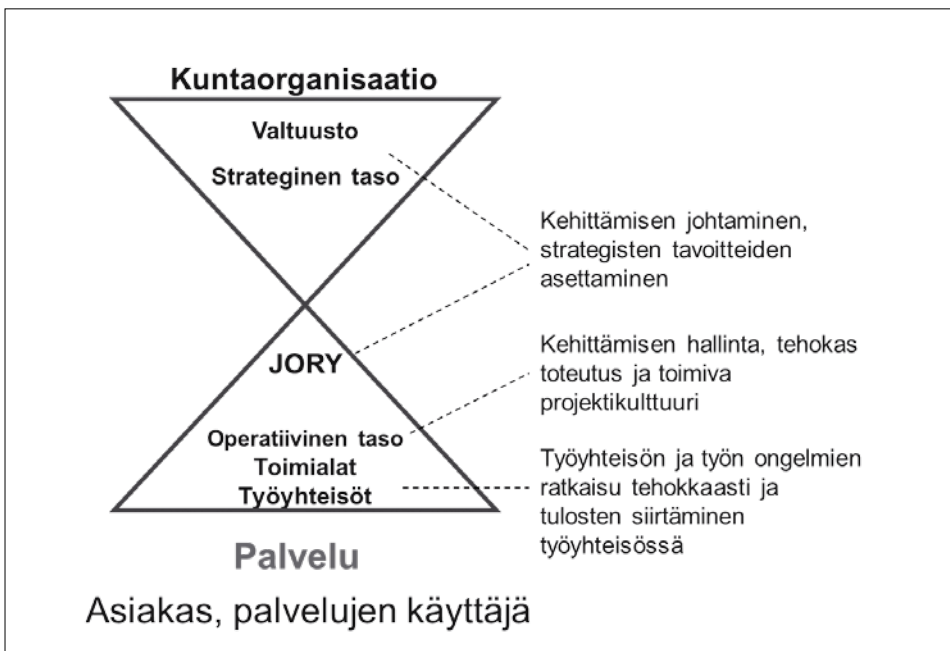
The question of the relationship between culture and development work is important for many reasons. First, every organisation has its own culture which defines its development work. Second, culture guides the way people think, their choices and action. In some municipalities a culture prevails in which development work is seen as something that maintains traditions and stability. In other municipalities, the culture is one that requires new initiatives and ideas for political and administrative decision making. Because the prevailing culture is reflected in the development work, it is useful to examine how it has been described, characterised and interpreted by interviewees from different municipalities. A critical cultural analysis provides insight into how municipalities could improve and promote their own development work.

The next step of the Kuntakehto project is to develop tools on the basis of identified needs in order to promote development work in municipalities. These tools are piloted in the participating towns/cities in the autumn of 2012. Best practices developed within the project will be widely shared with all Finnish municipalities.

# 1 Johdanto

Kuntiin kohdistuu jatkuvasti lisääntyvässä määrin erilaisia muutosvaatimuksia. Kuntapolitiikan kohteena olevat asiat ovat yhä vaikeampia, ”kinkkisiä,” ja ne kietoutuvat yhteen yhä monimutkaisemmin (Haveri, Majoinen, Jäntti 2009). Kuntien tulee varautua muun muassa väestön ikääntymiseen ja muuttoliikkeeseen sekä näiden aikaansaamiin palvelutarpeiden muutoksiin, panostaa ennaltaehkäisevään toimintaan sekä tuottavuuteen, samanaikaisesti kun kuntatalouteen kohdistuu suuria paineita. Muutoksiin reagoimista ja kehittämistyötä tehdään kunnissa tilanteessa, jossa talouden pitävä suunnittelu ja ennusteiden tekeminen on lähes mahdotonta.

Muutostaasteisiin kunnissa vastataan kehittämällä toimintaa. Parhaimmillaan kehittämishankkeet ovat samaan aikaan sekä strategisia että henkilöstön tarpeelliseksi kokemia. Monesti tämän päivän kunnista puuttuvat kuitenkin riittävän tehokkaat työkalut johtaa ja toteuttaa kehittämishankkeita eri tasoilla (kuvio 1).



Kuvio 1. Kunnan toiminnan kokonaisuus (Rannisto 2005), eri tasojen roolit ja tavoitteet kehittämistoiminnan kokonaisuudessa.

Työyhteisöissä tämä näkyy työntekijöiden erilaisina arkirutiineina ja ongelmien ratkaisutapoina, jotka voivat vaikeuttaa prosessien toimintaa ja siirrettävyyttä työntekijältä toiselle (työnteon ongelmanratkaisun taso). Organisaatioissa saattaa olla myös riittämätöntä kehittämiseen liittyvää projektiosaamista, jolloin projektin toteuttaminen ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla tai niissä syntyvää tietoa ei saada levitettyä organisaation sisällä tarpeeksi (toimialan taso). Lisäksi kuntakonsernin kokonaisuuden tasolla voi puuttua strategialähtöinen suunnitelma kehittämisestä (ohjelmapohjaista kehittämistä) ja saattaa olla epätietoisuutta siitä, mitä kehittämistyötä tehdään missäkin. Tästä puolestaan voi seurata kehittämistyön tehottomuutta strategian näkökulmasta sekä haittaa tulosten levittämiselle ja toisaalta kehittämistyön kuormittavuus jakaantuu epätasaisesti tai suunnittelemattomasti (kunnan strategisen ja henkilöstöjohtamisen taso). Kehittämistyössä käytettävät käsitteet ja lähestymistavat voivat olla myös kunnissa epätarkkoja ja sisällöltään vaihtelevia. Tämä haittaa kehittämisen tehokkuutta ja yhteisen kehittämiskulttuurin muodostumista (kehittämisen käsitteellinen taso).

Kehittämistoiminta, kehittämisprojektit ja kehittämishankkeet ovat tämän päivän johtamisessa yleisesti käytettyjä, mutta jokseenkin vakiintumattomia käsitteitä. Kehittämisen lähikäsitteitä ovat muutoksen johtaminen, jatkuva parantaminen, uudistaminen ja projektityö. Tässä tutkimuksessa käsitteellä ”kehittämistoiminta” tarkoitetaan laajasti kaikkea sitä organisaatiossa tapahtuvaa kehittämistä, joka voi olla:

- jatkuvaa ja toistuvaa, kuten talousarviossa tai toimintasuunnitelmassa vuosittain resursoitava jatkuva kehittäminen
- strategista, kuten strategian yhteydessä päätettävät kehittämistoimet
- operatiiviseen kehittämiseen tähtäävää toimintaa, jolla parannetaan esimerkiksi toiminnan laatua tai tehokkuutta
- hyvinkin nopeasti realisoituvaa projektimaista, kertaluonteista ja tapauskohtaista, kuten ulkopuolisten rahoittajien tai poliittisen tilanteen mahdollistama kehittämistoiminta tai työyhteisön tai työprosessin kehittämiseen liittyvä kehittämistoiminta.

Kuntien kehittämistoimintaa on analysoitu yksittäisissä tutkimuksissa. Esimerkiksi vuonna 1995 tehtiin kuntasektoria koskevat tutkimus (Hartikainen 1995), jossa selvitettiin kokonaisvaltaisesti kuntien T&K-toiminnan resursointia, organisointia sekä sisältöä. Selvitys osoitti, että pienissä kunnissa kehittämistoiminnan kohteena ovat erityisesti elinkeinopolitiikkaan liittyvät asiat, suurissa kunnissa taas painottuvat enemmän myös palvelujen kehittämiseen liittyvät kysymykset. Kehittämistoiminnan kasvun jatkumista, edelleen laajenemista, osoitti vuonna 2004 Teknisessä korkeakoulussa tehty selvitys (Lehtonen 2010), jonka mukaan 95 % kunnista ilmoitti, että organisaatiossa on projektinomaisesti toteutettua kehittämistoimintaa. Vain murto-osalla kunnista kehittämisprojektien läpiviemisessä käytetään ennalta määriteltyä, yhtenäistä projektimallia tai prosessia. Myös henkilöstötyömäärän arvioinnissa ja resurssien suunnittelussa arvioitiin olevan kehittämisen varaa. Kehittämishankkeiden keskeisiksi menestystekijöiksi nähtiin erityisesti poikkiorganisatoriset tiimit hankkeiden toteuttajina, hankkeen ja sitä ympäröivän organisaation välinen jatkuva yhteistyö ja

yhteydenpito sekä hankkeen vetäjän ja organisaation johdon välinen yhteistyö hankkeen seurannassa. (Lehtonen, & Lehtonen 2008)

Lähtökohtana on, että kehittämistoiminnan tulee olla järjestelmällistä ja hallittua, mutta jotta se olisi samalla dynaamista, sen tulisi sopeutua kompleksiseen toimintaympäristöön (esimerkiksi Stenvall ja Airaksinen 2009; Stenvall ym. 2009; Stenvall, Syväjärvi ja Vakkala 2008, Mikola 2008). Bourgonin (2008) mukaan innovatiiviset julkiset organisaatiot suhtautuvatkin uudistuksiin ja kehittämiseen järjestelmällisellä ja hallitulla tavalla. Tämän mukaisesti tutkimushankkeessa tarkastellaan sitä, miten kehittämistoiminta on koordinoitu ja organisoitu. Järjestelmällisyyden näkökulma merkitsee myös sitä, että tarkastelun kohteena on kuntakonserni kokonaisuudessaan.

Kehittämistoiminnan toisena haasteena on se, että kunnissakin toimintaympäristö on yhä kompleksisempi. Tämä tarkoittaa asioiden ennustamattomuutta, monimutkaisuutta ja epäselvyyttä. Dynaamisen ja kompleksisen ajattelun mukaan kaaos ja järjestys vuorottelevat ennakoimattomasti organisaatioissa. Parhaiten onnistuvat organisaatiot, jotka kykenevät hyödyntämään kehittämisessä kaaoksen ja järjestyksen rajapinnan. Tässäkin raportissa tarkastellaan muun muassa sitä, mistä kehittämisideat todella saavat kunnissa alkunsa.

Kolmantena näkökulmana on kehittämistoiminnan toteutuksen hallinta (esimerkiksi Stenvall ja Virtanen 2007; Osborne ja Brown 2005; Holbence 2006). Tämän näkökulman mukaan voidaan olettaa, jotta muutos onnistuisi, sillä tulee olla selkeä suunta sekä syy sen toteuttamiseksi. Ilman hyviä perusteita, muutos on päämäärätön ja toteutukseltaan hajanainen (esim. Bruch et al. 2005). Ilman näitä (tekijöitä) muutosprosessi koetaan sisällyksettömäksi ja tarpeettomaksi (De Woot 1996). Lisäksi kehittämisen eteenpäinvienti vaatii luottamusta ja avointa vuorovaikutusta. Luottamuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä toimijoiden keskinäistä tunnetta siitä, että eri osapuoliin voi luottaa. Tätä on mahdollista vahvistaa kehittämisen linjauksiin ja toteutukseen liittyvällä sekä avoimella ja dialogisella vuoropuhelulla. Kehittämistoiminnan hallinta kytkeytyykin tässä yhteydessä tarkasteltaviin kehittämiskulttuurin, strategisuuden ja projektihallinnan kysymyksiin.

## Kuntakehto-hanke

Kuntakehto-hankkeen lähtökohtana on, että vaikuttava kehittämistoiminta edellyttää kehittämistoiminnan kokonaisuuden strategista hallitsemista sekä siihen kytkeytyen työyhteisötasolla kehittämistoimintaa, jossa kyetään hyödyntämään työntekijöiden kokemuksia ja vuorovaikutusta. Hankkeessa haetaan ratkaisua ja mallia siihen, millä tavoin kuntien kehittämistoiminta olisi hallitumpaa ja kohtaisi paremmin työntekijöiden arjen eli työyhteisöissä tapahtuvan vuorovaikutuksen ja työntekijöiden kokemukset. Tavoitteena on, paitsi tuottaa tutkimustietoa, myös edistää kunnissa tutkimuslähtöistä kehittämistoimintaa ja vaikuttavuutta.

Kehittämistoiminnan onnistumisen keskeisinä kriteereinä ovat, että kehittämistoiminnalla saavutetaan haluttuja tuloksia suhteessa kuntien tavoitteisiin ja että kehittämistoiminta on kustannustehokasta. Strategisesti vaikuttava ja henkilöstölähtöinen kehittämistoiminta liittyy myös hallittavuuteen. Hallittu kehittämistoiminta on koor-

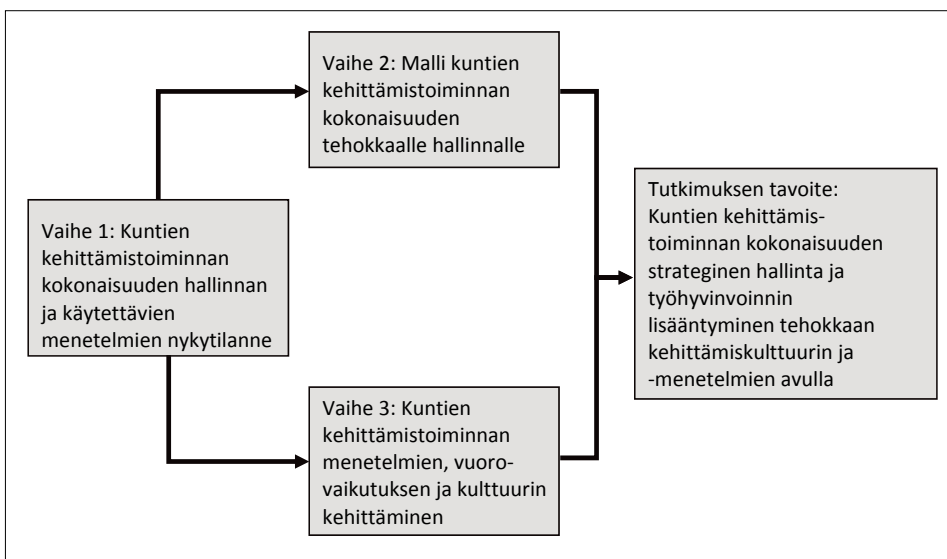


dinoitua eli ohjelmallista ja tavoitteellista. Henkilöstön kokemusten hyödyntäminen ja vuorovaikutuksen toimivuus lisäävät kehittämistoiminnan vaikuttavuutta muun muassa siksi, että merkittävä osa uusista innovaatioista syntyy työntekijöiden osaamisen yhdistyessä toisiinsa sekä asiakasrajapinnassa toiminnasta saatujen kokemusten kautta. Strategisen hallittavuuden näkökulmasta ongelmana on, että työntekijät arvioivat toimintaa kokemustensa ja vuorovaikutuksessa syntyvien näkemysten kautta, jolloin kehittämistoiminnan sisältö saattaa muuttua (tästä esimerkiksi Stacey 2003).

Kuntakehto-hanke toteutetaan yhteistyössä viiden kaupungin kanssa, jotka ovat keskellä strategisia muutoksia. Tutkimuskaupungit ovat Jyväskylä, Lahti, Mikkeli, Turku ja Tampere. Mukana olevat kaupungit edustavat Suomessa nimenomaisesti aktiivisia ja kehittämislähtöisiä kaupunkeja. Lisäksi hankkeen toteutuksessa ja rahoituksessa on tiiviisti mukana Kuntaliitto. Hankkeen päärahoittajana on Työsuojelurahasto.

Kuntakehto-hankkeen sisältö on määritelty yhteistyössä kuntien ja Kuntaliiton kanssa. Tavoitteena on siis paitsi tutkimustiedon tuottaminen, myös käytännön hyötyjen luominen mukana oleville kunnille. Tämäkin raportti sisältää yhteenvedon tuloksista, joiden tavoitteena on osaltaan auttaa kuntia kiinnittämään huomiota kehittämistoiminnan kannalta keskeisiin kysymyksiin.

Hanke toteutetaan vaiheittain. Ensimmäisessä – tähän raporttiin liittyvässä – vaiheessa selvitetään kuntien kehittämistoiminnan kokonaisuus ja sen johtamisen nykikäytännöt. Tässä vaiheessa tarkastelun kohteena on se, miten kehittämistoiminnan kokonaisuutta suunnitellaan, hallitaan ja arvioidaan sekä miten kehittämisen hyötyjä pyritään toimeenpanemaan ja viemään eteenpäin kehittämisprosessin eri vaiheissa ja tasoilla. Tämän vaiheen tutkimuksellisenä tavoitteena on tuottaa aineistolähtöisesti tietoa kuntien strategisen kehittämistoiminnan hallinnasta ja sen kannalta kriittisistä tekijöistä.



Kuvio 2. Tutkimus- ja kehittämishankkeen vaiheittainen eteneminen.

Hankkeen toisessa vaiheessa kehitetään ja mallinnetaan kuntien käyttöön ohjelmapohjaisen kehittämisen kokonaisuus sekä sen strategisen johtamisen työkaluja ja menetelmiä.

Kuntakehto-hankkeen kolmas vaihe liittyy erityisesti kehittämistyön menetelmien ja yhtenäisen kehittämiskulttuurin kehittämiseen hanke- ja työyhteisötasolla.

Seuraavassa esitetään ensimmäisen vaiheen kuntien kehittämistoiminnan kokonaisuuden hallinnan ja käytettävien menetelmien nykytilanteen tutkimuksen kuvaus ja seuraavissa kappaleissa raportoidaan sen tulokset.

## Tutkimuksen toteutuksen kuvaus

Kuntakehto-hankkeen ensimmäisen vaiheen aineisto kerättiin vuoden 2011 aikana pääosin ryhmähaastatteluilla, mutta sen tueksi tehtiin myös henkilöhaastatteluita sekä valtuustojen luottamushenkilöille internet-pohjainen kysely.

Haastattelut toteutettiin vuoden 2011 kevään ja syksyn aikana Focus Group -menetelmällä jokaisessa viidessä hankekaupungissa. Haastattelijoina toimivat tutkija Annika Peltomaa sekä kehityspäällikkö Pasi-Heikki Rannisto. Kohderyhmät voidaan luokitella seuraavasti: kaupungin konsernitason johtoryhmä, toimialan johtoryhmä, henkilöstön edustajat eli pääluottamushenkilöt ja kehittäjät. Kehittäjiin lukeutuvat kaikki ne, joiden toimenkuva koostuu pääasiassa kehittämistehtävistä joko kuntaorganisaatiossa tai sen ulkoistetussa toimijassa, kuten elinkeinoyhtiö tai koulutuslaitos. Käytännön syistä johtuen kohderyhmäkeskusteluja täydennettiin muutamilla yksilöhaastatteluilla. Aineisto koostuu yhteensä 26 haastattelusta.

Focus Group -keskustelu sopii tutkimuksen aineistonkeruumenetelmäksi siksi, että metodi sallii haastateltavien ilmaista itseään omin sanoin sekä kehitellä haastateltuteemoja. Metodina kohderyhmähaastattelu rakentaa yhteistä ymmärrystä ja sallii tutkimuksen tekijöille keskustelun analysoinnin jo keskustelun aikana sekä käsiteltävän teeman että osallistujien välisen vuorovaikutuksen osalta. Näin tutkijalla on mahdollisuus havaita, mitkä teemat ja ideat ovat tutkimuksen kannalta tärkeitä (Rannisto ym. 2011). Haastattelijan tehtävänä on mahdollistaa erilaisten mielipiteiden ja näkökulmien esittäminen sekä ylläpitää keskustelua ennakkoon suunnitellun haastattelurungon pohjalta. Haastattelujen pääteemat olivat:

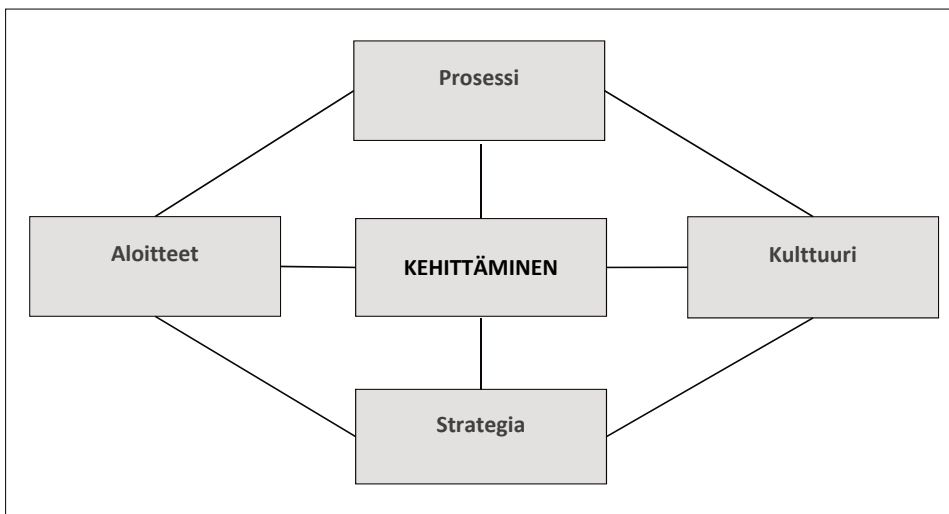
- Kunnan kehittämistoiminnan tunnistaminen
- Millainen on kunnan kehittämiskulttuuri
- Miltä toimijoilta/tasoilta kehittämisaloitteita tulee
- Millainen on kehittämistoiminnan ja strategian välinen yhteys
- Kuinka kehittämistyön toimeenpano ja juurruttaminen tapahtuu
- Kuinka kehittämistoiminnan vaikutuksia seurataan ja tuloksia hyödynnetään
- Millaisia erityishaasteita monitoimijaisessa kehittämistyössä kohdataan
- Mitkä ovat keskeisimmät kehittämistyön ongelmat ja millaisia parannusehdotuksia näette.

Henkilöstön, kehittäjien ja johdon näkemysten lisäksi aineistoa haluttiin laajentaa myös valtuutettujen kokemuksilla. Joulukuussa 2011 kaikkien viiden kaupungin valtuutetuille lähetettiin kysely, jonka laati Digium-ohjelmalla erityisasiantuntija Piia Tienhaara. Vastauksia saatiin kaikkiaan 107 kappaletta ja vastausprosentti oli 32. Alhaisen vastausprosentin takia valtuustokyselyn tuloksia ei voida vertailla eri kuntien kesken, vaan vastausten keskiarvoja tullaan käyttämään haastatteluaineiston analyysin tukena soveltuvin osin.

Haastatteluaineistosta tutkija Annika Peltomaa erotteli 14 esiin noussutta erilaista teemaa, joiden pohjalta tutkija Ulriika Leponiemi teki koko empiiristä aineistoa koskevan analyysin. Tämän analyysin pohjalta päätettiin keskittyä neljään teemaan, suurempaan linjaukseen, jotka vaikuttavat olennaisesti kuntien kehittämistyöhön. Nämä teemat ovat kehittämistyön kulttuuri, kehittämisen yhteys strategiaan, kehittämisen aloitteet ja kehittämisprosessi. Näistä kehittämistyön kannalta olennaisista linjauksista kirjoittivat tutkimustiimin jäsenet neljä erillistä artikkelia, jotka pohjautuvat alan kirjallisuuteen sekä tässä kuvattuun empiiriseen aineistoon. Nämä artikkelit on koottu tähän raporttiin ja ne esitetään tämän johdantoluvun jälkeen.

## Julkaisun sisältö

Kehittämistoiminnan nykytilaa ja haasteita käsitellään seuraavissa luvuissa kehittämisen kannalta olennaisten näkökulmien kautta. Kehittämistä kuvataan sen suhteessa strategiaan ja kulttuuriin, mutta myös prosessia itsessään – mistä kehittämisaloitteet tulevat ja miten prosessiketju aloitteista etenee aina tulosten juurtumiseen saakka. Raportti koostuu näistä neljästä kokonaisuudesta, jotka sitten viimeisessä luvussa nivotaan yhteen.



Kuvio 3. Näkökulmat kehittämiseen.

Aluksi luvussa 2 professori Jari Stenvall Lapin yliopistosta ja tutkija Ulriika Leponiemi Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulusta kuvaavat aloitteita ja niiden merkitystä kehittämisessä. Keskeisiä tarkastelun kohteita ovat kehittämisaloitteiden syntyminen ja niihin liittyvät toimijoiden väliset jännitteet.

Luvussa 3 kehityspäällikkö Pasi-Heikki Rannisto Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulusta kuvaa kehittämisprosessia. Miten se etenee, kuinka kokonaisuus hallitaan aina aloitteista tulosten juurruttamiseen saakka.

Luvussa 4 professori Ismo Lumijärvi Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulusta kuvaa kehittämistyön suhdetta kaupungin strategiaan. Mikä merkitys strategialla on. Tukevatko nämä toisiaan ja tähtäävätkö samaan yhteiseen päämäärään.

Luvussa 5 professori Risto Harisalo Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulusta tarkastelee kehittämistä suhteessa organisaatiokulttuuriin. Miten kehittämiseen suhtaudutaan ja onko organisaation kulttuuri kehittämistä edistävä ja tukeva.

Lopuksi luvussa 6 professori Ismo Lumijärvi tarkastelee kehittämistä näistä kaikista neljästä näkökulmasta ja muodostaa kokonaiskäsitelmän siitä, miltä kehittämistoiminta kunnissa näyttää tämän aineiston perusteella. Miten kehittäminen näyttäytyy, miten siihen suhtaudutaan ja mitkä ovat sen haasteet. Miten kehittämistä voitaisiin entisestään voimistaa.

## Lähteet

Bourgon, J. (2008). The Future of Public Service: A Search for a New Balance. *The Australian Journal of Public Administration*. Vol 67, no 4. s. 390–404.

Bruch, H., Gerber, P. & Maier, J.V. (2005). Strategic Change Decisions: Doing the right change right. *Journal of Change Management* Vol. 5/1, 97–107.

De Woot, P. (1996). Managing Change at University. *Journal of the Association of European universities*. CRE-action No 109.

Hartikainen J. (1995). Kuka kuntasektoria kehittää? Suomen Kuntaliitto. Acta-tutkimussarja nro 60. Helsinki.

Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009). Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. s. 26–42.

Holbeche, L. (2006). *Understanding Change. Theory, Implementation, and Success*. Amsterdam ym.: Elsevier.

Lehtonen, L. (2010). Kehitysprojektien hallinta kunnissa – raportti moniprojektiympäristön hallintakäytäntöjä kartoittavista tutkimuksista. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lehtonen, M. & Lehtonen, P. (2008). Kehittämishankkeet menestyksen välineinä. Yhteenveto teknillisen korkeakoulun toteuttaman kyselytutkimuksen tuloksista. Teknillinen korkeakoulu, Helsinki.

Mikola, Sinikka (2008). Ohjelmajohtaminen kunnissa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Osborne, S. P. & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge, New York.

Rannisto Pasi-Heikki, Nyholm Inga, Stenvall Jari (2011). Moniääninen johtaminen ja kokonaisuuden hallinta, teoksessa Rannisto P-H., Stenvall J., Juusenaho, R. Enemmän kuin osiensa summa, Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella, Tampereen kaupunki A13/2011, Tampere.

Rannisto, P-H. (2005). Kuntien strateginen johtaminen, Acta Universitatis Tamperensis 1072, Tampere University Press.

Stacey, R. (2003). Strategic Management and Organisational Dynamics. The Challenge of Complexity. Prentice Hall. Essex.

Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 211. Helsinki.

Stenvall, J., Syväjärvi, A. & Vakkala, H. (2008). ”Kun romppeet ovat paikallaan”. Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen. Acta 2008 tutkimusraportit. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Muutosta johtamassa. Edita Publishing Oy.

## 2 Kehittämisalotteet

### Johdanto

Amerikkalainen liikkeenjohdon asiantuntija Scott Berkun teoksessaan *The Myths of Innovation* (Berkun 2010) on kiinnittänyt huomiota hyvien ideoiden tärkeyteen. Hyvät ideat voivat kehkeytyä monesta lähteestä: yhteisistä ajatuspajoista, yksilöllisestä ajattelusta, tietoisesti tai tiedostamatta. Vastaavasti käyttäytymistä ja päätöksentekoa organisaatiossa jäsentänyt Nobel-palkittu Herbert Simon ym. (1974) esitti aikoinaan kolme vaihtoehtoa, joiden kautta ongelmat tulevat ratkaistaviksi: vahingossa, jonkun intressiryhmän (esimerkiksi ammattiryhmän) tekemänä tai tietoisella organisaation toiminnalla.

Ideoiden – kehittämistä koskevien aloitteiden – lähteet voivat siis tunnetusti olla moninaisia. Lisäksi osa organisaatioista on kehittämisalotteiden tekemisessä muita aktiivisempia ja tehokkaampia. Kehittämisalotteiden syntyä voidaan jäsentää kolmen ominaispiirteen kautta

- Suljettu vs. avoin ideoiden kehittäminen
- Suunniteltu vs. suunnittelematon kehittämistoiminta
- Nykytilanteesta vs. tulevaisuudesta lähtevä ideointi.

Suljettu lähestymistapa tarkoittaa, että organisaatiossa luotetaan voimakkaasti omiin voimavaroihin uusien ideoiden kehittämisessä. Kysymys on muun muassa siitä, että toiminnassa luotetaan vahvasti omaan kehittämistoimintaan ja työntekijöiden innovatiivisuuteen uusien ideoiden aikaansaamisessa. Tällöin voidaan esimerkiksi vahvistaa toimintakulttuuria, järjestelmiä ja työntekijöiden luovuutta tuottaessa uusia ideoita.

Avoimeen toimintamalliin perustuva kehittäminen pohjautuu siihen, että organisaatio – kuten kaupunki – on avoin ulkoisille vaikutteille. Kehittämispulssit tulevat ikään kuin ulkopäin. Tällaista lähestymistapaa on korostettu voimakkaasti esimerkiksi avoimiin innovaatioihin perustuvassa keskustelussa. Näkökulmana on, että kaikki hyvät ideat ja toimijat eivät ole omassa organisaatiossa, minkä takia verkostoituminen ulkoisiin toimijoihin on välttämätöntä (Chesbrough 2003). Muun muassa asiakaslähtöisyyttä vahvistamalla voidaan avata toimintaa ulkoisesti. Asiakaslähtöisillä käytännöillä viitataan esimerkiksi tapoihin, joilla asiakkaat saavat antaa äänensä kuuluville palvelujen sisältöjen suunnittelussa. (ks. Fenwick 1989; Barnes & Prior 1995; Leadbeater 2004; Needham 2007; Jäppinen 2011.)

Kehittämisideoiden aikaansaaminen voi olla suunniteltua tai suunnittelemata-

tonta. Tiedostettu, suunniteltu ideoiden tuottaminen tarkoittaa, että organisaatioissa on pohdittu toimintatapa tuottaa uusia ideoita. Tällöin hyödynnetään esimerkiksi ideointitekniikoita, alhaalta ylöspäin toteutuvaa kehittämistoimintaa, hyvien käytäntöjen jakamista ja verkostoitumista, jotta uusia ideoita syntyisi ja kehittyisi toiminnan kehittämiseksi. Organisaatioissa ikään kuin pyritään raamittamaan sitä, minkälaisia kehittämisideoita nousee sekä sitä, miten ne nousevat esiin. Suunnittelemattomat kehittämisideat nousevat esiin tavalla, jota kukaan ei suunnitellut tai ajatellut. Esimerkiksi työntekijät saattavat ideoida omaa arkityötään sitä tiedostamatta ja tällä toimintatavalla on merkittävä vaikutus koko organisaation toimintaan (vrt. Sotarauta 2009).

Erityisesti kompleksisuutta koskevassa keskustelussa on kiinnitetty huomiota suunnittelemattomuuteen. Kehittämisideat nousevat esiin ennakoimattomasti kaaos-tilanteessa organisaation hakiessa järjestystä epäjärjestykseen (esimerkiksi Stacey 2010; Laitinen & Stenvall 2012). Tällaisessa tilanteessa organisaatio ei voi vaikuttaa, minkälaisia uudet kehittämisideat ovat. Käytännössä kehittämisen lähtökohtana voi usein olla äkillinen, odottamaton kriisi. Emergenttejä uudistuksia voidaan pitää tyypillisinä julkisen sektorin organisaatioille (Osborne & Brown 2005, 92). Vaikkapa ikääntyvien palveluihin liittyvä kriittinen julkinen keskustelu on saattanut käynnistää palveluita koskevan ohjauksen uudistamisen.

Suunniteltu ja suunnittelematon eivät ole toisiaan poissulkevia, sillä organisaatioissa voidaan suunnitella suunnittelemattomien kehittämisideoiden aikaansaamista. Tämä voi tapahtua esimerkiksi luomalla vuorovaikutussuhteita. Toimiva vuorovaikutus tuottaa muun muassa parhaimmillaan ennakoimattomia kehittämisideoita ja kykyä yhdistää erilaisten työntekijöiden osaamista luovasti toisiinsa (Virtanen ja Stenvall 2012). Myös organisaation – kuten kaupungin – toimintamalli voidaan rakentaa siten, että se tuottaa jatkuvasti uusia, mutta samalla sisällöllisesti ennustamattomia kehittämisideoita. (Stenvall ja Airaksinen 2009)

Kehittämisideat voivat nousta esiin nykytilanteesta tai otaksutuista tulevaisuuden mahdollisuuksista. Nykytilanteesta lähtevää kehittämistä edustaa esimerkiksi Lindblomin ja Braybrookin (1970) näkemys askeltavasta kehittämisestä. Sen mukaisesti kehittämisessä pyritään löytämään ideoita, jotka vievät nykytilanteesta pois päin. Kehittämisen käynnistäväänä voimana saattavat olla tunnistettavat ongelmat ja esiin nousevat mahdollisuudet (Virtanen ja Stenvall 2012). Tällainen voi olla esimerkiksi tilanne, jossa kehitetään nuorten mielenterveys- ja päihdeongelmallisille uusia palvelumuotoja.

Toisaalta kehittämisideoiden perustana voivat olla tulevaisuuden mahdollisuudet ja uhat. Tämänkaltaista ajattelua edustaa esimerkiksi rakenteellinen uudistaminen, jossa kehitetään toimintaa oletuksella, että väestörakenne muuttuu voimakkaasti kymmenen vuoden kuluessa. Myös strategia- tai visiolähtöinen kehittäminen voi tyypillisesti pohjautua tulevaisuussuuntautuneeseen kehittämiseen.

Kehittämisaloitteita voidaan tarkastella myös agenttien eli toimijoiden näkökulmasta. Tällöin kysytään, kenen tekemänä ja minkälaisin intressein erilaisia kehittämisaloitteita tuotetaan. Toimijoiden näkökulma kiinnittää kehittämisaloitteiden tuottamisen osaksi sosiaalista kanssakäymistä. Tällöin se voidaan nähdä toimintana, joka vaikuttaa eri organisaatioissa oleviin sosiaalisiin suhteisiin sekä siinä rakentuviin identiteetteihin ja viitekehyksiin (esimerkiksi Stacey 2010; Laitinen & Stenvall 2012). Samalla kehittämisaloitteiden tekemisestä tai niiden torjumisesta saattaa muodostua

valtapelin kohde. Esimerkiksi poliittiset päätöksentekijät vahvistavat asemaansa kaupunginhallinnossa aloitteiden tekemisen kautta.

## Kehittämisideoiden toimintamalli

Kehittämisaloitteita voidaan lähteä tarkastelemaan ensinnäkin sen perusteella, min-kälaisia malleja kaupungeilla on niiden tuottamisessa. Tältä osin on todettava, että tutkimuksen kohteena olevat kaupungit ovat aktiivisesti pyrkineet lisäämään kehittämisaloitteiden tuottamistapoja. Tässä mielessä toiminta perustuu tavallaan avoimeen ajattelutapaan. Kehittämismyönteiset kaupungit avaavat tietoisesti ”porttejaan” ulospäin ja altistavat itseään uusille ideoille. Samalla kuitenkin syntyy haaste siitä, kuinka koordinoituksi ja hallituksi kehittämisen kokonaisuus muodostuu.

Tutkimusaineisto viittaa siihen, että kehittämisaloitteet syntyvät pääosin käytännön työstä, strategiasta ja talousarvioprosessista ja siis säästöjen tavoittelusta. Myös toimintaympäristön ja lainsäädännön muutokset ohjaavat muuttamaan toimintaa. Asiakkaan merkitys toiminnan lähtökohdana tiedostetaan yleisesti, mutta asiakasrajapinnasta aloitteita nousee suhteellisen vähän. Uusia menetelmiä asiakaspalutteen ja -aloitteiden keruuseen ollaan kuitenkin kehittämässä. Kehittämisen koetaan yleisesti tapahtuvan viranhaltijoiden ja henkilöstön edustajien kesken; poliittisen tahon osallistuminen vaihtelee kaupungeissa selvästi.

*”Meillä on niin monenlaisia näitä intressitahot ja intressit. Totta kai kuntana meidän olisi strategioista katsottava, että mikä meidän kuntana kehittämisingressi on ja sen pitäisi olla ehkä se ykkönen, siihen katsottuna, että mikä on kunnan tehtävä. Se on asukkaiden hyvinvointi ja elämä. Mutta se ei kuitenkaan ole yksi yhteen samanlainen, kuin mitä on vaikka elinkeinoelämän intressi tai vaikkapa EU:n intressi. Meillä on monenlaisia tahoja, jotka tavallaan vetää omaan suuntaansa ja sitten tää kunnallinen kehittäjä yrittää tässä välissä toimia, että mihinkä me voidaan lähteä mukaan.”*

*”Mutta sitten tietysti niitä kehittämisaihoita tulee hirveen paljon myöskin ammattikorkeakoululta ja sitten kolmannelta sektorilta sillä tavalla, että sitten tuntuu, että sitä hankeähkyä, se on varmaan ihan tyyppillistä, kokee. Että kun on ne omat kehittämisaihiot ja tavallaan meidän johtoryhmän jutut. Ja sitten tulee kaupungin juttuja, kolmannen sektorin juttuja, luottamushenkilöitten aloitteet kehittämistoimintaan, ammattikorkeakoulu. Että sitten aina aattelee, että mitkä on linjassa.”*

Haasteena on, että osa kehittämisaloitteista muodostuu ”pakko”-periaatteella. Kaupunkien on näin ollen oltava avoimia kehittämisimpulsseille ja verkostoille johtuen muun muassa lainsäädännön vaatimuksista. Tämä kiteytyy hyvin seuraavassa kannanotossa. Sen mukaan nimenomaisesti tulevaisuuteen tähtäävät kehittämisaloitteet ovat niin sanottuun vapaaehtoisuuteen perustuvaa uudistamista:

*”Jos karkeasti haluttais jakaa kehittämistoiminta kahtia, niin meillä on semmoista, joka meidän on pakko kehittää, josta tulee ne paineet. Ja toinen on se, että jos me ruvetaan innovoimaan jotakin, ruvetaan miettimään, että mitä me halutaan joskus*



*viiden taikka kymmenen vuoden päästä ja ruvetaan systemaattisesti ajamaan, että halutaan... Että meillä on enimmäkseen tätä ensimmäistä, mutta on meillä sitä toistakin sitten.”*

Runsas kehittämisideoiden tuottaminen saattaa kuitenkin näyttytyä kaoottisuutena ja hallitsemattomana kaupunkien organisaatioissa työskentelevien näkökulmasta. Eri-laisia ideoita syntyy useista lähtökohdista ja ne voivat olla sisällöllisesti ristiriitaisiakin keskenään.

*”Mutta sitten ongelma on vaan juuri tää, että miten sen moniäänisyyden pitää kuitenkin jollakin tavalla hanskassa. Ettei se sitten lähde rönsyilemään ja että se kaikki menisi kuitenkin tietyllä tavalla yhteen suuntaan ja yhtenäiseen suuntaan.”*

Kaoottisuus kiinnittyy myös kehittämisideoihin liittyviin valtapeleihin. Kysymys on tällöin erityisesti siitä, millä tavoin tuotetut kehittämisideat otetaan huomioon. Tämä on havaittavissa kaikissa tarkastelluissa kaupungeissa. Valtapeli liittyy kehittämisideoiden aikaansaamiseen. Tutkimusaineistoon sisältyvissä kannanotoissa esitettiin, että parhaimmillaan kehittäminen on oikean havaitun ongelman korjaamista ja sitä kautta toiminnan edistämistä. Koska kunnan toimiala on erittäin laaja, liittyy siihen myös lukuisia, eri intresseillä varustettuja toimijoita. Ongelmaksi kehittämisen kannalta saattaa muodostuakin se, että valikoituminen perustuu lainsäädännölliseen pakkoon, johdon suosimiin hankkeisiin tai vain niihin kysymyksiin, joihin on saatavissa rahoitusta. Tällöin kehittäminen saattaa aloitteisiin liittyvien ongelmien takia suuntautua eri kysymyksiin kuin varsinaisiin palvelutarpeisiin.

Toinen kehittämisaloitteiden havaitsemiseen liittyvä ongelma ovat osallistumisra-kenteet sekä niiden aikaansaamat katkokset. Esimerkiksi työntekijöiden kehittämisaloit-teiden noteeraaminen liittyy paljon siihen, minkälaiset suhteet heillä on esimiehiin. Katkoksia saattaa syntyä myös siitä, etteivät työntekijät tiedä esimerkiksi riittävästi siitä, minkälaisia aloitteita heiltä strategioiden perusteella toivottaisiin. Osallisuusrakenteet koetaan siis yleisesti vaillinaisiksi tai niiden välillä koetaan ainakin olevan katkoksia. Johdon, poliitikkojen, kehittäjien ja henkilöstön tulisi saada tietoa toiminnan toteu-tumisesta, toimintaympäristön muutoksista ja asiakkaiden kokemuksista. Kunnan kehittämistoiminnan jäsenillä tulisikin olla toimiva keskusteluyhteys, jossa edellä kuvattua tietoa verrattaisiin suhteessa strategiaan ja reagoitaisiin yhdessä haluttujen tulevaisuudensuunnitelmien toteutumiseksi.

Kaoottisuuteen ja ideoiden huomioonottamiseen vaikuttaa myös henkilöityminen. Yksittäiset henkilöt ideoillaan, innostuksellaan ja kyvyllään viedä asioita eteenpäin, tuot-tavat merkittävän määrän tarkasteltujen kaupunkien kehittämisestä. Yksittäiset toimijat ja heidän motivaationsa siis vaikuttavat merkittävästi kehittämisideoiden tuottamiseen. Tämä aiheuttaa toisaalta sattumanvaraisuutta siihen, minkälaisia kehittämisideoita ylipäätään tuotetaan. Yksittäisten henkilöiden asema ja kyky toimia verkostossa voi toisinaan vaikuttaa sisältöä enemmän myös kehittämisaloitteen huomioonottamiseen. Yksittäisissä haastattelukannanotoissa kiinnitetäänkin huomiota siihen, että yksittäiset henkilöt voivat profiloitua juuri ideoiden aikaansaajina ja eteenpäin viejinä. Aineiston perusteella näyttäisi siltä, että kehittämisaloitteita arvioidaan voimakkaasti agent-

tinäkökulmasta. Tutkimuskaupungeissa on siis erittäin tärkeää, kuka tai minkälainen taho ja minkälaisista intresseistä kehittämisideoita tuotetaan. On mahdollista, että sama kehittämisidea saa erilaisen vastaanoton riippuen siitä, onko esittäjänä johtoon vai henkilöstöön kuuluva henkilö. Seuraavaksi tarkastellaankin erikseen ulkoisia ja sisäisiä kehittämisaloitteita.

## Ulkoiset aloitteet

Kuntaorganisaation toimintaympäristössä on monia eri intressiryhmiä, jotka tuovat oman panoksensa kehittämistyöhön. Esimerkiksi valtion ja ministeriöiden taholta tulee paitsi suoranaiseen lainsäädäntöön liittyviä määräyksiä ja ohjeistuksia, mutta myös valtakunnallisia hankkeita ja ulkoista rahoitusta. Lisäksi paikalliset yritykset, korkeakoulut ja kehitysyhtiöt ovat selvässä yhteydessä kunnan ja sen alueen kehittämiseen. Kunnat kuuluvat myös erilaisiin yhteistyöverkostoihin, esimerkiksi toisten kaupunkien tai toimialojen kanssa sekä myös kansainvälisesti erilaisten EU-hankkeiden kautta. Aloitteita saattaa nousta myös yksittäisten henkilöiden, yhteistyökumppaneiden kautta paitsi kuntalaisten ja paikallisten yrittäjien taholta, mutta myös ulkopuolisten konsulttien esittämänä.

Ulkoisia yhteistyöverkostoja on kaikissa tarkastelluissa tutkimuskaupungeissa varsin runsaasti. Edelläkävijäkaupungit ovat vahvasti yhteyksissä ympäröivään yhteiskuntaan, mikä osaltaan mahdollistaa kehittämisideoiden nousemisen ja löytämisen. Tärkeimmiksi kehittämisaloitteiden näkökulmasta nousevat esiin verkostot, ulkoiset rahoituslähteet sekä kuntalaiset ja asukkaat. Kaupungit käyttävät myös muun muassa konsultteja, mutta niiden merkitys kehittämisaloitteiden tuottajana ei näyttäisi olevan erityisen tärkeä.

## Verkostot

Kaupungit toimivat erilaisissa verkostoissa. Niitä ovat muun muassa kaupunkien väliset yhteistyöverkostot, jotka saattavat toimia jonkin tietyn toimialan sisällä. Kaupungin alueen yrittäjiltä tai niiden kokoamilta yhteenliittymiltä nousee myös ideoita ja ratkaisuehdotuksia heidän oman toimintansa kehittämiseksi. Kaupungin elinkeinostrategian kannalta yksityisen sektorin ja yritysmaailman yhteistyökumppaneiden huomiointi kehittämistyössä on keskeistä. Verkostoissa syntyykin paljon uusia ideoita ja lisäksi niissä levitetään tietoa hyvistä käytännöistä.

*”... vähän tuntuu siltä, että teknisellä puolella kaikki kehittelee vähän niin kuin omassa, pienessä piirissä niitä omia juttujaan ja me tehdään nyt tää paremmin kuin Helsinki tekee ja sitten jossain alan lehdessä vertaillaan vähän, että Tampereella on nyt tällainen. Ja on vähän semmoista, sanotaanko, liikaa sellaista pienessä piirissä tapahtuvaa. Esimerkiksi otan tämän paloalan, niin tuntuu, että jokainen palokunta haluaa kehittää Suomessa omat systeemit erityisiin asioihin.”*

*”Jos ei katso ympärilleen, niin sittenhän jää siihen, että sää et tajuu, mitä seuraavaksi tulee. Eli se ihan jatkuva yhteys saman alueen toimijoihin, valtakunnallisiin toimijoi-*

*hin, ehkä jonkun verran tuolla koulutuspolitiikan kentässä myös olla kuulolla, niin on reunaehto sille, että pärjätään..”*

*”... tää suurten kaupunkien välinen yhteistyö on tärkeää. Joskus tuntuu vähän, että sitä pyörää yritetään keksiä vähän moneen kertaan.”*

Aineiston perusteella voidaan sanoa, että erityisesti kaupunkien keskinäinen verkostoituminen on vilkasta. Näyttäisi siis siltä, että kehittämissyönteiset kaupungit hakeutuvat tavalla toisella toistensa kanssa yhteistyöhön. Yhteistyöstä saatuja ideoita ei usein kuitenkaan aineiston perusteella toteuteta sellaisinaan, vaan niitä työstetään oman kaupungin järjestelmien, käytäntöjen ja kulttuurin näkökulmasta. Tästä joh-tuen vaikkapa sopimusohjausta on kehitetty kaupungeissa osin toisistaan poikkeavin tavoin. Kaupungeissa ei myöskään ole vielä kehittynyt systemaattista verkostostrategiaa. Esimerkiksi verkostoitumista ei toteuteta tavalla, jossa pyrittäisiin löytämään ideoita selkiytymättömien ja osin tuntemattomien suuntausten kehittämiseksi. Myös selkeät verkostoitumiseen liittyvät mallit ja esiin nostetut hyvät käytännöt puuttuvat aineistossa esitettyjen kannanottojen perusteella.

## Ulkoiseen rahoitukseen ja ohjaukseen perustuva kehittäminen

Ulkoista rahoitusta koetaan olevan hyvin saatavilla, mutta sen hankkeissa on omat haasteensa. Joskus tarjottu rahoitus saattaa houkuttaa lähtemään hankkeeseen, jolle ei edes ole tarvetta tai mikä on suorastaan kaupungin strategian vastainen. Lisäksi tällaiset hankkeet ovat usein kankeita ja vaativat paljon hallinnointia ja organisointia, kuten yhteistyökumppaneiden hakemista. Laajat hankkeet saattavat jopa mennä hieman sivuun kaupungin alkuperäisistä toiveista ja tavoitteista. Lisäksi isojen hankkeiden ympärille on kehittynyt muuta toimintaa alkuperäisen idean lisäksi. Näiden on havaittu olevan myös laajojen valtakunnallisten hankkeiden ongelmia. Ulkoisia rahoittajia ovat muun muassa Sitra, kaupapakamari ja eläkeyhtiöt.

*”Täytyy kaiken kaikkiaan sanoa, että jos ulkopuolista rahoitusta ei olisi, niin kaupungissa ei oltais kehitetty yhtään mitään. Kyllä se myöskin näin on. Että ei kehittämiselle ole varattuna mitään rahaa.”*

Valtion taholta tuleviin hankkeisiin suhtaudutaan vaihtelevasti. Toisaalta suhtautuminen on myönteistä ja niissä ollaan aktiivisesti mukana. Jos muut toimijat taas vievät asiaa omaksi katsomaansa suuntaan, silloin sivuun jääneet jäävät tarpeineen paitsioon. Kaupungeissa on haluttu olla toimimassa ja kehittämässä etunenässä. Mutta toisaalta on olemassa myös hankkeita, joiden koetaan suorastaan kaatuvan päälle pakon sanelemina oltiin niistä sitten kiinnostuneita tai ei. Strategiaan pohjautuviin hankkeisiin lähdetään yleisesti mielellään mukaan, sillä ne ”vievät junaa haluttuun suuntaan”.

*”Kyllähän valtiolla on perinteisesti tämmöinen isovelji-suhtautuminen kuntiin. Että jossain asioissa ollaan ikään kuin valtion postikonttoreita. Että pankkaa käytäntöön näin ja näin.”*

*”Joo siis tietysti valtiolla on ensinnäkin selkeitä, ehdottomia määräyksiä ja neidän meitä ohjaa joka tapauksessa. Niitä tulee varmaan lisää vanhus- ja ikälain myötä ja koulupuolellakin puhutaan ja rakennusvalvonnan kokoamista isoihin yksiköihin. Ne ohjaa tietysti. Ja sitten nää valtion tukevat hankkeet, niin perusajatus on se, että me ei saatais tarttua valtion rahan turvin sellaisiin hankkeisiin, jotka on meidän kannalta turhia, hyödyttömiä tai haitallisia. Siitäkin on historiaa, että niihin on kuitenkin tartuttu. Mutta kyllä tietysti lähdetään siitä, että halutaan olla mukana semmoisissa valtion rahoittamissa ohjelmissa, jotka vie asioita meidän mielestä mielekkääseen suuntaan ja muista tämmöistä pilottiasemaa voidaan tavoitella. Että jos olisi johonkin aikomus tarttua. Mutta samoin joissain isoissa kysymyksissä, sosiaali- ja terveyshuollon kokonaisjärjestelmissä, tätä maakuntaa valtion ohjelmilla on yritetty viedä haitalliseen suuntaan ja jossain tietohallinnon kehittämisessä valtion osarahoitus on liikutellut meitäkin hyödyttömään tai turhan vähän hyödylliseen suuntaan. Että kyllä kriittinen perusasenne pitää olla.”*

Valtionosuuksilla koetaan ohjattavan kuntien kehittämistoimintaa, sillä saatava rahoitus on korvamerkittyä. Ohjaava vaikutus nostaakin kysymyksen kohdentamisongelmas- ta – ajetaanko valtion vai kunnan etua. Vastaako saatava rahoitus kunnan strategiaa valintoja. Mikäli hankerahaa vastaanotetaan ilman harkintaa, hankkeet jäävät yleensä irrallisiksi ja niihin ei sitouduta saati resursoida toiminnan juurruttamista. Valtion taholta koetaan toimintaan tulevan myös byrokraattisia ja kuormittavia proseduureja.

Lainsäädännön pohjalta tulevat kehittämisalitteet ovat pakottavia eikä niiden kohdalla luonnollisesti voida suorittaa harkintaa. Paikoitellen ne vievät myös kuntien omaa kehittämiskapasiteettia ideoinnin osalta.

Tutkimuskaupunkien toimijat kokevat osittain, ettei heillä ole riittävästi vaikutusmahdollisuuksia valtion kehittämistoimintojen sisältöön. Kysymys on osallistumiseen liittyvistä katkoksista, mikä liittyy myös valtapelinä siihen, kenen ehdoilla kehittämistoiminnan aloitteellisuus toteutuu. Valtion ja kuntien välille ei ole myöskään rakennettu riittävän systemaattista toimintatapaa kehittämistoimintaa koskevassa päätöksenteossa:

*”Että ne on vähän niin kuin pakko polkaista aika pikaisestikin kaikenlaisia ihan omia projekteja ja hankkeita, jotta päästään lainsäädännön muutoksen edellyttämälle tasolle... Tuota, valitettavasti meillä on semmoisiakin hankkeita, jotka mitätöivät meidän omat hankkeet.”*

*”Jos oikeasti halutaan asioita kehittää eteenpäin, niin pitäis täällä, missä niitä oikeasti tehdään, niin täältä täytyy jollakin tavalla sitä viestiä saada sinne, missä sitä lainsäädäntöä ja linjauksia tehdään.”*

Euroopan unionin taholta tulevat hankkeet noudattavat samaa logiikkaa ja sisältävät samoja haasteita kuin valtion aloitteet. Osaltaan EU-hankkeet tuovat mahdollisuuksia toiminnalle, mutta ideoinnin näkökulmasta ongelmana on vahva raamitus. EU-hankkeiden osalta myös käydään selkeästi kamppailua siitä, kenellä on valta päättää

rahoitettavista kehittämishankkeista. Yhteenkokoavasti asiaan otetaan kantaa seuraavassa lainauksessa:

*”Niin, kehittämisrahoituksen hakemista ja toimintaa ohjaa myös sitten tää ohjelmapolitiikka, mihin me ollaan menty EU:n myötä eli aika paljon meillä on tämmöistä ohjelmatyypistä, niin kuin ministeriöilläkin. Heillä on valtakunnallisesti sivistystoimen osalta ja eritoimialojen osalta tämmöistä ohjelmaperusteista rahaa, jota haetaan tiettyihin tarkoituksiin. Siinä ei välttämättä tuu se asiakasnäkökulma selkeästi esille. Että sitten pitää paikallisesti pohkia, että mitä tää hyödyttää.”*

*”... meillä on yhteiskunnassa erityisiä intressipiirejä, jotka haluaa rahoittaa kehittämistä. Niitä on aika paljon erilaisia. Sitten on EU, joka on kehittämistä määrittävä tekijä, antaa rahaa, että ohjatkaa rahaa aluekehittämiseen. Se on EU-rahoitteista kehittämistä, sitten tulee Suomen valtion intressit, miten alueita pitäisi kehittää, ne keskustelee aika paljon keskenään, kunta pääsee aika vähän lopulta sanomaan siihen väliin, että mitä me haluttais, että täällä kehitetään. Sitten kun ne tarjoaa meille rahaa, että tässä on tämmöistä rahaa ja kehittäkää sillä näitä, mitä EU on määritellyt, niin ei meitä välttämättä sitten kiinnostakaan just nää asiat. ... .. Ja sitten ne katsoo meitä vähän kieroon, että mikä nyt on, kun ei raha kelpaa.”*

Ulkoiseen rahoitukseen liittyvä kehittämisaloitteiden näkökulmasta voimakas valtapeli. Ulkoinen rahoitus on välttämätön jopa edelläkävijäkaupunkien kannalta, mutta toisaalta se saa aikaan hajanaista kehittämistä, koska toiminta ohjautuu olemassa olevien rahoitusmahdollisuuksien mukaisesti. Valtapelissä intressit eivät aina kohtaa toisiaan. Ongelmana ovat myös monimutkaiset toimintatavat, joista johtuen ulkoisia rahoitusmahdollisuuksia ei aina hyödynnetä. Ulkoinen rahoitus tuo kehittämiseen myös sattumanvaraisuutta. Se vähentää osaltaan kehittämiskapasiteettia, koska rahoituksen saaminen saattaa edellyttää runsaasti valmistelua, jotta ideat olisivat rahoittajien hyväksyttävissä. Ongelmana on lisäksi toiminnan koordinoimattomuus.

## Asiakkaat, kuntalaiset

Kuntaorganisaation palveluksessa olevien vastaajien mukaan kuntalaisten osallistuminen ja osallistaminen koetaan yleisesti tärkeäksi. Kuntalaisten kuulemisen nähdään olevan eduksi kaikille toimijoille. Asiakaspalautteella ja kuntalaisaloitteilla kehittäminen ei ole systemaattista ja niiden käyttö vaihtelee kaupunkien kesken. Järjestelmiä ja hallittuja työvälineitä palautteen parempaan keräämiseen ja käsittelyyn pidetään tärkeinä. Positiiviset kokemukset yleisötilaisuuksista ja palautejärjestelmistä ovat kannustaneet niiden kehittämiseen entisestään.

*”Ja se, että mistä ne tulee ne impulssit siihen kehittämiseen, niin siihen pitää luoda se ryhti ja yhteiset pelisäännöt. Että jos joku keksii jossain, että jee, tämmöinen voisi olla järkevää kehittämistä tai kuulee joltakin yksittäiseltä kuntalaiselta ja sitten lähtee tohkeissaan viemään asiaa eteenpäin, niin se ei varmaan oo sillai hyväksyttävä toimintamalli, vaan siinä pitäisi tiettyjä reunaehjoja täyttyä, ennen kuin voi lähteä*

*hankkeistamaan ja viemään asiaa hankkeena eteenpäin. Että tähän tarvitaan todella paljon ryhtiliikettä ja tavallaan sellaista, ne pelisäännöt.”*

*”... ja tulevaisuus mää näen sitten tällainen megatrendi on... että asiakas määrää, että mitä toimialalla tapahtuu ja kuinka paljon sinne tulee ja minkälaista palvelua saa. Nythän sen määrää enemmän tai vähemmän virkamieskoneista ja se ei aina välttämättä valitettavasti oo asiakkaan parasta, kaikessa, no valtaosa, sanotaan näin. Ja nyt tietysti me mietitään sitä asiakkuutta ja sitä asiakkaan määritelmää... mitä se asiakas haluaa ja miten se käyttäytyy ja miten ne prosessit.”*

*”Mutta sitten tulee hirveen paljon myöskin kuntalaisten suunnalta sellaista aloitteellisuutta ja toiveita ja odotuksia. Ja miten ne sitten kanavoidaan tänne kehittämisprosessiin, niin siinä meillä on myöskin tehtävää. Että meillä tulee sisäisesti niitä impulsseja ja sitten tulee ulkopuolelta, jos voi sanoa, että kuntalaiset ovat ulkopuolella, tavallaan tässä ytimessä, niin yhtä lailla niitä pelisääntöjä. Koska jos me nyt sitä asiakas- ja käyttäjälähtöisyyttä todella viedään arjeksi ja todeksi ja uskotaan siihen, niin kyllähän se muuttaa myöskin sitä kuntalaisen roolia enemmän sellaiseksi yhteiskehittäjän suuntaan kuin siihen, että ollaan vaan jossain hyvin etäällä siitä kehittämistyöstä.”*

*”Mutta jos me ajateltaisiinkin kuntalaista resurssina. Silloin tää muuttuu enemmän sellaisen käyttäjädemokratian suuntaan, koska palvelujahan me tuotetaan, eri tavalla tietysti kuin yritykset...”*

Kollektiiviset palvelut tekevät asiakkaiden toiveiden ja kokemusten selvittämisen ja huomioon otamisen haastavaksi. Erilaiset käyttäjäryhmät kun odottavat esimerkiksi puistoilta erilaisia käyttötarkoituksia. Asiakaspalautteen kerääminen ja saaminen vaihtelee selvästi paitsi kaupunkien, myös niiden sisäisten toimialojen kesken.

Kansalainäkökulman huomioon otamisessa kaivataan lisää systemaattisuutta ja jatkuvuutta. Erilaisia foorumeita on useita, kuten kansalaistilaisuudet, sosiaalisen median tehostaminen ja paikallinen sanomalehti. Asiakaspalautetta kerätään myös muun muassa sähköpostilla, puhelimitse ja palvelupisteissä henkilökohtaisesti. Niiden systematisoimiseksi ollaankin muutamissa kaupungeissa kehitetty sähköistä järjestelmää, johon kaikki palaute voitaisiin kirjata samanlaiseen käsiteltävään ja vertailtavaan muotoon. Tämä helpottaisi myös erilaisten hankeaihioiden poimimista ja esiin nousemista erilaisten palautteiden joukosta.

Aineisto osoittaa kokonaisuudessaan, että kuntalaisten ja asiakkaiden merkitys on periaatteessa tunnustettu kehittämisaloitteiden lähteenä. Tätä heijastaa osaltaan niin sanotun asiakaslähtöisen ajattelun näkyminen kehittämistoiminnassa. Monissa kaupungeissa on kehitetty myös menetelmiä asian edistämiseksi. Silti on vielä epäselvää, kuinka asiakaslähtöisiä tai co-production-ajatteluun pohjautuvia käytäntöjä voitaisiin soveltaa systemaattisesti. Toinen ilmeinen ongelma on se, missä määrin ja miten asiakkailta ja kuntalaisilta tulevia aloitteita hyödynnetään. Tältä osin kansalaisten ja asiakkaiden aloitteet eivät ole vielä varsinainen ”uhka”, koska ne ovat selkeästi kaupunkien valtaimien ulkokehällä.

## Kaupunkiorganisaation sisäiset aloitteet

### Henkilöstö

Henkilöstöstä nousevilla kehittämisideoilla nähdään yleisesti olevan tärkeä merkitys. Tämän taustalla on käsitys siitä, että henkilöstön kehittämisalotteet nousevat yleensä todellisesta tarpeesta tai ongelmasta, ja tästä syystä niillä hankkeilla koetaan olevan myös paremmat mahdollisuudet onnistua. Henkilöstölähtöinen kehittäminen lähtee liikkeelle osin arjen pakon vaatimuksista. Aloitteiden koetaan tutkimusaineiston perusteella syntyvän siitä välttämättömyydestä, että rajallisten resurssien puitteissa pyritään selviytymään työtehtävistä:

*”Jos mää ajattelen sitten työpaikkatason kehittämistä yleensä, että siellä on porukan pakko alkaa miettiä ja kehittää sitä omaa. Että jos vuoroon tulee vaan se kourallinen, minimimiehitys, niin jotta selvitään siitä arjesta, niin onhan siinä pakko alkaa, tuota, tosiaan fundeeraan, että miten me tästä päivästä selvitään.”*

Tutkimusaineistossa henkilöstölähtöinen kehittäminen nousee esiin asiana, jolla on myös selkeitä kustannuksiin liittyviä vaikutuksia. Esimerkiksi palvelutuotannosta ja työyhteisöistä nouseviin hankkeisiin ei aina välttämättä edes haeta erillistä rahoitusta, vaan omien toimijoiden kanssa lähdetään yhdessä miettimään, miten toimintatapoja olisi hyvä muuttaa.

Henkilöstö näyttäytyy usean tutkimukseen osallistuneen henkilön mielestä käyttämättömänä voimavarana kehittämisalotteiden tekemisessä. Tämä liittyy siihen, ettei henkilöstön ideointipotentialia vielä hyödynnetä edes edelläkävijäkaupungeissa riittävällä tavalla. Ongelmana on erityisesti se, että varsinkin henkilöstölähtöiseen kehittämiseen liittyy voimakkaita valtapelejä ja intressiristiriitoja. Vastakkainasettelua on havaittavissa myös eri intressiryhmien näkökulmien kesken. Henkilöstön edustajilla on oikeus ja velvollisuus sanoa mielipiteensä ja näkökulmansa: ”Vaikka henkilöstön edustaja on eri puolella kuin työnantaja, lähtökohtaisesti palkanmaksaja on kaikille kuitenkin sama”. Kehittämiseen osallistuvilla henkilöillä on omat roolinsa ja intressiryhmänsä. Tämän näkökulman nosti esiin henkilöstön edustaja, joka koki välillä luottamushenkilöiden läsnäolon ja kuulemisen ”välttämättömänä pahana”, joiden ajatukset koettiin jo lähtökohtaisesti negatiivisina ja väärinä. Tässä on kuitenkin havaittavissa eroja eri palvelualueiden välillä. Lisäksi henkilöstön kuulemiseen vaikuttaa esimiestyö – miten esimies ottaa henkilöstön mielipiteet huomioon. Kuinka esimies tukee ja kannustaa kehittämiseen. Henkilöstön kehittämisalotteiden huomioimiseen liittyy siis konkreettisesti johtaminen ja valtapeli: kenellä on oikeus osallistua kehittämiseidoiden tuottamiseen tai päättää, kuka saa olla mukana ideoita tuottamassa:

*”... mun kokemus, mikä on hyvin rajallinen tästä, on se, että täällä kyllä pääsee juttelemaan. Että ei oo mitään tämmöisiä, sinänsä rajoja. Että jos joku on tosiaan innostunut ja keksinyt, niin kyllä se pääsee juttelemaan. Mutta siitä ei ole mitään säännöksiä, sitä ei tehdä selväksi. Se vaatii semmoista omaa intoa. Jos nähdään tosiaan henkilöstö resurssina, niin ne ideat täytyy tosiaan imuroida sieltä, koska sieltähän ne*

*nousee. Ne tietää parhaiten sen oman työnsä.”*

*”Mitä ylempää niin sitä painokkaamminhan se tulee läpi.”*

*”Taatusti meillä on samaa, että tää herkyys kuunnella henkilöstön tämmöisiä spon- taaneita ajatuksia on taatusti alimittainen ja liittyy siihen, että meidän esimiestyö on huomattavan epätasaista. Tää on yksi asia, johon pyritään puuttua. Tää on iso haaste, että miten me saadaan organisaatio herkemmäksi tällaisille uudistamisesityksille.”*

Toimijan osallisuus kehittämistyöhön koetaan yleisesti erittäin merkittävänä. Työntekijöiden ideoinnin osallistumiskanavien luomiseen liittyy paitsi käytännön ongelmia, myös valtapelejä. Aineiston perusteella henkilöstö kokee todelliset vaikuttamismahdollisuutensa heikoiksi. Olennainen kysymys onkin, miten heidän osallisuuttaan aloitetoiminnassa olisi mahdollista vahvistaa. Tältä osin aineisto ei sisällä kovin selkeitä uusia näkemyksiä. Osa tutkimukseen osallistuneista haastateltavista korostivat yleisesti toimintakulttuurin merkitystä. Tämän mukaisesti kehittämismyönteinen toiminta- kulttuuri mahdollistaa aloitteiden ja ideoiden esiintuomisen ja kuulluksi tulemisen. Aloitelaatikko on useissa paikoissa olemassa, mutta se ei välttämättä toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Eräässä vastauksessa ehdotettiin järjestettäväksi ”innovaatiopäi- viä”, jossa työntekijät voisivat tuoda esiin oman työnsä kehittämiseen liittyviä asioita. Itsearviointin käytännöt nousivat myös mahdollisuutena edistää henkilöstölähtöistä aloitetoimintaa:

*”Niin on todella tämmöisiä itsearviointiprosesseja menossa tulosalueilla, ainakin yksi tulosalue tekee näin tällä hetkellä, että henkilökunta nostaa sen itsearviointin kautta kehittämiskohteita ja niitä on siellä tehty jo kolmatta vuotta... Ja siinä on ideana se, että itsearviointiprosessi alkaisi meillä ensi vuonna kaikilla tulosalueilla, kaikilla samoilla tavoilla, samoilla kriteereillä ja sieltä sitten henkilökunta nostaa niitä kehittämiskohteita, jotka sitten nousee priorisointien kautta sitten strategiseksi kehittämiskohteeksi ja toivottavasti tämmöisiksi prosessimaisiksi, ei niin kuin tulos- alue- tai tulosityksikkänäkökulmasta vaan läpi tulosalueitten.”*

*”Toinen puoli on myös se, että mistä tää kehittäminen lähtee, niin ei se ihan kauheesti sieltä henkilöstöstä, niin kuin ruohonjuuritason henkilöstöstä lähde. Koska siinä on silloin se epäonnistumisen pelko, mutta myöskin semmoinen, että jos sää ajattelet, että tätä pitäisi tehdä, niin se suomalainen tapa on, että tee sitten. Että joutuu itse... eli jos sää ehdotat, sää joudut sen itse tekemään.”*

Jännitteet henkilöstölähtöisessä kehittämisessä liittyvät myös eri toimialojen välisiin suhteisiin sekä ammattiryhmien väliseen toimintaan. Toimialakohtaiset jännitteet eivät kuitenkaan nouse erityisesti esille johtuen siitä, että toimialat ovat varsin itsenäisiä. Samalla tietysti on mahdollista, että ideointia ei tapahdu riittävästi yli sektorirajojen. Tämä voi olla ongelma esimerkiksi innovaatioiden keksimisen näkökulmasta, joka usein tapahtuu yhdistämällä erilaista osaamista toisiinsa. Vaikka siis sektoreita ylittävän yhteistyön tärkeys tiedostetaan monissa kaupungeissa, sen merkitys ei näy juurikaan



aineistossa kehittämisaloitteiden aikaansaamisessa. Toimialakohtaiset hankkeet käsittelevät aineiston perusteella erityisesti oman palvelualan kehittämistä. Siiloutuneisuuden takia toiset alat usein koetaan erillisiksi.

*”Meillä on hyvin vankka toimialalähtöisyys. Eli toimialoja, joille on mahdollisimman paljon annettu vastuuta näistä asioista.”*

Ideoita tuottavaa poikkihallinnollista yhteistyötä toimialojen välille on pyritty aikaansaamaan erilaisten työryhmien kautta. Työryhmien ajatuksena on usein moniammatillisen asiantuntijaryhmän osaamisen hyödyntäminen kehittämisen suunnittelussa ja arvioinnissa. Kuitenkaan työryhmien merkitystä aloitteellisuuden näkökulmasta ei nosteta erityisesti esiin. Tämä siitä huolimatta, vaikka työryhmien tehtävänä saattaa olla kehittämisehdotusten tekeminen annettuun toimeksiantoon. Saattaakin olla niin, että poikkihallinnolliset työryhmät mielletään enemmänkin koordinoiviksi kuin varsinaisesti ideoita tuottaviksi ryhmiksi. Niissä käsitellään esimerkiksi toimialoilla esiin nousseita aloitteita, mutta ei välttämättä tuoteta uusia ideoita. Yksittäisinä poikkeuksina kuitenkin tutkimusaineistossa mainitaan esimerkiksi auditointikäytännöt:

*”Mehän joudutaan tekemään, ja tässä tulee raha eteen, niin näitä auditointeja sellaisina sisäisinä auditointeina. Elikkä toisen yksikön ihmiset auditoi toisen yksikön toimintaa. Niin kyllä sieltä tulee joka kerta kun käydään näitä auditointiraportteja läpi pari kertaa vuodessa, niin sieltä tulee tällaisia parannusehdotuksia.”*

Kehittämistoiminnan valtajännitteet kärjistyvät aloitetoiminnassa aineiston perusteella erityisesti tietohallinnon ja ammattiryhmien välillä. Useissa haastattelukannanotoissa nostettiinkin it-järjestelmät ja niihin liittyvät kehittämishankkeet esiin. Tietohallinnon käytännöt edellyttävät yhteistyötä niin teknologiaa kuin sisällöllistä osaamista edustavien asiantuntijoiden välillä. Tätä yhtälöä ei ole vielä kyetty ratkaisemaan rakentavasti, vaan jännitteenä on se, kumpi palvelee kumpaa – tietojärjestelmä palvelualaa vai taipuuko toiminta järjestelmän tarpeisiin. Jännite syntyy siitä, kenen lähtökohdista tietohallinnon käytäntöjä kehitetään.

Henkilöstön valtapeli saattaa kohdistua myös ulkopuolelta tuleviin kehittämisaloitteisiin. Tämä kytkeytyy arvostukseen ja identiteettiin, kuten oletukseen siitä, että työntekijät ovat itse oman työnsä parhaita asiantuntijoita. Siksi ulkopuoliset kehittämisaloitteet ovat ehkä ”toisarvoisia”. Henkilöstön mielipiteiden sivuuttaminen koetaan loukkaavana – miten joku ulkopuolinen henkilö osaisi sanoa, miten asia pitäisi tehdä. Tämä on havaittavissa muun muassa seuraavassa lainauksessa:

*”... se kyllä koettiin työntekijöitten taholta, kun tuli joku projektityöntekijä selittämään, että miten nää hommat pitäisi tehdä, niin se koettiin loukkaavana. Että tulee jostain ulkopuolisesta organisaatiosta joku selittämään, että teidän pitäisi näin tehdä.”*

Henkilöstölähtöinen kehittämistoiminta koetaan myös yleisesti vahvasti henkilöityneeksi – kehittämisorientoitunut henkilö lähtee ajamaan tärkeäksi kokemaansa asiaa. Samalla kehittämisen koetaan kasaantuvan tietyille henkilöille, kun negatiivisesti asiaan

suhtautuvat jätetään rauhaan. Yksilölähtöinen kehittäminen liittyy siis kiinteästi henkilöstön aloitetoimintaan. Henkilöstön edustajat voivat nousta kehittäjiksi, mutta se edellyttää aktiivisuutta ideoinnissa. Henkilösidonaisuus aloitetoiminnassa liittyy osin osallistumiseen liittyvien käytäntöjen puutteellisuuteen. Toisaalta on ymmärrettävää, että yksittäisillä henkilöillä on aina eroja esimerkiksi sen suhteen, kuinka luovia he ovat (esim. Amabile 1996). Henkilöstölähtöinen kehittäminen saattaa kuitenkin tuottaa sattumavaraisuuden tunnetta kehittämistoimintaan.

## Johto ja esimiehet

Johdon merkitys aloitteiden tekijöinä ei erityisesti korostu aineistossa. Kehittäminen on voimakkaasti henkilösidonaisuutta, mutta johdon ja esimiesten merkitys nousee enemmän kehittämistyön eteenpäin viejinä, ei niinkään aloitteiden tekijöinä. Johto ja esimies saattavat tehdä henkilöstön kokemusten tai saamansa uuden tiedon perusteella kehittämisaloitteen, jonka hän kokee soveltuvan organisaationsa tarpeisiin niitä edistävänä vastaavana.

*”Paljon tapahtuu palvelualueilla sellaisia juttuja, että siellä joku vaan vastuualuepomo tai joku muu ihastuu johonkin juttuun, kun on käynyt messuilla. Oon huomannut sen omasta viestinnästäkin jopa. Että sitten pistetään liikkeelle, kun sopiva konsultti on käynyt puhumassa mukavia, niin sitten on hanke pystyssä täyttä vauhtia...”*

*”Että se esimiestaso on se, jonka pitäisi olla se tunnusteleva ja tuntee sen toimintaympäristön muutokset ja sitten se pitäisi olla, tuun siihen toiseen puoleen, että se homma riippu paljon siitä esimiehestä, elikkä on kauheen kehittämisorientoituneita ja sitten on niitä, jotka ei oo niin kehittämisorientoituneita. Eli sit se menee niin kuin, se on hyvin epätasaista se kehittäminen.”*

Aineiston perusteella esimiesten ja johdon odotetaan kykenevän löytämään oleelliset kehittämisaihiot asemansa ja ammattitaitonsa ansiosta. Henkilöstö kokee erityisesti lähiesimiehen merkityksen tärkeänä ideoiden edistäjänä. Mikäli henkilöstö ei saa tukea idealleen, se ei välttämättä lähde etenemään lainkaan. Ratkaisevaa onkin, tarttuuko esimies kehittämisaloiitteisiin vai ei.

*”...toimialajohtaja on niin korkea herra jo kuitenkin, että kun se jotain sanoo, niin kyllä se vaikuttaa. Se on kyllä, että siltä tasolta lähtee aika moni idea loppujen lopuksi, että mitä täällä tehdään. Sitä ei oo varmaan kysytty meiltä maan matosilta, että mitä tehtäis.”*

*”No jos puhutaan käypähoitosuosituksista, missä on eri alueittain otetaan kantaa tai valtakunnallisesti otetaan kantaa, se on näyttöön perustuva ja siinä on empiirinen ja tutkimustieto taustalla. Jos se lääketieteellinen johtaja toteaa, että (joku suositus) me toteutamme tätä, ei siinä tarvitse miettiä, että otetaanko sitä vai ei, koska se on tieteellisen proseduurin läpi käynyt.”*

Henkilöstölle näkyvin ”valtapelien” pelaaja kehittämistoiminnassa on lähiesimies. On osin yllättävää, ettei aineistossa nouse kovin voimakkaasti esiin johdon ja esimiesten esimerkki kehittäjinä ja uusien ideoiden tuottajina. Tätä lähestymistapaa on kuitenkin korostettu kirjallisuudessa esimerkiksi mahdollistavassa johtamisessa, jonka mukaan johto tutkimusmatkailijana on keskeinen aloitetoiminnan lähde.

## Kaupunkiorganisaatio, poliittiset päättäjät

Konsernin kehittämisideat nousevat esiin yleisesti strategian kautta. Usein myös poliittiselta puolelta syntyvät kehittämisaloitteet tulevat strategian tai tehtyjen linjapäätösten kautta.

Tutkimusaineiston perusteella eri toimijoille näyttäisi jossakin määrin olevan epäselvää, missä määrin strategiat sisältävät varsinaisesti uusia ideoita toiminnan kehittämiseksi. Useat ideat ovatkin olleet jo mahdollisesti esillä ja käytännössä ne vain kirjataan strategiaan. Monet strategiaan sisältyneistä tekijöistä ovat olleet yleisluonteisia. Kuitenkin juuri näillä linjauksilla voi olla merkittävä vaikutus kehittämisaloitteiden kannalta:

*”Mutta sitten on näitä strategiasta johdettuja kehittämishankkeita. Niitä on myös ihan valtava määrä. Mehän tänne palvelutuotantoon saadaan tehtäväksi toteuttaa tiettyjä strategisia asioita ja yksi yksittäinen asia saattaa edellyttää käytännön elämässä valtavan paljon kehittämishankkeita.”*

Yksittäiset tutkimuksen vastaajat kiinnittävät huomiota siihen, että monesti valtuusto tekee päätöksiä viranhaltijoiden valmistelun pohjalta ja strategian kautta tapahtuva vaikuttaminen nähdään enemmän epäsuoraksi. Kehittämisideat suodattuvat ja muuttuvat matkalla alaspäin niin, ettei niitä välttämättä tunnisteta valtuustosta lähteneiksi. Viranhaltijoiden näkökulmasta talouden koetaan ohjaavan poliittista päätöksentekoa.

Poliittisten toimijoiden osallistumisaktiivisuus vaihtelee kaupungeissa selvästi. Muutamissa vastauksissa valtuuston osallistuminen kehittämistoimintaan koettiin suorastaan huolestuttavan pieneksi. Tästä esimerkkinä mainittiin muun muassa osallistumishalukkuus erilaisiin kyselyihin.

*”Kyllä kehittämistyötä ohjaa aika vahvasti myös tää nelivuotis-valtuustokausi. Että se aina on, kun se on myös tää hallituksen, että odotetaan, että kun tulee uusi hallitus, niin mitä se tuo tullessaan. Että sielläkin eletään neljännesvuosisyklissä. Ei mun mielestä oo sellaista pitkäjänteisyyttä...”*

*”Mutta kyllähän sitten poliittinen koneisto tuottaa huomattavan paljon aloitteita. Ihan epävirallisia aloitteita, oli se sitten yksittäinen poliitikko, lautakunta, hallitus, keskustelut hallituksessa ja niin edelleen. Ja sitten suuntaa sitä, että tuossa on asia, mihin pitää puuttua tai tuossa on asia, joka tarvitsee jotain muuta. Kyllä se painotus tulee vähän turhankin paljon tämmöisten, mitä mää ainakin oon havainnut, tämmöisten epävirallisten aloitteiden kautta. Mutta se on tosi arvokasta.”*

Osin yllättävää on se, että poliittisen päätöksenteon mielletään olevan aktiivista nimenomaisesti talouteen liittyvässä aloitetoiminnassa. Jollakin tavalla näyttäisi siis siltä, että usein poliittiset päätöksentekijät ovat enemmänkin kiinnostuneita budjettiin kuin varsinaisiin sisällöllisiin kysymyksiin liittyvistä aloitteista. Yksittäisissä haastatteluissa toisaalta esitettiin näkemyksiä myös siitä, ettei poliittisten päätöksentekijöiden tulisi olla aktiivisia yksityiskohtiin menevien kehittämisaloitteiden tekemisessä.

Aineiston perusteella näyttää myös siltä, että poliittiset päätöksentekijät ovat suurelta osin erillään henkilöstölähtöisestä aloitetoiminnasta. Kuitenkin aineistossa on myös kannanottoja siitä, miten aktiiviset kehittäjät saattavat hyödyntää poliittisia päätöksentekijöitä tai ylintä johtoa aloitteiden esittäjinä, eräänlaisina bulvaaneina.

Myös konsernitason toiminta saattaa olla merkittävää aloitetoiminnan kannalta. Konsernin tuottamat aloitteet liittyvät usein ymmärrettävästikin erilaisiin toimintamallien rakentamiseen, linjauksiin sekä myös ratkaisujen esittämiseen ongelmatilanteissa. Konsernilla on tärkeä merkitys ilmapiiirin luomisessa kehittämisaloitteisiin liittyen. Valtajännitteistä johtuen tilanne saattaa usein kuitenkin olla haastava. Tämä liittyy käsityksiin siitä, että henkilöstön aloitetoiminta on liian irrallaan konsernitason toiminnasta tai konserni ei arvosta tarpeeksi henkilöstölähtöistä kehittämistoimintaa.

Jossakin määrin tutkimukseen osallistuneet haastateltavat pohtivat myös sitä, mikä vaikutus on johtamisjärjestelmillä – esimerkiksi sopimusohjauksella – kehittämisaloitteisiin. Kaiken kaikkiaan johtamisjärjestelmien merkitys näyttää kuitenkin melko vähäiseltä. Enemmänkin ratkaisevaa kehittämisaloitteiden kannalta on se, minkälaiset ovat järjestelmiin liittyvät vuorovaikutussuhteet – kuten esimerkiksi tilaajien ja tuottajien väliset suhteet sopimusohjauksessa. Samoin keskeiseksi nousee se, että järjestelmiä ylipäättään toteutetaan tavalla, jossa arvostetaan kehittämiseen liittyviä aloitteita. Lisäksi keskeistä on toimivaltasuhteiden selkeys riippumatta siitä, miten järjestelmiä rakennetaan. Kompleksiset järjestelmät, joissa toimijat ovat eri rooleissa, saattavat parhaimmillaan olla tehokkaita ja innovatiivisia kehittämisideoiden tuottamisen näkökulmasta. Kuitenkin voi myös käydä niin, ettei kehittämisideoiden tuottaminen kuulu varsinaisesti kenellekään tai kukaan ei tartu tuotettuihin ideoihin.

Tutkimuskaupungeissa on usein kehittämistoiminnasta ainakin osittain vastaavia konsernitason yksiköitä. Nämä eivät nouse kehittämisaloitteiden osalta aineistossa juurikaan esiin myönteisessä tai kielteisessä mielessä. Osin kysymys saattaa olla siitä, että konsernitason yksiköiden rooli mielletään koordinoiviksi tai tiedontuotannosta vastaaviksi yksiköiksi.

## Yhteenveto ja pohdinta

Tässä osassa on tarkasteltu kehittämisaloitteita. Tarkastelun perusteella voidaan tehdä tutkimuskaupungeista seuraavankaltaisia johtopäätöksiä.

Ensinnäkin kaupunkien toimintapa perustuu vahvasti avoimeen ajatteluun. Tämä tarkoittaa, että kaupungeissa ollaan avoimia ideoille esimerkiksi verkostoitumisen ja asiakaslähtöisyyden kautta. Osin avoin toimintatapa perustuu käytäntöihin, mutta erityisen ratkaisevaa on sitä tukeva toimintakulttuuri.

Avoimesta toimintatavasta huolimatta edelläkävijäkaupungeissa on myös tunnistettavissa lukuisia sulkeutuneita piirteitä. Tähän sisältyy myös positiivisia puolia kuten

se, että kaupungit tekevät kehittämistyötä omaan identiteettiinsä ja lähtökohtiinsa nojautuen. Toisaalta esimerkiksi toimialat pyrkivät pitämään usein kehittämistoiminnan aloitteellisuuden itsellään, samoin kuin johto ja henkilöstö.

Toiseksi tarkastelluissa kaupungeissa on kehitetty runsaasti käytäntöjä kehittämisideoiden aikaansaamiseksi, mutta samalla ongelmana on kehittämisideoiden systemaattisen analysoinnin puute. Paikoitellen kehittämisaloitteiden käsittelystä puuttuu kokonaisvaltainen ote, jonka myötä kyettäisiin kiinnittämään ideoita tuottavia järjestelmiä toisiinsa. Myös kehittämisideoiden ja käytännön järjestelmien kytkeä ei ole riittävä. Esimerkiksi itsearviointia voitaisiin hyödyntää osana johtamisjärjestelmää kehittämisideoiden tarkastelussa nykyistä systemaattisemmin.

Kolmanneksi kompleksisuus vaikuttaa voimakkaasti tutkimuskaupunkien kehittämisideoiden tuottamiseen. Kysymys on muun muassa epäselvyydestä, missä kehittämisideoita tuotetaan, kuka niitä tuottaa sekä miten niitä käsitellään. Kompleksisuus on eräänlaista sattumanvaraisuutta, joka aikaansaa käsityksen koko kehittämistoiminnan hallitsemattomuudesta. Sitä luovat muun muassa valtapelit, yksilölähtöinen kehittäminen sekä se, että kehittäminen on tärkeää eri toimijaryhmien identiteetin – kuten arvostuksen – kannalta. Eri ryhmät – varsinkin valtion edustajat, poliitikot ja henkilöstö – haluavat pitää kehittämisideoiden aloitteet itsellään. Toisaalta näyttäisi myös siltä, että tarkastellut edelläkävijäkaupungit ovat melko hyviä reagoimaan yllättäviin tilanteisiin.

Kompleksisuuden näkökulmasta kehittämisaloitteiden tuottaminen on monimutkaista. On vaikea tarkoin määritellä, missä kehittämisaloitteet kulloinkin syntyvät ja kehittyvät. Tämän lisäksi niitä tulkitseva systeemi kunnissa on monimutkainen. Kehittämisaloitteista tehtävät tulkinnat ovat siis systeemin monimutkaisuuden takia ennakoimattomia. Kehittämisaloitteita voi tulkita kunnissa useista eri näkökulmista, kuten poliittisten arvojen, ammatillisen toiminnan tai tulostavoitteiden saavuttamisen kannalta. (ks. Laitinen ja Stenvall 2012).

Neljänneksi kehittämisaloitteiden tuottaminen on toimijalähtöistä. Tämä näkyy siten, että aineistossa on runsaasti pohdintoja siitä, miten eri ryhmät – kuten poliitikot, henkilöstö ja lähijohto – toimivat kehittämisessä.

Viidenneksi edelläkävijäkaupungeissa kehittämisideat pohjautuvat melko voimakkaasti nykyisen toiminnan ongelmien ratkaisemiseen. Tämä merkitsee sitä, että pitkälle tulevaisuuteen liittyvistä tarpeista ja radikaaleista muutostarpeista lähtevällä kehittämisellä on vähemmän painoarvoa ja sitä toteutetaan vähemmän. On luultavaa, että kompleksisuus, valtapelit, poliittisen päätöksenteon budjettisidonnaisuus ja käytännön tason henkilösidonnaisuus osaltaan johtavat nykyongelmista pois päin etenevien kehittämisideoiden havainnointiin. Tulevaisuussuuntautuneisuutta ja radikaaliutta saattaa silti tulla muun muassa ulkoisen verkostoitumisen ja strategialähtöisyyden kautta.

## Lähteet

- Amabile, T. (1996). *Creativity in Context*. United States of America: Westview Press.
- Barnes, M., Prior, P. (1995). Spoilt for Choice? How Consumerism Can Disempower Public Services Users. *Public Money and Management* 15 (1995): 3, 53–58.

- Berkun, S. (2010). *The Myths of Innovation*. Toronto & Montreal: O'Reilly.
- Chesbrough, H. (2003). *Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Fenwick, J. (1989). Consumerism and Local Government. *Local Government Studies* 16 (1989): 1, 45–52.
- Jäppinen, T. (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluita koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Julkaisematon väitöskirjakäsikirjoitus. Kesäkuu 2011.
- Laitinen, I., Stenvall, J. (2012). Kompleksisuusteorioiden ja muutosten johtaminen. Tulossa teokseen Syväjärvi, A. & Perttula, J. (toim.) *Psykologinen johtaminen*.
- Leadbeater, C. (2004). *Personalisation Through Participation*. London: Demos.
- Lindblom, C., Braybrooke, D. (1970). *A Strategy Of Decision: Policy Evaluation As A Social Process*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Needham, C. (2007). *The Reform of Public Services Under New Labour*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Osborne, S.P., Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge, New York.
- Simon, H., Smithburg, D., Thompson, V. (1974). *Public administration*. New York: Alfred. A. Knopf.
- Sotarauta, M. (2009). Strateginen innovaatiojohtaminen kunnassa. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K., Jäntti, A., (toim.) *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto: 56–70.
- Stacey, R.D. (2010). *Complexity and Organizational Reality. Uncertainty and the Need to Rethink Management after the Collapse of Investment Capitalism*. London ym.: Routledge.
- Stenvall, J., Airaksinen, J. (2009). *Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Acta nro 11 (verkkajulkaisu). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

## 3 Projekti prosessina

### Johdanto

Projekteista ja projektimaisesta toiminnasta on tullut arkipäivää kaupungeissamme ja kunnissamme. Aikaisemmin kehittäminen katsottiin kuuluvan jokaisen viran ja viranhaltijan tehtäväksi, mutta nykyään kehittämisestä on muodostunut oma tehtäväkenttensä, johon myös palkataan erikseen ammattilaisia, kehittäjiä. Projektimaisen toiminnan lisääntymistä on myös osaltaan edesauttanut ulkopuolisten rahoittajien, kuten EU, Tekes, Sitra, laajentunut toiminta ja toisaalta valtion kuntien ohjauksessa tapahtuneet muutokset. Suora tehtäväkohtainen valtionosuus on muuntunut yleiseksi valtionosuudeksi ja ministeriöt ovat ottaneet kehittämistoiminnan ohjauksen ja rahoittamisen välineeksi ajaa omia tavoitteitaan kuntakentässä. Projektitoiminnasta on tullut keskeinen osa yhteiskuntapoliittista ohjausta (vrt. Alasoini 2006). Projektissa myös yhtyvät tämän päivän hallinnon kehittämistä ohjaavat periaatteet: verkostoituminen, yksityisen ja julkisen sektorin välinen yhteistyö, ohjelmapohjainen suunnittelu ja tulosjohtaminen (Rantala & Sulkunen 2006, Paasivaara ym 2011). Muun muassa näistä syistä kaupunkien merkittävimmät kehittämishankkeet projektoidaan ja siksi kehittämisen yhteydessä on perusteltua tarkastella kaupunkien projektitoimintaa ja projektikulttuuria.

Monesti kehittämistoimintaa toteutetaan verkostona, jossa haetaan ulkopuolista rahoitusta ja kytketään useita toimijoita kaupungin oman organisaation lisäksi ulkopuolisista toimijoista. Jokainen toimija tuo hankkeeseen mukaan omat intressinsä, jotka näkyvät hankkeiden valmistelussa, suunnittelussa, käynnistämisessä ja toteuttamisessa. Ulkopuoliset projektien rahoittajat rahoittavat useimmiten kertaluontoista tutkimusta tai kehittämistä ennemmin kuin jatkuvaa toimintaa ja siksin kehittäminen hankkeistetaan ja projektoidaan.

Projekti määritellään yleisesti ajallisesti rajatuksi työksi tai tehtäväkokonaisuudeksi, jolla on selkeä ennalta asetettu tavoite ja joka on kertaluontoinen ja suoritetaan erikseen määritellyin resurssein. (Harrin 2007, Paasivaara 2011, Pelin 1988, Virkki & Somermeri 1998, Wysocki 2012).

Tässä luvussa tarkastellaan kehittämistä ja kehittämishankkeita prosesseina. Kirjallisuuden perusteella voidaan todeta perinteisen projektitoiminnan, kuten esimerkiksi ohjelmisto- ja rakennusprojektien, noudattavan usein myös prosessimaisen toiminnan pelisääntöjä (kts. Cagle 2003, Hendrickson & Au 1989, Jahnukainen & Vepsäläinen 1998, Lewis 1998, Mäkelä & Stenlund 1998, Pelin 1990, Wysocki 2004).

Luku hakee vastausta kahteen kysymykseen: ensinnäkin, millainen on toimiva

projektiprosessi tai -prosessit ja millaisia ehtoja, ominaisuuksia ja toimintoja siihen sisältyy sekä toiseksi, miten projekteja toteutetaan ja millaisia hyviä puolia ja ongelmakohtia kohdekaupunkien kehittämisprojektien toteutustapoihin sisältyy? Vastausta ensimmäisen kysymyksen haetaan tutkimus- ja projektikirjallisuudesta ja toiseen kysymykseen antamalla ääni kohdekaupunkien toimijoille ja tarkastellaan niissä tehtävää kehitysprojektitoimintaa prosesseina.

Tutkimuksen empiria on kerätty focus group -tutkimushaastattelujen avulla kaupunkien konsernijohdolta, kussakin kaupungissa yhden toimialan johdolta, henkilöstön edustajilta sekä kunkin kaupungin kehittäjiltä (katso tarkemmin luku 1, Johdanto). Tässä luvussa on kuvattu myös kehittämistoiminnan uusia toimintatapoja ja menetelmiä. Niiden kehittämistä on tehty yhdessä Tampereen Palveluinnovaatiokeskus-hankkeen (TamSI) ammattilaisten kanssa.

## Projektitoiminnan ja projektijohtamisen olottuvuudet

Projekti ja sen toteutus voidaan nähdä monenlaisena toimintana ja toisistaan riippuvana vaiheena. Projekti on johtamisjärjestelmä, jossa on tietyt sovitut käskyvaltasuhteet ja usein itsenäinen toimivalta, jonka puitteissa se voi ratkoa eteen tulevia haasteita itsenäisesti kysymättä lupaa tai valtuutusta erikseen organisaation ylemmiltä tasoilta. Usein tätä valtaa käyttämään nimitetään projektipäällikkö, toisinaan osa vallasta on jätetty projektin ohjausryhmälle. Silloin se käyttää ylintä valtaa ja valvoo projektipäällikön toimintaa ja projektin taloudellista ja tuloksellista toimintaa. Projektikulttuurin vaikuttaa projektien johtamisjärjestelmään, erityisesti siihen, kuinka toimivaltaisena ja itsenäisenä projektien toteutus sallitaan, annetaanko projektipäällikölle riittävät valtuudet ja toimintaedellytykset, perustuvatko projektit strategisiin suunnitelmiin toteuttaen niiden tavoitteita, millaisia projektihallinnan välineitä käytetään ja kuinka kurinalaisesti ja onko projektien ohjaukseen yhteiset pelisäännöt. (vrt. Pelin 2008) Asiakkaan edustajan rooli projektin toteutuksessa ja johtamisessa vaihtelee erilaisten projektien ja projektin johtamismallien välillä.

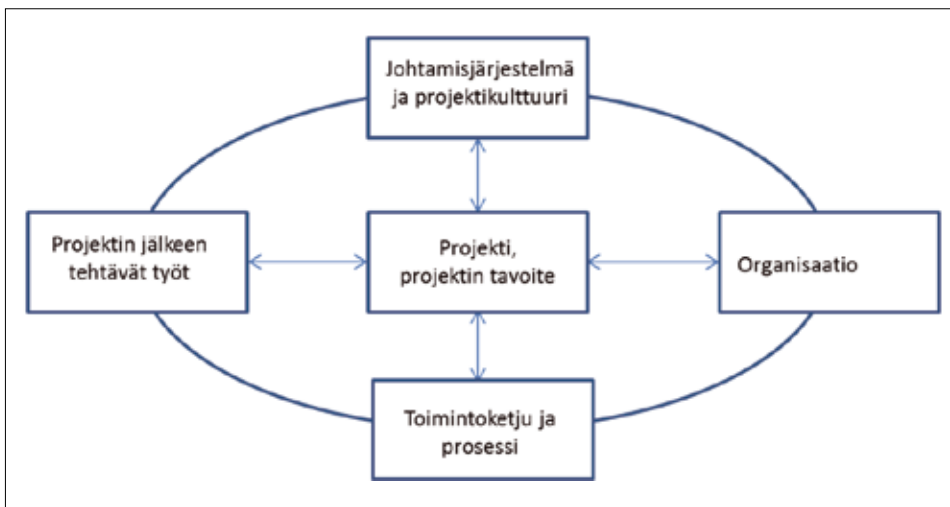
Projekti- ja kehittämiskulttuurit näkyy myös henkilöstön mahdollisuuksissa vaikuttaa kehittämisen aiheisiin, sisältöön ja käytäntöihin. Käytännöstä nousevien kehittämishankkeiden määrä ja laajuus onkin julkisissa organisaatioissa merkittävä. Osa kaupungeista myös tunnistaa ja resursoi niitä erikseen (kuten esimerkiksi Lahti) ja on tehnyt näin ainakin osan alhaalta nousevasta projekti- ja kehittämistoiminnasta näkyväksi.

Projekti voidaan nähdä organisaationa, jossa projektille määritellään resurssit ja tavoitteet yksityiskohtaisesti. Yleensä sille ei jää projektin päätyttyä resursseja, vaan ylijäävät resurssit samoin kuin projektin tuotokset siirretään projektin asettaneiden toimijoiden organisaatioihin, jonka jälkeen projekti lopetetaan ja projektiorganisaatio puretaan. Myös projektiorganisaation tehtävänkuvat ja toimijat ovat työssään tilapäisiä. Tämä riippumatta siitä, että moni projektiorganisaatio viimeisiksi tehtävikseen hankkii itselleen seuraavan projektin ja työllistää tekijänsä jatkossakin joko keskitettynä kehittämisenä tai sitten hajautuen yksittäisinä kehittäjinä tukemaan toisten vastuulla olevaa kehittämistä. Kummassakin tapauksessa edellinen projekti päättyy ja seuraava



alkaa yleensä samoja proseduureja käyttäen kuin edellinen. Isossa organisaatiossa, kuten kaupungit, projekteja on kaikkialla organisaatiossa. Projektitoiminta on siis jatkuvaa, mutta yksittäiset projektit ovat kertaluonteisia.

Projekti voidaan nähdä prosessina, jossa kokonaisuus pilkotaan eri vaiheisiin ja nämä mahdollisesti vielä osatehtäviin. Projektin eri vaiheet muodostavat loogisesti etenevän ketjun, toimintoketjun (ks. Cagle 2003, Paasivaara 2011, Springer 2004). Ennalta suunnitellulla tavalla projekti toteutetaan ja tavoitteet saavutetaan. Tavoitteiden saavuttamisen jälkeen projekti päätetään ja sen tulokset viedään käytäntöön. Projektin jälkeen tapahtuu toimintaa, kuten tulosten levittäminen, projektin arviointi ja sen toteuttamisesta sekä tuloksista oppiminen, tehdyn työn arkistointi ja erilaiset resurssien käytöstä raportointiin liittyvät tehtävät. Projektitoiminnan kokonaisuutta tarkastellaan kuviossa 1.



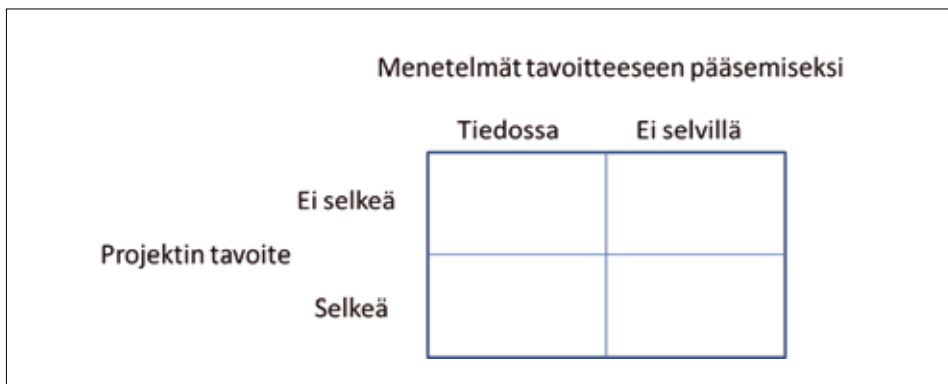
Kuvio 1. Projektitoiminnan eri ulottuvuudet.

Projektikulttuurista on oma lukunsa tässä raportissa professori Risto Harisalon kirjoittamana. Tässä luvussa tarkastellaan projektitoimintaa erityisesti toimintoketjuna eli prosessina liittäen muut näkökulmat tarvittavassa laajuudessa siihen. Riippuen kussakin organisaatiossa käytössä olevista projektimalleista, voi projektiprosessi olla kuvattu hyvinkin yksityiskohtaisena tai sitten vain pääkohdittain.

## Projektitoiminnan moninaisuus

Perinteinen projektitoiminta ja -johtaminen on tulosjohtamista puhtaimmillaan (vrt. Möttönen 1997). Perinteisesti ajatellaan, että projektille asetetaan selkeä tavoite, suunnitelma ja sen mukainen toiminta, toteuttamiseen annetaan resurssit, aikataulu ja johtaminen (vrt. Harrin 2007). Tavoitteen saavuttaminen on mitattavissa projektin päättyessä, samoin kuin resurssien ja ajan käyttö. Varsin usein on kuitenkin tilanne, että projektin tavoitteet tai menetelmät tavoitteisiin pääsemiseksi ovat epäselviä. Silloin

myöskään perinteiset projektimenetelmät ja logiikat eivät välttämättä toimi. Projektitoiminta voidaan nähdä huomattavasti monipuolisempuna, mikäli tarkastelemme sen eri vaihtoehtoja kahden eri muuttujan eli tavoitteen selkeyden ja tavoitteeseen pääsemisen toimintamallien selkeyden kautta. Kuvio 2 avaa tätä asiaa.



Kuvio 2. Projektitoiminnan moninaisuus.

Perinteiset projektimenetelmät on kehitetty tilanteeseen, jossa projektien tavoitteet ja menetelmät tavoitteisiin pääsemiseksi ovat selvillä. Tyypillisiä tällaisia projekteja ovat muun muassa rakennusprojektit. On etukäteen selvillä millainen rakennus halutaan ja miten se voidaan toteuttaa. Erilaiset työmenetelmät ja materiaalivalinnat, maapohjan laatu ja muut ympäristötekijät vaikuttavat ennustettavasti projektin toteuttamiseen, aikatauluun ja resursseihin. Projektia voidaan myös seurata yksiselitteisesti etenemän perusteella.

Kaupunkien kehittämistoiminnassa tällaiset yksiselitteiset perinteiset kehittämisprojektit ovat kuitenkin teknistä sektoria lukuun ottamatta harvassa. Helpot kehittämisprojektit on jo tehty, mistä kertoo se, että projektien onnistumisen ja epäonnistumisen tekijät ovat tämän päivän suuren kiinnostuksen kohteena (vrt. Hyväri 2006, Shenhar & Wideman 2000). Nyt on jäljellä niitä projekteja ja sitä kehittämistä, jossa on vaikea määritellä joko tavoitetta tai menetelmiä tavoitteeseen pääsemiseksi tai sitten molempia. Pitämällä kiinni suunnittelukeskeisestä, perinteisestä projektien johtamisen mallista, useat kehittämisprojektit epäonnistuvat (Cagle 2003, Chin 2004, Wycsocki 2012). Eikä tämä epäonnistumisen suuri määrä koske mitenkään erityisesti julkista sektoria, vaan on yleisesti voimassa. Tämä ei myöskään tarkoita sitä, etteikö epäonnistuneesta projektista voi tulla hyviä tuloksia, mutta ne epäonnistuvat perinteisen projektitoiminnan hallinnan näkökulmasta, jonka mukaan projekti on onnistunut, mikäli se saavuttaa sille asetetut sisällölliset ja laadulliset tavoitteet asetetussa aikataulussa ja budjetissa. Lisäksi voidaan arvioida projektin onnistumista projektihenkilöstön työtyytyväisyyden ja lähijohtamisen onnistumisen kannalta (vrt. Pelin 2008).

Perinteisen projektitoiminnan onnistumisen keskeiset tekijät määritellään usein jo tavoitteen asettamisen yhteydessä. Mikäli halutaan onnistua perinteisen projektin toteuttamisessa, on projektin tavoite saatava selkeäksi ja mitattavaksi. Yritystoimin-

nassa tämä ei useinkaan vielä riitä. Projekteilla tavoitellaan liiketoimintahyötyä, joka parantaa tuloksentelekykyä ennakkoon ajatellulla tavalla, esimerkiksi lisäämällä prosessin tehokkuutta, vähentämällä kustannuksia, tuottamalla suoria asiakashyötyjä tai parantamalla markkina-asemaa. Projektin loputtua on voitava yksiselitteisesti todeta tavoitteen saavuttaminen. Kaupunkien osalta projektitoiminnan hyödyt ja tavoitteet ovat usein epäselvemmin muotoiltuja, vaikka samoja tavoitteita kehittämishankkeiden taustalta tänä päivänä löytyykin.

Perinteiset projektimenetelmät sietävät huonosti projektin aikaisia muutoksia eli sitä, että projektin lähtökohdat tai olosuhteet muuttuvat tai että asiakas esittää uusia tavoitteita ja toiveita kesken projektin toteutuksen (Wysocki 2012, 32). Aina vain haastavammaksi muutoksiin reagoiminen tulee silloin, jos projektiin osallistuu useita eri organisaatioita kaupungin sisältä ja ulkoa.

Voidaankin siten arvioida, että perinteiset projektitoiminnan mallit ja ajatustavat eivät toimi parhaalla mahdollisella tavalla julkishallinnon kehittämistyössä. Usein käyttämämme lähestymistavat projektijohtamista ja projektien avulla kehittämistä kohtaan voidaan kyseenalaistaa useallakin perusteella. Perinteinen projektijohtaminen ja projektien hallinta uskoo muun muassa seuraaviin lähtökohtiin ja toisaalta kohtaa seuraavia haasteita (vrt. Paasivaara 2011, Virtanen 2000, Wysocki 2012):

- Perinteinen projektitoiminta lähtee usein siitä, että projekti suunnitellaan, toteutetaan ja lopetetaan sekä saavuttaa tavoitteensa annetuilla resursseilla.
- Projektien johtamisen ja hallinnoinnin menetelmät ovat kaikkiin projekteihin samat riippumatta toiminnan luonteesta.
- Monet projektien asettajat tai projektipäälliköt eivät pysty määrittelemään projektille riittävän kirkkaita tavoitteita projektin alussa. Tämä on kuitenkin usein ehto projektien riittävälle resurssoinnille ja johtamiselle.
- Projektien tavoitteiden saavuttaminen täydellisesti voi edellyttää suurten resurssien panostamista, mutta monissa tapauksissa suurin osa hyödyistä voidaan saavuttaa jo hyvinkin projektin alkuvaiheessa (vrt. Pareton laki 80-20).
- Projektit etenevät tarkasti alussa asetettavien suunnitelmien mukaan ja siksi niiden uudelleen suuntaaminen, muutoksiin tai saavutettuihin osatuloisiin reagoiminen ei useinkaan ole projektin johtamiselle helppoa.
- Asiakkaiden halut ja tarpeet ovat eri asia. Asiakstarve saattaa muuttua projektin aikana eikä sen huomioon ottaminen ole helppoa. Vedotaan mielellään projektisuunnitelmaan ja edetään sen mukaisesti, vaikka hyvinkin varhaisessa vaiheessa nähdään, että sitä mitä tavoitellaan, ei ole mielekästä saavuttaa.
- Asiakstarve voi tulla lainsäädännöstä tai profession toiveista tai olla projektin asettajan määrittämä asiakkaalta varmistamatta tai kysymättä. Projektin tavoitteita ja asiakstarpeen oletuksia asetetaan asiakkaan puolesta omiin ammatillisiin näkökohtiin vedoten. Toimintaa saatetaan kehittää väärin tai turhaan.

Edellisestä voi löytää perusteluja ajatukselle, että perinteinen projektitoiminnan ja -johtamisen malli ei toimi kaikkialla. Oikeastaan tämä on itsestään selvää. Projektin

määritelmä on, että se on kertaluonteinen tai ainutkertainen, määritellyssä ajassa ja resurssien suoritettava tehtävä. Miksi uskoisimme, että ainutkertaiseen projektiin sopisi joka kerta sama toimintamalli (vrt. Virtanen 2000, Wysocki 2012). Kannattaakin miettiä, tulisiko projektin johtamisen ja hallinnoinnin menetelmiä pystyä räätälöimään esimerkiksi projektin toiminnan luonteen mukaan? Tai tulisiko projektien etenemistä arvioida jatkuvasti siten, että haetaankin projektin täydellisen suorittamisen sijaan jatkuvaa parasta hyötyä? Toisin sanoen ollaan valmiita jatkuvasti uudelleen suuntaamaan projektin toimintaa siten, että projektitoiminnalla saavutettavat hyödyt olisivat mahdollisimman suuret. Tämä saattaisi muuttaa koko ajatteluamme projektitoiminnasta. Projekti voisi olla ainutkertaisten saavutusten sijaan jatkuvan muutoksen systemaattinen työmenetelmä.

Kirjallisuudesta löytyy myös muita projektijohtamisen malleja, jotka sietävät paremmin epäselvyyksiä tuloksen määrittelyn ja / tai tuloksen saavuttamisen menetelmien osalta. Viimeaikoina on puhuttu usein nopean tai ketterän projektijohtamisen menetelmistä (Agile Project Management, APM) sekä kokeilevan tai äärimmäisen projektijohtamisen menetelmistä (Extreme Project Management, xPM). Yhteistä näille menetelmille on nopeus ja tarvittaessa lyhytkestoisuus, jolla tarkoitetaan sitä, että kehittämistä tarkastellaan ja arvioidaan jatkuvasti, esimerkiksi 1-4 viikon välein, jotta voidaan varmistua tulosten aikaansaamisesta. (vrt. Chin 2004, Goodpasture 2010, Wysocki 2012)

Nopean projektijohtamisen menetelmät (Agile, APM) soveltuvat tilanteisiin, joissa voidaan määrittellä selvästi se, mitä tavoitellaan, mutta ei välttämättä tiedetä, miten tavoite voidaan saavuttaa. Esimerkiksi tunnistetaan keskeinen ongelma, mutta ei tiedetä, miten se ratkaistaisiin. Erona perinteiseen projektijohtamiseen nopean projektijohtamisen menetelmät edellyttävät asiakkaan aktiivisempaa mukana oloa projektin aikana. Perinteisessä mallissa asiakas on mukana lähinnä projektin määrittely ja ositusvaiheissa, kun taas projektisuunnitelman hyväksymisen jälkeen hänen roolinsa on varmistaa projektin eteneminen suunnitelman mukaisesti.

Nopean projektinjohtamisen mallissa asiakkaan edustaja on projektitiimin aktiivinen ja täysivaltainen jäsen, joka myös itse oppii ja kehittyy projektin myötä. Hänen on myös arvioitava projektin kuluessa oman organisaationsa toimintaa ja hän osallistuu projektin johtamiseen yhteistyössä projektipäällikön kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa myös vaatimuksia asiakkaan edustajaa kohtaan. Hänellä on oltava päätösvaltaa sekä projektin etenemiseen että asiakkaan oman toiminnan ohjaamiseen. Asiakkaan edustajan osaamisen ja aseman on näin oltava korkeata tasoa. Asiakas on usein yhteistoiminnallinen partneri projektitiimin työssä (vrt. Chin 2003, Wysocki 2012).

Nopean projektijohtamisen mallissa hyödynnetään usein itsenäisiä pieniä projektitiimejä, jotka yhdessä muodostavat projektin henkilöstön. Tiimien on oltava pieniä, jotta vuorovaikutus ja vastuu ovat lähellä toimintaa ja tiimissä voidaan ratkoa tehokkaasti projektissa esiintyviä haasteita ja ongelmia.

Nopean projektijohtamisen mallien hyödyntäminen kohtaa kaupunkien kehittämisessä sen saman haasteen, kuin mitä perinteinen projektijohtaminenkin kohtaa. Nimittäin tavoitteen määrittely kirukkaaksi ja mitattavaksi on usein vaikeaa. Taustalla voivat olla esimerkiksi projektiin osallistuvien erilaiset ammatilliset, yhteiskunnalliset tai valtapoliittiset näkemykset, jolloin toimijoilla on omia intressejä puolustettavana

eikä näitä puolustettavia intressejä välttämättä kerrota julkisuuteen projektia käynnistettäessä. Projektin aikana vain törmätään vaikeisiin ja monimutkaisiin vuorovaikutus- ja päätöksentekotilanteisiin, joiden takana on piiloagendoja ja tavoitteita. Toisaalta nopean kehittämisen menetelmät mahdollistavat paremman joustavuuden ja nopeamman muutoksiin reagoinnin kuin perinteinen projektien hallinta. Projektia voidaan suunnata uudelleen joustavasti projektin edetessä toisin, kuin perinteisen projektijohtamisen menetelmissä, joissa projektisuunnitelman hyväksymisen jälkeen pyritään tunnollisesti noudattamaan sitä.

Kokeilevan projektijohtamisen menetelmät (Extreme Project Management, xPM) hyväksyvät sen, että päämäärää ei voida projektin alkuvaiheessa tarkkaan määritellä. Tässä mielessä kyseessä on tyyppinen (tuote)kehitysprosessi, jossa lähdetään joillakin valituilla menetelmillä kokeilemaan, mitä voidaan löytää ainoastaan ohuesti määriteltävän tavoitteen tai toivotun lopputuloksen suunnassa. Tämän tyyppiset menetelmät ovat luonnollisesti riskialttiita ja niiden perusteluissa on paljon toiveita faktojen sijaan. Toisaalta, koska tavoitetta on ollut mahdotonta määritellä konkreettisesti projektiin lähdettäessä, ovat myös onnistuminen tai epäonnistuminen vaikeita yksiselitteisesti todeta. Vaikka varsinaista vastausta alkuperäiseen haasteeseen ei olisikaan löydetty, saattaa prosessi tuottaa toisaalla hyödynnettäviä tuloksia tai tuotteita (Wysocki 2012).

Kokeilevan projektijohtamisen menetelmiä hyödyntävässä kehittämisessä ei ole varsinaista alkua tai loppua. Hieman epämääräistä kehittämistavoitetta viedään eteenpäin hakemalla koko ajan parasta mahdollista kehittämistulosta tavoitteen suunnassa. Kokeilevan projektijohtamisen menetelmät edellyttävät maksimaalista joustavuutta ja itsenäisyyttä projektitiimille. Lisäksi olennaista on kytkeä asiakas voimakkaasti mukaan kehittämiseen, mieluiten projektitiimin jäsenenä, jotta projektin aikana voidaan jatkuvasti reagoida esiin nouseviin tekijöihin ja tarvittaessa suunnata projektia uudelleen. Asiakkaalla on myös oltava mahdollisuus keskeyttää projektin toiminta, jotta aikaa ja muita resursseja ei hukata tarpeettomasti, mikäli näyttää siltä, että tavoiteltavia hyötyjä tai uutta suuntaa kohti ei olla etenemässä. Asiakkaan rooli on tässä mallissa sekä kehitysohjon osallistuja että resursseista ja projektin jatkamisesta tai keskeyttämisestä päättäjä. Asiakkaan rooli siis suorastaan dominoi kehittämistä ja voidaankin määritellä, että asiakas on tässä projektijohtamisen muodossa prosessin tai projektin omistaja. (Wysocki 2012)

Kokeilevan projektijohtamisen mallin haasteena julkishallinnon palveluja tuottavien organisaatioiden kannalta on asiakkaan keskeinen rooli. Julkishallinnossa on totuttu, että projektit ovat varsin itsenäisiä ja palveluita tuottavat professiot voivat määritellä asiakkaan puolesta palvelujen sisällöt ja tuottamisen tavat. Julkishallinto perustuu myös tunnistettavaan vastuun kantamiseen ja suoritusten virheettömään tekemiseen. Tärkeätä on tehdä asiat muodollisesti oikein. Kokeilevissa ja nopeissa toimintamalleissa otetaan jatkuvasti riskejä ja tehdään asioita ennen kokeilemattomilla tavoilla. Riskien sietäminen, niiden ottaminen ja riskien hallinta tulee merkittäväksi projektitoiminnan tekijäksi. Kun toiminnan käynnistysvaiheessa on merkittäviä epävarmuuksia, on toimintaa arvioitava jatkuvasti ja riskit tunnistettava koko ajan projektin edetessä.

## Projekti toimintoketjuna

Käytettäessä mitä tahansa edellä luetelluista projektin johtamisen ja hallinnan malleista, käynnistyy projekti tavoitteesta tai aloitteesta, jonka lähde voi olla monenlainen. Kaupunkien kehitysideoiden synnystä, lähteistä ja projektien aloituksesta on tässä raportissa oma lukunsa, jonka ovat kirjoittaneet professori Jari Stenvall ja tutkija Ulriika Leponiemi. Tämän vuoksi aihetta ei tässä luvussa käsitellä.

Haastattelujen perusteella voidaan arvioida, että projekti nähdään kaupungeissa varsin perinteisellä tavalla ja erilaisia huomioita kuvataan niin kuin niiden pitäisi mennä perinteisessä projektitoiminnassa. Seuraavassa tarkastellaankin strategista projektia perinteisen projektitoiminnan ja hallinnan toimintoketjuna. Käytännössä toimintoketjut vaihtelevat jonkin verran tapauskohtaisesti, varsinkin kun hankkeiden strateginen merkitys on vähäisempi. Pienehköissä projekteissa saatetaan projektien asettaminen ja suunnittelu tehdä hyvinkin ylimalkaisesti tai jättää jopa tekemättä.

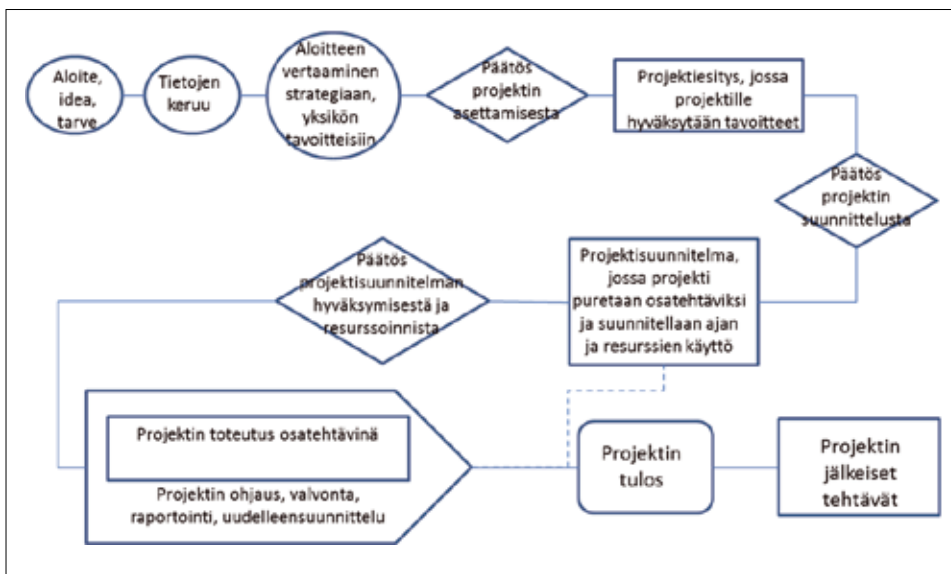
Tärkeimmissä kehityshankkeissa perehdytään ehdotukseen systemaattisemmin ja arvioidaan sitä suhteessa organisaation strategiaan ja toteuttavan yksikön tavoitteisiin. Vasta tämän jälkeen päätetään projektin asettamisesta, joka käytännössä antaa mandaatin ensimmäisten resurssien kiinnittämiseksi ja kuluttamiselle. Tähän asti projektien valmistelutoiminta on yleensä epämuodollista ja tapahtuu asiasta kiinnostuneiden henkilöiden muiden vastuiden ja tehtävien lomassa. Strategisissa kehittämishankkeissa asettaminen tapahtuu useimmiten varsin korkealla organisaatiossa esimerkiksi kaupunginhallituksessa tai konsernin johtoryhmässä.

Kun projekti on asetettu, lähtee valmistelu liikkeelle. Asettamisen jälkeen usein projektista vastaava taho, esimerkiksi projektin omistava johtoryhmän jäsen, yhdessä mahdollisesti tulevan projektipäällikön kanssa valmistelevat projektiesityksen, jossa tulevan projektin tavoitteet, kustannukset ja karkea aikataulu ovat karkeasti raamitettu. Tämän perusteella päätetään käynnistää projektin yksityiskohtainen suunnittelu.

Perinteisessä projektijohtamisen mallissa isot projektit ja erityisesti tutkimus- ja kehitysprojektit yleensä ositetaan. Tapauksesta riippuen tarkennettu projektisuunnittelu voi tuottaa projektille prosessikuvauksen, jossa on kymmeniä tai satoja osaprojekteja ja tehtäviä sekä projektin vaiheita toimintoineen ja päätöksineen (vrt. Lock 1984). Nopean kehittämisen malleissa tehdään useita perättäisiä tai päällekkäisiä kehittämiskierroksia eli edetään ikään kuin sykleissä. Isoissa projekteissa kesto ja mahdolliset kalliit vaiheet saattavat edellyttää välikatselmuksia ennen kuin seuraava vaihe voidaan aloittaa. Samalla tehtyyn vaiheeseen liittyvät projektin toimijat voidaan vapauttaa toisiin tehtäviin, kun todetaan projektin vaiheen olevan laadukkaasti suoritettu. Mikäli projekti tarvitsee toteutusaikanaan muutoksia, käynnistetään projektin uudelleensuunnittelu, jonka jälkeen jälleen projektia jatketaan nyt päivitetyn projektisuunnitelman mukaisesti. Perinteisen projektin vaiheet on kuvattu kaaviona kuviossa 3.

Strategiset hankkeet sekä tutkimus- ja kehityshankkeet ositetaan projekteiksi ja osaprojekteiksi niin, että saavutettuja osatavoitteita voidaan verrata alkuperäiseen tavoitteeseen ja varmistua, että haluttu kehitys on ollut riittävää ja oikean suuntaista. Mikäli näin ei ole ollut, saatetaan pohtia, miten projektiorganisaatio voi tavoitteet saavuttaa tai mikäli ei näytä siltä, että tavoitteita voitaisiin saavuttaa projektisuunnitelman mukaan, voidaan projektille myöntää lisää resursseja tai tarvittaessa myös keskeyttää

se mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja välttää turhalta resurssien kulutukselta. Kohdekaupungeissa ja laajemminkin suomalaisessa julkishallinnossa ohjaa budjetti-ajattelu usein niin paljon toimintaa, että projektien keskeyttäminen on käytännössä harvinaista.



Kuvio 3. Perinteinen projektiprosessi toimintoketjuna.

## Projektin jälkeen tehtävät työt

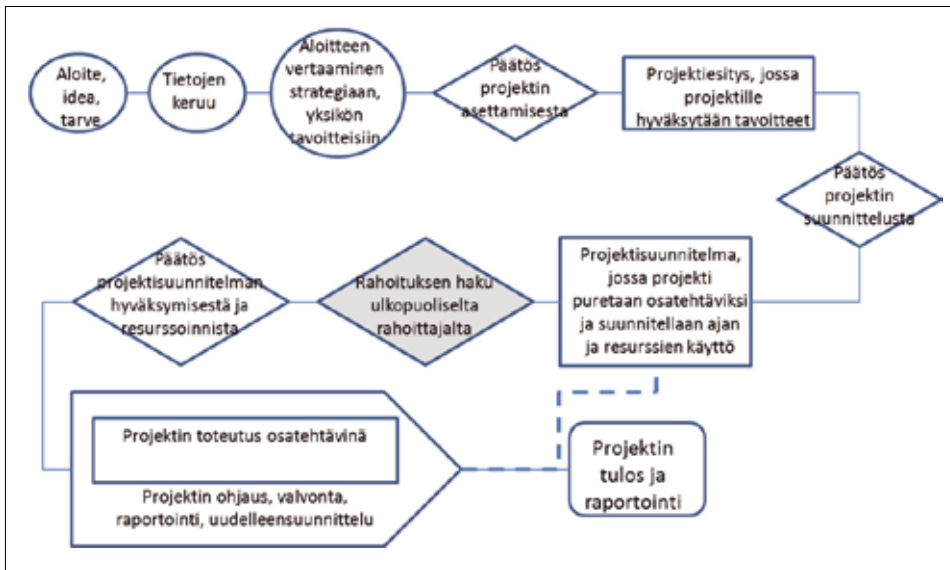
On projekti päättynyt sitten tavoitteiden saavuttamiseen tai projektin päättämiseen suunnitelmasta poiketen kesken sen toiminnan, suoritetaan projektin jälkeen vielä erillisiä toimintoja. Joissakin tapauksissa näitä tehtäviä sisällytetään myös projektisuunnitelmaan ja projektin osatoiminnoiksi.

Ensinnäkin projektin päättämisestä tehdään useimmiten dokumentti, johon kirjataan projektin päättämiseen liittyvät tehtävät ja toimijat, joille projektin päättymisestä tiedotetaan ja joiden on hyväksyttävä projektin päätyminen ja sen tuottamat tulokset. Samoin päätösdokumenttiin kannattaa kirjata muistiin, mistä löytyvät tuotetut tiedostot, dokumentit ja raportit. Joissain organisaatioissa on käytössä projektin päättämisen check-lista, jolla varmistetaan, että kaikki päättämiseen liittyvät tehtävät tulevat suoritetuiksi. (Mäkelä & Stenlund 1995, Lock 1984). Keskeinen tehtävä, joka usein laiminlyödään, on projektin tuloksista tiedottaminen ja saatujen oppien jakaminen.

## Kaupunkien kehittämistoiminnan kolmet kasvot

Tutkimuskaupunkien kehittämistoiminnasta on erotettavissa kolme erilaista kehittämisprojektien logiikkaa: 1) ylhäältä alas lähtevät strategiset kehittämishankkeet ja hankekokonaisuudet (kuvio 4), 2) alhaalta ylös tai ulkopuolelta, kuten ministeriöistä,

liikkeelle lähtevät hankeideat ja niiden pohjalta käynnistettävät kehittämishankkeet (kuvio 5) sekä 3) käytännön työtä kehittävät, yleensä pienehköt kehittämissuunnitelmat (kuvio 7). Useimmissa kaupungeissa ainoastaan strategisia hankkeita johto seuraa tarkasti ja niitä varten varataan kohdistettuja resursseja kaupungin budjetissa. Muu kehittämisen resurssointi on Lahtea lukuun ottamatta jaettu toimialoille tai käynnistyy ulkopuolisen rahoittajan myöntämin resurssein. Tällöin myös johdon mahdollisuus ja kiinnostus seurata kehittämishankkeita ja niiden toteutusta on vähäisempi. Lahdessa on käytössä erillinen miljoonan euron kehittämissuunnitelma, jota käytetään kaupungin yhteishankkeisiin sekä toimialojen sisäiseen kehittämistyöhön hakemusten pohjalta.



Kuvio 4. Strateginen kehittämishanke prosessina.

Erityisesti kahdessa ensimmäisessä kehittämismuodossa kohdekaupungeissa toivotaan parempaa keskittyä arviointia ja koordinoitua. Toisaalta samaan aikaan tunnustetaan se, että hankkeiden tuloksellisuuden kannalta on tärkeää, että käytännön toimijat ovat sitoutuneet ja mukana kehittämisessä. Tilanne on siis paradoksaalinen, toivotaan samaan aikaan keskittyä koordinaatiota ja mahdollisimman suurta vapautta asiakasrapinnassa toteutettavalle kehittämiselle. Usein myös strategioita pidetään kehittämisestä kannalta niin ympäröivä, että ne mahdollistavat lähes kaikenlaisen kehittämisestä. Kehittämisestä kytkeytymistä tiiviimmin strategiaan voidaan haastateltujen mukaan lisätä etukäteisarvioinnin avulla.

*”Kyllähän me ollaan nähty alusta pitäen se, että meidän tätä koordinaatiota pitää lisätä. Me on nyt koottu muun muassa meidän hankelistauksia kasaan, että saadaan jonkin näköinen kokonaiskuva kerralla myöskin johdolle, että mitä kaikkea täällä tapahtuu.”*

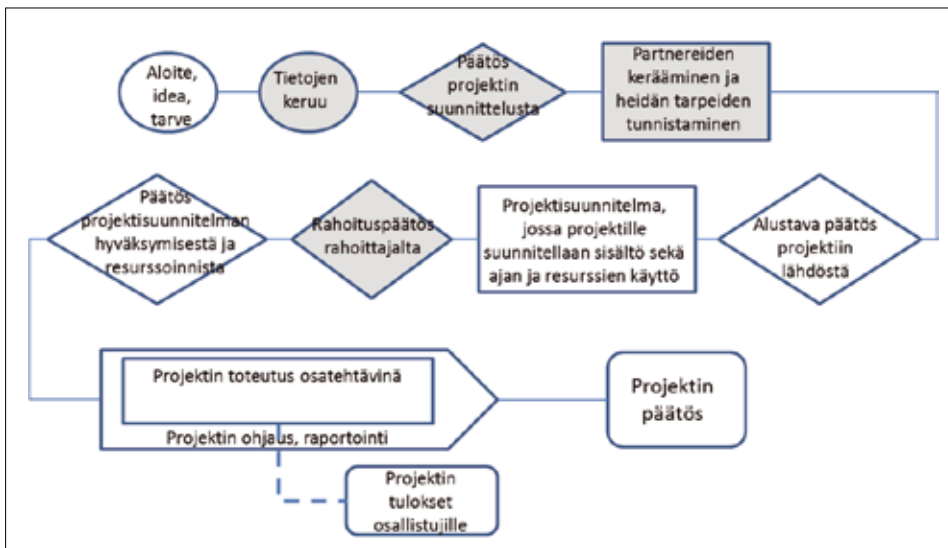


*”Kyllä tällainen arviointiraatimenettely olisi hyvä. Jossa monin puolin käännettään sitä asiaa. Ja tätä haluaisin kehittääkin, ettei se mene tällaisella päähänpistomenetelyllä.”*

*”Mää en toisaalta haluaisi uskoa kauheen keskitettyyn, tosiaan näin isossa konsernissa, niin mä en jaksa uskoa siihen, että täällä voi olla sellainen ylipäällikkö, joka vahtii joka asiaa, koska se ei taas oo sitten tarkoituksenmukaista. Pitäisi antaa toisaalta vapautta sille, että kehitetään ja syntyy asioita, mutta että se raami pitäisi olla selkee. Että mikä on kaupungin, missä viitekehyksessä se voi toimia.”*

## Kehittämistoiminnan ja prosessin omistajuus ja osallistumisen mahdollisuudet

Keskeinen haaste varsinkin isoissa, alhaalta nousevissa tai ulkopuolelta tulevilla kehittämishankkeissa (kuvio 5) on kehittämisprosessin omistajuuden määrittely. Useissa tapauksissa kehittämisen omistajuus jää kokonaan määrittelemättä, mikä aiheuttaa ongelmia silloin, kun kehittäminen kohtaa vaikeuksia tai ristiriitatilanteita. Osittain ongelmia prosessin omistajan määrittelylle aiheuttaa myös tilaaja-tuottaja-asetelma, joka saattaa mahdollistaa molemmille puolille samaan aikaan kehittämisen omistajuuden tai toisaalta tarjoaa esimerkiksi tilaajalle tilaisuuden resurssoida ja määrittää yksityiskohtaisesti tuottajalle kuuluvaa kehittämistä. Tilaaja-tuottaja-malli tai -asetelma on käytössä tutkimuksen kohdekaupungeista Tampereella ja Turussa.



Kuvio 5. Suunniteltu kehittämishanke prosessina.

Kaiken kaikkiaan kaikissakin kohdekaupungeissa kehittämisprosessien omistajuudessa on kehitettävää, aivan kuten tutkimusten mukaan laajemminkin Suomessa (ks. Jalava & Virtanen 2000). Usealta tasolta esitettiin viesti, että kehittämistä ei johdettu tai

ohjattu riittävästi tai kehittämisprosessin omistajuus on epäselvä. Tämä johtamattomuus häiritsee jossain määrin projektien etenemistä ja käytännön toimintaa. Ilmiössä voi olla kysymys myös siitä, että projektitoiminnan osaaminen ja projektimenetelmät eivät olleet yhtenäisiä tai siitä, että projektimenetelmät eivät soveltuneet parhaalla mahdollisella tavalla projektin tavoitteiden saavuttamiseen.

Monitoimijaisessa kehittämisverkostossa, joka toteuttaa kehittämissuunnitelmaa, saattaa myös tulla eteen sitoutumisen haasteita, koska eri toimijoiden osalta kehittämisen tavoitteet saattavat täyttyä hankkeen eri vaiheissa. Silloin, jos prosessin omistajuus on epäselvä tai johtajuus heikkoa, kohtaa kehittäminen vaikeuksia. Pahimmassa tapauksessa kehittämisprojekti pysähtyy kokonaan.

*”Se on sen (palvelusopimuksen) yksi osa. Eli se on, siinä on oikeastaan kirjoitettu auki kaikki kehittämiskohteet, jotka kuuluu meidän sopimukseen ja sen lisäksi on sitten vielä nostettu muutama tämmöinen tärkeempi kehittämiskohde, josta on sitten tehty hankesuunnitelmatyyppiset selvitykset.”*

*”Tärkeimmät asiat kehittämistyössä, ne riippuu kyllä hirveesti siitä, mikä se kehittämisen taso on. Silloin, kun me puhutaan jostain meidän järjestelmäkehittämisestä ja tällaisesta, mikä on kaupunkitason kehittämistä tai joka koskee joissakin tapauksissa valtakunnallistakin kehittämistä, niin se on sellainen, jossa pitäisi olla hirveen vahva omistajuus ja sellainen, että se syötetään sitten lusikalla sinne asti kuin tarttee syöttää. Että näissä on sellaista lepsua omistajuutta, joka tuota, tekee sen, että ne jää, ne ei oikein tuu mihinkään. Tää on sekä rahoittajan puolella että täällä toteuttajan puolella.”*

*”No ehkä se selkein vaikutus, miten se ulkopuoliselle näyttäytyy, on se, että se kehittämismäärä ei oo sillä tavalla selvä. Että siitä tuntuu olevan jatkuvaa vähän niin kuin kiistaa, että kummalle se kuuluu se kehittäminen. No mä näen sen niin, että se kuuluu kummallekin ehdottomasti, mutta että missä se raja menee ja minkä tasoista kehittämistä kumpikin osapuoli sitten tekee.”*

*”Mutta yhteinen kehittämisen viitekehys, johtamiskäytännöt puuttuu, yhteinen kehittämiskieli puuttuu. Ja ne meidän pitäis nyt luoda. Sitä me ollaan tekemässä. Paljon tuodaan näitä työkaluja ja niin kuin tapoja ja standardeja, miten näiden pitäisi toimia. ... .. mutta miten se viesti saadaan perille ja se muutos, se on se vaikeampi juttu.”*

Haastateltujen mielestä oli varsin selvää, että kehittämisen tavoitteiden asettamisen pitää olla lähellä käytännön toimintaa. Tässä mielessä myös kehittämisprosessin omistajuuden ja toteutuksen pitää olla lähellä toisiaan. Monessa tapauksessa, varsinkin strategisten ja ulkopuolelta tulevista kehittämissuunnitelmissa, henkilöstö pääsee osallistumaan vasta, kun projektin keskeiset tavoitteet ja toteutusmuoto on asetettu ja projektisuunnitelma tehty. Tämä on vastaajien mielestä projektin hyvän toiminnan kannalta liian myöhään. Paras tulos saavutetaan, kun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kysytään myös projektin tulevilta toteuttajilta mahdollisia toteutuksen yksityiskohtia. Perinteiset kunnallishallinnon johtamistavat tai projektimenetelmät eivät tässä mielessä

palvele kehittämistä parhaalla mahdollisella tavalla, koska ne eivät riittävästi osallista henkilöstöä jo projektin suunnitteluvaiheessa eivätkä ole tarpeeksi joustavia projektin aikaiselle uudelleen suuntaamiselle.

*”Ja niistä ei oo kuitenkaan semmoisia prosessin johtajia ei oo löytynyt sitten. Että se niin kuin se varhaisen tuen prosessi, niin ehkä siellä jotain. Mutta ainakaan ei sillä tavalla, että se olisi levinnyt muuallle. Että tämmöiset prosessien omistajat pitäisi löytää.”*

*”Siiloutuminen tunnistettavissa -- prosessiomistajuus kateissa: tällä hetkellä on vain prosessin osien omistajia, mutta kokonaisprosessin omistajuutta tarvitaan.”*

*”Niin täytyy kyllä sanoa, että melkein ne parhaimmat kehitystyöt, mitä on tehty, niin on siellä yksiköissä tehty... usein se henkilöityy aika pitkälle henkilöön, joka on vienyt sitä asiaa eteenpäin. Toimeentuloasioissa ... yksi henkilö sai aika paljon aikaan, että siellä lähti asiat menemään eteenpäin... Rakennusvalvonnassa oli 29 päivää luvan läpimenoaika ja me todettiin sitten siellä, että nyt täytyy tehdä jotakin, ja tällä hetkellä se on 6 päivää. Ja se oli ihan tietoinen kehittämisprojekti jossa lähdettiin kyselyyn ihan sieltä toimistotyöntekijöiltä, jotka tekee sitä työtä ja joilla on kontakti siihen asiakaskuntaan, niin oli siinä yksi, joka oli yli 30 vuotta ollut, niin sanoi, että hän on ihmeteltyt koko ajan, että miksi näin tehdään mutta ei ole koskaan tullut häneltä kukaan kysymään.”*

*”Kyllähän ne parhaiten jää elämään ne kaikki toimintatavat ynnä muut silloin, kun se lähtee sieltä alhaalta ylöspäin eikä toisin päin.”*

Oman haasteensa projektien ohjaamisen vaikeuteen ja projektikäytäntöihin tuovat ulkopuolisten rahoittajien ja ministeriöiden erilaisista kehittämisohjelmista nousevat hankkeet. Koska näihin on varattu usein varsin paljon rahaa, ovat myös niiden raportointi ja suunnittelumenetelmät raskaita. Tämä tarkoittaa useassa tapauksessa sitä, että projekteja valmistelevat kaupunkiorganisaation ulkopuolella esimerkiksi ammattikorkeakoulut, ulkopuoliset konsultit tai yliopistot ja kaupungin organisaatiosta valmistelutyöhön osallistuu vain muutama päällikkötason henkilö. Hankkeiden hallinnoinnista sekä ulkopuolisten kehittäjien mukanaan tuomista intresseistä tulee hankkeen kannalta merkittävämpiä kuin asiakasrajapinnan toteuttajat katsoisivat mielekkääksi, ja tämä syö osaltaan kehittämisen tuloksia. Toisaalta sekin tunnustetaan, että ulkopuolelta tuleva kehittämisraha on erittäin tärkeä kaupunkien kehittämiseksi.

*”Toki, sen verran voin sanoa, että nää Kaste-hankkeet on siinä mielessä taas toisaalta pulmallisia, tämmöiset valtakunnalliset hankkeet, että varsinkin tämän nykyisen Kaste-kauden aikana, näiden hankkeiden hallinnointisysteemit on menneet niin hankaliksi, että tahtoo mennä kaikki energia sen hankkeen hallinnointiin. Että se on pulmana. Ja sitten ministeriössä haluavat heittää lusikkansa soppaan, että pikkuisen joutuu suunnitelmaa, hankkeen kärkeä, suuntaamaan eri suuntaan kuin mikä oli meidän alkuperäinen tarkoitus. Ja sitten vielä yliopisto lykkäsi siihen mukaan, että pitää saada siitä myöskin tutkimusmateriaalia, niin siitä tuli sitten niin iso ja voi-*

*mavaroja syövä hanke, että valitettavasti ei taideta kaikkea hyötyä lähestulkoonkaan juuri sen takia, että ei pystytä, tai meillä ei ole mahdollisuutta keskittyä vain sen hankkeen alkuperäisen idean toteuttamiseen, vaan siihen sen ympärille on kehittynyt kaikkea muuta.”*

*”Vaikeat, byrokraattiset toimintatavat, näitä on ehdottomasti selkiytettävä. Että se ei saa näin hankalaa olla tehdä näitä asioita. Niin kuin että kaikki asiat yritetään pistää tuommoiseen Tekes-formaattiin. Se on liian vaikeaa tehdä tuommoinen pieni juttu sillä tavalla. Siihen ei sitten enää lähdetä, kun sitä projektisanaa pelästyään.”*

*”Ja ongelma on se, että niin kauan, kuin sitä hankerahaa tulee sieltä ministeriöstä, niin se kokeilu sujuu. Mutta sitten, kun ne hankerahat loppuu, niin se asia loppuu tai sen tuomisessa kentälle on ongelmia. Koska monesti ne on semmoisia, että niitä ei voi toteuttaa ilman ekstrarahaa. Sitten niihin ei riitäkään enää rahaa, että ne kuihtuu.”*

*”Mutta sitten just se, että rahoitusohjelmien, erityisesti kansallisella rahalla tehtävien ohjelmien, pitäisi olla sellaisia, että ne huomioi sen kunnan todellisuuden. Että nyt musta tuntuu, että siellä on niin paljon sellaista ministeriöfantasiaa takana, että siellä ajatukselliset kuviot niiden rahoituskuvioiden takana on jotenkin ihan ihmeelliset. Että siihen on sitten paha kunnan hirveen hyvin vastata.”*

*”Täytyy kaiken kaikkiaan sanoa, että jos ulkopuolista rahoitusta ei olisi, niin kaupungissa ei oltais kehitetty yhtään mitään. Kyllä se myöskin näin on. Että ei kehittämislle ole varattuna mitään rahaa. Viime vuonna kaupunginhallitus ei muistanut varata edes aloittavia hankkeita varten euron euroa.”*

## **Henkilösidonaisuus kehittämisessä ja tuloksellisuudessa**

Kaupunkien kehittämisprojektien toimintaa sekä aloitusvaiheessa että prosessin aikana leimaa vahvasti henkilösidonaisuus. Toisaalta tämä on projektitoiminnalle luontaista, koska projektipäällikön ja esimerkiksi ohjausryhmän puheenjohtajan rooli on projektin ohjauksessa ja toiminnassa keskeistä. Toisaalta, kun tarkastellaan kaupunkien kehittämisen kokonaisuutta ja erityisesti toimialoilla tapahtuvaa kehittämistä, niin keskijohdon ja lähiesimiesten toiminta on kehittämisen kannalta kriittistä. Valtaosaa kaupunkien esimiehistä luonnehdittiin hyvin kehittämismyönteisiksi, mille löytyi haastatteluissa useitakin selittäviä tekijöitä. Joissakin tapauksissa esimiesten kehittämismyönteisyys arvioitiin perustuvan oman uran edistämiseen, sillä kehittämismyönteisten esimiesten arveltiin olevan suosituimpia johdon keskuudessa kuin kriittisesti kehittämiseen suhtautuvien. Joillakin esimiehillä tunnistettiin olevan sisäinen palo asioiden kehittämiseen tai korjaamiseen, mikä näkyi myös sietona kestää ympäriltä nousevaa vastustusta. Haastatteluissa tunnistettiin myös esimiehiä, jotka kokemukseensa perustuen olivat oivaltaneet, että kehittämisinto on hyvä motivaattori ja jotka sen vuoksi suhtautuivat alaistensa kehittämisehdotuksiin myönteisesti. Toisaalta haastateltavat tunnistivat myös esimiehiä ja muita toimijoita, jotka olivat kehittämisen tulpia ja esteitä eri syistä.

Vastaajien mielestä kaupungin kehittämisen kannalta olennaista on saada mahdollisimman laajat joukot mukaan kehittämistyöhön ja kehittämistoimintaan suhtautuminen mahdollisimman yhtenäiseksi. Siinä mielessä on ongelmallista, mikäli osa esimiehistä on systemaattisesti kehittämistä vastaan. Olennaista on monessa tapauksessa, että henkilöstö on kehittämisorientoitunutta, vaikka tietty analyttisyys ja ehkä myös kriittisyys kaikkea toimintaa, myös kehittämistä, kohtaan on aina paikallaan.

*”Aika paljon tuossa mun mielestä kiteytyy sekin, että tämän yksittäisen ihmisen, esimiehen taikka jonkun, palo johonkin asiaan. Tulee mieleen, joku tämmöinen taiteisiin innostunut, joka on kehittänyt jotain taidejuttua. Hän on tulenpalavasti itse siitä innostunut ja hän on saanut ryhmänsä innostumaan. Mutta se on yksittäisten ihmisten aktiivisuudesta sitten kiinni, että se kantaa se juttu, hirveesti.”*

*”Mulla oli sellainen esimies muinoin, joka tuota, mekin oltiin nuoria ja innokkaita ja haluttiin kehittää maailmaa ja parantaa työtapoja ja tehdä kaikenlaista kivaa, niin se sanoi, tehkää vaan tytöt. Tulkaa sitten kertomaan, mitä saitte aikaiseksi. Se on musta ollut niin hirveen hyvä oppi, että se luotti siihen, että me voidaan tuottaa jotain järkevää parannusta tähän hommaan ja antoi aikaa käyttää siihen ja luotti siihen, että me ei tyhmiä asioita tehdä eikä puhuta huuhaata vaikka kokoonnuttiin jonkin jutun ympärillä sitten useampi ihminen. Ja sitten tehtiin ja kehitettiin. Mää aina ajattelen, että kun mää osaisin olla niin viisas, etten heti vetäisi mattoa alta, että nyt ei oo aikaa eikä oo rahaa, tuota ei nyt ainakaan kannata kehittää. Että olis sellainen henkinen lupa tehdä ja parantaa ja mieltä, se olis se edellytys sille kehittämistyön tekemiselle.”*

*”Ja sitten toinen on valitettavasti myös se, että meidän keski, niin sanottu esimiestaso, on tällä hetkellä, niin ne hukkuu töihinsä ihan oikeesti. Ja sitten, kun täältä tulee tämmöinen kehittämistyö tavallaan täältä ylhäältä päin ja se pitäisi jalkauttaa sitten näiden esimiesten toimesta tai ylipäätään että siihen osallistutaan ja lähdetään jalkauttamaan. Niin millä ihmeen resursseilla ja ajalla se porukka tekee, kun se ei muutenkin kerkee tekemään nykyisin enää sitä työtä, mihin he on niin kuin palkattu, siihen lähiesimiestyöhön.”*

*”Ja oikeastaan se osaltaan johtuu toisesta ongelmasta, että kun sitä ei koordinoita, sitä ei johdeta niin tiukasti, kuin ehkä sitä pitäisi tehdä, niin se on vähän liian henkilösidonnaista. Se näkyy ihan suoraan, kun katsotaan sopimuskumppanina olevan tuotantoalueen eri yksiköitä, niin se kehittämisen syvyys ja ulottuvuus ja ajattelu siitä vaihtelee ihan hirvittävän paljon. Ja se heijastuu ihan suoraan myös tähän kehittämiseen haettavina ja saatavina resursseina. Että ne yksiköt, jotka on aktiivisia kehittämistoiminnassa, niin myöskin saavat siihen resursseja ulkopuolelta.”*

*”Että siellä on suorastaan kauheeta kilpailua näillä virkamiehillä, että kuka kehittää eniten, koska se taas petaa niitä tulevia asetelmia tulevissa nimitysprosesseissa. Että kun ne tietää, että mua tarkkaillaan, että vienkö mää tätä omaa yksikköä kehittämisenäkökulmassa eteenpäin vain jäänkö mää vain istuun ja odottamaan sitä eläkettä.”*

## Hankkeiden suunnittelu ja asiakkaan huomioiminen

Hankkeiden suunnittelussa kokonaisuuden hallinta on usein vajavaista. Parhaiten kokonaisuutta katsotaan strategisissa projekteissa, mutta varsinkin suurissa ulkoapäin rahoitetuissa projekteissa sekä joissakin tapauksissa pienissä projekteissa havaitaan kehittämisen aikana, että kehittäminen on osa suurempaa kokonaisuutta ja se laajenee alkuperäistä ajatusta merkittävästikin laajemmaksi. Osaltaan tämä voi kertoa myös siitä, että joissain tapauksissa kehittämisen aikana projektisuunnitelmat eivät ohjaa kehittämistä kovinkaan merkittävästi eli, että jos projektia joudutaan ohjaamaan uuteen suuntaan sen aikana, ei projektisuunnitelmaa vaivauduta päivittämään eikä myöskään johto sitä edellytä. Osaltaan tämä kertoo siis myös projektien ohjaukseen liittyvästä välinpitämättömyydestä, ehkä myös omistajattomuudesta. Parhaimmillaan projektisuunnittelussa asetetaan konkreettisia ja lopputulosta mittaavia tavoitteita.

*”Se kaikki valmistelutyö, että sen valmisteluun ollaan voitu panostaa paljonkin, vaikka se ei olis ollutkaan minkään strategianmukainen tai järkevää tehdä. Sellaista kontrollia minkään näköistä tämmöisissä ei ole ollut. Siihen on voinut mennä ajallista panosta, rahallista panosta paljonkin. Eli tätä ei ole. Mutta vasta sitten se projektoiminen, niin siinä vaiheessa varsinkin, kun puhutaan tällaisista, missä tarvitaan rahoitushakemuksia ja tämmöisiä juttuja, niin varmaan siinä vaiheessa on ollut varmaan sitten sitä kontrollia enemmän..”*

*”Ja sitten taas tässä omassa kehittämisessä, niin ainakin ne kokemukset, mitä mulla on, niin aikalailla niitä vain tehdään. Projekti on jo käynnissä, vaikka suunnitelmaa ei ole ja sopimusta ei ole. Että kun viime hetkellä tajutaan, että tää onkin iso juttu ja tää pitää alkaa tekemään ja sitten lähdetään tekemään. Ja kustannukset yleensä nelinkertaistuu siinä vaiheessa. On hyväksytty joku pieni siivu ja on ajateltu, että se on tämä. Mutta katsotaan kokonaisuutta, niin se onkin isompi. Että tässä omassa kehittämistoiminnassa on ainakin tämmöistä päässyt tapahtumaan useammankin kerran, kuin yhden kerran, jo tähän mennessäkin.”*

*”Mää korostan aina näissä kun hanke käynnistetään, että siellä pitää olla tutkittua tietoa siitä, että ongelma on tämä ja tämmöiset on luvut ja sille pitää tehdä jotain, että muutos saadaan aikaan. Se on just pohja. Se on yhtä tärkeä kuin strateginen sitominen ohjelmiin.”*

Asiakkaan parempi huomioiminen kehittämisessä mietityttää niin kaupunkien johtoa kuin toteutukseen osallistujiaakin. Tällä hetkellä asiakkaalta saatava informaatio on rajallista, paikoin puutteellista ja usein vain asiakastyytyväisyys- tai palautemittauksilla hankittua. Todellinen asiakkaan näkökulmasta kehittäminen ja kehittämisen suunnittelu on harvinaista, joskin sitäkin luonnollisesti tapahtuu. On aina muistettava, että yksittäiset asiakastyössä olevat ammattilaiset kehittävät paljon myös projektoimatta ja heillä kosketus asiakkaan arkeen ja palvelutarpeeseen on suurin. Projektoimaton kehittäminen tapahtuu käytännön työssä ilman raportointia ja siten myös ilman parhaiden käytäntöjen systemaattista levittämistä.

*”Millä me pystytään responsiiviseksi, reagoitiherkäksi organisaatioksi, jossa ainoa mittari olisi se asiakas on paras ja keksitään sille, käydään läpi hyvät mittarit. Sillä me pystyttäis jollakin tavalla sitten entistä parempaan ja ketterämpään ja myöskin niin, että rahat riittäis.”*

*”Ainakin täällä meillä ... se on se aito asiakaspalaute, joka menee yli kaiken.”*

*”Ollaan jollakin tavalla lukossa näissä organisaatioissa, niin sen takia olisi tärkeää, että me tietyllä tapaa menetelmällistettäisiin tämä kehittäminen, että tarkastellaan prosessiajattelun kautta ylätasolla ja alettaisiin siellä puhumaan niistä asiakkaista. Sillä me tavallaan kierrettäisiin nämä organisatoriset haasteen, että päästään siihen aitoon kehittämiseen.”*

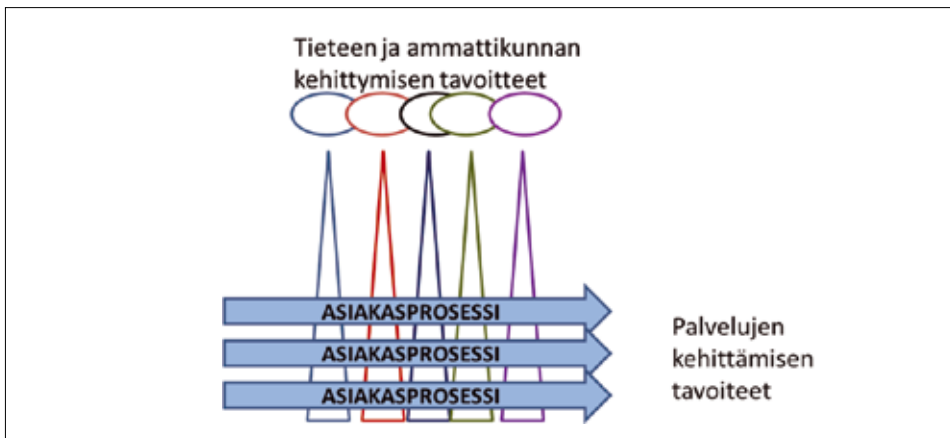
## Kehittämishankkeiden moniammatillisuus haastaa professiot

Suomalaisen kunnallishallinnon työntekijät ovat tiedollisesti, taidollisesti ja eettisesti huippuammattilaisia. Useat kunnalliset palvelut perustuvat yhden tai korkeintaan muutaman rajatun tieteellis pohjaisen profession varaan. Kehittämishankkeissa kuitenkin tänä päivänä kehitetään asioita ja prosesseja, joissa yhdistyvät eri ammatilliset näkemykset osin jopa ristiriitaisella tavalla. Palvelutuotannon tehokkuutta tai palvelujen parempaa laatua tai sujuvuutta vaativat asiakkaiden lisäksi esimerkiksi taloushallinnon ja politiikan toimijat. Palvelua tuottava professio joutuukin usein osallistumaan kehittämistoimintaan, joka on monitieteellinen ja moniammatillinen, ja jossa profession itsestään selvinä pitämät arvot ja määritykset mahdollisesti kyseenalaistetaan. Tämä ei lisää motivaatiota osallistua kehittämishankkeisiin tai sitoutumista kehittämisen tulosten levittämiseen. Osa ammattikunnista vieroksuu myös johtamisroolin kasvua osana päivittäistä työtä (vrt. Tuomiranta 2002).

Kehittämistyö ei välttämättä suju aina helposti, koska eri ammattikunnilla ja tieteillä on eri käsitteitä samoille asioille tai eri sisältöjä samoille käsitteille. Lisäksi koulutetun ammattilaisen luontainen halu kehittää suuntautuu usein omista lähtökohdista paremman tieteen ja palvelun laadun tavoitteluun, mikä ei aina tarkoita asiakkaan tai kokonaisuuden näkökulmasta sujuvampaa prosessia tai parempaa palvelua. Kehittämishankkeet liikkuvatkin usein asiakasprosessien mukaan organisaatioiden, ammatillisten tieteiden ja professioiden rajat rikkoen. Tämä myös näkyy paineina ja toimimattomana viestintänä kehittämiseen osallistuvien kesken. Asiaa kuvaa kuvio 6.

*”Kehittämiskulttuuriin vaikuttaa ehkä se, että täällä on henkilöitä, jotka ovat alasta kiinnostuneita aika syvällisestikin. Ja se, silloin ne ei kauaa viihdy ympäristössä, jossa ei vastinetta saa siihen aivotyöhönsä.”*

*”Varmasti osaan sanoa terveyspuolelta, että meillä on tavattoman vahva semmoinen professionaalinen kulttuuri. Sitä on. Se ei varmaan oo sosiaalipuolella niin leimauttava. Sillä on monet ihan hyvät puolensa, mutta se hättapuoli on, että jotenkin tämmöiset hyvin vahvat professiot tarkoittaa, että ihmiset on myöskin vaikeasti johdettavia. Ne on niin asiantuntevia ikään kuin siinä omassa alassaan ja ikään kuin tietää*



Kuvio 6. Kehittämistoiminta ja asiakasprosessit rikkovat tieteen ja professioiden rajat.

*lainausmerkeissä ”paremmin”. Niin se on, esimerkiksi tällöisten muutosten viemisessä, niin se on semmoinen asia, mikä on pakko ottaa huomioon johtamisessa.”*

*”Mää oon ite ollut mukana siinä hankkeessa, jossa tätä saumatonta palveluketjua ja tiedonkulkua eri palveluyksiköiden välillä kehittämään perustettu, sehän on paikallisesti toiminut erittäin hyvin. Siellä ei ole niin kuin minkäänlaista epäselvyyttä professioiden tai eri tuotantoyksiköiden välillä siitä, etteikö asioiden pitäisi olla saumattomia. Mutta siinä on taas sitten ollut tää lainsäädäntö, joka on ollut keskeisin este sille asialle. Että kun on Kuntaliiton ja kaupungin lakimiesten kanssa yritetty vaikuttaa lainsäädäntöön ja esittää kysymyksiä, että onko mahdollista, niin ei ole ollut mahdollista. Että tää asiakaslähtöisyys ei välttämättä lainsäädännössä kyllä toteudu.”*

Kuten edellä esitellyistä kommentteista voi päätellä, ei professioiden voimakkaat näkemykset palvelujen sisällöistä ja tuotantotavoista ole pelkästään monitieteellistä kehittämistä haastavia vastavoimia, vaan ovat myös työntekijöiden ammattitaitoa kehittäviä ja motivaatiota ylläpitäviä. Moniammatillisessa kehittämisessä joudutaankin käyttämään merkittävästi aikaa vuorovaikutukseen eli yhteisen käsitteistön ja ymmärryksen luomiseen. Samalla kun käsitteet ja tavoitteet saavat yhteisen sisällön, rakentuu kehittäjien välille myös luottamus, joka on onnistuneen kehittämis toiminnan ja sosiaalisen pääoman merkittävä tekijä (vrt. Harisalo & Miettinen 2010).

## Kehittämisen tulokset ja tulosten käytäntöön vieminen

Hyvien ja toimivien mittarien kehittäminen projektisuunnitelmiin on usein vaikeaa. Kehittämistyö saattaa olla niin moniulotteista ja vaikutuksiltaan pitkäjänteistä, että projektin aikaisten tai välittömien vaikutusten mittaaminen ei onnistu. Haastattelussa ilmeni, että kaupungit näkevät haasteena hyvän arviointitiedon saamisen niin normaalista toiminnasta kuin kehittämisprojekteistakin. He ovat itsekin tunnistanee ongelman, mutta harvassa tapauksessa, edes strategisissa hankkeissa, käynnistetään hankkeen aikaista tai jälkeistä vaikutusten arviointia.



*”Ja sitten, jos ajattelee vaikka siinä muutosohjelmassa, niin siinä oli yli 300 henkilöä mukana, valtava kokonaisuus meidän mittakaavassa, niin siinähan nimenomaan oli tavoitteena se, että toimintatapoja kehitetään, tavoitellaan parempaa tuottavuutta ja asiakashyötyä. Ja sen arvioinnin mukaan siinä onnistuttiin ihan erinomaisella tavalla. Mutta eihän me pystytty sitten suoraan sanomaan, että näin paljon euroja jäi viivan alle. Eihän sellaista kalkeyliä. Voihan niitä yrittää laskea, mutta kyllä ne niin epäluotettavia on, että ei semmoiseen kannata kyllä itseään hirttää.”*

*”Sitten näistä seurannoista ja tulosten hyödyntämisestä, hankkeitten yleensä, niin kyllähän se evaluatio ja uudelleen arviointi tahtoo jäädä, kuten tuossa äsken yritin selvittää, niin uusien hankkeitten jalkoihin. Kyllä se valitettavasti on niin, että jopa niissä hankesuunnitelmissa, niin se implementatio, evaluatiosta puhumattakaan, on jäänyt jo siellä suunnitteluvaiheessa huomioimatta eikä se niihin projektoituihin hankkeisiin yleensä kuulu. Ja se kyllä on ollut kovin valitettavaa ja jopa siinä lähtövaiheessa sitten tätä meidän sitoutumista näihin hankkeisiin jonkun verran haitannut.”*

Kuten edellä haastatteluissa todettiin, niin usein projektien tulosten käytäntöön vienti sekä hankkeiden jälkeinen arviointi jäävät projektisuunnitelmassa suunnittelematta. Luonnollisesti tämä käytännössä tarkoittaa, että tulosten levittäminen laajemmalle kuin kehittämiseen osallistuneille on monesti sattumanvaraista. Joissakin kaupungeissa järjestetään vuosittain toimialakohtaisia tai kehittäjien projektimessuja tai tilaisuuksia, joissa levitetään yleisesti tietoa, millaisia projekteja on käynnissä ja mitä niillä tavoitellaan. Useissa kaupungeissa järjestetään avoimia projektien aikaisia kehittämisseminaareja, joissa julkaistaan projekteissa saavutettuja tuloksia. Myös projektien loppuraportteja julkaistaan ja niiden julkaisuseminaareja järjestetään avoimina. On kuitenkin liian rohkeata väittää, että tulosten levittäminen avoimesti olisi laajaa ja systemaattista. Pikemminkin voidaan haastattelujen perusteella katsoa, että parhaimmillaan tuloksia levitetään hyvinkin laajasti, jopa kansallisesti, mutta valtaosa kehittämisprojektien tuloksista jää vain kehittäjien osaamispiiriksi.

Suunnitelmallisuuden ja projektien viestinnän puutteesta johtuen kehittämisen käytännön vaikutukset ovat laajimmillaan silloin, kun kehittämistyö on lähtenyt liikkeelle aidosta työntekijöiden kokemasta tarpeesta. Tällöin kehittämisestä ollaan ylpeitä ja siitä kerrotaan työyhteisöissä ja toimialoilla tapaamisissa laajemminkin.

*”Niin kyllä kai se monessa tapauksessa, kun se kehittäminen lähtee ja tapahtuu ruohonjuuritasolla, niin se onnistuu. Ei siinä mitään ongelmaa ole. Mutta sitten näitä laajempia visioita, jotka vaativat sitoutumista aivan ylhäältä alaspäin, niin ne tahtoo jäädä siihen matkalle. Ne ei ihan loppuun asti pääse.”*

*”Meillä on ollut toistakymmentä vuotta toimintajärjestelmä ja auditoinnit ja johdon katselmukset on sitten niitä välineitä, jotka vie sitä kehittämistä tavallaan eteenpäin.”*

*”Tässä seuranta vaan lähinnä, että miten se, kun seuraavaan hankkeeseen hypätään jo mukaan ennen kuin edellinen on selvitetty...”*

*”No tää on se ongelma, mikä tulee näistä ulkoa tulevien hankkeiden kohdalla. Että ne ei yleensä jää elämään. Ne kehittämishaasteet nousee jostain, saattaa olla oman viraston sisältä taikka kaupungin sisältä ja hanketta ohjataan pahimmillaan EU:sta käsin ja ne tuppaa kuolemaan sitten kun ne resurssit siitä ympäriltä häipy. Että kyllä kun se äidosti koetaan, että meidän täytyy tehdä jotain meidän toiminnalle, niin usein se sitten nouseekin sieltä alhaalta päin.”*

## Hankkeiden kuihtuminen

Erityisesti työyhteisöissä tunnistetuista kehittämistarpeista lähteivissä, usein pienissä projekteissa, projektihallinta on kevyimmillään. Useissa haastatteluissa todettiin, että projektien ja kehittämisen hallinnointi on pystyttävä pitämään kevyenä, että kehittämiseen lähdetään ollenkaan. Näissä pienissä hankkeissa on kevyen koordinaation ja hyvän tuloksellisuuden lisäksi myös omat haittapuolensa. Nimittäin pienissä projekteissa niiden keskeiset tulokset saatetaan saavuttaa niin kehittämisen alkuvaiheessa, että itse projektit vain tuskin pääsevät liikkeelle, kun toteutusinto jo lopahtaa (kuvio 7). Kuitenkin niistä on saatettu viestiä työyhteisöä laajemmin ja niiden tuloksia voidaan odottaa toisaalla organisaatiossa. Projektiin on voinut myös kytkeytyä ihmisiä työyhteisön ulkopuolelta, jotka ihmettelevät, kun projekti ei etene. Projektien kuihtumiselle on usein hyvä syy, mutta kun näitä kuihtuneita, ei lopetettuja projekteja on organisaatiossa paljon, syövät ne passiivitelassakin ollessaan resursseja.



Kuvio 7. Käytännöstä nouseva kehittämistyö tyypillisimmillään.

Mielekästä olisikin tehdä tästä pienimuotoisestakin kehittämisestä projekti-ilmoitus ja vastaavasti myös muistaa lopettaa ne eikä jättää elämään tai eräänlaiseen välitilaan.

Sama tilanne on, mikäli kehittämiselle osoitetut henkilöresurssit käytetäänkin johonkin muualle suuremman hyödyn toivossa tai esimerkiksi kehittämisen kannalta keskeisen henkilön sairastuttua. Ylipäättään pienissä hankkeissa on riskinä jättää ne lopettamatta. Resurssihukan lisäksi tilanne syö myös kehittämistoiminnan uskottavuutta ja synnyttää ”hankeähkyä”.

*”Työntekijöiltä kuulin semmoisen, että kun on paljon ilmeisesti, että kun on tätä henkilöstökehittämisen hanketta ollut täällä, niin tuli sellainen lause, että tarjottais edes kakkukahvit tai jotkut kahvit, että me tiedetään, että tää hanke päättyi ja uusi jo alkoi. Eli ei oikeasti tiedetä, että milloin on loppunut ja mikä se tulos oli, kun alkaa jo uusi, vastaavanlainen, ja jossa on ihan samoja elementtejä.”*

*”Ja sitten pitäis myöskin valvoa, että se prosessi sitten toteutuu ja sitten myöskin, että ne viedään loppuun, ne arvioidaan ja sitten kun on hankkeesta kysymys, niin siinä on alku ja loppu. Ettei, täällä on varmaan monia semmoisia hankkeita, joita ei kukaan tiedä, että onko ne vielä käynnissä vai onko ne loppunut vai mitä tapahtuu.”*

*”Tuossa, kun laskettiin, koko kaupungin tuottavuusohjelmaa tehtiin, niin siinähan oli satoja ja satoja erilaisia hankkeita. Näitä palvelutuotantoalueilla työyksiköissä. Ja kukaan ei oikeastaan pystynyt sitten sanomaan, että missä vaiheessa on, ja kuinka ne on toteutunut ja onko ne loppunut, alkanut vai mitä ne on. Että ne on semmoista epämääräistä mössöä. Pääasia, että kehitetään.”*

## Kehittämisaaminen ja projektiosaaminen

Haastatteluissa ilmeni myös, että kehittämistoiminnan sattumanvaraisuutta, henkilösidonaisuutta ja osin myös ohjauksen heikkouksia selittää kehittämis- ja projektiosaamisen puute. Osa tästä osaamisen puutteesta on yhdessä sovittujen menetelmien ja prosessin kuvauksen tai työkalujen puutetta, osa on johtamisen puutetta. Joissakin tapauksissa, vaikka käytettävissä on kehittämisen työkaluja ja sovittuja menettelytapoja niitä ei noudateta, mikä aiheuttaa sen, että jokainen kehittämiseen osallistuja oikaisee siitä kohtaa, missä hänen näkökulmastaan aita on matalin. Tämä edelleen aiheuttaa organisaatioon epätietoisuutta. Tähän on yritetty puuttua kehittämällä projektiohjeistuksia, mutta niiden levittäminen ja johdon sitoutuminen projektijohtamisen yhdenmukaistamiseen ja projektikulttuurin vahvistamiseen on toistaiseksi ollut puutteellista.

*”Varmaan tää liittyy myöskin siihen, että ikään kuin tällainen tekninen hankeosaaminen on aika sattumanvaraista. Että ihmiset ikään kuin osaa tämän hyvän hankkeen hallinnoinnin alusta loppuun.”*

*”Kyllä. Se (projektikäsikirja) luo sen yhteisen viitekehyksen, yhteisen sanaston ja mitä niillä tarkoitetaan. Ja tähän me tarvitaan myöskin sitä sparringia sitten täältä. Ei voida tietenkään sanella, että projekti tarkoittaa just tätä. Se voi tarkoittaa täällä jotain muuta ja meidän pitää se kirjata, mitä se aidosti tarkoittaa. Ja liittyen vielä tähän, mitä otit esille, niin laajemminkin, alueella, nyt me ollaan ottamassa, ollaan otettu*

*sitä hankesalkkuapplikaatiota vähän käyttöön, niin omalta osaltaan luo jo pohjaa sille laajemmalle kehittämiskielelle. Koska kyllähän hankesalkussa tulee väkistenkin niitä elementtejä mukaan.”*

*”Siellä on paljon kehittämistä siinä, että ne jalkautuu arkipäivään ja tulee ihan oikeasti seurattua ja tehtyä ja vastuutettua ja niin edelleen. Ja mikä haaste siellä on, mitä hänkin sanoi, on se, että tää projektiosaaminen ja kehittämishankeosaaminen, näiden hankkeiden läpiviemisen osaaminen, niin se on varmaan meillä aika iso ongelma.”*

Keskeiseksi osaamisen alueeksi, joka osaltaan vaikuttaa projektitoiminnan ja sen prosessimaiseen toteutumiseen, osoittautuu useissa tapauksissa johtamisosaaminen. Asia on perinteisessä projektitoiminnassa ja -johtamisessa selkeä. Projektipäällikkö johtaa ja ohjausryhmä valvoo projektisuunnitelman avulla sen toteutumista. Käytännön toiminnassa asia ei kuitenkaan näytä olevan yksiselitteinen. Johtaminen saattaa olla heikkoa projektipäällikön ja -henkilöstön puutteellisesta projektiosaamisesta tai erilaisista ammatillisista intresseistä johtuen. Projektien johtamisen ongelmat saattavat liittyä myös laajempaan ongelmaan kunnallisten organisaatioiden johtamisessa joka näkyy eri johtamisroolien epäselvyytenä.

Periaatteessa projektin aikainen toiminta on varsin suorasti projektipäällikön johdossa, mutta mitä strategisempi tai ammatillisesti kiistellympi projekti, sitä enemmän poliittisilla ja muillakin toimijoilla on intressejä vaikuttaa projektin elämään ja myös yksityiskohtaiseen toimintaan. Tässä mielessä projektiosaaminen ja projektitoiminnan eri roolien sisäistäminen ja niihin sitoutuminen on tärkeä osaamisen alue, jossa on usein puutteita.

## Johtopäätöksiä ja keskustelua

Luvun alussa asetin tavoitteeksi tarkastella projektiprosessia ja tunnistaa siinä tarvittavia tekijöitä ja vältettäviä ominaisuuksia. Tarkastelua päätettiin tehdä sekä kirjallisuuden kautta että antamalla ääni kehittäjäkaupunkien eri toimijoille. Tarkasteltaessa projektitoimintaa ja -johtamista prosessina, voidaan sekä kirjallisuuden että empirian avulla arvioida, että perinteisen projektitoiminnan menetelmät eivät useinkaan toimi riittävän hyvin (ks. esim Chin 2003, Virtanen 2000, Wycsocki 2012). Projektitoiminnan haaste liittyy myös johtamisen ja joustavuuden paradoksiin. Samaan aikaan, kun tarvitaan maksimaalista joustavuutta, jotta toiminta olisi vaikuttavaa, tarvitaan keskitettyä koordinaatiota, jotta kaupunkitasolla toiminta olisi ennustettavaa ja hallittavaa.

Valtaosassa kehittämistyötä on projektin alussa vaikeata määrittää selkeät kehittämisen tavoitteet tai tunnistaa sopivat kehittämisen menetelmät (ks. Virtanen 2000). Tämä on perinteisen projektinhallinnan kannalta ongelmallinen tilanne, sillä sen ajattelu perustuu tarkkaan ja yksityiskohtaiseen suunnitteluun ja suunnitelmaan, jota projektin aikana tunnollisesti noudatetaan. Kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään projektihallinnasta ja projektin suunnittelusta. Perinteinen projektinhallinta rakentuu loogisen ja järjestelmällisen ajattelun varaan, jossa myös kehittäjien välinen vuorovaikutus on merkittävässä määrin järjestelmälähtöistä ja muodollista.

Epäselvien tavoitteiden ja menetelmien tilanteessa joustavalle ja tavoitetta tukevalle innovatiiviselle viestinnälle on kysyntää. Projektin aikaisen vuorovaikutuksen ja innovatiivisuuden vähäisyys saattaa olla perinteisen projektitoiminnan suurin ongelma. Tutkimusten mukaan asiakkaan ja projektitiimien suuntaan käytävällä vuorovaikutuksella on suuri merkitys projektien onnistumisen kannalta (Hyväri 2007). Projektisuunnitelman dominoivuus saattaa estää sen, että projekteista tulisi jatkuvan muutoksen systemaattinen ja vuorovaikutteinen työmenetelmä. Tätä ehkä kuitenkin kaivataan enemmän kuin ainutkertaisia ja tehokkaasti toteutettuja projekteja.

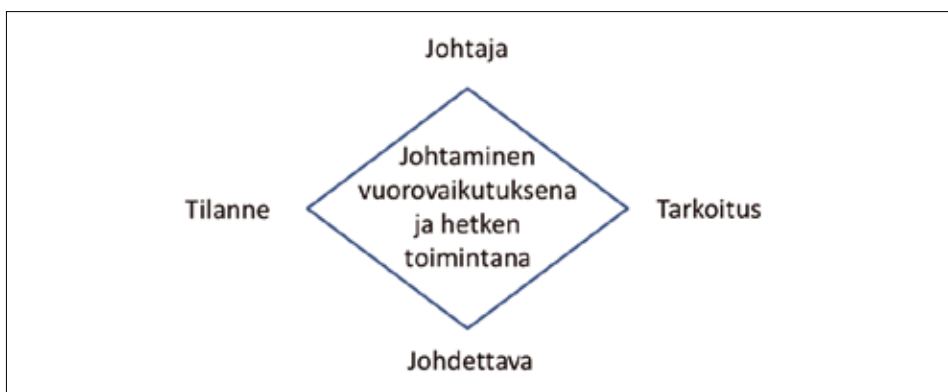
Julkisen toiminnan logiikkaa leimaa usko hierarkioihin, määrärahaohjaukseen eli budjetointiin, toimivaltaan ja vastuuseen. Perinteinen projektiajattelu sopii hyvin tähän ajatteluun ja on näin ajatellen vain yksi toiminnan looginen järjestämistapa ja delegointimalli. Julkishallinnon uudet organisaatorakenteet ja palvelujen tuotantomallit ovat kuitenkin jo lähteneet murtamaan perinteistä hallintoajattelua. Perinteisen projektitoiminnan kannalta ne ovat kuitenkin haasteellisia. Aikaisemman käskytyksen sijaan pitää sopia ja sitoutua sekä viestiä ja motivoida (vrt. Wong 2007). Kehittämisen kannalta keskeiseksi tekijäksi jo ennen kuin projektitoiminta voi alkaa, nousee vuorovaikutus. Kysymys kuuluukin, miten voimme luoda sellaisia kehittämisen hallinnan ja projektitoiminnan välineitä, joissa vuorovaikutus tukee erityisesti kehittämistä ja vain tarpeellisessa määrin hallintaa.

*”Tässä tilaaja- tuottajamallissa näissä joissakin kehittämishankkeissa se tarkoittaa, että meidän pitää sitouttaa tilaaja ja tuottaja ikään kuin samoihin tavoitteisiin näissä tietyissä hankkeissa. Että sehän on se työ, mikä niissä monissa työryhmissä tehdään ja yritetään etsiä ne yhteiset tavoitteet ja näin sitouttaa, että mitkä on meidän pyrkimykset siihen tulevaisuuteen.”*

*”Että yksikkö päätti kehittää jotakin uutta ja hienoa, omasta mielestään, ja sitten tilaajalla kävi punakynä, ei me tilata teiltä tätä palvelua... Että me kehitettiin hyvä systeemi, mutta tilaaja ei halua tilata.”*

Projekteissa johtaminen on vuorovaikutusta, jonka tavoitteena on aikaansaada kehittämistä. Kehittäminen on sidottu tilanteeseen ja toimintaympäristöön, missä sitä tehdään ja mihin lopputulos on tarkoitus kytkeä. Kehittämisen kannalta olennaista on projektin tarkoitus sekä toimijat, jotka kehittämiseen osallistuvat. Tässä sosiaalisessa kokonaisuudessa projektin toiminta ja johtaminen tapahtuvat (vrt. Ladkin 2010) (kuvio 8). On siis pystyttävä kehittämään menetelmiä, jotka ovat vuorovaikutteisempia ja joiden vuorovaikutuksen sisältö on kehittämistä, innovaatioita ja ratkaisuja hakevaa, ei perinteistä ja totutuista menetelmistä kiinni pitävää (vrt. Harisalo 2008, 304).

Kaupunkien kehittämistoiminnassa tunnistettiin tarve asiakaslähtöisyyden ja asiakkuuden paremmalle huomioimiselle. Perinteisessä projektijohtamisessa asiakas on lähinnä projektin tilaaja, joka hyväksyy projektisuunnitelman ja tarjoaa resurssit sovitun mukaisesti projektin käyttöön. Malli ei ole riittävästi tuonut asiakkaan ääntä kehittämistyöhön, vaan kehittämisen tavoitteet on määritelty usein hallinnon, profession tai lainsäädännön asettamien tavoitteiden pohjalta. Eri toimijoiden välinen vallankäyttö on suorastaan estänyt yhteistä kehittämistä ja yhteisen asiakasnäkökulman luomista.



Kuvio 8. Projektin johtaminen vuorovaikutuksena (Ladkin 2010).

*”Mää joskus mietin semmoista, mää mietin näitä kuntapuolen haasteita että okei, mikä se on se oikeesti, mitä me ei pystytä tekemään. Niin me ei pystytä johtamaan prosesseja. Meillä on niin valtava haaste tuoda niin kuin sote puolella niitten tuotannon yksiköitten, että ne on niin eläneet sitä omaa elämäänsä jo kauan. Kun se pitäisi nähdä... että kaikki me tehdään niille kuntalaisille töitä ja tavallaan se on ikään kuin se kuntalainen, tietyn asiakkuuden ja sen asiakkaan tarpeen tyydyttämiseksi rakennettu se palveluketju, ja sen onnistuminen on meidän kaikkien tavoite. Siihenhän voi osallistua ties kuinka ja moni.”*

*”Mää jatkan tuota (henkilön) sanomaa siitä, että se tulppa on se lähiesimies siellä. Käytännössä, jos siellä se työntekijä tuo jonkin kehittämis ehdotuksen, että tällä tavalla vois kehittää ja näin pois päin, niin jos se, niin kuin jos tällä hetkellä tilanne on, että ihmiset rakastaa sitä pientäkin valtaa, mikä meillä on, hyvin paljon ja he ei halua luopua siitä millään ehdolla. Niin kaikki kehitysehdotukset on jollain tavalla mun mielestä vastakkaisia. Jos joku kehittää ja se lähtee sieltä työntekijätasolta, sää oot sitten siellä esimiehenä ja katsot että hah, tää saattaa syödä mun valtaa, että mää en rupea tähän ollenkaan.”*

Kehittämistoiminnan tuloksellisuuteen vaikuttaa haastattelujen mukaan olennaisesti se, ovatko käytännön toteuttajat päässeet vaikuttamaan projektin tavoitteen asettamiseen. Henkilöstön sitouttamisessa kehittämiseen on usein paljon parantamisen varaa. Sitouttaminen saattaisi helpottua, mikäli kehittämissuunnitelman tavoitetta jouduttaisiin laajemmin muotoilemaan ja hakemaan kehittämiselle suuntaa. Perinteiseen projektijohtamiseen liittyvässä yksityiskohtaisessa tavoitteiden määrittelyssä saattaa olla se ongelma, että jos tavoitteen saavuttaminen ei olekaan kaikille positiivinen asia, saattaa osa tarvittavista henkilöistä jättäytyä kehittämisestä pois ja ryhtyä vastustamaan koko kehittämistä. Mikäli kehittämisen tavoite olisi laajemmin käsitellyssä, saattaisi osallistujia olla helpompi motivoida kehittämiseen. Tämä ajattelu luonnollisesti haastaa perinteisen projektijohtamisen, joka ei tavoittele eikä vahvasta osallistujien keskinäistä luottamusta, vaan perustuu yksityiskohtaisen vastuun ja valvonnan toteuttamiseen.

Tutkimuskaupungeissa oli erääksi puutteeksi havaittu arviointitiedon vähäisyys. Hankkeista kerättävä puolueeton arviointitieto voisi tarjota mahdollisuuden luoda vahvempaan luottamukseen pohjautuvia kehittämisen menetelmiä ja logiikkaa.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan arvioida, että kaupunkien kehittämistointimintaa varten tarvitaan kehittämisen ja projektitoiminnan menetelmiä ja kokonaisuus, joka vastaa muun muassa seuraaviin tavoitteisiin tai haasteisiin:

- mahdollistaa nopean kehittämisen
- voi reagoida joustavasti kehittämisen aikaisiin muutoksiin
- kytkee sisäisen tai ulkoisen asiakkaan mukaan kehittämistyöhön
- perustuu strategisiin valintoihin, mutta mahdollistaa asiakastarpeesta lähtevän käytännön parantamisen
- tavoittelee jatkuvasti hyvää kehittämistulosta ja on valmis suuntaamaan kehittämistä parhaan tuloksen suuntaan
- alkaa, päättyy ja levittää tuloksensa ja oppinsa systemaattisesti
- tiedottaa onnistumisistaan laajasti olennaisille sidosryhmille ja pyrkii näin osaltaan levittämään hyviä käytäntöjä
- onnistumista ja vaikuttavuutta arvioivat sekä osallistujat jatkuvasti että organisaatio myöhemmin.

Tähän kehittämis- ja tutkimustarpeeseen vastataan Kuntakehto -hankkeen seuraavissa vaiheissa yhteistyössä kaupunkien kehittäjien, menetelmiä testaavien ja kehittävien pilottiprojektien sekä Tampereen Palveluinnovaatiokeskus -hankkeen kanssa.

## Lähteet

Alasoini Tuomo (2006). Osallistava ohjelmallinen kehittäminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Seppänen-Järvelä R. & Karjalainen V. (Toim), Kehittämistyön risteytyksiä, Stakes, 35–52, Helsinki.

Cagle Ronald B. (2003), *Blueprint for Project Recovery: The Complete Process for Getting Derailed Projects Back on Track*, Amacom Books, Saranac Lake, USA

Chin, Gary (2003). *Agile Management: How to Succeed in the Face of Project Requirements*, Amazon Books, Saranac Lake, USA.

Goodpasture, John c.(?) (2010). *Project Management the Agile Way, Making it Work in the Enterprise*, J. Ross Publishing, Fort Lauderdale, USA.

Harisalo, Risto (2008). *Organisaatioteoriat*, Tampere University Press, Tampere.

Harisalo Risto, Miettinen Ensio (2010), *Luottamus – pääomien pääoma*, Tampere University Press, Tampere

Harrin, Elizabeth (2007). *Project Management in the Real World*, The British Computer Society, Swindon, UK.

Hendrickson Chris, Au Tung (1989). *Project Management for Construction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, USA.

Hyväri, Irja (2006). *Success of Projects in Different Organizational Conditions*, Project Ma-

- agement Journal vol 37 no 4, pp. 31–41, Project Management Institute.
- Hyväri, Irja (2007). *Project Management Effectiveness in Different Organizational Conditions*, Helsinki School of Economics, Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis A-290, Helsinki.
- Jahnukainen Miikka, Vepsäläinen Ari P.J. (edit) (1998). *Process Management Works – If only Implemented*, The Systems Group, Systems Group Publications A-10, Helsinki.
- Jalava Urpo, Virtanen Petri (2000). *Innovatiiviseen projektijohtamiseen*, Tammi, Helsinki.
- Ladkin, Donna (2010). *Rethinking Leadership, A new Look at Old Leadership Questions*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Lewis James P. (1998). *Mastering Project Management*, McGraw-Hill, New York, USA.
- Lock, Dennis (1984). *Project Management (third Edition)*, Gover, Hants, England.
- Mäkelä Pekka, Stenlund Heikki (1998). *Projektijohtaminen, Toiminnanohjaus verkostotaloudessa*, Hakapaino, Helsinki.
- Möttönen, Sakari (1997). *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa (väitöskirja)*, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Paasivaara Leena, Suhonen Marjo, Virtanen Petri (2011). *Projektijohtaminen hyvinvointipalveluissa*, Tietosanoma, Helsinki
- Pelin, Risto (1988). *Projektin suunnittelun ja valvonnan menetelmät*, Insinööritieto Oy, Jyväskylä.
- Pelin, Risto (1990). *Projektin suunnittelu ja ohjaus*, Weilin+Göös, Hämeenlinna.
- Pelin, Risto (2008). *Projektihallinnan käsikirja*, Projektijohtaminen Oy Risto Pelin, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Rantala Kati, Sulkunen Pekka (Toim) 2006). *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia*, Gaudeamus, Helsinki
- Shenhar Aaron J., Wideman Max (2000). *Optimizing Project Success by Matching PM Style with Project Type*, [www.pmforum.org](http://www.pmforum.org).
- Springer, Mitchell L. (2004). *Concise Guide to Program Management: Fundamental Concepts and Issues*, Purdue University Press, West Lafayette, USA.
- Tuomiranta Mirja (2002). *Lääkärijohtaja – lääkäri vai johtaja?*, Acta Universitatis Tamperensis 854, Tampere University Press, Tampere
- Virkki Pekka, Somermeri Arvo (1998). *Projektityö kehittämisen moottori*, Edita, Helsinki.
- Virtanen Petri (2000). *Projektityö*, WSOY, Helsinki
- Wong, Zachary (2007). *Human Factors in Project Management, Concepts, Tools and Inspiring Teamwork and Motivation*, Wiley, Jossey-Bass, San Francisco, USA.
- Wysocki Robert K. (2004). *Project Management Process Improvement*, Artech House, Boston, USA
- Wysocki, Robert K. (2012). *Effective Project Management, Traditional, Agile, Extreme (6th edition)*, Wiley Publishing Inc., Indianapolis, USA.



## 4 Kehittämistoiminnan suhde strategiaan

### Johdanto

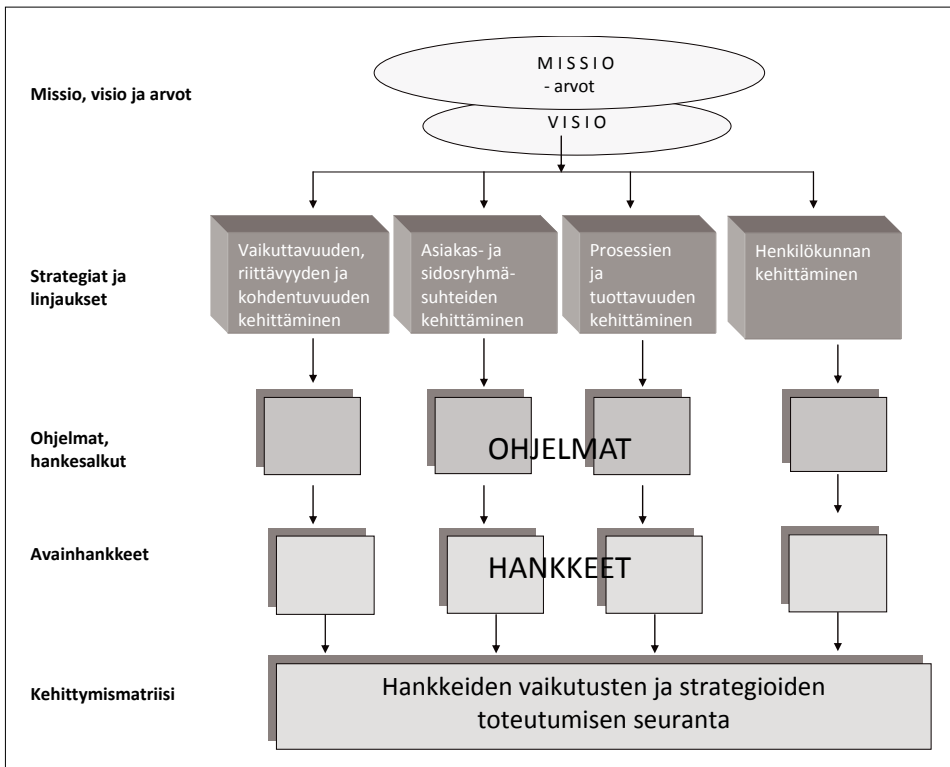
Artikkelissa tarkastellaan strategian ja kehittämistoiminnan välistä suhdetta tutkimuskunnissa. Teoriatasolla kehittämistyön suhde strategiaan on periaatteessa hyvin yksinkertainen (ks. kuvio 1; vrt. Helin & Möttönen 2012: 12). Jotta strategiat saadaan vietyä käytäntöön, niiden tueksi tarvitaan kehittämistoimenpiteitä. Strategiat saadaan toteutettua juuri kehittämistoimenpiteiden avulla. Strategian tulee ohjata kehittämistä ja niiden tulee käydä vuoropuhelua keskenään. Kummankin tulee tukea toista ja tavoitteiden tulee olla yhteneväiset. Kyseisen yhteyden olemassaolo on tuotu esille jokseenkin kaikissa viime vuosikymmenien strategisen johtamisen oppikirjoissa ja tutkimuksissa. Hankkeiden kiinnittymistä ohjelmiin ja strategisiin teemoihin voidaan kuvata strategiakarttojen avulla (Kaplan & Norton 2004: 149–174). Erityisen selvästi strategian ja kehittämistoiminnan riippuvuus on tuotu esille niin sanotussa BSC-ajattelussa (ks. Kaplan & Norton 1996: 230–246; Niven 2002: 179–198). Kehittämisen lähtökohdiksi määritellään missio, visio- ja strategiakuvaukset sekä arvot. Organisaatio pyrkii tuloksekkuuteen, joka ymmärretään monipuolisesti, tasapainoisesti ja näkökulmien kautta (ks. kuvio 1). Strategiat viedään käytäntöön priorisoimalla tavoitteita, nostamalla esiin keskeisiä teemoja (kehittämishjelmat tms.) ja kiinnittämällä huomiota onnistumisen kannalta kriittisiin menestystekijöihin. Hankkeet kiinnittyvät ohjelmien välityksellä strategiaan tavoitteisiin. Strategioiden toteutumista ja hankkeiden vaikutuksia seurataan strategisilla mittareilla.

Kehittämistä edesauttaa se, että strategia teemoja pidetään esillä. Hankesalkut ovat yksi hyvä keino saada kehittämistyötä näkyväksi – tiedetään, mitä hankkeita on käynnissä ja mitä asioita on viety eteenpäin. Kun hankkeita on paljon, niiden hallinta helpottuu kehittämisteemoihin yhteen nivomisen ja kehittämissohjelmien avulla. Ohjelmilla samalla edistetään hankkeiden keskinäistä ymmärtämystä, ristiin vaikuttamisen mahdollisuuksia sekä seurataan paremmin hankkeiden keskinäiskytentää ja estetään päällekkäisyyttä. Ohjelmiin kytkeytyvät myös kehittämis- ja johtovastuut. Kun kehittämistyötä tarkastellaan strategian kautta, helpottuu pitkántähtäimen suunnittelu ja loogisuus kehittämistyössä. Kehittämistehtäville löytyy fokus.

Strategioiden käytäntöön viemisessä tarvitaan henkilöstön osaamista ja osallistumista sekä myös asiakasvuorovaikutusta, jotta uudistukset koetaan hyväksytyiksi ja niiden koetaan vastaavan odotuksia ja tarpeita. Kehittäminen on tällöin monitoimijaista ja dialogista. Henkilöstön kehittäminen (henkinen kasvu, oppiminen ja innovatiivisuus) on ylipäätään strategisen kehittämisen yksi keskeinen alue, mitä kautta parannetaan

myös tuottavuutta ja laatua.

Toimivaan kehittämiskäytäntöön kuuluu niin ikään suunnittelun ja seurannan integrointi ja tätä kautta saavutettava ”kaksoiskehäoppiminen” (‘single and double loop learning’, ks. Kaplan & Norton 2002: 302). Kehittäminen on adaptiivista ja oppivaa (ks. Vanttinen & Pyhäلتö 2009; Palmberg 2009). Strateginen oppiminen tarkoittaa oppimista, joka tapahtuu monimutkaisessa ympäristössä, jossa se etenee ristiriitojen ja jännitteiden kautta dialektisena prosessina (ks. Woods 2012).

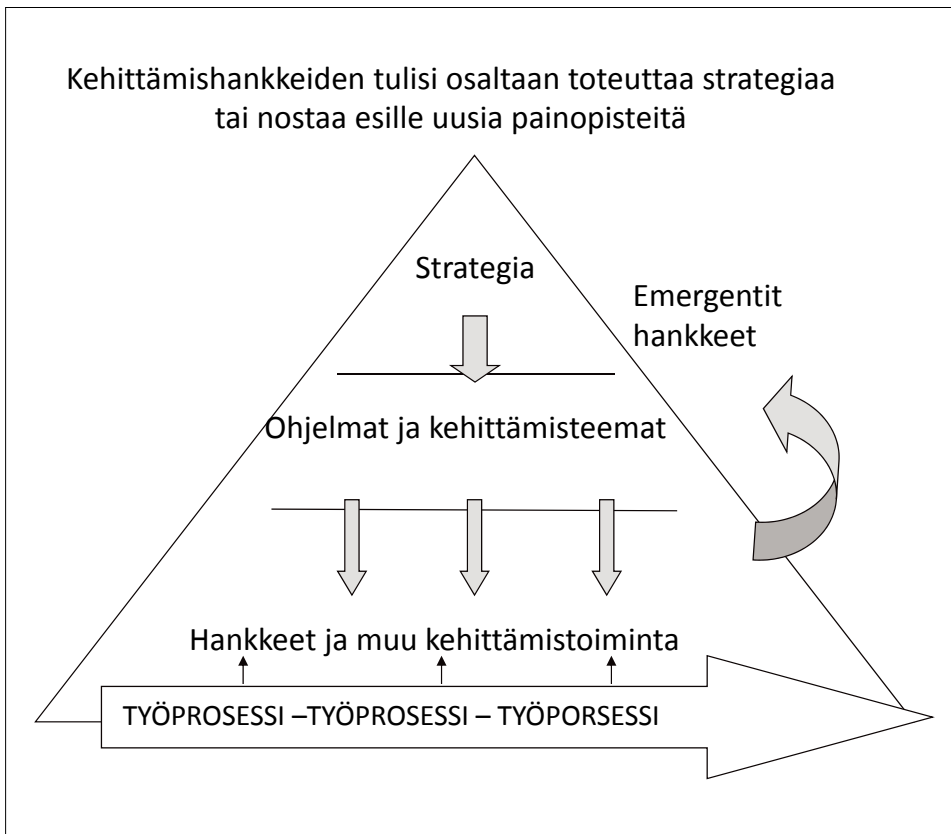


Kuvio 1. Hankkeiden kiinnittyminen strategisiin teemoihin ja ohjelmiin.

Vaikka yhteys strategioiden, kehittämisohjelmien ja kehittämistoiminnan välillä on teoriassa selkeä, käytännössä yhteys ei ole lainkaan itsestään selvyy. Yhteys on pikeminkin ideaalinen hahmotus kuin todellisuuden pelkistys. Tähän on monta syytä. Kaikkia hankkeita ei yleensä pystytä samalla käynnistämään tai edes ennakoimaan silloin, kun strategioista päätetään. Yleensä kehittämistoimintaa kumpuaa erilaisista lähteistä eri aikoina, eikä niissä kaikissa ole lähtökohtana olemassa olevat strategiat. Strategiat sovitaan poliittisella tasolla ja ne syntyvät yleensä aina jonkinlaisen valtapelin tuloksena, jolloin niihin helposti jää sisäistä ristiriitaisuutta, mikä heijastuu kehittämistoiminnan suuntaamisongelmiin, tuo siihen joskus jopa ajeluhtivuutta ja vaikeuttaa kehittämistoiminnan johdonmukaisuutta. Joskus strategiat ovat enemmän nykytilaa ja jatkuvuutta korostavia, jolloin hankkeita ei synny tai ne syntyvät omista lähtökoh-

distaan. Itse asiassa tutkijat ovat nähneet kunnan instituutiosta sellaisia universaaleja elementtejä, jotka pyrkivät korostamaan mieluummin jatkuvuutta kuin muutosta (ks. McNully & Ferrie 2004). Jotta ylipäätään strategiat haastavat hankkeiden käynnistämiseen, niiden tulisi olla kehittämiseen kannustavia. Vain tätä kautta hankkeiden tarve voidaan perustella.

Organisaatio tarvitsee aina myös jossain määrin innovatiivisia ja emergenttejä hankkeita, joiden tehtävänä on uudistaa itse strategiaa (ks. kuvio 2). Kaiken kehittämisen ei tarvitse nousta visiosta ja strategioista. Tietty osuus kehittämisestä voi olla strategisista linjauksista irrallista, uutta etsivää, emergenttiä uudistamista, joka johtaa suoranaisiin innovaatioihin (ks. Orange etc. 2007). Aikanaan näistä hankkeista saatavilla tuloksilla päästään hahmottamaan uusia strategisista linjauksia. Hankkeita nousee myös epäkohdista ja toimintaympäristön äkkinäisistä muutoksista, jolloin niiden käynnistyessä ei välttämättä edes kysytä, minkä strategisen teeman toteutumista hanke edistää (ks. McNully & Ferrie 2004). Todennäköisesti osa strategisesta kehittämisestä on epäkohdista spontaanisti nousevaa, reaktiivista, osa taas proaktiivista, mahdollisuuksia luovaa. Hierarkkisissa rakenteissa strategian ja käytännön väliin saattaa jäädä iso aukko. Strategiat jäävät käytännöstä irrallisiksi tai käytännön tasolla ei ylätason strategioita tunneta.



Kuvio 2. Strategialähtöiset ja emergentit hankkeet.

Osassa hankkeita taustalla on trendimäisyyttä ja ”muotisensitiivisyyttä”. Juuri reformipolitiikassa liikkuu aika ajoin voimakkaita kansallisia ja jopa kansainvälisiä virtauksia, jotka leviävät kulovalkean tavoin maasta ja kunnasta toiseen (ks. Kaljunen 2011). Uudistusten levittämisestä huolehtivat pääosin konsultit. Kunnassa lähdetään kehittämisen tielle, koska uudistus on jo toteutettu jossakin toisessa kunnassa (ks. Coakes & Smith 2007). Imitoimalla niin sanottuja edelläkävijäkuntien muotivirtauksia saatetaan rakentaa kunnalle ”dynaamista imagoa”. Muotivirtausten seuraamisista voi kuitenkin aiheutua kehittämistoimintaan jännitteitä, jos niissä mennään selkeästi sivuun kunnan yhdessä sopimista pitkän tähtäyksen kehittämisen linjoista.

Kun kunnan toimintaympäristö muuttuu, sen tuottamalla palveluilla ei ole enää välttämättä responsiivista suhdetta kuntalaisten tarpeisiin, odotuksiin ja vaateisiin. Epäsuhtainen tilanne synnyttää kehittämispainetta visiosta ja strategiasta riippumatta. Itse asiassa mukautuminen toimintaympäristön muutoksiin tai niiden ennakointi on varsin luonteva strategisen uudistumisen peruste. Tänä päivänä kunnat kehittävät toimintaansa turbulentissa ja kompleksisessa toimintaympäristössä, jossa muutosten vauhti on suuri. Viidelle vuodelle suunniteltu strategia voi olla kahden vuoden jälkeen vanha. Kaupan, ihmisten, pääomien ja tuotannon vapaa liikkuvuus tuo kansainväliset muutokset ja käänteet nopeasti kunnalliselle agendalle. Globaalista muutoksesta tulee lokaali ongelma. Teollisessa infrastruktuurissa tapahtuu käännteitä, jotka saattavat hetkessä muuttaa radikaalistikin kunnan rahoitus pohjaa ja toiminnan ehtoja. Palvelujen kehittämiseen kohdistuu välittömiä uudistustarpeita.

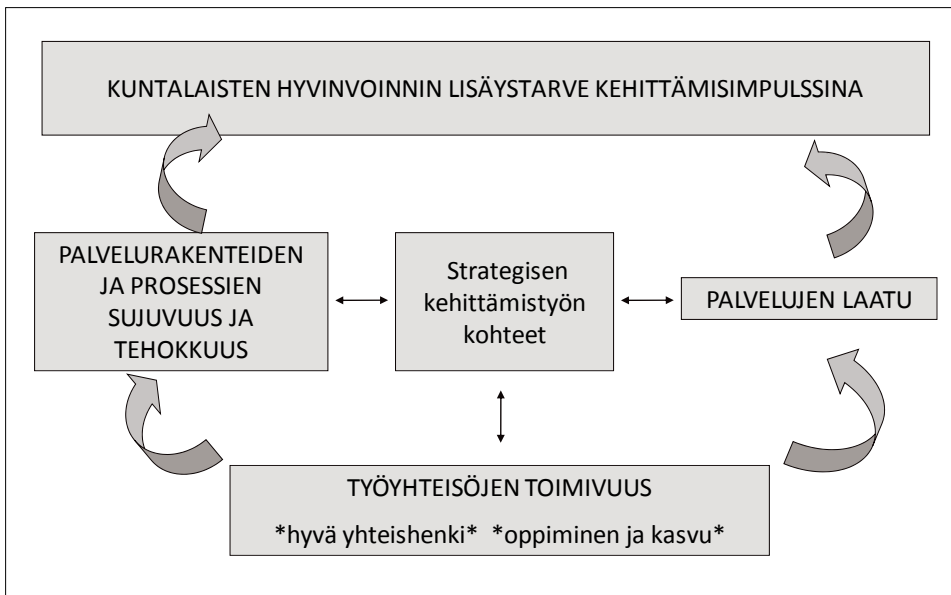
Kunnan oman vision ja strategisten linjausten ohella kuntien strategisen kehittämisen vaikuttimina ovat aina myös valtakunnalliset suunnitelmat ja lainsäädäntö. On jopa oletettavaa, että huomattava osa kuntien kehittämisestä juontuu ministeriöiden uusista linjauksista ja lainsäädännön muutoksista. Esimerkiksi palvelujen rahoitus saattaa muuttua ja tämä ohjaa kehittämisen suuntaa. Valtakunnalliset suunnitelmat saattavat aiheuttaa kunnan kehittämiseen jännitteitä erityisesti silloin, kun kunnan omat kehittämistavoitteet poikkeavat valtakunnallisista linjauksista. Kunnallisen itsemääräämisen kannalta olisi tietenkin toivottavaa, että strateginen kehittäminen nousisi ainakin osittain kunnan omista lähtökohdista. Valtion ohjaus enemmänkin vain tukisi joustavasti uusien toimintamallien käyttöönottoa ja kannustaisi paikallislähtöiseen palvelujen kehittämiseen. Toisaalta kunnallisen kehittämispolitiikan pitkäjänteisyyttä aina jossain määrin hankaloittaa kunnallisen päätöksenteon vaalikausittaisuus. Kunnallisessa kehittämisessä joudutaan ottamaan huomioon, että uusi valtuusto saattaa katkaista tai muuttaa aiemman kehittämisen linjauksia.

Strategiat eivät myöskään ole välttämättä niin pitkälle täsmennettyjä, että niistä olisi mahdollista johtaa ainakaan kaikkea hankkeistusta. Kehittämistyön suuntaamista helpottaa, mikäli visio ja strategiset linjaukset pystytään tarvittaessa jopa konkretisoimaan ja ne nähdään vaikutettavissa ja saavutettavissa olevina asiaintiloina. Samoin kehittämisen suuntaamista helpottaa, jos strategiat on räätälöity kullekin vastuualueelle tämän ymmärtämällä kielellä. Ilmeisen ongelmalliseksi tilanne muuttuu, kun strategiat ovat epäselviä eikä tiedetä, mihin strategiaan mikäkin hanke kytkeytyy. Jokainen tulkitsee ne omalla tavallaan (ks. Sotarauta etc. 2003: 37–43). Kehittämiskohteiden priorisointi jää tällöin puutteelliseksi ja kehittäminen näyttää hajanaisena. Kenties vasta hankkeiden toteutuksen jälkeen päästään pohtimaan niiden mahdollisia yhteyksiä

asioihin, joita on pidetty visiossa ja toiminnan strategisissa linjauksissa tärkeinä. Tällöin kehittämistyön koordinointi vaikeutuu ja päällekkäisen työn mahdollisuus lisääntyy. Samalla vaikeutuu uudistushankkeiden yhteisvaikutusten arviointi. Kehittämistyö lyhytnäköistyy, eikä sitä helposti ymmärretä osaksi kestävästä kehitystä (pysyvämpää menestymistä). Aiemmasta kehittämistyöstä ei myöskään osata rakentaa siltaa uuteen.

Monien tahojen sinänsä legitimi osallistuminen kuntien palvelujen kehittämiseen tuo ilmeisiä jännitteitä kehittämistoiminnan suuntaamiseen varsinkin silloin, kun strategisista tavoitteista ei ole selvyyttä, niistä ei päästä sopuun tai ne joudutaan tämentämään hyvin yleisiksi (ks. Mantere & Vaara 2008). Tällöin kehittämisessä ilmenee helposti osuoptimointia: Henkilöstöllä on halukkuutta (yli)korostaa henkilöstöstrategiaa uudistamisen osana, kun taas kuntalaisia kiinnostaa ennen muuta palvelujen laatu ja saatavuus. Paikallinen kauppakamari (yli)korostaa palvelujen kilpailutusta ja avaamista markkinoille, kun taas kolmannen sektorin palvelun tarjoajien kannalta kumppanuuden vahvistaminen ja vakaa yhteistyösuhde saattaisi olla tavoiteltavinta. Poliittisilla puolueilla on omat reforminäkökulmansa. Tiettyjä reunaehtoja kuntien kehittämiselle asettavat myös EU ja valtiontalous. Valtiontalouden kannalta esimerkiksi kunnallisten palvelujen tuottavuuden kehittäminen voisi olla kannatettavaa, koska se samalla saattaisi mahdollistaa valtionavustusten vähentämisen. Kaiken tuloksena strateginen kehittäminen näyttäytyy valtapelinä, jonka lopputulos ei välttämättä ole kuntalaisten edun mukainen (ks. Vrakking 1995).

Kun aloitteita palvelujen kehittämiseksi tulee monesta suunnasta ja jatkuvasti, kunnan kehittämisjohdon haasteeksi nousee ideoiden suodattaminen ja arviointi kuntalaisten todellisten tarpeiden ja strategiayhteyden kannalta. Tässä tarvitaan kompleksisuuden hallintaa. Strateginen kehittäminen ei saisi olla yksinomaan kuntatalouden, tuottavuustavoitteiden tai säästöjen ohjaamaa. Tasapainoisen kehittämisen kuva hämärtyy, jos kehittämistoiminnan suuntaamiseen ja valintaan ovat vaikuttaneet yksipuolisesti kunnan voimakkaiden ammattiryhmien ja professioiden omat näkemykset. Strategiat pitäisi rakentaa palveluiden tarpeesta ja niiden toteuttamisesta kustannustehokkaasti. Palvelujen käyttäjien pääsy mukaan kehittämään palveluja on perusteltu myös silloin, kun palvelujen tuottamiseen kohdistuu säästö- ja tehostamispaineita. Kuntalaisten mielipide pitäisi sekin ottaa huomioon. Strategisten hankkeiden perimmäinen merkitys on niiden vaikutus palvelujen saatavuudessa, kustannusvaikuttavuuteen, kohdentuvuuteen ja peittävyteen (kuvio 3).



Kuvio 3. Strategisen kehittämisen kohteet kustannusvaikuttavuuden lisäämisen kannalta.

## Strategia ja kehittäminen rakenteiden näkökulmasta

Strategisen kehittämistoiminnan asemaa voidaan lähestyä myös rakenteiden ja kehittämisvastuun sijoittumisen näkökulmista. Kehittämisvastuun sijoittamisessa on erilaisia mahdollisuuksia. Vastuu strategisesta kehittämisestä voi sijoittua kokonaan konsernitason ja keskushallintoon. Tällöin puhutaan keskitetystä kehittämistoiminnasta. Tälle vaihtoehtoinen malli on niin sanottu hajautettu vastuurakenne ja toimijälähtöisyys, jossa kehittämisen pääpaino sijoittuu toimialoille tai suoraan palvelutuotantoon (ks. Seppänen & Järvelä 1999, 105–112). Keskittyneisyyden ohella kehittämistoiminnan rakenteissa on eroja siinä, missä määrin niissä on pysyvää ja päätoimista kehittämiskapasiteettia tai vaihtoehtoisesti tilapäistä ja sivutoimista kapasiteettia. Ryhmäpohjainen osallistuminen viittaa tiimirakenteisiin (ks. Alasoini ym. 2002, 42–48). Kehittämistiimeillä voidaan tarkoittaa joko sisäisten toimijoiden muodostamia kehittämissyömiä tai suoranaisia verkostorenkaita, joissa kehittämiseen osallistuu tahoja myös organisaation ulkopuolelta, esimerkiksi konsulttifirmojen, järjestöjen, yliopiston tai paikallisen elinkeinoelämän edustajia. Sisäisessä tiimissä voi olla johdon ja asiantuntijoiden, mutta myös kentän ja henkilöstön edustus. Kun henkilöstöä on mukana, kytkentä operatiivisen ja strategisen kehittämisen välillä vahvistuu.

Ryhmäpohjaisen kehittämisen yksi kiinnostava aspekti on luottamushenkilöiden edustus: onko kehittämistyössä mukana valtuutettuja tai valtuustoryhmien edustajia? Usein tässä mielessä laitetaan jopa vastakkain virkamiesvetoinen ja luottamushenkilövetoinen kehittäminen. Vielä on syytä erottaa kehittämissrakenteista sellaiset ryhmät tai muut osallistumissrakenteet, joissa on mukana palvelujen käyttäjät sekä kuntalaisia (ks. Mantere & Vaara 2008). Tällöin kehittämissrakenteet ilmentävät suoraan käyttäjäde-

mokratiaa (ks. Hennala 2011) sekä kuntalaisdemokratiaa (ks. Goldberg etc. 2006).

Kaiken kaikkiaan kehittämiskoneisto on potentiaalisesti hyvinkin monitahoinen aparaatti pitäen sisällään sisäisiä ja ulkoisia toimijoita, päätoimisia kehittäjiä, muita virkamiehiä, tiimejä ja johtoryhmiä (ks. Dvir etc. 2006). Rakenteiden monitahoisuus synnyttää sekin osaltaan kehittämisen kompleksisuutta. Suurissa kaupungeissa on enemmän kehittämISRakenteita ja -kapasiteettia kuin pienissä, mutta kuntien välillä on otaksuttavasti eroja myös sen suhteen, millaista rakennevalikoimaa ne suosivat. Kysymys on kehittämiskulttuurista, erilaisesta tavasta valjastaa tarjolla olevaa osaamis-kapasiteettia kehittämistyöhön. Kunta voi luottaa kehittämistoiminnassa enemmän omaan osaamiseensa tai käyttää suuremmin hyväkseen ulkopuolelta saatavaa osaamista rakentamalla verkostoja ja tai ostamalla asiantuntijapalveluja.

## Mitä tutkittiin strategian ja kehittämisen välisestä suhteesta?

Strategian ja kehittämisen yhteyksien pohdinta on ollut yksi tämän tutkimuksen keskeisistä teemoista. Tässä artikkelissa kuvataan tutkimuskuntien kehittämistoiminnan ja strategioiden välistä suhdetta ensinnäkin kysymällä: miten vahvasti kehittämistoiminnassa näkyy strategialähtöisyys ja miten kehittämistoiminta nivoutuu strategiaan ja toteuttaa sitä? Millaisia muita vaikuttimia kehittämisellä on? Miten (hyvin) hallittua ja koordinoitua kehittämisen koetaan olevan? Kysymys nousee oletettavan tärkeäksi erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa strategialähtöisyyden huomataan selittävän vain osan hankekokonaisuudesta.

Toisena pyrkimyksenä on valottaa strategisten kehittämishankkeiden ja toimialojen tasolta nousevan kehittämistyön välistä suhdetta: miten keskitettyä strateginen kehittäminen on ja koetaanko tutkimuskunnissa keskushallinnon ja toimialojen kehittämistoiminnan suhde toimivaksi vaiko enemmän jännitteiseksi? Miten tähän suhteutuu tilaaja–tuottaja-malli ja miten palvelujen tilaaja tai tuottaja osallistuvat strategiseen kehittämiseen?

Kolmanneksi: artikkelissa kuvataan, millaiseksi tutkimuskunnissa koetaan henkilöstön rooli tänä päivänä strategisessa kehittämisessä: Missä määrin henkilöstön edustajat ovat mukana strategisissa kehittämishankkeissa? Hyödynnetäänkö henkilöstön kokemusta ja vuorovaikutusta käytännön kehittämistoiminnassa? Käytetäänkö henkilöstön edustajien mukanaoloa tietoisena pyrkimyksenä lähentää strategista ja operatiivista kehittämistä?

Neljänneksi: tarkoitus on katsoa, millainen rooli asiakasrajapinnassa syntyvillä asiakassuhteilla ja palvelujen käyttäjillä on tutkimuskuntien kehittämisessä sekä millä tavoin kunnan asukkaat ja kuntalaiset ovat mahdollisesti mukana kehittämishankkeiden toteutuksissa? Kuullaanko palvelujen käyttäjiä ja miten palvelupalautteet liitetään osaksi kehittämistä? Hyödynnetäänkö asiakasvuorovaikutusta? Lisäksi halutaan muutoinkin selvittää tutkimuskuntien kehittämistoiminnan osallistumISRakenteita. Millainen työnjako strategisessa kehittämistoiminnassa on esimerkiksi poliittisen johdon, valtuuston ja hallintokoneiston kesken? Näkyykö siinä verkostoitumista ja monitoimijaisuutta?

Tämän kirjoitusosuuden aineisto pohjaa sekä tutkimuskuntien valtuutetuille tehtyyn kyselyyn että haastatteluihin. Valtuutettujen kyselystä on pyritty hyödyntä-

mään erityisesti avovastuksia, joita tuli runsaasti. Tässä osuudessa pohditaan ylipäätään tarkemmin juuri kaupunginvaltuustojen roolia strategisessa kehittämisessä. Kysymystä on pohdittu ilmeisen vähän aiemmissa kuntatutkimuksissa.

## Tutkimuksen havainnot

### Kehittämistoiminnan strategialähtöisyys vain osittaista

Kehittämistoiminta nähdään yleisesti strategian toteuttamisen välineeksi ja strategian ohjaavan vaikutuksen koetaan lisääntyneen. Strategian nähdään ohjaavan kehittämistoimintaa erityisesti isompien hankkeiden kohdalla: ”Strategiset kärkihankkeet tiedetään ja niitä koordinoidaan, seurataan ja arvioidaan kehityssuunnitelmissa. Pyritään pitämään strategia tähtäimessä.” Strategiassa esitetään kaupungin yhteiset tavoitteet. Sen jälkeen laaditaan toteuttamissuunnitelma, johon hankemaailma kytkeytyy. Siitä selviää, miten ja missä tehdään, kuka tekee ja kenen vastuulla. Hankkeet on kirjattu vuosisuunnitelmiin kuitenkin vain vajavaisesti. Lisäksi kehittämishankkeet kestävät usein useamman vuoden, jolloin ne eivät elä samassa rytmissä vuosisuunnitelmien kanssa. Muutoinkin käsitykseen strategian kaikkivoipaisuudesta suhtaudutaan varauksellisesti. Esimerkiksi kehittäjä-vastaajaryhmässä nostettiin esiin epäily siitä, edistävätkö kaikki hankkeet yhteistä linjaa kuitenkin: onko strategian sisältö kaikille selvä vai noudatetaanko jonkun muun intressiryhmän agenda, niin sanottuja kilpailevia strategioita? Hankkeet ovat myös kovin erilaisia. Osa ilmentää selkeästi yksittäisten henkilöiden työtehtävää, osa tietyn toimialan kehittämistä ja jotkut koko kuntaa. On osin vaikeasti määriteltävissä, mihin raja vedetään kehittämisen ja muun työn välillä. Tehdäänkö kehittämistoimintaa vai normaalia työtä, joka vain sisältää kehittämistä? Koordinaatio ja yhteistyön tarve on haasteellista erityisesti viime mainituissa. Silti monen tyyppiset hankkeet voivat olla strategian mukaisia, mutta ne tapahtuvat vain eri tasoilla. Vain selkeästi strategian ulkopuoliset hankkeet jäävät yleensä prioriteettilistan hännille.

*”...suurin osa näistä ei oo sidoksissa, ne on irrallisia ja ne ei välttämättä johda mi-hinkään ja sitten tulee satunnaisparantamista. Nyt on draivi just siihen, että saatais se sidottua sinne strategiaan..”*

*”Että vaikka se nyt ei suoraan kumpuaisi kaupungin strategiasta tai sen ilmastotavoitteista tai jostain muusta, lainausmerkeissä ”ylätason” käsitteistä. Että miten sekin voitaisi tuoda esille sellaisena myönteisenä asiana.”*

Toisaalta strategiaa voidaan lukea eri tavoin ja sen väljyys antaa tiettyä liikkumavaraa. Mikäli strategia jää tavoitteiden tasolle ja konkreettiset elementit puuttuvat, voi yhteyden toteaminen jäädä heikkoihin kantimiin. Eräässä vastauksessa vaadittiinkin lisää ohjelmallisuutta, jossa tehtävät jaettaisiin osatavoitteiksi, joille määritettäisiin tietyt toteuttamisajat. Joissakin vastauksissa todettiin, että tarvittaessa strategian ja kehittämishankkeiden yhtenäinen kokonaisuus rakennetaan ”vaikka väkisin”. Joissakin vastauksissa mainittiin poliittisten päättäjien puuttuvan mahdollisiin linjauksista poikkeamisiin. Joissakin taas strategian katsottiin sisältävän päättäjien oman intressin



ja agendan, mistä syystä strategian toteutumista ja edistämistä koettiin valvottavan varsin tarkasti.

*”... strategiassahan lukee, että tuo on se kehittämisaalue. Ja jos ei se sitten toteudu tai ei kiinnostu, niin totta kai ne (valtuutetut) puuttuu siihen. Toiset taas puuttuvat siihen, että hankkeiden tulokset valuvat jonnekin kuin vesi hanhen selästä. Nekin on arvovalintoja, seuranta ja toteutus.”*

*”...totta kai ne on esillä ja ne on hyvässä seurannassa ja ne tulee mainittua, jotka liittyvät kaupungin strategiaan ja ylimmän johdon rakentamaan malliin ... jos ne tulee ulkopuolelta, sivusta tai muualta, niin kyllä se hiukan mainitaan, mutta kiireellä haudataan, ulkoa tulevat kehitysideat ei jalkaudu, vaan jäävät irrallisiksi.”*

*”... sitten siinä on se ongelma, että jos sää kaiken pystyt perustelemaan sillä, että okei, tää on strategianmukaista, niin se aiheuttaa myös sen, että siihen strategiaan menee usko.”*

*”Mutta ehkä sellainen ohjelmallisuus (toimii), että asetetaan sellainen selkeä toimintaohjelma, (jossa kuvataan myös) miten se strategia toteutetaan ja jalkautetaan. Että se esimerkiksi viiden vuoden tähtäimellä jaetaan osatavoitteiksi ja ruvettaan miettimään, että seuraavat kaksi vuotta haetaan tähän rahoitusta ja seuraavan viiden vuoden päästä haetaan rahoitusta tähän.”*

Poliittisten päättäjien rooli korostuu erityisesti strategialähtöisiä hankkeita toteutettaessa.

*”Kyllä kaikki kehittämistoiminta pitää sitoa strategiaan ja se on silloin huomattavasti helpompi perustella poliitikoille, joka ovat siitä päättäneet.”*

Hankkeilta edellytetään myös yllätyksellisyyttä, omaperäisyyttä ja rohkeutta. Monet hyvät ratkaisut löydetään vasta kokeilujen kautta. Eräs valtuustokyselyyn osallistunut totesi asian seuraavasti: ”tarvitaan realismia, mutta (myös) tietynlaista hulluutta/rohkeutta toteuttamiseen”. Samaa asiaan viitattiin vastaamalla, että ”...on hyvä että on tämmöistä koordinaatiota ja tietojen vaihtoa. Mutta sitä meidän täytyy pohtia, mikä osa kehittämistyöstä pitäisi olla keskitettyä ja ohjattua ja mikä taas sellaista, joka syntyy alhaalta päin ja jota ei pidäkään kahlita mihinkään järjestelmään, vaan antaa tapahtua itsestään. (Tarvitaan) kenties tukea ja motivoida, mutta sitä ei (pidä) pyrkiä laittamaan mihinkään kovin tiukkoihin raameihin.”

Strategiset hankkeet näyttäisivät jakaantuvan suhteellisen tasaisesti niihin, jotka on käynnistetty strategialähtöisesti toteuttamaan olemassa olevaa strategiaa ja niihin, joilla alhaalta nousevat haetaan uusia ja omaperäisiä ratkaisuja.

*”...totta kai kehittämishankkeiden pitää liittyä strategiaan, ainakin tällaista isompien kehittämishankkeiden, joita myös sitten vahvemmin resursoidaan. Mutta toisaalta niiden pitäisi antaa myöskin syötettä strategiaan. Eli ei pelkästään liittyä siihen, vaan myös antaa syötettä siihen strategian uudistamiseen ja jatkuvaan uudistumiseen.”*

Mitenkään harvinaista ei näyttäisi olevan myöskään se, että yksittäisen hankkeen yhteyksiä strategiaan pohditaan vasta jälkikäteen:

*”...mää en ihan varmana tiedä, mutta me ollaan tätä pohdittu, että mistä se lähti alun perin liikkeelle... Mää vähän epäilen, että siinä on elinkeinopolitiikkaa taustalla. Ja sitten tavallaan se ei oo linjassa sen strategian kanssa, joka meillä on tässä. Se on tavallaan ulkoa käsin ajateltu se hanke, että se nimenomaan sisällöllisesti ja toiminnallisesti liittyy keskeisesti meidän toimintaan ja meidän tulosalueen työhön. Siinä ei oo mietitty ja huomioitu tätä meidän tulosalueen strategiaa ja kokemuksia.”*

Toisaalta todettiin useammankin vastaajan suulla, että kehittämistyö on helppo mahduttaa strategioiden alle, koska strategiat ovat yleisiä ja löyhiä. Tätä monet kritisoivat:

*”Kehittämisessä pitäisi päästä kokonaisuuden hallintaan sekä strategisten toimien fokusointiin. Strategiasta on saatava yksinkertaisempi ja selvälukuisempi. Nykyinen strategia on ympäröityä.”*

*”Strategian on oltava aidosti linjaava strategia, eikä kompromissien summa. Nykystrategian pohjalta voi perustella vaikka minkälaisia tavoitteita ja näkemyksiä.”*

Pitäisi kiinnittää enemmän huomiota tavoitteiden konkreettisuuteen ja mahdollisuuteen arvioida ja mitata niiden onnistumista: ”Usein sitovat toiminnalliset tavoitteet puuttuvat tai ovat niin ympäröityä että ne voi tulkita miten vaan.”

Vain yhdessä valtuutetun vastauksessa viitattiin siihen, että kehittämisohjelmat on laadittu ja niiden arviointijärjestelmää ollaan rakentamassa. Kun hankkeita on samanaikaisesti paljon, joutuu kokonaishallinta koetukselle. Niinpä eivät tunnu oudoilta eräiden valtuutettujen näkemykset:

*”...välillä tuntuu, että mikään ei ole kenenkään hallinnassa.”*

*”Koko ajan on valtava määrä kehittämishankkeita, joista edes kaupunginhallituksen jäsenet saati valtuutetut eivät tiedä mitään.”*

*”Rivivaltuutetulla ei ole juurikaan käsitystä kaupungin kehitystoiminnasta kokonaisuutena, puhumattakaan hanketoiminnasta.”*

Vain pientä osaa hankkeista pidetään käytännöstä nousseina. Tässä piilee ilmeinen jännite strategisen ja operatiivisen kehittämisen välillä. Strateginen viesti voi jäädä arkityössä toimiville etäiseksi tai sitten se muokkautuu organisaation läpäistessään vaikeasti tunnistettavaksi tai monitulkinnalliseksi. Strategian ymmärryksen todettiin tosin vaihtelevan toimialoittain. Jos strategia menee ylätasolla, pahimmillaan jokainen toimija tekee siitä oman tulkintansa, miten se saatetaan arkeen.

Valtuutettujen vastauksissa viitataan erityisesti siihen, että esimiehiltä on voitava odottaa strategioiden hyvää tuntemusta. Esimiesten tulisi tunnistaa strategisesti merkittävät aiheet ja ideat. Strategiat tulisi muokata sellaisiksi, että niiden yhdenmukainen

tulkinta on mahdollista. Kaikki eivät välttämättä tiedä, mitä strategiassa sanotaan ja mitkä ovat sen konkreettiset merkitykset työn kannalta. Strategiaa kuvattiin jopa ”persoonattomaksi yleiseksi löpinäksi”. Väljästi kirjoitettua näkemystä on vaikea ottaa haltuun ja huomioida käytännössä. Jotkut toivat esille strategian olevan paikoin irrallaan käytännöstä. Näin koettiin yleisesti riippumatta vastaajaryhmästä.

*”Kyllähän tässä kehittämisessä varmaan on kaikkein suurimpia ongelmia, että ketju katkeaa jossain kohtaa...se perustyö, sitä ei oteta huomioon siinä.”*

*”Että kun siellä mennään ihan teoreettisella tasolla niin sitten toimialajohtaja yrittää tämän teorian ja käytännön tasolla liikkua ja hakea niitä täsmäläkkeitä, että se toiminta todella pyöriisi.”*

*”...strategia ... jää liian irralliseksi arkitodellisuuden käytännön toteutuksesta. Monta kertaa se on kaukaa syleilevä, irrallaan todellisuudesta ... todellisten asioiden ja arkisten aberrusten ja ongelmien ja strategioiden välillä on liian iso kuilu.”*

*”Strategian kielen tulisi olla tuttua ja tulkittua, jotta keskustelijat uskaltavat osallistua ja tarjota mielipiteitään.”*

*”Strategian pitää olla tiivis ja helposti viestittävä: siinä pitää olla selkeitä ja kiteytyneet tavoitteet, konkretiaa. Nykyinen on liian maailmoja syleilevä.”*

Tärkeä kysymys tutkimuskunnissa on edelleen, kuinka kehittämistyön ja strategian välistä suhdetta voidaan vahvistaa. Tarvitaan vuorovaikutteista strategian toteuttamista kehittämistyön avulla:

*”Myös hallinnon ylimmillä tasoilla olisi tehtävä nk. oikeita töitä eli ... osallistuttava jossain määrin myös asiakas-/tilaajaprosesseihin ruohonjuuritasolla / työparina.”*

*”mitä lähemmäksi mennään palvelua ja palvelun tekemistä, sitä kauempana strategia on ja sitä vähemmän sitä vuoropuhelua on.”*

*”se on ihan hyväkin, etteivät ne (valtuutetut) puutu siihen operatiiviseen. Ne laittavat päälinjat ja sitten aletaan miettiä, mitä tämä tarkoittaa meidän toiminnan kannalta.”*

Strategian laatijoilta edellytetään vankkaa substanssiosaamista. Tarvitaan sekä Bottom up että Top down -lähestymistapaa, kehittämistyön ohjautumista ylhäältä alas, mutta myös alhaalta ylös. Nyt tunnistetaan näiden välissä olevan kuilu. Joitakin yksittäisiä henkilöstölähtöisiä asioita on noussut jopa valtakunnallisiksi strategisiksi painopiste-alueiksi. Kentän ammattilaisten ideoimia hyviä käytäntöjä tulisi paremmin huomioida jo strategiaa laadittaessa. Mainittiin, että muutamia koko kaupungin strategisia kärkihankkeita on noussut toimialojen strategiatyöstä. Tarvitaan sekä menetelmiä, joilla strategiasta johdettuja kehittämistoimia voidaan jalkauttaa tehokkaammin käytäntöön että menetelmiä joilla henkilöstöstä nouseva syöte saadaan näkyväksi ja nostettua

tehokkaammin strategiaan. Sitoutuminen kehittämiseen saadaan parhaiten aikaan, kun hankkeet nousevat käytännön työstä. Jotkut haastateltavista totesivat suoraan, että ylhäältä alas tai ulkoapäin ohjatut hankkeet juurtuvat heikommin käytäntöön, ne koetaan useammin irralliseksi eikä niihin sitouduta riittävästi.

Strategioiden ja strategisten linjausten jalkauttamisen voidaan katsoa olevan konsernihallinnon merkittävimpiä tehtäviä. Strategian toteutuminen riippuu sen juurtumisesta.

*”...tärkeää, miten strategia laaditaan ja jalkautetaan. Annettuna vai yhdessä tehtynä.”*

*”Eihän sillä strategialähtöisyydelläkään ole mitään virkaa, jos ei ne ihmiset itse ota niitä asioita omaksi ja jos ei ne käännä niitä heidän omalle kielelleen. Totta kai ylin johto seuraa strategian toteutumista ja siitä päättäjille raportoidaan. Mutta jokaisen työyksikönhän täytyy kääntää se strategia sille omalle kielelleen. Tämä on meillä edennyt yllättävänkin kivasti.”*

## Mistä muualta kuin strategiasta saadaan kehittämiselle suuntaa?

Aloitteita kehittämiseen tulee vastausten perusteella usealta suunnalta. Vaikka hankkeet ovatkin pääsääntöisesti strategian mukaisia, niitä harvemmin kuitenkin haetaan strategiasta ja lähdetään sitten kehittämään niissä kirjattuun suuntaan.

*”...kehittämisen motiivit tulevat oikeasti jostain muualta. Ei ole niin, että strategiasta katsotaan, mitä pitäisi kehittää, vaan yleensä kehitetään jotakin ja sitten katsotaan, mihin strategiaan se nyt sopii. Se on minusta aika merkittävä piirre. Onhan meillä vuosikohtaiset tavoitteet, mutta meidän pitäisi selkeämmin fokusoida näitä strategioita. Kehittäminen on useamman vuoden toimintaa.”*

Valtuutettujen vastauksissa (ks. liitetaulukko 1) hankkeiden taustalla korostuvat kunnan säästötarpeet, talouden tehostaminen, kaupungin kilpailukyvyyn ja maineen parantaminen, johtavien virkamiesten oma ideointi, valtionhallinnon linjaukset sekä muiden kaupunkien kehittämisestä. Valtiovaltakunta ohjaa kehittämistä, joissain tapauksissa suorastaan myös rajoittaa sitä, kuten eräs valtuutettu totesi: ”Suuri osa kuntien toiminnasta on sitä tarkasti säädeltyä (peruspalvelua).”

Kehittämistyön nähdään nousevan suhteellisen vähän palvelun käyttäjien palautteista, kaupunkilaisilta tulleista aloitteista sekä henkilöstön esille nostamista uudistustarpeista ja innovaatioista. Valtuutettujen vastauksissa ei myöskään näy henkilöstön tarpeita merkittävänä kehittämisen käynnistäjänä. Sen merkitys kehittämiselle nähdään selvästi vähäisemmäksi kuin esimerkiksi konsulttien kehittämisideat tai sidosryhmiltä tulevat aloitteet. Toisaalta työntekijöiden merkitys nostettiin esille johdon haastatteluissa:

*”Se voi olla just nämä hankkeet, joita nousee työntekijätasolta, ne liittyy paljon työmenetelmiin, joita me ei itse edes kovin paljoa tunneta. Se on just sen tyyppistä, että*

*miksi tämä asia tehdään näin, kun olisi fiksumpaa tehdä se näin. Henkilöstön ideat jäävät helposti esiin nostamatta. Kuitenkin sitä tietoa olisi hyvä levittää muuhinkin kuntiin: jos on vaihtoehto, tehdään fiksummin näin ja siinä säästyy aikaa ja hermoa kaikilta.”*

*”Mutta me ollaan sitten kokeiltu myös tämmöistä, missä työntekijät voisivat ihan osallistua ideointiin... Ja on ollut mietinnässä, että voisi olla tämmöisiä innovaatio-essioita ja foorumeita ja semmoisia avoimempia tilaisuuksia. Mutta sitten siinä on vähän se, että on tosiaan 3 000 työntekijää, niin se on aika iso määrä. Miten sitä porukkaa saataisiin organisoitua. Enemmän uskon kyllä siihen, että sieltä toimialoilta ja niistä työyksiköistä ne (ideat) lähtevät liikkeelle. Heitä pitäisi sparrata ja auttaa viemään asioita eteenpäin.”*

Jonkinasteiseen kokonaisohjauksen puutteeseen sekä kehittämistoiminnan ad hoc-suuntautumiseen tuloksissa viittaa se, että vision ja strategian merkitys kehittämistyön käynnistäjänä nähdään selvästi vähäisemmäksi kuin säästöt, imago tai johtavien virkamiesten oma ideointi. Kehittämistyö ei ole ollenkaan pelkästään strategioiden viemistä käytäntöön.

*”... useimmat (hankkeet) tulevat nimenomaan strategian kautta, mutta... sitten on meidän oman toiminnan analysointi ja siitä lähtevät kehittämistarpeet, jotka on sellaisia, jotka mun mielestä on kaikista tärkeimpiä kehittämispulseja.”*

Monissa vastauksissa todettiin valtaosan kehittämistarpeista nousevan toimialoilta ja pyrkimyksestä parantaa asiakastarpeisiin vastaamista. Silti nämäkin hankkeet voivat olla linjassa koko kaupungin strategian kanssa.

## **Kehittämisen koordinointi, arviointi ja yhteys vaikuttavuuteen haasteellista**

Parhaimmillaan kehittämistyö koetaan systemaattiseksi. Suurin osa kyselyyn vastanneista valtuutetuista näkee kunnan strategisen kehittämisen johdonmukaiseksi, hallituksi ja pitkäjänteiseksi (ks. liitetaulukko 2). Silti on suhteellisen suuri osa myös niitä, joille kehittäminen näyttäytyy tempoilevana, hallitsemattomana ja lyhytjänteisenä. Haluttaisiin lisätä priorisointia, suunnitelmallisuutta ja kokonaisvaltaisempaa sekä analyttisempää kehittämistoimintaa. Kritisoidaan sitä, että valmistelussa ei ole riittävää kokonaisuuden ymmärtämistä. Joko kehittäminen yhdistetään liiaksi käyttötalouteen ja siellä ilmeneviin puutteisiin tai kritisoidaan sitä, että taloudelliset resurssit jäävät huomiotta ja hankkeiden toiveet ylittävät reaaliset mahdollisuudet.

Kehittämishankkeilta toivottaisiin myös enemmän tulosten tehokkaampaa arviointia ja käytäntöön tiedottamista. Tarvetta on arvioida hankkeiden vaikuttavuutta. Hankkeen tulosten arviointi olisi erittäin tärkeää, koska hankkeita on paljon ja kiire turhauttaa. Kiireessä ja suoranaisen hankeähkyn vallitessa arvioinnin merkitystä ei voi korostaa liikaa. Priorisointia on tehtävä, hankkeita arvioitava ja niistä opittava. Kehittämisen on jatkuttava, vallitsevasta hankeähkystä huolimatta. Kehittämistyön

halutut vaikutukset tulisi pohtia jo ennalta - mihin kaikkeen kehittämistyön halutaan vaikuttavan.

*”Nyt yksi keksii yhtä ja toinen toista ja synergiaa ei osata luoda” (Kehittäminen on) oman jakkaran vartiointia ja välinpitämättömyyttä on aivan liikaa ja passiivisella vastarinnalla saadaan kyllä hyvätkin asiat kuihtumaan. Ulkopuolisella rahoituksella tehtäviä kehittämishankkeita ei osata johtaa, valvoa eikä arvioida. Ne voivat elää ihan omaa elämäänsä, tuottamatta mitään lisäarvoa. Päinvastoin, niiden annetaan jopa syödä peruspalvelutuotannon resursseja, koska jokainen hanke ottaa ilmaista työvoimaa myös emo-organisaatiosta.*

*”Kehittämistyöstä puuttuu yhteinen laatuohjeistus ja käsikirja, mikä on hämmästyttävää... Kaupunginjohdolla pitäisi olla enemmän kiinnostusta seurata, mitä kehittämispäätöksillä saavutetaan ja mihin niitä pitäisi suunnata. Tulokellisuus vaatisi usein laajaa vertaisarviointia, mutta sellaisia ei meillä käytetä, vaan halutaan uskotella, että hienosti täällä homma hoituu. Kyse on ensisijaisesti imagomielikuvien luomisesta sen sijaan, että tunnustettaisiin rehellisesti ongelmat ja toimimattomuudet ja haettaisiin parhaat ratkaisut niiden hoitamiseksi. Tällaisella toimintakulttuurilla ei tulevaisuuden kilpailukykyä luoda.”*

Hankkeille kaivataan yleisesti tehokkaampaa koordinoitua. Tällä hetkellä on pitkälti toimialojen ja yksiköidensä omalla vastuulla, tunnistavatko ne kaupungin strategiset painopisteet sekä omat strategiset toimintapisteensä ja ohjaavatko ne kehittämistoimintaansa sen mukaisesti. Tiedottamisen koetaan toimivan paremmin strategisissa hankkeissa, joissa siihen on usein kohdennettu erityisiä resursseja. Kun kehittämistyötä tapahtuu toimialojen sisällä ja erilaisin muodoin, tulisi koordinaation avulla varmistaa kaikkien tiedonsaanti. Ongelmallisia ovat tilanteet, joissa tieto ei kulje yksiköiden tai toimialojen välillä. Äärimäisen turhauttavaa on tehdä työtä, joka on jo aikaisemmin tehty toisessa yksikössä, mutta tietoa vaan asiasta ei ole saatu.

Henkilöstön osallistuminen strategiseen kehittämiseen tärkeää, mutta puutteellista

Valtuutettujen yleinen käsitys henkilöstön osallistumisesta on, että henkilöstöltä tulevat ideat eivät nouse organisaatiossa kovin korkealle. Henkilöstön kehittäjärooli ei ole vahvasti esillä, vaikka myönnetäänkin, että henkilöstölähtöinen kehittämistoiminta voisi parhaimmillaan nousta strategiseksi teemaksi:

*”Keskitetysti on kyllä kehittäjiä, mutta ... tulisi ottaa enemmän henkilöstö mukaan suunnitteluvaiheessa.” Strategioita tekevät virkamiehet ja käytännön osaajat ymmärtäisivät toisiaan. Strategian maastouttaminen. Työntekijöitä pitäisi kuulla paljon enemmän.”*

*”Operatiivisesta kehittämisestä saattaisi nousta valtakunnallisia hyviä käytäntöjä. Strategiaprosessissa tulisi olla tunnistettavia paikkoja vaikuttaa. Jatkossa tarvitaan parempia mekanismeja, joilla strategiasta johdettu ja henkilöstöstä kumpuava kehittämistyö saadaan keskustelemaan keskenään ja tavoittelemaan yhteisiä tavoitteita.”*

*”Henkilöstölähtöinen kehittämistoiminta on vielä lapsenkengissä. Valtava voimavara jää käyttämättä, kun ei voimaannuteta työntekijöitä oman työnsä kehittämiseen. Sivutuotteena (saataisiin) työhyvinvointia ja vähemmän sairauspoissaoloja.”*

Useat haastateltavista toivat esille henkilöstön osallistumisen kautta nousevan ja vahvistuvan sitoutumisen. Kun kerrotaan, miksi kehittämistoimenpiteitä tehdään, niihin on helpompi sitoutua. Myös kehittämisestä saavutettavat hyödyt motivoivat kehittämistyöhön. Jos kuitenkin kehittämistehtävä on annettu ylhäältä ja se koetaan arkityöstä irralliseksi, henkilöstön motivaatio jää heikoksi.

*”No, kyllä kai kyse on viime kädessä kyse siitä, että näkeekö ihmiset, että tällä kaikella puuhalla, mitä tässä tehdään, hankesalkut, työvälit ja muut, niin onko sillä oikeasti lisäarvoa, tuottaako se hyötyä. Ja mitä hyötyä se tuottaa. Eli niin kauan, kuin ihminen ei näe siitä mitään hyötyä, niin eihän hän sellaiseen asiaan sitoudu.”*

*”Mutta tämä kehittämisen henki, suorittamisko kehittämistoimintaa vai kehittämme-  
kö ihan oikeasti. Syntykö se motivaatio siitä tarpeesta jotenkin nähdä asiat uudella tavalla tai tehdä asiat uudella tavalla ja sitä kautta syntyy se kehittäminen. Vai tuleeko joku semmoinen ohje, että nyt tätä asiaa tulee kehittää ja silloin tiettyyn määräpäivään mennessä meillä pitää olla joku mittari ja se on ikään kuin suorittamista..”*

Hanketyölle on erilaisia palkintoja: ”Kaupunkitasolla meillä on kehittäjäpalkinto, mikä tuottaa erittäin paljon uusia innovaatioita, ideoita, jotka sitten monistuu tai mukautuu eri organisaatioihin omalla tavallaan ja se on ollut jo 5 vuotta.” Rahallinen palkinto on tärkeää, mutta myös tehdyn työn arvostus. Kaikkein olennaisinta on, että työntekijä kokee itse oman työnsä arvokkaaksi ja merkitykselliseksi.

Todellisesta tarpeesta syntyvät henkilöstö/toimialalähtöiset hankkeet ovat yleisesti arvioiden menestyksekkäimpiä nimenomaan pysyvien, konkreettisten muutosten aikaansaajina. Ongelmana henkilöstövetoisessa kehittämisessä on kuitenkin ylätason koordinaation puutteellisuus ja ylipäätään tiedonkulku hyvistä käytännöistä.

Eräät vastaajat viittasivat keskijohdon ja alemman esimieskunnan keskeiseen rooliin strategisen ja operatiivisen kehittämistoiminnan linkkinä, mutta myös sen estevai-  
kutukseen käytännön ideoiden leviämislle: esimies toimii viestiketjussa linkkinä, paitsi läsnäolon myös tiedottamisen kannalta. Esimies on kehittämistoiminnan näkökulmasta ”puun ja kuoren välissä”. Suoraselkäistä asioiden takana seisovaa esimiestä arvostetaan. Hyvä johtaja saa hankkeen etenemään tehokkaasti ja henkilöstönkin innostumaan siitä. Toisaalta vaikutus voi olla myös päinvastainen: jos esimies ei ole kiinnostunut kehittämisasiasta eikä koe sitä tärkeäksi, ei hän myöskään laita sitä liikkeelle. Esimies siis toimii eräänlaisena portinvartijana – kehitetäänkö vai ei.

*”Useiden keskitason ja alemman tason virkamiesten sitouttaminen hankkeisiin sekä asenteen parantaminen (olisi tärkeää). Koen että he ovat suurin este tehtyjen päätösten toteuttamisessa. Myös johtamistaidossa on ongelmia. Näiden johtotehtävien määrä-  
aikaistaminen ja kierrättäminen saattaisi olla yksi ratkaisu.”*

Hyviä esimerkkejä henkilöstön osallistumisesta löytyy. Niinpä useat Jyväskylän valtuutetut tuovat esimerkkinä esille uuden sukupolven organisaatiot (USO). Uuden sukupolven organisaation suunnitteluun on otettu mukaan paitsi henkilöstöä myös valtuutettuja.

Eräs vastaaja viittasi henkilöstön osaamisen hyödyntämismvaikeuksiin kuntaliitosten yhteydessä:

*”Kaupungin työntekijät ovat oman alansa ammattilaisia ja he tietävät missä on parantamisen varaa, joten heidän kuulemisensa on tärkeää. Liitoksen myötä olisi tullut ottaa parhaat käytänteet toimintaan niin kuin sovittiin sopimuksessa, mutta tämä ei ole toteutunut, vaan on menty vanhan kaupungin toimintatapojen mukaan.”*

Kyseinen kuntaliitoksiin liittyvä kehittämisiongelma lienee varsin yleinen fuusioiden yhteydessä ja on yksi syy siihen, miksi tuottavuutta tai tehokkuutta ei aina saada nostetuksi skaalan kasvusta huolimatta (ks. McKay 2004). Nähtiinpä vastauksissa tärkeäksi myös koota organisaation palveluksesta lähtevien kehittämissideat esimerkiksi lähtöhaastattelujen avulla.

## Keskitetyn ja toimialapohjaisen kehittämisen välissä nähdään aukkoja

Valtuusto sekä ylin johto valmistelevat ja päättävät strategian. Viranhaltijat tekevät valmistelutyön ja vastaavat toteutuksesta ja tavoitteisiin pääsystä. On tärkeää, että lautakunnilla ja toimialoilla on tieto siitä, mitkä ovat koko kaupungin painopisteet seuraavalle vuodelle. Toisaalta valtuutettujen joukossa todettiin usein olevan mukana sellaisia henkilöitä, jotka saavat työnsä ja siviiliammattinsa kautta suoraan toimialakohtaista tietoa.

Ylätason, eli keskushallinnon ja konsernihallinnon, asema nähdään ylipäätän vahvaksi suhteessa toimijalähtöisiin ja toimialoilta nouseviin hankkeisiin. Toimialoilla tapahtuva kehittämissyö on pienimuotoisempaa, ”ei-niin-näkyvää”, vaikka senkin kokonaisvolyyymi ja vaikutukset ovat merkittäviä. Strategialähtöisissä konsernihankkeissa seuranta on helpompaa kuin toimialoilla tapahtuvassa ”pienemmässä” kehittämissessä. Toimialahankkeiden keskitetty koordinointi nähdään tavoiteltavaksi. Varsin haasteelliseksi nähdään tasapainon löytäminen keskitetyn, strategialähtöisen ja hajautetun, toimialalähtöisen kehittämisen välille. Keskitettynä kehittämissjärjestelmä pysyy helpommin koossa. Kuitenkin ongelmat ovat niin monimutkaisia ja niiden ratkaisuun tarvittavaa osaamista on niin paljolti kentällä, että on tarve siirtää kehittämistä enemmän ja enemmän toiminnan tasolle – sille tasolle, jossa palvelujen kehittämishaasteet kohdataan.

*”... toisaalta tuntuu, että on ihan sama, millaisia ovat valtuuston asettamat tavoitteet. Meillä on nyt siellä kymmenkunta - viisitoista muuta tavoitetta siellä alla, jotka on meidän yksikkökohtaisia tavoitteita, joita valtuusto ei arvioi millään tavalla, mutta jotka on meille paljon tärkeämpiä...”*



*”...suunnittelu on yläpilvissä, vaikka suunnittelun tulisi tapahtua toimialoitain ja käytännön kysymysten kautta.”*

Toisaalta eräs vastaaja viittaisi siihen, että konsernijohdolla on mahdollisuus delegoida kehittämistä toimialoille:

*”(Pitäisi mennä) ammattimaisempaan johtamiseen ja delegointikykyyn. Konsernijohdon puuttuminen kaikkiin asioihin estettävä, se että kaupungin johto on johtavinaan konsernia nippeliasioissakin, osoittaa äärettömän huonoa johtamiskykyä. Strateginen delegointi puuttuu.” Korostettiin, että innovaatioille tulisi antaa tilaa, eikä keskusohjauksella tulisi tukahduttaa näitä tärkeitä ituja: ” Mää en tosiaan haluaisi uskoa kauhean keskitettyyn kehittämiseen näin isossa konsernissa, mä en jaksa uskoa siihen, että täällä voi olla sellainen ylipäällikkö, joka vahtii joka asiaa, se ei ole tarkoituksenmukaista. Pitäisi antaa vapautta sille, että kehitetään ja syntyy asioita, mutta että se raami pitäisi olla selkeä.”*

Kehittämistoiminnan ei tulisi olla tiukkaan ohjattua, jotta keskustelua voidaan käydä. Moniammatilliset tiimit ovat yksi ratkaisu erilaisten näkökulmien huomioinnin varmistamiseksi.

Eräs vastaaja katsoi tilaaja–tuottaja-mallin edellyttävän nykyistä enemmän partnereiden keskinäistä vuoropuhelua: ”Tarvitaan tuotannon esiintulo(a), tilaaja ei voi tietää, mitä tuotanto haluaa toteuttaa ja (miten se) kehittää toimintojaan” Samaa tarpeeseen viitattiin myös seuraavasti:

*”... luulen, että siinä ollaan aika pitkälle, jos ajatellaan meidän toimialaa, että meillä on vuoropuhelua tilaajien ja tuotantopuolen kanssa... kyllä siinä tarvitaan kummankin tahtotila ja tarve, että jotain ruvetaan tekemään. Ei mitään pysty ajamaan niin kuin käärmettä pystyyn, että mä nyt haluan, että näin tehdään ja että tähän mennään mukaan. Resursseja kuitenkin tarvitaan kummaltakin puolelta.”*

Toinen vastaaja toteaa niin sanotusta TILTU-mallista: ”...tilaaja–tuottaja-mallin toimivuus (pitäisi saada) tuloksellisemmaksi. Ontuu nyt pahasti. Toimintojen keskittäminen on epäonnistunut... Uudet suuret keskitetyt palvelujen tuottajat ovat ”valtioita valtiossa”. Ne tunnistavat ja hyödyntävät monopoliasemansa.”

Jotkut toivat esille voimakastakin kritiikkiä nykyistä sopimusohjausta kohtaan: ”Kehittämistoiminta pyörii liikaa pelkkien korulauseiden pyörittämisessä. Strategiat ja niihin liittyvät kehittämisohjelmat pitäisi avata käytännön tasolle palveluntuotantosopimuksissa. Nyt sopimusohjaus (tilaaja–tuottaja-malli) toimii strategisina korulausesopimuksina hallituksen, lautakunnan ja palvelujohtajatasolla. Asioista aletaan puhua niiden oikeilla nimillä (vasta) palvelujohtaja-, palvelutuotantojohtaja- ja tulosaluejohtajatasoilla. Muut leikkivät korulauseilla ja päättäjät ovat pihalla ihmettelemässä, mihin rahat menevät.”

Ovatko sitten substanssipuolelta nousevat toimialojen omat strategiat aina johdonmukaisessa suhteessa koko kaupungin strategiaan? Jotkut haastateltavissa näkivät juuri tässä haasteen. Toimialojen tulisi ymmärtää oma positionsa suhteessa koko kaupungin

strategiaan. Toimialakohtaisten strategioiden tulee noudattaa kaupungin strategiaa ja olla synkronissa keskenään, mutta toisaalta eräissäkin vastauksessa todettiin, että liik-kumavaraa pitäisi kuitenkin myös jäädä niihin. Keskustelua kaivattaisiin siitä, mitkä ovat yleiset suuntaviivat ja miten paljon kyseiseltä yksiköltä odotetaan panostusta kokonaisstrategian edistämiseksi. Yleisesti koettiin, että toimialalta tulee myös voida nostaa tärkeitä koettuja kehittämishankkeita. Monissa vastauksissa nostettiin esiin toimialalla vallinneen yhteisen innon merkitys. Tämä vaikuttaa strategian onnistuneeseen juurtumiseen. Strategian ja toiminnan välillä tulisikin vallita tasapaino ja toimialojen tulisi pystyä puhaltamaan yhteen hiileen pirstaloitumisesta huolimatta.

*”...onko nyt pikkasen kaukaa haettu, että näin isolla organisaatiolla on yksi strategia. Että eihän meillä voi olla toimivaa, yhtä strategiaa näin monimuotoisessa organisaatiossa.”*

*”...kaupungin strategia, ne menee aika ylätasolla, niin jokainen toimija tekee siitä oman tulkintansa, työstää oman johtopäätelmänsä ja se kytketään vuosikelloon.”*

Lahdesta nostettiin esiin, että jännitteitä toimialojen ja strategian välillä on ollut erityisesti edellisen sukupolven aikana. Tuolloin laadittiin vain yksi ylätason strategia, josta ei johdettu toimialojen omia ohjeistuksia ja työsuunnitelmia. Jännitteiden voimakkuutta kuvattiin mm. seuraavasti: ”Kun se aina ensimmäinen jännite oli, että löydetäänkö me itsemme tuolta koko strategiasta, kuka löytää, kuka ei. Se on vähän niin kuin olemassaolon oikeutus.” Tilanteen koettiin kuitenkin selvästi parantuneen ja jännitteiden hälventyneen.

*”Kaupungissahan on tällainen tiimikäytäntö. Eli tavallaan konsernipalvelujen ja toimialojen välinen yhteys kehittämistoiminnassa muodostuu näitten kehittämis- ja valmistelutiimien kautta. Meistä (toimialakehittäjistä) jokainen on, ei nyt ihan viikottain, yhteydessä oman toiminnan kehittämisasioissa kaupungin konserniin. Yhteistyö on organisoitu siten, että tiedottaminen, koordinointi ja tiedonvaihto onnistuu tiimien avulla.”*

Toimialoilla tulee olla mahdollisuuksia oman toiminnan kehittämiseen. Toimialojen työntekijät ovat oman työnsä parhaita asiantuntijoita. Tässä tulee kuitenkin ottaa huomioon toimintojen vaikutukset muihin organisaatioihin. Esimerkiksi alakoulussa tehdyt kehittämistoimenpiteet saattavat vaikuttaa yläkoulun toimintoihin.

Useissa kommentteissa viitataan ”siiloutumisen” ongelmaan. Toimialat eivät keskustele riittävästi keskenään kehittämishankkeistaan. Kehittämiseksi tarvitaan usein toimialojen rajojen ylittämistä:

*”...Yli toimialarajojen tehtävää kehittämistä on lisättävä. Esteet pois!” Toimialat on saatava myös entistä paremmin mukaan strategian toteutukseen.”*

## Valtuutettujen rooli strategisessa kehittämisessä kaipaa uudelleenarviointia

Valtuusto tekee päätökset kunnan pitkän tähtäimen tavoitteista ja strategioista. Valtuustoa ei kuitenkaan nähdä erityisen merkittävänä strategisen kehittämisen toimijana. Lähes kaikki kyselyyn vastanneet valtuutetut olivat sitä mieltä, että valtuuston roolia strategisessa kehittämisessä pitää jatkossa vahvistaa, samoin palvelujen käyttäjät ja henkilöstö pitää saada kehittämiseen enemmän mukaan. Kaivataan valtuuston roolin uudelleenpohdintaa: Nykyiset työskentelytavat eivät tue vahvaa strategisen kehittäjän roolia tai edes suurten linjojen ymmärtämistä (ks. liitetaulukko 3.):

*”Tuntuu siltä, että mitä pidemmälle valtuustokautta mennään, sitä kaukaisemmaksi osa valtuutetuista tuntee strategian ja alkaa toimia osittain jopa sitä vastaan (toisaalta ei aina olla myöskään ihan tajuttu mitä ollaan päätetty strategiaa hyväksyessä).”*

Valtuusto ei pääse hyvin kiinni toimialoilla tapahtuvaan strategiseen kehittämiseen. Joissakin vastauksissa tosin viitattiin siihen, että valtuustolle toki raportoidaan isompien hankkeiden etenemisestä:

*”Kaupunginvaltuusto on seminaareissaan laatinut strategian, jossa kaupungin kehittämistoiminta on linjattu. Strategian johdonmukaista toteutumista seurataan useita kertoja vuodessa valtuustolle tulevien raporttien avulla. Strategian painopisteet huomioidaan budjetissa.”*

Luottamushenkilöiden osallistaminen esimerkiksi hankkeiden ohjausryhmiin voisi lisätä valtuutettujen tietoa ja vaikutusmahdollisuuksia, samoin kuin valtuutetuille järjestettävät tilaisuudet ottaa kantaa strategiaan kysymyksiin. Esimerkkinä tässäkin mainitaan Jyväskylän kaupungin strateginen kehittäminen ja niin sanottu USO-työryhmä, jossa valtuutettuja on kokonaisvaltaisessa työskentelyssä mukana. Erään valtuutetun havainto oli, että kaupungin strategisessa kehittämisessä valtuuston osallistaminen on selvästi lisääntynyt viime vuosien aikana. Koko ajan on pyritty saamaan niin valtuutetuille kuin kuntalaisillekin paremmat mahdollisuudet kehittämiseen osallistumiselle.

Strategiaprosessin läpiajoa valtuustokauden alussa korostettiin niin ikään. Kaupunginvaltuutetut pääsevät suunnittelemaan strategisia linjauksia alusta pitäen: ”Me päätöksiä tekevät valtuutetut saamme yhteisen äänen, kun olemme sisäistäneet strategia-ajatuksen itsellemme ja ymmärrämme samalla tavoin sen merkityksen ja tarkoituksen. Strategia tulee tutuksi.” Yhdessä ehdotuksessa jopa todettiin, että ”kaupunginvaltuuston strategiaseminaareja voisi olla useampiakin vuodessa ja ne voisivat olla paremmin suunniteltuja ja valmisteltuja.” Tällä tavoin strategiset prosessit olisivat vielä paremmin läsnä ja niihin myös helpommin sitouduttaisiin laajalla poliittisella rintamalla. Syntyisi ”aito vaikutelma, että (strategista kehittämistä) oikeasti tehdään ja pyritään asetettuihin päämääriin.”

## Virkamiesvetoisuus synnyttää jännitteitä

Useiden valtuutettujen arvioissa yhtenä strategisen kehittämistoiminnan jännitteenä tuodaan esille valmistelusta vastaavien johtavien virkamiesten liian dominoiva asema. Avoimuus on lisääntynyt, muttei tarpeeksi.

*”Virkamiehet vievät ja muut vikisevät... Luottamuselimillä ei ole pääsyä kehittämisvaiheeseen. Toiminta pitäisi olla läpinäkyvää. Salassa valmistelluista kokonaisuuksista tulisi luopua.”*

...siirryttäessä pormestarijärjestelmään päätettiin, että kaupunki täydentää palvelujaan ns tilaaja–tuottaja-mallilla. En tiedä missä ja milloin se on muuttunut, nyt puhutaan monituottajamallista. Mistä tämä strategia on tullut ja milloin?”

Vaikka valtuusto on kunnan ylin päätöksiä tekevä elin ja valtuutetuilla ja valtuustoryhmillä on kiistaton muodollinen dominanssi kunnan strategiseen suuntaamiseen, silti verraten yleisesti koetaan, että virkamiesten asema kunnan strategisessa suuntaamisessa on luottamushenkilöitä vahvempi:

*”Virkamiesjohto tulee viemään kunnallista kehittämistä tasan niin kauan kuin kaikki luottamushenkilöt ovat harrastuspohjalta mukana kunnallisessa päätöksenteossa. Demokratiavajeesta on aivan turha höpistä, kun perusteet ja tärkeät päätökset syntyvät virkamiesten tahdon mukaan. Nykyisillä kunnallisilla strategioilla ja päätösmatriiseilla taitava virkamies saa halutessaan aina tahtonsa läpi.”*

Valmistellaanko asiat liian pitkälle virkakoneistossa, mikä antaa virkamiehille mahdollisuuden tuoda valmisteluun omia intressejään? Tällaiseen viitattiin sekä haastatteluissa että kyselyssä:

*”Virkamiesten vallanhalu haittaa kunnallista demokratiaa ja samalla oikeanlaista kehittämistä – useat heistä eivät muista olevansa ”meillä töissä” eli palveluammattissa. Valtuusto, hallitus ja lautakunnat voivat tehdä päätöksiä vain esittelystä - siinä valossa virkamiehet ovat päävastuussa kehittämisen eteenpäinviemisestä. He seurustelevat kuitenkin mieluummin (kalliiden) konsulttien kuin kuntalaisten, järjestöjen, henkilöstön tai luottamushenkilöstön kanssa. Kunnan perustehtävä ”pitää huolta kuntalaisten hyvinvoinnista” vaatii keskittymistä siihen ja vain siihen - kaikilta osapuolilta!”*

*”Valtuusto käyttää kunnassa ylintä valtaa, mutta asiat on valmisteltu johdon ja hallituksen toimesta usein niin pitkälle, että oikeasti ei valtuustossa ole enää päätettävää. Valtuusto tulisi saada aiemmin mukaan prosessiin.”*

Valtuutetut kaipaavat parempaa tiedottamista sekä kuulemista jo hankevalmistelujen aikana:

*”Valtuutettujen pitäisi saada selkokieleisempää infoa miksi jotain kehitetään/muutetaan, mihin se vaikuttaa – tehdäänkö kehitystyötä vain muutoksen itsensä vuoksi vai*

*tuloksen saavuttamiseksi jne. Monesti liian kiire.. otetaan liikaa esimerkkiä jonkun muun kunnan malleista...vertailtavuus pitäisi voida aina esittää..”*

Valtuutetuilla on toki halutessaan mahdollisuus yhteydenpitoon valmistelevan virkakunnan suuntaan jo valmisteluvaiheessa. Itse asiassa valtuustokyselyn tulokset antavat ymmärtää, että valmisteluvaiheessa virkamiehet ovat aktiivisia yhteydenotoissaan valtuustoryhmiin. Eräs vastaajista katsoo vaikuttamiskynnykseksi osallistumisen kunnanhallituksen työskentelyyn:

*”Kaupunginhallituksen ulkopuolisella valtuutetulla ei ole juurikaan vaikutusmahdollisuuksia kaupungin kehittämisen päättämiseen tai ohjaamiseen, sillä harvoin mikään asia enää kaupunginhallituksen käsittelyn jälkeen enää muuttuu kaupunginvaltuustossa. Valtuustoseminaareissa kyllä puhutaan mutta seminaarin tulos on pitkälti kaupungin hallituksen hyväksymä johtavien virkamiesten näkemys asiasta.”*

*”Strategisen kehittämisen pitäisi nojata enemmän kaupunkilaisten tahtotilaan, toiveisiin ja mielipiteisiin. Todellisuudessa virkamiehet päättävät ja valmistelevat asiat ja pakkosyöttävät ne päättäjille.”*

Kysymys luottamushenkilöiden ja hallinnon välisestä valtasuhteesta toiminnan ohjaamisessa on tietyllä tavalla ikuinen ja ratkaisematon. Molempia osapuolia tarvitaan strategisten linjausten laadintaan. Esimerkiksi strategioiden täsmällisyys riippuu varsin paljon valmistelun laadusta ja asiantuntemuksesta. Virkamiehet voivat olla jopa aloitteellisia strategioiden aikaansaamisessa. Eräs haastateltava totesi esimerkkinä, miten ympäristöstrategia oli päätenyt valtuuston käsiteltäväksi nimenomaan yksittäisten virkamiesten aloitteista: ”Sekin on lähtenyt ihan yksittäisistä ympäristötarkastajista ja ympäristösihteeristä...että kaupungilla pitää olla ympäristöstrategia... ei oo jääty odottamaan, että valtuutetut katsoo nää vihreet arvot, vaan sieltä on tullut ympäristötarkastajilta ja –sihteeriltä, että tämmöinen pitää olla.” Toisaalta strategioiden ilmaisema poliittinen tahto tulee paljolti mukaan jo valmistelussa.

## **Kehittämistoiminnan rakenteissa kaivataan vastuuttamista, mutta myös avoimuutta: kuntalaiset ja palvelujen käyttäjät enemmän mukaan**

Useat valtuutetuista korostivat eri toimijoiden ja sidosryhmien osallistumista strategiseen kehittämiseen. Kysymystä ei nähty pelkästään luottamushenkilöiden mukanaolona, vaan korostettiin monien tahojen osallistumista (ks. liitetaulukko 4). Kuntalaisten mukaan saamista pidetään tärkeänä: ”Kehittämisessä pitäisi päästä lähemmän asukasta, kuntalaista, jonka tulisi osata sisäistää hankkeet. Käytännön läheisyyttä.” Asiakasrajapinnan tuntemuksen hyödyntäminen koetaan tärkeäksi, mutta myös ongelmalliseksi. Kaupunki on valtava organisaatio, jossa päättäjien on mahdotonta olla sisällä kaikessa toiminnan kenttätyössä. Palautetiedon keruuseen ja välittämiseen kaivataankin lisää työkaluja.

*”...meidän poliitikot saavat ihan suoraa palautetta asiakasrajapinnasta asiakkaiden kautta ja äänestäjät ottavat yhteyttä. Kyllähän sitä feedbackia tulee, mutta se, että se*

*on aina yksittäinen näkökulma. Se ei oo välttämättä se totuus, vaan totuus on jossain välimaastossa... on iso haaste siinä, kuinka luodaan sellaisia johtamisen elementtejä johdolle ja politiikalle, että tietoa tulisi riittävästi, menemättä kuitenkaan ihan niihin yksittäisiin asioihin, joita ei voi kukaan hallita. Se täytyy pysyä sillä tietyllä tasolla... ja olla systemaattista sillä tavalla, että meillä on aineistoa, mistä voidaan analysoida ja tehdä johdolle koonteja.”*

Etukäteistiedottamiseen pitäisi myös panostaa enemmän ja saada valmisteluun mukaan jo aikaisessa vaiheessa kuntalaisten, henkilöstön ja kunnan alueella toimivien järjestöjen kannat ja pitäisi lisätä yhteistyötä kunnan alueella toimiviin eri järjestöihin. Samoin toivotaan palveluista saadun palautteen parempaa huomioon ottamista.

Esimerkkinä hyvästä kuntalaisdemokratiasta mainitaan Jyväskylässä kaupunkilaisten mukaan ottaminen Kankaan alueen hankkeeseen/kehittämisisideointiin. Tampereella kaupunginstrategiaa on laadittu vuorovaikutteisesti kuntalaisten osallistuessa prosessiin. Kaupunkilaisten keskuudesta on noussut ideoita, jotka on kiteytetty kaupunginstrategiatavoitteiksi. Näin nousseiden ideoiden toteutumista myös seurataan, eivätkä ne vain jää puheen tasolle. Osallistavan menetelmän on koettu tekevän strategiasta konkreettisemmän. Toisaalta viitataan sekä henkilöstön että muiden sidosryhmien mukaan tulon tärkeyteen:

*”Kehittämistoiminnan suunnitelmien olisi oltava läpinäkyviä ja kaikkien helposti löydettävissä/käytettävissä (esim. netistä)... Palvelujen käyttäjien ja varsinaisten tuottajien eli työntekijöiden kokemuksia ja osaamista voisi hyödyntää vielä nykyistä paremmin.” Tarvitaan ”osallisuuden lisäämistä, niin että alhaalta ylös -aloitteet välittyisivät nykyistä paremmin strategiaan; nyt (kehittäminen on liian) virkamiesvetoista.”*

Kehittämistyön seurannassa näyttäisi olevan puutteita: ”Strategian hyväksymisen jälkeen, tulee nimetä taho, joka seuraa ja raportoi systemaattisesti valtuustolle, miten hankkeet etenevät ja ellei niin miksi ei etene.” Osa vastaajista näki, ettei kunnalla ole riittävästi henkilöstöresursseja kehittämistoimintaan. Jossakin vastauksessa viitattiin suoraan yksittäisiin toimijoihin: esimerkiksi strategiapäällikön rekrytoinnin nähtiin jätnevoittäneen kehittämistoimintaa. Toisessa vastauksessa mainittiin ”hyvä ja asian-tunteva kehitysjohtaja, joka paneutuu kehittämiskohteisiin”. Huolta kannettiin kehittämiskapasiteetin riittävydestä erityisesti toimialoilla tapahtuvassa kehittämisessä:

*”...tämä projektiosaaminen ja kehittämishankeosaaminen, näiden hankkeiden läpiviemisen osaaminen, se on meillä aika iso ongelma. Meillä on hankkeita ja meille annetaan aikataulu ja vastuu, mutta kuka hankkeen oikeasti hoitaa ja kuka osaa muodostaa sen semmoiseksi projektiksi, joka hallitusti lähtee etenemään seurantoiheen, viestintöineen ja vastuineen.”*

*”Ja tässä on nyt pikkaisen sellaista ongelmaa, että meillä (keskushallinnossa) on näihin kehittämisresursseihin satsattu aika paljon. Mutta sitten taas toimialoilla resurssit on tosi niukat.”*

Ulkopuolisten mukanaolo kaupungin kehittämässä nähdään myönteiseksi rajatussa laajuudessa: ”Organisaation sisällä pitkään olleet ihmiset eivät ole (aina) parhaita kehittäjiä, vaikka mielellään sellaisina itsensä näkevät. Pitäisi osata käyttää sopivasti ulkoisia asiantuntijoita ja myös arvioida, mikä on konsultin markkinointipuhetta ja millaisella osaamisella on todella käyttöä kaupungin kehittämässä - riippumatta siitä, kenestä on kyse.” Toisaalta esille tuotiin konsultin käyttöön liittyviä riskejä: käytännön tiedon koetaan usein olevan kaukana tilanteissa, joissa kehittämistyön vetäjinä ovat ulkopuoliset konsultit.

Paikallinen elinkeinoelämä on otettu kehittämiseen mukaan ja asioita on tehty yhdessä. Niin ikään viitataan vertailukuntien ja niiden toimialojen yhteistyön merkitykseen kehittämissimerkkien antajina: ”...oppia on otettu muistakin kaupungeista yhteisseminaareissa ja tutustumiskäynneillä.”

## Yhteenveto ja pohdintaa

Artikkelissa on tarkasteltu tutkimuskuntien kehittämistyön strategialähtöisyyttä ja siihen läheisesti liittyviä ilmiöitä. Kehittämistyön koetaan periaatteessa olevan strategiasuuntautunutta ja systemaattista. Toimintaa viedään kehittämishankkeilla aiottuun suuntaan ja niukkoja resursseja ohjataan strategian mukaisesti kohti tavoiteltua muutosta. Kuitenkaan kaikki hankkeet eivät käynnisty strategialähtöisesti. Ei näyttäisi olevan tavatonta, että hankkeita käynnistetään eri lähteistä ja syistä – ja myös alhaalta toimialatasolta. Yhteys koko kaupungin strategiaan ei ole ajallisesti tai asiallisesti välittömästi havaittava. Osittain näyttäisikin olevan toimialojen ja yksiköiden omalla vastuulla, tunnistavatko ne kaupungin strategiset painopisteet ja omat strategiset toimintapisteensä ja ohjaavatko ne kehittämistoimintaansa sen mukaisesti. Monikaan ei silti viitannut haastatteluissa, että olisi ilmennyt yleistä ristiriitaa hankkeiden ja olemassa olevien strategisten painopisteiden välillä. Koordinointitarve kuitenkin lisääntyy. Vain strategiasta lähteneitä kehityshankkeita seurataan systemaattisesti.

Varsin haasteelliseksi nähdään tasapainon löytäminen keskitetyn, strategialähtöisen ja hajautetun, toimialalähtöisen kehittämisen välille. Keskitettynä kehittämissjärjestelmä olisi helpommin hallittavissa. Kuitenkin kehittämistä vaativat ongelmat ovat yhä useammin niin monimutkaisia ja niiden ratkaisuun tarvittavaa osaamista on niin paljon kentällä, että on perusteltu tarve siirtää kehittämistä enemmän ja enemmän toimialojen ja toiminnan tasolle – sille tasolle, jossa palvelujen kehittämishaasteetkin arkipäivässä kohdataan. Voidaan perustelluista syistä puhua toimijalähtöisen kehittämisen lisätarpeesta. Monimutkaistuvat ja nopeutuvat ympäristömuutokset ajavat hajautettuun toimiala- ja toimijalähtöiseen kehittämiseen, jolloin hankkeiden keskitetty hallinta vaikeutuu ja koordinointitarve lisääntyy.

Keskitetyn strategiатыön ongelmana on myös hankkeiden tulosten juurruttamisen vaikeus. Menestyksellisemmiksi mainitaan hankkeet, joiden lähtökohdat ovat toimialoilla ja käytännössä. Toimialoilta ja henkilöstöltä nousseet kehittämishankkeet mielletään todellisen tarpeen aikaansaamiksi ja konkreettisiin muutoksiin tähtääviksi. Ylä- ja alataason kehittämisen välillä nähdään kuilu, missä erityisesti lähiesimiehen rooli eräänlaisena linkkinä nähdään merkittävänä. Muutoin eri tasoilla tapahtuva kehittäminen tulisi nähdä pikemminkin toisiaan täydentäväksi kuin vastakkaiseksi. Kentän

ammattilaisten ideoimia hyviä käytäntöjä tulisi paremmin huomioida jo strategiaa laadittaessa. Sitoutuminen kehittämiseen saadaan parhaiten aikaan, kun hankkeet nousevat käytännön työstä.

Strategia-asiakirjan merkitys tunnustetaan kaikkien vastaajien taholta. Se nähdään tärkeänä toimintaa ohjaavana säännöstönä ja ohjekirjana, mutta toisaalta taas se koetaan tulkinnalliseksi ja etäiseksi. Strategian tuntemuksen ja tietoisuuden katsotaan lisääntyneen viime vuosina, silti strategian jalkautumisen eteen tarvitaan vielä lisäponnistuksia. Kehittämistyöllä strategiaa tehdään samalla näkyväksi.

Kehittämishankkeilta toivottaisiin enemmän tulosten tehokasta arviointia ja käytäntöön tiedottamista. Tarvetta olisi niin ikään arvioida hankkeiden vaikuttavuutta. Kehittämistyön halutut vaikutukset tulisi pohtia jo ennalta – mihin kehittämistyön halutaan vaikuttavan. Henkilöstön kehittäjärooli ei ole nykyisellään vahvasti esillä, vaikka samalla myönnetäänkin, että henkilöstölähtöinen kehittämistoiminta voisi parhaimmillaan nousta strategiseksi teemaksi. Toimialat eivät myöskään keskustele riittävästi keskenään kehittämishankkeistaan. Tarvitaan useammin toimialarajojen ylittämistä.

Vaikka strategia on valtuuston hyväksymä, valtuustoa ei muutoin mielletä erityisen merkittävänä strategisen kehittämisen toimijana. Kaivataan valtuuston roolin uudelleenpohdintaa ja jonkinlaista terävöittämistä. Luottamushenkilöiden osallistaminen esimerkiksi hankkeiden ohjausryhmiin voisi parantaa tiedonkulkua ja vaikutusmahdollisuuksia, samoin valtuutetuille järjestettävät tilaisuudet ottaa kantaa strategiaan kysymyksiin. Nykyisellään valmistelusta vastaavien johtavien virkamiesten rooli koetaan liian dominoivaksi. Kehittämistoimintaa kaivataan avoimemmaksi ja laajan osallistumisen mahdollistavaksi siten, että myös kuntalaisia on mukana. Samoin asiakasrajapinnan tuntemusta pitäisi hyödyntää enemmän. Asiakkaiden osallistumisesta palvelujen kehittämiseen voisi tulla merkittävä muoto uudenlaista käyttäjädemokratiaa. Osallistavalla kehittämismenetelmällä nähdään myös se hyöty, että se pyrkii muovaamaan strategiatyöstä konkreettisempaa ja käytännönläheisempää. Näinkin saadaan kurottua umpeen kuilua ylätason strategioiden ja käytännön operatiivisen kehittämisen välillä.

## Lähteet

Alasoini, Tuomo & Tiina Liflander & Nappu Rouhiainen & Matti Salmenperä (2002). Innovaatioiden lähteillä. Edita Prima Oy. Helsinki.

Coakes, Elayne & Peter Smith (2007). Developing communities of innovation by identifying innovation champions. *The Learning Organization* 14: 1, s. 74–85.

Dvir, Ron & Yael Schwartzberg & Haya Avni & Carol Webb & Fiona Lettece (2006). The future center as an urban innovation engine. *Journal of Knowledge Management* 10: 5, s. 110–123.

Goldberg, Michal & Edna Pasher & Maya Levin-Sagi (2006). Citizen participation in decision-making processes: knowledge sharing in knowledge cities. *Journal of Knowledge Management* 10: 5, s. 92–98.

Helin, Heikki & Möttönen, Sakari (2012). Kohti aurinkoista tulevaisuutta – Suurten kaupunkien strategiat. Helsingin kaupungin tutkimuskatsauksia 12. Helsinki.



Hennala, Lea (2011). Kuulla vai kuunnella – käyttäjää osallistavan palveluinnovoinnin lähestymistavan toteuttamisen haasteita julkisella sektorilla. *Acta Universitatis Lappeentaensis* 453. Lapeenratanta.

Kaljunen, Leena (2011). Johtamisopit kuntaorganisaatiossa – Diskursiivinen tutkimus sosiaali- ja terveystoimesta 1980-luvulta 2000-luvulle. *Acta Universitatis Lappeentaensis* 422. Lapeenratanta.

Kaplan, Robert & Norton, David (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*. Harvard Business School Press. Boston.

Kaplan, Robert & Norton, David (2002). Strategialähtöinen organisaatio – tehokkaan strategiaprosessin toteutus. Kauppakaari. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Kaplan, Robert & Norton, David (2004). *Strategiakartat – Aineettoman pääoman muuttaminen mitattaviksi tuloksiksi*. Talentum. Helsinki

Mantere, Saku & Vaara, Eero (2008). On the Problem of Participation in Strategy: A Critical Discursive Perspective. *Organization Science* 19:2, s. 341–358.

McKay, Rut (2004). Reforming municipal services after amalgamation - The challenge of efficiency. *The International Journal of Public Sector Management* 17:1, s. 24–47.

McNulty, Terry & Ewan Ferlie (2004). Process Transformation: Limitations to Radical Organizational Change within Public Service Organizations. *Organizational Studies* 25:8, s. 1389–1412.

Niven, Paul (2002). *Balanced Scorecard Step-By-Step: Maximizing Performance and Maintaining Results*. John Wiley & Sons. New York.

Orange, Graham & Tony Elliman & Ah Lian Kor & Rana Tassabehji (2007). Local government and social or innovation value. *Transforming Government: People, Process and Policy* 1:3, s. 242–254.

Palmberg, Klara (2009). Complex adaptive systems as metaphors for organizational management. *The Learning Organization* 16:6, s. 483–498.

Seppänen-Järvelä, Riitta (1999). Luottamus prosessiin. Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveysalalla. *Tutkimuksia* 104. Stakes. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Sotarauta, Markku & Reija Linnamaa & Nina Suvinen (2003). Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit – Verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämisessä. Tampereen yliopisto. Sente. Tampere.

Vracking, Willem (1995). The Implementation game. *Journal of Organizational Change Management* 8: 3, s. 31–48.

Vänttinen, Marika & Pyhältö, Kirsi (2009). Strategy process as an innovative learning environment. *Management Decision* 47: 5, s. 778–791.

Woods, Jeffrey (2012). Using cognitive conflict to promote the use of dialectical learning for strategic decision-makers, *The Learning Organization* 19: 2, s. 134–147.

Liitetaulukko 1. Mistä kehittämishankkeet nousevat? (kysely valtuutetuille, N = 107).

Mistä kehittämishankkeet nousevat: (vähän–paljon 1–5)	Keski- arvo
1. Säästötarpeet ja taloudellinen tehostaminen	4,23
2. Kaupungin kilpailukyvyyn ja maineen parantaminen	4,05
3. Kaupungin strategiassa ja visiossa sovitut toimenpiteet	3,79
4. Prosessien ja toimintatapojen kehittäminen	3,73
5. Johtavien virkamiesten oma ideointi	3,70
6. Valtionhallinnon uudet linjaukset tai lainsäädäntö	3,59
7. Kaupungin toiminnassa havaitut puutteet ja ongelmat	3,52
8. Asiakas-/kuntalaistyytyväisyyden parantaminen	3,34
9. Työyhteisön hyvinvoinnin kehittäminen	3,13
10. Muiden kaupunkien kehittämissimerkit	3,07
11. Konsulttien aktiivisuus ja kehittämisaloitteet	3,03
12. Paikallisilta sidosryhmiltä (järjestöt tms.) tulleet ideat	2,83
13. Palvelujen käyttäjiltä saadut palautteet	2,76
14. Henkilöstön esille nostamat uudistustarpeet ja innovaatiot	2,75
15. Kuntaliiton tekemät aloitteet ja aktiivisuus	2,67
16. kansainväliset esimerkit	2,60
17. Kaupunkilaisilta tulleet aloitteet	2,39

Liitetaulukko 2. Strategisen kehittämisen hallittavuus. (kysely valtuutetuille, N = 107).

Kaupunkini strateginen kehittämistoiminta on: (eri mieltä–samaa mieltä 1–5)	Keski- arvo
johdonmukaista ----- tempoilevaa	3,13
pitkäjänteistä ----- lyhytjänteistä	3,19
hallittua ----- hallitsematonta	3,08
ylhäältä alas johdettua ----- toimialälähtöistä	3,82
ennustettavaa ----- yllättävää	3,01
virkamiesjohtoista ----- luottamushenkilölähtöistä	3,91
strategialähtöistä ----- käytännön ohjaamaa	3,43

Liitetaulukko 3. Miten valtuuston nykyiset työskentelytavat tukevat strategista kehittämistä. (kysely valtuutetuille, N = 107).

Nykyiset valtuuston työskentelytavat tukevat: (huonosti–hyvin 1–5)	Keski- arvo
strategisen tason kehittämistä ja innovointia	2,61
toimialälähtöistä kehittämistyötä ja innovointia	2,45
suurten linjojen ymmärtämistä	3,00

Liitetaulukko 4. Erialaisten toimijoiden nykyinen rooli kehittämisessä. (kysely valtuutetuille, N = 107).

Erialaisten toimijoiden nykyinen rooli kehittämisessä: (eri mieltä–samaa mieltä 1–5)	Keski- arvo
Valtuutettu pystyy vaikuttamaan riittävästi uusien kehittämishankkeiden käynnistämiseen	2,56
Valtuusto johtaa hyvin kaupungin strategista kehittämistä	2,78
Henkilöstön osaaminen ja näkemykset otetaan riittävästi huomioon kaupungin strategisessa kehittämissä	2,57
Palveluiden käyttäjät ovat riittävästi mukana kaupungin palveluiden kehittämisessä	2,22

## 5 Organisaatiokulttuuri kaupunkien kehittämistoiminnan perustana

### Johdanto

Kysymys, johon tässä luvussa etsitään vastausta, on seuraava: Mikä on kulttuurin ja kehittämistoiminnan välinen suhde? Kysymys on tärkeä ainakin seuraavista syistä. Ensinnäkin jokaisella organisaatiolla on oma kulttuurinsa ja sen lisäksi vielä sitä tukevat tai sen kanssa ristiriidassa olevat alakulttuurit. Tämä tarkoittaa, että kehittämistoiminta tukeutuu joko hallitsevaan organisaatiokulttuuriin tai siitä enemmän tai vähemmän poikkeavaan omaan kulttuuriinsa.

Toiseksi kulttuuri vaikuttaa huomaamatta ihmisten huomio- ja havainnointikykyyn ja eri asioista tehtäviin tulkintoihin. Se ohjaa ihmisten ajattelua, valintoja ja toimintaa. Se erottaa hyvän pahasta ja toivottavan epätoivottavasta. Se strukturoi kehittämiss politiikan luonnetta ja intensiteettiä. Kehittämiss politiikka heijastaa siten hallitsevaa kulttuuria.

Kolmanneksi kuntien organisaatiokulttuurit voivat erota toisistaan huomattavasti. Kunnissa on kulttuureita, joissa kehittämistoiminta ymmärretään perinteiden vaalijana ja asioiden vakaana tekemisenä. Toisissa kunnissa kulttuuri vaatii kehittämistoimintaa tuottamaan uusia avauksia ja ideoita poliittis-hallinnolliselle päätöksenteolle. Kunnissa on todennäköisesti myös sellaisia kulttuureita, jotka ovat heikkoja, epävakaita ja ristiriitaisuuksia sisältäviä. Tällaiset kulttuurit heikentävät olennaisesti kuntien kehittämistoiminnan potentiaalia.

Koska kehittämistoiminta heijastaa edellä sanotun perusteella hallitsevaa kulttuuria, on hyödyllistä tutkia kuinka haastateltavat, joita kutsutaan informanteiksi, ovat eri kunnissa kuvanneet, luonnehtineet ja tulkinneet sitä. Kulttuurin kriittinen analyysi antaa vihjeitä ja viitteitä siitä, kuinka kunnat voivat kehittää ja edistää omaa kehittämistoimintaansa. Organisaatiokulttuuri avaa tien kehittämistoiminnan saavutuksiin ja tuloksellisuuteen.

### Organisaatiokulttuurin moni-ilmeisyys

Organisaatiokulttuurin määrittely on osoittautunut visaiseksi tehtäväksi, koska kulttuuriin liitetään monia erilaisia ulottuvuuksia.<sup>1</sup> Todennäköisesti tässä on yksi syy siihen, miksi kulttuurilliset tekijät ovat jääneet vähälle huomiolle.<sup>2</sup> Kulttuuri ylittää myös eri

1 Ks. esim. Kakabadse & Bank & Vinnicombe 2005, s. 188.

2 Stanford 2007, s. 216.

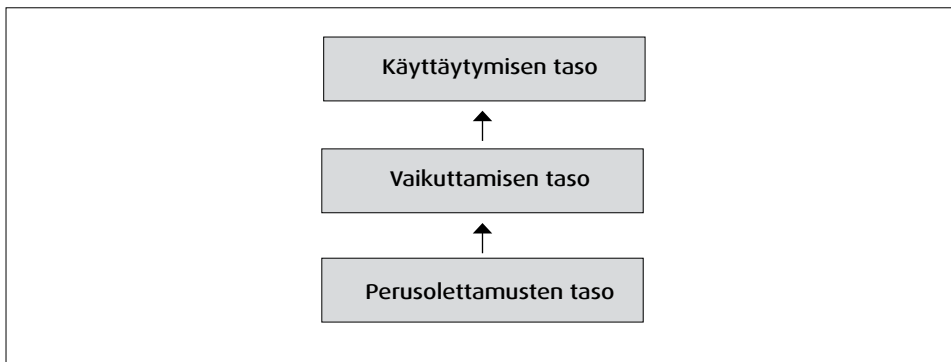
organisaatioiden rajat ja yhdistää siten niiden sisäisiä prosesseja.<sup>3</sup>

Kun halutaan vaikuttaa organisaation toimintaan, on oltava perillä sen kulttuurillisista erityispiirteistä, perustavaa laatua olevista olettamuksista, arvoista ja normeista, tarinoista ja käytännöistä. Esimerkiksi päätöksenteossa on enemmän kysymys kulttuurin ehdollistamasta toiminnasta kuin pyrkimyksestä rationaalsiin valintoihin.<sup>4</sup> Organisaatioteoriassa tätä kutsutaan herkkyydeksi ymmärtää kulttuurin virityksiä, sykettä ja vaikutuksia.<sup>5</sup> Kansainvälisessä toimintaympäristössä tarvitaan ymmärrystä erilaisten kulttuurien vuorovaikutuksesta.<sup>6</sup>

Organisaatiokulttuurissa on tapana erottaa kolme toisiinsa kytkeytyvää hierarkista ulottuvuutta, jotka ovat perusolettamusten taso, vaikuttavien käytäntöjen taso ja käyttäytymisen taso.<sup>7</sup> Perusolettamukset ovat kulttuurin näkymätön, syvin taso ja perusta. Ne ovat yleensä juurtuneet hyvin syvään ihmisten ajatteluun, huomiokykyyn, tulkintoihin ja valintoihin. Ne määrittävät ihmisten tärkeinä pitämät asiat, joita ovat esimerkiksi suhde aikaan (menneisyys, nykyhetki, tulevaisuus), suhde kanssaihmiin (jännitteinen, välinpitämätön, yhteistyöhakuinen) ja suhde saavutuksiin (puolustava, vähättelevä ja myönteinen).<sup>8</sup>

Seuraavalla tasolla on kysymys ihmisten käyttäytymiseen vaikuttavista arvoista, normeista, tavoitteista, yhteisistä käytännöistä ja tarinoista. Ammatilliset identiteetit kuuluvat tähän kategoriaan. Nämä tekijät saavat voimansa perusolettamuksista. Jos ne ovat ristiriidassa perusolettamusten kanssa, arvoihin, normeihin, yhteisiin käytäntöihin, tarinoihin ja tavoitteisiin ei luoteta ja niistä esitetään ristiriitaisia tulkintoja.<sup>9</sup>

Käyttäytymisen tasolla tärkeitä asioita ovat ihmisten konkreettinen toiminta, heidän tärkeinä pitämänsä symbolit ja fyysinen ympäristö kalusteineen ja laitteineen. Käyttäytymisen tai toiminnan taso on näkyvin ja konkreettisin kulttuurillinen taso. Kuvio 1 havainnollistaa edellä sanottua.



Kuvio 1. Organisaatiokulttuurin kolme tasoa.

3 Huczynski 2004, s. 308-309.

4 March 1994, s. 109.

5 Dubrin 2007, s. 432.

6 Dubrin 2007, s. 432.

7 Ks. Schein 2004.

8 Hughes & Ginnett & Curphy 1999, s. 192-193.

9 Ks. esim. Stone 1997, s. 15.

Kuinka informantit eri kunnissa tunnistavat ja arvioivat kulttuurillisten tekijöiden vaikutusta kehittämistoiminnassa? Tätä problematiikkaa ryhdytään seuraavaksi arvioimaan laadullisesti. Analyysin toivotaan nostavan esille tekijöitä, jotka auttavat ymmärtämään kuinka kulttuuria muokkaamalla kehittämistoimintaa voidaan edistää ja vahvistaa. Se antaa vastauksen myös siihen, missä määrin kulttuurilliset tekijät strukturoivat kehittämistä kunnissa.

## Menetelmällinen pohdinta

Artikkelin tavoitteena on luoda yhteistä käsitystä siitä, kuinka viiden kaupungin informantit arvioivat kulttuurin vaikutusta omaan työhönsä. Kaupunkikohtaiset, syvää luotaavat analyysit jätetään siten tekemättä. Huomio kiinnitetään vain sellaisiin tekijöihin, jotka ovat yhteisiä useimmille tutkimuksessa mukana oleville kaupungeille.

Tutkimuksen aineisto on hankittu viidestä kaupungista kohdennetuilla haastatteluilta (focus group) vuonna 2011. Kaupungit ovat Jyväskylä, Lahti, Mikkeli, Tampere ja Turku. Jokaisessa kaupungissa erilaisissa kehittämistehtävissä olevat ihmiset, informantit, osallistui haastatteluihin. Tietoja heidän sosioekonomisista taustoistaan, ammatillisesta historiastaan ja kokemuksistaan eri hallinnonaloilta ei ole käytettävissä.

Kohdennettujen haastatteluiden runko on ollut suhteellisen avoin ja se on sallinut informanttien puhua mahdollisimman vapaasti omista kokemuksistaan. Vapaalla assosioinnilla on omat kiistattomat etunsa, mutta myös haittansa. Huomattavin etu on tietenkin informaation runsaus ja monipuolisuus. Näistä syntyvä haitta on tuotetun tiedon yhteismitattomuus ja vaikeus tehdä kaikkia kuntia yhteisesti koskevia johtopäätöksiä.

Haastatteluisissa informantit puhuivat arkikieltä ja käyttivät itselleen tuttuja ja luontaisia ilmauksia. Ne eivät aina myöskään noudata kieliopin sääntöjä. Haastatteluisissa ajatuksia ilmaistaan myös puolinaisesti ja vajavaisesti. Informanttien kannanottoja voidaan siten edellä sanotun perusteella raportoida kahdella tavalla, autenttisesti tai korjattuna siten, että puhujan alkuperäisten ajatusten sisältö turvataan ja säilytetään. Tässä on valittu jälkimmäinen tapa, koska sen avulla voidaan varmistaa kannanottojen selkeys ja ymmärrettävyys kadottamatta mitään olennaista informaatiota.

## Kehittämistoiminnan kulttuurin analyysi

### Kehittämiskulttuurin hauraus ja vahvuus

On yllättävää havaita, kuinka vähän informantit kiinnittävät haastatteluisissa analyyttistä huomiota toimintansa perustana olevaan kulttuuriin. Se kielinee siitä havainnosta, että ihmisten on vaikeaa tunnistaa kulttuurillisia tekijöitä omassa työssään. Kulttuurilliset tekijät on mahdollista saada esille vain kysymällä ja kaivamalla. Informantit toivat kuitenkin esille eräitä huomionarvoisia näkökohtia kehittämisen kulttuurista.

Yhden kaupungin informantti kuvaa kulttuurin merkitystä seuraavasti: *”Se antoi rohkeutta tehdä asioita jopa ilman lupaa”*. Saman kaupungin toinen informantti jatkaa, että *”kaupungin eri yksiköissä on tällä hetkellä erilaisia kehittämiskulttuureita,*

joiden välillä ei ole kuitenkaan enää mainittavaa vuorovaikutusta”. Hänen kannanotonsa tukee käsitystä kehittämiskulttuurin heikkoudesta ja hajautumisesta erilaisiksi alakulttuureiksi. Sen seurauksena kolmas informantti kertoi, että *”tässä kaupungissa ei ole kehittämiskulttuuria, vaikka ilmapiiri kehittämislle on myönteinen”*. Ei liene yllättävää, että nämä havainnot esitettiin kaupungissa, jossa on oltu edelläkävijöitä kehittämisen saralla.

Toisessa kaupungissa kulttuuri tulkittiin tulokselliseksi kehittämistoiminnaksi. Yhden informantin mukaan *”asioita on pystytty muuttamaan ja sen myötä myös kulttuuria”*. Toinen informoija kiinnitti huomiota samaan asiaan sanoessaan, että *”monia asioita on onnistuneesti tehty ja niistä on haluttu muuallakin kuulla”*. Kolmannen informoijan mukaan *”kulttuuri on kehittämisen yleistä arvostusta”*.

Kolmannessa kaupungissa ollaan yhä edelleen samaa mieltä kuin kahdessa edellisessä. Informantin mukaan *”kulttuuria on se, että asioita tehdään sitä mukaa, kun uusia haasteita ja vaatimuksia tulee vastaan”*. Toinen informantti vahvistaa hänen näkemyksensä: *”Uusia toimintatapoja on kehitettävä, että pysytään kehityksen vauhdissa”*.

Neljännessä kaupungissa kehittämistyön perustana olevaa kulttuuria pohdittiin seuraavasti: *”Kulttuurista en tiedä, mutta luulen sen riippuvan siitä, millaisia ihmisiä tänne rekrytoituu”*. Tässä kaupungissa kulttuurina pidetään myös sitä, että *”ylin johto kyllä kuuntelee, mutta yhtenäiset käytännöt ja pelisäännöt puuttuvat”*.

Edellä käsitellyn perusteella on mahdollista tehdä seuraavat kokoavat johtopäätökset. Ensinnäkin haastatelluilla informanteilla on suhteellisen pinnallinen ja vajavainen käsitys organisaatiokulttuurin merkityksestä kehittämistyön perustana. Toiseksi haastateltavat rinnastivat kulttuurin siihen, mitä he tekevät. Tätä kulttuuri ei kuitenkaan yksinomaan ole. Kolmanneksi heikkoja viitteitä saatiin siitä, että kaupunkien eri yksiköiden kulttuureissa voi olla olennaisia eroja ja jopa vastakohtaisuuksia.

## Kulttuurin perusolettamusten analyysi

Millaisia perusolettamuksia informantit tunnistivat ja nostivat haastatteluisissa esille? Kuinka he arvioivat niiden merkitystä ja vaikutusta? Laadullisen aineiston mukaan he käsitelivät yleispiirteisesti ja pinnallisesti kulttuuriteoriassa keskeisinä pidettyjä perusolettamuksia. Heidän kannanotonsa niistä olivat parhaimmillaankin epäsuoria ja epävarmoja.

Aloitetaan tarkastelu informanttien aikaa koskevasta perusolettamuksesta, jossa aika kehittämisen painopisteenä jaetaan menneisyyteen, nykyisyyteen ja tulevaisuuteen. Seuraavat kannanotot kuvaavat tätä problematiikkaa:

*Pitkjänteisessä kehittämisessä tarvitaan tulevaisuuteen katsovia ihmisiä, mutta heidän näkemyksilleen ei ole tilaa. Tämä on epäkelvo tilanne (Jyväskylä)*

*Pitkjänteinen kehittäminen puuttuu täysin (Jyväskylä)*

*Mielestäni kehittämistä tehdään pääasiassa tuottavuuden ja sisäisen tehokkuuden eikä kuntalaisten tai vaikuttavuuden näkökulmista (Lahti)*

*Tärkein ponnin kehittämislle on tämä tuottavuusnäkökulma, jolla yritetään saada eurot riittämään (Mikkeli)*

*Kehittäminen on meillä enimmäkseen sitä, että reagoidaan ajankohtaisiin paineisiin pitkän tähtäyksen innovoinnin sijasta (Tampere)*

*Byrokratialla on taipumus täyttää jokapäiväistä elämää, jolloin kehittäminen ei vahvistu, vaan heikkenee (Tampere)*

*Kehittäminen on reagoitua arjesta esiin nouseviin ongelmiin (Turku)*

*Kehittäminen on projektien ja hankkeiden läpivientiä (Turku)*

Kannanottojen mukaan kulttuuri ohjaa informantteja käsittelemään ajankohtaisia ja välittömiä haasteita ja ongelmia. Haastatteluaineiston mukaan informantit tekevät työtään ajassa suhteellisen lyhyellä aikavälillä. Arjen paineet vievät ymmärrettävästi pääosan heidän energiastaan ja huomiostaan. He toivovat kuitenkin voivansa keskittyä kehittämistyössä pidemmän aikavälin mahdollisuuksiin.

Informanttien keskinäinen suhde on toinen kulttuurillinen perusolettamus. Tämä suhde voi olla jännitteinen, välinpitämätön tai yhteistoiminnallinen. Se koskee sekä informanttien keskinäistä suhdetta että informanttien ja muiden toimijoiden välistä suhdetta. Jos nämä suhteet ovat hauraita, satunnaisia ja vältteleviä, kehittämisen tuloksellisuus ei ole kovin hyvä. Seuraavat kannanotot osoittavat, kuinka informantit ovat onnistuneet keskinäisten suhteiden rakentamisessa:

*Kehittämistoiminta on eri muodoissaan kaikilla toimialoilla hajanaista. Koordinaatio eri palvelualueiden välillä ei toimi hyvin ja asiat vain jäävät tapahtumatta (Jyväskylä)*

*Vaikea sanoa syytä siihen, miksi yhteistä tekemistä ei saada kaikilla toimialoilla aikaiseksi (Jyväskylä)*

*Tuntuu, että kehittämiseen ollaan väsyneitä ja kehittäminen on muuttunut kielteiseksi asiaksi (Jyväskylä)*

*Kehittämistoimintaa ei johdeta ja se tuntuu työelämässä (Lahti)*

*Kun koko ajan tulee uusia ihmisiä ja syntyy uusia yhteistyötahoja, aletaan piirrellä uusia rajoja ja raja-aitoja (Lahti)*

*Kehittäminen henkilöityy liikaa tekijäänsä ja, kun tekijä vaihtuu, muuttuvat myös käytännöt (Lahti)*

*Kehittäminen on hyvin sirpaleista ja sekavaa eikä siitä kokonaisuutta tunnu muodostuvan (Mikkeli)*



*Konsernitasolla kehittäminen on hämmästyttävän sekavaa, hajanaista ja määrittelemätöntä (Mikkeli)*

*Mielellään sanotaan, että mielipiteitä pitää esittää ja kuunnella, mutta ei se oikein missään tunnu (Tampere)*

*Kun tilaaja ja tuottaja tekevät valintoja, muita ei yleensä kutsuta mukaan (Tampere)*

*Konsernitasolla kehittäminen on aika lailla jäsentymätöntä eikä siitä oikein löydy hakemallakaan punaista lankaa (Tampere)*

*Kehittämistä tehdään eri tasoilla, mutta se on suhteellisen hajanaista (Tampere)*

*Kehittämistoiminta on kaupungissa hallintokunta-kohtaista eikä koordinoitua (Turku)*

*On hyvin vaikea onnistua yhteisessä tekemisessä, vaikka jaamme yhteiset tavoitteet ja olemme hyviä jakamaan töitä keskenämme (Turku)*

*Kehitämme asioita yksikkökohtaisesti, mutta emme jaa tehtäviä keskenämme emmekä harjoita riittävästi yhteistyötä (Turku)*

Kannanottojen mukaan kulttuuri ei näyttäisi tukevan riittävästi eri toimijoiden välistä virallista ja epävirallista kanssakäymistä, yhteistyötä ja koordinaatiota. Informantit työskentelevät pääsääntöisesti yksin saamatta riittävästi tukea toisiltaan ja muilta hallinnon ammattilaisilta. Kehittämisprosessit ovat toisistaan irrallisia ja jopa riippumattomia. Kenelläkään ei tunnu olevan kehittämisen kokonaisuus hallinnassa. Vaikka aktiiviset informantit toimivat hyvin tuloksellisesti, yhteistoiminta vahvistaisi heidän vaikuttavuuttaan huomattavasti.

Koska laadullinen aineisto ei tarjoa mahdollisuutta tunnistaa muita kulttuurillisia perusolettamuksia, on aika koota johtopäätökset edellä suoritetusta analyysistä. Ensimmäisen johtopäätöksen mukaan kulttuuri suosii kehittämisessä ajankohtaisten ja lyhyen tähtäyksen asioiden kehittelyä. Toisen johtopäätöksen mukaan kulttuuri ei tue kyllin johdonmukaisesti ja voimakkaasti yhteistyötä ja koordinaatiota kehittämisessä.

Kolmannen johtopäätöksen mukaan kehittäminen on kulttuurillisten perusolettamusten tasolla luonteeltaan liian monipuolista ollakseen hallittua, liian tempoilevaa ollakseen johdettua ja liian impulsiivista ollakseen vaikuttavaa. Tämä tarkoittaa, että kehittämisen kehittämisessä ei ole kysymys teknisistä, vaan hyvin perustavaa laatua olevista tekijöistä.

## Kulttuurin vaikuttamisen tason analyysi

Kehittämistoiminta on osa itseään laajempaa kokonaisuutta, johtamista, organisaatiota ja toimintaympäristöä. Kehittämistyö edellyttää aktivointia, motivointia, ohjausta ja valvontaa. Nämä tekijät edustavat organisaatiokulttuurin vaikuttamisen tasoa, josta

kehittämistoiminnan potentiaali konkreettisissa tilanteissa on olennaisesti riippuvainen. Kehittämistoiminnan johtaminen on olennaisesti kulttuurillista johtamista ja siihen voidaan tehokkaasti vaikuttaa kulttuurillisilla tekijöillä.

Vaikuttamisen tasolla on kysymys tekijöistä, joilla vaikutetaan ja yhtenäistetään ihmisten käyttäytymistä. Arvot, normit, säännöt ja periaatteet ohjaavat ja suuntaavat käyttäytymistä. Riiteillä, rituaaleilla ja erilaisilla seremonioilla vahvistetaan ihmisten yhteenkuuluvuutta, sitoutumista ja moraalialia. Myytit ja tarinat kiteyttävät ja havainnollistavat kehittämistoiminnan kompleksisuutta ja selkeyttävät siitä vastaavien ihmisten ammatillista identiteettiä.

On jossain määrin yllättävää, kuinka vähän informantit kiinnittivät haastatteluisia huomiota vaikuttamisen tason kulttuurillisiin tekijöihin. Se kielinee vaikeudesta tunnistaa vaikuttamisen tason tekijöitä ja muokata niistä käyttäytymistä ohjaavia voimia kehittämistyössä.

Jälkimoderni tutkimus asettaa vaikuttamisen tason kulttuurille kaksi merkittävää haastetta, jotka ovat kehittämistoiminnan johtajuus identiteettiä luovana työnä ja kehittämistyötä aktivoivien symbolien ja merkitysten johtaminen.<sup>10</sup> Myös näiden ulottuvuuksien analyysi jää aineiston puutteellisuuden vuoksi valitettavan vähälle huomiolle. Aineisto ei anna mahdollisuutta saada selville kuinka kehittämistyötä johdetaan, kuinka ammatillisia identiteettejä rakennetaan ja muokataan ja millaiset merkitykset ja symbolit aktivoivat kehittämistyöhön osallistuvia.

Tulos voi tosin johtua myös haastatteluiden logiikan avoimuudesta, joka ei sallinut kohdentaa informanttien huomiota kulttuurillisiin tekijöihin eikä kaivaa esille heidän tunteuksiaan ja kokemuksiaan.

## Kulttuurin käyttäytymisen tason analyysi

Kulttuurin käyttäytymisen tasolla ollaan kiinnostuneita fyysisen todellisuuden erilaisista ilmenemismuodoista (asiat, vaatteet, esineet, rakennukset jne.) sekä konkreettisesta käyttäytymisestä eri tilanteissa (konfliktien käsittely, näkemysten sovittelu jne.). Tällä tasolla ollaan tekemisissä kulttuurin erilaisten ilmenemismuotojen kanssa (artefaktit). Ne heijastavat niiden perustana olevien kahden tason tuotoksia.

Tällä tasolla kysymys on siitä, kuinka informantit kokevat työnsä ja käyttäytyvät ja millainen on heidän konkreettinen toimintaympäristönsä. Kysymys on myös siitä, millaisia toimintatapoja, pukeutumissääntöjä ja ympäristöjä he suosivat työssään. Tässä problematiikassa erityisen kiinnostavaa ovat eri tekijöiden väliset jännitteet ja vastakohtaisuudet.

Käyttäytymisen tason analyysi nosti esille useita huomionarvoisia artefakteja. Näistä ensimmäinen on myönteinen suhtautuminen kehittämistyöhön, jota seuraavat kannanotot havainnollistavat:

*Kyllä ihmisillä on aito pyrkimys tehdä toiminnallisia ja rakenteellisia muutoksia (Jyväskylä)*

10 Lämsä & Hautala 2005, s. 254.

*Väite, että työntekijät vastustavat kaikkea, ei pidä paikkaansa. Järkeviä asioita ei tässä kaupungissa yleensä vastusteta (Lahti)*

*Olen vahva kehittäjä henkeen ja vereen ja kehittäminen on sydäntä lähellä (Lahti)*

*Emme voisi tehdä työtämme, jos asioita ei koko ajan jollain tavoin kehitettäisi (Mikkeli)*

*Kehittämisen vahvuus on siinä, että se sallii yrittämisen eikä ein sanojia ole kovin monta (Tampere)*

*Meillä suhtaudutaan kehittämiseen myönteisesti ja meillä on hyvät mahdollisuudet kehittää asioita edelleen (Turku)*

Kannanottojen mukaan informantit suhtautuvat myönteisesti kehittämiseen. He myös uskovat, että heidän organisaatioissaan suhtaudutaan myönteisesti kehittämiseen. Kehittämistoiminnalla on tilausta ja tukea. On todennäköistä, että kehittämistä jatketaan ja tuetaan edelleen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kehittämistyö olisi kokonaisuudessaan ongelmaton kuten seuraavat kannanotot osoittavat:

*Koska kehittämistyötä tehdään useilla toimialoilla, kehittämisen ja toiminnan koordinaatio ei toimi oikein hyvin (Jyväskylä)*

*Kehittämistyön tulokset jäävät liian usein tekemistä vaille (Jyväskylä)*

*Tutkimus- ja kehittämishankkeet eivät välttämättä etene johtoa pidemmälle (Lahti)*

*Kehittämisessä ei useinkaan katsota koko kaupunkia, koska keskushallinnolla ja hallintokunnilla on omia hankkeita (Lahti)*

*Kun mukana (rakentaminen) on julkisen ja yksityisen puolen toimijoita, yhteen sovittelu ei ole aina helppoa (Mikkeli)*

*Kun on eri teemoihin keskittyviä erilaisia projekteja, kokonaisuus on kirjavaa (Mikkeli)*

*Meillä on todellinen hankkeiden sekamelska ja hankkeita tehdään jopa hankkeiden itsensä vuoksi (Mikkeli)*

*Tilaja-tuottaja -mallissa osapuolet toimivat usein toisistaan välittämättä (Tampere)*

*Kehittäminen on mahdollista perustaa poliittisiin voimasuhteisiin ja mielikuviin (Tampere)*

*Kehittäminen voi tuskin olla tällaisessa isossa organisaatiossa koskaan kovin koordinoitua (Tampere)*

*Asioita kehitetään yksikkökohtaisesti ja siksi yksiköiden välillä on liian vähän ajatusten, ideoiden ja kokemusten vaihtoa (Turku)*

Yllä mainitut kannanotot vahvistavat käsitystä, jonka mukaan koordinaation ongelmat ovat ilmeisiä kehittämistyössä. Kehittäjien välisessä koordinaatiossa on parantamisen varaa. Parantamisen varaa on myös kehittäjien ja hallinnon välisessä koordinaatiossa. Koordinaation ongelmat korostuvat monitasoisissa kompleksisissa organisaatioissa. Myös projektien välinen koordinaatio voi olla heikkoa. Keskushallinnon omat kehityshankkeet (tilaaja-tuottaja -malli) voivat vaikeuttaa kehittämistyön koordinaatiota.

Koordinaatio on vakava ongelma, koska se voi viedä kehittämiseltä tehokkuuden ja vaikuttavuuden. Se ei ole kuitenkaan ainoa ongelma käyttäytymisen tasolla. Toinen ongelma on yllättäen ilmeinen kehittämisväsymys, jota seuraavat kannanotot havainnollistavat:

*Kyllä tässä toiminnassa on tunnistettavissa väsymistä kehittämiseen. Työssä on monia päällekkäisyyksiä. On asioita, jotka vain on tehtävä, vaikka työn tuloksista ei olla kiinnostuneita (Jyväskylä)*

*Kehittämisväsymystä - kehittämisähkyä - todella tunnetaan (Jyväskylä)*

*Ihmiset ovat aika lailla väsyneitä kehittämiseen. Uusia asioita tulee sellaisella vauhdilla, että niihin ei ehdi kunnolla paneutua (Lahti)*

*Kun johtajat vaihtuvat, kaikki alkaa uudestaan ja juuri se on turhauttavaa (Lahti)*

*Kun asioita muutetaan nopeasti, ihmiset alkavat epäillä muutosten tarkoituksiperiä (Lahti)*

*Uutta asiaa ja tehtävää tulee sellaisella vauhdilla, että asioita ei ehditä enää tekemään kunnolla (Mikkeli)*

*Olisi hyvä ottaa huomioon, että ihmiset tekevät kovasti työtä eivätkä helpolla pysty ottamaan uusia tehtäviä vastaan (Mikkeli)*

*Tuskin kukaan vastustaa kehittämistä, mutta esimerkiksi työntekijöiden mielestä aika ei enää riitä perustyöhön (Mikkeli)*

*Asia on vain niin, että uusia kehittämishankkeita tulee tehtäväksi jatkuvasti (Tampere)*

*On henkilöitä, joille sana kehittäminen merkitsee vain uusia tehtäviä ja velvoitteita (Tampere)*

*Kyllä se on niin, että uusi kehittämishanke tulee aina vanhan työn päälle ja yhä useammalla alkaa olla tunne omasta riittämättömyydestä (Tampere)*

*Joskus tuntuu, että erilaisia projekteja on niin monia, että niistä vastaavat eivät näe enää kokonaisuutta (Turku)*

*Kyllä tässä on jo nähtävissä väsymystä kehittämiseen (Turku)*

Informanttien mukaan kehittämistyössä on havaittavissa selvää väsymystä kaikissa kaupungeissa. Edellä käsitellyillä koordinaation ongelmilla on mahdollista selittää osa kehittämistä väsymyksestä. Osa väsymisestä selittyy hankkeiden suurella lukumäärällä. Kun uusia hankkeita tulee koko ajan, vanhoja hankkeita ei ehditä tehdä kunnolla eikä aikaa ole välttämättä riittävästi uusiin hankkeisiin. Informanttien mielestä kehittämistä väsymistä aiheuttaa myös se, että kehittäjät eivät saa palautetta siitä, mitä heidän työnsä tuloksille lopulta tapahtuu ja onko heidän työllään ollut mitään merkitystä.

Informantit nostivat esille kolmannen käyttäytymisen tason ongelman, jota voidaan luonnehtia kehittämistyön moniselitteisyydeksi eli vaikeudeksi hankkia riittävää ymmärrystä ja yksimielisyyttä työn kohteena olevista asioista. Seuraavat kannanotot havainnollistavat tätä problematiikkaa:

*Kehittämisestä eri toimijoilla - poliitikoilla, henkilöstön edustajilla, työntekijöillä jne. - on erilaisia näkemyksiä ja vaatimuksia (Jyväskylä)*

*Asioita on tapana käsitellä ainakin kahdella tasolla (Jyväskylä)*

*Ihmisillä on monia erilaisia näkemyksiä, mutta esimerkiksi konfliktien pelko estää heitä tuomasta niitä esille (Jyväskylä)*

*Asiakkaita ja asiakkuuksia pitää myös yrittää ymmärtää (Jyväskylä)*

*Keskushallinnon uudistusten myötä mukaan tulee uusia yhteistyötahoja, joiden kanssa on yritettävä tulla toimeen (Lahti)*

*Uudet johtajat tuovat mukanaan uusia ajatuksia ja vaatimuksia (Lahti)*

*Erilaisia mielipiteitä ja poikkeavia ajatuksia ei uskalleta konfliktien pelossa välttämättä tuoda esille (Lahti)*

*Hyvä tavoite on, että ei heti kielletä esimerkiksi rahan vähyyden perusteella, vaan halukkaiden annettaisiin yrittää (Lahti)*

*Viime vuosina kehittäminen on ollut moniulotteista ja se on vaatinut henkistä vireyttä (Mikkeli)*

*Kehittämistyössä on paljon monitasoisuutta ja kerroksellisuutta (Mikkeli)*

*Kyllä kehittämistyön kokonaisuutta voidaan luonnehtia lähtökohdiltaan erilaiseksi, sirpalemaiseksi ja jopa hajanaiseksi (Mikkeli)*

*Kehittämisen ammattitaitoa on, että on monenlaisia ihmisiä, jopa propellipäitä (Tampere)*

*Kehittämisessä ymmärryksen vähäisyys on suurempi ongelma kuin yhteisen tahtotilan hankkiminen (Tampere)*

*Monia asioita on ehdottomasti sovittava yhteen (tilaaja-tuottaja -ajattelu). Samaan ryhmään kuuluvat kehittäjien suhteet työntekijöihin ja professioiden edustajien suhteet muihin ryhmiin (Turku)*

*Kun päättäjiä ja hallintotasoja on monia, asioista tulee väistämättä monimutkaisia (Turku)*

Kannanottojen mukaan kehittämistoiminnassa on kysymys eri toimijoiden kyvystä kohdata toisensa, käsitellä keskinäisiä ajattelutavallisia erojaan ja ottaa huomioon toisten luovat oivallukset. Kehittämistoiminta on kuitenkin parhaimmillaan vain maltillisesti moniselitteistä, koska poikkeavia ja eriäviä näkökulmia ilmeisesti vältetään esittämästä konfliktien pelossa. Lisäksi informantit kiinnittivät huomiota vain taloudellisiin resursseihin kehittämisen edellytyksenä luovuuden sijasta.

## Yhteenveto ja pohdinta

Edellä suoritetun analyysin perusteella kehittämistoiminnan perustana olevasta organisaatiokulttuurista voidaan tehdä seuraavat kokoavat johtopäätökset. Ensimmäinen aineistosta esiin nouseva havainto on, että kaupungeilla ei näyttäisi olevan yhtenäistä, kaikki toimialat yhdistävää kulttuuria. Tämä tarkoittaa, että kulttuuri on todennäköisesti hajautunut erilaisiksi osakulttuureiksi organisaation sisällä.

Toinen aineistosta tehtävä havainto on, että erilaiset osakulttuurit ovat todennäköisesti suhteellisen heikkoja ja hauraita eikä niiden välillä ei ole mainittavaa vuorovaiikutusta. Yksikään informantti ei tuonut selkeästi ja voimakkaasti esille kulttuurillisten voimien (perusolettamukset, arvot, rituaalit, artefaktit jne.) vaikutusta omaan työhönsä ja sen organisointiin. He raportoivat pääasiassa vain mitä he työssään tekivät.

Ensimmäinen ja toinen havainto auttavat ymmärtämään miksi kehittämistyö kunnissa on hapuilevaa, tilanteisiin reagoivaa, impulsiivista, epätasaista, tempoilevaa ja lyhytjännitteistä. Yleisen käsityksen mukaan olosuhteet muuttuvat tällaisiksi, kun tehtävän työn perustana ei ole laajasti jaettua käsitystä keskeisistä kulttuurillisista tekijöistä. Kehittämistyön kehittäminen on pohjimmiltaan kulttuurin kehittämistä.

Seuraavat kaksi havaintoa koskevat organisaatiokulttuurin syvintä ja perustavaa laatua olevaa tasoa, perusolettamuksia, joita tunnistettiin kaksi, aika ja yhteistyö. Ajasta voidaan kolmanneksi todeta, että kaupunkien kehittämistyön perustana oleva aikakäsitys korostaa nykyisyyttä ja parhaimmillaan vain lähitulevaisuutta. Informanttien mukaan kehittämisessä on korostetusti kysymys ajankohtaisten haasteiden ja

ongelmien käsittelystä. Tätä voidaan pitää jopa huolestuttavana havaintona, koska kehittäjät tekevät ainakin osittain linjaorganisaation jäsenten tehtäviä, joihin kuuluu myös kehittäminen. On jossain määrin henkisten voimavarojen vähättelyä, kun pitkän aikavälin asiat eivät kuulu kehittämistyön piiriin.

Yhteistyöstä todettiin neljänneksi, että kehittämisestä vastaavat ihmiset tekevät työtään pääsääntöisesti yksin saamatta mainittavaa tukea toinen toisiltaan. Tämä selittyy sillä, että kehittämistyö on organisoitu eri toimialoille ja hallintokunnille kaupungeissa. Siksi myös kehittämisprosessit ovat liian usein toisistaan irrallisia ja toisistaan riippumattomia.

Organisaatiokulttuurin toisella tasolla on kysymys niistä kulttuurillisista tekijöistä, joilla ohjataan ja vaikutetaan kehittämistyöstä vastaavien ihmisten käyttäytymistä ja valintoja. Organisaatiokulttuurin teoriassa tähän ulottuvuuteen on tapana kiinnittää erityistä huomiota, koska siinä on kysymys arvoista, normeista, riiteistä, rituaaleista ja tarinoista. Ihmiset reagoivat näihin tekijöihin hyvin voimakkaasti. Laadullisessa aineistossa ei ollut mainintoja näistä asioista.

Organisaatiokulttuurin kolmannella tasolla - konkreettisen käyttäytymisen ja toiminnan tasolla - tunnistettiin laadullisesta aineistosta kolme johtopäätöstä. Viiden- nen havainnon mukaan kehittämistyössä mukana olevat pitävät työtään innostavana ja motivoivana. Kehittämistyö on ammatti ja identiteetti. Vaikka kehittäminen on ajoittain hyvinkin ongelmallista, työtä pidetään kiinnostavana ja tekemisen arvoisena. Tämä asenne tarjoaa hyvän maaperän kehittää kehittämistyötä.

Kuudennen havainnon mukaan kehittämistyön keskeisimmät ongelmat liittyvät koordinaatioon. Kehittämistyö jää osallistujien ja hankkeiden osalta liian usein vähälle tai jopa täysin olemattomalle koordinaatiolle. Koordinaatio takaa tekijöiden ja hankkeiden välisen luovan vuorovaikutuksen, ajatusten vaihdon, keskinäisen tuen ja synergisen lopputuloksen. Nämä asiat kärsivät, kun koordinaatio heikkenee.

Seitsemännen havainnon mukaan kaupunkien kehittämistyössä ilmenee huolestuttavan paljon kehittämisväsymystä, motivaation heikkenemistä ja rutinoitumista. Edellä sanottu tekee havainnosta ymmärrettävän. Kun kehittäminen on uusien ja ajankohtaisten hankkeiden heikosti koordinoitua käsittelyä, motivoituneet ja innostuneet ihmiset alkavat turhautua ja kokea työnsä raskaana ja uuvuttavana.

Viimeisenä eli kahdeksantena havaintona voidaan todeta, että kehittämistyö ei ole kovin moniselitteistä, moniäänistä eikä monipuolista. Itse asiassa haastatteluiden perusteella se on rationaalista toimintaa ennalta määriteltyjen tulosten tuottamiseksi, osatekijöihin suhteellisen suoraviivaisesti keskittyvää, hajautunutta ja valvottavissa olevaa. Poikkeavien ja eriävien mielipiteiden esittämistä jopa pelättiin. Tällaisessa toiminnassa ei ole mainittavia kvanttihypyn ominaisuuksia.

Kehittämistyön keskeisimmät ongelmat ovat organisointi perusfunktioiden mukaan ja keskittyminen suhteellisen tiukasti ajankohtaisiin hankkeisiin ja projekteihin. Ne vievät tehon kehittämisen koordinaatiolta, synergialta ja vaikuttavuudelta. Kehittämistyön ongelmat eivät kuitenkaan ratkea huomion kohdistamisella niihin, vaan ottamalla huomioon myös se kulttuurillinen maaperä, joka mahdollistaa kehittämisen uudistamisen.

## Lähteet

- Dubrin, Andrew J., *Leadership: Research Findings, Practice, and Skills*. Houghton Mifflin Company (Boston 2007).
- Huczynski, Andrzej, *Influencing within Organizations*. Routledge (London 2004).
- Hughes, Richard L. & Ginnett, Robert C. & Curphy, Gordon J., *Leadership: Enhancing the Lessons of Experience*. McGraw-Hill (Boston 1999).
- Kakabadse, Andrew & Bank, John & Vinnicombe, Susan, *Working in Organizations: Essential guide for managers in today's workplace*. Penguin Books (London 2005).
- Lämsä, Anna-Maija & Hautala, Taru, *Organisaatiokäyttötymisen perusteet*. Edita (Helsinki 2005).
- March, James G., *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. The Free Press (New York 1994).
- Schein, Edgar, *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass Publishers (San Fransisco 2004).
- Stanford, Naomi, *Guide to Organization Design: Creating high-performance and adaptable enterprises*. Profile Books Ltd (London 2007).
- Stone, Beverley, *Confronting Company Politics*. Macmillan Business (London 1997).



## 6 Raportin keskeiset havainnot, päätelmät ja suositukset

Raportissa on kuvattu kehittämistoiminnan tilaa viidessä kaupungissa. Empiirinen aineiston on kerätty Jyväskylän, Lahden, Mikkelin, Tampereen ja Turun kaupungeista. Tutkimuskunnat valittiin yhtäältä tietoisena kyseisten kaupunkikuntien kehittämistoiminnan uusista avauksista ja edistyksellisyydestä. Näissä kaupungeissa on tiedostettu kehittämisen tärkeys. Toisaalta valinnan perustana oli, että kaupungit olivat itse valmiit ja halukkaat tällaiseen kehittämistoimintansa reflektoivaan itsearviointiin. Uskomme, että tutkimuksessa esille tulleet kehittämistoiminnan ongelmat ja tarpeet eivät rajaudu vain tässä tutkittuihin kaupunkikuntiin, vaan koskevat enemmän tai vähemmän koko kuntakenttää.

Tapaustutkimukselle ominaisesti on pyritty kohteiden monipuoliseen valottamiseen erilaisin aineistoin: haastatteluin, kyselyin sekä dokumenttien avulla. Kuntien kehittämistoiminta on ollut viime vuosina paineiden alla monistakin syistä. Kunnat ovat uusineet palvelurakenteitaan. On ollut kuntien yhdistämisiiä. Kuntien tehtävät ovat lisääntyneet samalla, kun talous on ajanut monet kunnat tiukoille. Tutkijoilla oli tässä jo ennakkoon arvio siitä, että kehittämistoiminta on kunnissa monisärmäistä ja -toimijaista. Sopeutuminen nopeaan yhteiskunnalliseen muutokseen edellyttää kunnilta paitsi riittävää kehittämiskapasiteettia myös monimutkaisuuden ja jännitteiden hallintaa. Siksi kompleksisuus, konfliktien ja valtapelien hallinta haluttiin ottaa tässäkin teoreettiseksi viitekehukseksi.

Kehittämistyön nykytilaa pohdittiin ensinnäkin lähtemällä kehittämistyön lähtökohdista ja tunnistamisesta. Kysyttiin, mistä ja miltä toimijoilta/tasoilta kehittämisaloitteita syntyy? Lisäksi haluttiin selvittää tarkemmin kehittämisen prosesseja. Yksi keskeinen näkökulma liittyi kehittämistoiminnan strategialähtöisyyteen: millainen on kehittämistoiminnan ja strategian välinen yhteys ja miten kehittämistoiminnassa ilmenee politiikan ja hallinnon suhde? Tarkasteltavia aiheita oli myös kehittämistyön toimeenpano ja juurruttaminen: miten kentän 'ääni' ja toimijalähtöisyys ylipäättään ilmenevät kehittämisessä ja mikä on henkilöstön rooli? Samalla pidettiin tärkeänä pohtia, miten keskus- ja toimialalähtöisyys nivoutuvat toisiinsa kehittämistoiminnassa? Koska kuntien välillä on todennäköisiä eroja toimintatavoissa, haluttiin selvittää myös sitä, millaisia ovat kuntien kehittämiskulttuurit?

Tehtyjen haastattelujen ja kyselyn avulla kuva kaupunkien kehittämistoiminnan nykytilasta hahmottui ja terävöityi. Edellä on jo kunkin teeman käsittelyn yhteydessä kuvattu tuloksia. Seuraavassa ovat vielä tiivistetysti kehittämistoiminnasta esille tullut keskeinen anti, päätelmät ja suositukset. Päätelmistä kolme ensimmäistä nousevat Stenvallin ja Leponiemen kirjoituksesta luvussa 2. Päätelmät 4–5 liittyvät Ranniston

kirjoitukseen. Päätelmät 6–8 ovat yleisiä havaintoja ja tulevat enemmän tai vähemmän esille kaikissa kirjoituksissa. Päätelmät 9–12 pohjaavat Lumijärven osuuteen ja loput 13–15 liittyvät Harisaloon osuuteen. Näistä osuuksista löytyvät tarvittaessa päätelmien perusteet. Hankkeen tutkijat ovat kuitenkin yhdessä päätelmien sekä suositusten takana, jotka samalla edustavat jonkinlaista synteesiä tehdyistä havainnoista.

**1. Tutkimuskaupunkien kehittämistoiminnan käynnistämiseksi on leimallista avoimuus.** Kaupungeissa ollaan avoimia kehittämisideoille tulevatpa ne sitten verkostojen kautta tai asiakaslähtöisesti. Avoimesta toimintatavasta huolimatta tutkimuskaupungeissa on myös tunnistettavissa lukuisia avoimuutta rajaavia piirteitä. Kaupungit tekevät kehittämistyötä omaan identiteettiinsä ja lähtökohtiinsa nojautuen. Lisäksi esimerkiksi toimialat pyrkivät pitämään usein kehittämistoiminnan aloitteellisuuden itsellään. Myös johto ja henkilöstö rajaavat kehittämisaloitteiden tekemistä jossain määrin itselleen.

**2. Jonkinlaisena ongelmana näyttäytyy kehittämisideoiden talteenoton epäsystemaattisuus ja tulkintojen ennakoimattomuus.** Ideoiden irrallisuus ja keskinäiskytken puute haittaavat niiden hyödyntämistä. Myös kehittämisideoiden ja käytännön järjestelmien kytkentä ei ole riittävää. Esimerkiksi itsearviointia voitaisiin hyödyntää kehittämisideoiden tarkastelussa systemaattisemmin. Kompleksisuus näkyy tutkimuskaupunkien kehittämisideoiden tuottamisessa epäselvyytenä: missä kehittämisideoita tuotetaan, kuka niitä tuottaa sekä miten niitä käsitellään. Kompleksisuus on myös sattumanvaraisuutta, joka vahvistaa kuvaa koko kehittämistoiminnan hallitsemattomuudesta. Kompleksisuutta aikaansaavat muun muassa valtapelit, kehittämisen henkilölistyminen sekä se, että kehittäminen on tärkeää eri toimijaryhmien kannalta. Toimijaryhmät haluavat pitää kehittämisideoiden aloitteet itsellään. Toisaalta näyttäisi siltä, että tarkastellut kaupungit ovat melko nopeita reagoimaan yllättäviinkin tilanteisiin. Kehittämisaloitteista tehtävät tulkinnat ovat systeemin monimutkaisuuden takia ennakoimattomia. Kehittämisaloitteita voidaan tulkita esimerkiksi poliittisten arvojen, ammatillisen toiminnan tai tulostavoitteiden saavuttamisen kannalta. Kehittäjätkään eivät ole oma erityinen ryhmänsä vaan heidät mielletään enemmänkin jonkin ryhmän, kuten konsernin tai henkilöstön edustajiksi. Kehittämisaloitteet ovat kompleksisia niin ikään detaljisuuden että dynaamisuuden suhteen.

**3. Kehittämisideat pohjautuvat melko voimakkaasti nykyisen toiminnan ongelmien ratkaisemiseen.** Tämä merkitsee sitä, että pitkälle tulevaisuuteen liittyvistä tarpeista ja radikaaleista muutostarpeista lähtävä kehittäminen on vähemmällä painoarvolla ja toteutuksella. On luultavaa, että kompleksisuus, valtapelit, poliittisen päätöksenteon budjettisidonnaisuus ja käytännön tason henkilösidonnaisuus osaltaan johtavat nykyongelmista pois päin etenevien kehittämisideoiden havainnointiin. Tulevaisuussuuntautuneisuutta ja radikaalisuutta saattaa silti tulla muun muassa ulkoisen verkostoitumisen ja strategialähtöisyyden kautta.

**4. Perinteisen projektitoiminnan sisäisiä rakenteita, tavoitteiden asettamista ja menetelmiä tulisi uudistaa kehittämistä tukeviksi.** Projektitoiminnan haaste liittyy johtamisen ja joustavuuden paradoksiin. Samaan aikaan, kun tarvitaan maksimaalista joustavuutta, jotta toiminta olisi vaikuttavaa, tarvitaan keskitettyä koordinaatiota, jotta kaupunkitasolla toiminta olisi ennustettavaa ja hallittavaa. Valtaosassa kehittämistyötä jää joko kehittämisen tavoite tai menetelmät epäselviksi. Tämä on perinteisen projek-

tinhallinnan kannalta ongelmallinen tilanne. Kysymys ei ole pelkästään projektihallinnasta ja projektin suunnittelusta. Perinteinen projektinhallinta rakentuu loogisen ja järjestelmällisen ajattelun varaan, jossa myös kehittäjien välinen vuorovaikutus on merkittävässä määrin järjestelmälähtöistä ja muodollista. Kehittämistyö ei ole moniselitteistä, moniäänistä eikä monipuolista, vaan enemmänkin rationaalista toimintaa ennalta määriteltyjen tulosten tuottamiseksi, osatekijöihin suhteellisen suoraviivaisesti keskittävää, hajautunutta ja valvottavissa olevaa. Poikkeavien ja eriaivien mielipiteiden esittämistä jopa pelätään. Tällaisessa epäselvien tavoitteiden ja menetelmien tilanteessa ei ole mainittavia kvanttihiheen ominaisuuksia ja innovatiiviselle viestinnälle on kysyntää.

**5. Projektin aikaisen vuorovaikutuksen ja innovatiivisuuden vähäisyys saattaa olla perinteisen projektitoiminnan suurin ongelma.** Projektisuunnitelman dominoivuus estää sen, että projekteista tulisi jatkuvan muutoksen systemaattinen ja vuorovaikutteinen työmenetelmä. Tätä ehkä kuitenkin kaivataan enemmän kuin ainutkertaisia ja tehokkaasti toteutettuja projekteja. Julkisen toiminnan logiikkaa leimaa usko hierarkioihin, määrärahaohjaukseen eli budjetointiin, toimivaltaan ja vastuuseen. Perinteinen projektiajattelu sopii hyvin tähän ajatteluun. Julkishallinnon uudet organisaatorakenteet ja palvelujen tuotantomallit ovat kuitenkin jo lähteneet murtamaan perinteistä hallintoajattelua. Aikaisemman käskytyksen sijaan pitää sopia ja sitoutua. Kehittämisen kannalta keskeiseksi tekijäksi nousee vuorovaikutus. Projekteissa johtaminen on vuorovaikutusta, jonka tavoitteena on aikaansaada kehittämistä. Kehittäminen on aina enemmän tai vähemmän sidottu tilanteeseen ja toimintaympäristöön. Kehittämisen olennaisia elementtejä ovat projektin tarkoitus sekä toimijat, jotka kehittämiseen osallistuvat. Projektin toiminta ja johtaminen tapahtuvat tässä sosiaalisessa kokonaisuudessa. On pyrittävä kehittämään menetelmiä, jotka ovat nykyistä vuorovaikutteisempia ja joiden vuorovaikutuksen sisältö on enemmän innovaatioita hakevaa kuin perinteistä ja totutuista menetelmistä kiinni pitävää.

**6. Kehittämishankkeilta toivotaan enemmän arviointia ja käytäntöön tiedottamista.** Systemaattisesti seurataan oikeastaan vain strategiasta lähteneitä kehityshankkeita. Tarvetta olisi arvioida hankkeiden vaikuttavuutta. Kehittämistyön halutut vaikutukset tulisi pohtia jo ennalta – mihin kehittämistyön halutaan vaikuttavan. Arviointia kaivataan varsinkin suurempien hankkeiden onnistumisesta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

**7. Kehittämistoiminnassa tunnistettiin tarve asiakaslähtöisyyden vahvemmalle huomioonottamiselle.** Asiakasrajapinnan tuntemusta pitäisi hyödyntää enemmän. Asiakkaiden osallistumisesta palvelujen kehittämiseen voisi tulla merkittävä muoto uudenlaista käyttäjädemokratiaa. Perinteisessä projektijohtamisessa asiakas on lähinnä projektin tilaaja, joka hyväksyy projektisuunnitelman ja tarjoaa resurssit sovitun mukaisesti projektin käyttöön. Tällainen asiakasnäkökulma ei tuo riittävästi asiakkaan ääntä julkisten palvelujen kehittämistyöhön. Eri toimijoiden välinen vallankäyttö saattaa nykyisellään suorastaan estää asiakasnäkökulman huomioonottamista.

**8. Kehittämistoiminnan tuloksellisuuteen vaikuttaa olennaisesti se, ovatko käytännön toteuttajat päässeet vaikuttamaan kehittämisen tavoitteen asettamiseen.** Henkilöstön kehittäjärooli ei ole nykyisellään vahvasti esillä, vaikka samalla myönnetäänkin, että henkilöstölähtöinen kehittäminen voisi parhaimmillaan nousta

strategiseksi teemaksi. Henkilöstön sitouttamisessa kehittämiseen on usein paljon parantamisen varaa. Sitoutumista hankkeeseen saattaisi syntyä helpommin, mikäli hankkeen tavoitetta muotoillaan sellaisella toimijajoukolla, jossa myös henkilöstön edustus on mukana. On toki myös tilanteita, joissa tavoitteen saavuttaminen ei olekaan kaikille positiivinen asia, jolloin osa tarvittavista henkilöistä jättäytyy kehittämisestä pois ja mahdollisesti ryhtyy vastustamaan koko hanketta. Mikäli kehittämisen tavoite olisi laajemman käsittelyn tulosta, saattaisi osallistujia olla helpompi motivoida koko kehittämiseen. Tämä ajattelu luonnollisesti haastaa perinteisen projektijohtamisen, jossa ei välttämättä tavoitella osallistujien keskinäistä luottamusta. Tutkimuskaupungeissa puutteeksi havaittu hankearviointitiedon vähäisyys kannustaa sellaisten kehittämisen menetelmien ja logiikan luomiseen, jossa kehittämistyö rakentuu enemmän luottamukseen.

**9. Kun kehittämistoimintaa peilataan kaupungin visioon ja strategisiin linjauksiin, sen havaitaan olevan pääosiltaan strategiasuuntautunutta.** Toimintaa viedään kehittämishankkeilla aiottuun suuntaan ja niukkoja resursseja ohjataan strategian mukaisesti, kohti tavoiteltua muutosta. Kuitenkaan kaikki hankkeet eivät näyttäisi käynnistyvän strategialähtöisesti. Hankkeita käynnistetään eri lähteistä ja eri syistä – ja myös alhaalta toimiala- ja toimijatasolta. Myöskään ajallinen yhteys koko kaupungin strategiaan ei ole aina välitön eikä hankkeita perustella strategisten linjausten toimeenpanona. Osittain näyttäisikin olevan toimialojen ja yksiköidensä omalla vastuulla, miten tarkkaan ne tunnistavat koko kaupungin strategiset linjaukset. Tunnistamista vaikeuttaa osaltaan se, että strategia-asiakirja koetaan tulkinnalliseksi ja etäiseksi. Kehittämistyöllä strategiaa tehdään samalla näkyväksi.

**10. Vaikka strategia on valtuuston hyväksymä, valtuustoa ei muutoin mielletä erityisen merkittävänä strategisen kehittämisen toimijana.** Kaivataan valtuuston roolin uudelleenpohdintaa ja jonkinlaista terävöittämistä. Luottamushenkilöiden osallistaminen esimerkiksi hankkeiden ohjausryhmiin voisi parantaa tiedonkulkua ja vaikutusmahdollisuuksia, samoin valtuutetuille järjestettävät tilaisuudet ottaa kantaa strategiaan kysymyksiin. Nykyisellään valmistelusta vastaavien johtavien virkamiesten rooli koetaan liian dominoivaksi. Kehittämistoimintaa kaivataan avoimemmaksi ja monitoimijaiseksi: mukaan tarvitaan myös kuntalaisia. Osallistavalla kehittämismenetelmällä saadaan myös se hyöty, että se pyrkii muovaamaan strategiatyötä konkreettisempaan ja käytännönläheisempään suuntaan. Näinkin saadaan kurottua umpeen kuilua ylätason strategioiden ja käytännön operatiivisen kehittämisen välillä.

**11. Varsin haasteelliseksi kaupungeissa koetaan tasapainon ja koordinaation löytäminen keskitetyn, strategialähtöisen ja hajautetun, toimialalähtöisen kehittämisen välille.** Kehittämistyön keskeisimmät ongelmat liittyvät koordinaatioon. Kehittämistyö jää osallistujien ja hankkeiden osalta liian usein vähälle tai jopa täysin olemattomalle koordinaatiolle. Koordinaatio takaa tekijöiden ja hankkeiden välisen luovan vuorovaikutuksen, ajatusten vaihdon, keskinäisen tuen ja synergisen lopputuloksen. Nämä asiat kärsivät, kun koordinaatio heikkenee. Keskitettyä kehittämissjärjestelmää on helpommin hallittavissa. Kuitenkin kehittämistä vaativat ongelmat ovat yhä useammin niin monimutkaisia ja niiden ratkaisuun tarvittavaa osaamista on niin paljon kentällä, että on perusteltu tarve siirtää kehittämistä enemmän ja enemmän toimialojen ja toiminnan tasolle. Lisääntyvät ja nopeutuvat ympäristömuutokset ajavat hajautettuun toimiala- ja

toimijälähtöiseen kehittämiseen. Voidaan perustelluista syistä puhua toimijälähtöisen kehittämisen esinmarssista. Haittapuolena on, että hankkeiden keskitetty hallinta vaikeutuu ja koordinoitutarve lisääntyy. Toimialat eivät myöskään aina keskustele riittävästi keskenään kehittämishankkeistaan. Koordinoinnin parantaminen tarkoittaisi myös toimialarajojen ylittämistä ”siiloutumisen” sijaan.

**12. Yksi keskitetyn strategiatyön ongelma on hankkeiden tulosten juurruttamisen vaikeus.** Ylä- ja alatason kehittämisen välille jää kuilua. Menestyksellisemmiksi mainitaan hankkeet, joiden lähtökohdat ovat toimialoilla ja käytännössä. Muutoin eri tasoilla tapahtuva kehittäminen tulisi nähdä pikemmin toisiaan täydentäväksi kuin vastakkaiseksi. Kentän ammattilaisten ideoimia hyviä käytäntöjä tulisi huomioida paremmin jo strategiaa laadittaessa. Erityisesti lähiesimiehen rooli eräänlaisena välittäjälinkkinä nähdään merkittävänä. Sitoutuminen kehittämiseen saadaan parhaiten aikaan, kun hankkeet nousevat käytännön työstä.

**13. Tutkittaessa kehittämistoiminnan perustana olevaa organisaatiokulttuuria havaitaan, että samalla kun kulttuuri tukee kehittämistä, kaupungeilla ei näyttäisi olevan yhtenäistä kaikki toimialat yhdistävää kulttuuria.** Tämä tarkoittaa, että kulttuuri on todennäköisesti hajautunut erilaisiksi osakulttuureiksi organisaation sisällä. Erilaiset osakulttuurit ovat niin ikään suhteellisen heikkoja ja hauraita eikä niiden välillä ei ole mainittavaa vuorovaikutusta. Aineistosta ei noussut esille kulttuurillisten voimien (perusolettamukset, arvot, rituaalit, artefaktit jne.) vaikutusta omaan työhön ja sen organisointiin. Haastateltavat raportoivat pääasiassa vain, mitä he työssään tekevät. Kulttuurin hauraus saattaa selittää, miksi kehittämistyö on kunnissa hapuilevaa, tilanteisiin reagoivaa, impulsiivista, epätasaista, tempoilevaa ja lyhytjännitteistä. Kehittämistyön kehittäminen voisi olla nykyistä vahvemmin juuri kehittämisen kulttuurin kehittämistä.

**14. Kehittämistyön kulttuurin perustana oleva aikakäsitys korostaa nykyisyyttä ja parhaimmillaan vain lähitulevaisuutta.** Kehittäminen liitetään ajankohtaisiin haasteisiin ja ongelmien käsittelyyn. Tätä voidaan pitää jopa huolestuttavana havaintona. On jossain määrin henkisten voimavarojen vähättelyä, jos pitkän tähtäyksen asiat eivät kuulu kehittämistyön piiriin. Kehittämisestä vastaavat ihmiset tekevät työtään pääsääntöisesti yksin saamatta mainittavaa tukea toinen toisiltaan. Tämä selittyy sillä, että kehittämistyö on organisoitu hajautetusti eri toimialoille ja hallintokunnille kaupungeissa. Kehittämisprosessit ovat toisistaan liian usein irrallisia ja toisistaan riippumattomia.

**15. Kehittämistyössä mukana olevat pitävät työtään innostavana ja motivoivana.** Kehittämistyö on ammatti ja identiteetti. Vaikka kehittäminen on ajoittain hyvinkin ongelmallista, työtä pidetään kiinnostavana ja tekemisen arvoisena. Tämä asenne tarjoaa hyvän maaperän kehittää kehittämistyötä, vaikka faktaa näyttäisi olevan sekin, että kaupunkien kehittämistyössä ilmenee ajoittain myös kehittämiväsymystä, motivaation heikkenemistä ja rutinoitumista. Kun kehittäminen on uusien ja ajankohtaisten hankkeiden heikosti koordinoitua käsittelyä, motivoituneet ja innostuneet ihmiset alkavat turhautua ja kokea työnsä raskaana ja uuvuttavana.

Kehittämistyön keskeisimmät ongelmat ovat organisointi perusfunktioiden mukaan ja sitominen suhteellisen tiukasti ajankohtaisiin hankkeisiin ja projekteihin. Ne vievät tehon kehittämisen koordinaatiolta, synergialta ja vaikuttavuudelta. Myös valtion ohjaus ja tavoitteet kaventavat kaupunkien mahdollisuuksia toteuttaa kehittämistä tarkoituksenmukaisella tavalla. Kehittämistyön ongelmia päästään ratkaisemaan, kun otetaan huomioon myös se kulttuurillinen maaperä, joka mahdollistaa kehittämisen uudistamisen. Pidämme tärkeänä, että hanketyö mahdollistaa nopean kehittämisen. Hankkeissa tulisi olla mahdollisuus reagoida joustavasti kehittämisen aikaisiin muutoksiin. Hankkeiden tulisi kytkeä olennaiset sisäiset tai ulkoiset asiakkaat mukaan kehittämistyöhön. Hankkeiden tulisi perustua strategisiin valintoihin, mutta mahdollistaa myös käytännön tasolta ja asiakastarpeesta lähtevä kehittäminen. Hankkeilla tulisi olla alkamisajankohta, mutta myös päätöspiste, jonka jälkeen hankkeiden tuloksia pitäisi päästä levittämään laajemmalle ja systemaattisesti. Hankkeiden tulokset tulisi tiedottaa olennaisille sidosryhmille ja pitäisi pyrkiä näin levittämään hyviä käytäntöjä. Hankkeiden onnistumista ja vaikuttavuutta on syytä arvioida sekä osallistujien toimesta välittömästi että organisaation toimesta myöhemmin.

# Kirjoittajat

**Harisalo Risto**

Professori, HT

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu

**Leponiemi Ulriika**

Tutkija, HM

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu

**Lumijärvi Ismo**

Professori, HT

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu

**Rannisto Pasi-Heikki**

Kehityspäällikkö, HT

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu

**Stenvall Jari**

Professori, HT

Lapin yliopisto

## Liite 1. Kysely

### Tuottava ja hallittu kehittämistoiminta kunnissa: kysely kaupunginvaltuuston jäsenille

Kaupunkinne on mukana "Tuottava ja hallittu kehittämistoiminta kunnissa" -hankkeessa, jossa tutkitaan kaupunkien kehittämistoimintaa sekä strategisen johtamisen että käytännön työstä nousevien kehittämishankkeiden näkökulmasta. Tavoitteena on kehittää kaupunkien hanketoimintaa, kehittämiskulttuuria ja johtamista.

Kyselytutkimus on lähetetty kehittämisessä mukana olevien kaupunkien, Jyväskylän, Lahden, Mikkelin, Tampereen ja Turun, valtuutetuille. Tarkoituksena on selvittää valtuuston ja muiden toimijaryhmien roolia kaupungin kehittämistoiminnassa sekä sitä, mistä erilaisia kehittämisaiheita nousee.

Hanke on työsuojelurahaston rahoittama ja sen toteuttajina ovat Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulu (johtamistieteet) ja Tutkimus- ja koulutuskeskus Synergos sekä Lapin yliopisto. Kyselyyn vastataan anonyymisti, ja tuloksia käsitellään luottamuksellisesti. Käsittelyyn osallistuu ainoastaan Tampereen yliopiston tutkijoita.

#### Vastaaminen on helppoa ja vie aikaa n. 10-15 minuuttia.

Kyselyssä pääset helposti eteenpäin jokaisen sivun alalaidasta jatka-painikkeella. Ohjelma muistuttaa automaattisesti, mikäli olet unohtanut vastata johonkin kysymykseen eikä ohjaa sinua eteenpäin ennen kuin kysymykseen on vastattu.

Mikäli haluat keskeyttää kyselyyn vastaamisen, voit painaa alalaidan "jatka myöhemmin" -painiketta. Tämän jälkeen ohjelma lähettää sähköpostiisi linkin, jonka avulla voit jatkaa kyselyyn vastaamista myöhemmin (vastausajan puitteissa).

#### *Kiitämme jo etukäteen arvokkaasta tutkimusavustasi kaupunkinne kehittämisessä!*

#### 1. Missä kaupungissa toimit valtuutettuna?

- Jyväskylä
- Lahti
- Mikkelin
- Tampere
- Turku

#### 2. Kuinka monta valtuustokautta olet yhteensä ollut valtuustossa?

- Yhden valtuustokauden
- Kaksi valtuustokautta
- Kolme valtuustokautta
- Neljä tai useamman valtuustokauden

#### 3. Ikäsi (vuosina) \_\_\_\_\_

#### 4. Sukupuolesi

- Mies
- Nainen

#### 5. Kuinka selkeä on kuvasi siitä, mistä kaupunkisi kehittämisalitteet tulevat?

Erittäin

Erittäin



epäselvä     selkeä

**6. Kuinka usein seuraavat tahot ottavat sinuun yhteyttä kehittämissasioissa?**

	Erittäin harvoin				Erittäin usein
strategisesta kehittämisestä vastaavat henkilöt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
toimialojen kehittäjät	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
toimialojen työntekijät	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**7. Keneltä käsityksesi mukaan valtaosa kaupunkisi kehittämisalioitteista tulee nykyisellään? Valitse kolme mielestäsi keskeisintä aloitetahoa.**

- Kaupunginvaltuusto  
 Kaupunginhallitus  
 Johtavat viranhaltijat  
 Lautakunnat  
 Kuntalaiset  
 Henkilöstö  
 Asiakkaat/palveluiden käyttäjät  
 Kaupunkiorganisaation ulkopuoliset tahot  
 Jokin muu, mikä \_\_\_\_\_

**8. Kenen mielestäsi pitäisi ensisijaisesti vastata kaupungin strategisesta kehittämisestä? Valitse yksi.**

- Kaupunginvaltuusto  
 Kaupunginhallitus  
 Johtavat viranhaltijat  
 Lautakunnat  
 Kuntalaiset  
 Henkilöstö  
 Asiakkaat/palveluiden käyttäjät  
 Kaupunkiorganisaation ulkopuoliset tahot  
 Jokin muu, mikä \_\_\_\_\_

**9. Kuinka paljon seuraavat syyt/tahot ovat vaikuttaneet kaupunkisi strategiseen kehittämistyöhön viime vuosina?**

	Erittäin vähän				Erittäin paljon	En osaa sanoa
kaupungin toiminnassa havaitut puutteet ja ongelmat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
säästötarpeet ja taloudellinen tehostaminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
prosessien ja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

toimintatapojen kehittäminen						
asiakas-/kuntalaistyytyväisyyden parantaminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
työyhteisön hyvinvoinnin kehittäminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kaupungin kilpailukyvyyn ja maineen parantaminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kaupungin strategiassa ja visiossa sovitut toimenpiteet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
muiden kaupunkien kehittämisimerkit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
konsulttien aktiivisuus ja kehittämisaloitteet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kuntaliiton tekemät aloitteet ja aktiivisuus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
paikallisilta sidosryhmiltä (järjestöt tms.) tulleet ideat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
johtavien virkamiesten oma ideointi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
henkilöstön esille nostamat uudistustarpeet ja innovaatiot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kansainväliset esimerkit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kaupunkilaisilla tulleet aloitteet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
palvelujen käyttäjiltä saadut palautteet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
valtionhallinnon uudet linjaukset tai lainsäädäntö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jokin muu, mikä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**10. Seuraavassa on väittämiä eri toimijoiden roolista kaupunkisi strategisessa kehittämisessä. Arvioi väitteiden paikkansa pitävyyttä.**

	Täysin eri mieltä				Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
Valtuutettu pystyy vaikuttamaan riittävästi uusien kehittämissankkeiden käynnistämiseen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Valtuusto johtaa hyvin kaupungin strategista	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

kehittämistä.

Henkilöstön osaaminen ja näkemykset otetaan riittävästi huomioon kaupungin strategisessa kehittämistyössä.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Palveluiden käyttäjät ovat riittävästi mukana kaupungin palveluiden kehittämisessä.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 11. Kuinka hyvin valtuuston nykyiset työskentelytavat tukevat mielestäsi

	Erittäin huonosti				Erittäin hyvin	En osaa sanoa
strategisen tason kehittämistä ja innovointia?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
toimialalähtöistä kehittämistyötä ja innovointia?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
suurten linjojen ymmärtämistä?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Seuraavissa kahdessa kysymyksessä on esitetty väittämiä kaupunkinne kehittämis- ja hanketoiminnasta. Arvioi väitteiden paikkansa pitävyyttä.

### 12. Kaupunkini strateginen kehittämistoiminta on

	Täysin eri mieltä				Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
<b>johdonmukaista</b> (vs. tempoilevaa)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>pitkäjänteistä</b> (vs. lyhytjänteistä)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>hallittua</b> (vs. hallitsematonta)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>ylhäältä alas johdettua</b> (vs. toimijalähtöistä)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>ennustettavaa</b> (vs. yllättävää)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>virkamiesjohtoista</b> (luottamushenkilölähtöistä)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>strategialähtöistä</b> (vs. käytännön ohjaamaa)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 13. Mielestäni

--	--	--	--	--	--

	Täysin eri mieltä				Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
kokonais kuvan saaminen kaupungin hanketoiminnasta on helppoa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
minulla on erittäin hyvin tietoa siitä, millaisia strategisia kehittämishankkeita on parhaillaan meneillään.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
tilaaja-tuottajamalli tukee hyvin kaupungin kehittämisprosesseja.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kaupungissa on nykyisin liikaa samanaikaisia hankkeita.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
keskitetty kehittämistoiminta ja toimialalähtöinen kehittäminen tukevat toisiaan (eivät ole ristiriidassa keskenään).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
keskitetty kehittämistoiminta ja toimialalähtöinen kehittäminen ovat sidoksissa toisiinsa (eivät ole toisistaan irrallaan).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
strategisesti merkittävän hanketoiminnan tulisi olla keskitetympää.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
strategisesti merkittävän hanketoiminnan tulisi olla hajautetumpaa (toimialojen sisällä tapahtuvaa).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
palvelujen kehittämisvastuun tulisi painottua enemmän tilaajan kuin tuottajan puolelle.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kaupungilla on riittävästi resursseja strategiseen kehittämistoimintaan.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kaupungin tulisi käyttää nykyistä						

enemmän ostopalveluita, esim. ulkopuolisia asiantuntijoita, strategisessa kehittämisessä.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

**14. Mitä erityisen hyvää ja esimerkillistä on mielestäsi kaupunkisi strategisessa kehittämistoiminnassa?**

---



---



---



---

**15. Mihin tulisi mielestäsi erityisesti kiinnittää huomiota kaupunkisi strategisessa kehittämistoiminnassa ja sen tehostamisessa?**

---



---



---



---

**16. VAPAA SANA! Muuta kommentoitavaa kaupunkinne kehittämistoiminnasta tai tästä kyselystä.**

---



---



---



---

# Acta-sarjassa vuodesta 2009 lähtien ilmestyneet julkaisut

Aiemmin ilmestyneet Acta-sarjan julkaisut osoitteessa: <http://www.kunnat.net> -> Toimialat -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Acta-tutkimusjulkaisut

- 208 Pekka Juntunen, Veli-Pekka Nurmi, Jari Stenvall: Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509267.
- 209 Risto Nakari, Stefan Sjöblom: Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509269.
- 210 Kari Ahokas: Kasvukunnan johtajana. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509272.
- 211 Jari Stenvall, Jenni Airaksinen: Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509279.
- 212 Santtu von Bruun, Torsti Kirvelä: Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509283.
- 213 Anne Korhonen: Yksityisyys ja henkilötietojen suoja kunnallisessa virantäytössä. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509285.
- 214 Marjukka Weide: Ulkomailla syntyneenä suomalaisessa kunnallispolitiikassa. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509297.
- 215 Anni Jäntti & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509300.
- 216 Ilpo Laitinen: Tietoperustainen johtaminen – Case Helsinki. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509309.
- 217 Raine Mäntysalo, Lasse Peltonen, Vesa Kanninen, Petteri Niemi, Jonne Hytönen & Miska Simanainen: Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509310.
- 218 Jarmo Vakkuri, Olavi Kallio, Jari Tammi, Pentti Meklin & Heikki Helin: Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509313.
- 219 Minna Kaarakainen, Vuokko Niiranen & Juha Kinnunen (toim.): Rakenteet muuttuvat – mihin suuntaan? Sosiaali- ja terveyspalvelut Paras-hankkeessa. Lähtötilanteen kartoitus. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 6. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509319.
- 220 Atte Honkasalo: Hyvinvointipalveluiden tuottavuuden mittaaminen. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509331.
- 221 Juhani Määttä: Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509322.
- 222 Mikko Komulainen: Ulkoistaminen kunnissa. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509324.
- 223 Jenni Airaksinen, Helena Tolkki & Toni K. Laine: Paras palvelutuotanto – peruskunnasta peruskallioon? Kalliolainen tilaaja-tuottaja-sovellus ja kunnan ohjaustunne: Peruspalvelukuntayhtymä Kallion toimintamallin arviointi. Käynnissä olevat ja käynnistettävät Paras -lain mukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet muodostavat uudenlaisia palvelujen järjestämisen ja tuotannon ohjausjärjestelmiä, jotka eroavat varsin merkittävästi yksittäisen kunnan ohjaustavasta. Kallion peruspalvelukuntayhtymän arviointi käsittelee Nivalan, Ylivieskan, Alavieskan ja Sievin kuntien alueelle rakennettua yhteistoiminta-alueorganisaatiota ja alueella sovellettua ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti kuntien kokemusta vaikutusvallastaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen. Arvioinnin tulosten perusteella Kallion peruspalvelukuntayhtymä on esimerkki onnistuneesta kuntien yhteistoiminnasta ja yhteisen organisaation ylätasoon toimijoiden sitoutumisesta. Samalla Kallio on kuitenkin varoittava esimerkki muutosjohtamisen ja fuusioitumisen hankaluudesta sekä siitä, mitä tapahtuu jos henkilöstön jotkut osat jäävät muutoksen ulkopuolelle. Yhteistoiminta-alueet muodostavat moniulotteisen johtamis- ja ohjauskokonaisuuden, joissa huolellisesti suunniteltu omistajaohjausjärjestelmä ja yhteiset strategiset sekä tulokelliset päämäärät eivät riitä, vaan huomiota on jo fuusion alkuvaiheessa kiinnitettävä muutoksen etenemiseen organisaation linjahierarkiassa aina asiakasrajapintaan asti. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509338.
- 224 Arto Haveri, Jari Stenvall, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom: Kunnallisen itsehallinnon

**peruskivet.** Julkaisu haastaa lukijansa pohtimaan, onko meillä Suomessa varaa rapauttaa kunnallinen itsehallinto. Mikä merkitys itsehallinnollisesti vahvoilla kunnilla voisi olla siinä kamppailussa, jota suomalainen yhteiskunta käy selviytyäkseen tulevaisuuden haasteista? Mitkä ovat kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvat uhat ja mahdollisuudet toimintaympäristön nopean muuttumisen vuoksi? Teos sisältää yhteensä 30 tieteellistä artikkelia ja käytännön puheenvuoroa kunnallisesta itsehallinnosta niin talouden, politiikan kuin oikeudenkin näkökulmasta. Kirjoittajat ovat eri alojen tutkijoita ja käytännön vaikuttajia. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509339.

- 225 **Ilkka Vohlonen, Jan Klavus, Veli Koistinen, Tuula Talvinko, Martti Virtanen: Terveystuhoon rahoituksen optimaalinen väestön koko:** Rahoituspoliittinen tutkimus väestön sairastamiseen perustuvasta ennakoinnista. Tutkimus oli rahoituspoliittinen arvio siitä, kuinka hyvin suomalainen nykyiseen kuntarahoitukseen perustuva rahoitusmalli mahdollistaa väestön odotettavissa olevaan sairastamiseen perustuvan rahoituksen suunnittelun. Samalla VAKKA-hanke antoi tietoja muiden terveydenhuollon rahoitusmallien arviointia varten. Erityisesti tarkasteltiin erikoissairaanhoidon osalta sitä, mikä olisi vakuutusmatemaattisesti laskettuna kunnan väestön optimikoko, jos lähtökohtana on kunnan väestön sairastumisen ja siihen liittyvien sairaanhoidon kustannusten ennustettavuus mahdollisimman tarkasti. Hankkeessa käytettiin perusaineistona valtakunnallisia kuntakohtaisia poistoilmoitustietoja (HILMO) edellisen kymmenen (2000–2009) vuoden ajalta, jotka luokiteltiin DRG-ryhmiin (Diagnosis Related Grouping) kustannusten laskemiseksi. Hanke toteutettiin Suomen Kuntaliiton johdolla verkostohankkeena, jossa oli mukana kuusi sairaanhoidopiiriä. Hankkeen toteuttamisesta vastasi Oy Audiapro Ab yhteistyössä Itä-Suomen yliopiston kanssa. Tämän rahoituspoliittisen tutkimuksen tulokset osoittavat yksiselitteisesti sen, alle 20 000 asukkaan kunnissa on sairastamisen ja vastaavien kustannusten ennustaminen lähes mahdollista. Tutkimus myös osoitti toisaalta myös sen, että ei ole perusteita kansallisen tason rahoituspoliittiselle vaihtoehdolle. Tutkimuksesta on vastannut Itä-Suomen yliopiston Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksen tutkijajaryhmä yhdessä maan johtavien alan asiantuntijoiden kanssa. 2011. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509340.
- 226 **Harri Jalonen, Kim Aarva, Pekka Juntunen, Harri Laihonen, Ilpo Laitinen, Antti Lönnqvist: Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita.** Kirja liittyy yhteiskunnalliseen keskusteluun hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta. Kirjan lähtökohtana toimii ajatus siitä, että hyvinvointipalvelujen turvaaminen edellyttää palvelujen tuottamiseen ja johtamiseen liittyvien perusoleusten kyseenalaistamista ja uudelleen arviointia. Erityisenä haasteena kirjoittajat pitävät julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä palvelujen tuottamisessa ja kehittämisessä. Selvää on, että niukkenevat resurssit ja muutokset palvelutarpeissa eivät itsestään muutu tuottavuudeksi ja uusiksi palveluinnovaatioiksi. Yhteistyöhön liittyvän tuottavuus- ja innovaatiopotentialin lunastamisen edellytyksenä on, että yksittäisten organisaatioiden sijaan huomio kohdistetaan erilaisista toimijoista koostuvaan hyvinvointipalvelujärjestelmään. Kirjassa tarkastellaan hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamista ja kehittämistä sekä tuottavuuden että innovaatioiden näkökulmista. Kirjassa esitetään myös käytännön toimenpide-ehdotuksia hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamisen kehittämiseksi. Kirja muodostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen osa koostuu kuudesta artikkelista, joissa kussakin avataan hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamisen haasteita erilaisista teoreettisista näkökulmista. Empiirisen tarkastelun kohteena artikkeleissa toimii Helsingin sosiaaliviraston arvoverkko. Arvoverkolla tarkoitetaan kokonaisuutta, joka muodostuu sosiaaliviraston järjestämisvastuulla olevien hyvinvointipalvelujen tuottamisesta sekä sitä lähellä olevasta toiminnasta. Helsingin sosiaaliviraston arvoverkkoa hyödynnetään artikkeleissa idealisena, pohdinnan katalysaattorina ja toimenpide-ehdotusten sovelluskohteena. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509343.
- 227 **Ilona Lundström: Kuntien palveluhankintojen murros.** Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisesta esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Sairaankuljetusta, konsulttipalveluja, siivousta, vieroitushoitoa, jätteen kuljetusta, lääkärikonsultaatioita, joukkoliikennettä, arviointia, tietojärjestelmäpalveluja, elinkeinojen kehittämistä, matkapuhelinliikennettä, pesäpalveluja ja rahoitusta. Muun muassa näitä palveluja kunnat ostavat. Tutkimuskohteena ovat palveluhankinnat siitä syystä, että ne ovat yksi vaikeimmista julkisten hankintojen alueista, jolla sekä ostajilla että myyjillä on kiistatta paljon ongelmia. Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien julkisia palveluhankintoja ja niiden hankintaprosessissa esiintyviä ongelmia. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, mitä ongelmia kuntien palveluhankinnoissa esiintyy, mistä ongelmat johtuvat sekä sitä, missä palveluissa ongelmia esiintyy. Tutkimuksessa etsitään yhteyksiä palveluhankintojen ongelmien ja kuntien hallinnan muutoksen välillä sekä tuotetaan tutkimukseen perustuvaa tietoa kuntien palve-

- luhankintojen kehittämisen tueksi. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509345.
- 228 **Esa Jokinen, Tuula Heiskanen & Risto Nakari: Henkilöstö PARAS-uudistuksessa.** Juhlapuheissa henkilöstö on kuntayönantajan tärkein voimavara, mutta miten hallinnolliset ja rakenteelliset uudistukset kohtaavat henkilöstön työelämän arjen? Jääkö Paras-uudistus henkilöstölle kysymymerkiksi joissain kunnissa? Millaisiin kuntiin ja mihin toimintoihin suurimmat haasteet näyttäisivät kasautuvan? Muun muassa näihin kysymyksiin etsitään vastauksia osana PARAS-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU) toteutetussa henkilöstötutkimuksessa. Raportissa selvitetään sosiaali-, terveystyö- ja koulutoimen henkilöstön työelämän laatua ja kuvataan PARAS-uudistuksen alkuvaiheen tilannetta 40 tutkimuskunnassa. Tutkimus perustuu vuoden 2009 henkilöstökyselyyn ja sisältää vertailuja KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmassa vuosina 1995, 1998 ja 2003 toteutettujen vastaavien kyselyjen tuloksiin. Tutkimuksesta on vastannut Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksen tutkimusryhmä. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509347.
- 229 **Marianne Pekola-Sjöblom: Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa.** Tutkimusraportti on osa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU) ja perustuu syksyllä 2008 tehtyyn laajaan kuntalaiskyselyyn kaikkiaan 65 kunnassa. Tutkimuksessa kartoitetaan kuntalaisten mielipiteitä Paras-uudistuksen alkuvaiheessa, ennen lukuisten kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden perustamista. Kyselyyn vastasi kaikkiaan noin 13 000 henkilöä ja vastausprosentti oli 46. Tutkimusaineiston keräämisestä on vastannut Kuntaliiton Kuntakehitys- ja tutkimusyksikkö. Kuntalaistutkimuksessa selvitetään muun muassa miten kuntalaiset oman kotikuntansa osalta arvioivat kunnallisten palvelujen hoitoa ja saavutettavuutta, kunnallisten päätöksenteon toimivuutta, omia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiaan sekä Paras-uudistusta. Tutkimuksen avulla piirretään kuvaa myös kuntalaisten samaistumisesta kotikuntaan sekä muihin alueellisiin kokonaisuuksiin. Soveltuvien osien tuloksia verrataan myös aikaisempiin KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman kuntalaiskyselyjen tuloksiin. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509355.
- 230 **Tuula Jäppinen: Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta.** Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Innovaatiot, kilpailukyky ja osaaminen ovat nousseet maamme alue- ja elinkeinokehittämisen keskeisiksi käsitteiksi. Myös tuore 2000-luvun kunta-alan tutkimus suuntautuu julkisen sektorin innovaatioihin hallinnon, palvelujen, innovaatioprosessin, johtamisen ja julkisten hankintojen näkökulmista. Uusimmassa keskustelussa esiin nousevat innovaatioiden avoimuus, asiakkaiden rooli ja verkostot, jotka yhdistyvät avoimen innovaation käsitteessä. Tutkimuksen aiheena on julkisen sektorin käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Sen tavoitteena on kuvata miten palvelujen käyttäjät osallistava avoin innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntien palvelujen kehittämisessä. Samalla tutkimus tuo kolmen tapausesimerkin avulla esiin kuntien innovaatiotoiminnan uusia mahdollisuuksia osana laajempaa hyvinvointi- ja yhteiskuntapolitiikkaa. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509362.
- 231 **Olli Hokkanen: Kaupunkipolitiikkaa edunsaajille?** Urbaani poliittistaloudellinen tutkimus kaupunkipolitiikan tavoitteista Yhdysvalloissa, Suomessa ja Isossa-Britanniassa jatkaa ja syventää kaupunkipoliittista keskustelua aikaisempien Suomen Kuntaliiton kaupunkipoliittisten tutkimuksen pohjalta – nyt politiikan oikeudenmukaisuuden ja eri edunsaajien näkökulmista. Missä järjestyksessä kaupunkipolitiikan näkökulmat tulisi ensinnäkin huomioida? Miksi tiettyinä aikoina tehdään tietynlaista kaupunkipolitiikkaa? Kuinka oikeudenmukaisesti kaupunkipolitiikat painottuvat kokonaisuuden edun ja ryhmien kapeiden etujen kannalta? Miten selittää painotuseroja? Tutkimus hakee selitystä näihin kysymyksiin poliittisen taloustieteen käsitteistöllä ja tarkastelee kaupunkipolitiikkaa eri edunsaajien näkökulmista. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509368.
- 232 **Jaana Leinonen: ”Monelta suunnalta on suitsia suussa mutta niiden kanssa on eletävä”.** Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Jaana Leinosen väitöskirjatutkimuksessa tarkastellaan kuntajohtamista kunnanjohtajien näkökulmasta, keskeisenä käsitteenä johtamisen liikkumavara. Tutkimus nostaa esiin kuntajohtamiseen liittyviä ajankohtaisia kysymyksiä sekä todentaa kuntajohtamisen moniulotteisuutta. Tämän moniulotteisuuden taustalla muun muassa ovat kuntaorganisaation ja koko kuntayhteisön alati muuttuvat vuorovaikutussuhteet ja -rakenteet, johon vaikuttavat laajemmat, aina kunta-valtiosuhteeseen saakka ulottuvat elementit. Tulosten mukaan johtamisen liikkumavaran keskiön muodostaa hallinnon ja politiikan välinen suhde, jonka kautta myös kunnanjohtajan liikkumavara pitkälti määrittyy. Tutkimuksen empiirisestä aineistosta rakennettu ydin, ”hallinnon ja politiikan välinen kompleksinen vuorovaikutuksellinen arena”, viittaa hallinnon ja politiikan välisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön yllätykselliseen dynamiikkaan ja kunnanjohtajan liikkumavaran amebamaisuuteen. Tulokset osoittavat kuinka kuntajohtamisen kehittämisessä on



- edelleen ajankohtaista pohtia kunnanjohtajan sekä hallituksen ja valtuuston, erityisesti kunnan poliittisen johdon välistä suhdetta, sekä keinoja sen selkiyttämiseksi, tiivistämiseksi ja yhteistyön vahvistamiseksi. 2012. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509370.
- 233 **Päivi Sutinen: Johtajana kehittymisen olemus kunta-alan johtajan kokemana.** Johtamistyötä tehdään modernin ja postmodernin maailman toiminnallisten ja rakenteellisten murrosten keskiossa. Johtaminen ammattina on juuri nyt erityisen haastavaa. Johtamista ja sen kehittymistä on perinteisesti lähestytty tutkimuksissa hyvän johtamisen viitekehystä käsin ja johtamiskäyttämistä tutkien. Mutta tiedetäänkö, mitä on hyvä johtaminen ja miten sitä pitäisi kehittää kiihtyvien muutosten keskellä? Mihin johtamisen kehittämisessä kannattaisi erityisesti kiinnittää huomiota? Tässä tutkimuksessa johtamisen kehittämisen kysymystä lähestyttiin kokonaan uudesta näkökulmasta. Johtajat itse saivat kertoa, mikä on merkityksellistä heidän kehittymiselleen johtajana ja suhteessa mihin johtaja kehittää. 2012. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509375.
- 234 **Vuokko Niiranen, Markku Hänninen (toim.): Sosiaalitoimen johtajat kunnissa.** Kuntien sosiaalipalveluissa on meneillään varsin laajoja ja monialaisia uudistuksia. Uudistukset näkyvät jo johtajien työssä ja myös heidän ammattinimikkeensä vaihtelevat: apulaiskaupunginjohtaja, sosiaali- ja terveysjohtaja, peruspalvelujohtaja, palvelujohtaja, tilaajaohjaaja. Johtajan työtä määrittävät sekä kuntaorganisaatioiden monet uudistukset että johdettavan työn monialaisuus ja moniammatillisuus. Vuokko Niirasen ja Markku Hännisen toimittamassa julkaisussa tarkastellaan Suomen sosiaalipalveluiden johtamisesta vastaavan ylimmän johdon työtä. Julkaisu koostuu kymmenestä tutkija-artikkeleista, joissa tarkastellaan kuntien sosiaalijohtajien työtä eri näkökulmista ja työhön kohdistuvia odotuksia. Alan eturivin tutkijat pohtivat sosiaalijohdon työn moniulotteisuutta, johtamisen avainkohtia, johtajan ja työntekijöiden keskinäistä suhdetta sekä johtamisen välineitä ja johtamisosaamista. Sosiaalijohdon työn piirteisiin kuuluu kyky arvioida omaa toimialaa myös laajemmin. Hän tunnistaa toiminnalle tärkeät verkostot, henkilöstön osaamisen kulmakivet ja osaa reagoida toimintaympäristön ja kuntalaisten palvelutarpeiden muutoksiin. 2012. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509374.
- 235 **Siv Sandberg: Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin.** Kunnalliset luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat kuntauudistusten keskeisiä toimijoita. Päätökset kunnan tulevaisuuden valinnoista tehdään kuntien valtuustoissa. Ottaessaan kantaa kuntaliitosesitykseen tai ehdotukseen kuntien välisestä yhteistyöstä, luottamushenkilö päättää myös oman poliittisen tulevaisuutensa reunaehdoista. Tämä raportti perustuu syksyllä 2010 toteutettuun laajaan luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyyn. Kyselyyn vastasi yhteensä 1 456 luottamushenkilöä ja johtavaa viranhaltijaa 40 kunnasta. Tutkimus on osa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU). Raportissa analysoidaan kuntapäätäjien käsityksiä kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, kunnallisesta päätöksenteosta sekä kunnallisen toiminnan kehittämisestä? Miten paljon Paras-uudistus on muuttanut kunnallista arkea? Kokevatko luottamushenkilöt voivansa vaikuttaa päätöksentekoon? Miten eri puolueiden kuntapäätäjät suhtautuvat kuntarakenteeseen, palveluyksiköiden kokoon ja palveluseteleihin? Tämän lisäksi raportti sisältää vertailuja vuosina 1995, 1999 ja 2003 toteutettuihin vastaaviin päättäjäkyselyyn. Vertailut osoittavat muun muassa, että luottamustehtäviin käytetty aika on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla. 2012. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509384.
- 236 **Risto Harisalo, Pasi-Heikki Rannisto, Jari Stenvall: Institutionaalinen luottamus.** Tutkimus kuntien luottamuksesta valtioon. Kuntien ja valtion väliset olosuhteet ovat muuttuneet entistä monimutkaisemmiksi, ennakoimattomimmiksi ja hallitsemattomimmiksi. Toimintaympäristön muutosten vuoksi myös kunta-valtio-suhdetta on arvioita uudelleen. Tutkimuksessa pureudutaan kunta-valtio-suhteeseen luottamuksen näkökulmasta. Tarkoituksena on selvittää sitä, missä määrin kunnat luottavat sekä kunnallishallintoon että valtioon. Tutkimus haastaa lukijansa pohtimaan kunta-valtio-suhteen kehitystä sekä suhteen kehittämistä kuntien ja valtion välisen keskinäisen luottamuksen ja tasavertaisen kumppanuuden suuntaan. 2012. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509385.
- 237 **Ari Hynnen (toim.): Takaisin kartalle.** Suomalainen seutukaupunki. Seutukaupungit ovat pieniä ja keskisuuria kaupunkeja, jotka unohtuvat helposti kun kehitetään maaseutua ja suuria yliopistokaupunkeja. Kuitenkin niillä on merkittävä rooli hyvinvointivaltion tukirankana kasvuseutujen ulkopuolella. Tässä kirjassa tarkastellaan seutukaupunkeja ja niiden kehittämisedellytyksiä maantieteen, hallinnon, paikallistalouden, nuorisotutkimuksen ja yhdyskuntasuunnittelun näkökulmista. Lopuksi esitetään menetelmä, jossa rakennettuun ympäristöön kätkeytyviä mahdollisuuksia voidaan hyödyntää kaupungin yleisessä kehittämisessä. Kirja tarjoaa pohdittavaa kaikille, jotka osallistuvat

kaupunkinsa kehittämiseen, sekä niille, jotka hakevat vaihtoehtoja globaalisti yhdenmukaistuville suurkaupungeille. Hoppolukuisen ja yleistajuisen kirjan kirjoittajat ovat yliopistotutkijoita, joista kukin edustaa oman alansa joko nousevaa tai jo vakiintuneempaa kärkeä. 2012. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509389.

- 238 **Hanna Vakkala: Henkilöstö kuntauudistuksissa.** Psykologinen johtamisorientaatio muutoksen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen edellytyksenä. Henkilöstöön ja henkilöstövoimavarojen johtamiseen liittyvät kysymykset ovat ajankohtaisia erityisesti uudistuksia toteuttavissa kuntaorganisaatioissa. Kuntafuusio konkretisoituu työyhteisöjen arjessa, jolloin lähiesimiestyön rooli nousee olennaiseksi henkilöstön näkökulmasta. Hanna Vakkalan väitöstutkimuksessa tarkastellaan psykologista johtamisorientaatiota kuntaliitosten ja kuntien yhteistyön tapauksissa. Tutkimuksessa tuodaan esiin ihmisten johtamisen, yksilöllisten muutoskokemusten sekä esimiesten ja alaisten välisten psykologisten sopimusten merkitys. Tutkimus osoittaa psykologisen johtamisorientaation eli ihmisläheisen johtajuuden tarpeen uudistuvissa kuntaorganisaatioissa. Muutostilanteessa psykologisissa sopimuksissa esiintyy rikkonaisuutta ja puuttellisuutta, mikä heikentää sitoutuneisuutta ja motivaatiota. Sopimuksia eheyttävä vaikutus on nähtävissä vuorovaikutteisella, tasapuolisella ja ihmisiä yksilöinä arvostavalla johtajuudella. Eheä, päivittyvä sopimus ja avoin keskusteluilmapiiri luovat osana henkilöstövoimavarojen johtamista edellytyksiä vahvalle luottamukselle, hyvinvoivalle työyhteisölle ja onnistuneelle kuntafuusiolle. 2012. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509388.
- 239 **Ulriika Leponiemi, Pasi-Heikki Rannisto, Jari Stenvall, Ismo Lumijärvi, Risto Harisalo: Kehittämistoiminta kunnissa.** Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt. Kehittämistyö kunnissa on moninaista. Se pitää sisällään käytännön työtä kehittävistä pienehköistä projekteista verkostoista nousevia isoja kehittämisprojekteja sekä strategisia hankkeita. Nopeutuvissa toimintaympäristömuutoksissa kuntien on pidettävä huolta siitä, että kehittämisellä rakennetaan pitkäjänteisesti kunnan tulevaisuutta – se ei ole vain ajankohtaisten haasteiden ja ongelmien käsittelyä. Kehittämistoiminta kunnissa – Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt -tutkimusraportissa esitellään Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun, Kuntaliiton ja Työsuojelurahaston toteuttaman Tuottava ja hallittu kehittämis toiminta kunnissa (Kuntakehto) -hankkeen ensimmäisen vaiheen tuloksia ja johtopäätöksiä. Aineisto on kerätty Jyväskylän, Lahden, Mikkelin, Tampereen ja Turun kaupungeista. Tutkimuksessa kehittämis toimintaa tarkastellaan sekä strategisella että työyhteisöjen arjen toimivuuden tasolla. Tutkimus tuottaa ratkaisuja ja malleja siihen, millä tavoin kuntien kehittämis toiminta olisi hallitumpaa ja kohtaisi aiempaa paremmin työntekijöiden arjen ja kokemukset. 2012. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509390.