

FCG KONSULTOINTI OY

UUDEN OULUN KUNTIEN YHDISTYMISEN VALMISTELUN JA TOTEUTUKSEN ARVIOINTI

Jatko-option toisen vaiheen (kuudes vaihe) arviointiraportti

30.10.2013 - 30.9.2014

Jarmo Asikainen, Jari Stenvall, Kaija Majoinen, Mikko Kenni, Marianne Pekola-Sjöblom, Jaana Halonen



Tiivistelmä	3
1. Arvioinnin taustat, lähtökohdat ja arvioinnin toteutus	4
2. Kuudes arviointijakso 30.10.2013 – 30.9.2014	6
2.1 Teemahaastattelut peilattuna MuutosPuntari-kyselyn tuloksiin	7
3. Kuudennen vaiheen johtopäätökset	18
LIITTEET	23

Tiivistelmä

Uuden Oulun kuudennen arviointivaiheen erityinen huomio on kiinnitetty siihen, miten yhdistymissopimuksen tavoitteita on edelleen pystytty viemään eteenpäin sekä miltä nyt neljän vuoden aikajänne yhdistymissopimuksen allekirjoittamisesta kesäkuussa 2010 tähän päivään on näyttänyt.

Kuudennen arviointivaiheen mukaan yhdistymisprosessia on edelleen pystytty viemään eteenpäin pääpiirteisesti strategisten tavoitteiden mukaisesti ja yleinen tyytyväisyys koko yhdistymisprosessiin on edelleen positiivinen. Kuitenkin verrattuna edellisiin arviointivaiheisiin, joita on leimannut laaja tyytyväisyys konsensushenkisyyteen muutosprosessissa ja eri toimijoiden keskinäiseen luottamukseen perustuva ilmapiiri, on nähtävissä nyt tietyistä heikkenemistä

Tarkasteltaessa eri palveluiden Uuden Oulun alustalle siirtymisen toteutumista (5/2012, 12/2012) ja palveluiden tuottamisen onnistumista Uuden Oulun käynnistymisen myötä (9/2013, 5/2014) havaitaan merkittäviä eroja eri ajankohtien välillä. Selkeät eroavaisuudet näkyvät sekä myönteisten arvioiden äkillisinä ja jyrkinä kasvuina että romahduksina. Joulukuun 2012 arviot palveluista ovat monilta osin myönteisempiä kuin kolmena muuna ajankohtana toteutetun kyselyn. Vastaajien arviot ovat keskimäärin olleet vähiten myönteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon osalta. Positiivisimmat arviot sen sijaan ovat keskiarvojen valossa saaneet lukio- ja muut sivistyspalvelut sekä liikuntapalvelut. Tämä kevään vastauksien perusteella palvelutuotannon osalta suuria muutoksia ei ole tapahtunut.

Vaikka kriittisyys yhdistymissopimuksen tavoitteiden eteenpäin viemisen ja aikataulun osalta on kasvanut, niin silti erittäin myönteinen piirre on, että yleinen tyytyväisyys suureen muutosprosessiin on edelleen positiivinen. Edelleen 43% vastaajista ilmoittaa olevansa tyytyväinen tähänastiseen muutosprosessiin.

Kuudennen arviointivaiheen kokonaisuuden perusteella johtopäätöksinä voidaan todeta, että Uuden Oulun yhdistymisprosessi näyttää olevan tällä hetkellä olevan edelleen ”jakalla”. Uudessa Oulussa on jo nyt kyetty realisoimaan tiettyjä hyötyjä, joita kuntaliitokselle asetettiin, mutta toimintaympäristön äkillinen ja jyrkkä heikkeneminen on myös hidastanut tiettyjen tavoitteiden eteenpäinviemistä. Tulevaisuuden kannalta keskeinen kysymys näyttääkin olevan, miten ammatillinen ja poliittinen johto yhteistyössä kykenee linjaamaan ja uudistamaan kaupungin palvelutuotannon rakenteita.

I. Arvioinnin taustat, lähtökohdat ja arvioinnin toteutus

Tämä arviointi kohdistuu Haukiputaan, Kiimingin, Oulun, Oulunsalon ja Yli-Iin kuntien 28.6.2010 tekemään päätökseen kuntaliitoksesta sekä yhdistymissopimuksen toteuttamiseen. Yhdistymissopimus on sitova valtuustojen 28.6.2010 tekemistä yhdistymispäätöksistä alkaen. Kuntien yhdistyminen toteutetaan siten, että kaikki viisi kuntaa lakkaavat 31.12.2012 ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta, joka aloittaa toimintansa 1.1.2013. Yhdistymissopimus on voimassa vuoden 2015 loppuun saakka.

Uuden Oulun kuntien yhdistymisen valmistelusta ja toteutuksen arvioinnista vastaa FCG Konsultointi Oy kumppaneinaan Suomen Kuntaliitto ja Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun professori Jari Stenvall. Arviointikonsortion johdon muodostaa Kuntaliiton kehitysjohtaja dosentti, HTT Kaija Majoinen (arviointitoiminnasta vastaava henkilö), FCG:n kehitysjohtaja HTM Jarmo Asikainen sekä professori, HTT Jari Stenvall.

Arvioinnin lähtökohtana ovat kuntien yhdistymisen hyvän valmistelun ja toteutuksen varmistamiseksi tehtävä systemaattinen seuranta ja reaaliaikainen ulkoinen arviointi, joka toteutetaan vuosina 2011–2014.

Arviointi on toteutettu seuraavilta ajanjaksoilta:

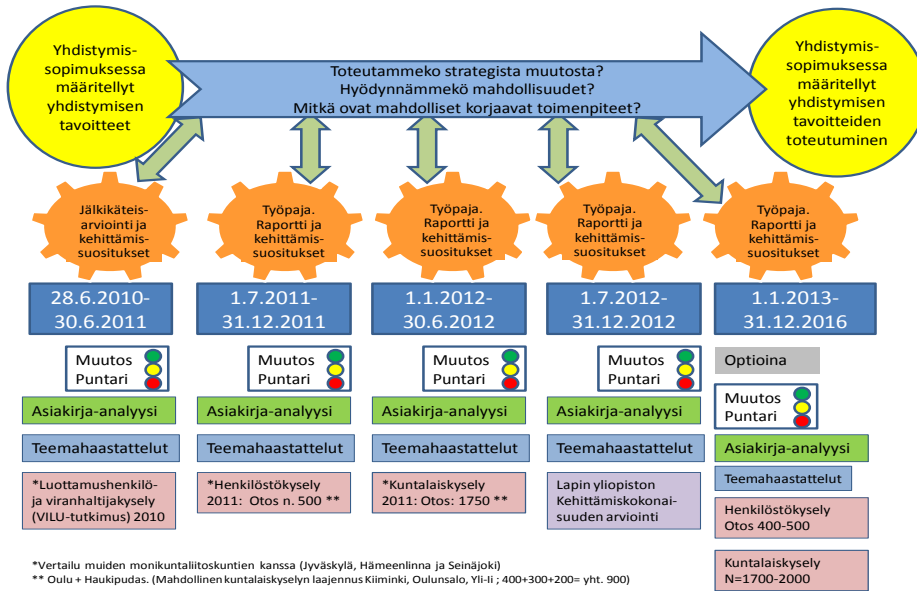
- 28.6.–31.12.2010,
- 1.1.–30.6.2011,
- 1.7.–31.12.2011
- 1.1.–30.6.2012
- 1.7.–31.12.2012
- 1.1.–30.10.2013 ja
- **30.10.2013-30.9.2014**

Tämä raportti kohdistuu arvioinnin jatko-option toiseen arviointijaksoon (kuudes arviointivaihe) eli aikavälille 30.10.–30.9.2014.

Arvioinnin tarkoituksena on löytää muutosta edistävät ja hidastavat tekijät, jotta muutosta johtavat ja toteuttavat tahot pystyvät riittävän nopeasti reagoimaan esille nouseviin asioihin. Tärkeää on myös tuottaa tietoa ennakoitavista toteuttamiseen liittyvistä haasteista, koska se luo ja voimistaa toimintakykyä muutoksen toteutukselle.

Arvioinnissa erityisesti panostetaan siihen, että se palvelee Oulun kaupungin rakentamista koskevaa päätöksentekoa. Tämä näkyy varsinkin arviointiin sisältyvässä ennakoivassa otteessa, kehittämis ehdotusten tuottamisessa arviointiaineistoon perustuen sekä päätöksentekoa tukevissa työpajoissa. Tätä tukien arviointiryhmä on koottu niin, että siinä ovat edustettuina sekä arviointiosaaminen että konsultoiva osaaminen.

Kokonaisuudessa arviointisuunnitelman mukainen prosessi esitetään alla olevassa kuvassa.



Kuva 1. Arviointiprosessi

2. Kuudes arviointijakso 30.10.2013 – 30.9.2014

Ensimmäisen vaiheen (28.6.2010–30.6.2011) arvioinnin keskeisenä tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva uuden Oulun rakentamisesta ja siihen kytkeytyvistä tekijöistä. Toisen vaiheen arviointi (1.7.2011–31.12.2011) lähti liikkeelle ensimmäisessä vaiheessa havaituista johtopäätöksistä ja keskeisistä havaituista haasteista. Kolmannen arviointivaiheen (1.1.2012–30.6.2012) keskiössä oli palveluiden vaiheittainen siirtyminen ja sen onnistuminen Oulun alustalle. Neljännessä arviointivaiheessa erityinen huomio kiinnittyi palveluiden vaiheittaisen siirtymisen jatkumiseen ja sen onnistumiseen, projektiorganisaation häivyttämiseen sekä uuden Oulun lähestyvään viralliseen käynnistämiseen. Viidennessä arviointijaksossa (1.1–30.10.2013) Uusi Oulu oli jo virallisesti uusi kaupunki. Arviointijaksossa haluttiinkin saada näkemyksiä siitä, miten kaupunkiorganisaatioissa on kyetty luomaan uutta toimintakulttuuria. **Nyt kuudennessa arviointivaiheessa (30.10.2013 – 30.9.2014) yhdistyneet kunnat ovat olleet Uutta Oulua hieman alle kaksi vuotta. Erityinen huomio tässä arviointivaiheessa on kiinnitetty siihen, miten yhdistymissopimuksen tavoitteita on edelleen pystytty viemään eteenpäin sekä miltä nyt neljän vuoden aikajänne yhdistymissopimuksen allekirjoittamisesta kesäkuussa 2010 tähän päivään on näyttäytynyt.** Arviointivaiheiden kokonaiskuva näyttäytyykin loogisena jatkumona, jossa Uuden Oulun valmistelun keskeiset elementit korostuvat ja asettuvat aikajanelle.

Tällä hetkellä Uudessa Oulussa ollaan aikataulullisesti kehitysvaiheessa, jossa uudistuksen pitäisi olla melko vakiintunut. Usein eri tutkimuksissa on tuotu esille, että uuden toiminnan vakiinnuttaminen vie organisaatiolta 3-5 vuoteen.

Kuten jo edellisissä arviointivaiheissa on tuotu esille, niin pääpiirteisesti Uuden Oulun muutosprosessi on edennyt alkuperäisen suunnitelman ja aikataulun mukaisesti. Oulun seudun taloudellisen tilanteen radikaali heikentyminen on kuitenkin vienyt kaupungin taloudellisia resursseja yhdistymissopimuksen ”kärkien” toteuttamisesta. Oulun seudulla teollisuustyöpaikat ovat vähentyneet merkittävästi viime vuosina rakennemuutosten ja taantuman seurauksena. Toimialoista erityisesti kone- ja metalliteollisuudessa on ollut vähennystarpeita ja Oulun seudulla erityisesti ICT-klusterin (erityisesti sähkö- ja elektroniikkateollisuus) merkittävät muutokset viime vuosikymmenen loppupuolelta lähtien ovat vapauttaneet runsaasti työvoimaa markkinoille. Taantuman aikana kuitenkin useimmat palvelualat ovat pystyneet pitämään kiinni työvoimastaan, mutta jos talouskehitys ei vireydy piakkoin, niin uhkana on, että monissa organisaatioissa (erityisesti yksityiset ja liike-elämää tukevat palvelut) joudutaan varmasti pohtimaan henkilöstövähennyksiä.

Työllisyys Oulun seudulla on heikentynyt tasaisesti viime vuosina. Vuosien 2008 lopussa / vuoden 2009 alussa maakunnan yritysten vienti romahti ja liikevaihto tippui rajusti. Tästä toivuttiin suhteellisen ripeästi ja loiva talouden nousu alkoi vuoden 2010 alkupuoliskolla. Hyvää kautta ei kestänyt kauaa, vaan Euroopan julkistalouksien velkakriisi lamaannutti talouden ja kaupan vuodesta 2011 alkaen. Kesästä 2012 lähtien maakunnan yritysten liikevaihto on laskenut tasaisesti ja työllisyyteen tällä on heikentävä vaikutus. Oulun seudulla työttömyyden erityispiirre on korkeasti kouluttautuneiden työttömyys (johtuen ICT-klusterin ongelmista ja rakennemuutoksesta).

Kuudennessa arviointivaiheessa käytetty aineisto on jaettavissa teemahaastatteluihin, sekä MuutosPuntari-kyselyyn. Haastatteluja on toteutettu arviointia varten kaikkiaan viisi kappaletta, joihin osallistui 34 henkilöä. Haastattelut toteutettiin ryhmähaastatteluina. Haastateltavina on ollut muutosprosessin kannalta keskeisiä tahoja kuten poliittisia päätöksentekijöitä ja viranhaltijoita sekä henkilöstöryhmän edustajia. Aineisto antaa riittävän kattavan kuvan eri käsityksistä liittyen Uuden Oulun yhdistymiseen prosessin myötä ja mahdollistaa vertailun edellisiin arviointivaiheisiin.

Uuden Oulun valmisteluprosessin arviointiin liittyvä Muutospuntari-kysely 1/2014 toteutettiin sähköisenä Webropol-kyselynä ajalla 5.5.–19.5.2014. Kysely lähetettiin 160 luottamushenkilölle ja 70 viranhaltijalle eli yhteensä 230 henkilölle. Kohdejoukko oli siten suurempi kuin arvioinnin edeltävissä vaiheissa. Kyselyyn vastasi 92 henkilöä, ja vastausprosentti oli 40. Vastaajia oli hieman enemmän kuin edeltävissä kyselyissä, jotka toteutettiin toukokuussa 2012 ja joulukuussa 2011. Muutospuntarikyselyyn vastanneista 65 (71%) oli entisen Kanta-Oulun alueelta ja 27 (29%) entisistä kehyskunnista. Vastaajista luottamushenkilöitä oli 58 prosenttia ja viranhaltijoita 42 prosenttia. Edellisessä kyselyssä vastaajat jakaantuivat lähes identtisesti. On huomattava, että koska vastaajajoukko on kuitenkin suhteellisen pieni, niin vaihtelut prosentteissa voivat olla suuriakin.

Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan muun muassa Uuden Oulun yhdistymistä yleensä sekä yhdistymissopimuksen eri tavoitteiden osalta. Lisäksi pyydettiin arvioita uuden Oulun valmistelusta ja toimielintyöskentelystä, uuden toimintakulttuurin luomisesta sekä muutoksen yleisestä ilmapiiristä. Kyselyn vastauksia peilataan tässä raportissa teemahaastatteluihin aineistotriangulaation periaatetta noudattaen. Keskeisimmät MuutosPuntarin-kyselyn tulokset ovat tämän arviointiraportin liitteinä.

2.1 Teemahaastattelut peilattuna MuutosPuntari-kyselyn tuloksiin

Ilmapiiri, konsensushenkisyys ja keskinäinen luottamus edistäneet yhdistymisprosessia edellisissä vaiheissa

Arvioinnin yhtenä tarkoituksena on löytää muutosta edistävät ja hidastavat tekijät, jotta muutosta johtavat ja toteuttavat tahot pystyvät riittävän nopeasti reagoimaan esille nouseviin asioihin.

Edellisissä arviointivaiheissa (1-4) yhdistymisprosessia edistävästä tekijöistä esille nostettiin erityisesti **ilmapiiri, päätöksenteko sekä työtapojen toimivuus** uudistusta valmistelevien kesken. Erityisen vahvasti korostui luottamukseen perustuva ilmapiiri, jonka säilymisestä kannettiin paljon huolta muutosprosessin avaintoimijoiden kesken. Valmistelun henki ja luottamus korostuivat johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Viidennessä arviointivaiheessa (1.1.2013–30.10.2013) todettiin edelleen poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistyön toimivuus ja keskinäinen luottamus, konsensushenkisyys ja valmistelun pohjautuminen yhdistymissopimukseen. Kuitenkin tyytyväisyys avoimuuteen, yhteistyöhön ja luottamukseen perustuvaan ilmapiiriin oli hienoisessa laskussa. Nyt kuudennessa arviointivaiheessa MuutosPuntari-kyselyn mukaan tyytyväisyys on suurinta keskustelun sallimiseen, avoimuuteen ja yhteistyön rakentamiseen. On kuitenkin huomattava, että keskustelun salliminen arvioitiin heikentyneet viime syksyyn verrattuna (syksy 2013 46 %, nyt 40 %). Avoimuus ja yhteistyön rakentaminen sen sijaan ovat kehittyneet hieman viime syksyn arvioista.

Kaikkien edellisiä arviointivaiheita on leimannut laaja tyytyväisyys konsensushenkisyyteen muutosprosessissa ja eri toimijoiden keskinäiseen luottamukseen perustuva ilmapiiri. Näitä asioita myös arviointikonsortio on tuonut esille yhtenä keskeisenä Uuden Oulun onnistumisena. Nyt kuudennen arviointivaiheen osalta näyttää, että konsensushenkisyydessä ja keskinäisessä luottamuksessa on tapahtunut muutos. MuutosPuntarin mukaan eniten tyytyväisyys on laskenut juuri ed. mainittujen elementtien osalta. MuutosPuntarin vastauksissa konsensushenkisyys on laskenut viime syksystä 17 % (syksy 2013 46 %, nyt 29 %) ja luottamukseen perustuva ilmapiiri 12 % (syksy 2013 31 %, nyt 18 %). Lisäksi päätöksenteon valmistelu ja toimielintyöskentely on selvästi aiempaa vähemmän tosiasioiden pohjautuvaa MuutosPuntarin vastausten perusteella (syksy 2013 35 %, nyt 22 %). Eniten MuutosPuntarin mukaan on kehittynyt luottamushenkilölähtöisyys, kuntalais- ja asiakaslähtöisyys sekä toimeenpanoa vauhdittavaa koskevat arviot. Heikoiten arvioitiin onnistuneen valmistelu- ja toimielintyöskentelystä tehokkuudessa.

Konsensushenkisyyden osalta nouseekin arvioinnin pohjalta monta kysymystä. Ovatko syyt konsensushenkisyyden laskuun se, että nykyisessä taloudellisessa tilanteessa yhdistymissopimuksesta on muodostunut johdolle taakka vai se, että Uutta Oulua ei enää samalla tavalla johdeta yhdistymisprosessin kautta kuin aiemmin, mitä ehkä osa MuutosPuntariin vastanneista ja haastatteluissa henkilöistä toivoisi?

Yhdistymisprosessissa jännitteitä aikaansaavia tekijöitä

Edellisissä arviointijaksoissa todettiin laajasti, että Uuden Oulun valmistelu ja palveluiden vaiheittainen siirtyminen kanta-Oulun alustalle oli sujunut jopa yli odotusten. Viime arviointijakson MuutosPuntarissa näkemykset eri palveluiden onnistumisesta Uuden Oulun käynnistymisen myötä olivat suurelta osin hyvin myönteisiä. Tämä kevään vastauksien perusteella palvelutuotannon osalta suuria muutoksia ei ole tapahtunut. Edelleen tyytyväisyys on suurinta liikunta-, työterveys-, kulttuuri- sekä varhaiskasvatus-, lukio- ja muiden sivistyspalvelujen kohdalla. Verrattuna viime syksyn MuutosPuntarin

vastauksiin, eniten tyytyväisyys on pudonnut nuorisopalveluiden osalta. Toisaalta nuorisopalveluiden osalta myös neutraalien vastausten määrä on kasvanut ja heikosti onnistuneeksi nuorisopalvelut arvioi vain 4 % vastaajista.

Tarkasteltaessa eri palveluiden Uuden Oulun alustalle siirtymisen toteutumista (5/2012, 12/2012) ja palveluiden tuottamisen onnistumista Uuden Oulun käynnistymisen myötä (9/2013, 5/2014) havaitaan merkittäviä eroja eri ajankohtien välillä. Selkeät eroavaisuudet näkyvät sekä myönteisten arvioiden äkillisinä ja jyrkkinä kasvuina että romahduksina.

Joulukuun 2012 arviot palveluista ovat monilta osin myönteisempiä kuin kolmena muuna ajankohtana toteutetun kyselyn – 21:sta eri palvelusta yhteensä 12:ssa on annettu myönteisimmät arviot vuoden 2012 lopulla. Silmiinpistävimpiä muutokset arvioissa eri ajankohtien välillä ovat olleet hallinnontukipalveluiden, konsernihallinnon, elinkeinopalveluiden ja henkilöstö- ja taloushallinnon saralla. Arviot koskien ympäristötoimea, maa ja mittausta sekä vesihuoltoa ovat pysyneet suhteellisen samanlaisina riippumatta kyselyn ajankohdasta. Kun tarkastellaan kaikkien muutospuntari -kyselyiden yhteisiä keskiarvoja eri palveluiden tiimoilta, huomataan, että vastaajien arviot ovat keskimäärin olleet vähiten myönteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon osalta. Positiivisimmat arviot sen sijaan ovat keskiarvojen valossa saaneet lukio- ja muut sivistyspalvelut sekä liikuntapalvelut.

Verratessa toisiinsa syyskuun 2013 ja toukokuun 2014 arvioita havaitaan, että kaikkiaan 10 palvelun tuottamisessa vastaajat kokevat kehityksen olleen, joskin hyvin maltillisesti, myönteistä. Edellisissä arviointivaiheissa heikoimmat arvosanat saivat konsernihallinto, henkilöstö- ja taloushallinto, hallinnon tukipalvelut ja sosiaalitoimi. Tämän kevään osalta kuitenkin kaikkien ed. mainitujen palveluiden, pois lukien sosiaalitoimi, osalta tyytyväisyys on hieman lisääntynyt. Sosiaalitoimen palveluiden tuottamisen 35 % arvioi onnistuneen hyvin. Sosiaalitoimen ja terveydenhuollon palveluiden tuotannon osalta toukokuun 2014 arviot ovat huonommat kuin yhdenkään aiemman kyselyn, ja erot etenkin joulukuun 2012 tuloksiin ovat erittäin huomattavat. Niiden vastanneiden, jotka antoivat ylipäänsä kielteisiä arvioita, osuus oli kuitenkin pieni useimmissa palveluissa. Esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallintoa sekä sosiaalitoimea koskevissa arvioissa kielteisiä arvioita oli vähemmän kuin myönteisiä. Tämä omalta osaltaan vahvistaa näkemystä, että edelleen muutosprosessia kohtaan on positiivinen vire.

Eniten positiivisten arvioiden kasvua on ollut konsernihallinnon ja hallintotukipalveluiden alueilla, joissa kasvua on tapahtunut 6%. Vastaavasti 9 palvelussa kehityssuunta näiden kahden kyselyn välillä on ollut negatiivista. Suurinta heikentymistä on tapahtunut nuorisopalveluiden (-12%) ja työterveyden (-7%) saralla. Ympäristötoimessa ja kulttuuripalveluissa arviot ovat pysyneet samoina kuin syksyn 2013 muutospuntarissa.

Kaikkiaan palveluiden vaiheittaista siirtymistä ja niiden tuottamista voidaan pitää varsin onnistuneena osana Uuden Oulun yhdistymistä. Toukokuun 2014 muutospuntarissa jokainen palvelualue on saanut vähintään kolmasosalta vastaajista positiiviset arviot. **21:sta palvelusta 16:ssa yli puolet vastaajista arvioi, että niiden tuottamisessa on onnistuttu hyvin. Kaikki palvelut mukaan lukien, keskimäärin 54% vastaajista kokee palveluiden tuottamisen onnistuneen hyvin.**

Keväästä 2012 syksyyn 2014 tehtyjen Muutospuntareiden perusteella voidaan todeta, että tukipalveluita koskeva muutosprosessi on ollut odotettua vaativampi. Tämä näkyy konkreettisesti tuloksissa. Selitys voikin olla, että tukipalveluita koskevat muutokset ovat olleet suurempia henkilöstölle kuin esimerkiksi pääprosesseissa, joissa suurimmalle osalle työskentelevistä työnkuviin ei ole tapahtunut suuriakaan muutoksia. MuutosPuntarin avoimien vastausten ja haastatteluiden perusteella kritiikki hallinnon tukipalveluita, henkilöstö- ja taloushallintoa sekä konsernipalveluita kohtaan näyttää juontavan juurensa näiden myöhästymisestä alkuperäisestä aikataulusta. Erityisesti Haltun osalta tämä näkyy edelleen arvosanoissa. Myös toinen keskeinen syy voi olla, että edellä mainitut Uuden Oulun organisaation ”tukifunktiot” assosioidaan, jo edellisissä arviointivaiheissa esille nostettuun kritiikkiin, liian raskaaseen keskijohtoon ja byrokratian kasvuun sekä henkilöstömenoihin. Kuitenkin analyttisempi selitys luultavasti on, että esimerkiksi konsernipalveluiden rooli jäi johtamisjärjestelmän rakentamisessa määrittelemättä riittävän tarkasti. Toisin sanoen, riittävän monelle vastaajalle ei luultavasti ole selkeytynyt, mikä on konsernipalveluiden ja sen ryhmien rooli. Erä haastateltava totesi, että ”konsernipalveluissa toimintatavat ovat vielä ehkä hieman jäsentymättömät”

”Henkilöstöhallinto ei ole kyennyt henkilökulujen karsimiseen”

”Uuden Oulun henkilöstömäärä on aivan liian suuri, eikä henkilöstö menoja ole saatu kuriin. Henkilöstön määrää on saatava alas 15-20% lähivuosina”

Vaikka voidaan todeta, että kaikille vastaajille ei ole selkeytynyt esimerkiksi konsernipalveluiden rooli ja tehtävät, niin silti haastatteluissa sekä MuutosPuntari-kyselyssä esiintyi edelleen näkemyksiä, joiden mukaan hallinnon ja johtajien määrää olisi pystyttävä lähivuosina keventämään huomattavasti. **Näyttääkin siltä, että koko kaupungin tasoisen henkilöstösuunnitelman, jossa asetetaan riittävän tiukat tavoitteet esim. eläkepoistuman hyödyntämisessä, ei ole mennyt viestinnällisesti läpi koko organisaation. Eläkepoistuman maksimaalinen hyödyntäminen ja sen raportoiminen säännöllisesti poliittisille päättäjille edesauttaisi faktoihin perustuvan tiedon leviämistä. Näyttääkin siltä, että Uuden Oulun valmisteluvaiheessa ei ole pystytty antamaan riittävän realistista kuvaa siitä, miten kuntafuusion yhteydessä eläkepoistumaa ja tätä kautta henkilöstömenojen pienentämistä on mahdollista saada aikaan.**

Arviot elinkeinopalveluita (Business Oulua) kohtaan ovat toukokuusta 2012 laskeneet (toukokuu 2012 80 %, nyt 51 %). Tyytyväisyys tosin viime syksystä oli hieman parantunut. Arvioissa näkyy keskeisesti ICT-teollisuuden rakennemuutos, johon vastaajien mielestä Business Oulu ei ole kyennyt täysin vastaamaan. On kuitenkin relevanttia esittää kysymys, miten realistiset odotukset ovat olleet Business Oulua kohtaan? Viime vuosina Ouluun on kuitenkin perustettu satoja uusia yrityksiä ja useat kansainväliset yhtiöt ovat perustaneet uusia toimipisteitä. Merkittävistä toimintaympäristön haasteista johtuen ilman BusinessOulun tukemia toimenpiteitä uusien työpaikkojen syntyminen Oulun työllisyystilanne olisi todennäköisesti nykyistäkin huonompi. Keskeisenä onnistumisena Uuden Oulun yhdistymisessä voidaankin pitää resurssien yhdistämistä elinkeinopolitiikassa. Kriittisissä arvioissa BO:ta kohtaan on ehkä syytä myös olettaa, että aiemmissa arviointivaiheissa arviointiin Business Oulun ideaa, mutta nyt sen saavuttamia tuloksia.

”BO ei ole vielä pystynyt tuottamaan näkyvää hyötyä ainakaan julkisuuteen huolimatta mittavista satsauksista”

Myös arviointihaastatteluissa esiintyi aiempia arviointivaiheita enemmän kriittisiä näkemyksiä BO:ta kohtaan. Eräät haastateltavat kokivat, että Uudessa Oulussa elinvoima-kysymyksiin ei ole ehditty riittävästi paneutua ja osaltaan tämän takia Business Oulu on alkanut ”erkaantumaan” ja ”elämään omaa elämäänsä”. Näkemyksiä esiintyi, joiden mukaan elinvoimakysymykset ja niiden mukana BO pitäisi saada tiukemmin kaupunginhallituksen alaisuuteen. BusinessOulun toiminnan tuloksellisuuden arviointi, kuten asetettujen tavoitteiden toteutuminen sekä tähän liittyvä viestintä ei todennäköisesti ole ollut riittävää kaupunginhallituksen näkökulmasta.

Vaikka kriittisyys osaa palveluita kohtaan on kasvanut viime syksystä, niin silti MuutosPuntarin vastauksia tukevat myös arviointihaastattelut, joissa tyytyväisyys on edelleen hyvällä tasolla ja toiminnan nähdään jatkuvasti kehittyneet oikeasuuntaisesti. Esimerkiksi Hyven ja Sikun osalta poikkihallinnollisuuden kehittäminen etenee yhteisten johtoryhmätyöskentelyn kautta. Sikun kohdalla todettiin, että aluetoiminnan kautta on saatu viedä yhteistyötä eteenpäin, joka on lähtenyt hyvin liikkeelle. Aluemallin kautta uutta suurta kokonaisuutta on saatu pilkottua osiin ja esimerkiksi uuden kaupungin eri kolmannen sektorin toimijoihin on pyritty luomaan kontakteja ja verkottumaan yhdistymissopimuksen tavoitteiden mukaisesti. Hyven ja Sikun hyvästä yhteistyöstä huolimatta, on toiminta edelleen kesken. Yhdistymisestä johtuen Sikun ja Hyveen organisaatiot ovat vielä enemmän ja vähemmän rakentamiskäytännössä, joka nähtiin vaikeuttavan yhteistyötä ja hidastaneen poikkihallinnollisuuden kehittämistä. Kuitenkin esille nostettiin uudet pilotit kuten hyvinvointipisteiden kehittäminen, joita ei vanhoilla kuntarajoilla varmasti olisi lähdetty viemään eteenpäin.

Edellisissä arviointivaiheissa esille tullut kritiikki prosessimaisen ja poikkihallinnollisen toiminnan eteenpäin viemisen ongelmista näyttää edelleen olevan olemassa. Edelleenkin ei nähtävästi ole pystytty tarkentamaan poikkihallinnolliset prosesseja ja apulaiskaupunginjohtajien valtaa ja vastuuta näiden johtamisessa. Tämä on osaltaan rakenteellinen ongelma ja on oletettavaa, että tyytymättömyys ko.asiaan tulee jatkumaan. On kuitenkin todettava, että Uusi Oulu prosessimaisen ja poikkihallinnollisen toiminnan edelläkävijä ja ko. kaltaisia ratkaisuita vaativat onnistuakseen aikaa ja muutosta ”vanhaan kulttuuriin”. Lisäksi myös kaupungin vaikea taloudellinen tilanne korostaa hierarkkisempaa mallia, jossa päätösvaltaa pyritään keskittämään tiukemmin konserniin.

”Meille ei ole selkeytynyt, kuka vastaa mistäkin ja mistä kukakin päättää”

Käytäntö, jossa apulaiskaupunginjohtajat istuvat kaupunginhallituksessa, mutta eivät pääprosessien lautakunnissa, näyttää ongelmalliselta. Tämä konkretisoituu tilanteissa, jossa pääprosesseista ei saada vietyä tietoa hallitukselle. Tämä asia nousi jälleen kerran esille sekä MuutosPuntarissa ja arviointihaastatteluissa. Tätä asiaa kuvattiin sanalla ”rakenteellinen ongelma ja valmistelun katkos”, jossa hallituksessa menee liikaa aikaa asioiden kanssa, joista olisi tieto keskijohdossa, mutta joka ei kulkeudu valmistelun kautta hallituspöytään. Lisäksi kaupungin budjettirakenne ei tue poikkihallinnollisuuden kehittämistä, koska budjettia ohjataan putkimaisesti, ei poikkihallinnollisesti. Kuitenkin suurimpana haasteena poikkihallinnollisuuden kehittämisessä nähtiin kuntalaiset kohtaavien työntekijöiden saaminen tunnistamaan poikkihallinnollisuus ja moniammatillisuus. Tähän laajasti todettiin, että työ on vielä pahasti kesken. Kritiikkiä sai tähän liittyen uuden johtamisjärjestelmän suunnittelun aloittaminen jo viiden kuukauden jälkeen, kun uusi Oulu virallisesti yhdistyi.

Haastatteluissa todettiin, että vaikka virallisesti uutta kuntaa on eletty jo 18 kuukautta ja vaiheittainen siirtyminen tapahtui jo aiemmin, on harmonisoinnin kanssa edelleen paljon työtä. Tämä näkyy erityisesti Sikussa, jossa eri yhdistyneissä kunnissa ollut pelkästään jo termit sekä rakenteet erilaisia. Haastatteluissa todettiin, että Sikussa ollut selkeä strategia kehittää asiakaslähtöisyyttä, jonka aluemalli mahdollistanut hyvin.

Aiemmissa arviointivaiheissa on Y&Y –pääprosessin toimintaan esiintynyt laajaa tyytyväisyyttä. Näin asia nähtiin myös tämän kevään haastatteluissa. Suurin keskenäinen asia näyttääkin olevan, Sikun tavoin, harmonisoida palvelut ja saattaa yhdistyneet kunnat samalle viranomaistalolle, koska suullista sopimista on ollut näissä enemmän kuin kanta-Oulussa.

Kysyttäessä yhdistymissopimuksen tavoitteiden eteenpäin viemisestä todettiin, että yhdistymissopimuksen reunaehdot ovat toteutuneet melko hyvin. Suurimmat sudenkuopat on vältetty, mutta yksimielisesti nähtiin, että nykyinen taloudellinen tilanne ja talouden hallinta on asettanut ja asettaa myös tulevaisuudessa kovia haasteita.

Vaikkakin tyytyväisyys palvelutuotannon integraatioon yhdistymisprosessissa näyttää edelleen olevan melko laajaa, niin silti sekä MuutosPuntarissa että haastatteluissa nostettiin esille laajasti riskejä liittyen yhdistymisprosessin jatkoon. Nämä liittyivät ennen **kaikkea kaupungin talouteen, johtamisjärjestelmän uudistamiseen ja sen implementointiin, strategisen päätöksentekokyvyn ja strategisen toimeenpanokyvyn säilyttämiseen erityisesti palveluiden osalta (palveluverkko, uudet konseptit – ristiriidat näiden osalta), kaupungin henkilöstömäärään kehittämiseen sekä elinvoima-tavoitteen kirkastamiseen.**

Viime arviointivaiheessa esiintyi näkemyksiä, joiden mukaan Uuden Oulun eri toimijoilla on ristiriitaisia näkemyksiä siitä, mitkä ovat tämän hetken ja lähitulevaisuuden talousrealiteetit. Vaikka myönnettiin, että kriisitietoisuus on jo melko laajasti tunnistettu, niin silti esiintyi näkemyksiä, joiden mukaan ”kaikki muuttuu vielä hyväksi” -ajattelu on edelleen liian vahvaa. Tämä kevään osalta näyttää, että poliittisen ja ammatillisen johdon osalta realiteetit tunnustetaan, mutta edelleen työntekijätasolla on ollut vaikeuksia ymmärtää tiettyjä ratkaisuja (esim. lomautukset), jotka ovat liittyneet kaupungin talouden äkilliseen muutokseen.

”Olisi ollut katsottava muut kaikki seikat kuin henkilöstön pakkosäästöt”

”Kyllähän tuo viiden vuoden irtisanomisaika on epäoikeudenmukainen koko muulle yhteiskunnalle. Arvioisin lisäksi että se aiheuttaa pysähtyneisyyden aikaa dynaamisuuden sijaan”

MuutosPuntarin sekä haastattelujen perusteella kaupungin taloudellisen tilanteen kiristyminen alkaa näkyä ristiriitaisina odotuksina muutosprosessin nopeudesta. Osaa kommenteista voidaan tulkita niin, että pettymys talouden tasapainottamisesta ja palveluverkkoon sekä palveluiden tuottamisen/järjestämisen uusista tavoista (näiden hitaudesta) alkaa realisoitua. Toisaalta taas MuutosPuntarissa esiintyi paljon näkemyksiä, joiden mukaan yhdistymissopimuksen henkeä alueiden tasapuolisesti kehittämisestä, ei enää pidetä yllä riittävän voimakkaasti.

”Kaupungin johtavilta virkamiehiltä pitää tulla useita eri esityksiä, joilla talous saadaan tasapainoon. On pöyristyttävää, että talouskatsauksissa tulee kommenttia: Voi olla, että joudutaan 2016 (irtisanomissuojan päätyttyä) tilanteeseen, että joudutaan tekemään ikäviäkin päätöksiä, jos ei nyt vähän säästetä. Mökki palaa ja apulaispalopäällikkö huutaa pöntöstä, että tässä voi kuumat paikat parin vuoden päästä. Kannattaisi alkaa sammuttamaan kunnan kalustolla eikä desilitran mitalla ennen, kun on myöhäistä. Ei muuta kuin veret seisauttava leikkauslista tiskiinkin eikä mitään hienosäätöä”

”Kaikkien tulisi muistaa, että kuntajakolain mukaan yhdistymissopimukseen kirjattua periaatteita tulisi toteuttaa vähintään kolmen vuoden ajan. Se tuntuu unohtuneen täydellisesti”

”Alueen mureneva talous vaikuttaa lähes kaikessa. Odotukset tehtiin liian mahtaviksi todellisuuteen verrattuna”

”Monissa ja tärkeissä valmisteluissa onnistuttiin suhteellisen hyvin. Toiminnan vakiinnuttaminen paljastaa nyt rakenteiden, mm. johtamisjärjestelmän puutteet ja ne on nyt korjattava samalla kun varauduttava uuteen sote-alueuudistukseen”

Kuten yllä olevat kommentit paljastavat, liittyy tämän hetkiseen taloudelliseen tilanteisiin paljon erilaisia odotuksia; toisaalta odotetaan talouden rajua(kin) sopeuttamista, kun taas toisaalta odotetaan palveluiden kehittämistä koko kaupungin alueella nykyisellä palveluverkolla. **Nämä edellä mainitut ristiriitaiset odotukset näkyvät myös poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistyössä.**

Peilaten tämän kevään luonnehdintoja valmistelu- ja toimielintyöskentelystä edellisiin arviointivaiheisiin voidaan todeta, että kriittisiä näkemyksiä esiintyi enemmän valmistelun tehottomuudesta ja valmisteluun luottamisesta. Nyt sekä MuutosPuntarin avoimissa vastauksissa että arviointihaastatteluissa esiintyi näkemyksiä, joiden mukaan valmistelu ja päätöksenteko halutaan pitää liian tiukasti erillään. Tämä koettiin voimavarojen hukkaamiseksi ja päätöksentekoprosesseja hidastavaksi tekijäksi. Haastatteluista kävi ilmi, että luottamushenkilöt halusivat olla tiiviimmin osallistumassa valmisteluprosesseihin ja linjaamaan valmistelun suuntaa jo prosessin alkuvaiheissa. Viranhaltijat puolestaan näkivät, että kuntatalouden nopea heikkeneminen on asettanut koko valmistelu- ja päätöksentekoprosessit uuteen tilanteeseen, joka osaltaan haastaa valmistelun ohjausta. Tällä hetkellä näyttääkin, että viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä on osin epäselvyyksiä siitä, kuka vastaa valmistelusta, missä asioissa poliittisen ohjauksen pitäisi näkyä valmisteluprosessissa ja miten tämä ohjaus tulisi ottaa huomioon. Eräs haastateltava totesi, että ”viranhaltijoiden tulisi herkemällä korvalla kuunnella luottamushenkilöitä. Nyt viranhaltijat valmistelevat asioita, joilla ei ole mitään mahdollisuuksia mennä läpi, kun poliittista selkänöjää ei haeta ennakkoon”. Tähän asiaan on luultavammin vaikuttanut vaikea taloudellinen tilanne. On luultavaa, että nykyisessä tilanteessa viranhaltijat ovat nimenomaisesti pyrkineet vahvistamaan otettaan talouden hallintaan.

Edellisiin arviointivaiheisiin verrattuna tietynlainen tyytymättömyys ja kritiikki, joka valmistelua kohtaan osoitettiin, siemenet on löydettävissä kevään 2013 tilanteesta ja silloin ratkaistuista asiakokonaisuuksista. Vuoden 2013 keväällä poliittisen ja ammatillisen johdon näkemuserot palvelumalli 2020 -työstä sekä valtuustosopimuksen kirjauksesta johtamisjärjestelmän uudistamisesta ovat selkeästi tehneet ”railon” poliittisen ja ammatillisen johdon välille. Jos kehityssuunta jatkuu, on suurena riskinä strategisen päätöksentekokyvyn ja toimeenpanokyvyn heikkeneminen, jolla nykyisessä taloudellisessa tilanteessa olisi erittäin negatiiviset seuraukset. Kuitenkin on todettava, että kriittisistä näkemyksistä huolimatta, yleinen tyytyväisyys yhdistymisprosessiin ja sen onnistumiseen on edelleen kohtuullisen hyvällä tasolla.

Poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistyön haasteet voidaan arvioinnin perusteella kiteyttää kaupungin talouden tasapainottamiseen ja sopeuttamiseen sekä näiden keinovalikoimaan. Nyt näyttää siltä, että ylin poliittinen johto ei ole kokonaisuudessaan tyytyväinen valmisteluun ja kykyyn linjata koko kaupunkia koskevia suuria ratkaisuja.. Tämän vuoden osalta luottamushenkilöt ovat halunneet ottaa suuremman roolin palveluverkkotyön linjaamisessa ja tulevissa ratkaisussa liittyen tähän. Tähän ratkaisuun on osaltaan vaikuttanut luottamushenkilöjohdon pettymys riittävän linjakkaiden ja merkittävien talouden tasapainottamisen esitysten puuttumisena. Eräs luottamushenkilö kuvasi tilannetta, että jos ylin ammatillinen johto ei kykene linjaamaan ja tuomaan esityksiä, ei keski johdollakaan riitä uskallus tehdä myöskään ratkaisuja. Valmistelussa myös peräänkuulutettiin vaihtoehtojen tuomista laajemmin esille.

Viranhaltijat tunnistivat arviointihaastatteluissa osin yllä esitetyn ristiriidan valmistelussa, mutta näkivät syyt hieman eri tavoin. Osa kuvasi nykyistä tilannetta siten, että esityksiltä odotetaan kymmenien miljoonien säästöjä, mutta tosiasiallisesti palveluverkkoon näitä toimenpiteitä ei saa ulottaa. Näin ollen ensi vuoden talousarviossa näkyy jo menoleikkaukset (joista sovittu valtuustosopimuksessa), mutta työkaluja ei ole annettu näiden sopeuttamisten läpivientiin. Eräs viranhaltija totesikin ”säästöt pitää tehdä paikoissa, joissa ne eivät näy”. Osa viranhaltijoista taas koki, että pääprosessien sisällä käydään riittävä keskustelu (ammattillinen johto ja poliittinen johto), mutta sillä ei ole merkitystä, koska viesti ja keskustelut eivät mene valtuustoryhmiin. Näin ollen tiettyjen asioiden valmistelu lähtee liian usein ”puhtaalta pöydältä” kun asia menee hallitukseen.

Huolimatta edellä mainituista näkemyseroista ja ongelmista, viranhaltijat eivät kokeneet poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistyöhön liittyvän epäluottamusta, vaan enemmänkin tiettyä turhautumista ja osin epärealistisia odotuksia talouden tasapainottamiseen liittyen. MuutosPuntarissa esiintyi myös näkemyksiä, joiden mukaan ”ikävästä asioista ei ole poliittista valmiutta tehdä päätöksiä” Näyttääkin siltä, että viranhaltijat osaltaan tuskastelevat sitä, että vaikka luottamushenkilöt haluavat lisää vastuuta valmistelun ohjaamisesta, he eivät osaa sanoa, mitä haluttu lisävastuu konkreettisesti voisi olla. Tässä tilanteessa olisikin erittäin tärkeää käydä poliittisen ja ammatillisen johdon kanssa avoin keskustelu, jonka pohjalta pystyttäisiin erottamaan asiat, joissa luottamushenkilöt voisivat olla tiiviimmin mukana ja missä ei. Tätä kautta olisi mahdollista löytää tasapaino valmistelun tehokkuuden ja päätöksenteon ennustettavuuden kanssa.

Edellisissä arviointivaiheissa **johtamisjärjestelmään tyytymättömyys on ollut keskeinen kritiikin kohde. Esimerkiksi viime keväänä luottamushenkilöistä lähes kaksi kolmasosaa arvioi johtamisjärjestelmässä onnistumisen huonoksi, viranhaltijoista noin puolet. Tyytymättömyys tähän ei tämän kevään MuutosPuntarin osalta ole muuttunut.** Tällä hetkellä näyttääkin siltä, että johtamisjärjestelmän uudistamiseen liittyy paljon odotuksia, mutta myös huolia. Hyvässä ensimmäinen askel on jo otettu, joka kohdistui tilaaja-tuottaja –mallin purkamiseen maaliskuussa. Haastatteluiden ja MuutosPuntarin mukaan tilannetta kuvattiin tällä hetkellä hieman epäselväksi ja odottavaksi. Tiltun purkaminen ja uusi hyvinvointikeskus-toimintamalli, johon liittyy oleellisesti sopimusohjauksen kehittäminen, on lisännyt Hyve puolella kokonaisuudessaan johtamisen haastetta. Sikun osalta taas puolestaan ollaan tilanteessa, jossa johtamisjärjestelmän uudistamisesta ei ole paljoakaan tietoa. Epävarmuus uudesta mallista näyttääkin osaltaan vaikuttavan myös palvelutuotannon kehittämiseen tässä tilanteessa. Yhteinen huoli viranhaltijoiden keskuudessa olikin, miten jatkuva johtamisjärjestelmän uudistaminen näyttäytyy asiakasrajapinnassa työtä tekeväille henkilöstölle.

”Johtamisjärjestelmän muuttaminen asianlähtöisten palvelujen näkökulmasta ei onnistunut ja nyt sitä joudutaan muuttamaan. Jatkuva muutos hengästyttää henkilöstöä”

Johtamisjärjestelmän uudistamisen taustalla voidaan nähdä kehityskulku, jossa vuonna 2011, että tehty päätös johtamisjärjestelmän valmistelussa ei tyydyttänyt kaikkia. Tällöin viime keväänä valtuustosopimuksessa linjattu malli ”siirtäjä tilaaja-tuottaja –mallista elämäkkaarimalliin” oli toinen vaihtoehto nykyisen johtamisjärjestelmän rinnalla. MuutosPuntarin avoimissa vastauksissa korostui vahvasti näkemys, jonka mukaan nykyisessä johtamisjärjestelmässä on ”valuviikoja”, jotka on pystyttävä uudistamaan. Tähän tulee oleellisesti vaikuttamaan myös valtakunnallinen sote-uudistus ja sen vaikutukset Uuden Oulun johtamisjärjestelmään. Tämä olisikin tärkeää yhdistää meneillään olevaan johtamisjärjestelmän uudistamistyöhön.

Kevään 2013 aikana Uuden Oulun valmistelua hallitsi **neljä suurta kokonaisuutta; kaupunkistrategia, omistajapoliittiset linjaukset, palvelumalli 2020 -työ sekä valtuustosopimus. Tämän arviointivaiheen yksi erityinen kiinnostuksen kohde oli uuden kaupunkistrategian näkyminen päätöksenteossa ja asiakasrajapinnassa.**

Arviointihaastatteluissa mielipiteet ja näkemykset kaupunkistrategian todellisesta ohjausvaikutuksesta vaihtelivat. Toisaalta laajasti nähtiin, että kaupunkistrategia on hyvin ohjannut sille alisteisten toimenpide-ohjelmien rakentamista ja kaupunkistrategia mielletään hyvin ”ylätasolla”, mutta strategian jalkauttamisessa on vielä paljon tehtävää työyhteisöissä. Myös ohjelmataso, viidestä kuuteen ohjelmaan, on riittävän tiivis. Kuitenkin samaan aikaan nähtiin, että toimenpideohjelmat eivät ole keskenään ”yhteismitallisia” eivätkä riittävästi ota huomioon poikkihallinnollisia tavoitteita. Osin toimenpideohjelmat nähtiin sisältävän myös ristiriitaisia tavoitteita keskenään.

Kriittiset arviot kaupunkistrategiaan liittyivät sen uskottavuuteen, valtuuston sitoutumiseen ja abstraktiuteen. Osa haastateltavista näki, että strategia jäi kokonaisuudessaan liian ylätasolle, jonka johdosta yksittäisen valtuutetun on vaikea löytää siitä kiinnityspisteet päätöksentekoon. Uskottavuutta myös kritisoitiin, koska strategiatyössä ei löytynyt riittävästi valintoja ja rajoituksia, jotka nyt ovat edessä taloudellisen tilanteen takia. Tähän yksi syy nousi haastatteluissa esille, että heti valtuustokauden alussa, jossa mukana oli paljon uusia valtuutettuja, valmius strategiatyöhön ei ollut vielä riittävä. Huolta myös kannettiin liian nopeasta ”ohjaavien asiakirjojen” syklistä. Konkreettinen esimerkki oli, että palvelumalli 2020-työn tuloksia halutaan jo näkyvän ensi vuoden talousarviossa. Myös kaupunkistrategioiden yleinen vaikeus näkyy Uuden Oulun tilanteessa; tiettyjen keskeisten tavoitteiden kuten varhainen puuttuminen ja ennaltaehkäisy ovat vaikeita mitata, ja näiden tulokset näkyvät vasta viiveelle. Kuitenkin strategialla nähtiin olleen jo nyt merkittäviä vaikutuksia esim. teknisiin asioihin (esim.koneet, infra) sekä kaupungin omistajapolitiikkaan. Lopuksi toiveena oli, että strategiaan tulisi kyetä puhaltamaan enemmän henkeä ja sen viestintään kiinnitettiin enemmän huomioita.

Tällä hetkellä näyttää, että Uuden Oulun valmistelusta on siirrytty konkreettiseen uuden kaupungin johtamiseen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa. Tässä tilanteessa yhdistymisen hyötyjä on vaikea löytää ja markkinoida niin kaupungin sisällä kuin ulkopuolella. Kuitenkin positiivisena piirteenä voi arvioinnin perusteella nostaa esille, että prosessin aikana ongelmia on kyetty ratkaisemaan ja synnyttämään samalla yhteistä toimintakulttuuria. Kysymykseen ”eletäänkö jo Uuden Oulun aikaa” pääsääntöisesti haastateltavat totesivat, että samassa veneessä jo ollaan varsinkin viranhaltijaorganisaatiossa ja integrointi on edennyt todella hyvin. Haastateltavat myös totesivat, että yleisessä keskustella ja esimerkiksi mediassa vanhat kuntarajat eivät enää näy ja paluuta vanhaan ei enää ole. Toisaalta riskinä pidettiin asiaa, josta myös edellisissä arviointivaiheissa on tuotu esille, **että kuntatalouden heikko tilanne ja tästä johtuvat tasapainottamistoimet voidaan helposti laittaa kuntaliitoksen syyksi.**

Vaikka laajasti nähtiin, että eletään jo uutta Oulua, niin kuitenkin useat luottamushenkilöt totesivat, että esimerkiksi hallituksen työskentelyssä näkyvät edelleen vanhat kuntarajat ja ”siltarumpupolitiikkaa” vielä esiintyy. Myös henkilöstön edustajat kokivat, että uutta Oulua vastaan esiintyy vielä tiettyä muutosvastarintaa henkilöstön keskuudessa. Tämä liittyy osaltaan siihen, että paikoin toiminta on kangistunut suuremman organisaation takia ja joissakin asioissa harmonisoinnin myötä työntekijöiden vapauksia on kavennettu. Eräs haastateltava totesi, että yhdistymisen selvitysvaiheessa yhdistyvien kuntien pelkona oli, että kanta-Oulu tulee jyräämään. Nyt ollaan kuitenkin tilanteessa, jossa tietynlainen luottamus on kasvanut kun ”Oulu ei tarkoittanutkaan pahaa”. Samassa yhteydessä todettiin, että vaikka Uuden Oulun reuna-alueilla esiintyykin tiettyä kritiikkiä, niin aikanaan näiden alueiden asiat eivät ole heikentyneet yhdistymisen takia.

Kuudennen arviointivaiheen yksi mielenkiintoisimmista teemoista on ollut selvittää, mitkä asiat näyttäytyvät oululaisten näkökulmasta ratkaiseviksi onnistuneet yhdistymisprosessin toteuttamisessa ja mitä muutosprosessin ytimessä olevat ovat oppineet viimeisestä neljästä vuodesta.

Haastatteluissa tuli vahvasti esille sama selittävä tekijä kuin ensimmäisen vaiheen arvioinnissa (syksy 2011); yhdistyminen mahdollistui, koska Oulun alueella on ollut pitkä perinne kuntien välisessä yhteistyössä ja alueen kunnat ovat kokeneensa olleet aiemmin valtakunnallisesti edelläkävijöitä kuntayhteistyössä. Toinen keskeinen tekijä yhdistymisen selvitysvaiheessa oli, että kuntajakoselvittäjän työ ja tapa toimia tuotti erittäin hyvän pohjan yhdistymiselle. Selvitysprosessin aikana yhdistyvissä kunnissa kyettiin sopimaan ja löytämään ratkaisuja vaikeisiin ongelmiin. Myös suurista linjoista ja strategisista asioista kyettiin aikaansaamaan yhteinen näkemys. Myös kanta-Oulun ”isäntämentaliteetin” puuttumista kiiteltiin. Kuudennen vaiheen haastatteluissa edelleen myös nähtiin, että Oulun alue on luonteva maantieteellinen kokonaisuus ja vahvan peruskaupungin rakentaminen tulevaisuuden paineisiin vastaamisessa oli välttämätöntä.

Kysyttäessä yhdistymisen jo realisoituneista hyödyistä, korostui lähes kaikissa haastatteluissa samat asiat. Yleisimmät hyödyt nähtiin jo nyt olevan yhdyskuntarakenteen, maapolitiikan ja palvelutuotannon saralla sekä alueellisen vaikutusvallan kasvaminen edunvalvonnassa. Yhdyskuntarakenteen osalta todettiin, että uuden Oulun yhteisellä maapolitiikalla ja yleiskaavatyön käynnistämällä voidaan tarjota sekä yrityksille että asukkaille parempia mahdollisuuksia. Keskeisenä hyötynä lisäksi todettiin, että yhdyskuntarakenteen hajautuminen ei tulevaisuudessa enää tule kasvamaan. Tämä taas mahdollistaa tulevaisuudessa esimerkiksi joukkoliikenteen uudenlaisen kehittämisen. Osa haastateltavista kuitenkin ennakoiti, että alkavassa yleiskaavatyössä eteen tulee vaikeitakin ja ristiriitoja aiheuttavia asioita. Elinkeinojen kehittämisen osalta myös yhteinen

maapolitiikka nähtiin keskeiseksi onnistumisen edellytyksistä; nyt kuntien väliltä on poistunut epäterve kilpailu esimerkiksi kauppapaikoista.

Toisena keskeisenä hyötynä nähtiin palvelutuotannon yhdistäminen ja palveluiden harmonisointi. Uusi Oulu pystyy nyt kehittämään palveluita yhteisen työssäkäyntialueen pohjalta ilman vanhoja kuntarajoja. Harmonisoinnin myötä nähtiin, että pienemmät yhdistyneet kunnat ovat olleet selkeitä ”voittajia” esimerkiksi erityispalveluiden osalta. Myös liikunta- ja nuorisopalvelut ovat parantuneet koko Uuden Oulun alueella. Vaikka haastatteluissa sekä MuutosPuntari-kyselyissä viimeisen kolmen vuoden aikana on tullut paljon kriittisiä näkemyksiä liittyen palveluihin ja palvelutuotantoon, on Uudessa Oulussa näiden saralla pystytty ottamaan selkeitä kehitysaskelaita kohti uusia palvelukonsepteja ja –pilotteja. Uuden Oulun palveluiden järjestämishjelmassa, palvelumalli 2020 ja meneillään olevassa palveluverkkotyössä on kyetty linjaamaan tulevaisuuden kuntapalveluita, jotka perustuvat moniammatilliseen, horisontaaliseen ja kuntalaisten palvelutarpeet huomioon ottavaan kehittämiseen. Tästä esimerkkeinä ovat monitoimitilat sekä hyvinvointikeskukset ja –pisteet. Myös sähköisen asioinnin kehittämisessä on menty eteenpäin ja Uusi Oulu onkin Suomen johtava kaupunki nykyisin tässä. Haastateltavat eivät uskoneet, että ilman kuntien yhdistymistä edellä mainitun kaltaisia konsepteja ei olisi lähdetty kehittämään. Vaikka uusi Oulu on onnistunut lähtemään kehittämään palvelutuotantoa ennakkoluulottomalla tavalla, niin silti paineet myös tuotannon kustannustehokkuuden parantamiseksi ovat taustalla voimakkaina. Meneillään olevassa palveluverkkotyössä toivotaan tähän asiaan työkaluja. Kriittikki palvelutuotannon kehittämisessä haastatteluissa tuli esille, jo aiemmissa arviointivaiheissa esille nousseeseen, hyvien käytäntöjen käyttöönottoon. Nämä näkemykset liittyvät siihen, että palveluiden vaiheittaisen siirtymisen kanta-Oulun alustalle toi laajasti mukanaan myös tämän toimintatavat ja käytännöt. Osa katsoi, että hyvien käytäntöjen analysoinnille olisi ollut jätettävä enemmän aikaa.

Lähes kaikilla haastattelevilla oli yksimielisyys siitä, että kuntien yhdistyminen olisi ollut vääjäämätöntä tulevaisuudessa. Myös nähtiin, että entisillä kuntarajoilla jokaisen kunnan omat intressit olisivat aina etusijalla ja osaoptimoinnista ei olisi päästy eroon. Eräs haastateltava kuvasi nykyistä tilannetta seuraavanlaisesti

”Liitos on ollut mahdollisuus. Jos oltaisi erillään tässä taloudellisessa tilanteessa, olisi tilanne vieläkin vaikeampi”

”Päättämättömyyden tilasta siirryttiin päätöksentekohalukkuuteen”

Kuudennessa arviointivaiheessa henkilöstöryhmän osalta korostui edellisen vaiheen mukainen kohtuullinen tyytyväisyys yhdistymisprosessia kohtaan. Pääsääntöisesti todettiin, että itse työ asiakasrajapinnassa ei ole muuttunut juurikaan yhdistymisen takia, jota pidettiin yleisesti hyvänä asiana. Suurin tyytymättömyys näytti edelleen liittyvän palkkaharmonisoinnin ja työn vaativuuden arvioinnin keskeneräisyyteen. Toinen keskeinen kritiikin kohde oli ohjeistusten ja viestien ristiriitaisuus tai niiden kokonaan puuttuminen. Uutena asiana verrattuna edellisiin arviointeihin tuotiin esille myös keskijohdon ja lähiesimiesten rokeuden puute tehdä ratkaisuja, joista konsernipalvelut eivät ole linjanneet koko konsernin tasolla. Samaista dilemmaa esiintyy myös liikelaitoksissa haastatteluiden mukaan.

Kuitenkin positiivisena nähtiin lähiesimiesten kouluttaminen. Nyt keskijohdon ja lähiesimiesten rooleihin, vastuisiin ja tehtäviin on tehty täsmennyksiä henkilöstöohjelmassa. Myös esimiespassi on otettu käyttöön, jonka toivottiin parantavan tilannetta työyhteisöissä.

”Hyviä käytäntöjä on paljon. Työntekijät ovat halukkaita kehittämään omaa työtänsä, jos heille annetaan siihen mahdollisuus, selkeät tavoitteet ja yksikkötasolle toimivaltaa ja velvoitteita myös ylisektoraaliseen yhteistyöhön”

Valmistelun toimivuus

Edellisissä arviointivaiheissa kiinnitettiin erityishuomio siihen, minkälaiset tekijät liittyvä varsinaisen valmisteluprosessin toimivuuteen ja esimerkiksi palveluiden vaiheittaiseen siirtymiseen, koska onnistunut prosessi osaltaan luo edellytyksiä myönteiselle lopputulokselle.

Kuten jo aiemmissa arvioinneissa on todettu, Uuden Oulun valmisteluprosessi näyttäyty edelleen moniaineksisena, mutta selvästi mietittynä kokonaisuutena, jossa on jatkuvasti pystytty jännevöittämään toimintaa. Edellisiä arviointivaiheita on vahvasti leimannut laaja konsensushenkisyys, mikä on luonut hyvän perustan fuusion mahdollistaman kehittämispotentiaalini hyödyntämiseksi. Kuitenkin kuudes arviointivaihe osoittaa, että vastaajien negatiiviset näkemykset päätöksenteon valmistelusta ja toimielintyöskentelystä ovat monilta osin lisääntyneet sitten aiempien muutospuntareiden. Tämä huolestuttava kehitys näkyy ennen kaikkea konsensushengen heikkenemisenä. Enää alle 30% vastaajista luonnehtii valmistelua ja työskentelyä konsensushenkiseksi, kun aiemmissa muutospuntareissa kys. osuus vastaajista on ollut 46-64%. Tässä tilanteessa on kuitenkin huomattava, että kyselyyn vastaamisen hetkellä poliittisessa päätöksenteossa oli meneillään muutama valtuustoryhmiä jyrkästi jakava asia, jotka ovat saattaneet vaikuttaa MuutosPuntarin tuloksiin (mm. Fennovoima, Sanginjoen metsän suojelu)

MuutosPuntarin tarkempi tarkastelu osoittaa, että nimenomaan luottamushenkilöt kuvaavat, viranhaltijoita enemmän, päätöksenteon valmistelua ja toimielintyöskentelyä ristiriitaiseksi. Huomattava osa vastaajista myös kokee päätöksenteon valmistelun ja toimielintyöskentelyn perustuvan aiempaa enemmän mielikuviin tosiasioiden sijaan. Lisäksi entistä harvempi vastaaja (nyt 16% vastaajista, syksyllä 2013 31%) kokee kehityksen olleen luottamusta vahvistavaa. Viime syksyn tapaan, noin puolet arvioi valmistelun ja toimielintyöskentelyn olevan tehotonta. Tämän rinnalla 45% vastaajista, joka on 7% enemmän kuin 9/2013 muutospuntarissa, luonnehtii valmistelua ja työskentelyä toimeenpanoa hidastavaksi. Positiivista muutosta on kuitenkin tapahtunut siinä, että aiempaa suurempi joukko vastaajista (25%) kokee valmistelun ja työskentelyn olevan kuntalais- ja asiakaslähtöistä organisaatiolähtöisyyden sijaan. Tässä on tapahtunut 9% kasvu edelliseen mittaukseen. Yhtä suurta kasvua on tapahtunut luonnehdinnoissa luottamushenkilölähtöisestä päätöksenteon valmistelusta ja toimielintyöskentelystä. Toimeenpanoa vauhditettavaksi valmistelun ja työskentelyn kokee nyt noin neljännes vastaajista, mikä on 7% enemmän kuin syksyllä 2013. Joka tapauksessa on selvää, että päätöksenteon valmistelu ja toimielintyöskentely Uudessa Oulussa vaativat monilta osin nykyistä enemmän huomiota ja petraamista.

Arvioissa siitä, miten kokousasioiden valmistelu on toteutunut eri toimielimissä, ei ole havaittavissa merkittäviä eroja toimielinten välillä. Pääsääntöisesti valmistelu nähdään hyväksi jokaisessa toimielimessä, joskin neutraalien vastaajien osuus vastanneista on noin puolet ja ylikin. Kriittisiä vastaajia on vain 7-15% kutakin toimielintä kohden. Rakennuslautakunnan kokousasioiden valmistelun osalta myönteisen arvioiden osuus on laskenut edellisestä kyselystä 10%, mutta muilta osin positiiviset arviot ovat säilyneet viime syksyn lukemissa, 30-40% tuntumassa.

Vastaajilta kysyttiin arvioita työskentelyn ja päätöksenteon onnistumisesta eri toimielinten osalta. Kaikkiaan erot eri toimijoiden välillä ovat varsin pieniä. Onnistuneimmaksi kuitenkin arvioidaan yhdyskuntalautakunnan työskentely ja päätöksenteko, missä 35% vastaajista antaa positiiviset arviot ja ainoastaan 10% kielteiset. Loput 55% on valinnut neutraalin vastausvaihtoehdon. Toiseksi eniten positiivisia arvioita on annettu rakennuslautakunnalle. Näiden kahden lautakunnan kohdalla vastaajien, jotka ovat arvioineet työskentelyn ja päätöksenteon onnistuneen hyvin, osuus on muuttunut syksystä 2013 4% – yhdyskunnan osalta muutos on kasvua, rakennuslautakunnan tapauksessa laskua. Neutraalien vastausten osuus on huomattava (54-62% vastaajista) jokaisen toimielimen työskentelyä arvioitaessa. Positiivisten vastausten osuus (35-23%) on kielteisiä (10-17%) suurempi jokaisen toimielimen kohdalla. Heikoimmat arviot on kuitenkin annettu hyvinvointilautakunnan työskentelylle ja päätöksenteolle, missä 23% vastaajista kokee työskentelyn onnistuneen ja 16% epäonnistuneen. Arviot ovat hyvin samankaltaiset myös kaupunginhallitusta ja -valtuustoa koskien. Sekä yhdyskuntalautakunnan (+4%) että kaupunginhallituksen (+8%) myönteiset arviot ovat lisääntyneet syyskuun 2013 muutospuntarista. Vastaavasti pientä laskua on tapahtunut ennen kaikkea rakennuslautakunnan, jossa nyt 30% vastaajista on antanut myönteiset arviot (9/2013 34%), ja hyvinvointilautakunnan, jossa 23% vastaajista arvioinut työskentelyn ja päätöksenteon onnistuneeksi (27% edellisessä kyselyssä), kohdalla.

Myös työskentelyilmanpiirin osalta yhdyskuntalautakunta saa parhaimmat arviot, sillä 38% vastaajista kuvailee kys. lautakunnan työilmapiiriä hyväksi ja 11% huonoksi. Myös sivistys- ja kulttuurilautakunta saa vastaajilta hyvät arviot, sillä 35%:n mielestä lautakunnan työskentelyilmanpiiri on hyvä ja 11%:n huono. Jälleen ”ei hyvä eikä huono”-vastausten osuus (51-64% toimielimestä riippuen) on hallitseva jokaisen toimielimen kohdalla. Vähiten positiivisia ja vastaavasti eniten negatiivisia arvioita – kumpaakin 22% vastaajista – on annettu rakennuslautakunnan työskentelyilmanpiirille. Rakennuslautakuntaa koskevien myönteisten mielipiteiden osuus onkin laskenut edellisestä muutospuntarista 13%. Kaupunginvaltuuston, -hallituksen ja hyvinvointilautakunnan ilmanpiiriä on luonnehtinut hyväksi 24-27% vastaajista ja huonoksi 12-15%. Näiden kolmen toimielimen kohdalla myönteisten vastausten osuus on laskenut viime syksystä 7-8%.

Viidennen arviointivaiheen osalta haluttiin saada mukaan näkemyksiä siitä, miten eri toimielinten työskentely on lähtenyt liikkeelle ja miten uutta toimintakulttuuria on kyetty luomaan. Muutospuntarin tuloksien perusteella Uuden Oulun yhtenäisen toimintakulttuurin erot eri toimijoiden välillä olivat hyvin pienet. Lautakuntatyöskentelyn osa-alueella oli vastanneiden mielestä onnistuttu parhaiten ja heikoiten arvioitiin kehittämistyö. Arviot hallinnosta, palveluista sekä hallitus- ja valtuustotyöskentelystä sijoittuivat näiden välimaastoon. Kuitenkin huomattavaa oli neutraalien vastausten suuri määrä.

Arvioissa siitä, miten kokousasioiden valmistelu on toteutunut eri toimielimissä, ei ollut havaittavissa myöskään merkittäviä eroja eri toimielinten välillä. Pääsääntöisesti valmistelun nähtiin toimivan hyvin. Kriittisten vastausten osuudet olivat vain noin kymmenen prosentin luokkaa.

Työskentelyn ja päätöksenteon onnistumista eri toimielinten osalta koskevilla arvioissa on huomattava, että luottamushenkilöitä vastasi kyselyyn verraten vähän. Näin ollen saadut tulokset eivät anna mahdollisuutta pitävien johtopäätösten tekemiseen. Joka tapauksessa myönteisten arvioiden osuus oli kielteisiä suurempi kaupunginhallitusta lukuun ottamatta. Neutraalien vastausten määrä oli kuitenkin merkittävä. Voidaankin todeta, että haastatteluissa ja muutospuntarin vastauksissa on tietty analogia: vastaajat kohdistivat suuria odotuksia erityisesti kaupunginhallitukseen ja sen toimivuuteen. Vastauksissa tuli esiin pelko siitä, että kaupunginhallitus ei tee riittävän linjakkaita päätöksiä riittävän nopeasti nykyisessä vaikeassa tilanteessa.

Kuten eri arvioissa kokousasioiden valmistelusta, myöskään eri toimielinten työskentelyilmapiiristä annetuissa arvioissa ei ollut merkittäviä eroja eri toimielinten kesken. Myönteisiä arvioita oli selvästi enemmän kuin kielteisiä, joskin neutraalisti vastanneita oli kaikkiaan yli puolet.

Suunnitelman ja aikataulun mukainen eteneminen, tavoitteiden toimeenpano sekä tyytyväisyys muutosprosessiin

Noin kolmannes toukokuun 2014 muutospuntariin vastanneista kokee Uuden Oulun yhdistymissopimuksen tavoitteiden toteutuneen aikataulullisesti ajallaan. Jopa yli puolet vastaajista arvioi toteutumisen tapahtuneen joko selvästi tai hieman myöhässä. Arviot ovat pitkälti samankaltaiset kuin edellisissäkin muutospuntareissa, joissa on kysytty vastaajien arvioita valmisteluajataulun toteutumisesta – ainoastaan ensimmäisessä muutospuntarissa (12/2011) alle puolet vastaajista ei arvioinut valmistelun toteutuvan myöhässä.

Yhteensä 43% vastanneista ilmoittaa olevansa tyytyväinen tai erittäin tyytyväinen Uuden Oulun muutosprosessiin. Reilu neljännes ei ole tyytyväinen eikä tyytymätön. Vajaa kolmannes ilmoittaa olevansa prosessiin tyytymätön, ja näistä 7% erittäin tyytymätön. Joka tapauksessa tyytyväisyydessä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia viime syksyyn, vaan tyytymättömien tai erittäin tyytymättömien osuus vastanneista on kasvanut yhteensä 4%, ja saman verran on vähentynyt neutraalien vastaajien osuus.

Arviot ovat samansuuntaisia myös Uuteen Ouluun kohdistuneiden kokonaisodotusten toteutumisen osalta. Reilu kolmannes kokee odotusten toteutuneen hyvin, ja 40% vastaajista on valinnut neutraalin vastausvaihtoehdon. Neljännes on antanut odotusten toteutumiselle heikot arviot. Näistä 7% arvioi odotusten käyneen toteen erittäin huonosti. Yhteenvetona voidaan todeta, että näkemyksissä odotusten toteutumisesta ei ole tapahtunut suuria muutoksia edelliseen mittaukseen (9/2013), vaan sekä positiivisista että negatiivisista vastauksista on tapahtunut ainoastaan pientä siirtymää kohden neutraaleja vastauksia, joiden osuus on kasvanut 4%. Kokonaisuudessaan arvio on varovaisen tyytyväinen.

Aiemmissa arvioinneissa vastaajilta on kysytty mielipidettä Uuden Oulun valmistelun etenemisestä, ja nyt 2014 tiedusteltiin yhdistymissopimuksen tavoitteiden toteutumista seitsemällä eri osa-alueella. Tuoreimmat tulokset osoittavat, että vastaajat antavat enemmän positiivisia kuin negatiivisia arvioita ainoastaan kuntalaisten osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyen, missä

45% vastaajista arvioi tavoitteiden toteutuneen hyvin. Positiivisten vastausten osuus tällä osa-alueella on noussut viime syksystä 6% ja on nyt korkeampi kuin yhdessäkään aiemmassa arviointivaiheessa. Muissa arvioitavissa kokonaisuuksissa myönteisimmät arviot on annettu joulukuun 2011 muutospuntarikyselyssä. Palveluiden järjestäminen ja kehittäminen sekä vahvan verkosto-Oulun rakentaminen saavat uusimmassa mittauksessa myönteisiä näkemyksiä yhtä paljon kuin negatiivisia. Muilla alueilla suurempi osa vastaajista kokee yhdistymissopimuksen tavoitteiden toteutuneen enemmän huonosti kuin hyvin. Kokonaisuuksista heikoimmat arviot on saanut johtamisjärjestelmän rakentaminen, jossa 52% vastaajista (58% luottamushenkilöistä ja 43% viranhaltijoista) kokee tavoitteiden toteutuneen huonosti. Verratessa kaikkia Uuden Oulun arviointivaiheita toisiinsa, havaitaan, että suurimmat muutokset positiivisten vastausten suhteen on tapahtunut elinvoiman ja toimintakyvyn vahvistamisessa sekä johtamisjärjestelmän rakentamisessa. Ensiksi mainitussa positiivisten arvioiden osuus kaikista on laskenut 2,5 vuodessa yli 30% . Johtamisjärjestelmän rakentamisen osalta myönteisten vastaajien määrä on samalla ajanjaksolla tippunut reilulla 20%:lla nykyiseen 15%:n lukemiin. On kuitenkin painotettava, että merkittävä osa vastaajista (33-52%) on jokaisella osa-alueella arvioinut tavoitteiden toteutumisen neutraaliksi – ei hyväksi saati huonoksi.

Viimeisimmässä muutospuntarissa on myös pyydetty arvioita siitä, miten hyvin uudessa Oulussa on kyetty luomaan yhtenäinen strateginen tahtotila kuuden eri toiminnon osalta. Hallinnossa, lautakuntatyöskentelyssä, hallitustyössä ja valtuustotyöskentelyssä vastaajat arvioivat, että tahtotilan luomisessa on onnistuttu enemmän hyvin kuin huonosti. Merkittäviä eroja näiden toimintojen välillä ei ole. Sen sijaan kehittämisen ja palveluiden saralla kielteisten vastausten osuus on positiivisia suurempi. Kehittämisen osalta vastaajien, jotka kokevat, että strategisen tahtotilan luomisessa on onnistuttu huonosti, osuus (34%) on suurempi kuin muissa toiminnoissa. Palveluissa taas myönteisten vastaajien osuus (20%) on selvästi alhaisempi kuin muissa toiminnoissa. Yhtä kaikki, neutraalien vastausten osuus on jälleen jokaisen toiminnon kohdalla merkittävä.

Yhteenvedona voidaan sanoa, että Uuden Oulun muutosprosessilla on kaikki edellytykset onnistua. **Vaikka kriittisyys yhdistymissopimuksen tavoitteiden eteenpäin viemisen ja aikataulun osalta on kasvanut, niin silti erittäin myönteinen piirre on, että yleinen tyytyväisyys suureen muutosprosessiin on edelleen positiivinen.** Edelleen 43% vastaajista ilmoittaa olevansa tyytyväinen tähänastiseen muutosprosessiin, kielii siitä, että pääpiirteissään prosessin yleisilme on myönteinen.

3. Kuudennen vaiheen johtopäätökset

Uuden Oulun kuntien virallisesta yhdistymisestä on nyt 20 kuukautta. Valtuustojen kuntaliitospäätöksistä on kulunut hieman reilu neljä vuotta. Haukiputaan, Kiimingin, Oulun, Oulunsalon ja Yli-Iin kuntafuusio on ollut mittakaavaltaan, työmäärältään ja toteutustavaltaan Suomen kuntahistorian suurin yhdistymisprosessi. Viimeisen neljän vuoden aikana myös toimintaympäristö, jossa Uutta Oulua on valmisteltu ja uusi kaupunki on yhdistynyt, on muuttunut radikaalisti. Teollisuuden rakennemuutos on vienyt kaupungin talouden pohjaa pois. Viimeisen viiden vuoden aikana alueelta on kadonnut yli 100 miljoonaa euroa yhteisöveroa ja tuhansia työpaikkoja. Toimialoista erityisesti kone- ja metalliteollisuudessa on ollut vähennystarpeita ja Oulun seudulla erityisesti ICT-klusterin (erityisesti sähkö- ja elektroniikkateollisuus) merkittävät muutokset viime vuosikymmenen loppupuolelta lähtien ovat vapauttaneet runsaasti työvoimaa markkinoille

Kuudennen arviointivaiheen mukaan yhdistymisprosessia on edelleen pystytty viemään eteenpäin pääpiirteisesti strategisten tavoitteiden mukaisesti ja yleinen tyytyväisyys koko yhdistymisprosessiin on edelleen positiivinen. Kuitenkin verrattuna edellisiin arviointivaiheisiin, joita on leimannut laaja tyytyväisyys konsensushenkisyyteen muutosprosessissa ja eri toimijoiden keskinäiseen luottamukseen perustuva ilmapiiri, on nähtävissä nyt tietynasteista heikkenemistä. Tämän kevään luonnehdinnoissa valmistelu- ja toimielintyöskentelystä edellisiin arviointivaiheisiin voidaan todeta, että kriittisiä näkemyksiä esiintyi enemmän valmistelun tehottomuudesta ja valmisteluun luottamisesta. MuutosPuntarin avoimissa vastauksissa sekä arviointihaastatteluissa esiintyi näkemyksiä, joiden mukaan valmistelu ja päätöksenteko halutaan pitää liian tiukasti erillään. Tämä koettiin voimavarojen hukkaamiseksi ja päätöksentekoprosesseja hidastavaksi tekijäksi. Näyttäkkin siltä, että tällä hetkellä talouden paineista johtuen poliittisen ja ammatillisen johtamisen rooleissa, työnjaossa sekä valta-vastuu –suhteissa on eriäviä näkemyksiä toimivan johdon osalta. Laajemmin nähtynä asia voi liittyä myös kulttuurin muutokseen, jonka juuret johtavat kuntaliitoksen neuvottelu- ja valmistelu-aikaan. Tällöin poliittisten päättäjien vahva osallistuminen ja rooli kuntaliitosneuvotteluihin mahdollistivat yhdistymissopimuksen hyväksymisen. Myös Uuden Oulun yhdistymisen valmistelussa luotiin organisaatio, jossa luottamushenkilöillä oli merkittävä rooli uuden kaupungin rakennusvaiheessa. Nyt ”projektiorganisaation” päättymisen jälkeen vuoden 2013 alusta on ollut nähtävissä, että luottamushenkilöiden halu päästä osallistumaan vahvemmin asioiden valmisteluvaiheessa, on aiheuttanut tiettyjä ristiriitoja ammatillisen ja poliittisen johdon välillä. Tällä hetkellä näyttääkin, että viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä on osin epäselvyyksiä siitä, kuka vastaa valmistelusta, missä asioissa poliittisen ohjauksen pitäisi näkyä valmisteluprosessissa ja miten tämä ohjaus tulisi ottaa huomioon. Jos kehityssuunta jatkuu, on suurena riskinä strategisen päätöksentekokyvyn ja toimeenpanokyvyn heikkeneminen, jolla nykyisessä taloudellisessa tilanteessa olisi erittäin negatiiviset seuraukset. Kuitenkin on todettava, vaikka erilaisia näkemyksiä valmisteluun esiintyikin, niin silti MuutosPuntarin tuloksissa arviot avoimuudesta ja yhteistyön rakentamisesta ovat kehittyneet hieman viime syksyn arvioista.

Tarkasteltaessa eri palveluiden Uuden Oulun alustalle siirtymisen toteutumista (5/2012, 12/2012) ja palveluiden tuottamisen onnistumista Uuden Oulun käynnistymisen myötä (9/2013, 5/2014) havaitaan merkittäviä eroja eri ajankohtien välillä. Selkeät eroavaisuudet näkyvät sekä myönteisten arvioiden äkillisinä ja jyrkkinä kasvuna että romahduksina. Joulukuun 2012 arviot palveluista ovat monilta osin myönteisempiä kuin kolmena muuna ajankohtana toteutetun kyselyn – 21:sta eri palvelusta yhteensä 12:ssa on annettu myönteisimmät arviot vuoden 2012 lopulla. Kun tarkastellaan kaikkien muutospuntari -kyselyiden yhteisiä keskiarvoja eri palveluiden tiimoilta, huomataan, että vastaajien arviot ovat keskimäärin olleet vähiten myönteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon osalta. Positiivisimmat arviot sen sijaan ovat keskiarvojen valossa saaneet lukio- ja muut sivistyspalvelut sekä liikuntapalvelut. Tämä kevään vastauksien perusteella palvelutuotannon osalta suuria muutoksia ei ole tapahtunut. Edelleen tyytyväisyys on suurinta nuoriso-, työterveys-, kulttuuri- sekä varhaiskasvatus-, lukio- ja muiden sivistyspalvelujen kohdalla.

Kuudennen arviointivaiheen haastatteluissa pyydettiin arvioimaan kuntien yhdistymisen keskeisiä hyötyjä, jotka ovat jo realisoituneet tai realisoitumassa. Yleisimmät hyödyt nähtiin jo nyt olevan yhdyskuntarakenteen, maapolitiikan ja palvelutuotannon saralla sekä alueellisen vaikutusvallan kasvaminen edunvalvonnassa. Yhdyskuntarakenteen osalta todettiin, että uuden Oulun yhteisellä maapolitiikalla ja yleiskaavatyön käynnistämällä voidaan tarjota sekä yrityksille että asukkaille parempia mahdollisuuksia. Keskeisenä hyötynä lisäksi todettiin, että yhdyskuntarakenteen hajautuminen ei tulevaisuudessa enää tule kasvamaan.

Toisena keskeisenä hyötynä nähtiin palvelutuotannon yhdistäminen ja palveluiden harmonisointi. Uusi Oulu pystyy nyt kehittämään palveluita yhteisen työssäkäyntialueen pohjalta ilman vanhoja kuntarajoja. Harmonisoinnin myötä nähtiin, että pie-

nemmät yhdistyneet kunnat ovat olleet selkeitä ”voittajia” esimerkiksi erityispalveluiden osalta. Myös liikunta- ja nuorisopalvelut ovat parantuneet koko Uuden Oulun alueella. Vaikka haastatteluissa sekä MuutosPuntari-kyselyissä viimeisen kolmen vuoden aikana on tullut paljon kriittisiä näkemyksiä liittyen palveluihin ja palvelutuotantoon, on Uudessa Oulussa näiden saralla pystytty ottamaan selkeitä kehitysaskelaita kohti uusia palvelukonsepteja ja –pilotteja.

Vaikka kriittisyys yhdistymissopimuksen tavoitteiden eteenpäin viemisen ja aikataulun osalta on kasvanut, niin silti erittäin myönteinen piirre on, että yleinen tyytyväisyys suureen muutosprosessiin on edelleen positiivinen. Edelleen 43% vastaajista ilmoittaa olevansa tyytyväinen tähänastiseen muutosprosessiin.

Keskeiset havainnot, haasteet ja kehittämissuosituks

Kuudes arviointivaihe tukee edellisten vaiheiden johtopäätöksiä siitä, että Uuden Oulun **yhdistymisprosessi on onnistunut edelleen suhteellisen hyvin ottaen huomioon muutoksen mittakaavan ja kuormittavuuden sekä toimintaympäristön radikaalin muutoksen**. Kriittisyyden lisääntyminen yhdistymisprosessin edetessä on ollut melko luonnollista, kun kaupungin taloudellisessa tilanteessa on tapahtunut nopea heikkeneminen ja odotukset esimerkiksi elinvoima-tavoitteen osalta eivät ole lyhyellä aikajänteellä täyttyneet.

Olemme korostaneet jo edellisessä arvioinnissa Oulun olevan **ns. veden jakajalla**. Hyvästä ilmapiiristä on kyetty pitämään huolta melko onnistuneesti ja uudistus on kokonaisuudessaan täyttänyt monia sille asetettuja tavoitteita. Toisaalta myös kriittisyys on kasvanut ja jossakin määrin yhdistyminen on menettänyt käyttövoimaansa toimintaa uudistavana tekijänä. Uutena huolestuttavana piirteenä esille on noussut poliittisen ja ammatillisen johdon eriävät näkemykset liittyen laajasti asioiden valmisteluun ja sopeuttamiseen liittyviin toimenpiteisiin.

Oulun kaupungissa kehittäminen on toiminnan jatkuvaa uudistamista. Kehittämistarpeita nousee esiin myös eri suunnista kuten toimintaympäristön muutoksista ja taloudellisen tilanteen hallinnasta. Seuraavassa esittämämme suositukset ovat sellaisia, että ne liittyvät yhdistymisessä esiin nouseviin tavoitteisiin tai sen yhteydessä tehtyihin ratkaisuihin.

Yleisesti on todettavissa, että pääpiirteissään Oulussa tehdään yhdistymissopimuksen mukaista kehittämistä. Lähinnä kehittämistoiminnan painopisteiden uudelleen tarkastelu johtuu taloudellisesta tilanteesta sekä valtakunnallisista uudistuksista erityisesti sote-uudistuksesta.

Yhdistymiseen liittyvien päätöksentekokäytäntöjen integroiminen osaksi muuta toimintaa

Oulussa on viety yhdistymisprosessia eteenpäin varsin systemaattisesti. Erityisesti valmisteluprosessi on hallinnollisesti raskas, mutta se on samalla luonut konsensusta ja hallittavuutta kuntien yhdistymisen valmistelu- ja toteutusprosessiin.

Ongelmaksi on osin kuitenkin muodostunut se, että kuntayhdistymisen valmisteluorganisaatioista ja siinä muodostuneista toimintatavoista on tullut yksi malli ”peruskaupungin ohella, jonka mukaisesti Oulua johdetaan. Esimerkiksi osa aineistossa esiin nousevasta kritiikistä selittyy sillä, että osa vastaajista edelleen haluaisi toimia nimenomaan yhdistysprosessin mahdollistamien päätöksenteko- ja valmistelukäytäntöjen kautta.

Yhdistymissopimus on voimassa aina vuoden 2015 loppuun saakka. Nyt olisikin erityisen keskeistä, että Oulussa kyettäisiin purkamaan yhdistymisprosessin valmistelun mukaisia käytäntöjä ja kiinnittämään niitä osaksi kaupungin perustoimintaa. Tämä myös tuottaisi kaupungin johtamiseen eheyttä sekä loisi peruskaupungille edellytyksiä käsitellä tulevaisuudessa myös niitä ongelmia ja mahdollisuuksia, jotka ovat seurausta yhdistymisprosessista.

Yhteisen toimintakulttuurin edelleen vahvistaminen

Oulussa on toimittu melko määrätietoisesti uuden toimintakulttuurin rakentamisessa. Tätä on viety eteenpäin esimerkiksi johtamisen vahvistamisen ja työyhteisöjen tukemisen kautta. Yhtenäistä toimintakulttuuria vahvistavaa toimintaa on edelleen tärkeä jatkaa, koska voidaan olettaa toimintakulttuuristen jännitteiden jatkuvan pisinpäähän nimenomaisesti työn tekemisen käytännöissä.

Suosittellemme, että viimeistään vuoden 2015 kuluessa Oulussa kartoitettaisiin työyksikkötasolla se, miten yhtenäisen toimintakulttuurin rakentaminen on onnistunut ja minkälaisia kehittämistarpeita asian suhteen on edelleen. Tämän pohjalta rakennettaisiin räätälöidysti kullekin organisaatioille toimintasuunnitelma työyhteisön ja johtamisen kehittämiseksi, koska eri yksiköiden tilanne ja tarpeet vaihtelevat.

Erityisesti korostamme lähi- ja keskijohtamisen tukemisen merkitystä. Oulun yhdistymisprosessin alkuvaiheen vahva johtamisen tuki on luultavimmin luonut myös odotuksia, että johtamisen tukemista jatketaan.

Päätöksentekokäytäntöjen kehittäminen

Systemaattinen toimintaote

Yleisesti ottaen on todettavissa, että Oulussa tulisi keskittyä systematiikan vahvistamiseen. Osin liittyneiden kuntien päätöksentekokulttuureista, taloudellisesta tilanteesta, johtamisjärjestelmän epäselkeydestä sekä kaksoisjohtamisesta (yhdistyminen eteenpäinvienti/kaupungin toiminta) johtuen on arvioinnin yhteydessä havaittu, että kaupungin johtamisessa kokonaisvaltainen ja systemaattinen johtaminen on jossakin määrin vähentynyt

Strateginen selviytymissuunnitelma

Oulun kaupunki on joutunut osin ennakoimattomasti vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen. Tämä heijastui myös tehtyyn arviointiin niin, että viime vaiheen arvioinnin haastatteluissa taloudellinen näkökulma korostui voimakkaasti. Toisaalta yhdistyminen on luonut edellytyksiä selviytyä kokonaisvaltaisesti taloudellisista haasteista. Samalla on selvää, että yhdistymiseen liittyvät sitoumukset heikentävät kaupungin liikkumavaraa tehdä talouden vahvistamiseen ja sopeuttamiseen liittyviä toimenpiteitä.

Arviointiaineiston perusteella talouteen liittyviä sopeutumistoimenpiteitä tehdään liian sattumanvaraisesti. Toimenpiteet ovat paikoitellen liian heikkoja eikä niistä vallitse riittävää yhteistä käsitystä.

Oulussa tarvitaan nähdäksemme strateginen selviytymissuunnitelma. Tämän aikaansaaminen on mahdollista luontevasti yhdistymisprosessiin, koska siinä kehittyneitä ja opittuja toimintatapoja voidaan sen suhteen, miten ristiriitoja ja jännitteitä vaativassa asiassa päästään eteenpäin.

Strateginen selviytymissuunnitelma on kytkettävissä myös elinvoiman vahvistamiseen, missä Oulun alueella kunnat rakentavat toimintaa kilpailukykyisen toimintaympäristön eteenpäinviejänä ja vahvana Barentsin alueen toimijana. Tämä olisi myös yhdistymissopimukseen liittyen osa verkostokaupungin ideaa.

Konsensuslähtöisyydestä linjakkaampaan johtamiseen

Selviytymissuunnitelma vie osaltaan Oulua kohti strategista johtajuutta. Toimenpiteet ovat epäilemättä haasteellisia siitä näkökulmasta, että niistä voi olla vaikea saavuttaa selkeää yksimielisyyttä ja konsensusta.

Oulussa kaupungin toiminnassa – kuten yhdistymisprosessissakin – on kuitenkin ollut vahva konsensuslähtöinen toimintatapa. Tämä on tuottanut epäilemättä toimintaa eteenpäin vieviä ratkaisuja. Samalla kuitenkin esimerkiksi vaikeiden asioiden käsitteilyä on jossakin määrin siirretty eteenpäin.

On selvää, että taloudellisista vaikeuksista selviytyminen edellyttää aikaisempaa voimakkaampaa ja linjakkaampaa johtamista. Suosittellemekin, että Oulussa käydään keskustelua siitä, kuinka arvokas asia on ylläpitää konsensusta kaikissa asioissa nykyisessä taloudellisessa tilanteessa.

Johtamisjärjestelmä ja konsernirakenne

Johtamisjärjestelmän kokonaisuudistus

Oulussa on käyty keskustelua siitä, minkä suuntaiseksi rakennetaan kaupungin johtamisjärjestelmä. Tämä on osin jäänyt vielä epäselkeäksi, mikä on heijastunut toiminnan systematiikkaan. Johtamisjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus liittyy myös valta-

kunnallisessa sote-uudistuksessa tehtäviin ratkaisuihin, sillä ne näyttävät tekevän kaupungeista yhä selkeämmin palvelutuotannosta vastaavia organisaatioita.

Yksi selkeyttävä suunta johtamisjärjestelmälle voisi olla, että Oulussa vahvistettaisiin tulosohtausmallia. Kaupunki toimisi tämän mallin sisäisesti yhtenä kokonaisuutena konsernijohtoisesti ja toimintaa ohjattaisiin selkein tulostavoittein. Tulosohtausmalli mahdollistaisi erilaiset organisoitavat palvelutuotannossa, kuten aluelähtöisyyden tai elinkaarimallin mukaisen toiminnan. Tulosohtauksessa palvelutuotannon organisaatioilla olisi omat vastuualueensa ja –prosessinsa. Tulosohtausta voitaisiin toteuttaa myös tilanteessa, jossa sote-palveluissa resurssit tulisivat sote-alueen kautta ja jossa vastuu tuotannosta on kunnilla.

Tulosohtaukseen voitaisiin kytkeä myös apulaiskaupunginjohtajien tehtävät. Nykyisessä toimintamallissa apulaiskaupungin johtajien tehtävät ovat jääneet osin irrallisiksi. Lisäksi tulosohtauksen kautta pystyttäisiin paremmin vaikuttamaan paitsi palvelutuotannon tuottavuuteen

Konserniin kuuluvien organisaatioiden ohjaus ja kehittäminen

Oulun yhdistymisen yhteydessä organisoitiin uudelleen konsernipalveluja. Näiden toiminnan kehittäminen suhteessa koko kaupungin toimintaan on vielä kesken. Myös konserniin kuuluvien liikelaitosten ohjaaminen edellyttää edelleen kehitystyötä. Yksi harkittava kysymys on, kannattaisiko liikelaitosten johtaminen ja ohjaus keskittää konsernissa yhdelle henkilölle.

Viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden työnjaon

Osana Oulun yhdistymistä on erityisesti poliittisten päätöksentekijöiden rooli vahvistunut jopa asioiden valmistelussa. Tälläkin on ollut myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi yhteisymmärryksen aikaansaamisen kannalta. Samalla kuitenkin myös poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välinen työnjako on muuttunut epäselkeämmäksi. Osin tilanteeseen ovat vaikuttaneet taloudellinen taantuma ja sen vaikea hoitaminen sekä Ouluun yhdistyneiden kuntien erilaiset päätöksentekokulttuurit.

Viranhaltijoiden ja poliitikkojen välinen työnjako edellyttää siis selkeyttämistä erityisesti asioiden valmistelu- ja esittelyprosesseissa. Tähän ohella tulee edelleen kehittää foorumeita ja kokouskäytäntöjä niin, että poliittisille päätöksentekijöillä ja viranhaltijoilla on areenoita keskustella valmistelun ja päätöksenteon kohteena olevista kysymyksistä ja niiden etenemisistä

Palvelujärjestelmä ja kuntalaisten osallistaminen

Painopisteenä palveluiden tuottavuuden kehittäminen

Oulun kaupungissa on kyetty monesta muusta vastaavasta yhdistymisestä poikkeavasti siirtämään painopistettä ainakin strategisella tasolla palveluiden kehittämiseen. Aineistossa on silti huolta siitä, missä määrin strategiat ja linjaukset näkyvät käytännön palvelujen kehittämistyössä erityisesti asiakasrajapinnassa.

Sote-uudistus on siirtämässä kaupunkien ja kuntien toiminnan painopistettä niin, että niistä on tulossa palveluiden tuotannosta vastaavia organisaatioita. Jos tämä näkyvä toteutuu, korostuu erityisesti palvelutuotannon tuottavuuden ja toimivuuden näkökulma. Myös kaupunkiorganisaatiota ja johtamista on kehitettävä niin, että se edelleen tukisi tuottavuuden kehittämistä.

Taloudellinen tilanne edellyttää epäilemättä myös jatkuvaa palveluverkoston kehittämistä. Tämä saattaa tarkoittaa tulevaisuudessa ratkaisuja, jotka eivät yksiselitteisesti yhdistymissopimusten mukaisia.

Asiakas- ja teknologialähtöisten palveluiden kehittäminen

Oulussa on edetty yhdistymissopimuksen linjausten mukaisesti asiakas- ja kuntalähtöisten käytäntöjen kehittämisessä. Edelleen onkin tärkeää vahvistaa asiakasrajapinnassa tapahtuvaa kokeilutoimintaa sekä kuntademokratian kehittämistä samalla huolehtien kokeilutoiminnan tulosten levittäytymisestä kaupunkiorganisaatioon.

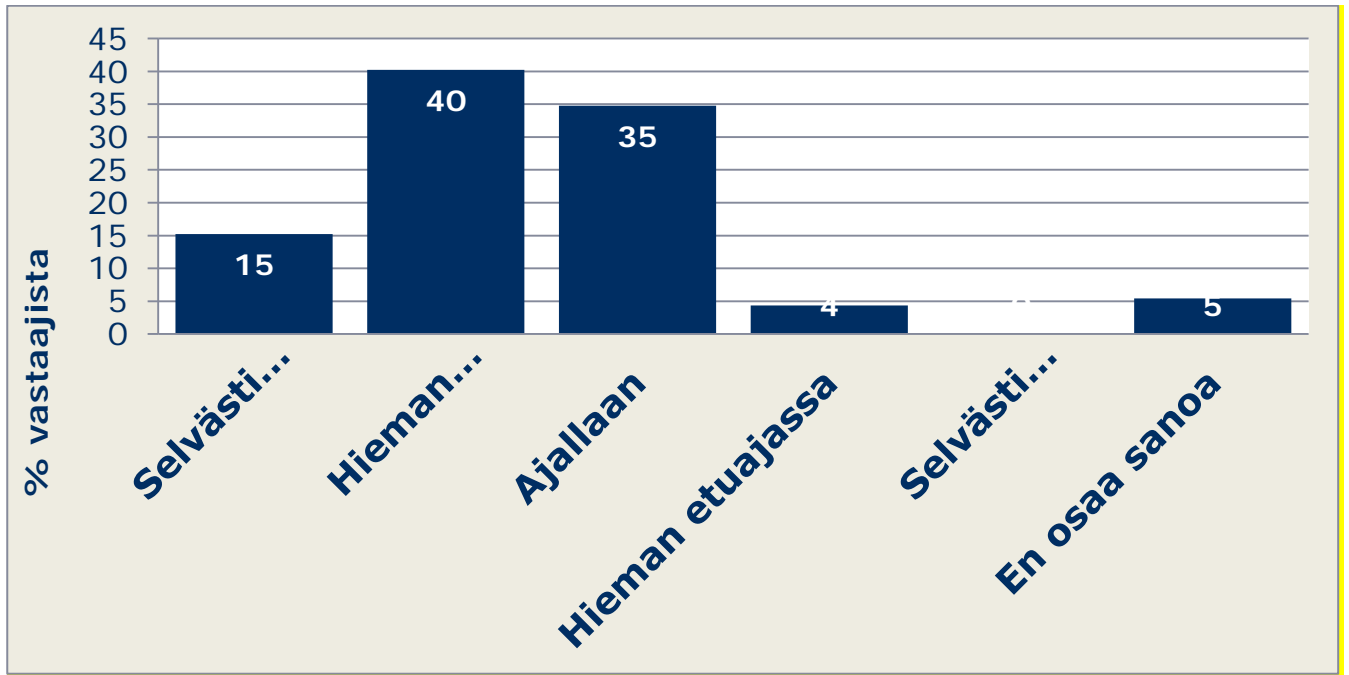
Eryyisesti jatkokehittämisen haasteena on asiakas- ja kuntalaislähtöisistä käytännöistä esiin nousevien tietojen hyödyntämistä päätöksenteossa. Tätä voidaan pitää myös yhtenä keinona vahvistaa tietoperustaista toimintaa.

Henkilöstöpolitiikka

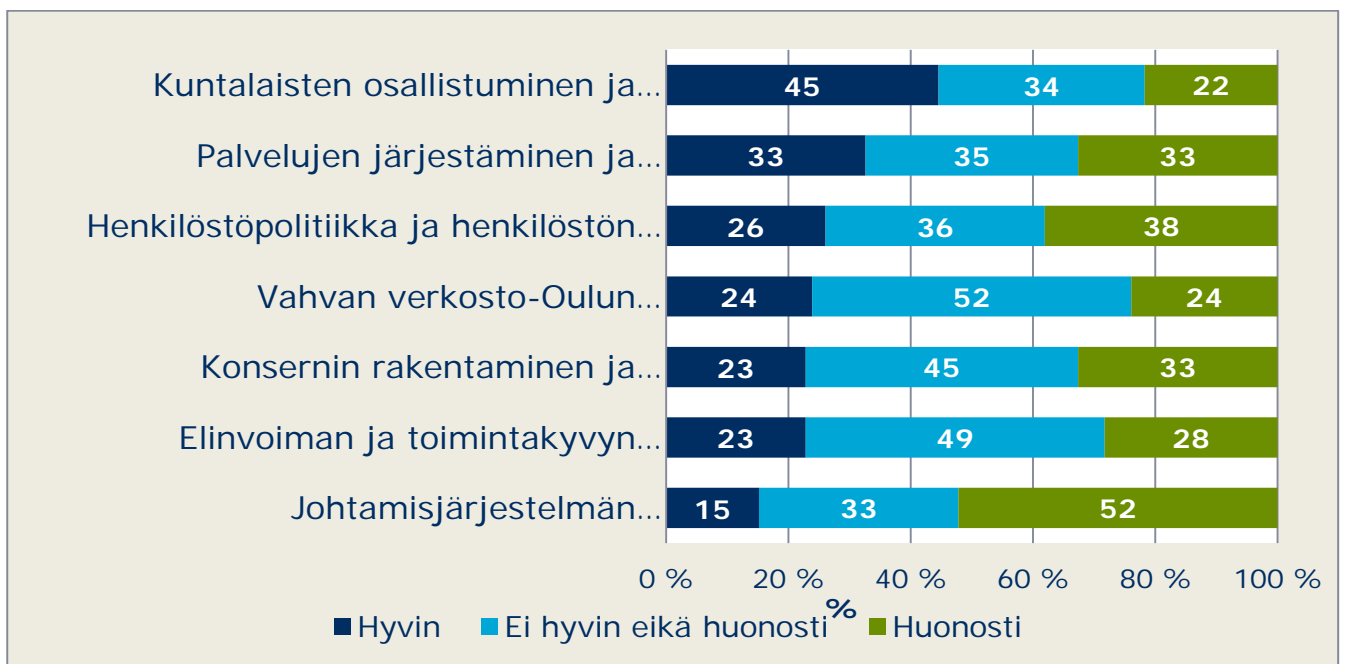
Olemme korostaneet arviointimme eri vaiheissa painottaneet, että Oulun yhdistymisen onnistumisen yhtenä kivijalkana on linjakas henkilöstöpolitiikka. Henkilöstön kokema oikeudenmukaisuus, osallistumismahdollisuudet, avoimuus ja esimiestyön kehittyminen ovat ratkaisevassa asemassa kokonaismuutoksen onnistumisen kannalta.

Aineistossa on edelleen viitteitä siihen, että noudatettu henkilöstöpolitiikka ei ole riittävän linjakasta ja tehokasta. Samoin edelleen kehitettävää on henkilöstöä koskevien linjausten ja toimenpiteiden kytkennässä toiminnallisiin tavoitteisiin kuten palveluiden kehittämiseen.

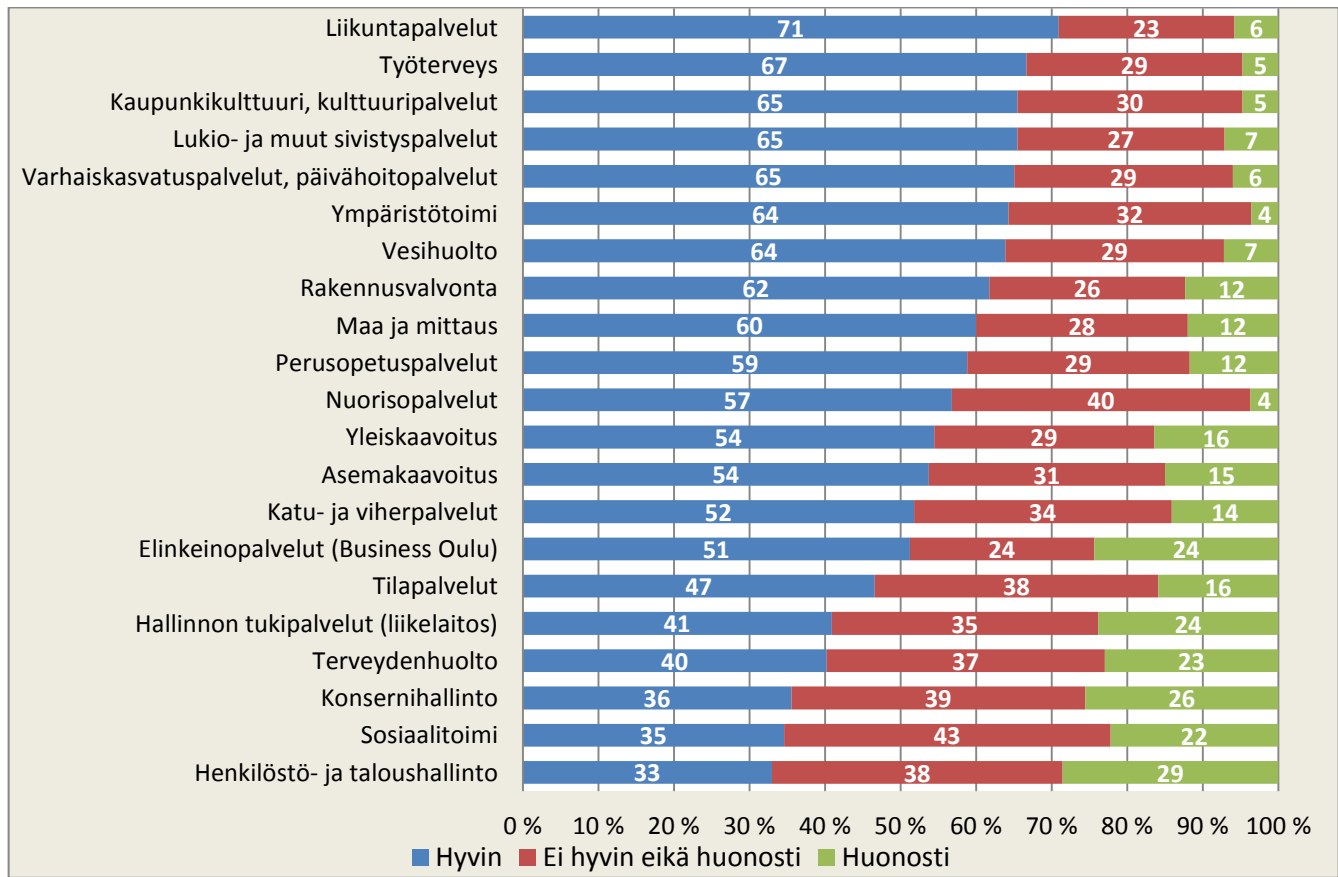
LIITTEET



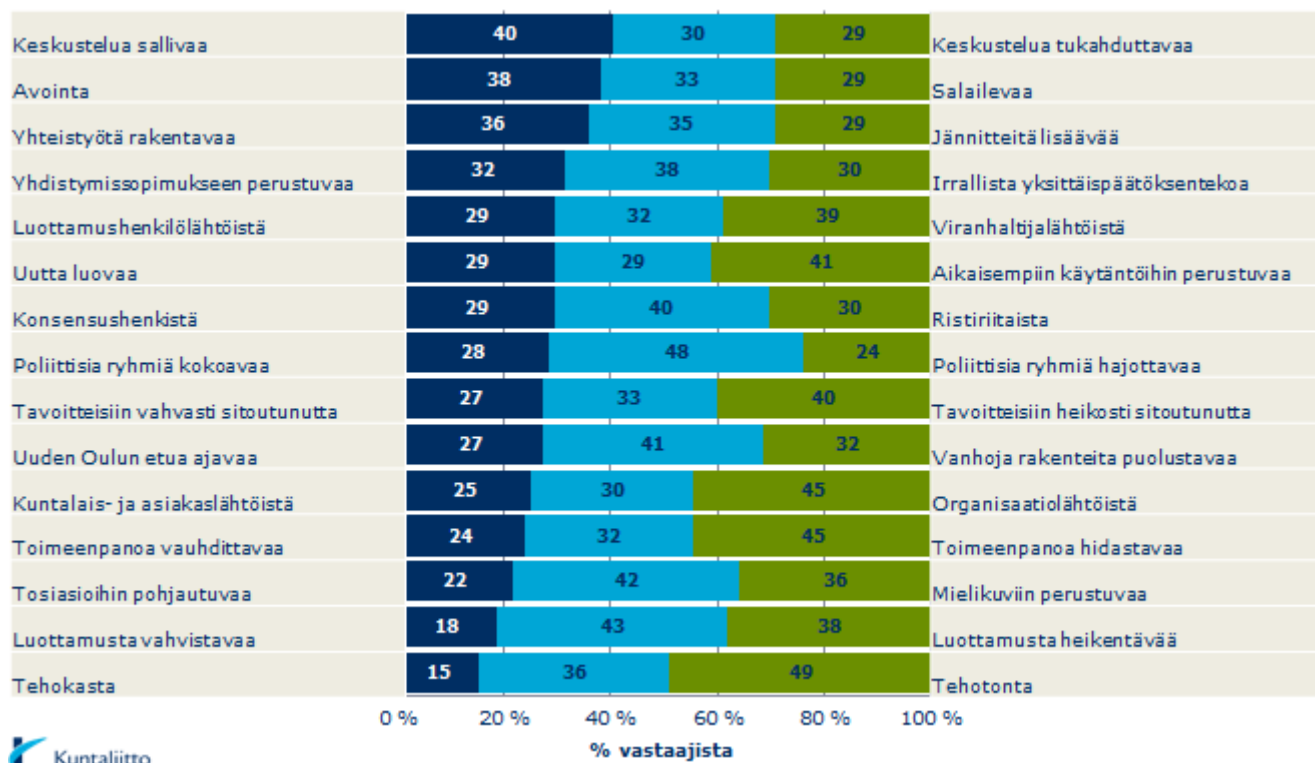
Kuvio 2. Arviot Uuden Oulun yhdistymissopimuksen tavoitteiden toteutumista aikataulullisesti



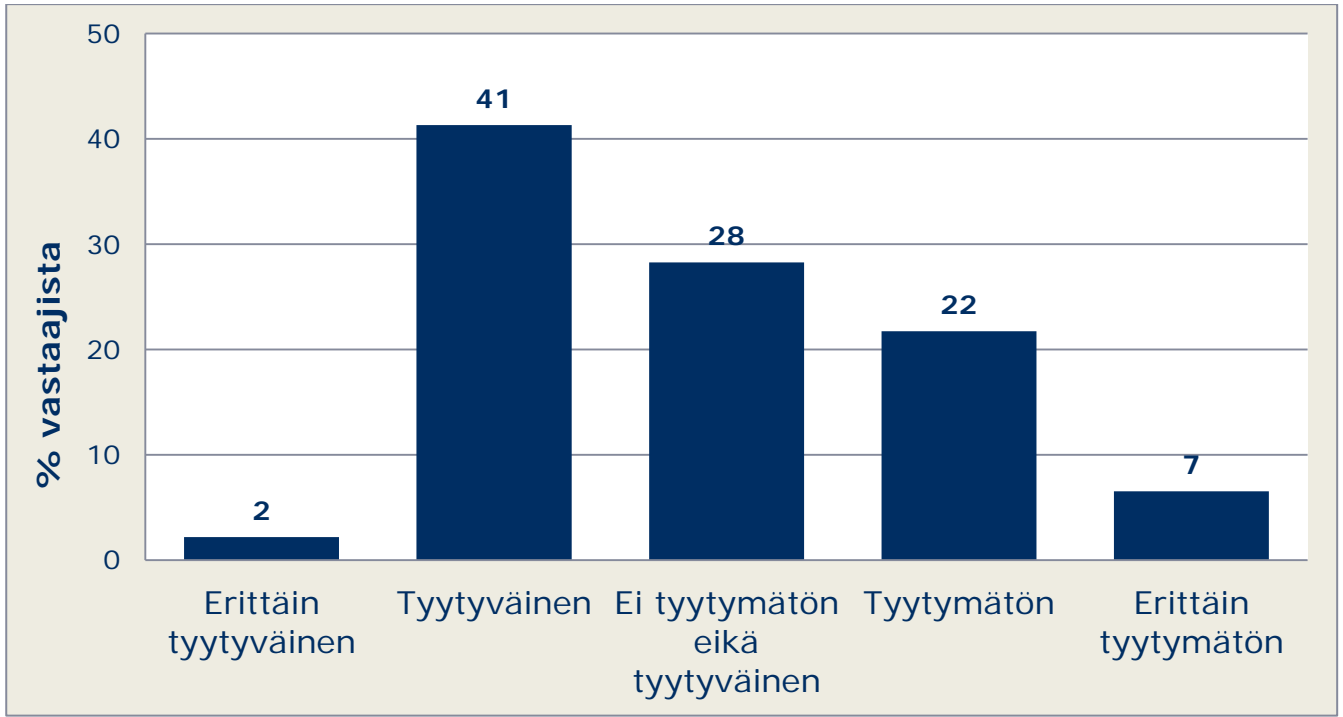
Kuvio 3. Mielenpito Uuden Oulun yhdistymissopimuksen tavoitteiden toteuttamisesta



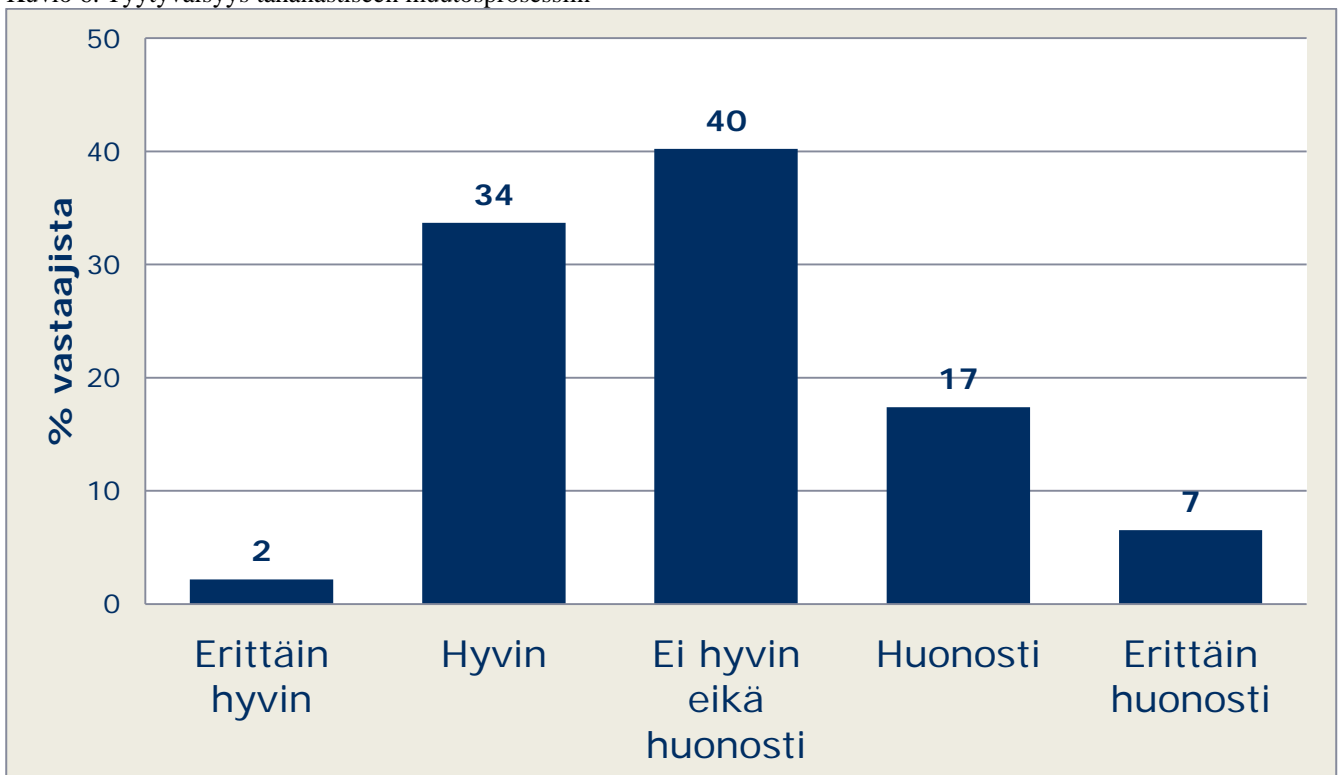
Kuvio 4. Arviot eri palveluiden tuottamisen onnistumisesta Uuden Oulun käynnistymisen myötä (vastausten %-jakaumat pois lukien eos-vastaukset)



Kuvio 5. Luonnehdinnat Uuden Oulun päätöksenteon valmistelusta ja toimitelintyöskentelystä



Kuvio 6. Tyytyväisyys tähänastiseen muutosprosessiin



Kuvio 7. Arviot Uuteen Ouluun kohdistuneiden odotusten toteutumisesta kokonaisuudessaan