

OY AUDIAPRO AB

**UUDEN OULUN KUNTIEN YHDISTYMISEN VALMISTELUN JA
TOTEUTUKSEN ARVIOINTI**

Kolmannen vaiheen arviointiraportti

1.1.2012- 30.6.2012

**Jarmo Asikainen, Jari Stenvall, Kaija Majoinen, Maria Merisalo, Mikko Kenni, Marianne
Pekola-Sjöblom**



OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14,
00530 Helsinki

Puhelin (09) 7711
Faksi (09) 771 2270

www.audiator.fi
etunimi.sukunimi@audiator.fi

Y-tunnus 0793959-8
Kotipaikka Helsinki

Sisältö

Tiivistelmä	3
1. Arvioinnin taustaa.....	4
1.1 Lähtökohdat.....	4
1.2 Arvioinnin kokonaiskuva	5
2. Kolmas arviointijakso 1.1.–30.6.2012	7
2.1 Teemahaastattelut peilattuna MuutosPuntari–kyselyn tuloksiin.....	8
2.2 Dokumenttianalyysi	18
2.2.1 Arviointijakso III (1.1.2012 - 30.6.2012).....	19
3. Kolmannen vaiheen johtopäätökset	23
LIITTEET	26
Liite 1. MuutosPuntari-kyselyn tuloksia.....	26

Tiivistelmä

Kolmannen arviointivaiheen tarkoituksena on syventämään toisen vaiheen kautta esille tulleita havaintoja ja johtopäätöksiä. Erityinen huomio kolmannessa arviointivaiheessa on kiinnitetty palveluiden vaiheittaiseen siirtymiseen ja sen onnistumiseen Oulun alustalle.

Uuden Oulun yhdistymisen valmistelu on arvioinnin mukaan edennyt pääpiirteisesti strategisten tavoitteiden mukaisesti myös palveluiden vaiheittaisen siirtymisen osalta. Valmistelussa tärkeysjärjestyksestä on edelleen pysytty pitämään kiinni ja tasapuolisesti on kyetty edistämään yhdistymissopimuksessa sovittuja tavoitteita. Tämä kävi ilmi esimerkiksi MuutosPuntari-kyselystä, jossa toimielintyöskentelyä 67 % vastaajista luonnehti yhdistymissopimukseen perustuvaksi ja 64 % yhteistyötä rakentavaksi. Näin voidaankin todeta, että Uuden Oulun valmistelussa on vallinnut hyvä henki ja luottamus valmistelun ytimessä olevien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Yhdistyminen nähdäänkin edelleen laajasti prosessina.

Vuoden vaihteessa kaikkien yhdistyvien kuntien palvelut (pl. perusopetus, varhaiskasvatus ja lukio) ovat siirtyneet Oulun alustalle. Palveluissa vuoden vaihteen siirtymä sujui odotettua paremmin ja esimerkiksi tietojärjestelmien yhteensovittaminen onnistui. Kuitenkin huolena tuotiin esille ”opetteluvuoden ja harjoitteluvuoden” vaihtuminen pysyviksi toimintatavoiksi. Kuitenkin realismia on, että viiden kunnan organisaation ja viiden erilaisen toiminta- ja organisaatiokulttuurin fuusio ja toimintamallien yhtenäistäminen tulee viemään aikaan.

Kolmannen vaiheen perusteella voidaan todeta, että vaiheittainen siirtyminen eri toimialoilla (ympäristö ja yhdyskunta, hyvinvointi) on toteutunut hyvin ja ”odotettua suurta kaaosta ei tapahtunut”. MuutosPuntari-kyselyssä parhaat arvot tulivat elinkeinopalveluille (71 % arvioi siirtymisen onnistuneen hyvin), liikuntapalveluille (57 %) ja ympäristötoimelle (56 %). Kun näitä tuloksia verrataan kuntalaiskyselyn palvelutyytyväisyysmittauksiin, voidaan todeta, että esimerkiksi liikunta ja ympäristötoimi voivat toimia eräänlaisina muutosajureina, koska niissä palvelutyytyväisyys on vahvaa. Vastakkaista viestiä tulee sosiaalitoimesta, jonka osalta 29 % vastaajista piti siirtymää hyvin onnistuneena ja näissä palveluissa myös palvelutyytyväisyys oli muita Arttu-kuntia keskimäärin heikompaa. Myös henkilöstö- ja hallinnontukipalvelujen osalta siirron arvioitiin onnistuneen heikosti.

Kokonaisuutena voi todeta, että MuutosPuntarissa ja arviointihaastatteluissa esille tullut yleinen tyytyväisyys Uuden Oulun tähänastiseen suunnittelu- ja valmisteluprosessiin luo edelleen hyvän perustan Uuden Oulun valmistelun jatko-toimenpiteille. Puntarin vastaajista 42 % ilmoitti olevansa tyytyväisiä, kun tyytymättömiä oli puolestaan 20 %. Liki kolmannes ei ole tyytymättömiä tai tyytyväisiä. Samalla on muistettava, että jatkoprosessin aikana ei ole varaa tuudittautua liialliseen tyytyväisyyteen. Taustalla olevat jännitteet ja niiden kohtaaminen sekä ristiriidat ylittävien ratkaisujen etsiminen ovat samalla muutosta dynaamisesti eteenpäin vieviä tekijöitä.

Tällä hetkellä ehkä suurimmat potentiaaliset riskit liittyvätkin edelleen henkilöstön sijoittamiseen ja sitouttamiseen, uuden toimintamallin ja johtamisjärjestelmän implementointiin, prosessimaisen toiminnan kehittämiseen sekä taloudellisen tilanteen tiukentumiseen ja sen perusteella tehtäviin ratkaisuihin. Lisäksi kunnallisvaalien lähestyminen voi nostaa ristiriitoja, jotka vaikuttavat sisäiseen ilmapiiriin ja ulkoiseen imagoon.

1. Arvioinnin taustaa

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.

Kuntien valtuustojen yhdistymisesityspäätösten ja yhdistymisen toteuttamisajankohdan väliin jää aikaa yli kaksi vuotta. Tarkoituksena on, että uuteen kuntaan siirtymistä ryhdytään toteuttamaan vaiheittain yhdistymishallituksessa valmisteltavan suunnitelman mukaisesti. Osa uuden kunnan toiminnoista käynnistetään vuosina 2011–2012. Muutoksen toteuttamiseen on liitetty ulkoinen arviointi.

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

1.1 Lähtökohdat

Strategista yhdistymistä on mahdollista tukea arvioinnilla. Hankkeessa tehtävä puolivuositainen arviointi mahdollistaa sen, että edellä käyvien toimialojen kokemuksista voidaan arviointitiedon kautta ottaa oppia myös muilla toimialoilla. Yhdistymisprosessi on useista osista koostuva ohjelmakokonaisuus, mikä vaatii onnistuakseen valmistelun ja toteutuksen jatkuvaa kokonaisarviointia.

Kuntien yhdistymisen lähtökohtana on strateginen kehittävä yhdistyminen. Viiden kunnan yhdistymisen tavoitteet asetetaan pitkällä aikajänteellä siten, että työ alkaa heti yhdistymispäätöksistä vuonna 2010 ja ulottuu kahden täyden valtuustokauden päähän eli vuoden 2020 loppuun saakka. Uuteen Ouluun liittyvien kuntien tahto kehittää Uuden Oulun aluetta on tiivistetty visioksi 2020.

Uuden rajattoman verkosto-Oulun visio vuodelle 2020 kiteytetään seuraavasti: Uusi Oulu on pohjoisen kumppanuusverkoston menestyvä keskus. Se on elinvoimaltaan ja toimintakyvyltään vahva sekä alueeltaan moni-ilmeinen, viihtyisä ja houkutteleva kestävä kehityksen verkostokaupunki.

Visioita toteuttavia yhdistymisen päätavoitteita ovat:

- Elinvoiman ja toimintakyvyn vahvistaminen
- Vahvan verkosto-Oulun rakentaminen
- Kuntarakenteen, palvelurakenteen ja palveluiden kehittäminen
- Erityishuomio henkilöstöhallintoon
- Yhdistymisen hyvä toteuttaminen ja jatkuva arviointi

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

1.2 Arvioinnin kokonaiskuva

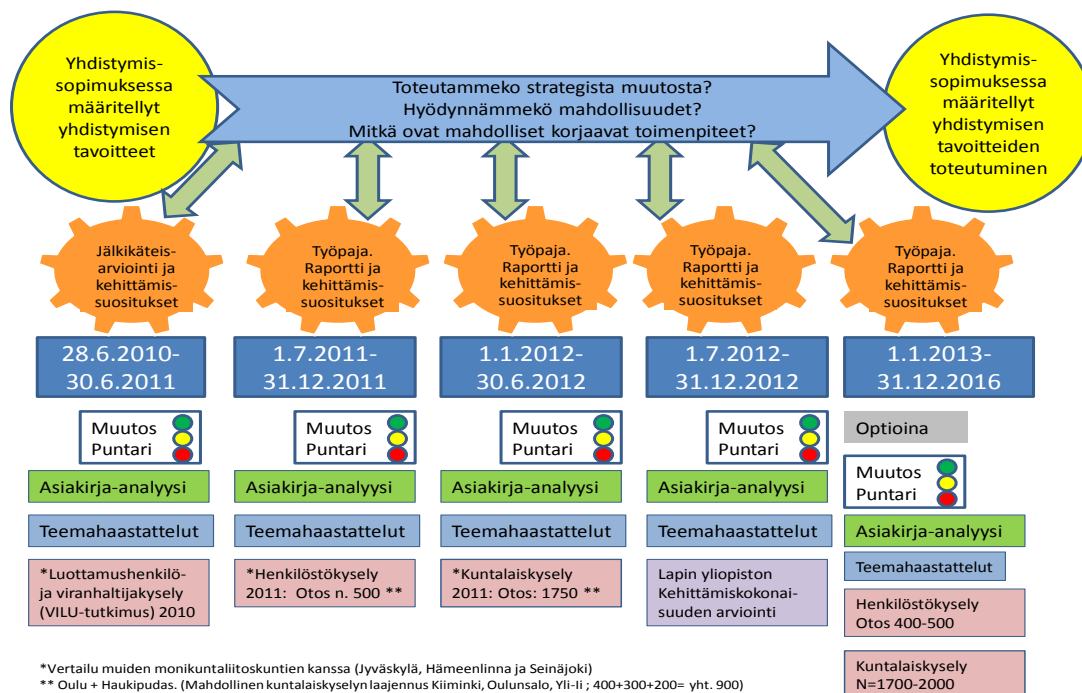
Arvioinnin lähtökohtana ovat kuntien yhdistymisen hyvän valmistelun ja toteutuksen varmistamiseksi tehtävä systemaattinen seuranta ja reaaliaikainen ulkoinen arviointi, joka toteutetaan noin puolen vuoden välein vuosina 2011–2013 ja mahdollisena optiokautena vuoden 2016 loppuun.

Arviointi tehdään puolen vuoden välein seuraavilta ajanjaksoilta:

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

Tämä raportti kohdistuu kolmanteen arviointijaksoon eli aikavälille 1.1.–30.6.2012.

Kokonaisuudessa arviointisuunnitelman mukainen prosessi esitetään alla olevassa kuvassa.



Kuva 1. Arviointiprosessi

Arviointiasetelma on muodostettu yhdistymissopimuksessa esitettyjen tavoitteiden pohjalta niin, että arvioinnissa analysoidaan monikuntaliitoksen valmistelun toteutusta, osuvuutta ja vaikuttavuutta suhteessa yhdessä hyväksytyihin tavoitteisiin. Samoin tarkastellaan muutosprosessin onnistuneisuutta suhteessa onnistuneen muutoksen toteutuksen kriteereihin. Keskeisinä onnistuneen muutosprosessin kriteereinä, joita myös tehtävässä arvioinnissa hyödynnetään, voidaan pitää erityisesti seuraavia tekijöitä:

- Muutoksessa on visio tai yhteinen näkökulma, jonka viestittämisestä huolehditaan
- Muutoksen perusteet tunnistetaan ja ymmärretään
- Muutoksessa on strategista toimintaotetta ja sen toteuttamiseen riittävästi voimavaroja

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270

www.audiator.fi
etunimi.sukunimi@audiator.fi

Y-tunnus 0793959-8
Kotipaikka Helsinki

- Muutos etenee konkreettisilla ja keskenään yhtenäisillä hankkeilla
- Muutoksen toteutuksessa kyetään oppimaan, korjaamaan ongelmia ja kyseenalaistamaan toimintaa myös strategisesti pidemmän aikavälin kannalta
- Muutoksen toteutus kyetään pitämään innostavana, mutta myös kiireellisyyden tunne ymmärretään
- Muutoksen toteutuksessa on riittävästi luottamusta ja tosiasioihin perustuvaa tietoa
- Muutoksessa kyetään uudistamaan toimintakulttuuria

Tarkoituksena on arvioinnin avulla löytää ne muutosta edistävät ja hidastavat tekijät, jotta muutosta johtavat ja toteuttavat tahot pystyvät riittävän nopeasti reagoimaan esille nouseviin asioihin. Muutoksen alkuvaihe on erittäin keskeinen koko yhdistymisprosessin kannalta. Eri tutkimuksissa ja arvioinneissa on todettu muun muassa, ettei alkuvaiheessa kohdattujen ongelmien määrä selitä onnistumista. Oleellista on kyätä luomaan toimintakykyä ongelmien ratkaisemiseen ja saada uudistus jo suunnitteluvaiheessa positiiviseen ja myönteiseen kierteseen, sillä nämä tekijät selittävät keskeisesti muutoksessa onnistumista. Arvioinnin yksi tehtävä on tukea tämän myönteisen kierteen onnistumista. Tärkeää on myös tuottaa tietoa ennakoitavista toteuttamiseen liittyvistä haasteista, koska se luo ja voimistaa toimintakykyä muutoksen toteutukselle.

Lisäksi arviointi tuottaa hyödyllistä vertailutietoa muiden vastaavien monikuntaliitosten tilanteesta. Tämä toteutuu hyödyntämällä erityisesti Arttu-hankkeessa tuotettuja vertailuaineistoja sekä arviointiryhmän aikaisempia hankkeista tuotettuja tietoja.

Arvioinnissa tullaan erityisesti panostamaan 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 on edustettuina sekä arviointiosaaminen että konsultoiva osaaminen.

2. Kolmas arviointijakso 1.1.–30.6.2012

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. Kolmas arviointivaihe noudattaa toisen arviointijakson viitekehystä, tarkoituksena on lähteä syventämään toisen vaiheen kautta esille tulleita havaintoja ja johtopäätöksiä. Erityinen huomio kolmannessa arviointivaiheessa on kiinnitetty **palveluiden vaiheittaiseen siirtymiseen ja sen onnistumiseen Oulun alustalle**. Voidaankin todeta, että kolmannen arviointivaiheen raportti on looginen jatkumo ensimmäisen ja toisen vaiheen raporteille.

Kolmannessa arviointivaiheessa käytetty aineisto on jaettavissa kirjalliseen dokumenttiaineistoon (muistiot, pöytäkirjat), teemahaastatteluihin sekä MuutosPuntari-kyselyyn. Näin arvioinnissa on hyödynnetty sekä laadullisia että määrällisiä tutkimusmenetelmiä.

Haastatteluja on toteutettu arviointia varten kaikkiaan 5 kappaletta, joihin osallistui 29 henkilöä. Haastattelut toteutettiin ryhmähaastatteluina. Haastateltavina ovat olleet uudistuksen valmisteluun osallistuneita poliittisia päätöksentekijöitä ja viranhaltijoita, henkilöstötiimin edustajia sekä Oulun seudun keskeisiä elinkeinoelämän ja järjestöjen/yhdistysten edustajia. Tämän kohdentamisen taustalla on lähtökohta, että uudistuksen avaintoimijoiden lisäksi arviointiin haluttiin saada myös organisaation ulkopuolinen näkökulma. Tässä arviointivaiheessa nyt ensimmäistä kertaa haastateltiin Oulun seudun 3.sektorin edustajat. Aineisto antaa myös nyt riittävän kattavan kuvan eri käsityksistä liittyen Uuden Oulun yhdistymiseen.

MuutosPuntari -kysely lähetettiin yhdistymishallituksen, työvaliokunnan, toimikuntien, johtoryhmän, valmisteluryhmien sekä henkilöstöryhmän jäsenille ja kyselyyn vastasi 69 henkilöä. Vastausprosentti oli 43 %. Kyselyssä pyydettiin vastaajia arvioimaan muun muassa Uuden Oulun suunnittelun etenemistä yleensä sekä yhdistymissopimuksen eri tavoitteiden osalta. Samoin vastaajia pyydettiin arvioimaan uuden Oulun valmistelua ja toimielintyöskentelyä, hyvien käytäntöjen hyödyntämistä sekä ilmapiiriä. Toiseen vaiheeseen lisättyinä vaiheittaisen siirtymisen valmistelu ja onnistuminen oli omana kysymyksenä. Kyselyn vastauksia käsitellään tässä raportissa peilaten niitä teemahaastatteluihin aineistotriangulaation periaatetta noudattaen. MuutosPuntarin tulokset ovat lisäksi kokonaisuudessaan tämän arviointiraportin liitteenä.

Arvioinnissa alustavien havaintojen pohjalta järjestettiin työpaja Uuden Oulun johtoryhmälle ja työvaliokunnalle. Työpajassa nostettiin esille teemahaastatteluiden, MuutosPuntari-kyselyn ja dokumenttianalyysin havainnoista nousseita teemoja, joita tarkennettiin edellä mainittujen toimijoiden kanssa. Työpajoissa peilattiin tuloksia yhdistymissopimuksessa asetettuihin tavoitteisiin ja esitettiin korjaavia toimenpiteitä ja kehittämissuosituksia, joiden pohjata on mahdollista tehdä korjaavia toimenpiteitä strategisen yhdistymisen ja vaiheittaisen siirtymisen toteuttamiseksi.

Aineistoja on analysoitu ja arvioitu suhteessa kuntien yhdistymiselle asetettuihin strategisiin tavoitteisiin ja toimintaympäristön tilannetekijöihin. Aineistoa on analysoitu erityisesti siitä näkökulmasta, joka edistää muutosprosessin onnistumista ja sitä koskevaa päätöksentekoa.

2.1 Teemahaastattelut peilattuna MuutosPuntari-kyselyn tuloksiin

Valmistelua edistäneet tekijät

Arvioinnin yhtenä tarkoituksena on löytää ne muutosta edistävät ja hidastavat tekijät, jotta muutosta johtavat ja toteuttavat tahot pystyvät riittävän nopeasti reagoimaan esille nouseviin asioihin. Muutoksen edistävät ja hidastavat tekijät luokiteltiin ensimmäisessä ja toisessa arviointivaiheessa sisäisiin ja ulkoisiin tekijöihin. Tätä samaa jakoa käytetään myös tässä kolmannessa vaiheessa.

Edellisissä arviointivaiheissa (I&II) sisäisistä valmistelua 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. Esimerkiksi valmistelun hengen ja luottamuksen johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä nähtiin pysyneen hyvällä tasolla koko prosessin ajan, vaikka viime syksy vaiheittaisen siirtymisen valmistelun takia olikin hektistä aikaa koko organisaatiolle.

Kolmannen arviointivaiheen haastatteluissa yhdeksi keskeisimmäksi onnistumisen takeeksi nostettiin, että heti yhdistymisprosessin alkuvaiheessa kaikkien viiden kunnan ylin johto otti asian ”harteilleen” ja teki selkeitä arvovalintoja. Koko prosessin ajan Uuden Oulun projektijohto ja yhdistyvien kuntien kuntajohtajat ovat olleet tiiviissä yhteistyössä, ja juuri tämän takia muutoksen suunta ja yhteinen tavoite on pysynyt koossa. Tämä näkyy muun muassa siinä, että ylimmän poliittisen tai ammatillisen johdon viestit eivät ole hajaantuneet muutoksen suunnasta. Muutoksen yhteisestä visiosta kertoo osaltaan MuutosPuntarin tulokset valmistelu- ja toimielintyöskentelystä ja sen ilmapiiristä. Erityisesti merkille pantavaa vastauksissa oli se, että yhdistymissopimuksen nähtiin ohjaavan erittäin hyvin valmistelua ja toimielintyöskentelyä. Kun MuutosPuntariin vastaajia pyydettiin luonnehtimaan Uuden Oulun valmistelua, vastaajista 67 % ilmoitti sen perustuvan yhdistymissopimukseen ja vain 9 % oli eri mieltä.

Kolmannen vaiheen haastatteluissa tuotiin edelleen esille, **että koko muutosprosessin vallinneesta hyvästä hengestä on pystytty pitämään kiinni myös tämän kevään aikana**. Ylin poliittinen johto ja ammatillinen johto korostivat, että molemminpuolinen sitoutuminen yhdessä asetettuihin tavoitteisiin on vienyt prosessia eteenpäin. MuutosPuntarissa tämä tavoitteisiin sitoutuminen näkyi vahvasti, koska 62 % oli väitteen kanssa samaa mieltä ja vain 12 % eri mieltä. Myös henkilöstön motivaatiota ja sitoutumista tavoitteiden mukaiseen etenemiseen kiiteltiin.

Yleisesti nähtiinkin, että Uuden Oulun valmistelu ja palveluiden vaiheittainen siirtyminen kanta-Oulun alustalle on mennyt mallikkaasti, vaikka tiettyä huolestuneisuutta viime arviointivaiheessa asiasta esille tuotiinkin. Huomion arvoista onkin, että vaiheittaisen siirtymisen riskejä pyrittiin ennakoimaan suhteellisen laajasti, ja näiden riskien realisoitumiseen pyrittiin varautumaan. Haastatteluissa edelleenkin korostui jo muutosprosessin alkuvaiheessa esille nostettu ongelmanratkaisukyky ja sen kehittyminen.

Uuden Oulun muutoksen eteenpäin viemisessä ongelmanratkaisukyky on jatkuvasti kehittynyt, ja päätöksenteon strategisuus on kyetty säilyttämään haastavissa tilanteissa. Kahdessa ensimmäisessä arviointivaiheessa keskeiseksi valmistelun edistäväksi tekijäksi nähtiin **päätöksentekokyky**. Kolmas arviointivaihe ei tähän asiaan tuonut muutosta, vaan haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että **yhdistyminen nähdään edelleen laajasti prosessina**. Erityisesti poliittinen johto korosti alkuperäisen suunnitelman mukaista etenemistä ja sovittujen toimintatapojen noudattamista. Voidaan todeta, että esitetyt tavoitteet muutoksen suunnasta ovat pitkälti samankaltaisia poliittisen ja viranhaltijajohdon välillä. Tästä indikaattori on ollut muuan muassa, että yhdistymishallituksen toiminnasta ei juuri kritiikkiä ole ilmennyt, ja yhdistymishallitukseen toimintaan on luotettu. Tämä osaltaan vahvistaa edellisen arviointivaiheen näkemystä siitä, että luottamus on kasvanut eri osapuolten välillä. Tämän keskinäisen luottamuksen takana näyttäisivät olevan syyt, kuten haastavan muutosprosessin ja strategiset tavoitteiden eteenpäin vieminen **sekä yhteisen vision jakaminen**. Onnistuneen muutoksen kriteeriksi usein nostetaan esille juuri näkökulma, että muutosta

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

ohjaa visio tai yhteinen näkökulma läpi organisaation. Tämä näyttääkin Uuden Oulun muutosprosessissa toteutuvan, koska myös henkilöstön keskuudessa ainakin osaltaan tiedostetaan visio ja muutoksen motiivit.

MuutosPuntarin avoimista vastauksista kävi ilmi, että vaikka arviointihaasteluissa yhdistymisprosessin johto jakaa samankaltaisen näkemyksen muutosprosessin tavoitteista, niin myös eri toimikuntien välillä on nähtävissä eroja työskentelyä arvioitaessa. Vahvimpina positiivisen ilmapiirin osalta näyttäytyvät palvelujen järjestämisen, osallistumisen ja vaikuttamisen toimikunta sekä johtoryhmä. Heikoimpana puolestaan johtamisjärjestelmätoimikunta, yt-menettely henkilöstöjärjestöjen kanssa sekä henkilöstön sijoittamisen toimikunta.

Viime arviointivaiheessa nostettiin esille, että ajatustasolla on laajasti tapahtunut muutoksia, kun eri toimijoille on alkanut realisoitua kuntien siirtyminen yhteiseen organisaatioon. Samalla ennakoitiin, että muutoksen toteutuksesta on mahdollisesti tulossa yhä haasteellisempi, kun asiat ja myös niihin liittyvät ongelmat konkretisoituvat. Kolmannen vaiheen arvioinnin aikana kaikkien yhdistyvien kuntien palvelut (pl. perusopetus, varhaiskasvatus ja lukio) ovat siirtyneet Oulun alustalle. **Palveluissa vuoden vaihteen siirtymä sujui odotettua paremmin** ja esimerkiksi tietojärjestelmien yhteensovittaminen onnistui. Kuitenkin huolena tuotiin esille ”opetteluvuoden ja harjoitteluvuoden” vaihtuminen pysyviksi toimintatavoiksi. ”Opetteluvuodella” viime arviointivaiheessa viitattiin vaiheittaisen siirtymisen aikaan, jolloin yhdistyvien kuntien hyvien käytäntöjen implementointi saataisiin vietyä sektoreista riippumatta läpi. Yhtenä riskinä nähtiin, **riittääkö ensi vuoden alussa voimaa ja tahtotilaa siirtyä tosiasiallisesti Uuteen Ouluun.** Haastatteluissa nähtiin, että riskinä onkin jääminen kanta-Oulun toimintatavoille ja vanhaan toimintakulttuuriin. Juuri jääminen ja tyytyminen vanhoihin toimintatapoihin mainittiin MuutosPuntarin avoimissa vastauksissa keskeisenä huolena. Tämä tulee vaatimaan niin henkilöstön kuin johdonkin osalta poisoppimista. Johtamisen näkökulmasta vanhojen organisaatiokulttuurien vaikutusten aliarvioiminen voi aiheuttaa ongelmia, koska organisaatiokulttuuri on keskeinen tekijä muutosprosesseissa ja Uuden organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Viiden kunnan organisaation ja viiden erilaisen toiminta- ja organisaatiokulttuurin fuusio ja toimintamallien yhtenäistäminen tulee viemään aikaan. Haastatteluissa todettiin, että perinne seudullisessa yhteistyössä on helpottanut kynnystä Uuden Oulun rakentamista esimerkiksi liikunnan, vanhuspalveluiden ja opetuksen osalta.

Muutosjohtaminen näkökulmasta Uuden Oulun arviointihaastatteluissa korostui toimintakulttuurien ja toimintatapojen yhtenäistäminen. Haastatteluissa todettiin, että muutosjohtamista on pyritty jatkuvasti tukemaan esimerkiksi työterveyshuollon ja oman koulutusyksikön tuella. Esimiesvalmennus tullaan myös käynnistämään kun henkilöt on saatu kokonaan sijoitettua omille paikoilleen.

Erityisenä huolena nähtiin Uuden Oulun taloudellinen tilanne. Aiemmissa arvioinneissa talous eivät ole olleet merkittävästi esillä, paitsi johtoryhmän keskuudessa palvelutason ja palveluverkkokysymysten kohdalla. Ensi vuoden budjettivalmistelun käynnistyttyä, talouden realiteetit ovat tulleet keskusteluun ja huolena on menojen ja tulojen epätasapaino ennusteiden perusteella. Haastatteluissa tuotiin esille, että kanta-Oulun luottamushenkilöelinten ensimmäisen talousarviovalmistelun osalta ei ole sitouduttu täysin yhdistymissopimuksen talouden asettamiin raameihin. Näyttäisikin, että syksyn kunnallisvaalien läheisyys tulee esimerkiksi nostamaan Uuden Oulun investointitason ja ”investointilistan” kaupungin sisällä poliittisesti vaikeaksi teemaksi. Vaikka Uuden Oulun kiristyvistä taloudellisesta tilanteesta kannettiin huolta niin haastatteluissa kuin MuutosPuntarissakin, niin silti tässä nähtiin piilevän myös mahdollisuuksia. Mahdollisuuksina nähtiin palveluiden järjestämisessä uudenlaiset toimintatavat, joilla olisi kustannustehokkuuden kannalta myönteisiä vaikutuksia.

Uuden Oulun toimintaan vaikuttavia taloudellisia ratkaisuja on tehty kanta-Oulun lautakunnissa. Tämä on näkynyt muun muassa Oulun lautakuntien päätöksissä ja tiedonkulku sekä roolit kanta-Oulun toimijoiden ja yhdistymishallituksen välillä eivät kulje toivotulla tavalla. Tämä samainen dilemma on tuotu esille jo aiemmissa arviointiraporteissa, joissa muun muassa haasteena esille tuotiin juuri yhdistymishallituksen ja liitoskuntien välinen työnjako, roolit sekä vastuut. Edellä mainituissa asioissa vaikeutena näyttääkin olevan, että vaiheittaisesta siirtymisestä ei ole ollut saatavissa mallia, joten valta ja vastuusuhteita on jouduttu jatkuvasti peilaamaan johtosääntöihin.

Yksi keskeinen aspekti onnistuneen muutoksen näkökulmasta on se, miten eri toimijoiden mahdollisia jännitteitä pystytään käsittelemään jo näin ennakoida tulevia haasteita ja muutosta hidastavia tai vaikeuttavia tekijöitä. Jo

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

ensimmäisessä arviointivaiheessa tuotiin esille, että uuden kaupungin yhtenäisyyttä on pyritty tukemaan valtuustojen yhteisillä kokouksilla, ja tarjoamalla kuntapäätäjille mahdollisuuksia tutustua toistensa toimintatapoihin sekä kuntien vahvuuksiin. Kolmannessa arviointivaiheessa kävi ilmi, että edellä mainittujen tapaamismuotoja on edelleen järjestetty, esimerkiksi tänä vuonna valtuutettujen yhteistapaamisia on pidetty ja suunniteltu järjestettäväksi kolmesta neljään. Näiden lisäksi yhdistyvien kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajilla on ollut yhteistapaaminen, jonka tausta liittyi budjetin valmisteluun ja tuleviin investointeihin. Erityisesti edellä mainittu puheenjohtajistojen yhteistapaamiset on koettu positiivisesti ja haastatteluissa tuotiin esille, että tällä tavoin on pystytty vahvistamaan poliittista johtajuutta. Toimivaksi keinoksi todettiin edelleen myös, että yhdistymishallituksen puheenjohtajistolle on annettu vastuu seurata jotakin yhdistyvistä kunnista. Näin ollen tietoisuus kuntien tilanteista välittyi tiivisti koko ajan yhdistymishallitukselle.

Myös puolueiden kunnallisjärjestöt ovat aloittaneet kunnallisvaalien jälkeisen ajan suunnittelun, jolla projektiorganisaation ja Uuden Oulun virallisen organisaation ”kapulan vaihtoa” marraskuussa on mahdollista sujuvoittaa. Erilaisiin seminaareihin kutsuttavien määrää on myös pyritty tietoisesti kasvattamaan, jotta osallistuminen olisi laajaa yhdistyvistä kunnista. Edellä mainitut areenat ja toimintatavat näyttävät olevan hyvin tarkasti mietitty kokonaisuus, jolla tavalla mahdollisia jännitteitä valmistelun ytimessä olevien toimijoiden ja ytimen ulkopuolella olevien on ollut mahdollista purkaa.

Vaiheittaista siirtymistä tukemaan on sovittu yhdistyvien kuntien edustajien osallistuminen kanta-Oulun lautakuntiin kuuntelu- ja keskusteluoikeudella. Näiden henkilöiden roolista ei ole tarkemmin sovittu, ja siten on syntynyt epäselvyyttä siitä, minkälaisia oikeuksia heillä on osallistua lautakuntatyöhön.

Jännitteiden purkamiseen aiemmissa arviointivaiheissa on liitetty keskeisenä tekijänä Uuden Oulun yhdistymisprosessissa vallinnut melko hyvä **avoimuuden ilmapiiri**, jonka seurauksena vaikeistakin ongelmista on kyetty keskustelemaan. Avoimuus valmistelussa on kyselyn tulosten mukaan jopa vahvistunut entisestään, vuoden 2011 mittauksessa prosenttiosuus oli 39 % ja nyt 46 %. Myös ilmapiiri on muuttunut entistä enemmän yhteistyötä rakentavaksi (v. 2011 näin arvioi vastaajista 56 % ja nyt 64 %).

Haastattelut kertovat erityisesti valmisteluun osallistuvien toimijoiden keskinäisestä toimintakyvystä. Tämäntyyppinen toimintakyky kehittyi, kun tehdään työtä yhteisten päämäärien eteen. Tämä edellyttää konsensushenkisyttä, minkä 62 % vastaajista arvioi olevan tunnusomaista valmistelulle. Myönteiset arviot ilmapiiristä heijastavat myös näkemystä, että ainakin toistaiseksi on kyetty ratkaisemaan ongelmia. Kriittisesti voidaan silti kysyä, näyttäytykö myönteinen ilmapiiri jopa liiankin positiivisena. Muutospuntarin avoimissa vastauksissa tuli esille, että kaikista asioista ei ole riittävän avoimesti keskusteltu ja viestitetty, sekä valmistelun kiireellisyyteen vedoten osa asioista on ”runnottu” läpi.

Kokonaisuutena voi todeta, että MuutosPuntarissa esille tullut yleinen tyytyväisyys Uuden Oulun tähänastiseen suunnittelu- ja valmisteluprosessiin luo edelleen hyvän perustan Uuden Oulun valmistelun jatkotoimenpiteille. Vastaajista 42 % ilmoitti olevansa tyytyväisiä kun tyytymättömiä oli puolestaan 20 %. Liki kolmannes ei ole tyytymättömiä tai tyytyväisiä. Samalla on muistettava, että jatkoprosessin aikana ei ole varaa tuudittautua liiallisen tyytyväisyyteen varsinkin, kun tyytyväisten osuus oli laskenut edellisestä mittauksesta 10 %. **Jännitteet ja niiden kohtaaminen sekä ristiriidat ylitävien ratkaisujen etsiminen ovat samalla muutosta dynaamisesti eteenpäin vieviä tekijöitä.**

Vaiheittainen siirtyminen ja jännitteitä aikaansaavia tekijöitä

Toisessa arviointivaiheessa niin haastatteluissa kuin MuutosPuntarissa kävi ilmi, että huolimatta hyvästä ilmapiiristä johtavien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä, **jännitteitä** ilmenee edelleen osaltaan yhdistyvissä kunnissa henkilöstön keskuudessa. Jännitteiden syiksi nähtiin muun muassa johtajien rekrytointiprosessi, kuntien hyvien käytäntöjen hyödyntämisen puolittaisuus, henkilöstön osallistuminen ja vaikuttaminen yhdistymisprosessiin sekä sisäisen viestinnän pullonkaulat. Myös tukipalveluiden organisoimisen keskeneräisyys herätti närää erityisesti henkilöstötoimien keskuudessa. Kolmannessa arviointivaiheessa haluttiin saada näkemys siitä, mihin suuntaan kyseiset asiat ovat menneet ja ovatko johdon ja henkilöstön ”marssitahti” tasaantunut prosessin edetessä.

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

Kolmannen arviointivaiheen haastatteluissa todettiin, että edelleen paikoitellen esiintyy kritiikkiä johtajien rekrytointiprosessista. Erityisesti kritiikki on kohdistunut valintaperusteisiin ja siihen, että pienemmistä yhdistyivistä kunnissa ei valittu riittävästi viranhaltijoita. Esimerkiksi yhdistymishallitus on joutunut vakuuttamaan yhteisten periaatteiden mukaista etenemistä valintaprosessissa. Vaikka johtajien rekrytointiprosessista negatiivista palautetta on kuulunut, niin haastatteluissa kuitenkin yleisesti todettiin, että henkilöstön sijoittaminen on pääsääntöisesti onnistunut hyvin. Kuitenkin MuutosPuntarin vastausten perusteella henkilöstön sijoittaminen arviointiin onnistuneen heikoimmin yhdistymissopimuksen tavoitteista. Henkilöstöpolitiikan ja henkilöstön sijoittamisen kriittisemmin näkivät yhdistyvien kuntien vastaajat, joista 59 % oli tyytymättömiä, kun kanta-Oulun vastaajista tyytymättömiä oli hieman alle puolet. Vastaavasti verrattuna luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastauksia, niin viranhaltijoista ja kuntien henkilöstöstä 58 % näkivät asian kriittisesti, kun taas luottamushenkilöistä vähän alle puolet. On kuitenkin huomattava, että henkilöstöstä ja viranhaltijoista lähes neljäsosa näkivät ko. asian positiivisesti, kun taas luottamushenkilöistä yli 40 prosenttia suhtautui asiaan neutraalisti.

Kriittisyys henkilöstöpolitiikkaan ja henkilöstön sijoittamiseen ovat MuutosPuntarin vastausten perusteella keskeisesti vaikuttaneet jo viime arviointivaiheessa esille nostetut asiat kuten tukipalveluiden organisoiminen keskeneräisyys ja siitä johtuva epävarmuus henkilöstön keskuudessa, johtajien valintaperusteet, työnvaativuuden arvioinnin viivästyminen, palkkojen harmonisoinnin viivästyminen sekä virkojen sisältöihin liittyvät epäselvyydet/keskeneräisyydet. Vastauksissa esiintyi myös näkemyksiä, joiden mukaan johtajien määrää on lisääntynyt, vaikka yhdistymistä on laajasti perusteltu kustannustehokkuudella ja hallinnon tehostumisella. Tämä asia onkin hyvin yleinen kuntafuusioissa, joissa mielikuvat hallinnon paisumisesta ja johtajien määrän kasvattamisesta voivat saada aikaan muutosvastarintaa. Tärkeää olisikin faktaperusteisesti avata niin henkilöstölle kuin kuntalaisille esimerkiksi johtajien määrän kehitys ja eläköitymisen vaikutukset hallintoon. Tässä muutosviestinnällä ja sen oikealla kohdentamisella on keskeinen asema. Huonontuneita tuloksia voi osaltaan selittää myös se, että kyselyn tekoaikana olivat tuoreessa muistissa henkilöstön valintaprosessit ja sijoittamiskysymykset sekä se, että edelleenkin henkilöstön sijoittaminen ja palkkatasot ovat osaltaan kesken. **MuutosPuntarin tulokset viestivät kauttaaltaan siitä, että henkilöstöpolitiikkaan tulee kiinnittää jatkossakin nykyistä enemmän huomiota, vaikka huonontuneet tulokset mahdollisesti osakseen perustuvat mielikuviin prosessista eikä välttämättä faktoihin.**

Edellisissä arviointiraporteissa on kuntien yhdistymisen valmistelussa ja toimeenpanossa henkilöstön asemaa ja osallistumista onnistuneen muutoksen toteutuksessa korostettu. Kolmannessa arviointivaiheessa näyttäkkin, että edellisessä arvioinnissa esille tuotu henkilöstötiimin kritiikki on johtanut toimenpiteisiin. Esimerkiksi työvaliokunnan ja henkilöstöryhmän tarkoituksena on pitää yhteinen seminaari henkilöstöasioista sekä Uuden Oulun toimintamallityössä henkilöstön edustajat olleet tiiviisti mukana.

Kolmannen vaiheen arviointihaastatteluissa leimallinen piirre oli myös henkilöstötiimin kohdalla tietynlainen tyytyväisyys vaiheittaisen siirtymisen onnistumiseen ja ”odotettua suurta kaaosta ei tapahtunut”. Valmistelu sai myös aitoa kiitosta henkilöstötiimin osalta, vaikka kaikkia pelisääntöjä ei ehdittykään yhdenmukaistamaan. Henkilöstötiimin keskuudessa todettiin, että vaiheittainen siirtyminen ei kuitenkaan ole ollut suuri muutos, kun fyysisesti suurin osa työntekijöistä jäi nykyisiin työpisteisiinsä. Vaikka laajasti todettiin, että siirtyminen on sujunut yllättävän hyvin, niin epätietoisuutta oli muun muassa toimintaohjeista (erilaiset tulkinnat esim. KV-TES) ja esimiehistä. Myös epäselvyydet päälliköiden palkkatasosta on aiheuttanut palautetta kun TVA-kriteerit ovat puuttuneet. Edelleenkin esimerkiksi kesken on muun muassa työaikoihin liittyviä asioita ja osaltaan vastuiden selkeitä puutteita kritisoitiin. Varsinkin vastuiden epäselvyydet tuntuivat haittaavan lähiesimiestyötä, koska tällä hetkellä esimiehet eivät uskalla tehdä päätöksiä ja joutuvat näin, pienetkin asiat, varmistamaan seuraavalta tasolta. Myös tietojärjestelmien yhteensovittamisessa esiintyi pieniä ongelmia, mutta nämä nähtiin osaksi normaalia muutosprosessia. Kuitenkin positiivinen signaali oli, että haastatteluissa todettiin kevään edetessä tilanteen selkeytyneen ja esimerkiksi Monetra-päätös on rauhoittanut tunnelmia henkilöstön keskuudessa. Kuitenkin pelot tehtävien kaventumisesta näyttää edelleen olevan osan henkilöstön keskuudessa todellisia.

Viime arviointivaiheessa nostettiin esille henkilöstötiimin roolista vallinneet epäselvyydet. Kolmannen arviointivaiheen osalta myös tämä asia nähtiin positiivisemmin kuin viime syksynä ja esimerkiksi TVA-ryhmä on edistynyt työssään. Haastatteluissa todettiin, että suurimmat ja akuuteimmat asiat ovat takana ja henkilöstötiimin toiminta on vakiintunut. Kritiikkiä onkin esiintynyt lähinnä siitä, miten henkilöstötiimi vaikuttaa suhteessa poliittisiin toimielimiin. Edelleen henkilöstötiimi toi esille, että yhdistymisprossiin liittyviä selvityksiä ja työryhmiä on niin paljon, että joissakin

OY AUDIAPRO AB

asioissa henkilöstöllä on tunne, että prosessit etenevät liian nopeasti ja henkilöstötimille tuodaan asioita liian myöhään. Tämä tunne on hyvin yleinen suurissa muutoksissa, joissa jokaista esille tulevaa asiaa on mahdoton suunnitella etukäteen ja usein ”sivusta” tuleviin asioihin on pystyttävä reagoimaan hyvinkin nopeasti. Muutosprosessin mittavuus on näkynyt myös lähiesimiesten kiireinä ja esimerkiksi. Lähiesimiehen roolia korostettiin muissakin haasteluissa, koska heidän rooli on olla keskeisin linkki johtamisjärjestelmässä ja muutosviestinnässä.

Edellisessä arviointivaiheessa todettiin, että vaiheittaisen siirtymisen valmistelussa oli havaittavissa suuria eroja **toimi-aloittain**. Teknisen toimen vaiheittaisen siirtymän järjestelyt olivat selkeästi henkilöstön tiedossa. Suurin epävarmuus viime syksynä näyttikin olevan sosiaali- ja terveystieteiden, jossa vaiheittaisen siirtymisen vaikutuksia työn organisointiin ja työyhteisöihin ei kaikilta osin ollut vielä selvillä. **Kolmannen vaiheen perusteella voidaan todeta, että vaiheittainen siirtyminen eri toimialoilla (ympäristö ja yhdyskunta, hyvinvointi) on toteutunut hyvin**, mutta pääprosesseissa on kuitenkin vielä henkilöstöä, joiden työtehtävät eivät ole selkiytyneet.

Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, yhdyskunta ja ympäristö -pääprosessissa siirtyminen tapahtui käytännössä jo ennen vuoden vaihdetta, koska tehtäväkuvat ja vastuut oli määritelty ja valmisteltu etukäteen. Näyttääkin, että pääprosessi toimii tällä hetkellä perustehtävänsä mukaisesti. Positiivisena on nähty, että henkilöstön sijoittaminen samaan toimitalaan on näkynyt jo koordinoinnin ja viestinnän parantumisena. Vaikkakin yhdyskunta ja ympäristö -prosessin organisointi on vasta alussa, niin johtopäätöksenä on todettava, että tilanne on ollut helpompi verrattuna suurempien henkilöstömäärien pääprosesseihin. Kun yhdyskunta ja ympäristö -prosessissa henkilöstön lukumäärä on noin 260, niin hyvinvointipuolella se on noin 3 300.

Hyvinvointi -pääprosessin kohdalla nähtiin, että vaiheittaista siirtymistä helpotti palveluiden järjestämisen siirtosopimus, jossa palvelut järjestetään toukokuun vuoden 2011 tasoissa. Näin ollen kaikkia palveluita ei tarvinnut harmonisoida vaiheittaisen siirtymisen myötä, vaan asioita on mahdollista vaiheistaa. Tärkeänä onnistumisena nähtiin myös, että henkilöstön **osalta vuonna 2011 tehtiin tarkat suunnitelmat ja järjestettiin yli 100 infotilaisuutta kunnissa viime vuoden aikana**, joissa pyrittiin laajasti tuomaan esille, mitkä asiat tapahtuvat missäkin vaiheessa. Myös keskijohdon merkitys onnistuneen vaiheittaisen siirtymisen kannalta nähtiin tiedostettaneen. Tämä onkin varmasti ollut keskeinen onnistuminen hyvinvointi-prosessissa, koska keskeiseksi syyksi muutoshankkeiden kariutumiselle usein mainitaan erityisesti keskijohdon suunnalta koettua muutosvastarintaa. Vakavimmillaan muutostarinta voi näkyä suoraan tai epäsuorasti: kieltäytymällä yhteistyöstä, sabotoimalla tai vain suhtautumalla asiaan passiivisesti. Vaikka vaiheittainen siirtyminen nähtiinkin positiivisesti, niin samalla korostettiin myös jo aiemmin esille tuotua huolta; on pystyttävä ottamaan vielä uusi askel kun Uusi Oulu virallisesti aloittaa 1.1.2013.

MuutosPuntarissa vastaajia pyydettiin myös arvioimaan vaiheittaista siirtymistä. Parhaat arvot tulivat elinkeinopalveluille (71 % arvioi siirtymisen onnistuneen hyvin), liikuntapalveluille (57 %) ja ympäristötoimelle (56 %). Kun näitä tuloksia verrataan kuntalaiskyselyn palvelutyytyväisyyssmittauksiin, voidaan todeta, että esimerkiksi liikunta ja ympäristötoimi voivat toimia eräänlaisina muutosajureina, koska niissä palvelutyytyväisyys on vahvaa. Vastakkaista viestiä tulee sosiaalitoimesta, jonka osalta 29 % vastaajista piti siirtymää hyvin onnistuneena ja näissä palveluissa myös palvelutyytyväisyys oli muita Arttu-kuntia keskimäärin heikompaa. Myös henkilöstö- ja hallinnontukipalvelujen osalta siirron arvioitiin onnistuneen heikosti. Kokonaisuudessaan MuutosPuntarin vastaukset Siku:n vaiheittaisen siirtymisen valmistelun osalta olivat hyvin positiivisia. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja päivähoidon osalta 54 % vastaajista ilmoitti valmistelun sujuneen hyvin, neljäsosa näki asian neutraalisti ja vain neljä prosenttia oli prosessiin tyytymättömiä.

Vaikka sivistys ja kulttuuri -prosessissa (Siku) osa palveluista (varhaiskasvatus, perusopetus ja lukio) siirtyvätkin Oulun alustalle vasta elokuussa, niin silti vaiheittainen siirtyminen on ollut haasteellinen myös Sikussa. Elokuussa 1100 henkilö siirtyy pääprosessiin ja keväällä henkilöstön kuulemiskierrokset ovat olleet käynnissä. Tavoite on, että toimenkuvien pitäisi olla tiedossa kaikille siirtyville ennen kesälomia. Haastatteluiden perusteella uuden organisaation ja johtamisjärjestelmän rakentaminen haastoi laajasti eri toimijat, kun samat henkilöt valmistelivat uutta organisaatioita ja samalla hakivat tehtäviä ja kävivät läpi rekrytointiprosessin. Vaikka vaiheittainen siirtyminen siku:ssa onkin vielä kesken, niin palvelualueiden välinen yhteistyö on arviointihaastatteluiden perusteella lähtenyt hyvin liikkeelle. Kuten ympäristö ja yhdyskuntapuolellakin, myös siku:ssa korostettiin toimintojen ja henkilöstön sijoittamista saman katon alle.

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

Kuten edellisessä arviointivaiheessa tuotiin esille, on Uuden Oulun valmisteluorganisaatio kokonaisuudessa poikkeuksellisen monitoimieliminen ja valmistelun näkökulmasta raskas. Yhdistymishallitus – toimikunta -kaksoisrakenteen nähtiin aiheuttavan sen, että asioiden ”syöttö” ja runsaus asettaa poikkeuksellinen kovan haasteen valmisteleville viranhaltijoille. Valmisteluorganisaatioon raskaus nähtiin kuitenkin välttämättömänä ja oikeana ratkaisuna yhdistyvien kuntien sitoutumisen varmistamiseksi ja yhteistyön syventämiseksi sekä prosessin sujuvuuden edistämiseksi. Kolmannen arviointivaiheen haastattelut tukevat edelleen tätä näkemystä. Vaikka kaksi toimijatahoa (Oulun lautakunta ja Uuden Oulun toimielimet) haastaa ja on raskas valmisteleville viranhaltijoille, niin silti haastatteluissa korostettiin, että lähes poikkeuksetta valmisteluprosessi on sujunut. Tämän koettiin olevan selkeä signaali luottamuksesta poliittisen johdon ja viranhaltijoiden välillä. Samalla myös todettiin, **että avoimuus ja luottamus** ovat jatkuvasti lisääntyneet muutosprosessin edetessä.

Valmistelukoneiston raskaus jakoi mielipiteitä myös MuutosPuntarin avoimissa vastauksissa. Osissa vastauksissa esiintyi turhautumista muutosprosessin hitauteen, mutta taas toisaalta raskasta prosessia keuhuttiin riittävän avoimeksi, hyvähenkiseksi, yhteisiin tavoitteisiin tähtääväksi sekä sitoutuneeksi.

Toisen vaiheen arvioinnissa nostettiin esille, että **valmisteluorganisaation** toimintaan ja asioiden valmisteluun liittyvät jännitteet olisivat vähentyneet. Kolmannessa arviointivaiheessa edelleen näkyivät tietyt jännitteet poliittisten toimielimien välillä. Oulun valtuuston ja lautakuntien ”isäntämentaliteetti” ei ole haastatteluiden perusteella kadonnut, ja **kunnallisvaalien lähestyminen on alkanut näkyä Uuden Oulun valmistelussa**. Toisaalta keskusteluun nousivat myös jännitteiden lisääntyminen Oulun alustalle siirtymisen takia. Osa haastateltavista näki, että Uuden Oulun yhdistymissopimuksen tavoitteet ovat paikoitellen hämärtyneet esimerkiksi kuntatalouden ja päätösten kustannusvaikutuksiin liittyvissä kysymyksissä (mm. rekrytointi, veroprosentti).

Sopimustulkinnat kiteytyvät yhdistymishallituksen ja Oulun lautakuntien välillä. Jännitteistä huolimatta, yhdistymishallituksen ja toimikuntien toimintaa kuvattiin vahvasti sitoutuneeksi yhdessä asetettuihin tavoitteisiin ja yhdistymissopimuksessa sovittuihin asioihin. Myös toimikuntien ja yhdistymishallituksen yhteistyöhön ollaan edelleen hyvin tyytyväisiä.

Viime syksyn perusteella poliittisen jännitteet ovat siis nousseet tämän kevään aikana voimakkaammin esille, vaikka MuutosPuntariin vastanneet luonnehtivat poliittista päätöksentekoa ja ilmapiiriä pikemminkin poliittisia ryhmiä kokoaivaksi (50 %) kuin niitä hajottavaksi (6 %).

Jo ensimmäisessä raportissa yhdistymisprosessin jännitteistä todettiin, että ovat vielä piileviä ja potentiaalisia. Tällöin nähtiin, että jännitteet eivät ole johtaneet yhdistymisprosessi kriisiytymiseen merkittäväällä tavalla. Näitä jännitteitä esiintyy edelleen esimerkiksi MuutosPuntari-aineiston perusteella kuntien välillä. Esimerkiksi käsitykset siitä, kenen johdolla uutta Oulua rakennetaan - ”vanhan Oulun vai siihen yhdistyvien kuntien” - vaihtelee selkeästi. Tilanne vastaa tältä osin tyypillistä kuntayhdistymistä. MuutosPuntarin tuloksista on kuitenkin nähtävissä, että nykyisen Oulun ja muiden yhdistyvien kuntien välillä on myös jännitteitä. Liki kauttaaltaan muut yhdistyvät kunnat arvioivat esimerkiksi vaiheittaisen siirtymisen onnistuneen huonommin kuin Oulun edustajat. Tämä tulos on ymmärrettävää, koska siirtyminen tapahtui nimenomaan Oulun alustalle. On myös nähtävissä, että yhdistymissopimuksen ohjaavuus arvioidaan Oulussa vahvemaksi kuin muissa yhdistyvissä kunnissa.

Kolmannen arviointivaiheen perusteella voidaan todeta, että Uuden Oulun poliittinen sekä ammatillinen johto näyttävät tiedostavan suurimmat näkyvät ja pinnan alla kytevät jännitteet. Osa ensimmäisessä kahdessa arviointivaiheessa esille nostetuista jännitteistä ja potentiaalisista riskeistä on pystytty estämään proaktiivisella toiminnalla. Tämä kuvastaa hyvin sitä, että muutosprosessi on kyetty oppimaan, ratkaisemaan ongelmia ja kyseenalaistamaan toimintaa myös strategisesti pidemmän aikavälin kannalta.

Tällä hetkellä ehkä suurimmat potentiaaliset riskit liittyvätkin edelleen **henkilöstön sijoittamiseen ja sitouttamiseen, uuden toimintamallin ja johtamisjärjestelmän implementointiin, prosessimaisen toiminnan kehittämiseen sekä taloudellisen tilanteen tiukentumiseen ja sen perusteella tehtäviin ratkaisuihin. Lisäksi kunnallisvaalien lähestyminen voi nostaa ristiriitoja, jotka vaikuttavat sisäiseen ilmapiiriin ja ulkoiseen imagoon.**

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

Haastatteluissa kävi ilmi, että vaikka **henkilöstön sijoittaminen** valtavana urakkana on edennyt varsin tyydyttävästi, niin silti on edelleen henkilöitä, joiden kohdalla tulevasta työtehtävistä ei ole varmuutta. Useissa asiayhteyksissä korostui, että tarvetta olisi valtavasti poikkihallinnollisen toiminnan kehittämiseen projektiluontoisesti. Valitsematta jääneiden asiantuntijoiden joustava käyttö erilaisissa projekteissa nähtiin kuitenkin hankalaksi toteuttaa käytännössä, koska projektiluontoiset työt eivät aina kelpaa tai kiinnosta samalla tavalla kuin vakinainen tehtävä. Haastatteluissa todettiin, että vaikka henkilöstön sijoittaminen etenee, niin tämä ei automaattisesti tarkoita henkilöiden sitoutumista uuteen organisaatioon, tässä asiassa voi ”koko ajan muhivan merkittävän riskin”. Tämä asia on tiedostettu, ja osalle henkilöstöä on tarjottu rekrytointikonsulttien palveluita. Kuten raportissa aiemmin esitetyissä MuutosPuntarin vastauksista näki, niin henkilöstöpolitiikkaan tulee Uudessa Oulussa jatkossakin kiinnittää huomiota Myös lautakunnilla ja valmistelevilla viranhaltijoilla on ollut erilaisia näkemyksiä, mikä on sijoittamatta jääneiden asiantuntijoiden tarve. Eräs mielipide olikin, että ko. asiassa pitäisi enemmän kuunnella lautakuntien näkemyksiä.

Uuden toimintamallin, johtamisjärjestelmän implementointiin sekä prosessimaisen toiminnan kehittämiseen aiemmissa arviointivaiheissa on esitetty näkemyksiä, että uuden organisaatorakenteen ”perinteisyys” saattaa osalle näyttäytyä vain välvaiheena, jolloin riskinä on sitoutumisen puute ja haluttomuus kehittämiselle. Arviointihaastatteluissa todettiin, että vaikka riski sinänsä on olemassa, niin näkemyksiä välvaiheesta ei juuri ole esiintynyt. Välvaihe-kritiikki nähtiinkin liittyvän läheisesti siihen, että kaikkien mielestä uusi organisaatio ei ole riittävän moniammatillinen ja ketterä. Kuitenkin uskottiin, että toiminnan alkuvaiheessa kaikille ei ole vielä selkeytynyt se, minkälainen haaste Uusi Oulu on mittakaavastaan johtuen. Yleinen mielipide kuitenkin on, että työrauhan kautta organisaation ja toiminnan kehittämisen kautta saadaan aikaan tehokkuutta palvelutuotantoon. Johtamisjärjestelmän implementointi liittyy oleellisesti prosessimaisen toiminnan kehittämiseen ja sen kautta mahdollisen potentiaalin hyödyntämiseen. Tähän asiaan toimintamallityölle on ladattu suuria odotuksia, koska toimintamallityössä pyritään juuri prosessimaista toimintaa vie-mään eteenpäin. Kuitenkin epäilyksiä on ilmennyt siitä, tukeeko nykyinen rakenne ja johtosäännöt apulaiskaupungin-johtajien valtaa ja vastuuta johtaa omia pääprosessejaan sekä varmistaa asiakaslähtöinen poikkihallinnollinen toiminta. Huolena tuotiin esille, alkaako tuotanto eriytyä konserniohjauksesta, niin että pääprosessit täysin itsenäisesti. Matriisi-organisaation heikkoutena pidetäänkin johtamisongelmia, jotka usein liittyvät valta- ja vastuusuhteiden epäselvyyteen ja päällekkäisyyksiin tulosyksikköorganisaation kanssa. Monet matriisirakenteen heikkoudet tai ongelmat ovat estettävissä selkeämmällä vastuiden määrittelyillä ja ennakoivalla suunnittelulla.

Johtamisen ja henkilöstön potentiaalista riskiä on nostettu jo aiemmissa arviointiraporteissa esille. Kolmas arviointivaihe korosti **taloudellisen tilanteen tiukkenemista ja kustannustehokkuutta ja sen vaikutuksia Uuden Oulun talouden tasapainoon**. Osa haastateltavista toi esille, että vasta nyt tietynlainen talouden tuska on kasvamassa, koska taloudellista paineista ei ole vielä riittävästi keskusteltu ja esimerkiksi Uuden Oulun investointitaso näyttää kasvavan liian korkeaksi. Suurena haasteena nähdään, miten tehty palveluiden järjestämisuunnitelma ja parhaillaan meneillään oleva palveluverkkotyö tukevat toisiaan, ja miten palvelut sidotaan talouden kiristymiseen? Kuten toisessa arviointivaiheessa todettiin, että nopeat negatiiviset muutokset talouteen voivat aikaan saada sen, että syksyllä joudutaan tarkastelemaan strategisten tavoitteiden toteutusta ja sen myötä myös muun muassa palveluverkkoa ja investointeja. Tällöin vaarana on, että Uusi Oulu joutuu syylliseksi talouden ongelmiin. Toisaalta tiukentuvaa taloudellista tilannetta ei nähty pelkästään negatiivisena asiana, vaan myös tietynlaisena mahdollisuutena edistää tietoisuutta ja uusien tavoin tarkastella palvelutuotantoa.

Valmistelun toimivuus

Kahdessa ensimmäisessä arvioinnissa kiinnitettiin erityishuomio siihen, minkälaiset tekijät liittyvä varsinaisen valmisteluprosessin toimivuuteen, koska onnistunut prosessi osaltaan luo edellytyksiä myönteiselle lopputulokselle.

Kuten jo todettu, Uuden Oulun valmisteluprosessi näyttäytyy edelleen moniaineksisena, mutta selvästi mietittynä kokonaisuutena. Kolmannessa arviointivaiheessa huomio kiinnittyi erityisesti palveluiden vaiheittaiseen siirtymiseen ja sen toteutukseen.

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

Valmistelun toimivuus näyttää jatkuvasti parantuneen prosessin edetessä ja suurena kokonaisuutena valmistelussa on ollut vuoden 2012 alusta lähtien Uuden Oulun toimintamallityö. Toimintamallityö käynnistyi, kun organisaatorakenne, johtamisjärjestelmä ja johtosäännöt olivat ratkaistu. Haastatteluiden perusteella toimintamallityötä on pyritty tekemään laajasti vuorovaikutuksessa eri toimijoiden kesken, vaikka keskeisessä asemassa ovatkin olleet Uuden Oulun avaintoimijoiden joukko, muun muassa pääprosessien johtavat viranhaltijat. Toimintamallityössä tarkoituksena on ratkaista pääprosessien, tukipalveluiden ja konserniesikunnan väliset suhteet, resursointi ja vastuut.

Viime arviointivaiheessa todettiin, että Uuden Oulun pitäisi saada ratkaistua henkilöstön työtehtävät pääprosesseissa ja tukipalveluissa, jotta epävarmuus esimerkiksi tukipalveluiden ja Haltu-kysymyksen osalta helpottuisi. Kolmannen arviointivaiheen haastatteluissa toimintamallityöhön suhtauduttuun positiivisesti, ja esille tuotiin selvästi, että ratkaisut tukipalveluiden osalta on saatava tehtyä. Prosessin avaintoimijat totesivatkin, että tukipalveluiden osalta ja esimerkiksi Haltu-kysymyksessä otettiin tietoisesti aikalisä alkuvuodesta. Toimintamallityössä syksyyn mennessä päätökset ed. mainittujen kokonaisuuksien osalta on tavoite saada aikaan. Vaikka aikataulu näyttikin olevan johtaville viranhaltijoille selkeänä, niin henkilöstötiimin osalta haastatteluissa todettiin, että vielä useammin pitäisi toimintamallityön etenemistä ja tukipalveluiden organisoinnista informoida henkilöstöä.

Vaikka toimintamallityö nähtiinkin laajasti oikeana toimenpiteenä, niin kritiikkiä kohdistui muun muassa tukipalveluiden järjestämisen keskeneräisyyteen ja ratkaisujen seurauksiin pääprosesseissa. Tämä kritiikki näkyi myös MuutosPuntarin avoimissa vastauksissa. Myös toimintamallin perustelu nähtiin osakseen puutteelliseksi. Tämä kritiikki kohdistui nimenomaan suunnitelmiin tukipalveluiden keskittämisestä ja esitetystä todellisista kustannushyödyistä.

Suunnitelman ja aikataulun mukainen eteneminen sekä hyvien käytäntöjen hyödyntäminen

Ensimmäisessä ja toisessa arviointivaiheessa todettiin, että yhdistymisprosessi etenee sovittujen suunnitelmien ja aikataulujen mukaisesti. Tämä oli monelle prosessin avaintoimijalle yllätys, koska valmistelua on pystytty viemään eteenpäin tiukasta aikataulusta ja muutoksen haastavuudesta huolimatta.

Kolmas arviointivaihe ei edellä mainittuun asiaan tuonut muutosta. Vaiheittainen siirtyminen on lähtenyt odotettua paremmin liikkeelle. Tukipalveluiden osalta Monetra-ratkaisu on tehty, mutta muut tukipalvelut ovat vielä ratkaisematta, kuten edellä on jo todettu. Kuitenkin kuten jo edellä todettiin, tämä on ollut tietoinen päätös. Kolmannen arviointivaiheen leimallinen piirre onkin, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vahva sitoutuminen prosessiin ja tiivis yhteistyö on jatkuvasti kehittynyt.

MuutosPuntarin vastausten mukaan vain 2 % vastaajista arvioi valmistelun olevan etujassa, 44 % arvioi sen etenevän aikataulun mukaisesti ja 46 % arvioi valmistelun olevan myöhässä. Nyt tehdyssä arvioinnissa vastaukset hyvien käytäntöjen hyödyntämisessä olivat **aiempaa vaihetta kriittisempiä**. Tämä kriittisyys tuli esille myös MuutosPuntarin vastauksissa. Vastaajista 44 % arvioi, että yhdistyvien kuntien hyviä käytäntöjä hyödynnetään huonosti Uuden Oulun valmistelussa, kun vastaavasti hyvien käytäntöjen hyödyntämistä piti hyvänä 21 % vastaajista. Tämä liittyy oleellisesti jo esille nostettuun asiaan, käytetäänkö muutoksen tuomaa potentiaalia riittävästi hyväksi.

Tavoitteet ja toimeenpano

Ensimmäisessä ja toisessa arviointiraportissa tuotiin esille yksimielisesti, että yhdistymissopimuksessa asetetut tavoitteet ovat realistisia ja ne ovat mahdollisia saavuttaa. Viime syksynä Uuden Oulun yhdistymisessä oli meneillään vaihe, jossa tavoitteet alkoivat konkretisoitumaan vaiheittaisen siirtymisen myötä. Kolmannen arviointivaiheen haastatteluissa todettiin, että **valmistelutyössä tärkeysjärjestyksestä on edelleen pidetty kiinni ja tasapuolisesti on pystytty edistämään yhdistymissopimuksessa sovittuja tavoitteita**. Tästä esimerkkinä se, että kaikkien toimikuntien ”päätuotteet” ovat valmistumassa ja näitä on pystytty viemään eteenpäin melko tasapainoisesti. Kuitenkin kritiikkiä on esiintynyt muun muassa maankäytön osalta, joka ei ole edennyt toivotulla aikataululla. Myös **toimikuntien**

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

yhteiskokouksia on järjestetty, ja esimerkiksi palveluiden järjestämisen toimikunta ja osallistumisen ja vaikuttamisen toimikunta ovat yhdessä tarkastelleet toimikuntien välisiä rajapintoja. Edellisissä arviointivaiheissa esille nostettu verkostotoimikunnan työ ja rooli nähtiin edelleen ”hieman epäselväksi”, koska kyse on ennen kaikkea immateriaalisesta työstä, eikä liity niin keskeisesti asiakasrajapintaan, kuten esimerkiksi palveluiden järjestämisen toimikunnan työ.

MuutosPuntarin vastausten mukaan parhaiten arvioitiin edenneen elinvoiman ja toimintakyvyn vahvistamiseen liittyvien tavoitteiden jatkovalmistelu, 42 % vastaajista arvioi niiden edenneen hyvin ja 17 % huonosti. Loput arvioivat valmistelun edenneen elinvoimatavoitteiden osalta keskinkertaisesti. Hyväksi arvioivien osuus oli kuitenkin laskenut erityisesti muiden kuin nykyisen Oulun kuntien osalta. Myös palvelujen järjestämiseen ja kehittämiseen liittyvien tavoitteiden toimeenpanon osalta kriittisyys oli lisääntynyt; nyt 26% arvioi valmistelun etenemisen tavoitteiden suunnassa etenevän hyvin ja 29 % huonosti. Erityisesti laskua oli tapahtunut nykyisen Oulun alueelta tulevien vastaajien keskuudesta. Kun kriittisyys tavoitteiden toteutumiseen on lisääntynyt, voi tätä myös selittää tavoitteiden realisoituminen ja konkretisoituminen. Osasyynä kriittisyyden kasvuun saattaa vaikuttaa viime syksyn suuret, ehkä epärealistiset, odotukset palveluiden järjestämishjelman ja palveluverkkotyön osalta.

Johtamisjärjestelmän rakentaminen jakoi vastaajien mielipiteitä. 29 % vastaajista arvioi tavoitteiden toimeenpanon edenneen hyvin ja 37 % puolestaan huonosti. Keskinkertaiset arviot (ei hyvin eikä huonosti) annettiin konsernin rakentamiselle (44 %), Verkosto-Oulun rakentamiselle (47 %) sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseksi (35 %).

Yhdistymissopimuksen mukaisten tavoitteiden edistämiseksi toimikuntien painopisteet ovat selvästi muuttuneet yhdistymisprosessin edetessä. Kun ensimmäisessä arviointivaiheessa huomio kiinnittyi ennen kaikkea johtamisjärjestelmän ja organisaatorakenteen valmisteluun, niin nyt palveluiden järjestämisen toimikunnan ”päätuotos” palveluverkkotyö on keskiössä. Tämä näkyy konkreettisesti dokumenttianalysissa luvussa 2.2.

Palveluverkkotyössä on tarkoitus linjata Uuden Oulun tuleva palveluverkko vuosille 2013–2017. Palveluverkkotyön väliraportti luovutettiin yhdistymishallituksessa toukokuun puolessavälissä ja lopullinen raportti on tarkoitus olla valmiina marraskuussa 2012. Arviointihaastatteluissa palveluiden järjestäminen ja palveluverkkotyö nousi esille eri asiayhteyksissä. Vaikka palveluverkkotyön väliraportti onkin luonteeltaan enemmän nykytilakuvauksena kuin tulevaisuutta linjaava, niin kritiikkiä esiintyi muun muassa, että yleisesti Uuden Oulun palveluiden järjestämisestä ja palveluverkkotyöstä ei ole tiedotettu tarpeeksi ulospäin, vaan valmistelua on tehty vain toimikunnan keskuudessa.

Kuten tässä arviointivaiheessa on korostunut, niin toimikuntien ”päätuotokset” on toimeenpantava tilanteessa, jossa talouden realiteetit on otettava yhä enemmän huomioon.

Uuden Oulun eri toimijoiden vaikuttaminen ja yhdistymisprosessin viestintä

Kuntien yhdistymistä ei voi toteuttaa ilman muutosjohtamista tukevaa viestintää. Viestinnällä ei kuitenkaan tarkoiteta vain ylhäältä-alas -tiedottamista vaan myös eri sidosryhmiä ja henkilöstöä osallisuutta edistävää viestintää. Uuden Oulun yhdistymisprosessin arvioinnissa on kahdessa ensimmäisessä vaiheessa kiinnitetty paljon huomioita juuri sisäisen ja ulkoisen viestinnän onnistumiseen. Edellisissä arviointiraporteissa on tuotu esille, että vaikka eri toimijoiden mukaan viestintään kokonaisuudessa on panostettu laajasti ja viestinnän keskeinen merkitys on tiedostettu, niin eriaivia näkemyksiä viestinnän onnistumisesta on esiintynyt.

Kolmannessa arviointivaiheessa haluttiin saada selville, miten vaiheittainen siirtyminen Oulun alustalle on vaikuttanut viestintään. Haastatteluissa kävi ilmi, että edellisessä arviointivaiheessa mainittuja sisäisen viestinnän kehittämistä muun muassa muutoskoulutuksella, henkilöstötilaisuuksilla ja henkilöstöinfoilla on edelleen jatkettu. Viime arviointivaiheessa johtopäätöksissä todettiin, että erityisen tärkeää olisi saada palvelutuotannosta vastaavat johtajat jalkautumaan Uuden kaupungin ja organisaation eri osiin keskustelemaan palveluiden järjestämisestä ja näyttäytymään henkilöstölle. Tämän arviointivaiheen perusteella voikin todeta, että ideaa on lähdetty viemään käytäntöön. Esimerkiksi

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

hyvinvointi-pääprosessi on pitänyt laajasti oman organisaation sisällä kierroksen, jossa paikalla ovat olleet muun muassa palvelualuejohtajan myötä ylin johto sekä esimerkiksi henkilöstöpäällikkö. Myös Monetran johto käynyt roadshowlla yhdistyivissä kunnissa henkilöstön keskuudessa, millä on haastatteluiden perusteella ollut valtavan positiivinen merkitys.

Työvaliokunnan haastattelussa korostui, että palveluiden vaiheittainen siirtyminen on näkynyt paikoitellen negatiivisena ja kriittisenä kirjoitteluna paikallislehdissä esimerkiksi Haukiputaan lääkärille pääsyn ongelmat. Haastateltavat totesivat, että vaikka tosiasiallisesti syyt eivät ole olleet riippuvaisia Uuden Oulun toimijoiden päätöksistä, niin tällaisia huhuja on vaikea kumota. Tämän takia tiedottaminen omien aineistojen ja median välityksellä on entistä tärkeämpää. Keinoina tähän todettiin, että yhdistymisprosessin keskeiset toimijat ovat pyrkineet korostamaan yhteistä visiota, faktoja sekä tiedottamaan ja viestimään entistä avoimemmin. Kuten jo edellisessä arviointivaiheen johtopäätöksissä tuotiin esille, Uuden Oulun ulkoisessa viestinnässä näkökulma tulisi kohdistaa kuntalaisiin ja asiakkaita kiinnostaviin tai huolestuttaviin asioihin. Vaikka paikoitellen kuntalaisilta on negatiivista palautetta tullut, ja tämä on näkynyt mm.lehtien mielipidekirjoituksissa, niin haastatelussa myös tuotiin esille, että vaiheittainen siirtyminen on osaltaan saanut myös jo positiivista palautetta. Esimerkiksi palveluiden valinnanvapauden kasvuun ollaan oltu tyytyväisiä.

Arviointihaastattelussa eri asiayhteyksissä kävi ilmi, että vaikka negatiivista palautetta ei kovinkaan paljon viestinnän suhteen ole tullut, niin viestinnän kehittäminen nähdään edelleen tärkeäksi. Eräs haastateltava tosin näki, että vaikka palveluiden siirtyminen Oulun alustalle onkin sujunut hyvin, niin viestintä ei kuitenkaan riittävästi tukenut muutoksesta tiedottamista. Esimerkiksi vuoden vaihteessa ja siirtymävaiheen ajan palautetta tuli viestinnästä ja sen puutteesta. Tällä hetkellä erilaisiin työryhmiin on kytketty viestinnän asiantuntemusta. Yleinen näkemys olikin, että yhdistymisprosessin mittakaava ja nopea muutosvauhti on niin haastava, että koko ajan reaaliaikainen viestintä kaikista meneillään olevista asioista on käytännössä mahdotonta.

MuutosPuntari -kyselyn vastaajien mielestä parhaiten viestintä on onnistunut seudun tiedotusvälineille ja kuntien päätöksentekijöille. Tiedotusvälineille viestinnän arvioi viestinnän onnistuneen hyvin 57 % vastaajista (Aiemmin 68 %) ja vain 7% (Aiemmin 7 %) arvioi, että siinä on onnistuttu huonosti. Hyvin arvioitiin viestinnän onnistuneen kuntien päätöksentekijöille, koska 59 % vastaajista piti sitä hyvin onnistuneena.

Kuntalaislähtöisyys ja kuntalaisnäkökulman taka-alalle jääminen tuli vahvasti esille myös MuutosPuntarin vastauksissa. Kysyttäessä onko valmistelu organisaatio- vai kuntalaislähtöistä, suurin osa vastaajista arvioi valmistelun olevan organisaatiolähtöistä. Vain 21 % vastaajista arvioi valmistelun olevan kuntalais- ja asiakaslähtöistä. Myös kunnan asukkaille tapahtuvassa viestinnässä arvioitiin puutteita; MuutosPuntarin vastaajista piti sitä hyvänä 39 % (aiemmin 44 %) ja huonona 24 % (aiemmin 28 %) vastaajista.

Elinkeinoelämä ja kolmas. sektori

Toisessa arviointivaiheessa haastateltiin Oulun seudun elinkeinoelämän edustajia Uuden Oulun yhdistymisprosessista. Kolmannessa arviointivaiheessa haluttiin saada mukaan myös Uuden Oulun kannalta keskeisen sidosryhmän, seudun 3. sektorin, näkemys heidän osallistumisesta ja vaikuttamismahdollisuuksistaan Uuden Oulun rakentamiseen.

Elinkeinoelämän ja Oulun seudun kolmannen sektorin toimijoiden suhtautuminen Uuden Oulun yhdistymiseen on ollut positiivinen. Kuten elinkeinoelämän edustajat jo viime arviointivaiheessa mainitsivat, että Uuden kaupungin rakentaminen poistaa keinotekoiset rajat samalta talous- ja työssäkäyntialueelta, niin samalla tavalla asian kokivat myös 3.sektorin edustajat.

Uuden Oulun palveluiden järjestämishjelmassa on useita viittauksia yhteistyön vahvistamisesta juuri 3.sektorin eri toimijoiden kanssa. Kysyttäessä asiasta tuli ilmi, että esimerkiksi palveluiden järjestämistoimikunta on järjestänyt seudun järjestöille ja yhdistyksille tilaisuuksia, joissa on kerrottu Uuden Oulun suunnitelmista ja kartoitettu asioista eri toimijoiden näkemyksiä. Palaute ed.mainituista tilaisuuksista olikin positiivista järjestöjen tahoilta. He kokivat, että Uudella Oululla on todella halua selvittää, mikä on eri toimijoiden palvelurepertuaari ja mitkä ovat heidän intressinsä.

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

Edellisessä arviointivaiheessa elinkeinoelämän edustajat mainitsivat, että tiettyjä pelkoja liittyy uudessa kaupungissa toteutettavaan kilpailutus- ja hankintapolitiikkaan. Samaisen huolen esittivät kolmannen arviointivaiheen haastatteluissa myös 3.sektorin edustajat. Laajasti nähtiinkin, että Uudella Oululla olisi mahdollisuuksia, viedä toimintaa vielä enemmän kumppanuusajattelun suuntaan, joka mahdollistaisi mm. neuvottelumenettelyn korostamista ja sitä kautta helpottaisi raskasta kilpailuttamista. Tämä konkreettisesti tarkoittaisi hankintojen pilkkomista ja alueen toimijoiden yhteistyön tiivistämistä.

Kysyttäessä miten Uuden Oulun yhdistyminen ja viestintä on konkreettisesti näkynyt, näkemykset hieman hajaantuivat. Toisaalta todettiin, että esimerkiksi keskusteluyhteydet kanta-Ouluun ovat aina olleet hyvät ja Uusi Oulu on aktivoitunut edelleen kaupunkia yhteistyöhön seudun elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa. Positiivisena käytäntönä tuotiin mm. esille asukastupamalli ja ESKO-hanke. Asukastupamallin monistamista toivottiin niin, että järjestöt voisivat aktiivisesti yhdessä kaupungin kanssa suunnitella palveluita tulevaisuudessa. ESKO-hanke taas mainittiin, jossa sosiaali- ja terveysjärjestöt ja yhdistykset ovat yhdessä Oulun kaupungin kanssa yhteistyössä miettineet keinoja, jonka avulla lisättäisiin oululaisten hyvinvointia elämän eri vaiheissa. Laajasti toivottiinkin, että järjestöjen tehtäviä ja roolia pitäisi kirkastaa päättäjille, ei vain palvelutuotannossa, vaan laajemmin kansalaisyhteiskunnan keskeisenä osana.

Vaikka suhtautuminen Uuden Oulun yhdistymiseen onkin pääpiirteittäin erittäin positiivista ja eri toimijat on haluttu ottaa mukaan jo yhdistymisen suunnitteluvaiheessa, niin eri toimijat kuitenkin totesivat, että tällä hetkellä heillä ei useinkaan ole varmuutta siitä, kuka vastaa mistäkin asiasta kaupungin puolella. Tämän todettiin tekevän yhteydenpidon ja yhteistyön haastavaksi monesti.

2.2 Dokumenttianalyysi

Asiakirja-analyysin lähtökohtana on arvioida yhdistymishallituksen, johtoryhmän, työvaliokunnan sekä toimikuntien asiakirjat, ja arvioida niitä yhdistymissopimuksessa asetettujen tavoitteiden ja päämäärien näkökulmasta. Analyysin tarkoituksena on selvittää ohjaako yhdistymissopimus käytännön toimintaa ja eteneekö yhdistymisen valmistelu strategista kehittävää kuntien yhdistymistapaa noudattaen. Arvioinnissa selvitetään onko valmistelun suunta oikea ja viekö käsittely asioita eteenpäin.

Asiakirja-analyysi on toteutettu käymällä läpi kaikkien yllämainittujen organisaatioiden asiakirjat. Yhdistymishallituksen asiakirjojen osalta dokumentit on luokiteltu yhdistymissopimuksessa asetettujen tavoitteiden ja päämäärien mukaisesti luokkiin. Pöytäkirjoista on luokiteltu vain ne pykälät, jotka ovat oleellisia yhdistymissopimuksen tavoitteiden ja strategisten päämäärien mukaan. Luokittelun tulokset esitetään arviointijaksoittain taulukossa x (liitteenä), ja siihen on merkitty kokouspäivittäin kunkin tavoitteen/päämäärän kohdalle ne kokouspöytäkirjan pykälät, joissa kyseiseen luokkaan kuuluvaa asiaa on käsitelty. Taulukkoon on harmaalla värillä merkitty ne pykälät, jotka on yhdistymishallituksen kokouksissa käsitelty infoina. Taulukossa on alleviivattu ne pykälät, jotka ovat kokouksessa jääneet pöydälle ja punaisella on merkitty ne pykälät, joissa päätös ei ole syntynyt yksimielisesti. Sinisellä on merkitty uudelleen valmisteltavaksi lähetetyt asiat.

Työvaliokunnan ja johtoryhmän asiakirjat on analysoitu yhdistymishallituksen asiakirjoja yleispiirteisemmin ottaen huomioon niiden rooli yhdistymishallituksen valmisteluvastuussa. Näiden toimielinten asiat viedään yhdistymishallitukseen, jossa lopulliset päätökset tehdään.

Toimikuntien asiakirjojen analyysissä on keskitytty tarkastelemaan asiakokonaisuuksien etenemistä kokouksittain (taulukot 1,2,3,4.). Taulukkoon on koottu kaikki toimikunnittain kyseisen vastualueen kannalta merkittävät asiakokonaisuudet. Taulukkoon on harmaalla värillä merkitty ne pykälät, jotka ovat luonteeltaan informatiivisia eli jotka on tuotu organisaatioon tiedoksi, ja alleviivattu ne pykälät, jotka ovat kokouksessa jääneet pöydälle. Punaisella on merkitty ne pykälät, joissa päätös ei ole syntynyt yksimielisesti. Taulukot kertovat, miten asiakokonaisuudet ovat toimikuntien päätöksenteossa edenneet.

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

2.2.1 Arviointijakso III (1.1.2012 - 30.6.2012)

Yhdistymishallitus

Kolmannen puolivuotisjakson aikana yhdistymishallitus piti kuusi kokousta, joissa keskityttiin erityisesti kuntarakenteen, palvelurakenteen ja palvelujen kehittämiseen (taulukko 1). Tähän osa-alueeseen liittyen käsiteltiin muun muassa sivistys- ja kulttuuripalvelujen harmonisointia (§3,4,5,6), Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin perussopimuksen muuttamista (§7), päiväkotihoidon (§20) sekä palvelujen järjestämishjelmaa (§36). Henkilöstön sijoittamisen toimikunnan osalta käsiteltiin kulttuurijohtajan ja liikuntajohtajan virkojen täytöt (§8 ja §16), määriteltiin tiettyjen virkojen palkkoja (§19) sekä käsiteltiin teknisen liikelaitoksen virantäyttö (§33). Kokouksissa kaikki päätökset on tehty yksimielisesti, yhtään asiakokonaisuutta ei ole lähetetty uudelleen valmisteltavaksi eikä yhtään asiakokonaisuutta ole jätetty pöydälle arviointijakson aikana.

Taulukko 1. Yhdistymishallituksessa 1.1.2012 - 30.6.2012 käsitellyt asiat yhdistymissopimuksessa esitettyjen tavoitteiden ja niiden alaan kuuluvien ajankohtaisten teemojen mukaan luokiteltuina.

Strateginen päämäärä/tavoite	18.1.	15.2.	14.3.	28.3.	18.4.	16.5.
1. Johtamisjärjestelmä						
2. Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen			§17		§29	
3. Verkosto-Oulu	§2	§9				
4. Kuntarakenteen, palvelurakenteen ja palveluiden kehittäminen		§3, §4, §5, §6, §7	§15	§20, §21	§24, §25, §28	§36, §37
5. Elinvoima ja toimintakyky					§26	
6. Henkilöstön sijoittaminen		§8	§16, §19		§33	
plus viestintä						

Harmaalla merkityt on tuotu yhdistymishallituksen tiedoksi.

Työvaliokunta

Kolmannen arviointijakson aikana työvaliokunnalla yksi kokous 28.2., jossa käsiteltiin projektisuunnitelmaa, osallistumista kuntien toimielinten kokouksiin sekä yhdistymishallitukselle päätettäväksi meneviä asioita.

Johtoryhmä

Johtoryhmän rooli on valmistella ja koordinoita yhdistymishallitukselle meneviä asioita ja sopia seuraavien kokousten valmisteluasioista. Johtoryhmä on kokoontunut viikoittain. Viikoittaisissa kokouksissa on käsitelty yhdistymishallituksen pöytäkirjat, tarkennettu projektisuunnitelmaa sekä käyty läpi muita ajankohtaisia asioita.

Johtamisjärjestelmätoimikunta

Johtamisjärjestelmätoimikunta piti neljä kokousta. Kokouksissa käsiteltiin kulttuurijohtajan ja liikuntajohtajan virantäyttöjä, Valtavirtaistaminen käytäntöön sekä Uuden sukupolven organisaatiot -hankkeita, luottamushenkilöiden paikka- ja vaatimuksia, johtamisjärjestelmätyön jatkovalmistelun tilannetta sekä hallinnon tukipalvelujen tuottamista uudessa Oulussa sisäisellä palvelukeskusmallilla. Kokouksissa kaikki päätökset hyväksyttiin yksimielisesti.

Taulukko 2. Johtamisjärjestelmätoimikunnassa käsitellyt asiat 1.1.2012 - 30.6.2012.

	25.1.	15.3.	17.4.	15.5.
Lausunnot hallinnon tukipalvelujen tuottamisesta uudessa Oulussa sisäisel-	§1			

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14,
00530 Helsinki

Puhelin (09) 7711
Faksi (09) 771 2270

www.audiator.fi
etunimi.sukunimi@audiator.fi

Y-tunnus 0793959-8
Kotipaikka Helsinki

lä palvelukeskusmallilla				
Kulttuurijohtajan ja liikuntajohtajan virat	§2			
Valtavirtaistaminen käytäntöön - hankkeen työpajan 10.1.2012 palautekeskustelu,	§3			
Uuden sukupolven organisaatiot - hankkeen kevään työpajat ja niiden aiheet		§6		
ARTTU kuntalaiskyselyn tulokset 2011 kuntaliitoskysymyksistä		§7		
Johtamisjärjestelmätyn jatko ja työaikataulu		§8		
Luottamushenkilöiden paikkajaon vaatimusten linjaukset			§10	
Hallinnon tukipalvelujen tuottaminen uudessa Oulussa sisäisellä palvelukeskusmallilla jatkovalmistelu			§11	
Johtamisjärjestelmätyn jatkovalmistelun tilanne			§12	
Johtamisjärjestelmätyn jatkovalmistelun tilanne;				§14
Hallinnon tukipalvelujen tuottaminen uudessa Oulussa sisäisellä palvelukeskusmallilla jatkovalmistelu				§15

Harmaalla merkityt on tuotu toimikuntaan tiedoksi.

Elinvoimaisuustoimikunta

Elinvoimaisuustoimikunta piti arviointijakson aikana 4 kokousta. Kokouksissa käsiteltiin nuorisotyöttömyyden vähentämiseen tähtäviä toimenpiteitä; sosiaali-, terveys- ja hyvinvointialan mikroyritysten ja pienten palveluyritysten kehittämisohjelmaa, elinvoimaisuustoimikunnan ohjelmaa, keskusteltiin elinkeinoelämän toimijoiden kanssa. Lisäksi pidettiin Uuden Oulun yleiskaavan tavoiteseminaari.

Taulukko 3. Elinvoimaisuustoimikunnassa käsitellyt asiat 1.1.2012 - 30.6.2012.

	25.1.	22.2.	18.4.	23.5.
Nuorisotyöttömyyden vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet BusinessOulussa, Työpaikkojen luominen ja yrittäjyys	§1			
Sosiaali-, terveys- ja hyvinvointialan mikroyritysten ja pienten palveluyritysten kehittämisohjelma	§2			
Keskustelu elinvoimaisuustoimikunnan ohjelmasta		§3		
Elinvoimaisuustoimikunnan seminaari ja keskustelu elinkeinoelämän toimijoiden kanssa		§4		
Uuden Oulun yleiskaavan tavoiteseminaari			§9	
Elinvoimaisuuden ohjelman raporttiluonnoksen kommentointi			§10	
Seminaari: Ehdotus elinvoimaisuuden linjauksiksi				§11

Harmaalla merkityt on tuotu toimikuntaan tiedoksi.

Verkosto-Oulu

Verkosto-Oulu-toimikunta piti kolmannen arviointijakson aikana kolme kokousta (taulukko 4). Kokouksissa käsiteltiin Verkosto-Oulun tunnetuksi tekemistä ja positiivista kuntakuvaa kahdessa kokouksessa. Lisäksi käsiteltiin Verkosto-Oulun toimikunnan väliraporttia sekä uuden Oulun vahvaa verkottumista neljän kehityskäytävän vahvistamiseksi kahdessa kokouksessa. Myös pohjoisen kumppanuusverkoston rakentamista käsiteltiin.

Taulukko 4. Verkosto-Oulu -toimikunnassa käsitellyt asiat 1.1.2012 - 30.6.2012.

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

	27.1.	16.3.	27.4.
Verkosto-Oulun tunnetuksi tekeminen ja positiivinen kuntakuva	§1	§3	
Verkosto-Oulu toimikunnan väliraportti	§2		
Uuden Oulun vahva verkottuminen neljän kehityskäytävän vahvistamiseksi		§4	§6
Pohjoisen kumppanuusverkoston rakentaminen			§5

Osallisuuden ja vaikuttamisen toimikunta

Osallisuuden ja vaikuttamisen toimikunta piti kolmannen arviointijakson aikana yhteensä seitsemän kokousta. Arviointijakson aikana käsiteltiin asukkaiden kohtaamisen paikkoja (§3 ja §7) ja toteutettiin kysely Uuden Oulun alueella toimiville kolmannen sektorin yhdistyksille ja järjestöille (§1 ja 8). Lisäksi käsiteltiin kuntalaisvaikuttamisen ja yhteisövaikuttamisen talousarviota (§18 ja §24) ja osallisuuden ja vaikuttamisen toimikunnan työohjelmaa (§19 ja §25). Lisäksi kahdessa kokouksessa käsiteltiin Uudessa Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa, kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelman toteuttamissuunnitelmaa (§26 ja §28).

Taulukko 5. Osallistumisen ja vaikuttamisen toimikunnassa käsitellyt asiat 1.1.2012 - 30.6.2012. (huom. puuttuu 8.3.2012 pöytäkirja)

	19.1.	1.2.	16.2.	8.3.	21.3.	19.4.	7.5.
Viestintä ja koulutus; toteuttamissuunnitelman osa-alue		§6					
Kohtaamisen paikat - asukastuvat, kylätalot	§3	§7					
Kysely uuden Oulun alueella toimiville kolmannen sektorin yhdistyksille ja järjestöille	§1	§8					
Arviointi; toteuttamissuunnitelman osa-alue		§9					
Uuden Oulun turvallisuusohjelma 2013-2016			§11				
Verkottuminen ja yhteistyö Maaseudun Siivistysliitto ry:n kanssa			§12				
Kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen toteuttamissuunnitelma; Viestintä ja koulutus			§13				
Asukastupatoiminnan kehittäminen; asukastoiminta uuden Oulun monipalvelukeskuksissa					§21		
Uuden Oulun valmistelu, väliraportti 31.8.-31.12.2011					§23		
Kuntalaisvaikuttamisen ja yhteisötoiminnan talousarvio 2013; uuden Oulun valmistelu, toiminnanmuutokset				§18	§24		
Osallisuuden ja vaikuttamisen toimikunnan työohjelma; valmistelun 3/2012 eteneminen				§19	§25		
Uudessa Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa, kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelman toteuttamissuunnitelma, väliraportti					§26	§28	
Uuden Oulun asukaslehti						§29	
Maaseutuvaikutusten arviointi							§1
Toteuttamissuunnitelma, versio 4.5.2012							§2
Ikäntyneiden osallisuus ja vaikuttaminen							§3

Harmaalla merkityt on tuotu toimikuntaan tiedoksi.

Palvelujenjärjestämisen toimikunta

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

Palvelujenjärjestämisen toimikunta on toisen arviointijakson aikana pitänyt yhdeksän kokousta, joissa on käsitelty toimikunnan alaan liittyviä asiakokonaisuuksia (taulukko 6). Jokaisessa arviointijakson kokouksessa käsiteltiin Palvelujen järjestämishjelmaa, joka hyväksyttiin 2.5. kokouksessa (§29). Yleisesti kokouksissa käsitellyt asiakokonaisuudet käsiteltiin yhden kokouskerran aikana. Koulukuljetuksia koskeva (§23) pykälä palautettiin valmisteluun.

Taulukko 6. Palvelujen järjestämisen toimikunnassa käsitellyt asiat 1.1.2012 - 30.6.2012.

	20.1.	2.2.	16.2.	23.2.	22.3.	12.4.	20.4.	30.4.	2.5.
Kotouttamishjelma	§1								
Uuden Oulun palveluverkkotyö	§2						§22		
Palvelujen järjestämishjelman tarkistaminen	§3	§6	§9	§14	§17	§20	§26	§27	§29
Päiväkotihoidon palvelusetelin käyttöönotto uudessa Oulussa				§13					
Uuden Oulun perusopetuksen tuntijako				§16					
Yleisen kulttuuritoimen, taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön erillisselvitys					§18				
Koulukuljetukset							§23		
Kotini on täällä - Oulun kaupungin kotouttamishjelma							§24		

Harmaalla merkityt on tuotu toimikuntaan tiedoksi. Punaisella olevissa päätös ei ole syntynyt yksimielisesti. Alleviivatut ovat jääneet pöydälle. Sinisellä olevissa asia on lähetetty uudelleen valmisteltavaksi. *ks. teksti taulukon yllä.

3. Kolmannen vaiheen johtopäätökset

Uuden Oulun yhdistymisen valmistelu on arvioinnin mukaan edennyt pääpiirteisesti strategisten tavoitteiden mukaisesti myös palveluiden vaiheittaisen siirtymisen osalta. Valmistelussa tärkeysjärjestyksestä on edelleen pysytty pitämään kiinni ja tasapuolisesti on kyetty edistämään yhdistymissopimuksessa sovittuja tavoitteita. Tämä kävi ilmi esimerkiksi MuutosPuntari-kyselystä, jossa toimielintyöskentelyä 67 % vastaajista luonnehti yhdistymissopimukseen perustuvaksi ja 64 % yhteistyötä rakentavaksi. Näin voidaan todeta, että Uuden Oulun valmistelussa on vallinnut hyvä henki ja luottamus valmistelun ytimessä olevien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä.

Kolmannen vaiheen arviointihaastatteluissa tuli vahvasti esille, että esitetyt tavoitteet muutoksen suunnasta ja sitoutuminen tavoitteisiin ovat pitkälti samankaltaisia poliittisen ja viranhaltijajohdon välillä. Tätä näkemystä tuki myös MuutosPuntari, jossa 62 % vastaajista arvioi valmistelun tavoitteisiin vahvasti sitoutuneeksi. Näyttäkkin siltä, että Uudessa Oulussa on edelleen pystytty kirkastamaan yhdistymisen motiivit, ja korostamaan yhteistä visiota.

Vaikkakin yhdistyvien kuntien palveluiden siirtyminen kanta-Oulun alustalle nähtiin haastatteluissa laajasti positiivisesti, niin esiintyi taustalla silti paikoitellen tiettyä kriittisyyttä. Esimerkiksi henkilöstön sijoittaminen, keskijohdon ja lähiesimiesten roolit, jämähtäminen vanhoihin toimintatapoihin –ja kulttuureihin nousivat esille. Useissa eri asiayhteyksissä korostui, että palveluiden vaiheittainen siirtyminen on "tuhannen taalan paikka", joka pitäisi rohkeasti uskaltaa ja haluta hyödyntää. Juuri vanhoihin toimintatapoihin jääminen ja luisuminen mekaaniseen yhdistymiseen mainittiin MuutosPuntarin avoimissa kysymyksissä Uuden Oulun yhdistymisen suurimmiksi riskeiksi. Tämä liittyy oleellisesti kysymykseen, miten yhdistymisen mahdollistava kehittämispotentiaali otetaan käyttöön ja miten tämä näkyy muutosjohtamisessa.

Keskeiset havainnot, haasteet ja kehittämissuositukset

Kolmannen vaiheen arviointi tukee edellisten vaiheiden johtopäätöksiä siitä, että Uuden Oulun **valmistelu on edennyt suhteellisen hyvin ottaen huomioon muutoksen mittakaavan**. Näin Uuden Oulun yhdistymisprosessissa on kyetty jatkamaan arvioinnin ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa todettua myönteistä toteutusprosessia.

Toteutusprosessin myönteisiä piirteitä ovat edelleen olleet **avoimuus ja valmistelun vuorovaikutus**. Oulussa selvästi halutaan ratkaista ongelmia tavalla, joka luo konsensusta ja säilyttää hyvän ilmapiirin. Samalla kuitenkin edelleen on vaaransa siinä, että vaikeita ja kiistanalaisten asioiden ratkaisemista siirretään eteenpäin ja osin "tyydytään" kompromisseihin.

Erityisesti myönteistä on se, että toteutusprosessissa on kyetty säilyttämään **johtajuus**. Tämä näkyy esimerkiksi käsitelyissä, joiden mukaan sovitut tavoitteet ohjaavat toteutusprosessia. Myös elinkeinopolitiikan eteenpäinvientiä on johtajuutta. Tältä osin Uuden Oulun rakentaminen eroaa edukseen useista Suomessa toteutetuista kuntafuusioista, joiden keskeisenä ongelmana on ollut juuri tavoitteiden puuroutuminen jo valmisteluvaiheessa. Oulussa on selkeästi tiedostettu uuden kaupungin rakentamiseen liittyviä riskejä ja pyritty huomiomaan niitä toteutusprosessissa. Onkin tärkeää, että muutoksen eteenpäinvientiin työyhteisötasolla on kiinnitetty huomiota samoin kuin viestintään.

Vaiheittainen siirtyminen Oulun alustalle on onnistunut jopa yli odotusten. Kuitenkin tietyt kokonaisuudet - tukipalveluiden organisointi ja johtamisjärjestelmän eteenpäinvienti - ovat selvästi myöhässä alkuperäisestä suunnitelmasta. Nämä kokonaisuudet ovat kuntafuusioissa haasteellisimpia. Näissä tapahtuu usein eniten henkilöstöön vaikuttavia muutoksia, minkä lisäksi niin johtamisjärjestelmä kuin tukipalvelut vaikuttavat muun muassa koko yhdistämisprosessin käytäntöjen sujuvuuteen.

Tällä hetkellä käynnissä olevat toimintamallityö ja palveluverkkotyö tulevat haastamaan koko organisaation, ja varsinkin Uuden Oulun **palveluverkkolinjauksien eteenpäin vieminen voi aiheuttaa kritiikkiä laajasti niin oman organisaation kuin kuntalaistenkin osalta**. Aineiston perusteella ei ole myös tunnistettavissa kattavaa mallia tai

OY AUDIAPRO AB

Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711 www.audiator.fi Y-tunnus 0793959-8
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270 etunimi.sukunimi@audiator.fi Kotipaikka Helsinki

toimintatapaa, jolla palveluita tullaan kehittämään tai integroimaan toisiinsa.

Uudessa Oulussa on tehty **melko määrätietoisesti työtä** henkilöstön liittyviin kysymysten ratkaisemiseksi kuten palkkojen määrittelyssä ja henkilöstön sijoittamisessa. Silti **nimenomaisesti henkilöstöä koskeviin asioiden etenemiseen kohdistuu merkittävää kritiikkiä**. Esimerkiksi palkkojen harmonisointi näyttää melko haasteelliselta ja epäilemättä vaatavuudeltaan tasoista tehtävistä maksettavat erisuuret palkat tulevat aiheuttamaan jossakin määrin ristiriitoja työyhteisössä ja työntekijöiden motivoinnissa. Lisäksi henkilöstökysymysten ratkaiseminen tulee heijastumaan siihen, kuinka yhtenäiseksi Uusi Oulu muodostuu.

Aineiston perusteella on edelleen jännitteitä Oulun ja muiden kuntien välillä. Nämä jännitteet eivät toistaiseksi ole vaikeuttaneet merkittävästi Uuden Oulun toteutusprosessin etenemiseen. Tämä on seurausta siitä, että eri toimijat ovat halunneet ylläpitää toteutusprosessissa hyvää ilmapiiriä. Kuitenkin jännitteiden takia kaikissa asioissa ei ole päästy eteenpäin oletetulla tavalla, osa ratkaisuista on jäänyt vielä tekemättä ja toteutusprosessin yksittäiset asiat ovat saattaneet sitoa ja viedä oletettua enemmän aikaa. **Toisaalta on korostettava, etteivät jännitteet ole yksiselitteisesti kielteinen asia vaan myös parhaimmillaan tuottavat ideoita ja parantavat suoritustasoa.**

Talouden tiukkeneva tilanne on kiistatta seikka, joka huolettaa yhä enemmän ja jolla on myös vaikutuksia Uuden Oulun toteutukseen. Hyvin tyypillistä on kuntafuusioissa, että niukkenevien taloudellisten resurssien takia kaikkia tavoitteita ei voida toteuttaa ja päätöksenteko keskittyy, kun menoja pyritään kontrolloimaan entistä tarkemmin. Kehittämiseen ei välttämättä kyetä panostamaan riittävästi ja hyvin paljon toteutuksessa turvaututaan olemassa oleviin toimintatapoihin. Lisäksi kuntafuusio alkuvaiheessa voi kuormittaa ja lisätä kustannuksia, joka vaikeuttaa sopeutumista niukkeneviin resursseihin. Uuden Oulun kohdalla ei vielä ole havaittavissa taloudellisen tilanteen tuottamia vaikeuksia toteutusprosessille. **Kuitenkin avoin keskustelu tulisi avata siitä, mitä talouden tiukkeneminen merkitsee toteutukselle.**

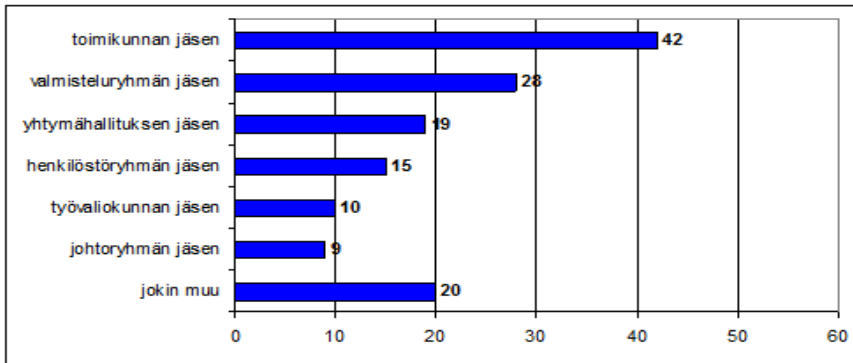
Aineistosta on havaittavissa, että Uuden Oulun yhdistymisessä ollaan yhä voimakkaammin siirtymässä suunnittelusta konkreettiseen toteutukseen. Tämä myös merkitsee sitä, että Uuden Oulun rakentaminen koskettaa yhä useampaa henkilöä. Jatkotyötä varten näemme haasteet seuraavasti:

- 1) On pyrittävä edelleen huolehtimaan siitä, että fuusion toteutuksessa säilyy **johtajuus**. Kaupungin johdin tulisi kyetä keskittymään yhä enemmän kehityksen kannalta suuriin ja strategiaan kysymyksiin, ja varsinaisen toteutus tulisi levittää delegoidusti yhä enemmän yksikkötasolle. Samalla huolehditaan seurannasta, jotta johdolla säilyy käsitys toteutuksen kokonaisuudesta.
- 2) Uuden Oulun rakentamiseen liittyy edelleen merkittäviä mahdollisuuksia, mutta myös uhkakuvia erityisesti tiedossa olevien yritysten työpaikkavähennyksen ja yleisen kiristyvän taloudellisen tilanteen takia. Tästä johtuen on tarpeellista varautua laatimaan talouden tasapainottamisohjelma ottaen kuitenkin huomioon yhdistymissopimuksen velvoitteet.
- 3) Talouden ja toiminnan tavoitteiden toteuttamisen tueksi voitaisiin harkita tiiviin strategisen valtuustosopimuksen valmistelua poliittisten ryhmien kesken. Uuden Oulun rakentamiseen liittyy edelleen mahdollisuuksia, mutta myös uhkakuvia erityisesti mahdollisesti kiristyvän taloudellisen tilanteen takia. Tästä johtuen voisi olla tarpeellista hahmottaa mahdollisia tulevaisuuskuvia ja skenaarioita.
- 4) Tarkoituksenmukaista olisi, että Uudessa Oulussa panostetaan voimakkaasti **elinkeinoelämän kehittämiseen**. Monesti kuntafuusion merkitys onkin alkuvaiheessa nimenomaisesti siinä, että se vahvistaa elinkeinoelämän toimintaa. Nimenomaisesti elinkeinoelämän eteenpäinvienti ja alueellisen ”ekosysteemin” rakentaminen edellyttävät johtajuutta. Samalla on huolehdittava siitä, että toimintamalli on sillä tavalla hajautettu, jotta se sallii pelitilaa erilaisille ideoille.
- 5) Johtamisjärjestelmän ja tukipalveluiden toimintaa tulisi edelleen ennakoitua selkeyttää esimerkiksi prosessiajattelun kautta. Ne vaikuttavat keskeiseltä osin myös koko uudistuksen sujuvuuteen. Varsinkin johtamisjärjestelmä heijastuu myös eri toimijoiden välisiin valtasuhteisiin. Tämän takia keskeistä olisi yhä tarkemmin pohtia varsinkin **johtamisjärjestelmän kohdalla eri toimijoiden rooleja ja tehtäviä.**

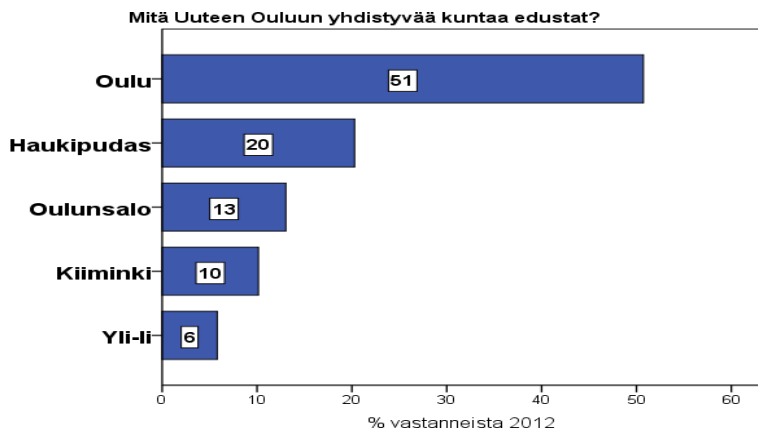
- 6) Kun Uuden Oulun rakentaminen on siirtymässä yhä enemmän suunnittelusta toteutukseen, tärkeää olisi **panostaa keskijohdon ja lähijohdon toiminnan tukemiseen**. Keski- ja lähijohdolla on keskeinen merkitys muun muassa sen kannalta, miten toimintakulttuurien yhdistyminen käytännössä toteutuu.
- 7) Aineisto osoittaa, että **henkilöstöpolitiikka edellyttää edelleen kehittämistä**. Kysymys on paitsi konkreettisten henkilöstöasioiden ratkaisemisesta, niin myös nykyistä selkeämpien linjausten laatimisesta henkilöstöpolitiikkaa varten ja viestinnän kytkemiseksi yhä tiiviimmin muutosprosessin ”pieniin onnistumisiin”.
- 8) **Palveluiden kehittämiseksi tulisi luoda selkeä toimintamalli**. Tässä tulisi yhdistää strategiset ja järjestelmään liittyvät tavoitteet, eri toimijoiden integrointi sekä työntekijä- ja asiakaslähtöisyys toisiinsa. Ylipäänsä Uuden Oulun osalta tulisi yhä enemmän painopistettä siirtää siihen suuntaan, miten luodaan yhtenäiset, laadultaan toisiaan vastaavat palvelut. Tähän liittyen olisi myös mahdollista laatia yhtenäiset palveluiden seurannan kriteerit eri toimialoilla.
- 9) Edellä olevia toimintaa varten huomiota tulisi kiinnittää siihen, minkälaista **tietotuotantoa ja viestintää** Uusi Oulu tarvitsee tulevaisuudessa.

LIITTEET

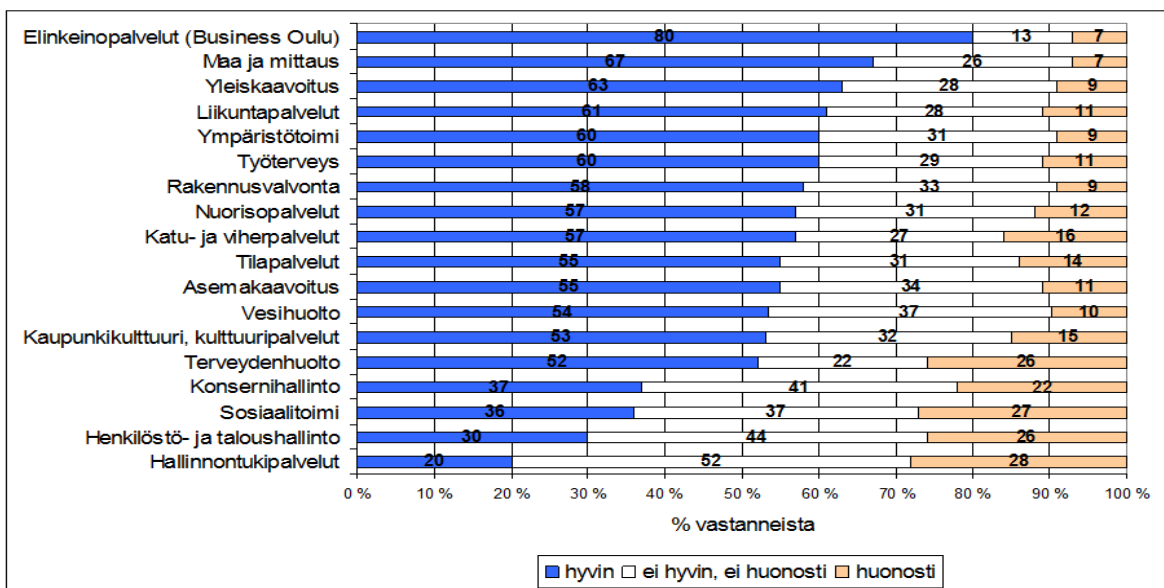
Liite 1. MuutosPuntari-kyselyn tuloksia



Kuvio 2. MuutosPuntarin vastaajat aseman mukaan.



Kuvio 3. MuutosPuntarin vastaajat kunnan mukaan



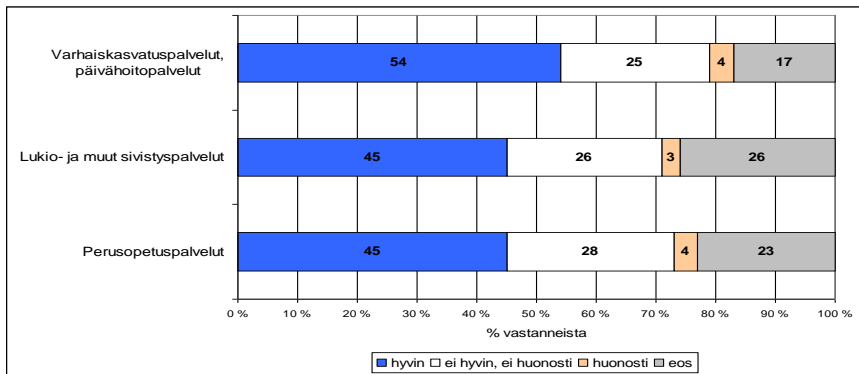
Kuvio 4. Arviot eri palveluiden vaiheittaisen siirtymisen toteutumista yhdistyvistä kunnista Oulun alustalle 2012. (ilman eos-vastauksia, N=41-66)

OY AUDIAPRO AB

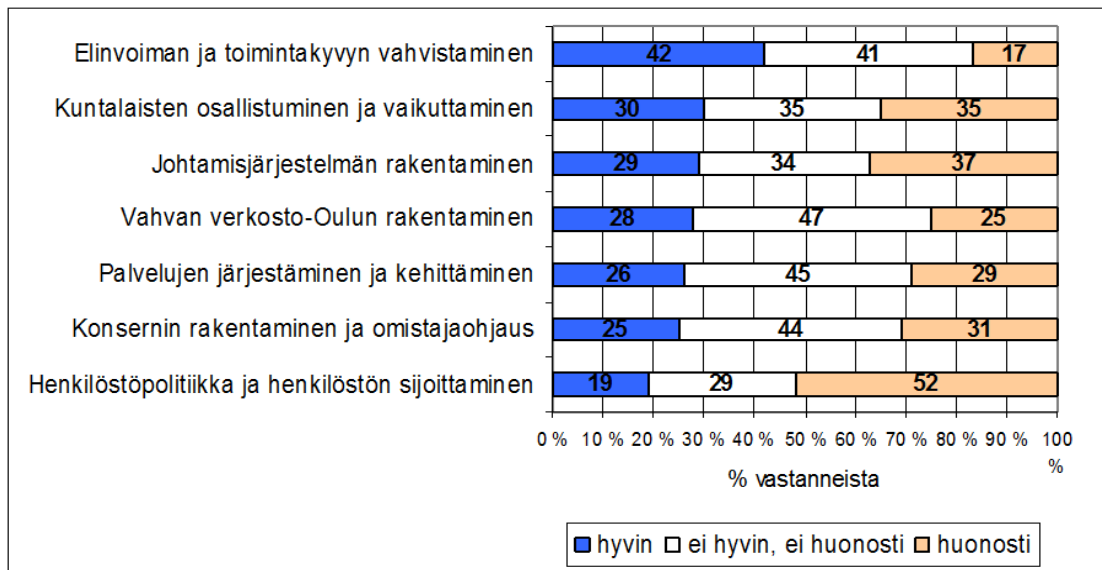
Toinen linja 14, Puhelin (09) 7711
00530 Helsinki Faksi (09) 771 2270

www.audiator.fi
etunimi.sukunimi@audiator.fi

Y-tunnus 0793959-8
Kotipaikka Helsinki



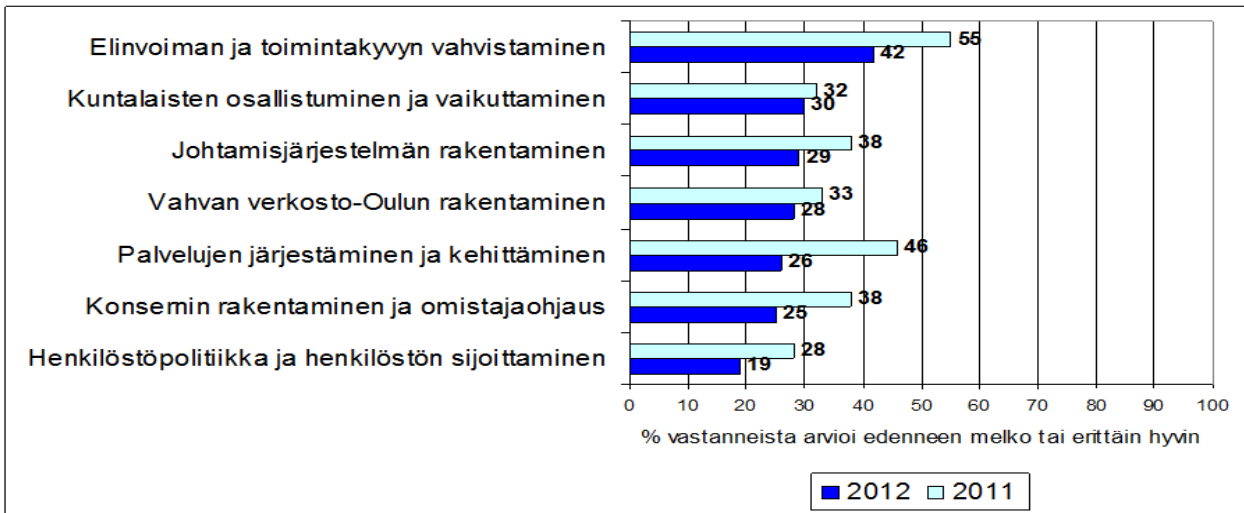
Kuvio 5. Arviot eri palveluiden vaiheittaisen siirtymisen valmistelua yhdistyvistä kunnista Oulun alustalle 2012.



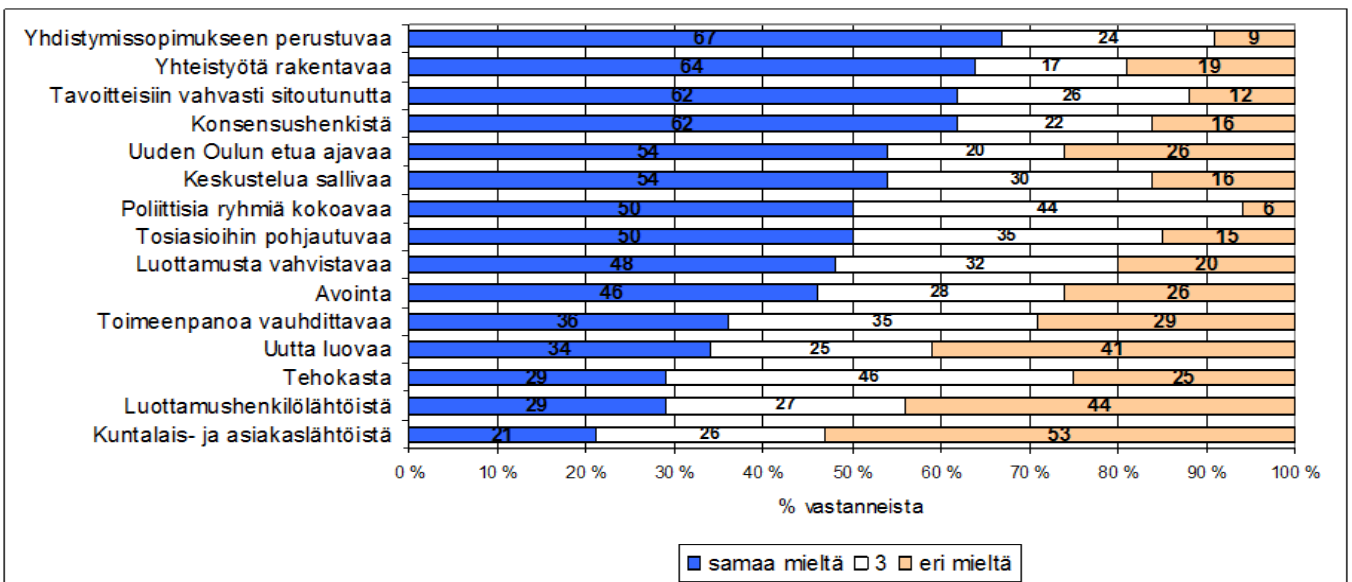
Kuvio 6. Mielenpito Uuden Oulun valmistelun etenemisestä yhdistymissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi 2012.

		OULU (N=35)		MUUT KUNNAT (N=34)	
		2011	2012	2011	2012
Elinvoiman ja toimintakyvyn vahvistaminen	Huonosti	12	17	12	18
	Ei hyvin, ei huonosti	30	34	33	47
	Hyvin	58	49	55	35
Vahvan verkosto-Oulun rakentaminen	Huonosti	12	17	24	33
	Ei hyvin, ei huonosti	49	49	46	46
	Hyvin	39	34	30	21
Palvelujen järjestäminen ja kehittäminen	Huonosti	18	23	30	35
	Ei hyvin, ei huonosti	24	51	36	38
	Hyvin	58	26	33	27
Henkilöstöpolitiikka ja henkilöstön sijoittaminen	Huonosti	24	46	55	59
	Ei hyvin, ei huonosti	39	34	27	23
	Hyvin	36	20	18	18
Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen	Huonosti	21	29	27	41
	Ei hyvin, ei huonosti	49	46	39	24
	Hyvin	30	26	33	35
Johtamisjärjestelmän rakentaminen	Huonosti	30	34	49	39
	Ei hyvin, ei huonosti	27	31	18	36
	Hyvin	42	34	33	24
Konsernin rakentaminen ja omistajaohjaus	Huonosti	12	32	19	30
	Ei hyvin, ei huonosti	46	41	48	46
	Hyvin	42	27	32	24

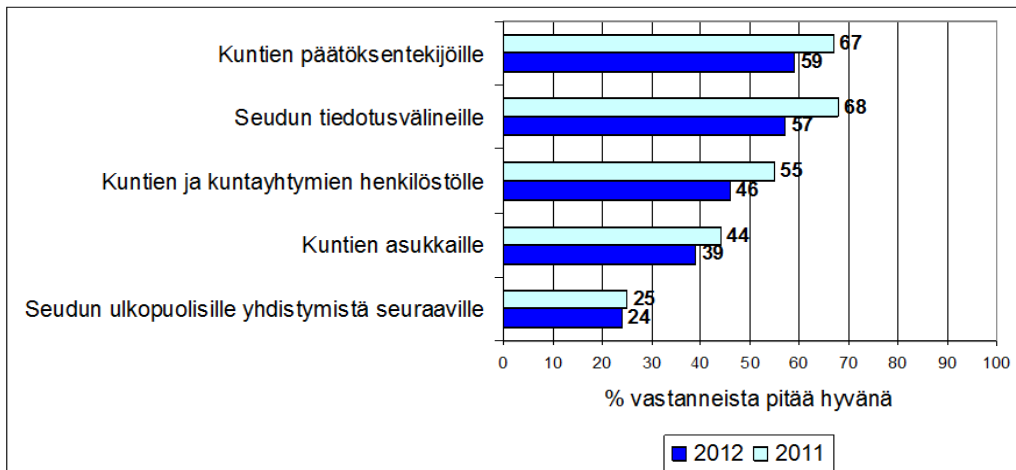
Taulukko 5. Mielipiteet Uuden Oulun valmistelun etenemisestä yhdistymissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi 2011-2012. Tarkastelu Oulun vs. muiden kuntien edustajat.



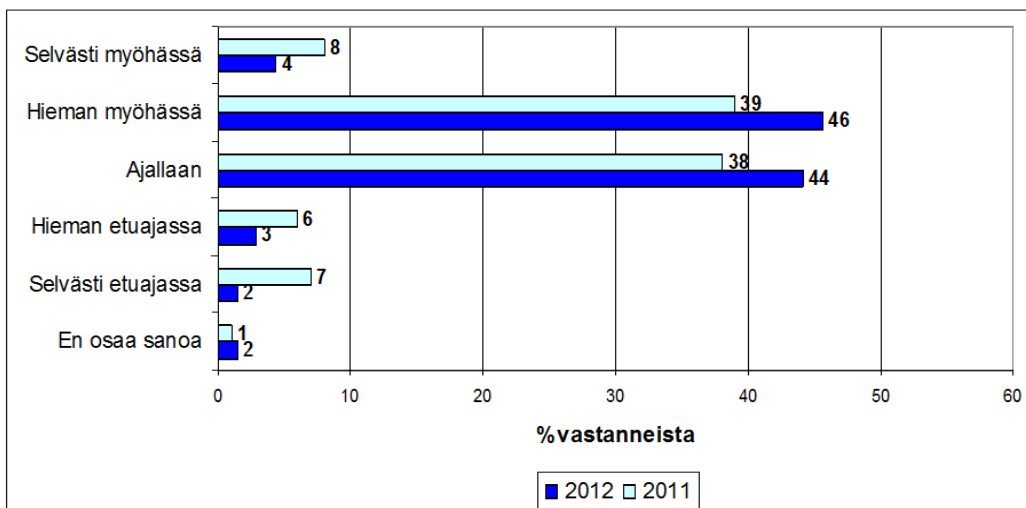
Kuvio 7. Mielenpitoet Uuden Oulun valmistelun etenemisestä yhdistymissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi joulukuussa 2011 ja toukokuussa 2012.



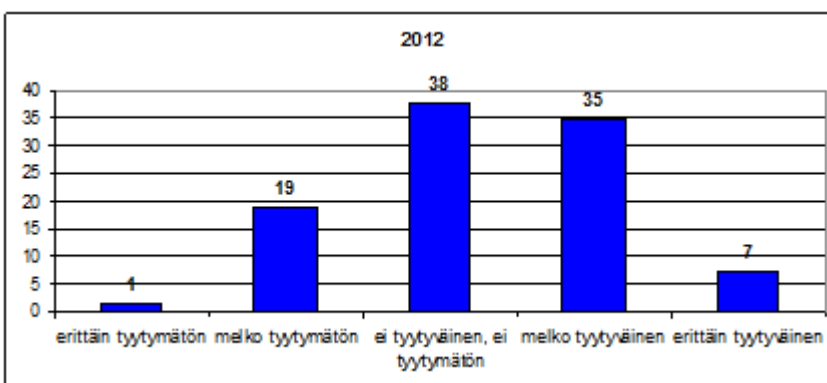
Kuvio 8. Luonnehdinnat Uuden Oulun valmistelusta ja toimielintyöskentelystä toukokuussa 2012.



Kuvio 9. Arviot tähänastisesta Uuden Oulun yhdistymisen valmisteluun liittyvästä tiedotuksesta ja viestinnästä eri tahoille.



Kuvio 10. Arviot Uuden Oulun valmisteluajataulusta yhdistymissopimuksen tavoitteiden toteutumiseksi joulukuussa 2011 ja toukokuussa 2012.



Kuvio 11. Arviot Uuden Oulun tähänastisesta suunnittelu- ja valmisteluprosessista 5/2012.