

ESPOOCULT-TIETOKORTTI 2

Kulttuuri ja poikkihallinnollinen yhteistyö

”KulttuuriEspoo 2030 -toimenpiteet ovat poikkihallinnollisia ja niiden toteutuminen edellyttää eri toimialojen sitoutumista.” KULTTUURIESPOO 2030

Kuinka poikkihallinnollinen yhteistyö toteutuu?

Rakenteet ja ohjaus

Strategisten tavoitteiden toteuttaminen vaatii niiden etenemistä tukevia poikkihallinnollisia rakenteita. Mikään sektori tai toimiala ei pääse tavoitteisiin yksin. Poikkihallinnollinen yhteistyö edellyttää laajapohjaista toimintaa ja yhteisymmärrystä niistä prosesseista, joiden kautta tavoitteet toteutuvat. Tällöin kaikkien on tunnettava roolinsa ja vastuunsa sekä oltava valmiita toimimaan yhteisten

päämäärien eteen. Tämä vaatii valmiutta mukauttaa omaa toimintaa muuttuvan toimintaympäristön tarpeiden mukaan. Kaupungin organisaatorakenteiden täytyy tukea poikkihallinnollisuutta.

”Onnistunut yhteistyö vaatii tukea ja seurantaa.”

AGGER & SØRENSEN 2018

”Kulttuuripuolellahan on hirveän paljon annettavaa tähän kokonaisuuteen”

HAASTATTELULAINAUS

Poikkihallinnollisuus on eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä.

Kulttuurilla on vahva yhteys Espoo-tarinan eli Espoon kaupungin strategian päämäärien edistämiseen kaikilla toimialoilla. Kulttuuripalvelujen kehittäminen vaatii poikkihallinnollista yhteistyötä. (EspooCult-tietokortti 1.)

Tässä tietokortissa tarkastellaan, kuinka poikkihallinnollinen yhteistyö Espoossa toteutuu ja kuinka sitä voidaan edistää.

TIETOKORTIN AINEISTO:

12 Espoon kaupungin eri toimialojen työntekijöiden ja viranhaltijoiden haastattelua sekä strategisia ja hallinnollisia dokumentteja. Haastateltavat ovat sekä kulttuurin sektorilta (3) että muilta toimialoilta (9). Haastateltaviksi valittiin mahdollisimman monipuolinen edustus kaupunkikonsernin eri osista.

EspooCult TULOJA

- Espoo-tarina ja sen sisältö tunnetaan hyvin. Haastatellut kaikilla toimialoilla ja toiminnan tasoilla käyttävät sitä työtään ohjaavana dokumenttina.
 - Vain harva sivistystoimialan ulkopuolella työskentelevä tuntee tarkasti KulttuuriEspoo 2030 -ohjelman sisältöä.
 - Valtuustokausittaisten tavoitteiden ei aina koeta olevan linjassa Espoo-tarinan tavoitteiden kanssa tai toteuttavan poikkihallinnollisia päämääriä.
- ”Se ei musta mennyt ihan putkeen toi [valtuustokauden] strategiatyö, mikä valtuuston kanssa tehtiin. Sen pitäisi olla selkeästi ytimekästä ja siellä pitäisi olla muutamia tavoitteita, jotka sitten jalkautuvat meille.”*
- Poikkihallinnolliset kehitysohjelmat ovat tällä hetkellä keskeinen väline yhteistyöhön kaupungin sisällä. Enemmistö haastatelluista näkee ne ensisijaisesti yhteistyökanavana virkamiesten ja luottamushenkilöiden välillä. Parhaimmillaan ne lisäävät keskinäistä ymmärrystä. Käytännön työssä ohjelmat koetaan etäisiksi omasta arkityöstä ja tavoitteista.
 - Siiloutuminen, toimialarakenteet, hierarkkisuus ja toimintakulttuuri rakentavat raja-aitoja yhteistyölle. Tämä estää julkisen sektorin kokeilevuuden ja innovatiivisuuden edistämistä poikkihallinnollisilla toiminnoilla.
- ”On tosi tärkeää, että on olemassa semmoiset ohjelmat, millä on vapaa mandaatti tietyillä teemoilla tehdä kehitystyötä ja uusia aloitteita.”*
- ”Linjaorganisaatio ei yksin pysty ratkaisemaan näitä strategian toteutumiseen liittyviä tavoitteita [...] Ne on mahdottomia haasteita asettaa hierarkkialle.”*
- Kulttuuritoimijat nähdään hyvinä tunnistamaan perinteisen linjaorganisaation väleihin jääviä ongelmia ja vastaamaan niihin.
 - Kulttuuri on tärkeää asukkaiden ja muiden sidosryhmien osallistumisen ja osallisuuden kehittämisessä.
 - Kulttuuri näkyy poikkihallinnollisten kehitysohjelmien suunnitelmissa ja toimenpiteissä vain vähän.
 - Osan kulttuuritoiminnasta ja -toimijoista koetaan jäävän ”suljettujen seinien sisälle” sekä ”kuplaan”.
- ”...kulttuuritoimessa siis, siellähän on tosi erilaisia näitä yksikköjä, ja osa siitä on tosi myös suljettua sikäli [...] mä en näe millään, että niiden toimintaan tavallaan liittyisi mikään poikkihallinnollisuus. Se on hirveän hankala, jos sä olet seinien sisällä.”*

”Strategia on sitä, mitä organisaatio tekee.”

EINOLA & KOHTAMÄKI
2016

Käytännöt ja resurssit

Suuret kaupungit toimivat monimutkaisissa toimintaympäristöissä ja niillä on paljon erilaisia vastuita. Silloin myös yhtenäisten toimintamallien luominen on monimutkaista. Poikkihallinnollisuus avaa mahdollisuuksia uusien, innovatiivisten toimintatapojen omaksumiseen. Mukaan tulisi saada kaikki toiminnan tasot. Poikkihallinnollisuus ei onnistu tiukan kontrollin ja autoritaarisen byrokratian oloissa, vaan vaatii joustavuutta ja luovuutta. Luottamus ja sitoutuminen lujittavat henkilökohtaisten kohtaamisten kautta.

Yhteiset resurssit on järkevää organisoida siten, että ne tukevat kehitystä tehokkaasti. Yleisesti parhaana ratkaisuna pidetään palveluiden järjestämistä ja rahoitusta siellä, missä niitä käytetään. Synergiaetuja voi tällöin saada kehittämällä poikkihallinnollisia palveluverkostoja. Kestävä poikkihallinnollinen yhteistyö edellyttää pysyviä menettelytapoja. Eri osapuolten roolit on tehtävä selviksi ja kehitettävä selkeät, yhteisesti jaetut ja läpinäkyvät poikkihallinnollisuuden edistämisen pelisäännöt.

EspooCult TULOKSIA

- Mittarit, rahoitus ja toiminta on sidottu toisiinsa toimialoittain ja tulosityksiköittäin. Yhteistyön tekemistä ja poikkihallinnollisuuden toteutumista seuraavia mittaristoja ei ole.
- Toimijoiden prosessit kulkevat eri tahtiin.
- Perustoiminnan pyörittäminen vie resurssit. Poikkihallinnolliseen yhteistyöhön on vähän aikaa, rahaa ja henkilöstöä. Muiden toimialojen asioihin ei ehditä paneutua.
- Haastattelujen perusteella kulttuuritoimijat nähdään hyvinä kehittämään uusia toimintatapoja. Kulttuuritoimijat voivat avata uusia näkökulmia ja olla voimavara muille sektoreille.
- Yhteistyö kulttuurin tulosityksikön kanssa lähtee usein yksittäisistä asioista tai tarpeista.
- Varsinkin alussa yhteistyö on henkilöitynyttä ja toteutuu yksittäisten ihmisten aktiivisuuden kautta.
- Kulttuuritoiminta tarvitsee tiloja, kaupungin tilojen yhteiskäytölle on kuitenkin vielä monia esteitä.

”Meillä meni kolme vuotta että löydettiin henkilö, jonka kanssa käydä keskustelua [toisen toimialan sisältä].”

”Et sä voi olla poikkihallinnollinen työssäsi, kun sun pitää rajoittua niihin raameihin, mitä hallintosäännöissä lukee, et tämä yksikkö tekee, ja sitten esimies jakaa siellä ne tehtävät jollakin jännällä tavalla.”

”Mä en tiedä, mitä niille tapahtuu niiden poikkihallinnollisten ohjelmien rahoille, että mihin ne on käytetty ja mitä niillä on tehty.”

”Niillä [kulttuuriyksiköllä] menee ne asiat silleen jotenkin omassa syklissä, ja se on vähän vieras ehkä toisille.”

”Kulttuuripuolella on ymmärtääkseni tosi paljon tuotu sitä osallisuuteen liittyvää ja sitä toiminnallisuutta, niin sitä kautta se on mun mielestä tosi hieno ja syventänyt ja laajentanut myöskin käsitystä sosiaalityöstä.”

”On hankala juurruttaa yhdessä tekeminen osaksi toimintaa.”

*”Yhteistyö-
prosesseihin
osallistumista
ohjaavien ratkai-
sujen tekeminen
on kenties kaikkein
keskeisin kysymys
yhteistyötä edistäviä
toimenpiteitä
suunniteltaessa.
Keiden tulisi olla
mukana?”*

ANSELL & GASH
2007

Asenteet ja vallankäyttö

Suurten kaupunkien työntekijöillä on usein vakiintunut käsitys oman työnsä sisällöistä ja rajoista, mikä vaikeuttaa poikkihallinnollisten toimintamallien juurtumista. Asenteiden muuttaminen ei ole helppoa. Keskeistä on työntekijöiden ottaminen mukaan erilaisiin prosesseihin. Tämä luo pohjaa yhteiselle näkemykselle, lisää avoimuutta uusille ajatuksille ja malleille sekä vahvistaa sitoutumista muutokseen. Näennäiset osallistumismahdollisuudet toistavat hierarkkisia rooleja ja

heikentävät uudenlaisiin prosesseihin sitoutumista. Erilaiset ryhmät ja näkemykset tulee saada mukaan keskusteluihin. Tämä korostuu varsinkin lähipalveluiden tuotannossa, jolloin verkostomainen toiminta kytkeytyy myös kestävään kehitykseen.

EspooCult TULOKSIA

- Haastattelujen perusteella Espoon kaupungin organisaatio nähdään kehitysmuotoisena.
- Vain osa johtajista tukee poikkihallinnollisuutta toiminnallaan.
- Erimielisyydet asioiden omistajuudesta ja johtamisesta sekä toimintakulttuurien erot vaikeuttavat yhteistyötä.
- Asioiden henkilöityminen on vahvaa. Yksittäinen henkilö voi estää tai edistää yhteistyön ja luottamuksen rakentamista.

”Kyllä siinä semmoinen asennemuuri on. Edelleen, aika vahvana.”

”Tosi tärkeä se omistajuus, et tämä on nyt mun juttu ja toi on sun juttu ja älä tätä mun juttua tee.”

”Se lähtee niin jokaisesta ihmisestä itsestään [...] varmaan semmoiset ihmiset, joilla on se osaaminen, pystyvät kaikista näistä silloista huolimatta tekemään makeita juttuja.”

- Kulttuuri ja sen merkitys nähdään eri toimialoilla laajasti: se kattaa kulttuuripalvelujen eri muotoja sekä kaupunkilaisten omaehtoista toimintaa. Arvostus kulttuuria kohtaan vaihtelee.
- Kulttuurin ja taiteen mahdollisuuksia omien tavoitteiden edistämisessä ei aina tunnisteta muilla toimialoilla.
- Kulttuuritoimijoilta toivotaan aloitteellisuutta ja halukkuutta yhteistyön edistämiseksi eri toimintasektoreiden kanssa.

”[Kulttuuriyksikössä] on tosi hyvä porukka töissä. [...] Että joka paikkaan minäkään en mene, mutta sinne menen mielellään.”

”Espoossahan on aika paljonkin laadukasta korkeakulttuuria, kaupunki tukee sitä aktiivisesti, mutta musta tuntuu, että semmoinen populaarimpi tai underground, alempi kulttuuri on pyritty jopa joskus painamaan piiloon, että siinä on mun mielestä tehty virhe.”

”... Suomessa luovissa piireissä on vielä aika paljon sellaista ajattelua, että yritystoiminta on paha lähtökohtaisesti [...] pelätään itsemääräämisoikeuden menettämistä tai sitten jonkun taiteellisen vapauden menettämistä.”

▶ KUINKA POIKKIHALLINNOISTA YHTEISTYÖTÄ VOIDAAN EDISTÄÄ?

Tarvitaan:

- Pysyviä **verkostomaisia**, kaikki toiminnan tasot läpäiseviä **rakenteita ja toimintatapoja**.
- Erilaisia **rahoitusinstrumentteja** tukemaan poikkihallinnollista yhteistyötä ja taiteilijoiden työtä eri sektoreilla. Tällaisia ovat esimerkiksi tavoitelähtöinen budjetointi, lähitekemisen budjetti ja joustavammat rahoituselementit.
- Strategisen kehittämisen ja poikkihallinnollisen toiminnan **osaamista ja sisäistämistä** laajasti kaupungin toiminnassa.
- **Tilojen avaamista** taiteen ja kulttuurin käyttöön sekä kulttuuritilojen laajempaa **yhteiskäyttöä**.
- Poikkihallinnollisen toiminnan ja tavoitteiden suunnitelmallisempaa **seurantaa** ja huomioon ottamista olemassa olevissa mittareissa.
- **Vuoropuhelua** yhteisten nimittäjien löytämiseksi sekä näkemyksen ja tavoitteiden luomiseksi.
- Keskeistä on kaupunkiorganisaation lisäksi **sidosryhmien ja asukkaiden ottaminen mukaan** erilaisiin prosesseihin.

”Kulttuuriyksikön kanssa toivoisimme enemmän yhteistyötä verrattuna muihin yksiköihin, paljon enemmän.”

”...kulttuurin tehtävänä on vahvistaa sosiaalista kestävyttä ja kulttuurin tehtävänä on viedä näitä kestävä kehityksen tavoitteita eteenpäin, tukea ja auttaa siinä, olla ihan keskeisessä roolissa [...] se on hirveän hyvä instrumentti ja työkalu [kestävän kehityksen työssä].”

”Kun tehdään moniammatillisesti yhteistyössä niin silloin yleensä tulee myös paremmat tulokset ja on enemmän vaikuttavuutta ja silloin se on järkevää tekemistä.”

”Kuntalaisille ei pitäisi olla väliä, mikä tulosityksikkö hänen asiaansa hoitaa, vaan kaiken pitäisi näyttäytyä sellaisena yhteisenä Espoon kaupungin tuottamana palveluna ja tukena.”

Lähteet

Espoo-tarina, Espoon kaupungin strategia

KulttuuriEspoo 2030 -ohjelma

Agger, A. & Sørensen, E. 2018. *Managing collaborative innovation in public bureaucracies*. Planning Theory, 17 (1), 53-73.

Ansell, C. & Gash, A. 2007. *Collaborative Governance in Theory and Practice*. Journal of Public Administration and Research in Theory, 18 (4), 543-571.

Crosby, B. C. & Bryson, J. M. 2010. *Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaboration*. The Leadership Quarterly, 21 (2), 211-230.

Einola, S. & Kohtamäki, M. 2016. *Sosiomateriaalisten käytäntöjen rooli kuntaorganisaation strategiatyössä*. Hallinnon Tutkimus, 35 (3), 189-203.

EspooCult -tietokortti 1: Kulttuuri ja kaupunkikehitys. 2018.

Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O. 2017. *Hybridiorganisaation muodostamisen strategiset valinnat*. Hallinnon Tutkimus, 36 (2), 92-103.

Nordin, P. & Parviainen, J. 2018. *Viranomaistehtävien synergioista lähtevä hallinnon organisoiminen – Kokonaisuus ja asiakaslähtöiset palvelut kolmella eri hallinnonalalla*. Hallinnon Tutkimus, 37 (1), 37-52.

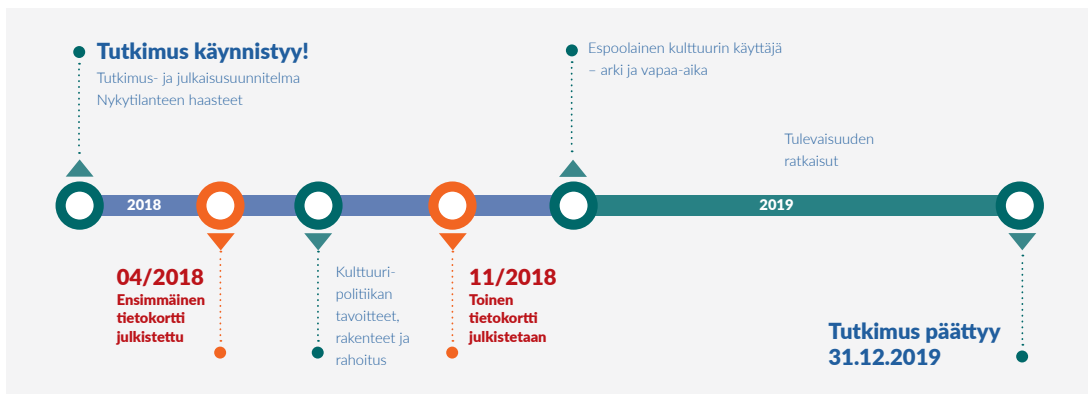
Pakarinen, M. 2015. *Matriisimaisen toimintatavan käyttöönotto kuntaorganisaatiossa – tapaustutkimuksena Turun kaupunki*. Hallinnon Tutkimus, 34 (2), 103-122.

EspooCult

EspooCult-tutkimushanke on ensimmäinen laaja kulttuuripoliittinen tutkimus Espoon kulttuuripalveluista ja kulttuuriprofilista. Tutkimus toteutetaan vuosina 2018–2019.

Tutkimuksessa

- kartoitetaan kulttuuripalveluiden nykytila Espoossa
- arvioidaan KulttuuriEspoo 2030 -ohjelman tavoitteiden toteutumista ja mahdollisuuksia
- esitetään johtopäätöksiä ja suosituksia kulttuuripalvelujen kehittämiselle tulevaisuudessa.



Lisätietoja tutkimuksesta:



Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore
www: cupore.fi/fi/tutkimus/tutkimushankkeet/espooCult
Facebook: facebook.com/Cupore/
Espoon kaupunki, kulttuurin tulosityksikkö
www: espoo.fi/espooCult
Facebook: facebook.com/KulttuuriEspoo/

Heräsiikö ajatuksia tai kysymyksiä?
Kommentoi ja anna palautetta!
#EspooCult