2
Kulttuuri- ja kirjastolautakunnan lausunto kulttuuritoimen organisointia koskevasta loppuraportista

HEL 2013-012085 T 00 00 02

Lausuntoehdotus

Kulttuuri- ja kirjastolautakunta antaa asiasta seuraavan lausunnon:

Kulttuuri- ja kirjastolautakunnalta on pyydetty lausuntoa kulttuuritoimen selvitysryhmän ehdotuksesta koskien kulttuurialojen päätöksenteko- ja organisaatiorakenteen uudistamista.

Kulttuuritoimen organisaatio- ja päätöksentekorakennetta on selvitetty 2010-luvulla kerran aiemmin vuonna 2011. Tuolloin selvityksen laati talous- ja suunnittelukeskus.

Vuoden 2011 organisaatioselvityksessä ehdotettiin virastojen organisaatiorakenteen osalta, että virastot pidetään erillään niiden palvelujen poiketessa paljon toisistaan. Kulttuuritoimen lautakuntarakennetta ehdotettiin tiivistettäväksi siten, että kulttuuria tuottavat tai tukevat virastot olisivat saman lautakunnan alaisuudessa. Tuolloin ehdotettiin, että kulttuurikeskus, kaupunginkirjasto, taidemuseo, kaupunginmuseo ja kaupunginorkesteri toimisivat yhteisen lautakunnan alaisuudessa, jolle kuuluisi myös yhteisöjen tukeminen ja avustukset teatterilain piiriin kuuluville ammattiteattereille. Uudelle kulttuuri-, kirjasto- ja museolautakunnalle ajateltiin muodostuvan linjaavampi rooli ja kattava näkemys kulttuuritoimen kokonaisuudesta. Lautakunnan sihteerityö olisi sijoitettu kulttuurikeskukseen.

Ehdotukseen yhteisen lautakunnan perustamiseksi kaupunginorkesterin, kaupunginmuseon ja taidemuseon johtokuntien kannat olivat kielteisiä ja kulttuuri- ja kirjastolautakunnan myönteinen. Kaupunginmuseon esittelijän alkuperäinen päätösehdotus oli myönteinen, mutta muuttui johtokuntakäsittelyn edetessä kielteiseksi. Kaupunginorkesterin johtokunta vetosi kielteisessä kannassaan tuoreeseen muuttoon Musiikkitaloon (2011), jonka vaikutuksia vasta arvioitiin. Taidemuseon johtokunnan kielteisessä päätöksessä vedottiin käynnissä olevaan Guggenheim-selvitykseen, jonka vaikutukset haluttiin arvioida. Kaupunginmuseon johtokunnan lopullisen kielteisen kannan perustana oli huoli asiantuntijuuden ja kansalaisdemokratian heikentymisestä. Kulttuurikeskuksen myönteinen kanta sisälsi joukon tarkennuksia, kuten kysymyksen lautakunnan koosta ja jaostoista sekä siitä miten asiantuntemus ja demokratia turvataan keskitetyssä lautakunnassa.

Organisaatioselvitys 2014

Nyt käsillä olevan organisaatioselvityksen perustana on kaupunginvaltuuston 24.4.2013 hyväksymässä strategiaohjelmassa. Sen mukaan kulttuurialojen päätöksenteko- ja organisaatiorakenne uudistetaan siten, että kulttuurialan hallinnointi kokonaisuutena paranee. Lähtökohtana oli, että kaupunginteatteri säilytetään itsenäisenä.

Kaupunginhallitus kehotti strategian täytäntöönpanopäätöksessään 20.5.2013 kulttuurikeskusta yhteistyössä kaupunginkirjaston, kaupunginmuseon, taidemuseon, kaupunginorkesterin ja talous- ja suunnittelukeskuksen kanssa valmistelemaan ehdotuksen kulttuurialojen päätöksenteko- ja organisaatiorakenteen uudistamisesta siten, että kulttuurialan hallinnointi kokonaisuutena paranee. Ehdotus tuli jättää toukokuun 2014 loppuun mennessä.

Sivistystoimen apulaiskaupunginjohtaja asetti 10.10.2013, § 21, kulttuuritoimen organisointia sekä yhteistyön malleja ja prosesseja selvittävän työryhmän, jossa olivat edustettuina kulttuurivirastojen lisäksi nuorisoasiainkeskus sekä asiantuntijaedustajat kaupunginkansliasta, Helsingin juhlaviikoilta ja Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö Cuporresta. Työryhmän jäseniä olivat kunkin viraston virastopäälliköt. Kulttuurikeskus vastasi työryhmän sihteerin tehtävien hoitamisesta.

Työryhmän tehtävä oli kaksivaiheinen. Tehtävänä oli ensimmäisessä vaiheessa selvittää kulttuuritoimijoiden asiakkuuksia, kulttuuripalvelujen tuottamisen prosesseja ja em. tahojen yhteistyömahdollisuuksia henkilöstön osaamisen hyödyntämisessä, viestinnässä sekä tilojen käytössä. Lisäksi tehtävänä oli kerätä tietoja koti- ja ulkomaisista päätöksenteko- ja organisaatiomalleista sekä koota vertailutietoja kulttuuritoimijoiden taloudesta ja toiminnasta. Tämän osuuden määräaika oli 31.1.2014.

Ryhmän tuli toisessa vaiheessa valmistella ehdotus kulttuurialojen päätöksenteko- ja organisaatiorakenteen uudistamiseksi. Jälkimmäisen selvityksen määräaika oli 31.3.2014. Toisessa vaiheessa valmistunut raportti sisältää mm. kulttuuritoimijoiden kuvauksen, työryhmän ehdotukset uusiksi toimintamalleiksi sekä ryhmän kannanotot organisaation ja päätöksenteon rakenteiden uudistamiseen.

Työryhmä on työnsä kuluessa informoinut henkilöstöpoliittista työryhmää työn etenemisestä. Vastaavasti työryhmä on kuullut työryhmässä mukana olleiden virastojen henkilöstöjärjestöjen edustajia.

Ensimmäisen vaiheen selvitystä valmisteltaessa kuultiin kyselyillä sekä workshopeissa laajasti kulttuuritoimen johtajia, esimiehiä ja vastaavia henkilöitä toimialan kehittämistarpeista ja -suunnista. Kertyneestä aineistoista nousi selvästi esiin yhteinen tarve päätöksenteon tehostamisesta. Aineiston perusteella kokonaiskulttuuripoliittinen ohjaus koetaan jossain määrin tehottomana. Tukea mahdolliselle päätöksenteon tehostamiselle löytyisi, kunhan se toteutetaan sisältölähtöisesti. Nykyisen hajautetun päätöksentekorakenteen ongelmana pidetään erityisesti kulttuuripoliittisen kokonaisohjauksen puutetta. Lisäksi päätöksentekoon toivotaan enemmän linjaavuutta.

Kyselyaineiston vastauksista voi havaita, että nykymuotoinen hajautettu virastomalli koetaan yhtä aikaa rasitteeksi ja eduksi. Hallintorakenteiden suhteellinen ohuus ja pieni koko koetaan tekevän virastoista notkeita ja mahdollistavan sisältölähtöisen toiminnan, jolloin omaa toimintaa on mahdollista nopeasti kohdentaa strategisesti oikeisiin toimenpiteisiin. Toisaalta sama pieni koko tekee virastoista hauraita: hallinnollisten velvoitteiden lisääntymisen koetaan vievän huomiota pois itse sisällöstä – palvelujen tuottamisesta asukkaille. Toisaalta suurten virastoyksiköiden ja lautakuntien haasteena arvioidaan olevan asiantuntijuuden ja substanssiomistajuuden häviäminen sekä hallinnon kasvu.

Kokonaiskuvan vuoksi on tarpeellista avata asian valmisteluvaiheessa esillä olleita vaihtoehtoja.

Tutkitut päätöksentekomallit

Selvitysryhmän työskentelyn aikana pohdittiin erilaisia, selkeästi keskitetympiä lautakuntamalleja. Pohdinnassa oli koko kulttuuritoimen (pl. nuorisolautakunta) keskittäminen yhden tai kahden lautakunnan malliin. Selvitysryhmä näki lähes yksimielisesti molemmat näistä vaikuttavuutta lisäävistä päätöksentekoa keskittävistä malleista toteuttamiskelpoisena.

Pohdittuja vaihtoehtoja olivat mm.

1. yhden lautakunnan malli: kulttuurilautakunta. Tämän alaisuudessa olisivat kulttuurikeskus, kaupunginkirjasto, kaupunginmuseo, taidemuseo ja kaupunginorkesteri. Tällöin erilliset lauta- ja johtokunnat lakkautettaisiin. Nuorisotoimi säilyy oman lautakuntansa alaisuudessa.
2. kahden lautakunnan malli: museolautakunta sekä kulttuuri- ja kirjastolautakunta. Tällöin nykyään omien johtokuntien alaisuudessa toimivat museot yhdistettäisiin yhteisen

lautakunnan alaisuuteen. Orkesteri yhdistettäisiin nykyinen kulttuuri- ja kirjastolautakunnan yhteyteen. Nuorisotoimi säilyisi oman lautakuntansa alaisuudessa.

Pohdintaa eri päätöksenteon mallien eduista ja haasteista

Nykyinen hajautettu päätöksentekomalli

Nykyisen mallin arvioidaan tuovan virastojen toiminnalle työrauhaa ja itsenäisyyttä. Poliittinen päätöksenteko on sitoutunut kunkin viraston sisältöihin, ja se on notkeaa ja vastaa nopeasti viraston toiminnasta nousseisiin tarpeisiin. Keskusteluyhteys viraston ja lautakunnan välillä on luontevaa. Kulttuuripolitiikkaan on sitoutunut laaja joukko poliitikkoja. Päättäjille kehittyy toimintakauden aikana asiantuntemus kunkin viraston asioihin. Kullakin virastolla on kaupunkipäätöksenteossa juuri omaan sektoriin paneutuvat luottamushenkilöt.

Tässä mallissa kaupungille ei kuitenkaan muodostu kulttuurin päätöksentekoon kokonaisnäkemystä. Heikkoutena on tilanne, jossa jokainen kulttuuritoimija työskentelee tahoillaan ja laajemmat, kaupunkitasoiset kehityshankkeet ja strategiat jäävät toteutumatta tai torsoiksi. Hajautettuna toimiessaan yksittäisten virastojen ja lautakuntien on vaikea saada tasapuolisesti omia hankkeitaan läpi kaupunkihallinnon. Mallin heikkoutena on kulttuurin merkitystään vähäisempi painoarvo ja näkyvyys kaupungin laajemmassa poliittisessa päätöksenteossa. Riskinä on myös, että kulttuuriin muodostuu kilpailevia ääniä, jotka vähentävät kaikkien äänen kuulumista ja heikentävät läpimenokykyä. Mallissa tulee varmistaa, että kokonaisnäkemys välittyy tavoitteisiin, toimintaan sekä budjettisuunnitteluun ja -seurantaan.

Malli on asiakkaille vaikeasti hahmottuva: ei ole ulospäin selvää, missä päätöksentekoelimessä kunkin kulttuuritoimijan asiat käsitellään.

Yhden lautakunnan malli

Kulttuurilautakuntamalli mahdollistaisi luontevasti kaupungin kulttuurisen kokonaisnäkemyksen muodostumisen ja painoarvon lisääntymisen. Kulttuuritoiminnan päätöksenteon keskittäminen vahvistaisi kulttuuripalvelujen vaikuttavuutta. Kaupungille muodostuisi kulttuurin kokonaisnäkemys, jolloin kokonaispalvelullista tarkastelua ja erilaisia strategisia, kohdennettuja toimenpiteitä olisi helpompi toteuttaa. Palveluja voitaisiin kohdistaa tarpeiden mukaan ja palveluaukot havaitaan nopeasti. Kulttuurin painoarvo vahvistuisi myös kaupungin sisäisessä rakenteessa sekä kaupunkimarkkinoinnissa. Yksi päätäntäelin seuraisi, että yhteisesti asetetut tavoitteet ja strategiat

toteutuvat käytännössä. Lautakunnalla olisi enemmän kausikohtaista linjaavuutta ja keskittymistä suuriin kysymyksiin.

Keskitetyn kulttuurilautakunnan haasteena olisi kansalaisdemokratian väheneminen sekä yksittäisen viraston asioiden ”hukkuminen”. Mallissa olisi vaarana myös toiminnan ja päätöksenteon notkeuden väheneminen. Virastoilla ei olisi enää ”omaa”, kunkin viraston erityiskysymyksiin keskittyvää päätöksentekoa. Haasteena olisi myös virastojen erityispiirteiden asiantuntijuuden heikentyminen, koska käsittelylle saattaisi jäädä aiempaa vähemmän aikaa ja poliitikoilta edellytettäisiin kulttuurialojen moniosaamista. Virastojen näkyvyyttä päätöksenteossa voitaisiin kuitenkin parantaa esim. jakamalla virastojen asiat kahteen eri kokoukseen kuukaudessa. Asioiden jakamista kahteen kokoukseen pidetään valmistelevaa jaostomallia parempana. Jaostokäsittely työllistäisi sekä virkamiesvalmistelua ja muodostaisi hallinnollisia väliportaita.

Kahden lautakunnan malli: museolautakunta ja kulttuuri- ja kirjastolautakunta

Mallissa museot yhdistettäisiin omaan lautakuntaansa. Etuna on, että kaupungilla olisi nykyistä vähemmän kulttuurin päätöksentekoelimiä. Museot saisivat näkyvyyttä, asiantuntijuutta ja laajempaa vetoapua toisistaan. Museoalan asiantuntijuuden painoarvo lisääntyisi. Mallista ei kuitenkaan nouse erityisiä hyötyjä. Sillä pyritään hyötymään päätöksenteon keskittämisestä, mutta kulttuurialan jakaminen kahteen ei parhaalla mahdollisella tavalla tukisi kulttuurin kokonaisnäkemyksen syntymistä. Myös yhden kulttuurilautakunnan malli sisältää tämän mallin edut, mikäli virastojen asiat esitellään kahdessa eri kokouksessa.

Esittelijä toteaa, että työryhmän aikataulu ei mahdollistanut perehtymistä kokonaan toisenlaisiin päätöksenteko- ja palvelutuotantorakenteisiin. Näistä yleisimmin käytössä on ns. tilaaja-tuottaja –malli. Tällöin merkittävä linjaava päätöksenteko on tilaajaorganisaatiossa palveluntuottajien keskittyessä perustehtäväänsä. Mallia on käytetty pohjana uudessa SoTe-esityksessä ja siinä voisi olla on etuja ainakin erityisryhmien palveluita järjestettäessä. Mikäli mallia halutaan tutkia lisää, tarkastelun piirissä tulisi olla Helsingin kulttuuritoimijoiden mahdollisimman kattavasti.

Kulttuuritoimen organisaatioselvityksen keskeinen sisältö

SJ:n asettama kulttuuritoimen selvitysryhmä otti työskentelynsä lähtökohdaksi tulevan ehdotuksen yksimielisyyden. Kulttuuritoimen selvitysryhmän tavoitteena oli ehdotus, joka:

- lisää kulttuurin vaikuttavuutta
- parantaa kulttuurin kokonaisnäkemyksen muodostumista
- lisää kulttuurin strategista ohjattavuutta

Yksimielisyystavoitteen johdosta selvitysryhmä ehdotti lopulta päätöksentekorakenteessa vain museoiden keskittämistä yhden lautakunnan alaisuuteen (”Museolautakunta”). Kulttuuritoimen virastorakenteeseen ei ehdoteta muutoksia.

Selvitysryhmä ehdotti , että kulttuuripalveluiden vaikuttavuuden lisäämiseksi aletaan toteuttaa yhdessä jaettuja toimintamalleja, joiden kohteena ovat:

1. Kulttuurin kokonaisnäkemys ja valtuustostrategia
2. Virastojen työjaon selkeyttäminen ja yhteistyö
3. Asiakasryhmien tavoittaminen
4. Osallistavan kulttuurisen aluetyön Helsingin malli
5. Asukaslähtöisyys
6. Asiakaspalvelut
7. Rakennushankkeet ja aluerakentaminen
8. Osaamisen vahvistaminen ja keskittäminen
9. Jatkoselvitykset

Selvitysryhmä halusi korostaa, että valtuustostrategian merkitys kulttuuritoimijoiden yhteisten linjausten asettajana on keskeinen ja sen merkitys tulee korostumaan. On tärkeää, että kulttuuritoimijat työstävät yhdessä valmistelussa tarvittavaa aineistoa ja toteuttavat strategiaa yhteistyössä keskenään. Kulttuuripalveluiden kokonaisvaikuttavuus välittyy jatkossa vahvemmin tavoitteisiin, toimintaan sekä budjettisuunnitteluun ja - seurantaan. Virastojen yhteistyölle olisi syytä asettaa tavoitteet, toteutustavat ja resurssit.

Museoiden yhteisen museojohtokunnan etuna uudessa, ehdotetussa mallissa on, että kaupungin museotoiminnan kokonaisnäkemys vahvistuu. Mallissa on mahdollista säilyttää molempien virastojen toimialoihin liittyvä asiantuntemus sekä parantaa virastojen toimintaedellytyksiä vahvistamalla jaettuihin, museotyön yhteisiin prosesseihin, esimerkiksi kokoelmatyöhön, liittyvää yhteistyötä. Museoiden lähentyminen yhteisen johtokuntatyöskentelyn kautta mahdollistaa uudenlaiset yhteistyön muodot myös palvelusuunnittelussa ja osaamisen jakamisessa. Yhteisen johtokuntatyön kautta museoiden on helpompi saada toteutettua toimintansa kannalta keskeisiä kehittämishankkeita, kuten kokoelma- ja konservoinnin tilahanke. Mallin etuna on myös se, että kaupungilla on hieman vähemmän kulttuurin päätöksentekoelimiä. Malli vahvistaa

yhden kaupungin keskeisen kulttuurialan – museotoiminnan – vaikuttavuutta, painoarvoa ja näkyvyyttä kaupunkihallinnossa.

Yksimielisyyslähtökohdista päätöksentekoa koskevat keskittämisehdotukset rajautuivat siis koskemaan vain museoiden johtokuntien yhdistämistä. Työryhmä katsoi, että uusilla toimintatavoilla ja malleilla voidaan osaltaan ainakin jonkin verran kehittää yhteistyötä ja parantaa kulttuurisektorin ohjausta.

Muuta huomioitavaa

Selvitysryhmä listasi lisäksi joukon toimijoita, joiden kanssa tehtävää yhteistyötä ja työnjakoa olisi erillisenä perusteltua selvittää. Kaupungin kulttuurikonsernin kulttuuripolitiikan kokonaiskuvan saamiseksi tarkastelu- tulisi jatkossa ulottaa myös seuraavien kaupunkikonsernin toimijoiden rooliin kokonaisuudessa:

- Helsingin teatterisäätiö (Helsingin kaupunginteatteri)
- UMO-säätiö (Umo Jazz Orchestra)
- Virkagalleria
- kaupunginkanslian / elinkeino-osaston kaupunkimarkkinointiyksikkö (ent. tapahtumayksikkö)
- tietokeskuksen kaupunginarkisto
- soveltuvin osin myös Helsingin työväenopiston ja Svenska arbetarinstitutet Arbiksen toiminta.

Huomioitavana voisivat olla myös tiloja hallinnoivat konsernin osat, mm. Finlandia-talo Oy, Kiinteistö Oy Kaapelitalo (Kaapelitehdas ja Suvilahti) sekä esim. Musiikkitalon palveluyhtiö Helsingin Musiikkitalo Oy. Selvityksessä voitaisiin arvioida myös prosenttirahakäytäntöjä suhteessa kaupunkikonsernin kulttuurisektorin tapahtumatoimintaan.

Esittelijän perustelut

Kaupunginjohtaja päätti johtajistokäsittelyssä 30.4.2014 § 44 merkitä tiedoksi kulttuuritoimen organisointia sekä yhteistyön malleja ja prosesseja selvittäneen työryhmän raportin. Samalla kaupunginjohtaja päätti kehottaa sivistystointa johtavaa apulaiskaupunginjohtajaa lähettämään raportin lausunnolle kulttuuri- ja kirjastolautakuntaan ja nuorisolautakuntaan sekä kaupunginmuseon, taidemuseon ja kaupunginorkesterin johtokuntiin

Esittelijä

kulttuurijohtaja
Stuba Nikula

Lisätiedot

Stuba Nikula, kulttuurijohtaja, puhelin: 310 37000

stuba.nikula(a)hel.fi
Tuula Haavisto, kirjastotoimen johtaja, puhelin: 310 85500
tuula.haavisto(a)hel.fi
Reetta Sariola, kulttuurisuunnittelija, puhelin: 310 37949
reetta.sariola(a)hel.fi

Liitteet

1 Kulttuuritoimen selvitysryhmän loppuraportti 31.3.2014.pdf