

Asiakirjahallinnan koulutuksen teoriasta käytäntöön
Joensuun kaupungin sähköisen asianhallinnan kehitys 2013–2019 ja työni
kaupungin TOS-projektissa

Itä-Suomen yliopisto

Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Historia- ja maantieteiden laitos

Pro gradu -tutkielma

Lokakuu 2019

Timo Ryytänen

Kimmo Katajala ja Lauri Partanen

Tekijä: Timo Ryytänen

Opinnäytteen nimi: Asiakirjahallinnan koulutuksen teoriasta käytäntöön. Joensuun kaupungin sähköisen asianhallinnan kehitys 2013–2019 ja työni kaupungin TOS-projektissa

Tiedekunta/ oppiaine: Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta/ historia

Sivumäärä: 57

Aika: 28.10.2019

Pro Gradu -tutkielma

Avainsanat: asianhallinta, asiakirjahallinto, TOS, ERMS, sähköinen asiakirjahallinta

Pro gradu -tutkielmani käsittelee Joensuun kaupungin asiakirjahallinnan sähköisten järjestelmien kehitystä vuosina 2013–2019. Työskentelin itse vuosina 2015–2017 Joensuun kaupungin TOS-projektissa tiedonohjaussuunnitelmien laatijana. Lähestyn tätä tutkimusta omien kyseisen projektin kokemusteni sekä myöhemmin tekemiäni Joensuun kaupungin asiakirjahallinnosta vastaavien henkilöiden haastatteluiden kautta. Tutkielmani koostuu TOS-projektiin liittyvästä esimerkitapauksesta sekä tekemiäni haastatteluiden analysoinnista teorialähtöisen sisällönanalyysin kautta. Pääasiallisina tutkimukseni kohteina olivat sähköisen tiedonhallinnan kehitysprojektissa mukana olleiden työntekijöiden näkökulma, johtajuuden merkitys sekä projektiin liittyvät tekniset ongelmat.

Tutkimuksessani keskeisimpinä tämänkaltaisen projektin onnistumiseen vaikuttavina tekijöinä nousivat esille työntekijöiden koulutuksen taso sekä johtajuuden merkitys. Työntekijöiden koulutuksen laajuudella ja laadulla voidaan katsoa olevan suuri vaikutus siihen, kuinka motivoituneita nämä ovat omaksumaan uudenlaisen järjestelmän käyttöönsä. Koulutus voi tässä tapauksessa tarkoittaa vähimmillään sitä, että projektiin osallistuville työntekijöille esitetään tarpeeksi yksityiskohtaisesti, miten halutut muutokset tulevat vaikuttamaan heidän jokapäiväiseen työhönsä, ja miksi siitä olisi heille hyötyä.

Johtajuuden merkitys tällaisessa projektissa on suuri lähes jokaisen aiheesta lukemani tutkimuksen mukaan, ja omat kokemukseni ja johtopäätökseni asiasta ovat yhdensuuntaisia tämän kanssa. Projektin johtajasta riippuu loppujen lopuksi se, kuinka hyvin projekti etenee sille asetettuihin tavoitteisiin. Teknologiseen toteutukseen liittyvät haasteet ja ongelmat voivat myös osaltaan vaikuttaa projektin onnistumiseen, mutta ne ovat toisaalta monesti helpommin ratkaistavissa kuin niin sanottuihin inhimillisiin tekijöihin liittyvät haasteet.

Sisällys

1. Johdanto	4
1.1 Tutkimuksen taustaa	4
1.2 Tutkimusongelma, -metodit ja lähteet.....	5
1.3 Tutkimusperinne	8
2. TOS-projektin tausta	11
2.1 Tiedonohjaussuunnitelman käsite	11
2.2 Joensuun kaupungin sähköisen asianhallinnan kehityksestä lyhyesti	13
2.3 Joensuun kaupungin TOS-pohja	14
2.4 Työni Joensuun kaupungin TOS-projektissa 2015–2017	16
3. Tiedonohjaussuunnitelman laatiminen käytännössä	20
3.1 Tausta	20
3.2 Prosessi.....	22
3.3 Mahdollisia ratkaisuja esimerkitapauksessa ilmenneisiin ongelmiin.....	25
4. Sähköisen asianhallinnan järjestäminen kaupungin työntekijöiden näkökulmasta.....	27
4.1 Koulutuksen merkitys.....	27
4.2 Muutosvastarinta	30
5. Johtajuuden merkitys.....	33
5.1 Omat kokemukseni johtajuudesta Joensuun kaupungin TOS-projektissa	34
5.2 Dynasty-pääkäyttäjien näkemys johtajuuden merkityksestä	37
5.3 Päätelmiä johtajuudesta	38
6. Teknologian merkitys.....	40
6.1 Dynasty-pääkäyttäjien näkemyksiä teknologiasta	40
6.2 Sähköinen allekirjoitus	43
6.3 Tietosuoja ja tietoturva	45
6.4 Tiedonohjaussuunnitelmien tekninen toteutus.....	47
7. Johtopäätökset	49
Lähteet.....	53
Tutkimuskirjallisuus.....	54

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Tiedonohjaussuunnitelma, yleisesti lyhyemmin ilmaistuna TOS, vastaa monilta osin perinteistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Se on kuitenkin myös arkistonmuodostussuunnitelmaa laajempi kokonaisuus, jonka on tarkoitus ohjata asiakirjan käyttöä koko sen elinkaaren ajan. TOS sisältää asiakirjasta kaikki olennaiset metatiedot siitä lähtien, missä ja kenen toimesta se on luotu, ja päättyen siihen, milloin ja miten pitkäksi aikaa se arkistoidaan.

Aloitin omat opintoni asiakirjahallinnan- ja arkistoalan maisteriohjelmassa Itä-Suomen yliopistossa syksyllä 2014. Opintoihin kuuluu pakollisena osana harjoittelu, jota päädyin suorittamaan elokuussa 2015 Joensuun kaupungin kaupunkirakenneyksikköön kaavoitusosastolle. Tehtäväni oli kolmen kuukauden harjoittelun aikana laatia kaavoitusosastolle tarvittavat tiedonohjaussuunnitelmat, joiden avulla osasto olisi valmis siirtymään käyttämään kaupungissa tulevaisuudessa käyttöön otettavaa sähköistä asianhallintajärjestelmää.

Saatuani kolmen kuukauden harjoittelun suoritettua minua pyydettiin jatkamaan samanlaisissa tehtävissä kaupunkirakenneyksikön muilla osastoilla, joilla työskentelin huhtikuun 2016 loppuun saakka. Tämän jälkeen työskentelin vuorollaan kaupungin varhaiskasvatus- ja koulutuskeskuksessa, keskushallinnossa ja hyvinvointi- ja kulttuuriyksikössä. Urakka oli vihdoinkin valmis joulukuussa 2017, johon mennessä olin laatinut Joensuun kaupungille tiedonohjaussuunnitelmat yhteensä reilulle 200:lle prosessille.

1.2 Tutkimusongelma, -metodit ja lähteet

Tutkimukseni kohteena on Joensuun kaupungin vuonna 2013 alkanut sähköisen asiakirjahallinnan ja arkistoinnin uudistamisprojekti. Tämän projektin voidaan katsoa alkaneen toukuussa 2013, kun Joensuun kaupunki otti käyttöön Dynasty 6.0 -asianhallintajärjestelmän. Tätä ennen kaupungin käytössä oli ollut Kuntatoimisto -ohjelmisto, josta päätettiin luopua koska sen ei enää katsottu vastaavan tyydyttävästi kaupungin tarpeisiin ja vaatimuksiin. Päätökseen vaikutti myös se, että Dynasty oli vuonna 2013 jo käytössä kaikissa muissa Pohjois-Karjalan kunnissa, minkä katsottiin helpottavan kuntien välistä yhteistyötä.¹ Dynastyn käyttöönotosta alkoi kehitys, jonka tarkoituksena ja tavoitteena on Joensuun kaupungin siirtyminen täysin sähköiseen asiakirjahallintaan ja arkistointiin aikaisintaan vuonna 2020. Tässä projektissa olin itsekin mukana vuosina 2015–2017, mikä tarjoaa minulle ainutlaatuisen mahdollisuuden analysoida projektia tieteellisen tutkimuksen kautta.

Pro gradu -tutkielmani tutkimusongelmana on selvittää, millaisia haasteita tällaisen projektin toteuttamiseen kunnallisella tasolla liittyy, ja kuinka niitä voitaisiin pyrkiä ratkaisemaan. Analysoin tätä ongelmaa tarkastelemalla projektiin liittyviä seuraavia osa-alueita:

1. Työntekijöiden näkökulma sähköiseen asiakirjahallintoon
2. Johtajuuden merkitys projektissa
3. Sähköisen tiedonhallinnan tekniseen puoleen liittyvät ongelmat.

Olen valinnut nämä osa-alueet tutkimukseni painopisteiksi tutkimusaineistoni alustavan, pinnallisen analyysin perusteella. Näin laajan projektin täydellinen analyysi vaatisi huomattavasti pro gradua laajemman tutkimuksen, mistä johtuen pyrin keskittymään projektin niihin puoliin, jotka liittyvät läheisimmin omiin kokemuksiini projektin parissa työskennellessä.

Pyrin lähestymään tätä ongelmaa käytännön esimerkkien kautta, tukeutuen sekä omiin kokemuksiini kyseisessä projektissa, että Joensuun kaupungin työntekijöille tekemiini haastatteluihin. Ensisijaisena lähdeaineistonani tässä tutkimuksessa toimivat neljä suorittamaani haastattelua, omat muistoni ja kokemukseni projektista sekä laatimani tiedonohjaussuunnitelmat ja

¹ Terhi Tuononen-Sinkkosen haastattelu 24.6.2019, Joensuu.

niihin liittyvä aineisto. Tiedonohjaussuunnitelmia en ole sisällyttänyt tähän tutkielmaan liitteinä, sillä pdf-tiedostoksi muutettuna alun perin Excel-muodossa olevista TOS:ta häviää oleellista informaatiota ja niiden tarkasteleminen hankaloituu huomattavasti. Tiedonohjaussuunnitelmat ovat luonteeltaan viranomaisen julkisia asiakirjoja, jotka kuka tahansa voi halutessaan pyytää nähtäväkseen Joensuun kaupunginarkistosta. Näistä syistä johtuen en usko, että tiedonohjaussuunnitelmien liittäminen tähän tutkielmaan olisi välttämätöntä.

Suorittamistani haastatteluista laajimmassa vastaajana toimi Joensuun kaupungin arkistopäällikkö Terhi Tuononen-Sinkkonen, joka on ollut tutkimuskohteena olevassa projektissa mukana alusta lähtien, toimien arkistopäällikön virassa koko tutkimusjakson ajan, lukuun ottamatta noin vuoden pituista jaksoa vuosina 2015–2016, jolloin hän oli virkavapaalla. Tämä haastattelu oli rakenteeltaan puolistrukturoitu, eli en käyttänyt siinä valmiita kysymyksiä, vaan yleisempiä teemoja ja aihealueita. Tästä johtuen olen litteroinut tämän haastattelun tätä tutkimusta varten sanatarkasti. Tutkimukseni kohdistuu kuitenkin aineiston sisältöön, ei itse kielenkäyttöön, mistä johtuen en ole käyttänyt litteroinnissa tarkimpia mahdollisia merkintöjä, esimerkiksi taukojen tai sisään- ja uloshengityksen kuvaamiseen.

Kolmessa muussa suorittamassani haastattelussa vastaajina toimivat kolme Joensuun kaupungin työntekijää, jotka toimivat työyksiköissään Dynasty-päkäyttäjinä, mutta eivät ole saaneet laajempaa arkistoalan koulutusta. Nämä haastattelut olivat tiukemmin strukturoituja kahdesta syystä johtuen. Ensinnäkin, laajemman ja avoimemman haastattelun järjestäminen näissä tapauksissa ei olisi mielestäni ollut perusteltua, sillä vastaajat ovat olleet mukana projektissa huomattavasti suppeammassa roolissa kuin kaupungin arkistopäällikkö. Toiseksi, yksi vastaajista halusi puhelinhaastattelun sijasta vastata kysymyksiini kirjallisesti sähköpostin välityksellä. Suostuin tähän, koska haastateltavaksi suostuneiden henkilöiden määrä oli jo muutenkin melko vähäinen, enkä halunnut ottaa riskiä, että se pienenisi entisestään. Tästä johtuen päätin pitää myös kaksi puhelimitse tapahtunutta haastattelua strukturoituina valmiiden kysymyksien avulla.

Haastattelututkimusta tehdessä on luonnollisesti tärkeää muistaa huolehtia tutkimusetiikkaan ja tietosuojaan liittyvistä kysymyksistä. Tämän tutkielman tapauksessa haastattelut eivät sisältäneet luottamuksellisia tai arkaluonteisia tietoja. Informoin haastateltavia haastattelujen tar-

koituksesta sähköpostitse tiedustellessani heidän halukkuuttaan ottaa osaa kyseisiin haastatteluihin. Arkistopäällikkö Tuononen-Sinkkosen haastatteluun viitataan tässä tutkielmassa hänen nimellään johtuen haastattelun laajuudesta ja merkittävydestä tutkimuksen kannalta.

Dynasty-pääkäyttäjien haastatteluja en ole yksilöinyt haastateltavien henkilötiedoilla. Tarjosin haastateltaville mahdollisuuden vastata nimettömästi, mutta tätä ei kukaan haastateltavista vaatinut. Tämänkaltaisessa tutkimuksessa on kuitenkin yleisesti pidetty parempana vaihtoehtona tutkittavien tunnistettavuuden estämistä, elleivät nämä itse varta vasten halua esiintyä tutkimuksessa omilla nimillään². Tätäkään ei kukaan haastateltavista ilmaissut, eikä Dynasty-pääkäyttäjien yksilöimisestä henkilötiedoilla mielestäni olisi erityistä hyötyä tämän tutkimuksen kannalta.

Päädyin viittaamaan Dynasty-pääkäyttäjien haastatteluihin tässä tutkielmassa termeillä ”Haastattelu B”, ”Haastattelu C” ja ”Haastattelu D”. Haastattelut on nimetty kronologisessa järjestyksessä sen mukaan, missä järjestyksessä ne suoritettiin. Niin sanottu ”Haastattelu A” on arkistopäällikkö Terhi Tuononen-Sinkkosen haastattelu, jonka suoritin haastatteluista ensimmäisenä, mutta johon siis viitataan tässä tutkielmassa haastateltavan nimellä. Tällainen järjestelmä toimii mielestäni tässä tapauksessa riittävän hyvin haastattelujen suhteellisen vähäisen määrän vuoksi. Aineistoista olen säilyttänyt itselläni sekä alkuperäiset nauhoitetut puhelin keskustelut, että niiden tekstimuotoiset litteroinnit.

Tutkimusmetodiksi haastattelujen suhteen päädyin valitsemaan teorialähtöisen sisällönanalyysin, jonka analyysirungon teemoina toimivat tutkimusongelmani alakategorioihin liittyvät käsitteet: työntekijöiden näkökulma, johtajuus ja teknologia. Pyrin sisällönanalyysin kautta selvittämään ja erittelemään haastattelujen kautta keräämästäni aineistosta näihin teemoihin liittyvän materiaalin, jota analysoin tarkemmin peilaamalla sitä omien työkokemusteni ja tutkimuskirjallisuuden kautta.

Käyttämäni lähteet eivät ole täysin ongelmattomia tällaisen tutkimuksen kannalta. Tutkin projektia, jonka toteuttamisessa olen itse ollut mukana, mikä tekee mahdollisimman puolueetto-

² Kuula 2011, 201-202.

massa näkökulmassa pysymisestä erityisen tärkeää ja haastavaa. Ei luultavasti ole mahdollista, että pystyisin täysin irtautumaan omista näkemyksistäni selostaessani projektin kulkua. TOS-projektista vuosina 2015–2017 ei tehty minkäänlaista virallista selostusta tai loppuraporttia, johon voisin tukeutua tässä tutkielmassa. Sen sijaan joudun turvautumaan osittain omiin muistikuviiini tapahtumista, joista on tässä vaiheessa ehtinyt kulua jo useampi vuosi. Uskon kuitenkin, että tämä ei heikennä tutkimukseni tasoa, koska käytän lähteinäni myös myöhemmin tekemiäni haastatteluja sekä tekemiäni tiedonohjaussuunnitelmia.

1.3 Tutkimusperinne

Aiheeni rajoittaa suuren osan käytettävissä olevasta tutkimuskirjallisuudesta käytännössä viimeisen vajaan kahdenkymmenen vuoden sisällä julkaistuihin teoksiin, eli aikaan, jolloin modernit, sähköiset asianhallintajärjestelmät ovat tulleet käyttöön ja tiedonohjaussuunnitelmat ovat vähitellen korvanneet perinteiset arkistonmuodostussuunnitelmat. Tämä muutos on yhä käynnissä Suomessa ja muualla maailmassa, ja monissa hallinnollisissa yksiköissä ja yrityksissä siirtyminen täysin sähköisiin järjestelmiin on vielä kesken. Esimerkiksi Suomessa paljon keskustelua vuosina 2018–2019 herättäneessä tietohallintolain uudistuksessa arkistolain uudistus jätettiin toistaiseksi väliin. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan:

”Valiokunta toteaa tässä yhteydessä vielä arkistolainsäädännön osalta, että saadun selvityksen mukaan sitä ei ole voitu lähteä tässä ensimmäisessä vaiheessa uudistamaan, koska sähköisen arkistoinnin infrastruktuurin peruslinjaukset sekä suunnittelu ovat edelleen kesken. Selkeää linjausta ei ole siitä, minkälaiseen arkistointiratkaisuun päädytään ja onko sähköinen arkistointi keskitetty vai jatketaanko hajautetulla mallilla. Tämä ratkaisu on tehtävä myös muiden kuin valtion viranomaisten osalta, ja ratkaisu koskee siten myös kuntia ja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia.”³

³ HaVM 38/2018 vp – HE 284/2018 vp.

Varsinaisiin tiedonohjaussuunnitelmiin liittyvien aineistojen lisäksi hyödynnän toki jossain määrin myös perinteisempää arkistoteoreettista kirjallisuutta. Tätä kautta pyrin selventämään sitä, miten tiedonohjaussuunnitelmat liittyvät osaksi vanhempaa asiakirjahallinnan perinnettä, ja millainen kehitys on johtanut niiden syntymään.

Tiedonohjaussuunnitelmat liittyvät käsitteeseen, joka englanniksi tunnetaan termillä *Electronic Records Management System* (ERMS). Suomeksi puhutaan sähköisistä asianhallintajärjestelmistä. Tutkimuskirjallisuudessa hyödynnän laajasti artikkeleita, jotka kertovat ERMS:n käyttöönotosta yrityksissä ja organisaatioissa. Tiedonohjaussuunnitelmien laatiminen on osa tätä prosessia, ja sellaisenaan pelkästään siitä ei ole juurikaan tutkimusaineistoa saatavilla. Täten on hyödyllisempää keskittyä laajempaan kokonaisuuteen, ja hyödyntää siitä tutkimusongelman kannalta oleelliset osat.

ERMS:n käyttöönottoa ovat tutkineet muun muassa Johanna Gunnlaugsdottir väitöskirjassaan *The Implementation and Use of ERMS: A Study in Icelandic Organizations* (2006) sekä Iso-Britannian National Health Servicen Keith Gregory tutkimuksessaan *Implementing an electronic records management system: A public sector case study* (2005). Pan Weimein tutkimus sähköisen asiakirjahallinnan sosiaalisesta puolesta, *The implementation of electronic record-keeping systems: An exploratory study of socio-technical issues* (2017), kuvaa mielenkiintoisella tavalla sitä, miten ihmisten välinen vuorovaikutus näkyy tällaisten järjestelmien käytössä ja arvostuksessa. Tämä ilmenee hänen mukaansa muun muassa siinä, kuinka asiakirjahallinnan asiantuntijat voivat omalla käytöksellään ja toimintatavoillaan vaikuttaa siihen, kuinka hyvin muiden alojen edustajat ymmärtävät tarvittavien muutosten merkityksen⁴.

Eräs tuoreimpia ja yksityiskohtaisimpia empiirisiä tutkimuksia sähköisten asianhallinta- ja arkistojärjestelmien käyttöönotosta on Matthew Lewellenin vuonna 2015 julkaistu väitöskirja *”The Impact of the Perceived Value of Records on the Use of Electronic Recordkeeping Systems”*. Lewellenin tutkimus perustuu hänen Uuden-Seelannin julkisen sektorin organisaatioista kyselytutkimuksella keräämäänsä materiaaliin, jota hän on analysoinut faktorianalyysin keinoin. Lewellenin mukaan hänen tutkimuksensa osoittaa muun muassa sen, että vaikka asiakirjahallinta on siirtynyt yhä laajemmin digitaaliseen muotoon, on sitä varten suunniteltu-

⁴ Pan 2016, 94.

jen ohjelmistojen käytössä ja hyödyntämisessä runsaasti parannettavaa. Hän esittää väitöskirjassaan, että tehokkain tapa lisätä henkilöstön halukkuutta digitaalisten ohjelmistojen omaksumiseen ja käyttämiseen on niiden käyttömukavuuden (ease of use) parantaminen. Asianhallintaohjelmien tehokkuuden parantamiseen keskittymisen ei sen sijaan ole havaittu käytännössä lisäävän työn laatua.⁵

Toinen käsittelemäni aiheen kannalta oleellinen termi on *Records and Information Management* (RIM) eli englanninkielinen termi arkisto- ja asiakirjahallinnalle. Monissa kansainvälisissä artikkeleissa aiheesta saatetaan puhua jopa pelkästään näillä lyhenteillä (ERMS & RIM). Tässäkin tapauksessa olennaista tutkimukseni kannalta on löytää RIM-artikkeleista tiedonohjaussuunnitelmien laatimisen kannalta olennaiset osat.

Tieteelliset artikkelit tästä aiheesta keskittyvät monesti varsin käytännönläheisiin aiheisiin, mutta tarkoitukseni on luonnollisesti myös hyödyntää teoreettisempaa näkökulmaa. Kuten artikkelien tapauksessa, kokonaisia kirjoja tiedonohjaussuunnitelmien laatimisesta ei ole juurikaan kirjoitettu, mutta aiheeseen liittyvää tietoa löytyy usein kirjallisuudesta, joka käsittelee asianhallintaa ja sähköisiä asianhallintajärjestelmiä yleisemmällä tasolla. Esimerkiksi Kelvin Smithin teoksesta *Public Sector Records Management: A Practical Guide* löytyy osio hallinnon henkilöstön kouluttamisesta ja oikeiden roolien määrittämisestä järjestettäessä sähköistä asianhallintaa. Azad Adamin *Implementing Electronic Document and Record Management Systems* vuodelta 2007 on käytetyn teknologian näkökulmasta jo melko vanha, mutta siinä käsitelty organisaatiossa tapahtuva kulttuurinmuutos siirryttäessä sähköiseen asianhallintajärjestelmään on yhä ajankohtainen.

⁵ Lewellen 2015, 223-224.

2. TOS-projektin tausta

2.1 Tiedonohjaussuunnitelman käsite

Tiedonohjaussuunnitelman käsitteen ymmärtämisen kannalta on hyödyllistä tutustua lyhyesti sen taustalla vaikuttavaan arkistoteoreettiseen perinteeseen. TOS tunnetaan arkistoteoreettisessa keskustelussa myös termillä sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma (eAMS), jolla tarkoitetaan digitaaliseen ympäristöön suunniteltua korvaajaa perinteiselle arkistonmuodostussuunnitelmalle. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suosituksen (JHS 191) mukaan tiedonohjaussuunnitelma on:

”määrittäminen, joka ohjaa sähköisten asiakirjatietojen luontia ja käsittelyä käsittelyprosessissa

Tiedonohjaussuunnitelma sisältää luokituksen, käsittelyprosessien kuvaukset, niihin kuuluvat, toimenpiteet ja asiakirjatyytit sekä näiden oletusmetatietoarvot. Tiedonohjaussuunnitelma toimii tietojärjestelmän taustalla.”⁶

Arkistonmuodostussuunnitelma-käsitteen käyttöönotossa oli taustalla asiakirjojen elinkaari-malli, joka luotiin alun perin Yhdysvalloissa, mutta levisi sieltä vähitellen ympäri maailman. Mallin mukaan asiakirjoilla voidaan nähdä olevan niille ominainen elinkaari, joka voidaan jakaa asiakirjahallinnon ja päätearkiston vaiheisiin. Suomessa tällaista jyrkkää jakoa on perinteisesti vierastettu ja tänne paremmin sopeutuvassa mallissa asiakirjan elinkaari nähdään yhtenä jatkumona.⁷

Perinteiset arkistonmuodostussuunnitelmat tulivat Suomen arkistolaitoksessa pakollisiksi vuonna 1981. Tavoitteena oli kehittää järjestelmä, jonka kautta ilmenisivät selkeästi asiakirjo-

⁶ JHS 191, 7.

⁷ Henttonen 2015, 82-84.

jen rekisteröintitavat, niihin elinkaaren eri vaiheissa kohdistetut toimenpiteet sekä asiakirjojen säilytysajat.⁸ Arkistojen järjestäminen perustui tässä vaiheessa edelleen asiakirjatyypin mukaiseen järjestämiseen, Suomessa pitkään käytössä olleeseen niin sanottuun ABC-kaavaan. Sen mukaan arkistot järjestettiin sarjoittain siten, että tietyyppiset asiakirjat koottiin saman sarjan alle. Esimerkiksi sarja A sisälsi perinteisesti diaarit, sarja B luettelot, sarja C pöytäkirjat ja niin edelleen. Pääsarjojen alle voitiin luoda alasarjoja, esimerkiksi sarja Aa kirjediaareille, sarja Ab postikirjoille ja niin edelleen.⁹ Tämän sarjajärjestelmän pohjalta laadittiin arkistonmuodostussuunnitelma, josta kävivät ilmi asiakirjojen metatiedot¹⁰.

Tiedonohjaussuunnitelma toimii digitaalisessa toimintaympäristössä arkistonmuodostussuunnitelman korvaajana. Perinteisestä AMS:ta se poikkeaa siinä, että asiakirjojen metatietojen lisäksi se sisältää kuvauksen prosessista, jonka tuloksena asiakirjat syntyvät. Tiedonohjaussuunnitelman taustalta voidaan nostaa esiin eräitä tärkeimpiä tekijöitä. Näistä ensimmäisenä mainittakoon Kansallisarkiston SÄHKE2-määräys, eli sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. SÄHKE2 astui voimaan 1.1.2009 ja sen oli alun perin tarkoitus olla voimassa vuoden 2011 loppuun asti. Voimassaoloaikaa on kuitenkin pidennetty niin, että tällä hetkellä sen on määrä päättyä 31.12.2019¹¹.

SÄHKE2 otettiin käyttöön korvaamaan vuosina 2006-2009 käytössä ollut SÄHKE1. Tarkoituksena oli luoda SÄHKE1:tä laajempi määräys digitaalisen tiedon säilyttämiseen, joka perustuu SÄHKE1:n lisäksi standardeihin SFS-ISO 23081-1 ja 2, SFS-ISO 15489-1, SFS-ISO 5914, MoReq2 Model Requirements for the management of electronic record sekä JHS 143.¹²

SÄHKE2:n mukaan eAMS on: ”*Organisaation tehtäväluokitukseen perustuva järjestelmä, jossa kuvataan tehtävien käsittelyvaiheet, asiakirjalliset tiedot ja asiakirjatyypit sekä niiden oletusmetatietoarvot.*”¹³ Tämä lyhyt ja ytimekäs kuvaus vastaa käytännössä erittäin tarkasti sitä, millaisiksi tiedonohjaussuunnitelmat pyrittiin projektissamme muodostamaan. Lisäksi

⁸ Nuorteva & Happonen 2016, 284.

⁹ Henttonen 2015, 221.

¹⁰ Lybeck et al 2006, 73-74.

¹¹ <https://www.arkisto.fi/fi/saehke2-maeaeraeys/> 7.4.2019

¹² SÄHKE2, 5-6.

¹³ SÄHKE2, 7.

määräyksessä on määritelty yksityiskohtaisesti metatietomalli, sekä se, mitkä metatiedot ovat pakollisia ja mitkä valinnaisia tiedonohjaussuunnitelmaa laadittaessa.

SÄHKE2:n lisäksi tiedonohjaussuunnitelmien määritelmä perustuu suuresti myös julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suositukseen JHS 191. Siinä todetaan, että:

”Suosituksessa määritellään julkisessa hallinnossa laadittavien tiedonohjaussuunnitelmien rakenne. Suosituksen tavoitteena on yhdenmukaistaa julkisessa hallinnossa laadittavia tiedonohjaussuunnitelmia, niissä käytettäviä metatietoja sekä niiden arvojoukkoja. Suosituksessa määriteltävä tiedonohjaussuunnitelman rakenne ja sen pakolliset metatiedot täyttävät arkistolaitoksen SAHKE2-normin vaatimukset.”¹⁴

Suositus on julkaistu 14.4.2015 eli muutama kuukausi ennen kuin aloitin työni TOS-projektin parissa. JHS 191 sisältää erittäin tarkat ohjeet siitä, millainen tiedonohjaussuunnitelman tulee olla rakenteeltaan ja mitä tietoja siihen on sisällyttävä. Suosituksen liite 7 on tiedonohjaussuunnitelman mallirunko Excel-taulukkona, eikä se käytännössä eroa käyttämistäni Joensuun kaupungin malleista kuin muotoseikoiltaan.

2.2 Joensuun kaupungin sähköisen asianhallinnan kehityksestä lyhyesti

Joensuun kaupungin hallinnossa sähköinen asianhallinta juontaa juurensa vuoteen 1997 jolloin siellä otettiin käyttöön Kuntatoimisto -järjestelmä. Tämän tutkielman kannalta oleellisen vaiheen voidaan katsoa alkaneen toukokuussa vuonna 2013, jolloin kaupunki siirtyi Kuntatoimistosta Dynasty 6.0 -järjestelmään. Joensuun kaupungin arkistopäällikkö Terhi Tuonen-Sinkkosen mukaan siirtyminen Dynastiyn päätettiin suorittaa, koska Kuntatoimisto ei enää vastannut kaupungin tarpeisiin tyydyttävällä tavalla. Dynastyn vaihtoehtona olisi ollut

¹⁴ <http://jhs-suositukset.fi/web/guest/jhs/recommendations/191> 7.4.2019

Kuntatoimiston TWeb-päivityksen käyttöönotto, mutta Dynastyyn päädyttiin myös siitä syystä, että se oli vuonna 2013 käytössä kaikissa muissa Pohjois-Karjalan kunnissa.¹⁵

Dynastyn valintaan vaikutti myös se, että päivitetyn kuntatoimiston käyttöönottoon olisi vaadittu valmiina olevat tiedonohjaussuunnitelmat, joita kaupungilla ei tässä vaiheessa vielä ollut. Dynastyyn voitiin siirtyä suoraan ilman TOS:ien käyttöä, jolloin ne ehdittäisiin laatia myöhemmin ja integroida järjestelmään, kun siihen oltaisiin valmiita. Kaupungilla oli tässä vaiheessa jo hankittuna Dynastyn valmistajalta Innofactorilta tilattu tiedonohjausjärjestelmä (TOJ), jonka luvattiin toimivan Dynasty 6.0 -järjestelmän kanssa.¹⁶ Tiedonohjaussuunnitelmien laatimiseen oltiin siis kaupungin hallinnossa varauduttu jo hyvissä ajoin ennen TOS-projektin aloittamista keväällä 2015, jolloin minut palkattiin tiedonohjaussuunnitelmia tekemään.

2.3 Joensuun kaupungin TOS-pohja

Käyn seuraavaksi lyhyesti läpi käyttämäni TOS-pohjan, joka oli pääasiallinen työvälineeni tässä projektissa. Se on laadittu edellä mainitun JHS-suosituksen pohjalta Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus Oy:n (PTTK) toimesta Joensuun kaupungin käyttöön. Taulukon rivillä yksi sijaitsevat tiedonohjaussuunnitelmaan sisällytettävien metatietojen luokat. Punaisella taustalla merkityt tiedot ovat pakollisia Sähke2:n mukaisen tiedonohjaussuunnitelman laatimiseksi. Muut kohdat ovat valinnaisia tai ehdollisesti pakollisia.

TOS-pohjan sarakkeet A ja B sisältävät prosessin tehtäväluokan ja tehtävän tunnisteet. Tehtäväluokka on ilmaistu numerokoodina, joka perustuu kuntien yhteiseen tehtäväluokitukseen¹⁷. Sarakkeiden C ja D yleinen käsittelyvaihe ja käsittelyvaihe kuvaavat, mikä vaihe prosessissa on menossa kyseisessä kohdassa, sekä mitä käytännön toimia siihen sisältyy. Yleiseen käsitte-

¹⁵ Terhi Tuononen-Sinkkosen haastattelu 24.6.2019, Joensuu.

¹⁶ Terhi Tuononen-Sinkkosen haastattelu 24.6.2019, Joensuu.

¹⁷ Liite kuntien yhteinen tehtäväluokitus

lyvaiheeseen on TOS-pohjassa esimerkkikategoriat, mutta käytännössä näissä esiintyy TOS-kohtaista vaihtelua. Kohdat A–D ovat aina pakollisia metatietoja.

Sarakkeisiin E–G merkitään asiakirjan tyyppi, asiakirjatyypin tarkenne sekä rekisteri/tietojärjestelmä. Tarkoituksena on, että asiakirjan tyyppiä valitaan solun alavetovalikosta sopiva ennalta määritetyistä vaihtoehtoista ja sarakkeessa F esitetään tarvittaessa yksityiskohdaisempi määritelmä asiakirjan tyyppiä. Sarakkeen G rekisteri/tietojärjestelmä tarkoittaa sitä asianhallintajärjestelmää, jossa asiakirja luodaan ja sitä käsitellään. Asiakirjan tyyppi on pakollinen tieto ja sarakkeet F ja G pakollisia, mikäli niiden määrittäminen on mahdollista. Sarake H eli liittyvä tilasiirtymä liittyy Dynasty-järjestelmän toimintaan, eikä sitä täytetty koskaan vielä tässä vaiheessa TOS-projektia.

Sarakkeet I–L ovat juridisesti tärkeimpiä tiedonohjaussuunnitelman tietoja, sillä ne käsittelevät asiakirjan mahdollista salassapitoa. Sarake I ilmoittaa asiakirjan julkisuusluokan, johon on annettu neljä vaihtoehtoa: julkinen, ei-julkinen, osittain salassa pidettävä ja salassa pidettävä. Käytännössä tässä TOS-projektissa käytettiin näistä lähes aina joko julkista tai salassa pidettävää. Kaikki tiedonohjaussuunnitelmat, jotka laadin, olivat Joensuun kaupungin hallinnollisiin prosesseihin liittyviä, ja siten oletusarvoltaan julkisia¹⁸. Sarakkeessa J ilmoitetaan peruste salassapidolle, mikä näissä tiedonohjaussuunnitelmissa tarkoitti käytännössä aina joko lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta tai henkilötietolaki¹⁹. Sarakkeessa K on salassapitoaika, joka on määritelty laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta pykälässä 31²⁰. Sarakkeen L salassapitoajan laskentaperuste on valinnainen tieto, eikä sitä yleensä täytetty tässä projektissa.

Sarakkeen M henkilötietoluokka on pakollinen tieto, josta ilmenee sisältääkö asiakirja henkilötietoja, ja ovatko nämä henkilötiedot mahdollisesti arkaluonteisia. Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä oli TOS-projektin aikaan säädetty henkilötietolain luvussa 3. Käytännössä laatimani tiedonohjaussuunnitelmat eivät käsitelleet prosesseja, joihin olisi sisältynyt arkaluonteisia henkilötietoja. Sarakkeiden N ja O turvallisuusluokka ja suojaustaso eivät koske

¹⁸ Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 § 1.

¹⁹ Henkilötietolaki 22.4.1999/523 oli voimassa näiden tiedonohjaussuunnitelmien laatimisen aikaan, mutta on sittemmin kumottu. Sen korvaaja on tietosuojalaki 5.12.2018/1050.

²⁰ Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 § 31.

kunnallisia asiakirjoja, joten niihin merkittiin aina oletuksena ”ei turvallisuusluokkaa/suojaustasoa”.

Sarakkeet P–U ovat valinnaisia, eivätkä olleet oleellisia tämän TOS-projektin kannalta, minkä vuoksi ne jätettiin aina tyhjiksi. Arkistotoimen kannalta tärkeimmät sarakkeet ovat V–X. Niissä määritellään asiakirjan säilytysaika, säilytysajan peruste sekä säilytysajan laskentaperuste. Väliaikaisesti säilytettävien asiakirjojen kohdalla sarakkeeseen V tulee säilytysajan pituus vuosina, yleensä väliltä 2-10 vuotta. Säilytysajan perusteeksi määritellään tällöin TOS, mikä käytännössä tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että säilytysajasta ei ole säädetty erikseen arkistolaitoksen päätöksellä.

Pysyvästi säilytettävien asiakirjojen säilytysajaksi merkitään sp ja perusteeksi arkistolaitoksen päätös, jonka perusteella asiakirja on määritelty pysyvästi säilytettäväksi. Säilytysajan perusteeksi valitaan annetuista vaihtoehdoista sopivin, mikä yleensä tarkoitti joko asian lopullista ratkaisua tai asiakirjan päivämäärää. Pysyvästi säilytettävien asiakirjojen kohdalla sarake X jätetään tyhjäksi. Sarakkeet Y:stä eteenpäin eivät olleet oleellisia tämän projektin kannalta ja jätettiin aina tyhjiksi.

2.4 Työni Joensuun kaupungin TOS-projektissa 2015–2017

Urakkani Joensuun kaupungin tiedonohjaussuunnitelmien parissa alkoi 3.8.2015 kolmen kuukauden korkeakouluharjoittelusta kaupungin kaavoitusosastolla, joka oli osa Joensuun kaupunkirakennepalveluita. Tarkoitus oli, että seuraavan kolmen kuukauden aikana laatisin tiedonohjaussuunnitelmat kaavoitukseen liittyville prosesseille.

Sain aloittaessani avukseni kaupungin Lahdesta hankkimia malli-TOS:ia, jotka kattoivat aiheiltaan pääpiirteittäin kaiken sen, mitä minun tulisi tehdä. Näistä malleista lähti valitettavasti liikkeelle eräs projektin alussa eniten ongelmia aiheuttaneista seikoista: Lahden mallien mu-

kaiset prosessit vastasivat Joensuun tarvitsemia otsikoiltaan melko hyvin, mutta sisällöltään osittain jopa erittäin huonosti. Aloitin työni siten, että tukeuduin Lahden malleihin jälkeinpäin ajateltuna aivan liikaa, enkä tehnyt tarpeeksi tiimityötä kaavoituspuolen työntekijöiden kanssa. Olin ajatellut, että kunnallishallinnon prosessit ovat melko samanlaisia eri puolilla Suomea, mikä paljastui pian virheelliseksi oletukseksi.

Käytännössä tärkeimmät prosessit, joista kaavoitukselle tuli laatia TOS:t, olivat yleiskaavoitus ja asemakaavoitus. Näiden suhteen erot Lahdesta saatuihin malleihin alkoivat nousta huomattavan suuriksi. Malleissa kumpikin kaavoitusprosessi oli jaettu useampaan osaan, joille jokaiselle oli laadittu oma TOS. Tämä aiheutti huomattavasti turhaa toistoa, esimerkiksi kaikkiin suunnitelmiin oli liitetty sama selostus muutoksenhakuprosessista, joka vei Excel-taulukosta joka kerta toistakymmentä riviä, ja oli merkki merkiltä identtinen muiden prosessien kanssa. Tämä oli sekä minun että kaavoitusosaston työntekijöiden mielestä sekava tapa esittää asia.

Päädymme ratkaisuun, jossa laadin lopulta kaksi TOS:a vastaamaan käytössä olevien mallien kuutta, yhden yleiskaavoitukselle ja toisen asemakaavoitukselle. Kävimme lopuksi TOS:t läpi yhdessä kaavoitustyöntekijöiden kanssa varmistaakseni, että suunnitelmassa kuvattu prosessi vastasi todellisuutta. Kaiken kaikkiaan aikani kaavoitusosastolla oli hyvin opettavainen kokemus. Jälkeenpäin on helppo miettiä, miten asiat olisi voinut hoitaa paremmin ja tehokkaammin, mutta tosiasia oli se, että olin tässä vaiheessa ollut arkistoalan opiskelija vasta vuoden, enkä ollut ehtinyt saada käytännön koulutusta tällaiseen työhön vielä tarpeeksi.

Harjoitteluni päättyessä lokakuun 2015 lopulla minulta kysyttiin, voisinko jäädä töihin kaupunkirakenneyksikön muille osastoille, jotka tarvitsivat myös TOS:t. Tämä sopi minulle, ja tein kahden kuukauden sopimuksen kaupunkirakenneyksikön maaomaisuusosaston kanssa. Maaomaisuuden puolella työni alkoi melko erilaisissa merkeissä kuin kaavoituksessa. Osaston johtaja suhtautui TOS-projektiin hyvin innostuneesti, ja halusi olla aktiivisesti mukana. Hänen kanssaan kehittelimme myös menetelmän, jota käyttäisin seuraavat reilut kaksi vuotta kaikilla muillakin Joensuun kaupungin osastoilla.

Maaomaisuusosastolla oli ennestään lomakepohja, joka oli tarkoitettu osaston työprosessien aukikirjoittamista varten. Muokkasimme osaston johtajan kanssa siitä version, joka sopisi tiedonohjaussuunnitelmaprojektia varten. Tarkoitus oli, että lomake jaetaan yksikön työntekijöille, jotka kirjoittavat sen pohjalta vaiheittain auki niiden prosessien kulun, jotka heidän vastuualueeseensa kuuluvat. Sen jälkeen täytetyt lomakkeet lähetettiin minulle, jotta voisin niiden pohjalta laatia tiedonohjaussuunnitelmat.

Lomakkeiden avulla sain käyttööni TOS:ia varten tarvittavat tiedot kätevästi ja yhtenäisesti. Tiedonohjaussuunnitelmien laatiminen niiden pohjalta eteni siten, että sijoitin saamani prosessitiedot TOS-pohjaan, minkä jälkeen täydensin siihen tarvittavat metatiedot prosessiin kuuluville asiakirjoille. Lopuksi kävimme TOS:t läpi yhdessä osaston johtajan ja prosessista vastaavan työntekijän kanssa ja varmistimme, että lopputulos on ymmärrettävä ja looginen. Työni maaomaisuuspuolella päättyi joulukuun 2015, mihin mennessä kaikki tarvittavat tiedonohjaussuunnitelmat olivat valmiina.

Helmi-huhtikuussa 2016 työni kaupunkirakenneyksikössä jatkui. Urakka eteni tällä kertaa erittäin sujuvasti, koska pystyin soveltamaan käytännössä suoraan maaomaisuusosastolla kehitettyä metodologiaa täälläkin. Huhtikuussa 2016 sain Joensuun kaupungin varhaiskasvatus- ja koulutuskeskukselta²¹ tiedustelun siitä, voisinko tulla tekemään tiedonohjaussuunnitelmia heille syksyllä 2016. Järjestimme huhtikuussa palaverin, johon osallistuivat lisäksi varhaiskasvatus- ja koulutuskeskuksen johtaja ja hallinnolliset sihteerit sekä kaupungin eri oppilaitosten rehtorit. Tapaamisessa esittelin TOS-prosessin ja jaoin osallistujille kaupunkirakenneyksikössä kehittämämme lomakepohjat. Sovimme, että aloittaisin työt elokuun alussa ja että osallistujat pyrkisivät ennen sitä aloittamaan lomakkeiden täyttämisen, että pääsisin heti töihin.

Aloittaessani työni varhaiskasvatus- ja koulutuskeskuksessa kävi pian ilmi, että kaikki ei ollut sujunut aivan suunnitelmien mukaan. Töittäni alkaessa sain kuulla, että varhaiskasvatus- ja koulutuskeskuksen johtaja oli ehtinyt vaihtua, ja hallinnon sihteeereistä toinen oli vuorotteluvapaalla lokakuun alkuun ja toinen kesälomalla elokuun puoliväliin asti. Ensimmäiset kaksi viikkoa työskentelin tästä johtuen käytännössä yksin. Lisäksi kävi ilmi, että suurin osa pyytä-

²¹ Nykyään nimeltään Joensuun kaupungin hyvinvointipalvelut

mistäni lomakkeista oli edelleen täyttämättä ja että osa opetushenkilöstöstä oli jostain syystä käyttänyt lomakkeen sijasta Lahden TOS-pohjia prosessiensa aukikirjoittamiseen, minkä seuraukset olivat sekavuudessaan käyttökelvottomia.

Työ varhaiskasvatus- ja koulutuskeskuksessa pääsi alkuun hitaasti, mutta aikaa oli onneksi joulukuun loppuun asti. Työtä hankaloitti se, että tarvitsin palautetta todella suurelta joukolta ihmisiä, jotka kaikki työskentelivät eri puolilla kaupunkia. Kaupunkirakenneyksikössä olimme järjestäneet viikon tai kahden välein palaverreja, joihin osallistuivat kaikki TOS-hankkeen kanssa tekemisissä olevat, mutta tällä kertaa sellainen ei ollut mahdollista. Käytännössä yhteydenpito tapahtui sähköpostitse, mikä aiheutti omat ongelmansa esimerkiksi vastausten saamisessa aikataulussa.

Varhaiskasvatus- ja koulutuskeskuksen tiedonohjaussuunnitelmien laatiminen oli mittakaavaltaan laajin tekemistäni urakoista. Yhteensä tiedonohjaussuunnitelmia syntyi sen johdosta loppulta yli 60 kappaletta, kattaen kaikki kaupungin koulutukseen ja varhaiskasvatukseen liittyvät hallinnolliset prosessit. Jälkeenpäin tarkasteltuna tämä oli ehkä mielenkiintoisin ja opettavaisin osa työstäni.

Vuoden 2017 alussa siirryin Joensuun kaupungin keskushallintoon laatimaan tiedonohjaussuunnitelmia kaupungin henkilöstö- ja taloushallinnolle. Tämä jakso projektissa oli hankala usealla tavalla. Kaupungilla alkoi vuoden 2017 alussa organisaatiouudistus, joka aiheutti omalta osaltaan ylimääräistä työtä kaupungin henkilöstölle. Tästä johtuen työskentelin tällä kertaa hyvin pitkälti itsenäisesti, eikä yhteisten aikataulujen sopiminen muiden työntekijöiden kanssa ollut helppoa.

Työni henkilöstö- ja taloushallinnossa kesti vuoden 2017 alusta kesäkuun loppuun. Laadittavia tiedonohjaussuunnitelmia näillä osastoilla oli kaiken kaikkiaan vähemmän kuin varhaiskasvatus- ja koulutuskeskuksella, mutta ajallisesti työ kesti pidempään aiemmin mainituista hallinnollisista ongelmista johtuen.

Viimeinen vaihe, jossa työskentelin TOS-projektissa Joensuun kaupungin palveluksessa, alkoi syyskuun 2017 alussa ja kesti joulukuun alkuun, jolloin työskentelin kaupungin vapaa-aika-, liikunta- ja kulttuuripalveluissa. Tämä osa työstäni oli työmäärältään selvästi pienin, tiedonohjaussuunnitelmia tarvittiin yhteensä vain vajaat 30 kappaletta. Tässä vaiheessa tiedonohjaussuunnitelmien laatimisesta oli tullut minulle jo hyvin pitkälti rutiinia, ja työ sujui ilman suurempia ongelmia. Eniten vaivaa aiheutui jälleen kerran aikataulujen yhteensovittamisesta kaupungin työntekijöiden kanssa.

3. Tiedonohjaussuunnitelman laatiminen käytännössä

3.1 Tausta

Tiedonohjaussuunnitelmia laatiessa, kuten monissa muissakin asioissa, teorettinen viitekehys ja käytännön toteutus ovat kaikesta huolimatta kaksi hyvin erilaista vaihetta. Prosessin havainnollistamiseksi käyn seuraavaksi läpi syyskuussa 2015 laatimani tiedonohjaussuunnitelman yleis- tai osayleiskaavan laatimisesta tai muuttamisesta. Tämä prosessi on yhdessä asemakaavoituksen kanssa kaupungin kaavoitusviranomaisten tärkeimpiä ja laajimpia tehtäviä. Sen tärkeyden aste voidaan johtaa maankäyttö- ja rakennuslaista (MRL 132/1999), jonka 35 §:n mukaan yleiskaavan tarkoituksena on

”...kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrätyllä alueella.

Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi.

*Yleiskaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain.*²²

Yleiskaavoituksen tärkeydestä kertoo etenkin pykälän toinen momentti, jonka mukaan yleiskaavoitus toimii muun kaavoitustoiminnan perustana. Itse kaavoitusmenettelystä on myös säädetty maankäyttö- ja rakennuslain luvussa 8. Kaavoitusprosessi lähtee liikkeelle kunnan havaitsemasta tarpeesta yleiskaavan muuttamiseksi, tai uuden yleiskaavan laatimiseksi. Kaavoitusprosessin on lain mukaan perustuttava vuorovaikutukseen kunnan kaavoitusviranomaisien ja niiden kuntalaisten, joiden elämään kaavoitettavan alueen muutokset jollain tavalla vaikuttavat, välillä. Kaavan vaikutusalueen koskettamille kuntalaisille ja kunnan viranomaisille on varattava mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, vaikutusten arviointiin ja mielipiteen esittämiseen.²³

Kaavoitusprosessin edetessä kunnan kaavoitusviranomaisten on huolehdittava siitä, että prosessi etenee laissa säädetyn järjestyksen mukaisesti. Tähän sisältyvät osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen, kaavaehdotuksesta tiedottaminen, mahdolliset viranomaisneuvottelut sekä hyväksytystä kaavasta tiedottaminen. Kaavaehdotuksesta tiedottamiseen liittyy tärkeänä osana kunnan velvollisuus järjestää kunnan jäsenille ja kaavan osallisille tilaisuus esittää asiasta mielipiteensä.²⁴ Kaavoitusviranomaisen asiakirjahallinnan kannalta ja kaikkien osapuolien oikeusturvan varmistamiseksi on tärkeää, että kaavoitusprosessin jokaisessa vaiheessa syntyneet asiakirjat säilytetään huolellisesti.

Valitsin tämän tiedonohjaussuunnitelman esimerkiksi tähän tutkielmaan kolmesta syystä:

1. Se oli, kuten todettua, kaavoitusviranomaisten tärkeimpiä prosesseja
2. Kyseinen TOS oli projektin alkuvaiheen eniten työtä vaatinut suunnitelma
3. Tämä TOS eroaa lopullisessa muodossaan huomattavasti malleinani olleista Lahden tiedonohjaussuunnitelmien vastaavista

Kolmannen syyn selventämiseksi on avattava ensin hieman TOS-projektin alussa käytössäni olleiden resurssien olemusta. Sain käyttööni runsaasti Joensuun kaupungin keskusarkiston kokoamaa aineistoa, johon sisältyi Lahden kaupungilta saatuja, heidän omaan käyttöönsä laa-

²² MRL 132/1999 35 §.

²³ MRL 132/1999 62 §.

²⁴ MRL 132/1999 63-67 §.

timia, TOS-pohjia. Hyvänä puolena tässä oli se, että ne tarjosivat käytännöllisen lähtökohdan Joensuun tiedonohjaussuunnitelmien laatimiselle. Esimerkiksi asiakirjojen säilytysaikojen selvittämisessä Lahden malleista oli runsaasti apua.

Ongelmaksi muodostui se, että Suomen eri kunnat hoitavat asiansa välillä varsin erilaisilla tavoilla. Tämä pitää paikkansa etenkin, jos kyseessä ovat toisistaan melko kaukana sijaitsevat kunnat kuten Joensuu ja Lahti. Käydessäni läpi näitä malleja kaavoitusviranomaisten kanssa sain pian kuulla, että ne vastasivat hyvin heikosti sitä, miten he hoitavat käytännön kaavoitustyötään. Lahdessa yleis- ja osayleiskaavoituksen TOS oli jaettu kolmeen erilliseen osaan: kaavoituksen valmistelu, suunnittelu ja toteutus. Joensuussa tällainen menettely tuntui kaavoitusviranomaisista vieraalta, minkä johdosta päätimme, että paremmin tarkoitukseen sopiva ratkaisu olisi koko kaavoitusprosessin sisällyttäminen yhteen tiedonohjaussuunnitelmaan.

3.2 Prosessi

Ongelmaksi tämän tiedonohjaussuunnitelman laatimisessa muodostui heti alussa se, että organisaation vakituisten työntekijöiden näkökulmasta tämän kaltainen projekti tarkoittaa yleensä ylimääräistä työtä, johon heillä ei välttämättä olisi aikaa, eikä ehkä aina kiinnostustakaan. Tässä on mielestäni erittäin tärkeää koettaa hahmottaa tilanne ei-arkistoammattilaisten näkökulmasta. Organisaatiossa on ollut vuosikymmenet käytössä tietty menetelmä paperisten asiakirjojen arkistointiin, eikä syytä sen muuttamiseen, saati korvaamiseen, välttämättä nähdä. Lynette Downing toteaa artikkelissaan *Implementing EDMS: Putting People First*, että sähköiseen asianhallintaan siirryttäessä tärkeintä on systeemiä hyödyntävien ihmisten motivoiminen sen käyttämiseen. Jos organisaation jäsenet saadaan ymmärtämään se, millä tavoin uusi järjestelmä helpottaa tai parantaa heidän päivittäistä työntekoaan, ottavat he sen käyttöön paljon mieluummin.²⁵

²⁵ Downing 2006, 50.

On myönnettävä, että tässä vaiheessa en onnistunut edellä mainitussa motivoinnissa kovin hyvin. Olin ollut tässä työssä vasta reilut kaksi kuukautta, ja kyseessä oli tähän mennessä selvästi monimutkaisin TOS, jota olin joutunut laatimaan. Jälkeenpäin tarkasteltuna sanoisin, että asiantuntijuuteni ja itseluottamukseni kyseessä olleen aiheen suhteen ei yksinkertaisesti ollut vielä riittävä. Nojauduin liaksi ohjeisiin, enkä halunnut häiritä viraston työntekijöiden normaalia rytmiä enempää kuin oli pakko.

Sovimme, että yrittäisin laatia suunnitelman käytössäni olevien Lahden kaupungin TOS-mallien sekä kaavoitusviraston Intranet-sivuilla olleen yleiskaavoituksen työohjeen avulla. Kyseinen ohje on valitettavasti hävinnyt aikojen saatossa Intranet-sivujen uudistuksen myötä, minkä vuoksi en voi asettaa sitä tämän tutkielman liitteeksi.

Lahden kaupungin TOS-malleissa yleis-, osayleiskaavaprosessi oli jaettu kolmeen eri vaiheeseen: aloitus, luonnos ja ehdotus²⁶. Nämä tiedonohjaussuunnitelmat ovat hyvin yksityiskohdaisia, mutta kokonaisuutena niiden kuvaaman prosessin yhteensovittaminen Joensuun kaupungin työohjeen kanssa vaikutti hankalalta. Lahden malleissa esiintyy paljon toistoa kolmen erillisen tiedonohjaussuunnitelman välillä, mikä teki niistä omasta mielestäni paikoitellen työläitä lukea.

Melko pian kävi selväksi, että tiedonohjaussuunnitelman laatiminen tällä tavalla ei tulisi onnistumaan. Otin asian puheeksi kaavoitusviranomaisten kanssa, minkä jälkeen virastolla valittiin yksi henkilö käymään kanssani läpi yleis-, osayleiskaavoituksen prosessi. Tutustuttuamme yhdessä Lahden TOS-malleihin, totesimme Joensuun kaupungin toimintatavan eroavan Lahdesta tarpeeksi merkittävästi, että paras ratkaisu olisi laatia yksi TOS koko prosessille, Lahden käyttämän kolmen erillisen suunnitelman sijasta.

Kävimme läpi yleis-, osayleiskaavaprosessin hyvin seikkaperäisesti kaavoitusviraston edustajan kanssa. Tämä oli mielestäni välttämätöntä tiedonohjaussuunnitelman laatimisen kannalta, sillä itse en tiennyt kaavoitusprosessista käytännössä mitään ennen tätä. Tässä havainnollistuu mielestäni eräs TOS-projektin tärkeimmistä seikoista: eri alojen välinen yhteistyö projektin

²⁶ Liitteet: Lahden kaupungin TOS

toteuttamisessa. Tiedonohjaussuunnitelmien laatiminen organisaation sisäisesti olisi vaatinut henkilöstön kouluttamista, minkä olisi ollut oltava erittäin laaja-alaista, sillä kaavoitusvirastossa ei tuohon aikaan käsitykseni mukaan ollut töissä henkilöitä, joilla olisi ollut minkään tasoista arkistoalan koulutusta. Perinteisestä paperiarkistosta vastasi viraston toimistosihiteeri, jonka opintojen aikaan sähköisiä järjestelmiä ei vielä ollut käytössä ollut.

Erialojen ja asiantuntemuksien välisen yhteistyön merkitys sähköisen asiakirjahallinnan projektien suhteen on havaittu myös esimerkiksi Australiassa. Paikallinen kansallisarkisto, *National Archives of Australia* (NAA), on julkaissut aiheesta kymmenkohtaisen oppaan, joka perustuu australialaisten organisaatioiden käytännön kokemuksiin aiheesta. Oppaan mukaan tällaisen projektin onnistumisen kannalta on tärkeää, että mukaan otetaan asiantuntijoita kaikilta oleellisilta aloilta, ja että tarvittaessa palkataan ulkopuolista apua täydentämään tätä asiantuntijuutta.²⁷ Käytännössä juuri tällä tavalla toimittiin myös Joensuun kaupungin TOS-projektissa.

Eri alojen asiantuntijoiden yhteistyön merkitystä korostavat myös Di Biagio ja Ibiricu tapaus-tutkimuksessaan Euroopan keskuspankin sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöönotosta. Kyseisessä projektissa päätökset oli hyväksyttävä pankin johdolla, jonka tietämys sähköisestä asiakirjahallinnasta riippui pitkälti projektissa mukana olleiden asiakirjahallinnan asiantuntijoiden kyvystä esittää asiansa tarpeeksi selvästi ja kattavasti. Tämä toimi myös toisinpäin siten, että pankin työntekijöiden asiantuntijuus oli tärkeässä roolissa laadittaessa järjestelmää, jonka oli sovittava heidän tarpeisiinsa.²⁸

Käytännön tasolla työni yleis-, osayleiskaavoituksen tiedonohjaussuunnitelman suhteen eteni tästä eteenpäin siten, että käytyämme prosessin läpi kaavoitusviraston edustajan kanssa sain tutkittavakseni suurehkon kansiollisen asiakirjoja, jotka olivat syntyneet erään yleiskaavaproessin seurauksena. Tältä pohjalta ryhdyin laatimaan tiedonohjaussuunnitelmaa siten, että kirjoitin ylös ensin pelkästään prosessin käsittelyvaiheet, jonka jälkeen kävimme ne läpi viraston edustajan kanssa. Seuraavaksi täydensin suunnitelmaan prosessin jokaisessa vaiheessa

²⁷ NAA 2011, 9.

²⁸ Di Biagio & Ibiricu 2008, 175-176.

syntyvien asiakirjojen tyypit ja tarkenteet, minkä jälkeen kävimme jälleen tilanteen läpi kaavoitusviranomaisen kanssa.

Lopuksi täydensin suunnitelmaan arkistoinnin kannalta oleelliset tiedot, kuten säilytysajat. Tässä käytin apuna Lahden TOS-malleja siltä osin kuin ne siihen soveltuivat. Säilytysaikojen määrittelyssä turvauduin pääosin Kuntaliiton asiakirjojen säilytysaikaoppaaseen 14A: Tekniset palvelut. Kyseinen teos kuuluu Kuntaliiton julkaisusarjaan, johon on koottu kunnallisten asiakirjojen säilytysaikoja, sekä niiden perusteluita. Esimerkiksi tämän tutkielman esimerkkitapauksen kannalta oleelliset tiedot löytyvät kyseisestä teoksesta kohdasta 14.2.3 Kaavoitus.²⁹ Kaikkien tarvittavien metatietojen täydentämisen jälkeen lähetin tiedonohjaussuunnitelman vielä katsottavaksi kaavoitusviraston edustajalle sekä Joensuun kaupungin arkistopäällikölle.

3.3 Mahdollisia ratkaisuja esimerkkitapauksessa ilmenneisiin ongelmiin

Jälkikäteen tarkasteltuna suurimmat ongelmat tämän tutkielman esimerkkitapauksessa liittyivät inhimillisiin tekijöihin. Käytössäni olleet työvälineet olivat riittävät ja tarkoitukseensa sopivat. Etenkin käyttämäni Joensuun kaupungin TOS-pohja oli tuolloin todella hyvä. Tarkoituksena oli, että Excel-taulukot pystyttäisiin syöttämään sellaisenaan kaupungin hankkimaan tiedonohjausjärjestelmään, mikä olisi parantanut projektin sujuvuutta merkittävästi.

Analogisesta digitaaliseen tiedonohjausjärjestelmään siirtymistä organisaatiossa voidaan tarkastella yleisellä tasolla muutoksen käsitteen kautta. Gunnlaugsdottirin mukaan muutos on asia, joka voi herättää organisaation henkilöstössä vastarintaa, mikäli ei ole selvää, miten se tulee vaikuttamaan heihin itseensä yksilötasolla³⁰. Kyseessä ei välttämättä ole aktiivinen vastarinta muutosta kohtaan, kuten ei tässäkin tapauksessa, vaan eräänlainen passiivinen halut-

²⁹ Kuntaliitto 2007, 13-22.

³⁰ Gunnlaugsdottir 2008, 23.

tomuus muuttaa syvään juurtuneita tapoja ja järjestelmiä. Muutosta ei nähdä välttämättä negatiivisena asiana, mutta sen tarpeellisuutta ei havaita.³¹

Muutosvastarinnan syitä voidaan tarkastella sen kautta, onko organisaation jäsenillä mahdollisuus vaikuttaa projektin tavoitteeseen, onko tavoitteesta saatava hyöty selvillä heille, sekä onko keskusteltu projektin onnistumisen todennäköisyydestä³². Jälkeenpäin tarkasteltuna sanoisin, että tässä projektissa organisaation jäsenillä, eli kaavoitusviraston henkilöstöllä, ei ollut juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa projektin tavoitteeseen. Kyseessä oli niin sanotusti ylhäältä alas saneltu tehtävä, eli kaupungin ylemmän hallinnon puolella oli tehty päätös sähköiseen asianhallintajärjestelmään siirtymisestä, ja organisaation alemmille tasoille oli annettu tehtäväksi laatia tätä varten tiedonohjaussuunnitelmat prosesseistaan.

Tavoitteesta saatavan hyödyn selventämisessä olisin itse asiakirjahallinnan asiantuntijan roolissa voinut olla aktiivisempi. Tässä oli ongelmana se, että en tässä vaiheessa ollut itsekään vielä kovin hyvin selvillä projektin yksityiskohdista, minkä vuoksi en luultavasti osannut selventää tavoitteen käytännön hyötyjä tarpeeksi hyvin. Projektin onnistumisen todennäköisyydestä ei myöskään keskusteltu tarpeeksi, mikä saattoi johtua lähinnä siitä, että epäonnistuminen ei missään vaiheessa ollut todennäköinen lopputulos. Projektin oli varattu reilusti aikaa, minkä ansiosta vastaan tulleet ongelmat eivät missään vaiheessa olleet vaarassa kaataa sitä.

Tilannetta hankaloitti osaltaan myös se, että tiedonohjaussuunnitelmat oli laadittava täysin digitaalisen asianhallintajärjestelmän käyttöä varten, kun sillä hetkellä virastossa oli käytössä vielä hyvin pitkälti paperiin pohjautuva järjestelmä. Analogisen ja digitaalisen järjestelmän välisten erojen selventäminen oli tästä johtuen hankalaa, ja huomiota oli kiinnitettävä siihen, ettei uutta järjestelmää suunniteltaessa tuloksena ole vain perinteisten menetelmien ja ongelmien siirto paperilta tietokoneelle. Tällaista riskiä ei kannata aliarvioida. Esimerkkinä mainittakoon Australian valtionhallinnossa asiakirjahallinnan asiantuntijoille vuonna 2017 tehty kysely, jonka vastaajista 60% oli sitä mieltä, että käytössä olevat digitaalisten järjestelmien määräykset ja menetelmät pohjaavat yhä liikaa vanhaan paperiseen perinteeseen³³.

³¹ Drafke & Kossen 1998, 347-348.

³² Furman et al. 2005, 81-82.

³³ Stuart 2017, 229.

Motivaation tärkeyttä tämän kaltaisessa projektissa ei voi korostaa liikaa. Tätä tukevat omien havaintojeni lisäksi muun muassa Johanna Gunnlaugsdottirin islantilaisista organisaatioista aiheesta tekemä tutkimus. Hänen tutkimuksensa mukaan vastuuhenkilöiden kyky motivoida organisaation jäseniä uuden elektronisen järjestelmän käytön suhteen nähtiin organisaatioissa erittäin tärkeänä. Gunnlaugsdottir toteaa myös, että tällaisen motivoinnin koettiin monesti epäonnistuneen ainakin osittain.³⁴

4. Sähköisen asianhallinnan järjestäminen kaupungin työntekijöiden näkökulmasta

Sähköisen asianhallintajärjestelmän toimivuus riippuu lopulta aina siitä, miten työyhteisön jäsenet suhtautuvat siihen ja sen käyttöön. Järjestelmän tarkoitus tulisi aina olla työntekijöiden tarpeisiin vastaaminen, ei toisin päin. Siirtyminen uuteen järjestelmään on missä tahansa työympäristössä haasteellinen tilanne, jonka lopputulos riippuu suuresti siitä, miten hyvin työntekijät saadaan hyväksymään muutoksen tarpeellisuus.

4.1 Koulutuksen merkitys

Koulutuksen roolia uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönotossa ei voi yliarvioida. Esimerkiksi Gunnlaugsdottirin mukaan toinen kaikkein merkittävimmistä tällaisen projektin onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä on henkilöstön kouluttaminen uuden järjestelmän ja asiakirjahallinnan perusteiden suhteen³⁵. Myös Di Biagio ja Ibiru päätyvät samaan tulokseen tutkimuksessaan Euroopan keskuspankin sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöönotosta, todeten että parhaimmillaan henkilöstön koulutuksen tulisi olla joustavaa ja yksittäisten työnteki-

³⁴ Gunnlaugsdottir 2006, 112.

³⁵ Gunnlaugsdottir 2006, 234.

jöiden tarpeet ja taidot huomioon ottavaa³⁶. Omat kokemukseni työssäni Joensuun kaupungin TOS-projektissa tukevat myös tätä näkemystä. Etenkin sellaisten työntekijöiden kohdalla, joilla ei ole ennestään minkäänlaista arkisto- tai asiakirjahallinnon koulutusta, on koulutuksen rooli keskeinen.

Koulutuksen tärkeydestä huolimatta se saattaa usein olla alue, johon ei panosteta taloudellisesti tarpeeksi. Ilmiö ei toki ole uusi eikä rajoitu vain asiakirjahallintoon, mutta korostuu sen suhteen etenkin julkishallinnon puolella hyvin rajallisten resurssien takia. Joensuun kaupungin arkistopäällikkö Terhi Tuononen-Sinkkonen toteaa ongelmasta muun muassa näin:

” Monesti tää arkistointi ja asiakirjahallinto kärsii mun mielestä sellasesta arvostuksen puutteesta, että se on se viimeinen homma mihin panostetaan. Kaikki muu hoidetaan ekana ja tää on se mistä ekana luistetaan. On yritetty selittää näitisti ja vähemmän näitisti, että jos tietopyyntöihin vastatessa käy ilmi, että arkistoinnista on luistettu niin kyse voi olla organisaation tai yksilön oikeusturvasta, eli tähän suhtaudutaan yhä liian kevyesti. Arvostuksen puute on varmaan suurin ongelma. Tietysti tää on joskus semmoista mikä on helppo jättää odottamaan kesälomaa edeltävää viikkoa, ja yleensä se jää sitten hoitamatta.”

ja

”... Sekin on varmaan resurssikysymys, kun julkisella puolella säästetään kaikessa, minkä tietysti kyllä ymmärtää...”³⁷.

Samanlaisia kokemuksia julkishallinnon asiakirjahallinnosta löytyy muualtakin. Rick Barryn suorittaman Amerikan Yhdysvaltain valtiohallinnon asiakirja-aineiston luojille, käyttäjille ja järjestäjille kohdistetun kyselytutkimuksen tulokset vastaavat hyvin läheisesti Tuononen-Sinkkosen kommentteja sisällöltään. Tutkimukseen vastanneet noin 200 liittovaltion työntekijää ovat lähes yksimielisiä siitä, että asiakirjahallinnon arvostus on liian vähäistä. Tämän katsotaan johtaneen alalle kohdistettujen resurssien riittämättömyyteen sekä asiakirjahallinnon huonoon asemaan liittovaltion hallinnossa.³⁸

³⁶ Di Biagio & Ibiru 2008, 176.

³⁷ Terhi Tuononen-Sinkkosen haastattelu 24.6.2019, Joensuu.

³⁸ <http://mybestdocs.com/barry-r-UserAccessSurvey-051130.html> 15.7.2019

Joensuun kaupungin Dynasty-pääkäyttäjille suorittamani haastattelut eivät tarjoa täysin yhtenäistä kuvaa henkilöstön koulutuksen tasosta ja sen vaikutuksista. Haastattelemistani kolmesta työntekijästä kaksi (B ja C) oli tyytyväisiä saamansa koulutuksen ja ohjeistuksen tasoon³⁹⁴⁰. Kolmas haastateltava (D) ei ollut tyytyväinen koulutuksen määrään, ja totesi Dynastian eronneen edellisestä ohjelmistosta niin paljon, että laajempi koulutus olisi ollut tarpeen⁴¹. Mainittakoon, että koulutukseen tyytyväiset työntekijät olivat olleet kaupungin palveluksessa suhteellisen vähän aikaa Dynastian käyttöönoton tapahtuessa⁴², kun taas kolmas haastateltava oli ollut kaupungilla töissä pidempään ja siten käyttänyt vanhaa Kuntatoimisto-ohjelmistoa pidempään.

Haastatelluista kenelläkään ei ole taustallaan varsinaista arkistoalan koulutusta, mutta kaikki ovat osallistuneet jossain välissä Joensuun kaupungin palveluksessa työskennellessään kaupungin tarjoamaan arkisto- ja asiakirjahallinnan koulutukseen. Haastateltava B kertoi suorittaneensa asiakirjahallinnon peruskurssin silloisella Joensuun maakunta-arkistolla, missä tutustuttiin myös sähköisiin asianhallintajärjestelmiin⁴³. Haastateltava C toteaa osallistuneensa lähes kaikkiin tarjolla olleisiin aiheeseen liittyviin koulutuksiin, mutta myös ajattelee, että varsinainen arkistoalan koulutus olisi helpottanut asioiden ymmärtämistä entisestään⁴⁴. Haastateltava D kertoo osallistuneensa aikoinaan parille maakunta-arkiston järjestämälle kurssille, mutta toteaa niiden keskittyneen yksinomaan ei-digitaalisen aineiston käsittelyyn⁴⁵.

Omassa roolissani TOS-projektissa osallistuin myös Joensuun kaupungin henkilöstön kouluttamiseen tiedonohjaussuunnitelmien laatimisen suhteen. Huomasin itse asian suhteen runsaasti vaihtelua yksilöiden ja kaupungin eri osastojen välillä. Ollessani lähdössä eräältä osastolta kysyi eräs projektissa mukana olleista työntekijöistä, voisinko vielä ennen lähtöäni laatia heille kirjallisen ohjeen tiedonohjaussuunnitelmien laatimisesta⁴⁶. Tämä oli mielestäni hyvä osoitus siitä, miten työntekijöiden oma kiinnostus ja motivaatio uusien järjestelmien oppimista kohtaan voi vaikuttaa heidän suhtautumiseensa.

³⁹ Haastattelu B 25.6.2019, Joensuu.

⁴⁰ Haastattelu C 26.6.2019, Joensuu.

⁴¹ Haastattelu D 2.7.2019, Joensuu.

⁴² Haastateltava B vuodesta 2012 ja C kevästä 2013. Dynasty otettiin käyttöön toukokuussa 2013.

⁴³ Haastattelu B 25.6.2019, Joensuu.

⁴⁴ Haastattelu C 26.6.2019, Joensuu.

⁴⁵ Haastattelu D 2.7.2019, Joensuu.

⁴⁶ Ohje liitteenä

4.2 Muutosvastarinta

Kuten aiemmin esittelemäni TOS-projektin esimerkkitapauksen yhteydessä totesin, on muutosvastarinta eräs yleisimmistä ongelmista suurten muutosten yhteydessä lähes missä tahansa organisaatiossa. Pohjimmiltaan kyse on ihmisten vaistomaisesta tavasta suhtautua uusiin asioihin aluksi varovasti. Evoluution vuosituhansien saatossa muovaama tapa on ollut erittäin hyödyllinen aikoinaan, kun uudenlaisen sienen tai marjan syöminen saattoi olla ihmiselle elämän ja kuoleman kysymys. Sama vaisto on edelleen osa meitä kaikkia, eikä sienen ja esimerkiksi asianhallintajärjestelmän välillä ole sen näkökulmasta juurikaan eroa. Tämä aiheuttaa valitettavasti ongelmia silloin, kun organisaatiossa otetaan käyttöön uusi järjestelmä vanhan, ja monien mielestä aivan mainiosti toimivan, tilalle.

Aihetta tutkineen sosiologi Paul Lawrencen mukaan muutosvastarintaa voidaan tarkastella kahden erilaisen muutoksen tyypin kautta: teknisen muutoksen ja sosiaalisen muutoksen. Teknisellä muutoksella tarkoitetaan sitä, miten muutos vaikuttaa työntekijän työhön konkreettisella tavalla, esimerkiksi asianhallintajärjestelmän muuttuessa erilaiseksi. Sosiaalinen muutos tarkoittaa sitä, miten työntekijät ajattelevat teknisen muutoksen vaikuttavan heidän olemassa oleviin sosiaalisiin suhteisiinsa työpaikallaan. Lawrencen mielestä yleisin ongelma organisaatiossa tapahtuvissa muutoksissa ei ole muutos itsessään, vaan liiallinen keskittyminen muutoksen tekniseen puoleen, mikä johtaa ongelmiin sosiaalisen puolen suhteen.⁴⁷

Brien Palmerin mukaan ihmiset vastustavat muutosta yleensä siksi, etteivät he ymmärrä miksi muutos on tarpeellinen. Koska muutoksen tarpeellisuutta ei ymmärretä, ei muutosta nähdä tarpeellisena.⁴⁸ Tämä voidaan nähdä Lawrencen mainitsemana sosiaalisen muutoksen pelkona. Muutoksen riittämätön perusteleminen organisaation työntekijöille aiheuttaa epävarmuutta

⁴⁷ Lawrence 1969, <https://hbr.org/1969/01/how-to-deal-with-resistance-to-change> 21.7.2019.

⁴⁸ Palmer 2003, xvii.

siitä, miten muutos tulee mahdollisesti vaikuttamaan organisaation sisäisiin sosiaalisiin suhteisiin.

Tiedustelin suorittamissani haastatteluissa Joensuun kaupungin työntekijöiltä, ovatko he havainneet muutosvastarintaa omassa työyhteisössään. Haastateltava B ei ollut havainnut lainkaan muutosvastarintaa, ja toteaa, että hänen työyhteisössään päinvastoin toivotaan yleisesti, että tiedonhallintajärjestelmä kehittyisi siihen pisteeseen, että kaikki työt voitaisiin hoitaa täysin digitaalisessa ympäristössä⁴⁹. Haastateltava C oli havainnut selvää muutosvastarintaa, mutta totesi sen vähentyneen henkilökunnan eläköitymisten ansiosta. Hän toteaa myös, että vastarintaa voitaisiin vähentää panostamalla enemmän henkilökunnan koulutukseen.⁵⁰ Haastateltava D toteaa myös, että muutosvastarintaa esiintyy, ja lisää että on itsekin kokenut, että muutoksia tapahtuu välillä liian nopeasti⁵¹.

Kysyin Joensuun kaupungin Dynasty-pääkäyttäjille suunnatussa haastattelussani myös, selitettiinkö heille mielestään tarpeeksi selkeästi, miksi muutos Kuntatoimistosta Dynastiyn tehtiin. Vastaukset olivat vaihtelevia: haastateltava B:n mielestä muutos oli hyvin selvä⁵², kun taas haastateltava C oli vasta aloittanut työnsä kaupungin palveluksessa eikä sen vuoksi voinutkaan olla kovin perusteellisesti mukana muutosprosessissa⁵³. Haastateltava D:n mielestä muutosta ei perusteltu tarpeeksi: *”Meille selitettiin vain, että Kuntatoimistosta loppui ylläpito. Ei selitetty kovin tarkasti miksi juuri Dynastiyn siirryttiin.”*⁵⁴ Tässä tapauksessa on muistettava, että vaikka kaikki haastattelemani henkilöt työskentelivät Joensuun kaupungin palveluksessa, sijaitsivat heidän työpisteensä kaupungin eri osastoilla. Tästä johtuen voivat heidän erilaisiin asenteisiinsa vaikuttaa myös erilainen työympäristö sekä mahdollisesti erilaiset esimiehet.

Terhi Tuononen-Sinkkosen mielestä muutosvastarintaa oli havaittavissa selvästi kaupungin työntekijöiden keskuudessa siirryttäessä Kuntatoimistosta Dynastiyn. Hän on kuitenkin sitä mieltä, että muutosvastarintaa esiintyy lähinnä juuri tämän kaltaisten isojen muutosten yhtey-

⁴⁹ Haastattelu B 25.6.2019, Joensuu.

⁵⁰ Haastattelu C 26.6.2019, Joensuu.

⁵¹ Haastattelu D 2.7.2019, Joensuu.

⁵² Haastattelu B 25.6.2019, Joensuu.

⁵³ Haastattelu C 26.6.2019, Joensuu.

⁵⁴ Haastattelu D 2.7.2019, Joensuu.

dessä. Pienempien muutosten kohdalla ongelmia seuraa hänen mielestään lähinnä siitä, että kaupungin arkistotoimen resurssit ovat varsin rajalliset, mikä vaikeuttaa muutosten toteuttamista.⁵⁵

Suorittamieni haastatteluiden tulokset näyttäisivät olevan linjassa muutosvastarinnasta tehtyjen tutkimusten ja teorioiden kanssa. Haastateltava D erottuu muista selkeästi siinä, että hän myöntää kokeneensa itse muutosvastarinnaksi tulkittavia ajatuksia. Hän on vastaustensa perusteella myös tyytymättömin saamaansa koulutukseen uuden Dynasty-järjestelmän käytön suhteen. Tämä on selvästi yhteneväinen sen väittämän kanssa, että yksi parhaista tavoista vähentää muutosvastarintaa on riittävän koulutuksen tarjoaminen työntekijöille, sekä sen selventäminen, miksi muutokseen on päätetty ryhtyä.

Haastateltava B ei ole vastauksiensa mukaan havainnut lainkaan muutosvastarintaa työyhteisössään. Hän myös toteaa, että:

”Yhteisömmme on melko pieni ja yleisesti ollaan pikemminkin sitä mieltä, että parempi olisi, että kaikki asiat saataisiin digitaaliseen ympäristöön hoidettaviksi.”⁵⁶

Voi olla, että pienemmässä työyhteisössä on helpompaa saada kaikille työntekijöille selvennettyä selkeästi tarvittavien muutosten syyt. Myös koulutuksen tarjoaminen on helpompaa pienemmälle joukolle työntekijöitä.

Haastateltava C oli haastattelemistani työntekijöistä iältään nuorin, ja tuntui vastaustensa perusteella näkevän muutosvastarinnan vähenevän luontaisesti vanhimpien työntekijöiden eläköityessä. Hän nosti saman teeman esiin myös haastattelun toisessa kohdassa, kysyessäni näkeekö hän mahdollisena siirtymisen täysin digitaaliseen toimintaympäristöön työpaikallaan:

”Luulen ja toivon [että paperittomaan toimistoon siirrytään], mutta täysin paperittomaan siirtyminen vaatii sopeutumista työntekijöiltä. Eikä siihen kaikki si-

⁵⁵ Terhi Tuononen-Sinkkosen haastattelu 24.6.2019, Joensuu.

⁵⁶ Haastattelu B 25.6.2019, Joensuu.

*toudu kuitenkin kerralla, joten siirtyminen vie aikansa/vaatii eläkkeelle jäämistä.*⁵⁷

Huomionarvoista on myös se, että kukaan haastateltavista ei vastusta täysin paperittomaan työympäristöön siirtymistä, vaan kaikki pitivät sitä nykyisen kehityksen väistämättömänä päätepisteenä. Haastateltava B toteaa, että siihen voi ”*ehkä mennä pari vuotta vielä kyllä*”⁵⁸ ja haastateltava D uskoo, että Dynasty 10:een siirtymisen myötä siihen päästään⁵⁹.

5. Johtajuuden merkitys

Organisaation johtajilla on merkittävä rooli minkä tahansa siihen vaikuttavan suuren muutoksen tapahtuessa. Johtajat ovat tavalla tai toisella vastuussa muutoksen tarpeen huomioimisesta, muutoksen suunnittelusta, alulle panemisesta sekä toteuttamisesta. Omassa roolissani Joensuun kaupungin TOS-projektissa työskentelin kaiken kaikkiaan kuuden eri osaston kanssa. Vajaan kahden ja puolen vuoden aikana minulla oli tällöin kuusi eri lähiesimiestä. Toimin samalla koko ajan itse tavallaan johtamistehtävään verrannollisessa asemassa arkistoalan asiantuntijana. Minulla ei ollut ennen tätä projektia minkäänlaista koulutusta tai kokemusta johtotehtävistä. Sain siis TOS-projektin kuluessa tilaisuuden tutustua useaan hyvinkin erilaiseen johtamistyyliin.

En tässä tutkielmassa aio yksilöidä TOS-projektissa kohtaamiani johtajia tarkemmin. Tähän ratkaisuun olen päätenyt siitä syystä, että osa tekemistäni havainnoista johtajuuteen liittyen kyseisen projektin osalta ovat melko kriittisiä. En halua kritisoida ketään tiettyä henkilöä, sillä voin puhua asioista vain oman, työntekijän, näkökulmani kautta. Pysin mieluummin tarkastelemaan ja arvioimaan erilaisia kohtaamiani johtamistyyliä ja niiden vaikutusta TOS-projektiin omalta osaltani. Tarkastelen myös haastattelemieni Joensuun kaupungin työntekijöiden näkemyksiä johtajuudesta ja sen merkityksestä organisaation asianhallinnan järjestämisen kannalta.

⁵⁷ Haastattelu C 26.6.2019, Joensuu.

⁵⁸ Haastattelu B 25.6.2019, Joensuu.

⁵⁹ Haastattelu D 2.7.2019, Joensuu.

5.1 Omat kokemukseni johtajuudesta Joensuun kaupungin TOS-projektissa

Omat kokemukseni johtajuudesta työskennellessäni Joensuun kaupungin TOS-projektissa olivat erittäin monipuolisia. Kuten todettua, työskentelin projektin kuluessa kaikkiaan kuudella eri Joensuun kaupungin osastolla. Teoriassa esimieheni jokaisessa tapauksessa oli kyseisen osaston johtaja, mutta käytännössä lähiesimiehenäni toimi usein johtajan määräämä kunkin osaston TOS-vastaava. Osalla osastoista toimin koko ajan suoraan osaston johtajan alaisuudessa. Kaikkiaan esimiehieni arkisto- ja asiakirjahallinnon tuntemus oli hyvin vaihtelevaa. Omat kokemukseni kyseisten johtajien johtamistyyleistä rajoittuvat luonnollisesti TOS-projektiin liittyvään viitekehykseen, eikä niitä kannata yleistää sitä laajemmalle.

Työ- ja organisaatiopsykologian piirissä on kehitetty useita erilaisia malleja johtajuuden ryhmittelemiseksi ja analysoimiseksi. Käytän tässä tutkielmassa omien kokemusteni osalta jakoa, jonka ovat esitelleet muun muassa Drafke & Kossen teoksessaan *The Human Side of Organizations* (1998). Tässä mallissa johtamistyyliä jaetaan kolmeen kategoriaan:

1. Autokraattisen tyylin mukaiset johtajat haluavat pitää johtamansa organisaation tiukasti hallinnassaan, ja puuttuvat työntekoon hyvinkin yksityiskohtaisella tasolla. Tällainen johtamistyyli soveltuu etenkin työyhteisöihin, joissa työntekijät eivät ole kovin korkeasti koulutettuja, tai joissa työtehtävät eivät ole tarkasti määriteltyjä. Ihanteellisessa tapauksessa tällainen johtaja on ”valistanut itsevaltiaksi”, joka osaa tehdä oikeat ratkaisut organisaation kannalta, ja kantaa vastuun valinnoistaan. Pahimmillaan tällaisesta tyylistä voi toisaalta seurata työntekijöiden moraalisen mureneminen, omaaloitteisuuden katoaminen sekä kehityksen pysähtyminen. Autokraattinen johtamistyyli on tässä esiteltyistä tyyleistä vanhanaikaisin.⁶⁰
2. Osallistava johtamistyyli lähtee ajatuksesta, jonka mukaan työntekijöiden suoritus paranee, kun nämä otetaan aktiivisemmin mukaan päätöksentekoon. Tällöin johtaja te-

⁶⁰ Drafke & Kossen 1998, 377.

kee edelleen päätökset, mutta keskustelee ensin aiheesta niiden työntekijöiden kanssa, joita asia käytännössä koskettaa. Johtaja tekee päätökset käyttäen saamaansa palautetta päätöksenteon tukena. Tällaisen tyylin vahvuus piilee siinä, että se hyödyntää koko työyhteisön tietämystä ja kokemusta päätöksenteon tukena. Osallistava johtaja voi tällä tavoin päätyä näkemään organisaatiota koskevat ongelmat uudesta näkökulmasta, mikä voi johtaa parempiin ratkaisuihin. Työntekijöiden ottaminen osaksi päätöksentekoa voi myös parantaa heidän työmoraaliaan luomalla tunteen siitä, että heitä kuunnellaan. Osallistava johtamistyyli voi kuitenkin johtaa ongelmiin, mikäli työntekijät eivät olekaan kiinnostuneita päätöksentekoon osallistumisesta. Tällöin johtajan saama palaute voi olla puutteellista, tai jopa haitallista päätöksenteon kannalta. Ei myöskään ole itsestään selvää, että työntekijät olisivat aina päteviä osallistumaan päätöksentekoon. Toisaalta työntekijöitä liikaa konsultoiva johtaja voidaan alkaa nähdä työyhteisössä itse osaamattomana.⁶¹

3. Vapaa johtamistyyli (*laissez-faire leadership*) perustuu epäsuoraan johtamiseen. Se ei tarkoita johtamisen olemattomuutta, vaan sitä, että johtaja antaa työntekijöille tavoitteen, jonka nämä sitten toteuttavat parhaaksi katsomallaan tavalla. Tällainen johtamistyyli on käytännössä autokraattisen tyylin vastakohta, ja toimii parhaiten organisaatioissa, joissa työntekijät ovat korkeasti koulutettuja. Tämä tyyli luottaa siten vahvasti työntekijöiden kykyyn toimia itsenäisesti ja saavuttaa halutut tulokset ilman jatkuvaa ohjausta. Vapaan tyylin johtajan tehtävä on tukea työntekijöitä epäsuorasti mahdollistamalla heille tavoitteiden saavuttamisen kannalta parhaat työolosuhteet. Tällainen tyyli ei luonnollisesti sovi läheskään kaikkiin työyhteisöihin tai -tehtäviin. Vapaan johtamisen soveltaminen työyhteisöön, jonka luonne tai osaamistaso ei siihen riitä, johtaa erittäin todennäköisesti huonoihin tuloksiin.⁶²

Työssäni Joensuun kaupungin TOS-projektissa kohtaamani johtajat sijoittuivat tämän kannalta kategorioihin 2 ja 3. Tämä oli sinänsä hyvä asia, sillä autokraattinen johtamistyyli olisi sopinut tällaiseen projektiin mielestäni erittäin huonosti. Yhdelläkään kohtaamistani johtajista ei olisi ollut autokraattisen tyylin vaatimaa osaamista asiakirjahallinnosta tai arkistoinnista, mikä lisäksi liian tiukka johtamistyyli olisi helposti voinut johtaa ongelmiin ajankäytön suhteen.

⁶¹ Drafke & Kossen 1998, 377-379.

⁶² Drafke & Kossen 1998, 379-380.

Kuudesta Joensuun kaupungin osastosta, joilla työskentelin, viidessä sanoisin, että minua johdettiin vapaan johtamistyylin mukaisesti ja yhdessä osallistavan tyylin mukaan. Tällaisessa jakaumassa ei ole sinänsä mitään outoa. Vapaa johtamistyyli soveltuu yleensä parhaiten juuri tällaisiin asiantuntijatehtäviin. Lisäksi se vaatii johtajalta vähiten aikaa ja vaivannäköä, mikä on tärkeää huomioida koska kyseessä oli niin sanotusti ylimääräinen projekti, joka kaupungin osastojen oli hoidettava normaalien tehtäviensä yhteydessä.

Omasta mielestäni parhaat tulokset TOS-projektissa saavutettiin kuitenkin tapauksessa, jossa käytettiin osallistavaa johtamistyyliä. Tässä tapauksessa projektin esimies oli aktiivisesti mukana tiedonohjaussuunnitelmien laatimisessa koko ajan, minkä lisäksi hän järjesti viikoittaisia tapaamisia, joihin osallistuivat hänen ja minun lisäksi osaston sihteerit sekä tarvittaessa muita työntekijöitä. Tällaisessa järjestelyssä tiedonohjaussuunnitelmien laatiminen eteni tasaisesti ja mahdollisista ongelmista voitiin keskustella kaikkien osallisten kesken säännöllisesti. Kyseinen johtaja myös osoitti selvästi olevansa kiinnostunut saamaan projektin hoidettua mahdollisimman hyvin alusta loppuun valmiiksi.

Vapaan johtamistyylin tapauksissa minulle jäi usein epäselväksi, miten johtajat suhtautuivat TOS-projektiin. Äärimmäisessä esimerkissä en tavannut kyseisen osaston johtajaa usean kuukauden pituisen työjakson aikana kuin kerran tai pari, eikä hän myöskään nimittänyt ketään alastaan vastaamaan projektin etenemisestä. Tässäkin tapauksessa sain tiedonohjaussuunnitelmat kyllä laadittua, mutta työskenteleminen tuntui huomattavasti epävarmemmalta kuin osallistavan johtamistyylin tapauksessa.

Johtajuuden merkityksen tällaisessa projektissa osoitti parhaiten työskentely osastolla, jossa johtoporras suhtautui suorastaan negatiivisesti TOS-projektiin. Tämä ilmeni muun muassa siten, että sähköposteihini ei vastattu tai vastattiin huomattavan viivyttelyn jälkeen, työolosuhteisiin ei kiinnitetty juuri minkäänlaista huomiota, enkä missään vaiheessa tuntenut, että olisin saanut minkäänlaista tukea johtajilta projektin toteuttamisen suhteen. Tämä oli omien TOS-projektissa kohtaamieni johtajuuskokemuksien toinen ääripää, toisen ollessa osasto, jolla noudatettiin osallistavaa johtamistapaa. Muut tapaukset sijoittuivat jokseenkin näiden ääripäiden väliin.

5.2 Dynasty-pääkäyttäjien näkemys johtajuuden merkityksestä

Kysyin haastatteluissani Joensuun kaupungin Dynasty-pääkäyttäjiltä heidän näkemystään siitä, millainen rooli työyhteisön johtajilla on digitaalisen asianhallintajärjestelmän uudistamisprojektin kannalta. Kysymykseni oli seuraavanlainen: ”Miten suuri rooli työpaikan johtoportaalilla on mielestäsi tällaisessa projektissa [digitaalisen asianhallintajärjestelmän uudistaminen]?”. Saamani vastaukset olivat melko monitulkintaisia:

[Haastateltava B]: ” *Hallintopäällikkö on ohjeistanut meitä osaltaan jonkin verran, mutta enimmäkseen olemme olleet tekemisissä kaupungin arkiston kanssa, jonka edustajat taas ovat yhteydessä kaupungin johtoportaan.* ”⁶³

[Haastateltava C]: ” *Johtoportaan rooli tulee esille siinä, että he antavat työnteekijälle aikaa ja rauhan osallistua projektiin. On tärkeää, että johtajat ymmärtävät projektin tärkeyden ja esim. sen, että työryhmä on tehnyt TOJ:ta [tiedonohjausjärjestelmä] ja valmistautunut Dynasty 10:n tuloon helpottaakseen kaikkien työtä tulevaisuudessa.* ”⁶⁴

[Haastateltava D]: ” *Kyllähän sillä on aika suuri rooli. Heistähän se on kiinni, että miten edetään, ja että mitä lähdetään tekemään. Meillä on johtajat olleet hyvin innokkaita, välillä ehkä vähän liiankin, sähköisten järjestelmien käytön suhteen.* ”⁶⁵

Haastateltava B:n tapauksessa vaikuttaisi siltä, että hänen työpaikallaan johtamistapa on ollut melko vapaamuotoinen. Haastateltava C toteaa, millainen johtamistavan tulisi hänen mielestään olla tällaisessa projektissa, mutta ei suoraan sano onko hänen työpaikallaan käytännössä

⁶³ Haastattelu B 25.6.2019, Joensuu.

⁶⁴ Haastattelu C 26.6.2019, Joensuu.

⁶⁵ Haastattelu D 2.7.2019, Joensuu.

noudatettu näitä periaatteita. Haastateltava D huomioi johtajiston suuren roolin ja toteaa mielenkiintoisesti, että hänen työpaikallaan johtajat ovat välillä liiankin innokkaita sähköisten järjestelmien suhteen. Kuten edellisessä luvussa tuli ilmi, haastateltava D oli myös omien sanojensa mukaan tuntenut muutostarintaa uusien digitaalisten järjestelmien suhteen.

5.3 Päätelmiä johtajuudesta

Johtajuuden merkitystä sähköisen asiakirjahallinnan ja arkistoinnin projektien suhteen on tutkittu jonkin verran, tosin yleensä osana laajempaa tutkimusta eikä varsinaisena päätutkimuskohteena. Omat havaintoni johtajuudesta TOS-projektin osalta sekä Joensuun kaupungin Dynasty-pääkäyttäjien haastatteluissa näyttäisivät olevan melko pitkälti linjassa yleisimpien tutkimustulosten kanssa.

Johanna Gunnlaugsdottir analysoi väitöskirjassaan myös johtajuuden merkitystä tällaisen projektin onnistumisen kannalta. Hänen mukaansa organisaation johtajien merkitys tällaisessa projektissa ei ole ainoastaan suuri, vaan jopa kriittisen tärkeä:

” All eyes will, therefore, turn to the leadership for strength, support, and direction. Support by top management is for this reason an important factor in any change project. The leadership of the organization must embrace the change in order to motivate the rest of the organization. The leadership must speak with one voice and show by example what is expected of the employees. Top management must support the implementation and be committed to making it happen. This message must be clearly communicated for the employees to become persuaded to participate in the change and to make it a success. ”⁶⁶

Tämä näkemys tukee omaa havaintoani siitä, että osallistava johtamistyyli sopii parhaiten tällaisen projektin johtamiseen. Vapaassa johtamistyyllissä ongelmana on juuri se, että Gunnlaugsdottirin esille nostama johtaminen esimerkin kautta ja työntekijöiden tukeminen jäävät helposti pois. Toisaalta, haastattelujeni vastaukset puhuvat osaltaan jossain määrin tätä vas-

⁶⁶ Gunnlaugsdottir 2005, 119-120.

taan. Haastateltava B:n mielestä johtajiston tärkein tehtävä on antaa työntekijälle tarpeeksi aikaa ja rauhaa, mikä sopii parhaiten yhteen vapaan johtamistyylin kanssa. Haastateltava D puolestaan nostaa esille sen, että johtajat voivat olla myös liian innokkaita projektien suhteen. Tämä havainto voidaan tulkita osallistavan johtamistyylin kritiikiksi, eli tapaukseksi missä johtaja pyrkii liian innokkaasti ottamaan työntekijöitä mukaan projektin suunnitteluun.

Myös Di Biagio ja Ibiricu toteavat tutkimuksessaan, että johtajiston osallistuminen sähköisen asianhallintajärjestelmän implementaatioon on tärkeää. Heidän mukaansa se, että projektissa ei ole kiinteästi mukana yhtään organisaation johtajiston jäsentä, hidastaa projektin toteuttamista ja vähentää työntekijöiden innokkuutta uuden järjestelmän omaksumiseen.⁶⁷ Etenkin jälkimmäinen näistä havainnoista on hyvin samansuuntainen kuin Gunnlaugsdottirin päätelmät. Itse en voi omien kokemusteni valossa kommentoida tätä, sillä järjestelmää, jota varten laatimani tiedonohjaussuunnitelmat laadittiin (Dynasty 10), ei ole vielä otettu käyttöön.

Australian kansallisarkiston julkaiseman sähköisen asianhallintaprojektin toteuttamisohje vuodelta 2011 nostaa esille näkökulman, jossa johtajuus liittyy aiemmin käsittelemääni muutostavastarintaan. Sen mukaan johtajuuden tällaisessa projektissa on oltava juuri muutoksen johtamista (*change management*). Johtajan tehtävä on selventää muutoksen tarpeellisuutta organisaation henkilöstölle. Käytännön apuvälineiksi tähän ohje tarjoaa järjestelmän esittelyä organisaation avainhenkilöille sekä sen varmistamista, että järjestelmä todella toimii kuten on luvattu.⁶⁸ Tällaista toteutustapaa näytettäisiin noudatetun ainakin osittain myös Joensuussa, sillä haastattelemistani Dynasty-pääkäyttäjistä kaikki mainitsevat, että ovat pääsemässä tutustumaan uuteen järjestelmään loppukesän 2019 aikana.

⁶⁷ Di Biagio & Ibiricu 2008, 174.

⁶⁸ National Archives of Australia 2011, 13.

6. Teknologian merkitys

Suuri rooli digitaalisen asianhallinnan kehittämisessä on ihmisten lisäksi teknologialla. Sähköinen asiakirjahallinto perustuu pohjimmiltaan aina käytettyyn ohjelmistoon. Ihanteellisessa tapauksessa teknologian pitäisi palvella käyttäjiään ja helpottaa asiakirjahallintaa. Todellisuudessa tällainen ihanne harvoin toteutuu täydellisesti. Jo parhaiten haluttuun tarkoitukseen sopivan ohjelmiston valinta voi olla haastavaa. Ohjelmiston toimittajan lupauksissa järjestelmä näyttäyty luultavasti täydellisenä ja kunnallishallinnon puolella asiasta lopullisen päätöksen tekevät henkilöt eivät todennäköisesti ole sähköisen asiakirjahallinnon ja arkistoinnin ammattilaisia. Parhaassa tapauksessa kunnan päättäjät kuuntelevat ja konsultoivat kunnan arkiston työntekijöitä, mutta muilla työntekijöillä tuskin on mahdollisuutta päästä vaikuttamaan valintaprosessiin.

Tilannetta ei helpota se, että sähköinen asianhallintajärjestelmä kokonaisuutena voi koostua useasta eri osasta. Esimerkiksi tutkimani Joensuun kaupungin tapauksessa käytössä on Dynasty-asianhallintajärjestelmä, mihin on liitetty Innofactorin järjestelmäriippumaton tiedonohjausjärjestelmä, ja tarkoituksena on Dynasty 10:n myötä liittää järjestelmään Avaintecin X-Archive sähköinen arkisto. Tämän lisäksi kaupungilla on käytössä Cludiasopimuksenhallintajärjestelmä, joka on myös tarkoitus liittää X-Archiveen.⁶⁹ Kaikkien näiden järjestelmien on toimittava saumattomasti yhteistyössä, myös siinä tapauksessa, että jokin tai jotkin niistä päivitetään. Järjestelmän olisi myös oltava tarpeeksi käyttäjäystävällinen, että kaupungin työntekijät pystyvät käyttämään sitä luonnollisena osana päivittäisiä työtehtäviään.

6.1 Dynasty-pääkäyttäjien näkemyksiä teknologiasta

Tiedustelin haastattelemieni Joensuun kaupungin Dynasty-pääkäyttäjien mielipiteitä asianhallinnan teknisestä puolesta seuraavasti:

⁶⁹ Terhi Tuononen-Sinkkosen haastattelu 25.6.2019, Joensuu.

- Miten paljon he joutuvat vielä turvautumaan ei-digitaalisiin menetelmiin töissä?
- Luulevatko he, että tulevaisuudessa (käytännössä Dynasty 10:n myötä) päästään siirtymään täysin paperittomaan toimistoon?
- Miten nykyisen sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöönotto on vaikuttanut kaupungin eri osastojen väliseen kommunikointiin ja tietoturvaan?
- Miten he itse kehittäisivät sähköisen asiakirjahallinnon ja arkistoinnin järjestelmiä, jos saisivat siihen mahdollisuuden?

Saamistani vastauksista voi yleisesti ottaen päätellä, että kehityksen suunta nähdään pääasiassa positiivisena. Myös kaupungin asukkaat vaikuttavat pitävän sähköisistä asiointikanavista enemmän kuin perinteisistä. Haastateltava D mainitsee, että lupa-asioissa heille tulevista hakemuksista lähes kaikki ovat nykyään digitaalisessa muodossa. Käytössä on yhä myös mahdollisuus perinteisten paperihakemusten tekoon, mutta sitä kautta hakemuksia saapuu nykyään korkeintaan pari kertaa vuodessa.⁷⁰

Kaikki haastateltavat ovat sitä mieltä, että paperittomaan toimistoon päästään siirtymään Joensuun kaupungin osalta muutaman seuraavan vuoden kuluessa, Dynasty 10:n käyttöönoton myötä. Paperiton toimisto on ollut ajatuksena esillä julkisessa keskustelussa ainakin 1970-luvulta lähtien, jolloin tietokoneiden rooli tiedonhallinnassa alkoi kasvaa toden teolla⁷¹. Suomessakin paperittomasta toimistosta on keskusteltu lehtien sivuilla ja toimistoissa jo vuosikymmenten ajan. 2000-luvun alkupuolella, digitalisoinnin noustessa suureksi muoti-ilmiöksi muun muassa digitaalisen television käyttöönoton ja Internetin käytön yleistymisen myötä, siitä alettiin puhua väistämättömänä kehityksenä. Pian kävi kuitenkin ilmi, että täysin digitaaliseen toimistoon siirtymiseen ei riittäisikään pelkästään paperiasiakirjojen korvaaminen digitaalisilla. Suurena haasteena on ollut muun muassa digitaalisten asiakirjojen arkistointi luotettavassa muodossa pitkäaikaisesti tai pysyvästi. Ongelmana on ollut muun muassa keskitetyn suunnitelman puute.⁷²

⁷⁰ Haastattelu D 2.7.2019, Joensuu.

⁷¹ Sellen & Harper 2003, 3-5.

⁷² Lehti & Rossi 2017, 4.

Kysyttäessä miten sähköistä asianhallintajärjestelmää voitaisiin vielä parantaa, olivat haastattelemani Dynasty-pääkäyttäjät yksimielisiä siitä, että tärkeintä olisi järjestelmän joidenkin osien käytön helpottaminen. Haastateltavat C ja D toteavat molemmat, että heistä tärkeintä olisi helpottaa sopimusten viemistä järjestelmän sopimushallintaan⁷³. Haastateltava B toteaa myös, että järjestelmän helppokäyttöisyyden parantaminen olisi tärkeää, mutta nostaa esille myös toisen seikan:

*”Ohjelmiston luotettavuus pitäisi saada niin korkealle tasolle kuin mahdollista. Pitäisi saada varmuus, että asiat menevät sinne, minne pitääkin. Myös helppokäyttöisyys olisi tärkeää. Dynastyn tulevassa uudessa versiossa ei voi enää jälkikäteen tehdä muutoksia sinne syötettyihin asioihin, jolloin on erittäin tärkeää, että ne menisivät kerralla oikein.”*⁷⁴

Luotettavuus ja helppokäyttöisyys liittyvät mielestäni läheisesti toisiinsa tässä suhteessa. Järjestelmän helppokäyttöisyys tekee epätodennäköisemmäksi sen, että käyttäjävirheet aiheuttaisivat ongelmia.

Sähköisten asianhallintajärjestelmien helppokäyttöisyyden vaikutusta niiden omaksumiseen on tutkittu jonkin verran. Gunnlaugsdottirin tutkimuksen mukaan sähköisen asianhallintajärjestelmän onnistuneen implementaation ja käytetyn järjestelmän helppokäyttöisyyden välillä oli havaittavissa vahva korrelaatio. Hän kuitenkin toteaa, että järjestelmän mieltäminen vaikeaksi käyttää voi johtua myös riittämättömästä koulutuksesta, eikä välttämättä itse ohjelmiston monimutkaisuudesta.⁷⁵

Rachael Maguiren tutkimus sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöönotosta Estates Department of British Libraryssa päättyy myös siihen tulokseen, että järjestelmän helppokäyttöisyys on erittäin tärkeää sen käyttöönoton onnistumisessa. Maguiren tutkimassa tapauksessa tämä kävi ilmi siten, että käytettäväksi valittu järjestelmä ei ollut tarpeeksi helppokäyttöinen, mikä näkyi ongelmina käyttöönoton alussa.⁷⁶

⁷³ Haastattelu C 26.6.2019 & Haastattelu D 2.7.2019, Joensuu.

⁷⁴ Haastattelu B 25.6.2019, Joensuu.

⁷⁵ Gunnlaugsdottir 2005, 239.

⁷⁶ Maguire 2005, 156.

Matthew Lewellen on tutkinut väitöskirjassaan *”The Impact of the Perceived Value of Records on the Use of Electronic Recordkeeping Systems”* (2015) sitä, miten sähköisen asianhallintajärjestelmän koettu helppokäyttöisyys (perceived ease of use) vaikuttaa sen omaksumiseen ja käyttöön. Lewellenin tutkimus perustuu Fred Davisin 1986 julkaisemaan TAM (*Technology Acceptance Model*) –malliin, jonka mukaan tärkeimmät tekijät uuden teknologian käyttöönotossa työyhteisössä ovat sen koettu helppokäyttöisyys ja koettu hyödyllisyys⁷⁷. Lewellenin erittäin kattava empiirinen tutkimus aiheesta päätyi siihen tulokseen, että koettu helppokäyttöisyys on sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöönotossa vahvimmin sen onnistumista ennustava tekijä. Esimerkiksi se, parantaako ohjelmisto työtehoa tai organisaation tuloksia, ei vaikuta läheskään yhtä paljon siihen, onnistuuko uuden järjestelmän käyttöönotto.⁷⁸ Nämä tulokset tukevat vahvasti Gunnlaugsdottirin ja myös oman tutkielmani päätelmiä.

6.2 Sähköinen allekirjoitus

Asiakirjahallinnon kannalta luotettavan sähköisen allekirjoituksen kehittäminen on ollut kriittinen tekijä, eikä sellaista vielä ole kaikkialla käytössä. Sähköisen allekirjoituksen määritelmästä ja käytöstä on Suomessa säädetty lailla vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista⁷⁹, jota on muokattu lailla vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamisesta⁸⁰. Laki nykyisessä muodossaan perustuu sähköisen allekirjoituksen määritelmän osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen numero 910/2014⁸¹. Tämän määritelmän mukaan sähköinen allekirjoitus tarkoittaa *”...sähköisessä muodossa olevaa tietoa, joka on liitetty tai joka loogisesti liittyy muuhun sähköisessä muodossa olevaan tietoon ja jota allekirjoittaja käyttää allekirjoittamiseen.”*⁸²

⁷⁷ Lewellen 2015, 36-37.

⁷⁸ Lewellen 2015, 223.

⁷⁹ Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista 7.8.2009/617.

⁸⁰ Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamisesta 533/2016.

⁸¹ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 910/2014, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta.

⁸² Euroopan unionin virallinen lehti, L 257/84.

Sähköisen allekirjoituksen määritelmä EU:n mukaan ei ole kovin yksityiskohtainen, minkä vuoksi lienee hyödyllisempää tarkastella sitä seuraavaa kehittyneen sähköisen allekirjoituksen määritelmää. Asetuksen mukaan:

”Kehittyneen sähköisen allekirjoituksen on täytettävä seuraavat vaatimukset:

a) se liittyy yksilöivästi allekirjoittajaansa;

b) sillä voidaan yksilöidä allekirjoittaja;

c) se on luotu käyttäen sähköisen allekirjoituksen luontitietoja, joita allekirjoittaja voi korkealla varmuustasolla käyttää yksinomaisessa valvonnassaan; ja

d) se on liitetty sillä allekirjoitettuun tietoon siten, että tiedon mahdollinen myöhempi muuttaminen voidaan havaita.”⁸³

Kuten voimme huomata, nämä vaatimukset ovat hyvin tiukat. Esimerkiksi Suomessa monissa Internet-palveluissa käytetty pankkitunnistautuminen ei nykyisessä muodossaan täytä kehittyneen sähköisen allekirjoituksen vaatimuksia.

Joensuun kaupungilla sähköinen allekirjoitus ei tällä hetkellä ole vielä täysimittaisessa käytössä. Kysyessäni kuinka paljon hän joutuu työssään käyttämään perinteisiä, ei-digitaalisia, työkaluja, haastateltava C toteaa:

”Hyvin vähän. Sähköinen allekirjoitus ei vielä toimi kunnolla, joten viranhaltijapäätöksiä ja sopimuksia joudutaan tulostamaan ja allekirjoittamaan käsin. Samoin kiinteistön kauppakirjat joudutaan allekirjoittamaan käsin, sillä niiden sähköinen allekirjoitus ei vielä taivu Joensuun kaupungin käyttöön.”⁸⁴

Luotettava digitaalinen allekirjoitus on välttämätön edellytys täysin sähköisen asioinnin omaksumiseksi. Joensuun kaupungin tällä hetkellä käyttämässä Dynasty 6.3 -ohjelmistossa tällaista mahdollisuutta ei oletuksena ole, minkä vuoksi osa digitaalisessa muodossa olevista asiakirjoista joudutaan tulostamaan allekirjoitusta varten, ja sen jälkeen skannaamaan takaisin digitaaliseen muotoon. Tämä aiheuttaa huomattavasti turhaa työtä. Lisäksi voidaan miettiä, onko kyseessä enää alkuperäinen asiakirja, jos se on tulostettu ja skannattu. Toimivan ja luotettavan sähköisen allekirjoituksen käyttöönotto poistaisi tämän epävarmuuden.

⁸³ Euroopan unionin virallinen lehti, L 257/100.

⁸⁴ Haastattelu C 26.6.2019, Joensuu.

Digitaalisen allekirjoituksen yhteydessä nousee esiin tekijä, joka on havaittavissa lähes kaikessa sähköisen asianhallinnan tekniseen puoleen liittyvässä: hajanaisuus. Suomessa ei ole minkäänlaista yhteistä projektia kuntien sähköisen asianhallinnan kehittämiseksi, ja laajemmassa mittakaavassa Euroopan unionin jäsenmaiden välillä hajanaisuus on vielä huomattavampaa. Joensuun kaupungilla on Pohjois-Karjalan muiden kuntien kanssa yhteinen epävirallinen arkisto- ja asiakirjahallinnon työryhmä, jossa alan asiantuntijat eri kunnista voivat vaihtaa kokemuksiaan ja saada vertaistukea⁸⁵. Tässäkin tapauksessa kyse on kuitenkin kuntien arkistoalan asiantuntijoiden yhdessä muodostamasta epävirallisesta ryhmästä, minkä eduksi voidaan lukea se, että kaikissa Pohjois-Karjalan kunnissa on tällä hetkellä käytössä Dynasty-ohjelmisto, ja edessä siirtyminen uuteen Dynasty 10 -versioon. Suuremmassa mittakaavassa, esimerkiksi Suomen kaikkia kuntia tarkastellessa, yhteistä ohjelmistoa, suunnitelmaa tai työryhmää ei ole. Käytännössä oletuksena on se, että kaikki kunnat suorittavat saman urakan alusta loppuun omalla tahollaan.

6.3 Tietosuoja ja tietoturva

Kaiken kunnallisen asiakirjahallinnan keskittäminen yhteen järjestelmäympäristöön helpottaa tietojen käsittelyä, mutta tarjoaa myös mahdollisuuden katastrofaalisiin seuraamuksiin, mikäli järjestelmän tietoturva ei ole vaaditulla tasolla. Varsinkin sosiaali- ja terveysalan asiakirjoissa on valtavasti arkaluontoista materiaalia, johon tulee olla järjestelmässä tarkkaan rajatut käyttöoikeudet. Muillakin kunnallishallinnon aloilla on käyttöoikeuksiltaan rajoitettua materiaalia aiheesta riippuen vaihtelevissa määrin. Tietoturvan tärkeys on kasvanut Suomessakin etenkin toukokuussa 2018 voimaan tulleen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilö-tietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus)⁸⁶. Yleisesti tämä asetus tunnetaan lyhenteellä GDPR

⁸⁵ Terhi Tuononen-Sinkkosen haastattelu 25.6.2019, Joensuu.

⁸⁶ Euroopan unionin virallinen lehti, L 119, 1.

(*General Data Protection Regulation*, yleinen tietosuoja-asetus), jota käytän tästä lähtien myös tässä tutkielmassa selkeyden vuoksi.

Koko GDPR:n läpikäyminen tässä ei ole mielekästä, sen huomattavasta laajuudesta johtuen. Sen näkyvin vaikutus on ollut toukokuun 2018 jälkeen Internet-sivuille ilmestyneet ponnahdusikkunat, joissa sivusto kysyy lupaa evästeiden käytölle ja ilmoittaa, mitä varten ja millaisia tietoja niiden avulla kerätään. Kunnallishallinnon kannalta olennaisin GDPR:n sisältö on sisällytetty Suomessa joulukuussa 2018 käyttöön otettuun tietosuojalakiin⁸⁷.

Kysyin tätä tutkielmaa varten tekemissäni haastatteluissa Joensuun kaupungin Dynasty-pääkäyttäjiltä, onko siirtyminen Dynasty-järjestelmään vaikuttanut heidän mielestään tietoturvaan. Lisäksi kysyin arkistopäällikkö Tuononen-Sinkkoselta GDPR:n vaikutuksista Joensuun kaupungin asiakirjahallintoon. Haastattelemani Dynasty-pääkäyttäjät eivät olleet oman työnsä suhteen huomanneet suuria muutoksia tietoturvan suhteen yhä enenevässä määrin digitaaliseen ympäristöön siirtymisen myötä. Haastateltava B totesi, että on välillä nähnyt Dynastysssa asiakirjoja, joihin hänellä ei pitäisi olla pääsyä. Syyksi hän epäili ohjelmistossa olevaa virhetä.⁸⁸

Haastateltava C oli Dynasty-pääkäyttäjistä ainoa, joka nosti tietoturvan suhteen esiin GDPR:n ja tietosuojalain uudistuksen vaikutukset, mutta totesi, että vasta Dynasty 10:n myötä sähköiseen asianhallintaan saadaan kaupungin osalta mahdollisuus toteuttaa tietoturva näitä vastaavalla tasolla⁸⁹. Joensuun kaupungin arkistopäällikkö Terhi Tuononen-Sinkkonen nostaa esille kysymyksen siitä, miten kunnallishallinto joutuu tässä tapauksessa tasapainoilemaan kuntalain asettamien tiedotusvelvollisuuksien ja tietosuojalain vaatimusten välillä:

”Kuntalain mukaan toimielinten päätökset ja viranhaltijapäätökset, joista on valitusoikeus, niin ne on oltava nähtävillä yleisessä tietoverkossa eli käytännössä kunnan nettisivuilla. Eli niiden on oltava esillä ennen kuin valitusoikeuden aika voi alkaa. Ja tämä tietosuoja-asetus määrää, että mahdollisimman vähän tulisi olla ihmisten nimiä esillä nettisivuilla, niin kyllähän se vaikuttaa. Tää ny-

⁸⁷ Tietosuojalaki 5.12.2018/1050.

⁸⁸ Haastattelu B 25.6.2019, Joensuu.

⁸⁹ Haastattelu C 26.6.2019, Joensuu.

kyinen järjestelmä, Dynasty 6.3, ei vastaa GDPR:n vaatimuksia, eli ollaan jouduttu aika tarkkaan miettimään millon ja missä henkilön nimi saa näkyä. Sitten toisaalta siinä on tiedotusintressi. Eli kyllä tää on aiheuttanut päänvaivaa ja jonkin verran pitää miettiä, että pitääkö nimiä poistaa esim. viranhaltijapäätöksistä. Meillä nykyään viranhaltijapäätökset on näkyvillä vain sen valitusajan ja sitten ne poistetaan, ja pöytäkirjatkin on vain vuoden netissä näkyvillä.”⁹⁰

Arkistopäällikön kommentti nostaa mielestäni hyvin esille sen, miten kunnallishallinnossa on huomioitava lakeihin perustuvan päätöksenteon vaatimukset ja sovitettava samalla kaikki toiminta siihen tosiasiaan, että uudistukset tapahtuvat väistämättä hitaammin kuin ehkä olisi toivottavaa. Asianhallintajärjestelmän uudistaminen on valtava projekti, jonka yhteydessä on alusta loppuun asti huomioitava muun muassa kuntalaki, tietosuojalaki, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, arkistolaki sekä ei-juridiset tekijät, kuten kunnan taloudellinen tilanne.

6.4 Tiedonohjaussuunnitelmien tekninen toteutus

Olen käynyt aiemmin tässä tutkielmassa läpi laatimieni tiedonohjaussuunnitelmien teknistä toteutusta, mitä en aio tässä toistaa. Tehdessäni haastatteluja tätä tutkielmaa varten pääsin itse tutustumaan ensimmäistä kertaa siihen, miten Joensuun kaupungin asianhallintajärjestelmän uudistaminen on edennyt sen jälkeen, kun sain oman osani TOS-projektissa päätökseen joulukuussa 2017. Oletukseni oli, että projekti olisi päässyt toteuttamisvaiheeseen, mutta kuten on käynyt ilmi, on Dynasty 10 tulossa käyttöön näillä näkymin vasta keväällä 2020.

Syy Dynasty 10:n käyttöönoton viivästymiselle löytyy tiedonohjaussuunnitelmista. Omaksi helpotuksekseni kyseessä ei ollut ongelma, joka olisi aiheutunut huolimattomuudestani tai muusta virheestä, vaan kyseessä on puhtaasti tekninen seikka. Kuten tiedonohjaussuunnitelmien esittelyssä totesin, koostuvat ne Excel-taulukoista, joihin on merkitty sarakkeittain pai-

⁹⁰ Terhi Tuononen-Sinkkosen haastattelu 24.6.2019, Joensuu.

kat käsiteltävien asiakirjojen metatiedoille. Ongelma Dynasty 10:n suhteen liittyy tiedonohjaussuunnitelmien sarakkeisiin E ja F, eli asiakirjan tyyppi ja asiakirjatyypin tarkenne. TOS-projektissa käytössä olleiden ohjeiden mukaisesti olin merkinnyt asiakirjan tyypiksi aina TOS-pohjan mukana tulleesta listasta parhaiten sopivan määritelmän. Esimerkiksi viranhaltijapäätöksen tyypiksi tuli tällöin ”päätos”, yleiskaavakartalle ”kartta” ja yleiskaavaehdotukselle ”ehdotus”⁹¹. Asiakirjatyypin tarkenne -kohtaan merkitsin omin sanoin tarkemmin sen, millaisesta asiakirjasta on kyse.

Lähtöni jälkeen oli kuitenkin käynyt ilmi, että Dynasty 10 vaatii vielä kolmannen kuvaajan asiakirjan tyypistä. Asiakirjan tyypin ja asiakirjatyypin tarkenteen lisäksi tiedonohjaussuunnitelmaan on merkittävä Dynasty-asiakirjan tyyppi, johon valitaan joko päätös, sopimus tai muu asiakirja:

”...siellä pitää olla asiakirjan tyyppi, asiakirjatyypin tarkenne. Niin tää ei nyt riitäkään tähän Dynasty kymppiin, vaan sinne pitää sen lisäksi käydä ruksimassa Dynasty-asiakirjan tyyppi. Eli onko kyseessä päätös vai muu asiakirja. Ja tää on vähän hankalaa, kun pitää käydä joka tehtävästä joka asiakirja läpi ja ruksata sinne ne päätökset. Esimerkiksi toimielimen päätökset ja viranhaltijapäätökset on merkattava Dynasty-päätöksiksi. Kaikki muut asiakirjat on sitten muita asiakirjoja, PAITSI kun meillä on käytössä sopimushallinta, niin siellä pitää valita tyypiksi sopimus. Hankalaa tästä tekee se, että kun me kuviteltiin, että meillä on aika valmista tää homma, niin sitten tuli tämmöinen yllätys. Plus meillä ei ollut alun perin TOSsissa edes semmoista kenttää mihin syöttää tää, että Innofactorin piti käydä tekemässä se. Niin nyt joudutaan sitten muuttamaan kaikki TOSsit.”⁹²

Arkistopäällikkö ei itsekään tiennyt tarkalleen, miksi tällainen muutos tarvittiin, mutta arveli sen todennäköisimmin johtuvan Dynasty 10:n omista vaatimuksista⁹³. Tämän kaltaisia ongelmia on hankala ennakoida. Tässä tapauksessa Joensuun kaupunki on käytännössä ollut ohjelmistotoimittajan ohjeistuksesta riippuvainen, ja syystä tai toisesta tätä vaatimusta ei ole alkuperäisiin ohjeisiin sisällytetty.

⁹¹ 10 02 02 00 00 Yleis-, osayleiskaavan laatiminen.

⁹² Terhi Tuononen-Sinkkosen haastattelu 24.6.2019, Joensuu.

⁹³ Terhi Tuononen-Sinkkosen haastattelu 24.6.2019, Joensuu.

7. Johtopäätökset

Työni Joensuun kaupungin asianhallintajärjestelmän uudistamiseen liittyvässä TOS-projektissa oli arkisto- ja asiakirjahallinnan koulutukseni kannalta hyvin opettavainen kokemus. Olen tässä tutkielmassa pyrkinyt havainnollistamaan työtäni Joensuun kaupungin TOS-projektissa. Esittelemäni tapausesimerkin kautta olen pyrkinyt havainnollistamaan sitä, millaisia ihmislähtöisiä ongelmia tällaisessa työssä voi ilmetä, ja miten niitä voisi lähteä ratkaisemaan. Kokemuksieni ja aiheesta laaditun kirjallisuuden perusteella mahdolliset ongelmat juontuvat useimmiten tällaisessa projektissa toimivien eri alojen asiantuntijoiden suhteista.

Onnistuneen TOS-projektin kannalta tärkeintä on sovittaa yhteen asiakirjahallinnan ja muiden alojen edustajien tiedot ja näkemykset. Usein tilanne on se, että asiakirjahallinnan asiantuntijalla ei ole tietämystä sen organisaation alasta, johon hänet on palkattu tällaista projektia tekemään, eikä organisaation työntekijöillä läheskään aina ole syvällistä tietämystä sähköisestä asiakirjahallinnosta. Oli kyseessä sitten kokonainen tiedonohjausjärjestelmän käyttöönotto-projekti tai pienempi osa sitä, kuten TOS-projekti, jossa olin mukana, on onnistuneen lopputuloksen kannalta välttämätöntä, että eri alojen välinen yhteistyö ja -ymmärrys toimii.

Tällaisessa projektissa mukana olevalla asiakirjahallinnan asiantuntijalla on myös suuri vastuu siitä, että organisaation jäsenet ovat motivoituneita työhön. Käytännössä tilanne on samankaltainen kuin missä tahansa organisaation kohdistuvassa muutoksessa. Jos organisaation työntekijöille ei ole selvää, mitä hyötyä projektista on heille henkilökohtaisesti, ei heidän motivaationsa sen etenemisen suhteen voi odottaa olevan erityisen korkea.

Toisaalta tilanne, jossa asiakirjahallinnan asiantuntija on palkattu toteuttamaan projektia organisaatioon rajoitetussa ajassa, on myös haastava asiantuntijan kannalta. Joensuun kaupungin TOS-projektin aikana työskentelin osana kaupungin eri osastoja 2-6 kuukautta, osastosta riippuen. Varsinkin parin-kolmen kuukauden pituisen ajanjakson aikana ei yksinkertaisesti ole tarpeeksi aikaa tutustua perusteellisesti osaston kaikkiin työntekijöihin. Tällaisissa olosuhteis-

sa asiakirjahallinnan asiantuntijan voi olla haasteellista löytää oikeat, juuri kyseiseen työyhteisöön sopivat, motivoinnin keinot.

Omien kokemuksieni ja toteuttamieni haastatteluiden perusteella väittäisin, että suurimmat ongelmat Joensuun kaupungin sähköisen tiedonohjauksen kehittämisen suhteen eivät liity sinänsä motivaatioon tai sen puutteeseen, johtajuuteen tai muutosvastarintaan. Itse näkisin suurimpana ongelmana resurssien puutteen. Sähköisen asianhallinnan kehittäminen on asia, joka lopulta liittyy kaikkeen kaupunginhallinnon toimintaan, mutta samalla suurin vastuu siitä kuuluu kaupungin arkistotoimelle, jonka resurssit ovat hyvin rajalliset. Kaupungin eri osastot näkevät asianhallinnan kehittämisen parhaassa tapauksessa tärkeänä asiana, mutta kuitenkin sellaisena, joka on loppujen lopuksi niin sanotusti ylimääräistä työtä osaston normaalien velvollisuuksien lisäksi. Pahimmassa tapauksessa asianhallinnan kehittäminen nähdään välttämättömänä pahana, jonka vuoksi ei haluta uhrata resursseja yhtään enempää kuin on pakollista.

Jälkimmäisen kaltaisessa tapauksessa asiakirjahallinnan asiantuntija voi pahimmillaan jäädä erittäin yksin urakkansa kanssa. Tilanne on tällöin hankala, mutta toisaalta en usko, että syyllisten etsiminen auttaa ketään. Kuten arkistopäällikkö Terhi Tuononen-Sinkkonen toteaa haastattelussaan:

”Suurimmaks osaks ihmiset ymmärtää että se on hoidettava mutta yleensä se silti on se viimeinen tehtävä mikä hoidetaan. Sekin on varmaan resurssikysymys, kun julkisella puolella säästetään kaikessa, minkä tietysti kyllä ymmärtää. Mutta kun henkilöstön mitoitus on tiukka, niin kyllähän se näkyy sit siinä että mitä ehtiään tehdä ja mitä lykätään. Että ymmärrän että se ei aina ole helppoa.”⁹⁴

Suomen kuntien heikko taloudellinen tilanne tuskin on yllätys kenellekään, eikä Joensuu ole poikkeus. Vähäiset resurssit eivät yksinkertaisesti riitä kaikkeen, jolloin on luonnollista, että kaupungin eri osastot pyrkivät priorisoimaan budjetteihinsa osaston ydinosoitukseen liittyvät tehtävät. Kaikki ”ylimääräiseen” asianhallinnan kehittämisprojektiin käytetty aika ja raha on pois jostain muusta.

⁹⁴ Terhi Tuononen-Sinkkonen haastattelu 24.6.2019, Joensuu.

Voidaan pohtia, miten tilannetta voisi mahdollisesti pyrkiä parantamaan. Yksinkertaisin ratkaisu olisi luonnollisesti arkisto- ja asiakirjahallinnan alojen rahoituksen lisääminen. Tämä ei kuitenkaan julkisella sektorilla ole yleensä realistinen vaihtoehto. Tällöin vaihtoehdoksi jää olemassa olevien resurssien parempi hyödyntäminen. Omien kokemuksieni perusteella tätä olisi TOS-projektin osalta voinut toteuttaa suunnittelun laajemmalla keskittämällä. Nyt projekti toteutettiin siten, että tein kaupungin eri osastojen kanssa vuorotellen erilliset sopimukset ja toteutin tiedonohjaussuunnitelmien laatimisen erikseen jokaisen osaston kohdalla. Uskon, että projekti olisi edennyt huomattavasti nopeammin ja sujuvammin, mikäli olisin työskennellyt koko sen keston ajan samassa työpisteessä ja jos olisimme voineet koota eri osastojen vastuhenkilöistä työryhmän, joka olisi kokoontunut esimerkiksi kerran kuukaudessa tilannekat- saukseen.

Käyttämämme hajautettu systeemi johti siihen, että olin liian usein tilanteessa, jossa en voinut edetä tiedonohjaussuunnitelmien laatimisessa koska jouduin odottamaan joko vastausta sähköpostiin tai sovittua tapaamista kaupungin työntekijän kanssa. Mikäli projektissa olisi laadit- tu koko kaupungin tiedonohjaussuunnitelmat yhtäaikaisesti, eivät tällaiset tilanteet olisi luul- tavasti olleet yhtä yleisiä. Syytä siihen, miksi projekti toteutettiin juuri tällä tavalla en tiedä, mutta arvelisin että taustalla ovat olleet byrokraattiset tai taloudelliset seikat. Kaupungin jo- kaisella osastolla on oma budjettinsa, ja syystä tai toisesta on päätetty, että TOS-projekti oli helpompi toteuttaa yksitellen eri osastojen kohdalla kuin yhteisesti koko kaupungin osalta.

Tämä hajautettu järjestelmä vastaa toisaalta hyvin sitä, millainen tilanne vallitsee Suomessa laajemmalla tasolla. Kunnat rakentavat omia järjestelmiään omissa projekteissaan, tehden yhteistyötä yleensä korkeintaan lähimpien naapurikuntien kanssa, kuten Joensuu on tehnyt. En osaa arvioida sitä, kuinka paljon turhaa työtä tämän takia on jouduttu tekemään ympäri Suomea, mutta kovin vähäinen määrä kysymyksessä tuskin on. Kunnat ovat tunnetusti erittäin tarkkoja omasta itsehallinnostaan, mutta sanoisin, että tässä tapauksessa se saattaa olla haital- linen tekijä.

Arkistopäällikkö Tuononen-Sinkkonen toteaa haastattelussaan seuraavaa kysyessäni digitaalisen asianhallintajärjestelmän uudistamisen vaikeudesta muun arkistotyön ohella:

”Nyt olin Mikkelissä kesäkuun alussa arkistopäivillä niin tää on ihan valtakunnallinen ongelma, sekä kunta- että valtion puolella. Että kaikki huokailee että hirveesti olis töitä ja tekemistä ja intoa tehdä mutta kun aika ei meinaa riittää”⁹⁵

Käytännössä siis digitaalisen asianhallinnan ja arkistoinnin toteuttamisessa resurssit ovat kaikkialla vähissä, mutta silti niitä käytetään kaikkialla saman tavoitteen toteuttamiseen yhä uudestaan ja uudestaan. Voisi olla mielenkiintoista pohtia sitä, mistä tällainen toiminta pohjimmiltaan johtuu, ja olisiko sitä mahdollista muuttaa. Tällainen pohdinta on kuitenkin tämän tutkielman rajauksen ulkopuolella, ja vaatisi muutenkin laajemman tutkimusprojektin. Mielestäni se voisi kuitenkin olla tarpeen.

⁹⁵ Terhi Tuononen-Sinkkosen haastattelu 24.6.2019, Joensuu.

Lähteet

Joensuun kaupungin tiedonohjaussuunnitelma 10 02 02 00 00 Yleis-, osayleiskaavan laatiminen. Laatiija: Timo Rynnänen, syyskuu 2015.

Lahden kaupungin tiedonohjaussuunnitelma 10 02 02 00 00 Yleiskaavan aloitus

Lahden kaupungin tiedonohjaussuunnitelma 10 02 02 00 01 Yleis-, osayleiskaavan luonnos

Lahden kaupungin tiedonohjaussuunnitelma 10 02 02 00 02 Yleis-, osayleiskaavaehdotus

Haastattelut

Haastateltava B, Joensuun kaupungin Dynasty-pääkäyttjä, 25.6.2019, Joensuussa haastattelijana Timo Rynnänen. Nauhoite tallennettu Timo Rynnänen arkistoon. Transkriptio tämän tutkielman liitteenä.

Haastateltava C, Joensuun kaupungin Dynasty-pääkäyttjä, 26.6.2019, Joensuussa haastattelijana Timo Rynnänen. Nauhoite tallennettu Timo Rynnänen arkistoon. Transkriptio tämän tutkielman liitteenä.

Haastateltava D, Joensuun kaupungin Dynasty-pääkäyttjä, 2.7.2019, Joensuussa haastattelijana Timo Rynnänen. Nauhoite tallennettu Timo Rynnänen arkistoon. Transkriptio tämän tutkielman liitteenä.

Terhi Tuononen-Sinkkonen, Joensuun kaupungin arkistopäällikkö, 24.6.2019, Joensuussa haastattelijana Timo Ryytänen. Nauhoite tallennettu Timo Ryytänen arkistoon. Transkriptio tämän tutkielman liitteenä.

Tutkimuskirjallisuus

Adam, A. 2008. Implementing Electronic Document and Record Management Systems. Auerbach Publications, New York.

Barry, Rick 2005. Overcoming Barriers to Major Users in Accessing Electronic Records: Results of a survey on Electronic Records Policy Working Group Reports.

<http://mybestdocs.com/barry-r-UserAccessSurvey-051130.html> 15.7.2019.

Dederer, Melissa G. & Swan, Aaron 2016. 3 Keys to Managing Change for a Successful RIM Program Implementation. Julkaistu, Information Management Journal. 2016;50(4):36-38.

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=116902430&site=ehost-live>. 16.11.2018.

Di Biagio, Maria Luisa & Ibiricu, Bernice 2008. A Balancing Act: Learning lessons and adapting approaches whilst rolling out an EDRMS. Julkaistu teoksessa Records Management Journal, Vol. 18 Issue 3.

<https://www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/09565690810916429> 24.4.2019.

Downing, Lynette 2006. Implementing EDMS: Putting People First. Julkaistu, Information Management Journal. 2006;40(4):44-50.

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=21559991&site=ehost-live>. 16.11.2018.

Drafke, Michael W. & Kossen, Stan 1998. The Human Side of Organizations. Addison Wesley Longman, Inc. New York.

Furman, Ben; Ahola, Tapani & Hirvihuhta, Harri 2004. Työpaikan pelisäännöt ja kuinka ne tehdään. Tammi. Helsinki.

Gregory, Keith 2005. Implementing an electronic records management system: A public sector case study. Julkaistu teoksessa Records Management Journal, Vol 15. Issue 2.

<https://www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/09565690510614229> 23.4.2019.

Gunnlaugsdottir, Johanna 2006. The Implementation and Use of ERMS: A Study in Icelandic Organizations. Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.

Gunnlaugsdottir, Johanna 2008. As you sow, so you will reap: implementing ERMS. Julkaistu, Records Management Journal, Vol. 18 Issue: 1, pp.21-39,

<https://doi.org/10.1108/09565690810858497> 16.11.2018

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 38/2018 vp – HE 284/2018 vp.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/HaVM_38+2018.aspx 16.10.2019

Henkilötietolaki (kumottu) 22.4.1999/523

Henttonen, Pekka 2015. Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen. Hansaprint, Vantaa.

Kansallisarkiston arkistowiki. <http://wiki.narc.fi/arkistowiki/index.php/Etusivu> 27.4.2019.

Kuula, Arja 2011. Tutkimusetiikka: Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Vastapaino. Tampere.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Lehti, Matti & Rossi, Matti 2017. Kysymyksiä ja johtopäätöksiä. Digitaalinen Suomi 2017 - julkaisuhanke, osa I/32. <https://suomidigi.fi/wp-content/themes/suomidigi/assets/attachments/digitaalinen-suomi-1995-2015/osa1/32%20Kysymyksiä%20ja%20johtopaatoksia.pdf>

Lewellen, Mathew James 2015. The Impact of the Perceived Value of Records on the Use of Electronic Recordkeeping System. Victoria University of Wellington.

<http://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/4144/thesis.pdf?sequence=2>
19.8.2019

Lybeck, Jari et al. 2006. Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti. Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja. Arkistolaitos. Helsinki.

Maguire, Rachael 2005. Lessons learned from implementing an electronic records management system. Julkaistu, Records Management Journal, Vol. 15 Issue: 3, pp.150-157, <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09565690510632337/full/html>
21.8.2019.

National Archives of Australia 2011. Implementing an EDRMS – Key Considerations. http://naa.gov.au/Images/EDRMS-key-considerations_tcm16-88772.pdf 15.8.2019

Nuorteva, Jussi & Happonen, Päivi 2016. Suomen arkistolaitos 200 vuotta. Arkivverket i Finland 200 år. Bookwell. Porvoo.

Oliver, Gillian & Foscarini, Fiorella 2014. Records Management and Information Culture: Tackling the People Problem. Facet Publishing, Lontoo.

Pan, Weimei 2017. The implementation of electronic recordkeeping systems: An exploratory study of socio-technical issues. Julkaistu, Records Management Journal, Vol. 27 Issue: 1, pp.84-98, <https://doi.org/10.1108/RMJ-04-2016-0014> 16.11.2018.

Sellen, Abigail & Harper, Richard 2003. The Myth of the Paperless Office. MIT Press, Massachusetts.

Smith, K. 2008. Public Sector Records Management. Routledge, Lontoo.

Stuart, Katharine 2017. Methods, methodology and madness: Digital records management in the Australian government. Julkaistu, Records Management Journal, Vol. 27 Issue: 2, pp.223-232, <https://doi.org/10.1108/RMJ-05-2017-0012> 16.11.2018.

Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen (SÄHKE2). Arkistolaitoksen määräys AL 9815/07.01.01.00/2008.

https://www.arkisto.fi/uploads/normit/valtionhallinto/maarayksetjaohjeet/normiteksti_suomi.pdf 15.4.2019.