

# PROSESSILÄHTÖISEN DOKUMENTTIENHALLINNAN KEHITTÄMINEN KUNTAORGANISAATIOSSA

Tarja Laitinen-Kela  
Opinnäytetyö  
Syksy 2010  
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen  
koulutusohjelma  
Oulun seudun ammattikorkeakoulu

## TIIVISTELMÄ

Oulun seudun ammattikorkeakoulu  
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma

---

Tekijä: Tarja Laitinen-Kela

Opinnäytetyön nimi: Prosessilähtöisen dokumenttienhallinnan kehittäminen kuntaorganisaatiossa

Työn ohjaaja: Sinikka Viinikka

Työn valmistumislukukausi ja -vuosi: Syksy 2010

Sivumäärä: 68+8

---

Julkisen hallinnon tavoitteena on, että tieto on käytettävissä sähköisissä prosesseissa. Sähköisiä prosesseja varten tarvitaan tietojärjestelmiä, jotka ovat toisiinsa integroidut. Kyseessä olevassa organisaatiossa ei ole dokumenttienhallintajärjestelmää, joka mahdollistaisi sähköisissä prosesseissa syntyvien sähköisten dokumenttien koko elinkaaren hallinnan sähköisesti. Tämän kehittämistehtävän tavoitteena oli laatia dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelma Oulun kaupungille.

Tietoperustana kehittämissuunnitelmassa oli asiakirjahallinta. Opinnäytetyö toteutettiin toimintatutkimuksen lähestymistapaa noudattaen tutkimuksellisenä kehittämistehtävänä. Tuloksena oli dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelma. Kehittämismenetelminä käytettiin työryhmätyöskentelyä, benchmarkingia, soveltaen Learning Cafe -menetelmää ja SWOT-analyysejä. Opinnäytetyön raportti laadittiin oivalluttavalla vetoketjumallilla, jossa teoria ja empiria keskustelevat keskenään. Empiria kerättiin työryhmätyöskentelystä, kyselyiden tuloksista sekä työryhmäjäsentien haastatteluista. Kehittämistehtävä vastaa kysymyksiin: 1. Miksi sähköinen dokumenttienhallinta tulisi toteuttaa? 2. Mitkä ovat asiakirjahallinnan vaatimukset sähköisen dokumenttienhallinnan toteutuksessa? 2.1 Mitä lainsäädännön vaatimuksia ja muita määräyksiä tulee ottaa huomioon? 2.2 Mitkä ovat organisaation tarpeet? 2.3 Mitkä ovat ensisijaisia tarpeita? 3. Miten sähköinen dokumenttienhallinta tulee toteuttaa ja vaiheistaa organisaatiossa?

Tällä hetkellä organisaatiossa ei voida pitkäaikaisesti säilytettäviä dokumentteja säilyttää ainoastaan sähköisessä muodossa, vaan ne on arkistointia varten tulostettava paperille. Dokumenttien julkaisu useassa julkaisukanavassa yhtenä dokumenttina on tällä hetkellä mahdotonta ja sama dokumentti monistuu useaksi erilliseksi dokumentiksi. Jotta dokumenttien käytettävyys ja eheysvaatimukset toteutuisivat, organisaatioon tulee hankkia sähköinen dokumenttienhallintajärjestelmä, jonka dokumentteja hallitaan tiedonohjausjärjestelmästä saatavien metatietojen avulla. Tällöin dokumentin elinkaari voidaan hallita sähköisesti sen elinkaaren ajan mahdollisimman automatisoidusti sekä dokumenttien pitkäaikainen tai pysyvä säilytys sähköisessä muodossa on mahdollista myöhemmässä vaiheessa. Tiedonohjauksen vaatimus pitkäaikais säilytyksessä määritellään arkistolaitoksen SÄHKE2-määräyksellä sekä SÄHKE2:een pohjautuvassa sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittelyn, hallinnan ja säilyttämisen JHS176 suosituksella. Julkisuuslaissa säädetään hyvästä tiedonhallintatavasta ja hallintolaissa hyvästä hallintotavasta. Tiedonohjaussuunnitelmilla ja määräysten mukaisella tiedonhallinnalla toteutetaan hyvää tiedonhallinta- ja hallintotapaa. Käytettävyyden ja osaamisen johtamisen näkökulmasta projektidokumentit olisi hallittava dokumenttienhallintajärjestelmän avulla. Organisaation keskeisimpiä dokumentteja ovat päätöksenteon asiakirjat sopimuksineen. Näihin liittyy juridisia vaatimuksia, joten päätöksenteon asiakirjat sekä sopimukset asiakirjatyyppeinä ovat niitä, jotka tulisi ensimmäisenä saada dokumenttienhallintajärjestelmän avulla hallittavaksi. Vaiheistus tulee toteuttaa asiakirjatyypeittäin sekä prosesseittain. Keinoina muutosjohtamiselle ovat käytön tuki, perehdytys, koulutus ja asiantuntijaverkoston konsultaatio. Kehittämissuunnitelma toimii raamina dokumenttienhallintajärjestelmän vaatimusmäärittelyä laadittaessa ja projektia vaiheistettaessa. Kehittämissuunnitelmassa on annettu suositukset, miten dokumenttienhallinta Oulun kaupungissa tulisi toteuttaa.

---

Asiasanat: Asiakirjahallinto, asiakirjahallinta, dokumentti, asiakirja, tiedonhallinta

## ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences  
Degree Programme in Entrepreneurship and Business Competence

---

Author: Tarja Laitinen-Kela

Title of thesis: Process oriented document management in municipal organization

Supervisor: Sinikka Viinikka

Term and year when the thesis was submitted: Autumn 2010

Number of pages: 68+8

---

The objective of public administration is that the information is available to be used in electronic processes. Electronic processes require integrated information systems. The organization in question does not have a document management system that would enable the electronic life cycle management of the documents generated by electronic processes. The task was to draw up a development plan for the document management for the City of Oulu.

The theoretical framework includes records management. The development task was carried out with the help of the action based approach. The result was a development plan for document management. The methods used were the team work, benchmarking, the Learning Cafe method (applied) and SWOT analysis. The final report was written so that theory and practice interacted with each other. The team work, the results of surveys and interviews with the team members provided the empirical data. The development task answers the following questions: 1. Why should an electronic document management system be implemented? 2. What are the requirements of records management in electronic document management implementation? 2.1 What are the legal requirements and other provisions that should be taken into account? 2.2 What are the needs of the organization? 2.3 What are the principal needs? 3. How should an electronic document management system be implemented and staggered in the organization?

Today the documents cannot be stored for a long-term retention in an electronic form. The documents must be printed on paper for archiving. At the moment, the publication of the documents as a single document in several channels is impossible. Instead, the same document is replicated into several separate documents. For the availability and integrity requirements, the organization of the City of Oulu must have an electronic document management system with which documents are managed by the meta data information control system. In this manner, the document's life cycle can be electronically and automatically administered - this means that the documents automated long-term or permanent storage in electronic form is possible. The requirement of data control in the long-term storage concerning the information deliverance is defined by the SÄHKE2 order of The National Archives Service of Finland, and by the SÄHKE2 based recommendation (JHS176) on electronic document management and archiving. The Openness of Government Activities Act provides good practice on information management and the Administrative Procedure Act good governance. The good management and governance are carried out by acting according to the information management plans and regulations. From the perspective of usability and knowledge management, project documents should be managed through document management. The organization's core documents are the documents on decision making. Since these include juridical requirements, the decision-making documents and agreements release document are the first to be managed electronically. The phasing must be implemented with document types and processes in mind. The methods to manage this charge are support for using the system, induction and training and consulting the expert networks. The development plan is the frame when preparing and staggering the document management system requirement specifications. The recommendations on how document management should be implemented in the City of Oulu have been given in the development plan.

---

Keywords: Records management, document, records, knowledge control

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
1.1 Kehittämistehtävän lähtökohdat	6
1.2 Kohdeorganisaatio ja dokumenttienhallinnan kehittämisen alkuvaiheet	8
1.3 Kehittämistehtävän tarkoitus, ajankohtaisuus ja tavoitteet	10
1.4 Aiheen merkitys organisaatiolle ja opinnäytetyön rajaukset	11
2 ASIAKIRJAHALLINNON VAATIMUKSET DOKUMENTTIENHALLINNALLE	13
2.1 Dokumentti on julkishallinnossa asiakirja	13
2.2 Sähköisillä asianhallintajärjestelmillä edistetään hyvän hallinnon toteuttamista	17
2.3 Lainsäädäntö ja normit reunaehtoina dokumenttienhallinnan kehittämiseksi	19
2.4 Arkisto sähköisessä dokumenttienhallinnassa	21
2.4.1 Kustannushyötyanalyysin keskeiset asiat	23
2.4.2 Esiselvityksen suositukset ja tarpeet organisaation dokumenttienhallinnalle	25
3 PROSESSILÄHTÖISYYS DOKUMENTTIENHALLINASSA	29
3.1 Dokumenttienhallinnan kehittäminen on prosessien kehittämistä	29
3.2 Organisaation tehtävät ja dokumenttienhallinta	32
3.3 Sähköinen asiointi ja dokumenttienhallinta	34
3.4 Dokumenttienhallinnan suunnittelun lähtökohtana kokonaisuuden hallinta	37
3.4.1 Osaaminen ja koulutus	39
3.4.2 Käytön tuki dokumenttienhallinnalle	45
4 KEHITTÄMISTEHTÄVÄ JA SEN TOTEUTUS	46
4.1 Kehittämismenetelmät	46
4.2 Aineiston keruu ja käsittely	54
4.3 Kehittämissuunnitelma	56
5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	57
LÄHTEET	63
LIITTEET	69
SANASTO	76

# 1 JOHDANTO

Oulun kaupunki on yli 140 000 asukkaan kuntaorganisaatio, jonka johtamiskäytäntöä ollaan uudistamassa prosessilähtöiseen johtamiseen. Oulun kaupunkistrategiaa on päivitetty marraskuussa 2009 ja sen yhtenä strategisena tavoitteena on kestävä kehityksen huomioon ottaminen kaikessa kaupungin toiminnassa. Sähköisten prosessien avulla paperin käytön vähentäminen on kestävä kehitys tukevaa toimintaa. Myös Oulun kaupungin arvot tukevat uutta ajattelua ja rohkeutta luopua vanhoista toimintatavoista.

Julkisen hallinnon organisaatioissa ollaan kehittämässä sähköisiä asianhallintaprosesseja prosessi- ja asiakaslähtöisesti niin kunta- kuin valtionhallinnossakin. Tänä päivänä lähes kaikki dokumentit laaditaan sähköisesti ja osa organisaatioon saapuvista dokumenteista digitoidaan sähköiseen muotoon. Säilytystä varten ne kuitenkin tulostetaan ja säilytetään paperilla ja papereita varten hankitaan kiinteistöjä niiden säilytystä varten. Tietoyhteiskunnan tavoitteena ovat aidot sähköiset prosessit. Se tarkoittaa sitä, että dokumentit tulisi myös pystyä käyttämään ja säilyttämään sähköisessä muodossa ilman rinnakkaisia paperiversioita. Arkistolaitos on määrännyt noin 20 % kuntaorganisaation asiakirjoista pysyvästi säilytettäväksi. Arkistolaitos antaa pitkäaikaissäilytettävän sähköisen säilyttämisen määräyksiä ja ohjeita arkistolaissa säädetyllä määräysten anto-oikeudella. Määräykset koskevat myös kuntia julkishallinnon organisaatioina.

Kehittämistehtävän tekemisessä on lähtökohtana ollut myös pysyvän ja pitkäaikaissäilytettävän aineiston sähköinen säilyttäminen, mutta toisena tärkeänä lähtökohtana on ollut organisaation dokumenttien käytettävyyden edistäminen. Dokumentit omien kiintolevyjen uumenissa eivät täytä käytettävyyden vaatimusta ja tämän vuoksi yksilön osaaminen ei siirry organisaation osaamispääomaksi. Kehittämistyö työryhmätyöskentelynä ja erilaisin kyselyin antoi mahdollisuuden saada tietoa, mutta myös jakaa tietoa asiakirjahallinnon alueesta työryhmän jäsenille. Opinnäytetyön tietoperusta on tämän vuoksi asiakirjahallintapainotteinen ja tarkoituksena on ollut osaamisen jakaminen. Julkisen hallinnon dokumentit ovat asiakirjoja ja ne ovat organisaation strategista pääomaa. Avoimuudella sekä oikeilla välineillä tieto muodostuu organisaation työntekijöiden osaamispääomaksi.

Kehittämistehtävän kohteena on Oulun kaupungin emoyhteisön dokumenttienhallinnan kehittämisen toiminnallinen näkökulma, ei tekninen. Näkökulmasta huolimatta, tässä kehittämistehtävässä

mainitaan useasti järjestelmät, koska sähköisten dokumenttien hallintaan tarvitaan luonnollisesti tietojärjestelmä. Opinnäytetyössä ei oteta kantaa hankittavaan ohjelmaan, vaan näkökulmana ovat ne päätoiminnallisuudet, vaatimukset ja tarpeet, joita Oulun kaupungin tulee ottaa huomioon asiakirjahallinnon näkökulmasta, kun hankinta tullaan toteuttamaan. Kehittämistehtävän ydinajatuksena on asiakirjahallinnon toiminnalliset vaatimukset, jotka järjestelmän tulee täyttää käytettävyyden takaamiseksi ja asiakirjahallinnon prosessien helpottamiseksi.

## 1.1 Kehittämistehtävän lähtökohdat

Oulun kaupungissa on ollut sähköinen asianhallintajärjestelmä vuodesta 1998 lähtien. Järjestelmässä ei ole mahdollista hallita sähköisten dokumenttien elinkaarta sähköisessä muodossa, koska siinä ei ole voitu huomioida asiakirjahallinnon vaatimuksia koko prosessille tietojärjestelmän iästä johtuen. Kunnallisille dokumenteille on määritelty säilytysajat arkistonmuodostussuunnitelmissa ja säilytysajan päätyttyä dokumentit on hävitettävä – niitä ei saa säilyttää. Henkilötietolaki velvoittaa poistamaan tarpeeton ja vanhentunut tieto (Henkilötietolaki 523/1999, 29:1 §). Hävittämistoiminnallisuutta ei ole mahdollista kohdeorganisaatiossa tällä hetkellä toteuttaa automatisoidusti missään tietojärjestelmässä, joten tiedot säilytetään tietojärjestelmissä tietojärjestelmän elinkaaren ajan. Tietojärjestelmiä Oulun kaupungilla on yli 250 kappaletta.

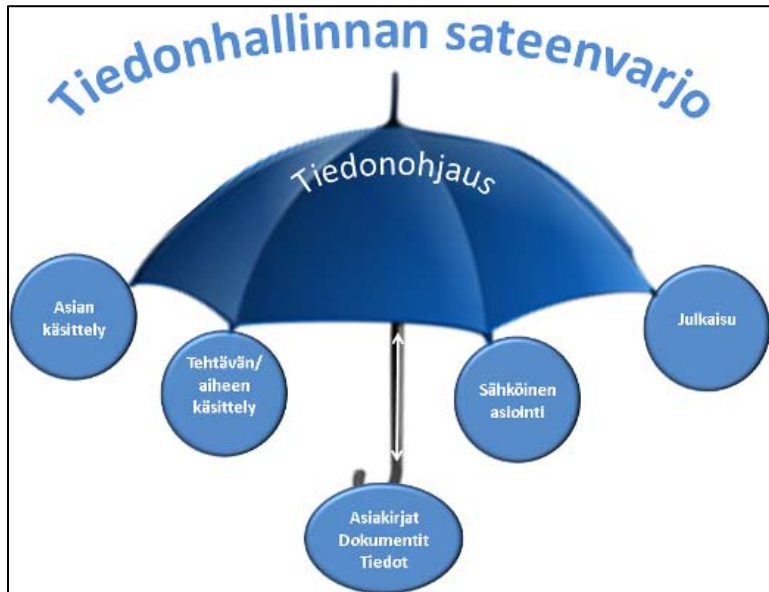
Dokumenttienhallintajärjestelmä tukee yhteiskäyttöisten hallinnollisten asiakirjojen yhdenmukaista sähköistä tuottamista ja hallintaa hävittämiseen tai pysyvään säilyttämiseen saakka. Dokumenttienhallintajärjestelmä tarjoaa yhtenäisen sisällönhallinnan kokonaisratkaisun, johon tuotetaan aineistoa hallinnon prosesseista. Dokumenttienhallintajärjestelmä tehostaa hallinnon prosesseihin liittyvien asiakirjallisten tietojen saatavuutta ja käyttöä. (Arkistolaitos 2008a, 4-5, hakupäivä 7.1.2010.) Sähköisiä dokumentteja hallitaan dokumenttienhallintajärjestelmillä. Järjestelmän tyypillisiä piirteitä ovat dokumenttien elinkaaren hallinta, indeksointi, sähköisen tallentamisen hallinta, versionhallinta, integrointi toimisto-ohjelmiin ja hakuominaisuudet. (Arkistolaitos 2008b, 7, hakupäivä 6.3.2010.). Asiankäsittelyprosessit tuottavat aineistoa dokumenttienhallintajärjestelmään ja lisäksi järjestelmään voidaan tallentaa projekteihin ja hankkeisiin liittyviä aineistoja. Vaatimusmäärittelyluonnoksen (Arkistolaitos 2008a, 28–29, hakupäivä 7.1.2010) mukaan dokumenttienhallintajärjestelmän hankinnassa on otettava huomioon vaatimusmäärittelyn lisäksi vaatimusmäärittelyluonnoksessa mainitut normit, lait, ohjeet ja standardit.

Dokumenttienhallinnalla tarkoitetaan yleensä samaa asiaa kuin asiakirjojen hallinnalla, mutta se voidaan myös käsittää suppeammaksi. Ero johtuu dokumentin ja asiakirjan välisistä eroista (Kaario & Peltola 2008, 154). Dokumentti voi olla sellainen tietokokonaisuus, joka ei välttämättä liity minkään tietyn asian käsittelyyn, esimerkiksi tiedote tai kirje. Dokumenttienhallinnassa ei tarvitse välttämättä huolehtia todistusvoimaisuudesta, toisin kuin asiakirjaan liittyvä todistusvoimaisuus. Asiakirjan tehtävänä on tarvittaessa osoittaa, että asia on ollut tai on niin kuin se on asiakirjaan kirjoitettu ja että se liittyy tietyn asian käsittelyyn (Kaario & Peltola 2008, 152).

Dokumenttienhallinta käsittää välineet dokumenttien tuottamiseen ja tallentamiseen. Sähköisen dokumenttienhallintajärjestelmän avulla hallitaan dokumentteja tiedonohjausjärjestelmästä saatavien ohjaustietojen avulla. Dokumentin metatiedoista selviää minkä tyyppisestä dokumentista on kyse, esimerkiksi tekijä, versio, luonti- ja muutospäivämäärä, otsikko ja hakusanat. Osa metatiedoista tallentuu automaattisesti dokumenttiin luontivaiheessa ja myöhemmässä vaiheessa dokumentin metatiedot täydentyvät.

Dokumenttienhallintajärjestelmän avulla voidaan hallita myös sellaista materiaalia, mitä ei rekisteröidä varsinaiseen asiankäsittelyjärjestelmään. Yksi sellainen kokonaisuus on viestintämateriaali valokuvat mukaan lukien. Sopimukset, työryhmien muistiot ja projektisuunnitelmat ovat asiakirjoja, jotka on hyödyllistä hallita ja säilyttää dokumenttienhallintajärjestelmässä. Nykytilassa Oulun kaupungissa osa yllä mainituista dokumenteista säilytetään työntekijöiden henkilökohtaisten tietokoneiden kiintolevyillä tai jaetuilla verkkolevyillä, joihin on pääsy vain rajatulla ryhmällä. Anttila (2001, 179) toteaa, että dokumenttienhallinnassa on kysymys tekniikan ohella toimintatavasta. Järjestelmien käyttöönotossa suurin työ on uusien toimintatapojen omaksuminen, ei niinkään ohjelmien asennus ja niiden opettelu (em.). Kehitystyössä on otettava huomioon erityisesti ohjelmistojen helppokäyttöisyys ja käyttäjäystävällisyys. Hallintajärjestelmä ei ole periaatteessa koskaan valmis, vaikka projekti päättyisikin. Käyttöä laajennetaan uusille käyttäjäryhmille ja uusiin dokumenttityyppeihin jatkokehityksessä ja -projekteissa (em. 178).

Tiedonhallinnan sateenvarjo (kuvio 1) kuvaa tiedonohjauksen merkityksen asian, dokumentin, tehtävän ja aiheen sähköisessä käsittelyssä. Tiedonohjausjärjestelmä on keskeinen elementti niin dokumenttien kuin asioidenkin käsittelylle sekä työnkulun ohjaukselle. Tiedonohjausjärjestelmässä sijaitsevat organisaation tiedonohjaussuunnitelmat organisaation tehtävistä, tehtäviin liittyvistä käsittelyvaiheista, toimenpiteisiin sisältyvistä asiakirjoista ja asiakirjoihin liittyvistä metatiedoista. Metatietojen avulla ohjataan sähköisen asiankäsittelyn ja dokumentin elinkaarta.



KUVIO 1. Tiedonhallinnan sateenvarjo

Tiedonohjausjärjestelmän täytyy ohjata kaikkien järjestelmien tiedonohjausta, mikäli tavoitteena on sähköisten asiakirjojen elinkaarten hallinta, ohjaus ja automatisointi. Jos tiedonohjausta ei hallita tiedonohjausjärjestelmästä saatavilla ohjaustiedoilla, täytyy laatijan nämä ohjaustiedot täydentää dokumenttikohtaisesti.

## 1.2 Kohdeorganisaatio ja dokumenttienhallinnan kehittämisen alkuvaiheet

Oulun kaupunki on yli 140 000 asukkaan kuntaorganisaatio, jossa on 9700 työntekijää. Tietotyötä tekee arviolta neljännes työntekijöistä. Vuoden 2013 alusta Oulussa toteutuu monikuntaliitos viiden kunnan kesken ja asukkaita on tällöin yli 180 000. Hallintokuntia on tällä hetkellä 24 joista 10 on virastoja ja 14 liikelaitoksia. Kunnallisina toimieliminä Oulun kaupungissa toimii 8 lautakuntaa, 12 johtokuntaa ja yksi jaosto. Oulun kaupunki on järjestetty tilaaja-tuottaja -organisaatioksi. Keskushallinto toimii tilaaja-organisaationa. Keskushallinnon hallinto- ja päätöksentekoryhmän päätöksenteon tukitiimin vastuualueeseen kuuluu asianhallinnan ja arkistonmuodostuksen (AMS) kehittäminen, ohjaus ja seudullinen yhteistyö. Asianhallinnan kehittäminen koskee kaikkia organisaation hallintokuntia, virastoja ja liikelaitoksia. Kaikki edellä mainitut toimijat käyttävät Oulun kaupungin yhteistä asianhallintajärjestelmää. Asianhallinnan kehittämiseen sisältyy asiakirjahallinto, joka koostuu asiakirjahallinnasta ja arkistotoiminnoista. Asianhallinnan ja arkistonmuodostuksen johtamisesta, ohjaamisesta ja valvonnasta sekä pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista huo-



lehtii asianhallintapäällikkö. Arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.

Virastoihin ja liikelaitoksiin on nimetty arkistovastuuhenkilöt. Vastuuhenkilöiden vastuulle kuuluu muun muassa valvoa, että arkistonmuodostajan hallussa olevat asiakirjat laaditaan, arkistoidaan ja rekisteröidään tiedonhallinnan suunnitelman mukaisesti sekä pitää tietotaitoa yllä osallistumalla arkistotoimen koulutukseen ja hankkia ajankohtaista tietoa asiakirjahallinnosta ja arkistotoimesta (Oulun kaupungin intranet, hakupäivä 1.3.2010). Arkistovastuuhenkilöiden lisäksi on virastoihin ja liikelaitoksiin nimetty vastuuhenkilöt, jotka vastaavat hallintokuntien asioiden kirjaamisesta ja asianhallintajärjestelmän käyttöoikeuksien ajan tasalla pitämisestä. Käyttöoikeuksien ylläpitäminen ajantasaisena on osa tietoturvaa.

Oulun kaupungin tietohallintostrategian mukaan Oulun kaupungin tulee olla aktiivinen sähköisten palvelujen kehittäjä ja edistäjä. Dokumenttienhallinnan tarpeita on tullut esille eri yhteyksissä, mm. viestinnästä, sähköisen asioinnin ja asianhallinnan kehittäjiltä. Organisaatioon on asetettu asianhallinnan kehittämistyöryhmä, jonka tehtäviin on kuulunut asianhallintajärjestelmän kehittäminen. Kehittämistyöryhmään on vuosien aikana tullut joitakin henkilövaihdoksia sekä työryhmän tavoitteita on uudelleen tarkasteltu 26.4.2009. Tarkastetussa päätöksessä on työryhmälle asetettu laajempi kehittämisvastuu. Asianhallinnan kehittämistyöryhmän tehtävä on asettamispäätöksen mukaan kehittää kansalliset vaatimukset täyttävää sähköistä tiedonohjausta ja sähköistä asiakirjahallintoa, kehittää päätöksentekojärjestelmään liittyvää asianhallinnan toimivuutta Oulun kaupungissa, kehittää ja edistää päätöksentekoon liittyvää sähköistä työtapaa ja sähköistä asiakirjahallintoa, tehdä asianhallintajärjestelmän eri sovelluksiin liittyviä kehittämis ehdotuksia ja organisoida ohjelmistoon ja asianhallintaan liittyvää kouluttamista ja tiedottamista Oulun kaupungissa. (Asianhallinnan kehittämistyöryhmä ja kokoonpano, sisäinen lähde, hakupäivä 1.3.2010.)

Dokumenttienhallinnan kehittäminen kuuluu olennaisena osana organisaation asianhallinnan kehittämiseen. Dokumenttienhallintahankkeeseen myönnettiin kehittämisrahaa toukokuussa 2009, jolla organisaatioon oli mahdollista palkata dokumenttienhallinnan esiselvityksen tekijä. Asianhallintapäällikkö ja minä laadimme kustannushyötyanalyysin julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan laatimaa JHS171 suositusta mukaillen ja teimme esiselvityksen tekijälle raamit tarvittavasta esiselvityksen sisällöstä ennen selvitystyön aloitusta. Kaupunginjohtaja asetti Dokumenttienhallinnan suunnittelutyöryhmän syyskuussa 2009 ja minut nimettiin suunnittelutyöryhmän puheenjohtajaksi. Esiselvityksen tekijäksi palkattiin vuonna 2009 syyskuun alusta organisaation

ulkopuolelta henkilö, jonka tehtävänä oli selvittää dokumenttienhallinnan työryhmän tuella organisaation nykytila ja antaa suositukset organisaation dokumenttienhallinnan kehittämiseksi.

### 1.3 Kehittämistehtävän tarkoitus, ajankohtaisuus ja tavoitteet

Organisaatiossa valmistui aikataulun mukaisesti joulukuussa 2009 dokumenttienhallinnan esiselvitys, jonka teossa olen ollut mukana dokumenttienhallinnan suunnittelutyöryhmän puheenjohtajana ja asianhallinnan kehittäjänä. Esiselvityksen, kyselyjen sekä työryhmätyöskentelyn pohjalta laadin opinnäytetyöhön kuuluvana kehittämistehtävänä dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelman. Kehittämissuunnitelman laatimisessa hyödynnettiin tietoa kyselyiden tuloksista, työryhmätyöskentelystä, esiselvityksestä, asianhallinnan benchmarking -vierailuista ja kirjallisuudesta. Esiselvitykseen käytettiin osaa laadituista kyselyistä, joita olen ollut laatimassa yhdessä esiselvityksen tekijän kanssa.

Toteutin opinnäytetyön tutkimuksellisenä kehittämistehtävänä. Tutkimuksellisessa kehittämistehtävässä ensisijaisena tavoitteena on toiminnan kehittäminen. Kehittämistehtävä toteutettiin aidossa työelämätilanteessa sekä työryhmätyöskentelyssä. Kehittämistehtävän tavoitteena oli selvittää, mihin asioihin kohdeorganisaatiossa tulisi kiinnittää huomiota ennen kuin sähköiseen dokumenttienhallintaan siirtyminen on mahdollista. Opinnäytetyönä organisaatiolle laadittiin kehittämissuunnitelma sähköisen dokumenttienhallinnan toteuttamiseksi esiselvityksen ja työryhmätyöskentelyn avulla. Opinnäytetyössä ja kehittämisessä otettiin lähtökohdaksi asiakirjahallinnon vaatimukset, koska dokumentit liittyvät organisaation tehtäviin ja asioihin. Julkishallinnon asiakirjahallinnasta säädetään laeilla, ohjataan arkistolaitoksen määräyksillä ja ohjeistetaan Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA:n suosituksilla.

Vaikka kehittämistehtävään ei tavallisesti laadita tutkimuskysymyksiä ja myös laadullisessa tutkimuksessa tutkimuskysymykset voivat tarkentua työn edistyessä, niin laadin kuitenkin muutaman kysymyksen kehittämistehtävän suuntaamista varten. Opinnäytetyön tavoitteena oli tehdä kehittämissuunnitelma ja saada vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

1. Miksi sähköinen dokumenttienhallinta tulisi toteuttaa?
2. Mitkä ovat asiakirjahallinnon vaatimukset sähköisen dokumenttienhallinnan toteutuksessa?
  - 2.1 Mitä lainsäädännön vaatimuksia tulee ottaa huomioon?

- 2.2 Mitkä ovat kohdeorganisaation tarpeet sähköiselle dokumenttienhallinnalle?
- 2.3 Mitkä ovat ensisijaiset tarpeet?
3. Miten sähköinen dokumenttienhallinta tulee toteuttaa ja vaiheistaa organisaatiossa?

Opinnäytetyön aihe on ajankohtainen, koska julkishallinnon sähköisen asioinnin ja toimintatapojen kehittämisen vaatimukset tulevat niin opetusministeriöstä sähköiseen arkistointiin liittyen kuin myös valtionvarainministeriöstä sähköisen asioinnin kehittämisen johdosta. Opetusministeriön selvitysmies Erkki Aho (Aho 2010, 35) ehdotti sähköisten aineistojen hallinnan osalta, että viranomaisten sähköiseen asiointiin ja sähköiseen arkistointiin siirtymisen varmistamiseksi Kansallisarkisto tekisi opetusministeriölle esityksen, että tämä ryhtyisi toimenpiteisiin sellaisen sähköisten aineistojen hallintaa koskevan lain aikaansaamiseksi, jossa Arkistolaitoksen VAPA-järjestelmän ja SÄHKE-normin (Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen määräys) käyttö määrätään koko julkishallintoa sitovaksi ja viranomaisille asetetaan velvoite siirtyä sähköiseen asiointiin ja sähköiseen arkistointiin viimeistään vuoden 2015 loppuun mennessä. VAPA-järjestelmä on Arkistolaitoksessa kehitteillä oleva avoimiin standardeihin perustuva tietoturvallinen vastaanotto- ja palvelujärjestelmä (Arkistolaitos 2010a, hakupäivä 6.3.2010). Arkistolaitos antoi Ahon raporttiin lausunnon, jossa todetaan, että Kansallisarkiston vastuuseen ei kuulu julkishallinnon sähköisen asioinnin yleinen kehittäminen tai vastuu sähköiseen asiointiin siirtymisestä (Arkistolaitos 2010b, 3, hakupäivä 23.3.2010). Valtionvarainministeriön hallinnoima Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamishanke SAdE vaikuttaa organisaatioon sähköisen asioinnin kehittämisen vaatimuksilla. SAdE-ohjelman tavoitteena on edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattamalla kaikki keskeiset palvelut. Kansalaisten ja yritysten palveluille on tarkoitus luoda yhtenäiset asiakasrajapinnat eri tahojen tuottamiin julkisiin palveluihin. (Valtiovarainministeriö 2009, hakupäivä 30.11.2009.)

#### **1.4 Aiheen merkitys organisaatiolle ja opinnäytetyön rajaukset**

Opinnäytetyön aihealue on erittäin tärkeä ja ajankohtainen sekä siitä on hyötyä Oulun kaupungille. Kaiken muun työhöni sisältyvän kehittämistyön ohella ei olisi ollut mahdollista tehdä näin laajaa dokumenttienhallinnan kehittämiseen liittyvää kartoitusta ja selvitystä. Olen työtehtäviini liittyen organisaatiossa kehittämässä varsinaista toimintaa sekä jakamassa tietoa asiakirjahallinnan vaatimuksista organisaation henkilöstölle. Kehittämistehtävän avulla syvensin sekä omaa että organisaation asiakirja- ja dokumenttienhallinnan tietämystä tutustumalla tutkimuksen tietoperus-

taan. Koska kehittämissuunnitelman laatiminen sisältyi opinnäytetyöhön valmistavana tuotokse-  
na, käytin sen tekemiseen myös paljon vapaa-aikaani. Varsinainen kehittäminen, kyselyjen laa-  
dinta, haastattelut ja kehittämissuunnitelman laatiminen tapahtuivat osittain työaikana, mutta teo-  
rian ja käytännön yhdistämisen tein omalla ajalla opinnäytetyöhön kuuluvana tehtävänä. Kyselyi-  
hin ja haastatteluihin kuuluvat litterointi tapahtui myös omalla ajalla, koska työaika ei ollut mah-  
dollista käyttää.

Dokumenttienhallinnan järjestelmäprojekti ei sisällynyt opinnäytetyöhön, koska projekti tulee ole-  
maan ajaltaan pitkäkestoinen. Ylempään ammattikorkeakoulutukseen määritelty opiskelu-aika ei  
laajuuden vuoksi järjestelmäprojektiin olisi riittänyt. Organisaatiolla on tytäryhtiöitä, mutta niiden  
dokumenttienhallinnan kehittämien ei sisällynyt kehittämistehtävään. Lisäksi kehittämistehtävän  
ulkopuolelle rajattiin ne organisaation tehtävät, jotka hoidetaan tietyn tehtävän hoitamiseen tarkoi-  
tetulla tietojärjestelmällä.

Dokumenttienhallinta liittyy kiinteästi asianhallintaan dokumenttien kautta, joten opinnäytetyössä  
dokumenttienhallintaa lähestytään asiakirjahallinnon näkökulmasta. Asiakirjahallinnon termistö on  
vaikeaselkoista ja sekavaa asiaan perehtymättömälle henkilölle. Liitteessä 1 on kuvien avulla  
selkeytetty opinnäytetyössä käytettyjä keskeisiä termejä ja kerrottu miten ja missä niitä käytetään.  
Sähköisen tiedonhallinnan nykytilan kehittämiskohteet Oulun kaupungissa on kuvattu liitteessä 2  
ja keltaisella värillä rajattuna näkyy opinnäytetyön keskeinen alue. Kaikki muut kuviossa kuvatut  
organisaation kehittämisen kohteet liittyvät dokumenttienhallinnan kehittämiseen ja niihin kaikkiin  
liittyy asiakirjahallinnon toimintaperiaatteet. Dokumenttienhallinta liittyy kaikkiin muihin kehittämi-  
seen liittyviin kokonaisuuksiin ja niiden kehittämisessä on otettava huomioon dokumenttienhallin-  
ta ja dokumenttienhallinnan kehittämisessä on otettava huomioon muut kehittämiskokonaisuudet.  
Kuvan (liite 2) ulkopuolelle on jätetty operatiiviset järjestelmät, joissa niissäkin syntyy asiakirjallis-  
ta tietoa.

## 2 ASIAKIRJAHALLINNON VAATIMUKSET DOKUMENTTIENHALLINNALLE

Pääosa julkisen hallinnon organisaatioiden dokumenteista otetaan talteen asiakirjoina. Systemaattinen lähestymistapa asiakirjojen hallintaan on välttämätöntä organisaatioille ja yhteiskunnalle, jotta asiakirjat säilyisivät todisteena toiminnasta. Asiakirjahallinta tuottaa organisaation tehtävistä tietovarannon, joka tukee myöhempiä tehtäviä ja päätöksentekoa sekä takaa toiminnan todennettavuuden ja vastuullisuuden intressiryhmille. (Suomen standardisoimisliitto SFS 2007a, 10.)

### 2.1 Dokumentti on julkishallinnossa asiakirja

Tässä työssä dokumentti ja asiakirja -käsite tarkoittavat samaa asiaa. Käytän asiakirja sanaa silloin, kun tarkoitan nimenomaan organisaation tehtävien hoitoon liittyviä dokumentteja ja dokumentti termiä silloin, kun kuvaan jonkun yksittäisen asiakirjan ominaisuuksia ja toimintoja tai johon ei välttämättä liity todistusvoimaisuuden merkitystä. Kansallinen ontologiakirjasto ONKI (2010, hakupäivä 6.2.2010) mukaan asiakirjat termi korvaa dokumentti termin.

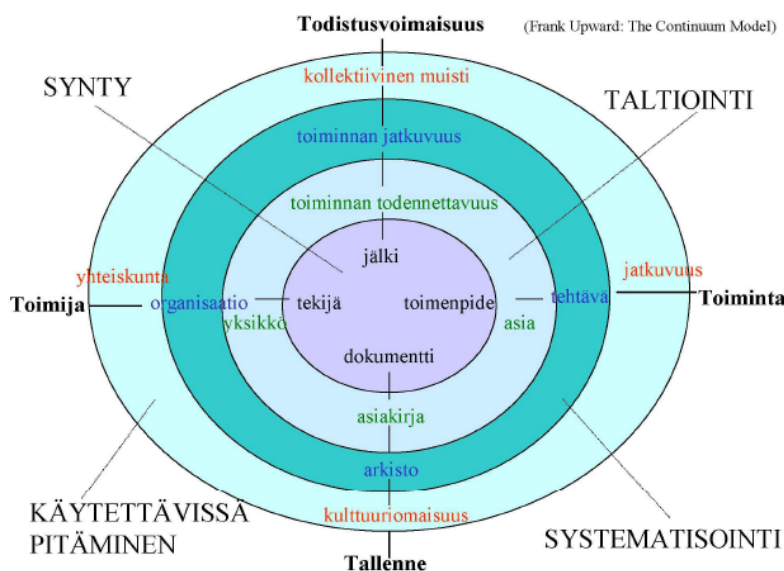
Bitti on tiedon hierarkian alin taso. Bitti on 0 tai 1 ja joukko bittejä muodostaa tavun (merkin). Tietokentät muodostuvat tavuista, esimerkiksi Oulun kaupunki on yksi tietokenttä. Tietokenttien looginen kokonaisuus muodostaa tietueen, joita voi olla esimerkiksi Oulun kaupungin asiakastiedot, jotka koostetaan tiedostoksi käsittelyn mahdollistamiseksi. Tietokannassa tiedot on liitetty loogisesti toisiinsa kuuluvaksi kokonaisuudeksi. (Stenberg 2006, 42.)

Tässä työssä dokumentti nähdään laajempänä käsitteenä, toisin sanoen ei keskitytä pelkästään niiden dokumenttien hallintaan, mitkä eivät liity asiankäsittelyyn. Julkishallinnon organisaatiossa lähes kaikki dokumentit liittyvät viranomaisen toimintaan ja ne ovat todisteena viranomaisen toiminnasta. Tästä syystä lähtökohta kehittämisessä on, että myös asiakirjojen hallinta liittyy kehittämistehtävään ja sanaa dokumentti käytetään synonyymina asiakirja käsitteelle.

Asiakirjaan liittyy todistusvoimaisuus. Asiakirja liittyy tietyn tehtävän hoitamiseen ja organisaatioon, jonka tehtävien hoitamiseksi se on luotu tai saapunut organisaatioon. Kontinuumiajattelussa evidenssi-käsitettä käytetään synonyymina asiakirjalle (McKemmich 2001, 338). Evidenssi tarkoittaa todistusvoimaisuutta. Valtosen (2005, 33) mukaan asiakirjatieto saa merkityksellisyyden

kollektiivisuuden kautta. Yksittäinen asiakirja, jolla ei ole linkkiä organisaation toimintaprosessiin, on irrallinen dokumentti ilman todistusvoimaa eli evidenssiä. Kontinuumiajattelun yhtenä integroivana ydinideana on suunnata asiakirjahallinnan suunnittelua siihen, että jo tuotantovaiheessa arkistoon päätyvä aineisto varustetaan sellaisilla relevanteilla säilyttämisen- ja käytettävyystiedoilla, jotka toimivat vielä arkistovaiheessakin (Valtonen 2005, 209). Kontinuumimalli perustuu arkistotieteen peruseriaatteisiin ja asiakirjahallinnan päämääriin tarjoten kokonaisvaltaisen näkemyksen toimintasidonnaisen asiakirjatiedon hallinnan tarkasteluun (em. 5).

Tunnusmerkkejä kontinuumiajattelussa ovat integroidut, asiakirjatiedon koko elinkaaren kattavat hallinta-prosessit, joissa asiakirjatietojen arvomääritystä ja kuvailua tehdään suunnitelmallisesti jo ennen niiden laatimista ja jossa käytettävyyttä edistävät kuvailutiedot kerääntyvät asiakirjan koko eksistenssin ajan (em. 91). Kuviossa 2 on Frank Upwardin kontinuumimalli suomennettuna kuvana. Kuva osoittaa tiiviissä muodossa ne 16 tärkeää tekijää (kehien ja akselien koordinaatit), jotka asiakirjan tuottamisen, hallinnan ja säilyttämisen suunnittelussa on otettava huomioon. Mallin ulottuvuuksien ja sisältöjen tarkastelulla luodaan perusteita yhteisymmärrykselle tietojärjestelmien suunnitteluprojektissa. Mallia voidaan käyttää suunnitteluvälineenä myös asiakirjahallinnan vaatimukset täyttävien tietojärjestelmien kehittämisessä (em. 201, 251). Kontinuumimallissa normiohjaus sisältyy sekä organisoimiseen että säilyttämisen tehtäväalueille, normitotelevaisuus on luonnollisesti koko asiakirjakentän perusta (em. 242).



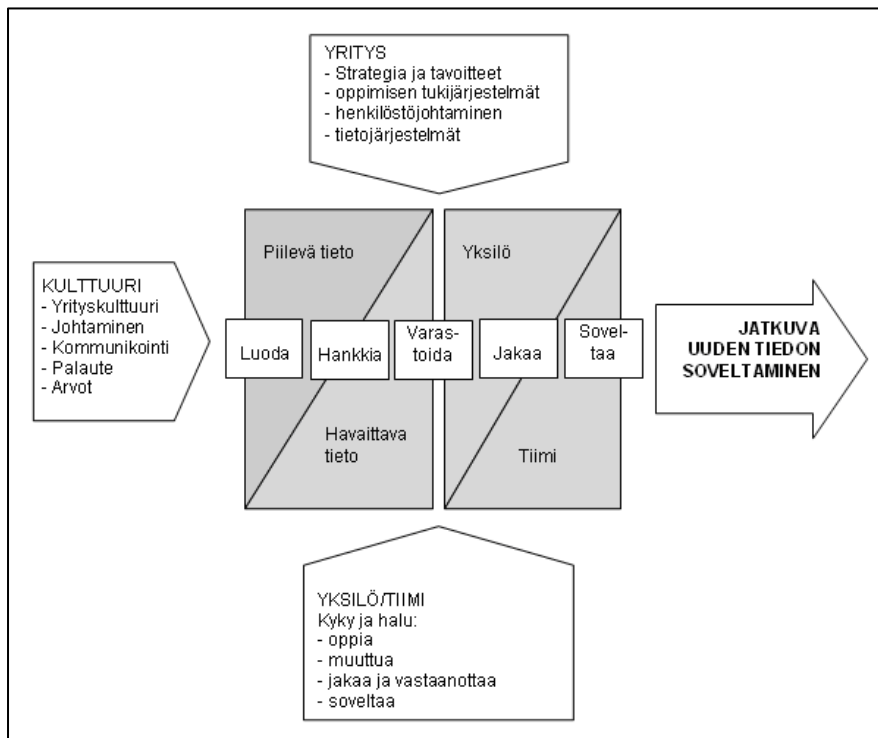
KUVIO2. Kontinuumimalli (Henttonen 2004a, 85–104)

Kyselyssä, joka toteutettiin Oulun kaupungin henkilökunnalle, ilmeni että erilaisia jopa tietyn asian käsittelyyn liittyviä asiakirjoja säilytetään henkilökohtaisten tietokoneiden kiintolevyillä tai verkkolevyillä, joihin on rajatut käyttöoikeudet. Kun asiakirja on yksittäisen henkilön tietokoneelle tallennettu, ei käytettävyyden ja todistevoimaisuuden vaatimukset täyty. Lisäksi kun asiakirjat sijaitsevat henkilökohtaisilla tietokoneilla, ei niihin liittyvää hävittämisvelvollisuutta toteuteta systemaattisesti eikä sitä voida valvoa. Hävittäminen tapahtuu yksittäisten henkilöiden harkinnan mukaisesti. Arkistolaitos kuitenkin velvoittaa hävittämään tarpeettomat asiakirjat niiden säilytysajan päätyttyä. Myös henkilötietolaissa on vaatimus tarpeettomien ja vanhentuneiden tietojen poistamisesta.

Asiakirjat sisältävät tietoa. Tieto on lähellä toimintaa ja tiedon on oltava merkityksellistä ja sitä on pystyttävä käyttämään. Tieto on sekä varasto että prosessi ja se voi olla staattista tai dynaamista. Sydänmaanlakka toteaa, että tiedon käsitettä on vaikea määritellä. (Sydänmaanlakka 2002, 177–178.) Kuntaorganisaation asiakirjoja voidaan kuvata tiedoksi, koska ne liittyvät prosesseihin ja tieto linkitetään tietyn asian käsittelyyn kuuluvaksi arkistoperiaatteiden mukaisesti. Kohdeorganisaatiossa säilytetään paljon tietoa henkilökohtaisilla tietokoneilla ja jaetuilla verkkolevyillä. Samaa tietoa voidaan käyttää useassa eri julkaisukanavassa, esimerkiksi eri ryhmätötiloissa. Koska keskitettyä dokumenttienhallintajärjestelmää ei ole, niin sama tieto monistuu ja tiedon eheys, käytettävyys ja luotettavuusvaatimukset eivät täyty. Liitteessä 3 on esimerkki nykytilanteesta ja tavoitetilasta. Siitä voidaan nähdä, miten tieto monistuu monta kertaa ja samaa tietoa säilytetään eri palvelimilla ja kiintolevyillä. Tiedon tulisi sijaita keskitetyssä dokumenttienhallintajärjestelmässä, jotta tavoitetila saavutettaisiin.

Dokumenttienhallinta on tiedon hallintaa. Dokumenttienhallinnan kehittämisessä on kysymys tiedon johtamisen kehittämisestä. Sydänmaalakan (em. 187) mukaan tiedon johtamisen lähtökohdaksi on nykytilanteen analyysi. Organisaatiossamme on laadittu tiedonohjaussuunnitelmia, joista organisaation tehtäviin liittyvä tieto ja niiden elinkaaren hallinta on nähtävissä. Kohdeorganisaatiossa laadituista tiedonhallinnan suunnitelmista on myös nähtävissä, että osa tiedosta on keskitetty tekijän henkilökohtaiselle tietokoneelle tai tietyn ryhmän käytössä olevalle verkkolevyille. Tietoa ei voi nähdä, käyttää ja hyödyntää muut kuin nämä henkilöt, joiden tietokoneilla dokumentit sijaitsevat tai ne, joilla on oikeudet verkkolevyille, jossa dokumentit sijaitsevat. Kysymys on kuitenkin organisaation tietopääomasta. Sydänmaalakan (em. 188) mukaan organisaation tulisi osata johtaa tietoa tehokkaasti. Sydänmaanlakka (em. 187) toteaa, että tiedon johtamisessa on kysymys tiedon hankkimisesta, varastoisesta, jakamisesta, soveltamisesta ja uudelleen hyödyntämisestä organisaatiossa. Tiedon johtamisen elementteihin sisältyy tiedon johtamisen orga-

nisointi, organisaation prosessit, organisaation kulttuuri tiedon jakamiseen, teknologia ja tietotekniikan hyödyntäminen (Sydänmaalakka 2002, 188). Kuviolla 3 haluan selventää tiedon johtamisen kokonaisuutta.



KUVIO 3. Tiedon johtamisen viitekehys (Sydänmaalakka 2002, 166.)

Kuviosta 3 nähdään, että tiedon luomiseen, hankkimiseen, varastointiin, jakamiseen ja soveltamiseen liittyvät monet elementit. Organisaation kulttuurilla on olennainen merkitys siihen, ollaanko tietoa valmiita jakamaan. Kuntaorganisaatioissa sen ei pitäisi olla ongelma, koska tieto on organisaation tietopääomaa ja se on julkista, mikäli sitä ei julkisuuslain 24 §:ssä määritellä salaiseksi. Organisaatioissa voidaan tehdä valmisteluaineiston osalta tietoinen päätös siitä, määritelläänkö aineisto valmisteluvaiheessa ei-julkiseksi. Dokumenttienhallintajärjestelmän avulla voidaan helposti halutessa jakaa tietoa kaikille sitä haluaville ja tarvitseville. Tietoa voidaan halutessa jakaa myös organisaation ulkopuolelle käyttöoikeuksien rajoissa. Tähän vaikuttaa kuitenkin organisaatiokulttuuri ja organisaation tapa toteuttaa avoimuutta. Sydänmaalakan (em. 165) mielestä organisaation kulttuuri luo puitteet tiedon johtamiselle ja organisaation arvojen tulisi tukea tiedon jakamista. Arvoina Sydänmaalakka (em. 165) mainitsee jatkuvan oppimisen, avoimuuden ja yksilön kunnioittamisen. Tiedon johtamista voidaan tukea myös osallistavalla johtamisella, avoimella ja epämuodollisella kommunikaatiolla sekä runsailla palautteilla (em. 165).



Stenberg (2006, 90) kuvaa inhimillistä tietojenkäsittelyä osaksi käyttäjien työprosessia, mikä tukee tarvittavien tehtävien hoitamista ja siihen liittyvien tietojen käsittelyä. Inhimillinen pääoma syntyy yksilön tiedosta ja osaamisesta, joita yksilö voi kehittää ja jakaa edelleen tiimeissä, ryhmissä ja koko organisaatiossa. Organisaation pääoma muodostuu mm. organisaatiokulttuurista, arvoista, työ- ja toimintatavoista sekä tietopääomasta, joka on tietojärjestelmissä ja jota syntyy yhteistyöverkostoissa. Suuri osa organisaation aineettomasta pääomasta syntyy inhimillisestä pääomasta ja hyvän tietojohdamisen avulla se tuotteistuu edelleen organisaation tietopääomaksi. Organisaatiomuisti kehittyy ja mahdollistaa oppivan organisaation syntymisen. Oppivan organisaation edellytyksenä on jatkuva tiedon ja osaamisen jakaminen. Yhteiset käsitteet, kieli ja työkäytännöt mahdollistavat parhaiten osaamisen jakamisen osapuolten välillä. (em. 33, 44.)

Tieto liittyy prosesseihin, mutta sitä ei tulisi Kaarion ja Peltolan (2008, 4) mukaan kiinnittää liian sitovasti prosesseihin ennalta määrättyyn ja joustamattomaan muotoon. Tietotyö on yleensä asiantuntijatyötä, jolloin on annettava tilaa myös luovuudelle, jolloin tehokkuustekijät olisi haettava muualta kuin työprosessien virittämisestä huipputehokkaiksi. Kaario ja Peltola (em.) toteavat, että tehokkuustekijöinä on nähtävä tiedon haku- ja yhdistelytekniikoiden mielekäs soveltaminen ja tietosisältöjen yhteensopivuuden lisääminen. Ruuhonen ja Salmela (2005, 24) kutsuvat tiedon hallintaa osaamisen johtamiseksi, koska osaaminen sisältää itsessään jo tekemistä, joka on tietämyksen määrittelyssä olennaista. Ruuhonen ja Salmela toteavat myös, että tietokoneen käsittelemä data on pelkkiä nollia ja ykkösiä erilaisina yhdistelminä ja informaatioksi se muuttuu vasta, kun siihen lisätään ominaisuus, jolla on merkitystä käyttäjälle. Tietämyksestä puhutaan, kun informaation oheen on liitetty joku toimintaohje, -sääntö tai käyttötarkoitus. Tietämys voi olla myös piilevää tai hiljaista tietoa. (Ruuhonen & Salmela 2005, 24.) Tietotekninen kehitys vaikuttaa merkittävästi työtapojen muutoksiin ja kouluttautumistarpeisiin niin yksilö kuin yhteisötasollakin (Stenberg 2006, 20).

## **2.2 Sähköisillä asianhallintajärjestelmillä edistetään hyvän hallinnon toteuttamista**

Tieto ja dokumentointi - Asiakirjahallinto standardin (Suomen standardisoimisliitto SFS 2007a, 12) mukaan asiakirjahallinnon vastuualueelle kuuluu varmistaa asiakirjojen säilyttäminen siten, että ne ovat käytettävissä kaikissa elinkaaren eri vaiheissa liiketoiminnan vaatimusten ja yhteiskunnan odotusten täyttämiseksi. Tiedon elinkaaren vaiheita ovat tiedon hankinta ja varastointi, muokkaus, jalostus ja jakelu, tiedon hyödyntäminen, organisaatiomuistin kerryttäminen, tiedon suodatus ja

arkistointi sekä tarpeettoman tiedon poistaminen (Stenberg 2006, 42). Asiakirjahallinnon tehtäviin kuuluu määritellä vaatimukset asiakirjojen hakemiselle, käytölle ja siirrolle liiketoiminnan prosessien aikana sekä päättää, missä muodossa asiakirjat olisi laadittava kussakin liiketoiminnan prosessissa ja mitä tietoa on tarpeellista säilyttää asiakirjoihin. Asiakirjahallinnon keinoina kunnallisessa organisaatiossa määritellä edellä mainittuja asioita, on laatia tiedonohjaussuunnitelmat organisaation tehtävistä. (Suomen standardisoimisliitto SFS 2007a, 12.) Organisaation tehtäviin kuuluu erilaisten asioiden käsittelyä ja hallintaa, esimerkkinä tiedottaminen organisaation tapahtumista ja palveluista. Tiedottamisen vaatimus tulee julkisuuslain säädöksistä (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999 5:20,1-3 §).

Hallintoasioiden käsittelyssä asia on yksilöity kohde, johon liittyy tietyssä prosessissa erityyppisiä toimenpiteitä käsittelysääntöjen mukaisesti (Voutilainen 2009, 69). Asianhallinta tarkoittaa suunnitelmallista ja yhdenmukaista tapaa käsitellä asioita ja hallita asiaan liittyviä asiakirjoja viranomais-toiminnassa. Viranomainen toteuttaa asianhallinnan avulla asiankäsittelyn julkisuutta sekä lainmukaisia asiankäsittelyn vaatimuksia sähköisessä toimintaympäristössä, jolloin asianhallintaa voidaan pitää automatisoidun sähköisen hallinnon perustana. Asianhallintaan sisältyy asian käsittelyyn liittyvät käsittelyvaiheet ja niissä tapahtuvien toimenpiteiden kokonaisuuden hallinta, joiden avulla asia saadaan käsitellyksi ennalta määritellyn suunnitelman mukaisesti vireille tulosta aina asian päättämiseen ja arkistointiin saakka. Ennalta määriteltynä suunnitelmana toimii tiedonohjaussuunnitelma. Asianhallinta tukee siis viranomaisen asiankäsittelyprosessien toteuttamista ja se on väline, jolla voidaan todeta asian tila jossakin prosessissa. (em. 58.)

Asianhallinnan merkitys on korostunut sähköisen hallinnon rakenneosana. Kun viranomainen vastaanottaa sähköisiä asiakirjoja, on asiakirjojen sisällöllinen laatu varmistettava sekä selvittävä, mihin asiaan asiakirja liittyy. Asianhallintajärjestelmän avulla huolehditaan siitä, että viranomaiselle saapuneet asiakirjat rekisteröityvät oikeaan asiankäsittelyprosessiin ja asiakirjassa olevat tiedot tallennetaan viranomaisen tietovarantoihin. Asianhallinta toimii integraatorajapintana sähköisessä hallinnossa sähköisen asioinnin ja viranomaisten operatiivisten perus- ja taustajärjestelmien välillä. Asianhallintaan liittyy käsitteet asiakirja, viranomaisen asiakirja, sähköinen viesti, sähköinen asiakirja ja metatieto. (em. 58.)

Kattavilla sähköisillä asianhallintajärjestelmillä voidaan edistää hyvän hallinnon käytännön toteuttamista. Sähköisen asianhallintajärjestelmän avulla on mahdollista määritellä etukäteen asioiden käsittelyprosessit sekä ohjeistaa tietyn käsittelyvaiheen merkintöjä. Asianhallintajärjestelmän

avulla voidaan suorittaa rutiiniluonteisia toimenpiteitä automaattisesti, jolloin asiankäsittely voidaan joissakin tilanteissa toteuttaa täysin automaattisesti. Asiakas voi seurata järjestelmän avulla oman asiansa käsittelyn vaiheita reaaliaikaisesti, mikä tuo läpinäkyvyyttä viranomaisen toimintaan ja edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. (Voutilainen 2006, 75.)

Viranomaisen asiarekisteri toimii viranomaisessa käsiteltävien asioiden rekisterinä, jossa on asiaan liittyvät metatiedot, joiden avulla voidaan seurata asian käsittelyn tilaa (Voutilainen 2009, 75). Oulun kaupungissa rekisteristä käytetään nimeä hallintodiaari. Asioihin liittyy asiakirjoja, jotka sisältävät asiakirjan ulkoisia ja sisäisiä metatietoja. Asiakirjan ulkoisilla metatiedoilla tarkoitetaan metatietoja, jotka liittyvät asian käsittelyn tilaan ja rekisteröintiin, esimerkiksi diaarinumero ja käsittelyvaihtetyyppi. Sisäisillä metatiedoilla tarkoitetaan itse asiakirjaan liittyviä metatietoja. (em.) Voutilainen (em.) toteaa, että pelkästään asiakirjan metatiedoilla ei pystytä liittämään asiakirjoja viranomaisen tehtäviin ja käsiteltäviin asioihin. Voutilainen (em. 76) kritisoi arkistolaitoksen SÄHKE2-määräystä, jossa ei hänen mukaansa ole huomioitu asiankäsittelyyn liittyviä vaatimuksia ja asianhallinnallisia tarpeita. Voutilainen (em.) toteaa, että määräys on laadittu ikään kuin alhaalta-päin katsottuna, jolloin asianhallinnan ylätaso on jäänyt vähemmälle huomiolle määräystä laadittaessa. Mielestäni Arkistolaitoksen lähtökohtana on ollut asiakirjojen siirtäminen Arkistolaitokseen, koska vasta siirtotiedoston muodostamisvaiheessa asiakirjat saavat asiaan liittyvät metatiedot, muun muassa arkistonmuodostajan, tehtäväluokkatunnuksen ja nimen, asiankäsittelyjärjestelmän ja siirtokokonaisuuden tunnuksen. Tämä ilmenee SÄHKE2-määräyksen metatietomalli liitteestä (Arkistolaitos 2009c, hakupäivä 6.3.2010) ja SÄHKE2-siirto ohjeen liitteestä (Arkistolaitos 2009b, hakupäivä 6.3.2010).

Oulun kaupungin tulee dokumenttienhallintajärjestelmää hankkiessaan ottaa huomioon asiankäsittelyjärjestelmän uudistaminen ja tiedonohjausjärjestelmän (eAms=TOJ) hankkiminen. Näiden järjestelmien avulla dokumenttienhallintajärjestelmässä olevat dokumentit voidaan kiinnittää organisaation tehtävään ja käsiteltävänä olevaan asiaan.

### **2.3 Lainsäädäntö ja normit reunaehtoina dokumenttienhallinnan kehittämiseksi**

Tiedonhallinnassa on kysymys lainsäädännössä asetettujen toiminnallisten ja laadullisten vaatimusten toteuttamisesta organisaatiossa. Käytännön haasteena toteuttamisessa on tietojen käsittelyn jakautuminen useisiin eri järjestelmiin ja asiointikanaviin. (JUHTA Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2010, 2, hakupäivä 29.4.2010.)

Hyvän hallinnon vaatimuksista säädetään Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731) ja hallintolais-  
 sa (6.6.2003/434). Hyvän hallinnon takeet ovat perustuslain 21§:n mukaisesti asianmukaisuus,  
 viivytyksettömyys, julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja muutoksen-  
 hakuoikeus. Hyvän hallinnon perusteet määritellään hallintolain toisessa luvussa ja niitä ovat  
 hallinnon oikeusperiaatteet, tehokkuus ja laatu, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuusvaa-  
 timus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö. (Voutilainen  
 2008.)

Sähköisen hallinnon loogiseen kokonaisuuteen kuuluu sähköinen asiointi, asianhallinta ja perus-  
 järjestelmät. Sähköisen asioinnin sidosryhmiä ovat kansalaiset, yritykset ja yhteisöt sekä viran-  
 omaiset. Asianhallintaan sisältyy prosessin ohjaus, asian rekisteröinti ja asiakirjojen kirjaaminen.  
 Perusjärjestelmät ovat viranomaisten perustietolähde ja toiminnan keskus. Sähköisen hallinnon  
 säädöskartasta (kuvio 4) näkyy, että useissa laeissa säädetään sähköisestä asiankäsittelystä.  
 (em.)



KUVIO 4: Sähköisen hallinnon säädöskartta (Voutilainen 2008.)

Sähköisen hallinnon kehittämistä ei ole pelkästään tietotekniikkaan liittyvien ongelmien ratkai-  
 minen, vaan siihen liittyy moniulotteista kehitystyötä. Prosessien uusiminen on liiketoiminnan  
 kehitystyötä, mutta sen lisäksi vaaditaan uuden lainsäädännön oppimista ja sen vaikutuksen ym-  
 märtämistä uusiin toimintatapoihin. Vaaditaan myös uutta sosiaalista osaamista, jotta voidaan  
 tehdä työtä yhdessä – tiimeissä ja työryhmissä. Vaaditaan uuden oppimista, uusien toimintatapo-

jen vaikutuksen ymmärtämistä hallintomenettelyyn, oppimista uusiin työvälineisiin, koulutusta ja kykyä siirtää osaamista eteenpäin niille tahoille, jotka sitä tarvitsevat.

Hyvän hallinnon elementti koostuu tietyn asiakokonaisuuden ympärille muodostuvista toimintaa tai menettelyä optimoivista ja vahvistavista oikeussäännöistä tai oikeusperiaatteista sekä niiden johdosta hyvää hallintoa laajassa merkityksessä edistävästä suosituksesta, ohjeista ja standardeista sekä tosiasiallisesta toiminnasta. Hyvään hallintoon kuuluu laajassa merkityksessä perustuslain 21 §:ssä luetellun ytimen lisäksi nykyisessä tietoyhteiskunnassa tehokas tietohallinto ja tiedotustoiminta, tieto- ja viestintäpalveluiden saatavuus, luotettavuus, asiakkaiden yhdenvertaisuus ja käyttäjien kykyjen huomioon ottaminen, palvelujen ja asiointitavan valinnanvapaus, oikeudenmukainen hinnoittelupolitiikka, hyvä tiedonhallintatapa sekä avoin tiedottaminen palveluiden sisällöstä ja valvonnasta. Hyvään hallintoon kuuluu myös oikeus laatuun tietojenkäsittelyssä ja verkkoinfrastruktuureissa, joka on yksi vallitsevan yhteiskuntamuodon metaoikeuksista. Metaoikeudet ovat ylemmänasteisia oikeusperiaatteita, jotka ovat perus- ja ihmisoikeuksia taustalla. (Voutilainen 2006, 27-28.)

Arkistolain 7 §:n mukaan

- *Arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määrittellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto.*
- *Arkistointia on hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuoja on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä.*
- *Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa. (Arkistolaki 831/1994 3:7, 1-3 §.)*

## 2.4 Arkisto sähköisessä dokumenttienhallinnassa

Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys, säilyminen ja hävittäminen. Rekisteröinnin ohjeistus ja varmuus siitä, että asioiden rekisteröinti- ja muut asiakirjalliset prosessit etenevät virastossa säännönmukaisesti ja luotettavasti, ovat osa sähköisen asiakirjan eheyden toteuttamista ja säilyttämistä. (Arkistolaitos 2003, 3, hakupäivä 15.12.2009.)

Paperisten asiakirjojen yhteydessä arkistolla tarkoitetaan arkistokäytäntöjä ja fyysistä tilaa, johon asiakirjat sijoitetaan arkistonmuodostussuunnitelmien mukaisesti säilytystä varten. Säilytys voi olla lyhytaikaista, pitkäaikaista tai pysyvää. Arkistonmuodostusta ohjataan arkistonmuodostussuunnitelmissa ja asiakirjat sijoitetaan arkistoon arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti.

Sähköisten asiakirjojen arkisto tarkoittaa sähköisten asiakirjojen kokonaisuutta, johon asiakirjat tai dokumentit on ohjattu arkistoitavaksi tiedonohjaussuunnitelman metatietoja hyväksi käyttäen. Tiedonohjaussuunnitelmat laaditaan prosessilähtöisesti organisaation tehtävien mukaisiksi ja ne sisältävät dokumenttien ohjaustiedot, joita nimitetään metatiedoiksi. Ohjaustietoja ovat muun muassa tehtävä, johon dokumentit liittyvät, asiakirjan nimi, dokumentin säilytysaika, julkisuusarvo, asiakirjatyyppejä. Jotta asiakirjoja voidaan säilyttää pysyvästi sähköisesti, täytyy dokumenttienhallintajärjestelmän täyttää Arkistolaitoksen antaman SÄHKE2-määräyksen vaatimukset.

Varmistamalla aktiivivaiheen käsittelyn oikeellisuus, luodaan edellytykset asiakirjojen eheyden ja alkuperäisyyden sekä todistusvoimaisuuden säilymiselle ja turvaamiselle niiden koko elinkaaren ajan. Rekisteröinnillä ja rekisteröityjen asiakirjojen luotettavalla käsittelyllä ja arkistoinnilla on suuri oikeudellinen merkitys. Rekisteröinti turvaa sähköisten tietoaineistojen eheyttä ja alkuperäisyyttä, koska sen avulla pystytään yhdistämään asiat, asiakirjat ja niihin liittyvät toimenpiteet. Suoraan asiakirjoihin liitettävät metatiedot tai pelkän asiasanoituksen käyttö eivät yleensä riitä liittämään asiakirjoja organisaation prosesseihin ja asiakokonaisuuksiin. Asioiden käsittelyvaiheiden seuranta mahdollisuus on eräs keskeisimpiä rekisteröinnistä saatavia hyötyjä. (Arkistolaitos 2003, 2-3, hakupäivä 15.12.2009.)

Oulun kaupungin asiakirjojen koko elinkaarta ei voida tällä hetkellä hallita sähköisesti, koska ei ole olemassa dokumenttienhallintajärjestelmää, jonka avulla määräajan säilytettävät asiakirjat voitaisiin poistaa järjestelmistä automaattisesti tiedonohjaussuunnitelmista saatavien metatietojen avulla. Myöskään tietyn tehtävän hoitoon tarkoitetuissa tietojärjestelmissä ei ole sellaisia toiminnallisuksia, joiden avulla hävittämistoiminnallisuudet voitaisiin toteuttaa. Asiakirjojen poistamista tietojärjestelmistä ei ole mahdollista toteuttaa automatisoidusti, joten arkistolain säädökset jäävät noudattamatta. Tietoja säilytetään tietojärjestelmissä tietojärjestelmän elinkaaren ajan - eikä kukaan pitäisi - asiakirjan elinkaaren ajan.

Kuntasektorilla pitkäaikaisesti säilytettävän aineiston pelkkä sähköinen säilytys ei tänä päivänä näytä hyvältä, koska kuntien käyttöön tarkoitettua sähköistä pysyvästi säilytettävien asiakirjojen

arkistointimahdollisuutta ei ole tarjolla Suomessa. Arkistolaitos on ottanut kannan, että se ottaa vastaan ainoastaan valtionhallinnon pysyvästi säilytettävää aineistoa vastaan vuoteen 2015 asti (Arkistolaitos 2010c, hakupäivä 2.7.2010).

Sähköinen arkistointi tulisi olla kirjattuna sähköisen hallinnon strategia asiakirjaan Xiaomi Anin (2009, 17–20) mukaan. Kontinuumi- ajattelun mukaisella asiakirjojen arkistoinnilla, jossa asian elinkaaren kaikki tiedot on arkistoituna ja saatavilla, varmistetaan asiakirjojen aitous, luotettavuus, eheys ja käytettävyys. Lisäksi sähköisellä arkistoinnilla alennetaan kustannuksia sekä vähennetään riskejä ja tuetaan johdonmukaista päätöksentekoa, joka on yhtenäisen hallintomallin keskeinen ajatus. Sähköisellä arkistoinnilla tuetaan yritysten jatkuvuutta, turvallisuutta, riskien hallintaa, lainsäädännön noudattamista ja vastuullisuutta, näyttöön perustuvaa päätöksentekoa ja avoimuutta, hyvää yhteistyötä hallintoviranomaisten ja rekisterihallinnon ammattilaisten välillä, hyvää hallintoa ja kansalaisten luottamusta sekä hyvää suorituskykyä. Xiaomi toteaa, että sähköinen arkisto on olennainen osa hyvää hallintotapaa, yritysten tehokkuutta ja vaikuttavuutta verkostoitumisessa ja digitaalisessa yhteiskunnassa. (em, 17–20.)

#### 2.4.1 Kustannushyötyanalyysin keskeiset asiat

Johdantoluvussa kerrottiin Oulun kaupungin dokumenttienhallinnan kehittämisen lähtökohdista ja niiden sidoksesta asiakirjahallintoon sekä kustannus- ja hyötyanalyysin laatimisesta asiakirjahallinnon asiantuntijoiden toimesta. Kustannus- ja hyötyanalyysin käyttöä suositellaan Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA:n JHS171-suosituksessa. Kustannus- ja hyötynäkökulman avulla kehittämiskohdetta voidaan perustella johdolle (JUHTA Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2009, 30, Hakupäivä 6.3.2010). Dokumenttienhallinnan kustannus- ja hyötyanalyysi laadittiin pääasiassa laadullisen hyödyn näkökulmasta, koska taloudellisia hyötyjä oli erittäin haastavaa laskea suuressa organisaatiossa. Dokumenttienhallinta koskee useita satoja henkilöitä, joten laskenta olisi vaatinut hyvin paljon työaikaa ja henkilöresursseja sen tekemiseen. Stenbergin (2006, 56) mukaan todennäköisiä hyötyjä, joita voivat olla tiedon ja palvelun laatu, ei ole mahdollista muuttaa suoraan rahalliseksi hyödyiksi. Potentiaaliset hyödyt toteutuvat välillisesti rahalliseksi hyödyksi ajan myötä (em.).

Kustannushyötyanalyysia laatiessamme nykytilan ongelmana Oulun kaupungissa nähtiin että,

- tiedon saatavuus, käytettävyys ja eheys eivät toteudu
- tiedon hallinta ei ole asiakaslähtöistä (asiakkaan täytyy tulla tiedon luokse -> fyysinen palvelu)

- arkistokelpoiset tilat ovat kalliita
- tiedon hakeminen sitoo huomattavasti henkilöstöresursseja
- tieto on hallitsemattomassa muodossa
- ei ole yhteisiä hakukriteereitä
- tieto ainoastaan varastoidaan
- hävittämistoiminnallisuutta ei ole automatisoitu
- tiedon määrä ja hakutapahtumat eivät ole mitattavissa.

Tavoiteltuja muutoksia Oulun kaupungissa todettiin olevan

- pyrkimys pitkällä tähtäimellä siihen, että kaikki asiakirjallinen tieto on sähköisessä muodossa, sisältäen metatiedot
- tiedon hallinta on tietoturvallista ja hävittämistoiminnallisuudet on automatisoitu
- hakutoiminnallisuuksien parantuminen
- kustannusten nousun pysäyttäminen pitkällä aikavälillä (uusien tilojen rakentamisen välttäminen sekä henkilöstökustannusten pienentäminen).

Laatuvaikutuksina kustannus- ja hyötyanalyysissä olivat

- asiakaspalveluprosessin nopeutuminen
- jatkuvan tuen mahdollistuminen organisaation ydinprosesseille
- tietojen saatavuuden ja läpinäkyvyyden takaaminen organisaation sisäisille ja ulkoisille sidosryhmille.
- sisällöntuotannon ja -hallinnan ohjaaminen tehokkaammilla työtavoilla ja toimintamalleilla
- vastaaminen tiedonhallinnan säädöksiin ja standardeihin sekä lainsäädännöllisiin vaatimuksiin
- laajennettavuuden ja yhteensopivuuden varmistaminen tulevaisuuden tarpeisiin
- monistettavien toimintatapojen ja teknologiaratkaisujen tuottaminen organisaatiolle
- virheiden minimointi laadukkaamman ja luotettavamman sähköisen tietosisällön avulla sekä päällekkäistallennuksen välttäminen
- organisaation imago asiakkaille ja muille ulkoisille sidosryhmille on ammattimaisempi ja nykyaikaisempi.

Suosituksina kustannushyötyanalyysissä annettiin

- Oulun kaupungille on välttämätöntä hankkia keskitetty koko organisaatiota palveleva sähköinen dokumenttienhallintasovellus, jolla helpotetaan tietotyön rutiinitehtäviä. Tällöin saadaan lisättyä tietotyön mielekkyyttä ja tehokkuutta sekä saadaan yhteiseen käyttöön julkiset dokumentit yhteisesti sovituin metatiedoin ja hakukriteerein.
- Hallitun tiedon käsittelyn avulla saavutettavat laatuvaikutukset vaikuttavat kustannusten vähenemiseen pitkällä aikavälillä.
- Yhteisellä dokumenttienhallintaratkaisulla nostetaan tietosisältöjen käsittelyn automaatiotasoa, vähennetään rutiini- ja manuaalitoimintoja ja saavutetaan säästöjä muun muassa tiedonhakuun käytetyssä työajassa.

Kustannushyötyanalyysin tuloksen johdosta talousarvioon varattiin määräraha dokumenttienhallintajärjestelmän hankintaan. Talousarvion käsittelyvaiheessa haettu euromäärä kuitenkin pieneni noin 30 %, joka voi vaikuttaa kehittämiskohteen rajaamisessa.



Stenbergin (2006, 57–58) mukaan sähköisten asiakirjojen hyötyjen konkretisointi voidaan laskea säästyneessä työajassa. Eräässä yrityksessä työntekijän työaikaa kului yhteen asiakastapahtumaan 35 minuuttia ongelmatilanteiden selvittämisessä, dokumenttien etsimisessä, tarkastuksessa, arkistosta hakemisessa, arkistoinnissa ja postituksessa. Yrityksessä kehitettiin tietojärjestelmä asiakaspalvelun tehostamiseksi, jossa palveluaikaa saatiin tehostettua puolella tunnilla asiakasta kohden. Turhat arkistokäynnit jäivät pois ja arkistotilojen tarve minimoitui dokumenttienhallintaso-veluksen käyttöönotolla ja yritykselle syntyi säästöjä tuhat tuntia vuodessa kaikkien reklamaatioiden ja selvitysten teon yhteydessä sekä sadan neliön arkistotiloista voitiin luopua. (em. 57–58.)

#### 2.4.2 Esiselvityksen suositukset ja tarpeet organisaation dokumenttienhallinnalle

Johdantoluvussa kerrottiin, että dokumenttienhallinnan kehittäminen vaatii esiselvityksen tekemiseen henkilöresursseja. Esiselvityksen tekemiseen palkattiin organisaation ulkopuolelta henkilö, joka työskenteli organisaatiossa viisi kuukautta. Henkilö laati esiselvityksen, jossa antoi organisaatiolle suositukset dokumenttienhallinnan kehittämiseen. Seuraavassa on keskeiset esiselvityksen suositukset:

- Siirtyminen sähköiseen dokumenttienhallintaan edellyttää nykyisen asianhallintajärjestelmän uudistamista tai uuden asianhallintajärjestelmän hankkimista.
- Mikäli dokumenttienhallintajärjestelmän hankinta päätetään toteuttaa, täytyy samalla tehdä päätös kytkeänpö asianhallintajärjestelmän uudistaminen tai uuden hankinta tähän hankintaa vai toteutetaanko se erillisenä rinnakkaisena hankkeena. Jos järjestelmät hankitaan erillisinä, täytyy asianhallinnan tuleva ratkaisu olla tiedossa ennen dokumenttienhallinnan tarjouskilpailua.
- On päätettävä ennen dokumenttienhallinnan vaatimusmäärittelyn ja hankintaprosessin aloitusta tiedonohjausjärjestelmän (TOJ = eAMS-järjestelmä) sijoitus. Oulun kaupungilla ei ole ollut käytössä tiedonohjausjärjestelmää, joten se on hankittava esimerkiksi joko dokumenttienhallinnan tai asianhallinnan tietojärjestelmän osaksi.
- Dokumenttienhallinnan suunnitteluvaiheessa resursseja (henkilöstö) tulee kohdentaa tiedonohjaussuunnitelmien laatimiseen, jottei ilman tiedonohjausjärjestelmää käyttöön otetulla dokumenttienhallintajärjestelmällä luoda lisää hallitsematonta tietomassaa. Dokumenttienhallintajärjestelmään vietävien dokumenttityyppien osalta voidaan toteuttaa vaiheistusta eli uusia dokumenttityyppejä otetaan sähköisen dokumenttienhallinnan piiriin sitä mukaan, kun niitä koskevat tiedonohjaustiedot löytyvät TOJ-järjestelmästä.
- Dokumenttienhallinnan käyttöönoton vaiheistus on suositeltava ratkaisu Oulun kaupungissa, koska sähköisten dokumenttienhallinnan käyttöön merkitsisi siirtymistä 0-tilanteesta pyrki- mykseen hallita suurta osaa sähköisistä dokumenteista. Ennen vaiheistuksesta päättämistä tulee siis tehdä edellä mainitut päätökset asianhallintajärjestelmän vaihdosta ja tiedonohjausjärjestelmän (eAMS-järjestelmä) hankinnasta ja sijoituksesta. (Hakala 2009, 42.)

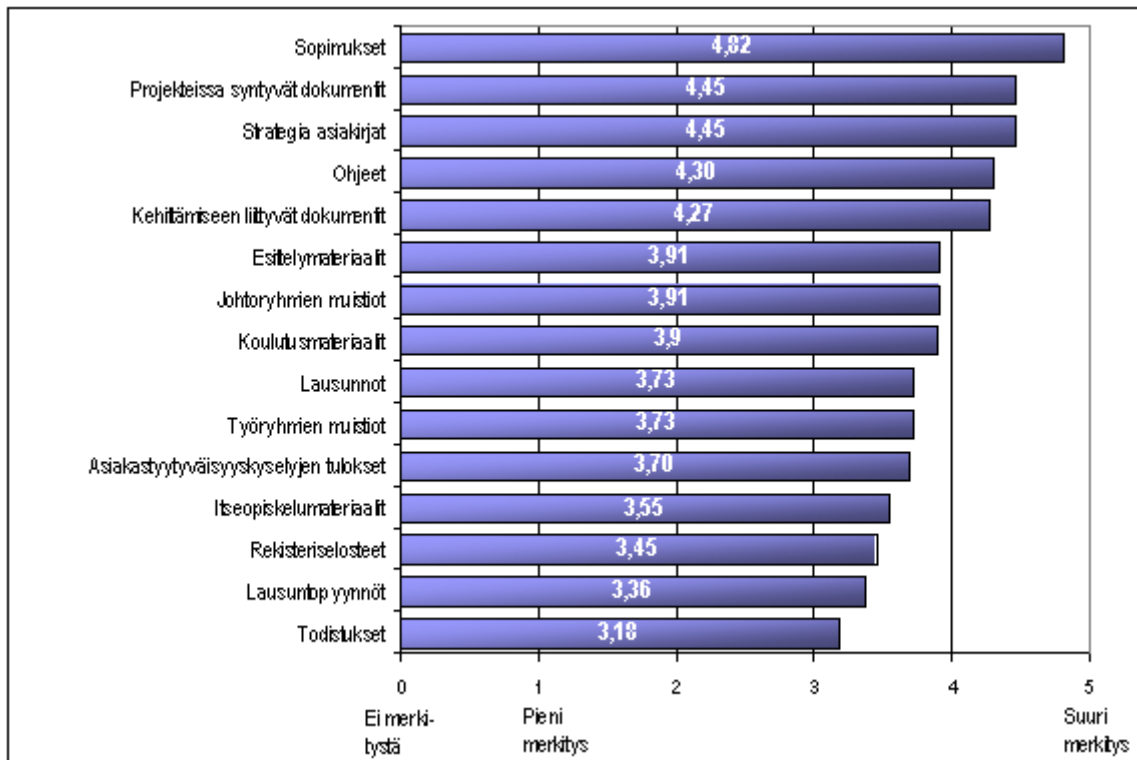
Esiselvityksen tekeminen liittyi dokumenttienhallinnan suunnittelutyöryhmän työskentelyyn ja esiselvityksen tekijä toimi myös työryhmän sihteerinä työsuhteen keston ajan. Työryhmän jäsenil-

le ja muille hallintokunnille toteutettiin kysely, jonka tavoitteena oli suunnata kehittämistä selvittämällä hallintokuntien tämän hetkiset dokumenttienhallintahankesuunnitelut, dokumenttien säilytyksen nykytila, verkkolevyillä, sähköpostissa ja henkilökohtaisilla tietokoneilla säilytettävät dokumentit. Lisäksi kyselyssä kysyttiin tietämystä Arkistolaitoksen sähköisen säilyttämisen SÄHKE2-määräykseen ja sen huomioon ottamisesta tietojärjestelmähankkeissa.

Kyselyyn vastasi 10 hallintokuntaa 28:sta ja kyselyn tuloksista ilmeni, että hallintokunnissa on useita tietojärjestelmiä, joissa käsitellään tiettyjä asioita ja niihin liittyviä asiakirjoja. Asiakirjojen elinkaarta ei järjestelmällisesti hallita, vaan se on yksittäisten henkilöiden harkinnassa. Arkistolaki velvoittaa hävittämään asiakirjat, joita ei ole määrätty säilytettäväksi pysyvästi. (Arkistolaki 831/1994 4:13 §.)

Hallintokuntakyselyn tulosten pohjalta laadittiin kysely, joka julkaistiin organisaation intranetissä web-kyselynä. Intranetissä julkaistiin tiedote kyselystä ja kerrottiin dokumenttienhallinnan tavoitteista Oulun kaupungissa. Samaan aikaan julkaisiin intranetissä blogin, jossa kerroin kansallisista sähköisen asioinnin hankkeista sekä erään kaupungin tiedon jakamisen avoimuudesta. Kaikilla organisaation henkilöillä oli mahdollisuus osallistua organisaation dokumenttienhallinnan kehittämiseen vastaamalla kyselyyn. Henkilöstön vastaukset kysymykseen *Mitkä dokumentit tulisi mielestäsi saada ensimmäisenä tehokkaan dokumenttienhallinnan piiriin?* on nähtävissä kuviossa 5. Kyselyssä oli asteikko 1:stä (pieni merkitys) 5:een (suuri merkitys) ja lisäksi 0 (ei merkitystä). Nolla-vaihtoehtoa ei yksikään vastaajista valinnut. Organisaation laatiessa dokumenttienhallintajärjestelmän vaatimusmäärittelyä ja käyttöönottoa, vaiheistus tapahtuu vastausten perusteella.

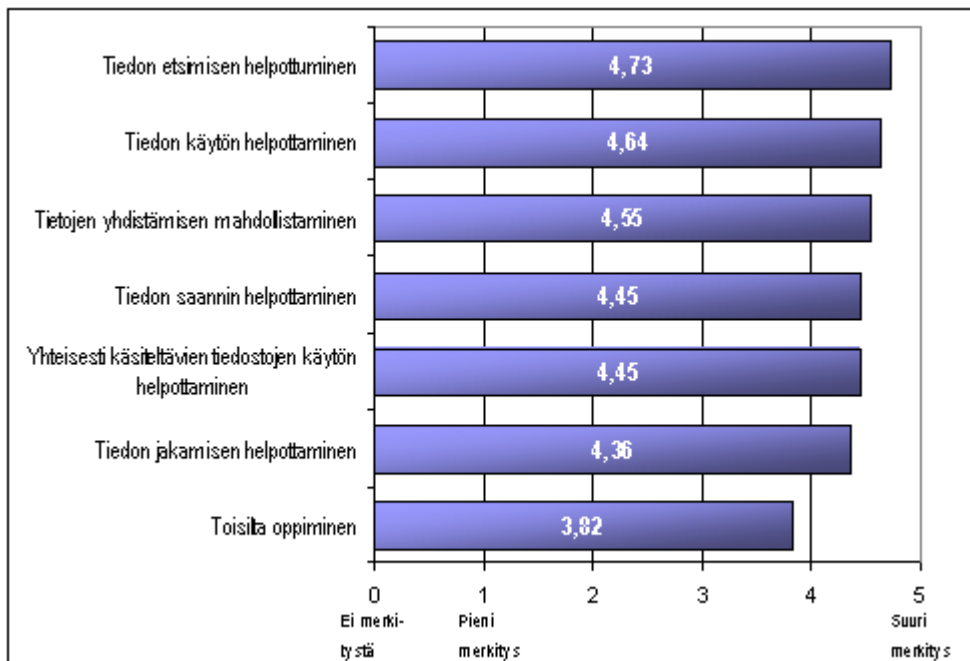
Sähköistä sopimustenhallintaa ei organisaatiossa ole, ja sopimukset nähtiin vastaajien mukaan tärkeimmäksi asiakirjatyypiksi, samoin strategia-asiakirjojen tehokas hallinta nähtiin tärkeäksi. Kyselyn tuloksista näkyy myös, että ohjeet, organisaation projekteissa syntyvät dokumentit ja kehittämiseen liittyvät dokumentit tulisi saada ensimmäisenä tehokkaan dokumenttienhallinnan piiriin. Verrattaessa hallintokuntakyselyn tuloksia ja web-kyselyn tuloksia keskenään, niin molemmissa kyselyissä tärkeimmiksi dokumenteiksi nousivat edellä mainitut sopimukset, projektidokumentit ja kehittämiseen liittyvät dokumentit.



KUVIO 5. Dokumenttien vaiheistuksen tärkeysjärjestys web-kyselyn mukaan

Tulosten perusteella organisaation vaiheistaessa dokumenttienhallintajärjestelmän käyttöönottoa, tulisi toteuttaa ensimmäisenä sopimukset, strategia-asiakirjat, projekteissa syntyvät dokumentit, kehittämiseen liittyvät dokumentit sekä ohjeet. Myös Kaario ja Peltola (2008, 4) toteavat, että suuri osa organisaatioiden tiedosta on muistioita, raportteja, tarjouksia, ohjeita, suunnitelmia, sähköposteja ja kuvia, jotka yleensä taltioidaan sekalaisiin tietovarastoihin, jotka eivät keskustele keskenään. Tämä aineisto muodostaa kuitenkin merkittävän osan organisaation tiedosta, joka olisi saatava organisoidusti haltuun (em.).

Hallintokuntien kyselyssä tuli esille, että dokumenttienhallintajärjestelmää ollaan suunnittelemassa kuudessa eri hallintokunnassa. Web-kyselyn vastausten (kuva 6) perusteella keskitetyn dokumenttienhallinnan tärkeimpinä etuina nähtiin tiedon etsimisen ja käytön helpottuminen. Kaario ja Peltola (2008, 18) toteavat, että dokumenttienhallintaa, arkistoympäristöä, verkkosisällön hallintaa ja julkaisuja on yleensä kehitetty erillisinä ja toisistaan riippumattomina osajärjestelminä. Kuitenkin tiedonhallinta olisi kyettävä ymmärtämään kokonaisuutena. Kohdeorganisaatiossa dokumenttienhallinnan suunnittelutyöryhmään kuuluu jäseniä viestinnästä, tietohallinnosta ja asianhallinnasta sekä hallintokunnista, joten suunnittelun lähtökohdat olivat hyvät, koska keskeinen asiantuntemus oli käytössä ja se oli mahdollista huomioida kehittämissuunnitelmassa.



*KUVIO 6: Yhteisen dokumenttienhallintajärjestelmän edut*

Moniin asiakirjoihin liittyy niiden kierrättäminen henkilöltä toiselle valmisteluvaiheessa. Samaa asiakirjaa valmistelee useampi henkilö organisaatiossa. Web-kyselyssä kysyttiin, mitä dokumentteja organisaation henkilöt joutuvat kierrättämään henkilöltä toiselle. Vastauksista nousivat yleisimmiksi pöytäkirjat, muistiot, raportit, ohjelmat ym. paljon työtä vaativat dokumentit, laatujärjestelmän dokumentit, sopimukset, vuosiraportit, lausunnot, tarjouspyyntöasiakirjat, vaatimusmäärittelyt, ohjeet, tiedotusmateriaalit, hankkeisiin liittyvät dokumentit sekä työryhmien työskentelyyn liittyvät muistiot, lausunnot ja päätökset. Liitteen 3 sivulla yksi on kuvattu, miten jostakin asiakirjasta monistuu useita kappaleita käsittelyketjun aikana sekä sivulla kaksi on kuvattu tavoitella, miten se voitaisiin toteuttaa keskitetyllä dokumenttienhallintajärjestelmällä.

Mikäli dokumenttienhallintajärjestelmiä on useita eri tehtävien hoitamiseen eikä niitä ole integroitu toisiinsa, syntyy käsittelyprosesseissa aina uusi dokumentti, kun se siirretään toisen asian käsittelyyn tai julkaisukanavaan. Eri järjestelmissä syntyvä tieto tulee inventoida. Tiedot kerätään tiedonhallinnan suunnitelmiin, liitteessä 4 on esimerkki tiedonhallinnan suunnitelmasta. Kehittämissuunnitelman liitteeksi laitetaan Asiakirjat ilman järjestelmää -tiedosto, jossa on tämän hetken tieto organisaation tehtävistä, joissa syntyy dokumentteja, jotka säilytetään henkilökohtaisilla tietokoneilla tai verkkolevyillä. Lisäksi tiedosto siirrettiin sähköiseen työtilaan täydentämistä varten.

### 3 PROSESSILÄHTÖISYYS DOKUMENTTIENHALLINNASSA

Tiedolla ja tiedon hallinnalla on suuri merkitys prosessilähtöisessä organisaatiossa (Virtanen & Wennberg 2005, 103). Virtanen ja Wennberg (em.) toteavat, että prosessijohtamisella tavoitellaan vaikuttavuutta ja tuloksia sekä tehokkuutta pitäisi pystyä myös mittamaan. Kuitenkaan jos ei ole mittausvälineitä ja mitattavaa kohdetta – tietoa – ei mittaamista pystytä tekemään. Prosessilähtöisyyden tavoite on ohjata organisaatiota kiinnittämään huomiota toimintansa vaikuttavuuteen, eli mitä organisaatio saa aikaiseksi. Virtanen ja Wennberg nimittävät prosessilähtöistä organisaatiota tietointensiiviseksi organisaatioksi. (em.)

#### 3.1 Dokumenttienhallinnan kehittäminen on prosessien kehittämistä

Asiakirjahallinnossa prosessilähtöisyys on otettu huomioon jo vuoden 2000 alusta, kun Arkistolaitos antoi suosituksen arkistonmuodostussuunnitelmien laatimiseksi. Arkistonmuodostussuunnitelmien laadinnassa ensimmäisenä tehtävänä on kartoittaa organisaation tehtävät ja prosessit. Tehtävien, toimintaprosessien ja työkulkujen kartoituksen jälkeen selvitetään, mitä asiakirjoja niiden yhteydessä organisaatiossa kertyy. Ohjeistuksen mukaan inventointi on hyödyllistä tehdä työpisteittäin tai toimihenkilöittäin prosessin tai työkulun mukaisesti. (Arkistolaitos 2000, haku-päivä 10.12.2009.)

Kirjallisuuden (Laamanen & Tinnilä 2009, 121) mukaan prosessi on joukko toisiinsa liittyviä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla syötteet muutetaan tuotoksiksi. Mikä tahansa toiminta tai kehityskulku voidaan kuvata prosessina. Tiedonhallinnan suunnitelmaan määritellään organisaation hoidettavana olevan tehtävänkulku, josta näkyy miten tehtävän hoitaminen etenee ja mitä asiakirjoja tehtävän hoitamisen aikana syntyy. Suunnitelmiin määritellään vastuuhenkilöt tietyille käsittelyvaiheille ja asiakirjoille. Liitteessä 4 on esimerkki tiedonhallinnan suunnitelmasta, joka on tehty tehtävänkulun mukaisesti.

Kuntien järjestämisvastuulle kuuluu lukuisia eri laeissa säädettyjä tehtäviä. Kunnallisille organisaatioille on laadittu kuntien yhteinen tehtäväluokitus ja siinä on huomioitu kaikki kunnan tehtävät. Tehtäväluokitus tuli voimaan 1.1.2009 ja se on laadittu Kansallisarkiston hallinnoimassa eAms projektiryhmässä kuuden suurimman kaupungin ja usean kymmenen kommentoijina toimivien kuntien yhteistyönä. eAms projektiryhmässä laadittiin sähköisiä arkistonmuodostussuunnitelmia

kuntien tehtävistä, jotka ovat kaikkien kuntien käytössä KuntalIT:n wikissä (Arkistolaitos 2009a, hakupäivä 18.2.2010). Yksittäiset kunnat tarkastelevat omia prosessejaan ja voivat kehittää sähköistä asianhallintaa näiden suunnitelmien avulla. eAms projektiryhmässä arkistonmuodostussuunnitelmat nimettiin tiedonohjaussuunnitelmiksi ja Arkistolaitoksen määräyksissä niitä nimitetään myös eAms:eiksi. Kaikki tarkoittavat kuitenkin periaatteessa samaa asiaa ja lähes samaa tietosisältöä (katso liite 2). Arkistolaki velvoittaa tekemään arkistonmuodostussuunnitelmat (Arkistolaki 831/1994 3:6, 1 §). Oulun kaupungissa arkistonmuodostussuunnitelmat on nimetty tiedonhallinnan suunnitelmiksi. Perinteisesti arkisto on ollut sana, joka on saanut tietojärjestelmä- sekä muut kehittäjät ja asiantuntijat sulkemaan korvansa ja ajattelemaan, että arkisto ei kuulu heille, vaan se on jotain arkistoammattilaisten alaan kuuluvaa eikä se liity tietotekniikkaan saati sen kehittämiseen. Tässä yksi syy, miksi asiakirjahallinnossa puhutaan nykyisin tiedosta ja tiedonhallinnasta eikä arkiston muodostamisesta, vaikka samasta asiasta on asiakirjahallinnon näkökulmasta kysymys. Valitettavasti termistö on sekava ja sekoittaa asiaan perehtymättömiä henkilöitä.

Viime aikoina ajattelu on onneksi vähitellen muuttunut. Sähköisen dokumentin elinkaarta on alettu ajattelemaan kontinuumina eli jatkumona, jossa dokumenttienhallintaa tulee kehittää dokumentin luomisesta sen sähköiseen säilyttämiseen ja tarvittaessa hävittämiseen. Enää ei ajatella niin kuin ennen, että asian käsittely on erillinen elinkaaren vaihe ja arkistointi on elinkaaren loppuvaihe. Tietohallinnon ja asiakirjahallinnon työntekijöiden on tehtävä yhteistyötä, jotta dokumenttienhallinta on mahdollista koko prosessin ajan käsitellä ja säilyttää sähköisesti. Asiakirjahallinnon ammattilaisten työnkuvaan sisältyy tietoarkkitehtuurin hallitseminen ja tietohallinnon ammattilaisille tietojärjestelmäarkkitehtuurin hallitseminen ja kehittäminen.

Dokumentit liittyvät kunnallishallinnossa pääsääntöisesti asioiden käsittelyprosesseihin. Kohdeorganisaatiossa vuosittainen asioiden määrä hallintodiaarissa on noin 6000 asiaa. Tämän lisäksi erillistietojärjestelmissä käsitellään kymmeniätuhansia asioita. Esimerkiksi toimeentulotukipäätökset ja rakennuslupapäätökset liittyvät asian käsittelyyn päätösasiakirjana. Käsittelyprosessit hallitaan sähköisissä järjestelmissä ja asiakirjat liitetään asian käsittelyvaiheisiin.

Kuntalainen voi esimerkiksi jättää sähköisen hakemuksen vireille Oulussa OmaOulu -portaalin kautta. Oulun kaupunki sai OmaOulu -sivustollaan sähköisen viestinnän asiakaspalvelupalkinnon 2.2.2010. Palkinnon avulla halutaan kannustaa viestintäalan toimijoita parantamaan asiakaspalvelua. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2010, hakupäivä 2.2.2010). OmaOulu on internet-sivusto, jonka avulla kuntalaisille tarjotaan tietoturvallisesti sähköisiä palveluita. OmaOulu perustuu avoi-

meen arkkitehtuuriin, jonka kehitystyön tuloksia voivat muutkin organisaatiot vapaasti hyödyntää (Vähäkuopus, hakupäivä 2.2.2010). OmaOulu toimii sähköisten palvelujen vireillepanopaikkana, jonka kautta kuntalainen voi jättää hakemuksensa käsiteltäväksi organisaation tarjoamiin sähköisiin palveluihin.

Kuntaliiton erityisasiantuntija Tommi Kaarttaavi on ottanut kantaa avoimen lähdekoodin käyttöön Tietotekniikkaliiton avoimen lähdekoodin kiertueella syksyllä 2009. Kaarttaavi kertoi, että ollaan esittämässä tarjouskilpailussa etulyöntiaseman antamista sellaisille ratkaisuille, jotka perustuvat avoimiin rajapintoihin, ohjelmistoihin ja standardeihin. Lisäksi esitetään harkittavaksi, tulisiko julkishallinto velvoittaa avoimen koodin ohjelmistojen käyttöön. (Avointa koodia suositellaan virastoihin, hakupäivä 2.12.2009.) Julkishallinnon avoimuudesta ja avoimien standardien puolesta puhui myös Sitran yliasiamies Mikko Kosonen Finlandia-talolla järjestetyssä viestintäfoorumissa 2.2.2010 (Kosonen 2010, hakupäivä 3.2.2010). Kososen (em.) mukaan tieto olisi mahdollista asettaa tarjolle, kun käytetään avoimia standardinmukaisia ja uudelleenkäytettäviä tiedostomuotoja kuitenkin yksityisyyden suoja huomioon ottaen. Kaikki julkiset tiedot eivät ole tällä hetkellä yksittäisen kunnan sisälläkään käytettävissä ja nähtävissä työntekijöille ja luottamushenkilöille. Ei myöskään Oulun kaupungissa johtuen siihen tarvittavien välineiden puuttumisesta.

OmaOulu portaalia voidaan ajatella ovena, josta astutaan sisään ja tunnistaudutaan luotettavasti, jotta päästään asiakaspalvelutiskille, jossa on tarjolla sähköisiä palveluita. Asiakas täyttää haluaansa palveluun hakemuksen, joka siirtyy asiakkaalta käsittelijälle sähköisesti. Käsittelijä valmistelee asian ja lähettää sähköisesti päätöksentekijälle ja hakemus hävitetään järjestelmästä määritellyn säilytysajan päätyessä ja palvelupäätös säilytetään sille säädetyin ajan sähköisesti. Asiakkaalle lähetetään päätös sähköisesti, joten paperia ei tarvita missään vaiheessa, mikäli sähköinen prosessi on suunniteltu asiakirjahallinnon vaatimukset huomioon ottaen tietohallinnon suunnittelemien tietojärjestelmien avulla. Sähköisen asiointin prosessien kehittämisessä on kysymys asianhallinnan ja dokumenttienhallinnan prosessilähtöisessä kehittämisessä, jotta tavoite-tila – täysin sähköinen asianhallintaprosessi – saavutettaisiin. Dokumenttienhallintaa ei voida suunnitella ilman, että samalla suunniteltaisiin asianhallintaa. Jos näin tehdään, jäävät dokumentit irrallisiksi biteiksi tietokoneiden uumeniin. Dokumentit eivät kiinnity tietyn asian käsittelyyn, joka on ehdoton edellytys sähköisessä asianhallinnassa ja sähköisessä asiointissa todistusvoimaisuuden takaamiseksi.

Kehitettäessä ja perusteltaessa asioiden sähköistä käsittelyä ja säilytystä ei lähtökohtana kuitenkaan saisi olla pysyvä sähköinen säilytys vaan aktiivijan käyttötarpeet (Henttonen 2004b, 38-45). Niihin kuuluu tiedon yhdistäminen, tiedon löytyminen ja automatisoitu arkistointi (em.). Prosessien kehittäminen ja laatu- ja turvallisuus tulisi olla tärkeimpänä perusteena siirryttäessä paperimaailmasta sähköiseen toimintatapaan, eikä se, että säästöt syntyisivät siitä, kun paperiarkisto ei enää kasva (Lium & Tjora & Faxvaag 2008, hakupäivä 27.2.2010).

Sähköisen dokumenttienhallintajärjestelmän avulla päästään nykyisistä monivaiheisista sähköpostien lähettämisistä eroon, jos dokumenttien käsittelyssä toteutetaan organisaation ohjeistuksia ja sovittuja käyttötapoja. Tällä hetkellä Oulun kaupungissa ei ole dokumenttienhallintajärjestelmää ja nykyisen asianhallintajärjestelmän käyttö ei ole optimaalista eikä asianhallintajärjestelmä ole myöskään SÄHKE2-määräyksen mukainen. Käytössä olevan asianhallintajärjestelmän avulla saadaan samaan asiaan liittyvät dokumentit linkitettyä asian käsittelyvaiheisiin, mikäli järjestelmää käytettäisiin siten kuin se on ohjeistettu käyttöönottoaiheessa vuonna 1998. Tämän hetkinen järjestelmä ei kuitenkaan mahdollista saman dokumentin käyttöä eri tarkoituksiin ja julkaisukanaviin ilman sähköpostiliikennettä tai väliaikaista tallentamista kiintolevyille. Liitteessä 3 sivulla yksi olevasta nykytila kuvasta näkyy, että samasta dokumentista voi muodostua jopa 18 eri dokumenttia eri järjestelmiin ja eri käyttäjille. Liitteessä 3 sivulla 2 on kuvattu tavoitetilan kuvaus. Prosessia kehitettäessä on samasta dokumentista ainoastaan kolme kappaletta johtuen eri käyttötarpeista. Sähköisessä dokumenttienhallinnan kehittämisessä on kysymys myös prosessin kehittämisestä.

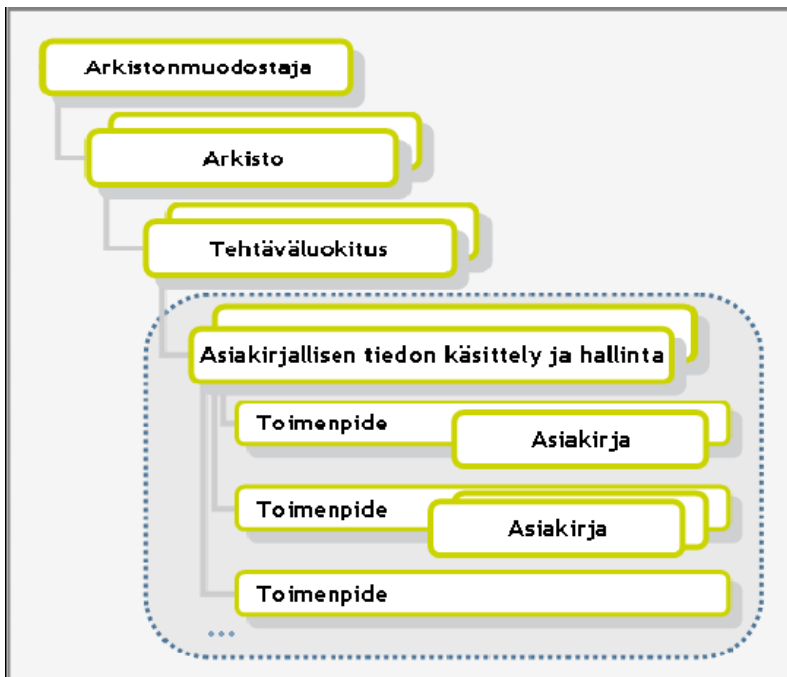
### **3.2 Organisaation tehtävät ja dokumenttienhallinta**

Dokumenttien on kiinnityttävä organisaation tehtävien käsittelyvaiheisiin. Oulun kaupungissa tehdään parasta aikaa seudulliseen asianhallintakaavaan perustuvia tiedonhallinnan suunnitelmia (lue: tiedonhallinnan suunnitelma = arkistonmuodostussuunnitelma = tiedonohjaussuunnitelma = eAms) tehtävänkulun mukaisesti. Oulun seutukuntien kesken on perustettu seudullinen asianhallintatiimi, johon kuuluu jäseniä seudun kunnista. Seudullinen asianhallintatiimi tekee parhaillaan integrointia seudullisesta asianhallintakaavasta kuntien yhteiseen tehtävänluokitukseen. Arkistolaitos on suositellut, että kunnat ottaisivat käyttöönsä kuntien yhteisen tehtävänluokituksen (Arkistolaitos 2008c, hakupäivä 10.4.2010.) Myös JHS176 suosituksessa suositellaan käytettäväksi tehtävänluokituksen ja asiakirjatyyppiluokituksen kansallisia määrittämiä niiden valmistuttua (JUHTA Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2010, 13, hakupäivä 29.4.2010).



Seututiimiin kuuluvat kunnat aikovat toimia suosituksen mukaisesti. Periaatteessa ainoastaan tehtävien numerointi muuttuu, koska seudullinen asianhallintakaava perustuu organisaation tehtäviin ja nykyiset tiedonhallintasuunnitelmat on tehty tehtävänkulun mukaisiksi. Tehtäviin perustuvan luokituksen etuna on se, että yleensä tehtävät säilyvät vaikka organisaatiot muuttuvat. Tietoa ei voida käyttää hyväksi, jollei sitä ole luokiteltu asianmukaisesti (Ruohonen & Salmela 2005, 111).

Kuviossa 7 on SÄHKE2-määräyksessä kuvattu SÄHKE2-hierarkia. Kuvioista näkyy miten asiakirjat ovat sidoksissa arkistonmuodostajaan, arkistoon, sen tehtäviin ja tehtävän käsittelyprosessiin. Katkoviivalla rajattu alue kuvaa asiakirjallisen tiedon käsittelyn ja hallinnan kokonaisuutta, johon toiminnalliset vaatimukset ja metatietomalli kohdistuvat. Arkistonmuodostaja ja arkisto kuvaillaan siinä vaiheessa, kun muodostetaan siirtokokonaisuus. (Arkistolaitos 2008b, 5.)



KUVIO 7: SÄHKE2-hierarkia (Arkistolaitos 2008b, 5)

Kuntaorganisaatioissa hallintoasiat rekisteröidään ja kaikki samaan asiaan sisältyvät käsittelyvaiheet ovat nähtävissä asian diaarikortilta. Asiaille annetaan diaarinumero diaarijärjestelmässä ja se toimii yhtenä hakukriteerinä asiaa ja asiakirjoja myöhemmin haettaessa. Myös ns. operatiivisissa järjestelmissä tulee asian saada identifiointitunnus, johon kaikki samaan asiaan liittyvät asiakirjat liittyvät, jotta sähköisen asiakirjan todistusvoimaisuus voidaan taata.

### 3.3 Sähköinen asiointi ja dokumenttienhallinta

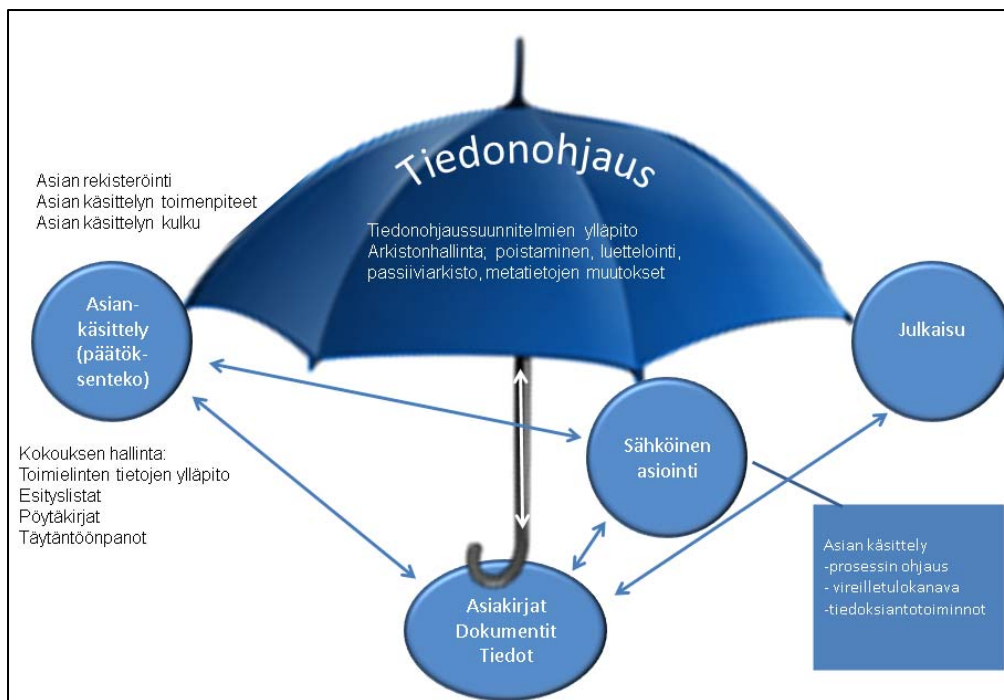
Lainsäädännössä ei ole määritelty sähköistä asiointia tai sähköistä asiointipalvelua käsitteenä (Voutilainen 2009, 46). Sähköisellä asioinnilla tarkoitetaan hallinnon asiakkaan viranomaisessa asiointia, jossa käytetään informaatio- ja viestintäteknologisia palveluita. Sähköiset asiointipalvelut perustuvat sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöön, joita ovat telekopio, sähköinen lomake, sähköposti tai käyttöoikeus sähköiseen tietojärjestelmään. Sähköinen asiointipalvelu voi olla tietopalvelua, asiakaspalautepalvelua, osallistumispalvelua, tiedonkeruupalvelua, vireillepanopalveluita, tietojärjestelmien välistä tiedonvaihtoa tai vuorovaikutteista sähköistä asiointipalvelua. Vuorovaikutteisen sähköisen asiointipalvelun avulla hallinnon asiakas voi mm. kysyä neuvoa viranomaiselta, tarkastella viranomaisen järjestelmässä omia tietoja, täyttää hakemuslomakkeita siten, että tiedot tallentuvat lomakkeelle automaattisesti viranomaisen järjestelmästä, seurata oman asian käsittelyn etenemistä ja vastaanottaa päätöksen hakemukseensa sähköisesti. (em. 46–47.)

Sähköiseen asiointiin liittyy kiinteästi sähköinen asianhallinta, rekisteröinti (kirjaaminen), dokumenttienhallinta ja arkistointi. Sähköisessä asianhallinnassa ja arkistoinnissa korostuu aukottoman käsittelyketjun vaatimus, jolloin kaikkien käsittelyvaiheiden on rekisteröidyttävä järjestelmään. Toimintaprosessien ja asianhallinnan kehittämisessä on otettava huomioon myös sähköinen asiointi. (Arkistolaitos 2005, 5, hakupäivä 10.12.2009.)

Laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003, 13:1 §) säädetään, että sähköisesti saapuneet asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä. Kirjaus- tai muista vastaavista merkinnöistä on käytävä ilmi asiakirjan saapumisajankohta sekä merkinnät asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden toteamisesta (em. 13:2 §). Eheys merkitsee muuttumattomuutta eli asiointilain näkökulmasta viestin saapumista lähetetyssä muodossa. Alkuperäisyydellä tarkoitetaan sitä, onko sähköisen viestin lähettäjä juuri se taho tai henkilö, joka on merkitty viestiin lähettäjäksi. Viranomainen voi sähköisen asiointilain 14 §:n mukaan muokata sähköistä viestiä, jos se on tarpeen viestin saattamiseksi luettavaan, tallennettavaan ja arkistoitavaan muotoon.

Perusvaatimus rekisteröinnille tulee siis lainsäädännöstä. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja sitä täydentävä asetus (1030/1999) edellyttävät, että viranomaisella tulee olla

sellaiset tiedon hallinnan välineet (mm. asiakirjarekisterit), jotka palvelevat viranomaistoiminnan julkisuutta, avoimuutta ja tietosuojaan sekä tietoturvallisuuden toteuttamista. Viranomaisella täytyy olla tieto siitä, miten sen tehtävien hoitoon liittyvät asiakirjat ja tiedot kertyvät ja miten ne etenevät organisaation työprosesseissa. Ohjeistusta tiedon hallintaan on lisäksi annettu muun muassa laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) sekä asiakirjojen rekisteröintiä koskevassa arkistolaitoksen Arkistolaitos normissa 10.6.2003,195/40/2003.

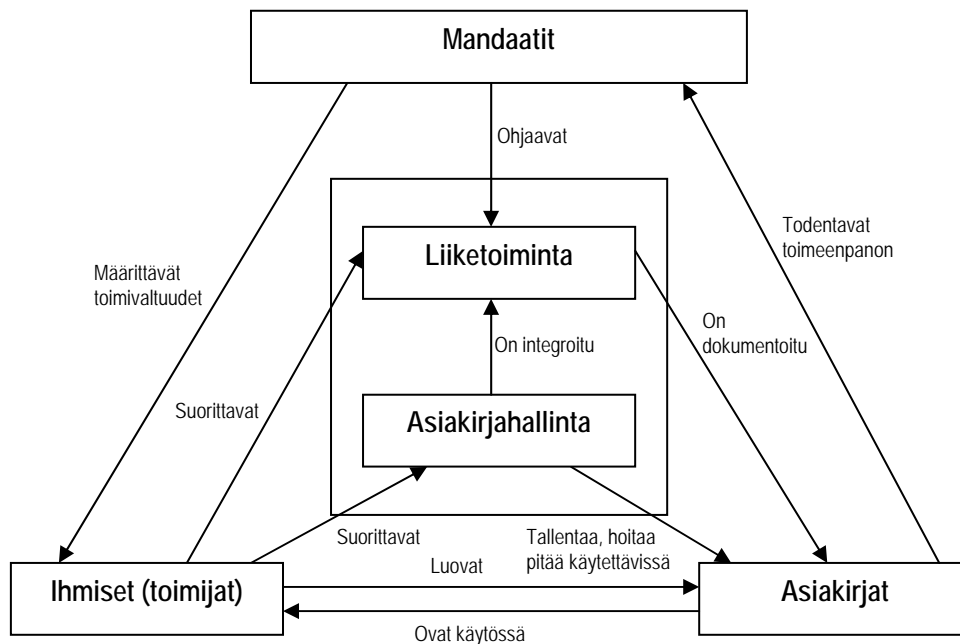


KUVIO 8. Sähköinen asiointi ja dokumenttienhallinta

Kuviossa 8 on kuvattu sähköisen asiointiin liittyvät dokumenttienhallintaan. Tiedonohjauksen avulla sähköinen asiointiprosessi saa tarvitsemansa asiakirjallisen tiedon ohjaustiedot tiedonohjausjärjestelmästä. Sateenvarjon varjo-osaa voidaan ajatella tiedonohjausjärjestelmäksi, jossa sijaitsevat tietyn sähköisen asiointiprosessin tiedot metatietoineen. Sähköiseen asiointiin voi liittyä myös asiankäsittelyjärjestelmä, johon asioiden vireilletulo ja muut asiankäsittelyn käsittelyvaiheet asiakirjoihin täytyy linkittyä. Itse dokumentit sijaitsevat sateenvarjon alaosaan dokumenttienhallintajärjestelmässä. Sähköiseen asiointiin voi liittyä myös julkaisua siinä vaiheessa, kun esimerkiksi johonkin avoimena olevaan tehtävään julkaistaan ilmoitus jollakin julkaisukanavalla. Ilmoitus laaditaan joko julkaisujärjestelmässä tai suoraan dokumenttienhallintajärjestelmässä, josta tieto linkitetään asiankäsittelyjärjestelmään. Esimerkiksi viran hakuprosessi voisi olla yksi tällai-

nen sähköinen prosessi, josta edellä mainitun asiankäsittelyn kaikki vaiheet tulisi olla näkyvissä asianhallintajärjestelmässä.

Kaarion ja Peltolan (2008, 18) mukaan tiedonhallinta muodostuu toisiansa täydentävistä palveluista ja joista kukin muodostaa tärkeän toiminnallisen osan organisaation tiedonhallinnasta. Tiedonhallinnan palveluympäristö sisältää useita rajapintoja muihin organisaation sisäisiin ja ulkoisiin järjestelmiin. Kuvion 8 tapauksessa voisi olla kysymyksessä myös hallintoasian sähköinen käsittely (esimerkiksi kuntalaisaloite). Oulun kaupungissa sähköinen asia voidaan laittaa vireille sähköisellä lomakkeella OmaOulu -portaalissa. Sähköisessä asiointissa asiakas saa sähköisesti OmaOulu -portaalista tietoa käsittelyprosessin vaiheista. Sähköisen asiointijärjestelmän on oltava integroituna asiankäsittelyjärjestelmään ja dokumenttienhallintajärjestelmään, jotta asiankäsittelyjärjestelmään kirjautuvat tiedot asian vireille laittajasta, vireilletulopäivämäärästä ja dokumentista. Asiankäsittelyjärjestelmässä asia saa identifiointitunnuksen asiankäsittelyjärjestelmästä ja asian käsittelytiedot tiedonohjausjärjestelmästä. Itse dokumentti, eli kuntalaisaloite tallentuu dokumenttienhallintajärjestelmään. Tiedonohjausjärjestelmä antaa dokumentille ohjaustiedot (metatiedot). Asiankäsittelyjärjestelmä antaa tiedot käsittelyprosessista sähköiseen asiointijärjestelmään, josta tieto asian käsittelyvaiheista välittyy asiakkaalle.



KUVIO 9. Keskeiset entiteetit ja niiden väliset suhteet (Suomen standardisoimisliitto SFS 2007b, 4.)

Kuviossa 9 on kuvattu asiakirjojen hallinnan metatiedon keskeiset entiteetit ja niiden väliset suhteet. Asiakirjan metatiedot koostuvat itse asiakirjaa kuvaavasta metatiedosta, liiketoiminnan sääntöjä, toimintaperiaatteita ja mandaatteja kuvaavasta metatiedosta, toimijoita kuvaavasta metatiedosta, liiketoiminnan tehtäviä ja prosesseja kuvaavasta metatiedosta ja asiakirjahallinnan prosesseja kuvaavasta metatiedosta. (Suomen standardisoimisliitto SFS 2007b, 4.)

### 3.4 Dokumenttienhallinnan suunnittelun lähtökohtana kokonaisuuden hallinta

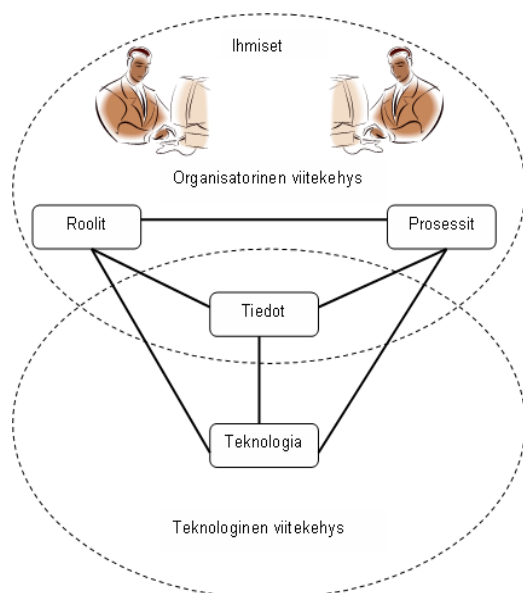
Useasti tiedon elinkaaren erillisinä vaiheina nähdään ylläpito ja arkistointi. Varsinaisesti näissä ei kuitenkaan ole kyse yhtä selkeistä vaiheista kuin tiedon taltioinnin ja julkaisun kohdalla, koska erityisesti sähköinen arkistointi voi kohdistua dokumentin eri versioihin missä tahansa sen elinkaaren vaiheessa. Myös ylläpitoon liittyvät toimenpiteet voivat kohdistua mihin tahansa elinkaaren vaiheeseen: esimerkiksi versionhallinta on selvästi ylläpitoa helpottavaa, kun se kohdistuu kaikkiin dokumentin elinkaaren vaiheisiin. Ylläpito ja arkistointi eivät siis ole asiakirjan elinkaaren erillisiä vaiheita, vaan ne ovat läsnä asiakirjan elinkaaren jokaisessa vaiheessa asiakirjan luonnista julkaisuun ja asiakirjan lopulliseen hävittämiseen. (Kaario & Peltola 2008, 11.)

Dokumenttien tallentamiseen liittyy organisaatioiden tiedonhallinnan ongelmapisteeet, vaikka tiedon elinkaaren hallinta tulisi olla katkeamatonta. Tiedon elinkaaren hallinnan pitäisi olla katkeamatonta ja toimia jatkumona dokumentin luomisesta arkistointiin. Tiedonhallinnan tulee tukea organisaation toimintoja ja arvoketjuja kaikissa käsittelyn vaiheissa. Toimintatavoilla ja tekniikoiden yhteistoiminnallisella yhdistelmällä tuetaan tiedon elinkaaren saumatonta hallintaa. (em. 9.)

Asiakirjahallinnon tehtävänä on varmistaa, että organisaation tietoa ylläpidetään siten, että organisaation ohjeita ja periaatteita noudatetaan koko tiedon elinkaaren ajan. Dokumentit muodostavat yhden osa-alueen organisaation ydinpalveluista. Kaario ja Peltola (em. 18) toteavat, että ydinpalvelut muodostavat tiedonhallinnan keskiön, joka hyödyntää kaikissa osa-alueissaan tiedonhallinnan alustapalveluja, kuten yhteisiä hakupalveluja ja metatietojen hallintaa. Eri kanavien kautta tietosisältöjä vastaanotetaan, taltioidaan, julkaistaan ja jaetaan edelleen. Nykytilanteessa organisaation tieto on kuitenkin siiloutuneena operatiivisten järjestelmien tietovarastoihin. Integraatiot näihin tietovarastoihin olisi pystyttävä tekemään mahdollisimman kattavasti standardoitujen rajapintojen kautta. (em.)

Dokumenttienhallinnan suunnittelun lähtökohdaksi on otettava kokonaisvaltaisen suunnittelun malli. Jyväskylän yliopistossa on kehitetty METODIKsi nimitetyssä tutkimushankkeessa timanttimalli. Kaario ja Peltola (2008, 136) toteavat, että timanttimallissa huomioidaan kokonaisuus tärkeimpine näkökulmineen, vaikka se on periaatteiltaan yksinkertainen. Se sopii tiedonhallinnan kehittäjän huoneentauluksi ja muistilistaksi, jotta olennaiset kehittämiseen liittyvät näkökulmat tulevat huomioiduksi. Kuvioon 10 on kuvattu tiedonhallinnan suunnittelun organisatorinen ja teknologinen viitekehys.

Timanttimallissa organisatoriseen viitekehykseen liittyvät ihmiset eli toimijat, jotka toteuttavat tiedonhallintaa organisaatiossa erilaisissa rooleissa ja osallistuvat eri toimintaprosesseissa organisaation tehtävien suorittamiseen. Toimintaan liittyy sosiaalinen ulottuvuus ja sillä on vaikutusta tietojärjestelmien ja uusien toimintatapojen käyttöönotossa. Ihmiset eivät ole vain toimijoita prosessikuvausten uimaradoilla, vaan osaajia ja yksilöllisiä vaikuttajia ja toimijoita. Timanttimallin toisen ulottuvuuden muodostaa teknologinen viitekehys, joka käsittää tiedon hallintaan, tallentamiseen, arkistointiin ja julkaisuun liittyvän teknologian. Tiedot toimivat organisatorisen ja teknisen viitekehyksen rajapinnalla. Teknologialla mahdollistetaan tiedon tehokas käsittely ja varastointi. Tiedolla tuetaan organisaation tehtävien hoitoa. (em. 137–138.) Kaikki timanttimallin näkökulmat ovat sidoksissa toisiinsa, joten dokumenttienhallinnan suunnittelussa on otettava kaikki ulottuvuudet huomioon, jotta myös muutoksen johtaminen mahdollistuu.



*KUVIO 10. Tiedonhallinnan suunnittelun organisatorinen ja teknologinen viitekehys - Timanttimalli (Kaario & Peltola 2008, 137.)*

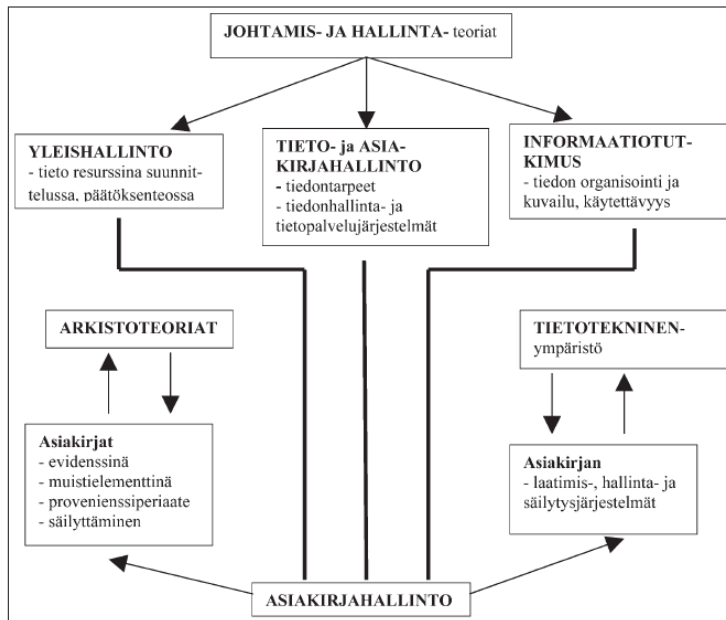
### 3.4.1 Osaaminen ja koulutus

Jotta uusia toimintatapoja voidaan ottaa käyttöön, tarvitaan tietoa ja osaamista, jotta kuntalaisille voitaisiin tuottaa sähköisiä palveluita tuloksellisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti. Kun suunnataan tulevaisuuteen, edellytetään strategisia ratkaisuja sekä uutta tietoa ja uudenlaista osaamista eri henkilöiltä (Päätalo 2005, 113). Päätalo (em.) toteaa, että kuntien haasteena on löytää osaamista, jolla on merkitystä kuntalaisten palvelujen uudistamisessa. Mikäli asioita ei kyetä ennakoimaan, edellyttää se kuntia hakemaan muutoksen hallintaa osaamisesta. Osaaminen on kunnan kilpailukyvyyn keskeinen pääoma, jolla on merkitystä kuntalaisten palvelujen tuottamisessa, työntekijöiden voimavaroissa ja johtajuudessa (em.).

Valtonen (2005, 38) viittaa Jozo Ivanoviciin toteamukseen, että pelkän perinteisen historiakoulutuksen saaneen arkistonhoitajan tietämys ei riitä tietojärjestelmien suunnitteluprojekteissa. Valtonen (em.) viittaa myös Juhani Saarenheimoon, jonka mukaan arkistonhoitajien ammatillinen totumus tulkita millä tahansa välineellä olevaa asiakirjaa samalla tavalla kuin paperimuotoista, on viivästyttänyt arkistonhoitajien osallistumista ja heidän tietämyksensä käyttöä sähköisen asiakirjahallinnon suunnitteluun.

Henttonen (2004b, 38–45) toteaa, että arkistot ja asiakirjahallinto eivät enää ole alan ammattilaisen ikiomaa reviiriä, johon muilla ei ole mielenkiintoa. Sähköisessä ympäristössä raja arkistotoimen ja muiden alueiden välillä on häilyvä ja se vaatii yhteistyötä muiden ammattiryhmien kanssa muun muassa tietohallinnon. Henttonen (em.) toteaa, että kuka tahansa asiakirjoja luova ja käytävä voi pitää itseään asiantuntijana sen suhteen, mihin asiakirjoja todella voi käyttää tai miten niitä on tarpeellista käsitellä. Arkistoammattilaisen on saatava muut ymmärtämään omia näkemyksiään perustellen ja puolustellen niitä. Tietämys arkistoalalla on ehkä suuremmassa määrin kuin jollain muilla ammattialueilla, sanoiksi pukematonta, kokemuksen kautta tulevaa ja välittyvää. Henttosen (em.) perää enemmän käytännönläheistä arkistoteoriaa, vaikkakin käytännön kokemusta voidaan pitää teoriana. Kuitenkin teorian puutteesta johtuen, asiat on opittava käytännössä silloin, kun niitä ei muuten ole tuotu esille ja osoitettu tosiksi. Sanoiksi pukematonta tietämystä on Henttosen (em.) mukaan vaikea testata, asettaa kyseenalaiseksi, systematisoida ja välittää toisille. Se ei myöskään tarjoa kiinnekohtaa, josta tietämystä voitaisiin lähteä lisäämään. Asiakirjahallinnon ammattilaiset perustelevat toimiaan ja kehittämisenäkökohtiaan arkistolaitoksen määräyksillä ja lainsäädännön velvoitteilla johtuen teorian puutteesta. (em.)

Asiakirjahallinnon teoreettiset kehykset on kuvattu kuviossa 11. Valtonen (2005, 59) viittaa Yuosofin ja Chellin kehysmalliin vuodelta 2002 (kuva 11) todetessaan, että asiakirjahallinnon teoria rakentuu kolmesta päälähteestä. Niitä ovat johtamisen ja hallinnan teoriat, arkistoteoriat ja -periaatteet sekä informaatioteknologian elementit.



KUVIO 11. Asiakirjahallinnon teoreettiset kehykset (Valtonen 2005, 59)

Valtonen (em.) kuitenkin toteaa, että malli on karkea ja kuvaa nykytilannetta yleiskehyksenä, mutta ei ota huomioon eri teorioiden välisiä suhteita. Valtonen (em., 59–60) toteaa, että mallilla halutaan kuvata asiakirjahallinnon tietämyksen lähtökohtia ja rakenteita ja että se kuitenkin puutteellisenakin tuo esille elementtejä, joita on suomalaisessa arkistotoimessa huomioitu vain vähän.

Oulun kaupungissa asiakirjahallinnon osaamista on edistetty säännöllisillä koulutuksilla, mutta mitään järjestelmällistä koulutussuunnitelmaa ei asiakirjahallintaan ole tehty. Arkistoalan koulutus, perehtyminen sekä kehittyminen sähköiseen ja prosessilähtöiseen tiedonohjaukseen on arkistohoitajien oman aktiivisuuden ja kiinnostuksen varassa. Uusien sähköisten toimintatapojen käyttöönotto ja kehittäminen edellyttää koulutusta asiakirjahallinnan perusteisiin, ohjelmiston käyttöön ja tiedon jakamiseen.

Organisaation osaamispääoma jalostuu tiedon kehittämisen ja jakamisen kautta organisaatio-osaamiseksi ja ajan myötä uudet työntekijät tuovat myös oman panoksensa organisaatioon. Kehi-



tyskeskusteluilla on tärkeä rooli, kun pohditaan työntekijöiden vastuuta ja osaamisen tasoa, tulevia tehtäviä ja koulutuksen tarvetta. (Stenberg 2006, 47.) Organisaation henkilöstötietojärjestelmiin olisi tärkeää kirjata henkilöiden osaamisprofiili, josta näkyy myös henkilön asiakirjahallinnallinen ja tietotekninen osaaminen sekä kehittämishaasteet. Asiakirjahallinta- ja tietotekniikkaosaaminen sekä niiden jatkuva kehittäminen on osana tehokasta ja tuloksellista toimenkuvaa. Kun perustaidot ovat kunnossa, voivat työntekijät keskittyä prosessien ja palvelujen vaatimien toiminnallisten asioiden kehittämiseen. (em. 47–48.) Haasteena on rakentaa järjestelmällinen malli, jossa organisaation asiakirjahallinnan osaaminen ei häviä, jos henkilöt siirtyvät pois organisaatiosta.

Muuttuvassa liiketoimintaympäristössä toimintatavat muuttuvat eikä se ole pelkästään teknisen ympäristön muuttumista. Aiemmin arkistonmuodostussuunnitelmat tehtiin asiakirjatasolle siten, että määriteltiin asiakirjalle tietyt arvot, esimerkiksi säilytysaika, julkisuusarvo, henkilötietoluonne ja suojeluluokka. Nykyisin tehdään tiedonohjaussuunnitelmat ja ne laaditaan tehtävän kulun mukaisesti, eli prosessin mukaisesti ja tehtävän käsittelyvaiheeseen liittyy (ei aina) asiakirja ja asiakirjaan liittyvät metatiedot. Käsittelyvaiheiden avulla voidaan automatisoida sähköisiä käsittelyprosesseja. Uutena metatietona on tiedonohjaussuunnitelmiin merkitty säilytysajan laskentaperuste. Tällä metatiedolla ohjataan säilytysajan laskentaa tietojärjestelmissä. Jos asiakirjan säilytysaika merkitään tiedonohjaussuunnitelmaan kymmeneksi vuodeksi, niin säilytysajan laskentaperiaatteet ovat erilaisia eri asioissa. Säilytysajan laskentaperuste määrittelee ajankohdan, mistä säilytysajan laskenta alkaa. Joissakin asiakirjoissa laskentaperusteena voi olla henkilön kuolema ja joissakin asiakirjoissa se voi olla asian lopullinen ratkaisu. Edellä mainitut tiedot ovat asiakirjahallinnon asiantuntijoiden osaamisaluetta, joka täytyy opiskella ja omaksua.

Sähköisen tiedonohjausjärjestelmän, dokumenttienhallintajärjestelmän ja asianhallintajärjestelmän hankkiminen lähes yhtäaikaisesti aiheuttaa suuria riskejä käyttöönotossa ja sen onnistumisessa. Suurin riski on osaajien puute organisaatiossa. Oulun kaupungin Tietohallinta -työryhmä on ottanut kantaa kärkihanke-ehdotuksissaan, että organisaatioon tulisi luoda yhtenäinen tiedonhallintamalli ja tiedonhallintaan osaamisen vahvistamista varten voitaisiin perustaa tietohallintaakatemia. Tietohallinta-akatemia luominen on kirjattu hankeaihiona Oulun kaupungin kehittämisohjelmaan sisältyvään IMPAKTI-ohjelmaan. Tietohallinta-akatemia tavoitteena on järjestää profiloituja koulutuksia ja koulutusmoduuleja (Oulun kaupunginhallitus, hakupäivä 24.9.2010). Riskejä voidaan minimoida luomalla osaamis- ja koulutus -pienryhmiä ja pohtia yhdessä kehittämiskohteita säännöllisissä tapaamisissa. Koulutettavien henkilöiden täytyy sitoutua kouluttamaan

ja perehdyttämään uusia henkilöitä. Oulun kaupungin dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelmaan tein karkean mallin osaamisverkoston luomisesta organisaation nykytilanteessa. Stenbergin (2006, 48) mukaan tietoteknistä peruskoulutusta voidaan järjestää organisaation omien kouluttajien tai organisaation ulkopuolisten kouluttajien toimesta. Keskeistä kuitenkin on, että koulutus sovellettaisiin työtehtäviin liittyviin harjoituksiin ja käytännön toteutuksiin, jotta opittuja taitoja voidaan käyttää käytännön työtehtävissä (em.).

Kehittämisprojekteihin liittyy yleensä muutosvastarintaa, jonka toteaa myös Pääatalo (2005, 113) ja mainitsee sen olevan täysin luonnollista. Dokumenttienhallinnan suunnittelutyöryhmän jäseniksi valittiin jäseniä sellaisista hallintokunnista, joissa suunnitellaan hallintokunnan omaa dokumenttienhallintajärjestelmää. Yhtenä dokumenttienhallinnan suunnittelutyöryhmän tavoitteena oli kartoittaa näiden hankkeiden tavoitteet ja mahdollisuudet yhdistää dokumenttienhallintahankkeet.

Kaario ja Peltola (2008, 145) toteavat, että timanttimalia (ks. kuvio 10 sivulla 39) voidaan hyödyntää tiedonhallinnan muutoksien analysointiin. Timanttimalin yhdessä osa-alueessa syntyvät muutokset vaikuttavat muihin osa-alueisiin. Jos organisaation strategiaa muutetaan, sillä on vaikutuksia organisaatorakenteisiin, rooleihin ja roolien kautta tietoihin ja tietojen kautta tietojärjestelmiin. Muutoksia syntyy myös ihmisten osaamisvaatimuksissa, koska teknologioiden muutosvauhti toisilla osa-alueilla voi olla nopeampi kuin toisilla.

Tiedonhallinnan kehittämiseen liittyy myös muutoksen johtaminen. Pääatalo (em. 140) toteaa, että sekä organisaation ja yksilön kannalta on tärkeää se, miten henkilön yksilöllinen osaaminen arvioidaan ja mahdollistetaan työskentely hänen osaamistaan vastaavissa tehtävissä. Muutoksen johtamisen menestykseen on mahdollista vaikuttaa hyödyntämällä yksilön ominaisuuksia parhaalla mahdollisella tavalla ja saavuttaa yhteisvaikutuksena kasvavaa menestystä. Muutostilanteiden johtamisen menestymiseen vaikuttaa työntekijöiden voimavarat ja niistä huolehtiminen. (em.)

Pitkäaikaisten kehityshankkeiden muutosvastarintaan vaikuttaa työntekijöiden resurssit. Oman työn muuttuessa ja otettaessa käyttöön uusia tietoteknisiä välineitä, syntyy pelkoja oman työn tulevaisuudesta ja asemasta organisaatiossa. Muutosvastarinta näyttäytyy uusien toimintatapojen vastustamisena ja tällä voi olla vaikutusta kehittämisen vesittämiseen sekä yhteistyön vaikeutumiseen. Kehittämisen lähtökohtana on suunnitelmallinen muutos ja uuden toimintatavan kehittäminen. Rehellisellä ja avoimella muutosviestinnällä voidaan vaikuttaa muutosvastarintaan ja uusien toimintatapojen kehittämiseen. (Stenberg 2006, 30.)

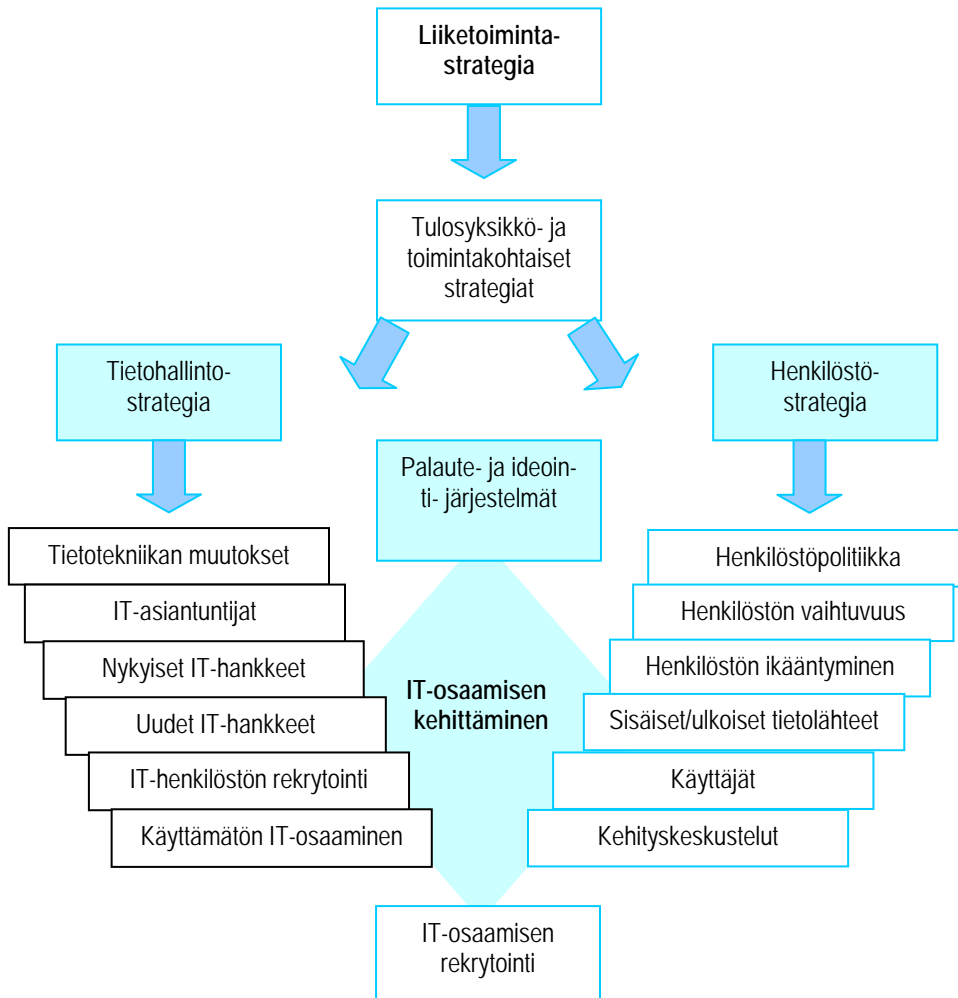
Tiedonhallinnan kehittämiseen liittyy organisaation strategiset valinnat. Pääatalon (2005, 151) mukaan kuntien olisi tärkeää tunnistaa strategiatyön kautta mahdollisuudet tuoda voimavaroja muutosprosessien eteenpäin viemiseen ja tuoda pysyvyyttä arjen työhön. Strategiseen suunnitteluun olisi Pääatalon (em.) mielestä hyvä ottaa mukaan viranhaltijoita, henkilöstöä ja luottamushenkilöitä, jotta strategiset ratkaisut siirtyisivät todennäköisemmin käytännöksi ja arjen työksi.

Tietohallintostrategiaa on myös päivitettävä muutosten mukana, koska sen on oltava elävä ja päivittyvä suunnitelma, jossa huomioidaan toimintaympäristön muuttuminen. Uusien teknologioiden myötä on otettava huomioon myös organisaation sidosryhmien oppiminen. Tietohallintostrategian merkitys on kuitenkin viimeaikaisissa tutkimuksissa hieman laskenut. Tutkimuksissa on korostunut enemmänkin tietohallinnon rooli tietojärjestelmien palvelukyvyyn arvioinnissa. Tämä johtuu siitä, että tietojärjestelmät ovat monesti valmISRatkaisuja, mutta käyttäjät eivät ole niihin tyytyväisiä. Tärkeysjärjestyksen muuttuminen ei tarkoita sitä, että tietohallinnon suunnittelun tarvetta ei olisi. Sen luonne muuttuu enemmän aikaisempiin päätöksiin nojaavaksi ja liiketoiminnan kehityksen mukaan joustavaksi. (Ruohonen & Salmela 2005, 128.) Tulevaisuuden suuntauksena on puhua tietoresurssi-strategiasta, tietostrategiasta tai peräti osaamisstrategiasta, koska tietokoneiden ja ohjelmistojen avulla tapahtuvan tiedon käsittelyn lisäksi strategisen tarkastelun piiriin kuuluvat myös työntekijöiden osaaminen sekä ydinprosessien ja verkostosuhteiden tietotarpeet. (em. 124.)

Tietojärjestelmäammattilaisten tulisi kehittää enemmän myös omia koulutustaitojaan, koska heidän roolinsa muuttuu enemmän tuki- ja yhdyshenkilötyyppiseksi, joissa käyttäjien koulutus ja ohjaus on keskeistä. Tutkimuksen mukaan jopa 8 % työntekijöiden kokonaistyöajasta kuluu tietotekniikasta aiheutuvien ongelmien selvittelyyn. Tämä johtuu siitä, että tietojärjestelmien välineelliset ja sisällölliset ongelmat ovat kasautuneet käyttäjille, joiden tieto- ja osaamisresurssit joutuvat koviille ja aiheuttavat jopa kansantaloudellisesti ajatellen merkittäviä taloudellisia menetyksiä. (Stenberg 2006, 21.)

Dokumenttienhallinnan kehittämiseen liittyy uuden toimintatavan oppiminen, mutta halusimme tai emme, siihen liittyy myös uuden järjestelmän osaamisvaatimukset. Henkilöstöstrategisilla keinoilla (rekrytointi ja koulutus) on mahdollista vaikuttaa organisaation osaamis pääoman hallintaan. Stenbergin (2006, 49) mukaan osaamisen muutostarpeisiin vaikuttavat oman osaamistason selvittäminen, tietovälineiden ja ohjelmistojen kehittyminen, henkilöstön vaihtuvuus ja ikääntyminen

sekä tietojärjestelmähankkeet ja mahdollisesti käyttämätön IT-osaaminen. IT-osaamiskartoituksen avulla voidaan selvittää työntekijöiden osaamistaso. Kuviossa 12 on Stenbergin hahmottelema IT-osaamisen hallintaprosessi.



KUVIO 12. IT-osaamisen kehittäminen. (Stenberg 2006, 49.)

Help Desk -toiminta on tärkeä tietolähde työntekijöiden IT-osaamistasoa selvitettäessä. Organisaation Help Desk -toiminnan kautta voidaan saada tietoa organisaation IT-koulutuksen tarpeista esimerkiksi palvelupyynnöitä analysoimalla. (Stenberg 2006, 52.)

Organisaation toiminnan kehittämisen kannalta olisi hyödyllistä ylläpitää työntekijöiden ideapankkia. Työntekijöitä tulisi rohkaista ja tukea ideoiden ja kehittämis ehdotusten tekemiseen, koska toiminnan jatkuvan parantamisen keskeinen ajatus on, että jokainen voi esittää oman ideansa ja viedä aloitteensa eteenpäin (em. 53). Oulun kaupungin henkilöstöllä on mahdollisuus tehdä aloit-

teita. Henkilöstöaloitteet rekisteröidään hallintodiaariin, josta voidaan tarvittaessa selvittää, minkälaisia aloitteita henkilöstö on tehnyt ja ovatko aloitteet johtaneet toimenpiteisiin.

### 3.4.2 Käytön tuki dokumenttienhallinnalle

Käytön tuki on tärkeää uusien toimintatapojen ja tietojärjestelmien käyttöönotossa. Käytön oikea-aikaisella tuella mahdollistetaan uusien toimintatapojen oppiminen ja tietojärjestelmien oikeanlaisen käyttäminen. Käytön tukea varten tulee tehdä suunnitelma, jossa otetaan huomioon sisällöllinen käytön tuki sekä teknisiä ongelmia ratkova käytön tuki. Käytön tuki on hyvä olla lähellä käyttäjää. Teknisiä ongelmia ratkaisevan täytyy hallita tekninen ympäristö, johon sisältyy teknisen kokonaisuuden hallitseminen, mm. palvelimiin liittyvät asiat, mahdolliset liittymät operatiivisiin järjestelmiin sekä muut tietokoneen tekniset vaatimukset.

Oulun kaupungissa on sisäinen liikelaitos Oulun Tietotekniikka, joka tuottaa organisaatiolle IT-toiminnan tukipalveluita, joihin kuuluu niin työasematuki kuin palvelinten ylläpito. Ohjelmiin liittyvä käytöntuki on annettu käyttäjien eli prosessin osaajien tai sovelluskoordinaattoreiden toimesta. Toimisto-ohjelmien tuki ei kuulu Oulun Tietotekniikan palvelukonseptiin. Organisaatiossa toteutettiin Word-asiantuntija koulutus, johon osallistui henkilöitä eri hallintokunnista ja he antavat lähitukea omissa hallintokunnissaan. Stenberg (2006, 69) toteaa, että mikrotuen tehtäviin ja vastuisiin kuuluu käyttäjätuki, koulutus, asennukset ja tietoturva laitteistojen sekä tietoverkon ylläpitotehtävien lisäksi. Mikrotukitehtäviä ulkoistetaan yrityksissä, mutta niihin liittyy vastuiden jakamisen vaikeus ja toimintojen laadun haasteet (em.). Tutkimus osoittaa, että IT-tukensa ulkoistaneet yritykset ovat todenneet, että hyödyt ovat jääneet vähäisiksi ja yritykset ovat ottamassa ulkoistettuja toimintoja takaisin. Lisäksi ulkoistus on aiheuttanut myös piilokustannuksia ja arvoketjujen monimutkaistumista (em.). Käyttäjät eivät osaa kuvata tietotekniikkaan liittyviä ongelmia riittävän selvästi IT-termein, joten etätuki on koettu työlääksi ja on saattanut syntyä tilanteita, jolloin yritykset ovat joutuneet lisäämään atk-taitoisia henkilöitä tukemaan käyttäjiä lähitukena (em.).

IT-tuen ulkoistamisessa on otettava huomioon osaaminen ja tiedon siirto ulkoistavalta organisaatiolta toimittajalle (Ruohonen & Salmela 2005, 212). Ulkoistamista suunniteltaessa on huomioitava piilokustannusten syntyminen organisaatiolle käyttäjien taitamattomuuden ja heikosti suunniteltujen tietojenkäsittelyprosessien johdosta (em.) Ulkoistamisesta ja sen laajuudesta päättäminen on strateginen päätös, jonka kanssa on jatkossa eletävä (em. 213). Ennen kuin ulkoistamisesta tehdään päätöksiä, on tärkeää tehdä kattava osaamiskartoitus tietokoneen peruskäytöstä.

## 4 KEHITTÄMISTEHTÄVÄ JA SEN TOTEUTUS

Ammattikorkeakoulujen tehtävänä on antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin, tukea yksilön ammatillista kasvua ja harjoittaa ammattikorkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä tukevaa ja alueen elinkeinorakenteen huomioon ottavaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä sekä taiteellista toimintaa. (Ammattikorkeakoululaki 9.5.2003/351 1:4,1 §.) Tehtäviään hoitaessaan ammattikorkeakoulujen tulee edistää elinikäistä oppimista. Ammattikorkeakoulun tutkimustyön tulisi olla käytännönläheistä, työelämälähtöistä ja ajankohtaista. Opinnäytetyön tavoitteena on kehittää ja osoittaa kykyä soveltaa tutkimustietoa ja käyttää valittuja menetelmiä työelämän ongelmien erittelyyn ja ratkaisemiseen sekä valmiutta itsenäiseen vaativaan asiantuntijatyöhön. (Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista 15.5.2003/352 3:7,5 §.)

Tämä opinnäytetyö tehtiin ammattikorkeakoululakia ja -asetusta noudattaen. Opinnäytetyö toteutettiin tutkimuksellisenä kehittämistehtävänä, jolloin yllä mainitut asetuksen tavoitteet toteutuivat käytännönläheisyyden, työelämälähtöisyyden ja ajankohtaisuuden näkökulmista.

### 4.1 Kehittämismenetelmät

Tutkimusparadigma, tieteellisen tutkimuksen viitekehys, johdattelee tutkijan pohtimaan tieteellisen tiedon luonnetta ja tutkimusmenetelmiä, jotka sopivat parhaiten tutkimusilmion ontologisiin (millainen on todellisuuskäsitys) ja epistemologisiin (käsitys tiedon luonteesta) käsityksiin. (Guba & Lincoln 1998, 159–259.) Ontologisesti dokumenttienhallinnan kehittämistä tulkitaan työryhmän jäsenten ja muiden kehittämiseen osallistuneiden henkilöiden ajattelun tuotoksina. Todellisuus nähdään osin sosiaalisesti rakentuneena ja se on kompleksinen, muuttuva ja täydentyvä. Todellisuutta ei tarkastella täysin ulkoisista faktoista käsin vaan tulkinnallisena. Epistemologisesti kehittäminen tässä työssä lähtee ajatuksesta, että toisaalta tietoa saadaan kysymällä työryhmän jäseniltä itseltään, kysymällä tietoa organisaation henkilöstöltä, yhteistyöverkostoilta, toisaalta tietoa saadaan myös organisaation asiakirjoista ja tietokannoista. Kehittämistehtävässä keskeisenä kriteerinä on, että tieto on uutta, käytännöllistä ja käyttökelpoista.

Tutkimuksellisessa kehittämistoiminnassa käytännön ongelmat ja kysymykset ohjaavat tiedontuotantoa (Toikko & Rantanen 2009, 22–23). Tietoa tuotettiin aidoissa käytännön toimintaympäristöissä ja tutkimukselliset asetelmat ja menetelmät toimivat apuna tässä. Näin voidaan korostaa kehittämistoiminnan tutkimuksellista luonnetta. Pääpaino on sanalla kehittämistoiminta, mutta siinä pyritään hyödyntämään tutkimuksellisia periaatteita. Konkreettinen kehittämistoiminta määrittelee tutkimuksen reunaehdot, joten tutkimusasetelmat ovat kehittämistoiminnalle alisteisessa asemassa. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta on tiedontuotantoa, jossa kysymyksenasettelut nousevat käytännön toiminnasta ja rakenteista. Tällöin ei enää voida puhua tutkimustiedon soveltamisesta, vaan uudesta tiedonmuodostuksen tavasta, jossa tutkimus on avustavassa roolissa. Tutkimuksellisessa kehittämistoiminnassa tavoitellaan konkreettista muutosta, mutta samalla siinä pyritään perusteltuun tiedon tuottamiseen. (em.) Kehittämistehtävä toteutettiin toimintatutkimuksen lähestymistapaa noudattaen.

Lähtökohtana tutkimuksellisessa kehittämishankkeessa on kehittämiskohteen tunnistaminen ja siihen liittyvien tekijöiden ymmärtäminen (Ojasalo & Moilanen & Ritalahti 2009, 24). Kehittämisen tavoitteena oli saada aikaan jonkinlainen muutos. Kun kehittämishanketta suunnitellaan, on tärkeää pohtia, mitä odotukset merkitsevät työyhteisön arkeen, jolloin mahdollistuu kehittämistyön alustavien tavoitteiden laatiminen (em.). Kun kehittämiskohde on tunnistettu, haetaan siihen liittyvää tietoa (em.). Tietoa haettiin sekä käytännöistä että perehtymällä olemassa olevaan tietoon. Tiedon haku on kehittämishankkeen ensimmäinen vaihe ja kun tietoa on kerätty, annetaan sille merkitys suhteessa kehittämishankkeeseen.

Tutkimuksellisuus kehittämistoiminnassa ei tarkoita pelkästään sitä, millä tavalla tieto on kerätty. Tutkimuksellisuus on paljon laajempi ja tärkeämpi lähestymistapa. Tutkimuksellisuus ilmenee kehittämistyössä erityisesti kehittämisen järjestelmällisyytenä, analyyttisyytenä ja kriittisyytenä. Järjestelmällisyys näkyy valintojen perusteluilla ja dokumentoinnilla. Tutkimuksellisuus näkyy myös tiedon hankintana, jossa haetaan sekä tutkittua että käytännön tietoa kehittämisen tueksi. Analyyttisyys näkyy erilaisten menetelmien tunnistamisella, erittelyllä ja erilaisten näkökulmien luomisella. Kriittisyys puolestaan näkyy hankitun tiedon arvioinnilla sekä erilaisina näkökulmina, omina valintoina, prosessina ja tuloksina. Tutkimuksellisuus näkyy myös uuden tiedon luomisena ja jakamisena sekä prosessin ja lopputuloksen dokumentointina sekä tiedon levittämisestä huolehtimisena. (Ojasalo ym. 2009, 21–22.)

Tämän kehittämistehtävän tietoperustana on asiakirjahallinta ja siihen liittyvät lait ja määräykset, joissa määrätään sähköisen asiakirjahallinnan kehittämisestä julkisen hallinnon organisaatioissa. Empiirinen aineisto on kerätty järjestelmällisesti ja sitä on analysoitu sekä perusteltu tietoperustaan verraten. Kriittisyys on kehittämisessä näkynyt hankitun tiedon arvioinnilla sekä tehdyillä valinnoilla dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelmaa laadittaessa. Opinnäytetyöraportti on koottu oivalluttavalla vetoketjumallilla, jossa tietoperusta ja empiria keskustelevat keskenään. Oivalluttava-Vetoketju -mallissa raportissa ei ole erillistä tietoperustaosioita vaan tietoperusta, käytännön ilmiön kuvaus ja ratkaisut kulkevat raportissa vuorovaikutuksessa (Ojasalo ym. 2009, 36). Näin tietoperustan yhteys käytäntöön syntyy automaattisesti. Itse kehittäminen on toteutettu siten, että ensin on suunniteltu sitten toteutettu ja lopuksi arvioitu sekä aloitettu sama prosessi uudelleen. Opinnäytetyöraportissa on kehittämissuunnitelmaa tukeva tietoperusta, joskin tietoperustaa on jonkin verran myös itse kehittämissuunnitelmassa. Opinnäytetyö tullaan laittamaan asianhallinnan kehittämistä varten perustettuun sähköiseen työtilaan, jolloin se tukee dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelmaa ja tiedon jakamisen vaatimuksia. Samaan työtilaan on laitettu jo aiemmin dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelma, joka tehtiin yhtenä osana tätä opinnäytetyöprosessia.

Organisaation toimintojen kehittäminen on joukkuepeliiä, kun se koskettaa laajaa henkilökuntajoukkoa ja eri toimijoita. Virtanen ja Wennberg (2005, 93) toteavat, että kehittämisessä on olennaista, että kaikki mukana olevat ymmärtävät, mistä on kysymys ja mitä tavoitellaan. Oulun kaupungissa työryhmätyöskentelyn yksi tavoite on ollut saada osanottajille tietämys asiakirjahallinnon ja lainsäädännön vaatimuksista dokumenttienhallinnan kehittämisessä. Ei ole itsestään selvää, että kaikki asianhallinnan asiantuntijoiden lisäksi tietävät, minkälaisia velvoitteita on julkishallinnon asianhallinnassa ja asiakirjahallinnassa, vaikka henkilöt olisivat pitkäänkin julkishallinnossa työskennelleitä.

Ihmiset hahmottavat todellisuutta eri tavoin ja tästä eri tavoin hahmottamisesta pitäisi olla jonkinlainen selvyys kehittämisen alkuvaiheessa (Virtanen & Wennberg 2005, 93). Työryhmätyöskentelyn ensimmäisessä kokouksessa esitin dokumenttienhallinnan kehittämiseen liittyvät asiakirjahallinnon vaatimukset lainsäädännön ja Arkistolaitoksen määräysten näkökulmasta. Lisäksi käytiin läpi työryhmän tavoitteet ja etenemissuunnitelma. Esitin myös tiedonhallinnan suunnittelun organisatorisen ja teknologisen viitekehyksen, timanttimallin. Timanttimalli on kehitetty Jyväskylän yliopiston Metodi-projektissa (Peltola & Kaario 2008, 136).



Kehittämistyö eteni siten, että työryhmän jäseniä haastateltiin työryhmäkokouksissa sekä työryhmän jäsenten kautta hallintokunnille lähetettiin sähköinen kysely, johon pystyi ajan kanssa vastaamaan oman organisaationsa osalta. Kyselyn tulokset teemoitettiin ja kyselyn tulosten pohjalta laadittiin kysely intranettiin, johon kaikilla halukkailla organisaation jäsenillä oli mahdollisuus vastata. Tulokset esitettiin työryhmän kokouksissa ja tietoa käytettiin hyväksi kehittämissuunnitelmasa.

## Learning Cafe

Työryhmien kokouksissa toteutettiin myös ryhmätyöskentelyä ja sen alkuperäisenä toteutusideana oli Learning Cafe -menetelmä. Learning Cafe on metodi, jolla luodaan yhteistä keskustelua organisaation ja yhteisön todellisten tilanteiden pohjalta tehtyjen kysymysten avustuksella. Learning Cafe menetelmä tarjoaa käytännöllisen, mutta luovan tavan lisätä yhdessä ajattelemisen kykyä. Tämä menetelmä perustuu ajatukselle, että ihmisillä on sisällään se viisaus ja luovuus, jonka avulla he voivat kohdata myös vaikeat haasteet. Menetelmässä osanottajat jaetaan ryhmiin ja yksi osanottaja kussakin ryhmässä toimii ryhmän puheenjohtajana. Ryhmille annetaan ennakolta valmisteltu keskusteluaihe, josta he keskustelevat esimerkiksi 20 minuuttia ja kirjaavat keskustelutuloksensa ylös. Tämän jälkeen kaikki muut, paitsi puheenjohtaja vaihtavat seuraaviin pöytiin ja pöydän puheenjohtaja kertoo aiemmat keskustelutulokset uusille ryhmään tulijoille ja uudet ryhmän jäsenet saavat tehdä omia pohdintojaan aihealueeseen. Learning Cafe – menetelmän tavoitteena on yhteisen näkemyksen luominen sekä ideoiden levitys ja jalostuminen, tiedon levitys ja uuden osaamisen syntyminen. Tämän menetelmän etuna on pidetty mm. edellisten ryhmien keskustelujen hyödynnettävyyttä, eli uusi ryhmä ei joudu aloittamaan aivan alusta. Keskustelussa joudutaan liikkumaan pöydästä toiseen, joten ajatukset pysyvät myös liikkeellä. Toimintatavat voivat eri tilanteissa olla myös erilaisia. (Kemi-Tornion AMK-opiskelijat, hakupäivä 6.4.2010)

Toteutimme Learning Cafe menetelmää siten, että olin etukäteen jakanut työryhmän jäsenet neljään ryhmään ja kullekin ryhmälle olin valinnut teeman, josta he keskustelivat sekä keräsivät tietoa lomakkeille. Teemat olivat; sähköinen asiointi, sähköiset työtilat, viestintä sekä toiminta- ja laatu järjestelmät. Ryhmätyön tavoitteena oli lisätä työryhmän jäsenten tietämystä kustakin aihealueesta ja kerätä tietoa dokumenteista, joita aihealueissa muodostui. Alkuperäinen ryhmäjako ei toteutunut eikä täysin myöskään Learning Cafe menetelmä, koska työryhmän jäsenistä kaikki eivät saapuneet kokoukseen eivätkä ilmoittaneet poissaolostaan etukäteen. Lisäksi kokoushuone

oli liian pieni siihen, että ryhmän jäsenet olisi voitu jakaa eri pöytiin. Ryhmätyöskentely toteutettiin kuitenkin siten, että osanottajat jaettiin ryhmiin, ryhmät keskustelivat ja kirjasivat lomakkeisiin pyydettyjä tietoja sekä yksi ryhmän jäsen esitteli ryhmän tuotoksen muille ja niistä keskusteltiin yhdessä.

Kokouksen jälkeen ryhmien tuotokset siirrettiin työryhmän käytössä olevaan sähköiseen WSS-työtilaan, johon pyydettiin tekemään täydennyksiä. Lisäyksiä ei kuitenkaan tullut, ei kokouksessa läsnä olleilta eikä kokouksesta poissaolleilta. Vastaisuudessa ryhmätyöhön tulisi varata iso työskentelytila ja riittävästi aikaa sen tekemiseen. Ryhmätyöstä kuitenkin työryhmä sai tietoa organisaatiossa käynnissä olevista sähköisen asiointin hankkeista, työtiloissa olevista asiakirjoista ja dokumenteista, viestinnässä syntyvistä erilaisista dokumenteista sekä toimintajärjestelmien tavoitteista.

Seuraavassa dokumenttienhallinnan suunnittelutyöryhmän kokouksessa käytiin keskustelua ryhmätöistä. Ne jäsenet, jotka olivat poissa Learning Cafe -tilanteesta, kertoivat omia näkemyksiään kuhunkin aihealueeseen ja ryhmätöissä syntyneet tiedot syvenivät ja lisääntyivät entisestään. Organisaatiossa on useita sähköisen asiointin hankkeita käynnissä ja suunnitteilla. Osa sähköisen asiointin hankkeista on sisäiseen toimintaan tarkoitettuja, esimerkiksi ESS-järjestelmä, jolla henkilökunta hakee sähköisesti vuosilomia ja muita keskeytyksiä sekä saa myös päätökset hakemuksiin sähköisesti. Hankkeista osa on myös sellaisia, jotka tehdään eri kaupunkien yhteistyönä, esimerkiksi verkkonuorisotyöalusta Netari.fi, jonka toimijoita ovat Oulun kaupunki ja Helsingin kaupunki. Alustan dokumentit säilytetään Oulun kaupungin palvelimella. Syntyviä dokumentteja Netari-palvelussa ovat lokitiedot, päiväkirjat ja erilaiset raportit. Hankkeen tarkoituksena on nuorisotyöllinen kontakti nuoriin, jotka viettävät aikaansa internetissä.

## **Benchmarking**

Kehittämismenetelminä kehittämistyössä on käytetty myös benchmarkingia ja kyselyitä. Työskentelymenetelminä on käytetty työryhmätyöskentelyä, ryhmätöitä ja avoimia haastatteluita työryhmien kokoontumisten yhteydessä. Kehittämissuunnitelmassa käytettiin SWOT-analyysia eri vaihtoehtojen analysoimiseen.

Yritysten toiminnan kehittämistä parhaiden käytäntöjen etsimisen kautta kutsutaan Benchmarkingiksi (Koskinen & Alasuutari & Peltonen 2005, 49). Ojasalo ym. (2009, 163) kuvaavat Benchmarkingia

kingia menetelmäksi, joka perustuu kiinnostukseen muiden yritysten toiminnasta ja menestyksestä. Benchmarkingissa pyritään oppimaan muiden menestyksestä ja ottamaan käyttöön muualla hyväksi havaittuja käytäntöjä tai tapoja toimia. Benchmarkingissa etsitään ja vertaillaan toimintoja sekä omalla toimialalla, mutta myös aivan toisella toimialalla. Benchmarkingissa ensimmäisenä tunnistetaan kehitettävä kohde, kuten tässä tapauksessa dokumenttienhallinnan kehittäminen kuntaorganisaatiossa. (Ojasalo ym. 2009, 163.) Kehittämiskohteen tunnistamisen jälkeen valitaan ne organisaatiot, joihin halutaan tutustua ja vertailla niiden menestystä. Ojalehdon ym. (em. 164) mukaan benchmarking-vierailu on järjestelmällisempi oppimistapa kuin normaali yritysvierailu. Ojalehto ym. (em.) perustelee sitä sillä, että ennen vierailua voidaan suunnitella lista vierailun aikana havainnoitavista ja kysyttävistä asioista. Tuloksia tulkitaan kriittisesti ja luovasti sekä sovelletaan oman organisaation yhteyteen. Kaikki ei ole kuitenkaan suoraan sovellettavissa omaan toimintaan, vaan se vaatiikin omaan toimintaan sopivan ratkaisun löytämistä (em. 164).

Teimme asianhallinnan ja tietohallinnon asiantuntijoiden kanssa vuoden 2010 alussa kaksi benchmarking-vierailua. Toinen vierailu kohdentui suureen kuntaorganisaatioon, jossa kehitettiin koko asianhallinnan kokonaisuutta yhtä aikaa. Järjestelmän hankinta perustui uuden tietojärjestelmän rakentamiseen ja suoraan organisaation tarpeisiin. Toinen organisaatio oli pieni kuntaorganisaatio, jossa oli toteutettu sähköinen asianhallinta-, dokumenttienhallinta ja kokouskäytäntö valmistuotteella. Molemmista vierailuista voimme ottaa oman organisaation dokumenttienhallinnan kehittämiseen oppia. Ojasalo ym. (em.) toteaa, että vierailuilla saattaa tulla yllättävääkin tietoa, jota ei voi ennakoida, mutta yllättävän tiedon voi käyttää tarvittaessa hyväksi.

Toisen benchmarking-kohteen dokumenttien laatimisen lähtökohdaksi oli otettu rakenteiset asiakirjat. Rakenteisten dokumenttien huomioon ottaminen dokumenttienhallinnan kehittämisessä on erinomainen näkökohta, joten tutustuin rakenteisiin dokumentteihin liittyviin artikkeleihin ja rakenteiset dokumentit ovat vaatimuksena myös kehittämissuunnitelmassa. Yllättävää oli myös se, että kehittäminen on suurissa kuntaorganisaatioissa lähes yhtä keskeneräistä kuin Oulun kaupungissakin. Pienemmissä kunnissa on kehittäminen nopeampaa, mikä on luonnollista sen vuoksi, että valmistuotteissa on otettu jo huomioon tiedonhallinnan sidokset dokumenttienhallintaan ja asianhallintaan. Pienten kuntien etuna on nähdäkseni myös se, että henkilökuntamäärä on pienempi, joten kouluttaminen ei vaadi niin laajaa suunnittelua ja henkilöresursseja.

## SWOT-analyysi

SWOT-analyysin avulla etsitään organisaation vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. SWOT-analyysin voi tehdä yksin tai ryhmissä. Jos se tehdään yksilötyönä, sen jälkeen voidaan sitä työstää pareittain tai pienryhmissä, joissa kootaan yhteen eri henkilöiden näkemykset ja pyritään muodostamaan yhteinen näkemys. SWOT-analyysin tuloksena voidaan huomata, että samat asiat voivat olla sekä vahvuuksia että heikkouksia, mahdollisuuksia tai uhkia. Tähän vaikuttaa myös se, että SWOT-analyyssejä tehtäessä usein laitetaan samaan taulukkoon kaikkiin kohtiin sekä nykytila että tulevaisuuden todennäköiset näkymät. SWOT-analyysi voidaan tehdä myös siten, että tehdään kaksi taulukkoa, joista toiseen laitetaan nykytila ja toiseen tulevaisuuden näkymä. (Lindroos 2004, 219.)

*TAULUKKO 1. Nykytilan SWOT-analyysi*

<b>Hyödyt</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ei tarvitse kouluttaa uusien järjestelmien käyttöön.</li><li>- Ei investointikustannuksia.</li><li>- Vähemmän tietojärjestelmäriippuvuutta.</li></ul>	<b>Haitat</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Dokumentin ohjaustietoja (metatiedot) ei ole mahdollista saada dokumentin hallintaan.</li><li>- Dokumentteja ei voi linkittää useampaan julkaisukanavaan.</li><li>- Versionhallinta on hankalaa.</li><li>- Asiakirjoja (pitkäaikaissäilytettävät) ei voida säilyttää pelkästään sähköisessä muodossa, koska ne eivät saa asiaan liittyviä metatietoja, joilla toteutetaan todistusvoimaisuus sähköisessä toimintaympäristössä.</li><li>- Asiakirjat on tulostettava paperille, koska nykyinen järjestelmä ei täytä pitkäaikaiseen ja pysyvään säilytykseen tehtyä SÄHKE2-määräyksen vaatimuksia.</li><li>- Asiaan liittyviä sähköpostiviestejä ei saada lisättyä asiakäsittelyprosessiin muutoin kuin skannaamalla.</li><li>- Sähköinen asiointi on osittain sähköistä, mutta koska käsittelyn kulku on suurimassa osassa prosesseista manuaalisesti kirjattava hallintodiaariin, tulee siitä kaksinkertaista työtä ja prosessia ei saada kehitettyä täysin sähköiseksi.</li><li>- Sähköisen asiointin asiakirjat on arkistointia varten tulostettava paperille.</li><li>- Työnkuluja ei voida toteuttaa dokumenttien kierrättämisessä.</li><li>- Asiakirjojen, joiden elinkaari on pitempi kuin tietojärjestelmän, täytyy tulostaa paperille ja se lisää edelleen arkistointilojen lisäämistä paperiaineistolle.</li><li>- Sähköisillä asiakirjoilla ei ole todistusvoimaisuutta.</li></ul>
<b>Vahvuudet</b> <ul style="list-style-type: none"><li>-</li></ul>	<b>Uhat</b> <p>Jäädään kansallisen sähköisen asiointin ja arkistoinnin kehityksen ulkopuolelle.</p>

Oulun kaupungissa dokumenttienhallinnan SWOT-analyysi laadittiin siten, että minä laadin alustavasti sekä nykytilan että tavoitetilan SWOT-analyysit. Alustavat analyysit käsiteltiin dokumenttienhallinnan suunnittelutyöryhmän kokouksessa, jossa tehtiin analyysihin jäsenten ehdottamia

lisäyksiä. Kokouksen jälkeen analyysit siirrettiin työryhmän sähköiseen työtilaan, johon työryhmän jäsenten oli vielä mahdollista tehdä halumiaan lisäyksiä kahden viikon ajan. Tehdyt lisäykset lisättiin SWOT-analyysiin ja analyysi lisättiin myös dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelmaan. Lisäysten jälkeen kehittämissuunnitelma oli valmis ja siirsin sen työtilaan. Taulukossa 1 on Oulun kaupungin nykytilan SWOT-analyysi. Nykytilan SWOT-analyysissa organisaatiossa ei ole dokumenttienhallintajärjestelmää ja tiedonohjausjärjestelmää eikä asianhallintajärjestelmää mahdollista dokumenttien valmisteluaineistojen julkaisua valmisteluvaiheessa.

Taulukossa 2 on tavoitetilan SWOT-analyysi. Tavoitetila sisältää tiedonohjausjärjestelmän, dokumenttienhallintajärjestelmän hankinnan ja asianhallintajärjestelmän uusimisen.

#### *TAULUKKO 2. Tavoitetilan SWOT-analyysi*

<p><b>Hyödyt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asiakirjat (dokumentit) ovat käytettävissä useisiin julkaisukanaviin.</li> <li>- Aina käytössä dokumentin viimeisin versio, kun haetaan dokumenttienhallintajärjestelmästä tai linkitetään sieltä julkaisukanavaan.</li> <li>- On yhteiset säännöt dokumenttien laadinnassa, tallennuksessa ja julkaisussa.</li> <li>- Päätöksenteon asiakirjoja voidaan säilyttää pelkästään sähköisessä muodossa (arkistolaitoksen luvan jälkeen).</li> <li>- Sähköisillä asiakirjoilla on todistusvoimaisuus, eivätkä ole irrallista bittijonoa.</li> <li>- Asian käsittelyyn liittyvät sähköpostit voidaan liittää asian käsittelyprosessiin sähköisesti.</li> <li>- Sähköisen asioinnin käsittelyprosessi on aito sähköinen prosessi.</li> <li>- Voidaan tehdä dokumenttien työnkulkuja.</li> <li>- Ei uusien arkistotilojen investointikustannuksia.</li> <li>- Dokumenttien poistaminen voidaan automatisoida.</li> <li>- Asian ja dokumentin kaikki käsittelyvaiheet voidaan nähdä.</li> <li>- Lokitietojen avulla voidaan valvoa käyttöä.</li> <li>- Aito toimintaprosessien kehittäminen ja manuaalisten vaiheiden poistaminen.</li> <li>- Sähköisen asiakirjahallinnon osaaminen vahvistuu.</li> </ul>	<p><b>Haitat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investointikustannukset.</li> <li>- Suuri määrä koulutettavia vaatii henkilöresursseja.</li> <li>- Vaatii tehtävien uudelleen organisointia ja yhteistä tahtotilaa toimintatapojen muuttamiseen.</li> <li>- Muutosprosessi on nykyisillä henkilöresursseilla hidas.</li> </ul>
<p><b>Vahvuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pysytään kansallisen sähköisen asioinnin ja arkistoinnin kehityksen mukana.</li> <li>- Perinteisen arkistotilan tarve vähenee.</li> <li>- Tietopalvelu ja tiedonhaku tehostuvat.</li> <li>- Työvoimavaltainen tiedonhaku vähenee.</li> </ul>	<p><b>Uhkat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toimijan ratkaiseminen kuntien sähköisesti säilytettävälle pitkäaikaiselle asiakirja-aineistolle on vielä avoinna.</li> <li>- Muutosjohtamisen epäonnistuminen.</li> <li>- Yhteistä koko organisaatiota kattavaa tahtotilaa sähköisen asiakirjahallinnon normit täyttävään kehittämiseen ei löydy.</li> </ul>

Analyysin avulla voidaan päätellä, miten vahvuuksia voidaan hyödyntää ja miten heikkoudet muutetaan vahvuuksiksi. Voidaan tehdä päätelmiä miten tulevaisuuden mahdollisuuksia voidaan hyödyntää ja miten uhat vältettäisiin. Tuloksena saadaan toimintasuunnitelma, mitä millekin asialle pitäisi tehdä. (Lindroos 2004, 218.) SWOT-analyysin avulla voidaan Oulun kaupungissa perustella dokumenttienhallintajärjestelmän tarpeellisuutta päätöksentekijöille.

## 4.2 Aineiston keruu ja käsittely

Kehittämistoiminnassa pyritään tiedontuotantoon, mutta tiedon merkitys poikkeaa olennaisesti siitä, mitä se on esimerkiksi perustutkimuksessa. Kehittämisprosessin aikana tuotettu tieto on tyypillisesti luonteeltaan käytännöllistä ja sen tehtävä on tukea kehittämistä. (Toikko & Rantanen 2009, 113.)

Koskisen, Alasuutarin ja Peltosen (2005, 39) mukaan arkitieto alkaa muuttua tutkimusongelmiksi. Kun teoreettinen orientaatio on valittu, tutkimus ei enää perustu arkikokemukselle tai pelkän tutkitun kohteen piirteille. Tässä vaiheessa työ alkaa saada tutkimuksellisia piirteitä. Tutkimusmenetelmän valinnan jälkeen, aloitetaan aineiston kerääminen. Alussa aineisto muodostuu yhteyksien ja erojen etsimisestä aineistoa lajittelemalla ja luokittelemalla. Viimeisenä tehtävänä on argumentaatio, jonka tarkoituksena on saada tulokset keskustelemaan aiemman tutkimuksen kanssa. (em. 39–40.)

Tämän kehittämistehtävän aineisto on kerätty kyselyillä, haastatteluilla sekä dokumentteja lukiella sekä perehtymällä alan kirjallisuuteen ja tutkimuksiin. Tiedon keräämisen lähtökohtana on ollut saada todellista tietoa Oulun kaupungin dokumenttienhallinnan kehittämisen tarpeista. Kahden erillisen kyselyn tuloksia vertailtiin toisiinsa ja ryhmiteltiin dokumenttityyppien mukaisesti. Haastattelut liittyivät työryhmän jäsenten työryhmätyön yhteydessä käytyihin ryhmäkeskusteluihin, joista tein muistiinpanoja sekä myös esiselvityksen tekijä teki muistiinpanoja, jotka kirjattiin työryhmän kokousmuistioihin sekä omaan tutkimuspäiväkirjaan.

Tiedon keräämiseksi toteutettiin hallintokunnille kyselyitä sekä julkaistaan web-kysely organisaation intranettiin, koska kaikille kohdeorganisaation henkilöille haluttiin antaa mahdollisuus osallistua kehittämiseen. Kyselyn avulla tutkittiin, mitkä asiat nousevat tärkeimmiksi kehittämiskohteiksi organisaation dokumenttienhallinnan kehittämisessä henkilöstön mielestä. Lisäksi tietoa kehittä-

miskohteista kerättiin organisaation tiedonhallinnan suunnitelmista ja avainhenkilöiden haastattelusta. Tietoa haettiin myös suomalaisesta kirjallisuudesta ja vieraskielisistä artikkeleista.

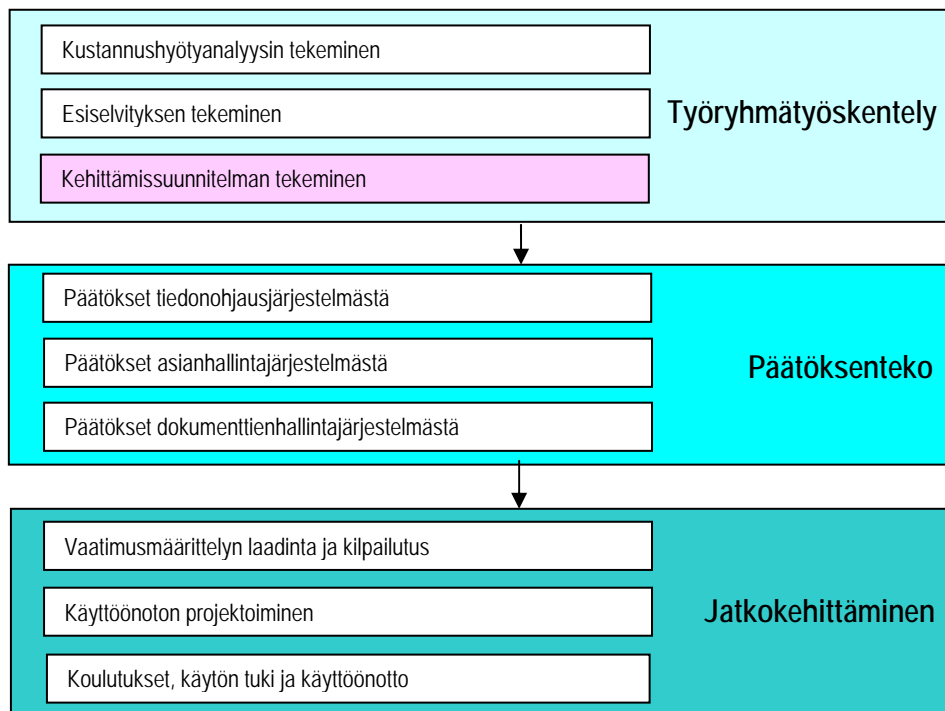
Hallintokuntakyselyn sekä web-kyselyn vastaukset olivat hyvin samankaltaisia. Vaikka vastauksia ei paljon web-kyselyyn saatukaan, antoi se kuitenkin samankaltaiset vastaukset niiltä, jotka kyselyyn vastasivat. Kysely oli organisaation intranetin pääsivulla, joten kaikilla organisaation halukkailla oli kahden viikon ajan mahdollista osallistua organisaation dokumenttienhallinnan kehittämiseen omien vastauksiensa avulla. Kyselyyn oli mahdollista vastata nimettömänä, jolla haluttiin taata mahdollisimman rehelliset vastaukset kyselyyn.

Aineisto käsiteltiin laadullisin menetelmin. Aineiston analyysia tehtiin koko kehittämistehtävän ajan, koska se integroitui uuteen kerättävään aineistoon. Aineistoa on analysoitu ja tulkittu koko tutkimusprosessin ajan, kuten laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä. Analyysiprosessi kattaa koko kehittämisprosessin; aineiston sisällön analyysi, käsitteellinen tarkastelu sekä tutkimuskirjallisuuden analyysi menevät päällekkäin. Vuoropuhelua aineiston ja tutkimuskirjallisuuden kanssa käytiin koko kehittämisen ajan, koska tutkimuskirjallisuuden tuomat näkökulmat vaativat empiirisen aineiston läpikäyntiä. Aineistoa luokiteltiin, vertailtiin ja yhdistettiin uuden aineiston kanssa prosessin edetessä. Aineiston kanssa työskentelyyn liittyi kiinteästi reflektointia, joka nojasi analyttisiin muistiinpanoihin, jotka ohjasivat prosessia. Keskustelua käytiin niin dokumenttienhallinnan suunnittelutyöryhmässä kuin asianhallinnan kehittämistyöryhmässäkin. Myös Metatietotyöryhmä antoi omat suosituksensa dokumenttienhallinnan kehittämiseksi. Kaikkien edellä mainittujen työryhmien keskustelujen tulokset ovat melko yhtenäisiä siitä, miten organisaation dokumenttienhallintaa tulisi kehittää.

Kehittäminen vaatii perusteluja, mitä ja miksi kehitetään, kuka tekee mitäkin ja millä resursseilla. Kehittäminen edellyttää varsinaista kehittävää toimintaa, kehittämiseen liittyy toiminnan arviointia ja pyritään tuotteen levittämiseen. Kehittämistoiminnan lähtökohtana pidetään sitä, että toimintaan osallistuvat kaikki, joita kehittäminen jollakin tavalla koskettaa. (Toikko & Rantanen 2009, 58–59.) Kohdeorganisaatioon asetettiin dokumenttienhallinnan suunnittelutyöryhmä, jossa on henkilöitä useasta eri hallintokunnasta. Jäseniä työryhmässä on kaksitoista, mikä on tavallisesta työryhmäkoosta poikkeavan suuri työryhmä. Kehittämistyön luonteesta johtuen halusimme työryhmään mahdollisimman erilaisia ja erilaisten hallintokuntien edustajia.

### 4.3 Kehittämissuunnitelma

Kehittämistyön kulku on kuvattu kuvioon 13, jossa vaaleanpunaisella oleva alue on raporttina osa opinnäytetyötä. Kehittämisprosessi on pitkäkestoinen ja sen tekeminen vaatii jatkossakin resursseja. Kehittämis toiminta ei pääty kehittämissuunnitelman laatimiseen, vaan sen jälkeen alkaa varsinainen kehittämiseen liittyvä päätöksenteko. Päätöksenteon tueksi organisaatiossa laaditaan vuoden 2010 loppuun mennessä asianhallinnan kehittämissuunnitelma, jossa tulee ottaa kantaa jatkokehittäminen laatikossa oleviin asioihin. Dokumenttienhallintaa ei voida kehittää julkishallinnossa erillisenä kokonaisuutena, vaan kehittämissuunnitelman tarkoituksena oli suunnata ja tuoda esiin asioita, jotka tulee ottaa huomioon dokumenttienhallinnan suunnittelussa ja järjestelmän hankinnassa sekä osaamisen kehittämisessä ja työn vaiheistamisen organisoimisessa.



*KUVIO 13: Dokumenttienhallinnan kehittämisen vaiheet*

Opinnäytetyön kohteena olivat työryhmätyöskentely -laatikon alueet ja kehittämissuunnitelma on laadittu opinnäytetyön tekijän toimesta osana opinnäytetyötä. Opinnäytetyöntekijä on osallistunut myös esiselvityksen tekemiseen laatimalla ja analysoimalla kahden eri kyselyn tulokset. Tuloksia käytettiin myös esiselvityksessä. Kehittämissuunnitelmaa on käyty läpi toimeksiantajan kanssa yhdessä ja tehty organisaatiota hyödyntävät korjaukset. Kehittämissuunnitelman sisällysluettelo on liitteessä viisi.



## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Luotettavuus on tieteellisen tiedon keskeinen tunnusmerkki ja kehittämistoiminnassa luotettavuus tarkoittaa ennen kaikkea käytettävyyttä. Ei riitä, että kehittämistoiminnan yhteydessä syntyvä tieto on todenmukaista, vaan sen tulee olla hyödyllistä (Toikko & Rantanen 2009, 121–122). Kehittämistoiminnassa voidaan korostaa pragmaattista käsitystä totuudesta, jolloin sen kärki kohdentuu kysymykseen tiedon käyttökelpoisuudesta. Olennaista ei niinkään ole tiedon suhde todellisuuteen, eikä sen sisäinen johdonmukaisuus, vaan tiedon käyttöarvo: tieto on tosi, jos se on käyttökelpoista. Käytäntö on totuuden ainoa kriteeri. (em. 124.)

### **Dokumenttienhallinta on asiakirjahallintaa sekä hyvän hallinnon käytännön toteuttamista julkishallinnon organisaatioissa**

Dokumenttienhallinta liittyy kiinteästi asianhallintaan dokumenttien muodossa, joten opinnäytetyössä on dokumenttienhallintaa lähestytty asiakirjahallinnan näkökulmasta. Oulun kaupungissa ei ole dokumenttienhallintajärjestelmää ja dokumentteja käsitellään ja säilytetään henkilökohtaisten tietokoneiden kiintolevyillä. Asiakirjahallinnan vaatimuksista dokumenttien käytettävyys ja eheys eivät näin ollen toteudu organisaation nykytilassa, koska organisaation tietopääoma ei ole avoimesti käytettävissä. Dokumenttienhallinnan kehittämisessä on kysymys tiedon johtamisen kehittämisestä. Tiedon johtamisen elementteihin sisältyy tiedon johtamisen organisointi, organisaation prosessit, organisaation kulttuuri tiedon jakamiseen, teknologia ja tietotekniikan hyödyntäminen. Kyselyn tuloksien mukaan henkilökunnan ja työryhmän jäsenten mielestä tärkeimpinä ja kiireellisimpinä dokumenttityypeinä nousivat esille muun muassa sopimukset ja hanke- ja projektimateriaalit. Ne pitäisi saada nopeimmin hallittavaksi dokumenttienhallintajärjestelmällä. Keskitetyt dokumenttienhallinnan etuina nähtiin tiedon nopeampi löytyminen ja dokumentin linkitys moneen eri julkaisukanavaan yhtenä dokumenttina.

Kattavilla asianhallintajärjestelmillä voidaan edistää hyvän hallinnon käytännön toteuttamista. Hyvän hallinnon takeet ovat perustuslain 21 §:n mukaisesti asianmukaisuus, viivytyksettömyys, julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja muutoksenhakuoikeus. Varmistamalla aktiivivaiheen käsittelyn oikeellisuus, luodaan edellytykset asiakirjojen eheyden ja alkupe- räisyyden sekä todistusvoimaisuuden säilymiselle ja turvaamiselle niiden koko elinkaaren ajan. Sähköinen dokumenttienhallinta on yksi tapa hyvän hallinnon takeiden varmistamista.

## **Kehittäminen ja kehittämissuunnitelmassa annetut suositukset ja toteutuminen**

Kehittämistehtävän tuloksena laadin Oulun kaupungille dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelman, jossa annoin suosituksena, että dokumenttienhallinnan kehittämistä ja käyttöönottoa varten asetetaan projektiryhmä ja dokumenttienhallintajärjestelmän vaatimusmäärittelyn tekeminen sisältyisi projektiryhmälle. Lisäksi annoin suosituksen, että jatkokehittämisessä dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelma toimii raamina vaatimusmäärittelylle. Suositukset hyväksyttiin dokumenttienhallinnan suunnittelutyöryhmässä ja niiden pohjalta vaatimusmäärittelyn tekijä palkattiin organisaatioon ja projektiryhmää ollaan asettamassa. Näin ollen dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelma on täyttänyt kehittämistehtävälle asetetun tavoitteen. Esiselvityksessä annettiin jo suositukset tiedonohjausjärjestelmän hankinnasta sekä asianhallintajärjestelmän päivittämistä tai uudistamisesta SÄHKE2-määräyksen vaatimuksen mukaiseksi.

Konkreettisen tekemisen ohella kehittämistoimintaan liittyy myös pohtiva ja analysoiva taso. Kehittämistoiminnan analysoiva ja pohtiva taso, diskurssien taso edellyttää konkreettisen tekemisen seuranta eli monitorointia. Kehittämisen arvioinnin yhtenä tehtävänä on suunnata kehittämistoiminnan prosessia. Tavoitteena on tuottaa tietoa, jonka avulla kehittämisprosessia voidaan ohjata. (Toikko & Rantanen 2009, 61.) Kehittämistyön alusta alkaen on jaettu, kerätty ja käsitelty tietoa kaikissa suunnittelutyöryhmän kokouksissa ja käyty dialogia kyselyiden tuloksista. Tuotetun tiedon pohjalta on arvioitu kehittämisen suuntaa ja kehittämisen kokonaisuutta. Työskentelyn edessä on arvioitu, tuleeko toimeksiannon mukaista tavoitetta muuttaa tuloksien pohjalta.

### **Riskit ja haasteet kehittämiselle**

Oulun kaupungin tulee dokumenttienhallintajärjestelmää hankkiessaan ottaa huomioon asiankäsittelyjärjestelmän uudistaminen ja tiedonohjausjärjestelmän (eAms=TOJ) hankkiminen. Näiden järjestelmien avulla dokumenttienhallintajärjestelmässä olevat dokumentit voidaan kiinnittää organisaation tehtävään ja käsiteltävänä olevaan asiaan. Sähköisen tiedonohjausjärjestelmän, dokumenttienhallintajärjestelmän ja asianhallintajärjestelmän hankkiminen lähes yhtäaikaisesti aiheuttaa suuria riskejä käyttöönotossa ja sen onnistumisessa. Suurin riski on osaajien puute organisaatiossa. Riskejä voidaan minimoida luomalla osaamis- ja koulutus –pienryhmiä, jotka tapaavat säännöllisesti pohtimaan kehittämiskohteita ja oppimaan toisilta. Koulutettavien henkilöiden täytyy sitoutua toimimaan ja perehdyttämään uusia henkilöitä. Oulun kaupungin dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelmaan tehtiin karkea malli osaamisverkoston luomisesta organi-

saation nykytilanteessa. Tietoteknistä peruskoulutusta voidaan järjestää organisaation omien kouluttajien tai organisaation ulkopuolisten kouluttajien toimesta. Tärkeää kuitenkin on, että koulutus voitaisiin soveltaa työtehtäviin liittyviin harjoituksiin ja käytännön toteutuksiin. Tällöin opittuja taitoja voidaan käyttää käytännön työtehtävissä.

Haasteena dokumenttienhallinnan kehittämiseksi Oulun kaupungissa on kuntien yhdistyminen, jossa viisi kuntaa yhdistyy uudeksi Ouluksi vuoden 2013 alussa. Oulun kaupunki ei yksin voi päättää hankittavasta tietojärjestelmästä, vaan asiaa on valmisteltava yhdistymishallituksen käsittelyyn ja asiasta päättävät yhdistyvät kunnat omissa toimitelmissään. Kunnissa ollaan eri tilanteissa asiakirja- ja dokumenttienhallintajärjestelmien käytössä, joten yhteinen linja on löydettävä ennen kuin päätöksiä hankinnoista tehdään. Toinen suuri muutos on johtamisjärjestelmän muuttaminen prosessilähtöiseen johtamistapaan. Uuden johtamisjärjestelmän käyttöönoton jälkeen tulee suunnitella osaamisverkosto siten, että kaikkien osaprosessien työntekijät saavat tarvitsemaansa tietoa kehitteillä olevista ja käyttöönotetuista asianhallinnan käytänteistä myöskään unohtamatta ohjelmistojen kouluttamista ja perehdyttämistä.

### **Kuntien pysyvästi ja pitkäaikaisesti säilytettävien sähköisten asiakirjojen arkistointi on ainoastaan sähköisessä muodossa on ratkaisematta**

Näkökulmana kehittämistehtävässä on ollut dokumenttien käytettävyys, eheys, todistusvoimaisuus ja pitkäaikais säilytys pelkästään sähköisessä muodossa tulevaisuudessa. Nykyään lähes kaikki dokumentit laaditaan sähköisesti ja sähköisen asioinnin lisääntyessä myös organisaatioon saapuvat dokumentit ovat sähköisessä muodossa. Nykytilassa sähköisesti syntyvät asiakirjat joudutaan kuitenkin tulostamaan paperille säilytystä varten. Pitkäaikais säilytyksen osalta kuntaorganisaatioissa ollaan kuitenkin tilanteessa, että vaikka asiakirjajärjestelmät toteutetaan Arkistolaitoksen SÄHKE2-määräyksen mukaisiksi, ei kuntaorganisaatioille ole vuoteen 2015 mennessä säilytyspaikkaa, joka täyttäisi SÄHKE2-määräyksen vaatimukset. Yksittäisen kunnan ei kannata ryhtyä sellaisen teknisen ratkaisun hankkimiseen, joka mahdollistaisi sähköisen pysyvän arkistoinnin sen monimutkaisuuden ja suuren hinnan vuoksi.

Arkistolaitos on linjannut, että arkistolaitoksen VAPA sähköisen aineiston vastaanottopalveluun ei oteta vastaan kuntien sähköistä aineistoa vuoteen 2015 mennessä. Ihmettelen Arkistolaitoksen linjausta, koska SÄHKE2-määräyksen kohderyhmäksi on kirjattu valtionhallinnon ja kunnallishallinnon organisaatiot. Ratkaisu kuntien sähköiselle pysyvästi säilytettävälle aineistolle olisi tehtävä

pikaisesti, jotta sähköisen asiakirjan sähköinen säilyttäminen olisi yleensä mahdollista. Tiedon elinkaaren hallinnan tulisi olla katkeamatonta ja toteutua jatkumona dokumenttien luomisesta sähköiseen arkistointiin asti. Sähköiselle pysyvästi säilytettävälle aineistolle on haettava arkistolaitoksen lupa ja se on pääsääntöisesti voimassa vasta luvan saamisesta alkaen (JUHTA Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2010, 6, hakupäivä 29.4.2010).

Toisin sanoen, kun Oulun kaupungissa toteutetaan sähköinen dokumenttienhallintajärjestelmä ja asianhallintajärjestelmän päivitys SÄHKE2-määräyksen mukaiseksi, ei sähköisiä pitkäaikaisesti säilytettäviä asiakirjoja voida kuitenkaan säilyttää pelkästään sähköisessä muodossa kuin vasta sen jälkeen, kun kunnallishallinnon organisaatioille on tarjolla sähköinen arkistopalvelu. Sähköisten asiakirjojen avulla voidaan pysäyttää kustannusten nousu pitkällä aikavälillä ja vastata myös tiedonhallinnan säädöksiin, standardeihin sekä lainsäädännön vaatimuksiin. Sähköisen dokumenttienhallintajärjestelmän avulla on mahdollista päästä sähköpostien liitetiedostojen lähettämisestä eroon, kun dokumentit sijaitsevat keskistetyssä järjestelmässä. Dokumenttienhallinnan kehittämisessä on kysymys siis prosessin kehittämisestä ja myös prosessien loppupää - arkistointi – tulisi voida toteuttaa sähköisesti.

Vaikkakaan ratkaisua kuntien pysyvään ja pitkäaikaiseen sähköiseen säilyttämiseen ei tällä hetkellä ole, on kuitenkin hyödyllistä toteuttaa suunnitteilla olevat tietojärjestelmät SÄHKE2-määräyksen mukaisiksi. Jos niin ei tehdä, täytyy pitkäaikaisesti ja pysyvästi säilytettävät sähköisessä muodossa olevat asiakirjat tulostaa paperille tai mikrofilmata. Tietojärjestelmistä ei voida siirtää asiakirjallista tietoa pitkäaikaiselle ja pysyvästi säilytettävälle aineistolle tarkoitettuun arkistoon myöhemmässäkään vaiheessa, kun ratkaisu kuntien käyttöön toteutuu. Jos tietoisesti hankitaan järjestelmä ilman SÄHKE2-määräyksen vaatimuksia, täytyy tehdä tulostussuunnitelmat jo tietojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä ja tietoisesti luopua hankitun järjestelmän asiakirjojen osalta sähköisen arkistoinnin vaatimuksista.

### **Kehittämiseen on hyödyllistä osallistua eri alan osaajia muutosjohtamisen helpottamiseksi**

Kehittäminen työryhmätyöskentelyn avulla oli hyvä ratkaisu. Työryhmässä oli eri hallintokuntien ja osaamisalueiden asiantuntijoita, jolloin työryhmän kokouksiin osallistuvien oma tietämys lisääntyi. Lisäksi työskentelytapa mahdollisti oman tiedon jakamisen muille jäsenille. Työryhmän kokouksissa oli välitön ja avoin tunnelma, jolloin työskentelyn eteenpäin vieminen oli helppoa. Työryhmän kokouksista pidettiin muistiota, jolloin myös poissaoleville välittyi tieto kokouksessa käsitel-

lyistä asioista, keskusteluista ja päätöksistä. Myös kokouksissa esitetyt esittelyaineistot siirrettiin työtilaan, koska ne sisälsivät perusteita dokumenttienhallinnan asiakirjahallintalähtöiselle kehittämiselle. Tietojärjestelmähankinnoissa tulisi tehdä enemmän yhteistyötä asiakirjahallinnon ja tietohallinnon asiantuntijoiden välillä, koska asiakirjahallinnon henkilöt tuntevat siihen kuuluvan lainsäädännön ja normit ja tietohallinnon henkilökunnan osaamisalueeseen kuuluu tietojärjestelmäarkkitehtuuri ja siihen kuuluvat vaatimukset. Dokumenttienhallinnan suunnittelutyöryhmässä oli sekä asiakirjahallinnon asiantuntijoita että tietohallinnon asiantuntijoita.

Kehittämishankkeisiin liittyy kuitenkin yleensä muutosvastarintaa ja muutostilanteiden johtamisen onnistumiseen vaikuttaa työntekijöiden voimavarat ja niistä huolehtiminen. Hyvän muutosjohtamisen avulla on mahdollista saavuttaa sitoutuminen uusien toimintatapojen käyttöön, mutta se vaatii kouluttamista, asiantuntijaverkoston luomista ja käytön tuen järjestämistä ja organisointia. Käytön tuen olisi hyvä olla lähellä käyttäjää, jolloin kynnyks avun pyytämiseen on pienempi. Ihmiset eivät ole vain toimijoita prosessimallinnuksissa, vaan osaajia, vaikuttajia ja todellisia ihmisiä. Koulutusta ei tarvita pelkästään uusien tietojärjestelmien käyttöön, vaan koulutusta tarvitaan asiakirjahallinnan perusteisiin ja uusiin toimintatapoihin. Henkilöstöstrategisilla keinoilla (rekrytointi ja koulutus) on mahdollista vaikuttaa organisaation osaamispääoman hallintaan.

### **Kehittäminen vaatii aikaa ja tukee yksilön oppimista**

Ajan puute muodostui ongelmaksi kehittämissuunnitelmaa laatiessani sekä työryhmäkokouksien etukäteissuunnittelussa. Olisin halunnut vielä käyttää työryhmätyöskentelyssä menetelmänä tulevaisuusverstaas-menettelmiä. Toimeksiantajan kanssa oli kuitenkin sovittu, että kehittämissuunnitelma on valmis sovittun ajan kuluessa ja näin ollen aika loppui kesken. Kehittämistehtävän tavoite kuitenkin saavutettiin, koska suunnitelma valmistui aikataulussa ja suositusten pohjalta saatiin palkattua dokumenttienhallinnan vaatimusmäärittelyn tekijä organisaatioon ja kehittämissuunnitelman suositukset ovat raamina jatkotyöskentelylle ja vaatimusmäärittelylle.

Kehittämistehtävän ja -suunnitelman tekeminen on tukenut omaa oppimista syventäen tietämystäni asiakirjahallinnon ja dokumenttienhallinnan vaatimuksiin. Oppimista on tukenut niin työryhmätyöskentely, erilaiset kehittämismenetelmät sekä kirjallisuuteen ja tutkimuksiin tutustuminen. Oppimista on tapahtunut myös ajankäytön hallinnassa sekä asioiden organisoinnissa niin yksityiselämässä kuin työelämässäkin. Kehittämistyötä on vaikeuttanut tiukka aikataulu ja muut työhöni kuuluvat uutta oppimista vaativat tehtävät.

## Yhteenveto, jatkotutkimusaiheet ja kiitokset

Yhteenvetona totean, että kuntaorganisaation dokumenttienhallinnan kehittäminen on hyödyllistä toteuttaa siten, että otetaan käyttöön kuntien yhteinen tehtäväluokitus, jonka mukaisesti laaditaan tiedonohjaussuunnitelmat. Tiedonohjaussuunnitelmien tulee sijaita tiedonohjausjärjestelmässä, josta tietojärjestelmät saavat käyttöön tehtävien ja asiakirjojen ohjaustiedot. Tiedonohjaussuunnitelmat tulee laatia tehtävän kulun eli prosessin mukaisiksi, jolloin tehtävän käsittelyvaiheisiin liittyy asiakirjallinen tieto ohjaustietoineen. Edellä mainittujen lisäksi dokumenttienhallintaa ei voida kuntaorganisaatiossa kehittää irrallaan asianhallinnan kehittämisestä, koska valtaosa kuntaorganisaation keskeisistä asioista käsitellään asianhallintajärjestelmällä, jonka tehtävänä on linkittää asiakirjat tietyn asian käsittelyprosessiin. Näin sähköiselle asiakirjalle taataan todistusvoimaisuus asianhallintajärjestelmässä olevan linkin kautta. Ellei tätä linkkiä ole, on sähköinen asiakirja ainoastaan irrallinen bittijono ilman todistusvoimaisuutta. Näin tehden noudatetaan lainsäädännön veloitteita ja Arkistolaitoksen määräyksiä sekä mahdollistetaan sähköisten dokumenttien elinkaaren hallinta ja automatisointi ja toteutetaan hyvää tiedonhallintatapaa. Tiedonhallinnassa on kysymys lainsäädännössä asetettujen toiminnallisten ja laadullisten vaatimusten toteuttamisesta organisaatiossa.

Jatkotutkimusaiheita olisi monia. Yhtenä jatkotutkimuksena voisi tutkia käyttöönoton onnistumista sen jälkeen, kun käyttöönotto on toteutunut. Toisena aiheena voisi tutkia asiakirjahallinnon ja tietohallinnon todellista yhteistyötä tietojärjestelmähankinnoissa, kolmantena voisi tutkia tietohallinnon asiantuntijoiden asiakirjahallinnon vaatimusten osaamista ja neljäntenä voisi tutkia organisaation henkilöstön tietojenkäsittelyn osaamista. Viidentenä voisi tutkia asiakirjahallintaa säättävän lainsäädännön osaamista ja toteutumista asianhallinnassa. Nämä viisi jatkotutkimusehdotusta riittääkään.

Lopuksi haluan kiittää työn ohjauksesta ohjaaja Sinikka Viinikkaa ja opponentti Maria Singhiä loistavista neuvoista ja ohjeista opinnäytetyöraportin loppuun saattamiseksi. Haluan kiittää myös työelämäohjaaja Marjaana Koistista sekä toimeksiantajan edustaja Kalervo Ukkolaa siitä, että tämän kehittämistehtävän tekeminen oli yleensä mahdollista opinnäytetyön osana. Kaikkein suurimmat kiitokset ansaitsee kotiväki, jonka kärsivällisyyden johdosta opinnäytetyön tekeminen iltaisin ja viikonloppuisin työn ohessa oli mahdollista.

## LÄHTEET

Aho, Erkki. 2010. Opetusministeriö. Arkistolaitoksen keskusarkiston perustamistarpeen selvittäminen. Arkistolaitoksen keskusarkiston selvityksiä 2010:2. Hakupäivä 3.3.2010, [http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/Arkistolaitoksen\\_keskusarkiston\\_perustamistarve.html](http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/Arkistolaitoksen_keskusarkiston_perustamistarve.html).

Ammattikorkeakoululaki 9.5.2003/351.

Anttila, J. 2001. Dokumenttien hallinta. Helsinki: Oy Edita Ab.

Arkistolaitos. 2000. Arkistolaitoksen suositus arkistonmuodostussuunnitelman laadinnan, käytön ja ylläpidon periaatteiksi. Helsinki 2000. 44 s. ISBN 951-53-2168-9. Hakupäivä 10.12.2009, <http://www.arkisto.fi/fi/normit/liitteet/arkistolaitoksen-suositus-arkistonmuodostussuunnitelman-periaatteiksi/>.

Arkistolaitos. 2003. Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti asiankäsittelyjärjestelmissä tai asiakirjarekistereissä. Määräys ja ohje 10.6.2003 (KA 195/40/2003). Hakupäivä 15.12.2009, <http://www.narc.fi/Arkistolaitos/pdf-ohjeet/rekisterointinormi.pdf>

Arkistolaitos. 2005. Asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjallisten tietojen säilyttäminen yksinomaan sähköisessä muodossa KA 1486/40/2005. Hakupäivä 10.12.2009, <http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/viranomaisohj/kunnallishallinto/kunnallishallinto.htm>

Arkistolaitos. 2008a. Dokumentin hallinnan kehittäminen, tavoitejärjestelmän vaatimusmäärittely. Hakupäivä 7.1.2010, <http://www.narc.fi/Arkistolaitos/a/tiedostot/PDF/Vaatimusmaarittely.pdf>

Arkistolaitos. 2008b. Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. Määräys 19.12.2008 AL 9815/07.01.01.00/2008. Hakupäivä 6.3.2010, <http://www.arkisto.fi/fi/palvelut/normit/maeaeraeykset/saehke2-maeaeraeys/>.

Arkistolaitos. 2008c. Tehtäväluokitusten käyttöönotto kunnissa helpottaa tiedon löytymistä ja parantaa hallinnon läpinäkyvyyttä. Hakupäivä 10.4.2010,

<http://www.arkisto.fi/fi/news/82/358/Tehtaevaeluokitusten-kaeyttoeoenotto-kunnissa-helpottaa-tiedon-loeytymista-e-ja-parantaa-hallinnon-laepinaekyvyyttae/>.

Arkistolaitos. 2009a. Kuntaorganisaatioiden eAMS-perusmalli valmistui. Hakupäivä 18.2.2010, <http://www.arkisto.fi/fi/news/111/358/Kuntien-yhteinen-tehtaevaeluokitus-kaeytettaevissae-KuntalT-portaalissa/>.

Arkistolaitos. 2009b. SÄHKE2-Siirto-ohje, liite 1. Sovellusohje SÄHKE2-määräyksen mukaisen siirtotiedoston muodostamiseksi. Hakupäivä 6.3.2010, <http://www.arkisto.fi/fi/arkistolaitos/tehtavat/hankkeet/saha/>.

Arkistolaitos. 2009c. SÄHKE2, liite 2, Metatietomalli. Hakupäivä 6.3.2010, <http://www.arkisto.fi/fi/palvelut/normit/maeaeraeykset/saehke2-maeaeraeys/>.

Arkistolaitos. 2010a. SAHA-hankekokonaisuus. Hakupäivä 6.3.2010, <http://www.arkisto.fi/fi/arkistolaitos/tehtavat/hankkeet/saha/>.

Arkistolaitos. 2010b. Lausunto selvitysmies Erkki Ahon arkistolaitoksen keskusarkiston perustamistarvetta koskevasta raportista. AL/3384/00.01.00/2010. Hakupäivä 23.3.2010, <http://www.arkisto.fi/lausunto/>.

Arkistolaitos. 2010c. Kansallisarkisto ja Tieto Oyj solmivat VAPAn hankintasopimuksen. Hakupäivä 2.7.2010, <http://www.arkisto.fi/fi/news/336/61/Kansallisarkisto-ja-Tieto-Oyj-solmivat-VAPAn-hankintasopimuksen/>.

Arkistolaki 23.9.1994/831.

Asianhallinnan kehittämistyöryhmä ja kokoonpano. 2010. Oulun kaupungin intranet. Sisäinen lähde. Hakupäivä 1.3.2010, <http://akkuna/Kaupunki/Paatoksenteko/Asianhallinta/Kehittaminen/etusivu.htm>. Sisäinen lähde.

Avointa koodia suositellaan virastoihin. 2009. Tietokone, tietoteknologian asiantuntija. Hakupäivä 2.12.2009, [http://www.tietokone.fi/uutiset/avointa\\_koodia\\_suosittelaa\\_virastoihin](http://www.tietokone.fi/uutiset/avointa_koodia_suosittelaa_virastoihin).



Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. 1998. Competing Paradigms in Qualitative Research. Teoksessa Denzin, N. & Lincoln, Y.S (toim.) The Hand-book of Qualitative Research, Alifornia. USA: Sage. 159-259.

Hakala, P. 2009. Sähköisen tiedonhallinnan esiselvitys. Oulun kaupunki. Hakupäivä 29.12.2009, <http://intra.wss.asianhallinta/Dokumenttienhallinta/Selvitykset/Forms/AllItems.aspx>. Sisäinen lähde.

Henkilötietolaki 22.4.1999/523.

Henttonen, P. 2004a. Arkistotiede suomalaisessa kontekstissa — terminologisia ja käsitteellisiä ongelmia: evidence, accountability, continuum ja capture. Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 9. Arkistoyhdistys : Helsinki, 2004, s. 85-104). Hakupäivä 1.7.2010, [http://www.uta.fi/~pekka.henttonen/arkistotiede\\_suomalaisessa\\_kontekstissa\\_arkisto9.pdf](http://www.uta.fi/~pekka.henttonen/arkistotiede_suomalaisessa_kontekstissa_arkisto9.pdf).

Henttonen, P. 2004b. Työssä on aina teoria — joko oma tai jonkun toisen. Miksi arkistoalan teorian tutkimus on tärkeää. Arkistoviesti 3, 38-45.

JUHTA Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. 2009. JHS 171 ICT-palvelujen kehittäminen: Kehittämiskohteiden tunnistaminen. Hakupäivä 6.3.2010, <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS171/JHS171.pdf>.

JUHTA Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. 2010. JHS 176. Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. Hakupäivä 29.4.2010, <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS176/JHS176.pdf>.

Kaario, K. & Peltola, T. 2008. Tiedonhallinta – avain tietotyön tuottavuuteen. Jyväskylä : Docendo, (Porvoo : WS Bookwell).

Kansallinen ontologiakirjasto ONKI. 2010. Asiakirjat, URI: <http://www.yso.fi/onto/ysa/Y94738>. Hakupäivä 6.2.2010, <http://www.yso.fi/onki2/overview?l=fi&o=http%3A%2F%2Fwww.yso.fi%2Fonto%2Fysa>.

Kemi-Tornion AMK-opiskelijat. 2010. Learning Cafe menetelmä. Hakupäivä 6.4.2010,

<http://virtuaalit.vuodatus.net/page/Learning-cafe>.

Koskinen, Ilpo & Alasuutari, Pertti & Peltonen, Tuomo 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.

Kosonen, M. yliasiamies. 2010. Suomen itsenäisyyden juhlavuoden rahasto Sitra. Suomi teknologiapohjaisten hyvinvointipalvelujen edelläkävijänä. 2010. Puhe 2.2.2010. Hakupäivä 3.2.2010, [http://www.lvm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=1016485&name=DLFE-10431.pdf](http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1016485&name=DLFE-10431.pdf).

Laamanen, K. & Tinnilä, M. 2009. Prosessijohtamisen käsitteet. Helsinki: Teknologiainfo Teknova Oy.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003/13.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2010. OmaOulu sai sähköisen viestinnän asiakaspalvelupalkinnon. Hakupäivä 2.2.2010, <http://www.lvm.fi/web/fi/tiedote/view/1115540>.

Lindroos, J. E. 2004. Onnistu strategiassa. Juva, WS Bookwell Oy.

Lium, J., Tjora, A. & Faxvaag, A. 2008. No paper, but the same routines: a qualitative exploration of experiences in two Norwegian hospitals deprived of the paper based medical record. BMC medical informatics and decision making [1472-6947] Lium yr:2008 vol:8 iss:1 pg:2. Hakupäivä 27.2.2010, <http://www.biomedcentral.com/1472-6947/8/2#IDAXNRA3>.

McKemich, S. 2001. Placing Records Continuum, Theory and Practice. Archival Science Vol 1, No. 4, 333-359.

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2009. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: WSOYpro Oy.

Oulun kaupunginhallitus. 2010. Oulun kaupungin kehittämisen toimintamalli ja kehittämissuunnitelmat 2010-2013. Hakupäivä 24.9.2010,  
<http://ktweb.ouka.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epjattn.htm?KH+7%2e6%2e2010%2015%3a00%3a00+347+0>.

Oulun kaupungin intranet. 2010. Arkistovastuuhenkilön tehtävät, sisäinen lähde, hakupäivä 1.3.2010.

Päätalo, M. 2005. Strategisista valinnoista kokonaishallintaan. Acta-väitöskirjasarja 5/2005. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Ruohonen, M. & Salmela, H. 2005. Yrityksen tietohallinto. 1.-3. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.

Stenberg, M. 2006. Tieto. Tietojohtamisen arkkitehtuurit. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Suomen standardisoimisliitto SFS. 2007a. SFS-ISO 15489-1: Tieto ja dokumentointi. Asiakirjahallinto. Osa1: Yleistä. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto SFS. Vahvistettu suomalaiseksi standardiksi.

Suomen standardisoimisliitto SFS. 2007b. SFS-ISO 23081-1. Tieto ja dokumentointi. Asiakirjojen metatieto. Osa 1: Periaatteet. Helsinki: Suomen standardisoimisliitto SFS. Vahvistettu suomalaiseksi standardiksi.

Sydänmaalakka, P. 2002. Älykäs organisaatio: tiedon, osaamisen ja suorituksen johtaminen. 5. painos. Helsinki: Talentum.

Toikko, T. & Rantanen, T. 2009. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista 15.5.2003/352.

Valtiovarainministeriö. 2009. Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (sade) toteuttamissuunnitelma 2009 – 2014. Hakupäivä 30.11.2009,  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/suunnitelma\\_SADe\\_160609.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/suunnitelma_SADe_160609.pdf).

Valtonen, M. R. 2005. Arkisto. Tapaustutkimus poliisin esitutkinnan dokumentoinnista: asiakirjahallinnan näkökulma. Tampereen yliopiston väitöskirjatutkimus. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.

Virtanen, P. & Wennberg, M. 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Voutilainen, T. 2006. Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.

Voutilainen, T., Filosofian maisteri ja hallintotieteiden lisensiaatti, Mikkelin ammattikorkeakoulu. 2007. Luento 17.5.2008. Tekijän hallussa.

Voutilainen, T. 2009. ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Helsinki: Edita Prima Oy.

Vähäkuopus, E. Viestintä, Oulun kaupunki. 2010. OmaOulu sai sähköisen viestinnän asiakaspalvelupalkinnon. Hakupäivä 2.2.2010, <http://www.ouka.fi/Tiedote.asp?ID=14238>.

Xiaomi, A. 2009. The Electronic Records Management in E-government Strategy: Case Studies and the Implications. Networking and Digital Society, 2009. ICNDS '09. International Conference on. Volume: 1. Publication Year: 2009 , Page(s): 17 – 20. Hakupäivä 1.7.2010, <http://ieeexplore.ieee.org.ezp.oamk.fi:2048/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=5116201>.

## LIITTEET

Liite 1. Asiakirjahallinnon termistöä kuvina

Liite 2. Sähköisen tiedonhallinnan nykytilan kehittämiskohteet Oulun kaupungissa

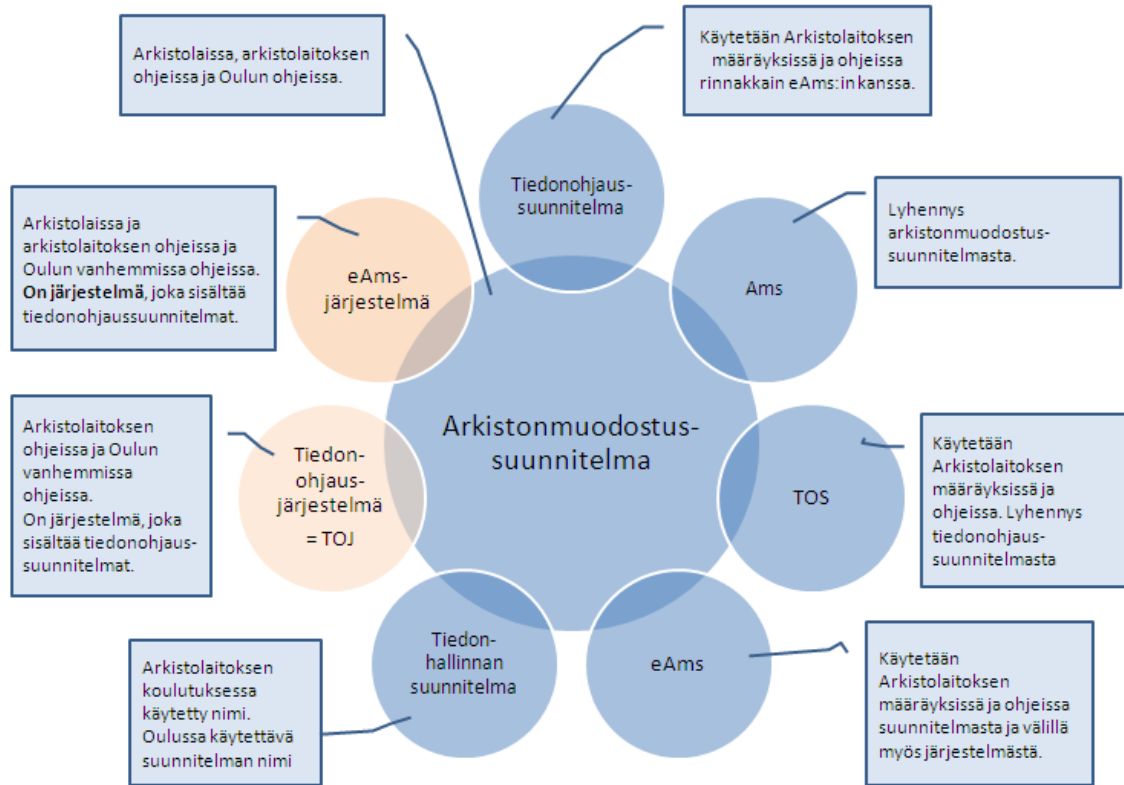
Liite 3. Dokumenttienhallinnan nyky- ja tavoitetila Oulun kaupungissa

Liite 4. Esimerkki tiedonhallinnan suunnitelma

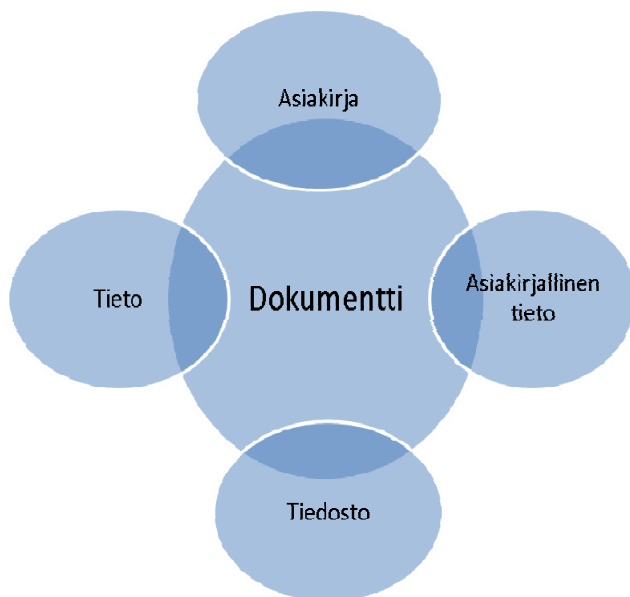
Liite 5. Dokumenttienhallinnan kehittämissuunnitelman sisällysluettelo

Arkistonmuodostussuunnitelma = Ams = eAms = tiedonhallinnan suunnitelma = tiedonohjaussuunnitelma = TOS.

eAms = TOJ = Tiedonohjausjärjestelmä

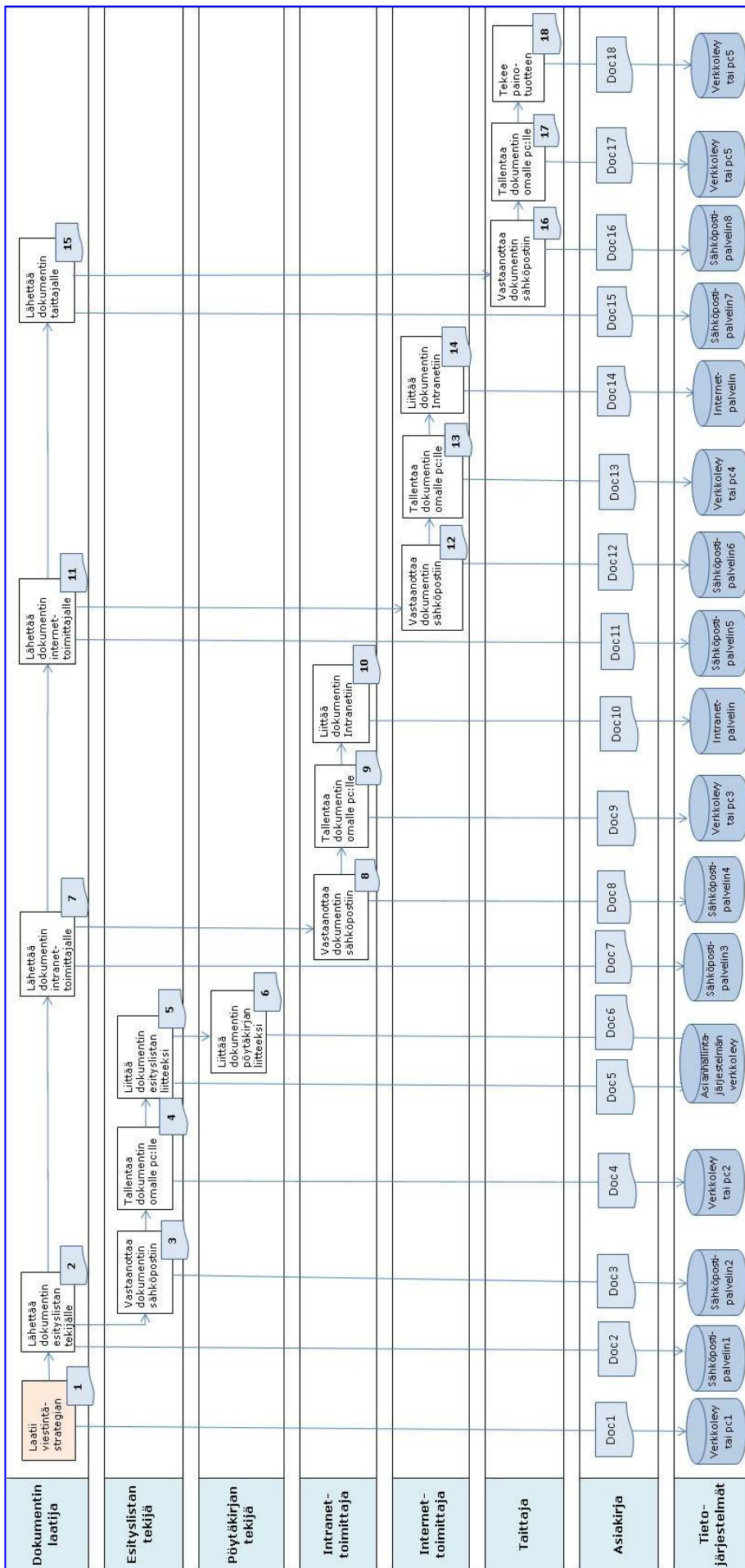


Asiakirja = asiakirjallinen tieto = tiedosto = tieto = dokumentti

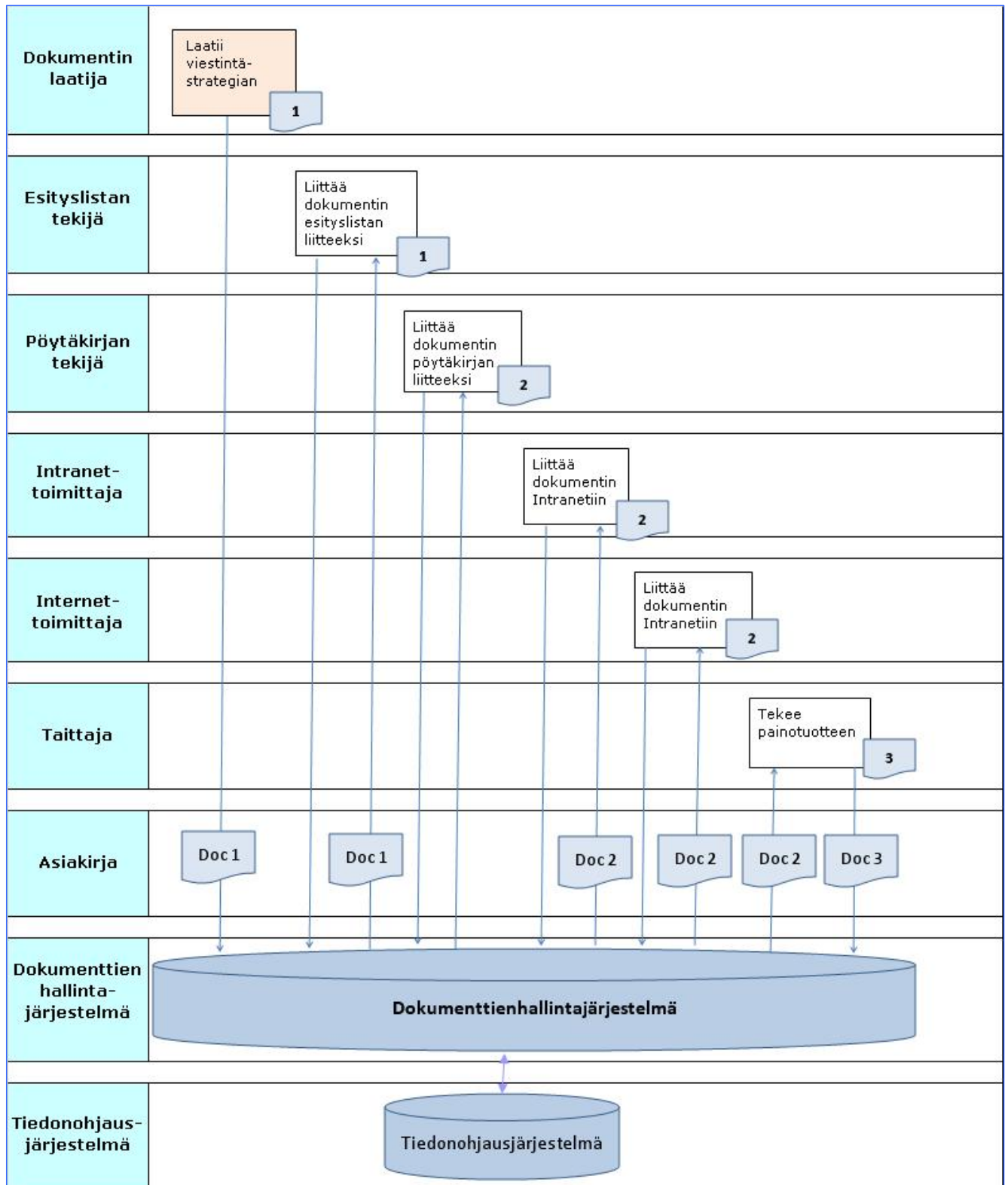


Kehittämiskohde	Toiminnot	Käytön ja ylläpidon tehtävät	Käyttäjän osaamisvaatimukset	Vastuulliset	Käyttäjät ja kouluttajat
Tiedonohjaus (eAms, TOJ)	Ohjaus, laadinta, päivitys ja valvonta	Järjestelmän käyttöönotto, asiakirjojen hallinta-toiminnot	Järjestelmän käyttö, sisältö ja prosessi	Ylläpitäjät, tiedonohjauksen ja arkiston osaajat	Määrä: x henkilöä - osaajia - kouluttajia
Dokumenttien hallinta	Käyttöönotto, käyttö, ohjaus ja valvonta	Järjestelmän käyttöönotto, kehittäminen ja ylläpito	Järjestelmän käyttö, sisältö ja prosessi	Ylläpitäjät, dokumenttien tekijät	Määrä: x henkilöä - osaajia - kouluttajia
Asianhallinta (päätoimen- teko)	Käyttöönotto, käyttö, ohjaus, laadinta ja valvonta	Asian käsitte- lyyn liittyvät toiminnot (Diaari, Val- mistelu. EPJ)	Järjestelmän käyttö, sisältö, ja prosessi	Ylläpitäjät, kirjaajat, valmistelijat, esityslistojen ja nvtäkirinien	Määrä: x henkilöä - osaajia - kouluttajia
Sähköinen työpöytä	Käyttöönotto, käyttö, ohjaus, ja päivitys valvonta?	Järjestelmän käyttöönotto ja kehittäminen	Järjestelmän ja sisällön osaaminen	Vastuiden määrittely	Määrä: x henkilöä - osaajia - kouluttajia
Sähköinen kokous- käytäntö	Ohjaus, laadinta ja päivitys	Käyttöönotto ja kehittäminen	Järjestelmän ja sisällön osaaminen	Vastuiden määrittely	Määrä: x henkilöä - osaajia - kouluttajia
Luottamus- henkilöiden Extranet	Ohjaus, laadinta ja päivitys	Järjestelmän käyttöönotto ja kehittäminen	Järjestelmän ja sisällön osaaminen	Vastuiden määrittely	Määrä: x henkilöä - osaajia - kouluttajia
Sähköinen asiointi	Käyttöönotto, käyttö, ohjaus, laadinta ja valvonta	Järjestelmän käyttöönotto ja kehittäminen	Järjestelmän, sisällön ja prosessin osaaminen	Vastuiden määrittely	Määrä: x henkilöä - osaajia - kouluttajia

Nykytilä







Arkistonmuodostaja		ARKISTONMUODOSTUSSUUNNITELMA (ams)										laati/pr.			
Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitoksen johtokunta		TIEDONHALLINNAN SUUNNITELMA										- arkistolaki 8 §			
Nro ja päätehtäväryhmä		714 Yleisiä terveysuojelulain mukaisia valvontatehtäviä										- julkisuuslaki, henkilötietolaki, sähköinen asiointilaki			
Nro ja tehtäväryhmän alatehtävä		714.13 Asunnot ja muut oleskelutilat										vahvisti käyttöön:			
Tehtävän käsittelyn kulun kuvaus-käsittelyvaiheet	Asiakirjallinen tieto Syntyvät tiedot/asiakirjakokoonaisuus/asiakirjan nimi	Rekisteröinti/tietojärjestelmä	Julkisuus	Henkilötieto	Säilytysaika			Säilytysmuoto	Säilytysjärjestys	Säilytyspaikka Käsitteijä/Säilytyksen vastuhenkilö/säilytyspaikka	Säilytysajan laskenta-peruste	Suojelu-luokka	Arkisto-tunnus	Lisätietoja	
					Työpiste	Valiarkisto	Kokonais								
<b>Toiminnan ohjaus</b>															
Ympäristöterveysvalvontaviranomaisen tehtäväohje	Menettelyohje	QPR	J	E	voa				sähköinen	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	Asiakirjan voa	2	714.13		
	Terveysuojelulaki ja -asetus	Finlex.fi	J	E	voa				paperi/sähköinen	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	Asiakirjan voa				
	Lomakkeet		J	E	voa				paperi/sähköinen	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	Asiakirjan voa		714.13		
	Ohjeet	QPR	J	E	voa				sähköinen	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	Asiakirjan voa	2	714.13		
<b>Vireillepano/tulo</b>															
Asuntojen terveyshaittaa koskevan ilmoituksen vastaanotto	Ilmoitus	Diaari	S	K	valm. ajan	20 v			paperi	aakkos	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	pvm	2	714.13	
Muiden oleskelutilojen terveyshaittaa koskevan ilmoituksen vastaanotto	Ilmoitus	Digia	J	K	kohteen voa	kohteen valvontaaika + 10 v			paperi	aakkos	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	kohteen voa-päätymis-pvm	2	714.13	
<b>Valmistelu ja kuuleminen</b>															
Asunnon terveyshaittaan liittyvän toimintaohjeen laatiminen	Toimintaohje	Diaari	S	K	valm. ajan	20 v			paperi	aakkos	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	pvm	2	714.13	
Muiden oleskelutilojen terveyshaittaan liittyvän toimintaohjeen laatiminen	Toimintaohje	Digia	J	E	kohteen voa	kohteen valvontaaika + 10 v			paperi	aakkos	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	kohteen voa-päätymis-pvm	2	714.13	
Asunnon tarkastuskäynti	Pöytäkirja	Digia	S	K	valm. ajan	20 v			paperi	aakkos	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	pvm	2	714.13	Asuntoihin liittyvä
Velvoiteasiakirjan laatiminen	Velvoiteasiakirja	Digia	S	K	valm. ajan	20 v			paperi	aakkos	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	pvm	2	714.13	Asuntoihin liittyvä. Velvoiteasiakirja terveyshaitan poistamiseksi. (TSL 27 § 1 mom.)
Kuulemisasiakirjan laatiminen	Kuulemisasiakirja	Digia	S	K	valm. ajan	20 v			paperi	aakkos	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	pvm	2	714.13	Asuntoihin liittyvä
Muiden oleskelutilojen tarkastuskäyntipöytäkirjan laatiminen	Pöytäkirja	Digia	J	K	kohteen voa	kohteen valvontaaika + 10 v			paperi	aakkos	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	kohteen voa-päätymis-pvm	2	714.13	Muihin oleskelutiloihin liittyvä
Velvoiteasiakirjan laatiminen	Velvoiteasiakirja	Digia	J	K	kohteen voa	kohteen valvontaaika + 10 v			paperi	aakkos	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	kohteen voa-päätymis-pvm	2	714.13	Muihin oleskelutiloihin liittyvä. Velvoiteasiakirja terveyshaitan poistamiseksi. (TSL 27 § 1 mom.)
Kuulemisasiakirjan laatiminen	Kuulemisasiakirja	Digia	J	K	kohteen voa	kohteen valvontaaika + 10 v			paperi	aakkos	Terveystarkastaja/Ymp.terv.yksikkö	kohteen voa-päätymis-pvm	2	714.13	Muihin oleskelutiloihin liittyvä
<b>Päätöksenteko asuntoihin liittyvä</b>															
Esityslistan laatiminen	Esityslista	Diaari/EPJ	S	K	voa				paperi/sähköinen	aika/\$	Terveystarkastaja/Johtokunnan sihteeri		2		
Ympäristötoimen johtokuntakäsittely	Johtokunnan päätös	Diaari/EPJ	S	K	valm. ajan	10 v	Sp		paperi/sähköinen	aika/\$	Terveystarkastaja/Johtokunnan sihteeri/ymp.toimen kanslisti/ymp.toimen arkisto		2	021 - Asumuskielettömyyspäätös - Asumiskielettömyyspurkamispäätös	
	A-liite	Diaari/EPJ	S	K	valm. ajan	10 v	Sp		paperi/sähköinen	aika/\$	Terveystarkastaja/Johtokunnan sihteeri/ymp.toimen kanslisti/ymp.toimen arkisto		3	021 Keskeiset valmisteluasiakirjat johtokunnan pöytäkirjassa A-liitteenä	
Viranhaltjakäsittely	Viranhaltjapäätös	Diaari/Vips	S	K	valm. ajan	5 v	Sp		paperi/sähköinen	aika/\$	Terveystarkastaja/ymp.toimen kanslisti/ymp.toimen arkisto		2	022 Oikeus teettää tarkastuksia tai niihin liittyviä tutkimuksia asunnossa (TSL 45 §)	
Viranhaltjakäsittely	Viranhaltjapäätös	Diaari/Vips	S	K	valm. ajan	5 v	Sp		paperi/sähköinen	aika/\$	Johtava hygieenikko/ymp.toimen kanslisti/ymp.toimen arkisto		2	022 Määräyksen antaminen asukkaan tahdon vastaiseen asunnontarkastukseen (TSL 46 §)	
<b>Päätöksenteko muihin oleskelutiloihin liittyvä</b>															
Esityslistan laatiminen	Esityslista	Diaari/EPJ	J	K	voa				paperi/sähköinen	aika/\$	Terveystarkastaja/Johtokunnan sihteeri		2		
Ympäristötoimen johtokuntakäsittely	Johtokunnan päätös	Diaari/EPJ	J	K	valm. ajan	10 v	Sp		paperi/sähköinen	aika/\$	Terveystarkastaja/Johtokunnan sihteeri/ymp.toimen kanslisti/ymp.toimen arkisto		2	021 - Käyttökieltömyyspäätös - Käyttökieltömyyspurkamispäätös	
	A-liite	Diaari/EPJ	J	K	valm. ajan	10 v	Sp		paperi/sähköinen	aika/\$	Terveystarkastaja/Johtokunnan sihteeri/ymp.toimen kanslisti/ymp.toimen arkisto		3	021 Keskeiset valmisteluasiakirjat johtokunnan pöytäkirjassa A-liitteenä	
Viranhaltjakäsittely	Viranhaltjapäätös	Diaari/Vips	J	K	valm. ajan	5 v	Sp		paperi/sähköinen	aika/\$	Terveystarkastaja/ymp.toimen kanslisti/ymp.toimen arkisto		2	022 Oikeus teettää tarkastuksia tai niihin liittyviä tutkimuksia muissa oleskelutiloissa (TSL 45 §)	

**SISÄLLYSLUETTELO**

1	ALKUSANAT .....	3
1.1	Tausta ja lähtökohdat .....	4
1.2	Tavoitteet ja tehtävät .....	5
1.3	Rajaus ja liittymät .....	5
1.4	Esiselvityksen suositukset ja jatkotoimenpide-ehdotukset .....	6
2	MARKKINAKARTOITUS .....	7
2.1	Toiminnan kuvaus .....	9
3	ORGANISAATIO JA SEN LIITTYMÄT KEHITTÄMISEEN .....	10
4	SIDOS- JA INTRESSIRYHMÄT JA NIIDEN HALLINTA .....	12
4.1	Tilaaaja .....	12
4.2	Tuottaja .....	12
4.3	Käyttäjäorganisaatio .....	12
5	VAATIMUKSET DOKUMENTTIENHALLINTAJÄRJESTELMÄLLE .....	13
5.1	Asian käsittely sähköisessä toimintaympäristössä ja SÄHKE2 normiohjaus .....	13
5.2	Tiedonohjauksen merkitys dokumenttienhallinnassa .....	15
5.3	Tiedonohjauksen tavoitteet ja tiedonohjausjärjestelmän tehtävät .....	17
5.3.1.	Tiedonohjausjärjestelmän tuki paperiaineistolle .....	17
5.4	Dokumenttienhallinnan erityispiirteitä .....	18
5.4.1.	Työnkulun ohjaus ja versiointi .....	18
5.4.2.	Asiakirjapohjat .....	18
5.4.3.	Hakutoiminnallisuudet .....	18
5.4.4.	Dokumenttienhallintajärjestelmän käyttötapausvaihtoehtoja .....	19
6	KEHITTÄMISEN AJALLISET JA TOIMINNALLISET TAVOITTEET .....	20
6.1	Osittelu ja vaiheistus .....	20
6.2	Aikataulut ja resurssisuunnitelmat .....	22
6.3	Budjetti ja kustannusohjaus .....	22
7	OSAAMISEN JOHTAMINEN .....	24
7.1.1.	Osaamisvaatimukset .....	24
7.1.2.	Dokumenttienhallintajärjestelmän kouluttaminen .....	25
7.2	Käytön tuki .....	26
7.3	Valvonta .....	26
7.4	Muutosten hallinta .....	27
7.5	Dokumenttienhallinnan etenemiseen vaikuttavat tekijät ja riskien hallinta .....	27
7.6	Vastuiden ja osaamisen jakaminen ennen käyttöönottoa .....	27
8	HANKINTAMENETTELY .....	31
9	KÄYTTÖÖNOTTO, JATKOKEHITTÄMINEN JA VAIHEISTUS .....	33
9.1	Jatkokehittäminen käyttöönoton jälkeen .....	33
10	KUNTALIITOKSEN JA MUUN KEHITTÄMISEN VAIKUTUKSET .....	34
11	TIEDONVÄLITYS .....	35
12	POHDINTAA ERI VAIHTOEHTOJEN VÄLILLÄ .....	36
13	EHDOTUKSET JATKOTYÖSKENTELYLLE .....	39
14	LOPUKSI .....	41
	Liite 1: Yleinen asianhallintaprosessi .....	44
	Liite 2. Esimerkki työnkulun ohjauksesta .....	45
	Liite 3. Sähke2 vaatimukset tietojärjestelmissä .....	46
	Liite 4: Dokumenttienhallintajärjestelmän vaatimuksia .....	51
	Liite 5. Tiedonohjausjärjestelmän vaatimuksia .....	61
	Liite 6: Asiakirjatyyppisiin liittyviä jatkotoimenpiteitä .....	64
	Liite 7. Asiakirjoja ilman järjestelmää .....	65
	Termit .....	66

## SANASTO

Asia	Asia on viranomaisen käsiteltäväkseen saama tai ottama kokonaisuus. Käsitelyn lopputuloksena syntyy asiaan liittyvä ratkaisu tai muu lopputulos. Asiaan liittyvä käsittely voi muodostua yhdestä tai useammasta toimenpiteestä. Kuhunkin toimenpiteeseen voi liittyä asiakirjoja (JHS176).
Asiakirja	Tieto, jonka organisaatio tai henkilö on tuottanut tai vastaanottanut osana laillisia velvoitteitaan tai liiketoimintaansa ja jota se säilyttää tietovarantona sekä todisteena.
Asiakirjahallinta	Asiakirjojen elinkaaren hallinta ja siihen kuuluvat prosessit riippumatta siitä, missä asiakirjan elinkaaren vaiheessa niitä suoritetaan ja kuka vastaa niiden suorittamisesta.
Asiakirjahallinto	Hallinnon osa-alue, joka vastaa asiakirjojen hallintaprosessien ohjauksesta ja valvonnasta asiakirjat tuottaneessa organisaatiossa. Asiakirjahallinnon tehtävänä on asiakirjojen laatimisen, vastaanottamisen, säilyttämisen, käytön ja säilytysajan mukaisten toimenpiteiden suorittamisen tehokas ja systemaattinen ohjaus ja valvonta. Tähän sisältyvät prosessit, joilla otetaan talteen ja säilytetään liiketoiminnan tehtäviä ja toimenpiteitä koskeva asiakirjojen muodossa oleva tieto ja todisteet.
Asiakirjajärjestelmä	Tietojärjestelmä, joka ottaa talteen ja käsittelee asiakirjoja sekä mahdollistaa pääsyn niihin elinkaaren kaikissa vaiheissa.
Asiakirjallinen tieto	Organisaation tehtävien ja niiden käsittelyprosessien yhteydessä kertyvä tieto, jonka organisaatio on tuottanut tai vastaanottanut osana tehtäviään ja jota se säilyttää tietovarantona sekä todisteena (ISO-SFS 15489-1/Asiakirja).
Asiakirjan elinkaari	Asiakirjan elinkaari on mallinnus asiakirjalle tehtävistä toimenpiteistä alkaen muodostamisesta tai vastaanottamisesta ja päättyen pysyvään säilyttämiseen tai hävittämiseen (JHS176).
Asiakirjatyyppi	Luokitus joka kokoaa käyttötarkoitukseltaan tai tietosisällöltään samantyyppiset asiakirjat yhteen. Esimerkkejä asiakirjatyyppistä: hakuilmoitus, hakemus, hakemuksen liite, päätös, pöytäkirja, valitus (JHS176).
Asianhallinta	Viranomaisessa käsiteltävien asioiden ja asiakirjojen suunnitelmallinen ja yhdenmukainen hallinta.
Asianhallintakaava	Seudullinen hierarkkinen luettelo organisaation tehtävistä (Oulun seudun nimeämä).
Dokumentti	Tallennettu tieto tai objekti, jota voidaan käsitellä yksikkönä. Dokumentti on tallennettu tieto tai objekti, jota käsitellään ja hallitaan kokonaisuutena ja jota ei ole otettu talteen asiakirjana (ISO-SFS 15489-1/Dokumentti).
Dokumenttienhallinta	Sähköisiä dokumentteja hallintaan dokumenttienhallintajärjestelmillä (Electronic Document Management Systems). Dokumentin hallintajärjestelmän tyypillisiä piirteitä ovat dokumenttien elinkaaren hallinta, indeksointi, sähköisen tallentamisen hallinta, versionhallinta, integrointi toimisto-ohjelmiin ja hakuominaisuudet.
eAMS	Sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma. eAMS on organisaation tehtäväluokituksen perustuva järjestelmä, jossa kuvataan tehtävien käsittelyvaiheet, asiakirjalliset tiedot ja asiakirjatyyppit sekä niiden oletusmetatietoarvot (esimerkiksi säilytysaika). eAMS:sta käytetään myös termiä tiedonohjausjärjestelmä (TOJ) (JHS176).
Entiteetti	Olio. Sanaa käytetään yleensä silloin, kun ei haluta väittää sen, jota sanotaan entiteetiksi, olevan olemassa sanan varsinaisessa merkityksessä tai haluta ottaa kantaa sanan varsinaiseen ontologiaan.
Hyvä tiedonhallintatapa	Hyvä tiedonhallintatapa on toimintatapa, johon kuuluu toiminnan korkea taso ja hyvä laatu. Hyvän laadun vaatimus koskee ennen kaikkea hallinnon käsittelemiä asiakirjoja ja tietoja. Niiltä vaadittavia ominaisuuksia ovat käytettävyys ja saatavuus, eheys ja virheettömyys sekä luottamuksellisuus. (Hyvän tiedonhallintatavan määrittäminen, VM:n työryhmämuistioita 11/2000).
Käsittelyvaihe	Käsittelyprosessin vaihe. Käsittelyprosessin vaiheen tuloksena syntyy toimenpiteitä. Käsittelyvaiheiden järjestys ja toteutuminen on organisaatiokohtaista. eAMS ohjaa käsittelyvaiheisiin sisältyvien asiakirjallisten tietojen ja niiden oletusmetatietojen muodostumista, käsittelyä ja säilyttämistä.
Metatieto	Tieto, joka kuvaa asiakirjojen kontekstia, sisältöä ja rakennetta sekä hallintaa niiden elinkaaren kaikissa vaiheissa. Metatiedot ovat asiakirjallisen tiedon kontekstia, sisältöä ja rakennetta sekä asiakirjallisen tiedon hallintaa ja käsittelyä koko niiden elinkaaren ajan kuvaavaa tietoa. Metatiedot mahdollistavat asiakirjallisten tietojen haun, paikallistamisen ja tunnistamisen. Niiden avulla myös automatisoidaan asiakirjallisten tietojen laatimis- ja käsittelyvaiheita sekä määritellään viittauksia eri asiakirjallisten tietojen välille.
Rekisteröinti	Toiminto, jossa asiakirjalle annetaan ainutkertainen tunniste sen tullessa järjestelmään.
Säilyttäminen	Prosessit ja toimenpiteet, joilla varmistetaan asiakirjojen säilyminen teknisesti ja käsitteellisesti autenttisina elinkaaren kaikissa vaiheissa.
Tehtäväluokitus	Organisaation lakisääteisten tehtävien ja tuki- ja ylläpitotehtävien hierarkkinen luettelo (SÄHKE2).
Viranomaisen asiakirja	Viranomaisen hallussa oleva asiakirja, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten (JulkL § 5).