



TOIMIALARAJAT YLITTÄVIEN PALVELUPROSESSIN TOTEUTUMINEN
STRATEGIAOHJELMIEN 2009–2012 JA 2013–2016 MUKAISESTI

2014



Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit	4
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	5
2 HAVAINNOT	5
2.1. Toimialarajat ylittävien prosessien kehittäminen käynnistyy	6
2.2 Vuosille 2011–2012 tulospalkkion piiriin valittujen prosessien kehittyminen	8
2.2.1 Tietotekniikan kehittäminen	8
2.2.2 Muistisairaalan potilaan hoitoketju	12
2.2.3 Palvelutilojen tilahallinta	13
2.2.4 Koulupudokkuuden vähentäminen	17
2.2.5 Case-prosessi: kaivuutyöt.....	18
2.3 Vuosille 2013–2014 tulospalkkion piiriin valittujen prosessien kehittyminen	23
2.3.1 Liikennehankkeiden investointien suunnitteluprosessi	23
2.3.2 Hankintojen tehostaminen	25
2.3.3 Asuntotuotantoprosessi	26
2.3.4 Lasten ja nuorten terveyden edistäminen.....	29
2.3.5 Peruskoulun päättäneiden ohjaus ja toisen asteen koulutuksen tehostaminen	31
2.4 Prosesseista saadut tulokset ja kehittämistarpeet	32
2.4.1 Toimialarajat ylittävistä prosesseista saadut tulokset	32
2.4.2 Prosessien kehittämistarpeet	33
2.5 Kokoavat havainnot.....	35
2.5.1 Strategiaohjelman 2009–2012 tavoitteiden toteutuminen	35
2.5.2 Strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteiden toteutuminen.....	37
2.5.3 Vuoden 2011 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten toteutuminen.....	39
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	40
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT	42
LÄHTEET	42



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena on arvioida, onko kaupunki kehittänyt toimialarajat ylittäviä prosessejaan valtuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti. Vuonna 2014 Helsingin kaupungin organisaatio muodostui 33 varsin itsenäisesti tehtäviään hoitavasta hallintokunnasta ja noin 40 000 työntekijästä. Vuosien 2009–2012 koskevassa strategiaohjelmassa tavoitteeksi nostettiin toimialarajat ja siten myös hallintokuntarajat ylittävien prosessien johtaminen. Strategiassa 2013–2016 tavoitteita asetettiin edelleen. Tämä arviointi koskee molempien strategiakausien tavoitteita.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Strategiaohjelmassa vuosille 2009–2012 todettiin, että toimialarajat ylittävien palveluprosessien johtamistapa otetaan käyttöön asiakashyödyn lisäämiseksi ja konsernin resurssien yhteiskäytön tehostamiseksi. Keskeisiä kaupunkitasoisia toimialarajat ylittäviä kehitettäviä palveluja olivat strategiassa muun muassa ikääntyneiden palvelut, lastensuojelu ja terveyden edistäminen. Strategian mukaan kaikkia toimialarajat ylittäviä kaupungin sisäisiä ja ulkoisten kumppaneiden kanssa tehtäviä palveluprosesseja kehitetään. Toimenpiteitä olivat:

- Prosessien johtamistavat määritellään ja otetaan käyttöön muun muassa yhteiset sitovat tavoitteet, palkitseminen ja prosessijohtamisen malli
- Samaan palveluprosessiin osallistuville virastoille määritellään yhteiset toiminnalliset tavoitteet ja tulospalkkiotavoitteet.

Samalla oli tarkoituksena luoda näkemystä prosessien johtamisen roolista kaupungin johtamisjärjestelmässä. Prosessit määriteltiin vuosille 2012–2013 ja 2014–2015. Kaikille prosesseille nimettiin prosesseista vastaavat virastot ja muut mukana olevat virastot.

Vuosien 2013–2016 strategiaohjelman johtamista käsittelevä kohta sisältää useita toimialarajat ylittäviä prosesseja koskevia tavoitteita ja toimenpiteitä. Tavoitteet käsittelevät prosessien johtamisen kehittämistä ja toimialarajat ylittävien prosessien ohjausta. Niihin liittyvinä toimenpiteinä mainitaan muun muassa seuraavat:

- Määritellään konsernijohdettavat teema- ja asiakokonaisuudet strategiaohjelman pohjalta. Valituista toimenpiteistä muodostetaan kaupunginhallituksen ohjaama strategiaohjelman muutoshankkeiden toteuttamisen hankesalkku.



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

- Keskeisissä toimialarajat ylittävissä tavoitteissa toimenpiteet valmistellaan samaan palveluketjuun osallistuvien virastojen ja liikelaitosten yhteistyönä. Yhteiset toimenpiteet sisällytetään saman sisältöisinä ao. lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotuksiin.
- Toimialarajat ylittävää johtamista toteutetaan pilottihankkeilla, joissa kokeillaan johtamisvaltuuksien muutoksia määräaikaisesti ja tarvittaessa johtosääntöjen muutoksilla.
- Lisätään usean hallintokunnan yhteisten sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrää talousarviossa.
- Lisätään usean viraston ja liikelaitoksen yhteisten tulospalkkiotavoitteiden osuutta tulospalkkiojärjestelmässä.

Käytännössä strategiaohjelman eri kohdat sisältävät useita toimenpiteitä, joiden toteuttaminen edellyttää toimialarajat ja hallintokuntarajat ylittävää yhteistyötä. Raportissa käytetään strategiassa mainittua käsitettä toimialarajat ylittävistä prosesseista, vaikka yhteistyölle voi olla tarvetta myös saman toimialan sisällä eri hallintokunnissa. Tässä arvioinnissa toimialarajat -termi viittaa siis sekä hallintokuntarajoihin että toimialarajoihin.

Tarkastuslautakunta on vuoden 2011 arviointikertomuksessa arvioinut strategiaohjelman johtamista koskevien tavoitteiden toteutumista. Johtopäätöksissä todettiin, että ”virastokeskeinen ajattelutapa johtaa pahimmillaan osaoptimointiin, joka ei palvele kaupunkilaisia parhaalla mahdollisella tavalla. Yhdellä johtamisen strategian toimenpiteistä, toimialarajat ylittävien prosessien kehittämällä, voidaan jossain määrin muuttaa johtajien roolia reviirin vartijasta kokonaisedun tavoittelijoiksi. Tämä onnistuu vain määrittämällä täsmälliset johtamisen vastuut ja sitomalla toimijat prosessien mukaisiin tavoitteisiin”. Arviointiin liittyvänä suosituksena lautakunta esitti, että johtamista tulee vahvistaa siten, että kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat ohjaavat toimialarajat ylittäviä prosesseja ja seuraavat niiden toteutumista. Näiden prosessien johtamiseen tulee kytkeä myös luottamuselimet.

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymyksenä on, ovatko strategiaohjelmissa 2009–2012 ja 2013–2016 asetetut toimialarajat ylittäviä prosesseja koskevat tavoitteet toteutuneet.

Pääkysymykseen vastataan tarkastelemalla strategiaohjelmissa esitettyjen toimenpiteiden toteutumista sekä yleisellä tasolla että tarkastelemalla yksittäisten prosessien toimivuutta yksityiskohtaisesti.

Arvioinnin tarkentavina kysymyksinä ovat strategian 2009–2012 mukaisesti:

- onko prosessien johtamistavat määritelty?
- onko otettu käyttöön yhteiset sitovat tavoitteet ja prosessijohtamisen malli?



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

- onko samaan palveluprosessiin osallistuville virastoille määritelty yhteiset toiminnalliset tavoitteet ja tulospalkkiotavoitteet?

Lisäksi arvioinnin tarkentavina kysymyksinä ovat strategian 2013–2016 mukaisesti:

- onko konsernijohdettavat teema- ja asiakokonaisuudet määritelty ja niistä muodostettu muutoshankkeiden toteuttamisen hankesalkku?
- onko keskeisissä toimialarajat ylittävissä tavoitteissa samaan palveluketjuun osallistuvien virastojen ja liikelaitosten yhteistyönä valmisteltu toimenpiteet saman sisältöisinä ao. lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotuksiin?
- onko toimialarajojen ylittävää johtamista toteutettu pilottihankkeilla, joissa kokeillaan johtamisvaltuuksien muutoksia määräaikaaisesti ja tarvittaessa johtosääntöjen muutoksilla?
- onko lisätty usean hallintokunnan yhteisten sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrää talousarviossa?
- onko usean viraston ja liikelaitoksen yhteisten tulospalkkiotavoitteiden osuutta tulospalkkiojärjestelmässä lisätty?

Edelleen arvioinnin tarkentavina kysymyksinä ovat vuoden 2011 arviointikertomuksen suosituksen mukaisesti:

- ohjaavatko kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat toimialarajat ylittäviä prosesseja ja seuraavatko he niiden toteutumista
- onko luottamuselimet kytketty prosessien johtamiseen.

Yleisen tarkastelun lisäksi prosesseista tarkimmin käsitellään toimialarajat ylittävissä kehittämistyössä pisimmällä olevaa kaivuutyöt -prosessia.

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arviointiaineistona ovat teemaan liittyvä asiakirja-aineisto, prosessien kehittämiseen liittyvien henkilöiden kyselyaineisto sekä 1. jaoston kaupunginkansliaan kohdistuneella arviointikäynnillä esitetty materiaali. Tämän lisäksi tehtiin ryhmähaastattelu kaivuutyöt -prosessiin osallistuville tahoille 9.2.2015.

Poikkihallinnollisia prosesseja koskeva kysely lähetettiin prosesseista vastaavien työryhmien jäsenille siten, että vastaajina oli edustajia eri hallintokunnista. Lähtökohtana oli, että sekä virastopäälliköt että valmistelijat osallistuvat vastaamiseen. Kaikista prosesseista saatiin vastaus, mutta osa vastauksista annettiin keskitetysti vastuuhenkilön toimesta ja osasta virastoja tuli vain yksi yhteinen vastaus.

2 HAVAINNOT



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

2.1. Toimialarajat ylittävien prosessien kehittäminen käynnistyy

Toimialarajat ylittävien prosessien kehittämisessä ajatus oli, että keskeisissä palveluissa tunnistetaan, rajataan ja kuvataan prosessi ja sen rajapinnat. Lisäksi tuli määritellä prosessin tarkoitus, mittarit ja tavoitteet. Olennaista oli myös määritellä prosessin omistaja sekä omistajan tehtävät, vastuut ja valtuudet sekä prosessiin liittyvät muut roolit ja määritellä päätöksentekorakenteet. Tämä tuli tehdä samaan palveluketjuun osallistuvien virastojen ja liikelaitosten yhteistyönä.¹

Talous- ja suunnittelukeskus ja henkilöstökeskus tilasivat vuoden 2010 lopulla Oiva Akatemialta vuoden kestävä yllmän johdon valmennuksen. Valmennuksessa työsti kahdeksaa toimialarajat ylittävää prosessia, mutta tulospalkkion piiriin otettiin vain viisi. Valmennuksen tavoite oli ”tunnistaa, hahmottaa ja rakentaa prosessien pohjalta prosessien johtamisen toimintamalleja ja pelisääntöjä kaupungille.”²

Koska prosessit liitettiin tulospalkkiojärjestelmään, nähtiin, että prosessien tulee olla riittävän merkityksellisiä, liittyä keskeisiin palveluihin tai olla keskeisiä tukiprosesseja. Tavoitteena oli, että kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat omistavat vähintään yhden ehdotetuista prosesseista. Kaupunginkanslia on raportoinut vuosiksi 2012–2013 valittujen prosessien edistymisestä suoraan johtajistolle puolivuositain. Vuosille 2014–2015 valittujen prosessien tulokset raportoidaan suoraan talousarvion toteutumisen seurantaraportissa.³

Tulospalkkiojärjestelmän piiriin vuosille 2012–2013 valittiin seuraavat prosessit.⁴

Taulukko 1 Tulospalkkiojärjestelmän piiriin vuosina 2012–2013 kuuluneet prosessit

Prosessi	Vastuuvirasto	Muut osallistuvat tahot
Tietotekniikan kehittäminen	talous- ja suunnittelu- keskus	hallintokeskus, henkilöstökeskus, sosiaalivirasto ja terveyskeskus
Muistisairaahan potilaan hoito- ketju	terveyskeskus	sosiaalivirasto, liikuntavirasto ja HUS
Kaivuutyöt	rakennusvirasto (HKR)	Helsingin Energia (Helen), Stara, kaupunkisuunnitteluvirasto (KSV), Helsingin kaupungin liikennelaitos (HKL) ja kiinteistövirasto
Palvelutilojen tilahallinta	kiinteistövirasto	opetusvirasto, sosiaalivirasto, ter- veyskeskus, talous- ja suunnittelu- keskus, kaupunkisuunnitteluvirasto ja kaupunginkirjasto
Koulupudokkuuden vähentä- minen	opetusvirasto	henkilöstökeskus, nuorisosiain- keskus, sosiaalivirasto ja terveys-

¹ Kj 17.8.2011 § 6, Kj 5.10.2011 § 22

² sama

³ Kj 13.11.2013 § 101

⁴ Kj 17.8.2011 § 6, Kj 5.10.2011 § 22



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

	keskus
--	--------

Osa valituista prosesseista oli vielä syksyllä 2011 määrittelemättä ja kuvaamatta. Koska niille ei voitu vielä asettaa mittareita, tavoitteena oli alkuun prosessin kehityspolun luominen. Kaupunginkanslia teki vuoden 2012 seurantaraporttia varten hankkeen toteutumisesta sekä haastatteluja (viisi prosessia) että kyselyn (39 vastaajaa). Tuloksena oli, että prosessien kehittäminen oli varsin eri vaiheessa ja prosessimittareita vasta kehiteltiin. Tulospalkkiojärjestelmässä asetetut tavoitteet toteutuivat melko hyvin. Prosessien kehittäminen ja niiden kytkeminen tulospalkkioon nähtiin positiivisena. Koettiin kuitenkin, ettei johtajiston ja prosessinomistajien rooleja ja vastuita ollut määritelty eikä menettelytapoja vielä luotu. Sekä tavoitteissa että yhteyshenkilöiden määrittämisessä oli vielä puutteita.⁵

Tietotekniikan hankkeena ollut Lync –pikaviestinnän kehittäminen toteutui ja vuodelle 2013 tavoitteeksi määriteltiin ICT infrapalvelukeskuksen perustaminen. Muistisairaahan potilaan hoitoketjun kehittäminen ja koulupudokkuuden prosessit olivat lähteneet liikkeelle. Sitten sosiaali- ja terveysvirasto yhdistettiin ja muistisairaahan hoitoketjun kehittäminen tuli osaksi muiden hoitoketjujen kehittämistä. Palvelutilojen tilahallinta eteni osittain. Kaivuuprosessissa saavutettiin kaikki asetetut tavoitteet. Vuodelle 2013 tavoitteeksi otettiin johtamistapojen edelleen kehittäminen. Tarkoitus oli määrittellä johtamisen toimintamalli, prosessin omistaja, tehtävät, vastuut, valtuudet ja prosessiin liittyvät roolit pisimmälle edenneen kaivuuprosessin avulla.⁶

Vuosille 2014-2015 tulospalkkion piiriin päätettiin valita seuraavat prosessit.⁷

Taulukko 2 Tulospalkkiojärjestelmän piiriin vuosina 2014–2015 kuuluvat prosessit

Prosessi	Vastuuvirasto	Muut osallistuvat tahot
Liikennehankkeiden investointien suunnitteluprosessi	kaupunginkanslia	Helsingin Satama, kaupunkisuunnitteluvirasto, kiinteistövirasto, HKL ja rakennusvirasto
Hankintojen tehostaminen	hankintakeskus	kaupunginkanslia, rakennusvirasto, Stara, liikuntavirasto, työterveyskeskus sekä sosiaali- ja terveysvirasto
Asuntotuotantoprosessi	kiinteistövirasto kaupunkisuunnitteluvirasto	kaupunginkanslia, asuntotuotantotoimisto (Att), rakennusvalvontavirasto ja kiinteistövirasto
Lasten ja nuorten terveyden edistäminen	sosiaali- ja terveysvirasto	opetusvirasto, liikuntavirasto, nuorisosiainkeskus ja Palmia
Peruskoulun päättäneiden ohjaus ja toisen asteen koulutuksen tehostaminen	opetusvirasto	kaupunginkanslia, sosiaali- ja terveysvirasto ja nuorisosiainkeskus

⁵ Kj 26.09.2012 § 76, Kj 20.03.2013 § 38

⁶ Kj 20.03.2013 § 38

⁷ Kj 13.11.2013 § 101, Helsingin kaupunki. Talouden ja toiminnan seurantaraportti 4/2014



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Prosessien toteutumista on seurattu talouden ja toiminnan seurantaraporteissa. Raportin 4/2014 mukaan liikennehankkeiden suunnitteluprosessi on lähtenyt käyntiin. Hankintakeskus on käynnistänyt hankintojen tehostamisen mitareiden määrittelyn ja sopinut yhteistyön jatkamisesta. Asuntotuotantoprosessi on käynnistynyt johtajiston asuntotuotannon sujuvoittamistyöryhmän ehdotusten ja aiempien yhteistyösuunnitelmien mukaisesti. Lasten ja nuorten terveyden edistämistä toteutetaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan liittyvänä toimenpiteenä, jonka tavoitteena on kuvata hyvinvoinnin edistämisen johtamisrakenne. Peruskoulun päättäneiden ja toisen asteen koulutuksen osalta prosessien päätöksentekorakenteen, omistajuuden ja vastuiden määrittelyt ovat käynnissä.⁸

2.2 Vuosille 2011–2012 tulospalkkion piiriin valittujen prosessien kehittyminen

Arviointia varten lähetettiin kysely jokaiselle yksittäisestä prosessista vastaavalle työryhmälle. Kyselyssä tiedusteltiin strategiaohjelmien kohtien toteutumista asiaomaisissa prosesseissa luvussa 1.3 esitettyjen arviointikysymysten mukaisesti. Joistakin prosesseista saatiin työryhmän yhteinen vastaus ja joistakin virastokohtaiset vastaukset. Lisäksi joidenkin prosessien osalta vastauksia saatiin yksittäisiltä työryhmän jäseniltä. Seuraavissa kappaleissa on muodostettu vastausten perusteella kokonaiskuva yksittäisten prosessien edistymisestä.

2.2.1 Tietotekniikan kehittäminen⁹

Tietotekniikan kehittämisen tulospalkkiotavoitteeksi asetettiin vuonna 2012 lisätä pikaviestinsovellus Lyncin käyttöä. Vastuuvirastona oli talous- ja suunnittelukeskuksen tietotekniikkaosasto ja osallistujavirastoina talous- ja suunnittelukeskus, henkilöstökeskus, sosiaalivirasto ja terveyskeskus (kaksi jälkimmäistä eivät olleet tupa-järjestelmän piirissä). Mittarina oli, että jokaisella osastolla/yksiköllä on nimetty tukihenkilöt ja vähintään 20 henkilöä on koulutettu. Tavoite toteutui hyvin, Lyncin käyttö lisääntyi erittäin paljon ja koulutukseen osallistui 44 henkilöä. Lyncin käyttöön liittyvään kyselyyn vastasi 58 prosenttia henkilöstöstä ja heistä 96 prosenttia oli käyttänyt pikaviestintää.

Kaupunginjohtaja päätti johtajistokäsittelyssä 4.9.2013 (87 §) asettaa määräajaksi ICT-palvelukeskuksen johtoryhmän, jonka tehtävänä oli perustaa ICT palvelukeskus. Tehtävänä oli valmistella organisaatio ja toiminnot, hyväksyä projektisuunnitelma ja projektin tuottamat muut suunnitelmat sekä tehdä projektia koskevat muut päätökset. Työryhmään kuului tietotekniikkapäällikön lisäksi jäsenet nykyisestä sosiaali- ja terveysvirastosta, varhaiskasvatusvirastosta ja talous- ja suunnittelukeskuksesta. Työryhmän toimikausi päättyi

⁸ Helsingin kaupunki. Talouden ja toiminnan seurantaraportti 4/2014.

⁹ Kaupunginkanslian vastaus 16.12.2014 ja 14.1.2015, kanslian tietotekniikka- ja viestintäosaston vastaus 26.1.2015, sosiaali- ja terveysviraston vastaus 24.1.2015, varhaiskasvatusviraston vastaus 6.2.2015



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

31.12.2013, eikä se ole tuossa muodossaan jatkanut toimintaansa. Palvelukeskus aloitti toimintansa suunnitelmien mukaisesti 2.1.2014.¹⁰

Kaupunginkanslian vastauksen mukaan palveluprosessin johtamistavat on määriteltä, otettu käyttöön ja ne on myös dokumentoitu. Toimialarajat ylittäväksi tulospalkkiotavoitteeksi asetettu ICT-palvelukeskuksen perustaminen saavutettiin, koska se oli riittävän realistinen joskin haastava tavoite. Poikkihallinnollisella prosessilla oli myös muita toiminnallisia tavoitteita. Tavoitteena oli hallintokuntien yhteistyönä ohjata palvelukeskusta, mutta keskuksen käynnistäminen on edelleen kesken. Sosiaali- ja terveysviraston sekä varhaiskasvatusviraston mukaan palveluprosessin johtamistapojen käyttöönotto on vielä kesken. ICT-palvelukeskuksen osalta tämä työ on tehtävä nyt mukana olevien hallintokuntien kanssa kevään 2015 aikana.

Virastojen yhteistyönä valmisteltiin saman sisältöisiä toimenpiteitä talousarvioon, mutta ne liittyivät lähinnä palvelukeskuksen perustamiseen (muun muassa määrärahasiirtoja). ICT-palvelukeskuksesta muodostettiin nettobudjetoitu tulosityksikkö, jolla on oma talousarviokohtansa. Mukana olevien virastojen talousarvioehdotuksissa varauduttiin ICT-palvelukeskuksen vastuulle tuleviin palkkakustannuksiin, investointeihin ja palveluhankintoihin.

Kaupunginhallitus on hyväksyessään kaupungin tietotekniikkaohjelman kehottanut kaupungin virastoja ja liikelaitoksia toimeenpanemaan ohjelmaa. Näiden ohella talousarvion laadinta- ja noudattamisohjeissa on määriteltä virastoille menettelytapoja, joiden kautta on mahdollista edistää kaupungin toimialarajat ylittävän tietotekniikan ja siihen liittyvien palveluprosessien kehittämistä. Sosiaali- ja terveysviraston mukaan talousarviovalmistelussa ICT-palvelukeskukseen liittyvät kysymykset ovat erilaiset kuin muissa tulospalkki-on piiriin valitutuissa toimialarajat ylittävissä prosesseissa: ICT-palvelukeskus tuottaa palveluja, joita hallintokunnat tarvitsevat ja käyttävät. ICT-palvelukeskus toteuttaa perustietotekniikan osalta myös kaupunkitasoisia linjauksia noiden palvelujen osalta. Tällaisia linjauksia ovat esimerkiksi kaupunkitasoisten sopimusten mukaisten palvelujen käyttö, jolloin hallintokunnat eivät itse tuota näitä palveluja tai itse hanki näitä palveluja muilta palveluntuottajilta.

Kaupunginkanslian tietotekniikka- ja viestintäosasto suhtautui kriittisesti prosessin tavoitteiden asettamisprosessiin. Vastauksen mukaan sitä ei tehty riittävän läpinäkyvällä tavalla. Virastoja ei kyetty muun muassa aikataulusyistä sitouttamaan prosessiin siten, että ne voisivat asettaa tulospalkkiotavoitteita. Erityisesti tietotekniikkaan liittyvien tavoitteiden sisältyminen virastojen tulospalkkiojärjestelmiin on jäänyt vastauksen mukaan epäselväksi. ICT-palvelukeskus perustettiin projektina, joka sellaisenaan ei ole poikkihallinnollis-

¹⁰ Johtajisto 4.9.2013, Raportti vuoden 2012 ja vuoden 2013 tupa-järjestelmiin mukaan otettujen toimialarajat ylittävien prosessien tavoitteiden toteutumisesta. Johtajisto 20.3.2013 ja 26.3.2014



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

nen prosessi vaan yhteinen tukipalveluorganisaatio, jonka palveluja asiakasvirastot voivat yhdessä kehittää ja laajentaa. Organisaatioyksikkönä sitä johdetaan palvelukeskuksen linjaorganisaation toimesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden vastauksen mukaan keskeiseksi ongelmaksi muodostui se, että palvelukeskuksen johtamisen käynnistyminen myöhästyi uuden palvelukeskuspäällikön nimitysprosessin hitauden vuoksi. Viivästymiseen vaikutti myös kaupunginkanslian organisaatiouudistus. Todellisten tuotantoprosessien hiominen jäi myös tekemättä. Toisen ongelman sosiaali- ja terveystieteiden näkökulmasta muodosti se, että vuoden 2014 ensimmäiset 6 kuukautta viraston oli keskityttävä ICT-kysymyksissä vain xp-käyttäjärjestelmän korvaavan W7 käyttäjärjestelmän mittavaan käyttöönottoon, johon tarvittiin sosiaali- ja terveystieteiden ICT-palvelukeskukseen siirtyneitä resursseja.

Kaupunginkanslian tietotekniikkayksikön mukaan toimialarajat ylittävän ohjauksen kehittäminen on kaupungin yleisjohdon tehtäväkenttää. Tietotekniikkaohjelma on se työkalu, jolla ohjataan tietotekniikan palveluprosessia ja kaupunkiyhteistä hyödyntämistä. Tietotekniikkaohjelmaluonnos 2015-2017 on alkuvaiheella 2015 etenemässä päätöksentekoon ja sen valmistelu on tapahtunut tietotekniikkayksikön johdolla laaja-alaisesti yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Siihen on sisällytetty lukuisia toimenpiteitä tietotekniikan ja kaupungin palveluprosessien toimivuuden kehittämiseksi yli toimiala- ja hallintokuntarajojen. Näiden ohella tietotekniikkayksikkö on osallistunut talousarvion laadinta- ja noudattamisohjeiden valmisteluun kaupunginkanslian taloussuunnitteluosaston ohjauksessa. Kukin virasto tekee omat esityksensä talousarvion laadintaohjeiden mukaan.

Johtamisvaltuuksien muutoksia ei hankkeessa kokeiltu. Virastojen rooli hankintaprosessin alku- ja loppupäässä on säilynyt ennallaan, vaikka palvelukeskus on ottamassa laajempaa operatiivista tehtävää asiakasvirastojen ja IT-toimittajien välillä itselleen. Vastuiden siirtyminen ei kuitenkaan ole vielä vuoden 2014 aikana onnistunut, mutta prosessi pyritään saamaan toimivaksi vuoden 2015 aikana.

Kaupunginjohtaja on ohjannut ja seurannut prosessia. Prosessin etenemistä on seurattu johtajistossa ja vastuuhenkilöt ovat raportoineet edistymisestä sekä kirjallisin raportein että johtajiston seminaari-istunnossa henkilökohtaisesti. Sosiaali- ja terveystieteiden mukaan kaupunginjohtaja on pyytänyt selvityksen ICT-palvelukeskuksen käynnistymisestä ja toiminnasta ns. TIPOK-ryhmään, jossa kaupunginjohtajan johdolla käsitellään koko kaupunkia koskevia ICT-asioita ja mm. tietotekniikkaohjelman toteutumista. Ryhmään kuuluvat suurimpien virastojen virastopäälliköt sekä apulaiskaupunginjohtajat. Kaupunginjohtaja vastasi myös alun perin vuonna 2013 siitä, että tietotekniikkaa koskeva yli hallintokuntien menevä prosessi käynnistyi. Myös kullakin apulaiskaupunginjohtajalla oli oma poikkihallinnollisen prosessin käynnistämisen vastuu. ICT-palvelukeskuksen perustaminen viiden silloisen viraston yhteistoimintana



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

hyväksyttiin kaupunginjohtajan toimesta. Kaupunginjohtajan päätöksellä hyväksyttiin vuoden 2013 lopussa virastojen esityksestä tehdyt henkilösiirrot kaupunginkanslian tietotekniikka- ja viestintäosaston tietotekniikkayksikön ICT-palvelukeskukseen.

Luottamuselimet, käytännössä syksyllä 2013 aloittanut kaupunginhallituksen tietotekniikkajaosto, on kytketty tietotekniikan kehittäminen -prosessiin. Se ei tosin osallistunut vielä vuoden 2014 alussa käynnistyneen ICT-palvelukeskuksen perustamiseen. Nyt jaosto seuraa myös tämän tavoitteen etenemistä. Se muun muassa seuraa tietotekniikkaohjelman valmistelua ja toimeenpanoa sekä käsittelee osaltaan merkittävimmät hallintokuntien hankeesitykset hankeohjelmaan ja hyväksyy hankeohjelmakokonaisuuden. Jaosto on kokoontunut säännöllisesti ja pitänyt tähän mennessä kolme työseminaria, joissa on perehdytty kaupungin tietotekniikan tilannekuvaan ja käsitelty jaoston toimivallan ja tietotekniikkaohjelman asettamissa puitteissa kaupungin tietotekniikan hyödyntämistä eri muodoissaan.

Virastojen vastausten mukaan tietotekniikan kehittämisen hallintokunta/toimialarajat ylittävää prosessia tulisi edistää pidentämällä tavoitteeksi asetettujen isojen hankkeiden toteutuista usealle vuodelle. Saman tavoitteen osatavoitteet voisivat olla eri vuosina toimiala- tai hallintokuntarajat ylittävinä sitovina tulostavoitteina. Kun esimerkiksi ICT -palvelukeskuksen perustaminen oli tavoitteena vuonna 2013, sen käynnistäminen olisi voinut olla tavoitteena vuonna 2014. Edelleen palvelukeskuksen toiminnan vakiinnuttaminen olisi voinut olla tavoitteena vuonna 2015 ja laajentuminen vuosina 2016-2017. Nykyinen johtaminen mahdollistaa sen, että kaupunki/virastot eivät enää johda lopullisen tavoitteen saavuttamista, kun alkuperäinen tavoite on saavutettu.

Tietotekniikka- ja viestintäosaston vastauksen mukaan ICT palvelukeskuksen perustamisen kriittinen menestystekijä on ollut ns. siemenorganisaation aikaansaaminen. Käytännössä tämä perustui siihen, että osallistuvista virastoista saatiin siirrettyä osaava ja palvelukeskuksen toiminnan kannalta sen tehtäviin perehtynyt henkilöstö. Toiminnan jatkuvuus turvattiin ns. ylimenokauden suunnitelmalla, jonka tarkoituksena oli varmistaa virastojen siirtyvien ICT-tehtävien ja palvelutoiminnan jatkuvuus siitä huolimatta, että henkilöt siirtyivät virastosta toiseen. Tehtävien eriyttäminen ja tarkoituksenmukaisen henkilöstön sekä henkilöstömäärän siirtyminen ei täysin toteutunut vuoden 2013 lopulla. Edelleen toimitaan ylimenokauden suunnitelman varassa, koska siirtyvien henkilöiden määrä jäi alle ennakoidun, osa siirroista toteutui avoimien vakanssien siirtoina. Jatkossa nähtiin erittäin tärkeänä, että tehtävien siirroissa yli virastorajojen olisi käytettävissä vastaanottavalla puolella ns. sisäinen rekrytointi, jolla varmistettaisiin, että siirtyvät henkilöt ja heidän osaamisalueensa ovat tarkoituksenmukaiset uuden vastuorganisaation näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveysviraston mukaan ICT-palvelukeskuksen prosessit on kehitettävä ja hiottava toimiviksi siten, että palvelukeskus palvelee hallintokuntia,



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

jolloin on saavutettavissa paljon hyötyjä koko kaupungin näkökulmasta. Virasto on sitoutunut yhteistyönä toteutettavaan kehittämiseen vuonna 2015.

Varhaiskasvatusviraston mukaan prosessia olisi pitänyt ennen kaikkea johtaa käytännössä. Toimenpiteiden käytäntöön saattaminen on kestänyt liian kauan ja sillä on ollut vaikutuksia varhaiskasvatusviraston atk-toimintaan. Varhaiskasvatusviraston vuoden 2014 irtaimen omaisuuden tietotekniikkahankkeiden määrärahojen siirroissa vuodelle 2015 suurin syy on ollut se, että ICT-palvelukeskuksen ohjaus ei ole vielä toiminut suunnitellulla tavalla vuonna 2014. ICT-palvelukeskus on toiminut jo vuoden, mutta vasta nyt, vuoden 2015 alussa, on nähtävissä, että prosessit saadaan toimimaan ja vietyä käytäntöön.

2.2.2 Muistisairaahan potilaan hoitoketju¹¹

Muistisairaahan potilaan hoitoketjua koskevan prosessin vastuuvirastona oli terveyskeskus ja osallistujavirastoina sosiaalivirasto ja liikuntavirasto. Muistisairaahan potilaan hoitoketjulla tavoiteltiin sitä, että systemaattisella hallintokuntien välisellä yhteistyöllä taataan muistisairaalle potilaalle ja hänen lähipiirilleen hoidon jatkuvuus, jonka ansioista sairastunut kykenee elämään laadukasta elämää omassa kotiympäristössään mahdollisimman pitkään. Prosessiin liittyviksi tulospalkkiotavoitteiksi asetettiin suunnitelman laatiminen hallintokuntien välisestä yhteistyöstä ja mittareiden määrittäminen tavoitteen saavuttamiseksi. Aluksi tuli järjestää hallintokuntien yhteistyöverkoston kokous. Sosiaali- ja terveysviraston yhdistämisen vuoksi prosessi ei ollut mukana enää vuoden 2013 osalta tulospalkkion piirissä. Sitten sosiaali- ja terveysviraston muistiketjutyöryhmä on jatkanut hallintokuntien välisen yhteistyöryhmän tekemän aiemmin tulospalkkiotavoitteena olleen ohjelman viimeistelyä käytännön yhteistyönä esimerkiksi liikuntaviraston kanssa.¹²

Sosiaali- ja terveysviraston vastauksen mukaan johtamistapoja on määritelty ja otettu käyttöön, mutta niitä ei ole dokumentoitu vielä siten, että se koskisi myös muita virastoja. Viime vuosina yhteistyö on toteutunut palveluja tuottavalla tasolla, ei niinkään johdon tasolla. Kaupungin talousarviossa ei ole määritelty prosessiin liittyviä sitovia tai toiminnallisia tavoitteita. Työryhmän ensisijainen tavoite oli luoda henkilöstöä ja suoraan asiakkaita palveleva palveluketjumalli, joten yhteisesti määritellyt virastojen väliset tavoitteet kohdistuivat palvelutoimintaan. Hoitoketjuun liittyvät tavoitteet sosiaali- ja terveysviraston sisällä toteutuvat tällä hetkellä sairaala-, kuntoutus- ja hoivaosaston sisällä, mutta yhteistyö esimerkiksi terveys- ja päihdepalvelujen kanssa on vähentynyt organisaatiomuutoksen jälkeen.

Liikuntaviraston talousarviossa toimenpiteitä muistisairaiden henkilöiden toimintakyvyn ylläpitämiseksi ei ole määritelty erikseen, vaan toimenpiteet sisäl-

¹¹ Sosiaali- ja terveysviraston vastaus 22.1.2015, liikuntaviraston vastaus 22.1.2015

¹² Raportit vuoden 2012 ja vuoden 2013 tupa-järjestelmiin mukaan otettujen toimialarajat ylittävien prosessien tavoitteiden toteutumisesta. Johtajisto 20.3.2013 ja 26.3.2014



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

tyvät laajempiin ikääntyneiden terveyttä ja toimintakykyä edistäviin kokonaisuuksiin. Virastojen yhteisiä toimenpiteitä on tarkoitus sisällyttää vuoden 2016 talousarvioon. Muistityöryhmä on toimittanut raportin sosiaali- ja terveystieteiden johdolle ja asia otetaan viraston johtoryhmään alkukeväästä 2015. Nyt valmisteilla oleva Stadin ikäohjelma sisältää osin samoja ajatuksia virastojen yhteistyölle.

Sosiaali- ja terveystieteiden ja liikuntaviraston vastausten mukaan virastojen yhteistyötä ja tiedonvaihtoa on lisätty merkittävästi. On muodostettu sosiaali- ja terveystieteiden sekä liikuntaviraston yhteinen muistiketjutyöryhmä, jonka tehtävänä on muistiketjun päivittäminen, muistisairaana ihmisen hoitoon liittyvän riittävän/tasokkaan koulutuksen varmistaminen, kaupungin muistiverkoston ylläpitäminen, verkostotyön edistäminen ja muistiasiantuntijoina toimiminen sekä muistipotilaiden huomiointi päätöksenteossa. Ryhmä on mm. järjestänyt vuosittain yleisötilaisuuksia, kouluttanut henkilöstöä ja järjestänyt verkostokokouksia. Liikuntaviraston näkökulmasta yhteistyö ja koulutus on vaikuttanut siten, että henkilöstö osaa ohjata muistiongelmaepäilyissä asiakkaita paremmin terveydenhuollon piiriin ja liikunnan merkitystä muistisairauksien ennaltaehkäisyssä osataan tuoda aiempaa paremmin esiin. Sosiaali- ja terveystieteiden vastauksen mukaan asukkaiden ohjaaminen liikuntaviraston palveluihin on lisääntynyt. Liikuntavirasto on kouluttanut ohjaajiaan muistisairaiden liikunnalliseen ohjaamiseen ja perustanut erityisryhmiä muistisairaille ja heidän läheisilleen.

Sosiaali- ja terveystieteiden vastauksen mukaan uuden osastopäällikön osallistuminen muistityöryhmän toimintaan lisäsi prosessin painoarvoa, vaikka varsinaisia virastorajat ylittäviä johtamisvaltuuksien muutoksia ei ole toteutettu yli virastorajojen. Apulaiskaupunginjohtajan osallistuminen prosessiin on valmisteilla. Aiempi muistityöryhmän puheenjohtaja (eläköitynyt) on esitellyt prosessia kaupunginjohtajalle toukokuussa 2013. Myös luottamushenkilöiden osallistuminen prosessiin on suunnitteilla sosiaali- ja terveystieteiden virastossa. Liikuntavirastossa luottamushenkilöitä ei ole kytketty prosessiin, sillä toimenpiteet liittyvät lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon vastuualueelle.

Sosiaali- ja terveystieteiden mukaan valmisteilla oleva Stadin ikäohjelma lisää virastojen välistä yhteistyötä ikääntyneen väestön toimintakyvyn edistämiseksi ja ylläpitämiseksi. Palveluiden suunnittelussa on otettava huomioon, että kognitiivisesti heikentyneiden asukkaiden määrä väestössä kasvaa lähivuosina jatkuvasti.

2.2.3 Palvelutilojen tilahallinta¹³

¹³ Kiinteistöviraston vastaus 20.1.2015, kaupunkisuunnitteluviraston vastaus 21.1.2015, opetusviraston vastaus 23.1.2015, varhaiskasvatusviraston vastaus 28.1.2015, Kiinteistöviraston tilakeskuksen vastaus 30.1.2015



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Palvelutilojen tilahallintatyöryhmän vastuuvirastoksi määriteltiin kiinteistövirasto. Osallistuviksi virastoiksi määriteltiin opetusvirasto, kaupunginkirjasto, kaupunkisuunnitteluvirasto, talous- ja suunnittelukeskus, terveyskeskus ja sosiaalivirasto. Vuonna 2012 tulospalkkiotavoitteeksi asetettiin laatia ehdotus Kaarelan alueen palveluverkon kehittämiseksi ja toimintamalli toimialarajojen yli ulottuvalle kehittämiselle. Tavoite saavutettiin, työryhmä laati työnsä tuloksena raportin Palvelutilojen tilahallinta 24.1.2013. Prosessikuvauksia valmistui alueellisen tarkastelun lisäksi tilojen yhteiskäyttöön liittyen. Vuoden 2013 tavoitteena oli laatia ehdotus hallintokuntien kanssa yhdessä nimetyn alueen palveluverkon kehittämiseksi ja määritellä palvelutilaverkon tehokkuuden mittarit. Myös tämä tavoite toteutui eteläisellä suurpiirin alueella ja Tapanila-Tapulikaupungin alueella siten, että käytännön yhteistyössä oli mukana myös nuorisotoimi, kaupunginkirjasto ja suomenkielinen työväenopisto. Tilakeskus seuraa tilaohjelmien strategiatavoitetta kokonaisalan kasvun osalta. Lisäksi on dokumentoitu Myllypuron tarkastelu ja Jakomäen alueellinen tarkastelu, jotka ovat esimerkkejä onnistuneesta yhteistyöstä. Työryhmä teki ehdotuksen, että sen työtä jatketaan myös tulevina vuosina.¹⁴

Kiinteistöviraston mukaan palveluprosessin johtamistavat on määritely, dokumentoitu ja otettu käyttöön. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan samankaltaisen prosessin mukaan on toimittu aikaisemmin kaupunkisuunnitteluvirastossa kaavoitukseen liittyen, sillä kaavoituksen käynnistyessä ns. Kick-off –kokouksiin ovat osallistuneet tärkeimmät hallintokunnat. Johtamistapaa olisi vastauksen mukaan edelleen kehitettävä, vaikka tuloksia on syntynyt asukaskohtaisen tilankäytön tehostumisen ja investointikustannusten säästöjen muodossa.

Palveluprosessiin osallistuville ei ole määritelyä saman sisältöisiä sitovia eikä muitakaan talousarviontasoisia tavoitteita. Yhtenä syynä tälle eräässä vastauksessa arveltiin olevan sen, että prosessiin osallistuvat henkilöt eivät itse ole tekemisissä talousarviovalmistelun kanssa. Sen sijaan yhteistyölle on asetettu vuosittain yhteisiä tulospalkkiotavoitteita. Esimerkiksi vuonna 2013 yhteisesti laadittua tilojen hallintaan liittyvää prosessikaaviota sovittiin käytettäväksi kaikissa ao. virastoissa.

Kaupunkisuunnitteluviraston vastauksen mukaan normaaliin kaavoitukseen sisältyy joka tapauksessa yhteisten tavoitteiden asettamista. Haasteena on se, että työryhmässä yhteisesti sovitut tavoitteet tilojen osalta tulisi viedä myös virastojen tila- ja hankeohjelmaksi talousarviovalmisteluun. Opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston vastausten mukaan yhteiset toimenpiteet talousarvioon ovat suunnitteilla ja ne sisältäisivät tilojen luovuttamista ja vastaanottamista hallintokunnalta toiselle (yhteistilat päivähoiton ja koulun kanssa). Tilojen lakkauttamis- ja luopumispäätökset ovat herkkiä asioita päätöksenteossa.

¹⁴ Raportit vuoden 2012 ja vuoden 2013 tupa-järjestelmiin mukaan otettujen toimialarajat ylittävien prosessien tavoitteiden toteutumisesta. Johtajisto 20.3.2013 ja 26.3.2014, Kiinteistöviraston tilakeskuksen vastaus 30.1.2015



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Prosessi on ollut hidas myös siksi, että tiloihin liittyvät ratkaisut saattavat viedä useampia vuosia. Pääosa päätöksistä on ollut tilakeskuksen kiinteistölautakunnan ja käyttäjähallintokunnan lautakunnan päätöksiä, mutta myös laajempia päätöksiä on tehty ja valmisteilla. Esimerkkeinä voidaan mainita yhteiset tilahankkeet muun muassa opetusviraston, varhaiskasvatusviraston, nuorisotoimen ja kirjaston välillä, jolloin useampia lautakuntia kytkeytyy hankkeeseen. Hankkeen päätöksen tekee koosta riippuen kaupunginhallitus ja valtuusto.

Kiinteistöviraston tilakeskuksen vastauksen mukaan tulospalkkiotavoitteiden jälkeisinä ohjaavina tekijöinä ovat toimineet strategiaohjelmassa ja talousarvion laatimisoheissa asetetut tilatavoitteet, joista tärkeimpänä tavoite, ettei tilojen kokonaismäärä saa kasvaa. Prosessi on toiminut edelleen hyvin ja pääsääntöisesti osapuolten asenne on ollut ”positiivisesti aktiivinen”. Kokonaisneliömäärää seuraava tavoite on sinänsä toimiva, mutta kokonaistaloudellisuuden näkökulmaa tulisi tuoda kokonaisneliömäärän rinnalla enemmän esiin tilankäytön tehostamisessa. Ongelmia tulee ratkaista myös käytännön tasolla. Esimerkiksi yhteiskäytön lisääminen on noussut viimeaikaisissa tarkasteluissa esiin. Yhteiskäyttö tehostaa tilankäyttöä, mutta edellyttää varautumista poistumistie-, ääneneristys- jne. muutostöiden lisäkustannuksiin.

Johtamisvaltuuksien muutoksia virastojen välillä ei ole kokeiltu. Yhtenä syynä mainittiin siihen liittyvän toimintamallin puuttuminen. Toisaalta vastauksissa todettiin, että osallisena olevat hallintokunnat eivät muutoinkaan ole halunneet luopua omista ja lautakuntansa toimintavaltuuksista. Kaupunkisuunnitteluvirastosta saadun vastauksen mukaan johtamisvaltuuksien muutokselle ei ole tarvetta. Kiinteistöviraston tilakeskuksen vastauksen mukaan tärkeimmät päätös/johtamisvaltuusasiat prosessissa ovat tarvevaiheen käyttäjähallintokunnan sitoutumispäätös (tarvepäätös) ja kiinteistölautakunnan investointipäätös (hankepäätös).

Kiinteistöviraston mukaan johtajisto seurasi prosessia siten, että se asetti tulospalkkiotavoitteet vuosina 2012-2013 ja niitä seurattiin tulospalkkiojärjestelmien toteutumisen raportoinnin yhteydessä. Prosessin tiimoilta on järjestetty ns. johtajistoseminaari, jossa kiinteistöviraston mukaan kaupunginjohtajan näkyminen osana prosessia on lisännyt arvostusta ja innostusta ”kentällä”. Vastausten mukaan apulaiskaupunginjohtaja ei varsinaisesti muutoin ohjaa prosessia. Luottamuselimiä ei ole kytketty mukaan prosessiin. Vastauksissa arviointiin syyksi tarve pitää kiinni omista päätöksentekovaltuuksista. Toisaalta tilakeskuksen mukaan joitakin tarkasteluita on esitelty/esitetään lautakunnille alueellisesta näkökulmasta alustavina sekä myöhemmin varsinaisina tarve- ja hankepäätöksinä normaalien prosessien mukaisesti. Lisäksi kiinteistövirasto on järjestänyt erityisesti opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston kanssa asukastilaisuuksia, joihin lautakuntien jäsenet ovat osallistuneet aktiivisesti. Seminaareja on järjestetty muun muassa kouluverkon kehittämisestä ja lautakuntarajat ylittävästä yhteistyöstä (esimerkiksi opetuslautakunnan ja kiinteistölautakunnan sekä varhaiskasvatuslautakunnan ja kiinteistölautakunnan yhtei-



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

set seminaarit). Tilaisuuksille on kuitenkin luonteenomaista niiden valmistele-
va luonne eli lopputulos on ehdotus, jonka pohjalta päätöksenteko hallinto-
kunnissa etenee hankkeittain.

Kiinteistöviraston vastauksen mukaan prosessia parantaisi, jos poikkihallinnol-
linen tilojen hallinta toteutettaisiin koko palvelutuotannossa. Poikkihallinnolli-
nen tilahallinta edellyttää kuitenkin enemmän resursseja. Viraston vastauk-
sessa mainittiin, että määräaikaisen prosessijohtajan palkkaaminen voisi olla
ratkaisu. Toimintavaltuuksista kiinni pitäminen on ongelmallista ja tulisi rat-
kaista esimerkiksi kaupunginhallituksen päätöksellä tai lisäämällä viranhalti-
joiden päätösvaltuuksia. Tilakeskuksen vastauksen mukaan tarveselvitysvai-
heen joustavuutta tulisi kehittää. Jäykkä päätöksenteko ei tue alueellisen tar-
kastelun näkökulmaa.

Kiinteistöviraston tilakeskuksen vastauksen mukaan

- Avoimuutta tulisi lisätä etenkin kartoitettaessa tilojen tarvetta ja vaihto-
ehtoja. Tarvitaan joustavampia tilaohjelmia.
- Palveluhallintokuntien väestöennusteista laatimien ennusteiden ja ka-
pasideittilaskelmien tulisi olla avoimia, jotta osapuolet pystyvät vaikut-
tamaan proaktiivisesti ratkaisuihin.
- Poikkihallinnolliseen työhön osallistuvien henkilöiden yhteistyökykyä eli
koko kaupungin näkökulman ymmärtämistä tulisi painottaa.

Kaupunkisuunnitteluviraston vastauksen mukaan prosessia parantaisivat seu-
raavat asiat:

- Hyvä ja luonteva keskusteluyhteys ja yhteistyö on kaiken perusta -
myös ennalta sovittujen prosessien lisäksi.
- Alueen ympäristön ja asuntorakentamisen kehittäminen (mukaan lu-
kien palvelutilojen purkaminen/uudisrakentaminen) otettaisiin aina yh-
deksi osaksi tarkastelua. Useassa tapauksessa keskeisenä osana
kaupunki-uudistusta.
- Lähiöihin kohdistuvissa hankkeissa myös Lähiöprojekti tai asemakaa-
voituksen alkaessa jollakin alueella kaavoittaja voi olla työryhmän ko-
koonkutsujana ja organisoijana. Tilakeskus hoitaisi toki johtamisval-
tuuksiensa mukaan itse tilakartoitukset ja muut sisällöt.
- Valmisteluprosessin tulisi olla tarpeeksi joustava ja pystyä reagoimaan
nopeasti
- Palvelutilaprosessit aikataulutetaan tarkemmin, jotta samassa yhtey-
dessä mahdollisesti laadittava kaavaprosessi voidaan viedä loppuun.
- Peruskorjaushankkeiden ja uudishankkeiden määrärahoja tulisi josta-
vammin pystyä siirtämään puolelta toiselle.

Opetusviraston vastauksessa todettiin, että mikäli prosessia johdettaisiin kau-
punginkansliasta, se saattaisi tuoda jämakkyyttä prosessin eteenpäin viemi-
seen, kokouskäytäntöihin ja dokumentoimiseen. Varhaiskasvatusviraston mu-
kaan tilahankkeiden ja palveluverkon yhteisen kehittämisen haasteena on jo-



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

kaisen viraston ja lautakunnan oma erillinen päätöksenteko. Tilahankkeiden kehittämistyö on meneillään, joten siitä saadaan todennäköisesti tähän apua.

2.2.4 Koulupudokkuuden vähentäminen¹⁵

Koulupudokkuuden vähentämisen vastuuvirasto oli opetusvirasto ja osallistujavirastoina henkilöstökeskus, nuorisoasiainkeskus, terveyskeskus ja sosiaali- ja terveystieteiden keskus. Viimeisin oli tupa-järjestelmän piiriissä ns. Voimalinja –hankkeen osalta. Vuoden 2013 alusta yhdistynyt sosiaali- ja terveystieteiden keskus oli tulospalkkion piirissä Voimalinjan lisäksi Tsempparihankkeen ja opiskeluterveydenhuollon osalta. Tavoitteena prosessissa oli koulutuksen ulkopuolelle jäämisen ehkäisy perusopetuksen jälkeen ja keskeyttämisen vähentäminen. Vuonna 2012 tavoitteeksi asetettiin se, että perusopetuksen päättävät saavat päättötodistuksen ja hakevat yhteishaussa, ilman koulutuspaikkaa jääneille tarjotaan muita koulutusmahdollisuuksia ja etsivällä nuorisotyöllä tavoitetaan nuoria koulutukseen ja työelämään. Keskeytysten vähentämisestä oli tavoite ehkäistä ns. Polku- ja Armi –nimisten hankkeiden tehostamisella. Tavoitteet toteutuivat osittain, sillä kaikki eivät hakeneet yhteishaussa ja ammattillisessa koulutuksessa keskeyttäneitä oli tavoiteltua enemmän. Vuonna 2013 päättötodistukseen ja yhteishakuun liittyvät tavoitteet ja niiden toteutumukset olivat samankaltaiset. Vuonna 2013 tavoitteeksi asetettiin lisäksi, että jokaiselle perusopetuksen päättävälle laaditaan jatko-opintosuunnitelma, mutta tämä ei toteutunut kaikissa kouluissa. Sekä lukio- että ammattilliseen koulutukseen asetettiin tavoitteet kurssien määrälle ja suoritusajaksi. Nämä toteutuivat.¹⁶

Opetusviraston, nuorisoasiainkeskuksen ja sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen mukaan prosessin johtamistapoja määriteltiin ja otettiin käyttöön, mutta niitä ei nähty tarpeelliseksi dokumentoida, koska yhtenäistä johtamistapaa ei ollut tarkoituksenmukaista määritellä eri hankkeiden välille. Koulupudokkuuden vähentämiseen liittyviä vastuita kartoitettiin vuosina 2012–2013. Vastuut saatiin täsmennettyä muun muassa opetusviraston ja henkilöstökeskuksen (nyk. kaupunginkanslia) alaisuudessa toimivan Tulevaisuustietokeskuksen kanssa ja toimintakäytänteet vakiintuivat. Terveystieteiden keskuksen osalta toimialarajat ylittävä prosessi liittyi lähinnä kuuteen tsemppari-ohjaajaan (psykiatriseen sairaanhoitajaan) ammattillisissa oppilaitoksissa, joten painoarvoltaan prosessi oli pieni ajatellen koko terveystieteiden keskusta. Nuorisoasiainkeskus lähti toteuttamaan tavoitetta virastokohtaisen toimenpidesuunnitelman laatimisella ja toteuttamisella. Talousarviossa ei määritelty sitovia tai muita yhteisiä tavoitteita ja tulospalkkiotavoitteetkin olivat erilliset kullekin virastolle. Talousarvioon ei myöskään ole valmisteltu yhteisiä toimenpiteitä, vaan niitä on toteutettu hankkeissa. Nuorisoasiainkeskus arvioi, että koska prosessi sai erilaisen painoar-

¹⁵ Opetusviraston, kaupunginkanslian, nuorisoasiainkeskuksen ja sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen vastaus 23.1.2015

¹⁶ Raportit vuoden 2012 ja vuoden 2013 tupa-järjestelmiin mukaan otettujen toimialarajat ylittävien prosessien tavoitteiden toteutumisesta. Johtajisto 20.3.2013 ja 26.3.2014



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

von eri virastoissa, se ei lähtenyt liikkeelle alkuperäisen suunnitelman mukaan.

Johtamisvaltuuksien muutoksia ei ole kokeiltu. Apulaiskaupunginjohtaja ei ollut prosessin ohjaamisessa alun perin mukana muutoin kuin seuraamassa johtajistoraportointia, mutta asiaa valmisteltiin prosessin aikana. Kaupunginjohtaja asetti nuorten yhteiskuntatakuun seurantaan työryhmän 27.11.2013, jonka puheenjohtajana toimii sivistystointa johtava apulaiskaupunginjohtaja. Koulupudokkuuden vähentäminen on keskeinen osa nuorten yhteiskunta- ja koulutustakuuta. Luottamuselimet seuraavat prosessia kunkin omien tavoitteiden toteutumisen seurannan kautta.

Opetusviraston, nuorisoasiainkeskuksen ja sosiaali- ja terveysviraston vastauksen mukaan prosessi olisi kehittynyt paremmin, jos teeman palvelumuotoilu olisi toteutettu yhdessä, prosessin mahdollisella omistajalla (opetusvirasto), olisi ollut valtuudet palvelumuotoiluun, prosessin toimet olisivat liittyneet olemassa oleviin palveluihin (eikä vain hankkeisiin, kuten Voimalinja) ja asetetut mittarit olleet joustavia siten, että toteutumia voidaan seurata prosessin edetessä ja suunnata toimintaa tarvittaessa.

2.2.5 Case-prosessi: kaivuutyöt¹⁷

Kaivuutöiden koordinoinnin kehittämisen taustalla oli kaivuutöistä jo pitkään kaupunkilaisille aiheutuneiden konkreettisten haittojen minimointi. Kaupunkilaisten kriittinen suhtautuminen ja sen synnyttämä poliittinen paine johtivat tilanteeseen, jossa selkeästi oli tarve parantaa kaivuutöiden koordinointia eri hallintokuntien välillä. Lisäksi hallintokuntien lähtökohtana oli saada toimivalla prosessilla aikaan kustannussäästöjä esimerkiksi tehostamalla kaivuutöihin kuluva ajankäyttöä. Vuonna 2006 kaupunginjohtaja käski kaivuutöihin osallistuvat hallintokunnat parantamaan yhteistyötään. Samassa yhteydessä kaupunginjohtaja nimesi rakennusviraston koordinoimaan yhteistyötä ja raportoidaan siitä säännöllisesti johtajistolle. Vuonna 2006 aloitettiin hallintokuntia koskevan ”kattosopimuksen” valmistelu, jossa kuvattiin yhteistyön muodot. Sopimus allekirjoitettiin vuonna 2008. Kaivuutöiden koordinointia varten nimettiin säännöllisesti kokoontuva seurantaryhmä, jossa ovat edustettuina kaikki poikkihallinnollisen prosessin toimivuuden kannalta keskeiset tahot.

Myös vuoden 2012–2013 tulospalkkiojärjestelmien yhteydessä Kaivuu-prosessin vastuuvirastoksi määriteltiin rakennusvirasto. Muut osallistuvat virastot olivat Helsingin Energia, Helsingin kaupungin liikennelaitos (HKL), kaupunkisuunnitteluvirasto (KSV), Stara ja kiinteistövirasto. Vuonna 2012 tulospalkkiotavoitteiksi asetettiin kaikissa virastoissa, että kaivuutöiden prosessi kuvataan, jalkautetaan ja sille luodaan mittarit. Nämä kaikki saavutettiin.

¹⁷ Rakennusviraston vastaus 23.1.2015 ja 26.1.2015, Staran vastaus 23.1.2015, Helen Sähköverkko Oy:n vastaus 26.1.2015 ja kaivuutöiden seurantaryhmän ryhmähaastattelu 9.2.2015.



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Vuonna 2013 tavoitteena oli, että ns. Haitaton tarkastelu¹⁸ on tehty jokaisesta yhteisestä kunnallisteknisestä työmaahankkeesta suunnittelun ja rakentamisen valmisteluvaiheessa, lupamenettelyn yhteydessä ja sen toteutumista seurataan hankkeen valmistumisvaiheessa. Lisäksi tavoitteena oli, että prosessin mittarit ovat tuotantokäytössä vuoden 2014 alussa. Myös nämä tavoitteet pääosin saavutettiin.¹⁹ Vaikka kaivuutyöt ei ollut mukana enää kaupunginjohdajien nimeämänä poikkihallinnollisena prosessina vuoden 2014 tulospalkkiojärjestelmässä, osallistujavirastot asettivat yhteisiä tavoitteita: Kaikista alkavista yhteishankkeista tehdään sopimukset suunnittelun ja rakennuttamisen valmisteluvaiheessa ja YKT mittaristo otetaan käyttöön kaikissa alkavissa yhteishankkeissa. Yhteisiä tulospalkkiotavoitteita on asetettu myös vuodelle 2015. Tavoitteena on, että seurantaryhmä tekee itsearviointin kahdesta erillisestä kaivuutyö-hankkeesta ja pyrkii tulosten perusteella kehittämään poikkihallinnollista yhteistyötä. Vuonna 2015 tulospalkkiotavoitteiden ovat asettaneet rakennusviraston lisäksi Helsingin kaupungin liikennelaitos, kaupunkisuunnitteluvirasto ja Stara.

Rakennusviraston mukaan yhteisten talousarvion sitovien tavoitteiden ja tulospalkkiotavoitteiden koettiin sopivan hyvin tällaiseen poikkihallinnollista prosessia koskevaan tavoitteeseen. Tulospalkkiojärjestelmän osalta ongelmallisena koettiin se, että järjestelmä ei aina mahdollista tulospalkkion maksamista, vaikka yhteistä prosessia koskeva tulostekijä olisi toteutunutkin. Toisaalta yhteistoiminnassa on mukana osapuolia, joita kaupungin tulospalkkiojärjestelmä ei koske (HSY, yksityiset teleoperaattorit). Tämä luo oman haasteen tulospalkkiotavoitteiden saavuttamiselle.

Rakennusviraston, Staran ja Helen Sähköverkko Oy:n vastausten mukaan operatiivisella tasolla YKT –prosessi (Yhteinen kunnallistekninen työmaa) on kuvattu ja YKT -sopimukset laadittu ja käytössä. Osapuolten välisten vastuiden ja velvoitteiden määrittely on olennainen osa hankkeiden sujuvaa toteuttamista. Prosessin määrittely on kuvattu rakennusviraston julkaisussa 2013:8. Kukin osapuolista on sitoutunut prosessin mukaiseen toimintaan. Ne osapuolet, joilla on käytössään toimintajärjestelmä, ovat ilmoittaneet päivittäneensä oman toimintajärjestelmänsä prosessikuvaukset YKT-prosessin mukaisiksi. Operatiivisen toiminnan edistymistä seuraa sopimusosapuolista koostuva seurantaryhmä. Seurantaryhmän kokoonpano painottuu operatiiviseen johtamiseen, varsinaisen yhteistoiminnan johtamisen jäädessä vähemmälle. Rakennusvirasto toimii seurantaryhmän puheenjohtajana ja asioiden valmistelijana/esittelijänä. Toimintaan liittyvien IT-sovellusten kehittämistä on ohjattu erillisten IT-asiiantuntijoista koostuvien ohjausryhmien kautta. Myös näissä ryhmissä rakennusviraston rooli on johtaa ryhmän työskentelyä, ohjata konsulttityön etenemistä ja toimia sovellusten pääkäyttäjänä. Yhteistoiminnan joh-

¹⁸ Rakennusviraston kehittämä Haitaton-menetelmä, jossa hyödynnetään paikkatietoa ja tunnistetaan työmaista aiheutuvista haitoista kärsivät osapuolet ja määritellään haittoja vähentävät toimenpiteet.

¹⁹ Raportit vuoden 2012 ja vuoden 2013 tupa-järjestelmiin mukaan otettujen toimialarajat ylittävien prosessien tavoitteiden toteutumisesta. Johtajisto 20.3.2013 ja 26.3.2014



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

tamisen kuvaaminen käynnistyi vuonna 2014. Sopimusosapuolien näkemyksiä on kartoitettu ja johdolle on järjestetty aiheesta työpaja. Prosessin johtamisjärjestelmän kuvaus sisältyy seurantaryhmän vuoden 2015 toimintasuunnitelmaan ja se on tarkoitus valmistella kevään 2015 aikana.

Yhteisten talousarvion sitovien tavoitteiden ja tulospalkkiotavoitteiden koettiin sopivan hyvin tällaiseen poikkihallinnollista prosessia koskevaan tavoitteeseen. Tulospalkkiojärjestelmän osalta ongelmallisena koettiin se, että järjestelmä ei aina mahdollista tulospalkion maksamista, vaikka yhteistä prosessia koskeva tulostekijä olisi toteutunutkin.

Kaupungin talousarviossa on ollut kaivuuprosessiin liittyviä sitovia tavoitteita jo vuodesta 2007 alkaen. Vuonna 2014 HKR:n kaivutöitä koskeva sitova tavoite oli ”rakennusviraston, Helsingin Energian ja HKL -liikelaitoksen asutukselle, liikenteelle ja muulle toiminnalle aiheutuvia haittoja vähennetään rakennusviraston koordinoimana. Rakennetussa katuverkossa yhteisenä työmaana toteutettujen hankkeiden kesto alittaa edellisen vuoden tuloksen vähintään 5 prosenttia”. Tavoite ei toteutunut, koska vuonna 2014 on ollut laajoja ja pitkäkestoisia hankkeita, joille on ollut välttämätöntä hakea koko vuodeksi kaivulupa. Silti hankkeiden aikataulujen hallinta on parantunut rakennusviraston seurannan mukaan. Muina toiminnallisina tavoitteina ovat olleet kaivutöiden kesto ja haittoihin sekä lupaehtoihin liittyvät tavoitteet. Tavoitteet voivat talousarviossa olla hieman erilaisia johtuen siitä, että YKT -sopimuksen piiriin kuuluu useita virastoja, laitoksia, yhtiöitä ja kuntayhtymä, joiden hallintomenettelyt ovat erilaisia. Helen Sähköverkko Oy:n vastauksen mukaan tavoitteiden toimituutta ja vaikutuksia on vielä vaikea arvioida. Stara puolestaan on tilauksien kautta mukana toteuttamassa tilaajien sitovia tavoitteita.

Ryhmähaastattelussa kävi ilmi, että talousarviossa asetettu tavoite ei ole aina ohjannut yhteistyön ja koordinoinnin parantamista koskevan tavoitteen toteuttamiseen. Lisäksi yhteisten talousarviotavoitteiden kohdalla on ollut ongelmia mittaroinnin kanssa, sillä se on ollut erilaista eri virastoissa. Rakennusviraston ja Staran yhteistyötä on tarkoitus vahvistaa vuoden 2016 talousarvioehdotuksen laadinnassa. Virastojen yhteistyötä kokonaisuudessaan pyritään tiivistämään kumppanuussopimuksella, joka ei varsinaisesti kytkeydy suoraan kaivutöihin vaan on laajempaa kokonaisuutta koskeva yhteistyösopimus.

Ryhmähaastattelussa tuli esille, että johtamisvaltuuksien muutoksia ei ole kehitetty koko prosessin tasolla vaan ainoastaan hankekohtaisessa johtamisessa. YKT -hankkeissa nimitään päättilaaja ja päätoteuttaja, mikä tuottajan näkökulmasta selkeyttää prosessia. Operatiivisella tasolla suunnitteluun ja urakkasopimukseen liittyen osalla sopimuskumppaneista ilmeni ongelmia kyseisten sopimusten allekirjoittamisoikeuksissa, koska vain ylemmällä johdolla oli oikeus tehdä sopimuksia. Koska allekirjoitusoikeuksia ei voitu delegoida, muutettiin toimintatapaa siten, että sopimusten sijaan laaditaan vastaavan sisältöinen pöytäkirja, jonka allekirjoittamiseen vastuuhenkilöiden oikeudet riittävät.



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Hankekohtainen yhteistyö suunnittelu- ja urakka-asiakirjojen hyväksymisessä on sujuvoitunut. Edelleen operatiivisella tasolla päätilaa ja päätoteuttajan rooleihin on liitetty kokonaisuuden hallintaan (johtamiseen) kuuluvaa vastuuta.

Ryhmähaastattelussa kiinteistöviraston edustaja totesi, että johtamisen kannalta on ongelmallista, että osa määrärahoista on kaupunginhallituksen päättävissä, vaikka ne on talousarviossa osoitettu kunnallisteknisiin töihin. Käytännössä kiinteistövirasto ja rakennusvirasto joutuvat jatkuvasti hakemaan määrärahoja esirakentamiseen. Niihin liittyvä päätösmenettely kestää kuuksia. Käytännössä hankkeisiin liittyvissä tilauksissa joudutaan luottamaan siihen, että kaupunginhallitus myöntää määrärahan. Budjetointia tulisi tältä osin parantaa ja sujuvoittaa määrärahojen käyttöön liittyvää johtamista.

Myös hankkeiden päätösvallan delegointi alaspäin olisi tarpeen. Esimerkkinä mainittiin hankintarajojen nostaminen. Kaupungin yhteishankintamenettely on osoittautunut haasteelliseksi kaivuutöiden osalta. Prosessin sujuvuus edellyttää yhteisiä hankintoja, mutta prosessiin osallistuvista tahoista mikään ei ole kaupunginhallituksen nimeämä yhteishankintayksikkö infrahankkeen suunnittelun, rakennuttamisen tai rakentamisen hankinnassa.

Haastattelussa nousi myös esille, että kaupungin johtosäännöt eivät mahdollista esim. lautakunnan hankintavallan siirtämistä virkamiehille. Myös kaupunginhallituksen päätösvallan siirtäminen lautakunnille on ollut ongelmallista eikä sitä ole edes "uskallettu" esittää. Kaupunginhallitus pitää tarkasti kiinni toimivallastaan.

Ryhmähaastattelussa todettiin, että prosessin johtamisessa on ollut ongelmia ja sen vuoksi kevään 2015 aikana laaditaan johtamisen kuvaus, jossa pyritään määrittelemään prosessin johtamista tarkemmin. Tavoitteena on määrittellä prosessille omistaja. Nykyisellään jokainen osapuoli johtaa itsenäisesti omaa toimintaansa, mikä on ongelmallista esimerkiksi tilanteissa, joissa asioidaan kaupungin ulkopuolisten tahojen kanssa. Jatkossa yhden viraston tulisi voida edustaa kaikkia kaivuutöihin liittyviä hallintokuntia ja se taho voisi olla esimerkiksi rakennusvirasto.

Yhteistoimintaa ohjaa osapuolten välinen kattosopimus. Sen on allekirjoittanut kunkin sopijaosapuolen virastopäällikkö tai toimitusjohtaja. Tähän sopimukseen myöhemmin erillisellä pöytäkirjalla liittyneiden teleoperaattoreiden kanssa sopimuksen kaupungin osalta allekirjoitti kaupungininsinööri kaupunginhallituksen valtuuttamana. Sopimus ohjaa koko yhteistoimintaa. Sen merkitys on korostunut, koska sopijaosapuolten kokoonpano on laajentunut käsittämään nykyisellään myös kaupunkiorganisaation ulkopuolisia toimijoita. Kaupunginjohtajan päätöksellä rakennusvirasto on asetettu koordinoimaan yhteistoimintaa ja raportoimaan sen edistymisestä. Yhden prosessiin osallistuvan hallintokunnan rooli koordinaattorina ei kuitenkaan vastaa esimerkiksi prosessihierarkiassa prosessin omistajan roolia. Se ei tuo mukanaan johtamisvaltuuksia



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

vaan eteneminen edellyttää osapuolten itsenäisiä omaan tarveharkintaan perustuvia päätöksiä. Koordinoinnin roolissa rakennusvirasto toimii kaupungin ulkopuolisilta tilattavien yhteisten palvelujen päättilaajana. Lisäksi rakennusviraston tehtävänä on edistää yhteishankintaan liittyvistä asioista neuvottelemista ja sopimista. Viime vuosina kaivuutöiden toimintaympäristö on muuttunut uusien toimijoiden ja sääntelyn seurauksena niin paljon, että on tarve päivittää yhteistyösopimusta. Samalla sopimukseen lisätään johtamistavan ja koordinoinnin määritelmät.

Kaivutöistä aiheutuvien haittojen vähentämisestä on raportoitu johtajistolle neljännesvuosittain vuosina 2006–2013. Seurantaryhmällä ei ollut selkeää käsitystä siitä, miten johtajisto on raporttiin reagoinut. Vuoden 2014 osalta raportointia seuraa rakennus- ja ympäristötoimen apulaiskaupunginjohtaja.

Rakennusviraston, Staran ja Helen Sähköverkko Oy:n vastauksien mukaan apulaiskaupunginjohtajan katsotaan ohjaavan ja seuraavan prosessia. Ryhmähaastattelussa tuli ilmi, että näkemykset ohjauksesta poikkesivat virastojen välillä. Osa oli sitä mieltä, että virallista ohjausta ei juurikaan ole ollut, kun esimerkiksi Starassa ja HKL:ssä yksittäisiä kaivuutöitä on käsitelty apulaiskaupunginjohtajan kanssa useita kertoja vuodessa. Seurantaryhmällä on ollut yhteinen tilaisuus apulaiskaupunginjohtajan kanssa, jossa mietittiin toimenpiteitä kaivuuolosuhteiden kehittämiseksi. Apulaiskaupunginjohtajan antama palaute on otettu huomioon toiminnan kehittämisessä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kaivuutöiden seurantaryhmä on ainoa prosessia kokonaisuutena ”johtava” taho.

Raportointi julkaistaan osapuolten yhteisessä työtilassa (Helmen extranet) ja sen jakelua on laajennettu koskemaan kaikkien sopimuskumppaneiden johtoa. Samassa työtilassa julkaistaan myös prosessin tuloksellisuuden raportointi. Nykyinen toiminta perustuu vastausten mukaan yhteisen edun ymmärtämiseen, vaikka yhteistyö aloitettiin kaupunginjohtajan päätöksestä. Tästä huolimatta kaupungin johdon tuki on toiminnan kehittämisen kannalta merkittävää. Luottamuselimiä ei sen sijaan ole kytketty prosessiin. Hankaluutena on koettu muun muassa se, että hallintomuodot ja luottamuselimet (lautakunta, johtokunta, hallitus, seudulliset toimijat, yksityiset pörssiyhtiöt) vaihtelevat. Kaivutyöprosessin katsotaan muutoinkin olevan lähempänä operatiivista kuin strategista toimintaa. Lauta- ja johtokunnat ovat osallistuneet prosessiin esittäessään talousarvioon kaivuutöihin liittyviä sitovia tavoitteita.

Rakennusvirasto näkee prosessin kehittymisen edellytyksenä sen, että osapuolten ylin johto saadaan kiinnostumaan ja sitoutumaan yhteistoiminnan kehittämisen linjaamiseen tuloksellisuuden seuraamiseen ja vaikuttavuuden arviointiin – eli johtamiseen. Johtamisjärjestelmään liittyvät osapuolten keskeiset vastuut ja velvoitteet on myös syytä kirjoittaa toimintaa ohjaavaan kattosopimukseen, jonka päivitys sisältyy kaivuutöiden seurantaryhmän vuoden 2015 toimintasuunnitelmaan.



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

2.3 Vuosille 2013–2014 tulospalkkion piiriin valittujen prosessien kehittyminen

Arviointia varten lähetettiin kysely jokaiselle yksittäisestä prosessista vastaavalle työryhmälle. Kyselyssä tiedusteltiin strategiaohjelmien kohtien toteutumisista asianomaisissa prosessissa luvun 1.3 arviointikysymysten mukaisesti. Seuraavissa kappaleissa on muodostettu vastausten perusteella kokonaiskuva yksittäisten prosessien edistymisestä.

2.3.1 Liikennehankkeiden investointien suunnitteluprosessi²⁰

Liikennehankkeiden investointien suunnitteluprosessin vastuuvirastona on kaupunginkanslia. Muut prosessiin osallistuvat virastot olivat Helsingin Satama, kaupunkisuunnitteluvirasto, kiinteistövirasto, Helsingin kaupungin liikennelaitos ja rakennusvirasto. Prosessin tavoitteena oli liikennehankkeita koskevien investointien ohjauksen ja seurannan tehostaminen. Tulospalkkiotavoitteiksi vuodelle 2014 asetettiin liikennehankkeiden vuosien 2014–2015 käsittelyohjeiden laatiminen, kaupungin toimintamenojen kasvuun merkittävästi vaikuttavien investointien ohjaaminen samanaikaisesti investointiraamin kanssa ja mallin luominen kaupungin toimintamenoihin merkittävästi vaikuttavien liikennehankkeiden vaikutusten arvioimiseksi. Tavoitteet toteutuivat pääosin.²¹

Helsingin kaupungin liikennelaitoksen, kaupunginkanslian ja kiinteistöviraston vastauksen mukaan palveluprosessin johtamistavat on määritelty, dokumentoitu ja otettu käyttöön. Vuoden 2014 aikana on kuvattu toimintamalli hankkeiden ohjaamiseksi ja muun muassa prosessikuvaus liikennehankkeiden ohjaamiseksi talousarviossa. Vuonna 2015 työtä jatketaan toimintamallin pohjalta esimerkiksi laatimalla liikennehankkeiden käsittelyohje. Liikennehankkeiden ohjaamiseen ja prosessien kehittämiseen on muodostettu liikennehankkeiden ohjausryhmä, jonka työskentelyyn osallistuu virastojen ja laitosten johtoa sekä asiantuntijoita²². Palveluprosessin johtamistavat ovat kuitenkin vastausten mukaan kehittyneet. Tästä huolimatta tavoitteen saavuttaminen ja uuden toimintamallin vakiintuminen edellyttää edelleen eri hallintokuntien pitkäjänteistä kehittämissyhteistyötä.

Prosessille ei ole asetettu talousarviossa yhteisiä sitovia tavoitteita, sillä sitä ei ole tähän mennessä katsottu tarpeelliseksi. Talousarvioehdotuksiin on kuitenkin valmisteltu yhteisiä tai toisiinsa liittyviä toimenpiteitä investointien sisältöihin, aikatauluihin ja resursseihin liittyen. Tällaisia ovat Helsingin liikenneinvestointiohjelma ja Helsingin kaupungin liikennelaitoksen investointiohjelma. Toiminnallisena tavoitteena myös hankkeiden toteutus esim. AM-ohjelman ja

²⁰ HKL:n vastaus 20.1.2015, HKR:n vastaus 23.1.2015, Helsingin Satama Oy:n vastaus 26.1.2015, kaupunginkanslian vastaus 27.1.2015, KSV:n vastaus 27.1.2015, kiinteistöviraston vastaus 27.1.2015

²¹ Talouden ja toiminnan seurantaraportti 4/2014

²² Kokoontui vuonna 2014 kahdeksan kertaa, kokouksista on tehty muistiot.



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

aluerakentamisprojektien sekä liikenneviraston hankkeiden edellyttämissä aikatauluissa. Ohjaus- ja johtamistapa on osoittautunut toimivaksi.

Kaupunginkanslian vastauksen mukaan yhteistyö on kehittynyt hyvään suuntaan ja konsernin resurssien yhteiskäyttö on tehostunut. Helsingin kaupungin liikennelaitos on ollut mukana kehittämässä liikennehankkeiden investointien suunnittelua muiden virastojen kanssa. Lisäksi liikennelaitos on toimittanut erilaisia laskelmia viraston investointisuunnitelman vaikutuksista kaupungin käytötalouteen sekä rahoitustilanteeseen. Eri hallinnonalojen investointiohjelmien koordinaatio on parantunut ja investointiohjelmat ovat aiempaa yhdenmukaisempia. Esimerkiksi rakennusvirasto ja kaupunkisuunnitteluvirasto kehittivät prosessia niin, että saatiin kaupunkisuunnittelulautakuntaan ja yleisten täiden lautakuntaan samansisältöiset esitykset. Yhteistyötä on laajennettu vuoden 2014 lopulla siten, että Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän edustaja osallistuu liikennehankkeiden ohjausryhmän kokouksiin.

Liikennelaitoksessa prosessilla on ollut vaikutuksia käytännön työhön siten, että talousarvion investointiohjelmaa synkronoidaan aiempaa paremmin kaupunkisuunnitteluviraston ja rakennusviraston kanssa. Lisäksi on vaadittu selvittämään aikaisempaa tarkemmin investointien vaikutusta käyttömenoihin.

Vastausten mukaan johtamisvaltuuksien muutoksia ei ole kokeiltu, koska siitä ei ole arvioitu saavutettavan hyötyä. Prosessia on ohjannut kaupunginkanslian kansliapäällikkö. Apulaiskaupunginjohtajien katsotaan virastojen vastauksissa kuitenkin ohjaavan ja seuraavan prosessia rootelien asioita käsittelevissä kokouksissa ja esimerkiksi satamajohtajan kanssa käytävien säännöllisten tulokeskustelujen yhteydessä. Vuonna 2015 valmistuva liikennehankkeiden käsittelyohje esitellään kaupunginhallitukselle kaupunginjohtajan toimesta. Luottamuselimet on kytketty prosessiin siten, että lauta- ja johtokunnille on raportoitu hallinnonalojen yhteistyöstä. Lisäksi ne päättävät talousarvion kautta investointimäärärahoista. Prosessikuvaus liikennehankkeiden ohjaamiseksi talousarviossa on esitelty 25.8.2014 kaupunginhallituksessa, joka päättää vuoden 2015 aikana laadittavien liikenneinvestointien käsittelyohjeista. Päätöksentekijät suhtautuvat asiaan aiempaa suuremmalla painoarvolla. Prosessissa syntyviä tuloksia käytetään hyödyksi luottamustoimielinten päätöksenteossa

Kaupunginkanslian ja kaupunkisuunnitteluviraston vastausten mukaan liikennehankkeiden investointien suunnitteluprosessia ohjataan liikennehankkeiden ohjausryhmässä. Liikennehankkeiden investointien suunnitteluprosessiin kuuluu myös muita prosesseja, kuten yksittäisten hankkeiden prosessit ja päätöksentekoprosessit, jotka on tarkoitus kuvata vuonna 2015. Tällaisia prosessikuvauksia on laadittu aiemmin muun muassa raitiotiehankeiden suunnittelu- ja päätöksentekoprosessista. Prosesseja tarkennetaan ja prosessien johtamista kehitetään edelleen vuonna 2015 laadittavissa liikennehankkeiden käsittelyohjeissa, jossa määritellään prosessin ohjaus- ja johtamistavat. Raken-



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

nusviraston vastauksen mukaan työtä voidaan kehittää virastokohtaisten prosessien yhteensovittamisella ja uusien käytäntöjen luomisella.

Helsingin kaupungin liikennelaitoksen vastauksen mukaan prosessia voitaisiin kehittää vielä siten, että hankkeelle nimettäisiin pieni ohjausryhmä. Varsinaista projektiryhmää pitäisi supistaa selvästi nykyisestä. Lisäksi liikennelaitoksen vastauksen mukaan tulisi osoittaa resursseja työn tekemiseksi erityisesti kaupunginkansliassa, jonka panos on jäänyt suppeaksi.

2.3.2 Hankintojen tehostaminen²³

Hankintojen tehostamisen osalta vastuuvirastona oli hankintakeskus ja osallistuvina virastoina kaupunginkanslia, rakennusvirasto, Stara, liikuntavirasto, työterveyskeskus ja sosiaali- ja terveysvirasto. Prosessin tavoitteeksi määriteltiin yleisesti ”kaupungin hankintojen tehostamisen toimenpiteiden ja niiden toteutumisen mittareiden määrittely”. Asianosaisten virastojen virastopäälliköistä muodostettu työryhmä kokoontui 10.6.2014. Työryhmä sopi jatkotyöstä, jossa hankintojen tehostaminen jaettiin kolmeen toimenpiteeseen: yhteishankintojen työnjaon uudistaminen, hankintojen keskittäminen ja hankintaosaamisen optimaalinen käyttö sekä hankintojen tehostaminen sähköisillä ratkaisuilla. Kulkekin toimenpiteelle määriteltiin aikataulut ja toteutumisen mittarit.²⁴

Yhteishankintojen työnjaon uudistamiseksi muodostettiin esiselvitysryhmä, johon kutsuttiin jäsenet asuntotuotantotoimistosta, rakennusvirastosta, Starasta, kiinteistöviraston tilakeskuksesta, kaupunginkanslian oikeuspalveluista ja hankintakeskuksesta. Hankintojen keskittämistä ja hankintaosaamisen optimaalista käyttöä varten perustettiin asiantuntijaryhmä konseptoimaan sosiaali- ja terveysviraston sekä hankintakeskuksen välistä yhteistyömallia. Hankintojen tehostamisesta sähköisillä ratkaisuilla sovittiin, että hankintakeskus tuottaa lyhyen seurantaraportin hankintojen sähköisen tehostamisen hankkeista vuodenvaihteen 2014–2015 tilanteessa virastopäälliköistä koostuneelle työryhmälle. Hankkeet ovat sidottuja omiin aikatauluihinsa ja etenevät muun kehittämistyön rinnalla. Mittarina oli seurantaraportin valmistuminen vuoden loppuun mennessä.

Hankintakeskus antoi vastauksen hankintojen tehostamista koskevan prosessin osalta. Palveluprosessin johtamistavat ovat valmisteilla ja määriteltävänä. Virastojen yhteisiä tavoitteita ei ollut vielä määriteltä, koska hankintojen tehostaminen on otettu strategiaohjelmien tarkoittamaksi osaksi kokonaisuutta vasta vuonna 2014. Talousarvioissa ei ole sovittu hallintokuntien yhteisiä saman sisältöisiä toimenpiteitä, koska työryhmän asettamat toimenpiteet eivät ole sen luonteisia, että ne kuuluisivat lauta- tai johtokuntien talousarvioehdotuksiin.

²³ Hankintakeskuksen vastaus 20.1.2015, rakennusviraston vastaus 15.12.2014, Yhteishankintojen työnjaon uudistaminen 18.12.2014, Hankintojen keskittäminen ja hankintaosaamisen optimaalinen käyttö 18.12.2014

²⁴ Talouden ja toiminnan seurantaraportti 4/2014



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Johtamisvaltuuksien muutoksia ei ole kokeiltu, sillä se ei ole ollut ajankohtaista. Asiaa kuitenkin valmistellaan. Apulaiskaupunginjohtaja seuraa prosessia siten, että hankintakeskuksen hankintajohtaja raportoi rakennus- ja ympäristötoimen apulaiskaupunginjohtajalle hankintojen tehostamisen prosessin kehittämistyön tilanteesta. Luottamuselimet on kytketty prosessiin siten, että hankintakeskuksen hankintajohtaja raportoi teknisen palvelun lautakunnalle hankintojen tehostamisen prosessin kehittämistyön tilanteesta. Kaikki toimenpiteet ovat valmistuneet sovituissa aikatauluissa.

Hankintojen keskittämiseen liittyvä työryhmä kehitti hallintokuntien ja hankintakeskuksen yhteistyömallin erillishankintoihin, joka on tarkoitus ottaa käyttöön 2015. Valittavaan toimintamalliin tulevat vaikuttamaan toimintaympäristön muutokset, kuten avoinna oleva Staran kilpailuneutraliteettiratkaisu.

Yhteishankintoja tulisi työryhmien mukaan kehittää jollakin seuraavista työryhmän esittämästä mallista.

- Malli 1: yhteishankinnat keskitettäisiin hankintakeskukseen, Staraan ja tilakeskukseen.
- Malli 2: yhteishankinnat keskitettäisiin hankintakeskukseen ja Staraan.
- Malli 3: yhteishankinnat keskitettäisiin hankintakeskukseen ja kilpailutaminen toteutettaisiin matriisiorganisaatiossa.

2.3.3 Asuntotuotantoprosessi²⁵

Kaupunginjohtaja päätti johtajistokäsittelyssä 14.11.2012 (93 §) asettaa työryhmän laatimaan ehdotus asuntotuotannon edellytysten parantamisesta Helsingissä. Työryhmän nimi on asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmä ja siihen kuuluivat kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimesta vastaavat virastot sekä silloinen talous- ja suunnittelukeskus ja hallintokeskus. Työryhmä antoi loppuraporttinsa 31.12.2013. Loppuraportti käsiteltiin Kotikaupunkina Helsinki –ohjelman seurantaraportin käsittelyn yhteydessä keväällä 2014. Kaupungin hallituksen täytäntöönpanopäätöksessä²⁶ kehoitetaan kaupungin lauta- ja johtokuntia sekä virstoja ja liikelaitoksia noudattamaan kaikkia työryhmän loppuraportissa esitettyjä toimenpide-ehdotuksia. Loppuraportissa esitettyjen toimenpiteiden toteuttaminen otettiin tulospalkkion piiriin 2014. Toimenpide-ehdotuksista 1-18 toimenpide-ehdotukset 1-18 kuuluivat kaikkien työryhmän työskentelyyn osallistuneiden virastojen vastattaviksi. Virastot ovat koonneet toimenpiteiden tiimoilta alatyöryhmiä toteuttamaan ao. tavoitteita. Tavoitteiden raportoidaan toteutuneen. Asuntotuotantoprosessiin liittyvä kysely toimitettiin asuntotuotannon sujuvoittamistyöryhmälle, sillä erillistä työryhmää ei perustettu toimenpiteiden toteuttamista varten.²⁷

²⁵ Kaupunkisuunnitteluviraston vastaus 20.1.2015, rakennusviraston vastaus 21.1.2015, Att:n vastaus 26.1.2015, kaupunginkanslian vastaus 26.1.2015, kiinteistöviraston vastaus 28.1.2015

²⁶ 9.6.2014, 687 §

²⁷ Talouden ja toiminnan seurantaraportti 4/2014



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Kaupunginkanslian, kiinteistöviraston ja asuntotuotantotoimiston vastausten mukaan prosessin johtamistapoja ei ole määritelty ja otettu käyttöön. Perusteena tälle on se, että nykykäytännön mukainen johtamistapa on toimiva ja asuntotuotantoprosessin johtamisen järjestäminen ei sellaisenaan ollut työryhmän työn aiheena. Kaupunkisuunnitteluvirasto ja rakennusvirasto katsoivat, että johtamistavat on määritelty jo aikaisemmin, koska toimenpiteet on täytäntöönpanopäätöksessä vastuutettu ja hallintokuntien rajat ylittävät prosessit on kytketty osaksi tulospalkkiojärjestelmää. Kysymys siis tulkittiin hienan eri tavoin.

Sujuvoittamistyöryhmän loppuraportissa on määritelty 18 kehittämistoimenpiteitä. Toimenpiteet on vastuutettu ja niiden toimeenpanoa seurataan. Lisäksi työn edistymisestä raportoidaan lautakunnille. Ensimmäinen tilannekatsaus on annettu syksyllä 2014. Asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistoimenpiteitä on otettu käyttöön työryhmän ehdotusten mukaisesti. Virastojen välistä yhteistyötä on parannettu yleisesti kaavoituksessa niin, että maankäytön suunnittelun laatu on parantunut, lausuntoprosessia on nopeutettu ja lausuttavien asioiden määrää on voitu vähentää.

Virastoille ei ole määritelty yhteisiä talousarviontasolla sitovia tai toiminnallisia tavoitteita, sillä virastojen roolit ja toimenpiteet ovat erilaisia, vaikka ne liittyvätkin samaan tavoitteeseen. Prosessien kehittämisessä on siis kysymys sujuvuuden parantamisesta siirryttäessä prosessissa hallintokunnasta toiseen ja valmiuksien kehittämisestä niin, että prosessia voidaan nopeuttaa ja mahdollisuuksien mukaan lomittaa. Kiinteistöviraston tavoitteet liittyvät tonttien riittävyteen, kaupunkisuunnitteluviraston tavoitteet kaavavarantoon, asuntotuotantotoimiston tavoitteet asuntojen määrään ja rakennusvalvonnan tavoitteet muun muassa rakennuslupien käsittelyyn. Rakennusviraston asuntotuotannon nostamista koskevat tavoitteet liittyvät katujen ja infrastruktuurin suunnittelu- ja rakentamisprosessin parantamiseen. Kaupunginkanslia koordinoi aluerakentamisyksiköitä ja sen on tarkoitus parantaa erityisesti täydennysrakentamisen ohjausta ja kehitystä. Tavoitteet ja velvoitteet sujuvoittamisen toimeenpanosta on kirjattu Asumisen ja maankäytön (AM) –ohjelman tavoitteiksi ja tulospalkkiotavoitteiksi. Yhteisten tavoitteiden kirjaamista talousarvioehdotuksiin ei ole koordinoitu lukuun ottamatta tulospalkkiotavoitteita. Lisäksi esimerkiksi kaikissa virastoissa asuntotuotantoprosessiin liittyvät tavoitteet on määritelty virastopäällikön henkilökohtaisessa tulospalkkiossa ja toimeenpanoon liittyvät asiat on määritelty rakennusvirastossa osastopäälliköiden henkilökohtaisissa tulospalkkiojärjestelmissä.

Johtamisvaltuuksien muutoksia ei ole kokeiltu, koska sille ei ole nähty tarvetta. Asuntotuotantoprosessin sujuvuuden näkökulmasta olennaista on ollut päätöksenteon delegointi tasolta toiselle (kaupunginhallitukselta lautakunnille tai lautakunnilta virkamiehille). Apulaiskaupunginjohtajat ohjaavat ja seuraavat prosessia yhteisissä seurantakokouksissa ja seminaareissa virastopäälliköi-



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

den kanssa ja heille raportoidaan puolivuositain. Seurantaan jatketaan käytännössä AM-ohjelman seurannan yhteydessä. Toimenpideohjelman toteutumista seurataan ja siitä raportoidaan lautakunnille. Luottamuselimet on kytketty prosessin johtamiseen siten, että apulaiskaupunginjohtajat raportoivat toimenpiteiden toteutumisesta ja niiden vaikutuksista lautakunnille. Teknisille lautakunnille järjestettiin muun muassa aiheesta oma seminaari. Prosessin vaikutukset ei ole vielä arvioitavissa, vaikka toimenpiteitä on saatu toteutettua.

Virastojen vastauksissa on havaittavissa tarvetta virastojen väliselle vuoropuhelulle ja yhteiselle prosessin kehittämiseksi. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan prosessin edelleen kehittämiseksi tulisi määrätietoisemmin koordinoida ja ohjata yhteisten tavoitteiden kirjaamista talousarvioehdotuksiin. Rakennusviraston mukaan virastojen sitoutumista yhteisiin prosesseihin on lisättävä. Kyseessä on kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen rootelin prosessi, johon rakennusvirasto on osallistunut, joten rootelien rajat olisi vastauksen mukaan purettava. Asuntotuotantotoimiston mukaan yhteistyön tiivistäminen virastojen välillä ja prosessinomistajuuden vahvempi haltuunotto rootelissa olisi tarpeen. Yhteisten koko prosessin toimivuutta ja hallintokuntien yhteistyön onnistumista kuvaavien mittareiden määrittäminen tulisi saada hallintokuntien omaa onnistumista määrittävien tavoitteiden rinnalle (esimerkiksi ARA-tuotannon asuntomäärät). Eri virastojen osin ristiriitaisten tavoitteiden vuoksi yhteisten mittareiden asettaminen on vaikeaa ja edellyttäisi priorisointeja (esim. ARA-vuokratuotantoon luovutettavat tontit ja tonttien myyntitulot). Asuntotuotantotoimiston näkökulmasta olisi hyvä, jos em. virastojen toiminnalliset ja mitattavat tavoitteet tukisivat yksilöidymmin esimerkiksi kohtuuhintaista tuotantoa (erityisesti ARA-vuokra-tuotantoon sopivat kaavat ja tontit).

Kaupunginkanslia toteaa vastauksessaan, että prosessilla tulisi olla selkeästi nimetty johtaja ja myös erillisprosesseille tulee nimetä vastuuhenkilö. Tavoitteet johdetaan strategiasta/sopimuksista ja ne sidotaan osaksi normaalia seurantaan (strategia, AM-ohjelma, talouden ja toiminnan raportointi). Asuntotuotannon kaupunkitasoisten tavoitteiden toteutumista ja sen myötä asuntotuotantoprosessia johtaa lähinnä kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen apulaiskaupunginjohtaja yhteistyössä kaupunginkanslian kanssa. Tässä olisi mahdollisuus vielä selkeyttää rooleja. Resurssien oikea-aikaista osoittamista prosessiin osallisille hallintokunnille voisi vielä paremmin koordinoida ja tehostaa.

Myös kiinteistöviraston vastauksen mukaan asuntotuotantoprosessille pitäisi nimetä vastuuhenkilö. Tavoitteet voidaan johtaa kaupungin strategiasta ja sopimuksista sekä jalkauttaa talousarvioiden ja toimintasuunnitelmien avulla virastoihin. Asuntotuotantoprosessia johtaa kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen apulaiskaupunginjohtaja yhteistyössä kaupunginkanslian kanssa. Eri toimijoiden rooleja prosessin eri vaiheissa voisi vielä selkeyttää. Resurssien kohdentamisessa eri hallintokunnille ja prosessin eri vaiheissa oikea-aikaisesti on edelleen kehittämistä, sillä prosessissa on erittäin paljon toimijoita, joiden



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

oikea-aikainen ja -laatuinen panos on lopputuloksen kannalta aivan välttämätön.

2.3.4 Lasten ja nuorten terveyden edistäminen²⁸

Lasten ja nuorten terveyden edistämisen vastuuvirasto on sosiaali- ja terveysvirasto ja osallistuvina virastoina varhaiskasvatusvirasto, opetusvirasto, liikuntavirasto ja nuorisoasiainkeskus. Tulospalkkiotavoitteena vuonna 2014 oli lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen johtamisrakenteen kuvaus. Tämän lisäksi pyritään selvittämään alueelliset johtamisrakenteet ja osoittamaan johtamisrakenteen ongelmakohdat. Virastopäälliköt kokoontuivat toukokuussa 2014 sopimaan, että hyvinvoinnin alueelliset koordinaatioryhmät tuottavat kuvauksen alueellisista johtamisrakenteista ja olemassa olevista ongelmakohdista osastopäälliköiden seuraavaan loppusyksyllä olevaan kokoukseen mennessä. Hallintokuntien alueellisista johtamisrakenteista ja ongelmakohdista sekä ehdotus johtamisrakenteeksi hyväksyttiin osastopäällikköjen kesken ja virastopäälliköt hyväksyivät sen 21.11.2014.²⁹

Virastojen antamien vastausten mukaan palveluprosessin johtamistavat on määritelty, dokumentoitu ja otettu käyttöön 2014. Rakenteen sisällä roolitukset ovat tarkentuneet. Käyttöönotto on tosin vielä kesken. Vastausten mukaan ensivaikutelma on, että johtamisrakenteen mahdollistaa systemaattisemmin johdon toimialarajat ylittävän vuorovaikutuksen ja yhteistyön. Vuoropuhelun arvioidaan lisääntyvän kentän ja johdon välillä. Luodun johtamismallin uskotaan tekevän mahdolliseksi johdon systemaattisen toimialarajat ylittävän vuorovaikutuksen ja yhteistyön. Virastojen erilaiset alueelliset johtamisrakenteet ovat kuitenkin osittain hankaloittaneet johtamistapojen toimivuutta ja vaikutuksia.

Palveluprosessiin osallistuvilla on määritelty yhteiset tavoitteet kaupunkistrategian ja Lasten ja nuorten hyvinvointiohjelman toimeenpanosuunnitelman kautta. Sitovia ja muita tavoitteita on kirjannut talousarvioehdotukseen lähinnä varhaiskasvatusvirasto, mutta niitä ei ole varsinaisesti kirjattu yhteisiksi tavoitteiksi kaikissa virastoissa. Yhteistä talousarviovalmistelua ei ole ollut. Sen sijaan kahdenkeskisiä tavoitteita on valmisteilla ja niitä on kirjattu myös talousarvioon 2015. Keväällä 2015 aloitetaan vuoden 2016 talousarvion yhteisen toiminnallisen tavoitteen työstäminen.

Kahdenkeskisiä tavoitteita on esimerkiksi varhaiskasvatusvirastolla ja sosiaali- ja terveysvirastolla. Vuonna 2014 virastoilla oli sitovana tavoitteena selvittää 4-vuotistarkastuksen päivähoitossa tehtävän osuuden kattavuus ikäluokassa varhaiskasvatusalueittain. Tämä edellytti yhteisen tiedon kokoamista sosiaali-

²⁸ Opetusviraston vastaus 21.1.2015, liikuntaviraston vastaus 22.1.2015, varhaiskasvatusviraston vastaus 22.1.2015, nuorisoasiainkeskuksen vastaus 26.1.2015, sosiaali- ja terveysviraston vastaus 28.1.2015

²⁹ Talouden ja toiminnan seurantaraportti 4/2014



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

ja terveysvirastosta (neuvola) ja päiväkodeista. Varhaiskasvatusviraston mukaan tavoite oli erittäin toimiva: se sitoutti perustehtävän toimijat - päiväkodin ja neuvolan työntekijät- ja myös koko linjajohdon huolehtimaan siitä, että koko kaupungissa toimitaan ns. Hyve4 -prosessin kuvaamalla tavalla. Tavoitteen kautta saatiin myös tieto siitä, missä päin kaupunkia yhteiseen prosessiin sitoutuminen ei vielä toimi tavoitetulla tavalla, jolloin johtamisessa voidaan jatkossa vaikuttaa asiaan. Lisäksi on muita toiminnallisia tavoitteita: Varhaiskasvatusviraston vuoden 2015 muuna toiminnallisena tavoitteena on ”Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi tehdään alueellista yhteistyötä kaupungin muiden hallintokuntien kanssa”. Tämä edellyttää sosiaali- ja terveysvirastossa kyselyä lastensuojelutarpeen arviointipyyntöistä, joten se tullaan tekemään virastojen välisenä yhteistyönä. Varhaiskasvatusvirastolla ja sosiaali- ja terveysvirasto valmistelivat yhteisen tulospalkkiotavoitteen vuodelle 2015 koskien 3-vuotiaiden lasten terveystarkastusten ja hyvinvointitapaaminen -pilotin toteuttamista.

Liikuntavirastolla on ollut sosiaali- ja terveysviraston ja opetusviraston kanssa seuraavia toiminnallisia tavoitteet: EasySport-startti ylipainoisille lapsille ja perheille kouluterveydenhuollon ja liikuntaviraston yhteistyönä, Liikkuva koulu -tavoitteiden edistäminen ja seuranta ja Liikunnanharrastamisen lisääminen liikuntatoimen, järjestöjen ja koulujen yhteistyönä. Tavoitteista etenkin Liikkuva koulu on liikuntavirastossa koettu melko toimivaksi, sillä tämä yhteinen tavoite on edistänyt virastojen välistä yhteistyötä. Varsinaisia sitovia tavoitteita talousarviossa ei vielä ole, mutta työryhmän on tarkoitus käynnistää keväällä 2015 yhteisen toiminnallisen tavoitteen työstäminen seuraavan vuoden talousarvioon. Liikuntavirasto, nuorisoasiainkeskus ja kulttuurikeskus ovat tehneet kaupungin talousarvioon yhteisen esityksen virastojen raamin ylittävistä lisäyksestä lasten ja nuorten harrastustoimintaan, joka hyväksyttiin valtuustossa. Kokemukset valmistelusta olivat positiiviset. Myös lasten ja nuorten kulttuuriharrastusten edistäminen ja nuorisoasiainkeskuksen Ruuti -toiminta on toimialarajat ylittävää toimintaa.

Virastojen mukaan johtamisvaltuuksien muutoksille ei ole nähty tarvetta, koska toimintaa on johdettu verkostojohtamisen periaatteiden mukaisesti. Sen sijaan nähtiin tärkeänä, että johtoryhmillä on yhteisiä kokouksia 1-2 kertaa vuodessa, joissa sovitaan tavoitteen edellyttämien prosessien johtamisesta. Apulaiskaupunginjohtajat seuraavat hanketta lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman (Lasu) tavoitteiden toteutumisen muodossa. Luottamuselimet on kytketty prosessiin siten, että lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman toteutumisesta raportoidaan valtuustolle osana strategiaseurantaa. Varhaiskasvatuslautakunta seuraa myös omien sitovien ja muiden toiminnallisten tavoitteidensa toteutumista talousarviossa.

Sosiaali- ja terveysviraston sekä nuorisoasiainkeskuksen mukaan alueellisten johtamisrakenteiden käyttöönotto kaikilla alueilla edistää lasten ja nuorten palvelujen verkostojohtamista, mutta hallintokuntien erilaiset aluejaot asetta-



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

vat edelleen haasteita yhteistyölle. Lisäksi yhteinen tavoiteohjelma tulisi seuraavalle kaudelle laatia entistä konkreettisemmaksi, niin että tavoitteet aidosti koskevat useita hallintokuntia. Opetusvirasto kehittäisi prosessia yhtenäistämällä eri hallintokuntien aluejaot esimerkiksi opetusviraston aluejaon mukaisiksi, mikä parantaisi alueellista johtamista. Varhaiskasvatusvirasto kehittäisi prosessia ottamalla lähtökohdaksi selkeän tavoiteasettelun, tavoitteen johtamisen ja sen edellyttämien yhteistyöprosessien varmistaminen. Lisäksi tulisi sopia yhteisestä rakenteesta ja verkostotyöstä, johon kaikki voivat sitoutua.

2.3.5 Peruskoulun päättäneiden ohjaus ja toisen asteen koulutuksen tehostaminen³⁰

Prosessin vastuuvirastoksi valittiin opetusvirasto ja siihen osallistuivat kaupunginkanslia, sosiaali- ja terveysvirasto ja nuorisosiainkeskus. Prosessin tulospalkkiotavoitteena oli varmistaa toimialarajat ylittävän strategisesti keskeisen prosessin tehokas johtaminen ja nuorisotakuun toteutumisen onnistuminen Helsingissä.³¹

Opetusviraston, kaupunginkanslian, nuorisosiainkeskuksen ja sosiaali- ja terveysviraston vastauksen mukaan palveluprosessin johtamistapojen määrittely on valmisteilla ja edennyt suunnitellusti. Vuonna 2014 prosessin perustiedot on kuvattu ja määriteltä. Johtamistapaan on tarkoitus keskittyä vuonna 2015. Peruskoulun päättövaihe ja toisen asteen alku nostettiin prosessin kannalta kriittiseksi tekijäksi, jota tarkasteltiin aikajana-analyysillä tunnistuen prosessin toimijoita, rooleja, riskejä, herätteitä, vastuita ja toimintojen rajapintoja. Vuonna 2015 prosessin työstöä jatketaan edelleen täsmentämällä prosessin johtamiseen liittyvää strategiaa ja mittareita. Prosessin johtamista pilotoidaan case-tyyppisesti kaupunginkanslian, opetusviraston, sosiaali- ja terveysviraston sekä nuorisosiainkeskuksen hakeman Suomen rakennerrahasto-ohjelman ESR -rahoitteisen Ohjaamo Helsinki -hankkeen yhteydessä.

Talousarviossa yhteisiä sitovia tai muita toiminnallisia tavoitteita ei vielä ole, vaan kukin virasto on ottanut prosessin huomioon omissa tavoitteissaan. Yhteisiä toiminnallisia tavoitteita arvioidaan saatavan aikaan Ohjaamo-hankkeen avulla. Yhteisiä toimenpiteitä talousarvioon ei ole tehty. Prosessi näkyy opetusviraston talousarvioesityksessä sitoutumisena koulutustakuuseen ja toisen asteen keskeyttämisten vähentämiseen, mutta se on painoarvoltaan pieni esimerkiksi kaupunginkansliassa (Tulevaisuustiski). Nuorisosiainkeskuksen omat toimenpiteet ovat osa vuosittain tehtävää nuorisotyötä (mm. yhteishaus-ta informointi eri keinoin).

Johtamisvaltuuksien muutoksia ei ole tehty, mutta niitä on suunnitteilla Ohjaamo -hankkeessa. Apulaiskaupunginjohtaja ohjaa ja seuraa prosessia siten,

³⁰ Opetusviraston, kaupunginkanslian, nuorisosiainkeskuksen ja sosiaali- ja terveysviraston vastaus peruskoulun päättäneiden ohjaukseen 23.1.2015

³¹ Talouden ja toiminnan seurantaraportti 4/2014



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

että prosessi on keskeinen osa nuoriso- ja koulutaustakuuta, jonka toteutumisesta seuraa kaupunginjohtajan 27.11.2013 (105 §) asettama nuorten yhteiskuntatakuu-työryhmä, jonka puheenjohtajana toimii sivistystoimintaa johtava apulaiskaupunginjohtaja. Luottamushenkilöt on kytketty prosessiin siten, että Nuorisotakuun toteutumisen seurantaraportti on toimitettu ja esitelty kaupunginhallitukselle ja opetuslautakunnalle. Nuorisolautakunnalla ei ole roolia prosessin johtamisessa, vaan lähinnä tukirooli.

Virastot kehittäisivät prosessia siten, että prosessin omistajuus ja vastuu kohdennettaisiin selkeästi jollekin toimialalle. Lisäksi tavoitteiden ja mittareiden pitäisi olla yhteisiä, tarkkoja ja joustavia, jotta toteutumia voitaisiin seurata prosessin edetessä ja suunnata toimintaa tarvittaessa.

2.4 Prosesseista saadut tulokset ja kehittämistarpeet

2.4.1 Toimialarajat ylittävistä prosesseista saadut tulokset

Kyselyjen perusteella toimialarajat ylittävistä prosesseista on saatu monenlaisia tuloksia. Tietotekniikan kehittämiseen liittyvän prosessin tavoite oli ICT -palvelukeskuksen perustaminen, joka toteutettiin projektina. Sen ohjaus- ja toimintatapojen todettiin kuitenkin olevan vielä kesken. Muistisairaanhoidon kehittäminen jäi uuden sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen perustamisen jalkoihin, mutta käynnisti kuitenkin käytännön yhteistyön sosiaali- ja terveystieteiden ja liikuntaviraston välillä muistityöryhmässä. Esimerkkinä työstä on muistisairaille suunnattu liikunnanohjaus. Kaivuutyöt -prosessin johtaminen on edennyt pisimmälle, joskin siinäkin katsotaan olevan vielä paljon kehittämistä Yhteinen kunnallistekninen työmaa -raportin pohjalta. Yhteistoiminnasta saavutettua hyötyä kuvaa rakennusviraston seurannasta ilmenevä hankkeiden edellisuotonta parempi aikataulunhallinta. Palvelutilojen tilahallinta -prosessissa mallinnettiin eri hallintokuntien välinen tilojen hallintaprosessi. Työryhmän työ on jatkunut uusilla mallinnoilla esimerkiksi tilojen yhteiskäyttöön liittyen. Asukaskohdainen tilankäyttö on tehostunut strategiakaudella useissa virastoissa. Koulupudokkuuteen liittyvää prosessia vietiin erillisinä, aiemmin alkaneina projekteina eteenpäin, jotka tuottivat toisista irrallaan sinänsä hyviä tuloksia keskeytysten vähenemisen muodossa (esimerkiksi Arki-ohjauksen kehittänyt Armi-hanke ja psykiatriset sairaanhoitajat ammatillisiin oppilaitoksiin jalkauttanut ns. tsemppari-ohjaus). Työ pohjusti myös seuraavaa toimialarajat ylittävää projektia peruskoulun päättäneiden ohjaus ja toisen asteen koulutuksen tehostaminen, joka lähti liikkeelle vahvemmin yhteisellä agendalla.

Liikennehankkeiden investointien kehittäminen on lähtenyt hyvin käyntiin. Yhteistä suunnittelua on kyetty tekemään jo vuoden 2015 talousarviossa ja yhteistyö on laajentunut siten, että mukana on myös HSL. Yhteishankintojen kehittämisestä ja hankintojen keskittämisestä valmistuivat esitykset vuoden 2014 lopulla. Työ jatkuu vuonna 2015 virastopäällikköjen yhteistyönä. Asunto-



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

tuotantoprosessin ottaminen tulospalkkion piiriin oli jatkoa aiemman asunto-
tuotannon sujuvoittamistyöryhmän työlle toteuttaen onnistuneesti sen loppu-
raportin tavoitteita. Työ jatkuu AM-ohjelman myötä. Lasten ja nuorten tervey-
den edistämässä yhteistyö on käynnistynyt kuvaamalla johtamisrakenne ong-
elmakohtineen. Lisäksi virastot ovat kehittäneet yhteisiä kahdenkeskisiä ta-
voitteita. Työ jatkuu lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman alaisuudessa.
Peruskoulun päättäneiden ohjaus ja toisen asteen koulutuksen tehostaminen
on käynnistynyt johtamistavan kuvauksella ja määrittelemällä keskeisin kehit-
tämiskohde prosessissa. Tarkoitus on pilotoida mallia yhteisessä ESR-
hankkeessa 2015.

Kaupunginkanslian mukaan yhteisten prosessien esille nostaminen on vähitel-
len käynnistänyt toimintakulttuurin muutoksen. Tämä on edellyttänyt toimijoilta
oppimisprosessia yhdessä tekemiseen ja menettelytapojen sekä mittaamisen
kehittämistä ja luomista. Toimenpiteiden seurauksena osapuolille on muodos-
tunut selkeämpi näkemys prosessista kokonaisuutena, minkä uskotaan vä-
hentävän osaoptimointia. Taloudellisia ja tuottavuutta parantavia vaikutuksia
ei voida suoraan mitata, mutta osaoptimoinnin vähenemisellä toivotaan saa-
vutettavan niitä.³²

2.4.2 Prosessien kehittämistarpeet

Kyselyssä saatiin jonkin verran vastauksia siihen, miten prosesseja tulisi ke-
hittää edelleen. Ongelma, joka koskee kaikkia prosesseja on se, että kun pro-
sessi otetaan tulospalkkiotavoitteen piiriin vain kahtena vuonna, prosessin lo-
pulliseen tavoitteeseen ei välttämättä enää sitouduta tulospalkkiovuosien jäl-
keen. Pisimmälle edenneissä laajoissa prosesseissa oli myös havaittavissa
selviä tarpeita johtamisen vahvistamiselle kaupunginjohtajatasolla (valtuudet
ja omistajuus). Prosesseja toivottiin ohjattavan keskitetysti ja sille suunnatta-
van enemmän resursseja (järjestelmällisyys ja jatkuvuus). Lisäksi hallintokun-
tien tulisi lisätä yhteistyötä. Muutamassa prosessissa kaivattiin tavoitteiden,
toimintatapojen ja päätöksenteon selkeyttä ja konkreettisuutta.

Vastausten mukaan ICT-palvelukeskuksen prosesseja on kehitettävä ja hiot-
tava toimiviksi. Muistisairaana potilaan hoitoketjua parantaisi muistityöryhmän
ja Stadin ikäohjelman painoarvon nostaminen palveluketjujen kehittämisessä.
Tarvetta korostaa erityisesti se, että väestön ikääntyessä muistisairaiden mää-
rä tulee voimakkaasti kasvamaan.

Kaivuutyöt -prosessin haasteena on se, miten osapuolten johtajat saadaan
toimimaan sovittujen linjausten mukaisesti, kuten yhteiseen tuloksellisuuden
seuraamiseen, vaikuttavuuden arviointiin ja kehittämisen linjaamiseen. Joh-
tamisjärjestelmään liittyvät osapuolten keskeiset vastuut ja velvoitteet olisi
vastausten mukaan myös syytä kirjoittaa toimintaa ohjaavaan kattosopimuk-
seen. Rakennusvirastolle voitaisiin antaa rooli edustaa tarvittaessa kaupungin

³² Tarkastuslautakunnan 1. jaoston kokous kaupunginkansliassa 20.1.2015



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

kaivuutöihin liittyviä tahoja. Prosessien toimivuutta tulisi arvioida säännöllisesti ja siinä tulisi olla mukana kaikki osapuolet.

Palvelutilojen tilahallintaan liittyviä kehittämissesityksiä tuli useita eri virastoista. Ehdotettiin, että prosessille tulisi ohjata enemmän resursseja. Tämä voitaisiin toteuttaa muun muassa siten, että eri virastoissa osoitettaisiin prosessiin osallistuville työaikaa tehtävään liittyen. Lisäksi ehdotettiin prosessin johtamisen siirtämistä kaupunginkansliaan. Esitettiin, että prosessissa tarvittaisiin johtamisvaltuuksien muutoksia, jotka on mahdollista tehdä vain kaupunginhallituksen päätöksellä tai lisäämällä viranhaltijoiden päätösvaltuuksia. Lisäksi esitettiin tarveselvitysten ja tiloihin liittyvien uudistusten joustavoittamista. Valmistelun avoimuutta tulee lisätä hallintokuntien välillä esimerkiksi väestöennusteiden ja kapasiteetilaskelmien suhteen. Palvelutilaprosessit tulisi aikatauluttaa tarkemmin, jotta samassa yhteydessä mahdollisesti laadittava kaavaprosessi voidaan viedä loppuun. Lisäksi peruskorjaushankkeiden ja uudishankkeiden määrärahoja tulisi joustavammin pystyä siirtämään puolelta toiselle. Tilahankkeiden käsittelyohjeen uusimistyön odotetaan tuovan tukea hallintokuntarajat ylittävälle yhteistyölle.

Vastauksissa arvioitiin, että koulupudokkuuteen liittyvä prosessi olisi kehittynyt paremmin, jos teeman palvelumuotoilu olisi toteutettu yhdessä ja prosessin omistajalla olisi ollut valtuudet palvelumuotoiluun. Prosessin toimenpiteiden olisi tullut liittyä olemassa oleviin palveluihin ja mittareiden olla joustavia siten, että toteutumia voidaan seurata prosessin edetessä ja suunnata toimintaa tarvittaessa.

Liikennehankkeiden investointien suunnitteluprosessin kehittämisessä tärkeänä nähtiin vuodelle 2015 suunnitellun työn jatkaminen, kuten yksittäisten hankkeiden prosessien ja päätöksentekoprosessien kuvaaminen ja laadittava liikennehankkeiden käsittelyohje.

Hankintojen tehostamista koskevassa vastauksessa yhteishankintoja tulisi työryhmien mukaan kehittää jollakin työryhmän esittämistä kolmesta mallista ja ottaa käyttöön laadittu yhteistyömalli erillishankintoihin

Asuntotuotantoprosessia tulisi vastausten mukaan koordinoida ja johtaa määrätietoisemmin ja ohjata yhteisten tavoitteiden kirjaamista talousarvioehdotuksiin. Lisäksi yhteisten koko prosessin toimivuutta ja hallintokuntien yhteistyön onnistumista kuvaavien mittareiden määrittäminen tulisi saada hallintokuntien omaa onnistumista määrittävien tavoitteiden rinnalle. Nähtiin, että prosessin omistajuus tulisi ottaa vahvemmin haltuun kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimessa ja purettava rootelien rajoja yhteistyön parantamiseksi. Virastojen välillä yhteistyötä tulisi tiivistää ja vastuita selkiyttää. Resurssien kohdentamisessa eri hallintokunnille ja prosessin eri vaiheissa oikea-aikaisesti olisi myös edelleen kehittämistä.



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Lasten ja nuorten terveyden edistämässä yksi keskeinen kehittämistä hidastava tekijä on virastojen erilaiset alueelliset johtamisrakenteet. Niitä tulisi yhteinäistää. Seuraavasta yhteisestä tavoiteohjelmasta tulisi saada aiempaa konkreettisempi.

Peruskoulun päättäneiden ohjaus ja toisen asteen koulutuksen tehostaminen -prosessiin liittyvässä vastauksessa esitettiin, että prosessin omistajuus ja vastuu kohdennettaisiin selkeästi jollekin toimialalle. Lisäksi tavoitteiden ja mittareiden pitäisi olla yhteisiä, tarkkoja ja joustavia, jotta toteutumia voitaisiin seurata prosessin edetessä ja suunnata toimintaa tarvittaessa

2.5 Kokoavat havainnot

Tässä luvussa esitetään yhteenveto arvioinnin tarkentaviin kysymyksiin kysymyksiin saaduista vastauksista, eli käsitellään strategiaohjelmien 2009–2012 ja 2013–2016 tavoitteiden sekä vuoden 2011 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten toteutumista.

2.5.1 Strategiaohjelman 2009–2012 tavoitteiden toteutuminen

Strategiaohjelman 2009–2012 mukaisesti prosessien johtamistavat tuli määrittellä, ottaa käyttöön yhteisiä sitovia tavoitteita ja prosessijohtamisen malli. Lisäksi samaan palveluprosessiin osallistuville virastoille tuli määrittellä yhteiset toiminnalliset tavoitteet ja tulospalkkiotavoitteet.

Prosessien johtamistapojen määrittelyn osalta voidaan todeta, että johtamistavat on kuvattu ja niiden soveltaminen käynnistynyt tai johtamistavan kuvaus on tekeillä.

Yhteisten sitovien tavoitteiden käyttöön otosta voidaan todeta, että talousarviosoisia sitovia tavoitteita ei ole lisätty strategiakauden aikana.

Prosessijohtamisen malli on kehitetty ja otettu käyttöön kaivuutöissä operatiivisella tasolla. Johtamisen tasolla sitä on valmisteltu vuonna 2014. Palvelutilojen tilahallintaprosessissa prosessi on kuvattu liittyen tilojen yhteiskäyttöön, alueelliseen ja kaupunkitasoiseen tarkasteluun. Toisaalta palvelutilojen tilahallintaan liittyvistä toimintatavoista mainittiin, että kaupunkisuunnitteluvirasto on jo aiemminkin hyödyntänyt hallintokuntien yhteisiä kaavoitukseen liittyviä työskentelyn käynnistämistilaisuuksia. Lisäksi osassa vastauksista asuntotuotantoprosessin nykyisen johtamistavan katsottiin olevan riittävä ja prosesseja kehitettävän lähinnä sujuvoittamistyöryhmän toimenpiteiden pohjalta. Näin ollen asuntotuotantoprosessin prosessijohtamisen malli on laadittu kaavoitukseen liittyvästä prosessista, mutta myös muita prosesseja kehitetään. Liikennehankkeiden investointien suunnitteluprosessin malli on luotu ja se on



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2015.³³ Hankinnoissa on kuvattu erillishankintojen yhteistyömalli, joka on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2015. Lasten ja nuorten terveyden edistämisen prosessissa malli alueellisesta johtamisesta on kuvattu, mutta se ei ole vielä käytössä. Kyselyssä eri virastojen vastaukset hieman poikkesivat toisistaan, sillä osa ymmärsi johtamistavan nimenomaan ao. johtamisprosessin (esimerkiksi työryhmän työskentelytavan) kuvauksena ja osa toimintaprosessien kuvauksena.³⁴

Tietotekniikan kehittämistä koskeva prosessi toteutettiin määräaikaisena projektina, jolle asetettiin yksilöity tavoite. ICT -palvelukeskuksen toimintaan ja johtamiseen liittyvästä yhteistyöstä sopiminen on vielä kesken. Voidaan sanoa, että ICT-palvelukeskuksen perustaminen oli toimialarajat ylittävän yhteistyön tulos, mutta sitä ei johdeta prosessijohtamisen mallin mukaisesti. Muistisairaalan potilaan hoitoketjuprosessin kehittämistä toimialarajat ylittävänä prosessina on kehitetty niin sanotussa muistityöryhmässä käytännön toimintana ja johtamistavan kuvaus on suunnitteilla. Kaivuuprosessi operationaalisena toimintona on edennyt ripeimmin. Kaivuutöissä on otettu käyttöön yhteisiä sitovia tavoitteita jo talousarviossa 2007. Prosessissa on määritelty myös alatavoitteita talousarviossa ja johtamisvaltuuksia on muutettu tarpeen mukaisesti. Prosessijohtamisen malli kehitettiin Yhteinen kunnallistekninen työmaa -raportissa ja siihen on sitouduttu. Palvelutilojen tilahallinta -työ lähti myös tavoitteiden mukaisesti käyntiin. Sen keskeisimmät johtamisprosessin ongelmat liittyvät hitaaseen suunnittelurytmiin ja hallintokuntien erilaisiin käytänteihin, joiden parissa tilahallintatyöryhmä edelleen työskentelee aktiivisesti. Sen sijaan koulupudokkuuteen liittyvä hanke oli alkuvaiheessa teemaan liittyvien eri toimijoiden ja hankkeiden kartoittamista, jonka vuoksi se ei sellaisenaan kantanut. Kehittämistyö jatkui vuonna 2014 uudessa tulospalkkiojärjestelmään sisältyneessä prosessissa (peruskoulun päättäneiden ohjaus ja toisen asteen koulutuksen tehostaminen), joka on edennyt paremmin.

Liikennehankkeiden investointien suunnitteluprosessille perustettiin ohjausryhmä, joka on toiminut aktiivisesti ja kuvannut toimintamallin hankkeiden ohjaamiseksi. Johtamistavat edellyttävät vielä kehittämistä. Hankintojen tehostamisessa todettiin palveluprosessin johtamistapojen olevan valmisteilla. Yhteishankintojen kehittämisestä tehtiin esitykset ja erillishankintoja varten on luotu yhteistyömalli, joten varsinaisen ohjausryhmän työn jatkuvuudesta ei ole tietoa. Asuntotuotantoprosessi on esimerkki jo aiemmin käynnistyneestä laajasta toimialarajat ylittävästä yhteistyömuodosta. Asuntotuotantoprosessin sujuvoittamistyöryhmän loppuraportin toimenpiteitä on toteutettu onnistuneesti. Toteutuminen on kytketty talousarvioon AM-ohjelman kautta. Lasten ja nuorten terveyden edistämisen johtamisprosessin malli on laadittu, mutta soveltaminen on vielä kesken. Yhteistyötä tehdään talousarviotasolla ja tavoitteita

³³ Sisältää myös muita prosesseja, joita on tarkoitus mallintaa 2015

³⁴ Itse palveluja toteutetaan alueilla monien eri toimijoiden yhteistyön tuloksena, josta osa on verkostomaisista. Toimiala- tai hallintokuntarajat ylittäviä palveluprosesseja on käytössä myös käytännön palveluissa (esimerkiksi päiväkotien ja neuvoloiden yhteistyö ns. Hyve4 -hankkeessa).



seurataan laajemmin muun muassa strategian mukaisen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman puitteissa. Peruskoulun päättäneiden ohjaus ja toisen asteen koulutuksen tehostamisen johtamistavat ovat määriteltävänä ja työ käynnistyy tiiviimpänä ESR -rahoitteisen Ohjaamo Helsinki -hankkeen avulla vuonna 2015.

Hallintokuntien yhteisten toiminnallisten ja tulospalkkiotavoitteiden asettamisen liittyvään tavoitteeseen voidaan todeta, että kaikki prosessit olivat tulospalkkion piirissä vuosina 2012–2013 tai 2014–2015. Myös muiden yhteisten toiminnallisten tavoitteiden voidaan katsoa lisääntyneen, koska yhteisiä tavoitteita on täsmennetty joko talousarviossa (kaivuutyöt, liikennehankkeiden suunnittelu) tai AM -prosessiin (asuntotuotannon sujuvoittaminen) ja Lasu -prosessiin (lasten ja nuorten terveyden edistäminen) liittyen, mutta vasta viime vuosina.

Jo alkuvaiheessa havaittiin, että prosesseille ei voida asettaa täsmällisiä mittareita, sillä suuri osa prosesseista oli vielä määrittelemättä. Tulospalkkion piiriin valituissa prosesseissa tavoitteena olikin lähinnä mallintaa toimintatapaa, eli hankkeita vietiin eteenpäin kehittämishankkeina. Lisäksi havaittiin, että kehittäminen vaatii aikaa. Prosessit käynnistyivät varsin eri tahtiin ja niiden etenemiseen vaikuttivat myös organisaatiouudistukset.³⁵ Vuosille 2012 ja 2013 valituissa prosesseissa tavoitteeksi asetettu prosessien johtamistapojen määrittely ei vielä toteutunut alkuvaiheessa, mutta sen voidaan sanoa käynnistyneen kaikissa prosesseissa viimeistään strategiakauden jälkeen. Johtamistapojen määrittely on pääosin alkanut myös vuosille 2014–2015 valituissa prosesseissa.

Kaiken kaikkiaan strategiaohjelman 2009–2012 tavoitteiden ei voida siis sanoa toteutuneen vielä kyseisen strategiaohjelman aikana, mutta kaikki prosessit käynnistyivät. Vuonna 2012 käynnistyneistä prosesseista tietotekniikan kehittämisen prosessi alkuperäisessä muodossaan ei ole jatkunut, mutta tällä hetkellä kehittämistyötä ohjaa tietotekniikkajaosto. Muistisairaalan potilaan hoitoketjutyö on lähtenyt johtamisprosessina vähitellen liikkeelle vasta sosiaali- ja terveysviraston muistiketjutyöryhmän myötä. Koulupudokkuus -prosessi ei myöskään sellaisenaan jatkunut. Sen sijaan kaivuutyöt -prosessi ja palvelutilojen tilahallinta -prosessi ovat jatkuneet.

2.5.2 Strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteiden toteutuminen³⁶

Strategiaohjelman 2013–2016 mukaisesti konserniohjattavat teema- ja asiakokonaisuudet tuli määritellä ja muodostaa niistä muutoshankkeiden toteuttamisen hankesalkku. Kaupunginhallituksen kehoituksella 20.5.2013 virastoja

³⁵ Kj 20.3.2013 38 § Toteumaraportti vuoden 2012 tulospalkkiojärjestelmien toimialarajat ylittävien prosessien tavoitteiden toteumasta

³⁶ Tarkastuslautakunnan 1. jaoston kokous kaupunginkansliassa 20.1.2015



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

ja laitoksia kehoitettiin valmistelemaan 38 toimenpidettä muutoshankkeiden salkuksi, joita seurataan kaupunginkansliassa ja raportoidaan kaksi kertaa vuodessa kaupunginhallituksen iltakoulussa. Yksi hankkeista on toimialarajat ylittävien prosessien toteuttaminen. Hankesalkun lisäksi on kuitenkin olemassa muita konsernijohdettavia asioita, jotka ovat toimialarajat ylittäviä, vaikka eivät olekaan hankesalkussa. Tällaisia ovat esimerkiksi tukipalvelujen keskittäminen, tietotekniikka, henkilöstöhallinto, hankinnat ja tietojärjestelmähankkeet.

Strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoitteena oli myös, että keskeisissä toimialarajat ylittävissä tavoitteissa samaan palveluketjuun osallistuvien virastojen ja liikelaitosten yhteistyönä valmistellaan toimenpiteet saman sisältöisinä ao. lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotuksiin. Kaupunginkanslian mukaan hyvin useassa strategiaohjelman tavoitteessa on tehty tai tehdään yhteistyötä virastojen kesken, mutta ei varsinaisesti tavoitteen tarkoittamassa merkityksessä. Tulospalkkion piiriin kuuluvista hankkeista yhteistä talousarviovalmistelua voidaan sanoa olleen kolmessa tapauksessa (tarkasteltavia hankkeita 10) ja suunnitteilla viidessä, eli tavoite on toteutumassa osittain. Kaikissa prosesseissa tätä ei nähty tarpeelliseksi.

Strategiaohjelman 2013–2016 mukaisesti toimialarajat ylittävää johtamista tuli toteuttaa pilottihankkeilla, joissa kokeillaan johtamisvaltuuksien muutoksia. Vuoden 2015 tulospalkkiojärjestelmiä koskevassa johtajistopäätöksessä korostetaan sitä, että prosesseissa tulee nimenomaan korostua johtamistapojen määrittely. Erityisesti sen tulee näkyä virastopäälliköiden tulospalkkiojärjestelmissä. Käytännössä tämä on ollut tavoitteena tulospalkkiojärjestelmissä mukana olevissa prosesseissa. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole tehty johtosäätöjen tai johtamisvaltuuksien muutoksia muissa kuin kaivuutöitä koskevassa prosessissa. Suunnitteilla niitä oli prosessissa, jotka koskevat peruskoulun päättäneiden ohjausta ja toisen asteen koulutuksen tehostamista. Suurimassa osassa prosesseista johtamisvaltuuksien muutoksia ei nähty tarpeelliseksi.

Strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoitteena oli myös lisätä yhteisten sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrää talousarvioissa. Talousarvio on sisältänyt pitkään jo kaivuutöihin ja katupölyyn liittyviä tavoitteita, mutta määrä ei ole lisääntynyt. Eri virastojen muita kahdenkeskisiä tavoitteita on kuitenkin alettu lisätä. Esimerkkinä tästä on lasten ja nuorten terveyden edistämiseen liittyvä varhaiskasvatusviraston tavoite, jossa tiedonkeruu tehdään yhdessä sosiaali- ja terveysviraston kanssa. Yhteisiä muita (kuin sitovia) toiminnallisia tavoitteita on kuitenkin enemmän. Tällaisia ovat talousarviossa kaivuutöihin liittyvät osatavoitteet, AM -ohjelman mukaiset tavoitteet virastoille ja Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan liittyvät tavoitteet virastoille. Esimerkiksi lasten ja nuorten terveyden edistämisen prosessiin liittyen liikuntavirastolla ja opetusvirastolla on kahdenkeskisiä tavoitteita.



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Strategiaohjelman tavoitteena oli, että virastojen ja liikelaitosten yhteisten tulospalkkiotavoitteiden osuutta tulospalkkiojärjestelmässä lisätään. Tavoite on toteutunut ja tulospalkkiokokeilut ovat tähän asti toteutuneet suhteellisen hyvin. Kaupunginkanslian mukaan strategiaohjelman ja tulospalkkiojärjestelmän tavoitteiden välillä on kuitenkin ristiriita. Tulospalkkiojärjestelmän periaatteiden mukaan tulospalkkion tulisi kohdistua yksilön tai yksikön aikaan saamaan tulokseen. Toimialarajat ylittävät tavoitteet ovat liian yleisellä tasolla, eikä yksittäisen viraston henkilökunta koe voivansa vaikuttaa riittävästi tavoitteen saavuttamiseen. Osuuden lisäämiseen liittyy ongelmia myös siitä syystä, että palkitseminen kohdistuu näin vain ylimpään johtoon tai rajalliseen määrään työntekijöitä. Yhteiset tulostavoitteet ovat kuitenkin lisänneet yhteisten tavoitteiden kehittämistä.

Lopputulemana voidaan todeta, että strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet ovat edenneet kohtalaisen hyvin. Kyselyyn saatujen vastausten perusteella prosessit ovat kuitenkin eri vaiheissa ja vaativat edelleen kehittämistä.

2.5.3 Vuoden 2011 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten toteutuminen

Vuoden 2011 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta suositteli, että kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien tulisi ohjata toimialarajat ylittäviä prosesseja ja seurata niiden toteutumista. Seurannan osalta suositus on toteutunut, mutta ohjauksen ei voi sanoa kaikilta osin toteutuvan.

Toimialarajat ylittäviä prosesseja on seurattu johtajistossa muun muassa osana tulospalkkiojärjestelmän toteutumista noin kaksi kertaa vuodessa. Kyselyssä saatujen vastausten mukaan johtajisto on seurannut ja ohjannut erityisesti tietotekniikan kehittämistyötä ja jossakin määrin kaivuuprosessia. Myös palvelutilojen tilahallintaprosessia seurattiin tulospalkkiovuosina. Lisäksi kyselyissä raportoitiin johtajiston seuraavan tiiviimmin liikennehankkeiden investointien suunnitteluprosessia ja hankintojen kehittämisprosessia, joskin jälkimmäisessä kerrottiin lähinnä, että työn etenemisestä raportoidaan johtajistolle. Kaupunginjohtajat seuraavat ja ohjaavat asuntotuotantoprosessia AM-ohjelman seurannan kautta. Lasten ja nuorten terveyden edistämisen prosessin seuranta toteutuu Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman seurannan kautta. Peruskoulun päättäneiden ohjaus ja toisen asteen koulutuksen tehostamisen prosessin seurannassa apulaiskaupunginjohtajat ovat mukana nuorisotakuun toteutumisen seurannan kautta. Prosesseista seitsemässä kymmenestä raportoitiin siis johtajiston vähintäänkin seuraavan prosessia. Joissakin prosesseissa johtajilla on suurempi rooli, mutta aineiston perusteella ei syntynyt selvää mielikuvaa ohjauksen vahvuudesta.

Arviointikertomuksessa suositeltiin myös, että luottamuselimet tulisi kytkeä prosessien johtamiseen. Osassa vastauksissa tulkittiin, että raportointi lautakunnalle on kytkemistä prosessiin. Käytännössä lautakunnat käsittelevät prosessiin liittyviä asioita talousarviokäsittelyn kautta. Tällaisia ovat palvelutilojen



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

tilahallintaprosessissa uudet tilasuunnitelmat ja liikennehankkeiden investointipäätökset. Tietotekniikan kehittämistä on seurannut tietotekniikkajaosto perustamisensa jälkeen. AM-ohjelma, lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma ja nuorisotakuu ovat sekä kaupunginhallituksen että kaupunginvaltuuston seurannassa. Luottamuselimien voidaan sanoa seuraavan prosesseja, mutta niille ei näytä muodostuneen vahvempaa johtamisroolia prosesseissa.

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Toimialarajat ylittävät tavoitteet toteutuneet kohtalaisen hyvin, mutta viiveellä

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko strategiaohjelmissa 2009–2012 ja 2013–2016 asetetut toimialarajat ylittäviä prosesseja koskevat tavoitteet toteutuneet. Kysymykseen voidaan vastata, että tavoitteet ovat toteutuneet kohtalaisen hyvin, mutta viiveellä.

Strategiaohjelmassa 2009–2012 asetetut tavoitteet eivät ole kaikilta osin toteutuneet strategiakauden aikana. Esimerkiksi prosessien johtamistapojen määrittely on edelleen osittain käynnissä ja hallintokuntien yhteisiä sitovia talousarviotavoitteita ei ole lisätty tavoitteen mukaisesti. Myös prosessijohtamisen malli on otettu käyttöön viiveellä. Sen sijaan samaan palveluprosessiin kuuluvien virastojen yhteisten toiminnallisten tavoitteiden ja tulospalkkiotavoitteiden määrää on lisätty strategiaan mukaisesti.

Strategiaohjelmassa 2013-2016 asetettujen tavoitteiden osalta tilanne on samankaltainen. Yhteisten toimenpiteiden valmistelu samansisältöisinä talousarvioehdotuksiin on edennyt ainoastaan osittain, johtamisvaltuuksien muutoksia on kokeiltu ainoastaan kaivuutöitä koskevassa prosessissa ja yhteisten sitovien toiminnallisten talousarviotavoitteiden määrä ei ole lisääntynyt. Sen sijaan konserniohjattavista teema- ja asiakokonaisuuksista on muodostettu hankesalkku ja yhteisten tulospalkkiotavoitteiden osuutta tulospalkkiojärjestelmässä on lisätty.

Arviointiaineiston perusteella muodostuu kuva, että poikkihallinnolliset prosessit ovat hyvin erilaisessa vaiheessa. Pisimmälle on edennyt kaivuutyöt - prosessi, johon liittyvää yhteistyötä on tehty pitkään ja prosessia on kehitetty jatkuvasti. Seuraavana kehitysvaiheena on johtamistavan määrittely. Kuvaa-vaan on, että prosessin kehittämiseen on kulunut kokonaisuudessaan aikaa jo lähes kymmenen vuotta. Sama tulee esille myös muiden prosessien kohdalla. Niiden kehittäminen vaatii pitkäjänteisyyttä ja aikaa yhteisen näkemyksen muodostamiseen. Kehitystä voisi kuvata myös siten, että siinä hallintokunnat oppivat yhdessä toimiseen.

Myös prosessien toteutustavoissa oli eroja. Arvioinnin kohteena olleista ja kaupungin tulospalkkiojärjestelmän piiriin valituista prosesseista osa on toteu-



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

tettu projekteina, kuten tietotekniikan kehittäminen, tai projektin omaisena, kuten hankintojen kehittäminen tai asuntotuotannon sujuvoittaminen.

Prosesseille asetetut tavoitteet eivät aina ole olleet sellaisia, että niistä olisi ollut syytä muodostaa yhteisiä sitovia tai muita toiminnallisia tavoitteita talousarviosalla tai valmistella asiaa talousarvioon. Tavoitteet ovat voineet olla laajempia (asuntotuotannon sujuvoittaminen, Lasu) tai yksityiskohtaisempia. Tämän vuoksi strategian vaatimus siitä, että toiminnan tulisi näkyä kaupungin talousarviossa sitovina tai muina tavoitteina, ei välttämättä täyty, mutta se ei silti vähennä prosessin strategianmukaisuutta. Yhteisten talousarvio- ja tulospalkkiotavoitteiden asettamista voidaan silti pitää hyvinä välineinä kytkeä hallintokunnat yhteistyöhön.

Prosessit tarvitsevat johtamista

Vuoden 2011 arviointikertomuksen suosituksen mukaisesti kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtajat seuraavat prosesseja, mutta ohjauksen ei voi sanoa kaikilta osin toteutuvan. Raportointi johdolle on laajamittaista, mutta aineiston perusteella ei muodostu selkeää kuvaa siitä, miten aktiivista raportoinnin hyödyntäminen ja toiminnan ohjaaminen käytännössä on. Vaikuttaa siltä, että käytännössä prosessin ohjaus tapahtuu alemmalla tasolla hallintokunnissa. Luottamushenkilöt on kytketty poikkihallinnollisiin prosesseihin käytännössä talousarvioon liittyvien päätösten kautta. Varsinaista aktiivista roolia prosessien johtamisessa niillä ei ole. Toisaalta aineiston perusteella aktiivisemmalle roolille ei koettu olevan tarve.

Arviointiaineiston perusteella poikkihallinnollisten prosessien johtamista ei ole määritelty riittävän selkeästi. Virastojen erilaiset johtamisrakenteet ovat voineet hankaloittaa prosesseja. Tällaisia ongelmia on esimerkiksi palvelutilojen tilahallintaprosessissa sekä lasten ja nuorten terveyden edistämisen prosessissa. Prosessissa mukana olleet virastot eivät aina saa sovituksi johtamista-paa esimerkiksi siitä syystä, että toimivallasta ei haluta luopua tai prosessia on viety eteenpäin oman toimen ohella. Mikäli johtamisrakenteita tai -valtuuksia on tarve muuttaa, prosessin parantaminen edellyttäisi toimialarajat ylittävää johtamista apulaiskaupunginjohtajien tasolla.

Talousarvioyhteyden puuttuminen voi olla merkki siitä, että prosessi toimii verkostomaisesti ilman vahvaa kytkentää johtamiseen. Tällöin merkittävänkin prosessin painoarvo jää vähäiseksi eikä prosessi ole johtanut tavoiteltuihin tuloksiin. Yhteistyö prosessissa on voinut toteutua palvelua toteuttavalla tasolla, mutta ei johdon tasolla. Tämä osaltaan on vaikuttanut siihen, että prosessia ei ole kytketty talousarviotavoitteiden asettamiseen, vaikka sille olisi tarvetta. Näin on ollut esimerkiksi muistisairaalan potilaan hoitoketjua ja palvelutilojen tilahallintaa koskevilla prosesseilla. Tästäkin huolimatta käytännön toiminnassa on voitu saada aikaan merkittäviä tuloksia. Ikäihmisten liikuntapalvelujen kehittäminen muistisairaalan hoitoketjutyössä on tästä hyvä esimerkinä.



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Prosessin erilainen painoarvo eri virastoissa voi hankaloittaa asioiden edistämistä. Joissakin virastoissa tavoitteet voivat olla sitovina, toisissa ne jäävät laajempien tavoitteiden jalkoihin. Haasteena onkin, että niissä virastoissa, joissa tavoitteita ei ole asetettu johdon tasolla, pystyttäisiin sitoutumaan tavoitteiden toteuttamiseen. Näitä ovat muun muassa muistisairaalan potilaan hoito-
ketjun, lasten ja nuorten terveyden edistämisen, peruskoulun päättäneiden ohjauksen ja toisen asteen koulutuksen kehittämisen prosessit.

Mikäli kytkentä johtamiseen puuttuu, prosessilta todennäköisesti puuttuu myös jatkuvuus. Koska strategian perimmäisenä tavoitteena on ollut parantaa asiakkaan saaman tuotteen tai palvelun laatua toimialarajat tai hallintokuntarajat ylittävää prosessia parantamalla, prosessin jatkuvuuteen olisi panostettava myös tulospalkkiotavoitteiden jälkeisenä aikana.

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 1. jaosto hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos

Arviointia koskevia lisätietoja antavat arviointipäällikkö Timo Terävä, puhelin 310 43126 ja kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen, puhelin 310 36606.

Timo Terävä

Liisa Kähkönen

JAKELU Tarkastuslautakunnan 1. jaosto

LÄHTEET

Arviointikäynnit ja haastattelut:

Tarkastuslautakunnan 1. jaoston arviointikäynti kaupunginkansliaan
20.1.2015

Kaivuutöiden seurantaryhmän haastattelu 9.2.2015
rakennuttamispäällikkö Risto Vesala, Helen Oy
yksikönpäällikkö Juhani Aaltonen, Helen Oy
toimitusjohtaja Ville Lehmuskoski, Helsingin kaupungin liikennelaitos
rakennuttajainsinööri Matti Tauriainen, Helsingin kaupungin liikennelaitos
osastopäällikkö Silja Hyvärinen, rakennusvirasto



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

projektinjohtaja Eva-Lisa Karlsson, rakennusvirasto
virastopäällikkö Mikko Aho, kaupunkisuunnitteluvirasto
toimistopäällikkö Marko Mäenpää, kaupunkisuunnitteluvirasto
liikenneinsinööri Anitta Vähäkuopus, kaupunkisuunnitteluvirasto
liikenneinsinööri Johanna Iivonen, kaupunkisuunnitteluvirasto
virastopäällikkö Jaakko Stauffer, kiinteistövirasto
ylläpitopäällikkö Eero Nuotio, kiinteistövirasto
tietohallintovastaava Jarmo Karvinen, kiinteistövirasto
toimitusjohtaja Timo Martiskainen, Stara
yksikönjohtaja Hannu Halkola, Stara
kehittämispäällikkö Pirjo-Riitta Kiiskinen, Stara
yksikönpäällikkö Osmo Siirto, Helen Sähköverkko Oy:
rakennuttajapäällikkö Tuomas Murumäki, Helen Sähköverkko Oy

Vastaukset sähköpostikyselyyn:

Tietotekniikan kehittäminen:

Kaupunginkanslia, tietotekniikka- ja viestintäosasto Petri Otranen 14.1.2015 ja
Markku Raitio 26.1.2015

Sosiaali- ja terveysvirasto, Helena Ylisipola 24.1.2015

Varhaiskasvatusvirasto, Armi Vaden 6.2.2015

Muistisairaalan potilaan hoitoketju:

Liikuntavirasto, Anssi Rauramo/Minna Ekman 14.1.2014

Sosiaali- ja terveysvirasto, Juha Jolkkonen/Marja-Liisa Laakkonen 22.1.2014

Kaivuutyöt

Rakennusvirasto, Raimo K. Saarinen ja Eva-Lisa Karlsson 23.1.2015

Stara, Timo Martiskainen 23.1.2015

Helen Sähköverkko Oy, Osmo Siirto 26.1.2016

Palvelutilojen tilahallinta:

Kiinteistövirasto, Matti Kuusela 20.1.2015 ja Jarmo Raveala 30.1.2015

Kaupunkisuunnitteluvirasto, Marja Piimies ja Tero Santaoja 21.2.2015

Opetusvirasto, Kaisa Nuikkinen 23.1.2015

Varhaiskasvatusvirasto, Carola Harju 28.2.2015

Koulupudokkuuden vähentäminen ja Peruskoulun päättäneiden ohjaus ja toisen asteen koulutuksen tehostaminen:

Opetusviraston, kaupunginkanslian, sosiaali- ja terveysviraston ja nuorisoasiainkeskuksen yhteisvastaus, Anna Lyra-Katz 23.1.2015

Liikennehankkeiden investointien suunnitteluprosessi:

HKL, Ville Lehmuskoski 21.1.2015

Rakennusvirasto, Raimo K. Saarinen 23.1.2015

Helsingin Satama, Pekka Meronen 26.1.2015



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Kaupunginkanslia, Juha Viljakainen 27.1.2015
Kaupunkisuunnitteluvirasto, Katarina Baarman 27.1.2015
Kiinteistövirasto, Juhani Tuuttila 28.1.2015

Hankintojen tehostaminen:
Hankintakeskus, yhteisvastaus, Jorma Lamminmäki 20.1.2015

Asuntotuotantoprosessi:
Kaupunkisuunnitteluvirasto, Mikko Aho 20.1.2015
Rakennusvalvontavirasto, Lauri Jääskeläinen 21.1.2015
Rakennusvirasto, Raimo K. Saarinen 23.1.2015
Kaupunginkanslia, Timo Härmälä 26.1.2015
Asuntotuotantotoimisto, Sisko Marjamaa 26.1.2015
Kiinteistövirasto, Jaakko Stauffer 28.1.2015

Lasten ja nuorten terveyden edistäminen
Opetusvirasto, Vesa Nevalainen 21.1.2015
Varhaiskasvatusvirasto, Hannele Lakkavaara 22.1.2015
Liikuntavirasto, Tarja Loikkanen 22.1.2015
Nuorisosiainkeskus, Mikko Vatka 26.1.2015
Sosiaali- ja terveystieteiden virasto, Taina Hussi 28.1.2015

Muut lähteet:

Asuntotuotannon sujuvoittamistyöryhmä. Loppuraportti 31.12.2013.

Palvelutilojen tilahallinta. Raportti 24.2.2014.

Raportti vuoden 2012 tupa-järjestelmiin mukaan otettujen toimialarajat ylittävien prosessien tavoitteiden toteutumisesta. Johtajisto 20.3.2013

Raportti vuoden 2013 tupa-järjestelmiin mukaan otettujen toimialarajat ylittävien prosessien tavoitteiden toteutumisesta. Johtajisto 26.3.2014

Talouden ja toiminnan seurantaraportti 4/2014. Helsingin kaupunki.

Tarkastuslautakunnan 1. jaoston kokousmuistio 20.1.2015. Kaupunginkanslia.

LIITTEET



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Hallintokuntarajat ylittävien prosessien johtaminen ja tavoitteiden toteutuminen		
Suunnitelman laatija		Pvm
Timo Terävä ja Liisa Kähkönen		26.5.2014
Päätös arvioinnista		
Tarkastuslautakunta 7.5.2014		
Arvioinnin ohjausryhmä		
Tarkastuslautakunnan 1. jaosto		
Aloittamisaika	Valmistumisaika	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat
6/2014	1/2015	Timo Terävä, Liisa Kähkönen
Arviointiaiheen tausta		
Helsingin kaupungin organisaatio muodostuu 33 varsin itsenäisesti tehtäviään hoitavasta hallintokunnasta ja noin 40 000 työntekijästä.		
<p>Strategiaohjelmassa vuosille 2009–2012 todettiin, että toimialarajat ylittävien palveluprosessien johtamistapa otetaan käyttöön asiakashyödyn lisäämiseksi ja konsernin resurs-sien yhteiskäytön tehostamiseksi. Keskeisiä kaupunkitasoisia toimialarajat ylittäviä kehitet-täviä</p> <p>palveluja olivat strategian mukaan mm. ikääntyneiden palvelut, lastensuojelu ja terveyden edistäminen. Kaikkia toimialarajat ylittäviä kaupungin sisäisiä ja ulkoisten kumppaneiden kanssa tehtäviä palveluprosesseja kehitetään. Toimenpiteenä oli määritellä prosessien johtamistavat ja ottaa käyttöön mm. yhteiset sitovat tavoitteet, palkitseminen ja prosessi-johtamisen malli. Tavoitteena oli myös kytkeä prosessiin tulospalkkiojärjestelmä siten, että samaan palveluprosessiin osallistuville virastoille määritellään yhteiset toiminnalliset tavoit-teet ja tulospalkkiotavoitteet.</p> <p>Vuoden 2010 lopulla käynnistyi Oiva Akatemian vetämä vuoden kestävä ylimmän johdon valmennus nimeltään Johtajuus tulevaisuuden palveluissa. Valmennuksessa työstettiin kahdeksan toimialarajat ylittävää case-prosessia tavoitteena tunnistaa, hahmottaa ja ra-kentaa prosessien johtamisen toimintamalleja ja pelisääntöjä kaupungille. Samalla oli tar-koituksena luoda näkemystä prosessien johtamisen roolista kaupungin johtamisjärjestel-mässä.</p> <p>Yli hallintokuntarajojen menevien prosessien tavoitteita on sisällytetty myös hallintokuntien tulospalkkiojärjestelmiin. Vuosien 2012 ja 2013 tulospalkkiojärjestelmiin otettiin mukaan tietotekniikan kehittäminen, muistisaira-an potilaan hoitoketju, kaivuutyöt, palvelutilojen ti-lahallinta ja keskeytysten vähentäminen toisen asteen opinnoissa. Vuosien 2014 ja 2015 tulospalkkiojärjestelmien valmisteluohjeissa nimetyt toimialarajat ylittävät prosessit ovat lii-kennehankkeiden investointien suunnitteluprosessi, hankintojen tehostaminen, asuntotu-otantoprosessi, lasten ja nuorten terveyden edistäminen sekä peruskoulun päättäneiden ohjaus ja toisen asteen koulutuksen tehostaminen. Kaikille edellä mainituille prosesseille on nimetty prosesseista vastaavat virastot ja muut mukana olevat virastot.</p> <p>Vuosien 2013–2016 strategiaohjelman johtamista käsittelevä kohta sisältää toimialarajat ylittäviä prosesseja koskevia tavoitteita ja toimenpiteitä. Tavoitteet käsittelevät prosessien johtamisen kehittämistä ja toimialarajat ylittävien prosessien ohjausta. Niihin liittyvinä toi-menpiteinä mainitaan muun muassa seuraavat:</p>		



- Määritellään konsernijohdettavat teema- ja asiakokonaisuudet strategiaohjelman pohjalta. Valituista toimenpiteistä muodostetaan kaupunginhallituksen ohjaama strategiaohjelman muutoshankkeiden toteuttamisen hankesalkku.
- Keskeisissä toimialarajat ylittävissä tavoitteissa toimenpiteet valmistellaan samaan palveluketjuun osallistuvien virastojen ja liikelaitosten yhteistyönä. Yhteiset toimenpiteet sisällytetään samansisältöisinä ao. lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotuksiin.
- Toimialarajat ylittävää johtamista toteutetaan pilottihankkeilla, joissa kokeillaan johtamisvaltuuksien muutoksia määräaikaisesti ja tarvittaessa johtosääntöjen muutoksilla.
- Lisätään usean hallintokunnan yhteisten sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrää talousarviossa.
- Asetetaan vuosittain talousarviossa yhteisiä tavoitteita koko kaupungin kannalta merkittäviin tavoitteisiin (kuten asiakastyytyväisyys, johtaminen, henkilöstöön, tietotekniikka tai tilojen käyttö).
- Lisätään usean viraston ja liikelaitoksen yhteisten tulospalkkiotavoitteiden osuutta tulospalkkiojärjestelmässä.

Käytännössä strategiaohjelman eri kohdat sisältävät useita toimenpiteitä, joiden toteuttaminen edellyttää toimialarajat ja hallintokuntarajat ylittävää yhteistyötä.

Taloudellinen näkökulma

Prosessien toimivuudella on aina taloudellisia vaikutuksia. Prosesseja kehittämällä on mahdollisuus vähentää palvelujen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Tarkastuslautakunta on vuoden 2011 arviointikertomuksessa arvioinut strategiaohjelman johtamista koskevien tavoitteiden toteutumista. Johtopäätöksissä todettiin, että virastokeskeinen ajattelutapa johtaa pahimmillaan osaoptimointiin, joka ei palvele kaupunkilaisia parhaalla mahdollisella tavalla. Yhdellä johtamisen strategian toimenpiteistä, toimialarajat ylittävien prosessien kehittämällä, voidaan jossain määrin muuttaa johtajien roolia reviiirin vartijasta kokonaisedun tavoittelijoiksi. Tämä onnistuu vain määrittämällä täsmälliset johtamisen vastuut ja sitomalla toimijat prosessien mukaisiin tavoitteisiin. Arviointiin liittyvänä suosituksena lautakunta esitti, että johtamista tulee vahvistaa siten, että kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat ohjaavat toimialarajat ylittäviä prosesseja ja seuraavat niiden toteutumista. Näiden prosessien johtamiseen tulee kytkeä myös luottamuselimet.

Arvioinnin tavoitteet

Arvioinnin pääkysymyksenä on, ovatko strategiaohjelmissa 2009–2012 ja 2013–2016 asetetut hallintokuntarajat ylittäviä prosesseja koskevat tavoitteet toteutuneet.

Pääkysymykseen vastataan tarkastelemalla strategiaohjelmissa esitettyjen toimenpiteiden toteutumista sekä yleisellä tasolla että tarkastelemalla yksittäisten poikkihallinnollisten prosessien toimivuutta yksityiskohtaisesti.

Arvioinnin tarkentavina kysymyksinä ovat strategian 2009-2012 mukaisesti:



Arviointipäällikkö Timo Terävä ja
kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

- onko prosessien johtamistavat määritelty
- onko otettu käyttöön yhteiset sitovat tavoitteet ja prosessijohtamisen malli
- onko samaan palveluprosessiin osallistuville virastoille määritelty yhteiset toiminnalliset tavoitteet ja tulospalkkiotavoitteet.

Lisäksi arvioinnin tarkentavina kysymyksiä ovat strategian 2013-2016 mukaisesti:

- onko konsernijohdettavat teema- ja asiakokonaisuudet määritelty ja niistä muodostettu muutoshankkeiden toteuttamisen hankesalkku
- onko keskeisissä toimialarajat ylittävissä tavoitteissa samaan palveluketjuun osallistuvien virastojen ja liikelaitosten yhteistyönä valmisteltu toimenpiteet saman sisältöisinä ao. lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotuksiin
- onko toimialarajojen ylittävää johtamista toteutettu pilottihankkeilla, joissa kehitetään johtamisvaltuuksien muutoksia määräaikaista ja tarvittaessa johtosääntöjen muutoksilla
- onko lisätty usean hallintokunnan yhteisten sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrää talousarviossa
- onko talousarviossa asetettu yhteisiä tavoitteita koko kaupungin kannalta merkittäviin tavoitteisiin (kuten asiakastyytyväisyys, johtaminen, henkilöstöön, tietotekniikka tai tilojen käyttö).
- onko usean viraston ja liikelaitoksen yhteisten tulospalkkiotavoitteiden osuutta tulospalkkiojärjestelmässä lisätty.

Edelleen arvioinnin tarkentavina kysymyksiä ovat arviointikertomuksen suosituksen 2011 mukaisesti:

- ohjaavatko kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat toimialarajat ylittäviä prosesseja ja seuraavatko he niiden toteutumista
- onko luottamuselimet kytketty prosessien johtamiseen.

Arviointi toteutetaan asiakirja-aineiston, haastattelun ja kyselyn avulla. Kohteina ovat prosesseista vastaavat viranhaltijat.

Rajaukset

Arviointi koskee molempien strategiakausien yleisiä tavoitteita ja sitä syvennetään yhdellä poikkihallinnollisella case-prosessilla. Case-prosessiksi valitaan poikkihallinnollinen yhteistyö kaivuutöissä.