



HELSINGIN KAUPUNKI
Tarkastusvirasto

ARVIOINTIMUISTIO

Ostopalvelujen laatu ja sopimusten hallinta

2018

kaupunkitarkastaja Harri Hynninen,
johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen

Sisällys

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	6
2.1. Palvelutalojen ruokapalvelut, lääkkeiden koneellinen annosjakelu, kauppapalvelu ja kotiateriapalvelu	7
2.1.1. Kilpailutus.....	7
2.1.2. Sopimuksen seuranta.....	14
2.1.3. Vaikutukset.....	18
2.2. Kouluruokailu	22
2.2.1. Kilpailutus.....	22
2.2.2. Sopimuksen seuranta.....	27
2.2.3. Vaikutukset.....	29
2.3. Henkilöstövaikutukset	35
2.4. Kokoavat havainnot	39
3. Johtopäätökset	44
4. Toimenpide-esitys ja lisätiedot	46
Lähteet	48
Liitteet.....	51

1. ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena oli arvioida, vastaako ostopalvelun laatu tilaajan edellyttämää laatua eräissä kotihoidon palveluissa ja ruokapalveluissa. Arvioinnissa pyrittiin selvittämään, miten laatu palveluissa määritellään, miten tuottajaa ja palvelun laatua seurataan sopimuskaudella sekä mitkä ovat olleet hankinnan kustannusvaikutukset, asiakasvaikutukset ja vaikutukset työelämän laatuun.

Arviointi rajattiin koskemaan sosiaali- ja terveystoimialan sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kilpailutettuja ruokapalveluita, joista on tehty valtuustotason päätös, sekä sosiaali- ja terveystoimialan eräiden kotihoidon palveluiden kilpailutusta. Palvelut valittiin siten, että oli mahdollista verrata koko hankintaprosessia ja sopimuksen aikaista toimintaa sekä sitä, miten hankinta- ja kilpailutus vaikuttaa tilanteessa, jossa a) kilpailutetaan vain ulkopuolista tuotantoa b) kilpailuun osallistuu kaupungin oma tuottaja.

1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Kaupungin strategian 2017–2021 mukaan kaupungin perustehtävä on järjestää asukkailleen laadukkaita palveluja. Kokonaistuottavuuden parantamista tehdään johtamiseen panostaen ja hyvässä yhteistyössä henkilöstön kanssa palvelujen laadusta huolehtien. Helsingin kaupungin menoista 40 prosenttia on palvelujen, aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostoa. Hankinnoista 38 prosenttia oli asiakaspalvelujen ostoa kuntalaisille ja 43 prosenttia muiden palvelujen ostoa¹. Merkittävin hankkija on sosiaali- ja terveystoimiala, 1,1 miljardia euroa vuonna 2017. Summasta lähes puolet on HUS-kuntayhtymältä ostettavia palveluita. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla hankinnat olivat kuudenneksi suurimmat (110 miljoonaa euroa). Yksityiset palveluntuottajat täydentävät kunnallisia palveluja ja tarjoavat niille vaihtoehtoja.

Kotihoidossa peruspalvelua täydentävistä tukipalveluista osa tuotetaan itse, mutta suurin osa ostetaan. Myös peruspalvelua ostetaan, kuten kotihoitoa ja kotisairaanhoidon kuuluvaa lääkkeiden koneellista annosjakelua. Tukipalveluista ostetaan turvapuhelin-, kauppapalvelu-, kotiateria-, kuljetus-, siivous-, vaatehuolto-, kylvetysapu- ja saattajapalvelua. Tukipalvelujen tuottajat valitaan useamman vuoden sopimuk-

¹ vuoden 2016 tiedoilla laskettuna, osuudet eivät vaihteile suuresti vuosittain.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

silla. Tuottajien määrät vaihtelevat tukipalvelun mukaan (siivouspalvelu, kauppapalvelu jne.). Kotihoidon asiakkaita vuonna 2018 oli yhteensä noin 15 600 ja kuukaudessa keskimäärin 10 900. Heistä ateriapalvelua sai 2 410 ja kauppapalvelua 1 888.²

Kaupunki ei pääasiallisesti kilpailuta omia tuottajia eivätkä tuottajat osallistu muiden järjestämiin kilpailutuksiin. Aiempina vuosina kaupunki on kuitenkin kilpailuttanut osan tukipalveluistaan siten, että kaupungin oma tuottaja osallistuu kilpailuun. Tällaisia ovat esimerkiksi koulujen ja palvelutalojen ruokapalvelu ja kotiateriapalvelu.

Kaupunginvaltuusto päätti 8.10.2014 § 322 Palmia-liikelaitoksen toiminta- ja hallintomallien järjestämisestä jakamalla sen kahtia, liikelaitokseksi ja yhtiöksi. Liikelaitos tuottaa ruokahuoltopalvelutoiminnan (pois lukien henkilöstöruokailu) sekä puhelin- ja hyvinvointipalvelutoiminnan. Perustetun yhtiön eli Helsingin kaupungin Palvelut Oy:n myöhemmin Palmia Oy:n toiminnaksi siirrettiin henkilöstöruokailu, kiinteistö-, siivous- sekä turvapalvelutoimintoja. Palvelukeskus Helsinki jäi liikelaitoksesta tuottamaan ruokapalveluita peruspalveluilleen, kuten päivähoitoon, kouluihin, sairaaloihin ja palvelukeskuksiin. Valtuusto päätti kuitenkin lisätä kilpailuttamisen määrää opetustoimessa 30 prosenttiin ja sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä varhaiskasvatuksessa 20 prosenttiin viiden vuoden aikana kuitenkin siten, että ”kilpailutettavat kohteet valitaan tasapuolisesti ja tarkoituksenmukaisesti” ja että kilpailutuksissa sovelletaan tarvittaessa liikkeenluovutuksen periaatteita. Valtuusto myös edellytti, että ruokahuoltopalvelujen kilpailuttamisen lisäämisen vaikutuksia erityisesti palvelujen hintaan ja laatuun sekä henkilöstön asemaan seurataan.

Kaupunginhallitus päätti 20.10.2014 (§ 1053) kehottaa opetusvirastoa, sosiaali- ja terveysvirastoa sekä varhaiskasvatusvirastoa laatimaan yhteistyössä kaupunginkanslian, hankintakeskuksen ja Palmia-liikelaitoksen kanssa 31.12.2015 mennessä kaupunginvaltuuston linjaamaan viiden vuoden kuluessa toteutettavaan ruokahuoltopalvelujen kilpailutuksen lisäämiseen liittyvät useampivuotiset ja asteittain laajenevat suunnitelmat, joissa muun muassa määritellään siirtymäkauden aikana kunakin vuonna kilpailutettavat toimipisteet, sekä kehottaa opetusvirastoa, sosiaali- ja terveysvirastoa sekä varhaiskasvatusvirastoa toteuttamaan kilpailutuksen lisäämisen laadittujen suunnitelmien mukaisesti.

1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, vastaako ostopalvelujen laatu tilaajan edellyttämää laatua palveluissa.

Arvioinnin kohteena olivat eräät kotihoidon kilpailutetut palvelut ja sosiaali- ja terveys-toimen sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kilpailutetut ruokapalvelut.

² Kotihoidon toiminnansuunnittelija 24.1.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Osakysymyksiä olivat:

1. Onko palvelukuvauksessa tai -sopimuksessa määritelty laatukriteerit?
2. Seurataanko sopimuksen toteutumista eli sopimustuottajaa ja palvelun laatua sopimusaikana?
3. Onko laatu palvelukuvauksen ja palvelusopimuksen mukainen?
4. Onko tilaajalla mahdollisuus puuttua asiaan, mikäli palvelun laatu ei vastaa odotuksia?

Arviointikriteerinä ensimmäiselle osakysymykselle oli, että laatukriteerit on määritelty. Arviointikriteerinä toiselle osakysymykselle oli, että tilaaja seuraa sopimustuottajan tilaajavastuuvetoja säännöllisesti, palvelun laadun seurantaan on olemassa menetelmiä ja laatua seurataan sekä tilaaja seuraa myös asiakaspalautteita. Arviointikriteerinä kolmannelle osakysymykselle oli se, että tilaajan käsitys palvelun laadusta vastaa palvelukuvauksessa /palvelusopimuksessa kuvattua laatua koko sopimuskauden ajalla ja että palvelun laadusta ei ole tullut valituksia. Kriteerin toteutumista arvioidaan haastatteluilla ja kyselyillä saaduilla aineistoilla. Arviointikriteerinä neljännelle osakysymykselle oli, että sopimukseen on kirjattu menettelytavat laatu-ongelmille ja että menettelytapoja on noudatettu.

Arviointikysymysten lisäksi tarkasteltiin,

- mitkä ovat ostopalvelun hankintakriteerit (taloudellisuus, laatu, ympäristökriteerit, sosiaaliset kriteerit)?
- mitä tuottajalta edellytetään laadun osoittamiseksi ja turvaamiseksi?
- kuka/ketkä hallinnoivat ja seuraavat sopimuksen toteutumista ja palvelun laatua, miten ja kuinka usein?
- miten asiakas pääsee vaikuttamaan palvelun sisältöön ja laatuun?
- onko laadussa ollut puutteita ja jos, mitä siitä on seurannut?

Edellisten lisäksi arvioitiin,

- onko tilaaja seurannut kilpailuttamisen vaikutuksia?
- mikäli kyllä, mitkä ovat olleet kilpailuttamisen kustannusvaikutukset, vaikutukset palvelun tuottavuuteen ja laatuun, palvelun vaikuttavuuteen ja työelämän laatuun? Näitä tarkastellaan siltä osin, kuin tietoa on saatavilla.
- mitkä ovat seuraukset ostopalvelun kilpailuttamisesta verrattuna siihen, että kilpailussa on mukana kaupungin oma tuottaja?

1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arviointi käynnistettiin sosiaali- ja terveystoimen sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintayksiköissä tehdyillä haastatteluilla, joiden pohjalta kilpailutetut palvelut ja kilpailutusvuodet valittiin täsmällisemmin. Arviointiaineistona käytettiin hankinta-asiakirjoja, tilastoja ja muita toimialoilta saatuja aineistoja, kuten kotihoidon

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

asiakastyytyväisyyskyselyä 2018. Lisäksi henkilöstövaikutusten osalta tehtiin haastattelu kaupunginkansliaan ja Palvelukeskukseen.

2. HAVAINNOT

Sosiaali- ja terveyslautakunta hyväksyi 24.11.2015 ruokapalvelujen kilpailutussuunnitelman, jossa lisätään viraston kilpailutettujen ruokahuoltopalvelujen määrä 20 prosenttiin viiden vuoden kuluessa. Lisäksi lautakunta päätti, että sille raportoidaan kilpailutuksen vaikutuksista vuosittain vuosi kilpailuttamisen aloittamisen jälkeen alkaen valtuuston asettamien kriteerien eli hinnan, laadun ja henkilöstön aseman näkökulmasta. Tämän perusteella voidaan päättää muutoksista kilpailutussuunnitelmaan. Samalla lautakunta päätti oikeuttaa talous- ja tukipalvelut -osaston osastopäällikön tarvittaessa tarkentamaan ja hyväksymään muutoksia kilpailutussuunnitelmaan. Ruokapalveluista on 31.12.2017 mennessä kilpailutettu päätöksen mukaan edellä mainitut kotiateriat ja automaattipohjaiset kotiateriat ja Haartmanin sairaalan ruokahuoltopalvelut (sidosyksikköhankintana). Kilpailutussuunnitelmasta poiketen Myllypuron monipuolisen palvelukeskuksen ruokapalvelujen kilpailutus siirrettiin vuodelle 2020 palvelukeskuksen saneerauksen vuoksi.³

Palmian jakaantuessa liikelaitokseen ja yhtiöön vuoden 2014–15 taitteessa, sekä opetuslautakunnassa että varhaiskasvatuslautakunnassa oli suunnitelma ruokapalvelujen kilpailuttamissuunnitelmasta seuraavan viiden vuoden aikana.⁴ Niissä edellytettiin, että opetustoimi ja varhaiskasvatustoimi tekevät yhteistyötä hankintakeskuksen ja palvelukeskuksen kanssa, kuullen liikelaitosta ennen lautakuntakäsittelyä. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan näin myös tapahtui.⁵

Jotta sopimuksia voitiin seurata pidemmältä aikaväliltä ja monipuolisemmin, tämän arvioinnin piiriin valittiin sosiaali- ja terveyspalvelujen kotipalvelun ja ruokapalvelujen sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ruokapalvelujen osalta seuraavat palvelujen kilpailutukset:

- palvelutalojen ruokapalvelun kilpailuttamiset 2014 (Hopeatie, Kannelmäen palvelutalo ja Madetoja),
- lääkkeiden koneellisen annosjakelun palvelujen kilpailuttaminen 2014,
- kauppapalvelun kilpailuttaminen 2016 ja
- kotiateriapalvelun ja sille vaihtoehtoisen ateria-automaattipalvelun kilpailuttaminen 2016.
- kouluruokailun kilpailutus 2018 (vrt. 2012 ja 2014).

³ Sote ltk 24.11.2015 § 344.

⁴ Opetuslautakunta 27.10.2015 ja Varhaiskasvatuslautakunta 27.10.2015.

⁵ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.1. Palvelutalojen ruokapalvelut, lääkkeiden koneellinen annosjakelu, kauppapalvelu ja kotiateriapalvelu

2.1.1. Kilpailutus

Palvelutalojen ruokapalvelut

Vanhusten palvelutalojen Hopeatie, Kannelmäki ja Madetoja ruokapalvelujen hankinnan periaatteet hyväksyttiin sosiaali- ja terveystalokunnassa 15.4.2014 (164 §). Voimassa olevien sopimukset päättyivät 30.11.2014. Periaatteissa hyväksyttiin palvelun sisällön kuvaus, kelpoisuus- ja vähimmäisvaatimukset, tarjousten vertailu ja palveluntuottajien valinta, sopimuskausi ja muut ehdot. Suunniteltu sopimuskausi oli neljä vuotta, 1.12.2014 - 30.11.2018. Ruokapalvelu kattoi sekä asiakasruokailun (noin 280 asiakasta) että henkilöstöruokailun (noin 33 ruokailijaa) joko kaikissa palvelutaloissa yhteensä tai kussakin erikseen. Varsinaisen hankinnan, kokonaisarvoltaan noin 6,6 miljoonaa euroa (ml. optiovuodet) lautakunta hyväksyi 17.6.2014 (265 §). Kilpailuttamisen toteutti hankintakeskus. Tarjouksia saatiin kaksi, jotka molemmat täyttivät tarjouskriteerit. Yksi tuottaja valittiin kahteen kohteeseen ja yksi yhteen kohteeseen hinnan perusteella.⁶

Hankintakriteerit ja edellytykset tuottajalle

Palvelutalojen kilpailuttamisperiaatteissa 2014 tavanomaisten vaatimusten lisäksi tuottajilta edellytettiin tietyntyyppisiä ammatillisen pätevyyden vaatimuksia. Valintaperusteena oli halvin hinta niillä tarjoajilla, jotka täyttävät tarjoajille ja tarjouksille asetetut kriteerit. Valintakriteereinä hinnassa painottui ravintopäivän hinta (80 %), erityisruokavalion hinta (10 %), henkilöstöaterian hinta (5 %) ja välitystuotteiden hintojen keskiarvo (5 %). Palvelutalojen ruokapalvelujen palvelukuvaus oli 14 sivuinen asiakirja, jossa asetettiin tarkat tavoitteet ja tarkat vaatimukset ravinnolle (mm. ravitsemussuositukset), peruseruokavaliot, erityisruokavaliot, asukasruokailun ravintosisältöä koskevat vaatimukset, ruuan hygieenistä laatua ja ruokaturvallisuutta koskevat vaatimukset sekä toimittamista ja tarjoamista koskevat vaatimukset. Lisäksi esitettiin vaatimuksia henkilöstöruokailulle ja muille mahdollisille asiakkaille tarjolla olevasta ruuasta, yhteistyöstä, asiakastyytyvyyden ja asiakaspalautteen seurannasta ja raportoinnista sekä kehittämisestä.⁷

Ympäri vuorokautisesta toiminnasta johtuen ruokapalvelut tarvitaan vuoden jokaisena päivänä. Palvelun tuottaja suunnittelee tilaajan määrittelemien ruokavalioiden toteutuksessa tarvittavat ruokalijat ja ruokaohjeet, valmistaa ruoan tilausten mukaan

⁶ Sote Itk 24.11.2015 § 344 ja sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018.

⁷ Palvelutalojen ruokapalvelujen palvelukuvaus. Tarjouspyyntö H044-14, HEL 2014-002626.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ja toimittaa ruoan asiakkaalle noudattaen sovittuja aikatauluja ja toimintatapoja. Asukasruoka suunnitellaan ja toteutetaan siten, että mahdollisimman moni asukas voi nauttia perusruokavalioruoan joko sellaisenaan tai yksittäisiä ateriakomponentteja vaihtamalla. Palvelun tuottajan tulee laatia asukasruokailuun kuuden viikon ruokalistat riittävän vaihtelun aikaansaamiseksi sekä tasapainoisen energian ja ravintoaineiden saannin turvaamiseksi. Perusruokavalioiden ruokalistojen lisäksi palvelun tuottajan tulee laatia tarvittavat ruokalistat erityisruokavalioiden noudattaville. Ravinnon tarve on yksilöllinen ja se tulee ottaa huomioon ravitsemushoidon toteutuksessa. Asiakkaan yksilöllinen energiantarve, sairauden mahdollisesti vaatima ravitsemushoito ja puremis- ja nielemiskyky määrittävät asiakasruokailussa tarvittavan ruokavalion. Ruokavalion valinnassa otetaan lisäksi huomioon asiakkaan yksilölliset toiveet, eettinen vakaumus ja uskonnon vaatimat ruokarajoitukset. Ruokapalveluun kuuluvat aamupala, lounas, iltapäivä kahvi, päivällinen ja iltapala.⁸

Palvelun tuottajalla tulee olla valmiudet asukasruokapalvelujen toimittamiseen kaikissa olosuhteissa ja erityistilanteissa. Palvelun tuottajan tulee tästä syystä varata riittävät resurssit ja varajärjestelmät ruokapalvelujen toimitusten turvaamiseksi myös normaalioloista poikkeavissa tilanteissa ilman erillistä kustannusta. Tilaaja ilmoittaa tuottajalle ruokailijamääriin, henkilöstövahvuuteen ja muihin ateriapalveluihin huomattavasti vaikuttavista muutoksista samaan aikaan kuin omalle henkilöstölleen. Palvelun tuottajalla on oikeus tarjota ruokapalveluita myös muille mahdollisille asiakasryhmille palvelutalon ravintolassa sen aukioloaikoina esimerkiksi alueen eläkeläiset voivat aterioida ravintolassa. Palvelutalon omien asukkaiden ja henkilöstön ruokailun hoitaminen on kuitenkin ensisijaista, eikä ulkopuolisista ruokailijoista saa aiheutua haittaa, kustannuksia tai esimerkiksi turvallisuusriskiä palvelutalon toiminnalle.⁹

Tämän lisäksi kustakin palvelutalosta oli 7-8 sivun mittainen kohteen kuvaus. Ruokapalvelujen palvelukuvaukset palvelutaloittain sisältävät kilpailutettavien palvelutalojen yhteystiedot, palvelutalojen asiakasmäärät, ateriat ja tarjoiluajat, alustavan vastuunjaon tilaajan ja palvelun tuottajan välillä, keittiön laitevarustelun ja tarvittavien ruokavalioiden määrät. Helsingin kaupungin asunnot Oy (HEKA) omistaa palvelutalon keittiön tilat sekä tiloihin ja toimintaan kuuluvat laitteet ja kalusteet. Se vastaa laitteiden kunnossapitoon liittyvistä tehtävistä sekä rikkoontuneiden laitteiden hankinnasta. HEKA perii vuokran, johon sisältyy tilat, vesi, sähkö ja laitteet sosiaali- ja terveystoimialalta, joka perii vuokran palvelun tuottajalta. Palvelun tuottajan käyttöön tilavuokrauksen yhteydessä siirtyvien laitteiden luettelo on kunkin palvelutalon kuvauksen yhteydessä. Tuottajan ja HEKAn on ennen tilojen vastaanottamista hyväksyttävä laiteluettelot.¹⁰

⁸ Palvelutalojen ruokapalvelujen palvelukuvaus. Tarjouspyyntö H044-14, HEL 2014-002626.

⁹ Palvelutalojen ruokapalvelujen palvelukuvaus. Tarjouspyyntö H044-14, HEL 2014-002626

¹⁰ Palvelutalojen ruokapalvelujen palvelukuvaus. Tarjouspyyntö H044-14, HEL 2014-002626.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Palvelutalojen johtajat tapaavat myös itse tuottajat ja ovat olleet mukana tekemässä palvelukuvausta. Palvelukuvaus on ollut onnistuneen tarkka, eikä sen sisällöstä ole ollut tarvetta erikseen neuvotella.¹¹

Lääkkeiden koneellinen annosjakelu

Sosiaali- ja terveyslautakunta päätti lääkkeiden koneellisen annosjakelun hankinnan periaatteista ja ehdoista 13.5.2014 (193 §). Hankinnan kohteena oli lääkkeiden koneellinen annosjakelu- ja toimituspalvelu, johon sisältyvät lääkkeiden jako koneellisesti kerta-annospusseihin, reseptien hallinnointi ja asiakkaiden kokonaislääkitysten tarkistaminen sekä lääkkeiden kuljettaminen kahden viikon välein kotihoidon ja palveluasumisen toimipisteisiin. Palvelua tarjotaan kotihoidon ja palveluasumisen asiakkaille. Annosjakeluasiantuntijain kotihoidossa oli noin 3000–3500 ja palveluasumisessa 1300.¹²

Lääkkeiden koneellinen annosjakelupalvelu on sosiaali- ja terveysministeriön 2.10.2013 antaman kuntainfon mukaisesti terveydenhuoltolaissa (1326/2010) määritellyä sairaanhoitopalvelua. Kaupunki muutti myös omiin asiakirjoihinsa määritelmän vuonna 2014.¹³

Kilpailutuksessa oli 46 eri hankinnan kohdetta. Hankinnan kohteet määriteltiin toimipisteiden mukaan. Kilpailutuksesta julkaistiin julkisten hankintojen nettiportaaliin kutsuun perustunut keskustelu- ja informaatiotilaisuus, jossa esiteltiin alustavaa kilpailutusmallia, palvelukuvausta sekä pyydettiin palvelutuottajilta kommentteja. Jokaiseen hankinnan kohteeseen eli toimitusosoitteeseen valittiin palveluntuottajaksi yksi halvimman hinnan antanut tarjoaja. Valittujen kanssa tehtiin hankintasopimukset hankintakohteittain. Hankinnan arvioitu kokonaisarvo oli noin 5 miljoonaa euroa. Palvelu kilpailutettiin neljän vuoden sopimuskaudelle, alkamaan 1.1.2015. Tarjouksia saatiin 31 palveluntuottajalta, joista valittiin 22 tuottajaa (apteekkia).¹⁴ Uusin kilpailutus oli meneillään alkusyksynä 2018.¹⁵

Hankintakriteerit ja edellytykset tuottajalle

Valintaperusteena oli halvin hinta vähimmäislaadun ollessa vakioitu. Palvelukuvauksessa (6 sivua) todetaan palvelun laadun seurannasta, että apteekilla on annosjakelupalvelua koskeva reklamaatiomenettely, ja se toimittaa reklamaatiosta kirjallisen selvityksen tilaajalle. Apteekki dokumentoi annosjakelupalveluun liittyvät reklamaa-

¹¹ Hopeatien ja Madetojan palvelutalojen johtajien haastattelu 22.11.2018.

¹² Sote ltk 13.5.2014 § 193.

¹³ Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018.

¹⁴ Sote ltk 13.5.2014 § 193.

¹⁵ Sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tiot ja raportoi ne puolivuositain tilaajalle. Apteekin tulee myös määrittää annosjakelupalvelun ja siihen liittyvien prosessien osalta laatuksiteerit ja järjestää systemaattinen laadunseuranta ja raportointi.¹⁶

Jo kilpailuttamisen alkuvaiheessa havaittiin, että tilaajan olisi tullut tarkemmin selvittää tuottajille, että kyseessä on pelkästään annosjakelua eikä lääkkeitä yleensä. Tarjoukset olivat jo tulleet ja sopimukset tehty, kun yksi apteekista valitti hankintapalveluihin olettaen myös lääkkeiden kuuluvan tarjouskilpailun piiriin. Asia kuitenkin selvisi kaupungin eduksi. Uudessa kilpailutuksessa on tehty markkinakartoitus. Siinä on myös otettu aiempaa tarkemmin huomioon lääkkeiden kiireellinen toimitus (esimerkiksi antibioottikuuri), joista voidaan periä eri hinta.¹⁷ Asiakas päättää mistä hankkii annosjakelun ulkopuoliset lääkkeensä. Jos asiakas ei itse pysty noutamaan kiireellistä lääkitystä apteekista, voi sekä kotihoito että ympärivuorokautisen asumisen yksiköt tilata kiireellisen lääkkeen toimituksen sopimusapteekista tarpeen mukaan. Toisena vaihtoehtona on noutaa lääkkeet apteekista.¹⁸

Kauppapalvelut

Sosiaali- ja terveyslautakunta päätti 31.5.2016 (142 §) kauppapalvelujen hankinnan periaatteista ja ehdoista. Hankinnan kohteena olivat Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystarvikkeiden kotihoidon ja palvelutalojen asiakkaiden kauppapalvelut sellaisille asiakkaille, jotka eivät itse kykene asioimaan kaupassa tai järjestämään kauppa-asioidensa hoitamista. Kyseessä oli käyttöoikeussopimus, jossa sopimuskumppani saa yksinoikeuden toimittaa kauppapalvelua asiakkaalta kerättävää maksua vastaan. Ennen tarjouspyynnön tekemistä kilpailuttamista valmisteltiin selvittämällä markkinoilla olevia kauppapalvelua tuottavia yrityksiä ja pyytämällä hankintailmoituksella yrityksiä kertomaan toimintatapojaan ja näkemyksiään kauppapalvelujen järjestämisestä. Vuonna 2016 kilpailutetun kauppapalvelun asiakasmäärä on noin 1627 ja hankinnan laskennallinen arvo enemmän kuin 500 000 euroa. Sopimuskausi oli kolme vuotta ja suunniteltu alkavaksi 16.11.2016. Tarjouskilpailussa saatiin määräaikaan mennessä kaksi tarjousta, joista molemmat tarjoajat täyttivät tarjouspyynnössä asetetut kelpoisuus- ja vähimmäisvaatimukset.¹⁹

Kauppapalvelujen kilpailutuksesta tehtiin hankintapäätös 26.8.2016, jolla tarjouskilpailun voittajaksi valittiin Servea Oy. Osastopäällikkö keskeytti hankinnan päätöksellään 14.11.2016 § 389, koska hankintapäätöksen jälkeisissä sopimusneuvotteluissa oli käynyt ilmi, että voittaneen yrityksen tarjoukseen eivät sisällyneet puhelintilaukset silloin, kun sosiaali- ja terveystarvikkeiden asiakkaalla ei ole mahdollisuutta käyttää verkopohjaista tilausjärjestelmää. Sosiaali- ja terveystarvikkeiden lautakunnassa perusteltiin keskeyttämistä sillä, että tarjouksissa oli kolminkertainen hintaero tarjouspyynnössä

¹⁶ Lääkkeiden annosjakelun ja toimituspalvelun hankinnan palvelukuvaus. HEL 2014 – 004942 H009-14.

¹⁷ Hopeatien ja Madetojan palvelutalojen johtajien haastattelu 22.11.2018.

¹⁸ Idän palvelualueen kotihoitopäällikkö 17.1.2019.

¹⁹ Sote ltk 31.5.2016 § 142 ja sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

esiintyneen epätasällisen sanamuodon vuoksi, jonka vuoksi oli syytä olettaa, etteivät tarjoukset olleet yhteismitallisia. Toiseksi jäänyt palveluntuottaja teki asiasta oikeisuvaatimuksen.²⁰

Kotihoidon edustajien mukaan kauppapalveluissa ilmeni jo sopimuskauden alkaessa ongelmia toimituksessa ja laskutuksessa. Keskustelu tuottajan kanssa oli äärettömän hankalaa, neuvotteluyhteyttä ei käytännössä ollut. Kaikki toimitus oli ongelmallista; ruokaa tuotiin väärää määrää, ajankohtia ei ilmoitettu etukäteen, vaan asiakkaat joutuivat odottamaan kauppakassin tuomista kotonaan. Lisäksi tuottaja edellytti, että tilaukset tehdään sähköpostitse, puhelimitse se ei käynyt. Tuottajan piti toimittaa myös asiakkaan käyttöön tuotehinnasto, jonka tuli olla paperimuodossa ja ajantasainen. Tämä saatiin ihan alussa, mutta myöhemmin ei. Yksittäisissä tapauksissa joku asiakas saattoi jäädä ilman ruokaa. Mikäli tämä tuli kotihoidon tietoon, tilanne pyrittiin selvittämään. Tuottajalta edellytettiin kauppapalvelun käsikirjan laadintaa mutta sitä ei tehty. Neuvottelut sopimuksen purkamisesta ja uuden tuottajan valinnasta aloitettiin varsin pian.²¹

Kauppapalvelu järjestettiin tämän jälkeen suorahankintana Kespro Oy:ltä helmikuun 2017 loppuun. Tammikuussa 2017 tehtiin uusi tarjousvertailu, jolloin tuottajaksi valikoitui jälleen Servea Oy ja sopimuskausi alkoi 1.3.2017. Sosiaali- ja terveystoimi teetti laatuauditoinnin palvelusta ja toimitti maaliskuussa 2017 palveluntuottajalle reklamaation kauppapalvelun puutteista, johon palveluntuottaja toimitti niistä oman vastineensa. Osapuolten välillä käydyissä neuvotteluissa ei kuitenkaan päästy sopimukseen puutteiden korjaamisesta ja sopimus päättyi 12.6.2017. Kotipalvelu toimi ilman kauppapalvelun tuottajaa kuukauden ajan, jolloin kotihoito ja mahdolliset omaiset avustivat asiakkaita hankkimaan ruuan muilta yksityisiltä yrityksiltä ja kaupunki käynnisti neuvottelut palvelun väliaikaisesta tuottamisesta. Neuvottelujen tuloksena Posti Kotipalvelut alkoi huolehtia heinäkuusta 2017 alkaen Helsingin kaupungin kotihoidon ja tukipalveluasiakkaiden ruokaostosten toimituksista tammikuun 2018 loppuun asti. Uusi hankinta käynnistettiin 15.8.2017 ja hankintapäätös tehtiin 18.12.2017. Uusi sopimuskausi kotipalvelu Mehiläisen kanssa alkoi 1.4.2018.²² Nykyisen tuottajan kanssa kauppapalvelun käsikirja on tehty yhdessä.²³

Hankintakriteerit ja edellytykset tuottajalle

Vuoden 2016 kilpailutuksessa kauppapalvelujen palvelukuvaus oli laaja (12 sivua) määritteli muun muassa, että tuottajalla tuli olla laadunhallintaohjelma tai -järjestelmä, katkeamaton tuotanto- ja jakeluketju, velvollisuus tilastoida toimituksia, asiakkaille

²⁰ Sote ltk 14.11.2016 § 389 ja 31.1.2017 § 142.

²¹ Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018.

²² Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tiedote 12.6.2017 ja 10.7.2017.

²³ Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018 ja kommentti 27.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

käyttöön palautekortti ja omaisille palautelomake internetissä ja sähköpostitse ja velvoite reagoida palautteeseen välittömästi, kerran vuodessa toteutettava asiakaskysely.²⁴ Lisäksi tuottajalla oli seuraavat velvoitteet: avainten vastaanotto, säilyttäminen ja palauttaminen, kuljetusaikataulun toimittaminen asiakkaalle, tuotevalikoiman uudistaminen ja päivittäminen, oman henkilökunnan perehdyttäminen ja vastuu kotihoiton henkilöstön perehdyttämisestä toimintamalliin.²⁵

Kotiateriapalvelut ja ateria-automaatti

Kotihoitoyksiköitä on kahdeksan ja niistä kahden, eteläisen ja kaakkoisen, ateriapalvelu on kilpailutettu vuonna 2016. Sosiaali- ja terveyslautakunta päätti eteläisen ja kaakkoisen kotihoitoyksikön kotiaterioiden hankinnan periaatteista ja ehdoista sekä hankintavaltuudesta 17.5.2016 (114 §). Hankinnan kohteena ovat sosiaali- ja terveysviraston järjestämät kotiateriapalvelut eteläisen ja kaakkoisen alueen kotihoidon asiakkaille. Kotiateriapalvelun piirissä on kaiken kaikkiaan noin 1400 asiakasta, kilpailuttaminen koski noin 350 ateriaa päivää kohden. Määrät ja asiakkaat vaihtelevat vuoden aikana. Asiakkailla on vaihtoehtoja myös vapailla markkinoilla. Ennen tarjouspyynnön tekemistä kilpailuttamista valmisteltiin selvittämällä markkinoilla olevia kotiateriapalvelua tuottavia yrityksiä ja pyytämällä hankintailmoituksella yrityksiä kertomaan toimintatapojaan ja näkemyksiään kotiaterioiden järjestämisestä.²⁶ Tarjouksia saatiin viisi, joista valittiin yksi.²⁷ Palvelukeskus Helsingin mukaan kaupungin kokonaisedun kannalta olisi kotiateriat kannattanut keskittää Pakkalan tuotantoon, jonne jäivät kiinteät kustannukset katettavaksi jäljelle jäävän volyymin osalta.²⁸

Ateria-automaatti on vaihtoehtoinen kotiaterialle. Kilpailutussuunnitelman mukaisesti automaattipohjaiset kotiateriat kilpailutettiin siten, että sopimuskauden päätyttyä 30.6.2017 alkoi uusi sopimuskausi 1.7.2017 Menuumat Oy:n kanssa. Muita tarjouksia ei saatu. Palvelun piirissä oli yli 500 asiakasta.²⁹

Hankintakriteerit ja edellytykset tuottajalle

Sekä kotiateriapalvelujen että ateria-automaattipalvelujen kilpailuttamisessa tuottajan tuli vastata 14-sivuisen palvelukuvauksen mukaisesta toiminnasta, jossa palvelun sisältö oli tarkkaan kuvattu ja palvelun laatuvaatimukset määriteltä. Vertailuperusteena oli alin hinta, sillä viimeisissä kilpailutuksissa on painotettu laatua niin, ettei sitä ole tarvetta käyttää valintakriteerinä. Kaupunki on saanut palautetta ”liian tiukkojen ravitsemuskriteerien käyttämisestä. Tuottajalta edellytetään laadunhallintaohjelmaa

²⁴ Palvelukuvaus. Sosiaali- ja terveysviraston kauppapalvelu. Helsingin kaupunki 20.4.2016.

²⁵ Etelän palvelualueen monipuolisen palvelukeskuksen palvelupäällikön kommentti muistioon 17.1.2019.

²⁶ Sote ltk 24.11.2015 § 344, 17.5.2016 § 114 ja sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018.

²⁷ Sote ltk 24.11.2015 § 344 ja sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018.

²⁸ Palvelukeskus Helsingin sähköpostivastaus 15.2.2019.

²⁹ Sote ltk 24.11.2015 § 344 ja sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tai -järjestelmää, tilastoimaan laatueroja ja toimittamaan koonnit tilaajalle sekä kertomaan, miten asiakaspalautteisiin reagoidaan, tekemään asiakastytytyvyyssyyskyselyitä ja vastaamaan siitä, miten tulokset otetaan huomioon palvelussa.³⁰ Kotihoidon edustajien mukaan tarjouksissa edellytetyt ravitsemusvaatimukset ovat suositusten mukaiset, eivät liian tiukat. Tuottajat haluavat myös tehdä hyvää palvelua, heidän kanssa tehdään yhteistyötä.³¹

Ympäristö- ja sosiaaliset kriteerit

Ympäristötekijöiden osalta hankintakriteereissä viitataan kaupungin hankintastrategiaan ja globaaliin vastuustrategiaan ja näillä yritetään huomioida ympäristöarvoja. Yrityksiltä edellytetään omavalvontaa ja siihen sisältyy ympäristövalvonta.³²

Kotihoidon edustajien mukaan ympäristöasioita on otettu huomioon siten, että kuljetuksissa otetaan huomioon päästöttömyys, ovatko astiat kertakäyttöisiä vai kierrätettäviä. Kuljetuskaluston on sekä kotivateriapalveluissa että kauppapalveluissa täytettävä vähintään EURO 5 -luokan päästötaso³³. Ateria-automaattipalvelua tarjoava yritys on laskenut energiankulutusta.³⁴

Sosiaalisia kriteereitä on käytetty kilpailutuksessa: sekä kotiateria- että ateria-automaattihankinnassa oli työllistämiselvoite. Kotiateria- ja ateria-automaattipalvelun sopimuksessa palvelutuottaja sitoutuu osana sopimusta työllistämään sopimuskauden aikana yhden 18–29 -vuotiaan kuusi kuukautta työttömänä olleen tai 300 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneen työnhakijan vähintään kuudeksi kuukaudeksi. Palvelutuottaja sitoutuu myös tilaajan niin pyytäessä raportoimaan muista yhteiskuntavastuutaan edistävästä toimista.³⁵ Tämä määriteltiin myös kauppapalveluita koskevassa sopimuksessa.³⁶ Kriteerien toteutumista näiltä osin ei ole seurattu. Myöhemmissä sopimuksissa (2017-2018) on määriteltä raportointivelvoite.³⁷ Lääkkeiden koneellisen annosjakelun kilpailutuksessa ei ole käytetty ympäristö- tai sosiaalisia hankintakriteereitä.³⁸

Asiakkaan vaikutusmahdollisuudet

³⁰ Palvelukuvaus, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen kotiateriapalvelut 21.4.2016 ja sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018.

³¹ Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018.

³² Sopimus sosiaali- ja terveystoimialan kotiateriapalveluista. Sopimusluonnos, Liite 2 / HEL 2016-004508.

³³ Sosiaali- ja terveystoimialan ostopalvelupäällikkö 21.1.2019.

³⁴ Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018.

³⁵ Sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018 ja sopimus sosiaali- ja terveystoimialan kotiateriapalveluista. Sopimusluonnos, Liite 2 / HEL 2016-004508.

³⁶ Sopimus sosiaali- ja terveystoimialan kauppapalveluista. Sopimusluonnos, Liite 2 / HEL 2016 – 004509.

³⁷ Sosiaali- ja terveystoimiala, välinehuoltopäällikkö 21.1.2019.

³⁸ Sosiaali- ja terveystoimialan vastaavan hankinta-asiantuntijan kommentit muistioon 2.1.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Palvelutalojen ruokapalvelujen palvelukuvauksessa todetaan, että ruokavalion valinnassa otetaan lisäksi huomioon ”asiakkaan yksilölliset toiveet, eettinen vakaumus ja uskonnon vaatimat ruokarajoitukset”. Palvelun tuottajan tulee kerätä järjestelmällisesti palautetta ja tehdä välittömiä korjaavia toimenpiteitä tarvittaessa. Palvelun tuottajan tulee järjestää vähintään kerran vuodessa asukasruokailua koskeva asiakas-tyytyväisyyskysely hoitohenkilökunnalle ja laatia tulosten perusteella kehittämissuunnitelmat, joiden toteutumista seurataan tilaajan ja tuottajan yhteistyö- ja seurantakokouksissa.

Kotihoidon kilpailuttamista varten kootaan yleensä työryhmä, johon kuuluu kotihoitopäälliköitä ja – ohjaajia. Tilaaja ja palveluntuottaja järjestävät vähintään kerran vuodessa seurantakokouksia, joissa käsitellään muun muassa laatuun, reklamaatioihin ja asiakaspalautteisiin liittyviä asioita. Näissä kokouksissa käsitellään myös toimenpiteet, mihin asiakaspalautteen johdosta on tarvetta.³⁹

Palvelutaloissa asiakkaat pääsevät vaikuttamaan ruokapalveluihin sekä itse kertomalla hoitajille toiveistaan, myös omaiset esittävät toiveita. Lisäksi järjestetään ns. toiveruokaviikkoja.⁴⁰

Asiakkailla on ollut varsin paljon vaikutusvaltaa myös aterial- ja automaattipalveluihin ja nykyään myös kauppapalveluihin verrattuna useisiin muihin palveluihin, kuten lääkeannosjakeluun. Kotihoidon edustajat kokevat, että ravitsemukselliset seikat ja asiakkaiden toiveet pystytään melko hyvin yhdistämään.⁴¹

Kauppapalvelun aloittaessa asiakkaalla ei käytännössä ollut minkäänlaista sananvaltaa. Mikäli asiakas otti yhteyttä kotihoitoon tai työntekijät saivat muutoin asian tietoonsa, että palvelu ei toimi lainkaan, he alkoivat reklamoida, joskaan yritys ei vastannut tulleisiin yhteydenottoihin. Asiakkaan näkökulmasta palvelu saattoi olla hyvin huonoa, kauppakassin tuontiaikaa ei tiedetty, ruokaa puuttui ja tilaukset olisi tullut pystyä tekemään sähköpostitse. Tilanne korjaantui, kun tuottaja vaihdettiin.

2.1.2. Sopimuksen seuranta

Tuottajan valvonta

Tuottajien tilaajavastuuvetojen valvonta on keskitetty sosiaali- ja terveystoimen hankintayksikön hankintasihteerille. Mikäli tuottaja ei kuulu tilaajavastuu.fi -palvelun piiriin (pienet tuottajat eivät usein kuulu), todistukset tulee toimittaa kolmen kuukauden välein tilaajalle. Tätä seurataan erillisen taulukon avulla. Mikäli todistus jää toi-

³⁹ Sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018 ja sopimus sosiaali- ja terveystoimen kotiateriapalveluista. Sopimusluonnos, Liite 2 / HEL 2016-004508.

⁴⁰ Hopeatien ja Madetojan palvelutalojen johtajien haastattelu 22.11.2018.

⁴¹ Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

mittamatta, siitä lähtee toimituskehote tuottajalle, jonka jälkeen se useimmiten toimitetaan saman tien tai mikäli ei, on havaittavissa, että tuottajalla on muitakin ongelmia. Kolme kuukautta koetaan tiheänä aikavälinä. On suunnitteilla, että kaupungin ohjeisiin kirjattaisiin todistusten toimitusväli puoleksi vuodeksi. Tosin on havaittu, että jo sopimuksen alkuvaiheessa voidaan usein arvioida, onnistuuko ostopalvelu. Joitakin asioita pystytään alussa myös hyvin korjaamaan.⁴²

Sosiaali- ja terveystoimen hankintapalvelujen käytössä olevat resurssit on perinteisesti ohjattu kilpailutusprojektien läpivientiin sopimuskauden aikaisen ohjauksen rajoituksissa lähinnä reklamaatioihin ja hinnantarkistuksiin liittyvään koordinaation ja ohjeistukseen. Vuoden 2019 alusta hankintapalveluissa aloittaneen osto- ja neuvontapalveluyksikön on tarkoitus tarjota myös tuottajaohjausresurssia sopimuskauden aikana.⁴³

Laadun seuranta

Tilaajan ja tuottajan välinen yhteistyö on määritelty palvelukuvauksissa. Palvelutalojen ruokapalvelujen palvelukuvauksen 2014 mukaan tilaaja ja palveluntuottaja järjestävät yhteistyö- ja seurantakokouksia vähintään kaksi kertaa vuodessa.⁴⁴ Lääkeannosjakelun palvelukuvauksessa 2014 todettiin, että tuottajat seuraavat tulleita reklamaatioita ja toimittavat niistä kirjallisen selvityksen tilaajalle puolivuositain.⁴⁵

Palvelutalojen ruokapalvelujen osalta sopimuksen seuranta tekee ruokapalveluohjaaja, joka tapaa tuottajan kolme kertaa vuodessa toimipisteessä. Tapaamiseen osallistuvat palveluntuottaja, ruokapalveluohjaaja ja taloista johtajat ja ravitsemusyhdyshenkilöt. Lisäksi tarvittaessa tavataan senkin lisäksi esimerkiksi tapahtumien suunnittelussa ym. Tuottajan edustaja, joka on ravintolapäällikkö, on myös mukana talojen ravitsemusvastaavien kokouksissa useamman kerran vuodessa. Lisäksi tukipalvelupäällikkö tapaa tuottajan sopimusasioista vuosittain. Tuottajan kanssa tapaamisen saa järjestettyä todella nopeasti. Tuottaja tulee myös aktiivisesti palvelutaloon kertomaan ruokapalveluihin liittyvistä asioista ja ovat mukana tapahtumien suunnittelussa.⁴⁶

Jokaisessa palvelutalossa on ravitsemusyhdyshenkilö ja jokaisessa ryhmäkodissa tai työtiimissä ravitsemusvastaava, joka on ammatiltaan toimintaterapeutti tai lähihoitaja. He ovat avainhenkilöitä palautteen keräämisessä. Palautteen keräämisessä pyritään reaaliaikaisuuteen: palaute annetaan suoraan tuottajalle arjessa, eli keittiöön. Lisäksi ravitsemusyhdyshenkilö voi kerätä palautetta erikseen ja käy kyselemässä palvelun laadusta ennen kokouksia. Mikäli jokin ongelma toistuu säännöllisesti, ne

⁴² Sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018.

⁴³ Sosiaali- ja terveystoimialan vastaavan hankinta-asiantuntijan kommentit muistioon 2.1.2019.

⁴⁴ Palvelutalojen ruokapalvelujen palvelukuvaus. Tarjouspyyntö H044-14, HEL 2014-002626.

⁴⁵ Lääkkeiden annosjakelun ja toimituspalvelun hankinnan palvelukuvaus. HEL 2014 – 004942 H009-14.

⁴⁶ Hopeatien ja Madetojan palvelutalojen johtajien haastattelu 22.11.2018 ja kommentit 2.1.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tulevat pian myös johtajan tietoon. Tämä koskee erityisesti henkilöstön käyttäytymistä, josta tulee tieto ainakin johtajalle asti. Laadunvalvonta toimii myös siten, että palvelutalon henkilökunta syö samaa ruokaa kuin asiakkaat.⁴⁷

Lääkkeiden annosjakelupalvelun palvelukuvauksessa todetaan, että apteekki nimeää palvelukokonaisuudesta vastaavan yhteyshenkilön, hänelle varahenkilön sekä ilmoittaa näissä tapahtuneista muutoksista sosiaali- ja terveystieteiden toimintayksiköiden nimeämille yhteyshenkilöille eli kotihoitopäälliköt ja monipuolisten palvelutalojen johtajat. Apteekin yhteyshenkilöön on saatava yhteys apteekin aukioloaikoina. Haastattelussa palvelutalojen johtajille ei ollut täysin selvää, kuka lääkkeiden annosjakelun voimassa olevaa sopimusta seuraa. Todettiin, että henkilökunta yleisesti tekee yhteistyötä apteekin kanssa. Usein osastonhoitajat selvittävät apteekin kanssa ilmeneviä yksittäisiä epäselvyyksiä. Palvelutalon johtaja on yhteydessä apteekkariin mahdollisista reklamaatioista tai suuremmista sovittavista asioista.⁴⁸

Kotihoidon päälliköt sopivat keskenään, ketkä kulloinkin ovat mukana kilpailuttamistyöryhmissä. Kaikki kilpailutukset ovat erilaisia, joten niihin kuuluu myös työaikaa eri tavoin.⁴⁹ Kilpailuttamiseen osallistumiseen vaikuttaa kaikkein eniten kotihoitopäälliköiden erityisosaaminen ja se, miten se liittyy yhteisessä työnjaossa muihin nimettyihin vastuualueisiin.⁵⁰

Kauppapalvelun palvelukuvauksessa 2016 todetaan tilaajan ja tuottajan yhteisen työryhmän perustaminen toiminnan sujuvuuden varmistamiseksi, joka alkuvaiheessa kokoontuu viikoittain ja myöhemmin tarvittaessa. Kotiateria- ja ateria-automaattipalvelun kuvauksissa alkuvaiheen seurannaksi mainitaan kaksi viikkoa. Työryhmä perustetaan kolme kuukautta ennen sopimustoiminnan alkua. Lisäksi tuottajan ja operatiivisen toiminnan tilaajan yhteyshenkilön välillä ja sopimusyhteyshenkilöiden välillä tuli järjestää palautekeskustelu kerran vuodessa. Kotiateriapalvelujen ja ateria-automaatin palvelukuvauksen 2016 mukaan tuottajan tuli perehdyttää kotihoidon yhteyshenkilöt palveluun ja laatia kotiateriapalvelun käsikirja. Tilaajan operatiivisilla yhteyshenkilöillä tuli olla mahdollisuus täydentää tuottajan laatimaa alustavaa toimintasuunnitelmaa. Asiakkaalle menevät tiedotteet hyväksytetään tilaajalla.⁵¹

⁴⁷ Hopeatien ja Madetojan palvelutalojen johtajien haastattelu 22.11.2018.

⁴⁸ Hopeatien ja Madetojan palvelutalojen johtajien haastattelu 22.11.2018 ja kommentit 2.1.2019.

⁴⁹ Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018.

⁵⁰ Idän palvelualueen kotihoitopäällikkö 17.1.2019.

⁵¹ Palvelukuvaus. Sosiaali- ja terveystieteiden kauppapalvelu. Helsingin kaupunki 20.4.2016 ja Palvelukuvaus, Sosiaali- ja terveystieteiden kotiateriapalvelut 21.4.2016.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Palvelutalojen hankintasopimukseen 2014 kirjattiin erimielisyyksien osalta sovellettavaksi Jyse 2009 Palvelut⁵² -ehtoja.⁵³ Samaten lääkkeiden annosjakelusopimukseen oli kirjattu sovellettavaksi Jyse 2009 Palvelut -ehtoja.⁵⁴ Kauppapalvelusopimukseen vuonna 2016 oli kirjattu sovellettavan Jyse 2014 Palvelut -ehtoja.⁵⁵ Kotiateriapalvelujen ja ateria-automaatin osalta sopimukseen vuonna 2016 oli kirjattu sovellettavaksi Jyse 2014 Palvelut -ehtoja, mutta sen lisäksi sopimukseen oli liitetty taulukkomuotoinen ns. sanktioliite, jossa määriteltiin laatukriteerit, laadun mittaamistavat, sykli, tavoitetaso ja toimenpide, mikäli tavoite ei toteudu.⁵⁶

Palvelun käynnistymisen alkuvaiheessa ruokapalveluohjaajat palvelutalojen tai kotihoidon edustajat ja tuottajan edustajat pitävät yhteistyö- ja seurantapalavereja, ns. sopimuskatselmuksia noin kahdesta kolmeen kertaan vuodessa. Tapaamisiin kutsutaan tarvittaessa hankinta-asiantuntija. Jos tilaaja on havainnut puutteita tai laatuongelmia, ne on useimmiten pyritty ratkaisemaan välittömästi eikä niitä välttämättä ole tarpeen käsitellä yhteiskokouksissa. Palvelutaloissa palvelutalon ravitsemusyhdyshenkilö ja ravitsemusvastaavat tapaavat lisäksi ravintolapäällikön 2-4 kertaa vuodessa. Ruokapalveluihin liittyvä tieto välittyy hyvin myös sosiaali- ja terveystoimialan ruokapalveluohjaajalle päin, mutta todennäköisesti eivät kaikki poikkeamat. Kaikkiin palvelukuvauksiin sisältyy kohta, jonka mukaan tuottaja mittaa asiakastyytyväisyyttä ja -palautetta sekä raportoi tästä tilaajalle.⁵⁷

Useissa tukipalvelujen tai muiden kotipalvelujen ostopalvelutilanteissa on tuottajan ja tilaajien (kotihoito) välillä on alkuvaiheessa tavattu useammin varsinkin, jos pieniäkin ongelmia. Monille tuottajille on ollut todella vaikeaa ymmärtää Helsingin suurta volyyymiä, kun on ollut kyse yksittäisten asiakkaiden kotiin vietävistä palveluista. Jotkut tuottajat ovat tarjonneet palvelua koko kaupunkiin ja tulevat valituksi, mutta eivät ole osanneet ottaa huomioon Helsingin kaupungin laajuutta maantieteellisesti tai asiakasmääriltään, vaikka määrät onkin kerrottu. Laatukriteerit määriteltiin aikaisemmin tarkasti ja niille annettiin ns. prosenttiosuuksia, nykyään valitaan kokonaistaloudellisesti edullisin tuottaja. Lisäksi tuottajat ovat järjestäneet aina sopimuskauden alussa koulutustilaisuuksia omien palvelujensa käyttämisestä.⁵⁸

Kotihoidon edustajat pääsevät testaamaan sekä ateria-automaattia että kotiaterioita. Automaatti on toiminut erinomaisesti ja kotiateriat ovat myös kehittyneet. Sopimuksen aikaisissa seurantapalavereissa käsitellään palvelusta tullutta palautetta. Kotihoidon edustajien mukaan tuottajat vaikuttavat tuovan saamansa palautteen varsin hyvin

⁵² Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot, valtiovarainministeriö <https://vm.fi/julkaisu?pubid=4001>.

⁵³ Hankintasopimus H044-14, HEL 2014–016410.

⁵⁴ Lääkkeiden annosjakelun ja kuljetuspalvelun palveluhankinnan sopimusluonnos, sosiaali- ja terveystoimiala HEL 2014 – 004942 H009-14.

⁵⁵ Sopimus sosiaali- ja terveystoimialan kauppapalveluista. Sopimusluonnos, Liite 2 / HEL 2016 – 004509.

⁵⁶ Sopimus sosiaali- ja terveystoimialan kotiateriapalveluista. Sopimusluonnos, Liite 2 / HEL 2016-004508.

⁵⁷ Sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018.

⁵⁸ Kotihoidon tukipalvelujen kilpailutukseen saadut kommentit 27.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

esille, sillä niille on tärkeää onnistua tuotannossa. Mikäli koetaan, että sopimusprosessissa tarvitaan apua, sitä saadaan hankintayksikön lakimieheltä ja sisältöasioissa toimialan päätöksenteon tuki –yksikössä työskenteleviltä lakimiehiltä.⁵⁹

Ateriapalvelun ja ateria-automaattipalvelun laadunseurantaan on edellisen lisäksi harkittu lisäksi erillistä laadunseurantatyökalua.⁶⁰

2.1.3. Vaikutukset

Kilpailuttamisen vaikutusten seuranta

Ateriapalveluissa tuottaja kehittää toimintaa yhdessä tilaajan kanssa ja toimii asiakasyhteistyönä. Kaakkoisella ja eteläisellä alueella on säännöllisiä tapaamisia tuottajan kanssa. Lisäksi tuottaja tekee asiakaskyselyn sekä kotihoidon ohjaajille, että asiakkaille. Mahdolliset valitukset menevät suoraan ruokapalveluohjaajalle.⁶¹

Kotihoidon ja palvelutalojen ateriapalveluita käsitellään sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalveluosastotasoissa ravitsemustyöryhmässä. Hoitajille tehdään vuosittain ravitsemuskysely vuoron perään kotihoidossa ja palvelutaloissa. Toimintaa ohjaa muun muassa kotiateriaopas, jossa määritellään ravitsemusasiat ja tuottajan kanssa tehty yhteistyö. Opas on vastikään päivitetty ravitsemusterapeuttien kanssa. Ruokapalveluohjaajat ovat mukana sopimusten seurantarhmissä ja palvelualueiden ravitsemus- ja ruokapalveluryhmässä ja heidän kanssaan käsitellään esimerkiksi asiakaskyselyjen tuloksia.⁶²

Sosiaali- ja terveyslautakunta päätti kilpailutussuunnitelman hyväksyessään, että sille raportoidaan kilpailutuksen vaikutuksista vuosittain vuosi kilpailuttamisen aloittamisen jälkeen alkaen valtuuston asettamien kriteerien eli hinnan, laadun ja henkilöstön aseman näkökulmasta, jonka perusteella voidaan päättää muutoksista kilpailutussuunnitelmaan.⁶³

Sosiaali- ja terveyslautakunta merkitsi 27.2.2018 tiedoksi raportin kilpailutuksen vaikutuksesta ruokahuoltopalvelujen hintaan, laatuun ja henkilöstön asemaan. Raportti koski arvioinnin piirissä olleista palveluista vain kotiateria- ja ateria-automaattipalvelua.

Kotihoidossa tehdään säännöllisen kotihoidon asiakkaille asiakastytyväisyystutkimuksia noin kahden vuoden välein. Näissä kyselyissä tiedustellaan kotihoidon lisäksi

⁵⁹Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018.

⁶⁰ Sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018.

⁶¹Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018.

⁶²Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018.

⁶³ Sote ltk 24.11.2015 § 344.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

myös tyytyväisyyttä ateriapalveluun, kauppapalveluun ja lääkkeiden annosjakeluun, joten ne antavat tietoa myös ostopalvelujen onnistumisesta. Asiakastutkimuksen 2018 tiedonkeruu toteutettiin 1.10.2018-19.10.2018 6935 lomakkeella. Vastausprosentti oli 35.⁶⁴

Kustannusvaikutukset

Palvelutalojen johtajien mukaan huolimatta siitä, että sopimuksessa on pyritty ratkaisemaan tilaajan ja tuottajan vastuut (vastuunjakotaulukko), ongelmana on ollut se, kuka vastaa keittiön laitteista. HEKA omistaa palvelutalon ja vuokraa sen sosiaali- ja terveystoimialalle. Keittiöön sisältyy tietty kiinteä varustus, kuten liesi, uuni, jääkaappi ja pakastin. Tämän lisäksi tarvitaan suuria laitteita, kuten tehosekoittimia, leikkureita, suuria patoja yms., joita tarvitaan ruuan valmistukseen. Mikäli joku näistä laitteista edellyttää korjausta tai tarvitaan uusi, ei ole ollut täysin selvää onko laite Hekan, sosiaali- ja terveystoimialan vai tuottajan vastuulla. Jos laite on sosiaali- ja terveystoimialan vastuulla, ainakaan sitä varten ei ole varattu määrärahoja budjettiin. Sama koskee ns. lämpökärryjä, joilla ruoka kuljetetaan ryhmäkoteihin.⁶⁵ Palvelukeskus Helsingin mukaan sama ongelma on myös Palvelukeskuksen hallinnoimissa tiloissa.⁶⁶

Kotiateria- ja ateria-automaatin osalta Palvelukeskus-liikelaitoksen tuotantoa subvenoidaan. Kun palvelutuotantoa on kilpailutettu, hinta on saatu laskemaan niin paljon, ettei subventiota tarvita. Asiakkaalle tällä ei ole merkitystä, sillä hänen valinnanvaihtoehdonsa ei lisääntynyt eikä hinta muutu.⁶⁷ Asiakas valitsee ateriapalvelun tai automaatin. Laskutusperuste kotiaterioissa ja ateria-automaatilla on hieman erilainen. Automaatti vuokrataan tuottajalta, jolloin asiakkaalta peritään kuukausittain palvelumaksu. Asiakas maksaa valitsemansa ateriavalikoiman (4,99–6,69 euroa). Kotiateriapalveluissa asiakas maksaa kylmän aterian ja sen kuljetusmaksun 1-2 kertaa viikossa. Lisäksi asiakkaalta peritään maksu mahdollisesta aterian lämmittämisestä asiakkaan kotona. Kokonaiskustannukset muodostuvat melko samaksi eri ateriamuotojen välillä, noin 10 euroksi/asiakas.⁶⁸

Ruokapalvelujen kilpailuttamista koskevan raportin 27.2.2018 mukaan aterioiden kokonaiskustannukset ovat kaikissa kilpailutetuissa palveluissa pudonneet kilpailutusta edeltävään aikaan verrattuna. Kotiaterioiden subventiokustannukset ovat pudonneet kilpailutetun palvelun osalta vuositasolla keskimäärin lähes 90 prosenttia, joka on euromääräisesti vuositasolla noin 176 000 euroa ja kohdistuu kahteen kotihoitoyksikköön. Ateria-automaattipalvelun uudella sopimuskaudella subventiokustannukset ovat pudonneet puolessa vuodessa 7 prosenttia (vaikka tuottajia ei ole kuin yksi), mikä vastaa vuositasolla noin 27 000 euron säästöä. Kustannussäästön selityksenä

⁶⁴ Helsingin sosiaali- ja terveystoimen kotihoidon asiakastutkimus 2018.

⁶⁵ Hopeatien ja Madetojan palvelutalojen johtajien haastattelu 22.11.2018.

⁶⁶ Palvelukeskus Helsingin sähköpostivastaus 15.2.2019.

⁶⁷ Sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018.

⁶⁸ Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ovat palveluntuottajan toimet käyttämättömien laitteiden noutaminen pois asiakkaiden kotoa, jolloin laitevuokran aiheuttama subvention kokonaiskustannus pienenee. Kilpailutus ei ole muuttanut laitekohtaista subventiota. Erityisruokavalioiden aiheuttama subventiokustannusten lisäys on vuositasolla alle 400 euroa.⁶⁹

Palvelukeskus Helsinki on tehnyt oman vertailun ruokapalveluista. Liikelaitoksen mukaan siihen ei kiinnitetty huomiota raportissa.⁷⁰

Annosjakelun ostaminen apteekeilta on kustannustehokkaampaa kuin lääkejakelun tuottaminen itse. Suurin vaikutus on kuitenkin koneellisen annosjakelun tuomassa lääketurvallisuudessa, jolla pystytään välillisesti vaikuttamaan moniin erilaisiin kustannuksiin. Kauppapalvelua ei subventoida eikä siitä seuraa kustannuksia toimintayksiköille. Kilpailutuksella on tavoiteltu ensisijaisesti tasalaatuista kauppapalvelua koko kaupunkiin kotihoidon ja palvelutalojen asiakkaille.⁷¹

Vaikutukset palvelun laatuun

Palvelutalojen osalta nykyisellä sopimuksella on saatu lisättyä ruokapalvelujen monipuolisuutta aikaisempiin sopimuskausiin nähden. Toimittaja on erittäin joustava. Tuottajan edustaja keittiöstä on mukana suunnittelemassa palvelutalojen ruokailua. Palvelutalojen näkökulmasta ravitsemukseen ja ruokapalvelujen kilpailuttamiseen ja ostoon liittyvät asiat ovat toimineet yleensä ottaen hyvin. Yhteistyö toimii erityisesti ylemmän tason esimiesten kesken, mutta sekä kaupungilla että tuottajalla itsellään ei tieto kulje aina työntekijätasolle, jossa ei välttämättä tunneta sopimuksen sisältöä.⁷²

Madetojan palvelutalon ruokapalvelussa oli pieniä ongelmia vuonna 2017 niin, että tuottaja joutui tekemään henkilövaihdoksia. Lisäksi henkilökunnasta oli tuolloin pulaa. Palvelutalon johtaja tiedotti tilanteesta tällöin myös ruokapalveluohjaajaa ja palvelupäällikköä. Tuottaja on kuitenkin aktiivisesti ottanut huomioon tilaajan toiveet. Parissa palvelutalossa on saatu vain yksittäisiä valituksia – syynä on ollut esimerkiksi keikkatyöntekijän käytös. Tuottaja maksoi useiden reklamaatioiden vuoksi kompensatiota 1 500 euroa. Syksyllä puolestaan tilaaja (Kannelmäen palvelutalo) maksaa kompensatiota tuottajalle vähäisen asiakasmäärän vuoksi, koska tilat ovat remontissa ja osa asiakkaista asuu muualla.⁷³

Palvelutaloissa ollaan lääkkeiden koneellisen annosjakeluun tuottajiin vaihtelevasti tyytyväisiä. Joskus apteekki on voinut joustaa tilanteessa, jossa asiakas tarvitsee lääkkeen, mutta ei pysty maksamaan sitä heti. Tällainen voi olla tilanne, jolloin omainen ei ole ostanut lääkkeitä tai kyennyt hoitamaan asiakkaan raha-asioita. Joissakin

⁶⁹ Sote Itk 27.2.2018 § 52.

⁷⁰ Palvelukeskus Helsingin sähköpostivastaus 15.2.2019.

⁷¹ Idän palvelualueen kotihoitopäällikkö 17.1.2019.

⁷² Hopeatien ja Madetojan palvelutalojen johtajien haastattelu 22.11.2018.

⁷³ Hopeatien ja Madetojan palvelutalojen johtajien haastattelu 22.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tilanteissa palvelutalo on itse maksanut lääkkeen tai onnistunut saamaan asiakkaalle toimeentulotukipäätöksen vuorokauden sisällä. Edunvalvojan järjestäminen asiakkaalle on pitkä prosessi, eikä välttämättä auta akuuttien raha-asioiden hoitoon. Jotkut apteekit puolestaan eivät jousta lainkaan maksuasioissa.⁷⁴

Kotihoidon asiakastytyväisyyskyselyssä vastanneiden lääkehoito on pääsääntöisesti järjestetty kotihoidon järjestämisen apteekin annosjakelun kautta (79%). Apteekin annosjakelulle annetussa yleisarvosanassa (ka. 8,47) ei ole tapahtunut juuri muutosta aiempaan, vuoden 2016 mittaukseen verrattuna. Keskiarvo vaihteli kotihoitoyksiköittäin 8,4-8,6.⁷⁵ Lääkejakelu on merkittävästi turvallisempaa ja siten laadukkaampaa koneellisena jakeluna kuin manuaalisesti jaettuna hoitajan toimesta. Lisäksi annosjakelun siirryttyä koneelliseen jakeluun, ei hoitajien työaikaa tarvitse kohdentaa siihen, vaan hoitotyöhön.⁷⁶

Kauppapalvelussa sopimus jouduttiin irtisanomaan. Perusteina sopimuksen purkamiselle ovat palvelujen sisältöön kohdistuvat olennaiset puutteet. Puutteet koskevat muun muassa kauppatarvikkeiden ilmoitettua toimitusaikaa, tuote- ja hinnastoinformaatiota sekä tarjottavaa puhelinpalveluaikaa asiakkaille. Lisäksi laskutuksessa on ollut puutteita.⁷⁷ Huonojen kokemusten jälkeen kauppapalvelun palvelukuvausta tarkennettiin olennaisesti.⁷⁸ Kauppapalvelusopimukseen liittyen teetettiin auditointi, jotta saataisiin riittävä syy sopimuksen irtisanomiselle.⁷⁹ Kotihoidon vuoden 2018 asiakastytyväisyyskyselyssä kauppapalveluiden tuotevalikoima on koettu aiempaa harvemmin riittäväksi. Kauppapalveluita käyttäneistä 56% vastasi, että tuotevalikoima on riittävä aina tai usein. Edellisellä tutkimuskerralla vuonna 2016 vastaava luku oli 63% ja vuonna 2015 74%. Keskiarvolla mitattuna yleisarvosana kauppapalvelulle on laskunut (ka. 8,10 -> 7,93). Keskiarvo vaihteli kotihoitoyksiköittäin 7,7-8,2 välillä.⁸⁰

Kotiateriapalveluissa ruokapalvelujen kilpailuttamista koskevan raportin 27.2.2018 mukaan palvelujen laatua arvioitiin katselmuksissa käyttäjien päivittäisten arvioiden, kommenttien ja kerran vuodessa toteutettujen sopimuksen mukaisten asiakastytyväisyysmittausten perusteella. Kotiateriasopimuksessa on sovittu lisäksi laatukriteereistä sekä sanktioista, mikäli vaadittu laatu ei toteudu (kotiateriasopimus, ateria-automattipalvelun sopimus). Palveluntuottaja organisoii itse asiakastytyväisyysmittaukset sekä raportoi niiden tuloksista, joita verrataan sanktiotaulukkoon. Tulosten perusteella kilpailutettujen ruokapalvelujen taso on ollut hyvä. Muu asiakaspalaute on osoittanut palvelun laadun kokonaisuuden olevan hyvällä tasolla.⁸¹

⁷⁴ Hopeatien ja Madetojan palvelutalojen johtajien haastattelu 22.11.2018.

⁷⁵ Helsingin sosiaali- ja terveystoimen kotihoidon asiakastutkimus 2018.

⁷⁶ Idän palvelualueen kotihoitopäällikkö 17.1.2019.

⁷⁷ Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tiedote 12.6.2017 ja 10.7.2017.

⁷⁸ Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018.

⁷⁹ Sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018.

⁸⁰ Helsingin sosiaali- ja terveystoimen kotihoidon asiakastutkimus 2018.

⁸¹ Sote ltk 27.2.2018 § 52.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kolme neljästä kotiateriapalveluita käyttäneistä (74%) kertoi saaneensa riittävästi opastusta ateriapalvelun käyttöön. Keskiarvolla mitattuna yleisarvosana ateriapalvelulle on parantunut edelliseen tutkimukseen 2016 verrattuna (ka. 7,97 -> 8,09). Vastanneista 72% antoi vähintään hyvän yleisarvosanan. Keskiarvo vaihteli kotihoitoyksiköittäin 7,9-8,4 välillä.⁸² Erään tuottajan suorittaman kotiaterioiden asiakastyytyväisyysmittauksen 1/2017 mukaan asiakastyytyväisyys oli 4,13 asteikolla 1-5. Toisen tuottajan monipuolisen mittauksen mukaan vuonna 2018 asiakkaiden kokonaisarvosana (N=129) oli 8,58 asteikolla 1-10, keskihajonnan ollessa 1,05. Ateria-automaattituottajan asiakaskyselyn 2018 mukaan palvelu ja ruoka koettiin pääosin hyväksi ja valikoima monipuoliseksi. Palvelun laatua ja toimitusten toteutumista pidettiin hyvänä tai erinomaisena (asteikko erittäin hyvä, hyvä, huono, erittäin huono).

2.2. Kouluruokailu

2.2.1. Kilpailutus

Taustaa

Perusopetuslaki⁸³ (31 §) velvoittaa antamaan opetukseen osallistuville jokaisena työpäivänä tarkoituksenmukaisesti järjestetyn, ohjatun, täysipainoisen ja maksuttoman aterian. Varhaiskasvatuslaki edellyttää, että varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle on järjestettävä lapsen ravitsemustarpeet täyttävä terveellinen ja tarpeellinen ravinto.⁸⁴

Edelliset kouluruokailun ja siivouksen kilpailutukset toteutettiin vuoden 2012 toukuussa. Yhden tuottajan kanssa ei päästy sopimukseen optiovuoteen sisältyvästä hinnantarkistuksesta, joten kohteet eriyettiin ja toteutettiin uusi kilpailutus huhtikuussa 2014, jolloin sopimuskausi oli pääosassa kohteita 1.8.2014 – 31.7.2018. Kilpailutettujen ruokapalvelujen osuus oli 12,5 prosenttia ja 20 kohdetta eli toimipistettä. Ensimmäinen ruokapalvelukilpailutus oli vain osalla läntisestä alueesta.⁸⁵

Kilpailutettavista toimipisteistä muodostettiin pienempiä kilpailutettavia kokonaisuuksia eli ryhmiä siten, että kunkin yksittäisen ryhmän toimipisteet muodostivat sijainniltaan, asiakasryhmiltään ja kooltaan tarkoituksenmukaisia kokonaisuuksia. Yhdessä ryhmässä oli 1-5 toimipistettä. Vuonna 2017 kilpailutettiin ns. ensimmäinen kori (noin miljoona euroa), joka sisälsi siivous- ja käyttäjäpalvelut. Vuonna 2018 kilpailutetaan toinen alueellinen ”kori” koulujen ja eräiden päiväkotien⁸⁶ ruokapalvelun osalta.

⁸² Helsingin sosiaali- ja terveystoimen kotihoidon asiakastutkimus 2018.

⁸³ 628/1998.

⁸⁴ 540/2018.

⁸⁵ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

⁸⁶ Jos koulun yhteydessä on päiväkotiki, kilpailutus koski myös sitä. Näitä on muutamia.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Tässä korissa oli myös opetuksen siivous- ja käyttäjäpalveluita sekä varhaiskasvatuksen siivouspalveluja. Valtuuston päätöksen mukaan Palvelukeskus -liikelaitoksella ei ollut enää oikeutta osallistua tarjouskilpailuun. Kun ruokapalvelujen kilpailutamista laajennettiin, sovellettiin jossakin määrin sitä jakoa, mitä kohteita siivous- ja käyttäjäpalveluiden osalta oli kilpailutettu vuonna 2017. Tarjousten vertailu tehtiin alkusyksystä ja toiminnan laatua pyritään varmistamaan ennen toiminnan käynnistymistä 1.1.2019. Vuonna 2019 on tarkoitus kilpailuttaa kolmas alueellinen ”kori”. Varhaiskasvatuksen ruokapalvelujen kilpailuttaminen toteutetaan hitaammalla tahdilla. Käytännössä valtuuston päätöksen mukainen kilpailutettu tuotanto käynnistyi osittain vuonna 2017 ja tavoitetaso, 30 prosenttia, saavutetaan vuonna 2021.⁸⁷

Palvelujen kilpailutuksen siirtymäkaudeksi päätettiin kaksi vuotta, jonka jälkeen kaikki yhtiön tuottamat palvelut kilpailutetaan viidessä (5) erässä eli korissa vuosien 2017 – 2021 välillä (korit 1–5) siten, että palvelut käynnistyvät 1.1.2018–1.1.2022 kilpailutettavasta korista riippuen. Yhtiön palvelujen kilpailutusaikataulu ja yksittäisten korien kilpailutettavista kohteista päätettiin edellä kuvatulla tavalla. Ensimmäinen kilpailutusvuosi oli 2017 ja sopimukset astuivat voimaan 1.1.2018.⁸⁸

Kouluruokapalvelujen laajentuva osa (enintään yhteensä 29,7 %) kilpailutetaan päätösten mukaan siivous- ja käyttäjäpalvelujen kilpailutuksen korien 2 ja 3 yhteydessä vuosina 2018 ja 2019.⁸⁹

Vuonna 2018 kilpailutettujen ruokapalvelujen laatuvertailu tehtiin elo-syyskuussa 2018 ja päätökset lokakuussa 2018. Ruokapalvelujen kilpailutuksen laajentaminen perustui Palmia -hallintomallia koskevaan valtuuston päätökseen vuonna 2014.⁹⁰

Ensimmäisessä vaiheessa tilaaja tapasi palveluittain palveluntuottajan edustajat ja toisessa vaiheessa läsnä olivat henkilökohtaisesti kutsuttuna myös asiakkaan edustajat. Tapaamisissa käytiin yksityiskohtaisesti läpi mm. ostettavan palvelun sisältö, osapuolten vastuut ja tehtävät, sopimukset, resurssit, sijaisiin liittyvät velvoitteet, asiakasyhteistyö-, laadunseuranta- ja palautemenettelyt.⁹¹

Vuoden 2018 kilpailutuksen päätösten jälkeen ja ennen toiminnan käynnistämistä järjestettiin marras-joulukuussa 2018 kaksivaiheinen perehdytysprosessi palvelujen käynnistämiseksi ja laadun varmistamiseksi. Tilaisuuksien järjestämisestä vastasi kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalvelut.⁹²

⁸⁷ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

⁸⁸ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

⁸⁹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

⁹⁰ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

⁹¹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

⁹² Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Varhaiskasvatuksen ruokapalvelujen kilpailuttaminen toteutetaan vuosien 2018–2022 välillä ja kilpailutuksen laajentaminen usean vuoden ajalla.⁹³

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintayksikkö kilpailutti tarjouspyynnöllä 12.6.2018 tukipalvelujen, korin 2, ruoka-, siivous-, käyttäjäpalvelut ajalle 1.1.2019–31.7.2022. Kilpailutettavia toimipisteitä oli yhteensä 49 osoitteessa, joista muodostettiin 19 kilpailutettavaa ryhmää eli hankinnan kohdetta. Ryhmät muodostettiin pääasiallisesti maantieteellisesti lähekkäin olevista toimipisteistä. Yhdessä ryhmässä toimipisteitä oli 1-6. Toimipisteiden määrään vaikutti osin kilpailutettava palvelu ja asiakasryhmä. Yleensä toimipisteitä yksittäisessä ryhmässä oli 2–5.⁹⁴

Palvelut jaettiin vuoden 2018 kilpailutuksessa ruokapalveluissa kahdeksaan ryhmään, siivouksen osalta 15 ryhmään ja käyttäjäpalveluissa 13 ryhmään. Tarjouksen sai antaa yhdestä, useammasta tai kaikista ryhmistä kuitenkin siten, että kaikki ryhmän toimipisteet tuli tarjota. Tarjottava ryhmä sisälsi pelkästään ruokapalveluja, siivouspalveluja tai käyttäjäpalveluja.⁹⁵ Palvelujen kilpailuttamisen jakaminen pienempiin ryhmiin mahdollistaa myös pienten toimijoiden osallistumisen tarjouskilpailuun kaupungin strategian mukaisesti. Vuonna 2018 kilpailutetut toimipisteet sijaitsivat pääosin Koillis-Helsingissä.⁹⁶

Hankintakriteerit ja edellytykset tuottajalle

Ravintolapalvelujen asiakasryhmiä ovat peruskoulujen, yläasteiden, ala-asteiden, esikoulujen, koululaisten iltapäiväkerhojen ja lukioiden oppilaat, henkilökunta ja vieraat ja Stadin ammattiopiston ja aikuisopiston ravintolapalveluja. Koululounaita ostetaan vuosittain keskimäärin noin 190 koulupäivänä. Esikouluissa ja koululaisten aamu- ja iltapäiväkerhoissa toimintaa saattaa olla myös koulutyöajan ulkopuolisina aikoina esimerkiksi syys-, joului- ja hiihtolomalla sekä kesällä kesä- ja elokuun alussa.⁹⁷ Tämä koskee myös Stadin ammattiopistoa.⁹⁸

Kodin ulkopuolella tapahtuvan ruokailun tulee mahdollistaa terveyttä edistävät aterivalinnat. Aterivaihtoehdot antavat päivittäin ruokailijoille riittävästi ravintoa ja energiaa, jotta heidän työvireytensä säilyy koulu-, opiskelu- ja työpäivän aikana. Ravintolapalvelujen merkitys työvireyden, terveyden ja hyvinvoinnin ylläpitäjänä on tärkeä. Ravintolapalvelujen tavoitteena on ohjata ruokailijoita ymmärtämään monipuolisen ravinnon merkitys terveydelle ja hyvinvoinnille, ruokailemaan kiireettömästi ja ottamaan muut ruokailijat huomioon. Ravintolapalvelujen suunnittelussa ja toteutuk-

⁹³ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

⁹⁴ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

⁹⁵ Kasko ltk 9.10.2018 § 206

⁹⁶ Kasko ltk 9.10.2018 § 206.

⁹⁷ Ruokapalveluiden palvelukuvaus. Tarjouspyyntö HEL2018 - 005308

⁹⁸ Ruokapalveluiden palvelukuvaus. Tarjouspyyntö HEL2018 – 005308.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

sessä noudatetaan voimassa olevia suomalaisia asiakas- ja ikäryhmäkohtaisia ravitsemussuosituksia. Suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota ravitsemussuositusten mukaiseen rasvan ja suolan määrään, rasvan laatuun ja kuidun saantiin, ruoka-aineiden, ruokatuotteiden ja aterioiden laatuun sekä niiden merkitykseen ravintoaineiden lähteenä. Palveluhankinnassa käytettävät suositukset ovat seuraavat: Terveyttä ruoasta (Valtion ravitsemusneuvottelukunta VRN 2014) ja Syödään ja opitaan yhdessä - kouluruokasuositus (VRN 2017), varhaiskasvatuksessa terveyttä ja iloa ruoasta – varhaiskasvatuksen ruokailusuositus (VRN 2018).⁹⁹

Aterioiden edellytetään olevan monipuolisia, riittäviä, herkullisia, maukkaita, vaihtelevia, ulkonäöltään houkuttelevia, ruokahalua herättäviä, korkealuokkaisista raaka-aineista valmistettuja ja ravitsemuksellisesti tasapainoisia ateriakokonaisuuksia. Eri-tyistä huomiota on kiinnitettävä päivittäin ruoan riittävyteen ja ruoan soveltavuuteen kohteen eri asiakasryhmille. Annoskoot ovat ohjeellisia. Ruokaa tulee olla tarjolla eri aterioilla riittävästi ja ruokaa pitää olla mahdollista ottaa lisää. Helsingissä koulu-, lukio- päiväkotia ja opiskelijaruokailussa otetaan vähintään huomioon erityisruokavaliot ja ruokarajoitukset uskonnollisissa sekä eettisissä syissä. Erityisruokavaliota tarjotaan, mikäli ruokavaliot on terveydenhuollon asiantuntijan, pääsääntöisesti lääkärin, toteama ja siihen on lääketieteelliset tai uskonnolliset/eettiset syyt.¹⁰⁰

Aikaisemmissa kilpailutuksissa hinnan painoarvo oli 60 prosenttia ja laadun 40 prosenttia. Vuoden 2018 kilpailutuksessa suhde oli 70/30.¹⁰¹

Vuoden 2018 kilpailutuksessa oli laatuksiteereitä kaksi kappaletta. Ensimmäinen kriteeri oli se, miten ruokalistan aterioiden ja tuotevalikoimien vaihtelevuus, monipuolisuus ja soveltavuus toteutuvat kohteen ruokapalveluja käyttäville asiakasryhmille ja palvelukuvauksen vähimmäislaatuksen toteutuminen käytännössä. Toisena kriteerinä oli se, miten palveluntuottaja varmistaa palvelutuotannon käynnistämävaiheessa ja sopimuskauden aikana päivittäisten ruokapalvelujen toteutumisen palvelukuvauksen ja sopimuksen mukaisesti.¹⁰²

Tilaaaja luovuttaa palveluntuottajan käyttöön veloitusetta kohteen keittiötilat. Jos kohteessa on valmistuskeittiö, valmistetaan ruoat toimipisteessä. Jos toimipisteessä on kuumennuskeittiö, voidaan pääruoat kuumentaa toimipisteen keittiössä. Kuumennuskeittiössäkin vähintään salaattit, raasteet, pastat, riisit ja perunat valmistetaan paikan päällä. Myös osa aterian muista ruokalajeista voidaan valmistaa paikan päällä. Tarjouspyynnön liitteenä on ohjeellinen luettelo niistä laitteista ja varusteista, jotka palveluntuottaja saa veloitusetta käyttöönsä. Ravintolasalin ja kohteen muiden kuin keittiötilojen käytöstä vastaa tilaaja. Tilaaja vastaa kohteiden vuokra-, energia-, vesi-

⁹⁹ Ruokapalveluiden palvelukuvaus. Tarjouspyyntö HEL2018 – 005308.

¹⁰⁰ Ruokapalveluiden palvelukuvaus. Tarjouspyyntö HEL2018 – 005308.

¹⁰¹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

¹⁰² Ruokapalveluiden tarjouspyyntö HEL2018 – 005308.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ja toimintapäivien aikaisista jätekustannuksista. Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimiala vastaa tilaajan edelleen toimittajan käyttöön antamista laitteista, niiden hankinnasta, ylläpidosta ja huolloista. Ruokapalveluntuottajalla on aina ilmoitusvelvollisuus tilojen ja laitteiden huolto- ja korjaustarpeesta.¹⁰³

Ympäristöasioiden huomioon ottaminen on rakennettu sisään palvelukuvaukseen. Vähimmäisvaatimuksena on pidetty lisäksi koulun omia vaatimuksia esimerkiksi jätteiden lajitteluun liittyen. Ympäristöasiat ovat olleet pitkään hyvin tiukat opetuksen ja kasvatuksen toiminnoissa. Myös sosiaaliset kriteerit ovat olleet pitkään mukana palvelutuotannon kilpailuttamisissa. On edellytetty, että yritys palkkaa työllistettyjä.¹⁰⁴ Palvelukeskus Helsingin mukaan kriteerien tulee olla tarkkaan määritelty, koska ne heijastuvat tarjoushintoihin.¹⁰⁵

Kilpailutetuista koulu- ja opiskelija-aterioista ja valvonta-aterioista tai niihin verrattavista aterioista veloitetaan syötyjen aterioiden mukaisesti. Koululaisten iltapäiväkerhojen, esikoulujen ja päiväkotia-aterioista laskutetaan tilattujen aterioiden mukaisesti. Oppilasruokailun laskutus perustuu lautaslaskentaan tai muuhun tilaajan hyväksymään toimittajan käyttämään menettelyyn esimerkiksi sähköiseen mittausjärjestelmään. Laskutus tapahtuu kuukausittain toimipistekohtaisesti jälkikäteen ja asiakkaittain. Ei kilpailutetuissa liikelaitoksen oppilasruokapalveluissa laskutus tapahtuu kertomalla oppilasmäärä ateriahinnalla ja koulupäivien määrällä (190 päivää). Stadin ammattiopistossa ja aikuisopistossa laskutus tapahtuu kilpailutetuissa ja ei kilpailutetuissa ruokapalveluissa syötyihin aterioihin perustuen.¹⁰⁶

Asiakkaan vaikutusmahdollisuudet

Opetustoimessa mallinnettiin ns. ravintolatoimikuntia Palvelukeskus -liikelaitoksen kanssa vuonna 2015. Tämän jälkeen kouluja, lukioita ja oppilaitoksia ohjeistettiin perustamaan ravintolatoimikuntia. Toiminta voidaan integroida myös osaksi koulun muiden ryhmien toimintaa, kuten esimerkiksi ympäristöryhmää. Noin puolessa kouluista toimii ravintolatoimikunta. Ravintolatoimikuntatoiminnasta vastaa asiakas ja palveluntuottajat on veloitettu osallistumaan niiden toimintaan. Tilaaja on sopinut palveluntuottajien kanssa, että tuote- ja palveluvalikoimien ja ruokalistojen kehittämisen tueksi palveluntuottajat järjestävät otantana yhteistyössä koulujen ja tilaajan kanssa ruokaraateja. Ruokaraatien avulla oppilailla on mahdollisuus antaa palautetta kehitettävistä ruoista ja vaikuttaa muun muassa ruokalistojen suunnitteluun.¹⁰⁷

¹⁰³ Ruokapalveluiden palvelukuvaus. Tarjouspyyntö HEL2018 – 005308.

¹⁰⁴ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

¹⁰⁵ Palvelukeskus Helsingin sähköpostivastaus 15.2.2019.

¹⁰⁶ Ruokapalveluiden palvelukuvaus. Tarjouspyyntö HEL2018 – 005308.

¹⁰⁷ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Koulu- ja opiskelija ruokailu on yksi oppilas- ja opiskelijahuollon osa-alueista ja sen järjestämisvastuu on koulutuksen järjestäjällä. Ravintolatoimikuntatoiminnan tavoitteet ovat nuorten osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuden lisääminen koulu- ja opiskelija ruokailun kehittämiseksi, yhteisöllisen toimintakulttuurin ja vuoropuhelun varmistaminen sekä vastuullisen vaikuttamistavan vahvistaminen yhteisen toiminnan ja ajattelun avulla – nuorten henkilökohtainen vastuun ottaminen arjen ruokapalveluista. Ravintolatoimikuntien tehtävien ja tavoitteiden integrointi osaksi opetussuunnitelmia edesauttaa toiminnan käynnistämistä, varmistaa parhaiten nuorten osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuden toteutumisen koulujen sekä toisen asteen oppilaitosten arjessa.¹⁰⁸

Koulu- ja opiskelija ruokailun suunnittelun periaatteet on kuvattu palvelukuvauksissa ja niiden liitteissä. Nämä periaatteet ohjaavat myös ravintolatoimikuntien toimintaa ja kehittämistä. Suunnittelun periaatteet perustuvat mm. kouluruokailun valtakunnallisiin suunnitteluohjeisiin ja ravitsemussuosituksiin. Ravintolatoimikunnan suositeltava kokonaisjäsenmäärä on noin 6–8 jäsentä. Ryhmä sisältää oppilasjäsenet, kouluravintolan edustajan ja opettajakunnan edustajan. Ravintolatoimikunnan jäsenten valintamenettely ja -tapa päätetään koulussa ja toisen asteen oppilaitoksessa, samoin toimikunnan toimintakausi.¹⁰⁹

Ravintolatoimikunnan toimintasuunnitelmassa kuvataan, miten päivittäistä ruokailijoiden ravintolaan antamaa palautetta kerätään ja käsitellään yhteisössä sekä miten varmistetaan, että ravintolaan annettu kehittämissuositus menee tarvittaessa tiedoksi suunnittelijoille. Palautemenettelyn kehittämisen tavoitteena on toimipaikan päivittäisten ruokapalvelujen kehittäminen ja tiedon välittäminen ruokalistojen suunnittelijoille ruokalistojen, tuotevalikoimien kehittämiseksi unohtamatta ravitsemussuosituksia.¹¹⁰

2.2.2. Sopimuksen seuranta

Sopimuksen seurantavastuu

Ruokapalvelujen hankinnoissa palvelukuvaukset laaditaan kouluruokailusuositusten mukaan. Vuosien 2012 ja 2014 kilpailutuksissa varhaiskasvatuksen ruokapalvelut kuvattiin koulujen ruokapalvelukuvauksissa. Vuoden 2018 ruokapalvelujen kilpailutuksissa laadittiin erikseen palvelukuvaus myös päiväkoteihin peruskoulujen, lukioiden ja ammattioppilaitosten kuvausten mukaisesti. Sopimukseen on kirjattu sanktiot sopimuksen noudattamatta jättämisestä. Vuonna 2018 siivous- ja käyttäjäpalveluissa on jouduttu jonkin verran käyttämään sopimuksen mukaisia sanktiokeinoja.¹¹¹

¹⁰⁸ Ravintolatoimikuntatoiminta Helsingin kaupungin opetustoimessa.

¹⁰⁹ Ravintolatoimikuntatoiminta Helsingin kaupungin opetustoimessa.

¹¹⁰ Ravintolatoimikuntatoiminta Helsingin kaupungin opetustoimessa.

¹¹¹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Lakisääteisten ruokapalvelujen tuottaminen ja niiden vähimmäisvaatimukset edellyttävät sellaista osaamista ja riittäviä resursseja, jotka ovat käytännössä mahdollisia vain isommille organisaatioille. Tästä johtuen potentiaalisten palveluntuottajien määrä Helsingin kokoisen kaupungin ruokapalveluissa ei ole suuri (noin 5). Pienillä yrityksillä ei ole käytännössä riittävästi resursseja tai osaamista, jota muun muassa koulujen ruokapalveluissa tarvitaan ja edellytetään.¹¹²

Ruokapalveluissa tilaajan edustaja tapaa vuosikellon mukaisesti kunkin palveluntuottajan edustajia viisi kertaa vuodessa. Tapaamisissa keskustellaan tulevan lukukauden ruokalistojen teemoista ja ruokapalvelujen kehittämistoimenpiteistä sekä sovietaan lukuvuoden aikaisten eri jaksoruokalistojen sisällöistä. Esimerkiksi opetuksen ruokapalveluissa on tällä hetkellä kolme eri palveluntuottajaa, joten tilaajan edustajalla on yhteensä vähintään 15 tapaamista vuodessa.¹¹³

Kilpailutetuissa ruokapalveluissa järjestetään vähintään kaksi kertaa lukuvuodessa sopimuksellisia laatukatselmuksia, joihin osallistuu palvelun käyttäjän (asiakkaan), tilaajan ja palveluntuottajan edustaja. Asiakasta edustaa esimerkiksi rehtori, päiväkodin johtaja tai heidän valtuuttamansa henkilö.¹¹⁴

Tilaajan edustaja laatii katselmuksesta dokumentin. Dokumenttiin kirjataan muun muassa se, miten palvelut ja asiakasyhteistyö toteutuvat palvelukuvausten ja sopimusten mukaan ja tarvittaessa yhdessä sovitut kehittämistoimenpiteet. Pohjana käytetään tilaajaan laatimaa laatukatselmuslomaketta. Edellisen katselmuksen lomake on pohjana seuraavassa katselmuksessa. Katselmuksia dokumentoidaan systemaattisesti. Lisäksi tilaajan ja palveluntuottajan edustajat suorittavat kumpikin erikseen omavalvonnallisia laatukatselmuksia verkon eri toimipisteissä.¹¹⁵

Tilaaja on muun muassa edellyttänyt osa palvelusopimuksia ja –kuvauksia siitä, että palveluntuottajilla on muun muassa vararuokajärjestelmä, mikäli päivän yksittäinen vaihtoehto syystä tai toisesta loppuisi kesken.¹¹⁶ Uusien kilpailutusten sijaisjärjestelyt ja niitä koskevat ohjeet palvelukuvauksessa ovat tiukat, koska niiden avulla varmistetaan jo tarjousvaiheessa riittävien resurssien varaaminen. Sijaisjärjestelmällä puolestaan varmistetaan myös ruokapalveluhenkilökunnan jaksaminen.¹¹⁷

Käyttäjien velvoite on reklamoida puutteista ja antaa ylipäätään palautetta palveluista tilaajalle ja palveluntuottajalle. Kilpailutetuista ruokapalveluista on tullut viime aikoina vain vähän laatuun liittyviä palautteita. Tilaaja tekee selvityspyynnön saaduista pa-

¹¹² Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

¹¹³ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

¹¹⁴ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

¹¹⁵ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

¹¹⁶ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

¹¹⁷ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

lautteista ja esityksen korjaavista toimenpiteistä palveluntuottajalle. Valituksen kohteena ollut asia tai tapahtuma todennetaan. Todennetuista laatuolenemisestä tai muista laatupoikkeamista tilaaja edellyttää korjaavien toimenpiteiden lisäksi korvausta palvelumaksuun (sanktio).¹¹⁸

Tilaaajalle erilaisia palautteita tulee eniten sähköpostitse, mutta myös sähköisen kaupungin palautejärjestelmän kautta. Lautupalautteet ja reklamaatiot käydään lisäksi erikseen läpi vuosittain kaikkien palveluntuottajien kanssa.¹¹⁹

Palveluntuottajilta edellytetään palvelujen systemaattista omavalvontaa, säännöllisten asiakastyytyväisyyskyselyjen tekemistä ja päivittäisen spontaanin asiakaspalautteen antamisen mahdollisuutta. Opetuksessa asiakastyytyväisyyskyselyjä tehdään rehtoreille ja opettajille sekä otantana oppilaille. Päiväkodeissa kyselyyn vastaa yleensä päiväkodin johtaja. Oppilaille kyselyt tehdään eri vuosina eri kohteissa, jotta mahdollisimman monet pääsisivät osallistumaan kyselyihin. Spontaania palautetta kerätään esimerkiksi Happy or not -laitteen avulla tai palautelomakkeilla.¹²⁰

Ruokapalveluntuottajat ovat tilaajavastuu.fi -palvelussa. Järjestelmästä saadaan automaattisesti hälytys, jos tulee poikkeamia velvoitteiden hoitamisessa. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on toimintaohjeena seurata tilannetta jonkin aikaa (viikko-puolitoista), mikäli tuottaja korjaa tilanteen. Myös tästä tulee tieto automaattisesti järjestelmästä.¹²¹

2.2.3. Vaikutukset

Kilpailuttamisen vaikutusten seuranta

Vuoden 2012 opetuslautakuntaan vietiin selvitys aiemmista kilpailuttamisista. Vuosien 2012–2014 ja 2017 kilpailutuksia on seurattu muulla tavoin.¹²² Vuoden 2012 ja 2014 kilpailutettujen kohteiden osalta systemaattisesta seuranta ei ole järjestetty vaan se on ollut yksittäisten asiantuntijoiden työssään toteuttamaan seuranta. Seuranta on myös toteutettu palveluntuottajan tapaamisten yhteydessä. Valtuuston 2014 tekemän päätöksen jälkeisissä ruokapalveluissa seuranta ei ole voitu vielä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla tehdä, koska vuonna 2017 kilpailutetuissa palveluissa ei ollut mukana ruokapalveluja. Vuoden 2018 aikana tehdyssä kilpailutuksessa oli mukana ruokapalveluja, mutta tästä ei ole vielä kerättyä tietoa. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala organisoii vuoden 2018 kilpailutusten seurannan vuoden 2019 aikana, mutta ei ole sovittu, miten raportointi toteutetaan.¹²³

¹¹⁸ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

¹¹⁹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

¹²⁰ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

¹²¹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

¹²² Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

¹²³ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 31.1.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kilpailutettavat kohteet tuli kaupunginhallituksen päätöksen mukaan valita yhteistyössä. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan Palvelukeskus Helsinki hyväksyi toimialan tekemän suunnitelman.¹²⁴ Liikelaitoksen mukaan sillä ei kuitenkaan ollut vaikutusvaltaa kohteiden valintaan, vaan ne tehtiin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan toimesta. Palvelukeskuksen näkemyksen mukaan kohteiksi valikoitui sellaisia kouluja ja päiväkoteja, joita oli helppo kilpailuttaa. Palvelukeskus Helsinki teki oman ehdotuksensa kilpailutettavista kohteista syksyllä 2017, mutta ehdotusta ei otettu huomioon.¹²⁵

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan markkinoilla olevilla palveluntuottajilla ei ole liikelaitoksen kaltaista keskuskeittiötä (ruokalaitosta). Ne valmistavat ruoan pääosin toimipisteiden kuumennuskeittiöissä ja komponenttikeittiöissä. Kilpailutetut palveluntuottajat kuljettavat ruokaa myös lämpimänä toisesta toimipisteestä toiseen. Varhaiskasvatuksen toimipisteiden joukko on heterogeeninen.¹²⁶

Parhailaan kaupunkitasolla ollaan laatimassa selvitystä, jossa päätetään uuden keskuskeittiön (ruokalaitoksen) rakentamisesta, sijainnista ja varustamisesta palvelukeskukselle kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ruokatuotantoa varten. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla todetaan, että pääosa ruokapalveluista, ruokapalvelujen kilpailutuksen laajentamisesta huolimatta, on tulevaisuudessakin palvelukeskuksella. Kilpailutettavissa kohteissa on uudempia ja vanhempia ja tasoisia toimipisteitä eikä kohteiden valinnassa ole otettu huomioon verkon tulevia uudiskohteita tai valittu toimipisteitä perusparannusten perusteella. Palvelukeskus tulee saamaan lähitulevaisuudessa kaikki uudiskohteet ja pääosa perusparannuksista tehdään sen toimipisteissä. Verkossa myös yhdistetään yksiköitä nykyistä isommiksi (esim. yhteneväiset peruskoulu) peruskorjauksen yhteydessä. Useissa uudiskohteissa ja peruskorjattavissa kohteissa on sekä opetusta että varhaiskasvatusta yhden keittiön toiminnan piirissä (monitoimitalo). Nämä isot yksiköt, joissa on 800 tai yli 1000 ruokailijaa, tulevat jäämään käytännössä palvelukeskukselle. Isoissa toimipisteissä keittiöt varustetaan suunnitteluohjeiden mukaan komponenttikeittiöiksi (varastotilaa), vaikka Palvelukeskuksella on ruokalaitos.¹²⁷

Palvelukeskus Helsinki toivoo, että sen asiantuntemusta tulaisiin käyttämään aiempaa enemmän kilpailutuksissa. Malmin sairaalan tapaus 2018 oli ensimmäinen kilpailutus, jossa Palvelukeskus Helsinki ja sosiaali- ja terveystoimiala tekivät onnistunutta yhteistyötä. Koska liikelaitos ei enää osallistu tarjoajana kilpailuun, se voi toimia asiantuntijaroolissa. Liikelaitoksen mukaan erityisesti kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kanssa tarvittaisiin enemmän yhteistyötä.¹²⁸

¹²⁴ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

¹²⁵ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti Palvelukeskus Helsingissä 7.2.2019.

¹²⁶ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

¹²⁷ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

¹²⁸ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti Palvelukeskus Helsingissä 7.2.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Palvelukeskuksen edustajat toivat esiin myös huolen kaupungin ja Palvelukeskuksen varautumiseen liittyvien vastuiden vaarantumisesta. Koulu- ja päiväkotiterioiden kilpailutus on kohdistunut pääosin yhdelle alueelle ja keskittynyt kohteisiin, joissa on omat tuotantolaitteet, hyvät tilat ja raaka-aineiden säilytystiloja. Suunnitelmassa on ollut, että tuotannossa turvaututtaisiin näihin kohteisiin, mikäli Palvelukeskuksen tuotantolaitos ei ole toiminnassa.¹²⁹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan tämä on otettu huomioon palvelukuvauksissa ja sopimuksissa, koska niissä todetaan, että ”Mikäli Helsingin kaupungin palveluverkossa ilmenee jokin ennalta arvaamaton kriittinen poikkeus- tai häiriötilanne, voidaan palveluntuottajan käyttöön annettua keittiötä käyttää tarpeen niin vaatiessa kaupungin huoltovarmuuden turvaamisessa ja mm. lakisääteisten ruokapalvelujen tuottamisessa”.¹³⁰

Kustannusvaikutukset

Kilpailuttamisten myötä ruokapalveluissa ateriahinnat ovat alentuneet erityisesti oppilaitoksissa useita kymmeniä senttejä ateriaa kohden. Tämä koskee myös Palvelukeskus -liikelaitoksen kilpailutettuja toimipisteitä. Kilpailutetut ateriahinnat samalla laskutustavalla oppilaitoksissa (lautaslaskenta) ovat selvästi alhaisempia, kuin ei kilpailutetuissa toimipisteissä, vaikka kilpailutettujen palvelujen sisältö on laajempi, kuin ei kilpailutettujen palvelujen. Tämä koskee myös vuonna 2018 kilpailutettuja ruokapalveluita. Kustannustaso ei ole noussut myöskään perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Palvelukeskus -liikelaitoksen kohteissa on kehitetty palveluita vaikka kohde ei olisikaan ollut kilpailutettuna.¹³¹

Ateriavaihtoehto otettiin tilaajan kilpailutuksen hyvien kokemusten perusteella käyttöön liikelaitoksen kaikissa muissakin toimipisteissä, ilman hinnankorotusta. Toisaalta kilpailutettujen palvelujen ateriahinnat yhdessä laskutustavan kanssa eivät antaneet mahdollisuutta liikelaitokselle esittää hinnankorotuksia asian yhteydessä. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan kilpailutuksen yksi keskeinen tavoite on kehittää palveluita.¹³²

Tuottajilta ei ole aiemmissa tarjouspyynnöissä pyydetty yhtä yksikköhintaa, vaan vertailuhinta on muodostanut useasta osasta, esimerkiksi kouluissa lounas oppilas, lounas opettaja, erityisruokavalio ja näitä on painotettu eri painokertoimilla arvioidun käytön perusteella. Vastaavasti päiväkodeissa hinnat on annettu eri ruokailujen mukaan, joita on painotettu. Ruokalajit ovat aamupala, lounas, välipala ja henkilökunnan lounas. Tästä johtuen yksikköhinnan esittäminen ennen kilpailutusta ja kilpailutuksen

¹²⁹ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti Palvelukeskukseen 7.2.2019.

¹³⁰ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

¹³¹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

¹³² Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 15.2.2019

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

jälkeen ei ole ollut vertailukelpoista. Vuoden 2018 kilpailutusten kustannusvaikutuksia tullaan seuraamaan vuoden 2019 aikana niin, että vertailutietoa voidaan tuottaa valtuuston toiveen mukaisesti.¹³³

Vuoden 2014 ruokapalvelujen kilpailutuksessa oli mukana kolme ryhmää ja jokainen ryhmä sisälsi yhden toimipisteen. Kilpailutuksen jälkeisen lukukauden vuositason kustannussäästö oli 49 000 euroa. Vuoden 2018 ruokapalvelujen kilpailutuksessa oli mukana kahdeksan ryhmää ja näissä oli 1-4 toimispistettä. Toimipisteet sisälsivät sekä kouluja että päiväkoteja. Vuonna 2018 toteutettu kilpailutuskausi alkoi 1.1.2019, joten vielä ei ole saatavilla täsmällistä tietoa kustannusvaikutuksista. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta saadun arvioidun vuosikustannuslaskelman mukaan kustannussäästö vuodessa on merkittävä. Kilpailutusten myötä hinta voi vaihdella ryhmittäin.¹³⁴

Palvelukeskus Helsingin mukaan hintavertailua on vaikea tehdä, koska laskutusperusteet ja velvoitteet ovat erilaiset.¹³⁵ Aiemmin Palvelukeskuksen aikaan laskutus määräytyi koulun oppilasmäärän mukaan ja jokaisen koulun ateriahinta oli sama. Hinnassa oli huomioitu myös eri toimipisteiden erot. Uuden sopimuksen myötä laskutuksessa ollaan siirrytty lautaslaskentaan ja laskutus tapahtuu syötyjen aterioiden mukaan. Yläasteikäisistä tytöistä ruokailee noin 60 prosenttia ja yläasteikäisistä pojista noin 70 prosenttia. Ala-asteikäisistä oppilaista noin 80 prosenttia syö päivittäin kouluruuan. Osassa paikoissa on oma keittiö ja osaan ruoka joudutaan kuljettamaan toisesta keittiöstä. Nyt toteutetut kilpailutukset eivät ole sisältäneet kuljetuksen alaisia kohteita, joten siinäkin mielessä hintojen vertailu on haastavaa.¹³⁶

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kouluruoka perustuu pääosin Pakkalan tuotantoon, jonka kiinteät kustannukset ovat samat riippumatta volyyymista. Vuoden 2019 alussa tuotantokapasiteetti on alle 50 prosenttia, joka ei ole Palvelukeskus Helsingin mukaan kaupungin kokonaisedun mukaista.¹³⁷

Vaikutukset palvelun laatuun

Ateriavaihtoehtojen määrää on pystytty lisäämään, vaikka hinta on laskenut tai pysynyt samana. Palvelun sisältö on kehittynyt ja Palvelukeskus –liikelaitos on kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan parantanut laatua myös muissa kuin kilpailutuissa kohteissa.¹³⁸

¹³³ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 31.1.2019.

¹³⁴ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 31.1.2019.

¹³⁵ Palvelukeskus Helsingin sähköpostivastaus 15.2.2019.

¹³⁶ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti Palvelukeskukseen 7.2.2019.

¹³⁷ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti Palvelukeskukseen 7.2.2019.

¹³⁸ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Vuoden 2012 ja 2014 kouluruokailussa kilpailutettujen kohteiden asiakastyytyväisyyttä ei ole systemaattisesti seurattu, vaan seuranta on ollut yksittäisten työntekijöiden aktiivisuuden varassa. Asiakastyytyväisyyttä ei voitu systemaattisesti seurata, koska palveluntuottajien kanssa ei ole sovittu yhtä yhteistä asiakastyytyväisyyskyselyä, vaan tuottajat ovat toteuttaneet mittauksen omilla kyselyillään. Eri kyselyt eivät ole vertailukelpoisia keskenään. Asiakastyytyväisyysmittauksesta nousseita huomioita on käsitelty ruokalistatyöryhmässä ja tämän pohjalta on otettu joitain kehittämis-kohteita.¹³⁹

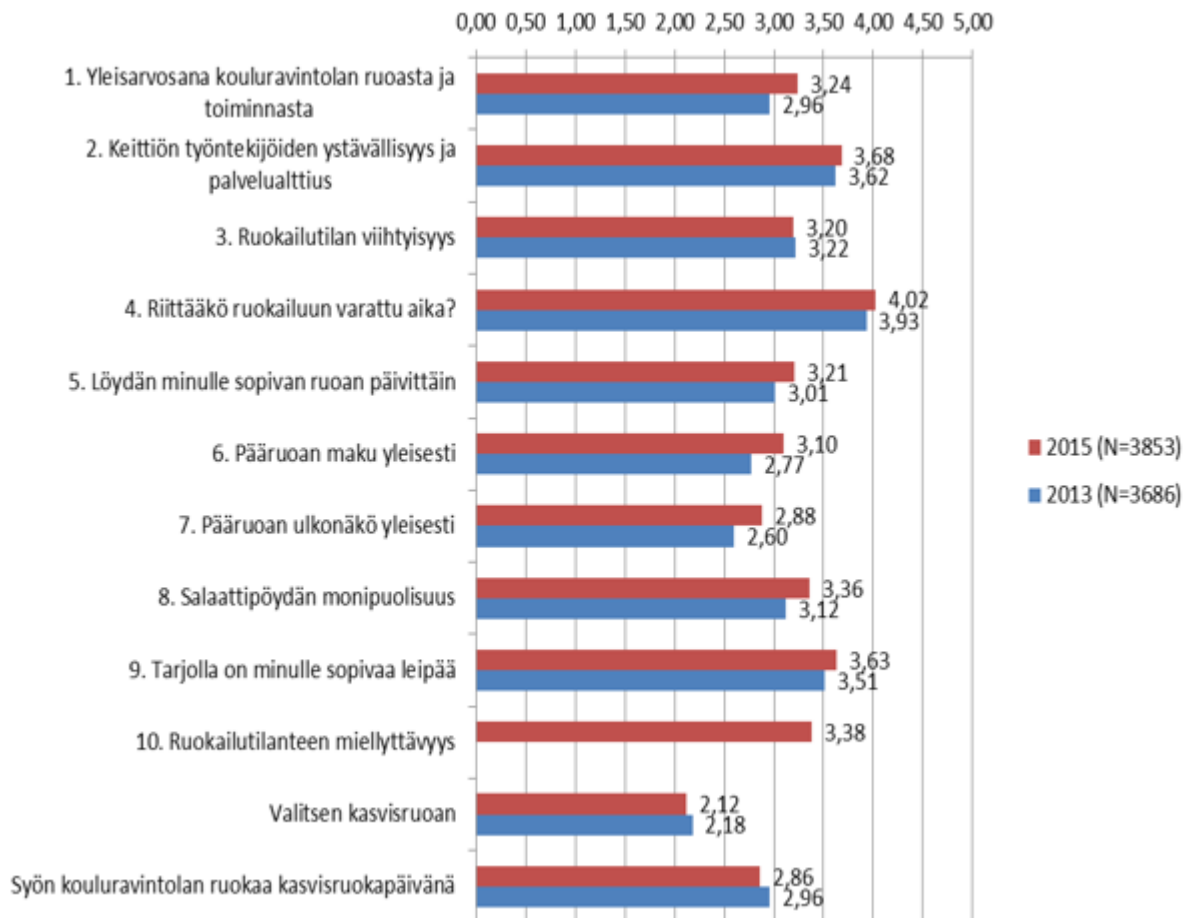
Vuonna 2015 toteutettiin sähköinen koulu- ja oppilaitoskysely, jossa selvitettiin peruskoulujen, lukioiden ja Stadin ammattiopiston opiskelijoiden ja opettajien tyytyväisyyttä ruokapalveluihin. Kyselyssä oli mukana 41 peruskoulua, 14 lukiota ja seitsemän ammattiopiston toimipistettä. Kysely tehtiin pääosin samoissa kouluissa ja toimipisteissä sekä samoille luokka-asteille kuin vuonna 2013. Kyselyn kysymyksiä vähennettiin, mutta monivalintakysymykset olivat pääosin samat kuin vuonna 2013. Avoimia vastauksia vähennettiin ja niitä korvattiin uusilla monivalintakysymyksillä.¹⁴⁰

¹³⁹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 31.1.2019.

¹⁴⁰ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 31.1.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 1 Peruskoulujen ja lukioiden opiskelijoiden ja opettajien tyytyväisyys ruokapalveluihin

Kuviosta 1 havaitaan, että opiskelijoiden ja opettajien tyytyväisyys ruokapalveluihin on hieman parantunut. Kokonaisuudessaan tyytyväisyys koulu- ja oppilaitosruokailuun on lisääntynyt melkein jokaisella osa-alueella. Kasvisruoan suosio ja ruokailutilan viihtyisyys on hieman laskenut.¹⁴¹

Oppilaiden toiveita huomioidaan ruokalistapalaverissa. Asiakastyytyväisyyttä seurataan myös ruokalistatyöskentelyn kautta. Lisäksi koulujen ruokaraateja on elvytetty ja näin on myös mahdollistettu oppilaille vaikuttamisen kanava. Raadeissa voi antaa palautetta.¹⁴²

Palveluntuottaja pitää kirjaa ruokailijoista ja menekistä. Ruokalajit ovat erilaisia eikä näitä voi vertailla keskenään esimerkiksi syödyn määrän perusteella. Ruokalistan suunnittelussa huomioidaan, että ruoka on suositusten mukaista, ravitsevaa, moni-

¹⁴¹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 31.1.2019.

¹⁴² Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 31.1.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

puolista. Koulun ja varhaiskasvatuksen tehtävänä on toimia myös ruokakasvatuksellisesti lasten makumaailman laajentamisessa. Ruokalistasuunnittelu vaatiikin tämän takia tasapainottelua. Ruokalistasuunnittelutyössä nousee esiin niin sanotut inhokit ja toiveruutat, joihin pyritään pidemmällä aikavälillä vaikuttamaan juuri suunnittelulla. Vuosittain vietetään muun muassa toiveruokaviikkoa. Mitään systemaattisesta raportointia ei ole kuitenkaan luotu.¹⁴³

2.3. Henkilöstövaikutukset

Vuosina 2005–2006 kilpailuttaminen herätti vielä paljon poliittisia intohimoja, koska kaupunki on pääosin järjestänyt palvelutuotannon itse. Palvelukeskuksen osallistuksessa kilpailuttamisiin on toteutettu runsaasti liikkeenluovutuksia Palvelukeskuksen hävitessä kilpailun. Henkilöstöasioihin ohjeistuksen on antanut kaupunginkanslia. Palvelukeskus -liikelaitos on arvioinut kilpailutusten henkilöstövaikutuksia. Palmia -liikelaitoksen jakaminen yhtiöön ja liikelaitokseen vuonna 2014 on ollut myös merkittävä poliittinen kysymys. Nykyinen Palvelukeskus ei voi enää osallistua uusiin, vuoden 2018 jälkeisiin ruokapalvelun kilpailutuksiin.¹⁴⁴

Kaupunginhallitus päätti 11.2.2008 § 170 päättänyt kaupungin oman toiminnan kilpailuttamisen periaatteista. Periaatteissa huomioidaan henkilöstön asema kilpailutilanteessa. Periaatteisiin perustuen kaupunginkanslian henkilöstöosasto on 26.4.2018 laatinut koonnin henkilöstön asemasta kilpailuttamistilanteessa.

Kaupungin tavoitteena on turvata vakinaisen henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus. Tavoitteena on myös, että kilpailuttamisen johdosta työtä vaille jäänyt viranhaltija tai työntekijä sijoitetaan koulutustaan ja ammattitaitoaan vastaavaan toiseen kaupungin tehtävään kaupungin uudelleensijoittamisen periaatteiden mukaisesti.¹⁴⁵

Kaupungin ulkopuolisen yrityksen voittaessa tarjouskilpailun sovelletaan liikkeenluovutusta koskevaa säännöstöä, mikä tulee mainita myös tarjouspyynnössä. Tällöin kilpailun kohteena olevan toiminnon vakinainen ja määräaikainen henkilöstö siirtyy tarjouskilpailun voittaneen yrityksen palvelukseen.¹⁴⁶

Henkilö ei ole velvollinen siirtymään voittaneen yrityksen palvelukseen, mikäli yritys ei voi sijoittaa henkilöä tämän koulutusta ja ammattitaitoa vastaavaan tehtävään kohtuullisena pidettävien työehtojen mukaisesti. Kaupungin vakinaisessa tai kokoaikaisessa palvelussuhteessa olevalta ei edellytetä siirtymistä määräaikaiseen tai osa-aikaiseen tehtävään. Tarjottujen työehtojen kohtuullisuudesta neuvotellaan tarvittaessa paikallistasolla.¹⁴⁷

¹⁴³ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö 31.1.2019.

¹⁴⁴ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 23.8.2018.

¹⁴⁵ Kaupunginkanslian henkilöstöosaston koonti henkilöstön asemasta kilpailuttamistilanteessa 26.4.2018.

¹⁴⁶ Kaupunginkanslian henkilöstöosaston koonti henkilöstön asemasta kilpailuttamistilanteessa 26.4.2018.

¹⁴⁷ Kaupunginkanslian henkilöstöosaston koonti henkilöstön asemasta kilpailuttamistilanteessa 26.4.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Henkilöstön uudelleensijoitustoiminnan periaatteita sovelletaan niihin henkilöihin, jotka on jätetty siirtymisveloitteen ulkopuolelle ja muuhun kilpailuttamisen johdosta omaa työtään vaille jääneeseen henkilöstöön.¹⁴⁸

Kaupunginhallituksen päätöksen mukaan kuitenkin lähellä eläkeikää oleva henkilö, jolle siirtyminen yksityisen työnantajan palvelukseen aiheuttaisi merkittävää heikennystä eläketurvassa, voidaan jättää siirtymisveloitteen ulkopuolelle. Samoin henkilö, jonka vajaakuntoisuus tai työhön kykenemättömyys on todettu ennen kilpailun ratkaisemista, voidaan jättää siirtymisveloitteen ulkopuolelle. Myöskään työllistämisvaroin koulutettavat oppisopimusoppilaat eivät siirry tarjouskilpailun voittaneen yrityksen palvelukseen.¹⁴⁹

Jos kaupungin vakinaisesta palvelussuhteesta välittömästi kilpailun voittaneen osapuolen palvelukseen siirtynyt henkilö irtisanotaan tuotannollisin tai taloudellisin perustein kahden vuoden kuluessa siirtymisestä, on kaupunki velvollinen palkkaamaan ensisijaisesti tällaisen henkilön palvelukseensa, jos hän koulutuksensa ja ammattitaitonsa puolesta soveltuu kaupungilla avoimeksi tulevaan tai avoimena olevaan tehtävään. Tällöin henkilö tulee palvelukseen uutena työntekijänä.¹⁵⁰

Helsingin kaupungin tarjoamat henkilöstöetuudet päättyvät henkilön siirtyessä toisen työnantajan palvelukseen. Jos henkilö on asunut kaupungin palvelussuhdeasunnossa, on kuitenkin mahdollista sopia, että asumisoikeus kaupungin asunnossa jatkuu siirtymähetkellä voimassa olevan vuokrasopimuksen kestoajan. Kaupunki ei kuitenkaan subventoi vuokraa.¹⁵¹

Taulukko 1 Palvelukeskuksen henkilöstöä koskevat toteutuneet liikkeenluovutukset

Kohde	Ajankohta	Henkilöt osallisena	Siirtyneet henkilöt
Koskelan mpk	1.1.2017	39	7
Kotiateriat	1.2.2017	50	0
Töölön mpk	1.1.2019	6	0
Kasko	1.1.2019	35	8
Yhteensä		130	15

Taulukossa 1 on kuvattu liikkeenluovutuksen kohteena olevan Palvelukeskuksen henkilöstön määrä ja lopullisesti siirtyneiden määrä. Kilpailutuksen voittaneen yrityk-

¹⁴⁸ Kaupunginkanslian henkilöstöosaston koonti henkilöstön asemasta kilpailuttamistilanteessa 26.4.2018.

¹⁴⁹ Kaupunginkanslian henkilöstöosaston koonti henkilöstön asemasta kilpailuttamistilanteessa 26.4.2018.

¹⁵⁰ Kaupunginkanslian henkilöstöosaston koonti henkilöstön asemasta kilpailuttamistilanteessa 26.4.2018.

¹⁵¹ Kaupunginkanslian henkilöstöosaston koonti henkilöstön asemasta kilpailuttamistilanteessa 26.4.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

sen palvelukseen on siirtynyt vain 15 henkilöä eli noin 12 prosenttia osallisena olevista henkilöistä. Suurin osa liikkeenluovutuksen kohteena olevista henkilöistä ovat hakeneet ja siirtyneet Palvelukeskuksen muihin kohteisiin töihin. Kilpailutuksen myötä esiin tuleva siirto toisen työntäjän palvelukseen herättää henkilöstössä ymmärrettävästi epävarmuutta omasta tulevaisuudesta.¹⁵²

Palvelukeskuksessa, kuten yleisesti ruokapalvelualalla, on pulaa työvoimasta. Näin ollen heillä on avoimia paikkoja runsaasti ja siirtyvä henkilöstö hakee näitä vapaita paikkoja. Paikat ovat avoimessa haussa. Näin toimitaan, jotta henkilöstön keskuudessa ei synny eripuraa siitä kuka saa jäädä kaupungille ja kuka siirretään liikkeenluovutuksen mukana toisen työnantajan palvelukseen. Henkilöstön siirtyminen Palvelukeskuksen sisällä toisiin tehtäviin aiheuttaa haasteita palvelun tuottamiseen laadukkaasti sopimuskauden loppuun. Tämän johdosta joitakin tehtäväsiirtoja on jouduttu viivyttämään. Lisäksi on hyödynnetty Seuren palveluita väliaikaisen henkilöstön vuokrauksessa.¹⁵³

Sosiaali- ja terveyslautakunta päätti 24.11.2015 hyväksyä seitsemän eri kohteen ruokahuoltopalvelun kilpailuttamissuunnitelman, jolla lisättäisiin viraston kilpailutettujen ruokahuoltopalvelujen määrä 20 prosenttiin viiden vuoden kuluessa.¹⁵⁴

Sosiaali- ja terveystoimialan ruokapalvelujen kilpailuttamista koskevan raportin 27.2.2018 mukaan Haartmanin sairaalan ruokapalvelujen sidosryhmähankinnan yhteydessä siirtyi HUS Ravioliin (nykyisin HUS-Tukipalvelut) seitsemän Palvelukeskusliikelaitoksen työntekijää. Nämä sijoituivat uudessa organisaatiossa toivomiinsa tehtäviin. Muiden palvelujen kilpailutusten yhteydessä ei ole ollut tarpeen sijoittaa henkilöstöä uudelle palveluntuottajalle.¹⁵⁵ Vuonna 2014 kaupungin oma tuottaja osallistui vielä kilpailutukseen. Palvelukeskuksen hävitessä tuotannon Haartmanin sairaalan osalta, ruokahuoltohenkilöstö siirtyi yrittäjän palvelukseen. Liikkeenluovutusta oli tarkoitus käyttää myös vuonna 2019, kun Töölön monipuolisen palvelukeskuksen ruokapalvelut siirtyvät palvelukeskukselta yksityiselle tuottajalle. Henkilöstöä ei kuitenkaan siirtynyt.¹⁵⁶ Kaikki liikkeenluovutuksen piirissä olevat Palvelukeskus Helsingin henkilöt hakivat ja sijoituivat Palvelukeskuksen muihin kohteisiin. Myllypuron monipuolinen palvelukeskus oli kilpailutettavien kohteiden listalla. Kyseinen toiminta loppuu remontin vuoksi keväällä 2019 ja sen henkilöstö siirtyy avattavaan Roihuvuoren yksikköön tai muihin Palvelukeskuksen kohteisiin. Siltamäen palvelukodin ruokapalvelut ovat kilpailutuksen piirissä vuonna 2020. Hopeatien, Kannelmäen ja Madetojan

¹⁵² Haastattelu kaupunginkanslian henkilöstöosasto ja Palvelukeskus –liikelaitos 24.1.2019.

¹⁵³ Haastattelu kaupunginkanslian henkilöstöosasto ja Palvelukeskus –liikelaitos 24.1.2019.

¹⁵⁴ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti Palvelukeskukseen 7.2.2019

¹⁵⁵ Sote ltk 27.2.2018 § 52.

¹⁵⁶ Sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalveluissa tehty haastattelu 8.8.2018 ja välinehuoltoapäällikkö 21.1.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

palvelutalon ruokapalvelut kilpailutetaan myös vuonna 2020 sopimuskauden päättymisen vuoksi. Tällä ei ole vaikutusta Palvelukeskus Helsinki -liikelaitoksen henkilöstöön, koska näiden ruokapalvelut on ulkoistettu jo vuonna 2014.¹⁵⁷

Kotiateriapalvelujen kilpailutuksen voittajan tuotantolaitos sijaitsi Naantalissa. Liikkeenluovutuksen yhteydessä ei kuitenkaan siirretty yhtään henkilöä, koska katsottiin, että kyseessä on niin olennainen muutos henkilöstön asemaan, että kaupungilla on henkilöstöpoliittisesti velvollisuus sijoittaa henkilöt edelleen kaupungin palvelukseen.¹⁵⁸

Liikkeenluovutuslainsäädännön mukaan siirtyvän henkilöstön palvelusuhteen ehdot säilyvät entisellään kuluvan sopimuskauden ajan. Vastaanottavalla yrityksellä ei sinällään ole velvollisuutta työllistää henkilöä koko sopimuskauden ajan. Mikäli henkilö kuitenkin irtisanotaan tuotannollisin tai taloudellisin perustein kahden vuoden kuluessa siirtymisestä, on kaupunki velvollinen palkkaamaan ensisijaisesti tällaisen henkilön takaisin palvelukseensa. Haastatelluilla ei ollut tietoa, että näin olisi käynyt kertaakaan.¹⁵⁹

Kaupunginvaltuuston päättämä ruokapalvelujen kilpailutus on haasteellinen Palvelukeskukselle. Tuotantoa siirretään pois, jolloin sillä on vaikutus Palvelukeskuksen tuotavuuteen. Kaupungin väkimäärä on kasvussa. Tämän myötä on perustettu uusia kouluja, päiväkoteja ja vanhusten palvelukeskuksia. On tulkittu, että näitä kohteita ei tarvitse kilpailuttaa, sillä kilpailutettavat kohteet on valittu opetuslautakunnassa 27.10.2015. Kilpailutukset järjestetään tämän hyväksytyyn suunnitelman mukaisesti.¹⁶⁰

Kilpailutuksiin liittyviin liikkeenluovutuksiin ei voida määritellä tukipalveluiden osalta täyttä määrää henkilöitä, koska hallinnon vastuut ja tehtävät jäävät kuitenkin tuotettavaksi kaupungin sisällä. Hallinnon väen tarvetta on sopeutettu normaalin poistuman avulla eli välttämättä lähtien tilalle ei ole palkattu uutta henkilöä.¹⁶¹

Palvelukeskuksessa seurataan kilpailutusten henkilöstövaikutuksia Kunta10 -kyselyn, sairauspoissaolojen ja henkilöstöjärjestöjen kautta tulleen palautteen avulla. Näkemys vaikutuksista ei ole positiivinen. Huoli omasta työstä ja tulevaisuudesta aiheuttaa huolta työntekijöille. Tilanteessa selvitäkseen hakeudutaan toiseen kohteeseen töihin, joka taas aiheuttaa hankaluutta palvelun laadukkaalle toteuttamiselle. Tätä nä-

¹⁵⁷ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti Palvelukeskukseen 7.2.2019.

¹⁵⁸ Haastattelu kaupunginkanslian henkilöstöosasto ja Palvelukeskus –liikelaitos 24.1.2019.

¹⁵⁹ Haastattelu kaupunginkanslian henkilöstöosasto ja Palvelukeskus –liikelaitos 24.1.2019.

¹⁶⁰ Haastattelu kaupunginkanslian henkilöstöosasto ja Palvelukeskus –liikelaitos 24.1.2019.

¹⁶¹ Haastattelu kaupunginkanslian henkilöstöosasto ja Palvelukeskus –liikelaitos 24.1.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kemystä tukee lopullisesti siirtyneiden henkilöiden vähäinen määrä. Kunta10 –tulokset ovat Palvelukeskuksessa nousseet. Tähän vaikuttaa se, että henkilöstön työhyvinvointiin on panostettu paljon.¹⁶²

Vaikka Palvelukeskus Helsinki ei enää osallistu kilpailutuksiin, niin kilpailutuksilla on vaikutusta henkilöstöön. Ruokapalvelujen kilpailutukset jatkuvat vuoteen 2023 asti ja ne pitävät sisällään mahdollisia liikkeenluovutukseen kuuluvia henkilöstön siirtoja. Kilpailutukset koskevat laajasti Palvelukeskuksen henkilöstöä, mikä vaikuttaa henkilöstön sitoutumiseen ja työhyvinvointiin. Vuoden 2019 kilpailutusten osalta yhteistointiminta koskee suurin piirtein samaa määrää henkilöstöä kuin vuoden 2018 kilpailutukset. Määrä tulee pieneneväksi tulevaisuudessa, kun koulutuksen kilpailutukset ovat päättyneet ja kilpailutettaviksi jää varhaiskasvatuksen pienemmät kohteet.¹⁶³

Liikkeenluovutustilanteissa ei ole ollut aina ihan selvää, kuka sen hoitaa. Usein velvoitetta on siirretty liikelaitokselle, vaikka tehtävä kuuluu kaupunginkanslialle erityisesti tilanteissa, jossa liikelaitos poistuu jonkin kohteen tuotannosta. Esimerkiksi vastuut tilaajatoimialan kiinteistöissä eivät ole täysin selvillä, niiden määrittäminen tarvitsisi enemmän yhteistyötä. Tilanne on samanlainen sekä Sosiaali- ja terveystoimialan että Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kilpailutetuissa kohteissa. Toisena ongelmana nähtiin omaisuuden siirrossa esimerkiksi koskien keittiölaitteita, astioita ja tarvikkeita. Sopimukseen voisi lisätä ehdon omaisuuden siirrosta vastaanottavalle taholle. Sopimusten tulisi sisältää myös velvoitteet tarkemmin tilaajan ja yksityisen tuottajan välillä, esimerkiksi kuka huolehtii ja vastaa päiväkodissa pesukoneen käytöstä.¹⁶⁴

2.4. Kokoavat havainnot

Taulukossa 2 on esitetty arvioinnin tulokset:

Taulukko 2 Ostopalvelujen laatu ja sopimuksen seuranta – tulosten yhteenveto

Kilpailutettu palvelu	Laatukriteerit	Tuottajan ja sopimuksen seuranta	Toteutunut laatu	Toimenpiteet, jos laatu ei vastaa odotuksia
Palvelutalojen ruokapalvelu 2014	laatu kuvattu tarkasti yleisessä palvelukuvauksessa, lisäksi	tilaajavastuu hankintatoimen seurannassa, tapaamiset 2-3 kertaa vuodessa	pääasiassa hyvä, yksittäisiä laatupoik-	Jyse 2009

¹⁶² Haastattelu kaupunginkanslian henkilöstöosasto ja Palvelukeskus –liikelaitos 24.1.2019.

¹⁶³ Haastattelu kaupunginkanslian henkilöstöosasto ja Palvelukeskus –liikelaitos 24.1.2019.

¹⁶⁴ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti Palvelukeskukseen 7.2.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

	kustakin palvelutalosta oma kuvauksensa		keamia henkilökunnasta johtuen	
Lääkkeiden koneellinen annosjakelu 2014	laatu kuvattu palvelukuvauksessa	tilaajavastuu hankintatoimen seurannassa, tapaamiset 2-3 kertaa vuodessa	pääasiassa hyvä, tyytyväisyys tuottajiin hieman vaihtelee	Jyse 2009
Kauppapalvelu 2016	laatu kuvattu palvelusopimuksessa, tulkinanvaraa	tilaajavastuu hankintatoimen seurannassa, tapaamiset 2-3 kertaa vuodessa	hankinta keskeytetty, koska tuottajan palvelu ei vastannut tilaajan tarvetta	Jyse 2014, sopimus purettu, väliaikainen hankinta ja uusi kilpailutus
Kotiateriapalvelu 2016 ja ateria-automaatti 2016	laatu kuvattu tarkasti molemmissa palvelukuvauksissa ja sopimuksen sanktiotaulukossa	tilaajavastuu hankintatoimen seurannassa, reklamaatiot ja tapaamiset 2-3 kertaa vuodessa, sopimus-katselmuksia	kustannukset alentuneet, laatu pysynyt hyvänä	sanktiotaulukko molemmissa sopimuksissa
Kouluruokailu 2018	laatu kuvattu tarkasti palvelukuvauksessa	tilaajavastuu seurannassa, reklamaatiot ja tapaamiset 5 kertaa vuodessa	kustannukset alentuneet, laatu pysynyt hyvänä	sopimuksissa määritetty sanktiot mahdollisille poikkeamille

Arvioinnin ensimmäisenä osakysymyksenä oli, onko palvelukuvauksessa tai -sopimuksessa määritelty laatukriteerit.

Laadulliset edellytykset tuottajille kävivät ilmi palvelukuvauksista. Palvelukuvaukset olivat pääosin varsin laajoja ja niissä asetettiin runsaasti edellytyksiä tuottajille laadun osoittamiseksi. Tällaisia olivat ruokapalveluissa tietynlainen ammatillinen pätevyys, ravitsemuksellisten kriteerien täyttäminen, tiivis yhteistyö tilaajan kanssa, asiakastyytyväisyyden ja asiakaspalautteen seuranta ja raportointi sekä riittävät resurssit ruokapalvelujen toimitusten turvaamiseksi poikkeustilanteissa. Toiminnan luonteesta johtuen ruokapalveluita tarvitaan vuoden jokaisena päivänä ja tuottajalla tulee olla valmiudet ruokapalveluiden toimittamiseen kaikissa olosuhteissa ja erityistilanteissa.

Kouluruokailussa palvelukuvaukset ovat kouluruokailusuositusten mukaisia ja laatukriteerit tuottajalle tiukat. Koulujen ja päiväkotien ruokapalveluiden hankinnasta oli laadittu laaja palvelukuvaus, jossa oli asetettu tarkat tavoitteet ja tarkat vaatimukset

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ravinnolle sisältäen ravitsemussuosituksen. Lisäksi edellytettiin selvitystä palvelukuvauksessa esitetyle vähimmäislaadutason toteuttamiselle käytännössä ja kuinka tuottaja varmistaa tuotannon toteutumisen koko sopimuskauden ajan laadutason mukaisesti.

Myös kauppapalveluissa oli paljon velvoitteita sekä palvelun toimittamiseen ja tuotteisiin, henkilökuntaan, laadunvalvontaan ja tilaajan kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyen. Kauppapalveluiden kilpailutuksessa tuottajalla tuli olla laadunhallintaohjelma tai -järjestelmä, katkeamaton tuotanto- ja jakeluketju, kerätä palautetta asiakkailta ja omiaisilta sekä reagoida palautteeseen välittömästi. Lisäksi edellytettiin oman sekä kotihoidon henkilöstön perehdyttämistä toimintamalliin.

Lääkkeiden koneellisen annosjakelun laadulle oli asetettu vakioitu vähimmäislaadun taso. Tuottajalla tulee olla palvelua koskeva reklamaatiomenettely ja sen tulee toimittaa reklamaatiosta tilaajalle kirjallinen selvitys. Tuottajan eli apteekin tuli myös määrittää palveluun liittyvien prosessien laatuksiteerit ja järjestää laadun systemaattinen seuranta ja raportointi.

Kotiateriapalvelussa ja ateria-automaattipalvelussa tuottajalta edellytettiin laadunhallintaohjelmaa tai -järjestelmää, tilastoimaan laatueroikkeamat ja toimittamaan koonnit tilaajalle sekä tekemään asiakastytyväisyyskyselyitä ja kertomaan, miten asiakaspalautteisiin reagoidaan ja miten tulokset otetaan huomioon palvelun toteuttamisessa. Kotiateriapalveluissa työntekijät ovat myös pystyneet tutustumaan palveluun etukäteen. Markkinakartoitukset on havaittu tarpeellisiksi.

Arvioinnin toisena osakysymyksenä oli, seurataanko sopimuksen toteutumista eli sopimustuottajaa ja palvelun laatua sopimusaikana.

Tilaaja seuraa sopimustuottajan tilaajavastuuelvoitteita säännöllisesti ja tuottajavelvoitteiden täyttymistä seurattiin useimmiten hankintatoimessa. Palvelun laadun valvontaan oli erilaisia menettelyitä. Ruokapalveluissa toimialoilla toimii palvelusta vastaava työntekijä, työryhmiä työskentelee useita eri tasoilla ja laatua seurataan varsin tarkasti. Kotihoidon muissa kilpailutetuissa palveluissa tilaaja ja palveluntuottajat järjestävät vähintään kerran vuodessa seurantakokouksia.

Sekä sosiaali- ja terveystoimen että kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ruokapalvelujen seuranta toimii hyvin, koska palvelutaloissa ja kouluissa henkilökunta syö samoja aterioita asiakkaiden kanssa. Kouluruokailussa laadunseurantaan liittyviin tappeisiin osallistuu käyttäjänä rehtori tai päiväkodin johtaja. Lisäksi toteutetaan yllätyskäynteinä palvelukatsauksia. Tuottajilta edellytetään omavalvontaa, kuten sosiaali- ja terveystoimissa, ja asiakastytyväisyyskyselyjen tekemistä. Asiakastytyväisyyskyselyiden tulokset on lähetettävä toimialan tietoon.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Lääkeannosjakelupalvelussa seurantavastuu oli määritelty palvelutuotantoyksiköille (mm. palvelutalot, kotihoito). Lääkkeiden annosjakelupalveluun on nimetty sekä tuottajan että tilaajan puolen vastaavat yhteyshenkilöt. Haastattelussa palvelutalojen johtajille ei ollut täysin selvää, kuka lääkkeiden annosjakelun voimassa olevaa sopimusta seuraa. Palvelutalon henkilökunta yleisesti tekee yhteistyötä apteekin kanssa ja selvittelee yksittäisiä epäselvyyksiä. Palvelutalon johtaja on yhteydessä apteekkiin mahdollisista reklamaatioista tai suuremmista sovittavista asioista.

Yksi kilpailutetuista hankinnoista, kauppapalvelut, oli niin sanottu käyttöoikeushankinta. Kaupunki tekee näistä kilpailutuksen, mutta asiakas tilaa itse palvelun ja maksaa kustannukset. Palvelun laadun valvonta on tällöin pääosin asiakkaalla tai hänen omaisillaan. Kaupungin edustajat kuulevat palvelun ongelmista asiakkailta tai kotihoiton käynnin yhteydessä. Tällöin ongelmaan reagoidaan ja tuottajalta pyydetään selvitystä tapahtumasta ja odotetaan ongelman korjaamista.

Arvioinnin kolmantena osakysymyksenä oli, onko laatu ollut palvelukuvauksen ja palvelusopimuksen mukainen.

Lääkeannosjakelupalvelussa tilaajalla ja tuottajilla oli aluksi jonkin verran erilainen käsitys palvelun sisällöstä. Laatu on pienin poikkeuksin vastannut tilaajan odotuksia sekä ruokapalveluissa että lääkeannosjakelupalvelussa. Kouluruokailussa käytäntönä on reklamoida puutteista viiveettä ja korjaustoimet on tehty välittömästi. Valituksia ei ole viime aikoina juuri ilmennyt. Koulu- ja oppilaitoskyselyissä vuosina 2013 ja 2015 on selvitetty opiskelijoiden ja opettajien tyytyväisyyttä ruokapalveluihin. Tulokset ovat hieman parantuneet. Aiempien kouluruokailussa kilpailutettujen kohteiden asiakastyytyväisyyttä ei ole systemaattisesti seurattu, koska ei ole sovittuna yhtä yhteistä asiakastyytyväisyyskyselyä, vaan tuottajat ovat toteuttaneet mittauksen omilla kyselyillään. Ylipäätään asiakastyytyväisyyskyselyt poikkeavat saman palvelun sisälläkin tuottajittain. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan kilpailuttamisen yksi keskeinen tavoite on kehittää ruokapalveluita.

Merkittävin laatuun liittyvä ongelma oli vuonna 2014 kilpailutetuissa kauppapalveluissa, jossa valittu tuottaja ei vastannut tilaajan odotuksia. Kotihoito kykeni puuttumaan tilanteeseen vasta saatuaan asiakkailta tietoa palvelun toimimattomuudesta. Huolimatta siitä, että kauppapalvelun palvelukuvaus ja laatuvaatimukset olivat kohdallisen tarkkoja, tuottaja ei vastannut tilaajan palvelukuvaukseen kirjaamia odotuksia. Kauppapalveluissa ilmeni jo sopimuskauden alkaessa ongelmia toimituksessa ja laskutuksessa eikä neuvotteluyhteyttä tuottajaan käytännössä ollut. Ongelmien vuoksi asiakas saattoi jäädä ilman ruokaa. Mikäli tämä tuli kotihoiton tietoon, tilanne pyrittiin selvittämään. Tuottajalta myös edellytettiin kauppapalvelun käsikirjan laadintaa, mutta sitä ei tehty. Tämä käynnisti pitkän prosessin tuottajan vaihtamiseksi. Väliaikaisesti kauppapalvelu järjestettiin suoraan hankintana ja samalla tehtiin uusi tarjousvertailu. Alkuperäisen kilpailutuksen voittanut toimittaja valittiin jälleen palvelun tuot-

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tajaksi. Palvelusta teetettiin saman tien laatuauditointi ja tuottajalta pyydettiin selvitystä palvelun puutteista. Tämä selvitys saatiin. Neuvotteluissa ei kuitenkaan päästy sopimukseen puutteiden korjaamisesta ja sopimus purettiin. Kotipalvelu toimi ilman kauppapalvelun tuottajaa kuukauden ajan, jolloin kotihoito ja mahdolliset omaiset avustivat asiakkaita hankkimaan ruuan muilta yksityisiltä yrityksiltä. Tämän jälkeen valittiin väliaikainen palvelun tuottaja uuden kilpailutuksen ajaksi. Kilpailutuksen myötä valittu uusi tuottajavalinta oli onnistunut.

Arvioinnin neljäntenä osakysymyksenä oli, onko tilaajalla mahdollisuus puuttua asiaan, mikäli palvelun laatu ei vastaa odotuksia.

Sopimukseen yleisimmin kirjatut menettelytavat poikkeamille olivat julkisten palvelujen yleiset sopimusehdot (Jyse 2009 Palvelut), mutta kotiateriapalveluissa ja ateria-automaattipalveluissa käytettiin myös sanktiotaulukkoa.

Kasvatuksen ja koulutuksen kouluruokapalveluiden ja lääkeannosjakelupalvelun palvelukuvauksessa ja sopimuksessa on määritelty vähimmäislaatu. Toimittajalta on edellytetty selvitystä vähimmäislaatu-toteuttamisesta käytännössä ja miten palveluntuottaja varmistaa palvelutuotannon käynnistämismahdollisuuksissa ja sopimuskauden aikana.

Muut arviointikysymykset

Arviointikysymysten lisäksi tarkasteltiin ostopalvelun hankintakriteereitä, kuten taloudellisuus, laatu, ympäristökriteerit ja sosiaaliset kriteerit. Lisäksi selvitettiin sopimuksen noudattamista, asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia ja sitä, miten tilaaja on seurannut kilpailuttamista.

Tuottajille oli asetettu varsin tarkkoja laatukriteereitä palvelukuvauksissa, jonka jälkeen tuottaja valittiin eri tuotteille määritellyn hinnan perusteella. Näin oli erityisesti ruokapalvelujen osalta. Lääkkeiden koneellisen annosjakelupalvelun kilpailutuksessa edellytettiin vähimmäislaatuja ja kauppapalvelussa tuottajalla tuli olla kokemusta vastaavan palvelun tuottamisesta, laadunhallintaohjelma- tai järjestelmä. Muutoin pääasiallisena valintaperusteena oli hinta. Ympäristökriteereitä oli asetettu kuljetuksille kauppapalveluissa ja kotiateriapalveluissa. Sosiaalisia kriteereitä asetettiin kouluruokapalveluissa ja kotiateria- ja -automaattipalveluissa, joissa oli työllistämismahdollisuus. Kouluruokailussa ympäristövaatimukset ovat olleet pitkään tiukat ja liittyneet esimerkiksi jätteen lajitteluun. Sosiaalisena kriteerinä on ollut työllistettyjen palkkaaminen.

Asiakkaiden vaikutusmahdollisuudet oli kuvattu useimmiten palvelukuvauksissa siten, että tuottajan tulee kerätä palautetta, toteuttaa asiakastytyväisyyskyselyjä ja osoittaa toimenpiteitä siihen liittyen sekä tehdä yhteistyötä asiakkaan kanssa laadun

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kehittämiseksi. Tuottajan tulee tiedottaa tilaajaa asiakastyytyväisyyskyselyiden tuloksista ja niiden pohjalta tehdystä palvelun kehittämisestä. Noin puolessa kouluista toimii ravintolatoimikuntia. Asiakkailta todettiin olleen varsin paljon vaikutusvaltaa myös muihin ateriapalveluihin. Kauppapalveluissa ensimmäinen tuottaja ei reagoinut asiakkaiden eikä kotihoidon palautteisiin.

Sosiaali- ja terveystoimessa on seurattu kotiateriapalvelun ja ateria-automaattipalvelun 2016 kilpailuttamisen vaikutuksia lautakuntatasolla valtuuston edellyttämän päätöksen myötä. Palvelutalojen ruokapalvelujen kilpailutusta 2014 jälkeen on seurattu aktiivisesti eri tasoissa työryhmissä, lääkannosjakelun 2016 kilpailutusta passiivisemmin. Kauppapalvelun kilpailutus tuli tiiviimmin seurattavaksi lähinnä siitä syystä, että palvelu ei vastannut sopimusta. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla valtuuston päätöksen mukainen kilpailuttaminen toteutettiin vasta vuonna 2018. Tätä ennen ruokapalveluista vastaava on seurannut sopimuksen toteutumista. Ruokapalvelujen kilpailuttamisten tuloksena palvelun laatu on enimmäkseen parantunut ja hinta laskenut. Näin on sekä omassa toiminnassa että ostopalvelutuottajalla.

Vaikka kaupungin oma tuottaja ei enää osallistu kilpailuun, siihen liittyy usein henkilöstövaikutuksia. Mikäli henkilöstö kokee epävarmaksi työnsä jatkuvuuden, työhyvinvointi heikkenee. Liikkeenluovutustilanteet ja uudelleensijoitukset aiheuttavat lisätyötä kaupungille, vaikka ostopalvelujen kilpailuttaminen on oman tuotannon kilpailuttamista helpompaa ja mutkattomampaa.

Sosiaali- ja terveystoimen ja kasvatuksen ja koulutuksen toimiala ovat saaneet kustannuksia pienemmän kilpailuttamisen ansioista. Palvelukeskus Helsinki -liikelaituksen mukaan kohteiden valinta palvelujen kilpailutuksessa ei ole kuitenkaan ollut kaupungin kokonaisedun kannalta optimaalisin, sillä liikelaitoksen kapasiteetti erityisesti ruokatehtaan osalta on jäänyt vajaakäytölle. Liikelaitoksen mukaan kilpailuttamisessa olisi tarvetta toimialojen kanssa tehtävälle yhteistyölle.

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Kysymykseen siitä, vastasiko ostopalvelujen laatu tilaajan edellyttämää laatua arvioinnin kohteena olleissa palveluissa, voidaan vastata pääosin kyllä. Näin oli erityisesti ruokapalveluissa. Arvioinnin kohteena olleessa kauppapalvelussa sen sijaan oli suuria ongelmia tuottajaksi valitun ensimmäisen yrityksen kohdalla.

Jokaisen arvioidun palvelun osalta oli laadittu palvelukuvaus, jossa oli määritelty laadulle erilaisia kriteereitä. Erityisesti ruokapalvelujen osalta ne olivat varsin laajoja. Sosiaali- ja terveystoimen palvelukuvauksissa ja -sopimuksissa oli määritelty laatu-kriteerit, mutta ainoastaan ruokapalvelujen osalta ne olivat niin kattavia, että tilaajalle ja tuottajalle ei muodostunut erilaista käsitystä palvelun sisällöstä. Vaikka palveluta-

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

lojen ruokapalvelussa sopimus toimii hyvin palvelutuotannon kannalta, siinä ei kuitenkaan ole pystytty ratkaisemaan täysin tilaajan ja tuottajan vastuita – esimerkiksi kuka vastaa keittiön laitteista.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ruokapalvelujen palvelukuvauksiin ja sopimuksiin on määritelty tarkat laatukriteerit. Kilpailutuksessa toimittajalta on edellytetty selvitystä siitä, kuinka vähimmäislaatu toteutuu käytännössä. Lääkkeiden koneellisen annosjakelun hankinnassa yhdelle tuottajalle muodostui aluksi väärä käsitys palvelun sisällöstä. Kauppapalvelun palvelukuvaus oli kohtuullisen tarkka, mutta palvelu ei vastannut sopimusta.

Sopimuksen toteutumista eli sopimustuottajaa ja palvelun laatua sopimusaikana seurataan useimmiten hyvin. Sosiaali- ja terveystoimessa tuottajan lakisääteisiä velvoitteita seurataan hankintapalvelussa ja laatua substanssiasiantuntijoiden toimesta. Ruokapalvelujen osalta laadun seuranta on ollut varsin säännöllistä ja sen kerrotaan toimivan hyvin. Kotihoidossa kootaan kutakin hankintaa varten työryhmä ja sopimusten alkuvaiheessa yhteistyötä ja laadun seurantaa voi olla varsin tiiviistikin. Mikäli työryhmä ei jatka toimintaansa tai henkilöt vaihtuvat, voi seurata tilanne, jossa yhtenäistä "vastuutahoa" sopimuksen ja laadun seurannassa ei välttämättä ole. Näin oli esimerkiksi lääkkeiden koneellisen annosjakelun hankinnassa 2014. Kouluruokapalveluissa kukin palveluntuottaja tavataan viisi kertaa vuodessa ns. vuosikellon mukaisesti. Rehtoreilla ja päiväkodinjohtajilla on velvoite reklamoida puutteista.

Palvelujen laatu on pääosin ollut palvelukuvauksen ja sopimuksen mukainen. Erityisesti ruokapalvelujen kilpailuttamisten tuloksena palvelun laatu on enimmäkseen parantunut ja samalla hinta on laskenut. Sosiaali- ja terveystoimen ruokapalveluissa ostopalvelut ovat toimineet pääosin hyvin. Kotiateriapalvelujen hankintaa on seurattu tarkemmin ja on havaittu, että kustannukset ovat alentuneet ja laatu on pysynyt hyvänä. Lääkeannosjakelu on ollut toimivaa. Kauppapalvelussa valitun ensimmäisen tuottajan palvelu ei ollut palvelukuvauksen eikä sopimuksen mukainen. Kouluruokapalveluissa kokemukset ovat olleet hyviä. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on saatu kustannussäästöjä laadun siitä kärsimättä. Asiakastyytyväisyys on hieman parantunut. Asiakastyytyväisyyden mittaaminen ei ole ollut yhtenäistä samassa palvelussa, joten tuottajien vertaaminen voi olla vaikeaa.

Tilaajalla on mahdollisuus puuttua asiaan, mikäli palvelun laatu ei vastaa odotuksia. Sopimukseen oli yleisimmin kirjattu noudatettavan julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja ja sitä, että sopimuksen toteutumista seurataan erillisessä työryhmässä. Tämä ei tosin ollut kauppapalvelussa riittävä toimenpide yhteistyön vaikeuden vuoksi. Vaikuttaa siltä, että yhteistyö potentiaalisten tuottajien kanssa etukäteen tai tutustumalla tuotteeseen etukäteen vähentää epäonnistumisen riskiä. Kotiateriapalvelun ja ateria-automaattipalvelun sopimukseen on lisäksi kirjattu sanktioita, mikäli laatu ei täytä kriteereitä.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Hankintakriteereistä keskeisin oli halvin hinta siten, että tuottajalle on asetettu tarkat laatuvaateet, tai laadun vähimmäistaso on vakioitu. Vaikuttaa siltä, että tämä on toimiva menettely tilanteessa, jossa tilaaja on voinut järjestää potentiaalisille tuottajille mahdollisuuden tutustua palveluun tai kohteeseen etukäteen, jolloin sille muodostuu selkeämpi kuva kaupungin mittakaavasta ja edellyttämästä laadusta.

Ympäristökriteereitä, lähinnä päästöihin liittyviä, on pitkään käytetty sellaisissa ruokapalvelujen hankinnoissa, joihin liittyy kuljetuksia. Sosiaalisia kriteereitä työllistämismuodossa asetettiin kouluruokapalveluissa sekä kotiateria- ja –automaattipalveluissa.

Asiakkaiden mahdollisuus vaikuttaa palvelun sisältöön on kuvattu useimmiten palvelukuvauksessa. Sen sanotaan toteutuvan hyvin varsinkin ruokapalvelussa ja nykyisin myös lääkeannosjakelussa ja tuottajavaihdoksen myötä myös kauppalpalvelussa.

Palvelujen kilpailutuksiin liittyy usein henkilöstövaikutuksia. Henkilöstö kokee epävarmaksi työnsä jatkuvuudesta, jolloin työhyvinvointi heikkenee. Liikkeenluovutustilanteet ja uudelleensijoitukset aiheuttavat lisätyötä kaupungille, vaikka henkilöstöä ei lopulta siirteisikään uuden tuottajan palvelukseen kilpailutuksen yhteydessä. Näin ollen ostopalvelujen kilpailuttaminen on oman tuotannon kilpailuttamista helpompaa ja mutkattomampaa.

Toimialoilla kustannukset ovat alentuneet kilpailuttamisen johdosta, mutta kaupungin omaa kapasiteettia jää vajaakäytölle. Palvelukeskus Helsingin kohdalla merkittävin ratkaisu tulee olemaan se, miten keskuskeittiötoiminta tulevaisuudessa järjestetään. Kaupungin tulee keskitetysti ratkaista se, mikä on oman liikelaitoksen asema ja rooli palvelutuotannossa ja tulevien kilpailutuskohteiden valinnassa. Palvelukeskus Helsingin asiantuntemusta voitaisiin käyttää palveluihin tarvittavien resurssien suunnittelussa osaoptimoinnin välttämiseksi.

4. TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 2. toimikunta hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antaa kaupunkitarkastaja Harri Hynninen, puhelin 09 310 36544 ja johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen, puhelin 09 310 36606.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Harri Hynninen

Liisa Kähkönen

Jakelu Tarkastuslautakunnan 2. toimikunta

ARVIointIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LÄHTEET

Arviointikäynnit ja haastattelut:

Vastaavan hankinta-asiantuntijan ja ruokapalveluohjaajan esihaastattelu, sosiaali- ja terveystoimiala 8.8.2018.

Hankintapäällikön ja ruokapalvelupäällikön esihaastattelu, kasvatuksen ja koulutuksen toimiala 23.8.2018.

Idän palvelualueen kotihoitopäällikön ja etelän palvelualueen palvelupäällikön haastattelu 19.11.2018.

Hopeatien ja Madetojan palvelutalojen johtajien haastattelu 22.11.2018.

Neuvottelupäällikön, kaupunginkanslia ja henkilöstöpäällikön, Palvelukeskus Helsinki haastattelu 24.1.2019

Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti Palvelukeskus Helsinkiin 7.2.2019

Sähköpostitiedustelut:

Sosiaali- ja terveystoimialan hankintapalvelut, joulukuu 2018

Sosiaali- ja terveystoimialan ruokapalveluista vastaavat, joulukuu 2018

Kotihoidon palvelujen kilpailuttamisissa mukana olleet kotihoitopäälliköt (muut kuin haastatteluissa mukana olleet), joulukuu 2018

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö, tammikuu 2019

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hankintapäällikkö, helmikuu 2019

Muut lähteet:

Helsingin sosiaali- ja terveystoimen kotihoidon asiakastutkimus 2018.

Sosiaali- ja terveystoimialan ruokahuoltopalvelujen kilpailutusta koskeva raportti, sote-lautakunta 27.2.2018 § 52

Palvelutalojen ruokapalvelut:

Palvelutalojen ruokapalvelujen palvelukuvaus 17.3.2014

Kannelmäen palvelutalon ruokapalvelukuvaus 17.3.2014

Hopeatien palvelutalon ruokapalvelukuvaus 17.3.2014

Madetojan palvelutalon ruokapalvelukuvaus 17.3.2014

Sopimus palvelutalon ruokapalvelujen hankinnasta, luonnos 2014

Palvelutalojen ruokapalveluhankinta, Sote-lautakunta 15.4.2014 § 164

Palvelutalojen ruokapalveluhankinta, Sote-lautakunta 17.6.2014

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Lääkkeiden koneellinen annosjakelu:

Lääkkeiden annosjakelun ja toimituspalvelun hankinnan palvelukuvaus, liite 1, 2014
Lääkkeiden annosjakelun ja toimituspalvelun palveluhankinnan sopimusluonnos, 2014

Lääkkeiden annosjakelu- ja toimituspalvelun hankinta, sote-lautakunta
13.5.2014 § 193

Lääkkeiden annosjakelu- ja toimituspalvelun hankinta, sote-lautakunta
7.10.2014 § 351

Lääkkeiden annosjakelu- ja toimituspalvelun hankinnasta tehtyjen oikaisuvaatimuksen käsittely ja hankinnan väliaikainen järjestäminen markkinaoikeuskäsittelyn ajaksi hankintalain 93 §:n nojalla, sote-lautakunta 2.12.2014 § 409

Kauppapalvelu:

Palvelukuvaus, sosiaali- ja terveystieteiden kauppapalvelu 20.4.2016

Sopimus sosiaali- ja terveystieteiden kauppapalvelusta, luonnos 25.4.2016

Sosiaali- ja terveystieteiden kauppapalvelujen hankinnan periaatteista ja ehdoista sekä hankintavaltuudesta päättäminen, sote-lautakunta 31.5.2016 § 142

Oikaisuvaatimus kauppapalvelujen hankinnasta, sote-lautakunta 31.1.2017 § 31
Helsinki purkaa kauppapalvelusopimuksen Servean kanssa – kotihoito hoitaa palvelun toistaiseksi, Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tiedotteita
12.6.2017

Posti Kotipalvelut aloittaa kotihoidon kauppapalvelun tuottajana, Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan uutiset 10.7.2017

Kotiateriapalvelu ja ateria-automaattipalvelu:

Palvelukuvaus, sosiaali- ja terveystieteiden kotiateriapalvelut 21.4.2016

Sopimus sosiaali- ja terveystieteiden kotiateriapalveluista, luonnos 25.4.2016

Palvelukuvaus, sosiaali- ja terveystieteiden ateria-automaattipalvelut 21.9.2016

Sopimus sosiaali- ja terveystieteiden ateria-automaateista, luonnos 2016

Eteläisen ja kaakkoisen kotihoitoyksikön kotiaterioiden hankinnan periaatteista ja ehdoista sekä hankintavaltuudesta päättäminen, sote-lautakunta 17.5.2016 § 113

Sosiaali- ja terveystieteiden kotiaterioiden ateria-automaattipalvelujen hankinnan periaatteista ja ehdoista sekä hankintavaltuudesta päättäminen, sote-lautakunta 22.11.2016 § 262

Kotihoidon asiakkaiden aterioiden subventiot, sote-lautakunta 13.9.2016 § 211

Kotihoidon ateria- ja kauppapalvelu, sosiaali- ja terveystoimiala, asiakastiedote 10.7.2017

Kouluruokailu:

Eräiden Helsingin kaupungin koulujen, päiväkotien ja Stadin ammattiopiston siivous- ja ruokapalvelujen hankinta, opetuslautakunta 15.4.2014 § 65

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupunginkanslian henkilöstöosaston koonti henkilöstön asemasta kilpailuttamislanteessa 26.4.2018

Kori 2, ruoka-, siivous- ja käyttäjäpalveluiden hankinta ajalle 1.1.2019- 31.7.2022, kasvatus- ja koulutuslautakunta 9.10.2018 § 206

Ravintolapalvelujen palvelukuvaus, kasvatuksen ja koulutuksen toimiala – peruskoulut ja lukiot 24.5.2018

Ravintolapalvelujen palvelukuvaus, kasvatuksen ja koulutuksen toimiala – Stadin ammattiopisto ja aikuisopisto 24.5.2018

Ravintolatoimikuntatoiminta Helsingin kaupungin opetustoimessa 17.6.2014

Ruoka-, siivous- ja käyttäjäpalveluiden hankinta ajalla 1.1.2019 - 31.7.2022 tarjouspyyntö HEL2018-005308

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LIITTEET

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Ostopalvelujen laatu ja sopimusten hallinta		
Suunnitelman laatija Harri Hynninen, Liisa Kähkönen		Pvm 4.6.2018
Arvioinnin ohjausryhmä 2. toimikunta		
Aloittamisaika kesäkuu 2018	Valmistumisaika joulukuu 2018	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Harri Hynninen, Liisa Kähkönen
Arviointiaiheen tausta		
<p>Kaupungin strategian 2017–2021 mukaan kaupungin perustehtävä on järjestää asukkailleen laadukkaita palveluja. Kokonaistuottavuuden parantamista tehdään johtamiseen panostaen ja hyvässä yhteistyössä henkilöstön kanssa palvelujen laadusta huolehtien. Helsingin kaupungin menoista 40 prosenttia on palvelujen, aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostoa. Hankinnoista 38 prosenttia oli asiakaspalvelujen ostoa kuntalaisille ja 43 prosenttia muiden palvelujen ostoa vuonna 2016. Vuonna 2017 merkittävin hankkija on sosiaali- ja terveystoimiala, 1,1 miljardia euroa. Summasta lähes puolet on HUS-kuntayhtymältä ostettavia palveluita. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla hankinnat olivat kuudenneksi suurimmat (110 miljoonaa euroa).</p> <p>Kotihoidon tukipalveluja ostetaan yksityisiltä tuottajilta</p> <p>Yksityiset sosiaalipalvelut täydentävät kunnallisia palveluja ja tarjoavat niille vaihtoehtoja. Kaupunki ei kilpailuta omia tuottajia eivätkä tuottajat osallistu muiden järjestämiin kilpailutuksiin. Yksityiset palveluntuottajat, lähinnä yritykset, järjestöt ja säätiöt, voivat myydä palvelujaan joko kunnille, kuntayhtymille tai suoraan asiakkaille. Palvelua säätelee Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) ja asetus yksityisistä sosiaalipalveluista (1053/2011).</p> <p>THL:n kansallisten tilastojen mukaan yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavien toimintayksiköiden määrä on lisääntynyt tasaisesti koko 2000-luvun ajan. Vuonna 2000 toimintayksiköitä oli vajaa 2 700 ja vuonna 2010 niitä oli 4 350. Vuonna 2010 yksityisten toimintayksiköiden määrä kasvoi edellisestä vuodesta 78:lla (1,8 %). Samalla palveluntuottajalla voi olla useampia toimintayksiköitä. Vuonna 2010 palveluntuottajia oli 2 922. Kunnat ostavat merkittävän osan yksityisten sosiaalipalvelutoimintayksiköiden tuottamista palveluista. Toimintayksiköistä noin 73 prosenttia myi vähintään puolet palveluistaan kunnille joko ostopalvelusopimusten perusteella tai maksusitoumuksilla. Sosiaalipalvelujen ostoista yleisin on ikääntyneiden palveluasuminen. Toiseksi merkittävin ostopalvelu oli kotipalvelu tai sen tukipalvelu ikääntyneille ja vammaisille. Yleisiä ostopalveluita olivat myös lasten ja nuoren laitoshoidon ja ammatillinen perhehoito ja lasten päivähoito.</p>		

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelujen SAS-toimisto (Selvitys, arviointi ja sijoitus) vastaa monisairaiden asiakkaiden ympärivuorokautisten ostopalvelujen koordinoinnista ja hankinnoista. Kotihoidon tukipalvelua saaneita asiakkaita vuonna 2015 oli noin 9 600, kuukausittain heitä on noin 2000. Tukipalveluista osa tuotetaan itse, mutta suurin osa ostetaan. Tukipalvelujen tuottajat valitaan useamman vuoden sopimuksilla. Kotihoidon tukipalveluita ovat turvapuhelin, kauppapalvelu, ateriapalvelu, kuljetustuki, siivous, vaatehuolto, kylvetysapu, saattajapalvelu, apteekin annosjakelu. Tuottajien määrät vaihtelevat tukipalvelun mukaan (siivous, kauppa jne.).

Omaa ruokapalvelutoimintaa kilpailutetaan

Kaupunki kilpailuttaa osan peruspalvelua täydentävistä tukipalveluistaan siten, että kaupungin oma tuottaja osallistuu kilpailuun. Tällainen on esimerkiksi ruokapalvelu. Kaupunginvaltuusto päätti 8.10.2014 § 322 Palmia-liikelaitoksen toiminta- ja hallintomallien järjestämisestä jakamalla sen kahtia, liikelaitokseksi ja yhtiöksi. Liikelaitos tuottaa ruokahuoltopalvelutoiminnan (pois lukien henkilöstöruokailu) sekä puhelin- ja hyvinvointipalvelutoiminnan. Perustetun yhtiön eli Helsingin kaupungin Palvelut Oy:n myöhemmin Palmia Oy:n toiminnaksi siirrettiin henkilöstöruokailu, kiinteistö-, siivous- sekä turvapalvelutoimintoja (ks. liite). Palvelukeskus Helsinki jäi liikelaitokseksi tuottamaan ruokapalveluita peruspalveluilleen, kuten päivähoitoon, kouluihin, sairaaloihin ja palvelukeskuksiin. Valtuusto päätti kuitenkin lisätä kilpailuttamisen määrää opetustoimessa 30 prosenttiin ja sosiaali- ja terveystalouksissa sekä varhaiskasvatuksessa 20 prosenttiin viiden vuoden aikana kuitenkin siten, että "kilpailutettavat kohteet valitaan tasapuolisesti ja tarkoituksenmukaisesti" ja että kilpailutuksissa sovelletaan tarvittaessa liikkeenluovutuksen periaatteita. Valtuusto myös edellytti, että ruokahuoltopalvelujen kilpailuttamisen lisäämisen vaikutuksia erityisesti palvelujen hintaan ja laatuun sekä henkilöstön asemaan seurataan.

Tuloksellisuusnäkökulmat

Arvioinnissa pyritään selvittämään, mitkä ovat olleet hankinnan kustannusvaikutukset sekä vaikutukset palvelun laatuun, asiakasvaikutukset ja vaikutukset työelämän laatuun, mikäli palvelun kilpailuttamisella on ollut vaikutusta henkilöstöön. Arvioinnissa on todennäköisesti mahdollista hyödyntää tuloksellisuusnäkökulmia taloudellisuuden, laadun ja työelämän laadun osalta, mahdollisesti myös tuottavuuden.

Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa

Arvioitavana on lain velvoittaman toiminnan järjestäminen ostopalveluna

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Aiheeseen liittyviä suosituksia ei ole annettu.

Arviointikysymykset ja -aineisto

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arvioinnin pääkysymyksenä on, vastaako ostopalvelujen laatu tilaajan edellyttämää laatua tukipalveluissa.

Arvioinnin kohteena on kaksi tukipalvelua, kotihoidon kilpailutetut tukipalvelut ja sosiaali- ja terveystoimen sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kilpailutetut ruokapalvelut.

Osakysymyksiä ovat:

5. Onko palvelukuvauksessa tai –sopimuksessa määritelty laatukriteerit?
6. Seurataanko sopimuksen toteutumista eli sopimustuottajaa ja palvelun laatua sopimusaikana?
7. Onko laatu palvelukuvauksen ja palvelusopimuksen mukainen?
8. Onko tilaajalla mahdollisuus puuttua asiaan, mikäli palvelun laatu ei vastaa odotuksia?

Arviointikriteerinä ensimmäiselle osakysymykselle on, että laatukriteerit on määritelty. Arviointikriteerinä toiselle osakysymykselle on, että tilaaja seuraa sopimustuottajan tilaajavastuuvälitteitä säännöllisesti, palvelun laadun seurantaan on olemassa menetelmiä ja laatua seurataan sekä tilaaja seuraa myös asiakaspalautteita. Arviointikriteerinä kolmannelle osakysymykselle on se, että tilaajan käsitys palvelun laadusta vastaa palvelukuvauksessa / palvelusopimuksessa kuvattua laatua sopimuskauden ajalla ja että palvelun laadusta ei ole tullut valituksia. Kriteerin toteutumista arvioidaan haastatteluilla ja kyselyillä saaduilla aineistoilla. Arviointikriteerinä neljännelle osakysymykselle on, että sopimukseen on kirjattu menettelytavat laatueroille ja että menettelytapa on noudatettu.

Arviointikysymysten lisäksi tarkastellaan,

- mitkä ovat ostopalvelun hankintakriteerit (taloudellisuus, laatu, ympäristökriteerit, sosiaaliset kriteerit)?
- mitä tuottajalta edellytetään laadun osoittamiseksi ja turvaamiseksi?
- kuka/ketkä hallinnoivat ja seuraavat sopimuksen toteutumista ja palvelun laatua, miten ja kuinka usein?
- miten asiakas pääsee vaikuttamaan palvelun sisältöön ja laatuun?
- onko laadussa ollut puutteita ja jos, mitä siitä on seurannut?

Edellisten lisäksi arvioidaan,

- onko tilaaja seurannut kilpailuttamisen vaikutuksia?
- mikäli kyllä, mitkä ovat olleet kilpailuttamisen kustannusvaikutukset, vaikutukset palvelun tuottavuuteen ja laatuun, palvelun vaikuttavuuteen ja työelämän laatuun? Näitä tarkastellaan siltä osin, kuin tietoa on saatavilla.
- mitkä ovat seuraukset ostopalvelun kilpailuttamisesta verrattuna siihen, että kilpailussa on mukana kaupungin oma tuottaja?

Arvioinnin aineistona käytetään hankinta-asiakirjoja, tilastoja ja haastatteluja sosiaali- ja terveystoimialalle sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle, mahdollisia kyselyitä samoille toimialoille ja muita tutkimuksia ja selvityksiä.

ARVIOINTIMUISTIO 18.2.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Rajaukset

Arviointi rajataan koskemaan kahta toimikunnan ennalta nimeämää palvelua, jolloin päästään tarkastelemaan koko prosessia palvelun sisällön määrittelystä hankintailmoituksessa aina sopimuksen valvontaan ja palvelun laadun seurantaan. Valitut palvelut ovat sosiaali- ja terveystoimialan sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kilpailutetut ruokapalvelut ja sosiaali- ja terveystoimialan kotihoidon tukipalveluiden kilpailutus. Palvelut on valittu siten, että on mahdollista verrata sitä, miten hankinta- ja kilpailutus vaikuttaa tilanteessa, jossa a) kilpailutetaan vain ulkopuolista tuotantoa b) kilpailuun osallistuu kaupungin oma tuottaja. Kotihoidon tukipalveluissa arvioitavaksi valitaan esihaastattelun perusteella muutama merkittävin tukipalvelu.