

ESPOON STRATEGIAT -OSAHANKE: PALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN JA STRATEGIOIDEN TOTEUTUMINEN VANHUSPALVELUJEN TULOSYKSIKÖSSÄ

Marika Vääntinen

Johdanto

Organisaatioiden strategista johtamista on tutkittu ja kehitetty jo 50-60-luvulta lähtien, sen soveltaminen julkisella sektorilla on kuitenkin verrattain nuorta; vasta kuntalain muutos 1997 toi strategia-ajattelun kuntien johtamiseen. Kymmenvuotisen historiansa aikana julkiselle sektorille on muodostunut laaja joukko erilaisia tapoja strategiatyöskentelylle ja käytetty käsitteistö on kirjavaa.

Kuntien verkostomainen toimintarakenne luo omat haasteensa niiden strategiseen johtamiseen. Kunnan organisaatorakenteen voi itsessään ajatella muodostavan verkoston, jossa poliittiset päätöksentekijät ja viranhaltijat eri toimialoilla toimivat yhteistyössä kuntalaisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Kuntien rooli on muuttunut palvelujen tuottajasta niiden järjestäjäksi; tällöin loppuasiakkaita eli kuntalaista palvelee yksityisen ja julkisen sektorin toimijoista muodostuva verkosto.

Tavoitteet

Strategiatutkimuksen tavoitteina KIMPPA-hankkeessa oli

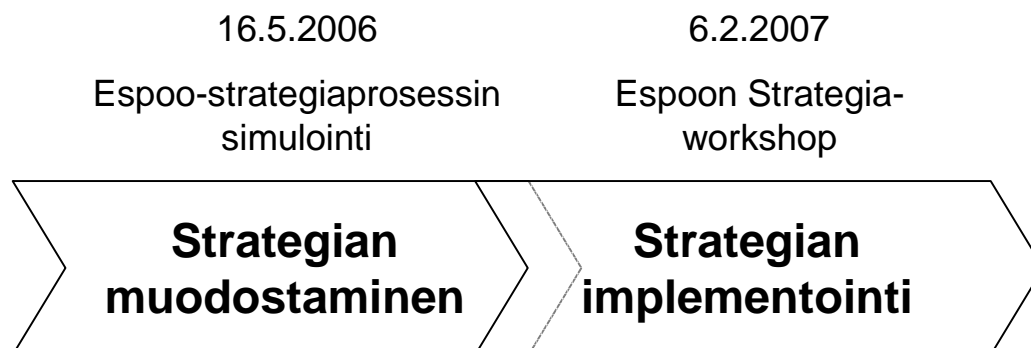
- luoda systemaattinen viitekehys kuntien eri strategioiden ja niiden välisten suhteiden eli toisin sanoen *strategia-arkkitehtuurien* tarkastelulle,
- pohtia palvelujen *järjestämistä* strategisena kysymyksenä,
- kehittää *toimialoja poikkileikkaavia käytäntöjä* strategiaprosesseihin,
- hyödyntää *verkoston* osaamista, kokemuksia ja innovaatioita strategiaprosesseissa sekä
- parantaa *strategioiden implementointia* ruohonjuuritasolla.

Espoon strategiat -osahankkeen tavoitteena oli pohtia, miten palvelujen järjestämistä Espoossa tulisi systemaattisesti kehittää sekä löytää toimintamallit strategioiden jalkauttamiseksi tulosityksikkötasolla. Tarkasteltavaksi tulosityksiköksi valittiin vanhustenpalvelut.

Tutkimuksen vaiheet ja aineisto

Espoon palvelujenjärjestämisstrategiat -osahanke alkoi keväällä 2006, jolloin mallinnettiin koko Espoo-strategiaprosessi, ja simulointipäivässä 16.5. tarkasteltiin palvelujen järjestämistä koskevien linjausten syntyä. Ensimmäisessä vaiheessa esille nousseita kehittämiskohtia

työstettiin keväällä 2007 pidetyssä strategia-workshopissa. Workshopin teemana oli palvelujen järjestämistä koskevien linjausten implementoiminen vanhustenpalvelujen tulosityksikössä.



Kuva 1. Espoon palvelujärjestämisstrategiat -osahankkeen vaiheet

Kevään 2006 Espoo-strategiaprosessin simuloinnin tavoitteina oli selvittää:

- Mikä on palvelujärjestämisstrategian suhde koko Espoon strategiaan ja muihin mahdollisiin alastrategioihin?
- Mistä Espoo-strategiaprosessi koostuu? Toisin sanoen, mitkä ovat prosessin vaiheet, toimijat, päätöksentekopisteet, aikataulu, prosessin alku- ja päätepisteet ja sen lopputulos? Tämän kysymyksen avulla oli tarkoitus päästä tarkastelemaan sitä, missä vaiheessa prosessia palveluita koskevia linjauksia tehdään ja ketkä niitä tekevät.
- Mitkä ovat Espoo-strategiaprosessin keskeisimmät ongelmakohdat palvelujen järjestämisen kannalta? Tämän kysymyksen avulla pyrimme hahmottamaan paitsi keskeisimpiä Espoo-strategiaprosessiin liittyviä ongelmia myös niiden erityyppisiä ratkaisuvaihtoehtoja palvelujen järjestämiseen liittyen.

Espoo-strategiaprosessin simuloinnin tuloksena syntyi visuaalinen prosessimalli Espoo-strategian luomisen nykytilasta. Prosessin yhdessä läpikeskustelu simulointipäivässä nosti esiin jatkotutkimus- ja kehittämistarpeita, joihin pureuduttiin keväällä 2007 strategiaworkshopissa. Workshopin tavoitteiksi asetettiin:

- strategia-arkkitehtuurin selkiyttäminen
- kotihoidosta tulevien tietojen ja niiden ajankohtien määrittely Espoo-strategiaprosessiin
- työkalujen hahmottelu linjausten jalkauttamiseen kotihoidossa
- sen selkiyttäminen, missä kohdin eri prosesseja palvelujärjestämiseen otetaan kantaa

Espoon keskushallinnon ja vanhustenpalvelujen yhteinen strategiaworkshop järjestettiin Espoossa SimLabin tiloissa 6.2.2007. Tilaisuuteen oli kutsuttu mahdollisimman kattava edustus työntekijöitä kuntaorganisaation kaikilta tasoilta. Osallistujia oli yhteensä 17 Espoon kaupungin edustajaa ja 9 SimLabin tutkijaa.

Workshopin tavoitteet muodostuivat strategiaprosessisimuloinnissa havaittujen kehittämiskohtien perusteella. Strategiaworkshopissa käsiteltiin palvelujen järjestämisen ja kumppanuuksienhallinnan prosesseja. Tavoitteena oli kuvata kyseiset prosessit, määrittellä rooleja ja vastuuta niiden sisällä. Samalla haettiin selkeyttä strategia-arkkitehtuuriin ja eri strategioiden

sisällön ja merkityksen määrittelyyn sekä selkiytettiin tulosityksiköiden (esimerkkitapauksena vanhustenpalvelut) suhdetta Espoo-strategiaprosessiin.

Espoon palvelujenjärjestämisstrategiat -osahankkeen ohjausryhmä oli kiteyttänyt workshopille konkreettiset tavoitteet, ja strategiaworkshopin lopputuloksena odotettiin syntyvän:

- tulostavoitteiden, linjausten, keinojen ja mittarien keskinäinen suhde sekä niiden laatimisprosessi sisältäen vuoden tulostavoitteiden arvioinnin ja niiden laatimisprosessin määrittelyn
- strategia-arkkitehtuurin ja eri strategioiden sisällön ja merkityksen määrittely mukaan lukien hankintastrategian ja tulosityksikköstrategioiden välisen suhteen määrittely
- kokonaiskuva (prosessi), miten palvelujen järjestämistä tulisi systemaattisesti kehittää

Tavoitteita lähestyttiin kehittämällä kevään 2006 strategiasimuloinnissa esiin nousseita ”puuttuvia” prosesseja pienryhmätöiden avulla. Ryhmien tehtävänä oli määrittellä prosessin tavoite, toiminnot, inputit (syötöt), outputit (tulosteet), toimijat (ryhmät/yksilöt) ja heidän roolinsa prosessissa sekä vastuut (koko prosessin tasolla).

Tulokset

Strategiaworkshopissa asiantuntijoista koostuvat ryhmät saivat ansiokkaasti määriteltyä kolme uutta prosessia: ”Toimialan toimintaympäristöanalyysiprosessi” sekä toisiinsa liittyvät ”Kumppanuuksien ja ostopalvelujen hallinta” ja ”Palvelujenjärjestämisvaihtoehtojen kehittäminen” -prosessit. Myös strategioiden toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä käytiin hyvää pohdintaa, vaikkakaan varsinaista prosessimallia ei syntynyt. Prosessien kehittämisen tuloksena syntyi myös hahmotelma Espoon strategia-arkkitehtuuriksi.

Toimialan toimintaympäristöanalyysiprosessi esitellään tämän raportin artikkelissa ”Yhteinen ymmärrys toimintaympäristöstä – strategiaproessin kivijalka” ja strategia-arkkitehtuuria käsitellään artikkelissa ”Kunnan strategiaproessiarkkitehtuuri – case Espoo”. Seuraavassa esitellään workshopissa kehitetyt strategisten linjausten jalkauttamiskeinot sekä toisiinsa liittyvät kumppanuuksien ja ostopalvelujen hallinta- ja palvelujenjärjestämisvaihtoehtojen kehittämisprosessit. Prosessit ovat sillä tavoin yleisiä, että niitä voidaan soveltaa millä tahansa kunnan toimialalla.

Strategioiden jalkauttaminen

Strategisten linjausten viestiminen nousi merkittäväksi tekijäksi Espoo-strategian jalkauttamisen kannalta. Tutkimuksessamme tarkastelimme, miten strategiset linjakuset jalkautuvat Espoon Vanhusten palvelujen (Vapan) tulosityksikössä. Strategiaproessiin liittyvä viestintä tapahtuu Espoon Vanhusten palvelujen olemassa olevilla viestintäfoorumeilla, jotka ovat:

- johtoryhmät eri kokoonpanoissaan kuten tulosityksikön, keskusten (Kotihoidon, Geriatrisen keskuksen ja Pitkäaikaishoidon), koko esimiestason johtoryhmä(t) sekä laajennettu johtoryhmä, jossa kaikki johtoryhmät ovat läsnä
- aluekohtaiset esimieskokoukset, joissa ovat läsnä alueen kaikki esimiehet ja joihin on tarvittaessa kutsuttu eri alojen asiantuntijoita
- henkilöstön kehittämispäivät

- tiimikokoukset
- kehityskeskustelut yksilötasolla (työntekijä ja lähiesimies)
- jatkuvat vuoropuhelu, joka jakaantuu sekä sisäiseen (esim. henkilöstö intranetin kautta) että ulkoiseen (yhteistyötahojen kanssa käytävä vuoropuhelu, esim. vanhuspalvelujen jaos) vuoropuheluun

Kehittämispäivässä todettiin, että Espoon Vanhusten palvelujen tulosityksikössä on olemassa toimivat rakenteet ja foorumit strategiaprosessiin liittyvään tiedottamiseen ja siitä käytävään vuoropuheluun. Sitä vastoin haasteeksi koettiin, miten olemassa olevia kanavia pystytään entistä paremmin hyödyntämään ja miten todellinen syklinen vuorovaikutus saadaan aikaan.

Ryhmä myös mietti keinoja, joilla strategisia linjauksia voidaan toteuttaa käytännön tasolla. Alla on kiteytetty niistä tärkeimmät:

- Tärkeäksi teemaksi nousi jatkuva ja avoin vuoropuhelu kaikkien organisaation tasojen välillä sekä ylhäältä alaspäin että alhaalta ylöspäin. Ryhmä totesi, että ensimmäinen toimii tällä hetkellä hyvin, mutta työntekijöiden sanan saaminen entistä paremmin kuuluviin edellyttää vielä keinoja.
- Intranetin käytön lisääminen käytännön viestintävälineenä nousi myös tässä yhteydessä tärkeään asemaan unohtamatta välittömien vuorovaikutustilanteiden välttämättömyyttä.
- Todettiin, että osallistavan menettelyn ottaminen käyttöön on työn alla. Espoon Vanhusten Palveluilla on osaamisen kehittämishanke, johon ollaan hakemassa oppia Jönköpingistä, missä on saatu aikaan hyviä tuloksia muutoksen viemisestä käytäntöön. Kyseessä on osallistava menettely, joka perustuu vertaisarvioon. Työntekijät kertovat toisilleen, mitä ja miten he tekevät työtään – eikä tietoa tuoda annettuna organisatorisesti ylhäältä alaspäin. Periaatteena on, että työntekijöille annetaan mahdollisuus itse ideoida ja päättää, miten muuttaa omaa toimintaansa, jolloin uuden omaksuminen on helpompaa ja nopeampaa.
- Strategiataivoitteita tulee tulkita ja muotoilla eri toimialoilla ymmärrettävään muotoon. Strategian tavoitteet tulee saattaa siihen muotoon, että se vastaa kysymykseen, mitä strategia tarkoittaa yksittäisen tiimin tai työntekijän kannalta.
- Huomioidaan muutoksen läpiviennin edellyttämä aika. Hyväksytään se, että henkilökunnalta vie aikaa sisäistää uusi toimintamalli ja ryhtyä toimimaan uusien toimintatapojen mukaisesti tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kumppanuuksien ja ostopalvelujen hallinta- sekä palvelujärjestämisvaihtoehtojen kehittämisprosessi

Strategiaworkshopin tuloksena syntyi kaksi erillistä, mutta toisiinsa liittyvää prosessia: olemassa olevien ”kumppanuuksien hallinta” sekä uusien ”palvelujen järjestämisvaihtoehtojen kehittäminen”.

Kumppanuuksien ja ostopalvelujen hallintaprosessi (Liite X) keskittyy sopimuksen aikaisen kumppanuuden hallintaan ja kehittämiseen. Prosessin omistaa tulosityksikön johtaja. Prosessissa on kaksi päätoimintoa:

- aktiivinen yhteistyö palveluntuottajien kanssa (yrityskäynnit, foorumit, viestintä, jne.) sekä

- palvelutuotantoon liittyvän palautetiedon yhteenveto ja analysointi sekä arvioiden, palautteiden ja ideoiden antaminen palveluntuottajille.

Molemmat tehtävät tähtäävät sopimuskauden aikaiseen kumppanuuden hallintaan ja yhteistyön syventämiseen sekä palvelun ja palvelutuotteiden kehittämiseen. Tehtäviä hoitaisi palvelukoordinaattori. Edellisten tehtävien lisäksi palvelukoordinaattori kehittäisi vaatimuksia ja ohjeita palveluntuottajien palveluprosessin raportointia varten. Palvelukoordinaattori osallistuisi myös kilpailutuksiin tulosityksikön edustajana.

Palvelujen järjestämisvaihtoehtojen kehittämisprosessi (liite X) on strateginen prosessi ja se keskittyy uusien kumppanuuksien sekä uusien palveluideoiden ja -innovaatioiden kehittämiseen. Prosessin omistaa toimialan johtoryhmä. Lisäksi konserni (strategisen hankinnan johtaja, kyvykkyyksien johtaja ja henkilöstöjohtaja) ohjaa prosessin toimintaa. Prosessissa on kolme päätoimintoa:

- ennakoiva tilanteen analysointi: kehittämistarpeen selvittäminen suhteessa palvelutarpeeseen ja resurssien nykytilaan sekä johtopäätösten tekeminen. Tuloksena syntyy resurssien (palvelutuotteet, palveluntuottajat, oma henkilöstö) kehittämistarve.
- tuoteideoiden ja innovaatioiden edistäminen (palveluntuottajat ja Espoon kaupungin oma tuotanto) sekä palvelutuotteiden tuotteistusprosesseihin osallistuminen yhteistyössä palveluntuottajien ja oman tuotannon sekä tutkimus ym. yhteistyötahojen kanssa
- toimialan palvelutarpeen viestiminen

Tehtävät tähtäävät ennakoivaan uusien kumppanuuksien ja uusien palvelutuotteiden kehittämiseen. Toisaalta tehtävään kuuluisi myös poistettavien/ vähennettävien palvelutuotteiden ja kumppanuuksien hallinta. Tehtäviä hoitaisi palvelujen kehittämispäällikkö. Edellisten tehtävien lisäksi palvelujen kehittämispäällikkö kehittäisi vaatimuksia ja ohjeita toimintoympäristöanalyysi- ja kumppanuuksien ja ostopalvelujen hallintaprosessin raportointia varten.

Strategiaprosessin kehittämistyö jatkuu Espoossa

Kolmivuotisen KIMPPA-tutkimushankkeen aikana tutkijat ja Espoon edustajat saivat kattavan kuvan Espoon strategiatyöskentelystä ja siihen liittyvistä kehittämiskohdista. Vanhustenpalvelut on lähtenyt ensimmäisenä ”pilottina” soveltamaan KIMPPA-hankkeen tuloksia. Vanhuspoliittista ohjelmaa on alettu rakentaa uudella tavalla, strategiaprosessiarkkitehtuuriajattelua noudattaen. Ymmärrystä toimintaympäristöstä lähdettiin muodostamaan asiantuntijoita (3 seminaaria) ja kuntalaisia (8 senioritapaamista palvelukeskuksissa) kuunnellen. Tilaisuuksien lähtökohtana on ollut yhteisesti pohtia sitä, ”mikä on oleellista, jotta voidaan elää ja asua itsenäisesti Espoossa”.