Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Suunnittelun ja seurannan raportteja 2009:1

Helsingin sosiaaliviraston palvelustrategia

HELSINGIN KAUPUNKI
SOSIAALIVIRASTO

HELSINGFORS STAD
SOCIALVERKET

CITY OF HELSINKI
SOCIAL SERVICES DEPARTMENT

KUVAILULEHTI
PRESENTATIONSBLAD
PRESENTATION

Tekijä(t) - Författare - Author(s)
Tuula Vesanen (toim.)

Julkaisun nimi – Publikationens titel – Title of the Publication
Helsingin sosiaaliviraston palvelustrategia

Julkaisija – Utgivare – Publisher	Julkaisuaika - Publikationsdatum Published	Sivumäärä, liitteet - Sidoantal, bilagor Pages, appendixes
Helsingin kaupungin sosiaalivirasto	2009	32 s.

Sarja - Serie – Series	Osanumero - Del nummer Part number
Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Suunnittelun ja seurannan raportteja	2009:1

ISSN	ISBN paperi – papper – paper	ISBN pdf	Kieli - Språk - Language
1457-9855			suomi

Tiivistelmä - Referat - Abstract

Helsingin sosiaalilautakunta hyväksyi 13.1.2009 sosiaaliviraston palvelustrategian. Luvussa 1. kuvataan palvelustrategian taustaa sekä yhtymäkohtia ajankohtaisiin lakimuutoksiin, hankkeisiin ja strategioihin. Luvussa 2. esitetään sosiaaliviraston arvoverkon jäsennys ja siihen liittyvät palvelustrategiset vaihtoehdot. Luvussa 3. esitetään palvelustrategia eli arvoverkon ohjaukseen liittyvät periaatteelliset kannanotot sekä sosiaaliviraston ja vastuualueiden palvelustrategiset linjaukset.

Sosiaalipalvelujen arvoverkolla tarkoitetaan arvontuotannon kokonaisuutta, joka muodostuu kunnan järjestämisvastuun piirissä olevien sosiaalipalvelujen tuottamisesta tai sitä lähellä olevasta toiminnasta. Arvoverkon 8 strategista luokkaa ovat: oma palvelutuotanto, sisäiset kumppanit, InHouse-palvelutuotanto, strategiset kumppanit, sopimustuottajat, palveluyritykset, kansalaisjärjestöt sekä yksityiset kansalaiset.

Palvelustrategian lähtökohtana on monituottajamalli, joka perustuu viraston omiin palveluihin ja strategisiin kumppaneihin. Omana toimintana pidetään ainakin tärkeimmät ja kriittiset palvelut, asiakkaan hoidon tarpeen arviointi, vastuu hoitokokonaisuuksista sekä välttämättömät viranomaistoiminnot. Tuotekehittely sekä laatu- ja hintavertailut edellyttävät riittävän omavaraista ja monipuolista palveluvalikoimaa. Asiakasohjausta tehostetaan. Strategiset kumppanit ovat yleishyödyllisiä säätiöitä, yhdistyksiä tai yrityksiä, joiden kanssa kehitetään määräaikaisina hankkeina (suoraostot) uusia toiminta- ja palvelukonsepteja esim. erityisryhmien akuutteihin ongelmiin.

Sopimustuottajat ovat palveluntuottajia, joilta hankitaan palveluja ensisijaisesti kilpailuttamalla. Tavoitteena on sosiaalialan markkinoiden edistäminen ja palveluvaihtoehtojen lisääminen. Kilpailun kautta pyritään saamaan tuottajien tuotekehittelypanos ja innovaatiot sosiaalitoimen käyttöön. Yksityiset palveluyritykset liittyvät viraston arvoverkkoon asiakkaille myönnettyjen palvelusetelien tai yksityisen hoidon tuen kautta. Näiden molempien käyttöä pyritään laajentamaan mm. uuden lainsäädönnön tarjoamin mahdollisuuksin.

Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen lisää järjestöjen ja yhteisöjen merkitystä sosialitoimen kumppanina. Järjestöavustuksia lisätään ja kohdennetaan viraston strategiaa tukeviin hankkeisiin. RAY:n kanssa neuvotellaan avustusten myöntämisperiaatteista. Omaishoidon tuen ja lasten kotihoidon tuen kattavuutta pyritään lisäämään asukkaiden tarpeiden ja valtakunnallisten linjausten mukaisesti. Tämä edellyttää tuen riittävää tasoa suhteessa hoidon vaativuuteen. Parannetaan omaishoitajien tarvitsemia tukipalveluja. Tavoite on laajentaa perhehoitoa ja tukihenkilötoimintaa sekä tukea vertaisryhmä- ja vapaaehtoistoimintaa.

Sosiaalivirasto vahvistaa voimakkaasti tilaajaprofiiliaan, mutta ei siirry sisäiseen tilaaja-tuottajamalliin. Virasto on palvelujen tuottaja ja hankintayksikkö. Ohjausmalliin liittyen tehostetaan johtamista, arvoverkon ohjauksen liittyvää johdon laskentatointa sekä hankintaosaamista.

Avainsanat - Nyckelord - Key words
sosiaalipalvelut; palvelustrategiat; ostopalvelut; palvelusetelit; omaishoito; kotihoito; järjestöavustukset

Hinta Pris Price		Julkaisumuoto Publikationsform Publishing form	

Julkaisun myynti ja jakelu:
Sosiaali- ja terveydenhuollon tietopalvelu
PL 7010, 00099 HELSINGIN KAUPUNKI
Puhelin: 310 43772
Telekopio: 310 43151
Sähköposti:sosv.kirjasto@hel.fi
Tiimiposti: Sosv Kirjasto Hki/Sosv

Distribution och försäljning:
Social- och hälsovårdens informationstjänst
PB 7010, 00099 HELSINGFORS STAD
Telefon: 310 43772
Telefax: 310 43151
E-post: sosv.kirjasto@hel.fi
Teampost: Sosv Kirjasto Hki/Sosv

Distribution and sales:
Social and Health Care Information Services
PB 7010, 00099 Helsingin kaupunki
Telephone: +358-9-310 43772
Telefax: +358-9-310 43151
E-mail: sosv.kirjasto@hel.fi
Teampost: Sosv Kirjasto Hki/Sosv

HELSINGIN SOSIAALIVIRASTON PALVELUSTRATEGIA

Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta
13.1.2009 (§ 5)

SISÄLLYS

JOHDANTO **3**

1. PALVELUSTRATEGIAN TAUSTAA **4**

1.1 HELSINGIN KAUPUNGIN PALVELU- JA HANKINTASTRATEGIAT 4
1.2 JÄRJESTÖJEN ROOLI JA JÄRJESTÖAVUSTUKSET 4
1.3 KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS SEKÄ PÄÄKAUPUNKISEUDUN YHTEISTYÖ 5
1.4 TOIMINTAYMPÄRISTÖN HAASTEET 6
1.5 SOSIAALIVIRASTON PALVELUJEN KUSTANNUKSET 8
1.6 SOSIAALIVIRASTON VISIO JA STRATEGIAT 9

2. SOSIAALIPALVELUJEN ARVOVERKKO JA PALVELUSTRATEGISET VAIHTOEHDOT **11**

2.1 ARVOVERKON KÄSITTEEN MÄÄRITTELY 11
2.2 NYKYINEN ARVOVERKKO 11
2.3 ARVOVERKON JÄSENNYS JA PALVELUSTRATEGISET VAIHTOEHDOT 12
2.3.1 Oma palvelutuotanto *15*
2.3.2 Sisäiset kumppanit *16*
2.3.3 InHouse-palvelutuotanto *16*
2.3.4 Strategiset kumppanit *17*
2.3.5 Sopimustuottajat *19*
2.3.6 Palveluyritykset *21*
2.3.7 Kansalaisjärjestöt *21*
2.3.8 Yksityiset kansalaiset *22*
2.4 JOHTOPÄÄTÖKSET PALVELUSTRATEGIAA VARTEN 23

3. SOSIAALIVIRASTON PALVELUSTRATEGIA **24**

3.1 ARVOVERKON STRATEGINEN OHJAUS 24
3.2 SOSIAALIVIRASTON PALVELUSTRATEGISET LINJAUKSET 25
Oma palvelutuotanto *25*
InHouse-palvelutuotanto *25*
Strategiset kumppanit *26*
Sopimustuottajat *26*
Palveluyritykset *26*
Kansalaisjärjestöt *26*
Yksityiset kansalaiset *27*
3.3 VASTUUALUEIDEN PALVELUSTRATEGISET LINJAUKSET 27
Lasten päivähoito *27*
Lapsiperheiden palvelut *29*
Aikuisten palvelut *30*
Vanhusten palvelut *31*

Johdanto

Helsingin sosiaalivirastossa on työstetty sosiaalipalvelujen palvelustrategiaa vuodesta 2005 lähtien, jolloin uusi organisaatio käynnistyi. Alueorganisaatio purettiin ja tilalle luotiin elämänkaarimalliin perustuva organisaatio, joka koostuu neljästä toiminnallisesta vastuualueesta eli vanhusten palvelujen vastuualueesta, aikuispalvelujen vastuualueesta, lapsiperheiden palvelujen vastuualueesta, lasten päivähoidon vastuualueesta sekä näitä tukevasta hallinto – ja kehittämiskeskuksesta. Alkuvaiheessa palvelustrategian valmistelussa keskityttiin taustaselvityksiin ja palvelustrategian edellytysten kartoittamiseen. Sosiaalilautakunta käsitteli virastotasoisten suuntausten lisäksi vastuualuekohtaisia linjauksia, kilpailutusta ja seudullista yhteistyötä. (Palvelustrategiatyöryhmän muistio 2006).

Keväällä 2006 palvelustrategian valmistelu siirtyi uuteen vaiheeseen. Taustalla oli arvio julkisten sosiaalipalvelujen, palvelutuottajien sekä järjestöjen uudesta tilanteesta mm. hankintalain, kilpailuttamista koskevien säädösten sekä yleishyödyllistä toimintaa koskevien säädösten muutosten myötä. Sosiaalilautakunnan iltakoulussa lokakuussa 2006 käytiin yhteinen lähetekeskustelu palvelustrategian kehittämisestä pidemmällä aikaperspektiivillä. Lähtökohtana oli valmistella puitestrategia, jonka avulla voitaisiin tehdä tuotantotapoja koskevat ratkaisut. Sosiaalilautakunta keskusteli palvelustrategian linjauksista iltakoulussaan 15.1.2008 ja seminaarissaan 5.6.2008. Sosiaaliviraston henkilöstötoimikunta on käsitellyt palvelustrategiaa 26.11.2008.

Käsillä oleva raportti jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä luvussa kuvataan palvelustrategian laadinnan taustaa sekä yhtymäkohtia ajankohtaisiin lakimuutoksiin, muihin hankkeisiin ja viraston strategioihin. Toisessa luvussa esitetään sosiaalipalvelujen arvoverkon jäsennys ja pohditaan laajasti tähän jäsennykseen liittyviä palvelustrategisia vaihtoehtoja. Kolmannessa luvussa esitetään palvelustrategia eli arvoverkon ohjaukseen liittyvät periaatteelliset kannanotot sekä palvelustrategiset linjaukset.

Sosiaaliviraston palvelustrategia poikkeaa tavanomaisesta strategiasuunnitelmasta, koska se keskittyy palvelujen tuotantotapoja koskeviin strategisiin valintoihin ja linjauksiin. Se ei sisällä yksilöityjä strategisia tavoitteita eikä toiminnan laajuutta tai määrärahoja koskevia pitkän aikavälin tavoitteita. Palvelustrategia määrittää suunnan palvelujen tuottamisen ja viraston ohjauksen kehittämiselle. Konkreettiset tavoitteet tullaan hyväksymään vuosittain viraston talousarvion valmistelun yhteydessä. Näin saavutetaan asiakkaiden ja viraston kokonaisetua palveleva joustavuus ja nopea reagointi toimintaympäristön muutoksiin. Arvoverkon jäsennys ja palvelustrategian laadinta on edennyt vuorovaikutteisena prosessina, joka on jo tuottanut uusia ratkaisuja ja innovaatioita mm. palvelutuotannon kehittämiseen ja arvoverkon ohjaukseen sekä virasto- että vastuualuetasolla.

1. PALVELUSTRATEGIAN TAUSTAA

Sosiaaliviraston palvelustrategian valmistelu kytkeytyy sekä valtakunnallisiin että Helsingin kaupungin omiin kehittämislinjauksiin. Seuraavassa on lyhyesti kuvattu sosiaaliviraston palvelustrategian kannalta olennaisia paikallisia päätöksiä, toimenpiteitä ja hankkeita.

1.1 Helsingin kaupungin palvelu- ja hankintastrategiat

Palvelu- ja hankintastrategioiden valmistelu on edennyt Helsingin kaupungin hallintokunnissa systemaattisemmin vuodesta 2006 lähtien. Kaupunginjohtaja päätti johtajistokäsittelyssä merkitä tiedoksi (16.8.2006) hankintastrategiatyöryhmän 31.3.2006 päivätyn raportin. Hankintastrategian mukaan kunkin hallintokunnan tulee talousarvioesitykseensä sisältyvissä strategioissa määrittää, mitkä palvelut tuotetaan itse ja mitkä hankitaan ulkopuolisilta tuottajilta.

Hallintokuntien tulee talousarvioehdotuksissaan esittää, millaisia muutoksia on vireillä tai suunnitteilla kilpailuttamisen ja kilpailun suhteen. Lisäksi hallintokuntien tulee selvittää nykyinen kilpailuttamis- ja kilpailutilanteensa ja perustelut siinä odotettavissa oleville muutoksille, joita syntyy esim. kilpailutuslainsäädännön muutosten myötä.

Kaupunginhallitus on 16.12.1996 hyväksynyt kilpailun käytön periaatteet. Kaupunginjohtajan asettama työryhmä on saanut 3.12.2007 valmiiksi ehdotuksen uusista kaupungin oman toiminnan kilpailuttamisen periaatteista. Ne käsitellään kaupunginhallituksessa vuoden 2008 aikana.

Kaupunginhallitus on 17.9.2007 määritellyt Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikan ja siihen sisältyvät peruslinjaukset kaupungin omistuksessa oleville yhteisöille.

Kaupunginhallitus on vuoden 2009 talousarvioehdotuksen laadintaa ohjaavissa kannanotoissaan esittänyt kaikille hallintokunnille, että palvelujen järjestämistapojen vaihtoehtojen kartoitusta ja palveluverkon tarkistamista tulee jatkaa asiakasrakenteen muutoksia vastaavaksi (palvelustrategia). Tässä yhteydessä on arvioitava myös markkinatilanteen ja lainsääntömuutosten luomat tarpeet kunkin viraston palvelustrategian uudistamiseen.

Helsingin kaupunginvaltuusto tulee vuoden 2009 alkupuolella käsittelemään kaupunginjohtajan ehdotusta kaupungin strategiaohjelmaksi vuosille 2009 – 2012.

1.2 Järjestöjen rooli ja järjestöavustukset

Parhaillaan Suomessa on tilanne, jossa kilpailulainsäädäntö, yleishyödyllisyystulkinnat ja Raha-automaatti-yhdistyksen linjaukset pakottavat järjestöjä arvioimaan uu-

delleen strategioitaan. Polttopisteessä on liiketoiminnallisen palvelutoiminnan ja yleishyödyllisen kansalaisjärjestötoiminnan strateginen erottaminen toisistaan. Kansalliset linjaukset yleishyödyllisyydestä ja järjestöjen uudesta roolista ovat vielä kesken ja epätarkkoja.

Sosiaalivirastossa on sosiaalilautakunnan järjestöavustusten valmistelussa noudatettu kaupunginhallituksen 21.1.2002 antamia yleisohjeita, joiden mukaan avustuksen myöntämisen perusedellytyksenä on, että järjestö tai yhteisö on yleishyödyllinen, se on rekisteröity ja toiminnasta on näyttöä vähintään vuoden ajalta. Avustuksen tarve on määritetty tarkastelemalla toiminnan lisäksi järjestön kokonaisrahoitusta. Avustusta harkittaessa otetaan huomioon kilpailunäkökohdat siten, että avustettavan toiminnan tukeminen ei saa vääristää kilpailua. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että toiminta on sellaista, jota kaupunki ei osta tai ei ole kilpailuttanut.

Sosiaalilautakunta on vuodesta 2005 lähtien päättänyt järjestöjen avustamiseen tarkoitettujen määrärahojen vastuualuekohtaisesta jaosta ja johtosäännön mukaisesti järjestöjen avustamiseen tarkoitettujen määrärahojen jakamisesta, kuitenkin siten, että sosiaalijohtajalla on oikeus päättää järjestöille näiden hakemuksesta mahdollisesti myönnettävistä ennakkoavustuksista.

Sosiaalilautakunta käsitteli viimeksi huhtikuussa 2008 järjestöavustusten myöntämisperiaatteita. Kansalaisjärjestöjen toiminta todettiin strategisesti tärkeäksi elementiksi palveluverkon rajapinnassa. Niillä on oma tehtävänsä kaupunkilaisten hyvinvoinnin edistämisessä ja palvelutuotannon kustannusten ennakoivassa hallinnassa.

1.3 Kunta- ja palvelurakenneuudistus sekä pääkaupunkiseudun yhteistyö

Pääkaupunkiseudun kaupunginvaltuustot hyväksyivät 19.6.2007 osana pääkaupunkiseudun yhteistyösopimusta kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 7§:n mukaisen kaupunkiseutusuunnitelman, joka koskee maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä kuntarajat ylittävien palvelujen parantamista pääkaupunkiseudulla ja Helsingin seudulla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon työryhmän ehdotuksista sosiaalitoimen kannalta merkittävin koskee lasten päivähoitoa, jossa kuntarajat ylittävä palvelujen käyttö tullaan toteuttamaan asteittain vuoteen 2012 mennessä.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 19.6.2007 kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 10 §:n mukaisen kunnan toimeenpanosuunnitelman nimeltään Palvelujen kehittäminen Helsingissä, joka sisältää mm. kuvauksen nykyisistä Helsingin sosiaali- ja terveyspalveluista. Lisäksi laadittiin pääkaupunkiseudun väestö- ja palvelutarveselvitys vuosille 2015 ja 2025. Nämä selvitykset perustuivat nykyisiin palvelujen järjestämis- ja tuottamismalleihin eikä niissä ole esitetty vaihtoehtolaskelmia esimerkiksi erilaisten tulevaisuusskenaarioiden pohjalta.

Pääkaupunkiseudun kaupungit toteuttavat kunta- ja palvelurakenneuudistuksen parantamalla tuottavuutta, tehostamalla toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä jatkamalla ja lisäämällä yhteistyötä pääkaupunkiseudun ja Helsingin seudun muiden kuntien kanssa.

Pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyössä mahdollisesti tapahtuvat muutokset tullaan ottamaan huomioon sosiaaliviraston palvelustrategisissa linjauksissa.

1.4 Toimintaympäristön haasteet

Toimintaympäristöanalyysien laadinnassa sosiaalivirasto tekee yhteistyötä Helsingin Tiekeskuksen kanssa ja hyödyntää sen tuottamia väestöennusteita ja muita selvityksiä. Perusmateriaali toimintaympäristöanalyysiin on Helsingin tila ja kehitys – raportti, joka tuotetaan vuosittain kaupunginvaltuustoa varten. Seuraavan kerran tämä raportti valmistuu helmikuussa 2009.

Helsingin väestömuutosten tärkeimmät trendit ovat viimeisimmän väestöennusteen perusteella seuraavia

- Helsingin väkiluku kasvaa edelleen, joten erityisesti uusille asuinalueille tarvitaan peruspalveluja ja toimitiloja
- väestönkasvu perustuu valtaosin ulkomaiseen maahanmuuttoon ja ulkomaalaistaustaisen väestön määrä kasvaa merkittävästi
- suomen- ja ruotsinkielisen väestön määrä vähenee
- alle kouluikäisten lasten määrä lisääntyy
- työikäisen väestön keski-ikä nousee
- eläkeikäisen väestön määrä ja väestöosuus kasvavat, ennustekauden alussa nousee yli-65-vuotiaiden määrä ja loppupuolella yli 85-vuotiden määrä.

Väestömuutokset otetaan huomioon eri ikä- ja kieliryhmille tarkoitettujen palvelujen suunnittelussa ja resurssien kohdentamisessa.

Sosiaaliviraston palvelutuotannon kannalta olennaisia haasteita ovat ikääntyneiden palvelujen turvaaminen, monikulttuurisuuden huomioon ottaminen palveluissa sekä palveluverkon joustavuuden lisääminen niin, että uusien ja kasvavien asuinalueiden palvelut kyetään järjestämään oikea-aikaisesti.

Helsingissä väestön sosiaalinen tilanne on viime vuosina pysynyt melko vakaana. Hyvä taloudellinen tilanne ja mm. työttömyyden vähentyminen ovat tukeneet kehitystä. Toisaalta myös vaikeimmat ongelmat ovat pysyneet ennallaan: lasten, nuorten ja perheiden sosiaalisen tilanteen polarisoituminen, lastensuojelun toimenpiteiden suuri tarve, terveyserojen ja päihdeongelmien kasvu sekä pitkäaikaisköyhyyden ja pitkäaikaisasunnottomuuden laajuus.

Vastuualueiden palvelustrategioiden yhteydessä on tarkasteltu toimintaympäristön muutoksia ja määritelty analyysin pohjalta mm. seuraavat toimintaympäristön haasteet.

Lasten päivähoito

- Päivähoitoikäisten lasten määrä kasvu lähivuosina
- Eri kieli- ja kulttuuritaustaisten lasten määrän lisääntyminen
- Pääkaupunkiseudun kuntien päivähoitopalvelujen yhteiskäytön laajeneminen vuonna 2012
- Yksityisen päivähoitopalvelutuotannon tarjonnan lisääminen vaihtoehdoksi kunnalliselle päivähoidolle
- Vanhempien valintojen vaikutukset palveluverkkoon pitkällä ja lyhyellä aikavälillä
- Asiakasohjauksen hyvä toteuttaminen päivähoidon haun palveluprosessissa

Lapsiperheiden palvelut

- Urbaanin elämän ominaispiirteet: muutokset nopeita, erot ja vaihteluväli suurta ongelmissa ja hyvinvoinnissa
- Perhe-elämän ja lapsuuden monimuotoistuminen, kuten monikulttuurisuuden voimakas vahvistuminen, perherakenteiden, alueiden, ongelmien ja voimavarojen erilaistuminen sekä polarisoituminen
- Palvelujen herkkyys ja kosketuspinta lasten ja perheiden arkeen
- Toimijoiden kyky luoda kumppanuuksia ja toimia verkostoissa, joissa eri toimijoiden voimavarat ja osaaminen ovat rakentamassa lasten ja perheiden hyvinvointia
- Monimutkaisten ja monitahoisten kokonaisuuksien hallinta
- Kansainvälisen tieteellisen ja arviointitiedon hyödyntäminen toimintakäytäntöjen ja -välineiden uudistamisessa

Aikuisten palvelut

- Toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön tarve ja muotoutuminen tulevaisuudessa
- Maahanmuuttajatyön integroituminen muihin normaalipalveluihin
- Päihde- ja mielenterveyspalveluissa tulevaisuuden toimijoiden ja työnjaon määrittely
- Pitkäaikaisasunnottomuuden poistumisen vaikutus asumisen tukiverkoston monipuolistumiseen
- Vammaisten palveluissa työllistymismahdollisuuksien parantuminen
- Kehitysvammahuollossa uuden asumiskonseptin käyttöönotto
- Asiakkaiden vaatimustason ja valinnan mahdollisuuksien lisääntyminen ja asiakasnäkökulman merkitys palveluissa
- Ammattitaitoisen henkilöstön saannin turvaaminen ja henkilöstörakenteen muutokset

Vanhusten palvelut

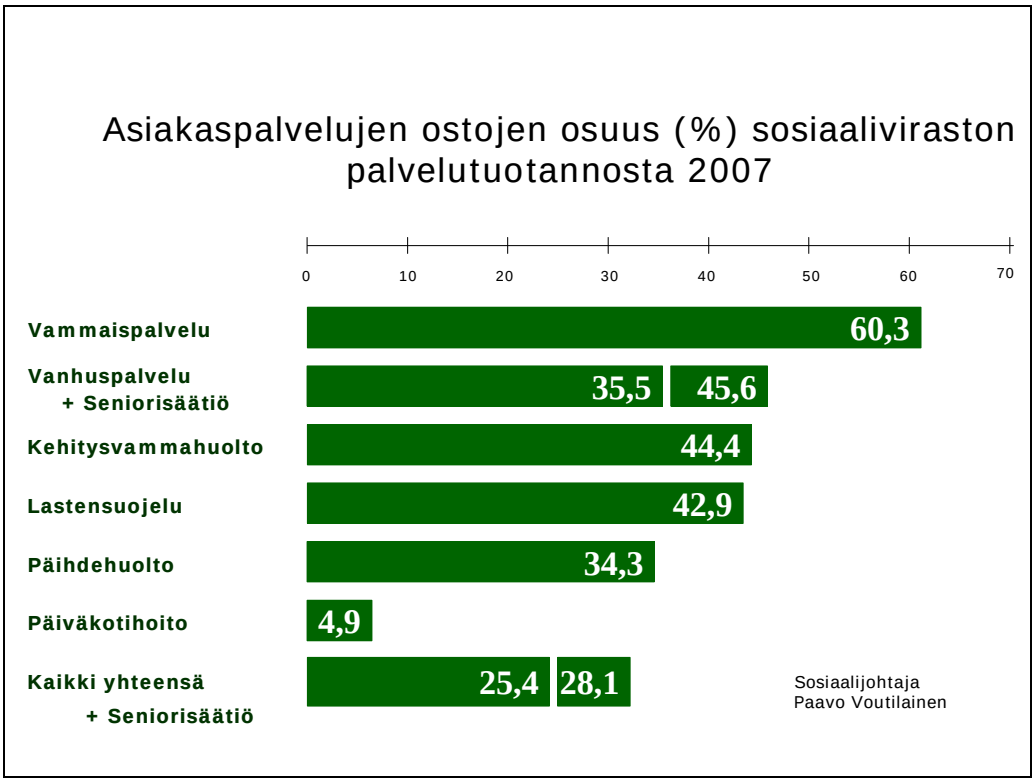
- Elämäntyylien erilaistuminen ja palvelujen räätälöinti
- Palvelujen laatuodotusten kasvaminen
- Kaupunkirakenteen kehittäminen ja esteettömyyden parantaminen
- Ennaltaehkäisevien ja ennakoivien palvelujen korostuminen

- Omaishoitajien ja – hoidettavien tukeminen
- Muistiongelmaisten ja hyvin iäkkäiden määrä lisääntyminen
- Joustavan vapaaehtoistoiminnan lisääminen
- Henkilöstön saatavuus kriittinen menestystekijä, joka edellyttää monipuolista rekrytointia ja ammattirakenteen muutosta
- Henkilökunnan jatkuva koulutus ja uramallit, kilpailukykyinen palkka, palkitseminen sekä osa-aikatyön lisääntyminen

1.5 Sosiaaliviraston palvelujen kustannukset

Sosiaaliviraston on Suomen suurin sosiaalialan toimija. Menot ovat yli miljardi euroa ja omia toimipisteitä on noin 700. Sosiaalitoimen käyttömenot vuonna 2007 olivat 977,4 miljoonaa euroa, asiakaspalvelujen ostoihin kului 225 miljoonaa euroa. Palveluja hankitaan ostopalvelusopimuksilla n. 300 tuottajalta ja maksusitoumuksilla n. 300 tuottajalta. Avustettavia järjestöjä oli yli 400 ja avustuksiin varattiin yli 3 milj. euroa.

Kasvua on ollut erityisesti henkilöstömenoissa (mukaan lukien työvoiman vuokrauksen) sekä asiakaspalveluiden ostoissa. Suurimmat ostojen osuudet ovat vammaispalveluissa, vanhuspalveluissa, kehitysvammahuollossa ja lastensuojelussa. Valtakunnan tasolla suurimmat ostot tehdään lasten ja nuorten laitoshuollossa ja päihdehuollossa. Ostopalvelujen osuus on pienin päivähoidossa (taulukko alla).



Taulukko 4 Asiakaspalvelujen ostojen osuus sosiaaliviraston palvelutuotannosta vuonna 2007

Vuoden 2007 lopussa sosiaaliviraston palveluksessa oli noin 11 500 työntekijää. Lisäksi työllisyysmäärärahoin palkattuna oli runsaat 500 työntekijää. Vakinaisen henkilöstön keski-ikä oli 46 vuotta. Sosiaalitoimi on naisvaltainen ala, naisten osuus henkilöstöstä oli 91 %. Eläkkeelle jäi vuoden aikana noin 160 henkilöä ja palveluksesta erosi runsaat 360 henkilöä. Palvelustrategian kannalta on merkittävää, että sosiaaliviraston henkilöstön eläköitymisen vuosivauhti kaksinkertaistuu nykyiseen nähden jo vuonna 2010. Vastuualueista suhteellisesti nopeimmin vanhenevat hallinto ja vanhusten palvelut. Määrällisesti eniten eläköityviä on päivähoidon vastuualueella, jossa vuonna 2010 eläkkeelle jäävien lukumäärä on noin 120 henkilöä vuodessa. Lisäksi luonnollinen tulo- ja lähtövaihtuvuus vaikuttavat kokonaisvaihtuvuuteen.

1.6 Sosiaaliviraston visio ja strategiat

Sosiaaliviraston toiminta-ajatuksessa tiivistetään viraston perustehtävä suhteessa väestöryhmiin ja kaupungin sosiaaliseen kehitykseen seuraavasti: *Sosiaalivirasto turvaa lasten ja nuorten hyvän kasvun edellytykset, vahvistaa aikuisten toimintakykyä ja vastuullisuutta sekä varmistaa vanhoille ihmisille turvallisen ja arvokkaan elämän. Sosiaalivirasto edistää Helsingin kehittymistä sosiaalisesti tasapainoiseksi kaupungiksi yhdessä helsinkiläisten ja muiden toimijoiden kanssa siten, että heitteille ei jää kukaan.*

Sosiaalilautakunta hyväksyi kesäkuussa 2008 sosiaalivirastolle uuden vision, strategiset tavoitteet ja menestystekijät sekä talousarvion toiminnalliset tavoitteet. Sosiaaliviraston visio vuoteen 2012 on *Sosiaalisesti eheä ja moniarvoinen Helsinki.* Strategiset tavoitteet ovat: Heitteille ei jätetä ketään, Asiakasläheinen palvelukulttuuri, Kohti joustavampia palvelukokonaisuuksia, Innovaatioilla kokonaistuottavuus paremmaksi ja Suomen paras työpaikka. Strategiakartta on esitetty kuvassa 1.

Syrjäytymisen vähentyminen on sosiaaliviraston yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite. Palvelukulttuurin muutoksella taas pyritään lisäämään asiakkaan osallisuutta ja valinnanvapautta.

Raskasta laitospainotteista palvelurakennetta pyritään nopeasti uudistamaan kevyemmäksi ja luovemmin reagoivaksi. Muita painopisteitä ovat varhaisen tuen työmuotojen lisääminen peruspalveluissa, ennaltaehkäisevien työtapojen kehittäminen sekä toimintaprosessien uudistaminen. Palvelukokonaisuuksia kehitetään kokonaisuuden näkökulmasta, tarvittaessa sektori- ja hallintokuntarajat ylittäen. Tavoitteena on palveluverkon strategisen ohjauksen parantaminen.

Taloudessa sosiaaliviraston tärkein tavoite on budjettitasapaino, jota tukevat kustannustehokkuuden parantaminen ja henkilöstövoimavarojen turvaaminen. Näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisiä toimenpiteitä ovat talouden ohjauksen parantaminen, resurssien oikea kohdentaminen, tehokkuutta ja tuottavuutta parantavien innovaatioiden edistäminen sekä henkilöstöresurssien tarpeen ennakointi ja siihen vaikuttaminen. Strateginen uudistuminen edellyttää osaamisen ja johtamisen vahvistamista kaikilla organisaatiotasoilla.

Kuva 1 Sosiaaliviraston strategiakartta

2. SOSIAALIPALVELUJEN ARVOVERKKO JA PALVELUSTRATEGISET VAIHTOEHDOT

2.1 Arvoverkon käsitteen määrittely

Palvelujen tuottamisen arvoverkko määritellään tässä uudella tavalla Helsingin sosiaalitoimen tarpeisiin. Määrittely on pelkistetty konstruktio verkostoteorioista, liiketoimintaverkostojen arvontuotantoteorioista ja sosiaalihuollon eettisistä tavoitteista.

Sosiaalipalvelujen arvoverkolla tarkoitetaan tässä arvontuotannon kokonaisuutta, joka muodostuu kunnan järjestämisvastuun piirissä olevien sosiaalipalvelujen tuottamisesta tai sitä lähellä olevasta toiminnasta.

Yleensä liiketoimintaverkostojen arvontuotannolla tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joita tarvitaan palvelun tuottamiseen ja saattamiseen loppuasiakkaan hyödynnettäväksi. Sosiaalipalvelujen kontekstissa arvontuotannon sekä asiakkaalle tuotetun arvon tai hyödyn määrittely täydentyy eettisellä näkökulmalla. Silloin kyse on sanaan arvo liittyvistä periaatteista, jotka kiteytyvät suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan sosiaalipolitiikkaan, oikeudenmukaisuusajatteluun, ihmisarvoon, ammattikuntien eettisiin normeihin ja sosiaalitoimen sosiaalieettisiin linjauksiin.

Asiakkaalle luotu arvo liittyy myös läheisesti sosiaaliviraston missioon. Keskustelu sosiaalipalvelujen arvontuotannon luonteesta tulee jatkumaan ja syvenemään mm. vastuualuekohtaisten palvelustrategisten linjausten kautta.

2.2 Nykyinen arvoverkko

Nykyinen arvoverkko on pirstaleinen ja vaikeasti jäsennettävissä. Arvoverkko on muodostunut historiallisena jatkumona muodostaen monikerroksisen sopimus- ja yhteistyöverkoston. Verkosto on kehittynyt sosiaaliviraston organisaatiomuodon vaihtelun mukaisesti välillä alueellisista ja välillä keskusjohtoisista lähtökohdista. Ostopalvelusopimukset ovat muodoltaan, sitovuudeltaan ja sisällöltään vaihtelevia. Kehitykseen liittyy ristiriitaisia tendenssejä. Yhtäältä moniulotteinen arvoverkko on erittäin joustava ja takaa näin nopean reagointimahdollisuuden yllättävissä asiakaspaineissa. Toisaalta sosiaaliviraston budjettiylitysten tärkein selittäjä on viime vuosina ollut järjestöpalvelujen hallitsematon volyymi- ja hintakehitys.

Palvelun tuottajat ovat pääosin yleishyödyllisiä yhdistyksiä ja säätiöitä, joita nimitetään yhteisesti järjestöiksi. Yhteistyö on siten usein sävyltään aatteellista. Yleishyödylliset toimijat ovat monesti samaan aikaan sekä palveluntuottajia että asiakkaidensa ja jäsentensä edunvalvojia. Joukossa on potilas- ja vammaisjärjestöjä.

Suuri osa arvoverkon järjestöistä on saanut ja saa edelleen Raha-automaattiyhdistyksen avustuksia. Tämä ns. toissijainen julkinen rahoitus on merkit-

tävällä tavalla vaikuttanut järjestöjen kustannusrakenteeseen, toimintatapoihin, palvelujen kehittämispotentiaaliin ja palvelutuotteiden hinnanmuodostukseen.

Vaikutus on ollut kunnan näkökulmasta kahtalainen. Yhtäältä Raha-automaattiyhdistyksen merkittävät avustukset ovat mahdollistaneet laajat investoinnit, taanneet tuotekehittelyvoimavaroja ja tuoneet lisärahoitusta kunnan järjestämisvastuun ja järjestötoiminnan rajapintaan. Toisaalta Raha-automaattiavustukset ovat luoneet kulttuurin, jossa itsenäiset järjestöt ovat kunnasta riippumatta voineet kehittää palveluitaan, joita ne sitten erilaisin menetelmin tarjoavat kunnan maksettavaksi avustuskauden loputtua. Tämä mekanismi on ollut haaste palvelutuotannon strategiselle ohjaukselle.

Raha-automaattiyhdistyksen uudet avustuslinjaukset tulevat asteittain selkeyttämään palveluntuottajien verkostoa. Yleislinjana on, että Raha-automaattiyhdistys vetäytyy palvelutuotannon rahoittamisesta. Tämä merkitsee uudistusta kuntien ja järjestöjen välisessä yhteistyössä. Jatkossa on pystyttävä nykyistä paljon selkeämmin erottamaan liiketoiminnallinen palvelutuotanto kansalaisjärjestötoiminnasta. Haaste on poikkeuksellisen suuri Helsingissä, jossa järjestöjen määrä ja ostettavien palvelujen volyymi on erittäin suuri.

Markkinat ovat kehittymättömät. Sosiaaliviraston järjestämien kilpailutusten perusteella johtopäätös on, että aitoa kilpailua on vähän eivätkä kilpailutukset ole tuottaneet hintahyötyä kaupungille. Strateginen hintavertailu oli tosin epätarkkaa kustannuslaskennan kehittymättömyyden vuoksi. Erityisen vaikeaa on saada esiin ja kohdentaa julkiseen talouteen tyypillisesti liittyviä ns. näkymättömiä kustannuksia. Keskeisimmät ongelmat liittyivät hankintojen transaktiokustannusten tunnistamattomuuteen, kunnallisdemokratian aiheuttamien yleiskustannusten käsittelyyn sekä eläkekustannusten vertailuun.

2.3 Arvoverkon jäsennys ja palvelustrategiset vaihtoehdot

Arvoverkon strateginen jäsennys on palvelustrategian perusta. Siinä määritellyt palvelujen tuottamisen vaihtoehdot mahdollistavat tietoisten palvelustrategisten valintojen tekemisen. Perusvalinta tehdään kolmen vaihtoehdon välillä: Tuotetaanko palvelut itse? Liittoudutaanko? Ostetaanko markkinoilta?

Palvelun tuottamisen vaihtoehdot luokitellaan uudella tavalla. Luokittelu perustuu soveltuvin osin liiketoiminnan verkostoteorioihin, uuden hankintalain sallimiin hankintavaihtoehtoihin sekä yleishyödyllisen toiminnan määrittelyjen seurauksena syntyneisiin jaotteluihin. Tavoitteena on luoda päätöksenteon tueksi strateginen luokittelumalli, joka samalla sisältää näkemyksen hankintamuodosta, Raha-automaattiyhdistyksen roolista, sosiaaliviraston myöntämistä järjestöavustuksista ja palvelusetelien käyttömahdollisuuksista.

Uudella tavalla jäsennetty arvoverkko helpottaa merkittävästi sosiaaliviraston ja sen vastuualueiden johtamista sekä talouden hallintaa. Sen avulla voidaan lisäksi paikan-

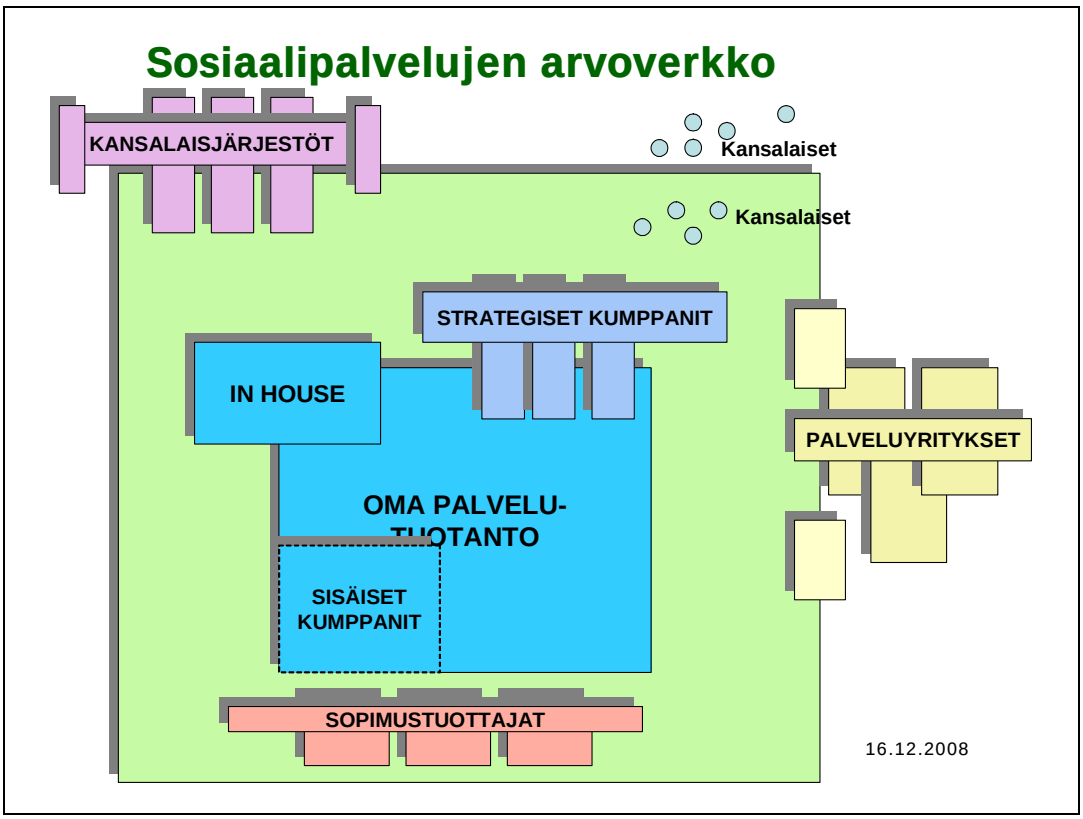
taa tukipalvelujen tärkeimmät kehittämishaasteet. Strategisesti luokiteltu arvoverkko on myös tärkeä markkinaviesti palveluntuottajille, jotka voivat sen perusteella tehdä omia strategisia päätöksiään.

Kunnan lakisääteisen järjestämisvastuun piirin sisällä ja rajapinnalla olevat sosiaalipalvelut kuuluvat arvoverkkoon (kuva 2).

Järjestämisvastuun sisällä olevat palvelujen tuottamisen vaihtoehdot kuuluvat yksiselitteisesti sosiaaliviraston vastuulle. Piirin rajalla olevat toiminnot tukevat läheisesti viraston strategiaa tai tuottavat palveluita palveluseteliasiakkaille.

Järjestämisvastuun ulkopuolella ovat suoraan itse maksaville asiakkaille palveluja tarjoavat tuottajat sekä sellaiset kansalaisjärjestöt ja yhteisöt, jotka eivät saa sosiaaliviraston avustuksia. Myös omaisten ja lähiyhteisöjen tuottama informaalinen hoiva jää sosiaaliviraston vastuulla olevan arvoverkon ulkopuolelle. Arvoverkon ulkopuolelle jäävät palvelut eivät siten kuulu sosiaaliviraston ohjauksen piiriin. On kuitenkin tiedostettava, että arvoverkon ulkopuolelle jäävien toimintojen laajuus riippuu suoraan sosiaaliviraston vastuulla olevien palvelujen kattavuudesta.

Kuva 2 Sosiaalipalvelujen arvoverkko



Arvoverkko muodostuu kahdeksasta strategisesta luokasta, joista luokat 1 – 5 kuuluvat arvoverkkoon kiinteästi ja luokat 6 – 8 löyhästi.

1. Oma palvelutuotanto
2. Sisäiset kumppanit
3. InHouse-palvelutuotanto
4. Strategiset kumppanit
5. Sopimustuottajat
6. Palveluyritykset
7. Kansalaisjärjestöt
8. Yksityiset kansalaiset

Seuraavassa kuvataan tarkemmin arvoverkon strategisten luokkien sisältöjä, arvioidaan kyseisten palvelujen nykytilaa ja hahmotellaan väljästi erilaisia palvelustrategisia vaihtoehtoja.

Sosiaaliviraston palvelustrategia esitetään luvussa 3.

2.3.1 Oma palvelutuotanto

Omalla palvelutuotannolla tarkoitetaan sosiaaliviraston omissa yksiköissään oman henkilökunnan voimin tuotettuja palveluja. Viraston oman palvelutuotannon osuus oli vuonna 2007 n. 72 %. Sektoreiden ja palvelumuotojen tilanne vaihtelee huomattavasti: suurimmillaan oman toiminnan osuus on päiväkotihoidossa (n. 95 %) ja pienimillään vammaispalveluissa (40 %). Oman palvelutuotannon suhteellinen osuus on hitaasti pienentynyt valtakunnallista kehitystä noudattaen samalla kun yksittäisten maksusitoumusostojen määrä on kasvanut ja yksikköhinnat ovat nousseet.

Oman palvelutuotannon määrä ja suuntaaminen on keskeisin palvelustrateginen kysymys. Liiketoiminnan perusmuotoihin verrattaessa kyseessä on omistuspohjaisesti organisoitunut toiminta, joka on sosiaaliviraston itsensä hierarkkisesti kontrolloimaa. Ohjausmahdollisuudet ovat erinomaiset, riippumattomuustaso on korkea, omaehtoinen kehittämistyö on mahdollista ja vastuukysymykset ovat aukottomia.

Sosiaalivirasto on vastuussa lakisääteisten palvelujen järjestämisestä riippumatta siitä, tuotetaanko palvelut itse vai ostetaanko ne. Lisäksi osa palveluista on luonteeltaan tarkkaa lakisääteistä kontrollia vaativia tai koko Helsingin kannalta kriittisiä. Nämä seikat puoltavat riippumattomuus- ja vastuusyistä elinvoimaista omaa palvelutuotantoa. Peruslähtökohta on, että kriittiset ja strategisesti tärkeimmät ydinpalvelut tuotetaan itse. Tarkempi analyysi omana tuotantona pidettävistä palveluista sisältyy vastuualueiden palvelustrategioihin.

Osa vakiintuneista ja tuotteistetuista palveluista on perusteltua hankkia kilpailuttamalla, mikäli ostettavien palvelujen hinnat ja laatu ovat kilpailukykyisiä oman palvelutuotannon kanssa. Samalla tuetaan markkinoiden syntymistä.

Markkinoiden syntymistä on perusteltua tukea kolmesta syystä. Ensinnä markkinoilla syntyvä hinta- ja laatukilpailu haastaa myös omaa palvelutuotantoa. Toiseksi toimivat markkinat luovat aitoja strategisia valinnanmahdollisuuksia ja taloudellisia etuja. Kolmanneksi elinkeinotoiminnan edistäminen on Helsingin kaupungin elinkeinostrategian mukaista.

Palvelujen suunnittelussa ei tule sitoutua jäykkiin pitkän aikavälin linjauksiin ja tarkkoihin volyymitavoitteisiin. Ratkaisut tehdään vastuualuekohtaisesti, strategisin perustein, markkinatilannetta myötäillen, määräaikaisina sekä luotettaviin hinta- ja laatuvertailuihin nojautuen. Perusteltujen ratkaisujen tekeminen edellyttää johdon laskentatoimen ja kustannuslaskennan radikaalia kehittämistä. Vertailuihin tulee saada mukaan transaktiokustannusten sekä muiden piiloon jäävien kustannustekijöiden vaikutus.

Palvelustrateginen liikkumavara edellyttää voimakasta ja tavoitteistaan tietoista virastoa ja sosiaalilautakuntaa, jotka päättävät palvelujen tuotantomuodosta Helsingin kaupunginvaltuuston määrittelemien strategisten linjausten ohjaamana. Myös oman

toiminnan volyymin suhteellisen kasvattamisen on oltava todellinen strateginen vaihtoehto, mikäli hinta- ja laatukilpailu ei tuota tyydyttäviä tuloksia. Samasta syystä viraston tulee huolehtia omaehtoisesta kehittämistyöstä eli arvontuotannon uudistamisesta.

Henkilöstön rekrytointi on oman tuotannon kannalta avainkysymys. Toiminnan laatua kehittämällä sekä lisäämällä työjärjestelyihin tai työaikaan liittyvää joustoa voidaan lisätä sosiaaliviraston kiinnostavuutta työantajana ja siten parantaa myös henkilöstön saatavuutta. Henkilöstön, työyhteisöjen ja johtamisen strategista muutosta koskevat tavoitteet ja toimenpiteet on esitetty sosiaaliviraston strategiassa. Lisäksi sosiaalivirasto toteuttaa toiminnassaan Helsingin kaupungin henkilöstöstrategiaa ja noudattaa henkilöstöpoliittisia linjauksia, jotka koskevat esimerkiksi henkilöstön irtisanomissuojaa muutostilanteissa.

2.3.2 Sisäiset kumppanit

Sisäisiä kumppaneita ovat oman toiminnan rajapinnoilla olevat kaupungin muut hallintokunnat, joiden kanssa sosiaalivirastolla on yhteisiä asiakkaita ja yhteisiä strategisia tavoitteita. Ne ovat yleensä kumppaneita, joiden ydinosaamisten ja prosessien yhdistämisellä saadaan aikaan molemminpuolinen lisäarvo: toiminnallisia synergiaetuja voidaan saada kehittämällä yhdessä palveluprosesseja ja – ketjuja. Tärkeimpiä kumppaneita ovat terveyskeskus, opetusvirasto ja nuorisotoimi.

Rajapintaan liittyvän vuorovaikutuksen ja kehittämisyhteistyön kautta on mahdollisuus määritellä, mitkä palvelut tuotamme yhteistyössä ja mitä palveluja olisi mahdollista esittää sisäisten kumppaneiden tuotettaviksi. Sisäinen kumppanuus perustuu kaupunkikonsernin ohjaukseen ja se konkretisoituu hallintokuntien yhteisten tavoitteiden määrittelyillä, toimintasuunnitelmilla ja sopimuksilla.

Sosiaaliviraston palvelustrategiassa käsitellään sosiaalipalvelujen tuottamista. Siksi siinä ei tulla esittämään strategisia linjauksia, jotka koskevat oman viraston toiminnan rajapinnoilla olevia, muiden tuottamia rinnakkaisia palveluja tai tukipalveluja.

2.3.3 InHouse-palvelutuotanto

Täysin oman palvelutuotannon ohjausmahdollisuudet ovat parhaat. Lähimmäksi omaa palvelutuotantoa sijoittuvat ns. InHouse-palvelut eli Helsingin omat liikelaitokset ja sellaiset kaupunkikonserniin kuuluvat yhtiöt ja järjestöt, joilta hankittuja palveluja ei tarvitse kilpailuttaa. Kolmen strategisen perusvalinnan (”tuota itse”, ”liittoudu”, ”osta markkinoilta”) näkökulmasta tämä tuotantotapa sijoittuu ”tuota itse” -kategoriaan.

InHouse-palvelut ovat strategisesti verrattavissa sosiaaliviraston omaan palvelutuotantoon edellyttäen, että virastolla on vahva ohjausmahdollisuus osana konsernijohtamista. Kunnallinen liikelaitos tarjoaa hyvät ohjausmahdollisuudet, koska kyseessä on kiinteästi kaupunkiorganisaatioon liittyvä ja siten konserniohjaukseen reagoiva

toimintamuoto. Hankintalain näkökulmasta se luokitellaan kaupungin omaksi toiminnaksi. Periaatteessa liikelaitos tarjoaa siten strategisen mahdollisuuden kunnallisten palvelujen talouden hallinnan ja tehokkuuden kehittämiseen, joskin EU:n säännökset saattavat tulevaisuudessa kaventaa liikelaitosten käyttömahdollisuuksia. Kunnallinen liikelaitos voisi myös olla strateginen väline koottaessa yhteen monen hallintokunnan alueella toimivia hajanaisia arvoverkkoja.

Helsingin sosiaaliviraston piirissä toimii nykyisin yksi merkittävä InHouse-palveluntuottaja, jolla on säätiömuotoinen organisaatio. Ongelmana on, että viraston mahdollisuudet palveluntuottajan strategiseen ohjaukseen ovat puutteelliset, koska säätiö on toimintamuotona juridisesti erittäin itsenäinen. Tällä hetkellä virastolla ei ole asemaa säätiön hallinnossa eikä toisaalta mahdollisuuksia käyttää kilpailutusta ohjauksen välineenä. Arvoverkon tulosvastuullinen ohjaus ei ole riittävällä tasolla.

Johtopäätös on, että InHouse- tyyppinen palvelutuotanto antaa sosiaalivirastolle toimivan strategisen vaihtoehdon edellyttäen, että virastolla on mahdollisuus riittävän vahvaan ohjaukseen.

Kuntayhteistyöhön perustuva palvelutuotanto on strategisesti lähellä InHouse-palvelutuotantoa edellyttäen, että palveluja ei tarvitse kilpailuttaa ja että Helsingin sosiaalivirastolla on suuri mahdollisuus vaikuttaa palvelutuotannon ohjaukseen.

Pääkaupunkiseudun kuntien kanssa tehtävä yhteistyö perustuu PARAS-hankkeen puitteissa tehtyihin ratkaisuihin. Sosiaalipalveluissa yhteistyöhankkeiden suurin haaste liittyykin Helsingin, Vantaan, Espoon ja Kauniaisten suuriin kokoeroihin. Yhteishankkeiden kokonaisvolyymi on toistaiseksi pieni.

Helsingin sosiaaliviraston vastuulla olevien palvelujen suuri määrä ja sen ohjauksessa olevan arvoverkon laajuus johtavat siihen, että viraston on lähimmän viiden vuoden aikana vahvistettava omaa rooliaan palvelujen hankintayksikkönä ja tuottajana. Pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyöhankkeisiin liitytään harkiten päästrategiaa täydentävinä erillisratkaisuina.

2.3.4 Strategiset kumppanit

Strategiset kumppanit ovat kaupunkikonsernin ulkopuolisia liittolaisia ja toimijoita, jotka liittyvät kiinteästi sosiaaliviraston strategioiden toteuttamiseen ja sitoutuvat tiiviiseen ohjaukseen. Useimmiten ne ovat yleishyödyllisiä yhdistyksiä ja järjestöjä, mutta myös järjestön osa tai osakeyhtiömuotoinen toimija voi olla strateginen kumppani.

Strategisten kumppaneiden avulla haetaan ratkaisuja poikkeuksellisen vaikeassa tilanteessa olevien erityisryhmien akuutteihin ongelmiin, erityisten yhteiskunnallisten tehtävien hoitamiseen (esim. pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen), haastavien uusien palvelumuotojen kehittämiseen ja uusien toimintakonseptien luomiseen. Lii-

ke-elämän arvontuotantojärjestelmien jaottelua sovellettaessa kyseessä on uuden arvontuotantojärjestelmän synnyttäminen. Se merkitsee usein radikaaleja muutoksia olemassa oleviin arvotoimintoihin tai kokonaan uusien toimintojen kehittämistä.

Sosiaalivirasto työskentelee strategisten kumppaneiden kanssa alueella, jossa epävarmuus on suurta, riskit ovat merkittäviä ja talouden ennustettavuus on vaikeaa. Siksi strateginen kumppani sitoutuu läpinäkyvään taloushallintoon. Vastaavasti sosiaalivirasto osallistuu riskien hallintaan erikseen sovittavalla tavalla esimerkiksi suostumalla avoimeen hinnoitteluun.

Strategisen kumppanin tuoma lisäarvo liittyy palvelusisällön erityisyyden lisäksi kykyyn taloudelliseen riskinottoon, poikkeuksellisen joustavuuteen, erityiseen innovatiivisuuteen, toissijaisen julkisen rahoituksen käyttömahdollisuuteen (esim. Raha-automaattiyhdistys) tai oman varainhankinnan käyttöön yhteisiin hankkeisiin.

Hankintalain näkökulmasta strategisten kumppaneiden palvelujen tulee täyttää suoraostokriteerit. Samalla täyttyvät järjestöjen osalta Raha-automaatti- yhdistyksen avustusstrategiset linjaukset. Erittäin tärkeää onkin sopia rahoituksen yleisperiaatteista Helsingin sosiaaliviraston, strategisten kumppaneiden ja Raha-automaattiyhdistyksen välillä. Periaatteista on sovittava sekä yleisellä tasolla että kumppanuuskohtaisesti.

Strateginen kumppanuus sovitaan aina määräaikaiseksi. Lisäksi vuosittain ostoneuvottelujen yhteydessä arvioidaan strategisen kumppanuuden ehtojen täyttyminen. Tavoitteena on, että strateginen kumppanuus purkautuu hallitusti joko normaalitoiminnaksi tai palvelua ei enää tarvita. Tämä merkitsee, että strategiset kumppanit vaihtelevat koko ajan tarpeesta riippuen.

Vaihtuvuudesta ja määräaikaisuudesta huolimatta sosiaalipalvelujen tuottajat voivat halutessaan profiloitua strategisiksi kumppaneiksi. Tämä edellyttää ainutlaatuisen lisäarvon tarjoamisen ohella suoraa sitoutumista sosiaaliviraston strategisiin linjauksiin. Strateginen kumppanuus perustuu luottamukseen sekä hallinnon ja talouden läpinäkyvyyteen. Strateginen kumppani ei tavoittele kumppanuuden piirissä olevilla palveluilla voittoa.

Aloite strategiseen kumppanuuteen voi tulla joko sosiaalivirastolta tai palvelun tuottajalta. Mikäli aloite tulee palvelun tuottajalta, korostuu kumppaniehdokkaan tarjous ainutlaatuisen lisäarvon tuottamiseksi virastolle. Strategisen kumppanuuden avulla ei ratkaista toimijoiden taloudellisia tai hallinnollisia ongelmia.

Tavoitteena on pitää strategisten kumppaneiden määrä hyvin pienenä verrattuna kilpailutettaviin palveluihin, koska vain murto-osa nykyisistä palveluntuottajista täyttää strategisen kumppanuuden kriteerit. Tämä merkitsee suurta muutosta nykyiseen arvoverkkoon ja tulee lisäämään järjestöjen painetta erotella liiketoiminta ja yleishyödyllinen toiminta toisistaan.

Tiukkojen kriteerin ylläpitäminen ja määrän hallinta on erittäin tärkeää, sillä strateginen kumppanuus ei saa heikentää markkinoiden kehittymistä eikä muodostaa väylää Raha-automaattiyhdistyksen avustusten suuntaamiseksi kunnan vakiintuneen järjestämisvastuun alueelle. Näiden kahden ehdon tarkka noudattaminen luo sosiaalivirastolle erinomaiset mahdollisuudet markkinakehitystä vaarantamatta saada lisävoimavaroja strategisten hankkeiden joustavaksi toteuttamiseksi.

2.3.5 Sopimustuottajat

Sopimustuottajilla tarkoitetaan niitä palveluntuottajia, joilta Helsingin sosiaalivirasto ostaa palveluja ensisijaisesti kilpailuttamalla eli hankintalain avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä käyttämällä. Myös neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä ja puitejärjestelyä voidaan harkitusti käyttää.

Asiakasohjaus kuuluu sosiaalivirastolle lukuun ottamatta niitä tilanteita, jolloin kaupunkilaiset voivat erikseen sovittavalla tavalla ostaa sopimustuottajilta palveluja palveluseteleillä. Virastolla ja sopimustuottajilla on aina hankintamenettelyyn perustuva sopimus palvelujen tuottamisesta.

Sopimustuottajat muodostavat palveluvolyymiltään sosiaaliviraston ulkoisen arvoverkon merkittävimmän osan. Aktiivisella kilpailuttamisella luodaan sopimustuottajien markkinoita. Sopimustuottajat ovat Helsingin sosiaalivirastolle erittäin tärkeitä kumppaneita, sillä ne tuottavat markkinaolosuhteissa kaupungin järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaalipalveluita. Siksi sopimustuottajien ja viraston yhteistyön tulee olla kiinteää. Tällä taataan yhteinen arvopohja, luottamus ja palvelutuotannon jatkuvuus. Samalla sopimustuottajat saavat oman toimintansa kehittämisen kannalta tärkeää tietoa sosiaaliviraston strategioista ja suunnitelmista.

Verkostosuhteen intensiteetti voi vaihdella yrityskohtaisesti riippuen tuotettavien palvelujen tyypistä. Mikäli sopimustuottaja tuottaa sosiaaliviraston strategisia ydinpalveluja, on intensiteetti suurempi. Sen sijaan pitkälle tuotteistettujen ja vakiintuneitten palvelujen tuottaminen eli ns. perusarvontuotanto voidaan toteuttaa kevyemmin ja samalla halvemmin järjestelyin. Intensiteetin vaihtelulla voidaan siten säädellä palvelujen transaktiokustannuksia.

Sosiaalipalvelut kohdistuvat aina apua ja tukea tarvitsevaan yksittäiseen kaupunkilaiseen, jolla on oikeus eettisesti korkeatasoisiin palveluihin. Samalla nämä palvelut ovat ilmentymä suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvolähtökohdista. Hankintakriteerien, sopimusohjauksen ja intensiteetiltään vaihtelevan kumppanuusyhteistyön avulla taataan palvelujen laatu.

Kaupungin elinkeinostrategian mukaisesti sosiaalivirasto tukee yritystoimintaa suuntaamalla ostoja sopimustuottajille. Tämä on palvelumarkkinoille viesti, jolla halutaan näin vahvistaa markkinoiden syntymistä ja aktivoida sitä kautta hinta- ja laatukilpailua.

Pääosa sopimustuottajien palveluvolyymista syntyy nykyisen järjestökentän uuden jäsentymisen myötä. Sosiaalivirasto luopuu asteittain sosiaalipalvelujen suoraostoista lukuun ottamatta strategisia kumppaneita ja harvoja yksittäisiä maksusitoumuksia. Palvelut kilpailutetaan ja sekavat sopimuskäytännöt uusitaan. Muutosprosessi on erittäin haastava. Tärkein edellytys on aidon kansalaisjärjestötoiminnan ja markkinoilla olevan palvelutuotannon erottaminen toisistaan. Myös verotuskäytännöt ja Raha-automaattiyhdistyksen linjaukset tukevat samaa muutosta.

Ikärakenteen nopea muutos lisää palvelujen tarvetta. Tämä merkitsee palvelujen tuotantovolyymin kasvua, herkkyyttä uusille palveluinnovaatioille ja palvelujen tuottamisen tehostamistarvetta. Kehitys avaa hyvät näkymät uudistuvalle yritystoiminnalle ja sopimustuottajien synnylle.

Sosiaalivirasto huolehtii asiakkaiden asemasta kilpailutustilanteissa siten, että kilpailutuksen seurauksena esimerkiksi vanhusasiakas ei joudu siirtymään uuteen hoitopaikkaan, vaan hänellä on oikeus jatkaa nykyisessä hoitopaikassaan elämänsä loppuun saakka.

Sosiaalivirasto huolehtii siitä, että Helsingissä kaavoituksella turvataan sopimustuottajien sijoittuminen mm. varaamalla tontteja erityisesti uusille asuinalueille. Kaupunki voi myös tarjota vapautuvia toimitilojaan tuottajille.

Sopimustuottajien tuottamien palvelujen volyymi voi kasvaa myös siten, että nykyisin itse tuotettuja palveluja siirtyy sopimustuottajille. Toisaalta virastolla on kuitenkin kaupungin kokonaisedun nimissä mahdollisuus itse määritellä palvelujen tuotantotavat, jolloin oman toiminnan volyymin kasvattaminen on aito vaihtoehto. Päätöksenteon keskeisinä kriteereinä on palvelujen hinta ja laatu. Kustannuslaskentaa tulee kehittää siten, että kaikki kustannustekijät voidaan ottaa huomioon vertailuja tehtäessä.

Sopimustuottajien tuleekin pystyä tuottamaan palvelut kilpailukykyisellä hinnalla. Nykyisen pirstaleisen arvoverkon tuottamat transaktiokustannukset rasittavat palveluntuottajien hintakilpailukykyä omaan toimintaan verrattuna. Yritysten vaihtoehtoja tilanteessa ovat yrityskoon kasvattaminen, yritysten keskinäinen liittoutuminen tai myyntirenkaiden perustaminen. Sosiaalivirasto voi käynnistää hankkeita, jonka avulla luodaan sujuvia toimintakäytäntöjä sopimustuottajien ja viraston välille.

Helsingin sosiaalivirasto ei voi asettaa ehtoja sopimustuottajien yritysmuodolle. Periaatteessa myös säätiöt ja yhdistykset voivat olla sopimustuottajia. Tavoitteena on kuitenkin markkinamekanismien vahvistaminen palveluntuottajia kilpailuttamalla, jolloin palvelutuotannosta muodostuu liiketoimintaa yritysmuodosta riippumatta. Silloin järjestön toiminnan verojuridinen asema muuttuu ja oikeus saada Raha-automaattiyhdistyksen avustuksia poistuu.

Järjestöillä on tässä tilanteessa käytettävissään kolme vaihtoehtoa; kilpailluilla markkinoilla olevan palvelutuotannon yhtiöittäminen, yrityskaupat tai palvelutuotannon selkeä hallinnollinen, kirjanpidollinen ja toiminnallinen erottaminen muusta järjestö-

toiminnasta. Avustusstrateginen ja verojuridinen riski kohdistuu suoraan järjestöön. Sosiaalivirasto suosittelee Raha-automaattiyhdistyksen tavoin järjestöjä yhtiöittämään palvelutuotantonsa arvoverkon selkiyttämiseksi. Yleishyödyllisen järjestön jääminen yhtiömuotoisen toimijan omistajaksi korostaa uuden yrityksen yhteiskuntaeettistä merkitystä.

Mikäli sama toimija on sekä sopimustuottaja että strategien kumppani, edellytetään korostetun tarkkaa kirjanpidollista erottelua strategisten luokkien välillä.

2.3.6 Palveluyritykset

Palveluyrityksillä tarkoitetaan niitä palveluntuottajia, jotka toimivat suorilla asiakasmarkkinoilla. Ne myyvät palveluja kaupunkilaisille, jotka maksavat palvelunsa itse eikä sosiaalivirasto osallistu asiakasohjaukseen.

Palveluyritykset liittyvät löyhästi viraston arvoverkkoon, mikäli kaupunkilaiset käyttävät palvelujen ostoon palvelusetelia tai siihen verrattavaa avustusta, kuten lasten yksityisen hoidon tukea. Palveluseteleiden ja päivähoidon yksityisen hoidon tuen käyttömahdollisuus ja arvonmääritys ovat merkittäviä palvelustrategisia päätöksiä. Tavoitteena on palvelusetelien ja yksityisen hoidon tuen käytön laajentaminen ja siten myös palveluyritysten markkinoiden kehittäminen.

Palveluyritysten ohjaus on lähinnä valvontaa yhteistyössä lääninhallitusten kanssa. Ohjausta voidaan tiivistää myös järjestämällä puitekilpailutus niiden palveluyritysten nimeämiseksi, joissa palvelusetelin tai vastaavan tuen käyttö on mahdollista.

Helsingin kaupungin tulee kaavoituksella ja tonttipolitiikalla turvata palveluyritysten sijoittumismahdollisuudet erityisesti uusille asuinalueille.

Sekä nykyiset että uudet palveluyritykset voivat siirtyä sopimustuottajiksi osallistumalla sosiaaliviraston järjestämiin hankintaprosesseihin.

2.3.7 Kansalaisjärjestöt

Kansalaisjärjestöt ja yhteisöt ovat kansalaisyhteiskuntaa, kaupunkilaisten aktiivisuutta, erilaisten väestöryhmien edunvalvontaa ja vapaaehtoistyötä tukevia yhteisöjä. Kansalaisjärjestöt ovat kiistatta yleishyödyllisiä toimijoita.

Kansalaisjärjestöt liittyvät löyhästi sosiaaliviraston arvoverkkoon sosiaalilautakunnan myöntämien järjestöavustusten kautta. Tällä hetkellä avustuksia myönnetään yli 400 järjestölle noin 3 miljoonaa euroa vuodessa. Avustuksien myöntämisessä noudatetaan Helsingin kaupungin avustuksia koskevia ohjeita sekä sosiaalilautakunnan viimeksi keväällä 2008 tekemiä linjauksia. Pääsääntöisesti avustuksia ei myönnetä järjestöille, joilta ostetaan palveluja, koska se rikkoisi kilpailuneutraliteettia. Helsingin

sosiaaliviraston linjaukset noudattavat tässä Raha-automaattiyhdistyksen avustusperiaatteita.

Kansalaisjärjestöt ovat strategisesti tärkeä elementti arvoverkon rajapinnassa. Vapaan kansalaisjärjestötoiminnan tukeminen aktivoi helsinkiläisiä pitämään huolta toisistaan, edistää toimintakykyä, vahvistaa kansalaisten edunvalvontaa ja mahdollistaa laajojen vapaaehtoispiirien liittymisen sosiaalivirastoa lähellä olevaan toimintaan. Kansalaisjärjestöjen avustaminen ja avustusmäärän kasvattaminen on siten perusteltua. Aktiivinen kansalaistoiminta on tehokas tapa siirtää strategian painopistettä hoivan tarpeen ennalta ehkäisyyn ja varhaiseen tukeen. Näin kansalaistoiminnalla on palvelustrateginen tehtävä kaupunkilaisten hyvinvoinnin edistämisessä ja palvelutuotannon kustannusten ennakoivassa hallinnassa.

Palvelustrategian toimeenpanon yhteydessä on edelleen kehitettävä järjestöavustuksia koskevia linjauksia ja hakumenettelyä. Virasto neuvottelee Raha-automaattiyhdistyksen kanssa avustusten myöntämisen periaatteista ja hakumenettelystä, jotta yhteistyössä voidaan merkittävästi vahvistaa kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä sosiaalipalvelujen kannalta tärkeillä alueilla. Tämä johtuu siitä, että myös Raha-automaattiyhdistys on vetäytymässä palvelutoiminnan avustamisesta ja suuntaamassa rahoitustaan kansalaisjärjestöjen suuntaan.

Helsingin sosiaaliviraston ja Raha-automaattiyhdistyksen strategiset linjaukset ohjaavat järjestöjä erottamaan liiketoiminnallisen palveluntuotannon yleishyödyllisestä järjestötoiminnasta.

2.3.8 Yksityiset kansalaiset

Yksityiset kansalaiset ja heistä muodostuvat lähiverkostot ovat kaikkein tärkein hyvinvoinnin ja turvallisuuden lähde. Suomalaisen sosiaalipolitiikan universaaliperiaatteen rajapinnassa elää informaalisen hoivan alue. Avun tai hoidon tarpeen täyttäessä lakisääteisen palvelun saannin edellytykset on epäeettistä nojautua omaisten vastuuntuntoon ilman asianmukaisia tukia.

Yksityiset kansalaiset kuuluvat löyhästi sosiaaliviraston arvoverkkoon silloin, kun he hoitavat omaisiaan tai heidän hoitoonsa sijoitettuja henkilöitä kunnan järjestämän palvelun sijasta. Tällaisia tilanteita ovat avustusten varassa tehdyt hoitojärjestelyt, kuten vanhusten omaishoito ja lasten kotihoito tai perhehoito.

Palvelustrategisesti yksityisten kansalaisten panos on tärkeä, koska se auttaa hallitsemaan ja helpottaa myös Suomeen syntyvää hoivavajetta. Omaishoiva on myös edullisin tapa järjestää palveluita. Kansallisen ja eurooppalaisen strategian näkökulmasta tilanne on ristiriitainen, koska hoivavajeen synnyn keskeinen selittäjä on strategian mukainen työikäisen väestön aktiivinen liittäminen työelämään. Näin informaalisen hoivan ja kotihoidon reservit koko ajan vähenevät. Lisäksi Helsinki poikkeaa muusta Suomesta siinä, että yksin asuvien määrä on erittäin suuri, naisten koulutustaso on korkea ja asumiskustannukset ovat korkeat. Helsingin sosiaalivirastolla on si-

ten muuta maata huonommat strategiset mahdollisuudet nojata yksityisiin kansalaisiin palvelujen tuottamisessa. Uusi mahdollisuus saattaa kuitenkin liittyä hyväkuntoisten, kolmannessa iässä olevien, eläkeläisten määrän kasvuun.

Kansalliseen ja eurooppalaiseen kehitykseen ei voida paljonkaan vaikuttaa. Strategisesti on kuitenkin tärkeää, että kotihoidon tuen tasot ovat riittävät, läheisiään hoitavien omaisten hyvinvoinnista huolehditaan ja lakisääteiset palvelut reagoivat joustavasti muuttuviin tilanteisiin.

Uusia mahdollisuuksia kansalaistoiminnalle luovat myös internetin vertaisverkostot ja muut oma-apuryhmät, joiden määrä tulee edelleen kasvamaan. Sosiaalitoimen haasteena on edistää syntyvää uutta toimintaa mm. luomalla internetpohjaisia palveluja, jotka tukevat kansalaistoimintaa ja omaishoitoa.

2.4 Johtopäätökset palvelustrategiaa varten

Arvoverkon jäsennyksen ja palvelustrategisten vaihtoehtojen hahmottelun perusteella sosiaalivirastossa laadittiin tilannearvio viraston kannalta olennaisimmista kysymyksistä, joihin palvelustrategiassa tulisi esittää kannanottoja. Näitä asioita olivat

- ehdottomasti itsellä pidettävien palvelujen strateginen määrittely
- strategisen kumppanuuden kriteerien määrittely
- palvelusetelin käyttöalan määrittely
- avustuspolitiikan määrittely
- kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen
- viraston strategisen profiilin vahvistaminen
- viraston hankintaprofiilin vahvistaminen
- lopullinen kannanotto sisäiseen tilaaja-tuottajamalliin
- sekä johtamisen vahvistaminen.

Lisäksi palvelustrategiassa tulisi määritellä vastuualuekohtaiset linjaukset ennakoitujen toimintaympäristön muutosten ja sosiaaliviraston yhteisten linjausten pohjalta.

3. SOSIAALIVIRASTON PALVELUSTRATEGIA

3.1 Arvoverkon strateginen ohjaus

Sosiaaliviraston palvelustrategiassa keskitytään tuottamistapoihin, ei toiminnan laajuuteen tai määrärahoihin. Palvelustrategian lähtökohtana on joustava monnituottajamalli, joka nojaa elinvoimaisiin omiin palveluihin ja sosiaalivirastoa lähellä oleviin strategisiin kumppaneihin.

Palvelutuotannon moniulotteisuus edellyttää, että sosiaalivirastolla on kaupunkilaisten lakisääteisiä oikeuksia ja tarpeita palveleva, joustava ja korkeatasoinen asiakasohjaus.

Tavoitteena on myös markkinoiden synnyn edistäminen ja palveluvaihtoehtojen lisääminen. Kehitys merkitsee suuria muutoksia nykyisten järjestöpohjaisten palveluntuottajien toimintaan ja organisoitumiseen. Samalla markkinat avautuvat uusille toimijoille. Tähän asti pienen yhtiömuotoisen palveluntuotannon voi ennakoida kasvavan tuntuvasti. Tavoitteena on, että pääkaupunkiseudulle syntyy aitoa hinta-, innovaatio- ja laatukilpailua. Muutos on niin suuri, että sen toteuttamisen on tapahduttava asteittain ja kiinteässä vuorovaikutuksessa palveluntuottajien sekä niitä edustavien tahojen kanssa.

Kansalaistoiminta saa uusia muotoja, mahdollisuuksia ja rahoitusta. Raha-automaattiyhdistyksen avustuslinjaukset tukevat kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä. Lähiyhteisöihin perustuvan informaalin hoivan mahdollisuuksia tuetaan.

Uusi arvoverkkojäsennys selkeyttää eri rahoittajien rooleja. Malli luo kokonaan uuden mahdollisuuden Raha-automaattiavustusten linkittämiseksi Helsingin sosiaaliviraston strategioihin. Samalla kilpailuneutraliteettia uhkaavat tekijät väistyvät.

Arvoverkon ohjaus edellyttää viraston strategisen profiilin ja johtamisen vahvistamista sekä verkostojohtamisen työtapojen kehittämistä.

Sosiaalivirasto valitsee ohjauksen muodon valtakunnallisesta valtavirrasta poikkeavalla tavalla. Virasto kyllä vahvistaa voimakkaasti tilaajaprofiiliaan, mutta organisaatio ei siirry sisäiseen tilaaja-tuottajamalliin, koska mallin toimivuudesta ja tehokkuudesta ei ole olemassa luotettavaa näyttöä. Lisäksi vältetään muutosprosessia seuraavat kustannusvaikutukset ja säästetään vasta uudistettua organisaatiota uudelta muutoskriisiltä. Sisäisestä tilaaja-tuottajamallista luopuminen merkitsee, että sosiaalivirasto on samalla sekä palvelujen tuottaja että hankintayksikkö. Tällöin myös johtaminen lähtee siitä näkemyksestä, että elinkaariorganisaation vastuualuejohtajan kokonaisvastuulla on sekä oman että arvoverkon muiden osien palvelutuotannon ohjaus.

Sosiaaliviraston valitsema ohjausmalli edellyttää johtamisen tuntuvaa vahvistamista. Jo käynnistyneen johtamisohjelman lisäksi johdon laskentatointa vahvistetaan sekä viraston ylimmän johdon että vastuualueiden tasolla.

Johdon laskentatoimen tehtävänä on tukea johtajia arvoverkon taloudellisessa ohjauksessa ja tuottaa luotettavaan kustannuslaskentaan perustuvaa vertailumateriaalia palvelustrategisten valintojen taustaksi. Lisäksi on vahvistettava sekä viraston että vastuualueiden hankinta- ja arvoverkko-osaamista. Erikseen valmisteltavassa hankintastrategiassa otetaan kantaa hankinnan hallinnollisiin työnjakoihin.

3.2 Sosiaaliviraston palvelustrategiset linjaukset

Oma palvelutuotanto

Omana tuotantona ehdottomasti pidettävät palvelut määritellään vastuualueittain. Näitä ovat kriittiset ja strategisesti tärkeimmät ydinpalvelut sekä sellaiset palvelut, joiden perustehtävänä on asiakkaan hoidon tarpeen arviointi. Oma toiminta tähtää laadultaan ja tuottavuudeltaan kansalliselle huipputasolle.

Sosiaalivirasto tarvitsee riittävästi omaa toimintavolyymia, jotta se ei tule riippuvaiseksi muista toimijoista. Monipuolisen palveluvalikoiman avulla säilytetään hinta- ja laatuvertailujen mahdollisuudet ja kyetään arvioimaan eri tuotantovaihtoehtojen kilpailukykyä.

Palvelujen strategisessa suunnittelussa pyritään joustavuuteen siten, että ei sitouduta jäykkiin pitkän aikavälin linjauksiin ja tarkkoihin volyymitavoitteisiin. Ratkaisut tehdään tilanne- ja palvelukohtaisesti Helsingin ja helsinkiläisten kokonaisetua vaalien. Tämä merkitsee, että myös oman palvelutuotannon kasvattaminen on strateginen vaihtoehto.

Kaavoituksella turvataan palvelujen alueellinen sijoittuminen. Oman toiminnan tilat ovat pääosin kaupunkikonsernin omistuksessa. Palvelustrategisista lähtökohdista kaupunki voi tarjota tiloja myös muille tuottajille.

InHouse-palvelutuotanto

InHouse-malli tarjoaa strategisen mahdollisuuden oman toiminnan kehittämiseen ottaen huomioon Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikan sekä sen kehittämislinjaukset. Sosiaaliviraston tavoitteena on tehostaa InHouse-säätiöiden ohjausta. Mahdollisista ratkaisuista päätetään kuitenkin erikseen. Pääkaupunkiseudun yhteistyöhankkeista sovitaan erikseen.

Strategiset kumppanit

Tulevaisuudessa sosiaalivirastolla tulee olemaan pieni ja tarkoin valittu joukko strategisia kumppaneita, joiden kanssa toteutettavat strategiset hankkeet ovat joustavia ja määräaikaisia. Strategiset kumppanit ovat pääosin yleishyödyllisiä säätiöitä ja yhdistyksiä, joilla on mahdollisuus saada erityisryhmien palvelutuotantoon Raha-automaattiyhdistyksen rahoitusta. Myös yritykset voivat erityisperustein hakeutua strategiseen kumppanuuteen. Palvelujen hankintatapa on suoraosto. Strategiset kumppanit voivat kuulua samaan aikaan muihinkin strategisiin luokkiin, mikäli toimintojen eriyttäminen takaa kilpailuneutraliteetin.

Sopimustuottajat

Sosiaalivirasto luopuu strategisia kumppaneita lukuun ottamatta palvelujen suoraostoista ja solmii laajentuvan kilpailutuksen kautta uusia sopimuksia kilpailuissa menestyneiden tuottajien kanssa. Tarkoituksena on aktivoida hinta- ja laatukilpailua sekä tuottaa uusia innovaatioita myös sosiaalitoimen käyttöön. Kilpailutus- ja sopimuskäytäntöjä kehitetään siten, että tuottajille syntyy houkuttimia palvelujen ja tuottavuuden kehittämiseen. Sosiaaliviraston omia tuottavuusinstrumentteja ja kustannuslaskentaa kehitetään luotettavan vertailutiedon saamiseksi.

Sosiaaliviraston palvelustrategisena linjana on tukea markkinoiden syntyä ja yritystoimintaa, mikä edellyttää kiinteä yhteistyötä ja yritystoimintaa tukevia hankkeita. Samalla harkitaan sopimusten aikajänteen pidentämistä tuottajien riskienhallinnan ja taloudellisen suunnittelun helpottamiseksi. Järjestöille suositellaan palvelutuotannon yhtiöittämistä tai selkeää erottamista muusta toiminnasta.

Palveluyritykset

Palveluyritykset tuottavat palveluja yksityisille helsinkiläisille heidän oman valintansa perusteella. Sosiaaliviraston tavoitteena on laajentaa palveluseteleiden käyttöalaa nykyisestä mm. uuden lainsäädännön tuomia mahdollisuuksia hyväksi käyttäen. Lasten yksityisen hoidon tuen käyttöä lisätään ja tuen riittävä taso taataan mm. Helsinkilisillä.

Palveluyrityksen kannalta on mahdollista tehdä joustavia järjestelyjä sitten, että yritys voi samaan aikaan kuulua muihinkin strategisiin luokkiin. Palveluyrityksestä tai sen osasta voi esimerkiksi tulla sopimustuottaja osallistumalla sosiaaliviraston järjestämiin kilpailutuksiin.

Kansalaisjärjestöt

Kansalaisjärjestöjen avustamisen edellytyksenä on, että niiden toiminta tukee sosiaaliviraston yleisiä strategisia tavoitteita ja palvelustrategiaa. Kansalaisjärjestöt autta-

vat strategisen painopisteen siirtämistä yhteisöllisyyteen, palvelutarpeen ennaltaehkäisyyn, varhaiseen tukeen sekä toimintakyvyn ja hyvinvoinnin edistämiseen. Sosiaalivirasto tukee myös muulla toiminnallaan erilaisten kansalaisareenoiden syntyä ja toimintamahdollisuuksia.

Kansalaisjärjestöt luovat mahdollisuuden parantaa sosiaaliviraston kustannusten ennakoivaa hallintaa. Kansalaisjärjestöjen tukeminen on sijoitus tulevaisuuteen ja avustusmäärän asteittainen lisääminen on perusteltua.

Sosiaalivirastolla on RAY:n kanssa yhtenevät linjaukset avustusten myöntämisperiaatteista. Tärkeätä on ohjata järjestöjä erottamaan liiketoiminnallinen palveluntuotanto yleishyödyllisestä järjestötoiminnasta. Osa järjestön toiminnasta voi kuitenkin kuulua muuhunkin strategiseen luokkaan, mikäli toimintojen erotteleminen on juridisesti aukotonta.

Yksityiset kansalaiset

Tavoitteena on, että omaishoidon tuen ja lasten kotihoidon tuen kattavuus lisääntyy asukkaiden tarpeiden ja valtakunnallisten linjausten mukaisesti. Tämä edellyttää tuen riittävää tasoa suhteessa hoidon vaativuuteen, esim. Helsinki-lisien avulla.

Suomessa omaishoidon tilanne on ristiriitainen, koska hoivavajeen synnyn keskeinen selittäjä on työikäisen väestön aktiivinen liittäminen työelämään. Helsingissä omaishoidon kehittämisen mahdollisuus perustuu hyväkuntoisten, kolmannessa iässä olevien, eläkeläisten määrän kasvuun. Omaishoidon turvaamiseksi on tarpeen parantaa omaishoitajien tarvitsemia joustavia tukipalveluja.

Sosiaalivirasto edistää ja tukee kansalaisten vertaistoimintaa sekä lisää omaa tiedotusta, neuvontaa ja palveluja internetissä.

3.3 Vastuualueiden palvelustrategiset linjaukset

Sosiaaliviraston vastuualueet ovat toimintaympäristöanalyysien, arvoverkkokuvausten ja viraston palvelustrategisten linjausten pohjalta työstäneet omat palvelustrategiset linjauksensa. Seuraavassa on esitetty tiivis yhteenveto vastuualuekohtaisista linjauksista.

Lasten päivähoito

Päivähoitopalvelujen tuottamisen lähtökohtana ovat vanhempien valintaoikeudet ja monituottajamalli, joilla turvataan lapsen varhaiskasvatuksen toteutuminen. Perhettä autetaan tarvittaessa valitsemaan varhaiskasvatuksen eri vaihtoehdoista lapsen tarpeen mukainen palvelumuoto. Hoitopaikka osoitetaan mahdollisuuksien mukaan

perheen ensisijaisen valinnan perusteella. Kustannuskehitystä ja palvelun laatua seurataan kaikissa päivähoidon järjestämismuodoissa.

Oma palvelutuotanto on edelleen pääsääntöinen tapa järjestää päivähoitoa ja siinä huolehditaan erityisesti varhaiskasvatuksen kehittämisestä ja päivähoidon asiakasohjauksesta. Eri kulttuuritaustaustoista tulevien lasten määrä lisääntyy päivähoidossa, mikä edellyttää suomenkielen tai ruotsinkielen oppimista edistävien toimintamallien kehittämistä. Perhepäivähoidon suhteellinen osuus säilytetään mahdollisimman korkeana, koska perheet toivovat etenkin alle kolmivuotiaille lapsilleen perhepäivähoidon tarjoamaa kodinomaista varhaiskasvatusympäristöä.

Strategisena kumppanina voivat toimia erityisosaamista ja vaativaa räätälöintiä edellyttävää toimintaa järjestävät tuottajat. Näitä ovat esimerkiksi allergisten lasten päivähoito, kehittämisvaiheessa oleva ja perusopetukseen jatkuva muunkielinen päivähoito sekä kehitysvammaisten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta. Strategisia kumppaneita voivat olla myös perheille suunnatun lapsi- ja/tai perhekerhotoiminnan tuottajat.

Sopimustuottajilta (ostopalvelupäiväkodit) kilpailutuksen kautta hankittavissa palveluissa painotetaan sisältöön liittyvää osaamista, esimerkkinä muun kuin suomen- tai ruotsinkielinen päiväkotihoito, josta on jatkumo perusopetukseen. Lisäksi ostopalvelua voidaan tarvittaessa käyttää alueellisen päivähoidon tarjonnan tasapainottamiseen.

Palveluyrityksiä tai niihin rinnastettavia ovat yksityiset päiväkodit ja yksityiset perhepäivähoitajat sekä työsopimussuhteiset hoitajat. Asiakkaat hankkivat palveluja yksityisen hoidon tuella, joka on näin rinnasteinen palvelusetelille. Palveluyritykset voivat tarjota pedagogisiin tai sisällöllisiin painotuksiin perustuvia palveluja, esim. Steiner- ja Montessori päiväkodit tai asiakkailta tiettyä katsomusta edellyttävä päivähoito.

Strateginen painopiste siirtyy sopimustuottajilta palveluyrityksille. Muutosta tuetaan korottamalla Helsinki-lisää erityisesti alle kolmivuotiaiden lasten hoitoon. Palveluyritysten toimintaedellytyksiä tuetaan.

Osana painopisteen siirtoa selvitetään mahdollisuutta tukea palvelutarjontaa täydentävää kerhotoimintaa palvelusetelillä.

Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksien parantamiseksi sosiaalilautakunnan järjestöavustuksia tullaan suuntaamaan niiden lasten kerhotoimintaan.

Lasten kotihoidon tuki pyritään säilyttämään vähintään nykyisellä tasolla. Lakisääteisen kotihoidon tuen lisäksi maksettavalla ns. kotihoidon tuen Helsinki-lisällä turvataan se, että perheiden valinnanmahdollisuus alle kolmivuotiaiden lasten kotihoitoon säilyy.

Lapsiperheiden palvelut

Lapsiperheiden palvelujen vastuualueen arvoverkko koostuu laajasta kirjosta palveluja alkaen ennaltaehkäisevän työn ja varhaisen tuen monitoimijaisesta, alueellisesta työstä päätyen lastensuojelun jälkihuoltoon. Tärkein arvoa luova elementti on ymmärtää ja hallita tätä laajaa kokonaisuutta ja tunnistaa perheiden erilaiset tarpeet ja rakentaa yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Tavoiteltava lopputulos on palvelurakenteen muutos.

Oma palvelutuotanto on palvelutuotannon perusta. Varhaista tukea vahvistetaan lapsiperheiden kotipalvelussa, sosiaaliohjauksessa ja perheneuvolassa. Lastensuojelun avohuollon prosessin hallinta ja intensiivinen muutostyö sekä korkeatasoinen arviointi ja lastensuojelun kokonaisprosessin hallinta ovat oman palvelutuotannon keskeisiä osia. Avohuollon vahvistamisella on keskeinen strateginen merkitys sijaishuollon tarpeen vähentämisessä.

Omaa laitoshoitoa vahvistetaan riittävän omavaraisuuden turvaamiseksi. Laitoshoitoa käytetään yhä enenevästi määräaikaisena ja kuntouttavana hoitona. Vastaanotto- ja arviointitoiminta on kokonaan omaa toimintaa. Nuorten palveluissa omia laitospalveluja joudutaan palvelutuotannon tasapainottamiseksi lisäämään ja myös jälkihuollollista tukea mm. tukiasuntoja lisätään. Perhehoidon monimuotoisuutta lisätään perustamalla vahvasti tuettuja ammatillisia perhekoteja. Sen sijaan pienet lapset sijoitetaan pääsääntöisesti perheisiin, mikä merkitsee asteittain laitospaikkojen vähenemistä.

Elatustuki siirtyy 1.4.2009 valtiolle. Muut perheoikeudelliset palvelut tuotetaan omana palveluna ja ne kytketään entistä vahvemmin osaksi varhaisen tuen palvelukokonaisuutta.

Sisäisistä kumppaneista tärkeimpiä ovat terveyskeskus, Hus, opetusvirasto ja nuorisoasiankeskus, liikuntavirasto, kulttuuriasiankeskus, kirjasto, päivähoito ja aikuisten palvelut. Sisäinen kumppanuus perustuu jatkossa nykyistä vahvemmin yhteisesti asetettuihin strategisiin tavoitteisiin, jotka määritellään lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa.

Strategiset kumppanit tuottavat erityisosaamista vaativia palveluja ja osallistuvat haasteellisten uusien palvelumuotojen kehittämiseen. Tutkitaan mahdollisuudet toteuttaa strategisen kumppanin avulla perhehoidon perheiden hankinta, perheiden tukeminen ja toiminnan koordinointi.

Sopimustuottajilta hankittavia maksusitoumusostoja tullaan olennaisesti vähentämään.

Palveluyritykset tulevat osaksi palvelutuotantoa, kun lapsiperheiden kotipalvelussa otetaan käyttöön palveluseteli. Selvitetään mahdollisuutta tukea palvelutarjontaa

täydentävää kerhotoimintaa palveluseteleillä. Lisäksi yhteistyössä lasten päivähoidon kanssa selvitetään mahdollisuuksia luoda keveitä ja perhekohtaista joustoa lisääviä hoitomuotoja, kuten esimerkiksi ns. puistotätitoiminnan ulottamista palveluseteleiden piiriin.

*Kansalaisjärjestöjen j*ärjestöavustuksia suunnataan harkituille kohdealueille kuten ennaltaehkäisy ja varhainen tuki sekä monikulttuurisuus.

Yksityisten kansalaisten toiminta hyvän lapsuuden puolesta on vahvistuvaa aluetta, siksi mm. tukihenkilötoimintaa lisätään. Perhehoitoa laajennetaan suunnitelmallisesti ja parannetaan perheiden tarvitsemia tukipalveluja siten, että perheet saavat palvelut joustavasti ja keskitetysti.

Aikuisten palvelut

Aikuisten palveluissa palvelustrategian lähtökohtana on se, että palvelutuotanto on asiakkaan kannalta oikea-aikaista ja tarpeet täyttävää. Se on kustannustehokasta siten, että päällekkäiset toiminnat on karsittu pois. Palvelutuotanto kykenee myös uudistumaan ja kehittymään asiakkaiden palvelutarpeiden muuttuessa. Arvoverkon ohjaus saadaan haltuun mm. ydinpalvelujen osaamista ja edelläkävijänroolia vahvistamalla.

Omaa toimintaa lisäämällä vahvistetaan omavaraisuutta joissain vaikeavammaisten palveluissa, ruotsinkielisessä vanhusten palveluasumisessa ja kehitysvammaisten palveluissa. Vähennetään omaa palvelua, joka soveltuu muille tuottajille, kuten lyhytaikainen asumispalvelu ja ns. keikkaluonteiset palvelut. Asumispalveluissa on menneillään kaksi mittavaa rakennemuutoshanketta, joihin liittyen kehitetään uusia toimintakonsepteja. Päihdepalveluiden kokonaissuunnitelmassa täsmennetään oman ja muun tuotannon osuutta. Kaikkien asiakasryhmien palvelutarpeen arviointi ja palveluohjaus keskitetään omaksi toiminnaksi.

Sisäisistä kumppaneista tärkeimpiä ovat terveyskeskus vammais- ja päihdetyössä, henkilöstökeskus työllisyyden hoidossa ja maahanmuuttajatyössä sekä kiinteistövirasto asunnottomuuden poistamisessa. Viraston kaikki vastuualueet ovat merkittäviä kumppaneita erityisesti ruotsinkielisten sosiaalipalvelujen näkökulmasta. Asumisneuvojatoiminnassa tähdätään kiinteän yhteistyön avulla kiinteistöviraston kanssa asumisen pysyvyyteen ja häätöjen vähentämiseen. Ns. Caisa-brändin yhteydessä selvitetään, mitä synergiahyötyjä saadaan, kun maahanmuuttajapalvelut liitetään alueelliseen kokonaisuuteen. Kaupungin työllisyydenhoidon monitoimijainen toimintamalli on tarpeen uudistaa ja vastuut selkeyttää.

InHouse palvelutuotannolle syntyy edellytyksiä, kun vammaisten kuljetuspalvelujen matkapalvelukeskustoiminta siirtyy PALMIA:lle. Samalla selvitetään eräiden palvelujen, kuten saattajapalvelun mahdollista siirtoa PALMIA:lle. Päihdepalveluissa selvitetään mahdollisuudet pääkaupunkiseudun yhteisen InHouse – kuntoutuskeskuksen perustamiseksi.

Strategisten kumppaneiden kanssa kehitetään mm. pienten vammaisryhmien palveluja. Haastaville erityisryhmille luodaan aivan uusia palvelukonsepteja, jotka liittyvät esimerkiksi pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseen, kehitysvammaisten yksilöllisen asumiseen, päihdepalveluihin tai työllistämiseen.

Sopimustuottajien rooli on merkittävä palveluntuottajien suuren lukumäärän vuoksi. Tuottajien kanssa kehitetään uusia yhteistyömuotoja. Tulevaisuudessa vähennetään maksusitoumusostoja.

Palveluyritysten osuus palveluntuottajina lisääntyy palvelusetelien tullessa käyttöön mm. vaikeavammaisten asumispalveluissa.

Kansalaisjärjestöjen kansalaistoimintaa vahvistetaan mm. lisäämällä järjestöavustuksia ja suuntaamalla niitä varhaisen tukeen, kuten päivätoimintaan, joka voi myöhentää raskaimpien palvelujen tarvetta.

Omaishoidon tuen kehittämistä jatketaan mm. korottamalla tuen tasoa. Vaikeavammaisten henkilökohtaisten avustajien määrä tulee nousemaan, jos vammaispalvelulain uudistus etenee esitetyssä muodossa. Lähiverkostoja aktivoidaan yhdyskuntatyön keinoin järjestämällä tiloja asukastoiminnalle (mm. kumppanuustalot, lähiöasemat ja toimintakeskukset) ja ylläpitämällä vertaisryhmätoimintaa.

Vanhusten palvelut

Palvelujen kehittämisessä suuri painoarvo on ennaltaehkäisevien ja ennakoivien, etsivien palvelujen kehittämisellä ja omaishoitamisen erilaisilla tukimuodoilla. Seniorikansalaisten osallisuuden ja omaehtoisen toiminnan tukeminen on tulevien vuosien merkittävä tehtävä.

Palvelujärjestelmätasolla keskeistä tulee olemaan verkostoituneen toimintamallin kehittäminen ja vahvistaminen, jossa palvelukokonaisuus muodostuu julkisen sektorin, järjestöjen ja yritysten tuottamista palveluista. Asiakastasolla palveluohjauksen merkitys korostuu, toiminnan johtamisen tasolla kokonaisuuden strateginen ohjaus.

Omassa toiminnassa Monipuolinen vanhustenkeskus-malli otetaan käyttöön ja sovelletaan koko kaupungissa. Laadunhallintaa tehostetaan.

Sisäisistä kumppaneista terveyskeskuksen kanssa parannetaan hoitoketjun hallintaa ja muiden hallintokuntien kanssa syvennetään yhteistyötä tavoitteena ikääntyneen aktiivinen ja omaehtoinen arki.

In House-tuottaja Helsingin seniorisäätiö kytketään selkeämmin osaksi kaupungin vanhuspalveluja yhteisen strategian avulla ja vahvistamalla sosiaaliviraston roolia säätiön toiminnan ohjauksessa.

Strategisten kumppaneiden kanssa kehitetään monipuolinen vanhustenkeskus toimintamallia. Lisäksi kehitetään erityispalveluja, joiden asiakaskunta on niin pieni, ettei markkinaehtoista toimintaa ole. Uusien palvelukonseptien kehittämiseen ja erityispalvelujen tuottamiseen haetaan strategisia kumppaneita sekä järjestö- että yrityskentästä.

Sopimustuottajat ovat keskeinen osa vanhuspalvelujen arvoverkkoa ja siksi edistetään markkinoiden syntyä ja hoivayrittäjyyttä. Jatketaan kilpailuttamista. Tavoitteena on, että kilpailutuksen aikajänne on pidempi. Asiakaskohtaisten maksusitoumusten käyttöä vähennetään vähitellen. Painopisteitä ovat hankintaosaamisen kehittäminen, pitkäaikainen ja luottamuksellinen kumppanuus valittujen tuottajien kanssa sekä laadunhallinta.

Palveluyritysten palveluseteliasiakkaiden määrä kasvaa palveluasumisessa, jos palvelusetelin arvo on oikein ja tasapuolisesti mitoitettu. Palvelusetelin käyttöön haetaan uusia soveltamisalueita mm. omaishoidon lomituspalveluissa ja vanhainkotihoidossa.

Kansalaisjärjestöjä ja kansalaisten omaehtoista toimintaa sekä organisoitua vapaaehtoistyötä tuetaan aiempaa laajemmin (avustukset, tilat, yhteistyö).

Omaishoitoa edistetään tarjoamalla monipuolisia palveluita ja muuta tukea omaishoitoperheille. Mahdollistetaan epävirallinen ja joustava vapaaehtoistyö.

Helsingin kaupunki
Hallinto- ja kehittämiskeskus
Tietopalvelu
PL 7010
00099 Helsingin kaupunki
p. 09-310 43772
e-mail sosv.kirjasto@hel.fi

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Suunnittelun ja seurannan raportteja

2006

2006:1 Helsingin sosiaaliviraston suoritteet 2004-2005

2006:2 Helsingin sosiaalitoimen toimintakertomus 2005

2006:3 Lasten päivähoidon tilastotietoja vuodelta 2005

2006:4 Helsingin sosiaaliviraston asiakastilastoja vuodelta 2005

2006:5 Sosiaalitoimen vuoden 2007 talousarvioehdotus ja vuosien 2007-2009 taloussuunnitelmaehdotus

2007

2007:1 Helsingin sosiaaliviraston suoritteet 2005-2006

2007:2 Helsingin sosiaaliviraston asiakastilastoja vuodelta 2006

2007:3 Lasten päivähoidon tilastotietoja vuodelta 2006

2007:4 Sosiaalitoimen vuoden 2008 talousarvioehdotus ja vuosien 2008-2010 taloussuunnitelmaehdotus

2008

2008:1 Helsingin sosiaaliviraston suoritteet 2006-2007

2008:2 Helsingin sosiaaliviraston asiakastilastoja vuodelta 2007

2008:3 Lasten päivähoidon tilastotietoja vuodelta 2007

2009

2009:1 Helsingin sosiaaliviraston palvelustrategia