



TAMPEREEN KAUPUNKI

# Toimintamallin arvioinnin keskeiset tulokset ja Tampere 2017 projekti

---

Strategiajohtaja Reija Linnamaa

23.3.2015

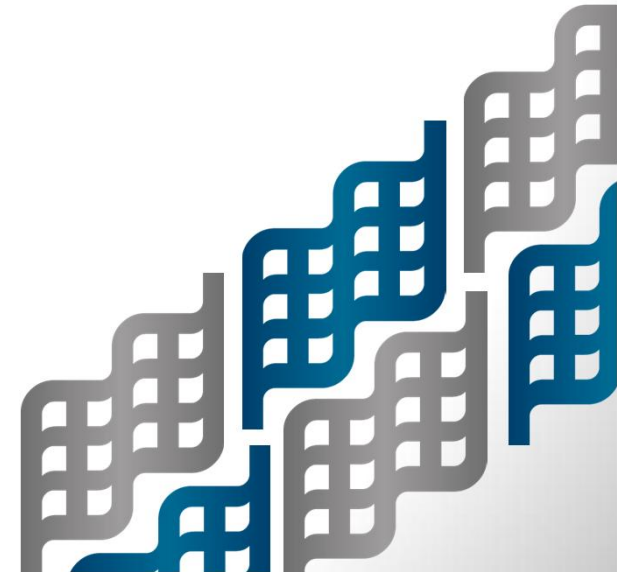


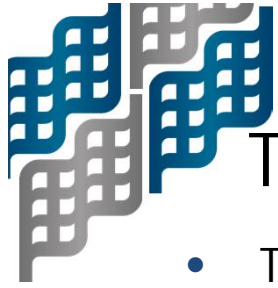


TAMPEREEN KAUPUNKI

# Toimintamallin arvioinnin keskeiset viestit toimintamallin uudistukselle

---





# Tampereen toimintamallin arviointi

- Tampereen yliopisto toteutti arvioinnin vuoden 2014 aikana
- Arviointiraportin "Syytön, sankari vai konna?" julkistamisseminaari oli 26.1.2015 (kaupungin nettisivut -> hallinto ja talous -> toimintamalli -> raportit ja tausta-aineistot)
- Arvioinnin kohteena oli Tampereen toimintamalli laajasti
  - pormestarimalli
  - tilaaja-tuottaja malli
  - asiakaslähtöinen prosessiajattelu
- Tutkimuskysymyksinä oli toimintamallin vaikutukset
  - kaupungin talouteen
  - kaupungin johtamiseen, hallintoon ja päätöksentekoon
  - kaupungin henkilöstölle
  - asiakkaille ja sidosryhmille
  - palvelujen kehittämiseksi ja innovatiivisuudelle
  - kaupunkilaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle.



## Pormestarimalli ja arvioinnin tulokset

### Arviointi

- Pääpormestarimallilla on laaja kannatus. Pormestari on tuonut kasvot päätöksenteolle. Jonkin verran kritiikkiä ajankäytön keskittymiseen politiikan ja hallinnon johtamiseen henkilöstön ja organisaation johtamisen jäädessä taka-alalle.
- Keskeisten luottamushenkilöiden valta on kasvanut suhteessa viranhaltijajohtoon.
- Poliittisen ja virkamiesjohtamisen välinen työnjako on epäselvä ja kaipaa määrittelyä.
- Apulaispormestarien rooli on osin epäselvä ja kohtaa monenlaista kritiikkiä (rooli valmistelussa, valtuustoryhmien puheenjohtajana, tilaajan edustajana). Apulaispormestarit koetaan ainakin jossain määrin hallinnon edustajina.



### Mitä tarkoittaa toimintamallin uudistukselle?

- Arvioitsijat esittävät pormestarimallin kehittämistä edelleen.
- Myös pormestarimallin tulisi olla osa toimintamallin uudistamista.
- Pormestarien rooli valmistelussa, päätöksenteossa ja johtamisessa on määriteltävä aikaisempaa paremmin. Työnjakoa poliittisen johdon ja viranhaltijajohdon välillä tulee selkiyttää.



# Tiltu ja arvioinnin tulokset

## Arviointi

- Tuottavuuden paranemisesta on näyttöjä.
- Sisäisen sopimusohjauksen ja konserniohjauksen koetaan lisänneen hallinnollisia tehtäviä ja byrokratiaa. Tulee käynnistää sisäinen normipurku.
- Sopimusohjauksen ja konserniohjauksen roolit ovat epäselvät. Tämä on korostunut erityisesti taloudellisesti vaikeina aikoina.
- Sisäisen sopimusohjauksen vastustajat pitävät sitä turhana hallinnollisena näpertelynä, puolustajat katsovat sen mahdollistavan keskustelun vaikuttavista palvelukokonaisuuksista.
- Oman tuotannon johtokuntien rooli on epäselvä. Oman tuotannon johtokunnista tulee luopua.
- Kehittämisen johtaminen on koordinoimatonta.
- Tiltu-mallin kehittäminen on jäänyt kesken, poliittinen tuki mallille on epäselvä.



## Mitä tarkoittaa toimintamallin uudistukselle?

- Arvioitsijat esittävät tiltu-malli kehittämistä edelleen.
- Arvioitsijoiden mukaan olisi selkeintä, jos politiikka ohjaisi jatkossakin palvelukokonaisuuksien tilaamista, mutta tuotannolla olisi lisää toimintavapauksia reagoida tilauksiin.
- Toimintamallin kolmesta osa-alueesta arviointi on kaikkein kriittisin tiltu-mallia kohtaan; siinä on eniten uudistettavaa. Työntekijöiltä tulee runsaasti kritiikkiä.
- Muun kuin oman tuotannon osuus ydinprosessien menoista on yli 42 %. Tästä syystä tilaaja-tuottaja toiminto tulisi olla kaupungissa jatkossakin. Sisäisen tiltun osalta tulee ratkaista kehitetäänkö sitä vai luovutaanko siitä. Luopuminen edellyttää uuden ohjausmekanismin rakentamista.



# Asiakaslähtöinen prosessiajattelu ja arvioinnin tulokset

## Arviointi

- Asiakaslähtöisyyttä on edistetty merkittävästi yksittäisissä kehittämishankkeissa. Lupaavia yhteiskehittämisen muotoja on käytössä yhä enemmän.
- Elämänkaarimalli on aktivoanut sisäistä palvelukehittämistä mutta toistaiseksi tapauskohtaisesti.
- Asiakastyytyväisyyttä mitataan hajanaisesti, mutta niiltä osin kuin mitataan palautteet ovat usein hyviä.
- Asiakaslähtöistä prosessien kehittämistä ja tuotteistusta kannattaa jatkaa. Henkilöstö tulee valtuuttaa kehittämään työtään yhdessä asiakkaan kanssa, viestintää tulee kehittää aktiiviseksi vuorovaikutukseksi.



## Mitä tarkoittaa toimintamallin uudistukselle?

- Asiakaslähtöisyyden edelleen kehittämisen tarve nousee selvästi esiin raportista. Asiakaslähtöisyydessä on otettu useita oikean suuntaisia askeleita, mutta koko kaupunkia ajatellen on vielä paljon tehtävää.
- Toimintamallin uudistuksessa tulee varmistaa, että asiakaslähtöisyyden kehittämissuunta vahvistuu edelleen.
- Mikäli sote-uudistus toteutuu siten, että järjestäminen ja/tai tuottaminen siirtyy kuntaorganisaation ulkopuolelle, tulee toimintamallin uudistuksessa linjata miten suhtaudutaan elämänkaarimalliin ja miten linjaukset heijastuvat organisaatorakenteeseen.



## Arvioinnin vastauksia tutkimuskysymyksiin (pl. edellä esitetyt), 1/2

Tutkimuskysymys	Keskeiset vastaukset
Mitkä ovat olleet toimintamallin vaikutukset kaupungin talouteen?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nettokäyttökustannusten kasvu on ollut hitaampaa toimintamallin aikana verrattuna mallia edeltäneeseen aikaan; kehitys on ollut verrokeissa päinvastaista.</li><li>• Toimintamallilla ei näyttäisi olevan yhteyttä Tampereen kaupungin nykyisiin talouden tasapaino-ongelmiin</li></ul>
Millainen on ollut toimintamallin vaikutus henkilöstölle?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Henkilöstön suhtautuminen on erittäin kriittinen liittyen Tampereen toimintamalliin ja sen vaikutuksiin. Esimiestoimintaa, työyhteisöjen tilaa ja työolosuhteita koskevat tulokset ovat Tampereella silti yleisesti ottaen samansuuntaisia kuin muissa kaupungeissa. Henkilöstön kriittisyyttä selittävinä tekijöinä arvioitsijat nostavat esiin henkilöstövoimavarojen johtamisen heikkouden, koetun hallinnollisen taakan kasvun; toisaalta työntekijöiden työn arvioimisen lisääntymisen mm. asiakaspalautteiden hyödyntämisen myötä sekä taloustilanteen ja yleisen epävarmuuden kasvun.</li></ul>



## Arvioinnin vastauksia tutkimuskysymyksiin (pl. edellä esitetyt), 2/2

Tutkimuskysymys	Keskeiset vastaukset
Millainen on ollut toimintamallin merkitys sidosryhmille?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sidosryhmät pitävät Tampereen kaupunkia tärkeänä toimijana ja arvostavat osaamista hankinnoissa ja yhteistyössä, toivovat laajempaa yhteistyötä palvelutuotannossa.</li></ul>
Millainen on ollut toimintamallin merkitys palvelutuotannon innovatiivisuudelle?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tampereen kaupunki on ollut ja on edelleen edelläkävijä innovaatioalustojen ja innovatiivisten yhteishankkeiden kehittämisessä. Innovatiivisia hankintamenettelyjä on käytetty ja ne toimivat varsin hyvin.</li><li>• Kehittämisessä roolit tilaajan ja tuottajan välillä ovat epäselviä.</li></ul>
Onko toimintamalli lisännyt kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pormestarimalli on lisännyt kuntalaisten osallistumista ja aktiivisuutta.</li><li>• Alvarit toimivat, mutta uusia malleja osallistumiseen ja vaikuttamiseen ei ole kehitetty, edellä kävijyys kansalaisten aktivoimisessa on hiipunut. Palvelukäyttäjien osallistuminen palvelujen kehittämiseen on lisääntymässä.</li></ul>





## Toimintamallin tilanteesta riippumattomat kehittämisehdotukset

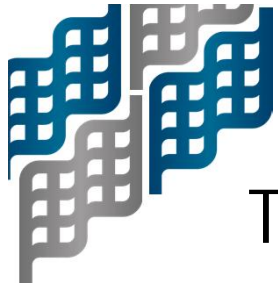
- Ihmisten ja asioiden johtamisen kehittäminen, yhteisen vision määrittely
  - tarve parantaa vuorovaikutusta, yhdessä tekemistä ja suunnan osoittamista henkilöstölle jotta strategiset tavoitteet saadaan toteutettua, esimiestyön kehittäminen
  - asioiden johtamisen osalta kehittämistarpeet liittyvät mm. tulevaisuuden ennakkointiin, tulosraportointiin, viestintään, prosessien johtamiseen, hankintakäytäntöihin ja riskien arviointiin
- Asiakslähtöisen toimintamallin kehittäminen niin, että palvelujen käyttäjät pääsevät itse suunnittelemaan uudentyyppisiä palvelukonsepteja. Myös asiakaspalvelukulttuuri vaatii kehittämistä.
- Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen: kuntalaisten osallistumisen vahvistaminen, tiedon avoimuuden lisääminen
- Palvelujen tuottamiseen yhä enemmän osana muuta kaupunki ja/tai alueyhteisöä, tuloksiin ja vaikutuksiin perustuvien tavoitteiden kautta ohjaamisen vahvistamiseen yksityiskohtaisten suoritteiden sijaan

-> yksilöitävä keinot miten tartutaan, otettava huomioon myös Tampere 2017 projektissa



## Kuntaorganisaation johtamisjärjestelmät II: tasorakenne





## Toimintamallin uudistus – mitä uudistetaan?

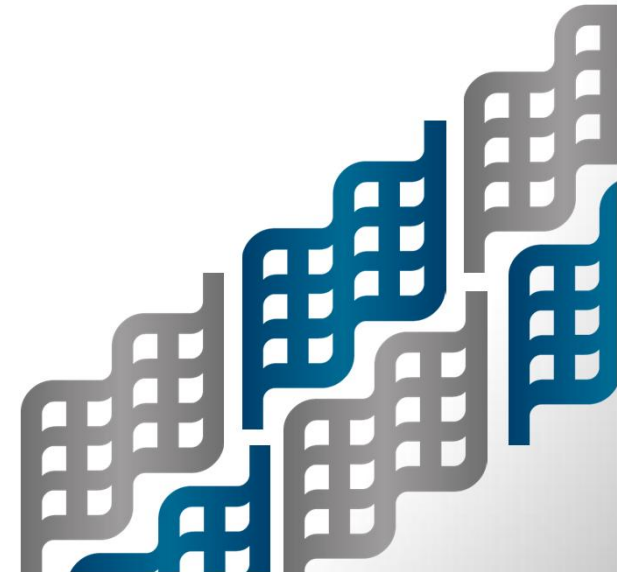
- Kyse ei ole vain kyse vain formaalista organisaatiohierarkian muutoksesta tai asiakaslähtöisten prosessien uudistamisesta. Toimintamallin uudistus kohdistuu myös organisaation mikroprosesseihin, varsinaisen työn tekemisen tasolle.
- Organisaatiolaatikoiden muuttaminen on kohtuullisen helppoa mikäli yhteisymmärrys löytyy. Isoin juttu on organisaatiokulttuurin muutos!
- Vuoden 2015 aikana korostuu poliittiset linjaukset ja uuden mallin organisaationaalinen rakentaminen. Samaan aikaan ja erityisesti 2016 ja 2017 korostuu uuden organisaatiokulttuurin luominen yhdessä henkilöstön kanssa.



TAMPEREEN KAUPUNKI

# Tampere 2017 projekti

---





## Tampere 2017 - Tampereen toimintamallin uudistamisprojekti, perustiedot

- Projektin tavoite: Tampereen toimintamalli on uudistettu vastaamaan kunnan muuttuvaa roolia ja toimintaympäristön haasteita
- Aikataulu: 1.3.2015 - 1.6.2017
- Projektin omistajat: Pormestari Anna-Kaisa Ikonen ja konsernijohtaja Juha Yli-Rajala
- Projektipäällikkö: Strategiajohtaja Reija Linnamaa
- Projektin ohjausryhmä: KhSuko täydennettynä valtuustoryhmien puheenjohtajilla (puhe- ja läsnäolo-oikeus kaupungin johtoryhmällä, henkilöstön edustaja nimetty)



# Tehdyt linjaukset

- Kaupunkistrategia:
  - Pormestari- ja tilaaja-tuottaja-mallit arvioidaan ja uudistetaan valtuustokauden aikana. Uudistaminen perustuu yhteisöllisyyteen, asiakaslähtöisyyteen, vaikuttavuuteen ja tuottavuuden parantamiseen
- Nykyistä toimintamallia koskeva arviointi julkistettiin tammikuussa 2015
- KhSuko 8.12.2014
  - Kh päätti, että Tampereen kaupungin toimintamallin uudistamistyö käynnistetään sote-uudistuksen ja toimintamallin arvioinnin pohjalta, ja että Tampereen kaupungin toimintamalli on uudistettu uuden valtuustokauden alkuun mennessä.
- KhSuko 12.1.2015:
  - Kh päätti hyväksyä Tampere 2017 –projektin alustavan vaiheistuksen ja päätti, että Tampere 2017 –projektin ohjausryhmänä toimii suunnittelukokouksen kokoonpano täydennettynä valtuustoryhmien puheenjohtajilla.
  - lisäksi listatekstissä ja liitteessä: projektissa korostetaan kaupunginvaltuuston, -hallituksen ja henkilöstön osallistumista
- KhSuko 9.3.2015
  - Tampere 2017 projektin projektisuunnitelma hyväksyttiin ja päätettiin, että päälinjoista tehdään päätökset kesäkuuhun 2015 mennessä

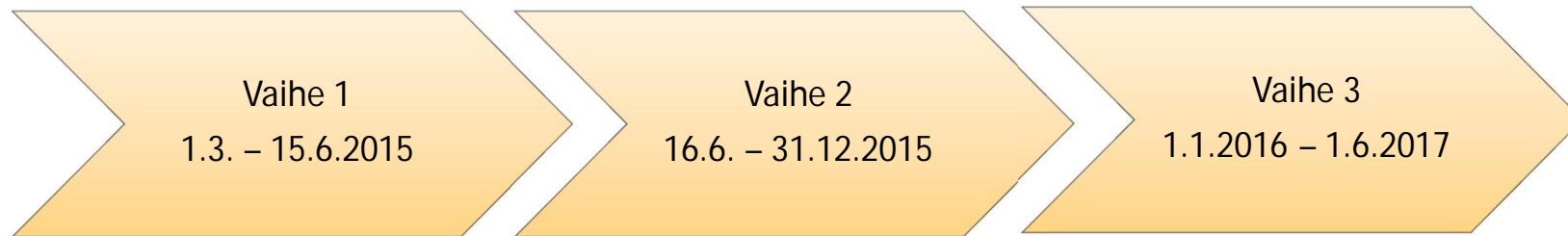


## Muuttuva toimintaympäristö

- Kuntien rooli hyvinvointiyhteiskunnassa sekä asema ja tehtävät julkisessa palvelujärjestelmässä muuttuvat olennaisesti mikäli sote-uudistus toteutuu. Merkittävä osa palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta siirtyy kuntayhtymien hoidettavaksi. Kaupungin ja sote-kuntayhtymien ohjaus- ja yhteistyömuodot sekä palvelujen integraatio tulee varmistaa. Lisäksi useissa kuntiin jäävissä tehtävissä korostuu yhteistyö muiden kuntien ja muiden sidosryhmien kanssa.
- Julkisen talouden pitkään jatkuneet ongelmat haastavat kuntia uudistamaan toimintatapojaan ja prosessejaan, jotta palvelujen rahoituksen ja menojen epätasapaino saadaan korjattua.
- Kaupungin toimintamallin tulisi nykyistä paremmin tukea kunnan kykyä sopeutua nopeasti etenevään digitalisaatioon sekä globaalin talouden muutoksiin.
- Muuttuva toimintaympäristö haastaa kuntaa asemoimaan uudella tavalla toimintansa osana paikallisyhteisöä ja jäsentämään mikä on kunnan rooli alueen hyvinvoinnin, elinvoiman ja kestävän kehityksen edistämisessä.



# Projektin aikataulu ja vaiheistus



## Tavoitevaihe

- Mitkä ovat keskeisimmät haasteet joiden vuoksi toimintamallia pitää uudistaa?
- Mitkä arvot ohjaavat uudistamista, millaista toimintamallia tavoittelemme uudistuksella?
- Mitkä ovat keskeiset uudistuslinjaukset?

## Täsmennysvaihe

- Miten linjauksia konkretisoidaan?
- Miten varmistetaan, että tehdyt linjaukset ovat käytännössä toteutettavissa ja siirtyminen uuteen malliin olisi mahdollista 1.1.2017 ja uusien poliittisten toimielinten osalta viimeistään 1.6.2017?

## Toimeenpanovaihe

- Miten varmistetaan muutoksen hallittu toteutus?

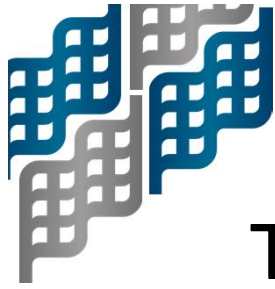




# Tavoitevaihe

- Mitkä ovat keskeisimmät haasteet joiden vuoksi toimintamallia pitää uudistaa?
- Mitkä arvot ohjaavat uudistamista, millaista toimintamallia tavoittelemme uudistuksella?
- Mitkä ovat keskeiset uudistuslinjaukset?

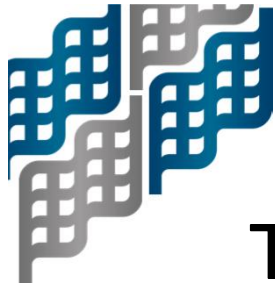
Keskeiset tilaisuudet	Ajankohta	Tuotos
starttiseminaari; kysymykset uudistuksen tavoitteista ja keskeisistä uudistuslinjauksista	23.3.2015	yhteinen informaatiopohja uudistuksesta
valtuustoryhmien vastaukset 23.3. esitettyihin kysymyksiin	17.4.2015	yhteenveto vastauksista
julkinen keskustelu uudistuksen tavoitteista ja linjauksista: kysely, keskustelutilaisuudet, sosiaalisen median hyödyntäminen	huhtikuu	kuntalaisten, henkilöstön ja sidosryhmien näkemykset
kv talous- ja strategiaseminaari (n. 2 – 3 h): yhteenveto aineistosta, valtuuston lähetekeskustelu toimintamallin uudistuksen tavoitteista ja uudistuslinjauksista	4.5.2015	näkemysten lähentäminen uudistuksen tavoitteista ja uudistuslinjauksista
ohjausryhmän seminaari: tavoitteet ja uudistuslinjaukset	13.5.2015	KhSuko linjaus (kh esitys valtuustolle 25.5.2015)
Päätös toimintamallin uudistuksen tavoitteista ja keskeisistä uudistuslinjauksista	15.6.2015	KV päätös



## Täsmennysvaihe

- Miten linjauksia konkretisoidaan?
- Miten varmistetaan, että tehdyt linjaukset ovat käytännössä toteutettavissa ja siirtyminen uuteen malliin olisi mahdollista 1.1.2017 ja uusien poliittisten toimielinten osalta viimeistään 1.6.2017?

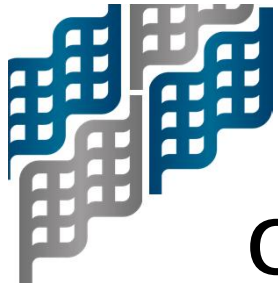
Keskeiset tilaisuudet	Ajankohta	Tuotos
alatyöryhmien nimeäminen ja tehtyjen linjausten konkretisointi	16.6. – 30.9.2015	alatyöryhmien alustavat näkemykset
ohjausryhmän lähetekeskustelu: alatyöryhmien työn suuntaaminen	10.8.2015	suuntaviivojen täsmentäminen alatyöryhmien työlle
julkinen keskustelu (erit. henkilöstö)	lokakuu	henkilöstön, kuntalaisten, ja sidosryhmien näkemykset alatyöryhmien työstä
valtuustoseminaari: alatyöryhmien työskentely	5.10.2015	alatyöryhmien työn evästäminen
ohjausryhmän (KhSuko) näkemykset alatyöryhmien työn viimeistelyyn	26.10.2015	alatyöryhmien työn evästäminen
alatyöryhmien esitysten valmistuminen	13.11.2015	alatyöryhmien esitykset
tarvittavien päätösten tekeminen uudistuksen täsmentämiseksi alatyöryhmien työn pohjalta	14.12.2015	KV päätös (kh 30.11.)



## Toimeenpanovaihe

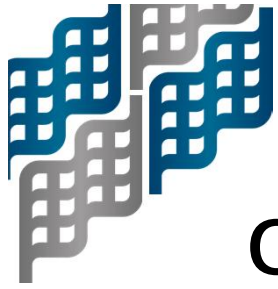
- Miten varmistetaan muutoksen hallittu toteutus?

- Toimeenpanovaiheessa varmistetaan organisaation toimintakyky muutosprosessissa ja hallittu siirtyminen uuteen toimintamalliin. Vaiheen aikana panostetaan koulutukseen ja valmennukseen. Vaiheen 2 alatyöryhmistä osa jatkaa toimintaansa myös vuonna 2016.
- Vaiheen etenemisestä tehdään suunnitelma vuoden 2015 lopussa.
- Tavoitteena on, että vuoden 2017 budjetti valmistellaan uuden organisaation pohjalta.
- Uudistetun organisaation toiminta käynnistyy soveltuvin osin 1.1.2017 ja poliittisten toimielinten osalta 1.6.2017.



## Osallistuminen ja viestintä

- Materiaalia jaetaan avoimesti, periaatteena noudattaa mahdollisimman hyvin "Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki" strategian periaatetta yhteisestä Tampereesta ja avoimuudesta.
- Toimintamallin uudistamisesta jaetaan tietoa kaupungin kotisivuilla: hallinto ja talous -> toimintamalli, myös linkki blogiin
- Viestinnässä hyödynnetään myös Twitteriä, kaupungin sisäistä intranetiä (Loora), Vilkkua, videoita, sähköisiä työskentelyalustoja jne.



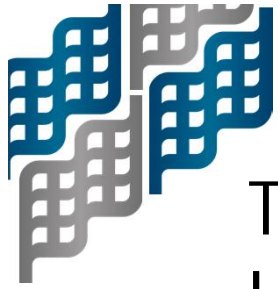
# Osallistujaryhmät

- Projektissa hyödynnetään olemassa olevia kokoonpanoja
  - kh, khsuko, kv
  - valtuustoseminaarit (mukana myös konsernihallinnon ja tuotannon johtajat, johtokuntien puheenjohtajat, henkilöstön edustus)
  - kaupungin johtoryhmä, pormestarin johtoryhmä, konsernihallinnon johtoryhmät
  - yhteistyöryhmä
  - hyvinvointipalvelujen tuotantojohtajien kokoukset, liikelaitosten toimitusjohtajien kokoukset
- Henkilöstön, kuntalaisten ja sidosryhmien osallistuminen: sähköiset työskentelymuodot, keskustelutilaisuudet, sosiaalinen media
- Vaiheiden 2 ja 3 alatyöryhmät: ryhmissä luottamushenkilöitä, virkamiesjohtoa, henkilöstön edustajia, mahdollisesti ulkopuolisia asiantuntijoita



## Riskit ja riippuvuudet

- Tampere 2017 – projekti on sidoksissa sote-uudistuksen etenemiseen. Sote-uudistusta koskevat epävarmuudet ja aikataulun muuttuminen vaikuttavat merkittävästi toimintamallin uudistamiseen.
- Myös toimintamallia koskevan päätöksenteon mahdollinen jumiutuminen heikentää toteutuessaan olennaisesti toimintamallin uudistumisen etenemistä.
- Toimintamallin uudistaminen on koko kaupungin organisaatiota koskeva muutos. Merkittävä riski on epäonnistuminen henkilöstön ja esimiesten mukaan saamisessa uudistuksen tekemiseen.



## Toimintamallin uudistusta myös muualla: Oulu ja Hämeenlinna

- Oulussa toimintamallin kehittämistarpeina on nostettu esille mm. elämänkaaripalveluiden johtaminen, sisäisen tilaaja-tuottaja mallin tarpeettomuus, hyvinvointijohtamisen sijoittuminen ja rakentuminen tulevaisuudessa ja omistajaohjauksen vahvistaminen.
- Loppuvuonna 2014 Oulun kh linjasi johtamisjärjestelmän muutosta mm. siten, että seuraavan valtuustokauden alussa vuonna 2017 kh:n pj on kokopäiväinen ja pääprosessien lautakuntien puheenjohtajat ovat puolipäiväisiä. Hyvinvointipalvelujen tilaaja-tuottajamallista on luovuttu sisäisesti.
- Hämeenlinnassa on käynnissä johtamisjärjestelmän arviointi. Viime vuosina tilaajan ja tuottajan rajapintaa on madallettu, esimerkiksi sisäistä tarjouspyyntöprosessia ei enää toteuteta.



TAMPEREEN KAUPUNKI

# Kiitokset!

Strategiajohtaja Reija Linnamaa

[reija.linnamaa@tampere.fi](mailto:reija.linnamaa@tampere.fi)

@RLinnamaa

040 572 9610

