

KOUVOLAN MALLI

Tilaaaja-tuottaja -perusteisen toimintamallin käyttöönoton periaatteet

29.5.2008

SISÄLLYSLUETTELO

1. KÄYTTÖÖNOTTOSUUNNITELMAN MÄÄRITYS	2
1.1 YLEISTÄ.....	2
1.2 TAVOITTEET JA KESKEISET KEHITTÄMISEN PAINOPISTEET	2
1.3 KEHITTÄMISEN KESKEISET PAINOPISTEET VUOSINA 2008–2012	3
2. VAIHEISTUSSUUNNITELMA	4
3. YKSITYISKOHTAINEN KÄYTTÖÖNOTTAMISEN VAIHEISTUS.....	5
3.1. VUODEN 2008 AIKANA	7
3.2. VUODEN 2009 AIKANA	9
3.3. VUODEN 2010 AIKANA	11
3.4. VUOSIEN 2011 JA 2012 AIKANA.....	13
3.5. VAIHEITTAINEN KÄYTTÖÖNOTTOSUUNNITELMA	14

1. KÄYTTÖÖNOTTOSUUNNITELMAN MÄÄRITYS

1.1 Yleistä

Kuntaliitosselvityksen yhteydessä laadittiin hallinnon ja palveluiden järjestämissopimus, jonka mukaan on asetettava valmisteluryhmä kunnan sisäisen tilaaja-tuottaja -toimintatavan mukaisen sopimusohjausjärjestelmän suunnittelua ja käyttöön ottamista varten. Valmisteluryhmän tulee tehdä esitys järjestelytoimikunnalle uuden kunnan ohjaus- ja budjetointijärjestelmästä toukokuun 2008 loppuun mennessä.

Hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen määrittelyä on tarpeen tarkentaa uuden toimintamallin suunnitelmallisen käyttöönottamisen varmistamiseksi seuraavasti: Tilaaja-tuottaja -perusteisen toimintamallin käyttöönottamisen edellyttää vaiheittaista etenemistä, toimintamallin tavoitteiden selkiyttämistä, toimijoiden roolien määrittelyä, mallin kytkemistä kaupungin ohjausjärjestelmään sekä käyttöönottamisen teknisten ja toiminnallisten edellytysten tunnistamista.

Tämän suunnitelman tavoitteena on muodostaa vaiheittainen eteneminen mallin käyttöönottamiseksi ja toimia siten hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen edellyttämän esityksen sisältönä. Tavoitteena on linjapäätös 5/2008 tilaaja-tuottajamallin käyttöönottamisen vaiheistuksesta ja aikataulusta. Suunnitelma on luonteeltaan koko kaupunkia koskeva puitesuunnitelma, jota tarkennetaan sekä kaupunkitason yhteisillä että toimialakohtaisilla erillissuunnitelmilla.

1.2 Tavoitteet ja keskeiset kehittämisen painopisteet

Tavoitteet

Ensimmäinen tavoite on saavuttaa vuoden 2008 loppuun mennessä toiminnallinen taso, jossa:

- kaupungilla on hyväksytty organisaatorakenne,
- organisaation eri roolit on muodostettu ja määritelty,
- kaupungilla on tarpeelliset säännöt ja ohjeet,
- kaupungilla on riittävät ohjelmistot,
- henkilöstö on sijoitettu ja hyväksyy uuden toimintarakenteen,
- palvelutuotanto jatkuu keskeytyksettä siirtymävaiheesta huolimatta,
- uuden toimintamallin vaiheittainen kehitysprosessi on käynnistetty,
- kehitysprosessin edellyttämät keskeiset suunnitelmat on laadittu (koulutussuunnitelma, tuotteistamis- ja kustannuslaskentasuunnitelma)

Toinen tavoite on vuosien 2008-2012 aikana toteuttaa toimintamallin käyttöönottoprosessi, jossa vaiheittaisen kehittämisen keskeiset näkökulmat ovat:

- toimintamallin rakenteen selkiyttäminen,
- sääntöjen ja ohjeiden kehittäminen,

- talousarviorakenteen kehittäminen,
- palvelusopimustoiminnan kehittäminen – tuotteistaminen ja kustannuslaskenta,
- tekniset edellytykset,
- koulutus.

1.3 Kehittämisen keskeiset painopisteet vuosina 2008–2012

Vuoden 2008 aikana

- Tilaaja-tuottaja-asetelman sekä siihen liittyvien roolien ja tehtävien määrittäminen.
- Omistajaohjaukseen liittyvien peruslinjausten määrittäminen.
- Tarvittavien sääntöjen ja ohjeiden laatiminen sekä yhtenäistäminen.
- Palvelusopimusten sisältörakenteen suunnittelu.
- Ensimmäisen talousarvion laatiminen määräraha-tuloarviopohjaisena.
- Tuotteistamisen ja kustannuslaskennan suunnitelmien laatiminen.
- Taloushallinnon ja asiakirjahallinnon ohjelmistojen käyttöönotto.
- Perusosaamisen tason varmistaminen ja muutosvastarinnan hälventäminen koulutuksen avulla. Koulutussuunnitelman laatiminen.

Vuoden 2009 aikana

- Toimintamallin käyttöönotto jatkuu terävöittämällä ja tarkentamalla rooleja sekä johtamissuhteita.
- Palvelustrategian laatiminen.
- Omistajaohjauksen linjausten tarkentaminen.
- Johtosääntöjen ja muiden ohjeiden hyväksyminen.
- Tuotteistamis- ja kustannuslaskentasuunnitelman toteuttaminen.
- Toiminnanohjausjärjestelmän suunnitteleminen.
- Laaditun suunnitelman mukaisen koulutuksen järjestäminen.

Vuoden 2010 aikana

- Toimintamallin rooleja ja asetelmaa tarkennetaan kyselyn avulla.
- Tilaajan, tuottajan ja omistajan toimivaltajako terävöitetään.
- Talousarvion käyttösuunnitelmista luovutaan ja talousarviomuutokset toteutetaan sopimusmuutoksina.
- Tuotteistamissuunnitelman toteuttamisen tuloksena ostaminen ja myyminen perustuvat hinnoiteltuihin sekä määriteltyihin palveluihin.
- Toiminnanohjausjärjestelmä otetaan käyttöön.
- Suunnitelman mukaista koulutusta toteutetaan riittävän osaamisen varmistamiseksi.

Vuosien 2011 ja 2012 aikana

Keskeiset tavoitteet tarkentuvat vuosien 2008–2010 kokemusten ja arvioiden perusteella.

2. VAIHEISTUSSUUNNITELMA

	TOIMINTAMALLIN SELKYYTTÄMINEN	SÄÄNTÖJEN JA OHJEIDEN KEHITTÄMINEN	TALOUSARVIORAKENTEEN KEHITTÄMINEN	PALVELUSOPIMUSTOIMINNAN KEHITTÄMINEN - TUOTEISTAMINEN JA KUSTANNUSLASKENTA	TEKNISET EDELLYTYKSET	KOULUTUS
2008	Lähtötilanteen saavuttaminen Organisaatio Tilaajan ja tuottajan roolit Ammatillisen ja poliittisen johtamisen roolit Omistajaohjauksen linjaukset Controller-ryhmän nimeäminen	Lähtötilanteen saavuttaminen Hallintosääntö ja yhtenäisen ohjerakenne	Lähtötilanteen saavuttaminen Määrärahopohjainen talousarviorakenne, lähtökohtaiset sitovuustasot ja raamitukset	Lähtötilanteen saavuttaminen Tuoteistamis- ja kustannuslaskenta-suunnitelma Tilaajaohjausryhmä tarpeiden ja resursien yhteensovittamiseen Palvelusopimusten sisältörakenne	Lähtötilanteen saavuttaminen Taloushallinnon ohjelmisto Toiminnanohjausjärjestelmän kartoittaminen Sähköiset palautekanavat, yhteispalvelupisteet	Lähtötilanteen saavuttaminen Perusymmärryksen saavuttaminen Muutosvastarinnan hälventäminen Koulutussuunnitelman laatiminen
2009	Roolien terävöittäminen ja palvelustrategian laatiminen Strategiset valinnat, poliittisen ja ammatillisen johtamisen suhteet sekä roolit	Ohjeiden ja sääntöjen hyväksyminen Hallintosääntöön kuulumattomat ohjeet ja säännöt hyväksytään tai tarvittaessa laaditaan	Omistajaohjauksen linjausten tarkentaminen Talousarvioteksteissä kuvataan rooleja ja asetetaan kehitystavoitteita	Palvelusopimusmenettelyn yhtenäistämisen Periaatteiden suunnittelu ja yhtenäinen laadinta Tuoteistamis- ja kustannuslaskenta-suunnitelman toteuttaminen	Toiminnanohjausjärjestelmän suunnittelu Suunnittelu, hankintamenettely ja käyttöönottoprojektin käynnistäminen Asiakasohjautuvuuden suunnittelu	Koulutuksen toteuttaminen Sopimusosaaminen, tietojärjestelmät, osto-osaaminen, tuoteistaminen, kustannuslaskenta, henkilöstöryhmät ja kehittäjäryhmä
2010	Roolien terävöittäminen jatkuu Kehittämiskohteiden kartoittaminen ja arviointi kyselyyn avulla	Toimivaltajaan terävöittäminen Tilaajien ja tuottajien roolien täsmentäminen Vastuunjaon täsmentäminen	Käyttösuunnitelmista palvelusopimuksiin Talousarvion rakenne valtuustoon nähden ennallaan, tilaajalautakunnilla määrärahat ja tavoitteet Tuotannon ohjaus määrärahojen sijaan palvelusopimuksilla	Palvelusopimusmenettelyn käyttöönotto Tuoteistaminen, tuotekokonaisuudet Kriteereiden ja arvioinnin välineiden määrittely	Toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönotto Sähköinen sopimusohjaus	Koulutuksen toteuttaminen Tilaajaosaaminen, sopimusosaaminen, tuoteistaminen, kustannuslaskenta ja toimintalogiikan ymmärtämisen tason vahvistaminen
2011-2012	Vakiinnuttaminen ja uusi kehitysvaihe Uusi kehittämissuunnitelma - roolien sisäistäminen - tilaajaosaaminen - sopimusmenettelyn toimivuus - kustannuslaskenta ym.	Vakiinnuttaminen ja uusi kehitysvaihe Arvioidaan sääntöjen ja ohjeiden toimivuus sekä kehittämistarpeet	Vakiinnuttaminen ja uusi kehitysvaihe Talousarviorakenteen kehittämisen vastaamaan tehokasta sopimusohjausta	Vakiinnuttaminen ja uusi kehitysvaihe Palvelusopimusmenettelyn toimivuuden arviointi ja uuden kehittämissuunnitelman laatiminen	Vakiinnuttaminen ja uusi kehitysvaihe Toiminnanohjausjärjestelmän käytettävyyden kehittäminen Tietojärjestelmien kehittäminen	Vakiinnuttaminen ja uusi kehitysvaihe Osaamisen tason arviointi ja uuden koulutussuunnitelman laatiminen

3. YKSITYISKOHTAINEN KÄYTTÖÖNOTTAMISEN VAIHEISTUS

Kouvolan mallin erityispiirteet

Toimintamallin käyttöönottamisessa on tärkeä huomioida, että tilaaja-tuottaja -ajatteluun ei ole olemassa yhtä oikeaa rakennetta. Kuntaliitosta koskevassa hallinnon ja palveluiden järjestämissuunnitelmassa on kuvattu tilaaja-tuottaja-toimintatapaa seuraavasti: Uuden kunnan hallinto organisoidaan kunnan sisäistä tilaaja-tuottaja -toimintatapaa noudattavan sopimusohjausjärjestelmän mukaisesti siten, että hallintoorganisaatio (lautakunnat) edustaa tilaajatahoa, jolle kuuluu palveluiden järjestämistä vastaten palveluiden saatavuudesta sekä niiden riittävydestä ja laadusta. Palvelujohtokuntien ja teknisen johtokunnan vastuulla on palveluiden tuotteistaminen ja tuottaminen.

Hallinnon ja palveluiden järjestämissuunnitelmassa on siis määritelty Kouvolan mallille peruslinjaukset, mutta erityispiirteiden tarkentaminen on tärkeä huomioida mallin käyttöönottamisen eri vaiheissa.

Toiminnan ja talouden ohjauksen työryhmän taustapohdintoja toimintamallin käyttöönottamiseksi

- Kaikissa yhdistyvissä peruskunnissa perinteinen toimintatapa yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta.
- Uuden toimintamallin tavoitteena kustannustietoisuus / -tehokkuus, sitoutuminen ja budjettikuri.
- Tavoitteena politiikan ja toiminnan ohjaaminen sopimuksilla.
- Kouvolan mallin laadinnassa ajatuksena se, että kokemuksia on helpompi levittää "sisältöpäin" kuin ottaa ulkoa muiden käytäntöjä.
- Ulkoistakin benchmarkingia tarvitaan.

Työryhmän näkemyksiä Kouvolan mallin erityispiirteistä

- Lähtökohta on selkeä sisäinen tilaaja-tuottaja –perusteinen toimintatapa; toiminnallinen haaste, koska ei ole aitoa kilpailutilannetta.
- Erillinen poliittisin perustein henkilöstölautakunta, jolloin ei suoraa yhteyttä kaupunginhallitukseen ja sen strategian toimeenpanoon.
- Elinkeinoitoimen rooli korostuu.
- Konsernihallinnossa on erillinen henkilöstöosasto johtajineen.
- Luottamushenkilöpaikkojen suuri määrä ja merkitys sekä tilaamisessa että tuotannossa.
- Etenemistapa ja -nopeus voi olla erilainen eri sektoreilla.
- Kouvolan alueella yksityiset palvelumarkkinat kohtuullisen ohuet.
- Elinkeinopolitiikan haasteena palvelumarkkinoiden kehittäminen, tuottajien verkottaminen ja laadun kehittäminen ym.

- Tulonmuodostus, otetaan huomioon toimialan oma tulopohja (useissa kunnan palvelu tehtävissä tulo muodostuu ulkopuolisista yksikköhinta-korvauksista / koulutus tai palveluittain ikärakenteen mukaan / sosiaali- ja terveystalvet).

Työryhmän määrittelemiä edellytyksiä toimintamallin käyttöönottamiselle

- Tilaaja-tuottajamallin kehittämisessä välittömästi oltava mukana sähköisen toiminnanohjausjärjestelmän ja / tai vähintään sisäisen toimintolaskennan mukaan rakentaminen mallin käyttöönottosuunnitelmaan
 - o suunnitelmallisuus (konserni-hallinnossa talous- ja strategiayksikkö)-
 - o substanssituki tietohallinnolta
- Tilaaja-tuottaja -malli vaatii tuekseen jatkuvan arviointimenettelyn.
- Kehittäjäresurssien kohdentaminen: tuottajatoimintojen kehittäminen miten resurssoidaan vai "ostaako" konsernihallinnon kehittäjiltä, kentän yhteys ja kokemus olennaista kuitenkin, todennäköisesti yhteispeli molemmin puolin,
- Kouvolan malli: Koottu tiedosto muiden sudenkuopista / kokemuksista / best practices olisi paikallaan.
- Palaute- ja informaatiojärjestelmä, tilaajan järjestelmä.

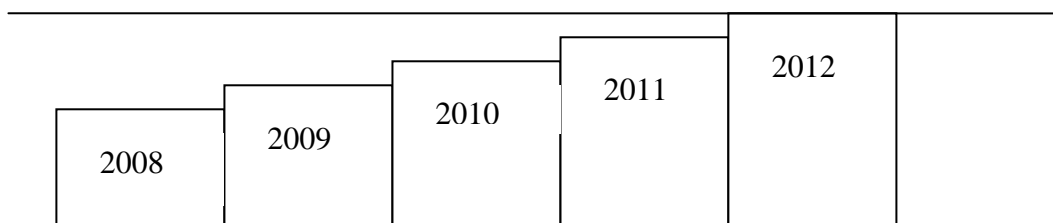
Toimintamallin käyttöönottamisen vaiheistus

Tässä suunnitelmassa toimintamallin käyttöönottoa tarkastellaan seuraavista keskeisiksi katsotuista näkökulmista, joiden kautta ajallista käyttöönottoa on suunniteltu:

- Toimintamallin rakenteen selkiyttäminen
- Sääntöjen ja ohjeiden kehittäminen
- Talousarviorakenteen kehittäminen
- Palvelusopimustoiminnan kehittäminen – tuotteistaminen ja kustannuslaskenta
- Tekniset edellytykset
- Koulutus

Ajallinen vaiheistus on laadittu vuosien 2008–2012 väliselle ajalle.

Tavoiteltu toimintamalli käytössä



3.1. Vuoden 2008 aikana

Toimintamallin rakenteen selkiyttäminen

- Tilaaja – tuottaja asetelman hyväksyminen organisaatiokehityksen raamiksi
 - Organisaatiokaavio laadittu – kaaviota tarkennetaan organisaatorakenteen tarkennuttua
 - Organisaatiokaavioon sisällytetään operatiivista johtamista tukevien toimintamallien toimintaperiaatteet – esim. tilaajaohjausryhmä
 - Mallin tavoitteiden tarkentaminen
- Tilaaja-tuottaja –roolien selkiyttäminen – mitä kuuluu tilaajalle, mitä tuottajalle
 - Kouvolan mallin erityispiirteenä on luottamushenkilöpaikkojen suuri määrä ja merkitys sekä tilaamisessa että tuotannossa
 - Kunnallisvaalien jälkeisessä toimielinpaikkojen jaossa tulee huomioida tilaaja- ja tuottajatehtävät päällekkäisten/ristiriitaisten roolien välttämiseksi
 - Viranomaistehtävien määrittely tilaajan tehtäväksi
 - Hankintaroolien selkiyttäminen – mitä hankkii tilaaja, mitä tuottaja. Lähtökohtana ajatus siitä, että tilaaja laatii ”pääsopimuksen”, mutta tuottaja voi tilaajan määrittelemissä rajoissa tehdä alihankintasopimuksia.
 - Viranhaltijoiden ja toimielinten tilivelvollisuusvastuun määrittely
- Omistajapoliittisten peruslinjausten määrittely eri liiketoiminta-alueilla
- Kiinteistöjen omistuksen määrittely tilaaja-tuottaja -asetelmaa tukeväksi
 - Kiinteistöjen omistus keskitetään ja tuottajat vuokraavat kaikki tilat omistajataholta
 - Kiinteistöhoito erotetaan kiinteistön omistuksesta
 - ”Isännöitsijäroolin” suunnittelu kiinteistöjohtamisen koordinoimiseksi
 - Kiinteistöjen omistus kytketään osaksi omistajapoliittista ohjausta
 - Omistaako kiinteistöt konsernijohto vai liikelaitostetaan omistajuus
 - Konsernijohdon omistajapoliittinen rooli selkiytetään kiinteistömas-
san ohjauksessa – suorassa omistuksessa omistajapoliittinen ohjaus
kohdistuu kiinteistöihin, liikelaitostetussa mallissa omistajapoliittinen
ohjaus kohdistuu liikelaitokseen
 - Mahdollisen liikelaitostamisen tilanteessa määritellään liikelaitoksen
toiminnan ohjauksen periaatteet kuntalain mukaisesti – liikelaitoksel-
le asetettavat tavoitteet, liikelaitoksen johtokunnan asema ja toimival-
tuudet, liikelaitoksen talousarvioasema
 - Kiinteistöomistuksen talousarvioperiaatteiden määrittely – Mikäli
kiinteistöt ovat konsernijohdon omistuksessa, tulee kiinteistöinves-
toinnit kaupunginhallituksen investointibudjettiin. Liikelaitoksella on
kuntalain mukaisesti itsenäinen talousarvioasema, jolloin kiinteistöin-
vestoinnit ovat lähtökohtaisesti liikelaitoksen johtokunnan hyväksy-
mässä talousarviossa.
 - Vuokra-/vastikeperiaatteiden määrittely – pääomavastike ja hoitovastike
- Controller-ryhmän nimeäminen tuotteistamisen, kustannuslaskennan, palvelusopi-
musten ja tietojärjestelmien kehittämistä varten

Sääntöjen ja ohjeiden kehittäminen

- Roolien jäsentäminen johtosäännön tehtävä-/toimivaltaluettelon avulla – vuoden loppuun mennessä laaditaan kaupungin toimintaa koskevat säännöt, joissa tilaajan ja tuottajan roolit määritellään toimivaltamäärittelyjen perusteella
 - Tilaajaroolia ilmentäviä tehtäviä esim. valtuuston asettamien tavoitteiden perusteella määriteltävä tilaus, toiminnan ja talouden yhteensovittaminen, tuotannon valvonta...
 - Tuottajille taas operatiivista toimivaltaa esim. tuotantoon liittyvät hankinnat, henkilöstöratkaisut...
- Säännöissä selkeä määrittely, mistä vastaa tilaaja, mistä vastaa tuottaja
- Säännöissä määritellään tilaajalle tilauksen ja tuotannon valvontavastuu (siirtymävaiheessa perusteltua puhua tilauksen valvonnan lisäksi tuotannon valvonnasta)
- Tuotanto-organisaatiota koskeva toimivalta määritellään säännöissä johtokuntatasolle, johtokunta päättää alastaan toimintaan koskevasta organisaatiosta toimintaohjeilla (yhtenäinen ohjerakenne)
- Kaupungin palvelustrategisten periaatteiden määrittely käynnistetään tilaustoiminnan pelisääntöjen selkiyttämiseksi
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut määritellään selkeästi säännöissä tilaajalle ja tuottajalle

Talousarviorakenteen kehittäminen

- Talousarvion perusrakenne vielä määräraha-tuloarviopohjainen
- Talousarviorakenne hyväksytään 30.8.2008 mennessä,
- Talousarvion sitovuustaso rakennetaan vastaamaan tilaaja-tuottaja -ajattelua (Valtuustoon nähden sitova taso käyttötalososassa on esim. lautakuntataso)
- Valtuusto hyväksyy määrärahat ja toiminnalliset tavoitteet toimialoille tarpeen mukaan jaoteltuina
- Talousarviotekstissä kuitenkin kuvataan tilaajan ja tuottaja rooleja
- Vuoden 2009 raami laaditaan ainoastaan ulkoisena
- Investointiosa kytketään edellä kuvatun kiinteistöomistuksen mukaisesti kaupunginhallitukselle

Palvelusopimustoiminnan kehittäminen – tuotteistaminen ja kustannuslaskenta

- Vuoden loppuun mennessä laaditaan tuotteistamis- ja kustannuslaskentasuunnitelma
 - Suunnitelman perusteella määritellään kustannuslaskennan tavoitteet ja kustannuslaskentamenetelmän valintaperusteet eri laskentatilanteisiin
 - Suunnitelmassa määritellään tietojärjestelmien kehittämis- ja hankintatarpeet
 - Suunnitelman yhteydessä määritellään aikataulu tuotteistamisen etenemiselle ja valitaan vuoden 2008 aikana tuoteperusteisesti sovittavat ja laskutettavat palvelut
- Tukipalveluiden tuotteistamisen käynnistäminen
- Sopimusten pohjaksi neuvotteluelin tarpeiden ja resurssien yhteensovittamiseksi – esim. tilaajaohjausryhmä,

- Tilaajaohjausryhmän kokoonpano suunnitellaan vuoden 2008 aikana, kokoonpanossa esim. kaupunginjohtaja, hallituksen edustajat, lautakuntien esittelijät, lautakuntien edustajat sekä johtokuntien esittelijät ja edustajat (esim. kukin johtokunta vuorollaan)
- Palvelusopimusten sisältörakenteen laadinta

Tekniset edellytykset

- Kustannuslaskentaa palvelevan ohjelmiston käyttöönottoaminen
- Toiminnanohjausjärjestelmään liittyvä kartoitus

Koulutus

- Ymmärtämys tilaaja-tuottaja-ajattelun tarkoituksesta on tärkeä saada koulutuksen ja tiedotuksen kautta mahdollisimman kattavaksi vuoden 2008 aikana
 - Epäluulojen ja värien käsitysten poistaminen on tärkeä osa esimiestyötä vuoden 2008 aikana
 - Henkilöstörakenteen muutos eläköitymisen johdosta on huomioitava koulutusta suunniteltaessa
- Koulutussuunnitelma laadinta
 - Viranhaltijakoulutus/tilaajajohto
 - Viranhaltijakoulutus/tuottajajohto
 - Luottamushenkilökoulutus
 - Henkilökuntakoulutus
 - Toimintamallin periaatteiden ja tavoitteiden koulutus
 - Sopimusmenettely
 - Tuotteistaminen/kustannuslaskenta

3.2. Vuoden 2009 aikana

Toimintamallin rakenteen selkiyttäminen

- Tilaaja-tuottaja –roolien selkiyttäminen – mitä kuuluu tilaajalle, mitä tuottajalle
 - Kouvolan mallin erityispiirteenä on luottamushenkilöpaikkojen suuri määrä ja merkitys sekä tilaamisessa että tuotannossa
 - Vuoden aikana roolitus selkiytyy erityisesti tilaajaosaamisen lisäämiseen tähtävällä koulutuksella
 - Tuottajapuolelle määritellään selkeät pelisäännöt luottamushenkilötoiminnan ja ammattihenkilöstön välille – johtokunnille ”hallitusroolin” rakentaminen
- Kouvolan mallin erityispiirteiden tarkentaminen – tunnistettujen erityispiirteiden mukaisesti:
 - Elinkeinotoimen rooli korostuu, elinkeinopolitiikan haasteena palvelumarkkinoiden kehittäminen, tuottajien verkottaminen ja laadun kehittäminen ym.
 - Vuoden 2009 aikana laaditaan strategiset linjaukset palveluiden tuottamisvoille, strategiassa määritellään tavoitteet palveluiden tuotantotavalle – mitä tuotetaan itse, missä selvitetään muita tuotantotapoja, mitä ostetaan ulkopuolelta

- Kiinteistömassan omistajuuden, investointitarpeiden kanavoimisen, hoitotason ym. määrittelyä tarkennetaan kiinteistöjen omistaja- ja hoitopoliittisen suunnitelman laadinnalla.

Sääntöjen ja ohjeiden kehittäminen

- Kaupungin ohjeisiin sisällytetään tilaaja-tuottaja -roolitus
- Palvelustrategiset periaatteet hyväksytään osaksi kaupungin strategista suunnittelua
- Uudistetut ohjeet laaditaan syksyn 2008 ja alkuvuoden 2009 aikana ja hyväksytään vuoden 2009 alkupuoliskolla
 - Taloussääntö ja tarkastussääntö (ellei sisälly hallintosääntöön)
 - Hankintaohjeet
 - Sisäisen valvonnan ohjeistus
 - Konserniohjeet
 - Omistajapoliittiset ohjeet ym.
- Vuoden 2009 aikana laaditaan toiminnan arviointia koskeva suunnitelma
 - Tilaaja ja tuottaja toimintaa koskeva arviointimenettely – kytketään osaksi valtuustotason arviointia
 - Itsearviointiprosessien suunnittelu ja kuvaaminen toimialoittain
- Tilaajaohjausryhmän kokoonpanon ja toimintaperiaatteiden tarkentaminen toimintaohjeella

Talousarviorakenteen kehittäminen

- Vuoden 2009 raami laaditaan ainoastaan ulkoisena, sisäisen vaihdannan ja kustannustenjaon tarkennuttua talousarviomuutos sisäisten erien mukaan ottamisesta
- Vuodelle 2010 laadittavan talousarvion perusrakenne ydintoiminnan osalta vielä määräraha-tuloarviopohjainen, mutta tukipalveluissa siirrytään tuotekohtaisen las-
kutuksen perusteella tapahtuvaan myyntiin, jolloin tukipalvelujen tuottajayksiköille myyntiin perustuvat tuloarviot määrärahojen sijasta
- Valtuusto hyväksyy määrärahat ja toiminnalliset tavoitteet toimialoille tarpeen mukaan jaoteltuina
- Talousarviotekstissä kuvataan tilaajan ja tuottaja roolitusta ja asetetaan molemmille tavoitteita roolin kehittämiseksi

Palvelusopimustoiminnan kehittäminen – tuotteistaminen ja kustannuslaskenta

- Palvelusopimusmenettelyn periaatteiden suunnittelu ja yhtenäisten palvelusopimus-
pohjien laadinta
- Tukipalvelut on tuotteistettu, tuotekohtaiset kustannukset määritelty vuoden talousarvio-
laadinnan käynnistämiseen mennessä
- Ydinpalveluiden tuotteistaminen ja kustannuslaskennan kehittäminen tuotekohtais-
ten kustannusten määrittelemiseksi etenee laaditun suunnitelman mukaisesti
- Tuotekohtaisten laatukriteerien ja laatutasojen määrittelyn käynnistäminen - laatu-
järjestelmien suunnittelun käynnistäminen soveltuvin osin tuotantotoimintaan

Tekniset edellytykset

- Toiminnanohjausjärjestelmän suunnittelu, hankintamenettely ja käyttöönottoprojektin käynnistäminen

Koulutus

- Laaditun suunnitelman mukaisesti koulutuksen pääpaino tuotteistamisessa ja kustannuslaskennassa
 - Viranhaltijakoulutus/tilaajajohto
 - Viranhaltijakoulutus/tuottajajohto
 - Luottamushenkilökoulutus
 - Henkilökuntakoulutus
 - Valittu controller-ryhmä
- Myös palvelusopimuskäytäntöön ja tietojärjestelmiin liittyvään koulutukseen vahva painotus
- Osto-osaamisen valmiuksien luominen tulee käynnistää vuoden aikana

3.3. Vuoden 2010 aikana

Toimintamallin rakenteen selkiyttäminen

- Sisäinen tilaaja-tuottaja -asetelman selkiytymistä arvioidaan vuoden aikana toteuttavalla kyselyllä
- Kyselyn tuloksen perusteella tehdään tarkennuksia organisaatorakenteeseen ja tilaajien sekä tuottajien roolitukseen

Sääntöjen ja ohjeiden kehittäminen

- Toimivaltajaon kautta tilaajien ja tuottajien rooli täsmentyy tarpeen mukaa
 - Jos esimerkiksi siirtymävaiheessa jätetty lautakunnille tuotantoa koskevaa päätöksentekoa, siirretään ne vuoden aikana tapahtuvassa sääntöpäivityksessä johtokunnille
- Tuotantojohtokuntien asiantuntijuutta korostetaan vastuu- ja ratkaisuvastuu- ja ratkaisuvastuun määrittelyä tarkentamalla
- Säännöissä korostetaan tilaajan vastuuta tilauksen valvonnasta – vastuun korostaminen ja valvontamahdollisuuksien luomisen tavoitteena on ohjausjärjestelmään jäntevöittävien piirteiden säilyttäminen toimintamallissa
- Toiminnan uudelleenorganisoinnilla voidaan tukea tilaaja-tuottajaroolien selkiytymistä
 - Esim. liikelaitostamis-/muut toiminnan eriyttämisratkaisut (perustamisratkaisut tai purkamisratkaisut)

Talousarviorakenteen kehittäminen

- Vuodelle 2011 laadittavassa talousarviossa rakenne säilyy valtuuston näkökulmasta entisenään
- Talousarvioprosessiin tilaajan ja tuottajan näkemykset yhtenäistävä sopimusmenettely
- Talousarviossa osoitetaan selvästi määrärahat ja tavoitteet tilaajalautakunnille
- Käyttösuunnitelmat muuttuvat palvelusopimuksiksi, jotka voidaan sisällyttää talousarvioon
 - Tuotantotoimintaa ei ohjata määrärahoilla
 - Ohjaus tuotteiden, tuotekohtaisten kustannusten, laatuksiteerien ym., ym. Perusteella laadittavan sopimuksen kautta
- Palvelusopimusten talousarviosidonnaisuuden tavoitteena on ohjausjärjestelmään jäntevöittävän hierarkisen piirteen säilyttäminen toimintamallissa
- Tilikauden aikana jatkuva sopimusten seuranta arviointi ja neuvotteluyhteys tilaajan ja tuottaja välillä -> talousarviomuutoksista sopimusmuutoksiin

Palvelusopimustoiminnan kehittäminen – tuotteistaminen ja kustannuslaskenta

- Vuoden 2011 alusta alkaen palvelusopimuskäytäntö ulotetaan koskemaan koko toimintaa
- Tuotekokonaisuudet muodostetaan tuotteistuksen perusteella riittävän suuriksi vastaamaan poliittisen ohjauksen tarpeita
- Tuotemäärien ja tuotekohtaisten kustannusten perusteella muodostuu palvelusopimusten euromääräinen suuruus
- Laatuksiteerien määrittelyä kehitetään vuoden aikana, kehitystyö jatkuu tulevaisuudessa
- Sopimusten seurantaa ja toteutumisen arviointia varten kehitetään mittareita sekä talouden että laadun arvioimiseksi

Tekniset edellytykset

- Toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottoaminen
- Sopimusten seurantajärjestelmän käyttöönottoaminen (tuotemäärät - sopimussummat - kokonaistalous)

Koulutus

- Painopisteet
 - Tilaajaosaaminen (ostaminen, hankintamenettely)
 - Palvelusopimuskäytäntö
 - Sopimusten arviointimenettelyt, tietojärjestelmien käyttö, tuotteistaminen ja kustannuslaskenta

3.4. Vuosien 2011 ja 2012 aikana

- Toimintamallin sisällyttäminen kaupungin ohjausjärjestelmän eri osiin on tapahtunut olennaisilta osin 2011 vuoden alkuun mennessä. Mallin toimivuuden varmistamiseksi kehitystyön tulee kuitenkin jatkua tämän jälkeen aktiivisesti. Vuoden 2011 aikana on perusteltu tehdä jälleen laaja arviointi mallin toimivuudesta ja kehittämistarpeista ja laatia tulosten perusteella kehittämissuunnitelma. Kehittämiskohteina ovat etukäteen arvioiden ainakin:
 - Roolien sisäistäminen
 - Tilaajaosaaminen, osto-osaaminen
 - Sopimusmenettelyn toimivuus, kustannuslaskenta, tilausten valvonta

3.5. Vaiheittainen käyttöönottosuunnitelma

KOUVOLAN MALLI - VAIHEITTAINEN KÄYTTÖÖNOTTOSUUNNITELMA

Kehittämisen keskeiset kohdealueet	2008				2009				2010				2011				2012				
	1-3	4-6	7-9	10-12	1-3	4-6	7-9	10-12	1-3	4-6	7-9	10-12	1-3	4-6	7-9	10-12	1-3	4-6	7-9	10-12	
Vastuuttaminen																					
Sopimusohjauksen kehittäjätoimin nimeäminen																					
Tilaaajajausryhmän nimeäminen ja toimintaohjeen laatiminen																					
Toimintamalli																					
Tilaaaja roolin määrittäminen (ammattilinen ja poliittinen)																					
Tuottajan roolin määrittäminen (ammattilinen ja poliittinen)																					
Konserniohjauksen ja omistajaohjauksen linjaaminen, ohjelmien laatiminen																					
Toimintamallin kehittäminen uuden kehittämissuunnitelman mukaisesti																					
Säännöt ja ohjeet																					
Hallintosääntö																					
Johtosäännöt																					
Hankintaohje																					
Viestintäsuunnitelma																					
Sääntöjen ja ohjeiden mahd. päivittäminen ja tarkistaminen																					
Talousarviorakenne																					
Määrärahopohjainen (ja informatiivinen) talousarviorakenne hyväksytään																					
Sisäiset erät sisällytetään talousarviorakenteeseen																					
Sopimusmenettelyn liittäminen talousarviorakenteeseen																					
ts. rahat sektoreiden sijaan prosesseille																					
ts. käyttösuunnitelmat korvataan palvelusopimuksilla																					
Talousarviorakenteen linjaaminen uuden kehittämissuunnitelman mukaisesti																					
Palvelusopimusmenettely																					
Tuotteistamissuunnitelman laatiminen																					
Tuotteistamissuunnitelman toteuttaminen																					
Kustannuslaskentasuunnitelman laatiminen																					
Kustannuslaskentasuunnitelman toteuttaminen																					
Palvelusopimusmallien laatiminen																					
Palvelusopimusmenettelyn laajentaminen koskemaan kaikkia toimintoja																					
Sopimusten laadintaprosessin, seurannan ja arvioinnin suunnitelman laatiminen																					
Uuden kehittämissuunnitelman mukaiset toimenpiteet																					
Tekniset edellytykset																					
Kustannuslaskentaa palvelevan ohjelmiston käyttöönotto																					
Toiminnanohjausjärjestelmän suunnittelu:																					
sis. Informaatiojärjestelmän asiakasohjautuvuuden varmistamiseksi																					
sis. Sähköisen sopimusjohtamisen välineet																					
Toiminnanohjausjärjestelmän hankintamenettely ja käyttöönoton valmisteleminen																					
Toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönotto																					
Osaaminen, koulutus																					
Peruskoulutuksen toteuttaminen																					
Koulutussuunnitelman laatiminen																					
Suunnitelman mukaisen koulutuksen toteuttaminen																					
Osaamisen tason arviointi																					
Uuden koulutussuunnitelman laatiminen																					
Uuden koulutussuunnitelman toteuttaminen																					
Kehittämissuunnitelman toteutumisen seuranta ja arviointi																					
Toiminnan arviointia koskevan suunnitelman laatiminen																					
Kysely sisäisen toimintamallin toimivuudesta																					
Laaja arviointi toimintamallin toimivuudesta																					
Uuden kehittämissuunnitelman laatiminen																					