

# INFRAN KUNNOSSAPIDON KEHITTÄMINEN

Case Järvenpään kaupungin kunnossapidon ulkoistaminen  
liikkeenluovutuksella

## Tiivistelmä

Tekijä(t) Hämäläinen Jarkko	Julkaisun laji Opinnäytetyö, YAMK Sivumäärä 54	Valmistumisaika Syksy 2020 Liitteet 5
Työn nimi <b>Infran kunnossapidon kehittäminen</b> Case Järvenpään kaupungin kunnossapidon ulkoistaminen liikkeenluovutuksella		
Tutkinto Insinööri (YAMK)		
Tiivistelmä <p>Opinnäytetyön aiheena on infran kunnossapidon kehittäminen, Järvenpään kaupungin kunnossapidon ulkoistaminen liikkeenluovutuksella.</p> <p>Opinnäytetyö on laadittu Järvenpään kaupungin kaupunkikehityksen palvelualueen kaupunkitekniikan avainalueelle. Opinnäytetyön tavoitteena on ollut käsitellä ja kuvata viranhaltija- ja luottamuselinpäätösten valmistelijan sekä tilaajan edustajan roolista Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon ulkoistaminen ja alueurakan valmistelu sekä täytäntöönpanon prosessinkulku.</p> <p>Opinnäytetyössä käydään läpi Järvenpään kaupunkitekniikan kunnossapidon muutosprosessi, jonka aikana vietiin läpi kunnossapitopalveluiden ulkoistaminen liikkeenluovutuksella ja samanaikaisesti valmisteltu Järvenpään infran kunnossapidon alueurakka hankinnan kilpailutusprosessi valmisteluvaiheesta toteutukseen ja uuden toimintamallin käyttöönottoon. Lisäksi työssä käydään läpi kunnossapidon alueurakan ensimmäisen vuoden seuranta ja tehtyjä havaintoja.</p> <p>Opinnäytetyössä on hyödynnetty muutosprosessin aikana tuotettua materiaalia ja aiheeseen liittyvää teoretietoa. Opinnäytetyön tuottamana on laadittu Järvenpään kunnossapidon alueurakkaan tilaajan asettamien raportointivelvoitteiden täyttämisen kuvaamiseksi ja seuraamiseksi raportoinnin vuosikello.</p> <p>Työn tuloksena on laadittu kuvaus muutosprosessin kulusta eri vaiheineen. Kuvauksen tarkoitus on toimia taustatietona vastaavanlaista kehittämishanketta suunniteltaessa ja toteutettaessa.</p>		
Asiasanat ulkoistaminen, liikkeenluovutus, kunnossapito		

## Abstract

Author	Type of publication	Published
Hämäläinen Jarkko	Master's thesis	Autumn 2020
	Number of pages	Attachments
	54	5
Title of publication		
<b>Developing the maintenance of the city's infra</b>		
Outsourcing of the maintenance of Järvenpää via transfer of business		
Name of Degree		
Master of Engineering		
Abstract		
<p>This thesis deals with the outsourcing of Järvenpää city maintenance services through transfer of business.</p> <p>The goal of the thesis has been to handle and describe the outsourcing of the maintenance of the infra of Järvenpää in key areas as well as dealing with the preparation of the regional contract between the civil servant who prepares and presents the issues to the politically appointed committee of decision makers on one hand, and the representative of the contracting body on the other. Also the progress of the preparation process for the execution of outsourcing of the maintenance services with a subcontractor is covered.</p> <p>In the thesis the author goes through the altering process of Järvenpää's urban maintenance services, during which an outsourcing of these maintenance services through transfer of business was followed through. Also, the simultaneously prepared acquisition of the regional contract for the infra of Järvenpää, from the preparing to the execution and to the introduction of the new operational model. The thesis also deals with the monitoring and observations of the first year of the regional contract.</p> <p>Material that was produced during the transition process and some related theoretical information is used in the thesis. A reporting tool, a so-called annual clock, was developed as a product of the thesis, with the purpose of securing and following the obligatory reporting that the contracting authority has set for the regional contract.</p> <p>As another result, a description of the process with its different steps has been drawn up. The purpose of this description is to act as background information for planning and executing similar developing and altering projects in the future.</p>		
Keywords		
outsourcing, transfer of business, maintenance		

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	1
1.1	Järvenpään kaupunki.....	1
2	TYÖN TAUSTAA .....	4
2.1	Lähtökohdat infran kunnossapidon kehittämiseksi .....	4
2.2	Kehittämisen tulos kiteytettynä.....	8
2.3	Muiden kaupunkien kokemukset.....	9
2.3.1	Varkauden kaupunki .....	9
2.3.2	Mikkelin kaupunki .....	9
2.3.3	Oulun kaupunki.....	9
2.3.4	Kuopion kaupunki .....	10
2.3.5	Turun kaupunki.....	10
3	TAVOITE, TUTKIMUSKYSYMYKSET, RAJAUKSET JA MENETELMÄT .....	11
4	TIETOPERUSTA JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	13
4.1	Palveluiden ulkoistaminen kunnissa .....	13
4.2	Kuntien ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö.....	14
4.3	Julkisen sektorin infraomaisuuden hallinta.....	16
4.4	Organisaation muutosprosessinhallinta .....	17
4.5	Julkisen sektorin sopimushallinta.....	17
4.6	Aluelähtöinen kehittäminen.....	18
4.7	Prosessilähtöinen kehittäminen .....	20
4.8	Infran kunnossapitoa ja julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö .....	20
4.9	Infran yleiset valvontamenetelmät.....	23
5	HANKINTAPROSESSI .....	26
5.1	Ohjausryhmän määrittämät linjaukset hankinnalle .....	26
5.2	Liikkeenluovutuksen periaatteet ja sisältö .....	28
5.3	Hankintamenettelyn vaihtoehdot.....	29
5.4	Markkinakartoitusvaihe .....	31
5.5	Hankinnan osallistumisvaihe.....	32
5.6	Hankinnan alustavan tarjouspyynnön valmistelu- ja kilpailutusvaihe.....	34
5.7	Hankinnan neuvottelumenettely.....	36
5.8	Hankinnan lopullisen tarjouspyynnön valmistelu- ja kilpailutusvaihe .....	38
5.9	Hankintapäätös palveluntuottajasta .....	39
5.10	Sopimusten laadintavaihe ja sopimusten sisältö .....	40

5.11	Alueurakan käynnistys ja uuden toimintamallin sisäänajovaihe.....	41
5.12	Toimintamallin tulevaisuus ja miten tästä eteenpäin .....	42
5.13	Kehittämistarpeet ja opit uuden alueurakan kilpailutukseen .....	43
6	TULOKSET.....	44
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	46
	LÄHTEET .....	49
	LIITTEET .....	54

## 1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön tarkastelun kohteeksi on valittu Järvenpään kaupunki ja sen organisaatiossa kaupunkikehityksen palvelualueelle sijoittuva kaupunkitekniikan avainalue. Tämän työn tavoitteena on esittää ja analysoida kaupunkitekniikan avainalueen kunnossapitopalveluiden muutosprosessi, johon sisältyivät edellä mainittujen palveluiden ulkoistus liikkeenluovutuksella ja infran kunnossapidon alueurakan kilpailuttaminen. Tämän prosessin aikana kunnossapitopalveluiden henkilöstö siirtyi palveluiden liikkeenluovutuksessa yksityisen palveluntuottajan palvelukseen. Samanaikaisesti rinnalla valmisteltiin ja toteutettiin Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon alueurakan kilpailutusprosessi.

### 1.1 Järvenpään kaupunki

Järvenpään kaupunki sijaitsee Uudenmaan maakunnassa, Keski-Uudellamaalla. Järvenpäässä asuu lähes 44 000 asukasta. Järvenpää on alueensa vetovoimaisimpia kasvukuntia. Järvenpään erottuvana piirteenä lähialueen kuntiin verrattuna onkin, että samaan aikaan on käynnissä mittaluokaltaan suuria kaupungin kehitystä edistäviä kaavoitus- ja investointihankkeita. Järvenpään naapurikuntia ovat Tuusula, Kerava, Sipoo, Mäntsälä, Nurmijärvi ja Hyvinkää.

### Järvenpää lukuina

KAUPPALA 1951,  
KAUPUNKI 1967  
KUNNALLISVERO 19,75 %



TYÖVOIMA n. 22 093  
mistä työttömiä n. 7,3 %  
KAUPUNGIN HENKILÖSTÖ n. 1 600  
YRITYKSIÄ n. 3 000

VÄESTÖ n. 43 798,  
mistä n. 1 600  
ulkomaan kansalaisia



ASUNTOKUNTIA n. 21 020  
Rivi- ja pientaloissa 52 %  
Vuokra-asunnoissa 33 %

PINTA-ALA 39,89 km<sup>2</sup>,  
mistä vesipinta-alaa 2,35 km<sup>2</sup>  
(vrt. väestö → Suomen 4.  
tiheimmin asutettu kaupunki)

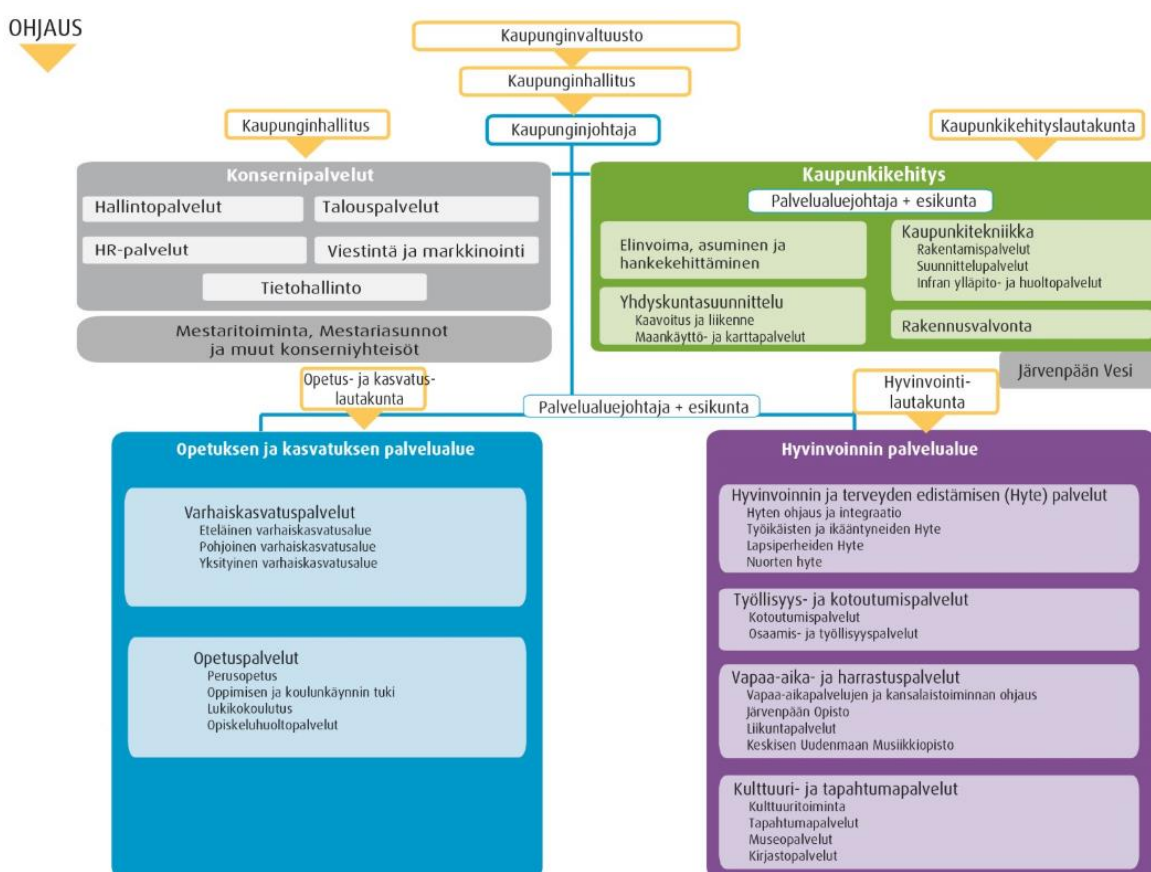


JÄRVENPÄÄSTÄ  
HKT–Vantaan lentokentälle 25 km  
Helsinkiin 38 km, Lahteen 68 km  
Junalla Helsinkiin 30 min,  
Riihimäelle 24 min



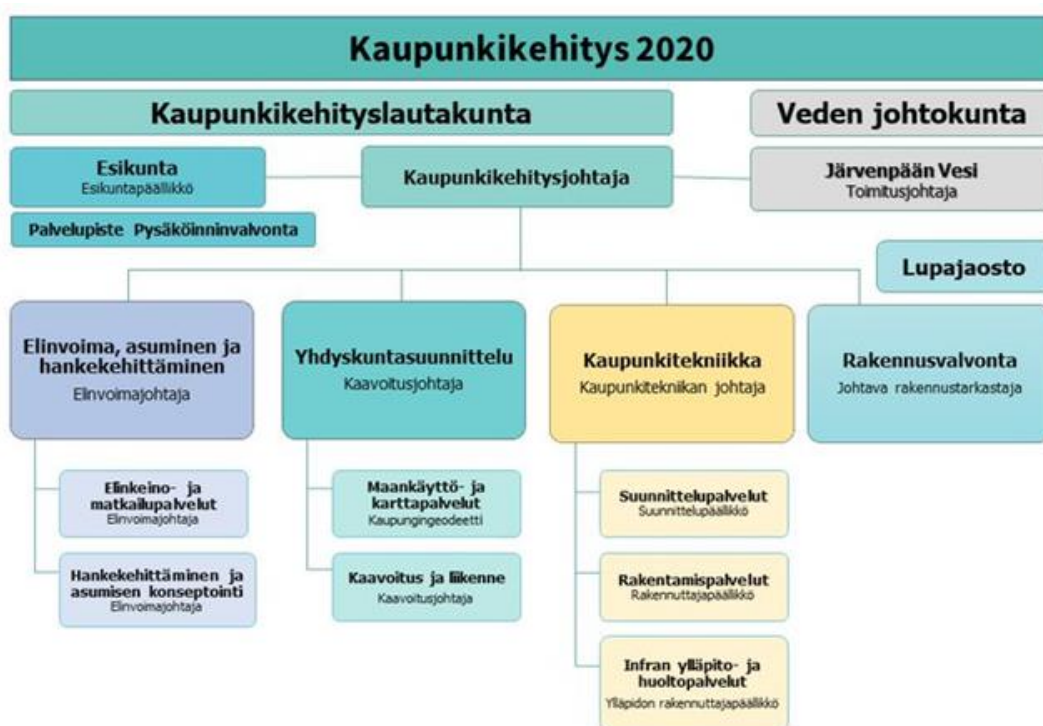
KUVIO 1. Tilastotietoa Järvenpäästä (Järvenpään kaupunki 2020)

Järvenpään kunnallinen itsehallinto itsenäisenä kaupunkina on alkanut vuonna 1967, jota edelsi kauppalana toimiminen vuodesta 1951 alkaen. Järvenpääläiset kotitaloudet ja elinkeinoelämä ovat listanneet kyselyissä Järvenpään parhaaksi puoleksi kattavat lähipalvelut. Kaupungissa onkin monipuoliset kauppa, asiointi- ja hyvinvointipalvelut sekä vapaaajan aktiviteetit, sosiaaliset kontaktit ovat myös helposti saavutettavissa. Toisaalta taas matkaa pääkaupunkiseudulle, Riihimäelle ja muihin lähialueen työ- ja opiskelupaikkakunnille on lyhyt välimatka. Järvenpään kaupunki on osa pääkaupunkiseudun työssäkäyntialuetta, pää- ja oikoradan varrella sekä kahden valtatiekainalossa sekä alle tunnin päässä Helsinki-Vantaan lentoasemalta. Kaupunkirakenne on viimeisten vuosien aikana tiivistynyt huippuvauhtia, ja kaupunki on lähtenyt nousemaan korkeuksiin keskusta-alueen ja sen lähiympäristön aikaisempaa korkeamman rakennuskannan myötä. Järvenpään keskusta-alue rajautuu eteläpäästään rantapuistoon ja Uudenmaan maakuntajärvi nimistä kantavaan Tuusulanjärveen. (Järvenpään kaupunki 2020.)



KUVIO 2. Järvenpään organisaatiokaavio, vuosi 2020 (Järvenpään kaupunki 2020)

Kaupunkikehitys on osa Järvenpään kaupungin organisaatorakennetta. Kaupunkikehityksen palvelualueen vastuulla on lisätä Järvenpään muuttota harkitsevien uusien asukkaiden ja yritysten kiinnostusta kaupunkia kohtaan ja Järvenpäässä asuvia sekä toimivia yrityksiä, että yhdistyksiä tukevan kaupunkirakenteen mahdollistaminen, vahvistaminen ja rakentaminen luotettavalla ja kestäväällä tavalla. Palvelualue huolehtii keskitetysti kaupungin kestävä kehityksen ohjelmaan liittyvistä asioista. Kaupunkikehityksen palvelualue rakentuu pääprosessien tavoin neljästä avainalueesta ja näihin kuuluvista yksiköistä. (Järvenpään kaupunki 2020.)



KUVIO 3. Kaupunkikehitys-palvelualueen organisaatio (Järvenpään kaupunki 2020)

Kaupunkitekniikan avainalueen tehtävänä on vastata kaupungin kaduista sekä viher- ja muista yleisistä alueista yhteistyössä kaupunkilaisten, yritysten ja muiden sidosryhmien kanssa tavalla, jolla saavutetaan kestävä ja turvallinen infrarakenne, huomioiden kaupunkiympäristön reunaehdot. Kaupunkitekniikan avainalue koostuu suunnittelupalveluista, rakentamispalveluista ja infran ylläpito- ja huoltopalveluista. (Järvenpään kaupunki 2020.)

## 2 TYÖN TAUSTAA

### 2.1 Lähtökohdat infran kunnossapidon kehittämiseksi

Järvenpään kaupunki on kehittänyt 2000-luvun alkupuolelta saakka voimakkaasti organisaatorakennettaan ja tarjoamiaan palveluita. Järvenpäässä toimitilojen rakentamista ja kunnossapitoa varten on perustettu kaupungin omistama osakeyhtiö Mestaritoiminta Oy. Tätä kehitystä on seurannut siivous- ja ruokahuollon yhtiöittäminen pääosin kaupungin omistamaksi Jatsi osakeyhtiöksi. Molemmat organisaatiomuutokset ja osakeyhtiöiden perustamiset ovat tapahtuneet 2000-luvun kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Osakeyhtiöt toimivat Järvenpään kaupunginhallituksen ja kaupungin johdon alaisuudessa. (Järvenpään kaupunki 2020.)

Lähtösyyksinä infran kunnossapidon kehittäminen sai Järvenpään kaupungin heikentyneen taloudellisen tilanteen myötä Järvenpään kaupungin valtuuston käynnistämä talouden tasapainottamisohjelma. Ohjelmaan oli kirjattu vuosille 2015-2016 kaupungin konekeskus-korjaamon ja infran kunnossapidon erilaisten urakoiden, ja kalustonhallinnan kehittäminen sekä maankäytön tulevat muutokset Järvenpään keskustan-Pajalan-Seutulan alueella. (Järvenpään kaupunki 2017.)

Talouden tasapainotusohjelman kirjaukset käynnistivät kaupunkiorganisaation sisäisen kaupunkitekniikan kunnossapitopalveluiden kehittämisprosessin vuosina 2015-2016. Korjaamo-varikkotoiminnan kehittämistyötä tehtiin Teknisen palvelukeskuksen palveluksessa työskennelleen katupäällikön johdolla liittyen hänen amk-opinnäytetyöhönsä. Katupäällikkö siirtyi toisen työnantajan palvelukseen vuonna 2016, ja selvittämistyötä jatkettiin Kaupunkitekniikan johtajan ohjauksessa ja valvonnassa. Korjaamo-varikkotoiminnan kehittämistyön yhteydessä vertailtiin myös lähialueen Keravan kaupungin ja Tuusulan kunnan tarpeita ja alustavaa kiinnostusta yhteisen ylikunnallisen kolmea organisaatiota palvelevan korjaamo-varikon perustamiseksi. Hankkeesta luovuttiin esiselvitysvaiheen jälkeen ja Järvenpäässä päätettiin jatkaa itsenäistä kunnossapidon järjestämisen vaihtoehtotarkastelua. Opinnäytetyössä tehdyn kustannustarkastelun perusteella todettiin, että kunnossapito- ja korjaamopalveluissa taloudellisin hankintamuoto olisi palvelun ulkoistaminen. Kaupungin henkilöstön muutostarpeet huomioiden vaihtoehdon säästöpotentiaaliksi laskettiin noin 400 000-500 000 € vuodessa. (Järvenpään kaupunki 2017.)

Maankäytön voimakas kehittyminen Järvenpään kaupungin alueella oli johtanut siihen, että nykyiset korjaamo- ja varikkotilat otettaisiin muuhun käyttöön vuonna 2020. Järvenpään korjaamo- ja varikkotoimintojen kehittämisestä laadittiin selvitys 2016, joka käsiteltiin

Järvenpään kaupunginhallituksen alaisessa talousjaostossa helmikuussa 2017 ja muissa päätöksentekokoelimissa kevään 2017 aikana. (Järvenpään kaupunki 2017.)

Järvenpään kaupunki tilasi helmikuussa 2017 jatkoselvityksen konsulttiyritys Navico Oy:ltä, joka oli laatinut aikaisemmin useampia kuntien varikkoja koskevia selvityksiä mm. Ouluun, Tampereelle, Kuopioon, Joensuuhun, Hollolaan, Raaheen ja Vantaalle. (Navico Oy 2019)

Konsultin laatimassa jatkoselvityksessä tarkasteltiin vaihtoehtoja toiminnallisten ja taloudellisten reunaehtojen pohjalta ja päädyttiin esittämään seuraavia etenemisasihtoehtoja Järvenpään kaupunginhallituksen päätöksenteon pohjaksi:

- Korjaamo ja varikkotoiminta vuokratiloissa, omana toimintana
- Oma palvelutuotanto säilyy ja korjaamotoiminnot ulkoistetaan
- Korjaamo- ja varikkotoiminta ulkoistetaan

Kaupunginhallitus päätti 5.6.2017 kokouksessa ottaa edelleen jatkoselvitykseen Järvenpään kunnossapitopalveluiden lakkauttamisen kaupungin omana toimintana ja infran kunnossapidon ulkoistamisen liikkeenluovutuksen periaatteella. (Järvenpään kaupunki 2017.)

Kaupungin viranhaltijavalmistelun ja konsultin laatiman selvityksen pohjalta Järvenpään kaupunginhallitus teki päätöksen 11.9.2017 Järvenpään kunnossapitopalveluiden lakkauttamisesta kaupungin omana toimintana, infran kunnossapidon ulkoistuksesta liikkeenluovutuksen periaatteella, ylimenokauden toimenpiteiden jatkamisesta sekä tilaajaosaamisen rekrytoinnista. (Järvenpään kaupunki 2017.)

Kaupunginhallituksen päätös käynnisti kunnossapidon liikkeenluovutuksen ja alueurakan valmistelun sekä kunnossapitopalveluiden ulkoistuksen yhteydessä käynnistetyn siirtymävaiheen toimenpiteiden toteutuksen, joita olivat selvitysprosessin aikana tunnistettu seuraavat valmistelussa huomioonotettavat ja toteutettavat tehtävät:

- Yhteistoimintamenettely ja henkilöstön valmistelu muutokseen

Yhteistoimintamenettelyn piirissä olleita kunnossapitopalveluiden henkilöstöä valmennettiin monin eri tavoin tulevaan palvelutuotannon liikkeenluovutukseen ja työnantajan vaihtokseen. Kaupunkitekniikan henkilöstölle järjestettiin yhteistoimintamenettelyn 01/2017-04/2019 aikana useita työpaikkakokouksia, henkilöstöinfoja ja ammatillista koulutusta. Yhteistoimintamenettelyn aikana henkilöstön kanssa käsiteltiin avoimesti ja laajasti taustoja, jotka olivat johtaneet toiminnan kehittämistarpeisiin, selvitystyön vaihtoehtotarkastelun

vaikutuksista henkilöstöön ja talouteen sekä päätöksentekoprosessin vaiheittaista etene-  
mistä aikatauluineen.

- Infraomaisuuden hallinnan kehittäminen

Järvenpään kaupungin toteuttamat yleis- ja asemakaavahankkeet ja tätä kautta toteutuk-  
seen tulleet uusien katu- ja viheralueiden infrarakenteiden suunnittelu ja rakentaminen  
ovat tapahtuneet Järvenpäässä melko lyhyessä neljän-viidenkymmenen vuoden ajanjak-  
sossa. 2010-luvun alkupuolella nostettiin Järvenpäässä tavoitteeksi toteuttaa koko kau-  
pungin kattava kehittyneeseen 3D-teknologiaan, laserkeilauksen tuottamaan pistepilviai-  
neistoon perustuva kaupunkimalli, jota hyödynnettäisiin kaavoituksen, kaupunkimittauk-  
sen, paikkatiedon, rakennusvalvonnan ja infrasuunnittelun-rakentamisen työvälineenä.  
Kaupunkimallin suunnitteluun ja rakentamiseen ryhdyttiin vuonna 2015 se valmistui sekä  
otettiin käyttöön Järvenpäässä vuonna 2017. Kaupunkimallin valmistelun ja laadinnan yh-  
teydessä tuotiin esiin, että kaupungin omistamista ja hallinnoimista katu- ja yleisistä alu-  
eista ei ollut saatavilla mitattua paikkatietoon perustuvaa määrä- ja ominaisuustietoja.  
Kaupunkitekniikka toteutti omana erillisenä hankkeena 01/2017-05/2018 infraomaisuuden-  
hallinta projektin, jonka aikana hankittiin sähköinen omaisuudenhallintarekisteri tietojen  
tallennusta ja päivitystä varten sekä inventointiin kaupungin omistamat ja hallinnoimat  
katu- ja yleiset alueet pinta-aloineen ja alueiden sisältämillä kohteen ominaisuustiedoilla.

- Tehtävien tuotteistus

Tuotteistuksen keskeinen tavoite on kuvata ja kirjoittaa auki kaikki infran kunnossapitoon  
kuuluvat työtehtävät sisältöineen, suoritusaikoineen sekä laatutasoineen. Lähtökohtana  
tehtävien tuotteistuksessa oli tunnistaa, yksilöidä ja nimetä kaikki kunnossapitopalvelujen  
työtehtävät. Osa tehtävistä oli toteutettu oman henkilöstön toimesta ja osa taas teetetty  
kaupungin sopimuskumppaneiden toimesta kunnossapitopalvelujen työnjohdon tilaamina  
ja valvomina. Jotta eri työtehtävät olisivat mahdollisuus tuotteistaa, tarvittiin hyvää Järven-  
pään paikallistuntemusta ja käytännön kokemusta infran kunnossapidon tehtäväkentästä  
ja töiden suunnittelusta.

- Vertailuhinnan määrittäminen

Alueurakan kilpailutusta varten oli tarpeen saada tieto, mitä infran kunnossapitopalvelujen  
tuottaminen oli maksanut kaupungin omana työnä ja sopimusurakoitsijoiden toimesta.  
Kustannustietoja lähdettiin keräämään kaupungilla käytössä olevista taloudenseurantaoh-  
jelmista ja edellisten vuosien tilastotiedoista. Tehtävä osoittautui haasteelliseksi tietojen  
vertailun paikkaansa pitävyydestä ja seurannan puutteellisuudesta johtuen.

Johtopäätöksenä päädyttiin kustannustietoon, jotka saatiin edellisten vuosien tilinpäätösten toteutumatietojen ja laaditun laskentamallin yhdistelmällä.

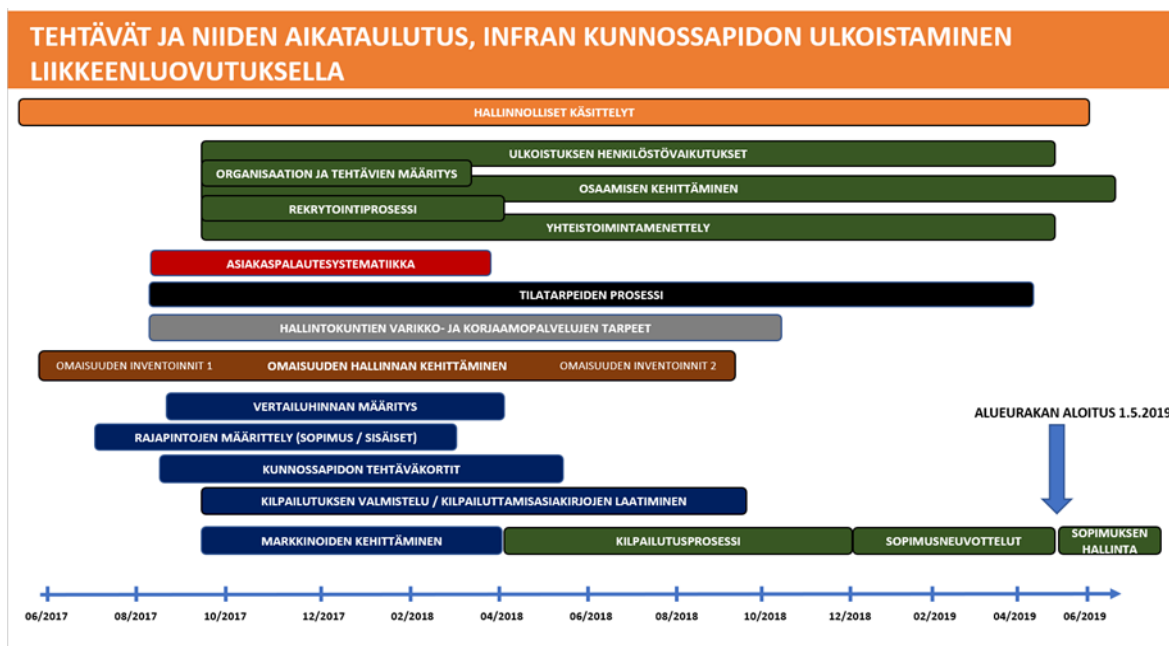
- Sähköiset kunnossapitokaluston seurantapalvelut

Järvenpään kaupungin kunnossapitopalveluiden tuottamat palvelut keräsivät osakseen vuositasolla runsaasti palautetta. Suurimmat palauteryhmät koskivat talvikunnossapidon tehtäviä, katujen aurausta ja hiekoitusta sekä katujen ja viheralueiden puhtaanapitoa. Alueurakan kilpailutuksen yhteydessä tuli mahdolliseksi liittää urakoitsijan velvoitteisiin mukaan vaade kunnossapitokalustoon liitettävästä ajoneuvoseurannasta. Kyseinen järjestelmä mahdollistaisi kunnossapitokaluston tuottaman liike- ja suoritettujen työtehtävätietojen viemisen paikkatietojärjestelmän välityksellä reaaliaikaisesti internetiin Järvenpään kaupungin kotisivuille, niin sanotun kuntalaisnäkyvän välityksellä. Vastaavaa järjestelmää käyttävien tahojen tiedettiin vähentäneen asiakaspalautteiden määrää kuntalaisnäkyväjärjestelmän käyttöönoton jälkeen. Kunnossapitokaluston ajoneuvoseurantaa ei Järvenpäässä ollut aikaisemmin mahdollisuutta ottaa käyttöön kaupungin omaan kalustoon, johon kunnallisesta sopimusrakenteesta.

- Toimintojen rajapintaselvitys

Alueurakkasopimuksen rajapinta verrattuna kaupungin muiden palvelualueiden tarpeisiin, mitä töitä sisällytetään alueurakkaan ja mitä toisaalta taas ei. Sisäiset rajapinnat varmistettiin kaupungin eri palvelualueiden ja liikelaitosten joustavuuden varmistamiseksi, joita olivat muun muassa hulevesiasiat, kaupungin palveluiksi jäävien varikko- ja korjaamopalvelujen järjestäminen.

Yhtenä osana selvitystä järjestettiin Järvenpään kaupungin avainhenkilöiden haastattelut varikon palvelujen kaupunkitasoisten vaikutusten ja riippuvuussuhteiden selvittämiseksi. Haastattelut suoritetaan henkilöiden kanssa luottamuksellisesti kahden keskesesti. Haastatteluista saatuja tuloksia käytettiin tarpeen mukaan anonyymisti ja yleistäen siten, ettei yksittäisiä vastauksia ollut johdettavissa suoraan kehenkään henkilöön. Haastatteluista tehdyt muistiot jäivät konsultin käyttöön ja niistä laadittiin vain yhteenveto yleisempään jakeluun. (Järvenpään kaupunki 2017.)



KUVIO 4. Infran kunnossapidon ulkoistusprosessin tehtävät aikatauluineen (Navico Oy 2017)

## 2.2 Kehittämisen tulos kiteytettynä

Reilun neljän vuoden aikana laadittujen selvitysten, valmistelun- ja päätösten teon lopputuloksena liikkeenluovutuksen yhteydessä siirtyi Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon palvelutuotanto ja kunnossapitopalvelut yksikössä työskennelleet 18 työntekijää yksityisen palveluntuottajan Alltime Oy:n palvelukseen vanhoina työntekijöinä.

Infran kunnossapidon ulkoistuksen rinnalla käynnistyi 1.5.2019 kilpailutettu Järvenpään alueurakka, jonka tehtäviä hoitaa liikkeenluovutuksen saanut ja urakkakilpailutuksen voittanut Alltime Oy. Kunnossapidon tehtävät tuotteistettiin alueurakan kilpailutuksen yhteydessä ja jokaisesta tehtäväkokonaisuudesta on laadittu yksityistä palveluntuottajaa ohjaavat tehtäväkortit.

Alueurakka sisältää kunnossapidettäviä katualueita ja yksityisteitä noin 240 kilometriä, jalankulku- ja pyöräteitä noin 150 kilometriä, joista laatukäytäviä noin 40 kilometriä ja viheralueita noin 120 hehtaaria. Alueurakkasopimus on voimassa 1.5.2019-1.10.2023, sopimus sisältää katujen ja viheralueiden kunnossapitotehtävät kattaen koko kaupungin alueen. (Järvenpään kaupunki 2018; Ted 2019.)

Järvenpään kaupungin palvelukseen jäivät liikkeenluovutuksen jälkeen kunnossapidon alueurakan tilaaja- ja valvontatehtäviin ylläpidon rakennuttajapäällikkö, ylläpidon projekti-päällikkö, ylläpidon työpäällikkö ja aluevalvoja.

## 2.3 Muiden kaupunkien kokemukset

Suomen kuntakentästä hyvin moni kipuilee vastaavanlaisten asioiden kanssa, kuin mitä Järvenpäässä on käyty läpi. Vastaavanlaisista kokemuksista muiden kaupunkien kunnallisteknisten palveluidenjärjestämisestä on selvitetty eri kehittämisprojektien yhteydessä.

### 2.3.1 Varkauden kaupunki

Varkauden kaupunki oli Suomen ensimmäisiä kuntia, jossa päädyttiin ulkoistamaan kunnallistekniikan rakentamisen- ja kunnossapidon palvelutuotanto. Varkauden kaupungissa tasapainotettiin kuntataloutta tasapainotusohjelman avulla vuonna 2008-2010, joka johti kaupungin kunnallisteknisten palveluiden ulkoistukseen liikkeenluovutuksella vuonna 2009. Liikkeenluovutuksen yhteydessä noin 35 henkilöä siirtyi kilpailutuksen voittaneen yksityisen palveluntuottajan palvelukseen. Rakentamisesta- ja kunnossapidosta tehtiin palvelusopimus, jonka pituus oli seitsemän vuotta. Sopimuskauden päätyttyä vuonna 2016 Varkauden kaupunki kilpailutti alueurakan uudelleen seitsemän vuoden sopimusajalla. (Navico Oy 2017.)

### 2.3.2 Mikkelin kaupunki

Mikkelin kaupungissa on vuodesta 2005 alkaen toimittu tilaaja-tuottaja -organisaatiossa. Kaupunki kilpailutti kunnallistekniikan rakentamis- ja kunnossapitopalvelut 2007, jonka jälkeen perustettiin kilpailutuksen voittaneen yrityksen kanssa yhteisyritys palveluiden järjestämiseksi. Yhteisyrityksen taival on jäänyt lyhytaikaiseksi välivaiheeksi kohti palveluiden ulkoistamista, joka toteutettiin henkilöstön siirtymisellä liikkeenluovutuksella sopimusyrityksen palvelukseen keväällä 2017. (Navico Oy 2017.)

### 2.3.3 Oulun kaupunki

Oulun kaupungissa on siirrytty vuodesta 2008 alkaen tilaaja-tuottaja -organisaatioon, jolloin perustettiin kaupunkiorganisaatioon kuuluva Tekninen liikelaitos palveluiden tuottajaksi. Kaupunki on jaettu kolmeentoista kunnossapidon alueurakka-alueeseen, joista osa on kilpailutettu markkinoilla toimivien yritysten välillä. Oulun kaupungin tilaajaorganisaatiossa tehdyn selvityksen mukaan järjestely on sujuvoittanut kaupunkiorganisaation sisäistä toimintaa, tehostanut ja nopeuttanut asiakkaille tuotettujen palveluiden läpimenoaikoja. Tuotettujen palveluiden kustannustaso on noin kaksikymmentäprosenttia kalliimpi, verrattaessa yksityisiin palveluntarjoajiin, kustannuseroa selittää kunta-alan työaikojen- ja palkkauksenrakenteet. (Navico Oy 2017.)

### 2.3.4 Kuopion kaupunki

Kuopion kaupungissa lähdettiin selvittämään infran kunnossapidon uudelleenjärjestämissvaihtoehtoja vuonna 2008. Samoihin aikoihin Varkauden ja Mikkelin kaupungit olivat päätyvässä kunnallisteknisten palvelunsa ulkoistukseen. Kuopiossa laadittiin vuonna 2010 laajempi selvitys koskien infran rakentamista ja kunnossapitoa. Syksyllä 2010 Kuopion kaupunginhallitus teki päätöksen tilaaja-tuottaja -organisaatioon siirtymisestä ja tuottaja liikelaitoksen perustamisesta. 1.1.2011 sai alkunsa Kuopion kaupungin infraliikelaitoksen toiminta, jonka nimenä käyttöön on vakiintunut vuodesta 2012 alkaen Mestar. Kunnossapito on jaettu neljään alueurakka-alueeseen, joista kaksi on annettu Mestarin hoidettavaksi ja kahdelle alueelle on hankittu kaupungin ulkopuolinen yritys kilpailutuksella. Tämän lisäksi tilaaja on kilpailuttanut taajama-alueiden ulkopuolisille alueille erillisiä yksikköhintaurakoita. Infrarakentamisen osuus Mestarilla on noin neljäkymmentäprosenttia ja loput rakennusurakat kilpailutetaan alan toimijoiden välillä. (Navico Oy 2019.)

### 2.3.5 Turun kaupunki

Turun kaupungilla on tehty pitkäjänteistä kehittämistyötä kunnallistekniikassa aina 1990-luvulta saakka. Kaupungissa on laadittu lukuisia selvityksiä palveluiden järjestämistävoista, ja Turku on ollut luomassa kärkijoukoissa uusia työskentelytapoja kuntasektorin kunnallistekniikan organisaatioiden käyttöön, joista viimeisempänä voidaan mainita OPUS-hanke. Turussa on pitkät perinteet liikelaitosmuotoisesta organisaatorakenteesta, vuonna 1992 perustettiin ensimmäinen liikelaitos (Vesilaitos). Kunnallistekniset tehtävät organisoitiin liikelaitoksiksi vasta paljon myöhemmin vuosien 2009-2011 aikana, kun perustettiin Kunnallistekniikkaliikelaitos ja Viherliikelaitos. Laadittujen kattavien selvitysten pohjalta päädyttiin valmistelemaan avoimilla markkinoilla toimivan kunnallisteknisten palveluiden tuottajayhtiön perustamista. Vuonna 2010 käynnistyi Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja Viherliikelaitoksen kehittämisprosessi kohti yhtiöittämistä. Kunnallistekniikkaliikelaitokseen palkattiin vastuhenkilö luotsaamaan yhtiöittämishanketta. Kehittämisprosessin aikana henkilöstöä osallistettiin tulevaan muutokseen useiden erityyppisten tilaisuuksien kautta. Liikelaitosten muuttuminen Turun Seudun kuntatekniikka Oy:ksi tapahtui 1.1.2012. Tilaajatehtävät kuuluvat Turun kaupungilla Kaupunkiympäristön toimialan vastuulle. Infran kunnossapidon osalta Turku on jaettu neljään alueurakka-alueeseen. Kolme aluetta on kilpailutettu julkisen tarjouskilpailun kautta, näiden alueiden hankintakilpailutukset on voittanut kaupungin omistamana tuottajayhtiö. Viimeisempänä kilpailutukselle avattiin keskusta-alueen kunnossapito, joka siirtyi kaupungin omistaman tuottajayhtiön kunnossapidosta kunnossapitopalveluita tuottavien yritysten rakentaman työyhteisöliittymän hoidettavaksi allianssi toteutusmallilla 1.10.2019 alkaen. (Navico Oy 2019; Aamuset lehti, 2019.)

### 3 TAVOITE, TUTKIMUSKYSYMYKSET, RAJAUKSET JA MENETELMÄT

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on tuoda esiin viranhaltija- ja luottamuselinpäätösten valmistelijan sekä tilaajan edustajan roolista Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon ulkoistaminen. Opinnäytetyön alatavoitteena on kuvata kunnossapidon alueurakan valmistelu sekä hankinnan täytäntöönpanon prosessinkulku. Opinnäytetyössä on tarkoitus käydä läpi käsiteltävän muutosprosessin eri vaiheet Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon ulkoistamisen hankinnassa.

Aloituskohdalla on kilpailutuksen valmisteluvaihe, josta edetään uuden toimintamallin käynnistymiseen sekä yksityisen palveluntuottajan aloittamiseen, sekä ensimmäisen sopimusvuoden seurantaan saakka. Yhtenä tavoitteena uuden toimintamallin tueksi on laatia tilaajaa ja palveluntuottajaa palveleva vuosikello Järvenpään kaupungin kunnossapidon alueurakkasopimuksen aikaisista raportointivelvoitteista.

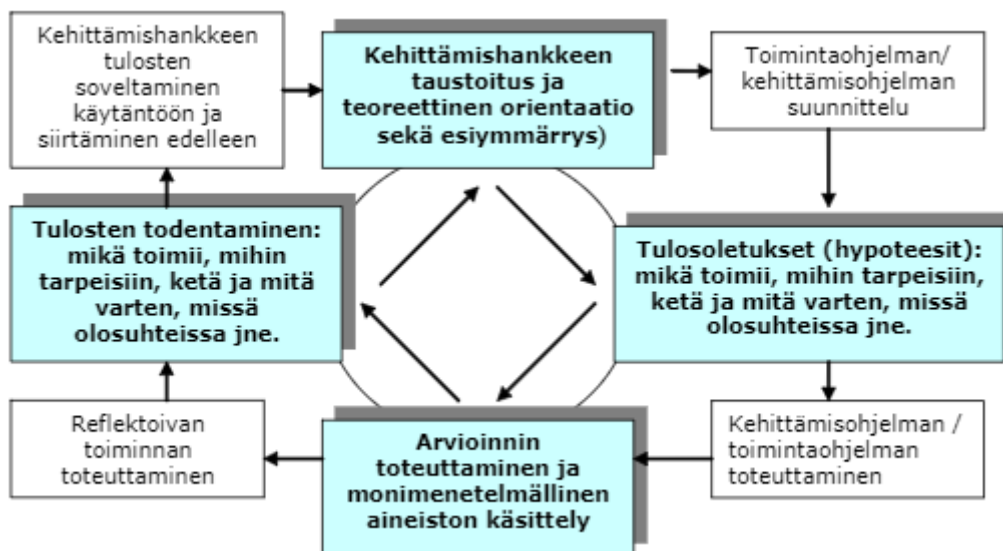
Opinnäytetyölle asetetuista tavoitteista ovat tutkimuskysymyksiksi nousseet seuraavat asiat, joihin opinnäytetyössä haetaan vastauksia.

1. Miten onnistumme pitämään liikkeenluovutuksen yhteydessä siirtyvän henkilöstön oikea-aikaisesti tietoisena valmistelun- ja päätöksen teon kaikista vaiheista?
2. Onnistummeko laatimaan riittävän kiinnostavan urakkakokonaisuuden tarjoajan näkökulmasta?
3. Miten esitämme alueurakan tekniset laatuvaatimukset kattavasti hankinta-asiakirjoissa?

Työn rajauksessa keskitytään infran kunnossapitoon liittyvien asiakokonaisuuksien käsittelyyn, kohdentuen erityisesti Järvenpään kaupungilla toteutettuun pitkäaikaiseen muutosprosessin hallintaan ja sen läpivientiin.

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmänä käytetään realistista arviointia, joka luottaa asiantuntemukseen, kokemukseen ja tarkastelee kohteena olevaa konkretian kautta. Menetelmän tavoitteena on tarkastella kokonaisuutta pois sulkematta erilaisia kehityspolkuja. Menetelmä antaa tilaa ottaa vastaan palautetta ja käsitellä sitä avaamalla samanaikaisesti pohdittavaksi pidemmälle vieviä ratkaisumalleja. (Anttila 2008.)

Realistisen arvioinnin menetelmä sisältää useita välitarkastuksia, joiden kautta prosessia viedään eteenpäin. (Anttila 2008) Prosessinkulku on esitetty kuviossa 5.



KUVIO 5. Kuvaus realistisen arvioinnin prosessinkulusta (Anttila 2007, 81; Anttila 2008)

Tutkimusmenetelmän prosessi lähtee liikkeelle valitun tarkastelukohteen lähtötietojen keräämisestä ja selvitysvaiheesta. Tämän jälkeen valmistellaan valitulle projektille vaihekohtainen etenemis- ja aikataulusuunnitelma työn edistämiseksi. Prosessin edetessä esitetään kysymyksiä tarkastelun kohteen kirkastamiseksi ja tavoiteltavien tulosten toteutumisen seuraamiseksi. Projektin työskentelyvaiheen aikana tehdään kriittistä arviointia työskentelyn etenemisestä ja suoritetaan tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä. Prosessin loppuvaiheessa käsitellään saatuja tuloksia ja käydään läpi, missä onnistuttiin sekä arvioidaan esiin nousevia kehittämistarpeita huomioonotettavaksi seuraavalla kierroksella. Prosessin aikana saadut tulokset ja laadittu aineisto otetaan käytäntöön projektin valmistuttua.

Realistisen arvioinnin keskiössä on pyrkiä tarkastelun kohteena olevan ilmiön tai rajatun asian katkeamattomaan edistämiseen. Menetelmän avulla seurataan valittua kehittämisen kohdetta, tapahtumaan johtaneita asioita ja näistä esiin nousseita haasteita sekä ratkaisuja tapahtumaketjun välityksellä. Menetelmä haastaa tutkijaa ottamaan tarkastelun alle erityisesti kysymyksen, miksi valittua päämäärää halutaan tavoitella sekä saavuttaa ennalta määritelly lopputulos. (Julkunen, Lindqvist & Kainulainen 2005.)

Infran kunnossapito pohjautuu katujen ja viheralueiden elinkaaren- ja jatkuvuudenhallintaan. Opinnäytetyöhön valitun tutkimusmenetelmän on tarkoitus tukea tarkastelun kohteena olevaa kokonaisuutta, sekä sillä asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

## 4 TIETOPERUSTA JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Infran kunnossapito ja alueurakointi ovat kiinteä osa julkisen sektorin tuottamia ja hankkimia palveluita. Infran kunnossapitoa ja alueurakointia on tutkittu vielä melko niukasti ja teollista tutkimustietoa on näin ollen vähäisesti saatavilla. Teoreettinen tietoperusta ja viitekehys rakentuvat käsitteiden palveluiden ulkoistaminen kunnissa, kuntien ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö, julkisen sektorin infraomaisuuden hallinta, organisaation muutosprosessin hallinta, julkisen sektorin sopimushallinta, aluelähtöinen kehittäminen, prosessilähtöinen kehittäminen, infran kunnossapitoa ja julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ja infran yleiset valvontamenetelmät ympärille.

### 4.1 Palveluiden ulkoistaminen kunnissa

Kunnan tarjoamat palvelut ovat tulossa entistä enemmän markkinoiden hinnoiteltaviksi. Sopimus-kumppaneina toimivat kunta omistajan ja hallinnoijan roolista ja palveluntarjoajana markkinoilla toimiva yritys tai yhteisö. Markkinoiden hyödyntämisen eduiksi katsotaan, että tällöin voidaan saavuttaa korkeampitasoisista ja kysyntään herkemmin reagoivaa palvelutarjontaa. (Komulainen 2010, 137.)

Tilaaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan mahdollistaa kulurakenteen tarkan seurannan. Kunta saa mahdollisuuden tarkastella toimintaansa taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista. (Anttiroiko, Leponiemi & Siitonen 2010, 9.)

Valtioneuvosto käynnisti vuonna 2005 Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen. Työn tavoitteena on ollut saada turvattua myös tulevaisuudessa kuntien vastuulla olevat palvelut, sekä selvittää, kuinka kuntapalveluiden saatavuus, laatu ja tuottavuus voidaan jatkossa turvata. Uudistuksen tavoitteena on ollut myös kuntarakenteen kehittäminen ja uusien kuntien välisten yhteistyömuotojen etsiminen ja vanhojen mallien monipuolistaminen. Kuntarakenteen muuttuessa tulee myös palveluiden toteutusta voida tarkastella kriittisesti uudelleen. Erilaisia palveluiden järjestämistapoja kehitetään ja otetaan käyttöön jatkossa enenevässä määrin Suomen kunnissa. (Kuopila 2007, 5.)

Toimintatapojen uudelleen tarkastelussa on tähdätty siihen, että kunnan vastuulla olevat tehtävät pysyvät jatkossakin laadukkaina. Kuntien on järjestettävä palvelut, joko kunnan omana työnä tai tilattava ne ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Toimintatapojen uudistaminen markkinoita hyödyntäen on yksi vaihtoehto, jonka avulla palveluiden järjestämisen haasteeseen on lähdetty vastaamaan. Tilaaaja-tuottaja -muotoisen järjestelyn perusideana on rakentaa pitkäaikaista kumppanuuksia, jonka tavoitteena on tehokas, monipuolinen, kestävä ja hinnaltaan pitkällä aikavälillä edullinen kokonaisuus. Vuonna 2005 toteutetun Kuntien

tulevaisuusbarometrin mukaan, kunnan järjestämien palveluiden hankkiminen ulkopuolisilta palvelunjärjestäjiltä nousi todennäköisimmäksi vaihtoehdoksi kaikentyyppisissä kuntarakenteissa. Samaisen tutkimuksen johtopäätöksissä todettiin myös, että kunta toimii tulevaisuudessa entistä enemmän palveluiden hankkijan ja tilaajan roolissa. Vastakohtana tälle kehitykselle tulevaisuusbarometri nosti esiin mahdollisen skenaarion, jonka mukaan pitkällä tähtäimellä kunnat palaisivat takaisin oman tuotannon toteuttamaan palvelurakenteeseen. (Kuopila 2007, 6-7.)

Tilaaaja-tuottajamalliin mahtuu erilaisia variaatioita. Kantavana perusajatuksena mallin rakenteessa on tilaajan ja tuottajan tehtävien jakaminen sekä rajapinnoista sopiminen. Tämän mallin ominaispiirteeseen kuuluu, että molemmat organisaatiot toimivat kunnan sisällä tai vaihtoehtoisesti palveluntuottaja on markkinoilla toimiva yritys. Tilaaajan päätehtäviä tulee olemaan kokonaisvastuu palvelunjärjestämisestä, organisaation sisäinen rajapintatyö, hankintatehtävät, tehtäväsuoritusten seuranta sekä tarvittavan rahoituksen varmistaminen. Tuottajan päätehtävät muodostuvat tarjousten laadinnasta, tehtävien hoitamisesta sopimusten ja tilaajan antamien ohjeiden mukaisesti. (Aronen, Järviö, Luoma & Rätty 2001.)

#### 4.2 Kuntien ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö

Kuntasektori on jatkuvassa muutostilanteessa. 1990-luvun lamasta alkaen kunnissa on jatkuvasti mietitty toimintatapoja, joilla palvelut kannattaa jatkossa toteuttaa. Käytössä oleva rahamäärä ei ole kasvanut samassa suhteessa kuntien tarjoamien palveluiden määrän kanssa. Verotulojen kohdentuminen peruspalvelujen turvaamiseen on leikannut huomattavasti muiden sektoreiden käytössä olevaa rahamäärää. Oman henkilökunnan kohonnut ikärakenne ja rekrytointiongelmat ovat osaltaan kiihdyttäneet keskustelua siitä, kuinka palvelut tuotetaan tulevaisuudessa. Kunnat ovat tehneet erilaisia selvityksiä palveluiden järjestämisestä. Viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana on nähty yksityisen sektorin tuleminen aikaisemmin vain ja ainoastaan julkisen sektorin hallinnoimille palvelualueille. Kuntien ja yksityisen sektorin yhteistyön avainasemaan nousee molemminpuolinen avoimuus ja kuntalaisten etujen ajaminen. (Aronen, Järviö, Luoma & Rätty 2001.)

Kunnallistekniikan toimiala on ollut kärjessä kehittämässä julkisen ja yksityisen sektorin välille uusia yhteisiä menetelmiä ja toimintatapoja. Kunnallistekniikan toimiala on ollut pitkään jatkuvassa palveluiden uudelleen organisoinnin prosessissa, jonka tavoitteena on ollut saavuttaa molempien osapuolien ydinosaamisalueiden välille molempia hyödyttäviä ratkaisuja. Julkinen ja yksityinen sektori ovat jo varsin pitkän aikaa ryhmitelleet tehtäväkenttäänsä omiin koreihin. Julkinen sektori on vastannut kokonaisuudesta ja kehittämisen edellytysten turvaamisesta, yksityinen sektori taas on vastannut yksityiskohtaisesta

toteuttamisesta. Molemmat sektorit ovat olleet mukana kaikissa prosessin kehittämiskierroksilla omista näkökulmistaan. (Anttiroiko, Leponiemi & Siitonen 2010, 3-4.)

Kuntien paineet palveluiden järjestäjänä tulevat olemaan lähitulevaisuudessa erityisen haasteellinen asia. Kehitys koskee myös lakisääteisiä palveluita, ei ainoastaan harkinnanvaraisia kunnan tuottamia palveluita. Kuntien haavoittuvuuteen palveluiden tuottajana vaikuttaa erityisesti henkilöstön kohonnut ikärakenne sekä globalisoituvan maailman tuomat haasteet. Kunnassa toimiva paikallinen, kansallinen tai kansainvälinen yksityinen yritys voi johtua ajamaan alas toimintansa taloudellisista ja tuotannollisista syistä, jonka seurauksena kunnan sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut voivat ylikuormittua heikentäen kunnan muiden palvelusektoreiden taloudellista asemaa. Palveluiden tuottaminen enemmän markkinaehtoisesti on noussut yhdeksi merkittäväksi kehityssuunnaksi. Suomessa muutama kunta on tämän mennessä ulkoistanut teknisen sektorin palvelunsa, joko osittain tai kokonaan. Palveluiden tuottaminen markkinaehtoisesti on nähty mahdollisuutena pienentää kunnan kulumakennetta suorittavasta henkilöstöstä ja tuotantotiloista luovuttaessa. Monet kunnat ovat lähteneet kehittämään toimintaansa sisäisten tuotantojärjestelyjen suuntaan. Viime vuosina ovat tulleet muotiin myös julkisen ja yksityisen sektorin perustamien yhteisyritysten kehityssuunta. Julkisen ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön rakentamisessa tulee ottaa huomioon näiden kahden sektorin perinteiset intressit, joiden varaan toiminta perustuu. Julkisen ja yksityisen sektorin lisäksi palveluiden tuottajana voivat toimia myös järjestöt ja yhdistykset, joita kutsutaan yleisesti kolmanneksi sektoriksi. (Anttiroiko, Leponiemi & Siitonen 2010, 5-8.)

Kolmannella sektorilla on merkitystä palveluiden tuottajana Suomessa ja viimeisten vuosien aikana merkitys on ollut edelleen vahvistumassa. Kunnat ovat nykyisin entistä enemmän riippuvaisia kolmannen sektorin tuottamista palveluista. Käsitteenä kolmas sektori on tunnettu noin neljänkymmenen vuoden ajan. Erilaiset kansalaisjärjestöt ovat olleet toiminnan ensimmäisiä muotoja. Kuntien taloudelliset vaikeudet, henkilökunnan ikääntyminen ja vähentyminen palveluiden uudelleen järjestelyjen myötä ovat lisänneet tarvetta kolmannen sektorin palveluille. Kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyöhön voivat lukeutua kuntalaisille lisäarvoa tuottamien palvelujen tuottamiseen ja edelleen niiden vahvistamiseen. Sosiaalisten verkostojen ja vuorovaikutuksen roolit ovat yhteistyön onnistumisen kannalta avainasemassa. (Koivisto, Lehikoinen, Pasanen-Willberg, Ruusuvirta, Saukkonen, Tolvanen & Veikkolainen 2010, 13-16.)

Kolmannen sektorin avulla päästään ehkä parempaan palveluiden saavutettavuuteen pirstaleisessa kuntarakenteessa, uusien palveluiden suoritusmuotojen kehityksen lisääntymiseen sekä palvelualueen kentän yksityiskohtaisempaan haltuunottoon. Ongelmaksi voivat

kuitenkin muodostua palvelutasoon ja palveluiden tasapuoliseen kohdentumiseen liittyvät kysymykset. Lisäksi voi herätä kysymys, saavuttaako kolmannen sektorin kautta tuotettu palvelu saman sisällön, kuin kunnan tuottama vastaava palvelu? Kuntien luomat yhteydet alueen toimijoiden kanssa nähdään kuitenkin positiivisena kehityksenä. (Valanta 1999, 138–146.)

#### 4.3 Julkisen sektorin infraomaisuuden hallinta

Infraomaisuudella tarkoitetaan kunnan omistamaa ja hallinnoimaa yhdyskuntarakennetta, joka sisältää katuja, viheralueita, muita kunnan omistamia alueita, joille ei ole laadittu asemakaavaa sekä vesihuoltorakenteita. Kunnat omistavat suuren määrän rakennetussa ympäristössä olevaa julkisin verovaroin toteutettua infraomaisuutta, jonka ylläpitäminen vaatii paljon resursseja. Omaisuudenhallinta vaatii panostusta strategiseen ohjaukseen, varattuihin määrärahoihin, ict-järjestelmiin sekä henkilöstöön. Useassa kunnassa on jouduttu karsimaan nykyaikaisen omaisuudenhallinnan tarvitsemista vähimmäisresursseista. Tämän kehityksen myötä kuntatekniikan tilaajaorganisaatiot eivät ole perillä riittävällä tarkkuudella, omistettavan omaisuuden tyypistä, iästä tai kunnosta. Alueiden peruskorjausohjelmien laadinta ja infran kunnossapitourakoiden valmistelu hankaloituu, kun tiedossa ei ole minkälaisia rakenteita ja kuinka paljon kunnan rakennettu ympäristö pitää näitä sisälleen. (Valtonen 2011.)

Toisena näkökantana voidaan todeta, että kunnissa tikittää aikapommi. Kuntarahoitusta ohjataan pois käyttötaloudesta, jonka avulla voitaisiin ylläpitää nykyistä laatutasoa ja tehdä pieniä infrarakenteiden kunnostuksia. Käyttöön osoitetun rahamäärän pienentyminen siirtää hankkeita kauas tulevaisuuteen, jolloin on edessä mittavat korjaushankkeet, jotka olisivat olleet vältettävissä käyttötalouteen budjetoidulla määrärahalla. Korjaushankkeiden kasaantuminen tulevaisuuteen siirtää ongelmaa eteenpäin sitä ratkaisematta. (Valtonen 2011.)

Ensimmäinen Suomeksi toimitettu kuntainfran omaisuudenhallintaa käsittelevä opaskirja julkaistiin 2016, opaskirja käsittelee ja ottaa kantaa omaisuudenhallintaa ohjaaviin kuntainfran omaisuudenhallinnan strategiaan päämääriin, tavoitteisiin, talouden reunaehtoihin antaen työvälineitä ja vinkkejä kuntainfran johtamiseen omaisuudenhallinnan näkökulmasta.

Omaisuudenhallinnan tulee olla pitkäjänteistä ja kiinteästi osana kuntaorganisaation päämääriä ja strategiaa tukevia tavoitteita. Organisaatiotasolla omaisuudenhallinnan tulisi muodostua infran elinkaarimalliin ja tulevaisuuden aluekehityksen suunnitelmien osa-alueelle varmistuen tulevaisuudessa toteutettavien infrarakenteiden kunnossapitoon

varattavan rahoituksen riittävän tason ja uusien rakennettujen alueiden, rakenteiden tietojen päivittäminen omaisuudenhallintarekisteriin. Organisaatiossa edellisen suunnitelmata-son rinnalla tulisi olla palveluita toteuttava operatiivinen osasto, jonka tehtävänä on vas-tata rakennetusta infraomaisuudenhallinnasta, kunnossapidosta, alueiden ja rakenteiden koko elinkaaren ajan. (Alatyttö & Paavilainen 2016, 36.)

#### 4.4 Organisaation muutosprosessin hallinta

Nykypäivän työelämässä melko moni on kokenut jonkinlaisen muutoksen oman työuransa aikana työtehtävien sisällön muutoksena tai organisaatiossa tapahtuneen laajemman toi-mintojen sekä rakenteiden muutosten myötä. Muutoksen läpiviennin toteutustavalla on vaikutusta, joko suoraan tai välillisesti siihen, kuinka tutun tekemisen muuttuminen toisen-laiseksi koetaan työntekijöiden keskuudessa sekä laajemmin työyhteisötasolla.

Aika ajoin kuulee puhuttavan kehityksen virrasta, mutta mitä tällä termillä oikeastaan tar-koitetaan ja olemmeko siihen sidottuja. Nykytutkimuksessa ja eri vaihtoehtotarkasteluissa on tunnistettu kolme samanaikaisesti työelämää nopeasti muovaavaa muutostekijää tai oikeastaan rajusti yleistäen käynnissä on koko käytettävissä olevan ajan säätelemä useita kilpajuoksua yhtäaikaisesti. Kilpaillaan paikasta, iästä ja ajasta riippumattomista työskentelymuodoista. Tulevaisuuden työelämä ei ole enää yhtä riippuvainen omistamis-taan seinistä, paikallisuudesta ja eikä näitä enää arvosteta yhtä korkealle kuin aikaisem-min vaan työtä tehdään entistä enemmän ketterästi yhä vanhemmaksi hyödyntäen moder-neja sekä tehokkaita tietoverkkoja maailmanlaajuisesti. (Koponen 2017.)

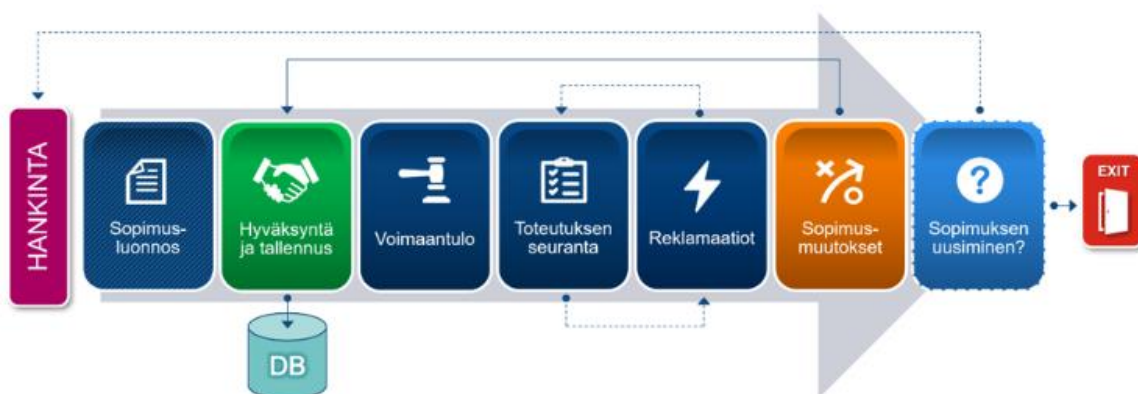
Suomessa työterveyslaitos on tutkinut paljon viime vuosina työelämän muutosta, ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Työterveyslaitos on laatinut organisaatioiden tueksi malleja sekä ma-teriaaleja, kuinka tiedossa olevaa työpaikkaan kohdistuvia muutostilanteita tulisi lähteä kä-sittelemään, edistämään ja viemään käytännöntasolle työyhteisöissä. Työpaikkaa kosket-tavaa muutosta ei kannata heidän mukaansa valmistella ja yrittää viedä läpi väkisin vain pienen sisäpiirin toimesta vaan tulossa olevaa muutosta ja siihen johtaneita tapahtumia tulisi käydä lävitse avoimesti laajan muutoksen vaikutuspiirissä olevan työpaikan jäsenten kanssa samanaikaisesti tiedon oikeellisuuden ja työntekijöiden oikeusturvan varmistami-seksi. (Työterveyslaitos 2020.)

#### 4.5 Julkisen sektorin sopimushallinta

Julkisella sektorilla liikkuvat vuosittain suuret rahavirrat erilaisissa hankintakokonaisuuksissa. Hankinta-alalla on arvioitu, että puhutaan vuositasolla arviolta yli kolmenkymmenen miljardin euron suuruusluokasta. Mittaluokaltaan näin suuren kokonaisuuden hallinta

edellyttää systemaattista, tarkasti määriteltyä ja vaiheistettua prosessin- ja sopimushallinnan osaamista. Onnistuneet hankintakilpailutukset ja sopimusten solmimiset sekä tallentamiset sähköisiin tietojärjestelmiin eivät yksin riitä. Sopimusten voimassa olon aikana hankkeen omistajalta, tilaajalta edellytetään jatkuvaa seurantaa ja kriittistä arviointia sopimusten toteutumisesta hankkeen omistajan tarkoittamalla tavalla. (Hirsimäki & Purtonen 2020.)

Yksi keskeisistä onnistuneen hankkeen seurantakeinoista on sopimuksenmukaisuuden jatkuva arviointi ja toteutuksen seuranta. Erityisesti monivaiheiset, vaativat rakennushankkeet ja pitkäkestoiset ja laajat korkean laatutason palveluhankkeet vaativat niiden tilaajilta erityisosaamista julkisista hankinnoista sekä riittävää panostusta sopimustenhallintaan. (Hirsimäki & Purtonen 2020.)



KUVIO 6. Sopimuksen vaiheistus ja eri vaiheiden kytkeytyminen toisiinsa (Hankintojen digitalisointi, handi-hanke 2020)

#### 4.6 Aluelähtöinen kehittäminen

Aluelähtöinen kehittäminen on Suomessa tapahtunut sijainnista riippumatta alueiden kesken yhdenvertaisesti 1980-luvun lopulle asti. Tämän jälkeen koitti aikaisempaan nähden uudenlainen aika, jolloin aluelähtöinen kehittäminen lähti painottumaan voimakkaammin kaupunkiseutujen ympärille. Syitä tähän muutokseen on löydetty väestön siirtymisestä entistä enemmän kaupunkiseuduille parempien työmahdollisuuksien takia. Tutkimuksissa on selvinnyt, että Suomessa aluelähtöinen kehittäminen on ollut voimakkainta lähialueen valtioihin verrattuna. Valtion tekemät rahoitusleikkaukset kehityshankkeisiin 1990-luvulla, ovat pienentäneet aluelähtöisiä kehittämistoimenpiteitä. Toteutetut rahoitusleikkaukset

eivät ole kuitenkaan vaikuttaneet kuntasektorin tuottamien palveluiden määrään. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 138-146.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksessa tehtävien siirtyminen kunnilta alueellisten maakuntien ja kuntayhtymien vastuulle on parhaillaan murrostilassa. Osa maakunnista ovat jo ehtineet perustaa uusia organisaatioita ja toimintamalleja, mutta osa taas on vielä rakenneuudistuksen alkuvaiheessa. Vielä on liian aikaista tehdä johtopäätöksiä muutoksen onnistumisesta ja vaikutuksesta.

Seutu on asukkaiden, yritysten ja yhdistysten toimintakenttä. Seutu rakentuu alueen kunnista, jotka muodostavat yhdessä alueellisen verkoston. Seutuyhteistyö ei ole Suomessa uusi yhteistyön muoto, vaan sitä on toteutettu eri muodoissaan jo hyvin pitkän aikaa.

1900-luvun alkupuolella panostettiin sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen seutuyhteistyöllä. 1960-luvun suuren kuntauudistuksen aikaan valtiovalta yritti saada kuntien välistä yhteistyötä käynnistymään. 1980-luvulla alkoi kehittyä nykymuotoinen seutuyhteistyö. Kuntien väliset hankkeet, yritys-elämän ja kuntien välinen yhteistyö lähti liikkeelle, pääpaino oli tuolloin vapaa-ajan toimien, liikkuvuuden edistämässä. 1990-luvun puolivälissä Suomi jaettiin virallisesti seutukuntiin sisäministeriön päätöksellä. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 276-279.)

Yhteistyö naapurikuntien kesken on edelleen syventymässä, eikä vähiten sen vuoksi, että kuntien asukkaat käyttävät alueen palveluita päivittäin luontevasti kuntarajoja huomiomatta. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 275)

Uusi paikallinen hallinto ja rajojen rikkominen kaikilla toiminnan ja sektoreiden tasoilla tulee entisestään lisääntymään. Palvelut tuotetaan usein kuntien ja kolmannen sektorin kanssa yhdessä. Yhteistyön johtamista kuntalaisille tarjottavien palveluiden säilyttämiseksi tarvitaan entistä enemmän. Suomessa seudullinen yhteistyö on noussut tärkeäksi kysymykseksi kansainvälisestäkin mitattuna. Kunnilla on vaikeuksia selvittää tehtävistään, jolloin kuntayhteistyön rooli korostuu. Tämä ei ole kuitenkaan ainoastaan suomalainen ilmiö. Voimavarojen kokoaminen yhteistyöyksiköiden välillä ja kuntien ja yksityisen sektorin yhteistyö ovat käsitteinä tuttuja myös monissa Euroopan maissa, samoin Yhdysvalloissa ja Kanadassa. Seudullisen yhteistyön toimintatavat tulevat muotoutumaan erilaisiksi eri puolilla Suomea. Kuntien välinen yhteistyö on pitkäjänteistä toimintaa, jonka pitää olla tavoitteellista; tulee tietää mitä kulloinkin halutaan. Tämä taas vaatii muutosjohtamista. Tiivis seutuyhteistyö edellyttää visiota, jonka eteen tehdään töitä. Seutuyhteistyö toimii parhaimmillaan verkostona kuntien välillä. Yhteistyön heikkoudeksi voivat muodostua koordinointiin liittyvät kysymykset, ajankäyttö ja kustannusten jakaminen. Seudullinen yhteistyö lähtee liikkeelle kuntien omista ja yhteisistä strategioista – tahtotilasta. Toimenpiteet taas siitä,

kuinka tunnistetaan sisäiset ja ulkoiset riippuvuudet sekä tiedot lähtökohdista, joiden varaan yhteistyötä rakennetaan. (Majoinen, Mäki & Tammi 2004, 19-34.)

#### 4.7 Prosessilähtöinen kehittäminen

Prosessikuvaamisella on monia hyötyjä, se kehittää yrityksen toimintaa monella eri tavalla. Moisio & Ritola (2002, 82) Tarkalla kuvauksella, jäsentelyllä ja niihin liittyvien mallien tarkastelulla saadaan poistettua turhat vaiheet prosessin kulusta. Sidosryhmille tehtävillä kyselyillä tuotteiden toimivuudesta saadaan tieto palveluntasosta ja miten se näkyy heille. Prosessin sisällä käsiteltävät palautteiden annot vievät rakennetta määrätietoisesti eteenpäin jatkuvasti sitä uudistaen. (Kosonen & Salonen 2010, 17.)

Tavoitteet ja mittarit toimivat lähtökohtana kehittämiselle. Mittaristo antaa pohjan prosessin etenemiselle. Pitää olla tiedossa, minkälaisia odotuksia ja velvoitteita kokonaisuudelle on asetettu ja mitä asioita on tarkoitus lähteä mittareiden avulla seuraamaan sekä hakemaan parannusta nykytilanteeseen. Keskeistä on tietää kehittämisen kohteena olevan organisaation ydinprosessit, toimintaan vaikuttavat rajapinnat, käytännön tason prosessit sekä tulosalueen seurantaprosessit. Näiden lähtötietojen kautta päästään luomaan mittarit toiminnan eri osa-alueiden tulosten kuvaamiselle ja saavutettavuudelle.

Ydinprosessit ovat prosesseja, joista on karsittu kaikki ylimääräinen pois. Jäljellä on pelkkä prosessin luuranko. Tämän varassa pystytään tuottamaan ja ylläpitämään organisaation mahdollistamia, saavutettuja rakenteita. Tukiprosesseja tarvitaan, jotta pystytään tuottamaan tehokasta toimintaa ja lisäarvoa asiakkaille. Toiminnan pitkäjänteinen suunnittelu tarvitsee tukiprosesseja säilyttääkseen ja pysyäkseen jatkuvasti toimintakuntoisena. (Laamanen 2002, 8.)

#### 4.8 Infran kunnossapitoa ja julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö

Suomen lainsäädäntö ohjaa, velvoittaa sekä antaa julkiselle sektorille toimintavapautta tehtävien järjestämisessä. Seuraavaksi on koottu keskeisimmät infran kunnossapitoa ja julkisia hankintoja koskeva ajantasainen lainsäädäntö.

**Maankäyttö- ja rakennuslaki**, tullut voimaan 1.1.2000. Lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen siten, että tämä tukee hyvää elinympäristöä. Tavoitteena on myös kehittää ekologista, taloudellista, sosiaalista ja kestävää kehitystä sekä turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnitteluun sekä avoimeen tiedottamiseen. Maankäyttö- ja rakennuslaissa todetaan, että kadunpitovelvollisuus alkaa, kun asemakaavan mukaisesti toteutuneen maankäytön liikennetarve tätä edellyttää. Lisäedellytyksenä on, ettei kunnalle aiheudu kadun rakentamisesta kohtuuttomia kustannuksia

verrattuna kadun rakentamisella tyydytettävään liikennetarpeeseen. (Jääskeläinen, Syrjänen 2010, 34-36.)

**Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta (547/2005).** Kyseinen laki on säädetty alun perin vuonna 1978, lakia on muutettu vuosien aikana useampaan kertaan, viimeisin merkittävin lakiuudistus on tehty 1.11.2005. Laki määrittelee kunnan velvollisuudeksi pitää kunnossa ja puhtaana asemakaava-alueella olevat kadut, torit, katuaukiot, puistot, istutukset ja muut näihin verrattavat yleiset alueet kuuluvat kunnalle ja osaksi tontin tai muun alueen omistajalle sen mukaan, kuin laissa katujen ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta säädetään. Yleisten alueiden osalta kunnossa- ja puhtaanapitovelvoitteet tulevat voimaan, kun kunta sallii alueen otettavaksi asemakaavan osoittamaan käyttöön. Yleisen alueen käyttöön ottamisessa noudatettavasta menettelystä ei tarkemmin säädetä. Käytännössä kunnossa- ja puhtaanapitovelvoitteet alkavat yleisillä alueilla silloin, kun kunta ryhtyy rakentamaan näitä alueita ja sallii niiden käyttämisen. (Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta 547/2005; Suomen kuntaliitto, 2005.)

**Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)** on ollut voimassa vuodesta 2016 alkaen. Laki velvoittaa julkisen sektorin hankintayksiköt noudattamaan lain säädöksiä hankkiessaan rakennusurakoita, palveluita tai tavaroita. Laissa määritellään tavat, miten hankintaprosessit voidaan viedä läpi noudattaen laissa annettuja säädöksiä. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.)

**Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006).** Laki tuli voimaan 1.1.2007, viimeisin päivitys on tehty 27.1.2017. Lakia kutsutaan myös tilaajavastuulaksi, jota valvoo Etelä-Suomen aluehallintovirasto koko maassa. Lain tarkoituksena on edistää yritysten välistä tasapuolista kilpailua ja luoda tilaajalle edellytyksiä varmistaa, että vuokratyöstä tai alihankinnoista sopimuksia tekevät yritykset täyttävät sopimuspuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa, sekä edistävät työehtojen noudattamista. Lain tavoitteena on harmaan talouden torjunta. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006.)

Tilaajavastuulaki koskee tilaajia, jotka käyttävät vuokrauspalveluiden piiriin tai alihankintasopimukseen kuuluvia työntekijöitä. Työsuoritus toteutetaan palvelunhankkijan tiloissa tai työkohteissa ja/tai työ liittyy palvelunhankkijan toimialan perustyösuorituksiin tai logistiinpalveluihin. Lain asettamat velvoitteet edellyttävät myös, että palveluntuottaja toimii työnantajana. Rakennusalalla laki koskee myös yksinyrittäjiä ja se on voimassa Suomessa tehtävässä työssä. (Vanninen 2012.)

Tilaajavastuulain mukaan tilaajan täytyy pyytää ja sopimuskumppanin tulee toimittaa tilaajalle seuraavat, enintään kolme (3) kuukautta vanhat tiedot ja selvitykset:

- Selvitys siitä, onko yritys merkitty ennakkoperintälain (1118/1996) mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvonlisäverolain (1501/1993) mukaiseen arvonlisäverovelvollisten rekisteriin.
- Kaupparekisteriote.
- Todistus verojen maksamisesta tai verovelkatodistus taikka selvitys siitä, että verovelkaa koskeva maksusuunnitelma on tehty.
- Todistukset eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että eräänntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty.
- Selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai muista keskeisistä työehdoista.
- Tapaturmavakuutuksen järjestämisestä.

(Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006.)

**Työturvallisuuslaki (738/2002)** on astunut voimaan 1.1.2003. Lain 1 §:ssä on säännös lain tarkoituksesta. Sen mukaan lain tarkoituksena on työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi parantaa työympäristöä ja työolosuhteita, sekä ennaltaehkäistä ja torjua tapaturmia, ammattitauteja ja muita työstä johtuvia terveyden haittoja. Laissa tarkoitetaan terveydellä sekä fyysistä että henkistä terveyttä. Lakia sovelletaan pääsääntöisesti toisen palveluksessa, työ-, virka- ja muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön. Lisäksi lakia sovelletaan 4 §:ssä lueteltuihin muihin työn tekemisen tilanteisiin sekä 7 §:ssä lueteltuihin sellaisiin toimijoihin, jotka eivät ole työnantajan asemassa. Lain piiriin kuuluu myös vapaaehtoistyö. (Työturvallisuuslaki 738/2002.)

**Kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011)** on tullut voimaan 1.1.2012. Laki koskee kuntaa palvelun tarjoajana ja valvontaviranomaisena. Lain tarkoituksena on varmistaa kulutustavaroiden ja kuluttajapalveluiden turvallisuus, sekä ennaltaehkäistä niistä aiheutuvia terveys- ja omaisuusvaaroja. Lailla halutaan myös varmistaa, että vaarat saadaan poistettua, jolloin parannetaan myös toiminnanharjoittajien toimintaedellytyksiä. (1§). Kunnan velvollisuutena on tehdä ennakoilmoitus valvontaviranomaiselle ja laatia turvallisuusasiakirja palveluista, joihin liittyy merkittäviä riskejä. Tällaisia palveluja ovat mm. leikkipuisto, uimaranta ja kuntosalipalvelut. (Kuluttajaturvallisuuslaki 920/2011.)

**Tietosuojalaki (1050/2018)** on ollut voimassa vuoden 2019 alusta alkaen. Laki tarkentaa Euroopan unionin tietosuoja-asetusta. Laissa määritellään henkilötietojen käsittelyyn liittyvät asiakokonaisuudet sekä ottaa kantaa henkilötietojen käsittelyn reunaehtoihin. (Tietosuojavaltuutetun toimisto 2020.)

#### 4.9 Infran yleiset valvontamenetelmät

Rakennustietosäätö ylläpitää RT-kortistoa. Kortiston tarkoitus on tarjota sitoutumatonta tietoa rakennusalan ammattilaisille ja harrasterakentajille. Kortistoon on koottu kattavasti tietoa talo, infra ja vesirakentamisen keskeisistä työskentelytavoista. Kortiston tarkoitus on edistää korkeatasoista rakentamista, yhtenäistää rakennusalan työsuoritusten käytänteitä sekä ohjeistusta. Kortteja voidaan käyttää ohjaavina asiakirjoina ja niihin voidaan vedota hankinta-asiakirjoissa sekä korttien avulla on mahdollista valvoa rakennushankkeen laatutasoa. RT-kortit on hyväksytty laajasti käyttöön Suomessa toimivissa rakennusalan yrityksissä ja julkishallinnossa. (Rakennustietosäätö RTS sr 2020.)

Maa- ja vesirakennustyön työmaavalvonnassa tehtävälueellon mukaan, työmaavalvonnassa tulee perustua suunnitelmaan ja sen on oltava luonteeltaan ennakoivaa, virheitä ehkäisevää, työn suorittajan toimintaa ohjaavaa ja työn prosessia tukevaa.

Kohdekohtaisen valvontasuunnitelman avulla linjataan valvontatyön suoritukseen liittyviä asioita ja määritellään valvojan valtuudet ja vastuun rajat. Valvojan tehtävänä ei ole toimia työmaan työnjohtajana, vaan sen roolina on antaa työnsuorittajalle valtuuksiensa puitteissa työsuoritukseen liittyviä ohjeita ja sopimusasiakirjoihin liittyviä selvennyksiä. Kaiken ohjeistuksen valvoja antaa kirjallisesti. Työhön liittyvät mahdolliset huomautukset valvoja antaa kirjallisesti urakoitsijan vastaavalle työnjohtajalle. Valvojan ja urakoitsijan välinen yhteydenpito tallennetaan niin, että siihen voidaan palata tarvittaessa jälkepäin. (RT 16-11122, 2013.)

**Yleiset toimenpiteet.** Maa- ja vesirakennustyön työmaavalvonnassa tehtävälueellossa todetaan, että valvonnassa tavoitteena on varmistaa, että työt etenevät sopimusasiakirjojen määrittelemällä tavalla. Valvojan tehtäviin kuuluu myös tulevien tehtävien ennakointi. Valvojan tulee myös varmistaa, että työmaalla on käytössä ajantasaiset suunnitelmat, ohjeet ja muu työtehtävien suorittamiseen liittyvä materiaali. (RT 16-11122, 2013.)

**Ajallinen valvonta.** Tarkoituksena ajallisella valvonnalla on varmistaa työvaiheiden edistyminen sopimuksen määrittelemässä ajassa, sekä raportointi työn tilaajalle. Samoin urakoitsijan ilmoittamien aikataulujen tarkistaminen, työvaiheiden oikea-aikaisuuden seuranta ja mahdollisten viivästysten selvittäminen. Valvojan kuuluu seurata

urakoitsijoiden toisiltaan tarvitsemien tietojen toimitusaikoja, jotta työvaiheet tulevat toteutetuksi hyväksytyin aikataulun mukaisesti. (RT 16-11122, 2013.)

**Laadunvalvonta.** Tavoitteena laadunvalvonnalla on varmistua siitä, että urakoitsijan suorittamat työtehtävät toteutetaan sopimusasiakirjojen ja urakoitsijan laatiman laatusuunnitelman mukaisesti. Valvonnan tavoitteena on myös katselmusten suorittaminen työvaiheiden vaihtuessa. Valvojan pitää myös huolehtia piiloon jäävien rakenteiden tarkastuksista ennen niiden peittämistä ja varmistaa maa-ainesmateriaalien laatu tarkastuksilla. Valvoja myös esittää tarvittaessa muutoksia työsuorituksiin toimintojen edistämiseksi ja lopputuloksen parantamiseksi sekä kustannusten alentamiseksi. (RT 16-11122, 2013.)

Toiminnan laadun jatkuva mittaaminen ja sopimuksenmukaisuuden valvominen ovat kaksi keskeistä työmaavalvonnan kohdetta, jotka korostuvat erityisesti pitkäkestoisissa palvelusopimussuhteissa. Näiden kahden tilaajan käyttämän valvontamenetelmän avulla pystytään helposti osoittamaan saavuttaako palveluntuottaja sopimuksen mukaisen laatutason. Saavutettu laatutaso korreloi kokemukseni mukaan herkästi palveluntuottajan henkilöstön palveluhalukkuuden ja sitoutuneisuuden kanssa.

**Turvallisuuden valvonta.** Lähtökohtana turvallisuuden valvonnalla on työmaalla varmistaa, että työstä ei koidu vaaraa työntekijöille tai sivullisille, ja että turvallisuusnäkökulmat on otettu huomioon. Valvonnassa seurataan turvallisuusasiakirjan noudattamista, yleistä turvallisuutta, työturvallisuutta ja työaikaista liikennettä. Valvojan tulee vahtia työmaaympäristön järjestystä ja siisteyttä sekä työstä aiheutuvien ympäristöhaittojen ennaltaehkäisyä ja seurantaa. (RT 16-11122, 2013.)

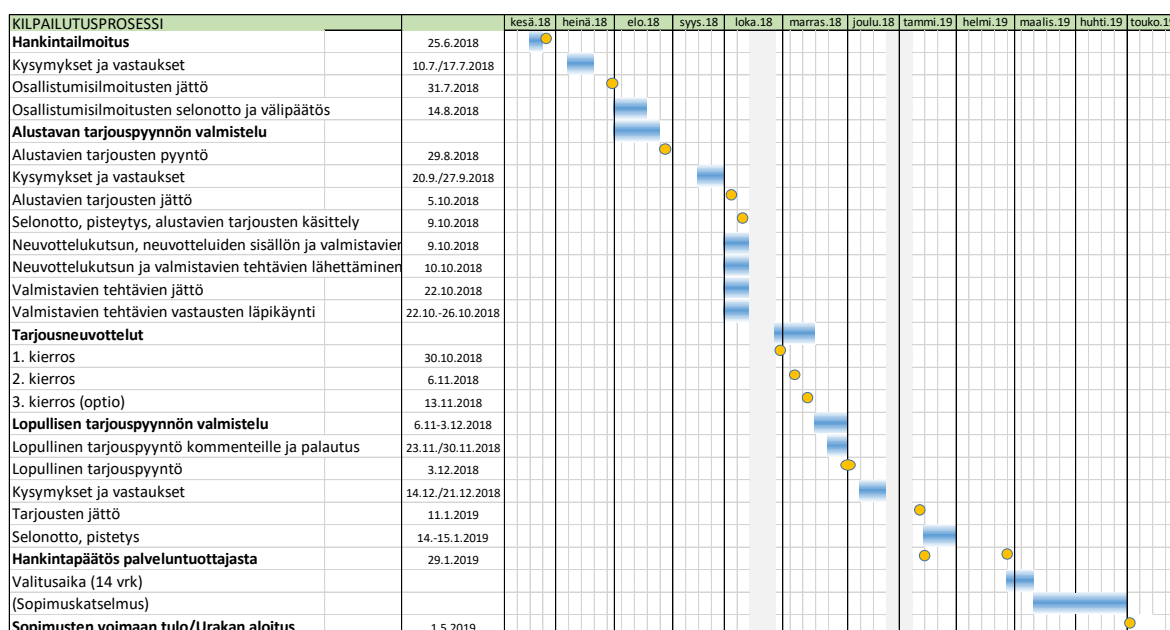
**Taloudellinen valvonta.** Perustana taloudelliselle valvonnalle on tilaajan ja urakoitsijan solmima urakkasopimus, johon on kirjattu kustannukset, jotka sopimuksen aikainen toiminta tuottaa. Tilaajan edustajan tehtävänä on tarkistaa, että erikseen tilattavat muutos- ja lisätyöt on kirjattu oikein ja että ne perustustuvat kirjallisesti tehtyihin tilauksiin. Valvojan tehtävänä on tarkistaa maksuerät ja hyväksyttää ne työmaakokouksissa sekä suorittaa mittauksia sopimuksen mukaisia mittaustapoja käyttäen ja hyväksyä mittaustulokset työmaakokouksissa. Valvojan tehtäviin kuuluu myös työhäiriöiden seuranta ja niiden aiheuttamat kustannukset sekä tehdä esityksiä kustannusvaikutusten minimoimiseksi. Kustannuspohjaisissa urakoissa tulee seurata hankintamenettelyä ja verrata materiaalilaskuja kuormakirjoihin sekä tarkistaa tuntilistat. (RT 16-11122, 2013.)

**Dokumentointi.** Maa- ja vesirakennustyön työmaavalvonnan tehtäväluettelon mukaan, työvaiheiden dokumentointi tehdään jälkeinpäin tapahtuvaa tarkastusta varten. Siihen kuuluu työmaapäiväkirjan tarkistaminen ja sopimuksen mukaiseksi toteaminen sekä

työmaatilanteen kirjaaminen sovitulla tavalla. Tulee myös tallentaa tärkeät rakennusvaiheita koskevat havainnot. Työhön kuuluu myös työmaakokousten, katselmusten ja tarkastusten sihteerinä toimiminen. Samoin puute- ja virheluetteloiden laatiminen ja asiakirjojen arkistointi. Dokumentoija myös tarkastaa ja vastaanottaa tilaajalle luovutettavat asiakirjat ja toimittaa ne eteenpäin tilaajan määräämällä tavalla. (RT 16-11122, 2013.)

## 5 HANKINTAPROSESSI

Järvenpään kaupunki perusti syksyllä 2017 hankinnan ohjausryhmän ohjaamaan, koordinoimaan ja valmistelemaan kunnossapidon ulkoistaminen liikkeenluovutuksella hankintaa. Ohjausryhmä laati vaiheistetun aikataulusuunnitelman prosessinkululle ja määritteli prosessin eri valmisteluvaiheissa suoritettavat tehtävät. Opinnäytetyön toiminnallisessa osuudessa kuvataan Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon ulkoistuksen hankintaprosessi ja kerrotaan sen taustoista.



KUVIO 7. Kilpailutusprosessin aikataulusuunnitelma (Järvenpään kaupunki 2018)

### 5.1 Ohjausryhmän määrittämät linjaukset hankinnalle

Hankinnan onnistumisen kannalta oli keskeistä laatia linjaukset ja reunaehdot ohjaamaan hankinnan valmistelua sekä varmistamaan, että kaupungin päätöksentekijöiden asettamat velvoitteet tulisi täytettyä. Hankintaa valmistelemaan nimetty ohjausryhmä määritteli tammi-kuussa 2018 keskeiset linjaukset hankinnalle, jotka muodostuivat seuraavista osa-alueista:

Hinnoittelun periaatteet ja hintapisteet

- urakoitsija hinnoittelee kuvatun lopputuotteen kiinteällä hinnalla tehtäväkokonaisuuksittain

- teknisissä asiakirjoissa voidaan antaa määrätieto esimerkiksi puiden rakenneleikkauksen (50 kpl/ vuosi) osalta kiinteää hintaa kohtaan, toteumien mukaisesti

Laatulupauksen soveltaminen laatupisteiden määrittämisessä

- käytetään laatulupausmenettelyä laatupisteiden määrittämiseen osallistumisvaiheesta lopulliseen tarjouspyyntöön saakka
- laatulupausmittareiden ja näiden sisällön määrittely tehdään hankinnan ohjausryhmän toimesta

Hankinnan ohjausryhmä määritteli tarjousten vertailua varten painoarvot palveluntarjoajan antamalle tarjoushinnalle ja laatuosuudelle. Alustavassa tarjouspyyntövaiheessa hinnan painoarvoksi asetettiin kolmekymmentäprosenttia ja laadulle seitsemänkymmentäprosenttia. Vastaavasti lopullisessa tarjouspyyntövaiheessa hinnan painoarvoksi asetettiin kuusikymmentäprosenttia ja laadulle neljänkymmenenprosentin painotus. Molemmilla tarjouskierroksilla annetut tarjoukset pisteytettäisiin tarkoitusta varten laaditun taulukon avulla, joka huomioi tarjouskierroksilla edellä mainittujen osioiden painoarvot. Eniten pisteitä kerännyt tarjous/yritys voittaisi tarjouskilpailun.

Hankinnalle määriteltiin edellisten osa-alueiden lisäksi seuraavat linjaukset:

Urakan kesto

- urakan kesto on 4,5 vuotta, mahdollisuus kahteen erikseen päätettäviin optiovuoteen

Urakan laajennusten tai supistusten periaatteet

- lasketaan yksikköhinta urakassa annetuista kiinteistä kokonaishinnoista niiden määrien avulla
- periaate kirjataan urakka-asiakirjoihin

Bonus- ja sanktioajattelu

- urakoitsijan laiminlyödessä tehtäväsuoritteita sanktiomekanismin täytyy olla sellainen, että tehtäväksi määriteltyä työtä ei ole mielekästä jättää toteuttamatta lievien sanktioiden takia
- vastapainoksi rakennetaan kannustava bonusmekanismi

Molemminpuolisen (tilaaja/urakoitsija) menestymisen periaate

- Molemmat osapuolet hyötyvät, periaatetta on syytä noudattaa

(Järvenpään kaupunki 2018.)

## 5.2 Liikkeenluovutuksen periaatteet ja sisältö

Lainsäädännön asettamat reunaehdot liikkeenluovutukselle: TSL (työsopimuslaki) 1 luku 10 §: liikkeen luovutuksella tarkoitetaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimimena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. (Järvenpään kaupunki 2018.)

Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon ulkoistaminen liikkeenluovutuksen periaattein olivat seuraavat: Henkilöstö, 18 työntekijää siirtyvät yrityksen palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Siirtyminen ns. vanhana työntekijänä tarkoittaa, että työntekijöillä ei ole oikeutta jäädä vanhan työnantajan palvelukseen. Luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle työnantajalle. Kertyneet lomiat siirtyvät. Työsuhde ei katkea luovutuksessa. Liikkeenluovutuksen yhteydessä henkilöstö siirtyy luovutuksensaajan palvelukseen ja heidän palvelussuhteensa ehdot pysyvät samoina työnantajan vaihtumisesta huolimatta. Ennen luovutusta eräänntyneestä työntekijän palkka- tai muusta työsuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja (kaupunki) ja luovutuksensaaja (yritys) yhteisvastuullisesti, luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta eräänntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu. (Järvenpään kaupunki 2018.)

Työntekijöillä on oikeus irtisanoutua tavanomaista lyhyempää irtisanomisaikaa noudattaen, päättymään luovutuspäivästä. Luovutuksensaaja on sidottu työntekijöihin sovelletta-vaan voimassa olevaa kunnallista työ- ja virkaehtosopimusta sopimuskauden loppuun saakka (31.3.2020 saakka). Nykyinen kaupungin omistama kunnossapitokalusto myydään huutokaupalla vuosien 2018 ja 2019 aikana. Toimitiloja tai maa-alueita ei sisälly liikkeenluovutukseen. Jatkuvia sopimuksia ei sisälly liikkeenluovutukseen. Yhteistoimintavelvoitteet: Liikkeenluovuttajan ja luovutuksensaajan on selvitettävä henkilöstön edustajille luovutuksen ajankohta, luovutuksen syyt, työntekijöille aiheutuvat seuraukset, suunnitellut, työntekijöitä koskevat toimenpiteet. Liikkeenluovutusta käsitellään yhteistoimintainfoissa ja henkilöstön edustajien kanssa. (Järvenpään kaupunki 2018.)



KUVA 1. Tyhjentynt ja purkua odottava Järvenpään kaupungin varikkoalue Kaskitie 4-6, kesäkuussa 2020 (Kuva: Jarkko Hämäläinen)

### 5.3 Hankintamenettelyn vaihtoehdot

Julkisia hankintoja koskevan hankintalain näkökulmasta hankintamenettelyn toteuttamiseksi oli käytettävissä kolme erilaista vaihtoehtoa. Voimassa oleva hankintalainsäädäntö mahdollisti hankintamenettelyn toteutettavaksi avoimella hankintamenettelyllä, jossa kaupungin laatima tarjouspyyntö ja hankinta-asiakirjat julkaistaisiin sähköisellä hankintakanavalla ja kaikki hankinnasta kiinnostuneet yritykset pystyisivät jättämään tarjouksensa määritettyyn määräaikaan mennessä.

Saapuneet tarjoukset pisteytettäisiin yrityksen tarjouksessa antamien laatutietojen mukaisesti. Kaupunki valitsisi palveluntoteuttajaksi korkeimmat laatupisteet antaneen ja halvimman tarjoushinnan jättäneen yrityksen. Kyseinen hankintamenettely olisi nopea ja valmistumisaika urakan alkuun olisi varsin lyhyt.

Hankintamenettely olisi mahdollista toteuttaa myös käyttäen rajoitettua hankintamenettelyä, missä kaupunki julkaisisi ensin markkinakartoitusilmoituksen sähköisellä hankintakanavalla, ilmoituksessa olevaan määräaikaan mennessä osallistumishakemuksensa jättäneille yrityksille toimitettaisiin tarjouspyyntöaineisto. Kaupungin määrittämään

määräaikaan mennessä tarjouksensa jättäneiden yritysten tarjoukset pisteytettäisiin laadullisesti paremmuusjärjestykseen, kolme eniten laakupisteitä saaneen tarjoajan tarjouksen hintakuori avattaisiin ja halvimman hinnan antanut yritys voittaisi tarjouskilpailun.

Kolmantena vaihtoehtona hankintalain mahdollistamia hankintamenettelyjä vertailtaessa olisi neuvotteluun perustuvan hankintamenettelyn käyttäminen, jossa hankinnan kohteesta, laajuudesta ja sen sisällöstä kaupunki kävisi neuvotteluja tarjoajien kanssa. Neuvottelumenettely on näistä edellä kuvatuista hankintamenettelyistä pitkäkestoisin, monivaiheisin ja eniten panostusta vaativin, niin kaupungin kuin tarjoajien kannalta. Neuvottelumenettelyssä kaupunki julkaisisi ensin hankintojen ilmoituskanavalla ennakoilmoituksen tulossa olevasta hankinnasta ja kutsuisi kaikki hankinnasta kiinnostuneet yritykset osallistumaan hankinnan esittelytilaisuuteen.

Seuraavassa vaiheessa kaupunki julkaisisi hankintaa koskevan osallistumisilmoituksen, johon kaikki hankinnasta kiinnostuneet yritykset pääsevät jättämään osallistumishakemuksen. Hakemuksensa jättäneille yrityksille lähetettäisiin hankinnan alustava tarjouspyyntö sisältäen hankintaa koskevat kaupungin laatimat hankinnan alustavaa sisältöä ja rajoituksia koskevat tiedot. Tarjoajat toimittaisivat alustavan tarjouksensa, joka olisi jaettu laadulliseen osaan ja tekniseen hinnoitteluosaan. Laadullisesta osasta tarjoaja antaisi itselleen laatulupauksia, jotka kaupunki olisi pisteyttänyt niiden vaikuttavuuden mukaisesti. Alustavan tarjouksen hinnoitteluosassa tarjoaja hinnoittelisi palvelunsa kaupungin määrittelemiin alustaviin tehtäväryhmiin ja antaisi jokaisesta tehtäväryhmästä yhteenlasketun kokonaishinnan palvelulle. Kaupungin määrittämään määräaikaan mennessä toimitetuista alustavista tarjouksista otettaisiin selkoa niiden tarjouspyynnön mukaisuuden varmistamiseksi, tarjousten laakupisteytykset tarkastettaisiin ja ne laitettaisiin paremmuusjärjestykseen.

Alustavien tarjousten selonotto jatkuisi seuraavaksi hintatarjouksien avaamiseen ja tarkistamiseen. Hintatarjoukset laitettaisiin paremmuusjärjestykseen siten, että alhaisimman kokonaishinnan antanut tarjoaja pääsisi korkeimmalle sijalle. Tarjoajien saamia laakupisteitä ja tarjottuja kokonaishintoja vertailtaisiin kokonaistaloudellisuutta painottaen, josta tulos johdettaisiin laskukaavaa hyödyntäen. Kaupunki valitsisi seuraavana hankintamenettelyssä vuorossa olevaan neuvottelumenettelyyn kokonaistaloudellisimman tarjouksen jättäneen tarjoajan sekä vähintään kaksi seuraaville sijoille tullutta tarjoajaa. Tarjoajille lähetettäisiin kutsut neuvotteluihin samanaikaisesti sähköisen tarjouspalvelun välityksellä. Tarjoajakohtaiset neuvottelut koostuisivat ainakin yhdestä mutta enintään kolmesta kierroksesta. Neuvottelukierrosten määrään vaikuttaisi neuvottelujen aikana mahdollisesti esiin nousemat sellaiset asiat, jotka vaatisivat tarkempaa käsittelyä. Neuvotteluissa käsiteltäisiin hankinnan lähtökohtia, tarjouspyyntöaineiston sisältöä ja tarjoajien aikaisemmissa

tarjousvaiheissa antamia tietoja. Neuvotteluiden aikana kaupungilla ja tarjoajilla olisi mahdollisuus kehittää, täydentää ja tehdä mahdollisia muutoksia hankinnan sisältöön ja reuna-ehdoin. Neuvotteluvaiheen jälkeen tarjoajilla ei olisi enää mahdollisuutta vaikuttaa tarjouspyynnön sisältöön. Neuvottelujen aikana esiin nousseet asiat olisi kaupungin hankinnan mukaisesti mahdollisuus ottaa huomioon lopullisessa tarjouspyyntöaineistossa. Tarjoajakohtaisista neuvotteluista laadittaisiin muistiot, jotka lähetettäisiin kaikille neuvotteluihin osallistuneille. Seuraavana vaiheena neuvottelumenettelyssä olisi lopullisen tarjouspyynnön laatiminen ja hankinta-asiakirjojen tarkentaminen, täydentäminen ja mahdollisesti neuvotteluvaiheessa esiin nousseiden asioiden huomioiminen kaupunkia sitovan lopullisissa tarjouspyyntö asiakirjoissa.

Valmis lopullinen tarjouspyyntö lähetettäisiin kaikille neuvotteluihin osallistuneille yrityksille samanaikaisesti sähköisen tarjouspalvelun kautta ja tarjous pyydetäisiin palauttamaan kaupungin määrittämään määräaikaan mennessä. Lopullisten tarjousten vertailussa käytettäisiin samanlaista menettelyä kuin alustavia tarjouksia vertailtaessa. Neuvottelumenettelyn päätteeksi kokonaistaloudellisimman tarjouksen jättänyt palveluntarjoaja valittaisiin palveluntuottajaksi ja tämän kanssa kaupunki solmisi hankintaan liittyvät sopimukset.

Järvenpään kaupungin kunnossapidon ulkoistaminen liikkeenluovutuksella hankinnan todettiin usean Järvenpään kaupungin hankinta-asiantuntijan ja hankintaa valmistelevan ohjausryhmän toimesta vaativan kilpailutusvaiheessa runsaasti vuoropuhelua kaupungin sekä tarjoajien välillä. Näin ollen oli täysin selvää, että käytettävissä olevista hankintamenettelyvaihtoehdoista neuvottelumenettelyllä saavutettaisiin yksiselitteisesti parhaat tulokset ja pienennettäisiin merkittävästi kilpailutukseen liittyviä riskejä sekä luotaisiin liikkeenluovutukselle ja alueurakalle parhaimmat lähtökohdat onnistumiselle.

#### 5.4 Markkinakartoitusvaihe

Järvenpään kaupunki julkaisi tammikuussa 2018 julkisella hankintojen ilmoituskanava Hilmassa ennakoilmoituksen ja kutsun tekniseen vuoropuheluun, jossa kerrottiin tulossa olevasta kunnossapidon ulkoistus -hankinta kilpailutuksesta ja pyydettiin alan yrityksiä ilmoittamaan ennakkoon hankintakanavan kautta halukkuutensa osallistua 14.2.2018 järjestettävään avoimeen markkinakartoitustilaisuuteen, jossa esiteltäisiin tarkemmin hanketta. (Järvenpään kaupunki 2018.)

Ilmoitus herätti paljon mielenkiintoa ja kaupunki sai runsaasti yhteydenottoja alan yrityksiltä jo ennen tilaisuuden järjestämistä. Tilaisuudessa kaupunkitekniikan johtaja, ylläpidon rakennuttajapäällikkö sekä hankinnan valmistelutyöryhmän jäsenet kertoivat hankkeen

taustoja ja esittelivät kaupungin suunnitelmia ja aikataulua. Tilaisuuteen saapui edustajat yhteensä kuudesta valtakunnan ja paikallistason yrityksestä.

## 5.5 Hankinnan osallistumisvaihe

Palveluntarjoajaehdokkaiden halukkuuden kartoittamiseksi hankintaa kohtaan, Järvenpään kaupunki julkaisi kesäkuussa 2018 julkisten hankintojen ilmoituskanavalla Hilmassa ja tarjouspalvelussa osallistumispyyntöilmoituksen, jossa pyydettiin jättämään osallistumishakemus hankintaa kohtaan. Osallistumishakemuksen jättämiselle oli varattu aikaa heinäkuun 2018 loppuun saakka. Tilaaja oli määritellyt hankinnan yleisiksi reunaehdoiksi tarjoavaa yritystä kohtaan, seuraavat ehdot:

Yrityksellä tulee olla rakentamisen laatu RALA ry:n yritystasoinen toimintatapojen hyväksyntä tai muu vastaava näyttö pätevyydestä, esimerkiksi SFS-EN ISO 9001 laatusertifikaatti. Tällä haluttiin varmistaa, että tarjoajiksi valittavilla yrityksillä olisi riittävä laaduntuotokyky kilpailutettavassa alueurakassa. Yrityksen infratoimintojen edellisen tilikauden liikevaihdon on oltava vähintään neljä (4) miljoonaa euroa. Tällä taas varmistettiin, että valituilla tarjoajilla olisi riittävät taloudelliset edellytykset kilpailutettavan alueurakan hallintaan ja suoritteiden tekemiseen. (Järvenpään kaupunki 2018.)

Lisäksi osallistumisvaiheen reunaehdoissa tilaaja oli määrittänyt, että tästä vaiheesta valitaan vähintään kolme valintaperusteet täyttävää tarjoajaa hankintaprosessin jatkovaiheeseen ja kyseisille yrityksille toimitetaan alustava tarjouspyyntöaineisto. Osallistumishakemusten vertailu toteutettiin tilaajan osallistumisilmoituksessa esittämällä laatulupausmittareilla. Palveluntarjoajaehdokkaan tuli antaa itselleen laatupisteet tarjouspalvelussa julkaistuihin laatulupausmittareihin. Laatulupausten pisteytys oli rakennettu porrastetusti 0-20 pisteen välillä siten, että merkittävimmistä laatulupauksista saisi enemmän pisteitä kuin alemmalla tasolla olevista laatulupauksista. Palveluntarjoajaehdokkaan antamat laatulupaukset sitoivat tarjoajaehdokasta myös myöhemmissä hankintaprosessin vaiheissa.

Laatulupausmittarit olivat jaetta kahteen arvioitavaan kategoriaan:

- Tarjoajan referenssit, avainhenkilöiden osaaminen ja yrityskulttuuri, maksimi 80 pistettä
- Töiden laadunhallinnan ja toimintamenettelyn taso maksimi 20 pistettä

(Järvenpään kaupunki 2018.)

Tilaaaja oli määritellyt laatulupauksille vähimmäisvaatimustason, jotka palveluntarjoajaehdokkaan tuli ylittää päästäkseen antamaan laatupisteisiin oikeuttavia laatulupauksia. Laatulupaukset olivat laadittu siten, että tarjoajan sitovasti antamat laatulupaukset pystyttiin tarvittaessa tarkastamaan eri tietolähteistä. Vähimmäisvaatimustasosta ei ollut jaossa laatupisteitä.

#### **Alueurakan referenssit**

Vähimmäisvaatimus: Vähintään yksi referenssi tätä hankintaa vastaavan tyyppisessä alueurakassa aliorakoitsijana tai pääurakoitsijana viimeisen viiden (5) vuoden ajalta (koko vähintään 100 000 väyläneliötä)

#### **Uraan töiden laadunhallinnan menetelmä**

Vähimmäisvaatimus: Töiden laatu varmistetaan etukäteen laaditun laadunvarmistussuunnitelman mukaisesti

KUVIO 8. Esimerkki osallistumisvaiheen laatulupausten vähimmäisvaatimuksista (Järvenpään kaupunki 2018)

Osallistumispyyntöilmoitukseen vastasi osallistumishakemuksellaan määräaikaan 31.7.2018 mennessä neljä rakennusalan yritystä Alltime Oy, Viherpalvelut Hyvönen Oy, VRJ Etelä-Suomi Oy, YIT Rakennus Oy. Kaikilla yrityksillä oli aikaisempaa kokemusta infran kunnossapidosta, alueurakoinnista sekä osalla oli myös lisäksi kokemusta liikkeenluovutuksesta. Kaikkien neljän yrityksen jättämät osallistumishakemukset olivat osallistumispyyntöilmoituksen mukaisia ja ne ylittivät laatupisteityksessä vähimmäisvaatimusten rajat ja täyttivät soveltuvuusvaatimukset, näin ollen kaikki hakemuksensa jättäneet yritykset pääsisivät etenemään hankintaprosessissa seuraavaan vaiheeseen. Tilaaaja valmisteli kaupunginhallituksen päätettäväksi välipäätöksen yritysten valitsemisesta neuvottelunnettelyyn. Kaupunginhallitus päätti 13.8.2018 valita hakemuksensa jättäneet neljä yritystä Järvenpään kaupungin kunnossapidon alueurakka hankinnan liikkeenluovutuksella neuvottelujen osallistujiksi. (Järvenpään kaupunki 2019.)

## 5.6 Hankinnan alustavan tarjouspyynnön valmistelu- ja kilpailutusvaihe

Järvenpään kaupunginhallituksen syyskuussa 2017 tekemän kunnossapidon ulkoistus-päätöksen velvoittamana aloitettiin hankinta-asiakirjojen laadinta ja lähtötietojen kokoaminen lokakuussa 2017 kaupunkitekniikan johtajan johdolla. Asiakirjojen laadintaan ja lähtötietojen kokoamiseen sidottiin Järvenpään kaupungilla paljon henkilöstö- ja taloudellisia resursseja, kaupungilta hankinta-aineistoa valmisteli lähes päätyönään kaksi henkilöä ja konsultin toimesta yksi henkilö. Aikaa aineiston kokoamiselle annettiin 12 kuukautta ja aineiston tuli olla kokonaisuudessaan valmis ennen hankinnan lopullisen tarjouspyynnön julkaisua joulukuussa 2018. Lähes kaikki asiakirjat laadittiin suurimmaksi osaksi alusta lähtien ilman aikaisempia malliasiakirjoja vastaamaan juuri Järvenpään kaupungin tarpeita.

Lähtötietojen keräämisessä keskeisessä roolissa oli Järvenpään kaupungin omistaman infraomaisuuden inventointi. Järvenpäässä aikaisemmin toteutetun kaupunkimallin laadinnan aikana sekä konsultin toteuttamassa korjaamo- ja varikkopalvelujen jatkokehittämisselvityksessä oli havaittu, että Järvenpään kaupungin omistuksessa olevasta infraomaisuudesta eli mm. katuverkosta, viheralueista ja varusteista ei ollut olemassa riittävästi määrä- ja kuntotietoa, jotta omaisuustietoa pystyttäisiin hyödyntämään kunnossapidon alueurakan lähtötietona.

Omaisuustieto on ensiarvoisen tärkeää, jotta palveluntarjoajaehdokkaat saisivat realistisen käsityksen kunnossapidettävien katu- ja viheralueiden mittaluokasta ja, että he pystyisivät hinnoittelemaan palvelunsa oikeiden mitattujen määrätietojen perusteella. Infraomaisuuden inventointi aloitettiin keväällä 2017 ja infraomaisuuden tietojen tallentamiseksi ja ylläpitämiseksi tarvittavan ICT-ohjelman hankinta käynnistettiin kesällä 2017. Infraomaisuuden hallintaohjelmaksi valittiin markkinakartoituksen ja kilpailutuksen pohjalta Esri ArgGis Pro paikkatieto-ohjelmisto.

Infraomaisuuden inventoinnissa Järvenpään kaupungin katuverkko ja rakennettu viherympäristö kartoitettiin drone-ilmakuvauksella ja maastokartoituksella ensimmäisen kerran vuosien 2017 ja 2018 aikana kaupungin sopimuskumppanina toimineen infransuunnittelu-toimiston toteuttamana. Kerätty ja mitattu tarkka omaisuustieto käsiteltiin sopimuskumppanin toimesta ja inventointitieto tallennettiin kaupungin hankkimaan infraomaisuuden hallintaohjelmaan.

Alueurakan valmistelun käynnistyessä nostettiin halutun palvelutason kuvaaminen, tehtävien kuvaukset ja laatuvaatimukset heti seuraavaksi tärkeimmistä tehtävistä alueurakan onnistumisen kannalta. Tuotteistuksen rakenteen malliksi valikoitui Rakennustietosäätiön RTS julkaisema Infra 2017 kunnossapitonimikkeistö. Alueurakan tehtäväkorttien laadinta

aloitettiin vuoden 2018 alussa. Tehtäväkorttien laadinta päätettiin tehdä kaupungin omana työnä, ylläpidon rakennuttajapäällikön, ylläpidon projektipäällikön ja ylläpidon työpäällikön laatimana. Satakolmekymmentä sivua käsittävä Järvenpään alueurakan tehtäväkorttikonaisuuden työstämiseen käytettiin aikaa neljä kuukautta ja, ne valmistuivat huhtikuussa 2018. Liite 2, mallisivu tehtäväkortista.

Kolmanneksi keskeisin tehtävä alueurakan valmisteluvaiheessa esiin nousseissa osa-alueista oli asiakaspalautejärjestelmän kehittäminen. Kehittyneen asiakaspalautejärjestelmän avulla pystytään mittaamaan paremmin tuotettujen palveluiden asiakastytyvyyttä ja hyödyntämään järjestelmää sopimuksenmukaisuuden valvonnassa. Asiakaspalautteisiin vastaamisen ja toimenpiteisiin ryhtymisen vastuut määritellään alueurakkasopimuksessa.

Alueurakkaa varten laadittiin oma osionsa kaupungin asiakaspalautejärjestelmäohjelman sisälle, näin alueurakkaa koskevat palautteet saadaan kohdentumaan suoraan urakoitsijan käsiteltäviksi. Alueurakan sopimusasiakirjoihin sisällytettiin urakoitsijan tehtäväksi käsitellä saapuneet asiakaspalautteet kaupungin asiakaspalautejärjestelmässä siten, että vaaraa aiheuttavat tehtävät tulee suorittaa välittömästi ja muita tehtäviä koskeviin palautteisiin tulee vastata kolmen vuorokauden kuluessa.

Alueurakan alustava tarjouspyyntö aineisto koostui kaupallisista asiakirjoista ja teknisistä asiakirjoista. Kaupalliset asiakirjat käsittivät liikkeenluovutukseen, alueurakan kohteeseen, laajuuteen, turvallisuuteen, sopimustekniikkaan ja rajauksiin liittyviä tilaajan määrittelemiä sekä esiin nostamia asioita lähtökohdaksi urakan toteuttamiselle. Tekniset asiakirjat koostuivat tarkasta urakkasuorituksen alaisista tehtävien kuvauksista- ja määräyksistä laatuvaatimuksineen sekä suoritusaikoihin, määrä- ja varusteluetteloista, kunnossapidettävien alueiden karttamateriaalista sekä muita yksityiskohtaisia tietoja urakka-alueesta. Liite 3, alueurakan asiakirjaluettelo.

Tarjouspyynnössä tarjouksen antaminen oli jaettu kahteen osaan laadullisiin velvoitteisiin ja tekniseen suorituskykyyn. Laatuosassa palveluntarjoajan tuli laatia alustava laatu- ja toimintasuunnitelma, jossa tarjoajan tehtävänä oli kertoa, miten kyseinen yritys on varautunut täyttämään liikkeenluovutukseen liittyvät velvoitteet siirtyvän henkilöstön osalta ja kuinka se käytännössä huolehtii henkilöstön työhyvinvoinnista sekä työnantajalle kuuluvista velvoitteista liikkeenluovutuksen toteuduttua. Alustavan tarjouspyynnön laatuosassa tarjoajan tuli antaa laatulupaukset Järvenpään alueurakan töiden toteutukseen, työsuoritusten tiedottamiseen ja yhteisöllisyyteen liittyvistä asioista.

Alueurakan toteutuksesta tarjoajia pyydettiin antavan alustava hintatarjous, tarjouspyynnön liitteenä toimitetulle hintatarjouslomakkeelle. Tehtäväryhmittäin laadittu

hintatarjouslomake tarjoajan tuli täyttää kaikilta osin. Eri osioista yhteenlaskettu kokonais-hinta toimisi alueurakan alustavana vertailuhintana eri tarjoajien tarjouksia vertailtaessa.

Alueurakan alustava tarjouspyyntö lähetettiin sähköisen tarjouspalvelun kautta ilmoittautu-mishakemuksen jättäneelle ja kaupunginhallituksen valitsemalle neljälle yritykselle 29.08.2018 ja mahdollisia lisätietopyyntöjä tarjoajien tuli lähettää 20.9.2018 klo.12.00 mennessä. Alustava tarjous pyydettiin toimittamaan kirjallisena tilaajan toimipisteeseen 5.10.2018 klo.12.00 mennessä siten, että laatutarjous-osio tuli toimittaa muistitikulla ja tekninen hintatarjous omassa kirjekuorensa ja nämä kaksi tarjouksen osaa tuli laittaa samaan tarjouskirjeeseen. (Järvenpään kaupunki 2019.)

Tarjousaikana esitettiin kaksi lisätietokysymystä ja tarkennusta, joihin tilaaja vastasi tarjouspalvelun kautta kaikille tarjoajille. Tarjousajan umpeuduttua tilaaja järjesti 9.10 tarjous-ten avaustilaisuuden. Tilaisuuteen osallistuivat tilaajan hankinnan projektiryhmän jäsenet, tilaisuus ei ollut julkinen ja siihen ei ollut näin ollen kutsuttu mahdollisia tarjoajia tai muita ulkopuolisia edustajia. Tarjouskirjeen määräaikaan mennessä jättivät Alltime Oy ja YIT Rakennus Oy. Tarjousten selonottovaiheessa selvisi, että alustavia tarjouksia oli saatu vain yhdeltä yritykseltä ja toinen yritys ilmoitti kirjeessään, ettei osallistu hankintakilpailu-tukseen. (Järvenpään kaupunki 2019.)

Jäljelle jääneen Alltime Oy:n toimittama tarjous todettiin tarjouksen selonotossa olevan tarjouspyynnön mukainen ja tilaajan antaman ohjeistuksen mukaisesti laadittu. Seuraa-vaksi tilaajan tuli päättää, että jatketaanko hankinnan kilpailutusta yhden yrityksen kanssa vaiko aloitetaanko hankintaprosessi alusta alkaen uudelleen, jonka läpiviemiseen ohjaus-ryhmä arvioi kuluvan aikaa yli viisi kuukautta. Hankinnan ohjausryhmä päätti, että jatke-taan nykyistä hankintaprosessia yhden tarjoajan kanssa ja käynnistetään seuraavaksi neuvottelumenettely aikataulun mukaisesti.

## 5.7 Hankinnan neuvottelumenettely

Neuvottelumenettely käynnistyi kaupungin lähettämällä neuvottelukutsulla 10.10.2018 hankinnan alustavan tarjouksen toimittaneelle Alltime Oy:lle. Hankinnan ohjausryhmä päätti, että neuvottelut käydään kahdessa tai kolmessa osassa, jotta kaikille hankintaan liittyville asioille olisi tarpeeksi käsittelyaikaa per neuvottelu. Neuvotteluiden päätehtävänä oli käydä tilaajan ja tarjoajan välillä kahden keskeisiä neuvotteluita lopullisen tarjouspyyn-nön/tarjouksen sisällöstä ja tarjousprosessinkulusta. Tärkeimpänä tavoitteena oli, että neuvotteluiden myötä tarjoaja saisi realistisen ja tarkan tiedon hankinnasta sekä siihen liit-tyvien hankinta-asiakirjojen sisällöstä. Neuvotteluissa tarjoajan oli mahdollisuus tuoda esille omia kehitysideoitaan ja esittää tarkentavia kysymyksiä hankinnasta sekä saada

vastauksia tarjoajaa askarruttaviin kysymyksiin. Neuvottelukutsun yhteydessä tarjoajalle toimitettiin valmistelevia tehtäviä, jotka sisälsivät kysymyksiä tarjouspyyntöaineistosta. Valmistelevien tehtävien tarkoitus oli orientoida tarjoaja tuleviin neuvotteluihin ja vaihtaa kaupungin ja tarjoajan välillä tietoa, miten tarjoaja on suunnitellut suoriutuvansa liikkeenluovutuksen ja alueurakan myötä palveluntuottajan vastuulle tulevien tehtävien hoitamisesta. Tarjoajaa pyydettiin toimittamaan vastaukset valmisteleviin tehtäviin ennen neuvotteluajankohtaa ja niitä käsiteltäisiin neuvotteluissa. Neuvotteluissa kaupunki antaisi vastauksia tehtävissä mahdollisesti nousseisiin ja auki jääneisiin kysymyksiin. Hankinnan ohjausryhmä valmistautui tulossa oleviin neuvotteluihin käyden läpi tilaisuuksien kulkua ja tehden suunnitelman, mitkä asiat vaatisivat neuvotteluissa eniten panostusta ja käsittely-aikaa.

Ensimmäinen neuvottelu järjestettiin Järvenpään kaupungin kaupunkikehityksen toimitiloissa 30.10.2018. Tilaisuuden aiheiksi oli valittu liikkeenluovutukseen ja sopimusasioihin sekä muihin kaupallisiin seikkoihin liittyvät asiat. Neuvotteluiden valmentavissa tehtävissä tarjoajalta oli tiedusteltu asioita koskien tarjouspyynnön hinnoittelumallia ja henkilöstön huomioonottamista liikkeenluovutuksen yhteydessä.

Henkilöstökulujen suuruus sivukuluineen vuodessa oli arviolta noin 780 000 euroa, Järvenpään kaupunki oli järjestänyt siirtyvälle henkilöstölle ammatillisia koulutustilaisuuksia ja muutosvalmennusta vuosien 2017-2018 aikana. Neuvotteluissa todettiin, että liikkeenluovutuksen toteuttamiseen ei ole olemassa valmista mallia, vaan että jokainen on oma prosessinsa ja sen valmistelun, että toteutuksen tulee tapahtua avoimesti sekä siirtyvää henkilökuntaa kuunnellen herkällä korvalla liikkeenluovutuksen yhteydessä. Ensimmäinen neuvottelupäivä sujui hyvässä hengessä ja neuvottelujen aikana kävi selväksi, että Alltime Oy on erittäin kiinnostunut hankinnasta. (Järvenpään kaupunki 2018.)

Toinen neuvottelu Alltime Oy:n kanssa Järvenpään kaupungin tiloissa järjestettiin 6.11.2018. Neuvottelupäivän aiheena olivat alueurakan tekniset ja laatuasiat. Neuvotteluihin valmentavissa tehtävissä tarjoajalle oli esitetty kysymyksiä, jotka koostuivat tarjouspyyntöaineistossa esitetystä teknisestä sisällöstä, yksityiskohtia sekä laatuun liittyvistä asioista, joka sisälsivät tilaajan tiedusteluista tarjoajan alustavan laatu- ja toimintasuunnitelman sekä laatulupauksien toteutuksen suorituskyvystä.

Alustavan tarjouspyyntöaineiston tehtävien suoritemäärissä tarjoaja oli havainnut olevan puutteita ja tarkennettavaa, sovittiin, että määrätietoihin tullaan tarkentamaan kyseiset tiedot lopulliseen tarjouspyyntöön. Asiakaspalautteiden käsittelyyn ja tiedottamiseen liittyviä asioita käytiin läpi valmistelevien tehtävien laatuasioiden purussa. Toinen neuvottelupäivä antoi lisää varmuutta tarjoajan kykyyn hoitaa liikkeenluovutukseen ja alueurakkaan liittyvät

velvoitteet. Alltime Oy totesi neuvottelupäivän päätteeksi, että ovat valmiita jättämään lopullisen tarjouksen Järvenpään kaupungin kunnossapidon ulkoistaminen hankintaan, kun ovat saaneet vastaukset muutamaa avoinna oleviin teknisiin yksityiskohtiin. Yhteenvetona neuvotteluvaiheesta hankinnan ohjausryhmän sisäisissä keskusteluissa yhteisesti todettiin, että neuvotteluiden järjestäminen oli oikea valinta hankintakokonaisuuden kerroksellisuuden, vaikuttavuuden ja hankinnan eteen tehdyn työn merkityksen vuoksi. (Järvenpään kaupunki 2018.)

Asioiden läpikäymisen tärkeys korostui, kun neuvotteluita käytiin vain yhden tarjoajan kanssa. Neuvotteluille oli varattu optiona kolmasneuvottelukierros, siltä varalta, jos edellisillä neuvottelukierroksilla jäisi kaupungin tai tarjoajan puolelta avoimeksi sellaisia asioita, joihin pitäisi uudelleen palata tai vielä tarkentaa.

Hankinnan ohjausryhmä yksimielisesti totesi, että neuvotteluiden jatkamiselle ei ollut tarvetta ja voidaan siirtyä valmistelemaan hankinnan lopullista tarjouspyyntöä. (Järvenpään kaupunki 2018)

## 5.8 Hankinnan lopullisen tarjouspyynnön valmistelu- ja kilpailutusvaihe

Neuvotteluvaiheen päätyttyä hankintaa valmisteleva ohjausryhmä aloitti lopullisen tarjouspyyntöaineiston valmistelun marraskuun puolivälissä 2018. Tarjoaja oli neuvotteluissa toivonut muutamia tarkennuksia huomioon otavaksi lopulliseen tarjouspyyntöön, koskien lopullisen tarjouspyynnön laatulupausten sisältöä.

Hankinnan ohjausryhmä katsoi, että kyseisillä tarkennustoiveilla ei olisi merkittävää vaikutusta hankintakokonaisuuden sisältöön ja, että ne voidaan ottaa huomioon lopullista tarjouspyyntöä laadittaessa. (Järvenpään kaupunki 2018)

Lopullisen tarjouspyynnön laadinnassa jatkettiin siitä, mihin alustavassa tarjouspyynnössä oli jääty. Tarjouspyyntö jakautui laadulliseen ja tekniseen osaan, aivan kuin alustava tarjouspyyntö. Valmistelussa keskityttiin tarkentamaan alueurakan rajapintoja ja joitakin asiakirjoja yhdistettiin kokonaisuuksiksi selventämään tehtäväsisältöjä ja vastuita. Tarjouspyynnön liitteeksi laadittiin siirtyvästä henkilöstöstä aikaisemmin tehdyn osaamiskartoituksen yhteenveto sekä henkilöstön palkkatiedot ammattiryhmittäin. Laatulusosiossa tarjoajan tuli antaa lupauksensa tekniseen suorituskykyyn liittyvistä puhtaanapidon tasosta, sidottujen pintojen ja viheralueiden rikkakasvien torjunnasta, käsityövälineiden akkukäyttöisyydestä, kalustovaatimuksista sekä katutarkastusten toteutuksesta. Näiden lisäksi tarjoajan tuli antaa laatulusausensa aliorakoitsijoiden roolista alueurakassa sekä tarjoajan osallistumisesta kolmannen sektorin kanssa tehtävään yhteistyöhön. Lopullisen tarjouspyyntö aineiston työstämiseen liiteasiakirjoihin käytettiin aikaa kolme viikkoa.

Järvenpään kaupungin kunnossapidon ulkoistaminen liikkeenluovutuksella lopullinen tarjouspyyntö lähetettiin sähköisen tarjouspalvelun kautta hankinnan neuvotteluvaiheeseen osallistuneelle tarjoajalle 3.12.2018 ja mahdollisia lisätietopyyntöjä tarjoajan tuli toimittaa 14.12.2018 klo.12.00 mennessä. Hankinnan lopullinen tarjous pyydettiin toimittamaan sähköisesti tarjouspalvelun kautta 11.1.2019 klo.12.00 mennessä siten, että laatutarjousosio ja hintatarjous olisivat omissa tiedostoissaan. Määräaikaan mennessä tarjoaja, Alltime Oy toimitti urakkatarjouksen. Tarjouksen kokonaishinta 4,5 vuoden urakka-ajalle oli 17 974 590 euroa (alv 0%). Tarjoaja pyydettiin selonottoneuvotteluun, jossa käytiin läpi tarjouksen sisältö ja varmistuttiin molemmin puolin, että tarjous on laadittu tarjouspyynnön mukaisesti. Selonotossa todettiin, että tarjous on toimitettu ajallaan ja se on laadittu tarjouspyynnön mukaisesti. (Järvenpään kaupunki 2019.)

### 5.9 Hankintapäätös palveluntuottajasta

Kaupunkitekniikan johtajan johdolla hankinnan ohjausryhmä valmisteli kaupunginhallituksen päätettäväksi päätösesityksen kunnossapidon ulkoistamisesta liikkeenluovutuksella ja palveluntuottajan valinnasta.

Kaupunginhallitus käsitteli asiaa kokouksessaan 21.1.2019 ja kaupunginjohtajan esityksestä päätti valita palveluntuottajaksi päätösesityksen mukaisesti yksimielisesti ajalle 1.5.2019-1.10.2023 Alltime Oy:n. (Järvenpään kaupunki 2019)

Kaupunginhallituksen tekemää päätöstä voidaan pitää merkitykseltään kauaskantoisena, joka sinetöi usean vuoden ajan kestäneen Järvenpään infran kunnossapidon selvitys- ja valmisteluvaiheet. Päätös tarkoitti sitä, että paluuta vanhaan omajohtoiseen kunnossapidon toimintamalliin ei enää ollut. Kunnossapidon käytössä olleen kaluston myynnin valmistelu aloitettiin heti, kun kaupunginhallituksen päätös oli saanut lainvoiman. Myös kaupungin omistamat kunnossapidon käytössä olleet huonokuntoiset varikko- ja varastotilat oli päätetty jo aikaisemmin purkaa ja muokata aluekehityksen kautta muuhun käyttöön.

Kaupunkitekniikan henkilöstölle järjestettiin yhteistoimintamenettelyn mukainen infotilaisuus helmikuussa 2019, kun hankintapäätös oli saanut lainvoiman. Tilaisuudessa kaupunkitekniikan johtaja kertoi henkilöstölle kaupunginhallituksen tekemästä päätöksestä, tulevasta henkilöstön siirtymävaiheen aikataulusta. Kaupungin palvelusuhdepäällikkö kertoi puolestaan käytännön toimista henkilöstön siirtyessä yksityisen palveluntuottajan palvelukseen. Tilaisuuden päätteeksi kunnossapidon palveluntuottajaksi valittu Alltime Oy esittäytyi ja kertoi yrityksestä, toimintansa taustoista sekä vastasi henkilöstön esittämiin kysymyksiin.

## 5.10 Sopimusten laadintavaihe ja sopimusten sisältö

Alustavan ja lopullisen tarjouspyyntöjen liitteinä olivat palveluntarjoajalle toimitettu hankinnan sopimusluonnokset tutustuttavaksi. Sopimuskokonaisuus päätettiin hankintaa valmistelevan ohjausryhmän toimesta jakaa kolmeen toisiaan täydentäviin sopimuksiin. Hankintapäätöksen saatua lainvoiman helmikuun alussa 2019, järjestettiin sopimusten allekirjoitustilaisuus Järvenpäässä 12.2.2019. Tilaisuuteen osallistuivat Järvenpään kaupunginjohtaja, kaupunkitekniikan johtaja ja Alltime Oy:n toimitusjohtaja sekä operatiivinen johtaja. Kaikki sopimukset astuivat voimaan 1.5.2019.

- Sopimus liiketoiminnan luovutuksesta

Sopimus käsittää Järvenpään infran kunnossapidon ulkoistukseen liikkeenluovutuksella liittyvät sopijaosapuolia (Järvenpään kaupunki ja Alltime Oy) sitovat vastuut ja velvoitteet. Sopimuksessa kuvataan sopimuksen tarkoitus ja sisältö. Sopimuksessa määritetään luovutuksen tarkka ajankohta ja hallintaoikeudensiirtämiin liittyvät asiakokonaisuudet. Luovutuksen kohteen tiedoissa kerrotaan luovutuksessa siirtyvän kunnossapitopalveluiden henkilöstön työsuhteisiin liittyvät asiat, osaamiskartoitustiedot sekä Järvenpään kaupungin Alltime Oy:lle luovuttamat henkilöstötietoihin liittyvät tietosuoja ja tietoturva asiat. Sopimuksen ovat allekirjoittaneet Järvenpään kaupungin puolelta kaupunginjohtaja ja Alltime Oy:n puolelta toimitusjohtaja.

- Palvelusopimus

Palvelusopimuksessa kuvataan liiketoiminnan luovutussopimusta tarkemmalla tasolla sopimuksen tarkoitusta ja yksityiskohtaisia sopimussisältöjä. Sopimuksen vastuuhenkilöt on nimetty ja sopimuksessa käytettävät sopimusehdot määritelty. Palvelusopimuksessa kerrotaan sopimusasiakirjojen keskinäinen pätevyysjärjestys, mahdollisia sopimuksen tulkintatilanteita varten. Sopimusaika on määritetty ja sopimukselle asetettu työaikainen vakuus sekä vakuutukset. Sopimuksen ovat allekirjoittaneet Järvenpään kaupungin puolelta kaupunkitekniikan johtaja ja Alltime Oy:n puolelta toimitusjohtaja.

- Alueurakkasopimus / urakkaohjelma

Sopimus on laadittu palvelusopimusta täydentäväksi asiakirjaksi. Sopimus määrittää urakassa käytettävän urakkamuodon ja urakkasuhteet. Sopimukseen on kirjattu urakoitsijan ja tilaajan suoritusvelvollisuudet sekä tilaajan maksuvelvollisuuden käytänteet. Sopimuksessa käydään läpi alueurakkaan liittyvät yhteiset

toimitukset ja urakoitsijan raportointivelvoitteet. Sopimukseen on kirjattu myös sopijaosapuolten mahdollisten erimielisyyksien ratkaisemismenettely. Alueurakkasopimuksen/urakkaohjelman ovat allekirjoittaneet Järvenpään kaupungin puolelta kaupunkitekniikan johtaja ja Alltime Oy:n puolelta toimitusjohtaja.

### 5.11 Alueurakan käynnistys ja uuden toimintamallin sisäänajovaihe

Sopimusten laatimisen ja allekirjoittamisen jälkeen, ennen liikkeenluovutuksen voimaan astumista ja alueurakan aloitusta, ryhdyttiin tilaajaorganisaatiossa laskeutumaan ja valmistautumaan operatiivisen toiminnan käynnistykseen. Tarkoittaen, että tilaaja laati omaan sisäiseen käyttöön alueurakan valvontasuunnitelman, johon kirjattiin kaikki valvonnan eri vaiheet aikatauluineen. Valvontasuunnitelman pääajatus oli verrata alueurakan laatuvaatimusten- ja sopimuksenmukaisuuden täyttymistä. Liite 4, mallisivu valvontasuunnitelmasta.

Valvontasuunnitelman lisäksi Järvenpään kunnossapidon alueurakkaan tilaajan asettamien raportointivelvoitteiden täyttämisen kuvaamiseksi ja seuraamiseksi on laadittu tämän opinnäytetyön tuottamana ja osana tilaajatehtävien hoitamista raportoinnin vuosikello. Liite 1, Järvenpään alueurakka 2019-2023 raportoinnin vuosikello.

Palveluntuottajan puolella taas aloitettiin Alltime Oy:n palvelukseen siirtyvän henkilöstöön tutustuminen ja työntekijäkohtaiset haastattelut, henkilökunnan sijoittuminen yrityksen sisällä osaamisen ja kokemuksen mukaisesti. Palveluntuottaja aloitti samaan aikaan myös Järvenpään kunnossapidon alueurakkaa varten tarvittavan kunnossapitokaluston ostamisen ja vuokraamisen sekä varikko- ja sosiaalitilojen hankinnan Järvenpään alueelta.

Näiden edellä kerrottujen toimien lisäksi tilaaja järjesti maaliskuussa 2019 liikkeenluovutuksen yhteydessä siirtyvälle henkilökunnalle ja Alltime Oy:n operatiiviselle johdolle Järvenpään kunnossapidon alueurakan sopimusten, urakkaohjelman ja turvallisuusasiakirjan sisällön läpikäymiseksi koulutustilaisuuden. Lisäksi huhtikuussa 2019 pidettiin tilaajan järjestämänä erilliset neljän kerran koulutustilaisuudet Järvenpään infran kunnossapidon alueurakan tehtäväkorttien sisällön läpikäymiseksi. Näillä toimilla tilaaja halusi varmistaa, että sopimukseen, muihin alueurakan asiakirjoihin ja tehtäväkortteihin kirjatut asiat jalkautuisivat suoraan Järvenpään kaupungilta Alltime Oy:lle siirtyvälle henkilökunnalle sekä heidän tulevalle työnantajalle. Koulutusten tarkoitus oli myös nopeuttaa henkilöstön sisään pääsemistä Järvenpään infran kunnossapidon alueurakan tehtäviin ja laatuvaatimuksiin. Liite 5, mallisivu ajoneuvoseurannan kuntalaisnäkyästä.

## 5.12 Toimintamallin tulevaisuus ja miten tästä eteenpäin

Tämän opinnäytetyön kirjoitushetkellä lokakuussa 2020 on kulunut puolitoista vuotta liikkeenluovutuksen toteutuksesta ja uudelleen organisoidun Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon toimintamallin käyttöönotosta sekä Järvenpään kunnossapidon alueurakan käynnistymisestä.

Alueurakan alkutaival on toteutunut pääosin suunnitellun mukaisesti ja Alltime Oy on säistänyt hyvin, mitä tilaaja on alueurakkaa valmistellessaan suunnitellut tapahtuvan katu- ja viheralueiden kunnossapidossa sekä uuden koko Järvenpään kaupungin alueella toimivan infran kunnossapidon palveluntuottajan aloittaessa. Sopimuksen mukaiseen laatusuoritusasteeseen on pääsääntöisesti ylletty, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta, joihin tilaaja on reagoinut osana alueurakan valvontaa. Vuoden 2019-2020 talvikausi oli niin lauha, että lumenaurasta ei Järvenpäässä tehty kuin kahtena päivänä, joten tämän osalta ei voida vielä sanoa, miten Alltime Oy:n laatima talvikunnossapidonsuunnitelma toteutuu käytännössä. Katualueiden ja kevyenliikenteenreittien talvikunnossapito on kuntalaisille ja muille Järvenpäässä asioiville kaikista näkyvin infran kunnossapidon tehtävistä, josta myös saadaan runsaasti palautetta palvelun onnistumisesta.

Järvenpään kaupungin taloudessa on näkyvissä heikkenemisen merkkejä, verrattaessa reilun vuoden takaiseen tilanteeseen kunnossapidon alueurakan käynnistyessä touku- kuussa 2019. Järvenpään kaupungin vuoden 2019 tilinpäätös painui yli kolmekymmentä miljoonaa euroa miinukselle, suurimman osuuden ylityksestä selittää roimasti nousseet sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset. (Järvenpään kaupunki 2020.)

Tämän lisäksi opinnäytetyön kirjoitushetkellä on saatu ensimmäisiä tietoja koronaviruksen aiheuttamista lisäkustannuksista, jotka heikentävät kuntien taloustilannetta. Koronaviruksen hoidon aiheuttamat kulut ovat jäämässä ainakin osittain julkisen sektorin maksettavaksi. Heikentyneellä taloustilanteella on vaikutusta suoraan ja välillisesti kuntien tuottamiin, että tilaamiin palveluihin sekä tätä kautta mahdollisesti myös infran kunnossapidon rahoitukseen ja kunnossapidon alueurakoihin.

### 5.13 Kehittämistarpeet ja opit uuden alueurakan kilpailutukseen

Järvenpään kaupungin infran kunnossapidossa on tehty pitkäjänteistä uuteen työntekeymisen tapaan tähtäävää kehitystyötä vuodesta 2015 alkaen. Palvelun liikkeenliikkeenluovutusprosessi on ainut kertainen ja sitä ei voida kopioida suoraan toisen työyksikön tai organisaation käyttöön, koska lähtökohdat, tarpeet sekä suunniteltu toteutus eroavat aina toisistaan.

Toukokuussa 2019 Järvenpään kaupungilla käyttöönotettu infran kunnossapidon toimintamalli on vastannut niihin tarpeisiin ja odotuksiin, mitä lähdettiin tavoittelemaan sekä painottamaan uuden toimintamallin valmistelussa. Järvenpään kaupungin palveluksessa jatkoivat kunnossapidon liikkeenluovutuksen jälkeen yksi henkilö alueurakan työmaavalvontatehtävissä ja yksi henkilö alueurakan sopimuksenmukaisuuden valvonnassa, tilaajatehtävissä. Tämän lisäksi kunnossapidon tilaajaorganisaatiossa työskentelee paikalliset olosuhteet ja historian tuntevaa henkilökuntaa, jotka avustavat alueurakan valvontatehtävissä ja, jonka arvo korostuu, kun tehtävänä on selvittää aikaisempien vuosikymmenten aikana tehtyjä ratkaisuja sekä tapahtumia. Palveluntuottajan ohjaamiseen ja sopimuksen mukaisuuden ja työsuoritusten valvonta sitovat tilaajanressit täysimääräisesti.

Kehittämistarpeita käynnissä olevassa alueurakassa on tunnistettu palveluntuottajan vahvempi panostaminen oma-aloitteisuuteen, huomion kiinnittäminen töiden oikea-aikaiseen toteutukseen sekä urakka-alueella palveluntuottajan tekemien havaintojen raportointivollisuuden korostaminen, tehostaminen sopimuksen aikana.

Oppeja, ajatuksia, joita on kertynyt tähän mennessä uuden alueurakan kilpailutukseen nykyisen alueurakan sopimuskauden päättyessä: Voisiko seuraava valmisteluun tuleva urakkakokonaisuus olla mahdollisesti perinteisen alueurakan ja hoidonjohtourakan yhdistelmä? Myös infran kunnossapidon tehtävien jakaminen kahteen eri alueurakkaan voisivat tulla kyseeseen, mikä voisi lisätä kiinnostusta erikokoisissa alan palveluntuottajissa.

## 6 TULOKSET

Tässä opinnäytetyössä läpikäytyyn Järvenpään kaupungin kunnossapitopalveluiden kehittämisen muutosprosessiin lähdettiin kaupungin heikentyneen taloustilanteen johdosta. Sekä laaditun taloudentasapainottamisohjelman velvoittamana. Samaan aikaan maankäytön voimakas kehittyminen ajoivat korjaamo-varikkotilojen poistumiseen Järvenpään Pajalan alueelta vuoden 2020 aikana.

Opinnäytetyön tavoite, tutkimuskysymykset, rajaukset ja menetelmät luvussa asetettiin kolme tutkimuskysymystä hakemaan vastauksia opinnäytetyön tavoitteen asettelusta esiin nousseisiin tutkimuskysymyksiin.

Ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä haettiin vastausta Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon ulkoistuksen yhteydessä liikkeenluovutuksella yksityisen palveluntuottajalle siirtyvien työntekijöiden oikea-aikaiseen tietoisena pitämiseen kunnossapidon ulkoistuksen liikkeenluovutuksella valmistelun- ja päätöksen teon kaikista vaiheista.

Yhteistoimintamenettelyn aikana 01/2017-04/2019 järjestettiin yhteistoimintamenettelyyn liittyviä tilaisuuksia henkilöstölle kuukausittain. Tilaisuuksissa käsiteltiin ajankohtaisia asioita työnantajan edustajien toimesta ja käytiin läpi valmisteilla olevia asioita avoimesti sekä valmistelutilanteessa tiedossa olevassa laajuudessa. Prosessin aikana tehdyt luottamuslinpäätökset käsiteltiin työnantajan edustajan toimesta yhteistoimintatilaisuuksien yhteydessä.

Toisessa tutkimuskysymyksessä lähdettiin hakemaan vastausta Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon ulkoistuksen hankintaprosessin näyttäytymisenä palveluntarjoajille ja tätä kautta hankinnan kiinnostavuutena alan yrittäjissä.

Hankkeena kunnallisen palvelun ulkoistaminen ei ole arkipäivää ja tällaisia hankintailmoituksia julkisten hankintojen ilmoituskanavilla näkee erittäin harvoin. Ennen Järvenpään kaupungin käynnistämää infran kunnossapidon ulkoistamisen hankintaprosessia edellisestä vastaavanlaisesta kunnallisteknisiin palveluihin kohdistuvasta hankintailmoituksesta oli ehtinyt kulua jo useampia vuosia. Tämän lisäksi on otettava huomioon, että jokainen tämäntyyppinen hanke eroaa toisistaan ainakin lähtökohdiltaan, kuntarakenteeltaan ja hankintaa valmistelevan kunnan tai kaupungin hankinnalle asettamien tavoitteiden sekä päämäärän osalta.

Kolmantena tutkimuskysymyksenä nousi esiin, miten alueurakan tekniset laatuvaatimukset tulisi hankinta-asiakirjoissa esittää siten, että tilaajan määrittelemät laatuvaatimukset tulisivat kattavasti kuvatuiksi.

Ratkaisuna asiaan päädyttiin hankintaprosessin aikana koota alueurakan palveluntuottajan suoritusvelvollisuuteen kuuluvat tehtävät yhdeksi tehtäväkorttikokonaisuudeksi, johon kerättiin kaikki alueurakkaan sisältyvät tehtävät samaan asiakirjaan. Tehtäväkorteista muodostui rakenteeltaan yhteneväinen kokonaisuus, joissa kuvataan alueurakkaan sisältyvien eri työsuorituksille määritelty laatutaso, tehtäväkortit pitävät sisällään työsuoritusten tarkan tehtäväkuvauksen, tehtävien suoritusajat ja laatuvaatimusten todentamisen.

Tehtäväkorttien lisäksi alueurakan valmistelun alkuvaiheessa heräsi ajatus ottaa käyttöön laatulupaukset alueurakassa, joihin tilaaja kirjoittaa auki erilaisia laaduntuoton vaatimustasoja. Näistä palveluntarjoaja valitsee sellaiset vaihtoehdot, joihin he pystyvät sitoutumaan. Laatulupausten rakenteesta on kerrottu tarkemmin hankinnan osallistumisvaiheesta kertovassa luvussa. Voin todeta, että Järvenpään alueurakan laatuvaatimukset on onnistuttu kuvaamaan mielestäni kattavalla ja monipuolisella tavalla tehtäväkorttikokonaisuuden ja laatulupausten avulla. Laatuvaatimusten sisältöä on myös helppo lähteä kehittämään eteenpäin rakennetun pohjan ja hankittujen kokemusten kautta.

Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon ulkoistuksen hankintaprosessi sisälsi kaikkiaan seitsemän välivaihetta markkinoiden kartoittamisesta sopimuksen laadintaan ja voimaan saattamiseen Järvenpään kaupungin ja palveluntuottajan välillä. Hankinnan toteuttaminen neuvottelumenettelyä käyttäen oli mielestäni onnistunut valinta hankinnan kohteen monimaisuudesta ja laajan sisältönsä vuoksi.

Opinnäytetyön tuottamana ja osana tilaajatehtävien hoitamista on laadittu Järvenpään kunnossapidon alueurakan palveluntuottajan raportointivelvoitteiden kuvaamiseksi ja seuraamiseksi raportoinnin vuosikello. Vuodenaikojen mukaan vaihtuvat ja kyseiseen ajankohtaan liittyvät alueurakan palveluntuottajan tilaajalle raportoimat asiat on koottu yhdelle asiakirjalle vuosikellon muotoiseksi esitykseksi. Rakenteessa on huomioitu päivittäiset velvoitteet, viikoittain toistuvat kirjalliset suoritteet ja eri kuukausiin kohdentuvat raportoinnit. Vuosikellon tarkoitus on selkeyttää ja helpottaa alueurakan eri tehtäviin liittyvien kirjallisten dokumentointimateriaalien aikataulusta, tuottamista, oikea-aikaista toimitusta, tarkastusta sekä arkistointia. Tehtävienkierto on jatkuvaa, kestäen läpi koko käynnissä olevan alueurakan sopimusajan.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on ollut tuoda esiin viranhaltija- ja luottamuselinpäätösten valmistelijan sekä tilaajan edustajan roolista Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon ulkoistaminen. Opinnäytetyön alatavoitteena on ollut kuvata kunnossapidon alueurakan valmistelu sekä täytäntöönpanon prosessinkulku.

Opinnäytetyön tavoitteen asettelu on ollut mielestäni konkreettinen ja onnistunut. Asetettuun tavoitteeseen on päästy ja työssä käsiteltävien asioiden rajausta on ollut toimiva. Kirjallista materiaalia on päästy hyödyntämään opinnäytetyön kirjoittamisen aikana. Kehittämis- ja muutosprosessin aikana saatuja kokemuksia on tallennettu kirjoitusprosessin aikana ja niitä on tuotu esiin opinnäytetyön toiminnallisessa osuudessa.

Muutoksen kohteena olevan henkilöstön jatkuva tietoisena pitäminen siitä, mitä yhteistoinnissa työntekijöiden kanssa oltiin tekemässä ja prosessin aikana käymieni keskusteluiden sekä tehtyjen havaintojen perusteella tilaisuuksien järjestäminen rauhoittivat henkilöstön mielialoja sekä poistivat epä tietoisuutta asian ympäriltä, lisäten luottamusta tulevaisuuteen, niin ikään valmisteilla olevaa kunnossapidon palvelutuotannon ulkoistusta liikkeenluovutuksella kohtaan ja sen jälkeiseen aikaan. Johtopäätöksenä jälkeinpäin voin todeta, tilaisuuksien järjestämisen hyödyt olivat heti nähtävissä positiivisen palautteen ja asenteiden muutoksena, joka oli yksi tärkeimmistä asioista liikkeenluovutuksen onnistumisen kannalta.

Kunnossapitokalusto olisi vaatinut lähitulevaisuudessa mittavia päivitys- ja uusimistarpeita. Lisäksi korjaamo-varikkotoiminnan toimitilat olisivat vaatineet suuren mittaluokan panostusta ja siirtoa uuteen paikkaan nykyiseen sijaintiin kohdistuvan maankäytön kehittämisen alta, lisäten kaupungin taloudellista kuormaa. Tällaisiin investointeihin ei ollut käytännössä mahdollisuutta heikkenevässä taloudellisessa tilanteessa.

Järvenpäässä julkaistu hankintailmoitus kunnossapitopalvelun ulkoistuksesta liikkeenluovutuksella herätti kiinnostusta kaikkiaan kymmenessä infran kunnossapitopalveluita tuottavassa valtakunnan ja paikallistason yrityksessä. Tilaajan helmikuussa 2018 järjestämään hankinnan markkinakartoitus ja esittelytilaisuuteen osallistui kuusi valtakunnan ja paikallistasolla toimivaa yrityksestä. Tilaisuuteen osallistuneista yrityksistä kahdella oli aikaisempaa kokemusta liikkeenluovutuksista luovutuksensaajan roolista. Infran kunnossapidosta ja alueurakoinnista oli kokemusta kaikilla tilaisuuteen osallistuneilla yrityksillä. Hankinnasta kesäkuussa 2018 julkaistuun osallistumispyyntöilmoitukseen vastasi neljä infran kunnossapito alalla paikkansa vakiinnuttanutta yritystä.

Eli voidaan todeta, että hanke herätti yleisesti kiinnostusta alalla toimivissa yrityksissä. Hankinnan edetessä alustavaan tarjouspyyntövaiheeseen palveluntarjoajien joukko väheni yhteen tarjoajaan, jonka kanssa käytiin läpi hankintaprosessin jäljellä olevat vaiheet aikaisemmissa luvuissa kuvatun mukaisesti. Järvenpään kaupungin kunnossapidon alueurakkaan laaditut hankinnan tekniset asiakirjat noudattavat hyvin pitkälle sisällöltään muissa kunnissa toteutettuja alueurakoita. Hankinnan yhteydessä alueurakan toteutukseen liittyvät laatulupaukset tuovat alueurakan sisältöön uudenlaista sisältöä perinteiseen rakenteeseen.

Palvelutuotannon ulkoistaminen liikkeenluovutuksella on kokemukseni mukaan monelle yrittäjälle vielä vieras hankintamuoto, verrattaessa niin sanottuun perinteiseen kunnallistekniseen rakentamis- tai kunnossapitourakan toteutustapaan, missä yrittäjät kilpailevat tilaajan määrittelemän urakka-alueen rakentamishankkeen toteutuksen saamisesta tai vastaavasti tilaajan määrittelemän kunnossapidettävän urakka-alueen hoidosta. Kun taas palvelutuotannon ulkoistukseen liikkeenluovutuksella liittyy aina henkilökuntaa sekä mahdollisesti kalustoa ja tiloja, jotka siirtyvät liiketoiminnanluovutuksen ehtojen mukaisesti hankintakilpailutuksen voittaneen yrityksen palvelukseen. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että palvelutuotannon ulkoistamisen liikkeenluovutuksen kytkeminen osaksi alueurakan hankintaa oli selvää vaikutusta tarjouskilpailuun osallistuneiden yritysten määrään.

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmänä on käytetty realistista arviointia, joka on ollut taustalla tukemassa työn kirjoitusprossia, työlle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja jäsentämiseksi on auttanut kohdentamaan kirjoittamista valitun rajauksen sisällä. Valittu tutkimusmenetelmä on antanut riittävästi tilaa opinnäytetyön tarkastelun kohteena olevan prosessin auki kirjoittamiselle ja samanaikaisesti on ollut tilaa pohtia valittuja menettelytapoja ja sitä, miten olemme onnistuneet prosessin läpiviennissä.

Tässä opinnäytetyössä kuvattua prosessinkulkua voidaan soveltuvin osin hyödyntää muiden organisaatioiden käytettäväksi. Hankinnan rakentaminen kohteena olevaan toimintaympäristöön on mahdollista käyttää yleisellä tasolla, tässä opinnäytetyössä kuvattua prosessinkulkua. Lisäksi, se voidaan ottaa käyttöön ja hyödyntää myös, jonkin toisen organisaation kehittämishankkeessa.

Infran ulkoistuksia liikkeenluovutuksella on toteutettu Suomen kunnissa tähän mennessä vain muutama. Tällä työllä on haluttu tuoda esiin ne menettelytavat, tiedot ja opit, mitä Järvenpään kaupungilla valmistelu ja toteutettu kunnossapidon ulkoistaminen liikkeenluovutuksella on tuonut tullessaan. Lisäksi työssä on kerrottu, mitä panostuksia tällaisen prosessin läpivieminen vaatii valmistelu- ja toteutusorganisaatiolta. Eli, mitä pitäisi ottaa

ainakin huomioon, kun lähdetään harkitsemaan, suunnitelmaan ja toteuttamaan vastaavan kaltaista hanketta.

Kunnossapidon alueurakointi on ollut käytössä yli kaksikymmentä vuotta Suomessa infran kunnossapidossa ja se onkin vakiinnuttanut paikkansa käytössä olevana kunnossapitopalveluiden järjestämistapana erilaisilla organisaatiokohtaisilla painotuksilla ja rajauksilla Suomen kuntien ja valtion infran kunnossapidossa.

Toteutuneiden julkisten palveluiden ulkoistamisprosessien laajempi ja syvällisempi tutkiminen voisi olla yksi tulevaisuudessa toteutettavista jatkokehityshankkeista. Myös kunnossapidon alueurakointimallin jatkokehittäminen olisi tarkempaa selvitystä vaativa aihekokonaisuus.

Tämän opinnäytetyön kirjoitushetkellä on kulunut aikaa puolitoista vuotta Järvenpään kaupungin infran kunnossapidon ulkoistuksesta liikkeenluovutuksella ja Järvenpään kunnossapidon alueurakan alkamisesta. Vielä on liian aikaista arvioida uuden toimintamallin onnistumista kokonaisuudessaan. Järvenpään tilaajaorganisaatio keskittyy nyt kunnossapidon alueurakan sopimuksenmukaisuuden seurantaan ja työmaavalvontaan sekä kunnossapitopalveluiden järjestämiseen Järvenpäässä uudella toimintatavalla.

Lopuksi, on ollut etuoikeus päästä toteuttamaan tällainen ainutertainen hanke yhteistyössä moniammatillisten osaajien kanssa. Prosessin aikana olen oppinut paljon uusia asioita. mm. organisaation johtamisesta muutostilanteessa, liiketoiminnan luovutuksen periaatteista ja käytännön toteutuksesta sekä julkisten hankintojen neuvottelumenettelystä, muutamia mainitakseni. Työntajaltani saamani tuki on ollut enemmän kuin merkittävää ja muutosprosessin läpivienti ja uuden toimintamallin rakentaminen ovat tehty laajassa vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä työntekijöiden ja työnantajan välillä.

## LÄHTEET

### **Painetut lähteet:**

Alatyttö, V. Paavilainen, J. (toim.) 2016. Kuntainfran omaisuudenhallinta pikaopas, Alkuperäisteos: international infrastructure management manual (IIMM), IPWEA 2015. Helsinki: Suomen kuntatekniikan yhdistys.

Anttila, P. 2007. Realistinen evaluaatio ja tuloksellinen kehittämistyö. Artefakta 19. Hamina: Akatiimi Oy.

Anttiroiko, A-V. Haveri, A. Karhu, V. Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Anttiroiko, A-V. Leponiemi, U. & Siitonen, P. (toim.) 2010. Julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Jääskeläinen, L. Syrjänen, O. Rakennustieto Oy. Toim. 2010. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Koivisto, N. Lehikoinen, K. Pasanen-Willberg, R. Ruusuvirta, M. Saukkonen, P. Tolvanen, P. & Veikkolainen, A. (toim.) 2010. Kolmannella lähteellä. Hyvinvointipalveluja kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön aloilta. Helsinki: Art-Print Oy.

Kosonen, M. & Salonen, K. 2010. Teknisen asiantuntijayrityksen tukipalveluprosessin kartoitus. Laurea-ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö.

Kuopila, A. et al. 2007. Tilaaja-tuottaja-toimintatapa –ideasta käytäntöön. Helsinki: Hakapaino Oy.

Laamanen, K. 2002. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona – Ideasta käytäntöön. 4.painos. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.

Majoinen, K. Mäki, J. & Tammi, T. (toim.) 2004. Seutujohtamisen vaihtoehdot. Helsinki: Suomen Kuntaliitto Kuntatalon paino.

Moisio, J., Ritola, O. 2002. Liiketoimintaprosessien tunnistus, mallintaminen ja uudistaminen. Helsinki: Qualitas Fennica Oy.

Valanta, J. (toim.) 1999. Kolmas sektori yhteistyö-kumppanina. Teoksessa Yhteisvoimin tulevaisuuteen – Kuntien muuttuvat toimintatavat. Helsinki: Suomen Kuntaliitto Kuntaliiton painatuskeskus.

**Aikakaus- ja sanomalehtiartikkeli:**

Turun keskusta-alueen kunnossapitoon uusi allianssimalli. Aamuset-kaupunkimedia (AKM) 1.7.2019. [viitattu 23.8.2020]. Saatavissa:

<https://aamuset.fi/artikkeli/4627735/Turun+keskustaalueen+kunnossapitoon+uusi+allianssimalli>

**Elektroniset lähteet:**

Anttila, P. 2008. Onko opinnäytetyöstä kehittämistyöksi? Mistä löytyvät opinnäytetyön metodologiset ratkaisut? [viitattu 20.9.2020]. Saatavissa: <https://docplayer.fi/19059101-Onko-opinnaytetyosta-kehittamistyoksi-mista-loytyvat-opinnaytetyon-metodologiset-ratkaisut.html>

Aronen, K. Järviö, M-L. Luoma, K. & Rätty, T. (toim.) 2001. Yhteistyöllä ja kilpaillen – peruspalvelut 2000 – tutkimusraportti. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus [viitattu 8.8.2020]. Saatavissa:

<https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/148632/j31.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hirsimäki, H. Purtonen, H. 2020. Hallitse sopimuksiasi, muuten sopimuksesi hallitsevat sinua. Handi-hankintojen digitalosointi [viitattu 29.8.2020]. Saatavissa:

<https://www.handi.fi/hallitse-sopimuksiasi-muuten-sopimuksesi-hallitsevat-sinua/>

Julkunen, I. Lindqvist, T. & Kainulainen, S (toim.) 2005. Realistisen arvioinnin ensimmäiset askeleet. FinSoc Työpapereita 3/2005. Helsinki: Stakes [viitattu 10.10.2020]. Saatavissa:

[https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/76036/ty%C3%B6papereita3\\_05.pdf?sequence=1](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/76036/ty%C3%B6papereita3_05.pdf?sequence=1)

Järvenpään kaupunki. 2017. Kaupunginhallitus, kokous 5.6.2017 § 165 Järvenpään korjaamo- ja varikkotoiminnan kehittäminen, tilannekatsaus ja jatkotoimenpiteet [viitattu 20.7.2020]. Saatavissa: <http://ktweb.jarvenpaa.fi/>

Järvenpään kaupunki. 2017. Kaupunginhallitus, kokous 4.9.2017 § 62 Järvenpään korjaamo- ja varikkotoiminnan kehittäminen, tilannekatsaus ja jatkotoimenpiteet [viitattu 20.7.2020]. Saatavissa: <https://jarvenpaa.cloudnc.fi/fi->

[FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous\\_492017/Jarvenpaan\\_korjaamo\\_ja\\_varikkotoiminnalla\\_316\)](FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_492017/Jarvenpaan_korjaamo_ja_varikkotoiminnalla_316)

Järvenpään kaupunki. 2017. Kaupunginhallitus, kokous 11.9.2017 § 70 Järvenpään korjaamo- ja varikkotoiminnan kehittäminen, tilannekatsaus ja jatkotoimenpiteet [viitattu 20.7.2020]. Saatavissa: [https://jarvenpaa.cloudnc.fi/fi-Fi/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous\\_1192017/Jarvenpaan\\_korjaamo\\_ja\\_varikkotoiminna\(336\)](https://jarvenpaa.cloudnc.fi/fi-Fi/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_1192017/Jarvenpaan_korjaamo_ja_varikkotoiminna(336))

Järvenpään kaupunki. 2019. Kaupunginhallitus, kokous 21.1.2019 § 13 Kunnossapidon alueurakan hankinta liikkeenluovutuksella, palveluntuottajan valinta [viitattu 20.7.2020]. Saatavissa: [https://jarvenpaa.cloudnc.fi/fi-Fi/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous\\_2112019/Kunnossapidon\\_alueurakan\\_hankinta\\_liikke\(6891\)](https://jarvenpaa.cloudnc.fi/fi-Fi/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_2112019/Kunnossapidon_alueurakan_hankinta_liikke(6891))

Järvenpään kaupunki. 2020. Järvenpää-info [viitattu 6.8.2020]. Saatavissa: [https://www.jarvenpaa.fi/--J%C3%A4rvenp%C3%A4%C3%A4-info--/index.tml?sivu\\_id=52](https://www.jarvenpaa.fi/--J%C3%A4rvenp%C3%A4%C3%A4-info--/index.tml?sivu_id=52)

Järvenpään kaupunki. 2020. Lait ja säännöt [viitattu 6.8.2020]. Saatavissa: [https://www.jarvenpaa.fi/--Lait-ja-s%C3%A4c3%A4nn%C3%B6t--/sivu.tml?sivu\\_id=104](https://www.jarvenpaa.fi/--Lait-ja-s%C3%A4c3%A4nn%C3%B6t--/sivu.tml?sivu_id=104)

Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa. Helsinki: Suomen kuntaliitto, Kuntaliiton verkkojulkaisu [viitattu 15.7.2020]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2010/1377-ulkoistaminen-kunnissa-acta-nro-222>

Koponen, J. 2017. Viisi teesiä tulevaisuuden työstä Työ 2040-skenaarioraportin perusteella. Demos Helsinki [viitattu 23.8.2020]. Saatavissa: <https://www.demoshelsinki.fi/2017/03/08/viisi-teesia-tulevaisuuden-tyosta-tyo-2040-skenaarioraportin-perusteella/>

Navico Oy. 2019. Järvenpään kaupungin kunnossapidon ulkoistaminen, kilpailutuksen avustaminen [viitattu 22.7.2020]. Saatavissa: <https://navico.fi/project/jarvenpaan-kaupungin-kunnossapidon-ulkoistaminen-kilpailutuksen-avustaminen/>

Navico Oy. 2019. Tampereen infran rajapintaselvitys, loppuraportti [viitattu 22.7.2020]. Saatavissa: <http://tampere.cloudnc.fi/download/noname/%7B41ba5f3d-7805-4c34-8002-76df82d4da4e%7D/3224045>

Rakennustietosäätiö RTS sr. 2020. RT-kortiston sisältö [viitattu 14.10.2020]. Saatavissa: <https://www.rakennustieto.fi/index/tuotteet/rt/sisalto.html>

RAKLI ry. 2009. Kuntatekniikan rakentamisen ja ylläpito – ulkoistaminen palvelutuotannon kehittämisvaihtoehtona [viitattu 22.7.2020]. Saatavissa: <http://docplayer.fi/2769282-Kuntatekniikan-rakentaminen-ja-yllapito-ulkoistaminen-palvelutuotannon-kehittamisvaihtoehtona.html>

Suomen kuntaliitto. 2005. Kadut kuntoon, vastuut kadun kunnossa- ja puhtaanapidosta muuttuivat 1.11.2015 [viitattu 23.8.2020]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/kadutkuntoon.pdf>

Ted. Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosa. 2019. Suomi Järvenpää Teiden ja niihin liittyvien laitteiden korjaus, kunnossapito ja muut palvelut, Ilmoitus tehdystä sopimuksesta [viitattu 22.7.2020]. Saatavissa: <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:242909-2019:TEXT:FI:HTML>

Työterveyslaitos. 2020. Työkaluja organisaatiomuutoksen toteuttamiseen [viitattu 23.8.2020]. Saatavissa: <https://www.ttl.fi/tyoyhteiso/organisaatiomuutos/tyokaluja-muutoksen-toteuttamiseen/>

Valtonen, J. 2011. Kuntien yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistaminen. Diplomityö. Aalto-yliopisto [viitattu 8.8.2020]. Saatavissa: <https://aaltodoc2.org.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/3698/urn100538.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vanninen, M. 2012. Tilaajavastuulaki ja sen valvonta [viitattu 20.7.2020]. Saatavissa: <https://docplayer.fi/8007800-Tilaajavastuulaki-ja-sen-valvonta-etela-suomen-aluehallintovirasto-tyosuojelun-vastuualue-tarkastaja-mikko-vanninen.html>

### **Intranet ja sähköposti:**

Järvenpään kaupungin korjaamo- ja varikkopalvelujen jatkokehittämishanke, loppuraportti Navico Oy 2017. [viitattu 22.7.2020]. Saatavissa Järvenpään kaupungin sisäisiltä verkkohakemistosta: V:\YHTEISET\_KAUPUNKI\KP-palvelut

Järvenpään kunnossapidon liikkeenluovutuksen valmistelu vuosina 2017, 2018 ja 2019. [viitattu 22.7.2020]. Saatavissa Järvenpään kaupungin sisäisiltä verkkohakemistosta: V:\YHTEISET\_KAUPUNKI\KP-palvelut

### **Lait, asetukset, säädökset ja komiteamietinnöt:**

Kuluttajaturvallisuuslaki 920/2011. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110920>

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Saatavissa:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>

Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain

muuttamisesta 547/2005. Saatavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050547>

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä

1233/2006. Saatavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20061233>

RT kortti 16-11122. 2013. Maa- ja vesirakennustyön työmaavalvonnan tehtäväluettelo.

Helsinki: Rakennustieto Oy. Saatavissa: <https://www.sopimuslomake.net/lomakkeet/rt-16-11122>

Tietosuojavaltuutetun toimisto. 2020. Tietosuojalaki [viitattu 11.9.2020]. Saatavissa:

<https://tietosuoja.fi/tietosuojalaki>

Työturvallisuuslaki 738/2002. Saatavissa:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020738>

## LIITTEET

LIITE 1 Järvenpään alueurakka 2019-2023 raportoinnin vuosikello

LIITE 2 mallisivu tehtäväkortista

LIITE 3 alueurakan asiakirjaluettelo

LIITE 4 mallisivu valvontasuunnitelmasta

LIITE 5 mallisivu ajoneuvoseurannan kuntalaisnäköymästä

## LIITE 1 Järvenpään alueurakka 2019-2023 raportoinnin vuosikello



## 6117 Portaiden, pysäkkien ja muiden erityiskohteiden talvihoito

### Tehtävän kuvaus

Lumityöt tehdään siten, että koneellisesti puhdistettavien alueiden ja käsilumityöalueiden väliin ei jää irtolunta. Tasot, luiskat ja portaat puhdistetaan lumesta ja jäätä. Portit, polkupyörätelineet, penkit, pöydät, roska-astiat ja muut rakenteet pidetään käyttökuntoisina. Leikkialueella, myös putoamisalustoille, lumi saa jäädä tasaisena kerroksena.

Välineiden ja kalusteiden alta, ympäriltä tai edestä poistetaan lunta ja jäätä, jos ne heikentävät käytettävyyttä tai turvallisuutta. Väline, jonka alta tulee poistaa liika lumi, on esimerkiksi pyöräteline. Kalusteita, joiden edestä tulee poistaa lumi, ovat esimerkiksi roska-astia, polkupyöräteline, penkki ja suojatievalojen painonappien edusta.

Aidatuilla alueilla portin toiminta-alueelta poistetaan tamppautunut lumi ja jää lähelle maanrajaa niin, että portti säilyttää toimintakuntonsa mahdollisimman hyvin myös lumisateen aikana lähtörajojen täytyttyä. Muualle kuin portin toiminta-alueelle lumi voi jäädä tasaisena kerroksena.

Lumityössä siirrettävä lumi ja jää kasataan paikkoihin, jotka käydään läpi ennen aurauksen aloittamista työmaakokouksessa. Lunta ei kasata kasvillisuuden päälle eikä rakenteiden läheisyyteen siten, että ne vaurioituisivat.

### Tehtävän suoritus aika

Yleisten alueiden käsilumityöt tehdään kohteen muun/ympäröivän kunnosapitoluokan mukaan (lumimäärät, toimenpideaajat jne.). Lumikuorman kasvaessa yli 50 cm poistetaan lumet yleisten leikkipuistojen katosrakenteiden päältä.

### Laatuvaatimukset

Lumityöt tehdään niin, että rakennus tai rakenne on saavutettavissa ja turvallinen.

Välittömästi lumitöiden jälkeen tulee väyliä, rakenteiden ja välineiden olla puhtaat irtolumesta ja lumityöt tehty käytön edellyttämällä tavalla. Rakenteista ja välineistä on poistettu tamppautunut lumi ja jää. Portit ovat esteettä käytettävissä ja liikuteltavissa koko toimintalaajuudessaan.

### Laatuvaatimusten todentaminen

Lumityöalueiden ja -kohteiden lumityö todennetaan mittaamalla lumimäärän paksuus ja/tai puhdistetun väylän leveys. Laatua todennetaan myös silmä-määräisesti. Töihin ryhtyminen, toimenpiteet ja toimenpideaika todetaan työmaapäiväkirjasta sekä sääasemien raporteista.

## ALUEURAKASSA NOUDATETTAVAT ASIAKIRJAT

Työssä noudatetaan alla mainitussa pätevyysjärjestyksessä seuraavia sopimusasiakirjoja:

- a) Sopimus liiketoiminnan luovutuksesta
- b) Urakkasopimus
- c) Mahdollinen urakkaneuvottelupöytäkirja
- d) Urakkatarjouspyyntö ja ennen lopullista tarjouksen antamista käytyjen sopimusneuvottelujen kirjalliset tarkistukset ja lisäselvitykset
- e) Tämä urakkaohjelma liitteineen
- f) Alueurakan yleiset sopimusehdot AYSE 2003\*
- g) Tarjouspyynnön liitekartat
- h) Tarjouspyynnön määrätaulukot
- i) Infra 2015 Rakennusosa- ja hankenimikkeistö, Määrämittausohje\*
- j) Järvenpään kaupungin katu- ja viheralueiden kunnossapidon tehtäväkortit
- k) Infra 2017 Kunnossapitonimikkeistö (Rakennustieto Oy, 2017), Viheralueiden hoitoluokitus (Viherympäristö-liitto ry, julkaisu 36/2007) ja viheralueiden hoito VHT'14 (Viherympäristöliitto ry, julkaisu 55/2014, voimassa olevat SFS-standardit leikki- ja liikuntavälineistä) \*
- l) Urakoitsijan tarjous
- m) Urakoitsijan tarkennettu laatusuunnitelma
- n) Esteettömyys tulee huomioida esteettömän ympäristön suunnittelukortin "Suraku 8, tilapäiset liikennejärjestelyt"\* mukaisesti.
- o) Järvenpään kaupungin katulupaohje 1.5.2018\*
- p) Liikenneviraston ohjeita 3/2015 Liikenne tietyömaalla – Kunnossapitotyöt\*
- q) Suomen kuntatekniikan yhdistyksen julkaisu 01/2013 Tilapäiset liikennejärjestelyt katu- ja yleisillä alueille\*
- r) Suomen kuntaliiton julkaisu 2012 "Liikennemerkkien käyttö kaduilla"
- s) Järvenpään kaupungin ympäristönsuojelumääräykset 17.07.2014\*
- t) Liikenneviraston ohjeita 7/2018 Radanpidon turvallisuusohjeet (TURO)\*

\*Ko. dokumentit eivät ole tarjouspyynnön liitteinä.

Urakkasopimus ja siihen liittyvät asiakirjat täydentävät toisiaan niin, että työ, joka ilmenee jossakin näistä, sisältyy urakkaan. Mikäli tilaajan asiakirjoissa esiintyy ristiriitaisuuksia, myöhemmin laadittu urakka-asiakirja on tällöin määräävä.

## **VALVONTATYÖN SUORITUSTAPA**

Valvojan on perehdyttävä hyvin alueurakan asiakirjoihin, jotta hänellä on selvä käsitys halutusta työn lopputuloksesta (perehtyminen). Valvojan on suunniteltava valvontatyönsä tehokkaaksi ja taloudelliseksi (suunnitelmallisuus). Valvoja ilmoittaa havainnoista ajoissa urakoitsijalle virheiden minimoimiseksi (ennalta ehkäisy). Urakan valvontasuunnitelmassa määritellään, miten urakan valvonta suoritetaan.

Viranomaisvalvonta ei kuulu valvojan tehtäviin eikä sitä sen takia ole mukana tässä tehtäväluettelossa.

Tilaaajan tulee kirjallisesti ilmoittaa urakoitsijalle ne henkilöt, jotka tilaaajan edustajina valvovat urakkaa sekä heidän valtuutensa ja asemansa erikoistöiden valvontaan ja suunnitteliin nähden.

Urakoitsijalle ilmoitetaan valvojien oikeudet lisä- ja muutostyötilausten tekemiseen.

Valvoja antaa valtuuksiensa puitteissa urakoitsijoille sopimusasiakirjojen selventämistä koskevia ja työn suoritukseen liittyviä ohjeita (edistäviä), joita urakoitsijoiden tulee noudattaa. Antamansa ohjeet, luvat tai määräykset ja muut urakkaan liittyvät merkittävät seikat valvojan tulee antaa kirjallisesti esimerkiksi merkitsemällä ne työmaapäiväkirjaan. Työtä koskevat huomautukset valvoja antaa urakoitsijan työnjohdolle. Valvoja ei johda työtä urakoitsijan puolesta. Valvojan on viivytyksettä käytettävä valtuuksiaan ja harkintavaltaansa virheellisen työn estämiseksi. Valvojan on pidettävä urakoitsija tietoisena työmaan edistymisestä ja muista merkityksellisistä tapahtumista.

## **VALVOJAN PÄTEVYYS**

Valvojalla tulee olla tehtävään tarvittava ammatillinen koulutus ja kokemus sekä yleisten sopimusehtojen ja viranomaismääräysten tuntemus.

## LIITE 5 mallisivu ajoneuvoseurannan kuntalaisnäkymästä

**JÄRVENPÄÄ**

Valitun urakka-alueen hoitotoimenpiteet

Järvenpään Infran hoitotoimenpiteet

**Puhtaanapito**

**Talvihoito**

Info

**FLUENT**

**INFO**

**TIETIKADUT**

- Imulakaisuauto: 15.10. klo 08:05 -
- Roska-astoiden tyhjennys: 15.10. klo 06:50 -
- Imulakaisuauto: 14.10. klo 07:19 - 14.10. klo 15:08
- Imulakaisuauto: 14.10. klo 06:59 - 14.10. klo 15:57
- Roska-astoiden tyhjennys: 14.10. klo 06:46 - 14.10. klo 15:04

**KLIKATTU KOHTA**

- Tiesoitte: 71456/103/3674
- Talvihoitoluokka: K1