

## Vastaus valtuustoaloitteeseen Kouvolan kaupungin palvelurakenteen tarkastelusta kuntien tehtävien muuttuessa merkittävästi hyvinvointialueiden käynnistymisen myötä

771/00.05.00/2022

### Kaupunginvaltuusto 21.03.2022 § 36

Puheenjohtaja Paula Werning esitteli sosialidemokraattisen valtuustoryhmän jättämän seuraavan valtuustoaloitteen:

”Kunnat elävät murroksessa ja kuntien tehtävät tulevat muuttumaan merkittävästi hyvinvointialueiden käynnistymisen myötä.

Palvelurakenteeseen tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota ja tarkastella, millä organisaatiolla Kouvolan kaupunki tarjoaa palvelut kuntalaisille parhaalla mahdollisella tavalla tulevaisuudessa.

Poikkihallinnollisella tarkastelulla on selvittävä tarveperusteet ja kartoitettava vaihtoehdot toiminnan selkeyttämiseksi. On myös selvittävä, aiheuttaako tuleva muutos tarvetta organisaation, hallinnon tason tehtäväkuvien ja palkkauksen muutoksille.

Talouden näkymät Kouvolassa sisältävät voimakkaita epävarmuustekijöitä. Kouvolan taloudesta siirtyy noin 60 % sote- ja pelastushallinnon tuottamiseen ja tämä tulee ottaa jatkossa huomioon. Täyttä varmuutta ei ole siitäkään, mikä on jatkossa kunnallisveron tuotto. Epävarmuutta luo sekin, että meillä ei ole tietoa, kuinka valtionosuudet kartuttavat kaupungin tulopuolta. Tästäkin syystä kaupungin menopuoli vaatii entistä tarkempaa ja kriittisempää tarkastelua. Uusi tilanne vaatii ennalta varautumista, jotta turvataan lakisääteisten palveluiden tuottaminen jatkossakin.

Sosialidemokraattinen valtuustoryhmä edellyttää, että tarkasteluun tulee ottaa kaikki ne palvelut, joita itse tuotamme sekä ne missä olemme mukana. Katsomme myös tarpeelliseksi, että konsernipalvelujen kohdalla tarkastellaan, miten hyvin se pystyy palvelemaan koko kuntaorganisaatiota. Esimerkiksi Seinäjoella ja Vaasassa tarkastelu tehtiin hyvissä ajoin ennen hyvinvointialueiden käynnistymistä.

Sotepalvelujen jälkeen kasvatus- ja opetus on kasvanut suurimmaksi yksittäiseksi toimialaksi. Tämän sisältä löytynee useita mahdollisuuksia hallinnon ja palvelun parantamiseen ajatellen ensisijaisesti koululaisia ja koululaisten vanhempia. Toisen asteen koulutuksesta osa on yhtiötetty - näiden toimintaan ei voida vaikuttaa kuin omistajaohjauksen kautta. Myös maankäyttö, lupa-asiat, ympäristö, yritystoiminta ja TE-palveluiden siirto kunnille vaativat uutta tarkastelua.

Sosialidemokraattinen valtuustoryhmä edellyttää, että kunnan tehtäväkuvan muuttuessa tarkastellaan organisaatio, hallinnon taso, tehtäväkuvat sekä palkkaus vastaamaan muutoksen jälkeistä tarvetta.

Katsomme, että nyt on oikea aika tälle tarkastelulle ja edellytämme selvitystyön käynnistämistä viivyttämättä virkamiehistä ja poliittisista luottamushenkilöistä koostuvan työryhmän toimesta.”

### **Kaupunginvaltuuston päätös:**

Kaupunginvaltuusto päätti lähettää aloitteen kaupunginhallituksen valmisteltavaksi.

---

## **Kaupunginhallitus 31.10.2022 § 292**

**Valmistelija:** hallintojohtaja Katja Tommiska, puh. 020 615 8651, katja.tommiska(at)kouvola.fi;

Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa vuoden 2023 alussa. Alueiden valmistelu on parhaillaan menossa eri puolilla Suomea, ja tässä yhteydessä myös monet kunnat tarkastelevat ja kehittävät omaa toimintaansa, organisaatiotaan ja prosessejaan. Kymenlaakson tilanne eroaa useimpien maakuntien tilanteesta siinä, että Kymenlaaksossa sosiaali- ja terveyspalvelut (sote-palvelut) ja niiden järjestämistä vastuu on siirretty käytännössä hyvinvointialueelle jo vuoden 2019 alusta, jolloin maakunnallinen sote-kuntayhtymä Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä (Kymsote) aloitti toimintansa. Kymenlaaksossa on siis toteutettu jo edellisellä valtuustokaudella (2017 - 2021) se muutos, jota tällä hetkellä valmistellaan eri puolilla Suomea, kun työstetään sote-palvelujen siirtoa hyvinvointialueille. Tämän johdosta Kouvolan kaupungin organisaatio on jo uudistettu hyvinvointialueiden muodostamisen jälkeisen ajan mukaiseksi.

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisen vaikutukset Kouvolan kaupungin henkilöstöön ovat vähäiset: hyvinvointialueen palvelukseen on siirtymässä 1.1.2023 ainoastaan noin 70 työntekijää. Sen sijaan kaupungin talouteen hyvinvointialueiden käynnistymisen vaikutukset ovat merkittävät. Kaupungin kustannusvastuulta poistuvat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että palo- ja pelastustoimen kustannukset, jotka ovat yhteensä noin 355 miljoonaa euroa. Vastaavasti kaupungin tuloja leikataan, minkä seurauksena kaupungin verotulot vähenevät noin 50 % ja valtionosuudet noin 90 %. Veroprosentti vuonna 2023 on 8,61. Muutoksella ei ole vaikutusta veroprosentin tuottoon: yksi prosentti tuottaa saman verran kuin aiemminkin. Verotuloista tehtävä leikkaus (12,64) on jo päätetty. Lopulliset valtionosuudet selviävät vuonna 2023, kun kuntien tilinpäätöstiedot ovat selvillä. Valtionosuuslaskelmat määräytyvät kuntien vuosien 2021 ja 2022 toteutuneiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen kustannuksien perusteella.

Valtuustoaloitteessa tuodaan esille tarve tarkastella kaupungin menopuolta entistä tarkemmin ja kriittisemmin, koska uuden tilanteen nähdään vaativan ennalta varautumista, jotta turvataan lakisääteisten palvelujen tuottaminen myös jatkossa. Ennalta varautumista on kaupungissa tehty pitkäjänteisesti jo usean vuoden ajan tasapainottamalla kaupungin taloutta. Tasapainottamistoimenpiteiden vaikutukset vuoden 2021 lopussa ovat olleet noin 25 milj. euroa.

Sote-palvelujen siirtyminen kuntayhtymään 1.1.2019 synnytti aikanaan murroksen, jossa kaupungin voidaan sanoa eläneen vuosina 2019 - 2021. Murros aiheutti muutostarpeita, joihin on jo vastattu organisaatiouudistuksin eli kehittämällä ja muuttamalla kaupungin toimintaa ja organisaatiota sekä palvelurakennetta ja prosesseja erittäin voimakkaasti viimeisten kolmen vuoden aikana.

Organisaatiouudistusten rinnalla on tehty substanssitoimialojen palveluverkkoselvitykset, jotka valtuusto on käsitellyt kokouksessaan 11.11.2019 ja samalla päättänyt palveluverkkojen päivityksistä.

Muutosajureina niin organisaatiouudistuksissa kuin palveluverkkojen päivityksissäkin ovat toimineet paitsi sote-palvelujen siirto kuntayhtymään myös tarve toiminnallisista ja taloudellisista syistä mukauttaa ja sopeuttaa kaupungin organisaatiota, palvelurakennetta ja henkilöstöä toimintaympäristön vaatimuksiin.

Vuonna 2018 toteutettiin Uusi Kouvola –muutosprojekti, jonka myötä kaupungin organisaatio uudistettiin vuoden 2019 alusta lukien. Vuonna 2019 valmisteltiin toinen organisaatiouudistus, ja uusi organisaatorakenne otettiin käyttöön 1.1.2020. Kolmas kaupungin toimiala- ja toimielinorganisaation uudistaminen valmisteltiin vuonna 2020, ja uusi organisaatorakenne otettiin käyttöön 1.6.2021. Näiden vuosina 2019 - 2021 toteutettujen kolmen uudistuksen sekä palveluverkkopäivitysten yhteydessä on käyty läpi ne palvelut, joita kunnat tuottavat sote-palvelujen siirryttyä kunnan järjestämisvastuulta ja joihin valtuustoaloitteessa viitataan.

Organisaatiouudistusten myötä kaupungin palveluorganisaation toimialojen määrää on vähentynyt 4 toimialasta 3 toimialaan. Toimialojen alaisten palvelujen lukumäärä on palvelurakenteen ja prosessien uudelleenorganisoinnin myötä puolittunut 20 palvelusta (v. 2019) 10 palveluun (v. 2021). Toimielinrakenteen osalta lautakuntien lukumäärä sekä myös kaupunginhallituksen alaisten jaostojen lukumäärä on vähentynyt vuosien 2019 - 2021 aikana kahdella (vuonna 2021 on perustettu uutena toimielimenä teknisen lautakunnan alainen lupajaosto). Yhteensä toimielimiä on ollut v. 2019 13 toimielintä ja 1.8.2021 lukien 10 toimielintä.

Konsernipalvelujen (kopa) roolia organisaation toiminnanohjauksessa on vahvistettu organisaatiouudistusten myötä määrätietoisesti. Vuonna 2019 kopaan keskitettiin aiempaa tiiviimmin organisaation tukipalvelut (talous-, henkilöstö-, tietohallinto-, hankinta- ja hallintopalvelut). Tällä ratkaisulla tukipalvelu- ja hallintohenkilöstö koottiin yhden toimialan

alaisuuteen, mikä on mahdollistanut koordinoitun toiminnanohjauksen sekä eläkepoistuman tehokkaan hyödyntämisen. Toimialoilta saadun palautteen mukaan ratkaisua voidaan pitää onnistuneena. Vuosina 2020 - 2021 kopan organisaatiota ja sen palvelujen rakennetta sekä prosesseja on kehitetty edelleen.

Henkilöstön määrää on organisaatiomuutosten yhteydessä vähennetty mm. yt-neuvotteluin sekä eläkepoistumaa hyödyntämällä. Esimiesten määrää on vähennetty organisaatorakenteen madaltamisen, johtamisjärjestelmän yksinkertaistamisen ja johtamistasojen vähentämisen kautta. Kouvolan kaupungilla on käyty vuonna 2019 sote-palvelujen siirron kuntayhtymälle jälkeen kahdet työvoiman vähentämistä koskevat yhteistoimintaneuvottelut, joiden tavoitteeksi asetettiin henkilöstön vähentäminen yhteensä 120 henkilötyövuodella vuoden 2020 loppuun mennessä (kevään yt-neuvottelut 100 htv ja syksyn yt-neuvottelut 20 htv) sekä 60 henkilötyövuoden lisäsäästöt vuoteen 2021 mennessä. Kaikki edellä mainitut henkilöstövähennykset ovat toteutuneet asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Eläkepoistumasta on hyödynnetty vuosina 2019–2021 keskimäärin 31 prosenttia. Myös muuta vaihtuvuutta on hyödynnetty. Kouvolan kaupungin henkilöstösuunnittelu on ollut ja on edelleen tiukkaa. Kaupungilla on käytössä täyttölupamenettely.

Valtuustoaloitteessa on esitetty, että vuonna 2023 tapahtuvan hyvinvointialueiden käynnistymisen myötä kunnan tehtäväkuva muuttuu, minkä johdosta aloitteessa esitetään, että tulisi tarkastella organisaatio, hallinnon taso, tehtäväkuvat sekä palkkaus vastaamaan muutoksen jälkeistä tarvetta. Aloitteessa tarkoitettu kunnan tehtäväkuvan muutos on tapahtunut Kouvolassa vuonna 2019 Kymsoten perustamisen seurauksena. Mainitun muutoksen jälkeen on kolmen tiiviisti toisiaan seuranneen organisaatiouudistuksen yhteydessä tarkasteltu organisaatio ja hallinnon tasot sekä käyty läpi mm. tehtäväkuvat sekä kysymys myös palkkauksesta. Aloitteessa esitettyjen asioiden osalta on kaupungin organisaatiouudistusten 2019 - 2021 yhteydessä tehty ratkaisut, joita avataan yksityiskohtaisemmin seuraavassa tarkastelussa, jossa käydään läpi vuosien 2019 – 2021 kolmea organisaatiouudistusta, niiden tavoitteita ja tuotoksia.

### **Uusi Kouvola –muutosprojekti 2018 ja kaupungin organisaatio 1.1.2019 alkaen**

Vuoden 2019 organisaatiouudistuksen taustalla oli kaupungin sosiaali- ja terveystalouden siirtyminen Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymään. Maakunnallinen sote-kuntayhtymä perustettiin Kymenlaaksossa vapaaehtoisesti kuntien yhteisellä päätöksellä. Sote-palvelujen myötä noin 40 prosenttia Kouvolan kaupungin henkilöstöstä siirtyi kuntayhtymään sen toiminnan käynnistyessä 1.1.2019. Kuntayhtymään siirtyi sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö (ml. esihenkilöt) sekä sellainen hallinto- ja toimistohenkilöstö, joiden tehtävistä vähintään puolet kohdistui sote-palveluihin. Ruoka-, puhtaus- ja kiinteistöpalvelujen henkilöstö, joiden

tehtävät kohdistuivat sote-palveluihin, jäivät edelleen kaupungin palvelukseen ja Kymsote on ostanut näitä palveluja kaupungilta vuodesta 2019 alkaen.

Kaupungille jääneet palvelut organisoitiin uudelleen vastaamaan meneillään olleita muutoksia (sote- ja maakuntauudistus). Organisaatiomuutoksen suunnittelu toteutettiin Uusi Kouvola -muutosprojektina vuoden 2018 aikana. Organisaatiouudistuksen tavoitteena oli luoda joustava, ketterä ja asiakkaan huomioiva Uusi Kouvola, joka mahdollistaa kasvustrategian toteutumisen. Kaupunki nähtiin mahdollistajana ja verkostomaisena toimijana osana yhteistyöverkkoa.

Uusi Kouvola -muutosprojektin myötä syntyneen uuden organisaation ohjausmekanismi perustui kaupunkistrategiaan ja siinä määriteltyihin hyvinvointi- ja elinvoimaohjelmaan. Muutoksena aikaisempaan organisaatioon oli, että sote-kuntayhtymään kuuluva osa organisaatiosta lakkautettiin kokonaan. Organisaatiotasoja madallettiin talousarvionäkökulmasta ajatellen paremmin hallittavaksi (talousarvion käyttötalousosan sitovuustasoksi tuli lautakuntataso). Tämän lisäksi maaseutulautakuntaan kuuluvat asiat siirtyvät konsernipalveluista asuminen ja ympäristö -toimialan alle. Hyvinvointipalveluiden toimiala lakkasi kokonaan 1.1.2019 alkaen. Sote-kuntayhtymä vastasi Kouvolan kaupungin asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä kokonaisuudessaan vuoden 2019 alusta lukien.

Uusi Kouvola -muutosprojektin yhteydessä oli määritelty tavoitteeksi tehokkuuden lisääminen. Tätä tavoitetta toteutettiin mm. keskittämällä etenkin tukipalvelu- ja hallintohenkilöstö yhden toimialan koordinoitun toiminnanohjauksen mahdollistamiseksi. Konsernipalveluihin keskitettiin aiempaa tiiviimmin jäljelle jäävän organisaation tukipalvelut (talous-, henkilöstö-, tietohallinto-, hankinta- ja hallintopalvelut). Konsernipalveluihin sijoittuva kehittämisspalvelut vastasi jatkossa keskitetysti kaupungin strategisten ohjelmien ohjaamisesta ja projektituesta sekä strategisesta tuesta. Hyvinvointijohtajan tukena ohjelman projektien laadinnassa ja arvioinnissa sekä raportoinnissa toimi hyvinvointitiimi. Strategia- ja kehittämisjohtaja veti elinvoimaohjelmaa ja valvoi sen alaprojektien toteutumista.

#### *Kouvolan kaupungin organisaatorakenne 1.1.2019*

Kaupunkiorganisaatio muodostui Uusi Kouvola -muutosprojektin jälkeen neljästä toimialasta sekä niihin liittyvästä luottamushenkilörakenteesta ja kaupungin johdosta. Toimialat olivat vuoden 2019 alusta konsernipalvelut (kopa), kasvatus ja opetus (kaop), liikunta- ja kulttuuri (liku) sekä asuminen ja ympäristö (asym). Toimialojen alaisuudessa toimi yhteensä 20 palvelua: kopalla 6 palvelua, kaopilla 4 palvelua, likulla 3 palvelua ja asymilla 7 palvelua.

Luottamushenkilöorganisaatio koostui kaupunginvaltuustosta ja kaupunginhallituksesta sekä kahdeksasta lautakunnasta (keskusvaalilautakunta, tarkastuslautakunta, kasvatus ja opetuslautakunta, liikunta- ja kulttuurilautakunta, tekninen lautakunta, rakennus- ja ympäristölautakunta, maaseutulautakunta, Kymen jätelautakunta). Kaupunginhallituksella oli kolme jaostoa (konsernijaosto, henkilöstöjaosto ja kaupunginhallituksen tulevaisuusjaosto). Yhteensä toimielimiä oli 13 toimielintä.

Kaupungin organisaation ylä rakenne 1.1.2019 lukien vahvistettiin valtuuston kokouksessa 20.8.2018 (§ 102). Kaupungin toimielin- ja toimialaorganisaatiot 1.1.2019 käyvät esille **liitteestä**

### **Kaupungin organisaation uudistaminen 2019 ja organisaatorakenne 1.1.2020**

Vuoden 2019 talousarviovalmistelun yhteydessä kaupunginhallitus päätti (KH 10.12.2018 § 437) osana kaupungin talouden sopeuttamista vuonna 2019 toteutettavasta organisaatiouudistuksesta:

”Kouvolan kaupungin organisaatio ja henkilöstöresurssit tarkastellaan uudestaan heti vuoden 2019 alussa, kun sote-kuntayhtymän toiminta on käynnistynyt ja sen vaikutukset kaupungin organisaatioon ja henkilöstöön ovat täysin selvinneet. Tarkastelu aloitetaan tekemällä helmikuun 2019 puoliväliin mennessä nykytilakartoitus ja arvioimalla uudestaan mahdollisuudet eläkepoistuman hyödyntämiseen. Tarkemmat tavoitteet henkilöstön osalta asetetaan tämän alkukartoituksen jälkeen. Henkilöstösäästöihin ja organisaatiomuutokseen määritellään euromääräinen tavoite helmikuun aikana, kun nykytilaselvitys on valmistunut.”

Vuoden 2019 ensimmäisten kuukausien aikana tehtiin Kouvolan kaupungin organisaatio- ja henkilöselvitys (**liitteenä**) sekä käytiin läpi hallinto- ja toimistohenkilöstön tehtäväkuvaukset (**liitteenä**). Nämä käsiteltiin kaupunginhallituksessa 19.2.2019 (§ 59). Kokouksessaan 15.4.2019 (§ 162) kaupunginhallitus päätti osana talouden sopeuttamista käynnistää mm. työvoiman vähentämistä koskevan ytimenettelyn, jolla tavoiteltiin 4,0 miljoonan euron kustannussäästöjä (100 htv) vuoden 2020 loppuun mennessä. Lisäksi päätettiin, että samassa yhteydessä tuli tarkastella organisaatio- ja palvelutasot. Tavoitteen toteutumisen osalta tuli ottaa huomioon vuoden 2019 alusta alkaen toteutuneet henkilöstövähennykset. Tämän lisäksi tavoiteltiin 60 henkilötyövuoden lisäsäästöjä vuoden 2021 loppuun mennessä eli yhteensä n. 6,5 miljoonan euron kustannussäästöjä.

Kaupungin organisaatorakenteen uudistamisen taustalla olivat toimintaympäristön muutokset ja talouden sopeuttamistarpeet. Peruskunnan rooli oli muuttunut sote-palvelujen siirryttyä Kymsoteen. Uudistuksen tavoitteeksi asetettiin asiakaslähtöisyyden parantaminen ja verkostomainen toimintatapa sekä tehokas työnjako ja henkilöstöresurssien tarkoituksenmukainen käyttö. Konserniohjausta

haluttiin selkiyttää ja sen roolia vahvistaa. Lisäksi tavoitteena oli organisaatorakenteen madaltaminen, johtamisjärjestelmän yksinkertaistaminen ja -tasojen vähentäminen (esimiesten vähentäminen noin 10 prosentilla vuoden 2021 loppuun mennessä). Johtamisen vastuualueiden selkiyttäminen, henkilöstön vastuiden, tehtävien ja tehtäväkuvausten tarkastelu sekä palveluprosessien virtaviivaistaminen ja sähköisten palvelujen lisääminen olivat myös tavoitteena.

Kaupungin palveluorganisaation ylätason rakenne 1.1.2020 hyväksyttiin valtuuston kokouksessa 17.6.2019 (§ 70). Samalla hyväksyttiin eräiden toimintojen siirrot toimialojen ja/tai niiden alaisten palvelujen välillä. Toimialojen lukumäärä pysyi samana kuin aiemmin, mutta toimialojen sisällä tapahtui seuraavat muutokset:

- konsernipalveluihin oli keskitetty jo vuoden 2019 alusta talous-, henkilöstö-, tietohallinto-, hankinta- ja hallintopalvelut. Nyt uudistettiin toimialan palvelujen johtamisjärjestelmää. Lisäksi käytiin läpi konsernipalveluiden toimintaprosessit siten, että muutos tuki henkilöstöressin tarkoituksenmukaista käyttöä, vastuu- ja tehtäväalueet olivat selkeät sekä sähköisten palveluiden käyttöönotto mahdollistui aiempaa enemmän. Tavoitteena oli, että konsernipalveluiden organisaatiouudistus mahdollisti mahdollisimman täysimääräisen eläkepoistuman hyödyntämisen.
- kasvatus ja opetus -toimialalla organisaatiomuutoksessa huomioitiin eläkepoistuma. Muutosta toteutettiin mm. yksinkertaistamalla organisaatiota ja selkiyttämällä esimiesten rooleja. Muutoksen yhteydessä tehostettiin johtamista vähentämällä yksi esimiestaso (perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen palvelualueen esimiehet). Koulujen hallinto oli tarkoitus yhdistää virkarehtorien tehtäväksi. Toimialan tukipalvelut yhdistettiin (suunnittelu ja hallintosihteeriresurssi).
- liikunta ja kulttuuri -toimialalla organisaatiouudistuksen keskeisenä tavoitteena oli toimialan fokusointi ydintehtävään eli liikunta- ja kulttuuripalveluiden tuottamiseen. Organisaatiomuutos mahdollisti eläkepoistuman täysimääräisen hyödyntämisen sekä tarkoituksenmukaisten esimiesten tehtävä- ja vastuualueiden muutokset muuttuneessa organisaatiossa. Merkittävin muutos liikunta ja kulttuuri -toimialalla oli yhteisöpalveluiden siirtyminen konserniin hyvinvoinnin ja elinvoiman palveluun. Organisaatiomuutoksen yhteydessä liikuntapaikkojen järjestäminen ja ylläpidon tuotanto siirtyi saman johdon alle.
- asuminen ja ympäristö -toimialan organisaatiomuutokseen sisältyi palveluiden yhdistämistä. Merkittävimmät muutokset kohdentuivat kaupunki- ja yhdyskuntasuunnittelun kokoamiseen yhteen palveluun sekä logistiikan ja alueiden kunnossapitopalveluiden yhdistäminen. Asuminen ja ympäristö -toimialalta siirrettiin muutoksen yhteydessä

rakennusvalvonnan asuntosihteerin virka konsernipalvelujen tilapalveluihin. Lisäksi liikuntapaikkojen hoito- ja uimahallipalvelut siirtyivät liikunta ja kulttuuri -toimialalle. Kokonaisuutena asumisen ja ympäristön toimialan organisaatiomuutoksen mahdollisti eläkepoistuman hyödyntämisen sekä määräaikaisten tehtävien ja projektien päättämisen ja kausityöntekijöiden vähentämisen.

#### *Kouvolan kaupungin organisaatorakenne 1.1.2020 alkaen*

Uudistamisprojektin jälkeen kaupunkiorganisaatio muodostui neljästä toimialasta sekä niihin liittyvästä luottamushenkilörakenteesta ja kaupungin johdosta. Toimialat olivat vuoden 2020 alusta konsernipalvelut (kopa), kasvatus ja opetus (kaop), liikunta- ja kulttuuri (liku) sekä asuminen ja ympäristö (asym). Toimialojen alaisuudessa toimi yhteensä 20 palvelua: kopalla palvelujen määrä oli 5 palvelua (1 palvelu vähentynyt vuodesta 2019), kaopilla 6 (2 palvelua lisää), likulla 2 palvelua (yksi palvelu vähentynyt) ja asymilla 7 palvelua.

Luottamushenkilöorganisaatiossa ei tapahtunut 1.1.2020 lukien muita muutoksia kuin se, että määräaikaisesti vuodelle 2019 perustettu henkilöstöjaosto lakkasi 1.1.2020 lukien. Luottamushenkilöorganisaatio koostui kaupunginvaltuustosta ja kaupunginhallituksesta sekä kahdeksasta lautakunnasta (keskusvaalilautakunta, tarkastuslautakunta, kasvatus ja opetuslautakunta, liikunta- ja kulttuurilautakunta, tekninen lautakunta, rakennus- ja ympäristölautakunta, maaseutulautakunta, Kymen jätelautakunta). Kaupunginhallituksella oli kaksi jaostoa (konsernijaosto ja kaupunginhallituksen tulevaisuusjaosto). Yhteensä toimielimiä oli 12 toimielintä.

Kaupungin toimielin- ja toimialaorganisaatiokaaviot 1.1.2020 ovat **liitteenä**.

#### **Kaupungin johdon ja konsernipalveluiden organisatorista nykyrakennetta koskeva muutosselvitys 2020, kaupungin toimiala- ja toimielinorganisaation uudistaminen sekä organisaatorakenne 1.6.2021**

Hyväksyessään 17.6.2019 (§ 70) ylätason organisaation 1.1.2020 alkaen valtuusto samalla päätti, että käynnistetään kaupungin johdon ja konsernipalveluiden organisatorista nykyrakennetta (johtamis- ja ohjausjärjestelmä) koskeva muutosselvitys siten, että muutosehdotus on valmis 30.4.2020 mennessä. Tässä yhteydessä tuli selvittää myös tekniikka- ja ympäristöpalveluiden yhdistäminen, sisältäen yhdyskuntatekniikan, rakennusvalvonnan, ympäristöpalvelut, maaseutupalvelut, kiinteistö- ja tilapalvelut sekä asumispalvelut, sekä lisäksi selvitetään kasvatus- ja opetustoimialan ja liikunta- ja kulttuuritoimialan yhdistäminen. Muutosselvityksessä tuli tarkastella ja vertailla vaihtoehtoisia johtamis- ja ohjausrakenteita, mukaan lukien pormestari malli ja arvioida niiden vaikutuksia mm. resursointiin ja tehtäväjakoon.



Selvitystyö käynnistettiin vuoden 2020 alussa, mutta poikkeusolojen vuoksi kaupunginhallitus päätti kuitenkin 23.3.2020 (§ 106) muuttaa uudeksi määräajaksi 31.8.2020.

Selvitystyötä johtamaan kaupunginhallitus asetti kokouksessaan 11.11.2019 (§ 375) ohjausryhmän, johon nimettiin luottamushenkilöedustajia lisäksi viranhaltijoista kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja ja talousjohtaja. Muutosselvitystyön yhteistyökumppanina toimi FCG Konsultointi Oy. Muutosohjausryhmän raporttia "Kouvolan kaupungin toimielin- ja toimialaorganisaation muutosselvitys 2020" käsiteltiin kaupunginhallituksessa 28.9.2020 (§ 269) ja 5.10.2020 (§ 283). Raportti on **liitteenä**.

#### *Muutosselvitys - poliittinen organisaatio ja johtaminen*

Muutosselvityksessä analysoitiin Kouvolan kaupungin poliittisen organisaation rakennetta ja tehtiin vertailuja muihin kuntiin. Muutosselvityksen mukaan kaupungin talouden ja toiminnan tehostaminen nosti vaateita entistä vaikuttavammalle kokonaisohjaukselle, missä korostuu kaupunginhallituksen rooli. Muutosselvityksen vertailukaupungeista suurin osa oli siirtänyt sote-palvelut kuntayhtymään ja vain kahdella kaupungilla oli sote kaupungin omana toimintana. Verrokkikaupungeissa oli 3-4 lautakuntaa (luvut ilman sote-lautakuntaa). Kouvolassa lautakuntien lukumäärä oli vertailukaupunkeja suurempi, mutta Kouvolassa lautakunnilla ei ollut lainkaan alaisuudessaan jaostoja tai johtokuntia. Kau-punkirakenteisiin liittyviä tehtäviä oli muissa kaupungeissa organisoitu yhdelle tai kahdelle lautakunnalle, kun taas Kouvolassa näitä lautakuntia oli kolme. Kouvolassa oli myös kaikista muista poiketen maaseutulautakunta. Myös toimielinten jäsenmääriä tarkasteltiin.

Muutosselvitystyön yhteydessä tehdyissä haastatteluissa ei kannatettu pormestarimalliin siirtymistä, eikä sitä kannatettu myöskään valtuuston taholta. Lisäksi muutosselvityksessä tuotiin esille, että pormestarimalliin siirtyminen olisi edellyttänyt valtuuston enemmistö päätöstä ja vaatinut runsaasti toiminnallista ja hallinnollista valmistelua. Lopputulemana todettiin, että poliittisen johtamisen osalta pormestarimalliin siirtymisen ei nähty olevan ajankohtaista valtuustokaudella 2021 - 2025.

Muutosselvityksessä tuotiin esille tarve kehittää valtuuston työskentelyä seuraavalla valtuustokaudella (eli kaudella 2021 – 2025) siten, että valtuuston strateginen johtaminen vahvistuu. Lisäksi tuotiin esille kaupunginhallituksen roolin vahvistaminen strategisessa johtamisessa ja strategisten asioiden käsittelyn lisääminen hallitustyöskentelyssä. Tämä edellyttäisi hallituksessa käsiteltävien yksittäisten, ei strategisten asioiden käsittelytarpeen arviointia ja näiden ei-strategisten tehtävien ja niihin liittyvän ratkaisuvallan siirtämistä lautakunnille ja viranhaltijoille.

## *Muutosselvitys - ammatillinen organisaatio ja johtaminen*

Muutosselvityksessä tuotiin esille lukuisia tekijöitä, jotka toimivat muutosajureina kaupungin ammatillisen organisaation sopeuttamiseksi. Näitä tekijöitä olivat mm. Kouvolan väestön väheneminen ja väestörakenteen muutos, sote-palvelujen järjestämisen ja tuotannon siirtyminen Kymsoten vastuulle. Väestön väheneminen ja ikärakenteen muutos vähentää huomattavasti tarvetta varhaiskasvatuksen ja opetuksen palvelutarpeisiin, mikä johtaa palveluverkon päivittämiseen ja tätä kautta suorittavan henkilöstön määrän vähenemiseen. Väestön väheneminen vaikuttaa myös maankäyttöön ja kaavoitustarpeisiin sekä rakennus- ja ympäristö-lupapalveluihin, joten näidenkin tehtävien resurssitarpeet vähenevät. Lisäksi hallinnon sähköistäminen ja palvelujen digitalisoinnin jatkaminen mahdollistaa henkilöstöresurssien vähentämisen. Elinvoiman ja elinkeinojen kehittämistarpeet kasvavat edelleenkin elinkeinoelämän kehittämisen ja työllisyyden turvaamisen vuoksi. Palveluorganisaation sopeuttamismahdollisuuksiin vaikuttavat myös valtakunnalliset tekijät. Voitiin todeta, että edellä esitetyt muutokset eivät voi olla vaikuttamatta sekä poliittiseen ja ammatillisen organisaation rakenteeseen että myös toimialojen rakenteeseen sekä niiden palveluyksiköiden ja henkilöstön määrään.

Muutosselvityksessä käytetyissä vertailukaupungeissa oli pääosin kaksi sektoritoimialaa ja konsernihallinto/konsernipalvelut. Vain kahdella kaupungilla oli oma sote-toimiala. Lisäksi yhdellä kaupungilla oli poikkeuksena elinvoiman ja kilpailukyvyn toimiala, ja toisella kaupunginjohtajan alaisuudessa konserni- ja elinvoimapalvelujen toimiala.

Kouvolassa oli toimialojen alaisia yksiköitä (palvelu) 20, mikä oli enemmän kuin verrokkikaupungeissa. Yksiköiden lukumäärän todettiin vaikuttavan esimiesten määrään ja jokaisen yksikön tarvitsemaan omaan hallintoon.

Selvitystyön aikana toteutetuissa haastatteluissa nähtiin toimivaksi muutos kolmen toimialan rakenteeseen, jossa tuolloiset ”sivistysalueen” toimialat eli kasvatus ja opetus sekä liikunta ja kulttuuri yhdistettäisiin. Verrokkikaupungeissa oli soten siirtymisen jälkeen kaksi toimialaa ja konsernihallinto/palvelut. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esille, että toimialojen alaisten yksikköjen (palvelut) määrää olisi tarkoituksenmukaista yhdistää. Haastatteluissa nousi esille, että kasvatuksen ja opetuksen sekä liikunnan ja kulttuurin yhdistyessä uudeksi toimialaksi, se voisi muodostua esimerkiksi kolmesta palvelusta: opetus, varhaiskasvatus sekä liikunta ja kulttuuri. Haastatteluissa esitettyjen näkemysten mukaan asumisen ja ympäristön toimialan yksikkörakennetta (palvelut) oli tarpeen supistaa. Yhtenä vaihtoehtona oli nähty myös se, että konsernipalvelut sekä asuminen ja ympäristö voisi olla yhteinen toimiala. Haastatteluissa oli tuotu esille myös, että rakennusvalvonnan ja ympäristöpalvelujen yhdistäminen myös organisaatorakenteen tuella olisi luontevaa ”yhden luukun”

asiakaslähtöisyyden varmistamiseksi. Lisäksi oli nähty, että kaupunkisuunnittelu ja kaavoitus, yhdyskuntatekniikka sekä maaomaisuus ja kiinteistön muodostus ja paikkatiedot palveluyksiköt voitaisiin yhdistää. Kiinteistöpalvelut voitaisiin tarvittaessa organisoida osakeyhtiöksi.

#### *Muutosselvitys – erillisasiat*

*Hyvinvointi:* Muutosselvityksessä tuotiin esille myös hyvinvoinnin tehtävien tarpeen arviointi. Selvityksessä pidettiin tarkoituksenmukaisena siirtää hyvinvointitehtävät konsernipalvelutoimialan muiden palvelujen yhteyteen ja samalla tulisi arvioida hyvinvoinnin eri tehtävien tarkoituksenmukainen resurssitarve. Selvityksessä nähtiin, että kaupungin vastuulla olevat hallinnolliset hyvinvointitehtävät (mm. hyvinvointikertomus) vaativat jonkin verran resursseja, mutta valtaosin kaupunkilaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen toteutuu normaaleissa palveluissa. Lisäksi selvityksessä katsottiin, että tulisi toteuttaa arvioinnin mukaiset tehtäväjärjestelyt mm. hyvinvointijohtajan viran osalta, palvelun tuolloisten tehtävien uudelleenarviointi ja Kymsoten edunvalvonta. Lisäksi konsernipalvelujen vastuulla olevien osallisuuden ja hyvinvoinnin koordinaattoritehtävien ja niiden henkilöstön tarpeen ja sijoittumisen osalta pidettiin tarpeellisenä tehdä arviointi.

*Apulaiskaupunginjohtajan virkanimike:* Apulaiskaupunginjohtaja toimii kaupunginjohtajan sijaisena ja on myös konsernipalvelujen toimialajohtajana. Muutosselvitystyön aikana tehdyissä haastatteluissa näkemykset ylimmän johdon resursoinnista ja organisoinnista vaihtelivat. Tämän johdosta oli nähty tarvetta arvioida uudelleen vastuusuhteita. Lisäksi oli nähty, että konsernipalvelujen toimialan johdossa voi nimike olla apulaiskaupunginjohtaja, konsernijohtaja tai konsernipalvelujohtaja.

Kaupungin organisaatiossa oli ollut apulaiskaupunginjohtajan virka aiemmin vuoteen 2015 asti, ja myös tuolloin apulaiskaupunginjohtaja toimi sekä toimialajohtajana että kaupunginjohtajan sijaisena. Apulaiskaupunginjohtajan virka oli perustettu uudelleen valtuustokauden 2017 – 2021 aikana 1.4.2018 alkaen. Viran perustamisen yhteydessä lakkautettiin talous- ja rahoitusjohtajan virka, johon aiemmin sisältyneet konsernipalvelujen toimialajohtajan tehtävät siirtyivät osaksi apulaiskaupunginjohtajan tehtäviä. Apulaiskaupunginjohtajan virka oli perustettu uudelleen valtuustokauden 2017 – 2021 aikana 1.4.2018 alkaen. Viran perustamisen taustalla oli ollut tarve parantaa kaupungin edunvalvontaa ja kaupungin kärkihankkeiden toimintaedellytyksiä, mikä kävi esille apulaiskaupunginjohtajan työnkuvasta, jossa painottuivat kaupungin omistajaohjaus ja elinvoiman kehittäminen. Valtuuston kokouksessaan 12.11.2018 (§ 150) vahvistaman johtajasopimuksen mukaan apulaiskaupunginjohtaja toimii konsernipalvelujen toimialajohtajana sekä kaupunginjohtajan sijaisena ja vastaa kaupunginjohtajan tukena

kaupungin strategisesta johtamisesta ja ohjauksesta, edunvalvonnasta, konserniyhteisöjen omistajaohjauksesta sekä omalta osaltaan kaupungin kärkihankkeiden edistämisestä ja elinvoiman kehittämisestä. Hänen tehtäviinsä kuuluu kaupunginyhteisöjen omistajaohjaus ja omistajapolitiikan valmistelu sekä konsernijaoston esittelijänä toimiminen. Lisäksi hän vastaa kaupungin rahoitus- ja sijoituspolitiikasta sekä varainhoidon käytännöstä.

*Kehitysjohtajan ja Kinnon tehtävien määrittely:* Muutosselvityksen johtopäätöksissä esitettiin arviointia kehitysjohtajan tehtävistä konsernijohdon jäsenenä ja roolista strategisen elinvoimaohjelman toimeenpanossa sekä Kinnon omistajaohjauksessa. Samassa yhteydessä esitettiin mm. kaupunginjohtajan roolin arviointia Kinnon omistajaohjauksessa. Kaupunginhallitus oli päättänyt kokouksessaan 16.12.2019 (§ 436) asettaa ohjausryhmän, jonka tehtäväksi on annettu Kinnon strategian, tehtävien, resurssien ja sijoittumisen tarkastelu. Ohjausryhmän oli tullut jättää työnsä 31.8.2020 mennessä. Näin ollen Kinnon tehtävien määrittely oli asianmukaista tehdä edellä mainitussa ohjausryhmässä. Kaupungin ja Kinnon tehtävien läpikäynti ja kummankin organisaation roolien terävöittäminen oli aloitettu 1.9.2020 alkaen Kinnon uuden toimitusjohtajan aloitettua tehtävässä.

Konsernipalveluiden tilapalvelut -yksikön ja asuminen ja ympäristö toimialan kiinteistöhoitopalveluiden tarkastelu: Muutosselvityksessä esitettiin tilapalveluiden ja kiinteistöpalveluiden tehtävien sekä niiden mahdollisten päällekkäisyyksien arviointia ja tarvittaessa kokonaisuuden uudelleenorganisointia. Kiinteistöpalvelujen osalta selvityksessä todettiin, että tarvittaessa ne voidaan organisoida osakeyhtiöksi.

#### *Kaupungin toimielin- ja toimialaorganisaatiot 1.6.2021*

Valtuusto käsitteli muutosselvitystä kokouksissaan 12.10.2020 (§ 70) ja 16.11.2020 (§ 91). Valtuusto päätti 12.10.2020 lähtökohdista, joiden mukaisesti 1.6.2021 voimaan tuleva hallintosääntö valmistellaan toimielin- ja toimialaorganisaation osalta. Hallintosääntö tuli vahvistaa valtuustossa 7.12.2020. Valtuusto päätti myös, että hyvinvointijohtajan virka lakkautetaan ja perustetaan uusi virka tai toimi 1.6.2021 alkaen siten, että keskeisin tehtävä on jatkossa valmistella vuosittain Kymsoten palvelusopimus ja seurata sen toteutumista talousarviovuoden aikana sekä raportoida tästä kaupunginjohtajalle ja kaupunginhallitukselle. Muiden hyvinvointitehtävien osalta päätettiin suorittaa sekä tarkastelu että tarvittava uudelleenorganisointi 1.6.2021 mennessä siten, että ei synny päällekkäisyyttä Kymsoten tehtävien kanssa. Tarkastelun jälkeen kaupungille jäljelle jäävät tehtävät päätettiin siirtää hyvinvointitoimialan alle. Päätettiin, että kaupungin ja Kinnon tehtävien läpikäynnin sekä organisaatioiden roolin terävöittämisen tuloksena syntyvät päivitykset huomioidaan sekä Kinnon ja kaupungin vuoden 2021 palvelusopimuksessa että kaupungin viranhaltijoiden tehtäväkuvauksissa 1.6.2021 alkaen. Apulaiskaupunginjohtajan

virkanimike päätettiin säilyttää entisellään ja konserniohjeet päivittää ennen seuraavan valtuustokauden alkua.

Lisäksi valtuusto päätti, että kaupungin ammatillinen organisaatio muodostuu kolmesta toimialasta. Toimialojen tehtävät päätettiin ottaa syksyn aikana uuteen tarkasteluun ja tarkastelun suorittavan työryhmän nimesi kaupunginhallitus. Työryhmän tehtäviin kuului kaikkien kolmen toimialan tehtävien ja virkojen tehtäväkuvaukset. Valtuuston päätöksen mukaan konsernipalveluiden tilapalvelut -yksikön ja asuminen ja ympäristö toimialan kiinteistöhoitopalveluiden tarkastelu tuli suorittaa syksyn 2020 aikana, ja sen yhteydessä tuli käydä läpi yksiköiden tehtävät ja asiantuntijoiden tehtäväkuvat sekä ratkaista kysymys mahdollisesta uudelleenorganisoinnista. Tämän tarkastelun tekisi kaupunginhallituksen nimeämä työryhmä laajemman toimialoja koskevan tarkastelun yhteydessä.

Valtuuston 12.10.2021 (§ 70) päätöksen mukaisesti kaupunginhallitus asetti työryhmän 26.10.2020 (§ 296), ja jo aiemmin toiminut muutostyöryhmä sai tehtävän hoitaakseen. Muutosohjausryhmän tehtävää täsmennettiin ja tehtävänä oli toimialajohtajien sekä palvelujen johtajien tehtäväkuvaukset (huomioiden palvelujen yhdistämiset) sekä käydä läpi henkilöstön eläköitymistä koskevat tiedot lähivuosien osalta. Lisäksi muutosohjausryhmä tuki toiminnallaan hallintosäännön valmistelua siten, että ohjausryhmä osallistui toimialarakenteen valmisteluun.

Valtuuston vahvisti 7.12.2020 (§ 98) hallintosäännön 1.6.2021 alkaen. Sen mukaisesti kaupunkiorganisaatio muodostui kolmesta toimialasta sekä niihin liittyvästä luottamushenkilörakenteesta ja kaupungin johdosta. Toimialat olivat 1.6.2021 lukien konsernipalvelut (kopa), sivistys (sivi) sekä tekniikka ja ympäristö (teky). Toimialojen alaisuudessa toimi aiemman 20 palvelun sijaan 10 palvelua: kopalla palvelujen määrä oli 4 palvelua (1 palvelu vähentynyt vuodesta 2020), sivillä 2 ( aiemmin kaopilla ja likulla ollut yhteensä 8 palvelua) ja tekyllä 4 palvelua (aemmin asymilla ollut 7 palvelua). Uuden organisaation valmistelussa huomioitiin ennakoivasti vuoden 2022 alussa tapahtuneet KSAO:n toiminnan siirtyminen yhtiöön ja lomituspalvelujen siirtyminen Sysmän kunnalle.

Luottamushenkilöorganisaatio koostui kaupunginvaltuustosta ja kaupunginhallituksesta sekä kuudesta lautakunnasta (keskusvaalilautakunta, tarkastuslautakunta, kasvatus ja opetuslautakunta, liikunta- ja kulttuurilautakunta, tekninen lautakunta, Kymen jätelautakunta) sekä lupajaostosta. Kaupunginhallituksella oli kaksi jaostoa (konsernijaosto ja tulevaisuusjaosto). Hallintosääntöä 1.6.2021 päivitettiin keväällä 2021, ja valtuusto päätti 3.5.2021 (§ 45, jatkokokous 10.5.2021), että tulevaisuusjaosto ja konsernijaosto lakkautetaan 1.8.2021 lukien, ja 1.8.2021 lukien perustetaan elinvoimajaosto. Näin olleen 1.6.2021 jälkeen toimielimiä oli 11 ja 1.8.2021 jälkeen 10 toimielintä.

Kaupungin toimielinorganisaation 1.8.2021 ja toimialaorganisaation 1.6.2021 organisaatiokaaviot käyvät esille **liitteestä**.

### *Yhteenveto organisaatiouudistuksista 2019 – 2021*

Yhteenvetona kaupungin toimiala- ja toimielinorganisaation rakenteen kehittämisen osalta voidaan todeta, että vuosien 2019 – 2021 aikana toteutettujen kolmen organisaatiouudistuksen myötä kaupungin palveluorganisaation toimialojen määrää on vähentynyt 4 toimialasta 3 toimialaan. Toimialojen alaisten palvelujen lukumäärä on toimintojen ja prosessien uudelleenorganisoinnin myötä puolittunut 20 palvelusta (v. 2019) 10 palveluun (v. 2021). Toimielinrakenteen osalta lautakuntien lukumäärä sekä myös kaupunginhallituksen alaisten jaostojen lukumäärä on vähentynyt vuosien 2019 – 2021 aikana kahdella. Vuonna 2021 on perustettu uutena toimielimenä teknisen lautakunnan alainen lupajaosto. Yhteensä toimielimiä on ollut v. 2019 13 toimielintä ja 1.8.2021 lukien 10 toimielintä.

### **Henkilöstömuutokset ja palkkaus**

Vuoden 2019 alussa kuntayhtymään (Kymsote) siirtyi sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö (ml. esihenkilöt) sekä sellainen hallinto- ja toimistohenkilöstö, joiden tehtävistä vähintään puolet kohdistui sote-palveluihin. Ruoka-, puhtaus- ja kiinteistöpalvelujen henkilöstö, joiden tehtävät kohdistuivat sote-palveluihin, jäivät edelleen Kouvolan kaupungin palvelukseen, ja Kymsote on ostanut näitä palveluja kaupungilta vuodesta 2019 alkaen.

Vuoden 2019 alussa (15.1.2019) sote-kuntayhtymän käynnistymisen jälkeen Kouvolan kaupungin palveluksessa oli yhteensä 3 366 henkilöä, joista vakinaisia oli 2 659, määräaikaisia 625 ja palkkatuella työllistettyjä 82.

Elokuun 2022 lopussa Kouvolan kaupungin palveluksessa oli 3 000 henkilöä, joista vakinaisia oli 2 306, määräaikaisia 506 ja palkkatuella työllistettyjä 188. Noin 50 prosenttia kaupungin henkilöstöstä on kasvatusta- ja opetushenkilöstöä. Palkkatuella työllistettyjen määrää on lisätty merkittävästi vuodesta 2021 alkaen, jolloin talousarviossa lisättiin palkkatukea 100 uudelle työllistämisyksikölle.

Vuoden 2019 alun jälkeen (15.1.2019: 2 659) vakinainen henkilöstö on vähentynyt yhteensä 353 henkilöllä. Vakinaisen henkilöstön määrää ovat kasvattaneet Carea-koulun siirron 1.8.2020 yhteydessä kaupungille liikkeenluovutuksella Kymsotelta siirtyneet yhteensä 26 vakinaista viranhaltijaa/työntekijää sekä 1.1.2021 Kinnolta siirtyneet Live&VisitKouvolan kuusi vakinaista työntekijää. Vuoden 2022 alussa siirtyi puolestaan liikkeenluovutuksella KSAO:sta 168 vakinaista viranhaltijaa/työntekijää Kouvolan Ammattiopisto Oy:lle sekä lomituspalveluista 59 vakinaista viranhaltijaa/työntekijää Sysmän kunnalle. Kymsote-Kiinteistöt Oy:n palvelukseen siirtyi 1.3.2022 alkaen Ratamoon työskentelemään siirtyneet puhtauspalvelujen 7 vakinaista

työntekijää. Vakinaisen henkilöstön vähennys ilman liikkeenluovutuksia olisi ollut 159.

Vakinaisen henkilöstön määrää ovat kasvattaneet samanaikaisesti myös lakimuutokset. Varhaiskasvatustalakea muutettiin 1.8.2021 alkaen mitoituksesta poikkeamisen osalta (36 §). Henkilöstömitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Kunnissa on varmistuttava siitä, että varhaiskasvatuksessa on käytössä riittävät ja toimivat sijais- tai muut varajärjestelyt myös henkilöstön äkillisiin ja yllättäviin poissaolotilanteisiin. Ammattitaitoisen henkilöstön riittävyyteen varauduttiin lisäämällä varahenkilöstöä 10 vakinaisella työntekijällä.

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisen 1.1.2023 alkaen vaikutukset Kouvolan kaupungin henkilöstöön ovat vähäiset. Hyvinvointialueen palvelukseen on siirtymässä ainoastaan noin 70 työntekijää. Hyvinvointialueelle siirtyy kaupungin palveluksessa olevat opiskeluhuollon psykologit ja kuraattorit sekä ne sosiaali- ja terveydenhuollon tukitehtäviä hoitavat, joiden tosiasiallisista tehtävistä vähintään puolet kohdistuu sosiaali- ja terveystalpalveluihin. Kouvolan kaupungilta hyvinvointialueiden palvelukseen on siirtymässä oppilashuollon kuraattoreita ja koulupsykologeja yhteensä 28, joista 22 on vakinaisia (tilanne 30.4.2022). Tukipalvelujen osalta siirto koskee kiinteistöpalvelujen osalta yhteensä 18 puhtaustalpalvelujen ja 24 ruokatalpalvelujen työntekijää (tilanne 30.4.2022).

Kouvolan kaupungilla on käyty sote-talpalvelujen siirron kuntayhtymälle jälkeen kahdet työvoiman vähentämistä koskevat yhteistoimintaneuvottelut vuonna 2019, joiden tavoitteeksi asetettiin henkilöstön vähentäminen yhteensä 120 henkilötyövuodella vuoden 2020 loppuun mennessä (kevään yt-neuvottelut 100 htv ja syksyn yt-neuvottelut 20 htv) sekä 60 henkilötyövuoden lisästäöt vuoteen 2021 mennessä. Henkilöstövähennykset ovat toteutuneet asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Eläkepoistumasta on hyödynnetty vuosina 2019–2021 keskimäärin 31 prosenttia. Myös muuta vaihtuvuutta on hyödynnetty. Kouvolan kaupungin henkilöstösuunnittelu on edelleen tiukkaa. Kouvolan kaupungilla on käytössä täyttölupamenettely. Kaupungin johtoryhmä käsittelee täyttölupa-anomukset.

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen ei vaikuta merkittävästi Kouvolan kaupungin palveluorganisaatioon eikä myöskään henkilöstön vastuualueisiin. Tehtäväkohtaisen palkkaa määrättäessä sen määräytymisperusteena on tehtävän vaativuus. Virka- ja työehtosopimuksen mukaan tehtäväkohtaista palkkaa voidaan tarkistaa silloin, jos tehtävien vaativuus muuttuu olennaisesti. Kouvolan kaupungin palkkausjärjestelmän mukaiset tehtäväkohtaiset palkat ovat vastaavankokoisten kaupunkien tasolla. Palkkavertailua tehdään jatkuvasti suhteessa muihin kuntiin sekä kunta-alan keskimääräiseen palkkatasoon.

## Kaupungin talouden tasapainottamistoimenpiteet

Valtuustoaloitteessa tuodaan esille tarve tarkastella kaupungin menopuolta entistä tarkemmin ja kriittisemmin, koska uusi tilanne vaatii ennalta varautumista, jotta turvataan lakisääteisten palvelujen tuottaminen myös jatkossa.

Kouvolan kaupungin talouden tasapainottamista on tehty pitkäjänteisesti jo usean vuoden ajan. Tasapainottamistoimenpiteiden vaikutukset vuoden 2021 lopussa ovat olleet noin 25 milj. euroa. Vuosien 2020 ja 2021 talousarvioon ja taloussuunnitelmiin on sisällytetty merkittäviä tasapainottamistoimenpiteitä, joita on toteutettu suunnitelmien mukaisesti. Palveluverkkopäätöksistä saatavat säästöt realisoituvat siinä vaiheessa, kun muutokset saadaan toteutettua. Koronatilanne vaikutti osaltaan siihen, että osa tavoitteista jäi toteutumatta. Taulukossa on esitetty summat kumulatiivisesti.

Talouden tasapainottaminen, pysyvät säästöt, 1 000 e	Tavoite 2020	Toteutunut t 2020	Tavoite 2021	Toteutunut 2021
Palveluverkot	1 382	703	3 556	1 895
Avustukset	915	1 584	915	915
Kinnon palvelusopimus	500	500	700	700
Henkilöstösäästöt, 111+20 htv			7 500	7 500
Osinkotuloutus	3 000	3 004	3 000	3 000
Kunnallisveroprosentti	5 000	5 000	5 000	5 000
<b>Yhteensä</b>	<b>10 797</b>	<b>10 791</b>	<b>20 671</b>	<b>19 010</b>

### Henkilöstösäästöt, kertaluonteinen

5 500      4 357      Lisäksi välilliset vaikutukset, joten säästösumman voidaan katsoa täyttyneen.

Edellä esitettyjen toimenpiteiden lisäksi vuoden 2021 talousarvioon ja vuosien 2021-2024 taloussuunnitelman sisällytettiin Perlaconin ohjaaman työryhmän selvitystyön perusteella talouden säästötoimenpiteitä. Selvitys sisälsi sekä pysyviä säästötoimenpiteitä että kertaluonteisia eriä, lähinnä myyntivoittoja. Selvityksen jatkotyönä kartoitettiin muutamia lisätoimenpiteitä, jotka on raportoitu omana rivinä.

Vuoden 2021 talousarvion säästöt	Tavoite	Toteutunut 31.12.2021
Perlacon jatkotyö, pysyvät	3 002	3 493
Perlacon jatkotyö, kertaluonteiset	1 270	340
"Perlacon +" työryhmä	457	1 210



<b>Yhteensä</b>	<b>4 729</b>	<b>5 043</b>
-----------------	--------------	--------------

Taulukossa on esitetty vuonna 2019 asetettujen henkilöstösäästöjen toteutuma vuosina 2019 – 2021 täyttämättä jääneiden vakinaisten vakanssien osalta. Lisäksi henkilöstömenosäästöjä saavutettiin määräaikaista henkilöstöä vähentämällä. Yt-neuvotteluissa asetetut tavoitteet saavutettiin sekä vakinaista että määräaikaista henkilöstöä vähentämällä.

<b>Täyttämättä jääneet virat ja tehtävät, säästö 111+20 htv, henkilövuosia</b>	<b>TP 2019</b>	<b>TP 2020</b>	<b>TP 2021</b>	<b>Yht.</b>
Tarkastuslautakunta			1	
Kaupunginhallitus	8	7	3	18
Kasvatus- ja opetuslautakunta	21	13	2	36
Liikunta- ja kulttuurilautakunta	8	3		11
Tekninen lautakunta	21	18	8	47
Rakennus- ja ympäristölautakunta		2		2
Maatalouslautakunta	5	23	6	34
<b>Yhteensä</b>	<b>63</b>	<b>66</b>	<b>20</b>	<b>148</b>

### **TE-palvelujen siirto kunnille vuoden 2024 aikana**

Maan hallitus päätti puoliväliriihessä 2021 jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille. Tavoitteena on siirtää palvelut kunnille vuoden 2024 aikana. Tavoitteena uudistuksella on nopeuttaa työntekijöiden työllistymistä ja lisätä työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuutta, saavutettavuutta, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta.

TE-palvelujen uudistuksen tavoitteena on kasvattaa työllisyyttä edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä. Valtionvarainministeriön tavoitteena on saavuttaa yhteensä 7000-10 000 uutta lisätyöllistä. Arvioitujen työllisyysvaikutusten aikaansaamiseksi on pyritty luomaan kannusta rahoitusmalli.

TE-palvelujen siirto kunnille on myös Kouvolan kaupungille mahdollisuus, joka tuo palvelut lähemmäs asiakkaita. Kun kunnan työllisyyspalvelut, valtiolta siirtyvät työllisyyspalvelut sekä elinkeinopalvelut ja kunnan koulutuspalvelut ovat saman järjestäjän vastuulla tukee tämä nopeamman työllistymisen tavoitetta. Kouvolan kaupunki ei ole ollut mukana kuntakokeiluissa, joita on ollut vuoden 2021 alusta alkaen. Kaupunki on lähtenyt valmistautumaan tulevaan uudistukseen organisoitumalla prosessimuotoisesti tulevaan uudistukseen. Kaupunki on ollut hakemassa uudistukseen valmistautuessaan myös hankerahoitusta yhteistyössä kaupungin

elinkeinoyhtiö Kinno Oy:n sekä ammatillista koulutusta tarjoavan Eduko Oy:n kanssa. Hankkeessa osallistetaan myös muita oppilaitoksia ja työllisyyspalvelutoimijoita rakentamaan uudenlaista toimintamallia työllisyyden ja koulutuksen asiakaspolkujen rakentamiseksi ja työnantajapolkujen tehostamiseksi.

TE-palvelujen siirto tulee tarkoittamaan noin 100 henkilön siirtymistä valtiolta Kouvolan kaupungille ja edellyttää vahvaa muutosjohtamista. Uudistus tulee tehdä hallitusti ja muutoshakuisesti. Uudistus tulee tarkoittamaan sitä, että työllisyyspalvelut organisoidaan esim. konsernipalvelujen alle omaksi palvelualueeksi, jolla on oma johtajansa ja alaorganisaationsa. Työllisyysasioita käsittelemään tarvitaan todennäköisesti myös uusi päätöksenteko organisaatio - yksilöasioiden jaosto tai vastaava. Valtio tuottaa tarvittavat asiakaspalvelujärjestelmät työllisyyden hoitoon, mutta muutos aiheuttaa lukuisia järjestelmämuutoksia myös kaupungin osalta.

Työllisyyspalveluihin yhdistyy vahvasti myös maahanmuutto- ja kotouttamispalvelut sekä kansainvälistymispalvelut. Kotouttaminen siirtyy kokonaisuudessaan kaupungin toiminnaksi jo vuoden 2023 alusta, joka tarkoittaa kahden henkilön siirtymistä Kymsotelta kaupungille.

Te-palvelujen siirto tulee tarkoittamaan myös euromääräisen resurssin kohdentamista palvelujen järjestämiseksi ja saatujen ennakkotietojen mukaan valtio ei tule korvaamaan täysimääräisesti uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia palvelujen toteuttamiseksi. Tämän hetkisten laskelmien mukaan uudistuksen euromääräinen nettovaikutus on Kouvolalle negatiivinen.

## **Yhteenveto**

Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa vuoden 2023 alussa. Alueiden valmistelu on parhaillaan menossa eri puolilla Suomea, ja tässä yhteydessä myös monet kunnat tarkastelevat ja kehittävät omaa toimintaansa, organisaatiotaan ja prosessejaan. Kouvolan kaupungin tilanne eroaa useimpien muiden kaupunkien tilanteesta siinä, että Kymenlaaksossa sosiaali- ja terveystyöpalvelut (sote-palvelut) ja niiden järjestämisvastuu on siirretty käytännössä hyvinvointialueelle jo vuoden 2019 alusta, jolloin maakunnallinen sote-kuntayhtymä Kymsote aloitti toimintansa. Näin ollen hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen v. 2023 ei vaikuta merkittävästi Kouvolan kaupungin nykyiseen palveluorganisaatioon eikä myöskään henkilöstön vastuualueisiin.

Valtuustoaloitteessa on esitetty, että vuonna 2023 tapahtuvan hyvinvointialueiden käynnistymisen myötä kunnan tehtäväkuva muuttuu, minkä johdosta aloitteessa esitetään, että tulisi tarkastella organisaatio, hallinnon taso, tehtäväkuvat sekä palkkaus vastamaan muutoksen jälkeistä tarvetta.

Aloitteessa tarkoitettu kunnan tehtäväkuvan muutos on tapahtunut Kouvolassa kuitenkin jo vuonna 2019 Kymsoten perustamisen seurauksena. Muutoksen jälkeen on kolmen tiiviisti toisiaan seuranneen organisaatiouudistuksen yhteydessä vuosina 2019 – 2021 tarkasteltu organisaatio ja hallinnon tasot sekä käyty läpi mm. tehtäväkuvat sekä kysymys palkkauksesta. Organisaatiouudistusten rinnalla on tehty substanssitoimialojen palveluverkkoselvitykset, jotka valtuusto on käsitellyt kokouksessaan 11.11.2019 ja samalla päättänyt palveluverkkojen päivityksistä. Vuosina 2019 – 2021 toteutettujen kolmen organisaatiouudistuksen sekä palveluverkkopäivitysten yhteydessä on käyty läpi ne palvelut, joita kunnat tuottavat sote-palvelujen siirryttyä kunnan järjestämismvastuulta ja joihin valtuustoaloitteessa viitataan. Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen 1.1.2023 ei vaikuta merkittävästi kaupungin palveluorganisaatioon eikä näin ollen ole nähtävissä tarvetta käynnistää aloitteessa esitettyä selvitystyötä. Talouden tasapainottamista varten toimialoilla suunnitellaan kuitenkin erillisiä toimenpiteitä ja etenkin digitalisaatiota hyödyntämällä haetaan kustannustehokkuutta palvelujen tuottamisessa.

Lisätietoja: hallintojohtaja Katja Tommiska, puh. 020 615 8651, katja.tommiska(at)kouvola.fi; apulaiskaupunginjohtaja Tuukka Forsell, puh. 020 615 9333, tuukka.forsell(at)kouvola.fi; henkilöstöjohtaja Päivi Karhu, puh. 020 615 4001, paivi.karhu(at)kouvola.fi; talousjohtaja Hellevi Kunnas, puh. 020 615 5054, hellevi.kunnas(at)kouvola.fi.

#### **Kaupunginjohtajan ehdotus:**

Kaupunginhallitus päättää antaa valtuustoaloitteeseen yllä olevan vastauksen.

Kaupunginhallituksen ehdotus kaupunginvaltuustolle:

Kaupunginvaltuusto päättää merkitä valtuustoaloitteeseen saadun vastauksen tiedoksi ja toteaa lisäksi, ettei aloite anna aihetta muihin kuin vastauksessa mainittuihin toimenpiteisiin ja että valtuustoaloite on käsitelty loppuun.

#### **Kaupunginhallituksen päätös:**

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen.

---