



Kouvolan kaupungin toimielin- ja toimialaorganisaation muutosselvitys 2020

Raportti 16.9.2020

Sisältö

1 Selvityksen tavoitteet, menetelmät ja toteutus

- 1.1 Selvityksen lähtökohdat ja tavoitteet
- 1.2 Selvitystyön toteutus
- 1.3 Selvitystyön aikataulu

2 Johtopäätökset ja ehdotukset

- 2.1 Nostoja haastatteluista sekä selvitystyön aikana nousseista näkemyksistä
- 2.2 Yhteenveto toimialakohtaisista keskusteluista ja johtopäätökset
- 2.3 Poliittinen organisaatio ja johtaminen: Yhteenveto ja ehdotukset
- 2.4 Ammatillinen organisaatio ja johtaminen: Yhteenveto ja ehdotukset
- 2.5 Arvio toiminnallisista ja taloudellisista vaikutuksista
- 2.6 Valtuustoryhmien lausuntojen yhteenveto

3 Kouvolan toimielinrakenne ja kaupunkivertailu

- 3.1 Kaupunkien poliittisen johtamisjärjestelmän muutostrendejä
- 3.2 Valtuuston koko
- 3.3 Valiokuntamalli
- 3.4 Hallitus ja jaostot
- 3.5 Muu toimielinrakenne
- 3.6 Päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt
- 3.7 Pormestarimalli

4 Kouvolan toimialarakenne ja kaupunkivertailu

- 4.1 Toimialojen organisointi
- 4.2 Ylimmän ammatillisen johdon organisointi
- 4.3 Kasvatus ja opetus sekä kulttuuri ja liikunta
- 4.4 Asuminen ja kaupunkiympäristö
- 4.5 Konsernihallinto ja konsernipalvelut
- 4.6 Hyvinvoinnin kehittäminen ja Kymsoten omistajaohjaus



1. Selvityksen tavoitteet, menetelmät ja toteutus

1.1 Selvityksen lähtökohdat ja tavoitteet

1.2 Selvitystyön toteutus

1.3 Selvitystyön aikataulu

1.1 Selvityksen lähtökohdat ja tavoitteet

Kouvolan kaupunginvaltuusto hyväksyi 17.6.2019 (§ 70) **ylätason organisaation ja toimintojen siirrot toimialojen** välillä astumaan voimaan 1.1.2020. Samassa yhteydessä kaupunginvaltuusto on päättänyt, että käynnistetään kaupungin johdon ja konsernipalveluiden organisatorista nykyrakennetta koskeva muutosselvitys.

Tässä yhteydessä selvitetään myös tekniikka- ja ympäristöpalveluiden yhdistäminen sisältäen yhdyskuntatekniikan, rakennusvalvonnan, ympäristöpalvelut, maaseutupalvelut, kiinteistö- ja tukipalvelut, sekä asumispalvelut. Lisäksi selvitetään kasvatus- ja opetustoimialan ja liikunta- ja kulttuuritoimialan yhdistäminen. Muutosselvityksessä tulee tarkastella ja vertailla vaihtoehtoisia johtamis- ja ohjausrakenteita, mukaan lukien pormestarimalli, ja arvioida niiden vaikutuksia muun muassa resursointiin ja tehtäväjakoon. (KH Kouvolan kaupungin toimiala- ja toimielinrakenteen muutosselvitys 11.11.2019 §375).

Muutosselvityksessä tarkastellaan ja vertaillaan vaihtoehtoisia johtamis- ja ohjausrakenteita, ml. pormestarimalli, ja arvioidaan niiden vaikutuksia mm. resursointiin ja ylemmän johdon tehtäväjakoon. Selvityksen tulee sisältää konkreettisia ja vaikuttavia toimenpiteitä, jotka kohdistuu kaupungin ydintoimintojen uudelleen järjestelyyn siten, että toimenpiteillä merkittävä vaikutus johtamiseen, henkilöstöön ja kustannusten hallintaan.

Selvityksellä on talouden osalta yhteys kaupungin käynnissä olevaan talouden tasapainottamisen toteuttamiseen. Talouden selvityksen vastuu on omalla ohjausryhmällä. Samoin Kinnon toiminnan selvitys on käynnissä ja siinäkin oma ohjausryhmä. Näiden kolmen ohjausryhmän esitykset valmistuivat syyskuussa 2020.

1.2 Selvitystyön toteutus

Projektia on johtanut Kouvolan **kaupunginhallituksen asettama ohjausryhmä**. Ohjausryhmän jäsenet ovat olleet Markku Pakkanen (pj.), Harri Helminen, Birgit Koskela, Sari Hyytiäinen, Antti Eskelinen, Johanna Pyötsiä, Marita Toikka, Tuukka Forsell ja Hellevi Kunnas. Ohjausryhmä on kokoontunut 8 kertaa, 8.1.2020, 12.2.2020, 3.3.2020, 22.4.2020 ja 3.6.2020 sekä 7.8.2020, 20.8.2020 ja 16.9.2020.

Dokumenttianalyysit ja kaupunkivertailu: Vertailukaupungeiksi on valittu suurista kaupungeista (väestö noin 48 000 – 120 000). Kaupungit ovat Lappeenranta, Joensuu, Mikkeli, Lahti, Kokkola, Hämeenlinna ja Seinäjoki. Näissä kaupungeissa, Hämeenlinnaa ja Seinäjokea lukuun ottamatta, on sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen ja tuotanto on siirretty kuntayhtymään. Vertailukaupungit ovat myös muodostuneet kuntien yhdistymisien tuloksena. Vertailutietoa koottiin kaupunkien johtamisjärjestelmistä ja toiminnan organisoinnista sekä uudistustoimenpiteistä. Koottua vertailutietoa analysoitiin Kouvolan johtamisjärjestelmän ja organisaation näkökulmasta.

Avainhenkilöhaastattelut: Helmikuussa haastateltiin valtuusryhmien edustajat, toimialajohtajat sekä kaupunginjohtaja. Raportin eri teemojen johtopäätösosioissa on viittauksia haastatteluihin, niissä ei ole erikseen eritelty valtuustoryhmien edustajien eikä yksittäisen luottamushenkilön näkemyksiä. Samoin ei ole eritelty ovatko näkemykset viranhaltijajoilta vai luottamushenkilöiltä.

Muutosvaihtoehtojen kysely: Sähköisellä kyselyllä kartoitettiin luottamushenkilöiden alustavia näkemyksiä poliittisen johtamisjärjestelmän organisoinnin eri vaihtoehtoista. Kysely toteutettiin 14.2.-27.2.2020 välisenä aikana ja siihen saatiin 51 vastausta 59 valtuutetuilta eli vastausprosentti (86 %) oli erittäin suuri.

Valtuustoryhmien lausunnot: Kesäkuun lopun ja heinäkuun aikana pyydettiin valtuustoryhmiltä lausuntoa raporttiluonnoksen poliittisen ja ammatillisen organisaation ja johtamisen kehittämisehdotuksista. Kahdeksan valtuustoryhmään esitti näkemyksensä. Valtuustoryhmien lausuntojen yhteenveto on tässä raportissa.

Vuorovaikutteinen työskentely: Ohjausryhmän kokousten keskustelut ovat täsmentäneet selvityksen tavoitteita, yhteenvetoja ja kehittämisehdotuksia. Lisäksi haastattelut, valtuutettujen kyselyn tulokset ja valtuustoryhmien lausunnot ovat vaikuttaneet raportin sisältöön ja sen kehittämisehdotuksiin. Selvityksen vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista järjestettiin toukokussa myös erilliset toimialajohtajien teamspalaverit (syventävä tarkastelu).

Raporttiluonnosta käsiteltiin valtuustoryhmien lausuntokierroksen jälkeen kaupunginhallituksen iltakoulussa 12.8.2020. Iltakouluun osallistuivat kaupunginhallituksen jäsenet ja valtuustoryhmin puheenjohtajat.

1.3 Selvitystyön aikataulu

Työvaiheet	Osallistujat/vastuut	Ajankohta
Selvityksen tavoitteet ja toteutus, suurten kaupunkien erilaiset poliittisen ja ammatillisen johtamisjärjestelmän	Ohjausryhmä 1	8.1.2020
Vaihtoehtoisten johtamis- ja ohjausrakenteiden vertailu suurissa kaupungeissa	FCG	1-2/2020
Avainhenkilöhaastattelut: Vaihtoehtoisten johtamis- ja ohjausrakenteiden arviointi ja näkemykset johtamisjärjestelmän kehittämiseen	Luottamushenkilöt ja viranhaltijat	11.-13.2.2020
Pormestarimalli ja haastattelujen nostot, poliittinen organisaatio	Ohjausryhmä 2	12.2.2020
Sähköinen kysely poliittiseen johtamisjärjestelmään liittyen, ml. pormestarimalli	Luottamushenkilöt	14-27.2.2020
Ohjausryhmälle väliraportointi: Vaihtoehtoisten johtamis- ja ohjausrakenteiden arviointi ja valinta jatkotyöstäminen	Ohjausryhmä 3	3.3.2020
Raporttiluonnoksen arviointi ja jatkotyöstämisen linjaus	Ohjausryhmä 4	22.4.2020
Raportin täsmentäminen ja toimeenpanon hahmotus	Ohjausryhmä 5	3.6.2020
Valtuustoryhmien kommentointi ja kirjalliset lausunnot keskeisistä ehdotuksista	Valtuustoryhmät	18.6 - 1.8.2020
Valtuustoryhmien lausuntojen yhteenveto ja johtopäätökset	Ohjausryhmä 6	7.8.2020
Raporttiluonnoksen kommentointi ja ehdotusten täsmennykset	Iltakoulu: kaupunginhallitus ja valtuustoryhmien puheenjohtajat	12.8.2020
Ohjausryhmän ehdotus ylemmän johdon organisaatiouudistuksesta 1	Ohjausryhmä 7	20.8.2020
Ohjausryhmän ehdotus ylemmän johdon organisaatiouudistuksesta 2	Ohjausryhmä 8	16.9.2020



2. Johtopäätökset ja ehdotukset

- 2.1 Nostoja haastatteluista sekä selvitystyön aikana nousseista näkemyksistä
- 2.2 Yhteenveto toimialakohtaisista keskusteluista ja johtopäätökset
- 2.3 Poliittinen organisaatio ja johtaminen: Yhteenveto ja ehdotukset
- 2.4 Ammatillinen organisaatio ja johtaminen: Yhteenveto ja ehdotukset
- 2.5 Arvio toiminnallisista ja taloudellisista vaikutuksista

2.1 Nostoja haastatteluista ja selvitystyön aikana nousseista näkemyksistä

Paine sopeuttamiseen ja taloudellisten vaikutusten aikaan saamiseen oli tiedostettu kyselyssä ja haastatteluissa, silti nykytilaa haluttiin pääasiassa säilyttää. Organisaatorakenteiden uudistaminen on **taloudellisilta vaikutuksiltaan ”vain” pieni puro verrattuna palvelujen ja palveluyksiköiden vähentämiseen**, mutta samalla myös rakenteet on välttämättä uudistettava. Selkeät vastuut ja ”yksinkertainen” organisaatio mahdollistaa **vaikuttavan johtamisen ja tuloksellisen toiminnan**.

Haastatteluissa nostettiin myös yleisesti esiin jatkuva muutos sekä tämän vaikutus organisaation tehokkuuteen ja työssä jaksamiseen. Taloudellisesta näkökulmasta etenkin palveluverkkoratkaisut sekä niiden vaikutukset ammatilliseen organisaatioon ja esimiesten määrään vaikuttavat merkittävästi. Muina kehittämiskohteina nostettiin **esimerkiksi viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen yhteistyö ja roolit sekä lähikehittämisen ja kärkihankkeiden entistä parempi haltuunotto**.

Poliittinen johtamisjärjestelmä

Kouvolassa on useita puolueita ja ryhmiä, tämänkin johdosta yhteisten linjojen löytäminen nähtiin haasteellisesti ja tämän uskotaan näkyvän myös valtuuston työskentelyhengessä. Tässä selvityksessä on keskitytty etenkin poliittisiin rakenteisiin, mutta tärkeää on myös tehokkuusnäkökulmasta työskentelytapojen kehittäminen. Kouvolassa on kuntaliitoskuntana vähennetty merkittävästi luottamushenkilöpaikkoja 10 viimeisen vuoden aikana. Kokemukset aikaisemmista organisaatiouudistuksista ja kahden suuren lautakunnan mallista osaltaan vaikuttavat siihen, että **valmius merkittäville toimielinrakenteen tiivistämisille on vähäinen**. Kuitenkin **valtuuston koon pienentämisestä** enemmistö kannatti valtuutettujen kyselyssä. Lähinnä nostettiin esiin **maaseutulautakunnan rooli ja tehtävät**. Muita ehdotuksia nousi **mm. kasvatus ja opetus sekä liikunta ja kulttuuri lautakuntien**

yhdistäminen, kulttuuri- ja liikuntalautakunnan jakaminen kahdeksi lautakunnaksi, kaupunginhallituksen tulevaisuusjaoston lakkauttaminen. Pormestarimallista oli hyvinkin erilaisia näkemyksiä ja epäilyksiä. Yleisesti kuitenkin nähtiin, että riittävää yhteistä tahtotilaa ei ole siihen, että pormestarimalliin siirryttäisiin jo tulevilla valtuustokaudella. Kokoaikainen kaupunginhallituksen puheenjohtaja sai kannatusta haastatteluissa ja kyselyssä, mutta myös epäilyksiä. Mahdollisuutena nostettiin myös Oulun malli, jossa on lisäksi osa-aikaiset lautakuntien puheenjohtajat ja valtuuston puheenjohtaja. Esimerkiksi kaupunginhallituksen työmäärä ja kokousten kesto nostettiin esiin haastatteluissa. Yhtenä kehittämisvaihtoehtona voisi olla hallituksen työskentelytapojen kehittäminen ja sen kehittämisen vastuuttaminen hallituksen kokoaikaiselle puheenjohtajalle.

Ammatillinen johtamisjärjestelmä

Selvityksen aikana nostettiin esiin sekä ammatillisen johdon ja omistajaohjauksen organisointiin liittyvät kysymykset. Toimialarakenteen tiivistäminen nostettiin esiin. Kasvatuksen ja opetuksen sekä liikunta ja kulttuuripalvelujen toimialojen yhdistäminen nähtiin mahdollisuutena. Etenkin Asumisen ja ympäristön toimialan palvelu -yksiköiden määrän vähentäminen nähtiin tarpeelliseksi. Lisäksi ehdotettiin mallia, jossa kaupungin toiminnot organisoidaan hyvinvoinnin ja elinvoiman toimialoihin. Kaupungin organisaation ja henkilöstön puolittuminen sotepalvelujen siirtymisen myötä **ei nähty vielä riittävästi vaikuttaneen kaupungin viranhaltijaorganisaatioon sekä konsernipalvelujen henkilöstö- ja tehtävämääriin**. Erityisesti muutosten ei nähty vaikuttaneen hyvinvointi ja elinvoima -yksikön henkilöstömäärään.

2.2 Yhteenveto toimialakohtaisista keskusteluista ja johtopäätökset

Syventävä tarkastelu on toteutettu kolmessa toimialakohtaisessa etäpalaverissa, kuhunkin palaveriin ovat osallistuneet asianomainen toimialajohtaja ja kaupunginjohtaja. Tarkastelussa olivat toimialojen yhdistämisen vaihtoehdot (kaksi tai kolme toimialaa) sekä toimialan yksikkörakenteen tarkastelu. Toimialojen ja palveluyksiköiden esimiesten tehtävien jakautumista esimiestehtäviin ja asiantuntijatehtäviin arvioitiin tarkastelun yhteydessä ja tuloksia voidaan hyödyntää osana jatkotoimenpiteitä. **Kokonaisuudessaan toimialajohtajat näkivät tarkoituksenmukaisena, että uusi 1.6.2021 käyttöön otettava johtamisjärjestelmä ja organisaatio olisi pitemmän aikavälin ratkaisu.**

Keskeiset nostot:

- **Pääosin nähtiin, että kolmen toimialan (nykyisin neljä) rakenne olisi toimiva, mutta mahdollinen myös kahden toimialan malli.** Nykyinen kasvatus ja opetus sekä liikunta ja kulttuuri kokonaisuus voitaisiin nimetä hyvinvointitoimialaksi ja asuminen ja ympäristö elinvoimatoimialaksi.
- **Kasvatus- ja opetustoimialan ja liikunta- ja kulttuuritoimialan yhdistäminen on mahdollista.** Toimialalla nähdään, että varhaiskasvatuksen ja opetuksen yhdistetty yksikkö ei olisi toimiva.
- **Asuminen ja ympäristötoimialan toimialan palvelurakenteen palveluyksiköiden supistaminen kolmeen on mahdollista. Neljän palveluyksikön rakenne nähtiin toimialalla toimivammaksi siten, että yhdyskuntatekniikka olisi oma erillinen yksikkönsä.** Toimialalla nähdään palveluyksiköiden nykyisen määrän olevan toimiva.
- Nykyistä tehtäväjakoja olisi tarkistettava kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan välillä. **Apulaiskaupunginjohtajan virkanimikkeen muutos konsernipalvelujohtajaksi on mahdollista.** Apulaiskaupunginjohtajan tehtäväkuva voisi jatkossa selkeämmin keskittyä kaupunkistrategiaan ja omistajaohjaukseen.
- Hyvinvointi- ja elinvoima palveluyksikön tehtävien tarve arvioidaan ja toteutetaan sen mukaiset **tehtäväjärjestelyt mm. hyvinvointijohtajan viran ja nykyisten tehtävien uudelleenarviointi ja Kymsoten edunvalvonta.** Konsernipalvelujen vastuulla olevien osallisuuden ja hyvinvoinnin koordinaattoritehtävien ja niiden henkilöstön tarpeen ja sijoittumisen arviointi on tarpeen tehdä.
- Kehitysjohtajan tehtävien arviointi konsernijohtajan jäsenenä sekä rooli strategisen elinvoimaohjelman toimeenpanossa ja Kinnon omistajaohjauksessa arvioitava. Samassa yhteydessä on arvioitava kaupunginjohtajan rooli Kinnon omistajaohjauksessa.
- Tilapalveluiden ja kiinteistöpalveluiden tehtävät sekä niiden päällekkäisyydet arvioidaan ja tarvittaessa kokonaisuus uudelleenorganisoidaan.
- Kaupungin ja Kinnon toiminnan selvityksen yhteydessä arvioidaan siirretäänkö markkinointi- ja viestintäpalveluita tarvittavilta osin kaupungin konsernipalveluiksi. Viestintä- ja markkinointitehtävät voitaisiin sijoittaa osaksi hallintopalveluita.
- Paikkatietopalveluiden tehtävien siirtäminen konsernipalveluihin olisi mahdollista.

2.3 Poliittinen organisaatio ja johtaminen: Yhteen veto ja ehdotukset

Valtuuston koko

- Valtuuston **jäsenmäärä 59** poikkeaa verrokkikaupungeista, joissa jäsenmäärä on yhtä kaupunkia lukuun ottamatta kuntalain alarajan mukainen. Valtuustossa voisi olla kuntalain **mukainen 51 jäsentä**. Valtuuston jäsenten ja varajäsenten määrä on olisi tällöin 102, joten määrä mahdollistaisi siirtyä myös **kuntalain mukaiseen valiokuntamalliin**.

Kaupunginhallitus ja jaostot

- Kaupunginhallituksen jäsenmäärän **pienentäminen 11 jäseneseen** mahdollistaisi paremmin keskittymisen strategisiin asioihin ja johtamiseen sekä tehokkaamman kokoustyöskentelyn. Vaihtoehtona on myös nykyinen 13 jäsenen hallitus.
- Konsernijaoston jäsenmäärä voidaan **pienentää 5 jäseneseen** tai vaihtoehtoisesti **tehtävät siirretään kaupunginhallitukselle**.
- Tulevaisuusjaoston tehtävät **siirretään kaupunginhallitukselle**.
- Toimintaympäristön **seurantaan ja ennakointiin sekä aluekehittämisen** tueksi voidaan perustaa **valtuuston valiokunta**, jonka jäsenet olisi valittu kaikista valtuustoryhmistä.

Lautakunnat ja niiden jäsenmäärät

- Luottamushenkilöorganisaatio voisi olla kahden lautakunnan malli, lakisääteisten lautakuntien lisäksi olisi **kaksi lautakuntaa** (vaihtoehto 2). Tämä olisi yhteensopiva viranhaltijaorganisaation kahden sektoritoimialan kanssa.
- Toinen vaihtoehto (vaihtoehto 1) on, että **kasvatuksen ja opetuksen sekä liikunnan ja kulttuurin lautakunnat jäisivät erillisiksi**.
- Toimielinten jäsenmäärä voisi olla kolmen lautakunnan **rakenteessa 11** ja kahden lautakunnan mallissa **13**.
- **Rakennus- ja ympäristölupien päätöksenteko** olisi luontevampaa järjestää lautakunnan jaostolla.

- **Maaseutulautakunnan** tehtävät voidaan siirtää muille **toimielimille ja viranhaltijoille**.

Pormestarimalli

- Pormestarimalliin siirtyminen edellyttää valtuuston enemmistöä sekä vaatii runsaasti toiminnallista ja hallinnollista valmistelua. Pormestarijärjestelmä **voisi olla tällä hetkellä liian suuri poliittisen toimintakulttuurin muutos**, joten mallin käyttöönoton tarkoituksenmukaisuutta voidaan **arvioida vuonna 2021 valittavan valtuuston toimesta**.

Päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt

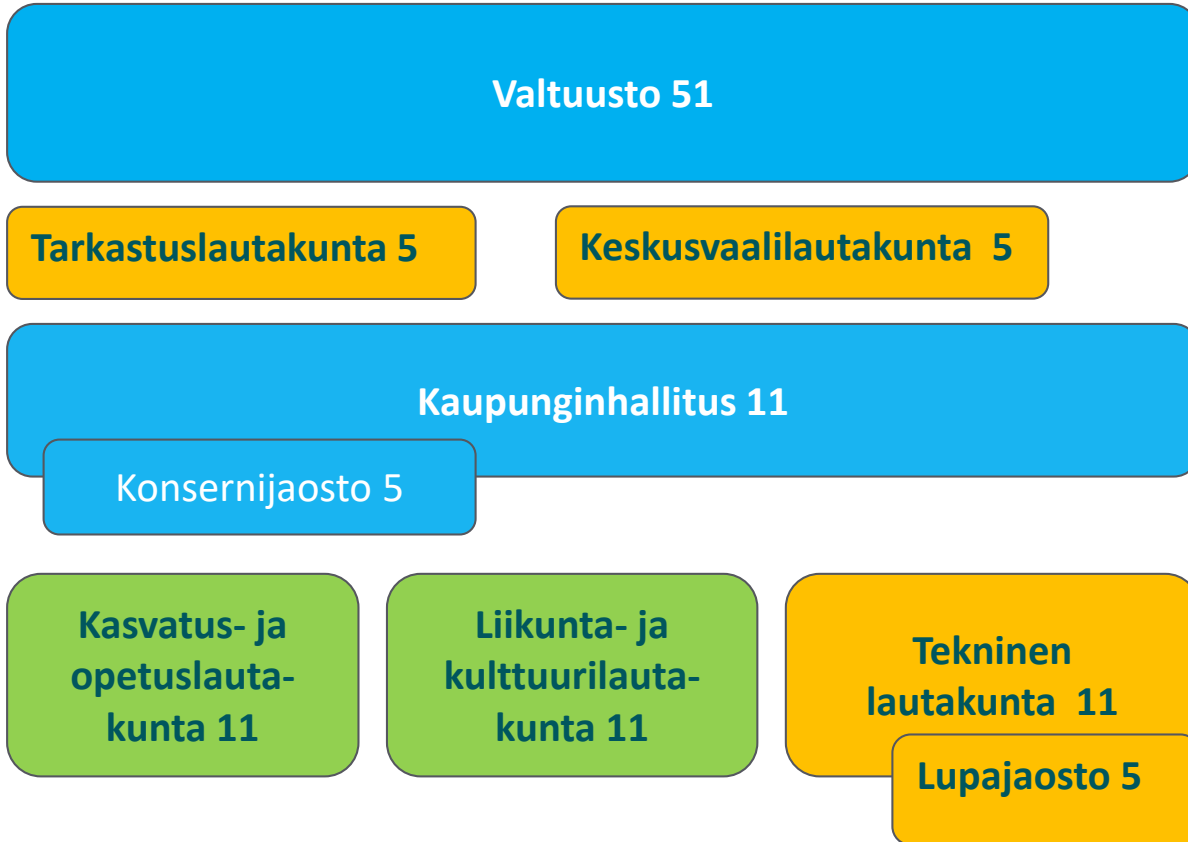
- Suurimmissa kaupungeissa on jo nykyisin ja varsinkin ensi valtuustokaudella on vakiintumassa **joko pormestarimalli tai päätoimisten ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden johtamisjärjestelmä**. Poliittisen johtamisen vahvistamisen ja selkeyden näkökulmasta voitaisiin siirtyä päätoimisen hallituksen puheenjohtajan sekä **osa-aikaisten valtuuston ja lautakuntien puheenjohtajien järjestelmään**.

Poliittisen johtamisen uudistaminen

- Valtuuston strategisen johtamisen vahvistamiseksi korostuu valtuuston työskentelyn kehittäminen seuraavalla valtuustokaudella. Samalla voidaan arvioida tarve strategian toimeenpanoa varmistavalle valtuustosopimukselle.
- **Kaupunginhallituksen roolin vahvistaminen strategisessa johtamisessa ja strategisten asioiden käsittelyn lisääminen hallitustyöskentelyssä** on tarkoituksenmukaista. Hallituksessa käsiteltävien yksittäisten, ei strategisten, asioiden käsittelytarpeen arviointi sekä mahdollinen **tehtävien ja ratkaisuvallan siirtäminen lautakunnille ja viranhaltijoille**.
- Strategisen hallitustyöskentelyn tehostamiseksi voidaan sopia työskentelyperiaatteet eli ”huoneentaulu”.

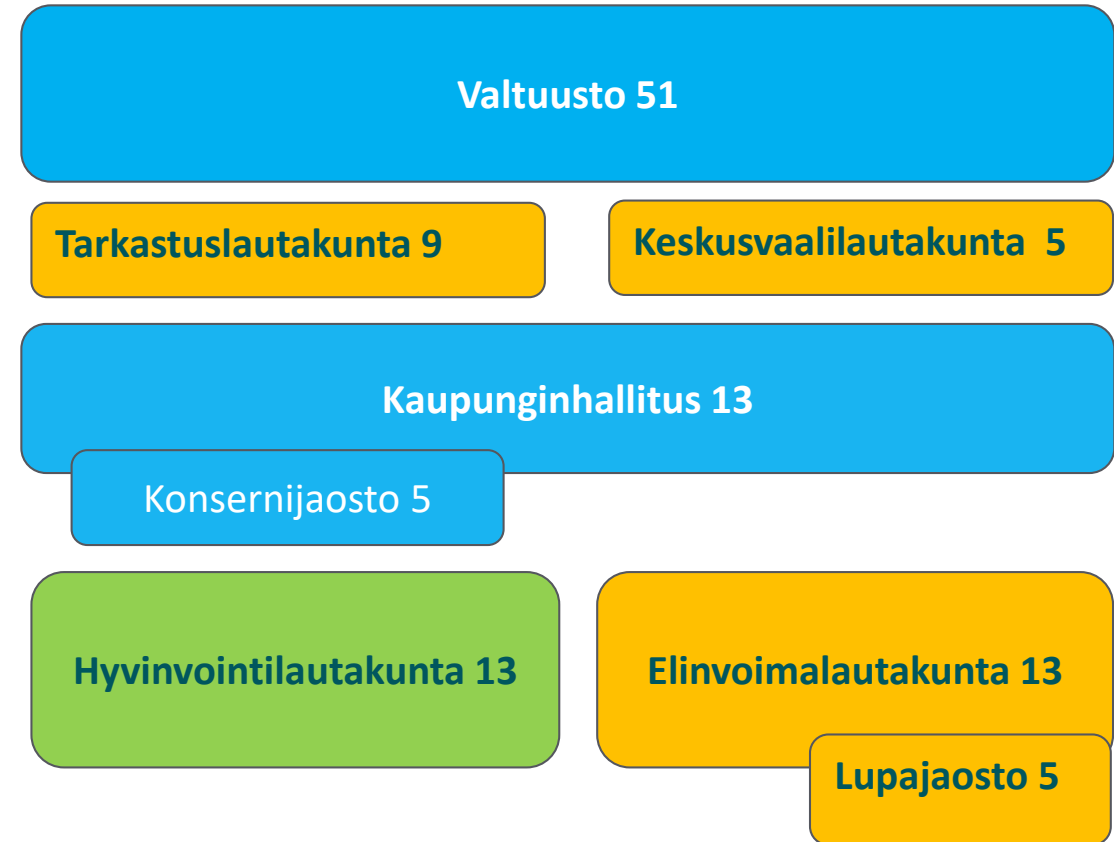
2.3 Poliittinen organisaatio ja johtaminen: Yhteenveto ja ehdotukset

Lautakuntapainotteinen vaihtoehto 1



Muutokset: Tulevaisuusjaosto lakkautettu. Maaseutulautakunta on lakkautettu ja rakennus- ja ympäristölautakunnan tehtävät siirretty jaostolle. Toimielinten jäsenmääriä pienennetty. Nykyinen toimielinten jäsenmäärä ilman pakollisia ja yhteisiä lautakuntia on 145 ja vaihtoehto 1 jäsenmäärä olisi 105.

Valtuustopainotteinen vaihtoehto 2



Muutokset: Tulevaisuusjaosto lakkautettu. Kasvatus- ja opetuslautakunta sekä liikunta ja kulttuurilautakunta on yhdistetty. Maaseutulautakunta on lakkautettu ja rakennus- ja ympäristölautakunnan tehtävät siirretty jaostolle. Toimielinten jäsenmäärä on pienennetty. Nykyinen toimielinten jäsenmäärä ilman pakollisia ja yhteisiä lautakuntia on 145 ja vaihtoehto 2 jäsenmäärä olisi 100.

2.4 Ammatillinen organisaatio ja johtaminen: Yhteenvedo ja ehdotukset

Toimialojen järjestelyt

- **Kolmen toimialan mallissa** konsernipalvelut, hyvinvointi (kasvatus ja opetus/liikunta ja kulttuuri) sekä elinvoima (asuminen ja ympäristö) olisivat toimialoja.
- **Kahden toimialan mallissa** elinvoima- ja konsernipalvelut sekä kasvatus ja opetus olisivat toimialoja. Toimialavaihtoehtoista kahden toimialan malliin siirtymisessä konserni- ja elinvoimapalvelujen johtajuus olisi todennäköisesti vaativa kokonaisuus.
- **Konsernipalvelujen toimialalla** palvelut (yksiköt) olisivat talous, henkilöstö ja hallinto. Hyvinvointi ja elinvoima tehtävät siirrettäisiin konsernipalvelun muiden tehtävien yhteyteen tai muille toimialoille. Asuminen ja ympäristö toimialalta voisivat paikkatietotehtävät siirtyä konsernipalveluihin.
- **Hyvinvoinnin toimialalla** palvelut (yksiköt) olisivat kasvatus ja opetus sekä liikunta- ja kulttuuri. Mahdollista olisi myös edelleenkin erilliset varhaiskasvatuksen ja opetuksen yksiköt. Lisäksi hyvinvoinnin ja osallisuuden koordinointi (mm. hyvinvointikoordinaattori) voitaisiin siirtää hyvinvoinnin toimialalle. Varhaiskasvatuksen ja opetuksen kasvun tuen tehtävät sijoitettaisiin toimialan yksiköihin.
- **Elinvoiman toimialan** palvelut (yksiköt) olisivat kaupunkikehitys, lupapalvelut ja kiinteistöpalvelut. Lupayksikköön kuuluisivat rakennusvalvonta ja ympäristöpalvelut. Vaihtoehtoisesti toimialalla olisi neljän yksikön rakenne, jossa kaupunkisuunnittelu ja kaavoitus olisivat samassa yksikössä sekä yhdyskuntatekniikka, maaomaisuus, kiinteistöjen muodostus ja paikkatiedot samassa yksikössä. Mahdollisesti joukkoliikenne voisi sijoittua konsernipalvelujen sijaan elinvoiman toimialalle.

Konsernipalvelut –toimialan järjestelyt

- **Konsernipalvelujen toimialajohtajan nimike** muutettaisiin apulaiskaupunginjohtajasta konsernipalvelujohtajaksi. Tehtävät olisivat pääosin nykyiset, mutta vastuiden erityinen painotus olisi omistajaohjauksessa ja strategiassa.
- **Hyvinvoinnin ja elinvoiman yksikön sekä hyvinvointijohtajan tehtävien tarkoituksenmukaisuus arvioidaan** ja tehtäviä siirretään konsernipalvelun muille yksiköille tai muille toimialoille. Kehityspalvelut voitaisiin siirtää konsernipalvelujen hallintoyksikköön, työllisyyspalvelut henkilöstöyksikköön, joukkoliikenne hallintoyksikköön tai elinvoiman toimialalle sekä osallisuuden ja hyvinvoinnin koordinaatiotehtävät hyvinvoinnin toimialalle.
- Hallintosäännössä ja konserniohjeessa määritellään konsernijohton (kaupunginhallitus, konsernijaosto sekä kaupunginjohtaja) valta ja vastuu sekä toimintatavat. **Kymsoten omistajaohjauksen selkeyttäminen edellyttää konsernijohton yhteistä sopimista ja vastuiden selkeämpää kirjaamista.**
- Kymsoten kuntayhtymän päätöksenteossa on Kouvolalla erittäin vahva poliittinen valta, koska yhtymä on Kouvolan tytäryhteisö ja puolet äänivallasta on kaupungilla. Säännösten mukaisesti Kymsoten omistajaohjaus kohdistuu yhtymävaltuuston ja hallitusten jäseniin. Omistajaohjauksella varmistetaan Kouvolan ja muiden kuntaomistajien tahdon mukainen yhtymän toiminta ja talous. **Kymsoten omistajaohjauksen vastuu kaupunginhallituksella ja kaupunginjohtajalla sekä apulaiskaupunginjohtajalla.** Lisäksi konsernijohto seuraa ja arvioi konsernivalvonnan toimenpiteillä Kymsoten talousarvion ja Kouvolan kanssa tehdyn palvelusopimuksen mukaista toimintaa. Kuntayhtymän talouteen ja toimintaan vaikuttamista voidaan vahvistaa myös kuntajohtajien **neuvottelukunnan toimintaa tehostamalla.** Kuntayhtymän perussopimusta voitaisiin myös tarkistaa omistajien toimesta, esimerkiksi omistajaohjauksen ”suoraviivaisuutta” voitaisiin parantaa, jos yhtymävaltuusto korvattaisiin yhtymäkokouksella.
- Elinvoiman kehitystehtävät, ottaen huomioon **Kinnon tehtävien ja toimintojen tiiviimpi integrointi** kaupungin kehittämiseen, säilytetään konsernihallinnossa. **Markkinointi- ja viestintäresurssit mahdolliset päällekkäisyydet** Kinnon kanssa arvioidaan sekä tehdään tarvittavat muutokset.
- **Tilapalvelujen tilojen hallinnan ja käytön strategiset omistajatehtävät pidetään konsernipalveluissa**, mutta operatiivisten tehtävien jako ja sijoittaminen arvioidaan yhdessä kiinteistöhoitopalvelujen tehtävien kanssa. Lisäksi arvioidaan kiinteistöpalvelujen ja myös tilapalvelujen operatiivisten tehtävien yhtiöittämisen tarkoituksenmukaisuus.
- **Strategian ja strategisten ohjelmien toimeenpanossa** johtoryhmän ja sen jäsenten vastuita on tarpeen selkeyttää.

2.4 Ammatillinen organisaatio ja johtaminen: Yhteenveto ja ehdotukset

Organisaation taustahahmotus – kaksi toimialaa 1



* Tilapalveluiden omistajavastuu on konsernijohtolla. Tila- ja kiinteistöpalveluiden suunnittelu ja tuotanto voidaan organisoida 1) nykyisillä yksiköillä; 2) siirtämällä tilapalveluiden tuotanto kiinteistöpalveluihin tai 3) yhtiöittämällä kiinteistö- ja tilapalvelut kokonaan tai osan niistä. ** Kehitys- ja hyvinvointitehtävät eivät ole omana yksikkönään, vaan sijoitettuna talous- tai hallintopalveluihin – tai molempiin.

2.4 Ammatillinen organisaatio ja johtaminen: Yhteenveto ja ehdotukset

Organisaation taustahahmotus – kolme toimialaa 1

Konsernipalvelut

Hallintopalvelut

Talouspalvelut

Henkilöstöpalvelut

Tilapalvelut*

Kehitys- ja hyvinvointitehtävät**

Hyvinvointi

Opetus ja varhaiskasvatus

Perusopetus
Varhaiskasvatus
Lukio
KSAO
Kansalaisopisto

Kulttuuri- ja liikunta

Liikunta
Kulttuuri
Kirjasto
Museo
Nuoriso

Elinvoima

Lupapalvelut

Rakennus-
valvonta
Ympäristö-
palvelut

Kaupunkikehitys

Kaupunkisuunnittelu
ja kaavoitus
Maaseutupalvelut
Yhdyskuntatekniikka
Kiinteistönmuodostus
Joukkoliikenne***

Kiinteistö- palvelut

Kiinteistönhoito
Puhtauspalvelut
Ruokapalvelut

* Tilapalveluiden omistajavastuu on konsernijohtolla. Tila- ja kiinteistöpalveluiden suunnittelu ja tuotanto voidaan organisoida 1) nykyisillä yksiköillä; 2) siirtämällä tilapalveluiden operatiiviset tehtävät kiinteistöpalveluihin tai 3) yhtiöittämällä kiinteistö- ja tilapalvelujen operatiiviset tehtävät kokonaan tai osan niistä. ** Kehitys- ja hyvinvointitehtävät eivät ole omana yksikkönään, vaan sijoitettuna talous- tai hallintopalveluihin – tai molempiin. ***Toimintojen mahdollinen sijainti, arvioitava erikseen seuraavassa vaiheessa.

2.4 Ammatillinen organisaatio ja johtaminen: Yhteenveto ja ehdotukset

Organisaation taustahahmotus – kolme toimialaa 2

Konsernipalvelut

Hallintopalvelut

Talouspalvelut

Henkilöstöpalvelut

Tilapalvelut*

Kehitys- ja hyvinvointitehtävät**

Hyvinvointi

Opetus

Perusopetus
Lukio
KSAO
Kansalaisopisto

Varhais- kasvatus

Kulttuuri- ja liikunta

Liikunta
Kulttuuri
Kirjasto
Museo
Nuoriso

Elinvoima

Lupapalvelut

Rakennus-
valvonta
Ympäristö-
palvelut

Kaupunkikehitys

Kaupunkisuunnittelu
ja kaavoitus
Kiinteistönmuodostus
Maaseutupalvelut
Joukkoliikenne***

Ympäristö

Yhdyskuntatekniikka

Kiinteistö- palvelut

Kiinteistönhoito
Puhtauspalvelut
Ruokapalvelut

* Tilapalveluiden omistajavastuu on konsernijohtolla. Tila- ja kiinteistöpalveluiden suunnittelu ja tuotanto voidaan organisoida 1) nykyisillä yksiköillä; 2) siirtämällä tilapalveluiden operatiiviset tehtävät kiinteistöpalveluihin tai 3) yhtiöittämällä kiinteistö- ja tilapalvelujen operatiiviset tehtävät kokonaan tai osan niistä. ** Kehitys- ja hyvinvointitehtävät eivät ole omana yksikkönään, vaan sijoitettuna talous- tai hallintopalveluihin – tai molempiin. ***Toimintojen mahdollinen sijainti, arvioitava erikseen seuraavassa vaiheessa.

2.4 Ammatillinen organisaatio ja johtaminen: Yhteenvedo ja ehdotukset

Organisaation hahmotus - konsernipalvelut

Konsernipalvelut

Konsernipalvelujohtaja

- Strategia ja ohjelmat
- Omistajaohjaus

Hallinto ja kehittäminen Hallintojohtaja

Hallinto
Hankinnat
Lakiasiat
Viestintä
Arkisto
Tulostus
Viestintä ja markkinointi
Elinvoima/kehitys*
Joukkoliikenne*

Talous ja tietohallinto Talousjohtaja

Talous
Tietohallinto

Paikkatieto*

Henkilöstö Henkilöstöjohtaja

Henkilöstöyksikkö
Palvelusuhdepäälliköt
Päätoimiset henkilöstön
edustajat

Työllisyyspalvelut

Tilapalvelut

2.4 Ammatillinen organisaatio ja johtaminen: Yhteenveto ja ehdotukset

Organisaation hahmotus - Hyvinvointi 1 ja 2

Hyvinvointi 1

Opetus

Perusopetus

Lukio

Kouvolan seudun
ammattiopisto

Kansalaisopisto

Kasvun tuki ja
hyvinvointi*

Varhais- kasvatus

Kulttuuri- ja liikunta

Liikunta

Kulttuuri

Kirjasto

Museo

Nuoriso

Hyvinvointi 2

Varhaiskasvatus ja opetus

Varhaiskasvatus

Perusopetus

Lukio

Kouvolan seudun
ammattiopisto

Kansalaisopisto

Kulttuuri- ja liikunta

Liikunta

Kulttuuri

Kirjasto

Museo

Nuoriso

2.4 Ammatillinen organisaatio ja johtaminen: Yhteenvedo ja ehdotukset

Organisaation hahmotus – Elinvoima 1 ja 2

Elinvoima 1

Lupa- palvelut

Rakennus-
valvonta

Ympäristö-
palvelut

Kaupunki- kehitys

Kaupunkisuunnittelu
ja kaavoitus

Yhdyskuntatekniikka

Maaomaisuus ja
kiinteistön-
muodostus

Maaseutupalvelut

Joukkoliikenne*

Kiinteistö- palvelut

Kiinteistönhoito

Puhtauspalvelut

Ruokapalvelut

Elinvoima 2

Lupa- palvelut

Rakennus-
valvonta

Ympäristö-
palvelut

Yhdyskunta- palvelut

Yhdyskunta-
tekniikka

Kaupunki- kehityspalvelut

Kaupunki-
suunnittelu ja
kaavoitus

Maaomaisuus ja
kiinteistön-
muodostus

Maaseutu-palvelut

Joukkoliikenne*

Kiinteistö- palvelut

Kiinteistönhoito

Puhtauspalvelut

Ruokapalvelut

*Toimintojen mahdollinen sijainti, arvioitava erikseen seuraavassa vaiheessa



2.5.1 Arvio toiminnallisista ja taloudellisista vaikutuksista – poliittinen johtamisjärjestelmä ja organisaatio

Poliittisen johtamisjärjestelmän ja organisaation muutoksen toiminnalliset vaikutukset syntyvät johtamisen vaikuttavuuden parantumisen myötä. Johtamisjärjestelmän toimivuudessa merkittävää talouden ja toiminnan kokonaisuohjauksen vaikuttavuus sekä päätöksenteko- ja johtamisprosessien sujuvuus (mm. nopea päätöksentekokyky sekä viranhaltijoiden valmisteluun käytetty työmäärä). . Eryteisesti poliittisen johtamisen vahvistamista siiloutumisen heikentämisessä ja varsinkin talouden tasapainottamistoimenpiteiden toimeenpanossa. Kaupunkikonsernin poliittisen johtamisen keskeisin toimija on kaupunginhallitus. Hallituksen strategisen johtamisen mahdollisuuksiin vaikuttaa ratkaisevasti organisaatorakenne ja sen toimivuus. Vapaaehtoisten sektorilautakuntarakenteen mahdollistaisi kokonaisuuden hallinnan sekä selkeämmän ohjauksen ja vastuutuksen.

Poliittisen organisaation kustannuksiin vaikuttaa toimielinrakenteen laajuus ja niiden jäsenmäärät sekä kokousten määrästä ja palkkiot. Tällä hetkellä lautakuntia (ilman pakollisia ja yhteislautakuntaa) on viisi. Lautakuntien jäsenmäärä on kolmessa lautakunnassa 13 ja kahdessa 9. Näissä toimielimissä on valtuuston 59 jäsenen ja hallituksen 13 jäsenen lisäksi on yhteensä 129 luottamushenkilöpaikkaa. Toimielinrakenteen tiivistämisen säästöt kuten tulevaisuusjaoston ja maaseutulautakunnan lakkauttaminen, yksi sivistysalueen lautakunta, hallituksen ja lautakuntien jäsenmäärän vähentäminen 11-13 jäsenen sekä valtuuston jäsenmäärä vähennys 8 jäsenellä vaikuttaisivat luonnollisesti myös luottamushenkilöpalkkioiden korvauksiin.

Vuonna 2019 toimielinten kokouspalkkiot ja ansionmenetykskorvaukset olivat noin **0,6 milj. euroa**. Jos siirrytään kahden tai kolmen lautakunnan malliin, niin kustannukset vähentyisivät nykyisen toimintakäytännön arvioinnin perusteella lähes satatuhatta euroa.

Toimielinten puheenjohtajien työn vaativuuden ja ajankäytön tunnustaminen sekä johtamisvastuun korostaminen mahdollistuisi, jos siirryttäisiin kokoaikaisen hallituksen puheenjohtajan sekä osa-aikaisen valtuuston puheenjohtajan lisäksi myös lautakuntien osa-aikaisiin puheenjohtajiin, ns. duaalimalliin. **Hallituksen ja valtuuston sekä lautakuntien puheenjohtajien nykyiset palkkiot olivat vuonna 2019 olleet 87 000 euroa**. Jos siirryttäisiin duaalimalliin, niin kustannukset kasvaisivat jonkin verran riippuen lautakuntien määrästä.

Päätoimisten ja osa-aikaisten toimielinten puheenjohtajien järjestelmä tai pormestarimalli ovat vakiintumassa suurimpien kaupunkien poliittisessa johtamisjärjestelmässä. Jos Kouvolassa siirryttäisiin pormestarijärjestelmään, niin **Lahden 2021 mallin (pormestari ja 2 apulaispormestaria)** palkkiotason mukaisesti kustannukset olisivat ilman sivukuluja **noin 250 000 €** vuodessa. Kokonaiskustannuksia vähentäisi mahdolliset **konsernijohdon viranhaltijamuutokset**.

2.5.2 Arvio toiminnallisista ja taloudellisista vaikutuksista – ammatillinen johtamisjärjestelmä ja organisaatio

Toimialojen ja niiden alaisten palveluyksiköiden yhdistäminen ja uudelleen järjestelyt tuovat mahdollisuuksia siirtää johtamis- ja esimiesresursseja nykyistä enemmän asiantuntijatehtäviin sekä hyödyntää eläköitymisen tai muun syyn vuoksi tapahtuvaa henkilöstöpoistumaa. Suurin positiivinen vaikutus organisaatorakenteen tiivistämisestä syntyy, kun johtamisvastuut ja toimenkuvat selkeytyvät ja johtamisen vaikutus henkilöstön työn tuottavuuteen kasvaa. Toimialojen palveluyksiköiden suurempi koko luo parempia edellytyksiä asiantuntijatyön siiloutumisen ehkäisyyn sekä prosessien kokonaisuuden kehittämiseen ja sujuvuuden tehostamiseen asiakaslähtöisesti. Lisäksi kootut yksiköt vahvistavat toimialajohtajien strategisen johtamisen edellytyksiä ja lisäävät johtoryhmien työn strategisuutta ja tehokkuutta. Erityisesti johtamisvastuun kasvattaminen varmistaa tuottavuuden parantamisen ja talouden tasapainottamisen toimenpiteiden toimeenpanon.

Riskinä organisaatorakenteen tiivistämisessä on nähty, että palvelukokonaisuudet kasvavat johtamisen näkökulmasta liian suuriksi ja siten muutos johtaa lopulta uuden hallinnollisen johtamistason syntymiseen. Johtoryhmien koon pienentyessä epäiltiin, että voi syntyä katkoksia tiedon välittymisessä henkilöstölle. Johtamisosaamisen kehittämisellä ja hallinnon tehostamisella on varmistettava, että ”alatason” hallinnollisia yksiköitä on vähän.

Kouvolaan ylitason viranhaltijajohtamisjärjestelmään kuuluu kaupunginjohtaja ja neljä toimialajohtajaa. Toimialajohtajien suorassa alaisuudessa on 20 palvelun (yksikön) esimiestä eli yhteensä 25 esimiestä. Kouvola kaupungin esimiesten kokonaismäärästä, **184 henkilöä**, näiden esimiesten osuus tällä **hetkellä on yli kymmenen prosenttia**. Siirtyminen ehdotusten mukaisen kolmen toimialan ja sen kymmenen yksikön organisaatioon vähentää **yksiköitä 10** ja sen jälkeen esimiesosuus on **reilusti alle kymmenen prosenttia**.

Tällä hetkellä valtaosa esimiehistä, **lähes 90 %**, toimii **palveluverkkojen yksiköissä**. Siten esimiesresurssien merkittävin vähentäminen toteutuu, kun toimeenpannaan jo sovitut ja mahdolliset uudet palveluverkkojen muutokset. Talousarvion ja -suunnitelman 2020 mukaan palveluverkkojen muutoksen säästöt ovat 2020 1,8 miljoonaa euroa ja 2021 5,7 miljoonaa euroa. Suurin osa näistä säästöistä syntyy varhaiskasvatuksen ja opetuksen palveluyksiköiden sopeuttamisesta asiakasmääriin ja talouden resursseihin. Tällä hetkellä **varhaiskasvatusyksiköiden esimiehiä on 27 ja koulujen rehtoreita/johtajia on 36 eli yhteensä 63, 34 % kaupungin esimiehistä**. Näiden esimiesten määrä todennäköisesti vähenee tulevaisuudessa lähes puoleen.

Toimialojen ja yksiköiden määrän vähentämisen talousvaikutus riippuu kunkin henkilön esimiestehtävien ja asiantuntijatehtävien ajankäytön jakautumasta. Yksiköiden lakkauttamisen jälkeenkin **tarvittavat asiantuntijatehtävät jäävät edelleen henkilöiden hoidettavaksi** siltä osin kun tehtäviä ei lakkauteta. Toimialojen syventävän tarkastelun tehdyssä arvioinnissa vaihteluväli näiden tehtävien välillä vaihteli esimiehittäin huomattavasti, mutta **keskimäärin noin puolet eli noin viiden henkilötyöpanos oli asiantuntijatehtäviä**. Jos yksi toimiala ja 10 palvelua lakkautetaan, niin yksitoista nykymuotoista esimiestehtävää vähenee ja lisäksi esimiesten hallintotukitarve poistuu. Yhden esimiehen arvioidut keskimääräiskustannukset ovat vuodessa noin 80 000 euroa. Ottaen huomioon asiantuntijatehtävien hoitamisen tarve, niin laskennallisen **viiden henkilötyöpanoksen vähentymisen ja hallintotyön poistumisen aiheuttama kustannusten säästö olisi varovasti arvioituna noin 0,5 M€ vuodessa**.

Alustavat kustannusvaikutukset

Toimielinmuutokset vähennykset	Euroa/v	Yhteensä
Kaupunginvaltuusto 59 -> 51	-50 000	
Kaupunginhallitus 13 -> 11	-30 000	
Konsernijaosto 7 -> 5	-2 000	
Tulevaisuusjaoston lakkauttaminen	-10 000	
Lautakuntien määrä 3	-70 000	-162 000
Lautakuntien määrä 2	-120 000	-212 000

Lisäykset	
Osa-aikaiset puheenjohtajat 4 kpl	109 000
Pormestarimalli	250 000

Toimialamuutokset	Euroa/v	Yhteensä
Hyvinvointij. viran muutos asiant.	-36 000	
AKJ:n virkanimikkeen muutos	0	
Yhden toimialan lakkautus (10 esimiestä, asiantuntijan tarve säilyy edelleen)	-500 000	-536 000

Vähennykset yhteensä noin 0,7
tai 0,75 milj. euroa

Hellevi Kunnas



2.6 Valtuustoryhmien lausuntojen yhteenvedo

Lausuntopyyntö valtuustoryhmille

Kommentointi kirjallisesti 1.8.2020 mennessä

Poliittinen johtamisjärjestelmä ja organisaatio

- Valtuuston koko 59 vai 51 valtuutettua?
- Kaupunginhallituksen koko 13 vai 11 jäsentä?
- Kaupunginhallituksen konsernijaoston koko 9 vai 5 jäsentä?
- Kaupunginhallituksen tulevaisuusjaoston lakkauttaminen ja valtuuston valiokunnan perustaminen?
- Kolmen lautakunnan malliin (kasvatus- ja opetus, liikunta- ja kulttuuri, tekninen) siirtyminen? Lautakuntien koko 11 jäsentä.*
- Kahden lautakunnan malliin (hyvinvointi ja elinvoima) siirtyminen? Lautakuntien koko 13 jäsentä.*
- Kokoaikaisen kaupunginhallituksen puheenjohtajan sekä osa-aikaisten valtuuston puheenjohtajien ja lautakuntien puheenjohtajien (pl. tarkastus ja keskusvaali) poliittisen johtamismallin käyttöönotto?
- Siirrytäänkö pormestarimalliin vai siirretäänkö harkinta uudelle valtuustolle?

Muut kommentit raporttiin ja ehdotuksiin.

Ammatillinen johtamisjärjestelmä ja organisaatio

- Siirrytäänkö kolmen vai kahden toimialan malliin?
- Muodostetaanko elinvoima (asuminen ja ympäristö) toimialalle neljä vai kolme palveluuyksikköä ?
- Pidetäänkö hyvinvointi (kasvatus ja opetus sekä liikunta ja kulttuuri) toimialalla varhaiskasvatuksen ja opetuksen palveluuyksiköt erillisinä vai yhdessä?
- Lakkautetaanko konsernipalvelujen hyvinvointi- ja elinvoimayksikkö? Jos lakkautetaan, niin mihin yksiköihin/toimialalle palveluuyksikön tehtävät sijoitetaan?
- Muutetaanko apulaiskaupunginjohtajan virka konsernipalvelujohtajaksi?
- Lakkautetaanko hyvinvointijohtajan virka ja siirretään tarvittavat tehtävät hyvinvoinnin asiantuntijoille?
- Miten KymSoten omistajaohjaus/edunvalvonta hoidetaan (ottaen huomioon hallintosäntö, konserniohje ja Kymsoten perussopimus) , mitkä ovat kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan roolit ja vastuut?

Muut kommentit raporttiin ja ehdotuksiin.

*Nyt lakisääteisten lautakuntien ja yhteislautakunnan lisäksi 4 lautakuntaa: kasvatus- ja opetuslautakunta, liikunta- ja kulttuurilautakunta, maaseutulautakunta, rakennus- ja ympäristölautakunta ja tekninen lautakunta.

Poliittinen johtamisjärjestelmä

Linjattavat kysymykset	Ryhmien näkemykset
Valtuuston koko 59 vai 51 valtuutettua.	neljä ryhmää 59/ neljä ryhmää 51
Kaupunginhallituksen koko 13 vai 11 jäsentä.	neljä ryhmää 11/ neljä ryhmää 13
Kaupunginhallituksen konsernijaoston koko 9 vai 5 jäsentä.	neljä ryhmää 5/ kaksi ryhmää 9
Kaupunginhallituksen tulevaisuusjaoston lakkauttaminen (valtuuston valiokunta tai joku muu toimielin)	Viisi ryhmää lakkautus, viisi ryhmää muutos/valiokunta
•Kolmen lautakunnan malliin (kasvatus- ja opetus, liikunta- ja kulttuuri, tekninen) – jäsenmäärä (lakkautetaan maaseutulautakunta ja perustetaan lautakunnan lupajaosto)	viisi ryhmää 13/kaksi ryhmää 11
Hallituksen ja valtuuston koko-/osa-aikaiset puheenjohtajat (osa-aikaiset ltk:n puheenjohtajat)	kuusi ryhmää hyväksyi
Pormestarimalli	Kaikki ryhmät, arviointi 2021

Ammatillinen johtamisjärjestelmä

Kysymykset	Ryhmien näkemykset	Jatkotyö ennen 1.6.2021
Kolmen vai kahden toimialan malli	Kolmen malli 4 ryhmää/ kahden malli 3 ryhmää	
Elinvoima/asuminen ja ympäristö toimialalle kolme tai neljä palvelu -yksikköä	Kolmen malli 4 ryhmää	
Hyvinvointi (kasvatus ja opetus sekä liikunta ja kulttuuri) toimialalla varhaiskasvatuksen ja opetuksen palvelut (yksiköt) erillisinä tai yhdessä	yhdessä 5 ryhmää /erikseen 1 ryhmä	
Konsernipalvelujen hyvinvointi- ja elinvoimapalvelun (yksikön) lakkauttaminen.	Lakkautetaan 4 ryhmää / ei 1 ryhmä	Tehtävät konsernipalveluissa ja muilla toimialoilla
Apulaiskaupunginjohtajan viran muuttaminen konsernipalvelujohtajaksi	muutetaan 5 ryhmää/ei 3 ryhmää	
Hyvinvointijohtajan viran lakkauttaminen ja tehtävien uudelleen organisointi	lakkautetaan 8 ryhmää	1. Kymsoten ja kaupungin tehtäien työnjako 2. Kymsoten omistajaohjauksen tukitarve 3. hyvinvointikoordinaation tukitarve
KymSoten omistajaohjauksen vastuut	kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja	Konsernipalvelujen asiantuntijatukiroolin tarve
Tilapalvelujen sekä Asumisen ja ympäristö toimialan kiinteistöhoitopalvelujen töiden mahdolliset uudelleen järjestelyt		Tehtäväkuvien arviointi ja tarvittavat muutokset
Kinnon ja konsernihallinnon työnjako		Mahdolliset tehtävämuutokset



3. Kouvolan toimielinrakenne ja kaupunkivertailu

- 3.1 Kaupunkien poliittisen johtamisjärjestelmän muutostrendejä
- 3.2 Valtuuston koko
- 3.3 Valiokuntamalli
- 3.4 Hallitus ja jaostot
- 3.5 Muu toimielinrakenne
- 3.6 Päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt
- 3.7 Pormestarimalli

3.1 Kaupunkien poliittinen johtamisjärjestelmän muutostrendejä

Kaupungit ovat arvioineet ja päivittäneet poliittisia johtamisrakenteitaan valtuustokauden vaihtuessa. Kuntalaissa tuodaan lakisääteisten toimielinten (valtuusto, hallitus, tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta) lisäksi esiin erilaisia poliittisen johtamisen organisointimalleja. Kuntalaki ei ole kuitenkaan tältä osin velvoittava vaan se antaa kunnille mahdollisuuden kehittää organisaatiomallejaan paikallisiin olosuhteisiin sopivalla tavalla. Pormestarimallin kiinnostus suurissa kaupungeissa on kasvanut, mutta vain Tampere, tämän valtuustokauden alussa Helsinki sekä ensi valtuustokauden alusta Turku ja Lahti ovat valinneet pormestarijärjestelmän. Lisäksi Kuntalaki on tarjonnut yhdeksi poliittisen johtamisen tehostamismahdollisuudeksi ns. puheenjohtajamallin (ministerimalli), jota ei juurikaan kunnissa ole otettu käyttöön. Puheenjohtajamalli on tullut käyttöön lähinnä pormestarimallin kautta, jossa apulaispormestarit ovat sekä lautakuntien puheenjohtajia että kaupunginhallituksen jäseniä.

Poliittisen johtamisen organisoitumisen vaihtoehtoja ovat perinteisen toimintatavan lisäksi valiokuntamalli tai puheenjohtajamalli. Valiokuntamallissa kaupungilla voi olla käytössä päättävät valiokunnat tai valmistelevat valiokunnat. Yhtenä vaihtoehtona on myös malli, jossa ei olisi lautakuntia ja näitä korvataan kaupunginhallituksen alaisilla jaostoilla. Puheenjohtajamallin tavoin näissä malleissa yleisesti pyritään kaupunkikonsernin kokonaisuuden parantamiseen ja päätöksentekoprosessien sujuvoittamiseen. Hallituksen jaostot -malli on kuitenkin ollut harkinnassa lähinnä pienemmissä kunnissa. Malleja tai niiden elementtejä voidaan myös yhdistää ns. sekamalleiksi. Erilaisissa vaihtoehdoissa tarkasteluun tulevat myös hallituksen ja muiden toimielinten koko, toimielinorganisaation rakenne sekä

luottamushenkilöiden koko- ja osa-aikaisuuden toimintamallit. Lisäksi rakenteellisten kysymysten ohella vaikuttavia asioita ovat toimielinten ja viranhaltijoiden väliset ratkaisuvallan ja vastuun jaot sekä rooli- ja tehtävämäärittelyt. Hyvät kokonaisjohtamisen toimintatavat varmistavat vaikuttavaa luottamushenkilötyötä ja toimivaa kaksoisjohtamista.

Sote-maakunnan ja muiden valtakunnallisten uudistusten myötä kaupunkikonsernin kokonaisuuden merkitys kaupungin menestyksessä kasvaa sekä siten kaupunginhallituksen rooli komistajaohjauksen vaikuttavuudessa tulee korostumaan. Maakunnissa tähän on kuntalähtöisesti varauduttu esimerkiksi kuntayhtymäpohjaisilla ratkaisuilla kuten myös Kymenlaakson alueella. Kaupunginhallituksen ja konsernijaoston toiminnalla ja toimintatavoilla on varmistettu omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan edellytyksiä. Toimielinrakennetta on tiivistetty varovaisesti sekä siten toimielinten määrä ja viranhaltijatehtäväperusteinen sektorirakenne on pysynyt vuosikymmeniä lähes samana. Joissakin kunnissa on sektorilautakuntia lakkautettu ja valtuuston roolia valiokunnilla parannettu sekä myös organisoitu rakenteita kunnan perustehtävien, elinvoiman ja hyvinvoinnin näkökulmista.

Poliittisen johtamisjärjestelmään ja organisaatioon voi jättää pysyvemmänkin jäljen covid-19 viruksen vaikutuksesta tehdyt väliaikaisesti tarkoitetut kuntien ylimmän johdon valta- ja vastuujärjestelyt. Jos johtamisjärjestelmään tilapäisesti tehdyt järjestelyt toimivat kriisin oloissa, niin toimivatko ne vähintään yhtä tehokkaasti ”rauhanoloissa”.

3.2 Valtuuston koko

Lähtökohdat: Kuntalaissa valtuustojen jäsenmäärälle on määritelty asukasmäärään pohjautuva vähimmäiskoko. Vuoden loppuun mennessä kuntien tulee vahvistaa valtuuston koko. Kouvolassa valtuutettujen vähimmäismäärä on 51 valtuutettua. Kaikki verrokkikaupungit ovat **kuntaliitoskuntia**, joissa yhdistymisen jälkeisistä suurista valtuustoista on siirrytty ”normaali” kokosiin.

Valtuustokokoa arvioidessa huomiota tulee myös kiinnittää huomiota luottamushenkilöorganisaation rakenteisiin. Esimerkiksi silloin, jos toimielinten jäsenet valitaan varsinaisista valtuutetuista tai varavaltuutetuista. Valtuuston koolla voi olla vaikutusta valtuutettujen poliittisen vastuun konkretisoitumiseen, päätöksentekokyvyn paranemiseen ja luottamustointien houkuttelevuuteen. Pienemmän valtuuston vastuu voi konkretisoitua asukkaisiin päin paremmin kuin suuremman valtuuston. Toisaalta riskinä saatetaan nähdä edustavuuden heikkeneminen.

Vertailu: Edellisen valtuustokauden vaihtuessa noin 30 prosenttia kunnista muutti tai säilytti valtuuston koon kuntalain mukaisessa vähimmäismäärässä. Vertailukaupungeista ainoastaan Kouvolan ja Joensuun kaupungeissa valtuuston koko on suurempi kuin kuntalain mukainen vähimmäismäärä (kts. taulukko).

Johtopäätökset: Haastatteluissa ja kyselyssä näkemykset valtuustokoosta vaihtelivat. Pääosin valtuuston kokoa arvioitiin alueiden ja poliittisten ryhmien edustavuuden sekä talouden näkökulmasta. Lopullinen merkitys nähtiin lopulta vähäisenä. Valtuutetuille järjestetyssä kyselyssä enemmistö (54 %) kannatti valtuuston koon pienentämistä 51 valtuutettuun.

	Väestö 31.10.2016	Valtuutettujen vähimmäismäärä (kuntalaki)	Valtuutettujen lkm 2017 alkaen	Muutos	Asukkaita /valtuutettu	Väestö 12/2019	Asukkaita 2019 /valtuutettu	Asukkaita 2019/valtuutettu vähimmäiskoolla
Kouvola	85 464	51	59	+0	1 449	82 113	1 393	1 611
Kokkola	47 773	51	43	-8	1 111	47 681	1 109	1 109
Hämeenlinna	67 939	51	51	-8	1 332	67 633	1 327	1 327
Joensuu	75 968	51	59	+0	1 288	76 850	1 302	1 507
Lappeenranta	72 890	51	51	-8	1 429	72 634	1 425	1 425
Mikkeli	54 585	51	51	-8	1 070	53 134	1 042	1 042
Seinäjoki	62 027	51	51	0	1 216	63 781	1 251	1 251
Lahti	119 482	59	59	0	2 024	119 823	2 032	2 032

3.3 Valiokuntamalli

Lähtökohdat: Uuden kuntalain myötä valiokuntamallista on puhuttu kahdessa eri merkityksessä. Valmistelevana valiokuntamallina, jossa kyseessä on merkittävä valtuuston työskentelytavan muutos sekä ns. kuntalain valiokuntamallina, jossa keskeinen muutos liittyy toimielinten kokoonpanoon. Joissakin kunnissa on käytössä erilaiset sekamallit, joissa sektorilautakunnat säilytetään, mutta rinnalla toimii strategisiin teemaan liittyviä valiokuntia.

Valmistelevassa valiokuntamallissa päätösvaltaisina toimieliminä ovat valtuusto ja kunnanhallitus sekä tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta. Lisäksi kunnan pitää perustaa monijäseninen toimielin niitä tiettyjä viranomaistehtäviä varten. Valiokuntien roolina on osallistua asioiden merkittävien poliittiseen valmisteluun ja laittaa kehittämissasioita oma-aloitteisesti vireille. Toimintatapa keskittää valtaa ja vastuuta valtuustolle ja hallitukselle sekä arvostaa kuntalaisten vaaleilla valitsemia edustajia.

Sen sijaan ns. kuntalain mukainen valiokuntamalli, jossa toimielinten jäsenet valitaan valtuutetuista ja varavaltuutetuista on jossain määrin käytössä kunnissa. Tämän valiokuntamallin vaikutuksia on valtuutettujen (varavaltuutettujen) roolin vahvistuminen ja siten edustuksellisen demokratian mukaisen vaalituloksen kunnioittaminen. Tämän tyyppistä periaatetta on kunnissa tavoiteltu hallintosäännön linjauksilla, joissa toimielinten kokoonpanoa ja/tai puheenjohtajistoa on rajattu valtuutettuihin. Jo, että luottamushenkilötyö kasaantuu liikaa vaaleissa valtuutetuille luottamushenkilöille eikä vaaleissa mukana oleilla potentiaalisille tulevaisuuden luottamushenkilöille tarjoudu mahdollisuutta harjoitella poliittista johtamista.

Vertailu: Vertailukaupungeista Hämeenlinna on muista poiketen linjannut hallintosäännössä, että lautakuntien jäsenten enemmistö on valtuutettuja tai varavaltuutettuja keskusvaalilautakuntaa lukuun ottamatta.

Johtopäätökset: Haastatteluissa nähtiin, ettei sektorilautakunnista luopumiseen ole ainakaan tällä hetkellä riittävää valmiutta. Sen sijaan osa haastateltavista näki, että toimivaa olisi kuntalain mukainen valiokuntamalli, jossa ”pätevyys” toimielimiin tulisi edustuksellisen demokratian periaatteiden mukaisesti kuntalaisilta vaalien kautta valituille valtuuston jäsenille ja varajäsenille.

VAIHTOEHDOT

- 1) Valmisteleva valiokuntamalli
- 2) Kuntalain mukainen valiokuntamalli
- 3) Sekamalli – lautakuntia ja valiokuntia
- 4) Sektorilautakuntamalli
- 5) Hallintosäännöllä toimielinten kokoonpanon kriteereiden määrittäminen

3.4 Hallitus ja jaostot

Lähtökohdat: Kaupunkien talouden ja toiminnan tehostaminen nostaa vaateita entistä vaikuttamalle kokonaisuohjaukselle. Tässä korostuu kaupunginhallituksen rooli. Uuden kuntalain myötä kaupungit ovat tarkastelleet ja organisoineet omistajaohjausta ja –valvontaa. Tämä on näkynyt mm. perustettuina omistajaohjaus/-konsernijaostoina, mutta myös yleisesti tehtävien jaon ja vastuiden muutoksina ja selkeytyksinä.

Vertailu: Vertailukaupungeista Kouvolassa ja Seinäjoella kaupunginhallituksen koko 13 jäsentä ja Kokkolassa 12. Muissa vertailukaupungeissa hallituksen koko on 11 jäsentä (kts taulukko). Jaostorakenteiltaan vertailukaupungit poikkeavat toisistaan. Useimmilla kaupungeilla on Kouvolan tavoin jaosto, jolle on määritelty omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä. Hämeenlinnassa, Lappeenrannassa ja Porissa ei ole lainkaan jaostoja, vaan luottamushenkilöjohdon omistajaohjauksesta ja konsernivalvonnannasta vastaa koko hallitus.

Kouvolalla on muista kaupungeista poiketen tulevaisuusjaosto. Tulevaisuusjaosto osallistuu strategian pohjatyön laadintaan sekä toimintaympäristön seurantaan ja ennakointiin. Se vastaa Palvelumalli 2030:n ohjaamisesta, seurannasta ja kehittämisestä sekä tekee kaupunginhallitukselle esitykset innovaatorahan myöntämisestä. Lisäksi tulevaisuusjaosto tekee kaupunginvaltuustolle esityksen aluetoimikunnan jäsenten ja puheenjohtajien nimeämisestä. Muissa kaupungeissa tämän tyyppiset tehtävät ovat kaupunginhallituksella tai viranhaltijoilla. Erityisesti strategian ja strategisten ohjelmien seuranta on hallituksen ja ylimmän viranhaltijajohdon tehtäviä. Taulukosta ilmenee, että Kouvola on Lahden kaupungin ohella ainoa vertailukaupungeista, joissa kaupunginjohtaja ei toimi konsernijaoston esittelijänä.

Johtopäätökset: Haastatteluissa katsottiin kaupunginhallituksen tulevaisuusjaoston lopettaminen mahdolliseksi sekä sen myötä tehtävien siirtäminen hallitukselle ja tietyiltä osin viranhaltijoille. Tulevaisuusjaoston kokoonpanon periaatetta, jäsenet kaikista valtuustoryhmistä, voitaisiin toteuttaa valtuuston valiokuntarakenteena. Valtuuston tulevaisuusvaliokunta voisi ilman lyhytjännitteistä hallintokokoustyylillä keskittyä vaikuttamaan pidemmällä aikavälillä.

Haastatteluissa nähtiin kaupunginhallituksen nykyinen jäsenmäärä hyväksi, mutta mahdolliseksi myös kokoonpanon muuttaminen 11 jäseneseen niin kuin pääosin verrokkikaupungeissa. Pienempi jäsenmäärä lisäisi hallitustyöskentelyn toimivuutta. Tarkoituksenmukaista olisi myös valita hallituksen jäsenet kuntalaisen valitsemista valtuutetuista. Samoin on myös tarpeen arvioida hallituksen tehtäviä ja yksittäisten asioiden ratkaisovaltaa strategisen kaupunkikonsernin johtamisen vahvistamisen näkökulmasta. Tehtävien muutoksiin antaa viitteitä nyt voimassa olevat tehtäväsiirrot viranhaltijoille.

VAIHTOEHDOT

- 1) Kaupunginhallituksen koon pienentäminen 11 jäseneseen.
- 2) Tulevaisuusjaoston tehtävien siirtäminen hallitukselle.

3.4 Hallitus ja jaostot

	KV	KH	Hallituksen jaostot (jäsenmäärä) (esittelijä)
Kouvola	59	13	<ul style="list-style-type: none">• Konsernijaosto (7) (apulaiskaupunginjohtaja ja kehitysjohtaja)• Tulevaisuusjaosto (9) (apulaiskaupunginjohtaja/hyvinvointijohtaja)
Hämeenlinna	51	11	<ul style="list-style-type: none">• Ei jaostoja
Joensuu	59	11	<ul style="list-style-type: none">• Omistajaohjausjaosto (5) (kaupunginjohtaja)• Henkilöstö- ja työllisyysjaosto (5) (henkilöstöjohtaja)
Kokkola	43	12	<ul style="list-style-type: none">• Konserni- ja kaupunkikehitysjaosto (12) (kaupunginjohtaja)
Lahti	59	11	<ul style="list-style-type: none">• Konserni- ja tilajaosto (5) (konsernipalvelujohtaja/tilakeskuksen johtaja)• Elinvoima- ja työllisyysjaosto (5) (elinvoima- ja kilpailukyky palveluiden vastualuejohtaja)• Osallisuuden ja Hyvinvoinnin jaosto (6) (osallisuuden ja hyvinvoinnin vastualueen johtaja)
Lappeenranta	51	11	<ul style="list-style-type: none">• Ei jaostoja
Mikkeli	51	11	<ul style="list-style-type: none">• Konserni- ja elinvoimajaosto (9) (kaupunginjohtaja)
Seinäjoki	51	13	<ul style="list-style-type: none">• Henkilöjaosto (5) (henkilöstöjohtaja)

3.5 Muu toimielinrakenne

Lähtökohdat: Kouvolassa on pakollisten lautakuntien, tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta, lisäksi viisi vapaaehtoista lautakuntaan. Lisäksi yksi alueellinen yhteislautakunta. Kouvolassa toimielinten koot vaihtelevat 9-13 jäsenen välillä.

Vertailu: Vertailukaupungeista Seinäjoella ja Hämeenlinnalla on oma sote ja siten myös sotelautakunta. Muissa kaupungeissa nämä on lakkautettu sotekuntyhtymien perustamisen myötä. Muutoin kaupunkien toimielinrakenteet ovat pääpiirteissään samankaltaisia. Seinäjoen kaupungilla on muista kaupungeista poiketen elinvoimalautakunta, jonka tehtävänä on mm. edistää kaupungin elinvoimaa ja vetovoimaisuutta, vastata kansainvälisen toiminnan kehittämisestä, kaupunkistrategian valmistelusta ja toteuttaa sen arviointia ja seurantaa. Kouvolassa strategiaa koskevat tehtävät on kaupunginhallituksen tulevaisuusjaostolla.

Verrokkikaupungeissa pääosin lautakuntien määrät ovat ilman sotelautakuntaa 3- 4 lautakuntaa. Kouvolassa lautakuntien määrä on vertailukaupunkeja suurempi. Toisaalta Kouvolassa lautakunnilla ei ole lainkaan niiden alaisia jaostoja tai johtokuntia. Yhdyskuntarakenteeseen liittyvää poliittista päätösvaltaa käyttäviä lautakuntia on muissa kaupungeissa yksi tai kaksi. Kouvolassa näitä lautakuntia on kolme. Kouvolassa on muista poiketen maaseutulautakunta.

Toimielinten jäsenmäärät vaihtelevat 10-13 jäsenen välillä. Tarkastuslautakuntien jäsenmäärät vaihtelevat 7-12 jäsenen välillä. Suurin jäsenmäärä on Lahdessa (12) ja Hämeenlinnassa (11). Kouvolassa tarkastuslautakunnassa on yhdeksän. Liiteaineistossa on esitetty lautakuntarakenteiden vertailu.

Johtopäätökset: Haastatteluissa nähtiin pääosin olennaiseksi varmistaa mahdollisimman suuri luottamushenkilöiden määrä ja siten nykyinen rakenne. Kuitenkin jotkut näkivät tarpeelliseksi tiivistää lautakuntarakennetta ja sovittaa rakenne mahdollisen kahden sektoritoimialan (opetus ja sivistys/kaupunkirakenne) malliin. Haastatteluissa osa näki tarpeelliseksi järjestelmän, jossa lautakunnan jäsenten valinta tehtäisiin valtuuston jäsenistä ja varajäsenistä, ns. kuntalain valiokuntamalli. Mahdollisuus olisi myös, että Kouvolan toimielinrakenne voisi muodostua kolmesta lautakunnasta ja lautakuntien jäsenmäärä olisi 11. Lisäksi teknisellä toimialalla olisi lautakunnan lupajaosto. Maaseutulautakunnan tehtävät siirtämisestä muille toimielimille ja viranhaltijoille katsottiin laajasti tarpeelliseksi.

VAIHTOEHDOT

- 1) Lautakuntarakenne toimialarakenteen mukaisesti kahteen lautakuntaan
- 2) Teknisen lautakunnan alaisuuteen ympäristölautakunnan tehtäviä hoitava jaosto.
- 3) Maaseutulautakunnan tehtävien siirtäminen muille toimielimille.
- 4) Lautakuntiin 11 jäsentä

3.6 Päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt

Lähtökohdat: Kuntalain 80 § määrittelee päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön aseman. Päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamustoimeen voidaan valita henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan. Valtuusto päättää päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista.

Päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt mahdollistavat aktiivisemmän vuorovaikutuksen päättäjien ja kuntalaisten välillä. Päätoimisessa ja osa-aikaisessa luottamushenkilömallissa on perinteinen kunnanjohtaja-puheenjohtaja -asetelma, mutta luottamushenkilöjohdolle on vastuutettu erityisesti tärkeissä asioissa tapahtuvaa poliittista yhteydenpitoa ja valmistelua. Monille on määritelty myös kunnan edustamiseen liittyviä tehtäviä. Panostuksilla tavoitellaan poliittisen johtamisen vahvistamista ja vastuun kasvattamista. Päätoimisen tai osa-aikaisen päättäjän on ajallisesti helpompi perehtyä riittävästi käsiteltäviin asioihin voidakseen toimia poliittisena johtajana. Kuntajohtajien työhyvinvointia selvittäneen tutkimuksen mukaan strategisempaa hallituksen toimintatapaa luottamushenkilöiltä odottavat myös kuntajohtajat. Riskinä on pidetty sitä, että poliittisen ja ammatillisen johtamisen työnjakoon liittyvät epäselvyydet lisääntyisi. Lisäksi on epäilty, että tämä rajoittaa mahdollisuuksia asettua puheenjohtajan tehtäviin sekä keskittää valtaa. Toisaalta resursointi voi lisätä kiinnostusta asettua ehdolle ja tehtävän hoitamiseen.

Kouvolassa hallintosäännössä kaupunginhallituksen ja valtuuston puheenjohtaja voi hoitaa tehtävänsä osa-aikaisesti, mikä kestää koko toimielimen toimikauden. Osa-aikaisen kaupunginhallituksen puheenjohtajan työaika on enintään 50 % täydestä säännöllisestä toimistotyöajasta. Työajan ollessa 50 % täydestä toimistotyöajasta on palkkio 3 400 euroa kuukaudessa. Tällä hetkellä osa-aikaisuuden toimintatapa ei ole käytössä.

Vertailu: Koko- ja osa-aikaiset luottamushenkilöt ovat yleistyneet suurimmissa kaupungeissa. Kouvolan kokoisissa tai sitä suuremmissa kaupungeissa, joissa ei ole pormestaria, on pääosin kokoaikaiset ja tai osa-aikaiset luottamushenkilöt.

Erityisesti hallituksen puheenjohtajuuksia hoidetaan kokoaikaisesti puheenjohtajan saadessa kiinteää kuukausipalkkiota. Useissa kaupungeissa on hallintosäännössä todettu mahdollisuus kaupunginhallituksen puheenjohtajan osa-aikaiseen tai päätoimiseen hoitamiseen. Tammikuussa 2018 päätoimisesti tai osa-aikaisesti kunnallista luottamustehtävää hoiti 38 henkilöä 19 kunnassa. Hallituksen ja lautakunnan päätoimisena puheenjohtajana toimi 5 henkilöä ja osa-aikaisena 20. (Lähde: Kuntaliitto). Seuraavalla sivulla on päätoimisten ja osa-aikaisten puheenjohtajien palkkioiden tilanne.

Lahdessa ja Oulussa on käytössä erilainen toimintamalli päätoimisten ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden osalta. Lahdessa hallituksen päätoimisen puheenjohtajan lisäksi on osa-aikaiset hallituksen varapuheenjohtajat. Varapuheenjohtajat toimivat lisäksi hallituksen jaostojen puheenjohtajina.

Oulussa on poikkeuksellisesti kolmessa suuressa lautakunnassa osa-aikaiset puheenjohtajat (Oulun duaalimalli). Hallituksen puheenjohtaja toimii samalla myös kaupunginhallituksen konsernijaoston puheenjohtajana. Hyvinvointilautakunnassa, sivistys- ja kulttuurilautakunnassa sekä yhdyskuntalautakunnassa puheenjohtajan tehtävä on palkkioperusteinen. Lautakunnan puheenjohtaja ja kaupunginhallituksen puheenjohtaja voi valita palkkion kahden tyyppisestä kuukausipalkkiosta.

Taustalla Oulun kaupungissa ja muissa suurissa kaupungeissa päätoimiset/osa-aikaiset luottamushenkilöiden lisääntymiseen ovat vaikuttaneet useat syyt. Erityisesti luottamushenkilöinä toimivien ajallisten ja sisällöllisten edellytysten riittävyys johtamistehtäviin sekä jo olemassa oleva varsinkin hallituksen, valtuuston ja lautakuntien lisääntyneet työtehtävät.

3.6 Päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt

Johtopäätökset:

Haastatteluissa suurin osa näki tarpeelliseksi vahvistaa poliittista johtamista ja ”tunnustaa” olemassa oleva nykyinen johtavien luottamushenkilöiden ajankäyttö sekä siten siirtyminen kokonaispalkkioperusteiseen järjestelmään. Valtuuston kyselyssä taasen kokoaikainen hallituksen puheenjohtaja nähtiin tarpeelliseksi vajaa puolet (45%), osa-aikaisen valtuuston puheenjohtajan yli puolet (59%), sen sijaan vain kolmasosa katsoi tarvittavan osa-aikaisia lautakuntien puheenjohtajia. Tulevalla valtuustokaudella Kouvolan poliittiseen johtamisjärjestelmän kehittämisessä voisi olla tarkoituksenmukaista päätoimisen hallituksen puheenjohtaja. Osa-aikaisen valtuuston puheenjohtajan lisäksi ylintä poliittista johtamista voisi vahvistaa osa-aikaisille lautakunnan puheenjohtajilla (ns. Oulun duaalimalli).

VAIHTOEHDOT

- 1) Nykytilan säilyttäminen
- 2) Päätoiminen hallituksen puheenjohtaja
- 3) Osa-aikaiset valtuuston ja lautakuntien puheenjohtajat (yhdistettynä esimerkiksi puheenjohtajamalliin)

3.6 Päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt sekä pormestarit

PÄÄTOIMISTEN PUHEENJOHTAJIEN/PORMESTAREIDEN PALKKIOT

Hallituksen puheenjohtaja	Turku (5 800 €/kk), Oulu (5 500 €/kk), Lahti (5 000 €/kk), Rovaniemi (4 903 €/kk) , Hämeenlinna (1/2 kj:n palkasta)
Pormestari	Helsinki (14 000 €/kk), Tampere (13 894 €/kk), Lahti vuonna 2021 (9 500 €/kk), Pirkkala (8 600 €/kk), Tuusula (7 500 €/kk)
Apulaispormestari	Helsinki (10 000 €/kk), Tampere (7 125 €/kk), Lahti vuonna 2021 (6 000 €/kk)

OSA-AIKAISTEN PUHEENJOHTAJIEN PALKKIOT

Valtuuston puheenjohtaja	Oulu (2 750 €/kk), Jyväskylä (2 000 €/kk), Kouvola (max. 3 400 €/kk)
Hallituksen puheenjohtaja	Espoo (2 660 €/kk), Jyväskylä (2 500 €/kk), Kouvola (max. 3 400 €/kk), Hämeenlinna (3 000 €/kk), Kotka (2 250 €/kk)
Hallituksen 1. varapuheenjohtaja	Espoo (2 130 €/kk), Jyväskylä (1 000 €/kk), Lahti (2 500 €/kk), Vantaa (2 250 €/kk)
Hallituksen 2. varapuheenjohtaja	Espoo (2 130 €/kk), Lahti (2 500 €/kk), Vantaa (2 250 €/kk), Jyväskylä (1 000 €/kk),
Lautakunnan puheenjohtaja	Oulu (2 750 €/kk)

3.7 Pormestarimalli

Lähtökohta: Kouvolassa on käytössä kaupunginjohtajajärjestelmä. Kaupunginjohtajajärjestelmässä kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen, erityisesti hallituksen puheenjohtajan, ns. kaksoisjohtamisen toimivuus on olennaisinta kaupungin johtamisessa. Pormestarimallissa pormestari korvaa hallituksen puheenjohtajan ja kaupunginjohtajan. Kuitenkin kaupunkikonsernin ylin viranhaltija, konsernijohtaja tai kansliapäällikkö, toimii ns. sisäisenä kaupunginjohtajana ja toimialajohtajien esimiehenä. (ks. seuraava dia)

Vertailu: Suurista kaupungeista pormestarimalli on käytössä Helsingissä ja Tampereella. Myös Lahti ja Turku ovat tehneet linjaukset siirtymisestä pormestarimalliin vuonna 2021. Apulaispormestarien määrä vaihtelee kaupungeissa 2 – 4 apulaispormestarin välillä. Helsingin tai Lahden (2021) malleissa apulaispormestarit ovat kaupunginhallituksen jäseniä, Tampereella he ovat kaupunginhallituksen kokouksissa läsnä- ja puheoikeudella. Pormestarin apuna toimii konsernijohtaja/kansliapäällikkö, joka toimii sisäisenä ”kaupunginjohtajana” ja on konsernihallinnon vastuuhenkilöiden ja toimialajohtajien esimies. Lisäksi Pirkkalassa, Kärkölässä ja Puolangalla on pormestarimalli, jossa ei käytössä apulaispormestareita. Useissa kaupungeissa on kuitenkin käsitelty pormestarimallia, mutta ei ole päätetty siirtyä pormestarimalliin. Pormestarimallissa kaupunginhallituksen asioista pääosin esittelee hallintosäännön mukaan ylin viranhaltijajohtaja, konsernijohtaja tai kansliapäällikkö. Pormestari voi ottaa itselleen asioita esiteltäväksi, mutta käytännössä pormestari esittelee strategiaan liittyvät asiat ja talousarvioesityksen. Nykyisissä pormestarikunnissa pormestari on valittu valtuutettujen joukosta, vaikka kuntalaki mahdollistaa valinnan valtuuston ulkopuoleltakin.

Pormestarikaupungeissa on katsottu, että pormestari voi hyödyntää verkostoja ja voimistaa edunvalvontaa ja antaa kaupungin kasvot kuntalaisiin päin. Pormestari kasvattaa poliittisen johdon valtaa ja samalla

lisää osallistumista strategisten asioiden valmisteluun. Heikkouksina edustuksellisen demokratian näkökulmasta on nähty, että valta keskittyy liikaa yhdelle henkilölle. Pormestarimallilla ei ole nähty olevan ylimmän hallinnon keventäviä vaikutuksia talouden näkökulmasta. Samoin on epäilty löytyykö kaupunginjohtajalta vaadittavaa pätevyyttä johtamiseen löytyy vaaleilla valittavasta valtuustosta ja käytännössä suurimmasta puolueesta.

Johtopäätökset: Haastatteluissa pormestarijärjestelmään siirtymistä suurin osa epäili, pääsyy oli mallin toimivuuden tuntemattomuus ja epäily, ettei Kouvolan valtuuston jäsenistä löydy riittävän pätevää pormestariehdokasta. Osa näki pormestarin mahdollistavan selkeämmän johtajan kaupunkilaisten suuntaan ja pormestariohjelman jämäköittävän strategista johtamista heti valtuustokauden alussa. Valtuustokyselyssä samoin vajaa 2/3 ei nähnyt pormestarimalli tarkoituksenmukaiseksi. Kuitenkin pormestarijärjestelmän vahvuuksia ja heikkouksia on tarkoituksenmukaista edelleenkin arvioida. Päätoimisten ja osa-aikaisten puheenjohtajien järjestelmä on pormestarijärjestelmän suuntainen poliittisen johtamisen vahvistamisen toimintatapa.

Pormestarijärjestelmä kasvattaisi kustannuksia jonkin verran. Voidaan arvioida Kouvolan pormestarimallin kustannuksia esimerkiksi Lahden 2021 pormestarimallin mukaisesti. Siten pormestarin kuukausipalkka olisi 9 500 € ja kahden apulaispormestarin 6 000 €, joten vuosikustannukset ilman sivukuluja olisivat noin 250 000 € vuodessa. Pirkkalan pormestarin kuukausipalkka on 8 600, joten tällä yhden pormestarin mallilla vuosikustannus olisi noin 100 000 euroa. Jos Kouvola siirtyisi pormestarijärjestelmään kaupunginjohtajan viran ollessa täytetty, niin kaupunginjohtaja siirrettäisiin hänelle soveltuvaan toiseen virkaan. Haastatteluissa todettiin, että jos pormestarimalliin siirryttäisiin, niin nykyisestä konsernihallinnon ylimmästä johdosta poistuisi viranhaltijaresurssia.

3.7 Pormestarimalli, duaalimalli ja kaupunginjohtajamalli –vertailu

Toimijoiden roolit	Pormestarimalli	Oulun duaalimalli	Kaupunginjohtajamalli
Kaupungin johtaja	Pormestari	Kaupunginjohtaja	Kaupunginjohtaja
Kaupunginjohdon rekrytointi	Valinta valtuuston jäsenistä (tai valtuuston ulkopuolinen)	Ammattijohtajan julkinen haku	Ammattijohtajan julkinen haku
Hallituksen puheenjohtaja	Pormestari	Kokoaikainen puheenjohtaja	Kokouspalkkioperusteinen
Johtajan toimikausi (irtisanominen)	Valtuustokausi (valtuuston luottamus ja yksinkertainen menettely)	Toistaiseksi tai määräaikaiseksi valittu (erityinen menettely)	Toistaiseksi tai määräaikaiseksi valittu (erityinen menettely)
Hallituksen asioiden esittely	Konsernijohtaja/kansliapäällikkö (osaltaan pormestari)	Kaupunginjohtaja	Kaupunginjohtaja
Lautakuntien puheenjohtajat	Apulaispormestarit	Osa-aikaiset puheenjohtajat	Kokouspalkkioperusteinen
Lautakuntien asioiden esittely	Toimialajohtajat	Toimialajohtajat	Toimialajohtajat
Toimialojen johto	Toimialajohtajat (osittain apulaispormestarit)	Toimialajohtajat	Toimialajohtajat
Toimialojen esimies	Kansliapäällikkö/konsernijohtaja	Kaupunginjohtaja	Kaupunginjohtaja
Kaupungin edustaminen ja markkinointi	Pormestari ja apulaispormestarit	Kaupunginjohtaja, hallituksen ja valtuuston puheenjohtaja	Kaupunginjohtaja



4 Kouvolan toimialarakenne ja kaupunkivertailu

- 4.1 Toimialojen organisointi
- 4.2 Ylimmän ammatillisen johdon organisointi
- 4.3 Opetus- ja varhaiskasvatus sekä kulttuuri ja liikunta
- 4.4 Asuminen ja ympäristö
- 4.5 Konsernihallinto ja konsernipalvelut
- 4.6 Hyvinvoinnin kehittäminen ja Kymsoten ohjaus

4.1 Toimialojen organisointi

Lähtökohta: Kouvolassa on kaupunginjohtaja sekä apulaiskaupunginjohtajan lisäksi kolme muuta toimialajohtajaa. Toimialat ovat konsernipalvelut, kasvatus ja opetus, liikunta ja kulttuuri sekä asuminen ja ympäristö. Kullakin toimialalla on useita palvelu (yksiköitä) ja niiden alaisuudessa perusyksiköitä.

Kouvolan väestön väheneminen ja väestörakenteen muutos vaikuttavat palvelutarpeisiin sekä siten palveluyksiköihin ja niiden henkilöstötarpeeseen. Sote palvelujen järjestämisen ja tuotannon siirtyminen Kymsoten vastuulle on puolittanut palveluhenkilöstön määrän sekä siirtänyt suurimman osan palvelujen kasvupaineista maakunnalliselle organisaatiolle. Väestön väheneminen ja ikärakenteen muutos vähentää huomattavasti tarvetta varhaiskasvatuksen ja opetuksen palvelutarpeisiin. Väestön väheneminen vaikuttaa myös maankäyttöön ja kaavoitustarpeisiin sekä rakennus- ja ympäristölupapalveluihin, joten näidenkin tehtävien resurssitarpeet vähenevät. Lisäksi hallinnon sähköistäminen ja palvelujen digitalisoinnin jatkaminen mahdollistaa henkilöstöressurssien vähentämistarvetta. Elinvoiman ja elinkeinojen kehittämistarpeet kasvavat edelleenkin elinkeinoelämän kehittämisen ja työllisyyden turvaamisen vuoksi. Samalla on kuitenkin arvioitava resurssipanostusten kohdistamista, esimerkiksi miten kokemusten perusteella kansainvälinen logistiikkaliiketoiminta on nykyodotuksiin verrattuna realistinen. Nämä muutokset eivät voi olla vaikuttamatta myös poliittiseen ja ammatillisen organisaation sekä toimialojen rakenteeseen, niiden yksikköjen ja henkilöstön määrää. Palveluorganisaation sopeuttamismahdollisuuksiin vaikuttavat myös valtakunnalliset tekijät. Esimerkiksi koulujen johtajatehtävien yhdistäminen ei tuo täyttä taloudellista hyötyä aluerehtorijärjestelmällä (OVTES rajoite), sen sijaan varhaiskasvatuksen johtamisjärjestelyt ovat joustavampia.

Vertailu: Vertailukaupungeissa on pääosin kaksi sektoritoimialaa ja konsernihallinto/konsernipalvelut. Muista poiketen Hämeenlinnassa ja Seinäjoella on omat sosiaali- ja terveystoimialat. Seinäjoella on lisäksi poikkeuksena elinvoiman ja kilpailukyvyn toimiala. Mikkelissä on kaupunginjohtajan alaisuudessa konserni- ja elinvoimapalvelujen toimiala. Kouvolaa lukuun ottamatta konsernihallinto/konsernipalvelut ovat kaupunginjohtajan alaisuudessa.

Lohjan kaupunki on noussut viime vuosina yhdeksi esimerkiksi tavasta organisoida kaupungin toimialat kahteen perustehtävän, elinvoima ja hyvinvointi. Lohjalla elinvoiman toimialaan kuuluu konsernihallinto, palvelutuotanto, kaupunkikehitys ja kaupunkisisällöt (ml. liikunta ja kulttuuri) sekä konsernipalvelut.

Kouvolassa on toimialojen yksiköitä (palvelut) 20, mikä on enemmän kuin verrokkikaupungeissa. Esimerkiksi Lappeenrannassa 17 yksikköä (ml. seudullisen ympäristötoimen ja yrityspalvelut) ja Mikkelissä 14 yksikköä (ml. Liikelaitos Otava, seudun ympäristöpalvelut ja pelastuslaitoksen). Yksikköjen lukumäärä vaikuttaa esimiesten määrään ja jokaisen yksikön tarvitseman omaan hallintoon.

Johtopäätökset: Haastatteluissa muutos kolmen toimialan rakenteeseen nähtiin toimivaksi ja siten nykyinen ”sivistysalueen” toimialat yhdistettäväksi. Verrokkikaupungeissa soten siirtymisen jälkeen on kaksi toimialaa ja konsernihallinto/palvelut. Siten olisi Kouvolassa on luontevaa siirtyä kolmen toimialan rakenteeseen. Kuitenkin ottaen huomioon väestömuutokset ja muut toimintaympäristötekijät siirtyminen kahteen toimialaan, hyvinvointi sekä elinvoima ja konsernipalvelut, olisi arvioitava. Toimialojen alaisten yksikköjen määrää on tarkoituksenmukaista yhdistää.

4.2 Ylimmän ammatillisen johdon organisointi

Lähtökohdat: Kouvolassa kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja, joka toimii kaupunginjohtajan sijaisena ja hoitaa osaltaan muissa kaupungeissa kaupunginjohtajalle kuuluvia tehtäviä. Apulaiskaupunginjohtaja on myös konsernipalvelujen toimialajohtaja. Kouvolassa apulaiskaupunginjohtaja toimii konsernipalvelujen toimialajohtajana, edustaa kaupunkia ja käyttää sen puhevaltaa sekä toimii kaupunginhallituksen alaisten jaostojen esittelijänä.

Vertailu: Apulaiskaupunginjohtajan tehtävistä osa on kaupungin edunvalvontaa ja edustamiseen sekä omistajaohjaukseen liittyviä tehtäviä, jotka verrokkikaupungeissa ovat pääosin kaupunginjohtajan vastuulla. Samoin apulaiskaupunginjohtajalla on tehtäviä, jotka muualla kuuluvat talousjohtajalle. Vertailukaupungeista Kouvolan lisäksi Hämeenlinnassa on apulaiskaupunginjohtajan virka. Hämeenlinnassa apulaiskaupunginjohtaja vastaa esittelystä toimialojen osalta ja toimii toimialajohtajien esimiehenä. Apulaiskaupunginjohtajan erityisenä tehtävänä on vastata mm. maankäytön strategisesta ohjauksesta, toimia esimiehenä toimialajohtajille, ja vastata kaupungin omaisuuden omistajapolitiikasta.

Turussa kaupunginjohtajan varahenkilönä ja kaupunkitason johtamisen tukena toimii apulaiskaupunginjohtaja, jonka tehtävänä on vastata kaupunginjohtajan tukena erityisesti maankäytön strategisesta ohjauksesta, palveluverkon omistajuudesta ja kaupunkitason palveluverkkoratkaisujen ohjaamisesta sekä konserniyhteisöjen omistajaohjauksesta ja valvonnasta. Hän huolehtii osaltaan, että valtuuston ja kaupunginhallituksen asettamat tavoitteet toteutuvat, sekä edustaa kaupunkia koti- ja ulkomaisissa tilaisuuksissa ja neuvotteluissa. Vantaalla on neljä apulaiskaupunginjohtajaa, jotka vastaa toimialansa toiminnasta sekä johtaa ja kehittää toimialaansa kaupunginhallituksen ja

kaupunginjohtajan alaisuudessa. Kuopiossa on kolme apulaiskaupunginjohtajaa, jotka johtaa yhden tai kahden palvelualueen toimintaa.

Kaupunkiympäristön apulaiskaupunginjohtaja johtaa kaupunginjohtajan alaisuudessa omistajaohjaukseen liittyviä asioita sekä toimii liikelaitosten toimitusjohtajien tai vastaavien johtajien hallinnollisena esimiehenä. Porvoossa apulaiskaupunginjohtaja johtaa elinkeinoasioita, maapolitiikkaa, kaupunkisuunnittelua, kuntatekniikkaa, ympäristönsuojelua sekä rakennusvalvontaa. Apulaiskaupunginjohtaja toimii esittelijänä kaupunkikehityslautakunnassa sekä rakennus- ja ympäristölautakunnassa.

Kouvolassa apulaiskaupunginjohtaja vastaa sotekuntayhtymän omistajaohjauksesta ja hyvinvointijohtaja edunvalvonnasta kuntayhtymään. Tämä poikkeaa verrokkikaupungeista, joissa kaupunginjohtajan ja talousjohtajan lisäksi ei ole resursoitu kuntayhtymän omistajaohjaukseen muita ylimmän johdon vastuuhenkilöitä. Kouvolalla on merkittävä luottamushenkilöedustus Kymsoten yhtymävaltuustossa ja hallituksesta.

Johtopäätökset: Haastatteluissa näkemykset ylimmän johdon resursoinnista ja organisoinnista vaihtelivat. Apulaiskaupunginjohtajan tehtävissä on muissa kaupungeissa kaupunginjohtajalle ja talousjohtajalle kuuluvia tehtäviä, joten on tarve arvioida uudelleen vastuusuhteita. Konsernipalvelujen toimialan johdossa voi nimike olla apulaiskaupunginjohtaja, konsernijohtaja tai konsernipalvelujohtaja. Sotekuntayhtymän perustamisen myötä osa haastateltavista näki, ettei kaupungin konsernihallinnossa tarvita hyvinvoinnista vastaavaa johtajatasoista asiantuntijaa.

4.3 Kasvatus ja opetus sekä kulttuuri ja liikunta

Lähtökohdat: Kasvatus ja opetus –toimialalla on palveluina (yksikköinä) varhaiskasvatus, perusopetus, lukio, Kouvolan seudun ammattiopisto, kansalaisopisto ja kasvun tuki. Toimialalla on 2090 henkilöä ja 93 esimiestä (22 hlö/esimies). Liikunta ja kulttuuri – toimialalla on palveluyksiköitä liikuntapalvelut ja kulttuuripalvelut. Toimialalla on 128 ja 18 esimiestä (7 hlö/esimies).

Vertailu: Kasvatus ja opetus sekä liikunta ja kulttuuri toimialat ovat vertailukaupungeissa yksi yhteinen toimiala ja yhden johtajan alaisuudessa. Mikkelissä ja Lahdessa varhaiskasvatus ja perusopetus on samassa yksikössä.

Kouvolassa molempien toimialojen alaisia yksiköitä (palvelut) on kahdeksan, Lahdessa kolme ja Hämeenlinnassa neljä yksikköä. Seinäjoella on kymmenen yksikköä, mutta kahden yksikön esimies on toimialajohtaja. Kouvolassa kahden toimialan palveluyksiköt ja samalla esimiesmäärät ovat keskimääräistä suuremmat.

Sivistyspalveluissa Lahdessa varhaiskasvatus, perusopetus ja nuorisopalvelut muodostaa lasten ja nuorten kasvun vastualueen. Lukio, kirjasto- ja tietopalvelut sekä Wellamo muodostavat osaamisen ja tiedon vastualueen. Liikunnan ja kulttuurin palvelut on koottu kolmanneksi vastualueeksi. Nuorisopalvelut on joissain kaupungeissa organisoitu eri tavoin.

Hämeenlinnassa palveluohjausyksikön lisäksi on kolme yksikköä: Varhaiskasvatus, Opetus-, nuoriso ja lasten kulttuuripalvelut sekä kulttuuri- ja vapa-aikapalvelut.

Johtopäätökset: Haastattelujen mukaan kasvatuksen ja opetuksen sekä kulttuurin ja liikunnan toimialat voitaisiin yhdistää. Siten ulkoisten sektoripalvelujen alueella olisi kaksi toimialaa ja lisäksi konsernipalvelujen toimiala. Mahdollinen kasvatus ja opetustoimiala voisi muodostua kolmesta palvelualueesta: opetus, varhaiskasvatus sekä liikunta ja kulttuuri. Lapsi- ja nuoriso- sekä perhelähtöinen asiakaslähtöisyys tukee kasvatuksen ja opetuksen elinkaaren toimialaa. Liikunta- ja kulttuuripalvelut sekä nuorisopalvelut voisivat olla yhteisessä palveluyksikössä. Väestömuutoksen huomioon ottaen ja siihen varautuminen voisi olla tarkoituksenmukaista opetus- ja varhaiskasvatuskin olla samassa yksikössä. Esimiesten määrää voidaan yksikkömuutoksilla vähentää neljään tai kolmeen sekä samalla vähentää yksikköjen hallinnon resursseja.

Haastatteluissa nostettiin esiin myös mahdollisuudet siirtyä aluerehtorimalliin, joka vähentäisi koulujen hallintokustannuksia. Kustannushyötyjen saamista rajoittaa OVTES. Sen sijaan varhaiskasvatusten alueellisen johtamisjärjestelmän hyödyntämisessä ei ole virkasopimusrajoitteita.

4.4 Asuminen ja ympäristö

Lähtökohdat: Asumisen ja ympäristön –toimialalla on palveluina (yksikköinä) kaupunkisuunnittelu, maaomaisuus ja paikkatieto, yhdyskuntatekniikka, kiinteistöpalvelut, rakennusvalvonta, ympäristöpalvelut ja maaseutupalvelut. Toimialalla on 827 henkilöä ja 55 esimiestä. (15 hlö/esimies)

Vertailu: Vertailukaupunkien kesken löytyy erilaisia organisointitapoja mm. tilapalvelujen ja maaseutupalvelujen kesken. Kouvolassa on toimialojen alaisia yksiköitä (palvelut) on seitsemän. Seinäjoella on seitsemän yksikköä ja alueellinen pelastuslaitos, yhden yksikön esimies on toimialajohtaja. Lahdessa on palvelualueella kolme yksikköä ja Hämeenlinnassa kolme ja tilapalvelut. Joensuussa on neljä yksikköä, mutta yhden yksikön esimies on toimialajohtaja sekä Mikkelissä kolme yksikköä vesilaitos ja seudullinen maaseutu- ja lomituspalvelut sekä yhden yksikön esimies on toimialajohtaja. Siten Kouvolan asuminen ja ympäristö toimialan palvelujen (yksikköjen) määrä ja esimiesmäärä on suurempi kuin muissa kaupungeissa.

Maaseutupalvelut on omana yksikkönään Kouvolassa, Lappeenrannassa ja Mikkelissä. Hämeenlinnassa maaseutu- ja lomituspalvelut on osa viranomaispalveluita. Lappeenrannassa maaseututoimi on elinvoiman ja kaupunkikehityksen toimialalla, joissakin muissa kaupungeissa

maaseutuhallinto on organisoitu konsernihallintoon. Joensuussa, Lahdessa, Hämeenlinnassa ja Kokkolassa rakennus- ja ympäristövalvonta on organisoitu yhteen ”lupapalveluiksi”. Mikkelissä ja Lappeenrannassa ympäristöpalvelut ovat seudullisia. Verrokkikaupungeissa rakennusvalvonta ja ympäristöpalvelut ovat samassa yksiköissä paitsi niissä kaupungeissa, joissa ympäristöpalvelut ovat seudullisia tai alueellisia.

Johtopäätökset: Haastattelujen näkemysten mukaan asuminen ja ympäristön toimialan yksikkörakennetta on tarpeen supistaa. Yhtenä vaihtoehtona on, että konsernipalvelut sekä asuminen ja ympäristön voisi olla yhteinen toimiala. Rakennusvalvonnan ja ympäristöpalvelujen yhdistäminen on luontevaa ”yhden luukun” asiakaslähtöisyyden varmistamiseksi myös organisaatorakenteen tuella. Kaupunkisuunnittelu ja kaavoitus, yhdyskuntatekniikka sekä maaomaisuus ja kiinteistön muodostus ja paikkatiedot palveluyksiköt voitaisiin yhdistää. Kiinteistöpalvelut voidaan tarvittaessa organisoida osakeyhtiöksi.

4.5 Konsernihallinto ja konsernipalvelut

Lähtökohdat: Konsernipalvelujen toimialalla on neljä palvelua (yksikköä): Hallinto, hankinnat ja viestintä; henkilöstö, talous- ja tietohallinto; tilapalvelut sekä hyvinvointi ja elinvoima. Toimialalla on yhteensä 117 henkilöä ja 19 esimiestä (6 hlö/esimies).

Konsernipalvelut toimialan rakenne muuttui vuoden 2020 alusta, kun perusteettiin hyvinvoinnin ja elinvoiman palvelualue, johon siirtyi joukkoliikenne, kehittäminen ja strategiatuki, Palvelualuemalliin 2030 sisältyvien aluetoimikuntien toiminta ja tulevaisuusjaosto. Yksikössä on 14 henkilöä. Lisäksi konsernipalveluissa on tilapalvelut yksikkö (18 henkilöä).

Vertailu: Konsernihallinto ja konsernipalvelut ovat kaupungeissa kaupunginjohtajan alaisuudessa. Lahdessa on konsernihallinnon vastuualueena erikseen konsernipalvelut. Muissa verrokkikaupungeissa konsernipalvelujen eri yksiköt ovat kaupunginjohtajan vastuulla. Kouvolan konsernihallinnossa/konsernipalveluissa on toimialan alaista neljä yksikköä (palvelu) ja tilapalvelut. Joensuussa, Seinäjoella ja Hämeenlinnassa on kolme yksikköä sekä Kokkolassa ja Lappeenrannassa neljä yksikköä.

Kouvolassa ja myös Lahdessa kaikki hallinnon tukipalvelujen henkilöstö on siirretty toimialoilta palvelualueilta konsernipalveluihin.

Lahdessa konsernihallintoa johtaa kaupunginjohtaja ja yksi sen kolmesta vastuualueesta on konsernipalvelut. Mikkeliissä on konserni- ja elinvoimapalveluiden palvelualue, joka koostuu kolmesta tulosyksiköstä:

hallinto- ja elinvoimapalveluihin, Mikkelin seudun ympäristöpalveluista ja pelastuslaitoksesta. Konsernihallintoa kuvaavassa taulukossa on esitetty hallinto- ja elinvoimapalvelut tulosalueen yksiköt (hallintopalvelut, henkilöstöpalvelut, ruoka ja puhtauspalvelut sekä talous ja elinvoimapalvelut).

Useissa kaupungeissa hallinto-, henkilöstö- ja talouspalveluiden lisäksi on organisoitu strategiaan, kehittämiseen ja elinvoiman edistämiseen liittyviä tehtäviä. Mikkeliissä nämä toiminnot ovat osa talouspalveluita. Hämeenlinnassa, Kokkolassa ja Lappeenrannassa on oma strategiyksikkö. Lappeenrannassa on strategiajohtaja, jonka vastuulla on strategiatyö ja kehittäminen, työllisyys, hyvinvointi ja terveyden edistäminen.

Joensuussa maaseutupalvelut ja maaseudun kehittäminen ovat konsernihallinnossa, hallintopalveluissa. Kouvolassa, Lappeenrannassa ja Mikkeliissä nämä ovat kaupunkiympäristön alainen yksikkönsä.

Vertailukaupungeissa tilapalvelujen operationaalinen toiminta on pääasiassa kaupunkirakennetoimialan vastuulla. Muista poiketen Kouvolassa tilapalvelut on konsernipalvelujen palvelu (yksikkö) ja Lahdessa tilapalvelut on konsernihallinnon taseyksikkö. Kuitenkin kaikissa kaupungeissa toimitilojen ohjauksesta ja järjestelyistä vastaa eri tavoin konsernijohto. Joensuussa on kaupunginjohtajan ja luottamushenkilöiden tilatyöryhmä, joka vastaa tilojen järjestelyjen linjauksista ja omistajaohjausjaosto toimitilakeskuksesta vastaavana toimielimenä. Lappeenrannassa toimitilatoimikunta linjaa ja toteuttajana on kaupungin Toimitilat Oy.

4.5 Konsernihallinto ja konsernipalvelut

Hyvinvointi ja elinvoima

Vertailu hyvinvointi ja elinvoima: Sotekuntayhtymien perustamisen myötä kunnissa on uudelleenorganisoitu hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyviä tehtäviä. Vertailukaupungeista ainoastaan Kouvolassa ja Lahdessa omat näihin tehtäviin liittyvät yksiköt, joiden tehtävät kuitenkin poikkeavat toisistaan. Lahdessa osallisuus- ja hyvinvointi – vastuualueen yksiköitä ovat maahanmuuttotyö ja alueellinen integraatiopalvelupiste, Lahti-Piste ja aluejohtokunta. Hyvinvointiin liittyvät tehtävät ovat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tilannekatsauksen ja hyvinvointikertomuksen valmistelu sekä koota toimintaan liittyviä hyviä käytäntöjä. Lahden pormestarimalliin siirtymisen myötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät siirretään sivistyksen palvelualueelle.

Lappeenrannassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yleiset tehtävät on strategijaohjalla. Kaupungeissa on ollut lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koordinoinnin vastuuhenkilöitä. Mikkelissä osallisuuskoordinaattorin ja hyvinvointikoordinaattorin tehtävät aiotaan yhdistää siirtää sivistyksen palvelualueelle.

Kaikissa kunnissa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen tehdään käytännön työssä palveluissa kuntalaisille eli perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa sekä henkisen ja fyysisen hyvinvoinnin

palveluissa, liikunnassa ja kulttuurissa. Siten esimerkiksi konsernihallinnon suoraan kuntalaisiin kohdistuvan hyvinvointityön merkitys ihmisten arjessa on vähäinen.

Kouvolan kaupunki omistaa 100 prosenttisesti Kouvola Innovation Oy (Kinno) elinkeinoyhtiön. Vertailukaupungeista Lappeenranta, Hämeenlinna, Mikkeli ja Seinäjoki omistavat Kouvolan tavoin kehittämissyhtiön, kun taas Kokkolassa, Lahdessa ja Joensuussa on myös muita omistajia (kuntia, yrityksiä, säätiöitä sekä korkeakouluja ja koulutuskuntayhtymiä).

Kehitysyhtiöiden roolia on tarkasteltu viime vuosina kriittisesti, seudullisia yhtiöitä on purettu ja tehtäviä siirretty kaupungin omaksi toiminnaksi. Taustalla ovat vaikuttaneet mm. se, että kaupunkiorganisaatioissa on elinvoiman edistämiseen liittyviä tehtäviä, jotka ovat päällekkäisiä yhtiöiden kehittämistoiminnassa. Kaupungin omassa organisaatiossa elinvoiman ja elinkeinon kehittämiseen kiinteästi liittyvät maankäytön, tilojen ja koulutuksen palvelut on luontevammin kytkettävissä kokonaisuuteen.

4.5 Konsernihallinto ja konsernipalvelut

Johtopäätökset: Haastatteluissa katsottiin konsernipalveluiden toimialueen toimintojen ja palveluiden uudelleen arviointi tarpeelliseksi. Soten palvelujen siirtyminen kaupungin vastuulta on vähentänyt myös konsernipalvelujen resurssitarvetta. Kuitenkin hyvinvoinnin johtamisen ja edunvalvontaan liittyvät resurssit (10 htv) ovat suhteellisen suuret, myös verrattuna muihin kaupunkeihin, joten niiden tarkoituksenmukaisuuden arviointi on tarpeen.

Hallintoyksikön kaupunginarkistossa on 3 kokoaikaista vakanssia (arkistopäällikkö, tietopalvelusihteeri sekä arkistos sihteeri). Rakennusvalvonnan piirustusarkistossa on 2 kokoaikaista vakanssia sekä 1 osa-aikainen vakanssi (50% työaika). Nämä rakennusvalvonnan vakanssit ovat toimistosihteerin vakansseja ja hoitavat rakennusvalvonnan piirustuksiin kohdistuvan asiakaspalvelun, laskutuksen sekä arkistonhoidon myös. Rakennusvalvonnan arkisto on suunniteltu digitoitavan vuoteen 2025 mennessä, millä on vaikutusta henkilöresurssiin. Tulostuspalveluyksikössä on 3 vakanssia eli tulostuspalvelupäällikkö ja 2 digitaalitulostajaa., joista toinen siirtyy toisiin tehtäviin syksyn 2020 aikana. Tulostuspalveluselvitys on valmistunut 8/2020 ja yksikön toiminnan jatkoa koskevat päätökset tehdään syksyn 2020 aikana.

Tilapalvelujen strateginen ohjaus ja resurssien suuntaaminen on tarkoituksenmukaista säilyttää konsernijohdon vastuulla. Sen sijaan yksikön resurssien määrän (18 htv) tarve ja myös sijoittuminen kaupungin organisaatiossa on arvioitava uudelleen. Samalla on arvioitava tilapalvelujen sekä asuminen ja ympäristön kiinteistöhoitopalvelujen tehtävien jaon tarkoituksenmukaisuus. Kaupungin tilatarpeiden muuttuessa, mm. palveluverkkomuutosten ja tilojen käyttökulttuurin muutoksen vuoksi, tilapalvelujen käyttö hyvin todennäköisesti vähenee. Hallintosäännön mukaan Kouvolan konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus,

kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja sekä apulaiskaupunginjohtaja ja kehitysjohtaja. Kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan tehtävänä on omistajaohjauksella vaikuttaa kaupunkikonserniin kuuluvien yhtiöiden hallintoon ja toimintaan. Kehitysjohtajan tehtävänä on omistajaohjauksella myötävaikuttaa kaupungin elinkeino-yhtiön Kouvolan Innovation Oy:n hallintoon ja toimintaan.

Hyvinvointitehtävien siirtäminen konsernipalvelutoimialan muiden palvelujen yhteyteen ja mahdollisesti myös muille toimialoille on tarkoituksenmukaista. Sitä ennen on arvioida tarkoituksenmukainen resurssitarve hyvinvointitehtävissä. Kaupungin vastuulla olevat hallinnolliset hyvinvointitehtävät (mm. hyvinvointikertomus) vaativat jonkin verran resursseja. Varsinaisesti kaupunkilaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä toteutetaan ja tuetaan normaalissa toiminnassa sekä palveluyksiköissä kuntalaisten ja asiakkaiden kanssa.

Hyvinvoinnin ja elinvoiman yksikössä on hyvin moniulotteisia tehtäviä, jotka voisivat kuulua kolmannen sektorin tai vapaaehtoistyön piiriin. Kouvolaan on rakennettu aluetoimikuntien verkosto, joiden luontevaan toimintaan liittyy mm. osallisuus, lähikehittäminen ja kylätoiminnan tukeminen. Tehtäviin on resursoitu yksikössä hyvinvointikoordinaattorit.

Kaupungin elinkeinojen kehittämisresurssien tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa, mukaan lukien ns. lähikehittäminen sekä kaupunginosa- ja kylätoiminta, on otettava huomioon, että Kouvolan kaupunki panostaa Kouvola Innovation Oy:n kautta kolme miljoonaa euroa ja 40 henkilön resurssit. Lisäksi konsernipalveluissa on kolme elinkeinokehittämisen henkilöä. Siten elinkeinojen kehittämiseen Kouvolan kaupungilla on vähintään 43 henkilön työpanos.

4.6 Hyvinvoinnin kehittäminen ja Kymsoten omistajaohjaus

Vertailu: Sotekuntayhtymien perustamisen myötä konsernipalveluissa on uudelleenorganisoitu hyvinvoinnin edistämiseen ja kaupungin edunvalvontaan liittyviä tehtäviä. Lappeenrannassa on hyvinvointipalvelujen koordinaattori, jolla myös osavastuuta Eksoten palvelusopimusvalvonnasta, mutta omistajaohjausvastuu on kaupunginjohtajalla ja talousjohtajalla. Muissakin kaupungeissa sotekuntayhtymän omistajaohjaus- ja valvontavastuu on viranhaltijaorganisaatiossa kaupunginjohtajalla ja talousjohtajalla. Kun sotepalvelujen järjestämis- ja tuotantovastuu on siirtynyt kuntayhtymään, niin omistajaohjaus nähdään olevan vaikuttavimmillaan talousohjausta. Tämänkin muutoksen vuoksi ”vanhempien” sotekuntayhtymien keskuskaupunkien organisaatioista ovat soten johtajisto ja useimmat asiantuntijat poistuneet.

Kouvolassa on muista kaupungeista poiketen on hyvinvointijohtajalla edunvalvontavastuuta sotekuntayhtymästä. Lisäksi perussopimuksissa on määriteltäviä erilaisia ohjaukseen liittyviä luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon ryhmiä. Kuntayhtymien poliittisessa johdossa on jäsenkuntien edustus valtuustossa/yhtymäkokouksessa ja yhtymähallituksessa. Kouvolalla on merkittävä luottamushenkilöedustus

Kymsoten yhtymävaltuustossa ja hallituksesta, minkä pitäisi vahvistaa huomattavasti omistajaohjausta. Kymsoten kuntayhtymän päätöksenteossa on Kouvolalla erittäin vahva poliittinen vaikutusvalta. Kymsote on Kouvolan tytäryhteisö ja puolet äänivallasta on Kouvolalla. Siten kaupungin Kymsoten omistajaohjaus kohdistuu yhtymävaltuuston ja hallitusten jäseniin, joilla on päävastuu kuntaomistajien tahdon mukaisesti talouden ja toiminnan päätöksiin ja seurantaan. Käytännön vastuu kaupungin konsernijohdossa Kymsoten omistajaohjauksessa on konsernin ydinjohdolla, kaupunginhallituksella ja kaupunginjohtajalla. Lisäksi konsernijohdon konsernivalvonnan avulla on arvioitava Kymsoten tuloksellisuuden ja taloudellisuuden seuranta.

Kaupungeissa on ollut lisäksi kaupungin sisäisen hyvinvoinnin koordinoimisen vastuuhenkilöitä. Ainoastaan Lappeenrannassa on yksi henkilö, hyvinvointipalvelujen kehittämispäällikkö, jolla on muiden tehtävien lisäksi seurata sotekuntayhtymän palvelusopimuksen seurannasta ja raportoinnista. Esimerkiksi Mikkelissä hyvinvoinnin edistämisen ja osallisuuden vastuuhenkilöiden virat aiotaan lakkauttaa sekä siirtää tehtävät sivistyksen palvelualueelle. Samoin Lahdessa pormestarimallin organisaatiossa hyvinvointitehtävien koordinaatio siirretään sivistyksen palvelualueelle.

Kuntalain ja terveydenhuoltolain mukaiset hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on kunnan vastuulla. Kouvolassa terveydenhoidon ja sosiaalitoimen palvelut eli hyvinvointipalvelujen varsinainen ”ydin” on siirretty kuntayhtymän vastuulle ja samalla henkilöstöresurssit ovat poistuneet. Keskeisin hyvinvoinnin edellytysten luominen tehdään palveluissa kuntalaisille eli perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa sekä liikunnassa ja kulttuurissa. Kaupungin hyvinvoinnin johtamisen ja palvelujen resursointi on ylimmässä poliittisessa ja ammatillisessa johdossa ja siten päävastuu kaupunkilaisten hyvinvoinnista on ylimmällä johdolla. Näissä tehtävissä voi olla avustava asiantuntija.

Esimerkki erilaisesta vuorovaikutuksen ja omistajaohjauksen organisoinnista

Kymsote:

- **Yhtymävaltuusto**
- Kuntayhtymän johdolla ja jäsenkunnilla **kuntakohtainen neuvottelumenettely**, talouden ja toiminnan tavoitteet
- Jäsenkuntien ja kuntayhtymän yhteinen **talousfoorumi**
- Jäsenkunta sopii erikseen kuntayhtymän kanssa **palvelusopimuksella** järjestämisvelvollisuuden laajuudesta ja kustannusvastuusta

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä

- **Yhtymäkokous**, johon valitaan ja ohjeistetaan edustajat
- Jäsenkunnilla on neuvottelumenettely, jossa sovitaan kuntayhtymän talouden ja toiminnan raameista
- Jäsenkuntien **kuntajohtajista** muodostuva **työvaliokunta** vastaa yhteistoiminnasta ja tukee yhtymän toimitusjohtajaa
- Yhtymän tuottaa **palvelusopimusten** palvelut talousarviotulojen puitteissa, ylityksistä jäsenkunnan kanssa sopiminen
- Vahva Lahden kaupungin johdon omistajaohjaus ja yhteistyö ohjauksessa muiden kuntien kanssa