

# Turun kaupungin toimintamallin uudistus 2012

## Sisällysluettelo

1. Taustaa .....	3
1.1. Toimintamallin uudistus .....	3
1.2. Edellinen hallinnonjärjestämispäätös 2004 ja muut valtuuston toimintamallia koskevat päätökset.....	3
1.3. Kaupunginhallituksen päätös työn käynnistämisestä .....	4
2. Prosessin kuvaus ja tavoitteiden määrittely .....	5
2.1. Ohjausryhmän työskentely .....	5
2.2. Työpajatyöskentely .....	6
3. Keskeiset asiakokonaisuudet ja niitä koskevat linjaukset .....	6
3.1. Poliittinen johtaminen ja kuntalaisten osallistuminen .....	6
3.1.1. Poliittinen johtaminen.....	6
3.1.2. Kuntalaisten osallistuminen .....	7
3.2. Strategiat ja ohjausjärjestelmät .....	8
3.3. Organisaatorakenne ja ammatillinen johtaminen .....	9
3.4. Kaupunkikonserni ja sidosryhmät .....	11
4. Jatkotyöskentelyn vaiheistus ja aikataulut .....	12

## 1. Taustaa

Valtuustoryhmien väliseen sopimukseen 2009 -2012 sisällytettiin kirjaus koskien päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän uudelleenarviointia seuraavalle valtuustokaudelle:

”Koko kaupunkia koskevan päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän tarkastelu käynnistetään vuoden 2011 alussa siten, että valtuustokauden aikana päätettävät muutokset voidaan ottaa käyttöön seuraavan valtuustokauden alusta.”

### 1.1. Toimintamallin uudistus

Uudistuksen tarkoituksena on arvioida muuttuvan toimintaympäristön valossa kaupungin nykyinen toimintamalli ja kehitystarpeet sekä tehdä ehdotukset uudesta toimintamallista sekä siitä tukevasta johtamis- ja päätöksentekojärjestelmästä. Muodollisesti kyseessä on kunnan hallinnonjärjestämispäätös.

Kuntalaissa säädellään lakitasoiset reunaehdot kuntien hallinnon muodoille. Hallinnonjärjestämispäätös on hierarkkisesti laista seuraavan tason päätös, jolla asetetaan päälinjat kaupungin hallinnon muodostamiselle. Tämän loppuraportin on tarkoitus määrittää poliittiset linjat, joiden pohjalta johtamis- ja päätöksentekojärjestelmä Turun kaupungissa järjestetään.

Hallinnonjärjestämispäätös pannaan täytäntöön ja valmistellaan erillisissä prosesseissa jotosäännöillä, muilla säännöillä ja ohjeilla sekä yksittäisillä päätöksillä.

### 1.2. Edellinen hallinnonjärjestämispäätös 2004 ja muut valtuuston toimintamallia koskevat päätökset

Kaupunginvaltuuston 26.4.2004 hyväksymä kaupungin ylimmän johdon kehittämiseen ja järjestämiseen liittyvä päätös sisälsi neljä keskeistä muutosta:

- Kuntalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen

Kuntalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi päätettiin useista toimenpiteistä äänestysaktiivisuuden kohottamiseksi. Kaupunki toteutti myös kansalaisen tietoyhteiskunta- ja osallisuushankkeita sekä aluekumppanuustoimintaa, joka on sittemmin linjattu järjestettävän uudella tavalla. Päätettiin myös kokeilla kaupungin yleistä keskustelufoorumia. Nuortenturku- foorumi käynnistettiin edelleen jatkuvana toimintona.

- Valtuuston ohjausvallan lisääminen, toimintaedellytysten parantaminen ja valtuustoryhmien aseman parantaminen

Valtuuston vaikutusvallan lisääminen sisälsi ryhmien välisen sopimuksen käyttöönoton, valtuustoryhmien toimintaedellytysten parantamisen sekä puheenjohtajatoimikunnan roolin ja tehtävien määrittelyn. Lisäksi päätöksen perusteella vahvistettiin strategista ohjausjärjestelmää ja sen raportointia valtuustolle. Valtuustoryhmien työskentelyedellytyksiä parannettiin mm. ryhmätyötiloilla ja tietoteknisillä välineillä. Kaupunginhallituksen puheenjohtajalle mahdollistettiin palkkiojärjestelmällä päätoiminen työskentely. Puheenjohtaja johtaa kaupungin poliittista prosessia. Kaupunginhallituksen alaisten jaostojen puheenjohtajisto on valittu ensisijaisesti kaupunginhallituksen puheenjohtajiston joukosta. Kaupunginhallituksen ja apulaiskaupunginjohtajien suhdetta lautakuntiin ja virastopäälliköihin tarkennettiin: hallintosääntö hyväksyttiin kv:ssä 2010.

- Sopimusohjausjärjestelmän käyttöönotto palvelutoimessa ja ympäristötoimen tilaaja-tuottaja mallin kehittäminen

Sopimusohjaus on otettu vähitellen käyttöön palvelutoimen ja opetustoimen sektoreilla kokonaisuudessaan. Sopimusohjaukseen ja strategiseen johtamiseen liittyviä prosesseja on kehitetty. Kaupunginhallitus on vahvistanut sopimusohjauksen sopimukset johtosään-

töjen määrittelemällä tavalla. Ympäristötoimen tilaaja-tuottaja –mallin toteuttaminen merkitsi mm. tuottajatoimintojen muuttamista liikelaitoksiksi. Myös kaupunkitasoisten tukipalvelujen keskittämistä on jatkettu.

- Kaupunginhallituksen ja ylimmän johdon toimintaedellytysten parantaminen sovittujen strategioiden toimeenpanossa ja toteutumisen valvonnassa

Edellisessä hallinnonjärjestämispäätöksessä päätettiin sektorijaosta ja vahvistettiin sektori- ja lautakuntarakenteen mukainen lautakuntarakenne. Myös apulaiskaupunginjohtajien tehtävät muutettiin vastaamaan uutta jakoa. Osaamis- ja elinkeinotoimen apulaiskaupunginjohtajalle tuolloin siirretyt elinkeinopolitiikan vastuut palautettiin kaupunginjohtajalle 2010 hyväksytyssä hallintosäännössä.

Vuonna 2004 päätettiin vahvistaa konsernihallintoa, mutta keskushallinnon kehittämisestä tai toimintojen järjestämisestä ei tuolloin päätetty. Tuolloisen päätöksen perusteella henkilöstöjaosto on muutettu hallintojaostoksi ja sille on delegoitu henkilöstöasioiden lisäksi hallintoa ja keskushallintoa koskeneita asioita kaupunginhallitukselta. Konserniasioiden valmistelua on vahvistettu: liiketoimintajaostosta konsernijaostoksi muutetun jaoston roolia on vahvistettu uudistamalla konserniohjetta sekä omistajapolitiikka-ohjelmalla. Keskushallinnon toiminnot järjestettiin uudelleen 2010 sääntöuudistuksen yhteydessä.

Nykyinen johtamisjärjestelmä ja strateginen ohjausmalli perustuu vuoden 2004 hallinnonjärjestämispäätökseen. Tuolloin valtuusto päätti mm. sopimusohjausmallin käyttöönotosta, tilaaja-tuottajamallista sekä valtuuston ja valtuustoryhmien toimintamahdollisuuksien parantamisesta. Lisäksi otettiin käyttöön ns. strateginen ohjausmalli apulaiskaupunginjohtajien, virastojen ja lautakuntien osalta. Ohjausmallin kehittämistä tuettiin organisaatiomuutoksilla. Merkittävimmät muutokset olivat SoTen yhdistäminen, osaamissektorin perustaminen ja lautakuntarakenteen muuttaminen sekä Yj-sektorin liikelaitosten perustaminen.

Edellisen valtuustokauden aikana kaupungille määritettiin visio, toiminta-ajatus, arvot ja toimielinکوhtaiset strategiat. Tälle valtuustokaudelle siirryessä päätettiin, että visio toiminta-ajatus ja arvot säilytetään ennallaan. Toimielinکوhtaiset strategiat päätettiin korvata horisontaalisilla kaupunkitasoisilla toimenpano-ohjelmilla, joiden tavoitteet jalkautetaan toimielimien talousarvioiden ja sopimuskäytäntöjen avulla. Tämän valtuustokauden perustana toimi ryhmien välinen sopimus, jonka valtuusto vahvisti päätöksellään. Ryhmien välisen sopimuksen toimenpiteet on jalkautettu toimeenpano-ohjelmien välityksellä. Hallinnonjärjestämispäätöksen mukaisesti ympäristötoimessa on otettu käyttöön tilaaja-tuottajamalli ja palvelutoimen sektorilla vaiheittain sopimusohjausjärjestelmä.

### 1.3. Kaupunginhallituksen päätös työn käynnistämisestä

Kaupunginhallitus päätti päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän tarkastelun käynnistämisestä 20.6.2011. Tarkoituksena on arvioida muuttuvan toimintaympäristön valossa kaupungin nykyinen toimintamalli ja kehitystarpeet sekä tehdä ehdotukset uudesta toimintamallista sekä sitä tukevasta johtamis- ja päätöksentekojärjestelmästä.

Kaupunginhallituksen käynnistämispäätöksen mukaan

- hankkeen ohjausryhmäksi nimetään puheenjohtajatoimikunta täydennettynä kaupunginvaltuuston ja -hallituksen varapuheenjohtajilla,
- ohjausryhmä laatii vuoden loppuun mennessä kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle ehdotuksen toimintamallista ja sitä tukevasta päätöksenteko- ja johtamismallista,
- ohjausryhmän puheenjohtajana toimii voimassa olevan käytännön mukaisesti kaupunginhallituksen puheenjohtaja sekä että
- kaupunginjohtaja esittelee asiat ohjausryhmälle ja nimeää ohjausryhmälle valmistelevan sihteeristön.

## 2. Prosessin kuvaus ja tavoitteiden määrittely

### 2.1. Ohjausryhmän työskentely

Ohjausryhmä kokoontui seitsemän kertaa, joista viimeisessä ohjausryhmä hyväksyi loppuraportin. Ohjausryhmä on ottanut kaupunginjohtajan esittelystä kantaa kaikkiin neljään valittuun asiakokonaisuuteen. Lisäksi kaupunginhallituksen työn käynnistämistä koskevan päätöksen mukaisesti Audiapro Oy:n kehitysjohtaja Jarmo Asikainen on ulkopuolisena asiantuntijana laatinut ohjausryhmälle erillisiä selvityksiä mm. pormestarimallista, muiden kaupunkien toimialamalleista sekä selvityksen Turun kaupungin päätöksentekotasosta.

Ohjausryhmä on tehnyt jäljempänä esiteltävät linjaukset yksimielisesti.

Ohjausryhmään kuuluivat:

kaupunginhallituksen puheenjohtaja Minna Arve (puheenjohtaja)  
 Kokoomuksen valtuustoryhmän puheenjohtaja Maija Perho  
 SDP valtuustoryhmän puheenjohtaja Rosenlöf Jarmo  
 Vihreiden valtuustoryhmän puheenjohtaja Elina Rantanen  
 Vasemmistoliiton valtuustoryhmän puheenjohtaja Sauli Saarinen  
 Keskustan valtuustoryhmän puheenjohtaja Jarmo Laivoranta  
 RKP:n valtuustoryhmän puheenjohtaja Christel von Frenckell-Ramberg  
 Perussuomalaisten valtuustoryhmän puheenjohtaja Maria Lohela  
 Kristillisdemokraattien valtuustoryhmän puheenjohtaja Väinö Lindberg  
 Vapauspuolueen valtuustoryhmän puheenjohtaja Olavi Mäenpää  
 kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Seppo Lehtinen  
 kaupunginvaltuuston 1. varapuheenjohtaja Orpo Petteri  
 kaupunginvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Roda Hassan  
 kaupunginhallituksen 1. varapuheenjohtaja Eklund Toni  
 kaupunginhallituksen 2. varapuheenjohtaja Sarlund Katri  
 kaupunginjohtaja Aleksis Randell

Kaupunginhallituksen nimeämä ohjausryhmä aloitti työskentelyn 23.8.2011. Tällöin ohjausryhmä vahvisti asiakokonaisuudet (teemat), joiden puitteissa tarkastelu ja työpajat toteutetaan:

- Poliittinen johtaminen ja kuntalaisten osallistuminen
- Strategiat ja ohjausjärjestelmät
- Organisaatio ja ammatillinen johtaminen
- Kaupunkikonserni sekä seutu ja sidosryhmät.

Ohjausryhmä määritteli, että kutakin valittua muutoksen kohteena olevaa asiakokonaisuutta tarkastellaan kolmen tavoitteen kautta:

- Parempi johtaminen
- Asukas ja asiakaslähtöisyys
- Tuottavuuden parantaminen ja uudistuminen

Paremmen johtamisen tavoite sisältää sekä poliittisen että virkajohdon valmistelun ja päätöksenteon. Teemalla pyritään kuvaamaan sitä, että asioista päätetään oikealla tasolla ja oikeanlaisesta valmistelusta. Paremmen johtamisen teemaan kuuluu myös virkajohdon ja luottamusjohdon välinen yhteistyö ja päätöksentekijöiden huomioiminen riittävän ajoissa. Virkajohdon osalta erityisesti kaupungin kokonaisjohtamisen huomioiminen entistä paremmin on ollut merkittävänä ohjenuorana linjausten laatimisessa. Organisaation tulee kannustaa kaupungin kokonaisedun huomioimiseen osaoptimoinnin sijasta.

Asukas- ja asiakaslähtöisyyden teemalla pyritään korostamaan kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien tehostamista ja nykyisen teknologian hyväksikäyttöä entistä paremmin. Lisäksi palveluiden tuottamisessa, järjestämisessä ja hallinnossa ratkaisut ja päätökset tulee tehdä asiakkaan näkökulma huomioiden.

Tuottavuuden parantaminen on lähtökohtana kaikessa hallinnon järjestämisessä ja organisaation määrittämisessä. Tehdyillä linjauksilla hallinnon tuottavuutta lisätään selkeyttämällä johtosuhteita, vähentämällä organisaatiotasoa, yhdistämällä hallintoja sekä kokoamalla hajallaan olevia resursseja yhteen.

## 2.2. Työpajatyöskentely

Kaupunginvaltuuston työpaja järjestettiin 29.8.2011. Työpajatyöskentelyn agendan muodostivat ohjausryhmässä määritellyt teemat:

- Poliittinen johtaminen ja kuntalaisten osallistuminen
- Strategiat ja ohjausjärjestelmät
- Organisaatio ja ammatillinen johtaminen
- Kaupunkikonserni sekä seutu ja sidosryhmät.

Työpajassa esiteltiin nykytilanne kustakin asiakokonaisuudesta sekä käsiteltiin työryhmissä niiden kehittämisen haasteita. Tulokset raportoitiin näkökulmittain ohjausryhmälle. Audiopro Oy:n kehitysjohtaja Jarmo Asikainen oli ulkopuolisena asiantuntijana tukemassa päivän työskentelyä.

Kaupungin johtoryhmän ja virastopäälliköiden työpaja järjestettiin 30. - 31.8.2011. Kaupunginvaltuuston työpajasta laadittu arvio esiteltiin johdolle. Johdon työpajassa käsiteltiin vastaavat teemat kuin valtuuston työpajassa ja ryhmien työskentelystä laadittiin yhteenveto.

## 3. Keskeiset asiakokonaisuudet ja niitä koskevat linjaukset

### 3.1. Poliittinen johtaminen ja kuntalaisten osallistuminen

#### 3.1.1. Poliittinen johtaminen

Poliittisen johtamisen asiakokonaisuus sisälsi kysymyksen pormestarimallin ja kaupunginjohtajamallin valinnasta. Ohjausryhmälle laadittiin erillinen selvitys pormestarimallista.

Ohjausryhmälle toimintamallin muutoksen osalta esitettiin kolme etenemisvaihtoehtoa:

- a) nykymallin kehittämisen pohjalta
- b) pormestarimallin pohjalta
- c) perinteisen kaupunginjohtajamallin pohjalta

Ohjausryhmän enemmistön kannan mukaan johtamisjärjestelmää valmistellaan nykymallin kehittämisen pohjalta.

<b>Linjaukset ylimmän johdon järjestämisen osalta</b>
---

1. Jatketaan kehittämistä nykymallin pohjalta
2. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja vastaa poliittisen prosessin johtamisesta
3. Huolehditaan kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävien hoidon edellytyksistä
4. Kaupunginjohtaja vastaa kuntalain mukaisesti kaupungin taloudesta ja hallinnosta
5. Kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja valitaan toistaiseksi voimassaoleviin virkasuhteisiin

Poliittisen johtamisen teemaan kuuluu ylimmän johdon järjestämisen lisäksi luottamushenkilöiden toimintaedellytysten parantaminen. Tämän asiakokonaisuuden peruslähtökohtana on valtuuston strategisen roolin vahvistaminen. Valtuuston roolia vahvistetaan parantamalla luottamushenkilöiden asemaa strategioiden valmistelussa sekä liittämällä strategioiden seuranta ja mittaaminen vuosijohtamisen prosessiin.

Kaupunginhallituksen tehtävien arvioinnin yhteydessä on myös arvioitu kaupunginhallituksen

jaostojen tehtäviä ja tarvetta. Kaupunki tulee siirtymään entistä enemmän konsernimaiseen toimintatapaan ja vuosijohtamiseen liittyvät omistajaohjaustehtävät tulevat lisääntymään. Tämän vuoksi esitetään, että kaupunginhallituksen konsernijaosto säilytetään. Hallintojaosto on itse esittänyt, että resurssien ohjauksessa tulee pyrkiä kokonaisohjaukseen, jossa talous- ja henkilöstöasioita tulee käsitellä samassa prosessissa. Näin ollen strategiset henkilöstöasiat siirtyisivät kaupunginhallitukseen, minkä johdosta tulee arvioida tarvitaanko muita henkilöstöasioita varten oma jaosto vai onko tehtävät mahdollista osin delegoida viranhaltijoille ja osin siirtää kaupunginhallitukseen.

### **Valtuuston ja kaupunginhallituksen asemaa koskevat linjaukset**

1. valtuuston strategista roolia vahvistetaan
2. kaupunginhallituksen asemaa kaupungin kokonaisohjauksessa vahvistetaan ja sen tehtävät arvioidaan
3. toistuvia vähämerkityksellisiä asioita siirretään pois kaupunginhallituksesta
4. konserniomaisen toiminnan lisääntymisen vuoksi tulee kaupunginhallituksella edelleen olla konsernijaosto, joka huolehtii vuosijohtamiseen liittyvästä omistajaohjauksesta ja keskitetyistä konsernipalveluista sekä muista mahdollisista kaupunkitason tehtävistä

### **Linjaukset poliittisen johdon toimintaedellytysten parantamiseksi**

1. Otetaan kaupunginhallituksen lisäksi lauta- ja johtokunnissa käyttöön niin sanotut iltakoulut informaation jakamiseksi ja lähetekeskustelujen käymiseksi strategisesti merkittävien asioiden valmisteluvaiheessa.
2. Luodaan pysyvät käytännöt toimielimien puheenjohtajiston ja esittelevien viranhaltijoiden välille merkittävien ja strategiseen vuosijohtamiseen sisältyvien asioiden valmistelu- ja käsittelyaikataulujen läpikäymiseksi ja asioista informoimiseksi
3. Toimielimet laativat kevät- ja syyskautta koskien vuosikellon käsiteltäväksi tulevista merkittävistä ja strategiseen vuosijohtamiseen sisältyvistä asioista. Vuosikellosta informoidaan kaupunginhallituksen puheenjohtajaa ja se viedään kaupunginhallitukselle tiedoksi
4. Kaupunginhallituksen puheenjohtajiston ja lautakuntien puheenjohtajiston toimintaedellytyksiä parannetaan mm. laajentamalla ansionmenetyskorvausten käytäntöä ja mahdollistamalla selkeämmin ansionmenetyskorvausten korvaaminen suoraan työnantajalle
5. Puheenjohtajatoimikunnan toimintaa jatketaan ja kehitetään
6. Valtuustoryhmien tukea tarkistetaan
7. Selvitetään siirtyminen pelkästään vuosipalkkioihin
8. Valtuustoryhmien puheenjohtajien toimintaedellytyksiä parannetaan
9. Siirrytään sähköiseen kokouskäytäntöön koko kaupungin tasolla

#### **3.1.2. Kuntalaisten osallistuminen**

Kuntalaisten osallistumisen teemaa koskevilla linjauksilla pyritään tuomaan edustuksellisen demokratian rinnalle kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Teemaa koskevilla linjauksilla pyritään vahvistamaan osallistamista läpi kaupungin organisaation sekä turvaamaan kaupungin eri alueiden ja erityisryhmien osallistumisen mahdollisuudet. Uutta sosiaalista mediaa ja teknisiä ratkaisuja tulee käyttää hyväksi osallisuustoiminnassa. Teema oli vahvasti esillä erityisesti valtuuston työpajatyöskentelyssä.

### **Linjaukset osallisuustoimintaa koskien**

1. Osallisuustoiminta integroidaan osaksi kaupunki organisaation perustoimintaa
2. Osallisuustoiminnassa luodaan uutta teknologiaa hyväksikäytettäviä toimintamalleja
3. Luodaan malli kaupungin alueita koskevien merkittävien asioiden läpikäymiseksi alueen asukkaiden kanssa yhteistyössä
4. Erillisryhmien tarve huomioidaan erityisinä toimintamalleina
5. Asiakaspalvelu ja asukkaiden palautekanavat ja prosessit kehitetään koko kaupungissa yhdenmukaisiksi esim. karttapohjaisilla malleilla ja palautteen hyödyntämistä päätöksen-

teossa ja toiminnassa kehitetään

- Nuorten kuulemiseen liittyviä toimintamalleja vahvistetaan

### 3.2. Strategiat ja ohjausjärjestelmät

Strategiat ja ohjausjärjestelmät muodostivat yhden arvioinnin kohteena olevista kokonaisuuksista. Ohjausryhmälle laadittiin lyhyt kuvaus nykymallista sekä esitys linjauksista, joita noudatetaan toimintamallien kehittämisessä ja arvioinnissa.

Tavoitteena on selkeä kokonaisuohjausta tukeva järjestelmä, jossa ohjauksen tasot ja päätöksenteko kohdentuvat oikealle tasolla. Lisäksi kehittämisen tarkoituksena on luoda parempaa johtamista yhdistämällä talous- ja strategiaproessit entistä tiiviimmin toisiinsa. Järjestelmä perustuu nykyiseen ohjausmalliin, mutta rakennetta ja sisältöjä tulee yksinkertaistaa ja määrämuotoistaa.

#### Linjaukset strategioiden ja strategiaproessin osalta:

- Kaupunginvaltuuston roolia valtuustotasosten strategioiden ja ohjelmien valmistelussa vahvistetaan ja valmisteluprosessi uudistetaan
- Kaupunginvaltuustolle järjestetään sekä kevät että syyskaudella erillinen talous- ja strategiaseminaari
- Valtuustotasolla vahvistettavia tavoitteita ja mittareita karsitaan mutta niiden konkreettisuutta lisätään siten, että niiden avulla voidaan paremmin mitata toimenpiteiden vaikutusta.
- Kaupungin poliittista ohjausta vahvistamaan voidaan laatia ryhmien välinen sopimus muiden strategioiden laadinnan lähtökohdaksi. Se jalkautetaan strategian ja toimeenpano-ohjelmien välityksellä.
- Yksittäisiä toimenpiteitä ei vahvisteta strategiassa vaan ohjelmat jalkautetaan vuosijohtamisen yhteydessä.
- Ennen uutta strategiakautta valmistelun yhteydessä evaluoidaan kuluneen kauden vision ja toimeenpano-ohjelmien tavoitteiden toteutuminen.
- Strategiatyötä tukemaan laaditaan toimintaympäristö- ja tulevaisuuskatsaukset.
- Strategian valmisteluun kytketään henkilöstö, asukkaat ja keskeiset sidosryhmät.
- Lainsäädännöstä johdetut tai laissa edellytetyt erillisohjelmat pyritään sisällyttämään strategiaan ohjelmiin. Ainostaan erillisen harkinnan perusteella voidaan hyväksyä erillinen lakiin perustuva valtuustotasoinen strategia tai ohjelma.
- Yksittäisille toimielimille tai toimialalle ei vahvisteta valtuustotasoisia strategioita vaan horisontaaliset ohjelmat jalkautetaan vuosijohtamisen ja sopimusohjauksen avulla.
- Strategian toimeenpano-ohjelmat hyväksytään syksyllä 2013.

#### Linjaukset ohjausmallien ja toiminnan ohjauksen osalta

- Ohjausjärjestelmän osina sovelletaan edelleen sopimusohjaus- sekä tilaaja-tuottaja – malleja, joiden kehittämistä jatketaan.
- Ohjausjärjestelmän kehittämisessä huomioidaan johtamisjärjestelmätyössä tehtyjen johtamis- ja organisaatiomuutosten vaatimukset ja vaikutukset.
- Kaupunginhallituksen ja lauta- ja johtokuntien välille luodaan malli strategisten sopimusten läpikäymiseksi ennen hyväksymiskäsittelyä ja jatkuvan vuoropuhelun ylläpitämiseksi
- Strategian jalkauttaminen kytketään vuosijohtamiseen. Toimielimen talousarvio, toiminta- ja kehittämissuunnitelma sekä strateginen sopimus muodostavat yhden yhtenäisen vuosijohtamisen kokonaisuuden.
- Vuosijohtamisprosessia määrämuotoistetaan. Toimintaa tuetaan ajanmukaisilla tietojärjestelmillä.
- Resurssien ohjaus toteutetaan järjestämisvastuiden kautta siten, että ohjattavat taloudelliset resurssit ovat tilaajan määräysvallassa.
- Palveluiden hinnoittelua jatketaan ja ohjausmallilla edistetään kustannustietoisuutta toiminnan kaikilla tasoilla.

8. Vanhalla ympäristötoimen sektorilla jatketaan kaupunginvaltuuston hyväksymän tilaaja-tuottaja-mallin kehittämistä siten, että erotetaan toisistaan strateginen kaupunkitasoinen tilaaja-tuottaja-malli ja operatiivinen toimialatasoinen monituottajamalli.
9. Vanhoilla palvelu- ja opetustoimen sektoreilla jatketaan kaupunginvaltuuston hyväksymän sopimusohjausmallin kehittämistä.
10. Sopimusohjausmallissa hyväksytään strategiset sopimukset kaupunginhallituksen ja lautakunnan välille sekä toiseen tasoon lautakunnan ja viraston välille.

### 3.3. Organisaatorakenne ja ammatillinen johtaminen

Toimialamalliehdotuksen laadinnan tavoitteena on aikaansaada nykyistä paremmin koko kaupungin kehittämisen näkökulman huomioiva malli, jossa johtaminen paranee, hallinto kevenee, konsernihallinnon ja toimialojen välittömät rajapinnat vähenevät ja sekä strategiset että operatiiviset vastuut selkeytyvät. Uudella toimintamallilla pyritään vähentämään ja madaltamaan toimialojen ja konsernihallinnon välittömiä rajapintoja toimialajohtajien kuuluessa kaupungin johtoon. Toimialamallilla pyritään tuomaan nykymallin mukaisia itsenäisiä virastoja lähemmäksi kaupungin kokonaisjohtamista sekä poistamaan siilomainen johtamismalli sektoreissa.

Ehdotuksena on, että Turun kaupungissa siirrytään ns. strategisten apulaiskaupunginjohtajien johtamasta sektorimallista toimialamalliin, jossa strategiset ja operatiiviset vastuut selkeytyvät ja kokonaisuuden johtaminen helpottuu.

Alla esitettävien linjausten myötä hallintobyrokratia kevenee ja hallinnon tuottavuus kasvaa, kun kiinteistö- ja tilaliikelaitos yhdistyvät samaan toimialaan, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalvelut yhdistyvät samaan toimialaan ja nykyinen sektorihallinto purkautuu konsernihallinnosta. Lisäksi konserni- ja toimialajohdon tarvitsemat tukipalvelut uudelleenorganisoidaan ja yhteensovitetaan soveltuvin osin.

Esitetyssä mallissa johtavien viranhaltijoiden määrä vähenee kahdeksalla, mikäli lähtöoletukset toteutuvat ja nykyisiä johtavia viranhaltijoita voidaan nimetä toimialajohtajiksi.

Toimialat eivät sisäisen rakenteensa ja tehtäviensä osalta ole kaikilta osin identtisiä, mutta hallinnolliset johtosuhteet ovat identtiset konsernihallintoon nähden.

Esitys johtamisjärjestelmän organisaatioksi ja viranhaltiarakenteeksi, sekä luottamuselinrakenteeksi on laadittu todettujen tavoitteiden mukaiseksi. Samaan osioon on laadittu lauta- ja johtokuntarakenne, joka tukee johtamisen kannalta selkeää toimialarakennetta säilyttäen demokraattisen näkemyksen ja ohjauksen palveluiden järjestämisessä.

Lähtö-oletuksina toimintamallin muutokselle ovat seuraavat:

- Turun Sataman otaksutaan muuttuneen osakeyhtiöksi vuoden 2013 alussa.
- Vesiliikelaitoksen otaksutaan muuttuvan seudulliseksi osakeyhtiöksi vuoden 2014 alussa.
- Ammattikorkeakoulun otaksutaan muuttuvan osakeyhtiöksi vuoden 2014 alussa.

#### Perusteet ja tavoitteet toimialamallin käyttöönotolle

1. Kaupungin keskeisin yleisorganisaatio muodostuu konsernihallinnosta ja viidestä toimialasta: kiinteistötoimiala, ympäristötoimiala, peruspalvelutoimiala, sivistystoimiala ja vapaa-ajan toimiala.
2. Konsernihallintoa johtaa kaupunginjohtaja. Konsernihallinnossa toimii kaupunginjohtajan varahenkilönä apulaiskaupunginjohtaja, jonka vastuualueeseen osaksi konsernihallintoa siirretään vanhalta ympäristötoimen sektorilta strategisten asioiden johtaminen ja valmistelu.
3. Toimialajohtajat ovat hallinnollisesti kaupunginjohtajan alaisia ja kuuluvat kaupungin johtoon, mutta heidän ensisijainen toimipaikkansa on toimialan organisaatiossa.
4. Paremman johtamisen ohjelman myötä luodaan kannustinmalli, joka tukee tuloksellista johtamista.

### **Linjauksia toimialajohtajan asemaa koskien:**

#### **toimialallaan:**

1. Toimialajohtaja vastaa koko toimialastaan ja esittelee ensisijaisesti asiat toimialansa hallinnollisessa lauta-/johtokunnassa.
2. Toimialajohtaja voi esitellä asiat toimialansa muussa toimielimessä, mikäli esittelyä ei ole rajattu esim. seudullisessa sopimuksessa tai lainsäädännössä ja toimialajohtaja erikseen ilmoittaa ottavansa esittelyvastuun.
3. Toimialajohtaja voi vastata toimialallaan yleishallinnon lisäksi myös toimialan yksittäisestä palvelualueesta.

#### **konsernihallinnossa:**

4. Kaupunginjohtaja esittelee ensisijaisesti asiat kaupunginhallituksessa.
5. Kuntalain mukaista otto-oikeutta käyttää yksin kaupunginjohtaja, kaupunginhallituksen puheenjohtaja tai kaupunginhallituksen enemmistö.
6. Kaupunginjohtajalla on puhe- ja läsnäolo-oikeus kaikissa kaupungin toimielimissä.
7. Toimialajohtajat osallistuvat kaupunginhallituksen kokoukseen puhe- ja läsnäolo-oikeudella asiayhteydestä riippuen tai mikäli kaupunginjohtaja sitä edellyttää.
8. Toimialajohtaja voi esitellä toimialansa asian kaupunginhallituksessa, mikäli
  - kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtaja eivät toimi asian esittelijänä,
  - esiteltävä asia on käsitelty jossakin toimialan alemmassa toimielimessä,
  - päätösehdotus ei poikkea toimialan alemman toimielimen päätöksestä ja
  - esiteltävään asiaan ei ole käytetty kuntalain mukaista otto-oikeutta.
9. Toimialajohtajat ovat osa kaupunginjohtoa ja hallinnollisesti kaupunginjohtajan alaisia.
10. Lähtökohtaisesti toimialajohtajat muodostavat kaupunginjohtajan johtoryhmän yhdessä konsernihallinnon johtavien viranhaltijoiden kanssa. Johtoryhmät asetetaan tukemaan kaupunkitason johtamista ja toimialojen tarpeita.

Toimialajohtajaa ja toimialamallia koskevat hallinnolliset yksityiskohtaiset ratkaisut vahvistetaan toimintamallin täytäntöönpanon yhteydessä laadittavissa johtosäännöissä.

### **Alustavia linjauksia apulaiskaupunginjohtajan asemaan keskushallinnossa:**

1. Apulaiskaupunginjohtaja toimii kaupunginjohtajan varahenkilönä.
2. Apulaiskaupunginjohtaja huolehtii konsernihallinnon uudelleen organisoinnin yhteydessä tarkemmin määriteltävällä tavalla vastualueensa konserniyhteisöjen valvonnasta ja vastaa niiden omistajaohjauksen valmistelusta kaupunginjohtajalle.
3. Apulaiskaupunginjohtaja vastaa kaupunginjohtajan osoittamista tehtävistä myös oman perusvastualueensa ulkopuolella.
4. Apulaiskaupunginjohtaja johtaa strategiseen kaupunkisuunnitteluun ja maankäyttöön liittyvien päätösten valmistelua, koordinointia ja toimeenpanoa.
5. Apulaiskaupunginjohtaja vastaa kiinteistöhallinnon, maankäytön, kaavoituksen ja vesihuollon strategisista tilaajatoiminnoista.
6. Apulaiskaupunginjohtaja esittelee asiat kaupunginhallituksessa kaupunginjohtajan ollessa estyneenä.
7. Apulaiskaupunginjohtaja voi esitellä asian kaupunginhallituksessa omalla vastualueellaan, mikäli
  - kaupunginjohtaja ei toimi asian esittelijänä,
  - asiaa ei ole aiemmin käsitelty, vesilaitoksen johtokuntaa lukuun ottamatta, vastualueen alemmissa toimielimissä,
  - päätösehdotus poikkeaa alemman toimielimen päätöksestä tai
  - asiaan on käytetty aiemmin otto-oikeutta.
8. Apulaiskaupunginjohtajalla on puhe- ja läsnäolo-oikeus kaikissa niissä toimielimissä, joiden toimialan osalta hänellä on strateginen vastuu johtamisesta, valmistelusta ja koordinoinnista konsernihallinnossa, sekä kaupunginjohtajan varahenkilönä toimissaan kaikissa kaupungin toimielimissä.

## Tilajaliikelaitosten asemaa koskevat linjaukset

Esitettävässä toimialarakenteessa esitetään nykyisten tilajaliikelaitosten fuusiota sekä kaupunkitason strategisten asiakokonaisuuksien siirtämistä kaupungin johdon valmiuteen. Kiinteistöliikelaitoksen merkittävä asema kaupungin strategisen maankäytön osalta ja hankkeiden vetäjänä on koko kaupungin johtamisen näkökulmasta epätarkoituksenmukainen.

Tilaliikelaitoksen tehtävä oli sen perustamisen jälkeen arvioida kaupungin palveluverkkoa sekä hallintokuntien tilatarvetta. Tilaliikelaitoksen rooli kaupungin investointien määrittelyssä ja kokonaisuuden ohjaamisessa oli lisäksi olennainen. Em. tehtävät siirrettiin 2010 tilakeskukselle. Kehitettävien kiinteistöjen omistus siirrettiin 2010 kiinteistöliikelaitokselle. Tilaliikelaitoksen ja sen johtokunnan tehtäväksi on jäänyt tilojen tuottaminen ja rakennuttaminen kaupunkiorganisaatiolle. Nykyisin liikelaitoksella ei ole aiemman kaltaista roolia kaupungin tilakokonaisuuden strategisessa kehittämisessä ja investointeja koskevassa päätöksenteossa, eikä strategista omistajaroolia.

1. Kiinteistö- ja tilaliikelaitos yhdistyvät kiinteistötoimialaksi (liikelaitos)
2. Toimialan luottamushenkilöelimenä toimisi Kiinteistöliikelaitoksen johtokunta
3. Strategiseen maankäyttöön, kiinteistökehitys- ja tilahankkeisiin ja omistamiseen liittyvä johtaminen ja päätöksenteko siirretään osaksi konsernihallintoa
4. Strateginen tilaaminen koskien kiinteistöhallintoa, maankäyttöä, kaavoitusta ja vesihuoltoa siirretään liikelaitoksista ja vanhalta yj-sektorilta osaksi konsernihallintoa
5. Kiinteistölaitoksen tehtävät tulee arvioida uudelleen erityisesti kaupungin strategisen johtamisen näkökulmasta
6. Kiinteistöliikelaitoksen nykyisten viranomaisluontoisten tehtävien ja vastaavien rooli arvioidaan ja siirretään nämä tehtävät tarvittaessa pois liikelaitoksesta.

## Esitettävä lautakuntarakenne (Liitteenä 1)

## Esitettävä toimialarakenne (Liitteenä 2)

### 3.4. Kaupunkikonserni ja sidosryhmät

Konsernihallintoa koskeva teema sisältää tavoitteen selkeyttää nykyistä keskushallintoa erottamalla konsernijohto ja palvelutuotanto.

Toimialamalli edellyttää, että toimialojen ja konsernihallinnon johdon käytössä on riittävät ja oikeanlaiset johdon tukiresurssit. Tämän vuoksi sekä nykyisten virastojen ja keskushallinnon asiantuntijapalveluiden resurssit arvioidaan ja määritetyt palvelut organisoidaan soveltuvin osin matriisimalliin tarkoituksenmukaisella tavalla koko kaupungin johtamisen näkökulmasta. Näitä palveluita ovat talouspalvelut, lakipalvelut, henkilöstöpalvelut ja viestintä ja markkinointi sekä strategia ja kehittäminen. Matriisimaiset toiminnot määritetään siten, että ovat matriisista vastaavan johdon alaisia mutta toimivat konsernijohtoon ja toimialojen tukena ja näiden toimipisteessä. Organisoinnilla turvataan sekä konsernihallinnon että toimialojen johdon tukitarpeet, sekä pyritään lisäämään tuottavuutta ja palveluiden laatua toimintojen yhdenmukaisamisella. Näin voidaan turvata asiantunteva palvelu koko organisaatiolle.

Kaupunki on jatkuvassa vuorovaikutuksessa laajaan verkostoon organisaatioita ja kumppaneita, joilla on suoria ja välillisiä vaikutuksia kaupungin toimintaan. Kaupungin edunvalvonta edellyttää johdon ohjausta ja vaatii edunvalvonnan ja vetovoimatoimintojen uudelleenorganisointia. Näiden toimintojen onnistumisella on keskeinen merkitys kaupungin menestyksen kannalta.

Tässä kappaleessa käsitellään muita erityiskysymyksiä, joiden osalta hallinnonjärjestämispäätöksessä on tarpeen sisällyttää linjauksia. Lisäksi on tarkoitus ottaa kantaa joihinkin keskeisiin linjauksiin koskien konsernihallinnon muodostamista ja organisointia, joka valmistellaan erikseen käsiteltäväksi osana valtuuston hallinnonjärjestämispäätöksen täytäntöönpanoa.

## Linjaukset konsernihallinnosta

1. Nykyisestä keskushallinnosta erotetaan konsernihallinto ja muut keskitetyt palvelut
2. Määritellään johdon tarvitsemat palvelut sekä toimialojen että kaupungin johdon osalta.
3. Resurssien kokonaisuohjaus muodostetaan johdettavaksi kokonaisuudeksi (talous, henkilöstö tilat)
4. Tietyt johdon tuen palvelut tuotetaan (sovelletulla matriisimallilla) toimialoille ja konsernille. Näitä palveluita ovat mm:
  - talous
  - lakipalvelut,
  - viestintä & markkinointi
  - henkilöstöpalvelut
5. Henkilöstön palvelukeskus perustetaan palvelemaan toimialoja ja konsernihallintoa mm.
  - työehto ja TES neuvonta
  - esimiestuki
  - eläkeasiat
  - rekrytointi
  - henkilöstöjärjestelmät

### Omistajaohjaus

6. Omistajaohjauksen menetelmiin ja organisointiin luodaan malli, joka parantaa omistajaohjausta ja konsernimaista toimintatapaa
7. Holdingrakenteen käyttöönotto valmistellaan 2012 aikana

### Muut konsernihallintoa koskevat linjaukset

8. Liikelaitoksista konsernihallintoon siirtyvät strategiset tehtävät huomioidaan konsernihallinnon organisoinnissa
9. Kaupunkitason kehittämistoiminnot määritellään kaupungin johdon ja toimialojen tueksi mm. (toiminnot edellyttävät kaupunkitasoista johtamista ja poikkihallinnollista toimintamallia)
  - hyvinvoinnin edistäminen,
  - maahanmuuttaja ja -kotouttamisasiat,
  - osallisuustoiminta,
  - työllisyysasiat,
  - elinkeinotoimintojen johtaminen,
  - vetovoimatoiminnot,
  - Turvallisuus, riskienhallinta ja varautuminen organisoidaan kaupungin johdon tueksi.

## 4. Jatkotyöskentelyn vaiheistus ja aikataulut

Valtuuston hyväksytyä loppuraportin käynnistetään vaiheittainen toimintamallin uudistuksen täytäntöönpano. Loppuraportin linjaukset täsmentyvät johtosäännöissä ja tehtävissä erillisissä päätöksissä. Toimialojen organisaatioiden muuttaminen tehtyjen linjausten mukaisesti toteutetaan kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen ohjauksessa yhteistyössä toimialojen kanssa.

Valtuusto ja hallitus tarkentavat ja täydentävät toimintamallia tehtyjen linjausten puitteissa johtosääntöjen ja strategioiden hyväksymisen yhteydessä.

Alustava aikataulu toimintamallin muutokselle on laadittu seuraavasti:

Ajankohta	Toimenpide	Päätöstaso
01/2012	Toimintamallin hyväksyminen	kv
03/2012	Johtosäännöt, toimialojen määrittely ja kaupunginhallituksen johtosääntö	kv
04/2012	Kj ja akj valinta	kv

06/2012	Hallintosääntö	kv
06/2012	Toimialajohdon valinta	kh
05-08/2012	Konsernihallinnon säännöstö ja määrittely	kh
09-10/2012	Konsernihallinnon rekrytointi	kh/kj
10/2012	Konserniohjeet	kh
11/2012	Turku Holding päätös (voimaan 2014 alusta)	kv
11/2012	Vapaa-ajantoimialan fuusio Tilaliikelaitoksen ja Kiinteistöliikelaitoksen fuusio	kv
1.1.2013	Toimintamalli käyttöön	
2013	Toimintamallin mukaisen organisaation ja toimintojen jatkokehittäminen ja toimintamallin käyttöönoton toteuttaminen	

Liite 1 ja 2