

Oulun seudun kuuden (6) kunnan erityinen kuntajakoselvitys

YHDISTYMISSOPIMUS



Kuntajakoselvittäjä
Arto Koski
18.2.2010

1. Kuuden kunnan yhdistymissopimuksen lähtökohdat	4
1.1. Sopimuksen tarkoitus	4
1.2. Sopimuksen sitovuus ja voimaantulo	4
2. Strateginen kehittävä yhdistyminen	4
2.1. Yhdistymisen periaatteet	4
2.1.1. Ajankohdaksi valtuustokauden vaihde	4
2.1.2. Kuusi kuntaa samanaikaisesti	4
2.1.3. Välttämättömät asiat sopimukseen	5
2.2. Yhdistymisen arvot	5
2.3. Yhdistymisen visio	5
2.4. Yhdistymisen tavoitteet vuosina 2010-2020	5
2.4.1. Elinvoiman ja toimintakyvyn vahvistaminen	6
2.4.2. Vahvan verkosto-Oulun rakentaminen	6
2.4.3. Kuntarakenteen, palvelurakenteen ja palveluiden kehittäminen	6
2.4.4. Erityishuomio henkilöstöhallintoon	6
2.4.5. Yhdistymisen hyvä toteuttaminen ja jatkuva arviointi	6
3. Kuntajaon muuttamisen edellytykset	6
4. Yhdistymisen toteuttamistapa	7
4.1. Uuden kunnan perustaminen	7
4.2. Kunnan nimi ja vaakuna	7
4.3. Yhdistymishallituksen toimivalta	8
4.4. Yhdistymishallituksen kokoonpano	8
4.5. Yhdistymisen vaiheittainen toteuttaminen	9
5. Uuden Oulun rakentaminen	9
5.1. Elinvoimaisen ja toimintakykyisen Oulun strategia	9
5.2. Verkosto-Oulun toimintaperiaate	10
5.3. Kuntalaisten alueellinen osallistaminen	10
5.4. Yhdistymisen valmistelun ja toteutuksen seuranta	11
6. Hallinnon periaatteet	11
6.1. Uuden Oulun johtamisjärjestelmä	11
6.2. Konsernin rakenne ja omistajaohjaus	12
6.3. Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen toimintatapa	12
6.4. Kunnanjohtajien asema	12
6.5. Luottamushenkilöorganisaatio	13
7. Henkilöstöhallinto	13
7.1. Viiden vuoden irtisanomissuoja vuosille 2013-2017	13
7.2. Henkilöstösopimus ja palvelussuhdeturva	14
7.3. Palkkojen harmonisointi	14
7.4. Siirtymävaiheen yhteiset toimintaperiaatteet	14
7.5. Henkilöstön muutostuki ja henkilöstöohjelma	15
7.6. Henkilöstön sijoittamisen periaatteet	15
7.7. Henkilöstötyöryhmä	15

8. Palvelujen periaatteet	15
8.1. Kuntalaislähtöiset palveluprosessit	15
8.2. Monikanavainen palveluverkosto	16
8.3. Lähipalveluilla keskeinen merkitys	16
9. Taloudenhoidon periaatteet	17
9.1. Taloudenhoito ennen yhdistymistä	17
9.2. Valtion yhdistymisavustusten käyttö	18
9.3. Uuden kunnan taloudenhoidon tavoitteet	18
10. Yhdistymisen muut järjestelyt	19
10.1. Sopimusjärjestelyt	19
10.2. Kunnallisten sääntöjen ja maksujen yhtenäistäminen	19
10.3. Yhteisöjen ja säätiöiden kotipaikat	19

1. Kuuden kunnan yhdistymissopimuksen lähtökohdat

1.1. Sopimuksen tarkoitus

Tämä sopimus on kuntajakolain (1698/2009) 8 §:n tarkoittama yhdistymissopimus.

Kuntajakoa muutetaan siten, että Haukiputaan, Kiimingin, Muhoksen, Oulun, Oulunsalon ja Yli-lin kunnat lakkaavat ja kunnat yhdistetään perustamalla uusi kunta, jonka nimi on Oulu.

1.2. Sopimuksen sitovuus ja voimaantulo

Tämä yhdistymissopimus on sitova valtuustojen 26.4.2010 valtioneuvostolle tekemästä yhdistymisesityksestä alkaen. Uusi kunta aloittaa toimintansa 1.1.2013 ja yhdistymissopimus on voimassa vuoden 2015 loppuun saakka.

Kuntajakolain 29 §:n mukaisesti henkilöstöä koskeva irtisanomissuoja kestää viisi vuotta eli se ulottuu vuoden 2013 alusta vuoden 2017 loppuun saakka. Sen lisäksi henkilöstön asemaa täsmennetään erillisellä henkilöstösopimuksella.

2. Strateginen kehittävä yhdistyminen

2.1. Yhdistymisen periaatteet

2.1.1. Ajankohdaksi valtuustokauden vaihde

Kuntien yhdistyminen toteutetaan 1.1.2013, jolloin edellytykset strategisen monikuntaliitoksen toteuttamiselle ovat vielä olemassa. Yhdistyminen ajoittuu valtuustokauden vaihteeseen ja Paras-uudistuksen päättymisen ajankohtaan.

2.1.2. Kuusi kuntaa samanaikaisesti

Yhdistymisen lähtökohtana on toteuttaa yhdellä kertaa kuuden kunnan monikuntaliitos ja välttää sillä tavoin perättäisten kuntaliitosten ketjuttamisen haitat.

Jostakin ulkoisesta syystä, esimerkiksi naapurikunnan vahvasta halusta tai valtiovallan vaatimuksesta, voi syntyä pakottava tarve kuntaliitoksen

tekemiseen vuosina 2014-2017. Tällöin se toteutetaan verkosto-Oulun toimintaperiaatteella, mutta siten, että henkilöstön siirtäminen Oulun kaupungin palvelukseen tehdään rutiininomaisesti, jotta vältetään kaupungin henkilöstön joutuminen toistamiseen suureen muutokseen.

2.1.3. Välttämättömät asiat sopimukseen

Tähän yhdistymissopimukseen kirjataan ne tärkeät asiakohdat, jotka ovat välttämättömiä ohjaamaan uuden kunnan valmistelua vuosina 2010-2012 ja uuden kunnan toimintaa vuosina 2013-2015 sekä sellaiset pidemmälle ulottuvat strategiset linjaukset, joilla on keskeistä merkitystä yhdistymissopimuksen jälkeiseen aikaan.

2.2. Yhdistymisen arvot

Haukiputaan, Kiimingin, Muhoksen, Oulun, Oulunsalon ja Yli-lin kuntien yhdistymisen arvot kiteytetään viiteen (5) ominaisuuteen: vastuullisuuteen, kumppanuuteen, yhdenvertaisuuteen, luottamukseen ja rohkeuteen.

Vastuullisuus merkitsee käytännössä sitä, että koetaan vahvaa yhteisvastuuta koko kuuden kunnan alueesta ja sen kaikista asukkaista. Kunnat ovat keskenään kumppaneita ja tulevaisuuden uhat ja mahdollisuudet nähdään yhdistävinä haasteina. Yhdenvertaisuus merkitsee sitä, että kaikkia uuden kunnan asukkaita ja alueita kohdellaan yhtenäisin perustein. Keskinäisen luottamuksen vahvistaminen merkitsee ennen muuta sitä, että ollaan avoimia ja pidetään kiinni sovituista asioista. Rohkeus taas liittyy tarmokkuuteen tarttua yhdistymisen mahdollisuuksiin uuden kunnan rakentamistyössä.

2.3. Yhdistymisen visio

Uuden rajattoman verkosto-Oulun visio vuodelle 2020 kiteytetään seuraavasti:

Uusi Oulu on pohjoisen kumppanuusverkoston menestyvä keskus. Se on elinvoimaltaan ja toimintakyvyltään vahva sekä alueeltaan moni-ilmeinen, viihtyisä ja houkutteleva kestävän kehityksen verkostokaupunki.

2.4. Yhdistymisen tavoitteet vuosina 2010-2020

Kuuden kunnan yhdistymisen tavoitteet asetetaan pitkällä aikajänteellä siten, että työ alkaa heti yhdistymispäätöksistä vuonna 2010 ja ulottuu kahden täyden valtuustokauden päähän eli vuoden 2020 loppuun saakka.

2.4.1. Elinvoiman ja toimintakyvyn vahvistaminen

Kuntien strategisen yhdistymisen avulla luodaan uudesta Oulusta niin vahva, että se pystyy säilyttämään elinvoimansa ja toimintakykynsä vaihtoehtoisissa tulevaisuuksissa ja kykenee näin hallitsemaan yhtä lailla nopeaa kasvukehitystä kuin taantuvaa kehitystäkin ja kykenee tarjoamaan kuntalaisille laadukkaita ja vaikuttavat palvelut. Tärkeä elementti elinvoiman ja toimintakyvyn vahvistamisessa on elinkeinoelämän kehittäminen ja yrittäjyyden edistäminen sekä sitä kautta työllisyyden ja erityisesti nuorten työllisyyden turvaaminen.

2.4.2. Vahvan verkosto-Oulun rakentaminen

Uusi Oulu vahvistaa omaa asemaansa verkostoitumalla ulkoisesti pohjoisen alueen keskusten kanssa valtakunnalliseksi ja kansainväliseksi kumppanuusverkostoksi ja sisäisesti kehittämällä omaa verkostomaista aluerakennettaan.

2.4.3. Kuntarakenteen, palvelurakenteen ja palveluiden kehittäminen

Kuntarakenteen muutos tarjoaa runsaasti mahdollisuuksia kehittää ja uudistaa palvelurakennetta, palveluprosesseja ja yksittäisiä palveluja. Strategisen kehittävän yhdistymisen yhtenä tärkeänä tavoitteena on hyödyntää sekä rakenteisiin että palveluihin liittyvä kehittämispotentiaali.

2.4.4. Erityishuomio henkilöstöhallintoon

Henkilöstöllä on uudessa kunnassa keskeinen merkitys. Hyvään henkilöstöhallintoon kiinnitetään yhdistymissopimuksessa, yhdistymisen valmistelussa ja toteutuksessa erityistä huomiota.

2.4.5. Yhdistymisen hyvä toteuttaminen ja jatkuva arviointi

Kuntien yhdistymisen hyvällä toteutuksella on keskeinen merkitys. Strategisen kehittävän yhdistymisen hyvän etenemisen varmistamiseksi on tärkeitä toteuttaa noin puolen vuoden välein ulkoinen reaaliaikainen arviointi valmistelun ja toteutuksen tuloksista ja tehdä sen perusteella tarvittavat korjaustoimenpiteet.

3. Kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntajakolain 2 §:ssä todetaan, että kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu

työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kuntajakolain 4 §:ssä säädetään kuntajaon muuttamisen edellytyksistä. Sen mukaan kuntajako voidaan muuttaa, jos muutos parantaa:

- 1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;
- 2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;
- 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Kuntajaon muuttamisen edellytysten osalta kuntajakoselvittäjä toteaa omassa esityksessään, että yhdistymissopimusesityksen mukaisesti toimien kaikki neljä yhdistymisen edellytystä täyttyvät. Myös alueellisen eheyden vaatimus täyttyy ja kuusi kuntaa muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden.

4. Yhdistymisen toteuttamistapa

4.1. Uuden kunnan perustaminen

Haukiputaan, Kiimingin, Muhoksen, Oulun, Oulunsalon ja Yli-lin yhdistyminen toteutetaan siten, että kaikki kuusi kuntaa lakkaavat 31.12.2012 ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta, joka aloittaa toimintansa 1.1.2013.

Valtioneuvostolle esitetään, että kuntajaon muutoksesta päätettäessä uusi kunta määrätään kuntajakolain 35 §:ssä tarkoitetulla tavalla kuulumaan samaan tuomiopiiriin ja hallintoalueisiin kuin mihin Oulun kaupunki kuuluu vuonna 2010.

Lakkaavien kuntien oikeudet, luvat, omaisuus, velat ja velvoitteet siirtyvät kuntajakolain 36 §:n mukaisesti uudelle kunnalle.

4.2. Kunnan nimi ja vaakuna

Uuden kunnan nimeksi tulee Oulu. Se ottaa käyttöön kaupunki-nimityksen. Uuden kunnan vaakunaksi tulee nykyisen Oulun kaupungin vaakuna.

4.3. Yhdistymishallituksen toimivalta

Yhdistymishallitus vastaa kuntajakolain 10 §:n mukaisesti yhdistymissopimuksen toimeenpanosta ja huolehtii uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta. Yhdistymishallituksesta on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta säädetään.

Yhdistymishallituksen toiminta käynnistyy välittömästi sen jälkeen, kun kuntien valtuustot ovat tehneet yhdistymisesitystä koskevat päätöksensä ja ne ovat valinneet yhdistymishallitukseen omien kuntiensa jäsenet ja varajäsenet.

Yhdistymishallitus vastaa uuden kunnan toiminnan käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes yhteiset kuntavaalit on käyty syksyllä 2012 ja uuden kunnan kunnanhallitus on valittu.

Vanhojen kuntien valtuustot ja hallitukset keskittyvät vuosina 2010-2012 omien kuntiensa toiminnan hoitamiseen ja noudattavat yhdistymissopimusta.

4.4. Yhdistymishallituksen kokoonpano

Yhdistymishallitukseen valitaan 21 jäsentä ja heille varajäsenet tasa-arvolain kiintiösäännöstä noudattaen. Yhdistymishallituksen paikkajako suhteutetaan kuntien kokoon siten, että Oululle tulee yhdeksän (9) paikkaa, Haukiputaalle neljä (4), Kiimingille kolme (3), Oulunsalolle kaksi (2), Muhokselle kaksi (2) ja Yli-lille yksi (1) paikka.

Yhdistymishallituksen paikkajaossa otetaan huomioon kuuden kunnan alueen puoluepoliittiset voimasuhteet vuoden 2008 kuntavaalien tulosten mukaisesti siten, että keskustalle tulee kuusi (6) paikkaa, kokoomukselle neljä (4), vasemmistoliitolle kolme (3), SDP:lle kolme (3), vihreille kolme (3), perussuomalaisille yksi (1) ja kristillisdemokraateille yksi (1) paikka.

Yhdistymishallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia.

Kahdella henkilöstön edustajalla on läsnäolo- ja puheoikeus yhdistymishallituksen kokouksissa. Henkilöstön edustajat valitaan henkilöstötyöryhmän kokouksessa.

Jotta yhdistymishallituksen jäsenten paikat ja varapaikat saadaan jaettua sujuvasti sekä kunnittain että puolueittain, käydään sitä varten valmistavat neuvottelut kuntajakoselvityksen valmisteluryhmän johdolla heti sen jälkeen, kun kuntien valtuustot ovat tehneet päätöksensä kuntien yhdistymisestä.

Kuntien valtuustojen tulee kokoontua valitsemaan yhdistymishallituksen jäsenet ja varajäsenet kuuden viikon kuluessa siitä, kun valtuustot ovat tehneet päätökset yhdistymisesityksestä valtioneuvostolle.

Yhdistymishallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa kahdeksan kuntajohtajan tiimi. Tämän kuntajohtajatiimin puheenjohtajana toimii nykyisen Oulun kaupungin kaupunginjohtaja. Yhdistymishallituksen esittelijänä toimii kuntajohtajatiimin puheenjohtaja tai hänen määräämänsä kuntajohtajatiimin jäsen.

4.5. Yhdistymisen vaiheittainen toteuttaminen

Kuntien valtuustojen yhdistymisesityspäätösten ja yhdistymisen toteuttamisajankohdan väliin jää aikaa yli kaksi vuotta. Tuota aikaa käytetään hyväksi siten, että uuteen kuntaan siirtymistä ryhdytään toteuttamaan vaiheittain yhdistymishallituksessa valmisteltavan suunnitelman mukaisesti. Osa uuden kunnan toiminnoista käynnistetään jo vuosina 2010-2012. Koska uusi kunta voi aloittaa toimintansa virallisesti vasta 1.1.2013, käytetään vaiheittaisen siirtymisen alustana nykyistä Oulun kaupunkia.

5. Uuden Oulun rakentaminen

5.1. Elinvoimaisen ja toimintakykyisen Oulun strategia

Uuden Oulun strategiatyössä on kyse kolmivaiheisesta suunnitteluprosessista, jossa strategian ensimmäiset linjaukset tehdään tässä yhdistymissopimuksessa, niitä täsmennetään yhdistymishallituksen johdolla vuosina 2010-2012 ja viimeistellään strategiaksi ja konkreettisiksi toteuttamisohjelmiksi uuden valtuuston johdolla tehtävässä strategiaprosessissa vuonna 2013. Tämän kuntastrategiatyön erityispiirteenä on uuden Oulun asukkaiden vahva osallistaminen strategiatyöhön ja yhdistymissopimuksen mukanaan tuoma velvoite strategian määrätietoiseen valmisteluun ja hyvään toteutukseen.

Kaikkien yhdistyvien kuntien alueiden elinvoiman säilymistä tuetaan. Oulun seudulla yhteisesti hyväksytyin linjauksen mukaisesti asuntotuotantoa ohjataan jatkossakin ensisijaisesti uuden kunnan asemakaava-alueille ja toissijaisesti yleiskaavan osoittamille kyläalueille. Yleiskaavoissa asumiseen osoitettujen alueiden ulkopuolelle rakennettaessa huolehditaan siitä, että rakentaminen sopeutuu maisemaan eikä siitä aiheudu ympäristöhaittaa, yhdyskuntarakenteen haitallista hajautumista tai kohtuuttomia kustannuksia pitkälläkään aikavälillä. Uuden kunnan alueella on sekä kaupunkimaisen asumisen alueita että maaseutumaisen ympäristön asuinalueita, joille voidaan sijoittaa väljiä pientalotontteja maaseudulle ominaista elämäntyyliä arvostavien tarpeisiin.

Uuden Oulun strategia antaa perustan toteutusohjelmille, joissa keskitytään muun muassa elinkeinoihin ja työllisyyteen, talouteen, palveluihin, henkilöstöön,

julkiseen liikenteeseen, ympäristöön ja maankäyttöön, osallisuuteen ja vaikuttamiseen sekä viestintään ja markkinointiin.

5.2. Verkosto-Oulun toimintaperiaate

Uuden Oulun tärkeänä strategisena linjauksena on verkosto-Oulun toimintaperiaate. Se konkretisoituu sekä ulospäin (kohdat 1, 2 ja 6) että sisäänpäin (kohdat 3, 4, 5 ja 6):

1) Määrätietoinen työskenteleminen pohjoisen kumppanuusverkoston rakentamiseksi yhteistyössä muiden pohjoisen Suomen, Ruotsin, Norjan ja Venäjän kuntien, maakuntaliittoliittojen, yliopistojen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten sekä puheena olevien valtioiden ja Euroopan Unionin kanssa.

2) Vahva verkottuminen uuden Oulun neljän tärkeän liikennesuunnan kehityskäytävien vahvistamiseksi eli Kemin, Tornion ja Rovaniemen suuntaan, Kuusamon suuntaan, Kajaanin suuntaan ja Kokkolan suuntaan.

3) Uuden Oulun alueen olemassa olevan keskusverkon, infrastruktuurin ja ympäristön moni-ilmeisyyden hyödyntäminen asumisen, palveluiden ja yritysten tarpeisiin. Se vaatii tuekseen vuorovaikutteista suunnittelua ja vaikutusten arviointia.

4) Vahva verkottuminen yritysten, yhdistysten ja järjestöjen kanssa. Palvelutarpeiden kasvaminen erityisesti hoivapalveluissa lisää luontaista tarvetta siirtyä monituottajamallin suuntaan, jossa korostuu kunnan yhteistyö ja yhdessä kehittäminen palveluiden tuottajien kanssa.

5) Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen kuntalaislähtöisesti. Palvelutarjonnassa, muun muassa lähipalveluissa, otetaan huomioon uuden kunnan alueiden asukkaiden erityistarpeet ja -olosuhteet. Suurta väestöpohjaa vaativat palvelut ja hallintopalvelut tuotetaan laadukkaasti ja tehokkaasti lisäämällä kuntalaisten mahdollisuuksia käyttää uutta teknologiaa ja monikanavaista palveluverkostoa.

6) Verkosto-Oulun toimintaperiaatteen tunnetuksi tekeminen ja positiivisen kuntakuvan vahvistaminen alueellisesti, valtakunnallisesti ja kansainvälisesti.

5.3. Kuntalaisten alueellinen osallistaminen

Uuden elinvoimaisen ja toimintakykyisen Oulun strategian yhdeksi osaksi laaditaan osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelma. Sen perustana ovat Oulun kaupungin aluetoiminnan hyvät käytännöt alueellisista yhteistyöryhmistä, asukastupatoiminnasta ja vapaaehtoistoiminnasta. Uuden Oulun aluetoiminta rakentuu suuraluejaon pohjalle. Nykyisessä Oulussa on kuusitoista suuraluetta, joiden määrää voidaan muuttaa. Muut viisi kuntaa muodostavat uudessa

kunnassa kukin oman suuralueensa poikkeuksena Haukipudas ja Kiiminki, joista molemmista tulee kaksi suuraluetta (Haukipudas ja Kello sekä Kiiminki ja Jääli).

Kuntien yhdistymisen yhtenä tavoitteena on palveluprosessien uudistaminen kuntalais- ja asiakaslähtöisesti. Sen vuoksi on tärkeitä saada kaikki asukkaat osallistumaan ja vaikuttamaan elinympäristöään ja palveluja koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tämä näkökulma otetaan vahvasti mukaan myös uuden Oulun osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelmaan.

Jokaisella suuralueella kootaan asuinalueiden julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat kiinteiksi verkostoiksi. Alueilla järjestetään kuntalaisten, palvelujen järjestäjien ja tuottajien sekä poliittisten päättäjien keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia, joiden tuloksia hyödynnetään kunnan suunnittelu- ja talousarvioprosessissa.

Esimerkiksi ikääntyvien osallistumista ja vaikuttamista varten perustetaan ikääntyneiden edustajisto, jonka työskentelyä vahvistaa ikäihmisistä koottu vaikuttajaryhmä, jossa on jokaiselta suuralueelta vähintään yksi edustaja.

Jokaisella suuralueella toimii alueellinen nuorten vaikuttajaryhmä. Vuosittain järjestetään nuorten kaupunkikokous, johon osallistuu edustajat kaikista alueellisista vaikuttajaryhmistä. Lisäksi nuorisovaaleilla valitaan kaksivuotiskausittain 20-30 jäsentä nuorten edustajistoon, joka toimii kiinteässä yhteistyössä kunnanhallituksen ja -valtuuston kanssa. Seuraavissa nuorisovaaleissa syksyllä 2012 valitaan nuorten edustajisto kaudelle 2013-2014, johon kaikki uuden Oulun suuralueet valitsevat vaaleilla kukin vähintään yhden edustajan.

5.4. Yhdistymisen valmistelun ja toteutuksen seuranta

Kuntien yhdistymisen hyvän valmistelun ja toteutuksen varmistamiseksi käytetään apuna systemaattista seurantaa ja reaaliaikaista ulkoista arviointia noin puolen vuoden välein vuosina 2011-2015. Arviointitulosten perusteella tehdään tarvittavia korjauksia yhdistymisen valmistelu- ja toteuttamistyöhön.

6. Hallinnon periaatteet

6.1. Uuden Oulun johtamisjärjestelmä

Uudelle Oululle rakennetaan selkeä yhtenäinen johtamisjärjestelmä, jolla varmistetaan konsernin tehokas toiminta ja hyvä ohjattavuus vaihtoehtoisissa tulevaisuuksissa.

6.2. Konsernin rakenne ja omistajaohjaus

Uuden Oulun konsernin rakenne ja omistajaohjauksen periaatteet valmistellaan yhdistymishallituksen valmisteluprosessissa. Yhdistymishallitus hyväksyy uuden kunnan organisaation ja konsernirakenteen 31.5.2011 mennessä ja lopullisen päätöksen tekee uuden kunnan valtuusto heti syksyn 2012 kunnallisvaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen.

Vuoden 2013 alussa käynnistyvässä uuden kunnan valtuuston strategiaprosessissa arvioidaan kunnan organisaatiota, konsernin rakennetta ja sen ohjattavuutta ja tehdään tarvittavat korjaustoimenpiteet.

6.3. Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen toimintatapa

Uuden kunnan palvelujen järjestämisen ja tuottamisen toimintatapa rakentuu sopimusohjaukselle. Kuntalaislähtöisyyttä korostetaan ja kuntalaisen asemaa monikanavaisessa palvelujärjestelmässä vahvistetaan, mikä merkitsee muun muassa lisääntyvää valinnanvapautta ja lisääntyviä mahdollisuuksia uusien palvelukonseptien hyödyntämiseen huomioiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja yleisen hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet.

Palveluja kootaan moniammatillisesti yhteisiksi palveluprosesseiksi, jolloin sektorihallintokeskeisestä toimintatavasta siirrytään kuntalais-/asiakaskeskeiseen toimintatapaan ja mahdollisimman saumattomiin ja hyvin toimiviin palveluketjuihin.

Palvelutuotantoa kehitetään monituottajamallin suuntaan. Se lisää kunnan tarvetta kiinteään yhteistyöhön alueen yritysten, yhdistysten ja järjestöjen kanssa.

6.4. Kunnanjohtajien asema

Yhdistyvien kuntien kunnanjohtajien siirtämisestä uuteen kuntaan ja siitä sopimisesta on säädetty kuntajakolain 30 §:ssä ja 8 §:ssä. Oulun kaupungin nykyinen kaupunginjohtaja siirtyy uuden Oulun kaupunginjohtajaksi. Yli-lin nykyinen kunnanjohtaja saavuttaa eläkeiän ennen 1.1.2013. Haukiputaan, Kiimingin, Muhoksen ja Oulunsalon nykyiset kunnanjohtajat siirtyvät uuteen kuntaan kehittämisjohtajiksi. Mikäli joku nykyisistä kunnanjohtajista jättää oman paikkansa ennen kuntien yhdistymistä, hänen tilalleen valitaan määräaikainen kunnanjohtaja 31.12.2012 saakka. Neljän kehittämisjohtajan tehtäväkuvat täsmennetään yhdistymishallituksen valmisteluprosessissa siten, että heidän tehtävänsä tulevat olemaan vuosina 2013-2015 strategisen yhdistymisen ydinasioihin liittyviä tärkeitä johto-, valmistelu- ja toimeenpanotehtäviä. Puheena olevat neljä kehittämisjohtajaa siirtyvät vuoden 2016 alusta niihin uuden kunnan

tehtäviin, joista heidän kanssaan sovitaan erikseen 1.10.2015 mennessä. Jos Oulun kaupungin organisaatiossa avautuu vuosina 2013-2015 muita tehtäviä, niin tämä sopimus ei estä kehittämisjohtajia hakemasta niihin tehtäviin. Jos siirtymisiä tapahtuu, niin niissä tapauksissa varmistetaan yhdistymiseen liittyvien tehtävien riittävän resursoinnin jatkuminen.

6.5. Luottamushenkilöorganisaatio

Luottamushenkilöorganisaation rakenne valmistellaan ja hyväksytään yhdistymishallituksessa 30.5.2011 mennessä ja lopullisen päätöksen tekee uuden kunnan valtuusto heti vuoden 2012 kunnallisvaalien jälkeen.

Vuoden 2013 alussa käynnistyvässä uuden Oulun kaupunginvaltuuston johtamassa strategiaprosessissa tarkistetaan luottamushenkilöorganisaation rakennetta osana uuden kunnan strategiaa ja tehdään tarpeen vaatiessa korjauksia.

Uuden Oulun kaupunginvaltuusto on kuntalain mukaisesti 67 jäsenen suuruinen ja se aloittaa toimintansa välittömästi kunnallisvaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen eli marraskuun alkupuolella 2012.

Uuden Oulun kaupunginhallitus on ensimmäisellä vaalikaudella kooltaan 17 jäsenen suuruinen. Hallituksen poikkeuksellisen suuri koko vuosina 2013-2016 on perusteltua siksi, että uuden kunnan rakentamisessa korostuu sen alkuvaiheessa luottamushenkilöhallinnon ja alueellisen asiantuntemuksen merkitys. Ensimmäisenä vaalikautena valitaan uuden kunnan kaupunginhallitukseen vähintään yksi varsinainen jäsen ja varajäsen jokaisesta yhdistyvästä kunnasta.

7. Henkilöstöhallinto

7.1. Viiden vuoden irtisanomissuoja vuosille 2013-2017

Kuntajaon muutos on henkilöstön kannalta kuntajakolain 29.1 §:n mukainen liikkeenluovutus. Kaikilla kuuden kunnan vakinaisilla viranhaltijoilla sekä niillä työntekijöillä, joilla on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, on kuntajakolain 29.2 §:n mukainen taloudellisiin tai tuotannollisiin syihin liittyvä viiden (5) vuoden mittainen irtisanomissuoja. Tämä suoja ulottuu vuoden 2013 alusta vuoden 2017 loppuun saakka. Se koskee myös sitä henkilöstöä, joka siirtyy uuden kunnan tytäryhtiöiden palvelukseen. Mikäli tytäryhtiö joutuu irtisanomaan siirtyneen henkilön tuotannollisin tai taloudellisin perustein, niin uusi Oulu sitoutuu palkkaamaan hänet viiden vuoden irtisanomissuojan loppuun saakka.

Kuuden kunnan määräaikainen henkilöstö siirtyy uuden kunnan palvelukseen määräajan täyttymiseen saakka. Määräaikaisen henkilöstön palvelussuhteiden jatkumisesta päätetään erikseen normaalissa järjestyksessä.

7.2. Henkilöstösopimus ja palvelussuhdeturva

Henkilöstön asemaa vuosina 2010-2012 täsmennetään erillisellä henkilöstösopimuksella. Siihen kootaan yhdistymissopimuksesta henkilöstöä koskevat asiat. Sen lisäksi sovitaan ainakin siitä, että työnantaja ei irtisano taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla henkilöstöään valtuustojen yhdistymispäätösesitysten jälkeen vuosina 2010-2012, kun yhdistymistä valmistellaan ja kun siirrytään vaiheittain yhteiseen organisaatioon.

Henkilöstösopimus valmistellaan yhdistymishallituksessa yhdessä henkilöstötyöryhmän kanssa ja sen allekirjoittavat kaikki kuusi kuntaa ja niiden ammattijärjestöt 30.9.2010 mennessä.

7.3. Palkkojen harmonisointi

Henkilöstön palkkojen harmonisoinnin lähtökohtana on maksaa samasta työstä sama palkka. Palkkausjärjestelmä perustuu työn vaativuuden arviointiin uudessa kunnassa. Harmonisointi tehdään tehtäväkohtaisiin palkkoihin yleisimmän palkkatason mukaan siten, että alapuoliset palkat nostetaan ylöspäin ja yläpuoliset palkat säilytetään.

Palkkojen harmonisointi tehdään sitä mukaa kuin työntekijät siirtyvät uuteen organisaatioon ja työn vaativuuden arviointi saadaan tehtyä, kuitenkin viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä. Palkkojen ja muiden etuisuuksien harmonisointitarve on sivukuluineen vuositasolla arviolta noin 3,3 miljoonaa euroa.

7.4. Siirtymävaiheen yhteiset toimintaperiaatteet

Kuuden kunnan henkilöstöhallinnossa siirrytään heti valtuustojen yhdistymispäätösesitysten jälkeen yhteisiin toimintaperiaatteisiin eli yhteiseen henkilöstötarpeen arviointiin ja rekrytointiin, yhteiseen palkkausperusteiden ja palkkauksen seurantaan, yhteiseen eläköitymisen ennakointiin ja sen huomioimiseen palvelurakenteiden kehittämisessä sekä yhteiseen henkilöstön valinnan valmisteluun ja henkilöstöhakuun.

Henkilöstön YT-toiminnalle varataan riittävät resurssit vastata sekä yhdistymisen siirtymävaiheen että toteuttamisvaiheen laajentuviin tehtävätarpeisiin.

7.5. Henkilöstön muutostuki ja henkilöstöohjelma

Henkilöstön muutostukeen, esimiesten valmentamiseen, osaamisen ja työyhteisötaitojen kehittämiseen sekä sisäiseen tiedottamiseen laaditaan vuoden 2010 aikana selkeä toiminta- ja taloussuunnitelma ja varataan tarpeelliset resurssit vuosille 2011-2015.

Henkilöstöohjelman laatiminen on tärkeä osa uuden kunnan strategiatyötä.

7.6. Henkilöstön sijoittamisen periaatteet

Henkilöstön sijoittamisessa uuden kunnan palvelukseen on lähtökohtana se, että työntekijä jatkaa entisessä tehtävässään ja entisessä toimipaikassaan, mikäli hänen omasta toiveestaan tai työn teettämisen tarpeesta ei muuta aiheudu.

Uuden kunnan henkilöstöhallinnossa on tärkeää kuulla työntekijöitä ja sen vuoksi heiltä kerätään tietoa heidän omista toivomuksistaan ennen kuin työntekijöitä ryhdytään sijoittamaan uuteen organisaatioon.

7.7. Henkilöstötyöryhmä

Henkilöstötyöryhmä kokoontuu välittömästi kuntien valtuustojen tekemien yhdistymispäätösesitysten jälkeen valitsemaan keskuudestaan kaksi henkilöstön edustajaa, joilla on yhdistymishallituksen kokouksissa läsnäolo- ja puheoikeus.

Henkilöstötyöryhmä jatkaa yhdistymishallituksen alaisuudessa henkilöstöasioiden valmistelua, niiden toteuttamista sekä niiden etenemisen seuraamista ja arviointia vuoden 2012 loppuun saakka.

Tehostaakseen omaa toimintaansa henkilöstötyöryhmä organisoituu käytännön tarpeiden mukaisesti alatyöryhmiksi.

8. Palvelujen periaatteet

8.1. Kuntalaislähtöiset palveluprosessit

Uuden Oulun hallinnon tärkeäksi periaatteeksi kirjataan kuntalaislähtöisyyden korostaminen ja kuntalaisen aseman vahvistaminen palveluissa muun muassa valinnanvapautta lisäämällä. Kun palveluja kootaan kaupungin näkökulmasta kokonaisiksi palveluprosesseiksi ja kuntalaisen näkökulmasta saumattomiksi

palveluketjuiksi, siirrytään toimiala- ja hallintokeskeisestä lähestymistavasta kuntalaiskeskeisempään lähestymistapaan. Tätä vahvistaa omalta osaltaan myös käyttäjädemokratian merkityksen korostaminen palvelujen kehittämisessä.

Ennakoivia ja avohoidon palveluita sekä asukkaiden omahoitoa tukevia menetelmiä kehitetään määrätietoisesti, jotta uuden kunnan asukkaiden hyvinvointi ja elämisen laatu sekä palveluiden vaikuttavuus ja kustannukset ovat hyvässä suhteessa keskenään. Panostaminen ennakoiviin palveluihin edellyttää vahvaa, yli valtuustokauden ulottuvaa pitkän tähtäimen kehittämisotetta.

Uuden Oulun hyvään henkilöstöhallintoon kiinnitetään erityistä huomiota, koska tyytyväinen ja työssään viihtyvä henkilöstö on merkittävä tae laadukkaille palveluille. Palveluiden hyvän ja keskeytyksettömän saannin varmistamiseksi kuntien palveluverkot yhdistetään vaiheittain vuosina 2010-2013.

8.2. Monikanavainen palveluverkosto

Uuden Oulun tärkeäksi periaatteeksi kirjataan monikanavaisen palveluverkoston kehittäminen. Käytännössä se tarkoittaa muun muassa lisääntyviä mahdollisuuksia uusien palvelukonseptien hyödyntämiseen.

Kehitettäessä monikanavaista palveluverkosta ja kuntalaislähtöisiä palveluprosesseja syntyvät edellytykset palveluiden saatavuuden, saavutettavuuden, laadun, kustannusten, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden hyvään hallintaan. Palveluketjujen alkupään merkitys korostuu pyrittäessä tulokselliseen ja vaikuttavaan toimintaan.

Uusi Oulu käyttää palveluiden järjestämisessä hyväkseen suurta väestöpohjaansa ja pitää palvelurakenteen lähellä kuntarakennetta, jolloin palveluita ei ilman hyvää perustetta irroteta vaikeasti ohjattaviin yhteistoimintaorganisaatioihin.

8.3. Lähipalveluilla keskeinen merkitys

Palveluiden ja aivan erityisesti lähipalveluiden merkitys korostuu kuuden kunnan yhdistymisen visiossa, jossa tavoitteeksi asetetaan alueeltaan moni-ilmeinen, viihtyisä ja houkutteleva kestävä kehityksen verkostokaupunki. Viihtyisyys ja houkuttelevuus liittyvät ennen kaikkea asumiseen, ympäristöön ja palveluihin.

Verkosto-Oulun ulkoisessa toimintaympäristössä korostuu elinkeinoelämän ja työpaikkojen merkitys ja se edellyttää muun muassa monipuolisia ja laadukkaita yrityspalveluita. Vastaavasti verkosto-Oulun sisäisessä toimintaympäristössä korostuu nykyisten ja myös uusien kuntalaisten työpaikat, asuminen ja palvelut.

Tämä edellyttää kuntatalouden näkökulmasta olemassa olevan keskusverkon ja infrastruktuurin tarkkaa hyödyntämistä.

Kuntalaisten asumisen näkökulmasta palvelujen järjestämisen ytimen muodostavat lähipalvelut. Lähipalvelut tarjotaan asukkaan lähiympäristössä tai tuodaan kotiin, niiden piiriin on helppo hakeutua ja niitä tarvitsee usea henkilö päivittäin tai jatkuvasti. Lähipalvelut tuotetaan uuden kunnan asukkaille yhteneväisin perustein ottaen kuitenkin huomioon alueelliset erityispiirteet etäisyyksissä, liikenneyhteyksissä ja palvelutarpeissa. Lähipalveluita tuotetaan monikanavaisesti.

Tyypillisiä lähipalveluita terveydenhuollon palveluissa ovat perusterveydenhuollon palvelut; ikääntyneiden palveluissa kotiin annettavat palvelut; sosiaalityössä muun muassa ehkäisevä lastensuojelu; päivähoidon palveluissa esimerkiksi perhepäivähoito tai päiväkotihoito sekä avoin varhaiskasvatus; koulupalveluissa esimerkiksi alakoulut erikseen sovittujen alueellisten kriteerien mukaisesti; kulttuuripalveluissa muun muassa kirjastopalvelut, liikuntapalveluissa esimerkiksi lähiliikuntapaikat; teknisissä palveluissa muun muassa rakentamisen ohjaus- ja valvontapalvelut ja liikennepalveluissa esimerkiksi palveluliikenne.

Yhdistymishallituksen ja uuden valtuuston tulee ottaa huomioon verkosto-Oulun elinvoimaan ja toimintakykyyn kiinteästi liittyvien lähipalveluiden strateginen merkitys yhdistymissopimuksen aikana ja sen jälkeen.

9. Taloudenhoidon periaatteet

9.1. Taloudenhoito ennen yhdistymistä

Kaikki kuusi kuntaa hoitavat omaa talouttaan vastuullisesti ennen yhdistymistä ja noudattavat kuntajakolain 31 §:ää yhdistyvän kunnan viranomaisen rajoitetusta toimivallasta. Sen lisäksi sovitaan siitä, että tuota 31 §:n rajoitusta noudatetaan myös niinä kuukausina, jolloin kuntien valtuustot ovat jo tehneet yhdistymisesityspäätökset, mutta valtioneuvosto ei ole vielä tehnyt omaa päätöstään.

Mikäli vuoden 2010 aikana kunnassa ilmenee pakottava tarve talousarviosta poikkeavaan merkittävään käyttömenojen tai investointimenojen lisäykseen, asia on käsiteltävä ja hyväksyttävä yhdistymishallituksessa. Yhdistymishallituksessa sovitaan myös kuntien taloudenhoidon periaatteista vuosille 2011 ja 2012 ja varmistetaan sillä tavoin kuntien keskinäisen luottamuksen säilyminen koko siirtymävaiheen ajan. Tähän tavoitteeseen liittyy vahvasti myös tämän yhdistymissopimuksen kohdassa 7.4. sovitut henkilöstöhallinnon yhteiset periaatteet siirtymävaiheen aikana.

9.2. Valtion yhdistymisavustusten käyttö

Uusi kunta saa valtion yhdistymisavustuksia kolmen vuoden aikana (v. 2013-2015) yhteensä 6,8 miljoonaa euroa. Yhdistymisavustus maksetaan kolmena vuotena siten, että ensimmäisenä vuotena (2013) maksetaan 40 % (2,72 miljoonaa euroa) ja toisena ja kolmantena vuotena 30 % (2,04 miljoonaa euroa / vuosi). Valtionosuuksien vähenemisen kompensationsa saadaan viiden vuoden aikana (v. 2013-2017) yhteensä noin 60 miljoonaa euroa, minkä jälkeen valtion kompensatio loppuu.

Yhdistymisavustus käytetään yhdistymisen valmistelusta ja toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Tällaisia kustannuksia syntyy muun muassa kuntien tietoverkkojen yhdistämisestä, kuntalaislähtöisten palveluprosessien kehittämisestä, henkilöstöjen yhdistämisestä ja uuden verkosto-Oulun kehittämis- ja markkinointityöstä sekä yhdistymishallituksen toiminnasta.

Koska valtion yhdistymisavustus maksetaan uudelle kunnalle vuodesta 2013 alkaen, sovitaan, että yhdistymisen valmistelukustannukset vuosina 2010-2012 kirjataan erikseen Oulun kaupungin kirjanpitoon.

9.3. Uuden kunnan taloudenhoidon tavoitteet

Uuden kunnan taloudenhoidon tavoitteena on toimia suunnitelmallisesti ja vastuullisesti turvaamalla uuden kunnan talouden tasapaino.

Yhdistymissopimuksessa ei ole juridisesti mahdollista sopia siitä, millä tuloveroprosentilla uusi kunta aloittaa vuonna 2013. Suunnittelun lähtökohtana on se, että uusi kunta kerää ensimmäisenä ja toisena vuonna verovaroja saman verran kuin mitä kuusi kuntaa keräisi yhteensä erillään toimien ja kolmannesta vuodesta lähtien verovarojen keräämistarve olisi pienempi kuin mitä erillään toimien.

Yhdistymishallituksen johtamassa valmistelu- ja strategiatyössä määritellään osana uuden kunnan strategiaa taloudenhoidon periaatteet ja ne konkretisoidaan uuden kunnan strategian toteuttamisohjelmissa ja vuoden 2013 talousarviossa, jonka uusi valtuusto hyväksyy. Vuoden 2013 alusta käynnistyvässä uuden valtuuston johtamassa strategiatyössä tehdään tarvittaessa tarkistuksia taloudenhoidon periaatteisiin.

10. Yhdistymisen muut järjestelyt

10.1. Sopimusjärjestelyt

Kuuden kunnan keskinäiset kunnallista yhteistoimintaa koskevat sopimukset päättyvät 31.12.2012.

Yhdistymishallituksen tehtävänä on neuvotella niistä sopimuksista ja järjestelyistä, joista Haukipudas, Kiiminki, Muhos, Oulu, Oulunsalo tai Yli-li ovat sopineet muiden kuntien ja muiden tahojen kanssa.

10.2. Kunnallisten sääntöjen ja maksujen yhtenäistäminen

Uusi kunta tarkistaa kunnalliset säännöt ja yhtenäistää kunnalliset maksut uutta kuntajakoa vastaavaksi 1.1.2013 lukien.

10.3. Yhteisöjen ja säätiöiden kotipaikat

Kuuden kunnan alueella toimivien yhtiöiden, yhdistysten, osuuskuntien tai muiden yhteisöjen, toiminimien tai säätiöiden kotipaikaksi tulee uusi kunta. Viranomaiset tekevät tarvittavat muutokset rekisteriin viran puolesta kuntajakolain 34 §:n mukaisesti.