

Hallintosäännön uudistaminen

270/00.01.01/2016

KH 08.02.2017 § 18

Lisätiedot:

kaupunginsihteeri Gun Söderlund, puh. 09 5056 238
etunimi.sukunimi@kauniainen.fi

Taustaa

Uusi kuntalaki astui voimaan 1.5.2015 kuitenkin siten, että merkittävää osaa laista sovelletaan vasta 1.6.2017 lukien, jolloin uusi kuntavaalikausi alkaa. Tämä koskee mm. kuntalain päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevaa lukua, joka sisältää hallintosääntöä koskevat määräykset hallinnon, talouden ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä valtuuston toiminnasta. Kaksikielisissä kunnissa hallintosäännössä annetaan myös tarpeelliset määräykset, joilla turvataan kielilaissa (423/2003) ja muualla laissa säädettyjen kielellisten oikeuksien toteutuminen kunnan hallinnossa.

Hallintosäännön sisällöstä säädetään kuntalain 90 §:ssä. Hallintosääntö on kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisessä keskeinen asiakirja. Kuntalain 109 §:n mukaan hallintosäännön on oltava saatavilla kunnan kotisivulla yleisessä tietoverkossa. Hallintosäännön ohella kunnan toiminnan muita keskeisiä ohjausvälineitä ovat kuntastrategia, talousarvio ja taloussuunnitelma.

Kuntalain lähtökohtana on, että kaikki johtosäännöllä määrättävät asiat kootaan hallintosääntöön. Hallintosääntöön otetaan määräykset, jotka aiemmin olivat valtuuston työjärjestyksessä, toimielinten johtosäännöissä, taloussäännössä, tarkastussäännössä jne. Kauniaisissa on vuoden 2004 sääntöuudistuksessa koottu yhteen hallintosääntöön KH:n ja lautakuntien johtosääntötasoiset määräykset, jolloin yksityiskohtaista sääntelyä on samalla huomattavasti kevennetty ja yhdenmukaistettu. Erillisiksi sääntötasoisiksi valtuuston hyväksyttäviksi asiakirjoiksi jätettiin tuolloin ainoastaan valtuuston työjärjestys ja luottamushenkilöiden palkkio- ja matkustussääntö sekä tarkastussääntö ja arkistotoimen toimintasääntö. Lain perustelujen mukaan sääntötasoiset määräykset voidaan jakaa eri asiakirjoihin silloin, kun kaikkia määräyksiä ei kunnan organisaation laajuuden perusteella ole tarkoituksenmukaista koota yhteen. Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus perustuu kuitenkin siihen, että hallintosääntötasoiset määräykset sisällytetään yhteen ja samaan asiakirjaan.

Hallintosäännössä annetaan *tarpeelliset* määräykset *ainakin* niistä asioista, jotka kuntalain 90 §:ssä luetellaan. Sanalla "tarpeelliset" korostetaan hallintosäännön sisällön joustavuutta. Hallintosäännössä voidaan antaa myös muita kuin säännöksessä mainittuja määräyksiä. Hallintosäännön määräysten sisältö on valtuuston harkinnassa. Hallintosäännössä määrätään kunnan eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä. Valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa. Kunnan päätösvalalla tarkoitetaan kunnan hoidetta-

vaksi lain mukaan tai muuten kuuluvia asioita, joista kunta voi tehdä tai joissa sen edellytetään tekevän päätöksiä. Valtuusto tekee toimivallan siirtoa koskevat päätökset hallintosäännöllä. Päätäessään hallintosäännöstä valtuusto samalla määrittelee oman asemansa kunnan päätösvallan käyttäjänä, päättää toimielinten ja viranhaltijoiden välisestä työnjaosta ja ratkaisee, annetaanko kunnan viranomaiselle valta päätöksellään siirtää toimivaltaansa edelleen. Kunnan hallinnossa on noudatettava hallintosäännön määräyksiä. Hallintosääntö sitoo myös valtuustoa; se ei voi poiketa hallintosäännön määräyksistä muuten kuin muuttamalla sitä. Valtuusto ei voi esimerkiksi ottaa ratkaistavakseen asiaa, jossa toimivalta on hallintosäännöllä siirretty kaupunginhallitukselle.

Valtuusto päättää myös luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Perinteinen tapa on ollut valtuuston hyväksymä erillinen luottamushenkilöiden palkkiosääntö. Jos palkkio- ja korvauserusteista halutaan määrätä johtosäännössä (laki ei määrää päätöksentekotapaa), Kuntaliitto suosittelee niidenkin ottamista hallintosääntöön omaksi luvukseen. Tämä luku puuttuu vielä nyt käsiteltävänä olevasta ehdotuksesta, koska Kuntaliiton malli soveltamisohjeineen on tältä osin vielä valmisteilla. Palkkioita koskeva luku valmistellaan erikseen valtuustolle hyväksyttäväksi ja liitettäväksi hallintosäännön viimeiseksi luvuksi.

Uuden hallintosäännön tulee olla voimassa viimeistään 1.6.2017 ja sen hyväksymisestä päättää valtuusto.

Valmistelu

KH asetti 31.8.2016 ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli hallintosäännön valmistelutyön kuluessa tuoda siihen poliittiseen päätöksentekoon liittyvää näkemystä ja linjaamaan asioita erityisesti hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyen. Samalla ryhmällä on ollut mahdollisuus arvioida kaupungin nykyisen hallinnon ja toiminnan järjestämisen sekä omaksuttujen käytäntöjen tarkoituksenmukaisuutta. Ryhmän pj. toimi Finn Berg ja jäsenenä Tiina Rintamäki-Ovaska ja Juha Pesonen. Sen viranhaltijajäseniä ovat olleet kaupunginjohtaja ja valmistelusta vastaava kaupunginsihteeri.

Ehdotus uudeksi hallintosäännöksi perustuu jäljempänä selostettujen ohjausryhmän linjausten lisäksi

- uuden kuntalain (410/2015) määräyksiin,
- Kuntaliiton mallisääntöön (31.5.2016),
- voimassa olevaan hallintosääntöön (1.1.2013) ja
- valtuuston työjärjestykseen (1.1.1996).

Kuntaliiton mallisääntö on luettavissa Kuntaliiton verkkosivuilla (http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1768hallintosaantomalli_ebook.pdf) ja voimassa oleva hallintosääntö on **oheismateriaalina**.

Hallintosäännön määräykset on jaettu viiteen osaan:

- I osa Hallinnon ja toiminnan järjestäminen
- II osa Talous ja valvonta
- III osa Valtuusto
- IV osa Päätöksenteko- ja hallintomenettely
- V osa Luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteet (palk-

kiosääntö).

Mallisäännön tavoin valtuuston kokousmenettelystä määrätään omassa luvussa (luku 13) ja luvussa 16 muiden toimielinten kokousmenettelystä. Kokousmenettelymääräysten kokonaisuutta ei ole hajotettu lukuisilla näiden lukujen välisillä viittauksilla, vaan lukuihin on kirjoitettu saman sisältöisiä määräyksiä.

Toimialojen johtoa/johtoryhmiä on valmistelun eri vaiheessa (elo- ja joulukuussa 2016) pyydetty tarkistamaan mm. toimivaltakysymyksiä ja erillislain perusteella johtosääntötasoisesti määriteltävä päätösvalta ja vielä erikseen lokakuussa henkilöstöhallintoon liittyviä toimivaltakysymyksiä. Henkilöstöhallinnollista toimivaltaa koskeva luku on valmisteltu yhdessä henkilöstöpäällikön ja kaupunginlakimiehen kanssa.

Tarkastuslautakunta on kuntalain 121 §:n mukaan valmistellut esityksen tehtäviään (ulkoisen valvonta, luku 10) koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi. Tarkastuslautakunta on esittänyt perinteistä lautakuntamallia eikä valiokuntamallia. Käsiteltävänä oleva ehdotus on tarkastuslautakunnan esityksestä poiketen valmisteltu ohjausryhmän esittämän valiokuntamallin pohjalta.

Hallintosääntöehdotusta on selostettu yhteistoimintamenettelyyn liittyen yhteistyökomiteassa 2.2. ja ehdotuksesta on pyydetty mahdolliset kommentit 28.2. mennessä.

Ohjausryhmän linjaukset

Ohjausryhmä on kokoontunut kolme kertaa (4.10. ja 16.11.2016. ja 16.1.2017).

Toimielinorganisaatio voidaan järjestää perinteisen lautakuntamallin, valiokuntamallin ja ns. puheenjohtajamallin pohjalta. Valtuusto voi päättää, että hallitukseen ja lautakuntaan valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakuntaa voidaan kutsua valiokunnaksi. Valiokuntamalli korostaa vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asemaa ja poliittista vastuuta sekä vahvistaa valtuuston asemaa suhteessa hallitukseen. Valtuusto voi myös päättää, että KH:n jäseniä valitaan lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajiksi, jolloin puhutaan puheenjohtajamallista.

Valtuusto on 12.12. päättänyt tulevalle valtuustokaudelle valtuutettujen vähimmäismäärää (27 valt.) suuremmasta lukumäärästä, eli nykyisen 35 valtuutetun valitsemisesta. Tämän katsotaan esim. paremmin mahdollistavan siirtymisen ns. valiokuntamalliin.

Hallintosääntöehdotus perustuu ohjausryhmän seuraaviin linjauksiin:

- Lautakuntien (l.o. keskusvaalilautakuntaa) varsinaiset jäsenet valitaan valtuutettujen ja varavaltuutettujen keskuudesta.
- KH:n varsinaiset jäsenet ja varajäsenet valitaan valtuutetuista ja varavaltuutetuista.
- Em. toimielinten puheenjohtajat (pj ja vpj) ovat varsinaisia valtuutettuja.
- Lautakuntia kutsutaan valiokunniksi.

- Valtuusto voi ennen toimielimen valintaa tekemällään päätöksellä erikseen päättää jonkun valiokunnan kohdalla, että jäsenten ei tarvitse olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja.
- Nykyiset sivistys-, liikunta- ja nuorisolautakunnat yhdistetään kulttuuri- ja vapaa-aikavaliokunnaksi, jossa on 9 jäsentä.
- Valiokuntien jäsenet valitaan valtuuston toimikaudeksi, jollei valtuusto erikseen päättä, että heidän toimikautensa on valtuuston toimikautta lyhyempi (esim. sote-uudistukseen ja maakuntahallintoon siirtymisestä johtuen).
- KH:n asettamasta luottamushenkilötoimikunnasta sisällytetään määräys hallintosääntöön.
- Ammatillinen johtaminen säilytetään nykyisellään, eli nykyinen kuntajohtajamalli.
- Henkilöstöorganisaatio ja toimialajako säilytetään nykyisellään ainakin maakuntahallintoon siirtymiseen saakka.
- Hallintosäännön määräyksellä annetaan otto-oikeus myös valiokunnille, eli jatketaan nykyisellä tavalla.
- Hallintosäännön rakenne ja sääntötasoiset määräykset noudattavat pääosin kuntaliiton hallintosääntömallia.
- Toimielinten päätöksenteko tapahtuu edelleen varsinaisessa kokouksessa, jossa kokouksen osallistujat ovat läsnä kokouspaikalla.

Ohjausryhmä on 16.1. käsitellyt hallintosääntöehdotusta, johon sen jälkeen on sovitun mukaisesti tehty tarkennuksia ja stilisointeja.

Edellä selostettujen ohjausryhmän tekemien linjausten lisäksi hallintosäännön pääasialliset lisäykset tai muutokset ovat seuraavat:

I osa Hallinnon ja toiminnan järjestäminen

1 luku Kunnan johtaminen

- Lisätty § 3 ja 4 kaupunginhallituksen ja valtuuston puheenjohtajien tehtävistä.
- Uusi § 5 viestinnästä.

2 luku Toimielinorganisaatio

- Lisätty valtuuston kokoa koskeva § 6.
- Lisätty maininta kaupunkikuvatoimikunnasta ja luottamushenkilötoimikunnasta.
- Lisätty § 11 vaikuttamistoimielimistä (nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto).

3 luku Organisaatio

- KJ:n tehtäviin muutama uusi kohta ja hieman uudelleen muotoiltu ja täsmennetty.

4 luku Konserniohjaus ja sopimusten hallinta

- Uusi luku konsernijohdosta.

5 luku Toimielinten tehtävät ja toimivallan jako

- KH:n tehtäviä päivitetty.
- KH:n toimivaltaan lisätty muutama aiemmin siitä puuttunut kohta.
- Toimielinten tehtävät ja toimivallan jako säilyy pääasiassa entisellään.

Valiokuntien yleisestä toimivallasta on kuitenkin poistettu maininta oikeudesta myöntää helpotus tai vapautus saatavasta KH:n vahvistamisrajoissa. KH on sisäisen valvonnan ohjeissa päättänyt em. rajoista ja toimivallasta ja kirjaus lautakuntien yleisessä toimivallassa on näin ollen johtanut tulkinnanvaraisuuteen ja epäselvään tilanteeseen. Muilta osin valiokuntien yleistä toimivaltaa on päivitetty ja lisätty kohdat 3–6.

- Valiokuntien erityistä toimivaltaa tarkistettu ja päivitetty lainsäädäntöä vastaavaksi (soten kohdalla toimivalta on erityislaeissa määritelty monijäseniselle toimielimelle).
- Yhdyskuntavaliokunnalle ehdotetaan delegoitavaksi KH:n toimivallassa nykyisin olevat MRL:n 52 ja 53 §:iä koskevat asiat. Ehdotusta on perusteltu sillä, että kyseessä on täysin teknisiä muutoksia, joihin ei liity laajaa kaavaharkintaa tai tutkimista. Toimivallan siirtämisellä valiokunnalle haetaan päätöksenteon keventämistä ja päällekkäisen valmistelutyön karsimista sekä asiakkaan odotusajan lyhentämistä. Teknisluonteinen muutos voi olla esim. johtovaruksen, liittymäkiellon tai kaupunginosarajan muuttaminen tarkoituksenmukaisemmaksi, kaavarajan yhdenmukaistaminen kiinteistörajoihin jne. eli muutos, jolla esim. parannetaan kaavan toteutettavuutta ja kiinteistöteknistä toimivuutta.

6 luku Toimivalta henkilöstöasioissa

- Esimiesasemaan perustuvasta työnjohtovallan käyttämisestä ei enää määräyksiä hallintosäännössä, eli esimiesasemassa oleva viranhaltija tai työntekijä antaa työnjohto-oikeudelliset ohjeet ja määräykset.
- Jaoston toimivaltaan lisätty henkilöstöpolitiikan yleisperiaatteiden soveltaminen (KuntaL § 39).
- Henkilöstöpäällikön toimivaltaan lisätty aiheettomasti maksetun palkan tai muun taloudellisen etuuden takaisinperintä.
- Toimivalta henkilöstöasioissa lähes entisellään; poikkeuksena henkilöstön ottamista koskevaan toimivaltaan muutos opettajavalintojen kohdalla, eli valiokunnilta toimialajohtajalle rekrytointia koskevan päätöksenteon nopeuttamiseksi ja joustavoittamiseksi.
- Lisätty § 37 sivutoimista ja viranhaltijan työ- ja toimintakyvyn selvittämisestä (§ 38).
- Lisätty taloudellisista ja tuotannollisista syistä tapahtuva irtisanominen (§ 41).

7 luku Asiakirjahallinnon järjestäminen

- Uusi luku (aikaisemmin arkistotoimen toimintasäännössä).

8 luku Kielelliset oikeudet ja henkilökunnalta vaadittava kielitaito

- Henkilökunnalta vaadittava kielitaito sisällytetty kielellisiä oikeuksia kunnan hallinnossa koskevaan uuteen lukuun 8.

II osa Talous ja valvonta

9–11 Luvut Taloudenhoito, ulkoinen ja sisäinen valvonta sekä riskienhallinta

- Taloutta ja ulkoista sekä sisäistä valvontaa koskevat luvut 9–11 ovat uusia.
- Ulkoista valvontaa koskevat pykälät vastaavat pääosin nykyistä tarkastussääntöä.
- Ulkoisen valvonnan luvussa on uusi § 64 sidonnaisuusilmoituksiin liittyvästä tehtävästä.

III osa Valtuusto ja IV osa Päätöksenteko ja hallintomenettely

Luvut 12–15 ovat lähestulkoon voimassa olevasta valtuuston työjärjestyksestä ja luvut 16–17 hallintosäännöstä. Uusina asioina näissä luvuissa mainittavat toimitusten päätöksentekotavasta, sähköisestä kokouskutsusta, asiakirjojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa ja päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenille sekä vaikuttamistoimielinten edustajasta valtuuston kokoukseen ja kunnan asukkaan aloiteoikeudesta. Asiakirjojen allekirjoittamiskäytäntöä ehdotetaan kevennettäväksi.

Muutokset on merkitty **liitteenä** olevaan hallintosääntöehdotukseen pystyviivalla. Hallintosäännön rakennetta on kuitenkin muutettu nykyiseen sääntöön verrattuna niin paljon, että jokaisen muutoksen ja stilisoinnin merkitseminen ei kovinkaan hyvin palvelisi lukemisen helpottamista.

Oheismateriaalina on myös kaupungin organisaatiokuva.

Hallintosäännön uudistamisen myötä tulee tarpeelliseksi päivittää ja uudistaa erilaisia päätöksentekoa ja menettelytapoja tukevia ohjeita ja periaatteita, joihin säännön eri kohdissa viitataan. Hallinnollisen työn mahdolliseksi vähentämiseksi tulee myös valmistella päätettäväksi luettelo niistä asioista tai asiaryhmistä, joita ei tarvitse ilmoittaa ylemmälle toimielimelle ottomenettelyyn.

Hallintosäännön on määrä astua voimaan 1.6.2017 ja tavoitteena on saattaa se valtuuston käsittelyyn 13.3. pidettävään kokoukseen. Hallintosäännön hyväksymisen yhteydessä kumotaan valtuuston työjärjestys, tarkastussääntö ja 1.1.2013 voimaan astunut hallintosääntö.

Päätösehdotus perustuu ajatukseen, että KH käsittelee tulevassa kokouksessaan 8.2. liitteenä olevan ehdotuksen uudeksi hallintosäännöksi ja pyytää siitä nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston lausunnot 28.2. mennessä, jolloin asia saatetaan KH:n toiseen käsittelyyn 1.3. kokoukseen.

KJ:

KH käsittelee liitteenä olevan ehdotuksen uudeksi hallintosäännöksi ja pyytää siitä nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston lausunnot 28.2. mennessä.

.....

Tämä asia käsiteltiin kokouksen viimeisenä asiana.

Esittelijä teki luonnokseen eräitä kielellisiä täsmennyksiä ja § 20 kohdan 1 ja § 21 kohdan 2 uudelleen muotoiluja. Lisäksi valmistelu sai tehtäväksi tarkistaa muutamia keskustelun aikana esille tulleita kirjauksia.

Päätös:

KH kävi yleiskeskustelua hallintosääntöluonnoksesta ja päätti pyytää siitä nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston lausunnot 28.2. mennessä.

