

Evästyksen antaminen hallintosäännön uudistamiseen

TARKV 25.04.2024 § 18

554/00.01.01.00/2021

Lisätiedot:

Kaupunginlakimies Lena Filipsson-Korento, puh. 050 3540121

Tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja Tuula Lehmuskoski, puh. 040 733 1109

etunimi.sukunimi@kauniainen.fi

Hallintosäännön uudistamisen valmistelu

Kaupungin hallintosääntö on edellisen kerran tarkistettu valtuustossa 19.12.2022 (§ 67). Muutokset astuivat voimaan 1.1.2023. Valmistelussa oli tuolloin todettu, että paikkajakotoimikunta-asiaan ja muihin organisaatio- tai tehtävämuutoksiin palataan hallintosäännön seuraavan varsinaisen päivytyksen yhteydessä. Lisäksi tuolloin valtuuston pöytäkirjaan oli kirjattu, että nuorisovaltuuston edustajan osallistuminen kaupunginhallituksen kokouksiin otetaan valmisteluun hallintosäännön seuraavan päivytyksen yhteydessä.

Hyvinvointialueuudistuksen täytäntöönpanon takia hallintosäännön päivytyso on kestänyt alun perin suunniteltua pidempään. Loppusyksystä 2023 lähetettiin valtuuston poliittisille ryhmille kysely hallintosäännön päivittämistä koskevista tarpeista. Viimeiset vastaukset kyselyyn saatiin kuluva vuoden tammikuun lopussa. Kaupunginhallituksen kokouksessa 29.1.2024 selostettiin kyselyyn saadut vastaukset ja keskusteltiin tulleista ehdotuksista. Tuossa yhteydessä todettiin yhteisesti myös ne kohdat, joita ei oteta valmisteluun ja ne kokonaisuudet, joita käsitellään erillisessä work shopissa.

Valtuustoryhmien puheenjohtajille ja kaupunginhallituksen jäsenille järjestettiin work shop hallintosäännön päivittämisestä 14.3.2024. Aiheina olivat kaupunkikuvatoimikunnan tulevaisuus, mahdollinen uusi paikkajakotoimikunta, sivistystoimen alainen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen organisaatio sekä opetus- ja varhaiskasvatusvaliokuntien yhdistäminen yhdeksi valiokunnaksi ja jaostojen perustaminen kumpaakin kieliryhmää varten. Todettakoon, että tilaisuudessa käydyn keskustelun pohjalta ei esitetä muutoksia kaupunkikuvatoimikuntaan liittyen; muut asiat käsitellään jäljempänä.

Work shopissa käydyn keskustelun pohjalta on jatkettu viranhaltijavalmistelua. Valiokuntia ja henkilöstöjaostoa pyydetään antamaan evästyksiä hallintosääntöuudistuksen valmisteluun niiden toimintaa koskevista asioista päivitetyiltä osin. Kuntalain 121 §:n mukaan tarkastusvaliokunnan tehtävänä on valmistella esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi, minkä takia valiokunnalta on jo aiemmin tiedusteltu, onko sillä päivitystoiveita hallintosääntöön omien tehtäviensä osalta. Mahdolliset evästykset pyydetään antamaan huhtikuun aikana, jotta olisi mahdollista saada lopullinen kaupunginjohtajan esitys kaupunginhallituksen kokoukseen 27.5.2024 ja edetä päätöksenteossa edelleen kaupunginvaltuuston kokoukseen 17.6.2024.

Todettakoon, että nyt käsiteltävänä olevaan ehdotukseen ei ole sisällytetty maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisesta aiheutuvia muutoksia hallintosääntöön, vaan nämä tuodaan erikseen käsittelyyn syksyllä 2024. Uusi rakentamislaki tulee voimaan 1.1.2025.

Kaupungin hyvinvointiorganisaatio (luvut 2 ja 5)

Hallintosäännössä esitetään sivistystoimen toimialan nimi muutettavaksi sivistyksen ja hyvinvoinnin toimialaksi ja hyvinvointivaliokunnan nimi muutettavaksi hyvinvointi- ja vapaa-aikavaliokunnaksi. Lisäksi esitetään hyvinvointityöhön liittyviä uusia kirjauksia tehtäviin (19 ja 21 §).

Kaupungin hyvinvointiorganisaatiota on käsitelty aikaisemmin kulttuuri- ja vapaa-aikavaliokunnassa (KUVA 8.6.2022 § 40) sekä kaupunginhallituksessa (KH 23.5.2022 § 76 ja 31.10.2022 § 166). Hyvinvointikoordinaattorin toistaiseksi voimassa oleva vakanssi on tuolloin päätetty sijoittaa sivistystoimen hallintoon. Edellä mainitussa kyselyssä asia nousi esiin ja organisaatiota käsiteltiin myös yhtenä aiheena kaupunginhallituksen ja valtuustoryhmän puheenjohtajien work shopissa 14.3.2024.

Kaupungin hallintosäännössä ei käsitellä kaupungin toimialojen sisällä olevaa organisaatiota. Voimassa olevan hallintosäännön 14 §:n mukaan kaupunginhallitus päättää toimialojen jakautumisesta tulosalueisiin ja tulosalueiden johtamisesta, ja valiokunta päättää toimialansa tulosalueiden jakautumisesta tulosyksiköihin ja tulosyksiköiden johtamisesta; yleishallinnon osalta kaupunginjohtaja. Näin ollen mahdolliset organisatoriset muutokset eivät vaadi muutoksia hallintosääntöön, vaan toteutus tapahtuisi toimieliimen tekemän poliittisen periaatepäätöksen jälkeen hallintosäännön 14 §:ssä määritellyn toimivallan puitteissa.

Edellä mainitusta syystä johtuen hyvinvointiorganisaatiota käsitellään erillisenä asiana ja viedään päätöksentekoon samanaikaisesti hallintosäännön päivityksen kanssa.

Kaksi erillistä opetus- ja varhaiskasvatusvaliokuntaa vai yksi valiokunta, jossa olisi kaksi jaostoa (luvut 2 ja 5)?

Hallintosääntöehdotuksessa esitetään toimieliimen nimen muuttamista kasvatus- ja koulutusvaliokunnaksi.

Kuntalain 30 §:n mukaan kaksikielisessä kunnassa asetetaan opetustoimen hallintoon erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Toimieliimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Kauniaisissa on pitkään ollut kaksi tasavertaista valiokuntaa (aiemmin lautakuntaa). Järjestelyä on pidetty toimivana, ja kaupunginhallituksessa on voitu tarvittaessa käsitellä sellaiset asiat, joista valiokunnissa on vallinnut erimielisyyttä. Vaikka kaupunginhallituksen toimivalta ilmenee välillisesti jo voimassa olevasta hallintosäännöstä, esitetään, että tämä kirjoitetaan jatkossa selvästi esiin kaupunginhallituksen tehtävissä (§ 18). Tämä lisäys koskisi kaikkia valiokuntia.

Nykyinen kahden valiokunnan järjestely mahdollistaa paremman vaikutusvallan asioihin, jotka koskevat omaa kieliryhmää ja muodostaa sitä kautta suuremman roolin kunnan poliittisessa kokonaisuudessa. Valiokunta on jaostoa korkeammalla tasolla toimielinhierarkiassa, sen toimiessa suoraan kaupunginhallituksen alla. Samojen asioiden käsittely rinnakkain kahdessa valiokunnassa työllistää lähinnä vain hallintoa.

Mikäli sen sijaan siirryttäisiin yhden valiokunnan ja kahden jaoston malliin, päällekkäiset valiokuntakäsittelyt sinänsä poistuisivat sellaisten yhteisten asioiden kohdalla, jotka eivät ole kielisidonnaisia. Tämä voisi nopeuttaa näiden asioiden käsittelyä. Toisaalta tämä on kahden valiokunnan mallissa ratkaistavissa myös hyvän kokousaikataulusuunnittelun avulla.

Yhden yhteisen valiokunnan kohdalla tulisi ottaa huomioon molempien kielten tasavertaisen aseman ja kielellisten erityispiirteiden turvaaminen, esim. valiokunnan puheenjohtajan kielitaidossa ja käsiteltävien asioiden käännöstarpeessa. Jaostomalli on nykyiseen malliin verrattuna kuitenkin hallinnollisesti raskaampi, koska kieliryhmää koskevat asiat tulee käsitellä valiokunnan lisäksi myös jaostossa. Tämä pidentää asioiden käsittelyaikaa. Tämä voi osoittautua erityisen haasteelliseksi talousarviota käsiteltäessä. Muutenkin on paljon asioita, jotka ovat joko kielisidonnaisia tai koskevat kieliryhmää sillä tavalla, että asia pitää käsitellä myös jaostossa.

Jaostomallissa toimielinten määrä lisääntyy yhdellä, millä on myös kustannusvaikutusta.

Koska nykyisen toimintamallin mahdolliset haasteet ovat ratkaistavissa muutenkin ja koska jaostomalli nähdään heikennyksenä kaupungin vahvaan kaksikielisyyteen, hallintosääntöön ei esitetä muutoksia tältä osin. Mikäli päätettäisiin siirtyä uuteen toimintamalliin, hallintosääntöön tehtäviin kirjauksiin, mukaan lukien jaostojen toimivalta, tulee palata erikseen.

Hallintosäännön päivitysehdotuksen rakenne

Oheimateriaalina olevassa hallintosäännön versiossa on esitetty hallintosääntöön tehtävät päivitykset kaksipalstaisena siten, että vasemmalla ovat hallintosäännön vastaavat pykälät voimassa olevassa hallintosäännössä ja oikealla vastaavat päivitettäväksi esitetyt määräykset. Muutetut kohdat on merkitty keltaisella ja poistetut yliviivattuina. Suoraan hallintosäännöstä eri paikkaan tai muista voimassa olevista kaupungin ohjeista (yleiset hankintaohjeet (KH 12.12.2012) ja sisäisen valvonnan ohjeet (KH 12.6.2013 ja 26.1.2015) siirretyt kohdat on merkitty vihreällä.

Päivitysten vuoksi hallintosäännön pykälänumerointi tulee osittain muuttumaan. Tulevia tarkistuksia ajatellen esitetään luovuttavaksi pykäläviittauksista; jatkossa viitataan ko. asiaa koskevaan lukuun. Valmistelutekstissä viitataan tässä vaiheessa kuitenkin olemassa oleviin pykälänumeroihin; lopullinen numerointi tarkistetaan kaupunginvaltuuston hyväksytyä päivitetyin hallintosäännön.

Henkilöstöä koskevat muutosehdotukset (luvut 6 ja 8)

Kaupungin henkilöstöä koskeva luku on pitkään ollut samansisältöinen. Vuonna 2020 edellisen suuremman päivityksen yhteydessä lukuun tehtiin lähinnä teknisluontoisia muutoksia. Muutosehdotuksissa näkyvät myös operatiivisessa toiminnassa esille tulleet tarpeet.

Kaupungin palkkausjärjestelmää koskevat kirjaukset ovat vanhanaikaisia eivätkä ota huomioon sitä, että kaupungissa sovellettavien työehtosopimusten (KVTES, OVTES, TS ja TTES) osalta on määritetty tehtäväkohtaiset palkat hinnoittelutunnuksittain, joita kaupungissa noudatetaan ja joihin uudet työntekijät/viranhaltijat palkataan. Palkkataulukko tarkistetaan vuosittain sekä aina yleiskorotusten ja/tai järjestelyerien yhteydessä. Palkkaohjeen päivittäminen

kuuluu luontevasti henkilöstöjaostolle, kuten muutkin henkilöstölle suoritettavat korvaukset ja henkilöstöedut. Henkilöstöjaoston toimivaltaa koskevat säännökset on kirjoitettu käytännössä kokonaan uudelleen, samoin osittain myös henkilöstöjohtajan toimivaltaa koskeva määräys. Tavoitteena on kuvata toimivaltakysymykset nykyistä selkeämmin. Palkkausjärjestelmää koskevat muutokset näkyvät myös 36 §:ssä.

Virat tai työsopimussuhteiset tehtävät perustaisi edelleen kaupunginhallitus, mutta jatkossa ensisijaisesti talousarvion käsittelyn yhteydessä. Kesken vuotta kaupunginhallitukselle tuotaisiin jatkossa vain uudet vakinaiset virat. Toimien kohdalla esitetään toimivallan siirtämistä kaupunginjohtajalle. Muilta osin ei esitetä muita kuin teknisluontoisia muutoksia ko. säännöksiin.

Kuntaliiton hallintosääntömallissa esitetään uudet säännökset 31 §:ään sekä 32 §:n loppuun.

Rekrytointia koskeviin säännöksiin esitetään joitakin periaatteellisia muutoksia. Koska talousjohtaja ja henkilöstöjohtaja eivät ole toimialajohtajia, esitetään heidän valitsemisensa kuuluvan jatkossa kaupunginhallitukselle. Kaupunginhallituksen toimivaltaan kuuluva nykykirjaus on vanhentunut, epäjohdonmukainen ja perustuu aiempaan tilanteeseen, jolloin yleishallinto ei ollut oma toimialansa. Hallintosäännössä esitetään nyt siirtymistä kaikkia toimialoja koskevaan samanlaiseen johdonmukaiseen sekä muualla laajasti sovellettuun toimintatapaan, jossa henkilövalinnan tekee valittavan henkilön esihenkilön yläpuolella oleva taho, ns. ”yksi yli yhden” -periaate.

Sijaistamista koskevat määräykset on siirretty muualta hallintosäännöstä henkilöstöasioita koskevaan lukuun.

Työnantajan suorittamat irtisanomiset on nostettu aiempaa korkeammalle tasolle.

Henkilökunnan kielitaitovaatimukset ovat luvussa 8. Kielitaitovaatimukseen (48 §) esitetään lievennystä työmarkkinatilanteen ja työpaikan houkuttelevuuden lisäämisen vuoksi.

Muut muutokset ko. luvuissa ovat lähinnä teknisluontoisia.

Hallintosääntöön määräykset viranhaltijoiden erityistoimivallasta (luku 3)

Hallintosäännön 3 luvun loppuun on lisätty määräys koskien viranhaltijoiden erityistoimivaltaa. Säännökseen on koottu kaupunginhallituksen hyväksymissä yleisissä hankintaohjeissa ja sisäisen valvonnan ohjeissa annettua toimivaltaa, samalla joiltain osin täsmentäen. Voimassa olevat määräykset on siirretty suoraan ohjeista, lukuun ottamatta alla erikseen mainittuja kohtia.

- Muutettu kaupunginjohtajan ja toimialajohtajien kohdalla aiemmin ollutta viittausta kansallisten hankintojen korkeimpaan alarajaan (on nykyisin 500.000 €) rakennusurakoiden kansalliseen kynnysarvioon (150.000 €, mikä määrältään vastaa hankintaohjeiden voimaan tullessa ollutta määrää).
- Tulosaluepäälliköiden kohdalla nostettu toimivalta tavara- ja palveluhankintojen kansalliseen kynnysarvioon (muutos 30.000 € -> 60.000 €).
- Tuloksikkopäälliköiden kohdalla nostettu toimivalta 10.000 € -> 30.000 €, sekä lisätty vastaava tarpeelliseksi havaittu oikeus yhdyskuntatoimen tulosaluepäällikön suorassa alaisuudessa virassa oleville itsenäisesti investointihankkeiden vastaavina toimiville.

- Laajennettu kaikille toimialajohtajille aiemmin vain yleishallinnon toimialajohtajalla ollut oikeus tehdä tiettyjä päivittäistarvikkeita ja - materiaaleja koskevia hankintoja ja puitesopimuksia. Toisaalta rajattu investoinnit ulkopuolelle.
- Lisätty edellä mainittua laajempi oikeus tehdä kilpailutetun puitejärjestelyn sisällä minikilpailutuksia.
- Keskitetty toimivalta saatavien poistoihin – ja vapautuksiin - talousjohtajalle aiemmin rinnakkaisvaihtoehtoina olleiden sijaan. Muutos vastaa nykykäytäntöä.

Hallintosääntöön ehdotetut muut muutokset

Hallintosääntöön esitetään tehtäväksi tarkistuksia Kuntaliiton hallintosääntömalliin perustuen (2, 5, 17, 56, 73, 84, 112, 114, 128, 131, 134 § sekä 7 luvun otsikko). Lisäksi on lisätty uusi määräys hallintosäännön loppuun.

Hallintosääntöön esitetään tehtäväksi myös jonkin verran teknisluontoisia korjauksia kielellisistä, stilistisistä tai asioiden jäsentämiseen liittyvistä syistä sekä lainsäädännöstä tai käytännön toiminnan yhteydessä syntyneestä täsmennystarpeesta johtuen. Hallintosäännön päällekkäisiä kirjauksia ja tarpeettomiksi havaittuja kohtia esitetään poistettaviksi.

Toimielinorganisaatiota koskevaan lukuun 2 on lisätty maininta valtuuston vaalilautakunnasta. Lukuun on myös lisätty maininta keskusvaalilautakunnan esittelijästä.

Opetus- ja varhaiskasvatusvaliokunnista (jatkossa kasvatus- ja koulutusvaliokunnat) esitetään poistettavaksi Espoon edustus.

Nuorisovaltuustosta määrätään hallintosäännössä tällä hetkellä valtuuston yhteydessä erikseen, ja on selvyuden vuoksi siirretty tämä vaikuttamistoimielimiä koskevaan määräykseen (§ 11).

On esitetty toiveita ottaa valmisteluun nuorisovaltuuston edustajan osallistuminen kaupunginhallituksen kokouksiin (KV 19.12.2022). Todettakoon, että nuorisovaltuuston edustajan läsnäolo kaupunginhallituksen kokouksessa on jo tällä hetkellä mahdollista, koska toimielin päättää itse muiden henkilöiden läsnäolo- ja puheoikeudesta kokouksissaan (§ 114). PKS- ja Länsi-Uudenmaan alueen kunnissa vain Raaseporin hallintosäännössä on ehdoton kirjaus nuorisovaltuuston oikeudesta nimetä edustajansa kaupunginhallituksen kokoukseen, muualla mahdollinen läsnäolo perustuu toimielimen omaan päätökseen. Edellä olevan johdosta esitetään, ettei hallintosääntöön tehdä kirjausta nuorisovaltuuston läsnäolo- ja puheoikeudesta kaupunginhallituksen kokouksissa, vaan kaupunginhallitus niin katsoessaan itse ottaa tämän käyttöön. Mikäli kuitenkin asiassa haluttaisiin päättää toisin, esitetään, että läsnäolo-oikeus rajataan ei vain salassa pidettäviin tietoihin, vaan toimielimellä olisi mahdollisuus yksittäisen asian luonteesta johtuen rajata läsnäolo myös muutoinkin.

Kaupunginjohtajan toimivaltaa koskevaan pykälään esitetään teknisluontoisia, kielellisiä sekä erityisesti operatiiviseen toimintaan liittyviä korjauksia ja lisäyksiä sekä myös kaupunginhallituksen hyväksymistä kaupungin sisäisten valvonnan ohjeista siirrettyä toimivaltaa.

Koska delegeoitua toimivaltaa ei voida antaa muille kuin virkasuhteessa oleville, on hallintosääntöön tehty tätä koskevia täsmennyksiä.

Kaupunginhallituksen toimivaltaan esitetään teknisluontoisia korjauksia ja täsmennyksiä sekä hyvinvointialue- ja TE-uudistuksesta johtuvia tarkennuksia. Lisäksi esitetään toimivallan siirtämistä valtuustolta kaupunginhallitukselle katujen kunnossa- ja puhtaanapitotaksan sekä rakennusvalvontataksan osalta, muiden taksojen hyväksymisen kuulussa valiokunnille – tai asiakirjojen ja yleishallinnon maksujen osalta kaupunginjohtajalle. Uudeksi tehtäväksi esitetään paikkajakotoimikunnan asettaminen. Aiempaa selvemmin mainittaisiin myös kaupunginhallitukselle kuuluva toimivalta päättää ristiriitatilanteessa useamman valiokunnan toimivaltaan kuuluvat asiat.

Valiokuntien yleistoimi- ja erityistoimivaltaan esitetään tarkennus väistötiloihin liittyen, hallintosäännön nykymuotoilun ollessa vaikeasti tulkittavissa. Muiltakin osin on yleistoimivallan kohdalla kyse täsmennyksistä, jotka eivät tuo muutosta nykytilaan.

Yhdyskuntavaliokunnalle esitetään oikeus tehdä maa- ja vesialueita koskevia vuokrasopimuksia 10 vuodeksi (nykyisen 5 vuoden sijaan) sekä esitetään toimivallan siirtämistä kaupunginhallitukselta yhdyskuntavaliokunnalle, kun tontin myynti perustuu tontinvuokrasopimukseen (kauppahinnan perustuessa kaupunginhallituksen vuosittain vahvistamiin luovutusehtoihin). Kaikki asukasvalinnat tehtäisiin jatkossa yhdyskuntatoimessa, henkilöstöjohtajan esittäessä toimivallan poistamista häneltä.

Hyvinvointi- ja vapaa-aikavaliokunnan tehtäviä ja toimivaltaa on esitetty täsmennettäväksi ja täydennettäväksi hyvinvointityöllä.

Valtuuston kokouskutsuaika esitetään lyhennettäväksi 10 päivästä 5 päivään, jolloin samalla luovuttaisiin erillisen lisälistan lähettämisestä. Valtuuston käsittelyä edeltää aina käsittely muussa toimielimessä, joten asiaan on edelleen mahdollista perehtyä hyvissä ajoin.

Hallintosääntöä on päivitetty sähköisen kokoushallintajärjestelmän käyttöä koskevilta osin.

Äänestysjärjestystä koskevaa määräystä (§ 89) on selkeytetty, kuten enemmistövaaleja ja suhteellisia vaaleja koskevan luvun 14 sisältöä (tässä keltaisella värillä osoitettu lisäykset / muutokset, sisällön muilta osin pysyessä samana, vaikka kappalejärjestys onkin muuttunut).

Kuntalaisaloitetta koskevasta määräyksestä (§ 132) on poistettu kuntalaista poistettu aloitteen tekijöiden lukumäärää koskeva momentti.

Korotettu kokouspalkkio lisätunneilta (§ 139) esitetään poistettavaksi.

Keskusvaalilautakunnan kohdalla esitetään, että ääntenlaskennasta voidaan kokouspalkkion sijaan suorittaa kaupunginhallituksen erikseen vahvistama tuntikorvaus, ääntenlaskennan toisaalta kestäessä toimielinten tavanomaisia kokouksia huomattavasti pitempään ja muistuttaessa enemmän muiden vaalitoimielinten työtä sekä toisaalta huomioiden sen, että jatkossa keskusvaalilautakunta laskee kaksien vaalien (kunta- ja aluevaalit) äänet samanaikaisesti.

Tarkastusvaliokunnan evästyksen valmistelulle

Toimielintä pyydetään antamaan evästyksiä hallintosäännön valmisteluun erikseen seuraavasti:

- henkilöstöjaosto: 3, 6 ja 8 luvut
- tarkastusvaliokunta: 3, 5, 9 ja 10 luvut
- opetus- ja varhaiskasvatusvaliokunnat, hyvinvointivaliokunta, yhdyskuntavaliokunta ja rakennusvaliokunta: 3, 5 ja 6 luvut.

Puheenjohtaja:

Tarkastusvaliokunta merkitsee tiedoksi hallintosäännön muutosehdotukset omalta osaltaan ja antaa mahdollisia evästyksiä valmistelulle.

Päätös:

Tarkastusvaliokunta merkitsi tiedoksi hallintosäännön muutosehdotukset omalta osaltaan ja antaa evästyksenä valmistelulle seuraavaa:

”§ 55

Talousarviovuoden jälkeen talousarvion muutoksia voidaan käsitellä vain poikkeustapauksissa. Tilinpäätöksen allekirjoittamisen jälkeen valtuustolle ei voi tehdä talousarvion muutosehdotusta.”

Tarkastusvaliokunta esittää harkittavaksi em. virkkeen poistamista.

Oheismateriaali:

Hallintosääntö, versio 10.4.2024