

Naantalın kaupungin hallintosäännön tarkastaminen 1.1.2025 lukien siirtymäsäännöksiin

Kaupunginhallitus 07.10.2024 § 251
409/00.01.01.00/2024

Valmistelija

Hallintojohtaja Riitta Luotio:

Kuntalain 90 §:n mukaan jokaisessa kunnassa ja kuntayhtymässä on oltava hallintosääntö. Hallintosäännössä annetaan lain mukaan tarpeelliset määräykset ainakin kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä ja valtuuston toiminnasta.

Hallintosääntö onkin kunnan hallinnon ja toiminnan keskeisin ohjausväline. Hallintosääntö on kuitenkin sisällöltään joustava, jolloin kunta voi harkita, tarvitaanko toiminnan ohjaamiseen hallintosäännön määräystä. Hallintosäännön määräysten sisältö on valtuuston harkinnassa ja siinä voidaan antaa myös muita kuin Kuntalain 90 §:ssä mainittuja määräyksiä. Hallintosääntömääräys ei kuitenkaan saa olla lainvastainen.

Hallintosäännössä ei pääsääntöisesti toisteta laissa toimielimille säädettyjä tehtäviä.

Valtuusto ja hallintosääntö

Kuntalain 14.1 §:n mukaan valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa. Päätösvalalla tarkoitetaan kunnan toimivaltaan lain mukaan tai muuten kuuluvia asioita, joista kunta voi tai sen edellytetään tekevän päätöksiä.

Valtuusto voi siirtää toimivaltaansa alaisilleen toimielimille, viranhaltijoille ja luottamushenkilöille. Valtuusto tekee toimivallan siirtoa koskevat päätökset aina hallintosäännöllä. Toimivaltaa ei voida siirtää valtuuston erillisellä päätöksellä. Päätessään hallintosäännöstä, valtuusto samalla määrittelee oman asemansa kaupungin päätösvalan käyttäjänä, päättää viranhaltijoitten ja toimielinten välisestä työnjaosta ja ratkaisee, annetaanko kunnan viranomaiselle valta omalla päätöksellään siirtää toimivaltaansa edelleen (subdelegointi). Hallintosäännön mahdollistama toimivallan edelleen siirtäminen voidaan tehdä yksittäisellä päätöksellä. Näin siirrettyä toimivaltaa ei enää voida siirtää edelleen.

On huomattava, että laissa säädettyä toimivaltaa ei voi siirtää hallintosäännöllä. Pelkästään hallintosäännön määräyksillä ei voida poiketa viranomaiselle tai toimielimelle laissa säädetystä toimivallasta. Toimivaltaa on mahdollista siirtää vain asioissa, joissa se kuntalain 91 §:n mukaan sallittua.

Laissa ei kuitenkaan useimmissa tapauksissa ole tyhjentävästi säädetty asioita tietyn kunnan toimielimen tai viranhaltijan päätettäväksi tai tehtäväksi. Tietyistä asioista päättää lain mukaan yleensä ”kunta” tai ”kunnan määräämä toimielin”. Lainsäädännön lähtökohtana on pidetty kunnallista itsehallintoa.

Kuntalain 14 §:ssä säädetään mitkä asiat kuuluvat valtuuston päätettäväksi. Tällaisia valtuuston yksinomaiseen päätösvaltaan kuuluvia asioita ei voida siirtää kunnan muulle viranomaiselle. Kuntalain 91 § on toimivallan siirron yleissäännös. Siinä säädetään mille viranomaiselle,

miten ja missä asioissa valtuusto voi siirtää toimivaltaansa ja millä ehdoilla kyseinen viranomainen voi siirtää toimivaltaansa edelleen. Hallintosääntö sitoo myös valtuustoa itseään.

Julkista valtaa voidaan antaa ainoastaan virkasuhteiselle henkilöstölle. Kunnallisen henkilöstön palvelussuhteen tyyppillä on siten merkitystä toimivallan siirtämisen näkökulmasta. Työsuhteisen henkilöstön toimivalta perustuu hallintosäännön määräysten sijaan lähinnä asemavaltuutukseen.

Organisaatiouudistus vireillä vuodesta 2022 lukien

Kukin kunta voi rakentaa omiin tarpeisiinsa sopivan organisaation suhteellisen väljien ja joustavien säännösten rajoissa. Naantalın kaupungin organisaatiouudistus on ollut vireillä vuodesta 2022 lukien.

Organisaatiouudistus on jakautunut ajallisesti kolmeen osaan:

- 1) Vuonna 2022 tehtiin hyvinvointialueuudistuksen edellyttämät muutokset, jolloin uudelleen organisoitiin ne sote-palvelutoiminnot, jotka edelleen jäivät kaupunkiin, eivätkä siirtyneet hyvinvointialueelle.
- 2) Kunnan toimialan supistuessa pidettiin tärkeänä tarkastella myös organisaatiota. Seuraavat kuntavaalit pidetään keväällä 2025. Kaupunginvaltuusto päätti toimielinorganisaation muutoksesta maaliskuussa 2024. Toimielimien nimiä muutettiin, jäsenmääriä supistettiin ja muutamia toimikuntia lakkautettiin. Uudet toimielimet aloittavat toimintansa kuntavaalien jälkeen 1.6.2025 lukien.
- 3) Myös viranhaltijaorganisaatioon on koettu tarvetta tehdä muutoksia. Kaupungin supistunut toimiala ja valtakunnalliset muutokset kuntien ja valtion tehtävienjaossa vaativat järjestelyjä. Konserninäkökulmaa ja omistajapolitiikkaa on haluttu vahvistaa. Uudistamisessa on huomioitu valtakunnalliset TE2024 ja Koto2024 -uudistukset sekä Naantalın kaupunkistrategia2026.

Kaupunginhallitus on käsitellyt viranhaltijaorganisaation muutosta kokouksissaan 29.4.2024 § 119 ja 13.5.2024 § 139. Tuolloin kaupunginhallitus:

- hyväksyi organisaatiouudistuksen valmistelun jatkamisen viiden toimialan mallin mukaisesti
- käynnisti organisaatiouudistuksen edellyttämät valmistelutoimet ml muutosvaikutusten arviointi, henkilöstön siirrot, tehtäväkuvien tarkastus, talousarviorakenteen suunnittelu ja prosessien kehittäminen uusilla toimialoilla sekä
- käynnisti tarvittavat yt-neuvottelut.

Muutosvalmennus esihenkilöille on toteutunut. Uusi toimialarakenne on huomioitu vuoden 2025 raamissa ja talousarviovalmistelussa. Vuoden 2025 talousarviotyön yhteydessä tulosalueiden alaiset tulosityksiköt ja niiden kustannuspaikat täsmentyvät. Henkilöstön sijoittumisesta tulosityksiköihin päätetään vuoden 2025 talousarvioon liittyvän henkilöstösuunnitelman yhteydessä.

Valtuusto hyväksyy talousarvion yhteydessä toimielimien ja tulosalueiden käytössä olevan budjetin, joka määrittää sitovuustason valtuustoon

nähdän. Toimialajohtajat ovat vastuussa palvelu-/toimialojen kokonaisbudjetista, mutta vastuita jaetaan käyttösuunnitelmalla alemmas tulosalue- ja yksiköiden vastuuhenkilöille.

Varha on tiiviissä yhteistyössä alueen kuntien kanssa valmistelemaan kuvauksia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhdyspintoista, rooleista ja työnjaoista. Yhdyspintakuvauksia on käsitelty kuntaneuvotteluissa 18.4. ja 13.6. sekä poliittisissa kuntaneuvotteluissa 13.5.2024. Yhdyspintojen valmistelu jatkuu syksyn aikana.

Toimialaorganisaatio 1.1.2025 lukien

Kukin kunta voi rakentaa omiin tarpeisiinsa sopivan organisaation suhteellisen väljien ja joustavien säännösten puitteissa.

Naantalin viranhaltijaorganisaation uudistaminen vaikuttaa keskeisemmin nykyiseen hallintopalvelun toimialaan. Uudistuksessa nykyinen ”Hallintopalvelut” on jaettu kolmeen toimialaan: Hallinto- ja päätöksentekopalvelut, Konsernipalvelut sekä Kehittämispalvelut. Sivistyspalvelut ja tekniset palvelut on pysytetty ennallaan. Teknisten ja sivistyspalveluiden osalta on tarpeen tarkastella toiminnan sisältöä ja tuottamistapaa enemmän kuin itse organisoitumista.

Hallinto- ja päätöksentekopalveluihin keskitetään jatkossa kaupungin kaikkien toimielimien kokousasiakirjojen laatiminen ja päätösten täytäntöönpano. Muutos edellyttää tarvittavan henkilöstöresurssin sisäistä siirtämistä muilta toimialoilta hallinto- ja päätöksentekopalveluihin. Toimistotyön resursoinnista on laadittu erilliselvitys toimenpide-ehdotuksineen konsulttityönä.

Hallinto- ja päätöksentekopalvelut toimii matriisimaisesti ja vastaa näiden palvelujen kehittämisestä. Asioiden valmistelutyö jää edelleen toimialoille. Hallinto- ja päätöksentekopalveluissa huolehditaan lisäksi demokriatipalveluista, asiakirjahallinnosta, tiedonhallinnasta, tietosuojasioista sekä kirjaamopalveluista. Sisäisiin toimistopalveluihin sisältyy jatkossa asiakaspalvelu asiointi- ja palvelupisteissä sekä toimistotyön tukipalvelut (puhelinkeskus, postitus ja kopiointi). Postitus ja kopiointi erillisinä tulosityksikköinä kuitenkin lakkautetaan.

Palvelualueille jää ainakin toistaiseksi toimistohenkilökunta, jota ei tarvita varsinaisten päätöksentekopalvelujen tuottamiseen tai asiointi/palvelupisteitten asiakaspalveluun. Näiden osalta on vireillä erillinen jatkokehittämissuunnitelma, jossa tutkitaan tarkemmin, mitä muita toimistopalveluita olisi mahdollista ja järkevää keskittää.

Hallinto- ja päätöksentekopalveluiden toimialaa johtaa hallintojohtaja.

Kaupunginhallituksen alaisuuteen perustetaan uusi konserniohjausta vahvistava konsernipalvelujen toimiala, jolle keskitetään talous- ja henkilöstöpalvelut, ICT- ja digipalvelut, konserniohjaus, hankintapalvelut ja lakipalvelut. Tietohallinto, talous- ja henkilöstöpalvelut toimivat matriisimaisesti läpi organisaation. Mahdollisuudet konserniyhtiöiden tukipalveluiden tuottamiseen selvitetään. Toimialaa johtaa talousjohtaja.

Niin ikään uudelle Kehittämispalvelujen toimialueelle sisällytetään yritys- ja elinkeinopolitiikka, työllisyyspalvelut ja kotouttaminen, strategia-asiat, viestintä- ja markkinointi, maaseutu- ja saaristoasiat sekä matkailu- ja

tapahtumapalveluita. Toimialalle rekrytoidaan jo palkatun viestintäpäällikön lisäksi uusi toimialajohtaja (kehitysjohtaja).

Kaupungin uudella organisoitumismallilla tavoitellaan modernia, kilpailukykyistä ja virtaviivaista kasvavan kehyskaupungin tarpeita ja valtakunnallisia muutostrendejä palvelevaa järjestäytymistapaa.

Uudistuksella pyritään organisaatiokulttuurin, prosessien ja toimintatapojen yhtenäistämiseen. Tasalaatuisten toimintamallien juurruttaminen parantaa palveluiden laatua ja keskittäminen lisää toimintavarmuutta muuttuvissa olosuhteissa.

Muutos edellyttää toimialajohtajilta, keskijohdolta ja henkilöstöltä sitoutumista ja uusien prosessimaisten toimintatapojen sekä tekemiselle asetettujen määräaikojen noudattamista.

Hallintosäännön keskeiset muutokset

Hallintosääntöuudistustyö on saatettu päätökseen organisaatiouudistusta koskevan päätöksenteon jälkeen. Hallintosääntöön esitetyt muutokset on valmisteltu työryhmässä, johon on kuulunut kaupunginlakimies Turo Järvinen, hallintojohtaja Riitta Luotio, controller Riikka Söderlund ja va. hallinnon suunnittelija Airi Laurila.

Hallintosääntöuudistusta on käsitelty säännöllisesti toimialajohtajien kokouksissa ja toimialoilta on pyydetty ehdotuksia tarvittaviksi muutoksiksi. Lisäksi 6. – 7.8.2024 järjestettiin kaksi eri toimialoja koskevaa työpajaa.

Uudistustyön pohjana on käytetty Kuntaliiton laatimaa ”Hallintosääntömallia” jossa ajantasaista lainsäädäntöä on seurattu toukokuulle 2023 saakka. Hallintosäännön uudistamisen työryhmä on huomionnut elokuussa 2024 voimassa olevat lakimuutokset mukaan lukien uuden rakentamislain sellaisena kuin se tätä kirjoitettaessa on voimassa. Lisäksi uudistuksessa on hyödynnetty Kuntaliiton vuonna 2024 julkaisemaa delegointiopasta ”Päätös- ja toimivallan siirtäminen kunnassa.”

Kuntaliiton mallisäännön perusteella tehdyt muutokset koskevat lähinnä tekstimuutoksia ilman merkittäviä toimivaltaohjelmamuutoksia.

Oheismateriaalissa on esitetty vertailua nykyisen voimassaolevan ja uuden hallintosäännön välillä muutosmerkinnöin. Koska Kuntaliiton mallisääntöön on tullut uusia lukuja ja asiakirjan rakenteellista järjestystä on osin muokattu, ei vertailtavuutta nykyisen ja uuden hallintosäännön kohdalla ole mahdollista kaikin osin säilyttää.

Oheismateriaali:

- Valmisteltu hallintosääntö ja nykyinen hallintosääntö muutosmerkinnöin.

Hallintosääntöehdotuksen viimeistelyn yhteydessä tehtyjä korjauksia ja muutosmerkintöjä ei enää ole päivitetty nykyisen ja uuden hallintosäännön vertailutaulukkoon. Näin lopullisen hallintosääntöehdotuksen sanamuodot ja lauserakenteet saattavat joiltain osin poiketa oheismateriaalin vertailutaulukosta.

Hallintosääntöuudistuksessa on huomioitu Kuntalain 90 §:n uuden 3. momentin voimaantulo 1.3.2023 lukien. Säännös velvoittaa kunnat huomioimaan hallintosäännössään tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Aikaisempi Naantalin kaupungin hallintosäännön liite ”Naantalin kaupungin häiriötilanteiden ja poikkeusolojen johtosääntö” on tässä yhteydessä jaettu hallintosääntöön omiksi luvukseen 8 ” Toimivalta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa” sekä luku 14 ”Varautuminen ja valmiussuunnittelu” Kuntaliiton mallisäännön mukaisesti.

Muut merkittävimmät muutokset ovat:

- toimielinten rakenne ja jäsenmäärät kaupunginvaltuuston 11.3.2024 tekemän päätöksen mukaisesti
- kuntien yhteisten lautakuntien ja niitä koskevien vastuukuntien lisääminen Kuntaliiton mallisäännön mukaisesti
- viranhaltijaorganisaation toimialarakenteen muuttaminen kaupunginhallituksen linjauksen mukaisesti
- sisäisestä valvontaa, riskienhallintaa ja sopimusten hallintaa koskevien määräysten tarkentaminen
- luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden palkkiosäännön tuominen omaksi luvukseen hallintosääntöön Kuntaliiton mallisäännön mukaisesti ja erillisestä palkkiosäännöstä luopuminen.
- merkityksellisten ja vähäisten asemakaavojen kaavoitusprosessin eriyttäminen.
- ranta-asemakaavoitusprosessin selkeyttäminen.
- maankäyttö- ja rakennuslain rakentamista koskeva sääntely korvataan 1.1.2025 voimaan tulevalla rakentamislalla (751/2025) Samassa yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain nimi muuttuu alueidenkäyttölaki. Hallintosääntöä laadittaessa on käynnissä lainsäädäntöuudistus, jossa alueidenkäyttölakia uudistetaan ja siitä on tarkoitus erottaa yhdyskuntarakentamista ja yhdyskuntakehittämistä koskevat säännökset omiksi laeikseen.
- delegoinnit poikkeamisluvissa (Poikkeamisluvan myöntää MRL 171 §:n mukaan ”kunta”. Tällöin päätösvalta voidaan kuntalain 91 §:n mukaan siirtää kaupunginhallitukselle, lautakunnalle tai viranhaltijalle.)
- suunnittelutarveratkaisujen delegointi (MRL 137.5 §:n mukaan edellytysten olemassaolon ratkaisee rakennuslupamenettelyn yhteydessä tai erillisessä menettelyssä kunnan päättämä viranomainen. Koska säännöksessä on käytetty sanontaa ”kunta”, erikseen päätettävä suunnittelutarveratkaisua käsittelevä viranomainen voi olla kuntalain 91 §:n perusteella valtuusto, kaupunginhallitus, lautakunta tai viranhaltija.) Delegointi vaikuttaa muutoksenhakuun (MRL 187 §).
- kaupunginhallituksen jaoston nimi ja rooli: Jaoston nimi on muutettu elinvoimajaostoksi ja tehtävänä on avustaa hallitusta maankäytön ja elinkeinotoiminnan yhteensovittamisessa ja kehittämisessä. Jaosto valmistelee ja seuraa strategisesti tärkeitä ohjelmia ja asettaa vaikuttavuudeltaan merkittävien kaavahankkeiden tavoitteet, päättää niiden osallistumis- ja arviointisuunnitelmista sekä valmistelee muita periaatteita ja linjauksia maankäytönsuunnittelulle ja rakentamiselle.
- kaupunginhallituksen jaoksen tehtäväkentän tarkastelu: Kaupunginhallitus toimii työnantajan edustajana ja henkilöstöasioiden johtaminen on siirretty jaostolta takaisin kaupunginhallitukselle.

- saaristolautakunnan tehtävistä on poistettu kuntaliitoksen jälkeisiä tehtäviä, jotka eivät enää ole relevantteja.
- tekniselle lautakunnalle on siirretty lakkautettujen toimikuntien tehtäviä sekä mm. katusuunnitelmien ja yleisten alueiden suunnitelmien hyväksyminen.
- tekniselle lautakunnalle on siirretty ranta-asemakaavojen käsittelyä.
- ympäristö- ja rakennuslautakunnalle on lisätty ympäristö- ja ilmasto-ohjelmien seuranta.
- uusille viranhaltijoille on lisätty tarpeellisia toimivaltuuksia.
- maankäyttöpäällikölle on lisätty kaupungin puhevallan käyttäminen tapauksissa, joissa kaupunkia kuullaan alueidenkäyttö- ja rakentamislain mukaisena naapurina.
- päätösvalta tonttien varausajan pidentämisestä on jaettu useammalle viranhaltijalle varausajan pituuden suhteessa.
- tekniselle johtajalle on delegoitu päätösvalta alueidenkäyttölain 171 §:n mukaisista poikkeamisluvista ja suunnittelutarveratkaisuista.
- kaupunginarkkitehdille on delegoitu vaikutuksiltaan vähäisten asemakaavojen valmisteluvaiheen (luonnosvaiheen) nähtäville panoon liittyviä tehtäviä.
- hallintosääntöön on lisätty sähköistä kokousta koskevat määräykset mallisäännön mukaisesti.
- eräitä määräyksiä on pyritty teksteinä selkeyttämään.

Muutosten toimeenpano

Hallintosäännön soveltaminen aloitetaan kahdessa osassa.

Viranhaltijaorganisaatio tulee voimaan 1.1.2025, mutta kuntavaalien

ajoituksen vuoksi toimielinorganisaatio muuttuu vasta 1.6.2025 lukien.

Aikataulullisten eroavaisuuksien takia vuoden 2025 alkupuoliskolla joudutaan nykyistä ja uutta hallintosääntöä noudattamaan joustavasti rinnakkain.

Siirtymäsäännökset 31.5.2025 asti ilmenevät hallintosääntöluonnoksesta

puneella. Nämä säännökset tulevat voimaan vasta 1.6.2025 lukien. Vuoden

2025 henkilöstösuunnitelmaan liittyvät nimikemuutokset on merkitty

hallintosääntöluonnokseen violetilla värillä. Hallintosääntöön tehdään näiltä

osin tarvittaessa tekninen päivitys.

Toimielinten tehtävät ja toimivaltuudet jatkuvat voimassa olevan

hallintosäännön mukaisina 31.5.2025 asti. Alemmille toimielimille ja

viranhaltijoille delegoitua päätösvaltaa noudatetaan vasta 1.6.2025 lukien.

Naantalin kaupungin organisaatiomuutos viiden toimialan osalta tulee

voimaan 1.1.2025 lukien. Muutos on ennakoitu vuoden 2025

talousarviovalmistelussa.

Hallintosäännöllä järjestetään kunnan sisäistä hallintoa ja toimintaa. Tämän

vuoksi on katsottu, että hallintosääntö voidaan panna täytäntöön, vaikka se ei

olekaan saanut lainvoimaa.

Valmisteltu Naantalin kaupungin hallintosääntöehdotus 1.1.2025

siirtymäsäännöksin on liitteenä.

Liite 1, KH 7.10.2024

Oheismateriaali:

- Naantalin kaupungin hallintosääntö 1.1.2023 lukien (nykyinen hallintosääntö)

Esittelijä	Kaupunginjohtaja
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle Naantalin kaupungin hallintosäännön tarkistamista liitteen 1 mukaisesti. Hallintosääntö tulee viranhaltijaorganisaation osalta voimaan 1.1.2025 ja toimielinorganisaation osalta 1.6.2025. Puneella merkityjä siirtymäsäännöksiä noudatetaan 1.6.2025 lukien.
Kokouskäsittely	<p>Merkittiin, että Anita Saksi saapui kokoukseen tämän pykälän käsittelyn aikana.</p> <p>Merkittiin, että henkilökunnan edustaja Juha Ovaska oli läsnä kokouksessa tämän asian käsittelyn ajan.</p>
Päätös	Kaupunginhallitus jätti hallintosäännön yksimielisesti pöydälle.