

Simon kunnan toimielinorganisaation tarkastelu

Kunnanhallitus 17.02.2025 § 44
2589/00.00.01.01/2025

Valmistelijat

Kunnanjohtaja Vivi Marttila

Valtuustokauden vaihtuessa on nähty tarpeelliseksi tarkastella kunnan nykyistä toimielinorganisaatiota sekä mahdollisia muutoksia ja muutostarpeita. Edellisen valtuustokauden vaihteessa luottamushenkilöt ilmaisivat kiinnostusta valiokuntamalliin lautakuntamallin sijaan. Tuolloin muutokset eivät edenneet. Kunnanvaltuuston iltakoulussa 28.1.2025 saatiin esittely sekä Utajärven että Kempeleen valiokuntamallista sekä heidän kokemuksistaan valiokuntamallilla toimittaessa.

Kunnan eri johtamisjärjestelmät

Kuntaliiton laatimassa yhteenvedossa esitetään kunnan johtamisjärjestelmät seuraavasti:

”Kuntalaki luo puitteet kunnan johtamisjärjestelmälle. Se mahdollistaa laajasti useat erilaiset johtamis- ja organisaatiomallit. Jokaisessa mallissa kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.

Valtuusto päättää kunnan koko johtamisjärjestelmästä. Siihen kuuluu mm. hallinnon rakenne eli organisaatio sekä se, miten toimivalta ja tehtävät jaetaan eri toimijoiden kesken.

Kuntalain mukaan pakollisia toimielimiä ja toimijoita kunnassa ovat ainoastaan valtuusto, kunnanhallitus, tarkastuslautakunta, keskusvaalilautakunta. Näiden lisäksi valtuusto asettaa lautakuntia ja johtokuntia.

Vaihtoehtoisilla malleilla on erilaisia vaikutuksia toimielinten välisen vallan ja vastuun jakautumiseen.

Perinteinen malli

Valtuusto käyttää ylintä päätösvaltaa ja toimii kunnan strategisen päätösvallan käyttäjänä. Kunnanhallitus valmistelee ja täytäntöön panee valtuuston päätökset sekä johtaa kunnan hallintoa.

Eri hallinnonalojen lautakunnat vastaavat hallinnonalansa päätöksenteosta, asioiden valmistelusta kunnanhallitukselle ja valtuustolle sekä niiden päätösten täytäntöönpanosta. Lautakunnat toimivat kunnanhallituksen alaisuudessa.

Lautakuntia on koottu yhteen siten, että kunnan keskeiset hallinnon alat – sosiaali- ja terveys, opetus- ja kulttuuri, tekniikka ja ympäristö – ovat usein yhden lautakunnan alaisina. Toinen malli lautakuntien organisointiin on niin kutsuttu elämänkaarimalli. Elämänkaarilautakunnat vastaavat johonkin kuntalaisen elinkaaren vaiheeseen liittyvistä palveluista, esimerkiksi lasten, aikuisväestön tai vanhusväestön palveluista.

Valtuusto-kunnanhallitus -malli

Tämä malli on typistetty versio perinteisestä mallista. Kunnanhallitus hoitaa myös lautakuntien tehtävät niin pitkälle kuin laki antaa mahdollisuuden.

Malli on käyttökelpoinen silloin, kun kunnan omana toimintana hoidettavat tehtävät ovat vähäisiä laajan kuntien välisen yhteistyön vuoksi (esim. sosiaali- ja terveyspalvelut sekä opetus- ja kulttuuritehtävät kuntien yhteistyönä hoidettuja). Kunnassa säilyy lakisääteisesti pakolliset lautakunnat, kuten tarkastuslautakunta, keskusvaalilautakunta sekä lupa- ja valvonta-asioista vastaava lautakunta.

Valiokuntamalli

Tässä mallissa perinteiset lautakunnat korvataan valtuutetuista koostuvilla valiokunnilla. Toisin sanoen valtuusto työskentelee valiokuntiin jakaantuneena.

Valiokuntamalli korostaa vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asemaa kunnan päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa sekä poliittisen vastuun toteutumista. Ajatuksena on, että valiokuntien jäsenet pääsevät vaikuttamaan asioihin varhaisessa vaiheessa.

Valiokuntamallista on käytössä kahdenlaista toimintatapaa. Valtuuston asema suhteessa kunnanhallitukseen vahvistuu mallissa, jossa valiokuntien toimivat perinteisten lautakuntien tapaan päätöksiä tekevinä toimieliminä. Kunnanhallituksen asemaa korostava valiokuntamallissa, jossa valiokunnilla ei ole virallista päätösvaltaa, eikä niille ole delegoitu viranomaistehtäviä vaan valiokunnat toimivat ns. valmistelevina toimieliminä.

Kunnassa säilyy lakisääteisesti pakolliset lautakunnat, kuten tarkastuslautakunta, keskusvaalilautakunta sekä lupa- ja valvontalautakunta -asioista vastaava kunta.

Puheenjohtajamalli

Tässä mallissa kunnanhallitus muodostuu lautakuntien puheenjohtajista (ainakin osittain). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lautakuntien puheenjohtajat nimetään hallituksen jäsenistä. Malli voidaan toteuttaa joko perinteisen mallin tai valiokuntamallin pohjalta.

Kun lautakuntien puheenjohtajiksi valittavat hallituksen jäsenet ovat yleensä myös valtuutettuja, näistä puheenjohtajista tulee joko koko- tai osa-aikaisia luottamushenkilöitä.

Mallin myötä luottamushenkilöjohtamisen merkitys kunnan kokonaisuudessa korostuu. Toisaalta valta ja vastuu keskittyvät kunnanhallitukseen ja muutamille luottamushenkilöille."

Santeri Lajusen raportista "Kuntien moninaiset toimielinrakenteet 2024" ilmenee, että perinteinen lautakuntamalli, jossa lautakunnat vastaavat oman toimialansa asioiden valmistelusta ja päätöksenteosta, on säilyttänyt suosionsa erityisesti suurissa kunnissa. Tämä malli on käytössä 91,5 prosentissa kunnista, mutta sen ohella kunnista löytyy myös vaihtoehtoisia tapoja toimielinten organisoinnille.

Raportin mukaan yksi vaihtoehto perinteiselle lautakuntamallille on juuri valiokuntamalli, jossa päätösvaltaa keskitetään vaaleilla valituille valtuutetuille ja varavaltuutetuille. Valiokuntamalli korostaa valtuutettujen poliittista vastuuta ja osallistumista päätöksentekoon. Malli on kuitenkin käytössä vain 20 kunnassa, mikä vastaa noin seitsemää prosenttia kaikista Manner-Suomen kunnista. Valiokuntamallista on kunnissa käytössä kaksi erilaista versiota, jotka ovat toimivaltainen ja avustava valiokuntamalli.

Kuntalain 31 §:ssä säädetään toimielinten kokoonpanosta seuraavasti:

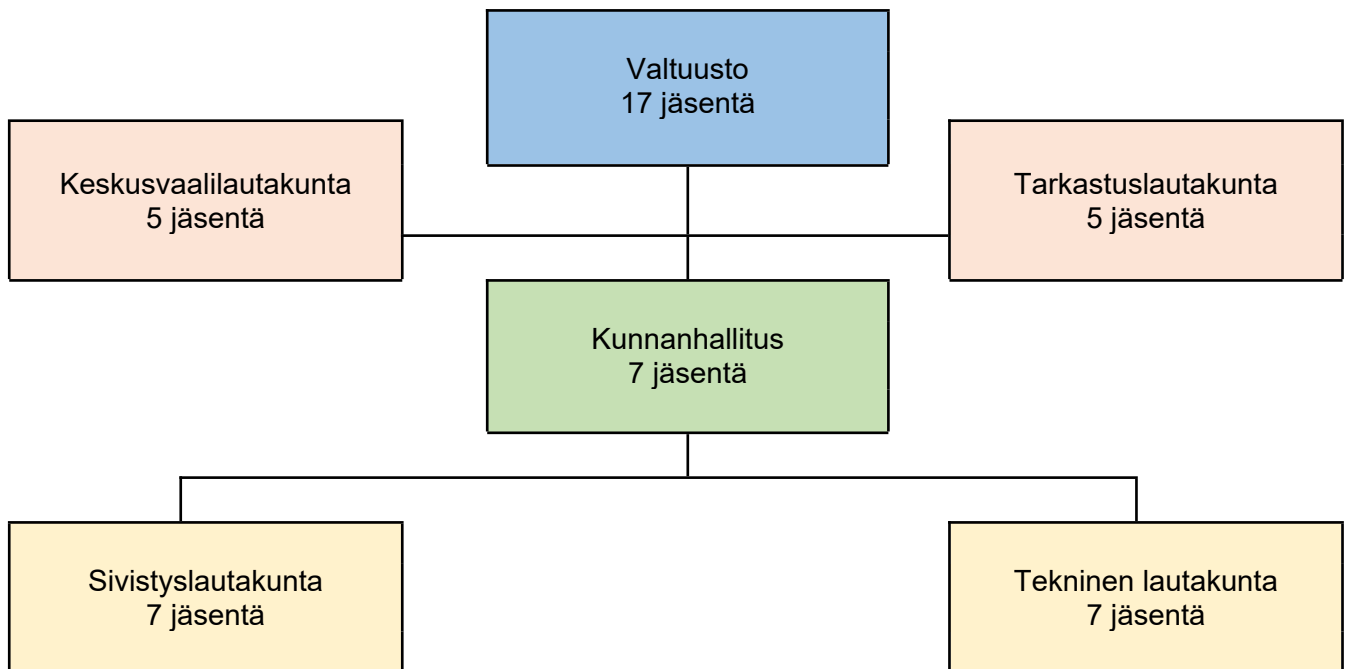
"Valtuusto voi päättää, että:

- 1) kunnanhallitukseen ja lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakuntaa voidaan kutsua valiokunnaksi (*valiokuntamalli*);
- 2) kunnanhallituksen jäseniä valitaan lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajiksi (*puheenjohtajamalli*)"

Kunnan hallintosäännössä puolestaan päätetään mm. kunnanhallituksen jäsenmäärästä, lautakuntien ja lautakuntien jäsenten lukumäärästä sekä voidaan myös määrätä puheenjohtajia ja jäseniä koskevia tarkempia ohjeistuksia. Simon kunnan hallintosääntöön ei ole otettu toimielimien valintaa rajoittavia eikä ohjaavia määräyksiä, pois lukien tarkastuslautakunta, jossa kuntalain mukaisesti puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Simon kunnanvaltuusto on 11.11.2024 § 27päättänyt, että kunnanvaltuustossa on 17 valtuutettua.

Nykyinen toimielinorganisaatio ja jäsenmäärät ovat seuraavat:
Kunnanhallitus 7 jäsentä, tekninen ltk 7 jäsentä, sivistysltk 7 jäsentä, tarkastusltk jäsentä ja keskusvaalilautakunta 5 jäsentä. Kaikille valitaan henkilökohtainen varajäsen.



Valiokuntamalli (Kuntalaki 31.1.§)

Valtuusto voi kuntalain nojalla päättää, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja (*valiokuntamalli*). Tarkoituksena on antaa vaaleilla valituille valtuutetuille vastuuta myös kunnan muussa hallinnossa ja lisätä poliittista vastuuta.

Valiokunta-nimitys voi koskea vain lautakuntaa. Kunnanhallitusta ei voida kutsua valiokunnaksi, vaikka siihenkin voidaan valita valtuuston päätöksellä vain valtuutettuja varavaltuutettuja. Laissa ei säädetä, miten

kokoonpanoa koskeva vaatimus asetetaan. Jos valiokuntamallille halutaan ehdoton sitovuus, sen käyttöönotosta on nimenomaisesti päätettävä tai määrättävä hallintosäännössä. Tällöin se sitoo myös valtuustoa itseään sen valitessa toimielintä. Jollei kokoonpano vaalin jälkeen vastaa hallintosäännön määräystä, vaali on toimitettava uudelleen. Samoin tilannetta on tulkittava silloin, jos valtuusto ennen valintaa erikseen päättää valiokuntamallin käyttöönotosta. Valiokuntamalli voidaan käytännössä toteuttaa myös siten, että kokoonpanovaatimus otetaan ilman erillisiä päätöksiä valinnassa huomioon. Tällöin kysymys on poliittisesta sopimuksesta, eikä siitä poikkeamista voida katsoa lainvastaiseksi.

Valiokuntien toimintamalli on kunnan päätettävissä ja hallintosäännöllä ohjattavissa. Hallintosäännöllä kunta ohjaa toimintamallin halutuksi. Hallintosäännössä tulee linjata, onko kyseessä toimivaltainen vai avustava valiokuntamalli.

Avustavassa valiokuntamallissa valiokunnat eivät tee päätösesityksiä vaan linjaavat omista näkökulmistaan asioita kunnanhallitukselle päätettäväksi. Sekä Utajärvellä että Kempeleessä on ns. avustava valiokuntamalli. Toimintatavat eroavat heillä hieman kokouskäytäntöjen osalta: Kempeleessä on käytössä pöytäkirja ja Utajärvellä puolestaan muistio.

Valiokuntaa koskee periaatteessa myös sukupuolikiintiö, mutta mikäli valtuustoon ei ole vaaleissa valittu riittävästi kummankin sukupuolen edustajia, valtuutettujen ja varavaltuutettujen aseman korostaminen kuntalain säännöksissä mainitulla tavalla on ilmeisesti erityinen syy poiketa tasa-arvolain mukaisesta kiintiöstä.

Valtuutettujen roolin lisääminen

Yleisesti kuntakentässä käydään keskustelua siitä, että perinteisessä lautakuntatyöskentelyssä osa kuntapäättäjistä on kokenut, että päätösesitys tulee liian annettuna. Viranhaltijan tehtävänä on tehdä virkavastuulla lautakunnalle päätösehdotus. Valmisteluaineistoon ja päätösehdotukseen luottamushenkilön tutustumisaika ei pääsääntöisesti ole kovin pitkä ja kokouksessa lautakunta tekee asiasta päätöksen. Keskustelua on käyty yleisellä tasolla myös siitä, että nykyisessä yleisimmässä lautakuntamallissa päätöksentekijät voivat turhautua, jos heillä ei ole valtuustopaikan lisäksi muita merkittäviä luottamustehtäviä. Toisaalta joissain tapauksissa koetaan, että luottamushenkilötyön vaatima aika on ollut ennakkoon arvioitua suurempaa ja on johtanut vaikeuksiin ajankäytössä. Lisäksi valtuuston ulkopuolelta tulevan päättäjälle voi olla vaikeaa sitoutua ja olla riittävässä määrin tietoinen kuntakokonaisuudessa tapahtuvista linjauksista ja päätöksistä. Päätöksentekoa ohjataan kuntastrategian ja kunnan talousarvion kautta. Lautakuntamallissa korostuu operatiivinen toimintamalli. Valmisteleavassa valiokuntamallissa päätöksenteko keskittyy kunnanhallitukselle ja lisää myös viranhaltijoiden päätösvaltaa.

Kuten edellä on todettu, valtuutettujen ja varavaltuutettujen roolia voidaan lisätä myös perinteisessä lautakuntamallissa joko hallintosäännöllä tai poliittisella päätöksellä valintojen suhteen.

Tarkasteltaessa toimielinorganisaatiota ja johtamisjärjestelmää tulee tarkastella myös toimielinten jäsenmäärää vs. valtuutettujen ja varavaltuutettujen jäsenmäärä. Onko nykyinen seitsemän jäsentä kunnanhallituksessa ja lautakunnissa ollut sopiva ja toimiva? Lisäisikö

jäsenmäärän pienentäminen viiteen luottamushenkilöiden päätöksenteon mielekkyyttä ja lisäisi osallisuutta? Lautakuntien jäsenmäärä on ollut viisi ennen vuoden 2015 kuntalakiuudistusta. Lisäksi on paikallaan harkita myös vaiheittaisen muutoksen vaihtoehtoa esim. hallintosäännön kautta.

Aikataulullisesti mahdollinen organisaatiomuutos ja/tai hallintosääntömuutos olisi suositeltavaa saada nykyisen valtuuston toimikaudella vahvistettua.

Asian merkittävyyden kannalta nähdään työryhmän perustaminen tarpeelliseksi muutosta valmistelevaan.

Lisätietomateriaali

Simon kunnan toimielimet 10.2.2025 tilanteessa

Esittelijä

Kunnanjohtaja Vivi Marttila

Päätösehdotus

Kunnanhallitus päättää perustaa työryhmän valmistelevaan toimielinmuutosta.

Työryhmään valitaan valtuustoryhmien puheenjohtajat, valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja, hallintojohtaja, sivistystoimenjohtaja ja vs. tekninen johtaja.

Työryhmän puheenjohtajaksi valitaan kunnanhallituksen puheenjohtaja ja sihteeriksi kunnanjohtaja.

Päätös

Hyväksyttiin.