

17.10.2023

Kaupunginhallitukselle

Hallintojohtajan ja hyvinvointikoordinaattorin lausunto osallisuusstrategian ja -ohjelman laatimista koskevasta valtuustoaloitteesta

Kaupunginhallitus on 5.6.2023 (146 §) tekemällään päätöksellä pyytänyt hallintojohtajalta ja hyvinvointikoordinaattorilta yhteistä lausuntoa valtuutettu Leila Lindellin ym. 15.5.2023 tekemästä valtuustoaloitteesta, joka koskee osallisuusstrategian ja -ohjelman laatimista.

Pyynnöstä lausumme asiassa seuraavaa:

Kuntalain (410/2015) 37 §:ssä on säädetty, että kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;
- 4) omistajapolitiikka;
- 5) henkilöstöpolitiikka;
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet; ja
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.

Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määrittellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

Kuntastrategian ottamisesta huomioon kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään kuntalain 110 §:ssä. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.

Kuntalain 38 §:n mukaan kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti.

Vuoden 2015 kuntalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp) kiinnitettiin huomiota toisaalta koko kuntaa koskevan



17.10.2023

strategiatyön velvoitteiden vähäisyyteen tuolloisessa kuntalaissa ja toisaalta eri tehtäväalueisiin liittyvien suunnittelu- ja strategivelvoitteiden määrään erityislainsäädännön mukaan. Hallituksen esityksessä mainitaan tästä seuraavana haasteena se, että "(e)rityislainsäädännön asettamat suunnittelovelvoitteet koskevat tietyn tehtävän konkreettista järjestämistä ja korostavat siten hallinnon eri sektoreiden erillisyyttä" (s. 70).

Hallituksen esityksessä arvioitiinkin, että "(k)untalaissa on tarpeen koota kunnan strategisen tason suunnittelovelvoitteet yhdeksi kokonaisuudeksi ja selkeyttää kuntastrategian suhdetta taloussuunnitteluun ja talousarvioon sekä sektorikohtaisiin suunnittelovelvoitteisiin" (s. 71). Tässä tarkoituksessa esitettiin, että kuntastrategian laatiminen olisi kunnille uusi lakisääteinen velvoite ja korostettiin sen kaikenkattavuutta: "(k)untastrategiassa valtuusto määritteli kaikkea kunnan toimintaa koskevat pitkän aikavälin tavoitteet" (s. 98). Tähän katsottiin kuuluvan myös osallisuusnäkökohtia: "(k)untastrategiassa määriteltäisiin osallistumisen ja vaikuttamisen rakenteet, tavat ja keinot" (s. 100).

Kuntalaissa ei ole suoraan kielletty sitä, että kunnalla voisi olla useita toisistaan erillisinä hyväksytyjä strategioita tai strategia-asiakirjoja. Tämä on kuitenkin kuntalain tarkoituksen vastaista, koska sanotussa hallituksen esityksessä todetaan myös seuraavaa: "Kuntastrategiaa koskevaan säännökseen pyrittäisiin kokoamaan yhteen sovitetuksi kokonaisuudeksi kaikki kunnan strategista suunnittelua koskevat velvoitteet. Tähän saakka kunnissa on laadittu useita erillisiä strategioita, esimerkiksi palvelustrategioita, elinkeinostrategioita, henkilöstöstrategioita ja toimialastrategioita. Jatkossa kunnissa olisi vain yksi kuntastrategia. Kuntastrategiaa koskevassa säännöksessä tuotaisiin esille ne eri näkökulmat, jotka kunnan tulisi ottaa huomioon strategiaa laatiessaan" (s. 120).

Äänekosken kaupungille valmisteltiin syksyllä 2021 ja talvella 2021–2022 uusi kuntastrategia, Äänekoski-ilmio, jonka valtuusto hyväksyi 14.3.2022 (3 §) tekemällään päätöksellä. Tämä vuosille 2022–2028 laadittu strategia sisältää myös osallisuuden edistämiseen kuuluvia näkökohtia, tavoitteita ja linjauksia.

Valtuuston hyväksyttyä strategian päätti kaupunginhallitus 25.4.2022 (119 §) strategian toimeenpano-ohjelmista. Päätöksen mukaan strategian toimeenpanemiseksi laaditaan tehtäväryhmä- tai alakohtaisia toimeenpano-ohjelmia seuraavasti:

- Opetus- ja kasvatustoimen palveluohjelma
 - sisältää myös lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelman
- Kulttuuri- ja liikuntaohjelma
 - sisältää vapaa-aikaohjelman ja kulttuuritilaohjelman
- Kaupunkirakenneohjelma
 - sisältää myös asunto-ohjelman, kiinteistöohjelman ja kyllien ja taajamien kehittämisohjelman



17.10.2023

- Elinkeino- ja kilpailukykyohjelma
 - sisältää myös markkinointiohjelman ja matkailuohjelman
- Työllisyysohjelma
- Hyvinvoinnin edistämisen ohjelma
 - sisältää myös kotouttamisohjelman, ikääntymispoliittisen ohjelman, vammaispoliittisten ohjelman sekä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman
- Ympäristö- ja ilmasto-ohjelma
- Henkilöstöpoliittiset linjaukset

Eräänä kaupunginhallituksen sanotun päätöksen taustatekijänä oli pyrkimys vähentää toimeenpano-ohjelmien lukumäärää sen esittelytekstissä mainitulla tavalla.

Kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti on kaupungin viranhaltija- ja toimielinorganisaatio valmistellut ja käsitellyt laadittuja toimeenpano-ohjelmia ja valtuusto on kunkin niistä hyväksynyt. Monissa ohjelmissa on otettu kantaa osallisuuteen ja sen edistämiseen. Esimerkiksi hyvinvoinnin edistämisen ohjelmassa, jonka valtuusto hyväksyi 15.5.2023 (20 §) tekemällään päätöksellä, osallisuus on eräs kolmesta painopistealueesta ja siihen liittyen ohjelmaan on kirjattu sekä tavoitteita että toimenpiteitä.

Mainittakoon myös, että Keski-Suomen hyvinvointialue on laatinut koko maakuntaan vaikuttavan hyvinvointialueen osallisuusohjelman, jonka aluevaltuusto hyväksyi 29.11.2022 (122 §) tekemällään päätöksellä.

Katsomme, että Äänekosken kaupungille ei ole tarpeen laatia osallisuusstrategiaa eikä osallisuusohjelmaa, koska osallisuusasioita on laajasti käsitelty valtuuston kuluvan toimikautensa aikana hyväksymissä kuntastrategiassa ja sen toimeenpano-ohjelmissa. Osallisuus ei ole erillinen kaupungin toiminnan osa-alue, vaan läpileikkaava teema kuntastrategiassa ja toimeenpano-ohjelmissa. Erillisen osallisuusstrategian tai -ohjelman laatiminen ei tuottaisi etuja ja hyötyä kaupungille, kaupunkiorganisaation toimijoille tai kaupunkilaisille, vaan olisi omiaan hajauttamaan osallisuuden liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä nykyistä useampaan, erikseen käsiteltävään asiakirjaan. Muun ohella tämä heikentäisi niiden painoarvoa strategiassa ja ohjelmissa, jossa ne tällä hetkellä on otettu huomioon valtuuston päätösten mukaisesti.

Jos osallisuusstrategian ja/tai osallisuusohjelman laatimiseen kuitenkin päätetään ryhtyä, olisi laatimispäätöksessä hyvä määritellä myös, mitä sisällöllisiä vaatimuksia ja tavoitteita näille uusille asiakirjoille asetetaan, millaista vaikuttavuutta niiltä odotetaan ja miten vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan. Päätöksessä tulisi myös ottaa kantaa siihen, miten menettellään valtuuston jo hyväksymiin toimeenpano-ohjelmiin sisältyvien osallisuusasioiden suhteen ainakin siinä tapauksessa, että laadittavissa



17.10.2023

uusissa asiakirjoissa tulisi olemaan aiemmin hyväksytyihin nähden ristiriidassa olevia kohtia.

Äänekoskella 17.10.2023

Hallintojohtaja

Alexi Heikkilä

Hyvinvointikoordinaattori

Taina Laitinen

