

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta
Arviointikertomus

2018



OULU

Oulu Capital
of Northern
Scandinavia



Oulun kaupungin tarkastuslautakunta

Arviointikertomus 2018

Graafinen suunnittelu: Niina Teräslahti, Oulun kaupunki, Viestintä
Tiina Haataja, Painatuskeskus, Monetra Oy

Paino: Monetra Oy, Painatuspalvelut, 2019

Kuvat: Oulun kaupungin mediapankki

Verkkojulkaisu: <https://www.ouka.fi/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/arviointikertomukset>

Sisältö

Puheenjohtajan katsaus	7
1 Tarkastuslautakunta arviointitoiminta	9
2 Kaupunkistrategian toteutumisen arviointi	12
2.1 Toimialojen sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi.....	12
2.1.1 Kaupunginhallitus ja konsernihallinto.....	12
2.1.2 Hyvinvointilautakunta	12
2.1.3 Sivistys- ja kulttuurilautakunta.....	12
2.1.4 Yhdyskuntalautakunta.....	12
3 Talousarvion sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi	15
3.1. Toimialojen sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi.....	15
3.1.1 Kaupunginhallitus ja konsernihallinto	15
3.1.2 Hyvinvointilautakunta	16
3.1.3 Sivistys- ja kulttuurilautakunta	17
3.1.4 Yhdyskuntalautakunta	18
3.1.5 Rakennuslautakunta	19
3.2. Liikelayosten sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi	20
4 Tytäryhtiöiden, kuntayhtymien ja säätiöiden tulostavoitteiden toteutumisen arviointi	23
5 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointi	25
5.1. Kaupungin talousarvion toteutumisesta	25
5.2 Kaupunkistrategian talousindikaattoreiden tavoitetasojen toteutuminen	28
5.3 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tilasta.....	28
6 Erityiset arviointikohteet	35
6.1 Valtuustoaloitteiden käsittelyn toimivuus.....	35
6.2 Kaupungin henkilöstön työhyvinvointi ja sairauspoissaolojen hallinta	36
6.3 Vammaisten palvelujen toimivuus ja tuloksellisuus	49
6.4 Sivistys- ja kulttuuripalveluiden alueellinen toimintamalli	60
6.5 Kaavoituksen toimivuus ja tuloksellisuus.....	72
6.6 Business Oulu -liikelaitos elinkeinopolitiikan toteuttajana	82
6.7 Oulun Energia -konserni ja sen omistajaohjaus	89
7 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta	99
Allekirjoitukset	101



Puheenjohtajan katsaus



Tarkastuslautakunta teetti vuoden 2017 arviointikertomuksesta ja arviointiraportista **ulkopuolisen arvioinnin** ja sai siitä hyviä kehitysvinkkejä. Tässä arviointikertomuksessa on esimerkiksi aiempaa selkeämmin jokaisen arviointikohteen alussa *kuvaus arviointiasetelmasta* ja päätteeksi selkeästi otsikoiden tarkastuslautakunnan johtopäätökset ja kannanotot. Ulkoinen arviointi oli kolmas tarkastuslautakunnan historiassa. Tarkastuslautakunta myös **itsearvioi** toimintatapaansa omilla sähköisillä kyselyillään ja itsearviointikeskusteluilla. Lisäksi se sai arviointikertomuksen ja arviointiraportin **valuustokäsittelyn yhteydessä** hyvää **palautetta** ja vinkkejä työnsä kehittämiseen.

Arviointivuosi 2018 oli nykyisen tarkastuslautakunnan ensimmäinen kokonainen työvuosi. Työohjelmassa otettiin huomioon, että kaupunginreviisori oli 20–40 % työajastaan mukana maakuntaudistuksen valmistelussa.

Tarkastuslautakunnan perustehtävä on kuntalain 121 §:n mukaan arvioida *ovatko kaupunginvaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla*. Tämä Arviointikertomus kertoo työn tulokset vuodelta 2018. Kaupunginvaltuusto sitten arvioi kuinka työ on onnistunut. Lautakunnan riippumaton rooli ja perustehtävä ovat entistään selkeytyneet, kun vuoden 2015 kuntalakimuutoksessa lisätty tuloksellisuusarviointiroolikin alkaa jo vakiinnuttaa muotoaan.

Tavoitteiden toteutumista arvioidessaan lautakunta tuli siihen tulokseen, että nyt jo uusitun Kaupunkistrategian 2020 indikaattoreista toteutui noin puolet. Toimialojen vuoden 2018 toiminnallisista tavoitteista jäi toteutumatta 20–40 % (pois lukien yhdyskuntalautakunta), liikelaitoksissa 38 % ja yhtiöiden tulostavoitteista 28 %. Muutetunkin talousarvion määrärahoista ylittyi vielä hyvinvointilautakunnan määräraha. Liikelyläämätavoitteestaan jäi Oulun Serviisi.

Kaupungin talouden analysoinnista lautakunta nostaa tässä arvioinnissa erityisesti esiin sen, että kaupungin talouden ja toiminnan tasapaino sekä elinvoimainvestoinnit ja muutkin suuret investoinnit edellyttävät viranhaltijoilta sekä luottamushenkilöiltä selkeitä pitkän aikavälin suunnitelmia ja toimenpiteitä.

Arviointikertomus on samalla myös osoitus viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja muiden työhön osallistuneiden hyvästä yhteistyöstä. Kiitos tästä kuuluu jokaiselle mukana olleelle. Erityisen kiitoksen tarkastuslautakunnan lisäksi ansaitsee ulkoisen tarkastuksen yksikön ja arviointikohteen henkilöstö. Arviointikertomuksen 2018 yksi merkittävä tehtävä ja tavoite on tukea ja auttaa kehittämisohjelmilla valtuustoa ja muuta organisaatiota kohti uuden Kaupunkistrategian 2026 mahdollisimman hyvää toteutumista. Käsitykseni mukaan nyt aikaan saadulla kertomuksella on riittävät eväät onnistumiseen tässäkin mielessä.

Marja-Leena Kemppainen
tarkastuslautakunnan puheenjohtaja



1 Tarkastuslautakunta arviointitoiminta

Tarkastuslautakunnan tehtävät

Tarkastuslautakunta on kaupunginvaltuuston asettama lakisääteinen lautakunta, jonka tehtävänä on kuntalain 121 §:n mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuslautakunta on toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta riippumaton.

Tarkastuslautakunnan arviointityön tulokset kootaan vuosittain lakisääteiseen Arviointikertomukseen ja kaupungin hallintosäännön mukaiseen Arviointiraporttiin 30.6. tilanteesta. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa yhtä aikaa tilinpäätöksen kanssa. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisia pitämiään selvityksiä arviointituloksista.

Tarkastuslautakunnan arviointi tuottaa kaupunginvaltuustolle objektiivista arviointitietoa toiminnan ja talouden ohjausta sekä päätöksentekoa varten. Arviointikertomus ja siitä laadittu kuntalaistivistelmä ovat hyödynnettävissä myös kaupungin verkkosivuilla.

Lautakunta jättää vuosittain tilinpäätöksen tilintarkastuskertomuksineen kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi ja tekee esityksen siitä, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Sen lakisääteisiä tehtäviä on myös sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta. Jos kaupungin taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä.

Lautakunta valmistelee valtuuston päätettäväksi tilintarkastuspalvelujen hankinnan. Kaupungin ja konsernin tytäryhteisöiden nykyinen tilintarkastusyhteisö on BDO Oy ja kaupungin päävastuullinen tilintarkastaja JHT, KHT Tiina Lind. Ulkoisen tarkastuksen yksikkö avustaa tilintarkastajaa ja tarkastuslautakunta seuraa tilintarkastussovimuksen toteutumista. Lautakunnalla on tehtäviä myös kaupungin hallintosäännön 80 §:ssä.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano

Varsinaiset jäsenet

Marja-Leena Kempainen, puheenjohtaja
Tanja Tiainen, varapuheenjohtaja, 31.3.2019 saakka
Anna-Kaisa Lepistö, varapuheenjohtaja, 1.4.2019 alkaen
Matti Alatalo
Janne Koskela
Pertti Kutilainen
Matti Lukka
Kari Myllyniemi
Krista Silégren
Kaisu Tuomi

Varajäsenet

Taisto Vähäaho
Pirjo Kuisma
Eeva-Maarit Valkama
Kirsi Karppinen
Julia Haaranieniemi
Heidi Hietalahti
Helena Lotvonen
Niko Pesola
Aki Lehtola
Tuomas Aarni



Takana vasemmalta: Matti Lukka, Matti Alatalo, Pertti Kutilainen
Keskellä vasemmalta: Janne Koskela, Krista Silegren, Tanja Tiainen
Edessä vasemmalta: Kaisu Tuomi, Anna-Kaisa Lepistö Marja-Leena Kemppainen, Kari Myllyniemi

Lautakunta toimii myös jaostoina. Jaostojen puheenjohtajat ovat Marja-Leena Kemppainen ja Tanja Tiainen 31.3.2019 saakka ja siitä lähtien Anna-Kaisa Lepistö.

Tarkastuslautakunnan alaisessa ulkoisen tarkastuksen yksikössä lautakunnan Arviointikertomusta valmistelevat kaupunkitarkastajat Pirjo Kiviniemi ja Heli Mäkelä, tarkastaja Sari Hanhela sekä kaupunginreviisori Pirjo Mäkinen, joka on myös lautakunnan esittelijä.

Arviointitoiminta käytännössä

Tarkastuslautakunnan arviointityö on suunnitelmallista. Se arvioi toimintaa ja taloutta määrittelemiensä arviointiperiaatteiden mukaisesti. Lautakunnalla on koko toimikaudelleen suunnitelma arviointikohteista ja kuntalain tarkoittama vuositason *arviointisuunnitelma* (työohjelma). Arviointikohteiden valinnassa käytetään asia- tai aihepohjaista lähestymistapaa, jolloin arviointi voi kohdistua poikkihallinnollisesti useaan hallintokuntaan. Vuosittain arvioinnin kohteena on yksi tai kaksi tytäryhtiötä.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen valmistelun vuosikello:

Kuukaudet	Valmistelun vaihe
Kesäkuu	Arviointiperiaatteista päättäminen Arviointisuunnitelman (nelivuotinen) tarkentaminen Vuoden työohjelmasta päättäminen
Elo–syyskuu	Arviointikohteittaisten toteuttamissuunnitelmien hyväksyminen
Loka–tammikuu	Arviointitilaisuudet, joissa arviointikohteet esittävät asioita etukäteen toimitettujen kysymysten perusteella. Lautakunnalla on käytössä kohteeseen liittyvät perustiedot ennen tilaisuutta.
Helmi–huhtikuu	Arviointikertomuksen valmistelu useassa kokouksessa
Toukokuu, alku	Arviointikertomuksen luovutus kaupunginvaltuustolle
Toukokuu	Arviointikertomus kaupunginvaltuustossa Arviointikertomuksesta viestintä eri sidosryhmille

Tarkastuslautakunta käyttää työnsä *tietolähteinä* kaupungin toimintakertomusta ja tilinpäätöstä, kaupungin neljännesvuosiseuranta- ja kuukausiseurantaraportteja, kaupungissa tehtyjä ja teetettyjä selvityksiä ja muuta asiakirja-aineistoa. Lisäksi sen käytössä ovat tilintarkastajan raportit. Lautakunta voi tehdä myös omia kyselyjä arvioinnin tietoperustan laajentamiseksi.

Tarkastuslautakunta järjestää arviointikohteisiin ja teemoihin liittyviä *arviointitilaisuuksia*, joihin se kutsuu arviointikohteittain vaihdellen lauta- ja johtokuntien sekä yhtiöiden hallitusten puheenjohtajia, kaupunkikonsernin johtoa, toimialojen ja liikelaitosten sekä tytäryhteisöjen johtoa sekä muita asiantuntijoilta. Lautakunta kutsuu tarvittaessa myös kokouksiinsa asiantuntijoita.

Tietoaineistoa arviointiin kertyy myös ulkoisen tarkastuksen yksikön tekemistä haastatteluista ja käyttämistä tietojärjestelmistä sekä yksikössä tehtävistä tarkastuksista ja sen valmistelussa hyödynnetyistä valtakunnallisista selvityksistä ja vertailuista.

Tuloksellisuusarvioinnissa Oulun tarkastuslautakunnan käyttämät näkökulmat ovat: tuottavuus ja taloudellisuus sekä prosessien sujuvuus, vaikuttavuus, palvelujen laatu ja työelämän laatu ja henkilöstön aikaansaannoskyky. Näkökulmien käytön laajuutta rajoittaa käytettävissä oleva tieto. *Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa* lautakunta arvioi, ovatko toimenpiteet olleet esimerkiksi yhteiskunnan, kustannusten, saavutettujen vaikutusten, kuntalaisten tai asiakkaiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisia. Tällekin arvioinnille lautakunta asettaa kriteerit joko arviointiperiaatteissaan tai yksittäisen arvioinnin suunnittelun yhteydessä.

Arviointityön laadun arviointi

Tarkastuslautakunta kehittää toimintaansa ja tehtäviensä toteuttamistapoja jatkuvan kehittämisen periaatteen mukaisesti. Lautakunta tekee palautekyselyitä valtuutetuille (seuraava syksyllä 2019) ja saa siltä palautetta raporttien käsittelyn yhteydessä. Lautakunta on hankkinut ulkopuolisen asiantuntijan laatuauditointeja, viimeksi vuoden 2017 arviointikertomuksesta ja puolen vuoden arviointiraportista. Lisäksi lautakunta itsearvioi vuosittain toimintatapojaan.

Arviointikertomuksen sisältö (lukuohje)

Tarkastuslautakunta esittää arviointikertomuksessa:

- *harmaalla pohjalla kunkin arvioinnin kohteen arviointiasetelman,*
- *valkoisella pohjalla keskeisiä tietoja arviointikohteesta, kaupungin asettamat tavoitteet kohteelle sekä arvioinnin pohjalta tuotettua arviointitietoa, jota visualisoidaan muun muassa liikennevalovärein,*
- *sinisellä rajatusti tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä arvioinnista ja*
- *sinisissä laatikoissa tarkastuslautakunnan kannanotot, joihin kaupunginhallitus kokoaa vastaukset ja antaa valtuustolle oman lausuntonsa siitä, mihin toimiin on ryhdytty.*

2 Kaupunkistrategian toteutumisen arviointi

Tarkastuslautakunta arvioi, miten Kaupunkistrategia Oulu 2020 on toteutunut vuoden 2018 tilinpäätökseen sisältyvän raportoinnin perusteella. Tuloksia verrataan vuoden 2016 Arviointikertomuksessa esitettyyn strategian toteutumisen väliarviointiin.

Kaupunkistrategia Oulu 2020 hyväksyttiin **kaupunginvaltuustossa** elokuussa 2013. Se sisälsi hyväksymisvaiheessa viisi osa-aluetta, 19 linjausta ja 50 indikaattoria, joille oli määritetty tavoitetilat vuosille 2016 ja 2020. Kaupunkistrategian väliarviointia ei toteutettu suunnitelman mukaan vuonna 2015. Vuoden 2017 talousarviossa tavoitteina käytettiin edelleen vuoden 2016 tavoitetasoja. Vuosi 2018 oli strategian 2020 viimeinen vuosi ja jatkovuosi. Tavoitetilat asetettiin vain vuositavoitteiksi, koska uusi strategia

oli jo valmisteilla. Indikaattoreiden määrää vähennettiin 50:stä 40:een. Myös osa indikaattoreista uusittiin. Kaupunginhallitus teki päättyneen strategian loppuarvioinnin kokouksessaan 18.3.2019.

Kaupunginhallitus vastaa kaupunkistrategian valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Strategia on kaupunkiyhteisöstrategia ja sen toteuttaminen on edellyttänyt kaupungin lisäksi alueen sidosryhmien, järjestöjen ja asukkaiden samansuuntaista toimintaa.

Vuoden 2016 väliarvioinnissa tarkastuslautakunnan arvioinnin tulos oli, että 2016 indikaattoreiden tavoitetiloista 32 % oli toteutunut ja 46 % oli jäänyt toteutumatta. Yli 20 prosentissa indikaattoreiden toteutumisesta oli raportoitu epäselvästi, joka saattoi kertoa myös mittareiden heikkoudesta. *Tarkastuslautakunnan kannanotto oli, että kaupunginhallituksen tulee jatkossa terävöittää strategian täytäntöönpanoa ja toteuttamisen johtamistapoja.*

Arvioinnin tulos: Kaupunkistrategia Oulu 2020 indikaattoreiden vuoden 2018 lopun toteutumisen arviointi

Strategian osa-alueet	Indikaattoreita (kpl)	Vuoden 2018 tavoitetila saavutettu	Vuoden 2018 tavoitetilaa ei saavutettu	Tietoa ei ole käytettävissä tai raportointi on epäselvää
Elinvoima, elinkeinoelämän uudistuminen ja kilpailukyky	12	5	6	1
Kuntalaisten hyvinvointi	8	2	5	1
Ympäristön kestävyys ja yhdyskuntarakenteen eheys	7	2	5	0
Kaupunkitalouden kestävyys ja tasapaino	6	2	1	3
Henkilöstö, osaaminen ja johtaminen	7	4	3	0
Yhteensä	40	15	20	5
Toteumaprosentti		37,5	50	12,5

Vuoden 2016 arvioinnin tuloksia ei voi täysin verrata nyt tehdyn arvioinnin tuloksiin, koska indikaattoreita on vähennetty ja sisältöä muutettu. Kaikista indikaattoreista ei myöskään pystytäkään raportoimaan vuoden 2018 lopun tilannetta, vaan tiedot voivat olla vuosilta 2016 ja 2017. Lähtöarvovuosina arvioinnissa on käytetty strategian laatimisvuotta 2013 tai jos tätä tietoa ei ole ollut käytössä, vuotta 2012 ja uudemmista indikaattoreista vuotta 2016. Vuoden 2018 toimintakertomuksessa on hyvä analyysi strategian osa-alueiden kokonaistoteutumisesta. Tämä analyysi keskittyy toteutumattomiin tavoitetiloihin.

Elinvoima, elinkeinoelämän uudistuminen ja kilpailukyky osa-alueen kahdestatoista indikaattorista viisi vuoden 2018 tavoitetilaa toteutui ja kuusi jäi toteutumatta. *Yritysten kokonaisvienti Oulun Seudulla* ei saavuttanut tavoitettaan ja toteutui vuonna 2017 jopa hieman pienem-

pänä kuin vuonna 2013. *Pääomasijoitukset Ouluun* jäi alle tavoitteen, mutta toteuma oli toiseksi korkein ajanjaksoilla 2012–2018. Tavoitearvoa oli nostettu vuoden 2016 jälkeen. *Lentoliikennetavoitteen* toteuma on koko ajan vuosina 2012–2018 heikentynyt ja toteutui vuoteen 2013

verratenkin selvästi huonommin. *Satamaliikenne* ei saavuttanut tavoitearvoaan, mutta toteumat ovat olleet melko tasaisia ajanjaksolla 2012–2018. OIA tavoitteista ei toteutuneet korkeakoululähtöisten uusien yritysten määrä eikä yöpymisten määrä. Molemmat tavoitteet olivat uusia vuoden 2018 talousarviossa.

Kuntalaisten hyvinvoinnin indikaattoreissa viisi kahdeksasta ei toteutunut tavoitetilojen 2018 mukaisesti. *Yli 75-vuotiaiden kotona palvelujen tukemana asuvien* tavoitteessa on edelleen tapahtunut kehitystä ja toteutunut arvo on hyvin lähellä tavoitearvoa 92 %. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrän alentamistavoite osuus 1 % *vastaavan ikäisestä väestöstä* toteutui myös hyvin lähellä tavoitearvoa. Tavoitetasoja eivät saavuttaneet vuoden 2016 jälkeen käyttöön otetut uudet indikaattorit: *kuntalaisten tyytyväisyys vaikutusmahdollisuuksiin kaupungin asioissa, yleinen kuntalaisten palvelutyytyväisyys eikä tyytyväisyys liikuntapalveluihin*.

Ympäristön kestävyteen ja yhdyskuntarakenteen eheyteen liittyvistä indikaattoreista jäi viisi seitsemästä toteutumatta tavoitearvonsa 2018. Ainoastaan *kasvihuonekaasujen madaltumistavoite* on kehittynyt koko ajan

positiivisesti. Myös *täydennysrakentamisen kasvutavoite* täyttyi. Toteutumattomat indikaattorit koskivat *väestönkasvua, tyytyväisyyttä ympäristön tilaan ja kaupunkikeskustan palvelutasoon, joukkoliikenteen matkustajamääriin ja kulikutapajakaumaan*. Viidessä tavoitteessa oli nostettu tavoitearvoa vuodesta 2016 jälkeen ja se oli lisännyt tavoitteiden haastavuutta.

Kaupunkitalouden kestävyys ja tasapaino osa-alueella talousindikaattoreiden tavoitetasot määrittyivät pääosin vuoden 2018 talousarvion perusteella. Kaksi kuudesta osa-alueen tavoitetasosta toteutti nämä tavoitetasonsa. Kolmea toteumaa ei raportoinnin perustella voitu arvioida. *Toimintakatteen kasvu 4,4 %* nousi yli kuntaliitosvuoden 2013. Tarkempi talouden tarkastelu on luvussa 5.

Henkilöstö, osaaminen ja johtaminen osa-alueella jäivät toteutumatta *hyvä työnantajaimago* ja lievästi myös *ns. työstressimittari*. Molemmissa tavoitetasoa oli laskettu vuosien 2016 ja 2018 välillä, kun sitä kaikissa muissa tavoitteissa oli nostettu. Henkilökunnan kokonaismäärän vähenemistavoite toteutui, vaikka se oli selvästi tiukempi kuin vuonna 2016. *Henkilötyövuosina esitetty ennallaan pitotavoite* ei kuitenkaan toteutunut.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Kaupunkistrategian 2020 ohjausvaikutus ei säilynyt optimaalisena sen voimassaoloaikana 2013–2018, koska strategian väliarviointia ei tehty vuonna 2015 ja vuonna 2017 käytettiin edelleen vuoden 2016 indikaattoreita ja tavoitetiloja.

Vuoden 2018 lopussa strategian indikaattoreiden tavoitetiloista oli toteutunut noin 40 % ja toteutumatta 50 %. Loppuista tavoitetiloista tietoa ei ollut saatavissa tai se oli epäselvästi raportoitu. Täytäntöönpanon tilanne oli lähes sama kuin tarkastuslautakunnan edellisessä arvioinnissa, jolloin vuoden 2016 lopulla toteutuneiden osuus oli noin 30 % ja toteutumattomien tavoitetilojen osuus oli noin 50 %.

Toteutumattomista tavoitetasoista kaksitoista oli matalampia kuin vuonna 2016 ja näistä kahdeksan ei tästäkään huolimatta toteutunut. Näiden joukosta toimintakatteen kasvuprosentti oli huolestuttavin, koska vuonna 2018 toteutunut 4,4 % kasvu oli koko ajanjakson 2013–2018 korkein.

Tavoitteiden haastavuutta oli nostettu kolmessatoista tavoitetilassa vuodesta 2016 ja näistä viisi toteutui. Näiden joukossa oli merkittävät tavoitteet työttömyysasteen laskusta ja hiilidioksidipäästöjen laskusta. Kaupungin henkilöstöön liittyvistä tavoitteista aikaisempaa haastavimmat tavoitetasot saavutettiin henkilöstön kokonaismäärän laskutavoitteessa, kehityskeskustelun hyödyllisyyskokemuksen kasvutavoitteessa sekä osassa työhyvinvoinnin mittareita.

Toteutumattomien tavoitetasoista kahdeksan oli sellaisia, joissa toteuma oli pudonnut alle kuntaliitosajankohdan lähtöarvojen. Merkittävä pudotus oli kansainvälisissä lentoyhteyksissä ja kuntalaisen tyytyväisyydessä kaupunkikeskustan palvelutasoon, joka oli romahtanut 84 prosentista (2012) 58 prosenttiin (2018). Muita olivat kokonaisvienti, työstressi, työnantajaimago ja yleinen kuntalaisten palvelutyytyväisyys sekä aiemminkin mainittu toimintakatteen kasvuprosentti.

Kaupunkistrategia 2020 raportoinnin laatu oli parantunut vuoden 2016 arviointitilanteesta, sillä tilinpäätöksessä 2018 raportoinnista vain viisi (12,5 %) oli niin epäselvää tai puutteellista, että arviointia ei voitu tehdä, kun vuoden 2016 lopun arvioinnissa epäselvää raportointia oli yli 20 %.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaupunkistrategian Oulu 2020 täytäntöönpano onnistui vain osittain, sillä strategian indikaattoreiden tavoitteista jäi arvioinnin perusteella toteutumatta noin puolet.

Kaupunginhallituksen tulee jatkossa terävöittää uuden kaupunkistrategian täytäntöönpanoa ja toteuttamisen johtamistapoja.

Tavoitteet on edelleen asetettava haasteellisiksi.

3 Talousarvion sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi

3.1. Toimialojen sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi

Tarkastuslautakunta arvioi kaupunginvaltuuston talousarviossa 2018 toimialoille asetettujen sitovien tavoitteiden toteutumista pääosin tilinpäätösraportoinnin perusteella. Sitovien tavoitteiden tulisi lähtökohdaisesti toteutua niille asetettujen mittareiden mukaisesti eikä epäselvää raportointia saisi olla lainkaan. Arvioinnin tulosta on visualisoitu liikennevaloin. Taulukoiden jälkeen esitetään sanallista tietoa niistä tavoitteista, jotka eivät arvioinnin perusteella ole toteutuneet.

Hallintokuntien sitovien taloustavoitteiden toteutumisen arviointi on esitetty taulukkona kappaleessa 5.1.

3.1.1 Kaupunginhallitus ja konsernihallinto

Kaupunginhallituksen alla toimivalla konsernihallinnolla oli kahdeksan valtuustoon nähden sitovaa toiminnallista tavoitetta ja niillä yhteensä neljätoista mittaria.

Alkuperäisessä talousarviossa kaupunginhallituksen menoihin varattiin 100,1 ja tuloihin 4,8 miljoonaa euroa.

Konsernihallinnon sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnin tulokset

Toiminnallinen tavoite	Mittareita/ tavoitetaso	Toteutunut	Toteutunut osittain	Ei toteutunut	Ei voida arvioida
Oulusta Euroopan Arktisen alueen ja Perämerenkaaren alueen vahva verkostotoimija	2	1			1
TEN-T ja tietoliikenneverkkoratkaisut etenevät arktisella alueella	1		1		
Euroopan kulttuuripääkaupunkihaku on pitkän tähtäimen kaupunkikehittämisen väline	3	1	1		1
Oulu on kansainvälisesti tunnettu digitalisaation edelläkävijä ja aktiivinen toimija digitalisaatioon liittyvissä kehittämishankkeissa	1		1		
Digitalisaation edistämiseksi määritellään uudistettavat toiminnot tiiviissä yhteistyössä toimialojen kanssa osana kaupungin muutosohjelmaa	4	1			3
Kaupungin omistusten arvon pitkäjänteinen kehitys sekä voitonjako ja erityistehtävien mahdollisimman tehokas tuottaminen	1				1
Hankintatoimintaa johdetaan tavoitteellisesti mitattavalla tiedolla	1	1			
Kriittinen harkinta vapautuvien tehtävien täyttämässä ja eläköitymisen hyödyntämisessä	1			1	
Yhteensä	14	4	3	1	6
Toteumaprosentti		29%	21%	7%	43%

Toteutumatta jäi vain yksi sitovan tavoitteen tavoitetaso. Henkilöstön kokonaismäärä ei laskenut vuonna 2018, vaan säilyi samana.

Kaupunginhallituksen sitovat taloudelliset tavoitteet toteutuivat. Sitovat toimintakatteet, joita kaupunginhallituksella oli neljä, toteutuivat yhteensä 3,8 miljoonaa eu-

roa muutettua talousarviota pienempänä (tp 86,5 milj. €). Menoja pienennettiin talousarvimuutoksilla 6 ja tuloja 1 miljoonaa euroa. Merkittävimmät alitukset alkuperäiseen talousarvioon verrattuna olivat Business Oulun toiminta-avustuksessa (3,6 milj. €) sekä konsernihallinnon toimintakatteessa (2,8 milj. €), jossa mm. ostopalvelumenot alittuivat ja projekteihin liittyvät tulot ylittyivät.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Konsernihallinnon toiminnallisten tavoitteiden mittareiden tavoitetasoista arvioinnin mukaan toteutui täysin lähes 30 % ja osittain 20 %. Toteutumatta jäi vain yhden mittarin tavoitetaso. Epäselvää raportointia oli aiempaa enemmän (43 %). Raportoinnin laatuun vaikutti merkittävästi se, että lähes puolelle mittareista ei ollut asetettu tavoitetasoa lainkaan.

Konsernihallinnon tulee huolehtia, että tavoitetasot valmistellaan ja tilinpäätösraportoinnilla vastataan mittareihin.

3.1.2 Hyvinvointilautakunta

Lautakunnalla oli yhdeksän valtuustoon nähden sitovaa toiminnallista tavoitetta ja niillä yhteensä kymmenen mittaria.

Alkuperäisessä talousarviossa hyvinvointilautakunnan menoihin varattiin 625,4 ja tuloihin 53 miljoonaa euroa.

Hyvinvointilautakunnan sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnin tulokset

Toiminnallinen tavoite	Mittareita	Toteutunut	Toteutunut osittain	Ei toteutunut
Painopistettä siirretään ennaltaehkäiseviin ja kevyempiin palveluihin	1	1		
Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osuus laskee	1			1
Kotona asuvien 75 vuotta täyttäneiden osuus kasvaa	1		1	
Sähköisesti tehtyjen ajanvarausten määrä kasvaa edellisvuodesta	1			1
Otetaan käyttöön sähköisiä oma-arviotyökaluja	1	1		
Asukaskohtaisten kustannusten kasvu hidastuu	1			1
Sairauspoissaolot vähenevät	1	1		
KuntaIO-tulosten huomioiminen kehittämisessä	1	1		
Toteutuneen työpanoksen osuus (HTV) maksimityöpanoksesta nousee vuodesta 2017	2	1		1
Yhteensä	10	5	1	4
Toteumaprosentti		50 %	10 %	40 %

Lastensuojelussa *kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä* kasvoi jonkin verran edellisvuodesta useista lapsiperheisiin kohdistuneista toimenpiteistä huolimatta. Toteuma oli 1,03 %, kun on tavoiteltu 1 %:n osuutta väestöstä. Vuonna 2017 toteuma oli 1,01 %.

Sähköisesti tehtyjen ajanvarausten määrä laski, vaikka sähköisiä palveluita ja ajanvarausta laajennettiin. Suurin syy ajanvarausten laskuun oli akuuttivastaanottojen sähköisten ajanvarauksien määrän väheneminen, joka johtui hoitajien ja lääkäreiden poissaoloista ja Myllyojan akuuttivastaanoton sulusta.

Asukaskohtaiset menot kasvoivat noin 2,3 % edellisestä vuodesta. Tavoitteena oli 3 051 euroa asukasta kohden. Menojen kasvu oli 88 euroa tavoitetta suurempi. Edellisvuodesta kasvua oli 70 euroa. Hyvinvointilautakunta päätti vuoden alussa sopeuttamistoimenpiteistä, mutta menokehitystä ei saatu niistä huolimatta tasapainoon.

Henkilöstötavoitteessa, henkilöstön kokonaismäärä ei nouse on kaksi mittaria: palkallinen työpanos ei kasva ja toteutunut työpanos (HTV) maksimityöpanoksesta nousee. Vaikka sairauspoissaoloissa päästiin tavoitteeseen, palvelutarpeen lisääntyminen ja kasvuun vastaaminen

on vaikuttanut siihen, että palkallisen työpanoksen määrä (palkkaa saavan henkilöstön määrä) kasvoi sen sijaan, että olisi tavoitteen mukaisesti vähentynyt. Eniten palkallisen työpanoksen osuus kasvoi ikäihmisten hyvinvoinnin vastuualueella kotihoidossa, lievää kasvua oli myös sosiaalisen hyvinvoinnin vastuualueella, jonne on perustettu vuonna 2018 lastensuojelutarpeen selvitystiimi. Toteutuneen työpanoksen (todellisuudessa työssä olleiden henkilöiden määrä) osuus kasvoi henkilöstötavoitteiden mukaisesti. Myös henkilöstömäärässä pysyttiin tavoitteessa, se ei kasvanut edellisestä vuodesta.

Taloudessa sitovista tavoitteista *toimintakate ilman erikoissairaanhoidoa* ylittyi 0,4 ja *erikoissairaanhoido* alittui 2,5 miljoonaa euroa. Erikoissairaanhoidon määrärahoihin tehtiin vuoden aikana 6 ja toimintakatteeseen (ilman erikoissairaanhoidoa) 9,5 miljoonan euron lisäys.

Hyvinvointilautakunnan alkuperäisessä toimintakatteessa *yhteensä* oli vuodelle 2018 noin 5 miljoonan euron kasvu

verrattuna vuoden 2017 tilinpäätökseen. Lisämäärärahaa saatiin toimintakatteeseen valtuustolta 15,5 miljoonaa euroa vuoden aikana. Toimintakate kuitenkin alittui 2,1 miljoonaa euroa.

Tuottavuus on noussut yhdeksi päätavoitteista, johon lisäksi väestön ikääntyminen ja palvelujen kysynnän kasvu asettavat uudenlaisia vaatimuksia. Suun terveydenhuollon tuottavuutta on pystytty parantamaan uusien toimintamallien sekä Dentopoliksen käyttöönoton myötä. Ikäihmisten hyvinvoinnissa tuottavuutta on kasvatettu ottamalla käyttöön avaimeton kotihoito ja lääkerobotti. Oman kotihoidon tuottavuus jäi kuitenkin tavoitteesta eikä tuottavuuden kasvattaminen avosairaanhoidossa toteutunut. Sosiaalisen hyvinvoinnin tavoitteena on ollut rakennemuutosten eteneminen, joka toteutui erityisryhmien asumispalveluissa. Lastensuojelussa asiakkuuksien määrä on kasvanut ja tuonut vaatavuutta taloudenhallintaan. Mielenterveysasumispalveluissa ja päihdepalveluissa avopalveluita on lisätty.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Hyvinvointipalvelujen toiminnallisten tavoitteiden mittareiden tavoitetasoista arvioinnin mukaan toteutui 50 %. Toteutumatta jäi 40 %. Yksi tavoite toteutui osittain (10 %), kotona asuvien osuutta kasvatettiin viime vuodesta, mutta 92 %:n tavoitteeseen ei päästy.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että hyvinvointilautakunta huolehtii kattavista laadunseuranta- ja valvontajärjestelmistä, jottei tuottavuuden paranemista saavuteta palveluiden laadun ja vaikuttavuuden kustannuksella.

3.1.3 Sivistys- ja kulttuurilautakunta

Lautakunnalla oli kaksi valtuustoon nähden sitovaa toiminnallista tavoitetta ja niillä yhteensä viisi mittaria.

Alkuperäisessä talousarviossa sivistys- ja kulttuurilautakunnan menoihin varattiin 434,1 ja tuloihin 30,3 miljoonaa euroa.

Sivistys- ja kulttuurilautakunnan sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnin tulokset

Toiminnallinen tavoite	Mittareita	Toteutunut	Toteutunut osittain	Ei toteutunut
Oulu kehittyi tapahtuma- ja matkailukaupunkina	3	1		2
Kuntalaisten aktiivisuus ja hyvinvointi paranevat kaikissa ikäryhmissä	2	1	1	
Yhteensä	5	2	1	2
Toteumaprosentti		40 %	20 %	40 %

Tavoitteessa *Oulu kehittyi tapahtuma- ja matkailukaupunkina* oli kolme mittaria, joista asiakastytyväisyyttä koskeva tavoite toteutui. *Oulun vetovoimaa alle 29-vuotiaiden keskuudessa* ei selvitetty tavoitteena olleella omalla kyselyllä. *Tapahtumien yleisömäärät* eivät kasvanneet vuoden 2017 määristä, sillä Lumo-valofestivaalin kä-

vijämääräksi raportoitiin sama kuin vuonna 2017, ja Oulun Päivien osallistujamäärä laski hiukan edellisestä vuodesta. Tapahtumista vastaava tapahtuma- ja markkinointiyksikkö on siirtynyt Business Oulu -liikelaitokseen vuoden 2018 alussa.

Tavoitteessa *kuntalaisten aktiivisuus ja hyvinvointi paranevat kaikissa ikäryhmissä* on kaksi mittaria: *sivistys- ja kulttuuripalvelujen oma hyvinvointibarometri* ja *TEA-viisari* (terveydenedistämisasiivisuus -viisari). Hyvinvointibarometri ei ole vielä täysin luotettavalla tasolla (mittarit 2015–2017), mutta sivistys- ja kulttuuripalvelut raportoivat mittarin pistemäärän ylittävän tavoitteeksi asetetun 50 pisteen rajan. TEA-viisarissa tavoitteena on, että *Oulu on kaikilla osa-alueilla liikunta, perusopetus ja lukiot kuntien parhaassa neljänneksessä* (pistemäärä >75). TEA-viisarin tietoja ei päivitetä vuosittain ja siksi toteumaa ei voida arvioida. Liikunnassa tavoite saavutettiin.

Taloudessa on sitovana tavoitteena *toimintakate*. Alkuperäisessä talousarviossa toimintakatteessa oli 8,2 miljoonan euron kasvu edellisen vuoden tilinpäätöksestä. Vuoden aikana alkuperäiseen toimintakatteeseen tehtiin lisäyksiä valtuuston päätöksillä 7,6 miljoonaa euroa. Lisämääräraha kohdennettiin suurelta osin henkilöstökustannuksiin ja palkankorotuksiin, joita ei oltu huomioitu talousarvion raamissa. Lisäksi sitä käytettiin varhaiskasvatuksen 5-vuotiaiden maksuttomuuden kokeiluun, aikuisten perusopetuksen lisäykseen ja kotikuntakorvauksiin.

Talouteen oli asetettu säästö- ja tuottavuustavoitteita, jotka eivät kaikilta osin toteutuneet. Tilanne on edelleen vaativa, kun huomioidaan, että varhaiskasvatuksen suhdelukua muutettiin yli kolmevuotiaiden ryhmissä. Tämä lisää henkilöstön ja tilojen tarvetta. Elokuussa 2018 aloitettu 5-vuotiaiden maksuttomuuskokeilu lisää kuluja ja vähentää tuloja. Lisäksi talousarvioon 2019 tehtiin lisäys, että ”perusopetuksessa pyritään huolehtimaan siitä, etteivät perusopetuksen ryhmäkoot kasva ja että oppilas-kohtaista opetusaikaa lisätään”. Myös kesäkuussa 2018 tehdyllä palveluverkkopäätöksellä on ollut vaikutusta säästötavoitteen toteutumiseen.

Henkilöstön kokonaismäärä kasvoi 2,4 %. Henkilöstöä on lisätty pääasiassa varhaiskasvatuspalveluihin ja perusopetukseen. Museo- ja tiedekeskus Luupin 10 asiakaspalveluhenkilöä on siirtynyt Monetraan vuoden 2019 alussa ja koulusihteereillä on menossa eteläisen alueen pilotointi, jossa tavoitteena on kehittää koulusihteeripalvelua yhteistyössä eri toimijoiden kesken.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Sivistys- ja kulttuuripalvelun toiminnallisten tavoitteiden mittareiden tavoitetasoista arvioinnin mukaan toteutui kokonaan 40 %, osittain 20 % ja toteutumatta jäi 40 %.

Taloudessa usean miljoonan säästötavoite on edelleen olemassa, mutta sen toteutuminen on osoittautumassa odotettua vaikeammaksi. Käytännössä se merkitsee rakenteellisia ja toiminnallisia muutospaineita, sillä henkilöstövähennyksiä ei ole tehty.

3.1.4 Yhdyskuntalautakunta

Lautakunnalla oli neljä valtuustoon nähden sitovaa toiminnallista tavoitetta ja niillä neljä mittaria.

Alkuperäisessä talousarviossa yhdyskuntalautakunnan menoihin varattiin 71,5 ja tuloihin 77,9 miljoonaa euroa.

Yhdyskuntalautakunnan sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnin tulokset

Toiminnallinen tavoite	Mittareita	Toteutunut	Toteutunut osittain	Ei toteutunut
Varmistetaan riittävä ja monipuolinen tonttutuotanto	1	1		
Joukkoliikenteen saavutettavuus ja palvelutaso nousee	1	1		
Käyttötalous tasapainossa	1	1		
Investoinnit talousarvion mukaiset	1	1		
Yhteensä	4	4		
Toteumaprosentti		100 %		

Taloudessa koko yhdyskuntalautakunnan toimintakate toteutui 4,0 miljoonaa euroa suurempana kuin talousarviossa. *Toimintakate ilman joukkoliikennettä* oli 4,2 miljoonaa euroa parempi, mihin vaikuttivat muun muassa maksu-, myynti- ja vuokratulojen ylitykset ja niiden taustalla kaupungin vilkas rakentaminen. Henkilöstömenoissa ja palvelujen ostoissa määrärahaa jäi käyttämättä. *Joukkoliikenteen* toimintakate toteutui 0,2 miljoonaa euroa huonompana kuin oli tavoitteena, koska liikennöintiä lisättiin ja kustannukset nousivat.

Edelliseen vuoteen nähden tulosta huononsi maanmyyntivoittojen supistuminen. Vuonna 2017 myyntivoittoja kertyi 16,6 miljoonaa euroa, kun vuonna 2018 ne olivat 10,6 miljoonaa euroa ja talousarvio alittui 1,4 miljoonaa euroa.

Yhdyskuntalautakunnan investointeja on käsitelty kohdassa 5.1 Talousarvion toteutuminen.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Yhdyskuntalautakunnan toiminnallisten tavoitteiden mittarit arvioinnin mukaan toteutuivat 100-prosenttisesti.

Yhdyskuntalautakunnan talous kokonaisuudessaan toteutui paremmin kuin talousarviossa, mutta joukkoliikenteen toimintakate ylittyi hyvästä tulokehityksestä huolimatta.

3.1.5 Rakennuslautakunta

Lautakunnalla oli kolme valtuustoon nähden sitovaa toiminnallista tavoitetta ja niillä viisi mittaria.

Alkuperäisessä talousarviossa rakennuslautakunnan menoihin varattiin 3,2 ja tuloihin 3,4 miljoonaa euroa.

Rakennuslautakunnan sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnin tulokset

Toiminnallinen tavoite	Mittareita	Toteutunut	Toteutunut osittain	Ei toteutunut
Kestävä, ympäristöystävällinen uudisrakentaminen	2	1	1	
Korjausrakentamisen ohjauksen työkalujen kehittäminen, ohjaus/aktivointi ja käynnistyneet hankkeet	2	2		
Rakennusten esteettömyys	1			1
Yhteensä	5	3	1	1
Toteumaprosentti		60 %	20 %	20 %

Kestävää ympäristöystävällistä rakentamista koskeva tavoite toteutui vain osittain, sillä uusiutuvien energioiden käyttöä kuvaavan E-luvun taso jäi tavoitteesta. Esteettömyystavoite ei toteutunut, sillä hissien rakentamiseen ohjattiin vain kahdessa korjattavassa kerrostalokohteessa tavoitteena olleen kymmenen sijasta.

Taloudellisesti vuosi toteutui erinomaisesti. Sitova toimintakate 215 000 euroa ylittyi 1 330 000 euroa. Poikkeama johtuu pääasiassa tulojen ylityksestä, mihin vaikuttivat kahden kerrosalaneliöltään poikkeuksellisen suuren hoitoalan rakennuksen luvitus ja muuten tasaisena jatkunut rakentaminen. Rakennuslupia myönnettiin vuoden 2018 aikana 2 978 asunnolle, mikä on 245 asuntoa (9 %) enemmän kuin vertailujaksolla 2016–2017.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Rakennuslautakunnan toiminnallisten tavoitteiden mittareista arvioinnin mukaan toteutui kokonaan 60 %, osittain 20 % ja toteumatta jäi 20 %.

Rakennuslautakunnan toimintakatetavoite toteutui moninkertaisena talousarvioon nähden, ja lautakunnan olisi pitänyt tuoda merkittävä tuloarvion poikkeama valtuuston käsiteltäväksi tilivuoden aikana.

3.2. Liikelaitosten sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi

Tarkastuslautakunta arvioi kaupunginvaltuuston talousarviossa 2018 liikelaitosten sitovien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista pääosin tilinpäätöstietojen perusteella. Arvioinnin tulosta on visualisoitu liikennevaloin.

Liikelaitosten sitovia tavoitteita olivat liikeylijäämä, tuloutus, investoinnit ja lainojen enimmäismäärä. Oulun Tietotekniikalla oli oikeus korottaa hintoja aiheuttamisperiaatteen mukaisesti keskimäärin 4,3 %. Muut liikelaitokset voivat laskea hintoja tai muuttaa hinnoittelun perusteita, kun hyväksyntä oli saatu asiakkaalta.

Liikelaitosten sitovat taloudelliset tavoitteet ja niiden toteutuminen, 1000 euroa

	Toteutunut liikevaihto	Liikeylijäämä		Tuloutus	Investoinnit		Lainat enintään	
		TA + muutos	TP	TP	TA + muutos	TP	TA+ muutos	TP
Oulun Vesi	37 510	11 073	11 485	6 613	20 470	19 883	8 000	8 000
Oulun Tietotekniikka	18 947	118	1 094	118	4 000	2 456		
Oulun tekninen liikelaitos	48 093	628	1 974	335	700	609		
Oulun Serviisi	35 611	179	117	24	60	51		
Oulun Tilakeskus	113 638	14 846	18 671	11 863	58 156	43 866	25 000	0
Erillisinvestoinnit					43 156	28 693		
Korjausrakentamisohjelma					15 000	15 173		
BusinessOulu ¹⁾	45 717	0	0		78	78		
Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos	33 874	-3	586		0	23		
Oulun seudun ympäristötoimi	4 528	0	0					
Liikelaitokset yhteensä	337 918	26 841	33 927	18 953	83 464	66 966	33 000	8 000

¹⁾ Sisältää kaikki tuotot, joista liikevaihto on 39 000 euroa.

Kaupunginvaltuusto päätti 25.2.2019 talousarviomuutoksista Oulun Tietotekniikan ja Oulun Tilakeskuksen investointimäärärahoihin ja liikeylijäämiin sekä Tilakeskuksen lainamäärään. Taulukon tiedot ovat ilman em. muutoksia, koska niistä päätettiin vasta tilivuoden päätyttyä. Liikelaitosten johtokunnat olivat käsitelleet muutosesitykset tilivuoden aikana.

Liikeylijäämätavoitteet ylittyivät yhteensä 7,1 miljoonaa euroa, siitä Tilakeskuksen osuus oli yli puolet eli 3,8 miljoonaa euroa. Serviisi jäi tavoitteestaan noin 60 000 euroa, syynä muun muassa arvioitua suuremmat elintarvikehankinnat ja vuokratyövoiman arvioitua suurempi käyttö, koska vuoden 2018 aikana kilpailutettuja kohteita ei saatu aloitetuksi aivan suunnitellussa aikataulussa.

Oulun Veden investoinnit toteutuivat lähes muutetun talousarvion mukaisesti, mutta Tilakeskuksen erillisinvestointien määrärahoista jäi toteutumatta 14,5 ja korjausrakentamismääräraha ylittyi 0,2 miljoonaa euroa. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen nettoinvestoinnit ylittyivät hieman. - Investointeja on käsitelty tarkemmin kohdassa 5.1 Talousarvion toteutuminen.

Liikelaitosten yhteenselitetty liikevaihto (ilman BusinessOulun muita tuottoja) oli 292 miljoonaa euroa, 3,5 miljoonaa euroa suurempi kuin talousarviossa ja 1,6 miljoonaa euroa pienempi kuin edellisenä vuonna. Seudullisia liikelaitoksia (Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos ja Oulun seudun ympäristötoimi) lukuun ottamatta liikevaihdot

kasvoivat talousarvioon verrattuna. Oulun Veden liikevaihto ylittyi 0,9 miljoonaa euroa, Tilakeskuksen noin 0,3, Serviisiin noin 1,2 ja Oulun Tietotekniikan noin 2,1 miljoonaa euroa. Sisäisistä liikelaitoksista Tilakeskus raportoi liikevaihdon kasvun syyksi uusien ja uudistettujen tilojen käyttöönoton ja Serviisi ja Tietotekniikka palvelujen lisääntyneen kysynnän. Teknisen liikelaitoksen liikevaihto oli hiukan suurempi kuin talousarviossa mutta laski edellisestä vuodesta noin 6,5 miljoonaa euroa (-12 %). Suurin selittävä tekijä on varastotoimintojen siirtyminen Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirille (noin 4 milj. €).

Yhteenlaskettu ylijäämä oli 18,2 miljoonaa euroa, lähes 7,7 miljoonaa euroa parempi kuin talousarviossa. Kaikki liikelaitokset BusinessOulua (-1 t€) lukuun ottamatta tekivät ylijäämäisen tuloksen. Tilakeskus, Tietotekniikka ja Tekninen liikelaitos ylittivät merkittävästi talousarvion ylijäämätavoitteensa, kun taas Serviisi jäi 62 000 euroa tavoitteestaan.

Liikelaitokset eivät ole raportoineet hintojen muutoksista.

Liikelaitosten sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnin tulokset

Liikelaitos	Toiminnalliset tavoitteet		Tietoa toteutumattomiksi arvioituista tavoitteista
	Toteutui	Ei toteutunut/ kesken	
Oulun Vesi	4	2	Jäteveden puhdistusvaatimuksia ei typenpoistossa aivan saavutettu. Verkostoon pumpatun määrä ei vähentynyt vaan lisääntyi 3 % (mm. vuotovedet).
BusinessOulu	0	0	Liikelaitoksella ei ollut toiminnallisia tavoitteita. BusinessOulu – liikelaitoksella on toimenpideohjelmassaan useita kaupunkistrategiaa tukevia tavoitteita, joita se esittää myös talousarviossa ja tilinpäätöksessä (ks. liikelaitoksen erityisarviointi kappale 6.6).
Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos	3	2	Henkilöstön työhyvinvoinnin huomioimisesta maakuntauudistuksessa liikelaitos raportoi, että muutosta tukevat toimenpiteet ovat olleet pysähdyksissä uudistuksen siirtymisen vuoksi. Pelastuslaitoksen nettoinvestoinnit olivat 23 t€ tavoitteena olleen O:n sijasta.
Oulun seudun ympäristötoimi	1	2	Viranomaisluvista ja ilmoituksista käsiteltiin tavoiteajassa noin ¾. Ympäristösuojelun valvontasuunnitelman toteuma-aste oli 52 % (tavoite 90 %) ja ympäristöterveydenhuollon 63 % (tavoite 70 %). Vuonna 2018 todettiin yksi elintarvikevälikiteinen epidemia (tavoite 0).
Oulun Tietotekniikka	0	0	Liikelaitoksella ei ollut toiminnallisia tavoitteita. Sen tavoitteena on auttaa asiakkaita tietotekniikan avulla tehostamaan omaa toimintaa.
Oulun tekninen liikelaitos	2	0	
Oulun Serviisi	2	0	
Oulun Tilakeskus	1	2	Tilakeskuksen energiankulutukseen liittyvä tavoite toteutui, mutta siitä ei raportoitu samalla tarkkuudella kuin tavoite oli asetettu. Henkilöstötavoitteiden toteutumisesta ei raportoitu lainkaan.
Yhteensä	13	8	
Toteumaprosentti	62	38	

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Puolen vuoden seurannan perusteella liikelaitokset ennustivat toteuttavansa kaikki sitovat taloustavoitteensa lukuun ottamatta Oulun Veden ja Tilakeskuksen investointeja, joista tuolloin oli jo tiedossa muutoksia hankkeiden toteutusaikataulussa ja toteutustavassa. Oulun Veden talousarviomuutos käsiteltiin valtuustossa marraskuussa 2018 ja Tilakeskuksen helmikuussa 2019.

Liikevaihto ei ollut sitova tavoite, ei myöskään tilikauden ylijäämä. Yhteenlasketut liikevaihdot ja tilikauden ylijäämät olivat suuremmat kuin talousarviossa, ja sisäisten liikelaitosten liikevaihdot olivat yhteensä 3,8 miljoonaa euroa suuremmat kuin talousarviossa. Hintojaan sai korottaa ainoastaan Oulun Tietotekniikka, muilla oli mahdollisuus laskea niitä, mutta yksikään liikelaitos ei toteuttanut hintojen alennuksia. Toimintansa tehostamisesta raportoivat Tietotekniikka ja Tekninen liikelaitos.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Liikelaitosten sitovista taloustavoitteista toteutui 70 % ja toiminnallisista tavoitteista 62 %. Vuonna 2017 toteutumisprosentti oli taloustavoitteissa hieman parempi 71 % ja toiminnallisissa tavoitteissa samoin hieman parempi 64 %. Tilakeskuksen raportointi sekä energiankulutuksesta että henkilöstöä koskevista tavoitteistaan oli puutteellista.

Tarkastuslautakunta toteaa, että sisäiset liikelaitokset eivät ole käyttäneet mahdollisuutta hintojen alentamiseen, vaikka palvelujen kysynnän ja liikevaihdon kasvu sekä toiminnan tehostaminen ovat tuottaneet ylijäämisiä tuloksia. Tulevaisuudessa hyviä tuloksia on syytä käyttää hintojen alentamiseen.

Talousarvion sitovien erien muutosesitykset tulee käsitellä johtokunnissa sellaisessa aikataulussa, että kaupunginvaltuusto ennättää päättää niistä viimeistään vuoden viimeisessä kokouksessaan.



4 Tytäryhtiöiden, kuntayhtymien ja säätiöiden tulostavoitteiden toteutumisen arviointi

Tarkastuslautakunta arvioi talousarviossa tytäryhteisöille määritettyjen tulostavoitteiden toteutumista tilinpäätöstietojen ja konsernihallinnon tuottaman tytäryhteisöraportoinnin perusteella. Arvioinnin tulosta on visualisoitu liikennevaloin. Taulukossa esitetään tietoa niistä tulostavoitteista, jotka eivät arvioinnin perusteella ole toteutuneet.

Taloudellisia tulostavoitteita talousarviossa 2018 määritettiin 11 tytäryhtiölle, yhdelle kuntayhtymälle ja kahdelle säätiölle sekä Oulun Energia ja Sivakka -konserneille. Tavoitearvot määrittivät yleisimmin liikevaihtoa, liikevoittoa, tilikauden tulosta, taseen loppusummaa, investointien määrää, sijoitetun pääoman tuotto prosenttia ja omavaraisuusastetta. Näistä taseen loppusumma ja investointien

määrä jätettiin arvioimatta mittareiden heikkouden vuoksi. Lisäksi Oulun Energia Oy:lle oli yhtiöittämisessä asetettu tuloutustavoite (lähipiirikorkomenot, osingot, pääoman palautus omistajalle ja pääomalinan lyhennys).

Oulun Energia oli lautakunnan erityisarvioinnin kohteena, ja tulos on esitetty kappaleessa 6.7.

Tytäryhtiöiden arvioitujen tulostavoitteiden toteutumistulokset

	Arvioidut kpl	Toteutunut	Ei toteutunut	Tietoa toteutumattomiksi arvioituista tavoitteista
Oulun Energia-konserni	5	2	3	Liikevoitto, tilikauden tulos ja sipo-% jäivät tavoitteesta ja laskivat edellisestä vuodesta. Sähkön ja polttoaineiden hankintakulut ja poistot kasvoivat enemmän kuin liikevaihto.
Oulun Energia Oy (emoyhtiö)	5	4	1	Liikevoitto jäi tavoitteesta mutta kasvoi edellisestä vuodesta noin 5 %.
Oulun Energian yhtiöittämisessä asetettu tuloutustavoite yhtiölle	4	4		
Oulun Satama Oy	5	4	1	Yhtiön liikevaihto jäi 75 t€ (n. 1 %) tavoitteesta.
Scanlab Oy	5	4	1	Vaikka yhtiön omavaraisuusaste jäi alle tavoitellun, se on erinomaisella tasolla.
Kiertokaari Oy	5	1	4	Liikevoitto, tilikauden tulos, omavaraisuusaste ja sipo-% jäivät suunnitellusta. Seka- ja energiajätteen määrä väheni edellisvuodesta. Jätettä kuljetettiin poltettavaksi Oulun ulkopuolelle, mikä aiheutti ennakoitua suuremmat kulut.
Sivakka-konserni	5	4	1	Liikevaihto jäi alle suunnitellun, vaikka kehittyi positiivisesti kahteen edellisen vuoteen verrattuna. Liikevoittotavoite kuitenkin toteutui. Asuntojen parantunut käyttöaste ja vaihtuvuuden pieneminen vaikuttivat myös korjauskustannuksiin.
Oulun Pysäköinti Oy	5	5		
Haukiputaan Kehitys Oy	5	4	1	Liikevoitto jäi 23 t€ (9 %) suunnitellusta.
Nallikari Seaside Oy	5	5		

	Arvioidut kpl	Toteutunut	Ei toteutunut	Tietoa toteutumattomiksi arvioituista tavoitteista
Oulun Kaupunginteatteri Oy	5	2	3	Liikevaihto kasvoi 8 %, mutta suuren näyttämön remontti vaikutti laskevasti lipputuloihin ja tilavuokriin sekä nostavasti konsultti- ja matkakuluihin, joten liikevoitto sekä tilikauden tulos jäivät miinukselle ja alle tavoitteen. Henkilöstökuluja nostivat musikaali ja henkilöstöpaikkaukset esityksissä. Omavaraisuusaste laski tavoitetta alemmas ja oli tyydyttävällä tasolla.
Monetra Oy	5	5		
Työterveys Virta Oy	5	5		
Oulun Tuotantokeittiö Oy	5	1	4	Liikevaihto jäi alle suunnitellun n. 1 milj. €. Toiminta on vielä vakiintumatonta ja tuotantomäärien arviointi oli vaikeaa, koska kokonaista vertailuvuotta ei ollut. Yhtiö teki liiketappiota ja tilikausi oli tappiollinen (- 365 t€). Sijoitetun pääoman tuotto % jäi selvästi negatiiviseksi.
Yhteensä	69	50	19	
Toteumaprosentti		72%	28 %	

Kuntayhtymän ja säätiöiden tulostavoitteiden toteutumisen arvioinnin tulokset

	Arvioidut kpl	Toteutunut	Ei toteutunut	Keskeiset havainnot
Oulun seudun koulutuskuntayhtymä	5	5		Ammatillinen koulutus keskittyi, kun OAKK Oy:n koulutustoiminta yhdistyi OSEKK:iin 1.1.2018. Rahoitus on parantunut uuden rahoituslain ja toiminnan laajentumisen myötä.
Oulun Palvelusäätiö	6	5	1	Palvelutuotanto ja ateriakorvaukset tuottivat tuloja arvioitua enemmän ja vaikka toimintakulut ylittivät 41 t€, tuottojäämää kertyi 243 t€. Omavaraisuusaste oli erinomaisella tasolla.
Oulun Musiikkijuhlasäätiö	6	2	4	Toiminta laajeni, kävijämäärä lisääntyi ja toimintatuotot olivat 90 t€ (n. 50 %) suuremmat kuin oli suunniteltu. Yleisavustus jäi alle tavoitellun. Menot eivät vastaavasti kasvaneet mutta ylittivät budjetoidun n. 25 t€. Tilikausi tuotti ylijäämää 20 t€, joka oli kuitenkin hieman tavoitetta vähemmän. Omavaraisuusaste toteutui odotettu paremmin mutta oli negatiivinen.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tytärtyhtiöiden 69 tulostavoitteesta toteutui 72 % ja toteutumatta jäi 28 %.

5. Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden arviointi

Tarkastuslautakunta arvioi, miten kaupunginvaltuuston talousarviossa asettamat talouden tavoitteet ovat toteutuneet sekä arviointiperiaatteidensa mukaisesti kaupungin ja konsernin talouden tilaa.

5.1. Kaupungin talousarvion toteutumisesta

Tuloslaskelman toteutumisesta

Alijäämä toteutui alkuperäisen talousarvion tasolla.

Tilikauden alijäämä oli tilinpäätöskirjausten jälkeen 19,3 miljoonaa euroa, kun alkuperäisen talousarvion alijäämäksi arvoitiin 19,1 miljoonaa. Syyskuun ennusteessa alijäämää odotettiin vielä hieman enemmän (32,4 milj. €). Lopulliseen toteumaan vaikutti positiivisesti muun muassa 8 miljoonaa euroa kertavaikutteisia eräiä, joita ilman kaupungin tulos olisi ollut noin 27 miljoonaa alijäämäinen. Edelliset alijäämäiset tulokset ovat vuosilta 2016 ja 2017.

Kaupungin toimintatuotot vähenivät ja toimintakulut kasvoivat.

Toimintatuottojen osuus kaikista tuotoista on 24 %. Ulkoiset **toimintatuotot** toteutuivat hyvin lähelle muutettua talousarviota, mutta **wähenevät** 2,1 % eli 5,5 miljoonaa euroa edellisestä vuodesta. Vähentäviä tekijöitä olivat etenkin maanmyyntitulojen ja maankäyttösopimusten tuottojen pieneneminen sekä kuntaliitoksen valtionosuuskompensaation (6,6 milj. €) poistuminen. Technopolis Oyj:n osakkeiden myyntivoitto vaikutti positiivisesti 9,4 miljoonaa euroa.. Tilinpäätöksen toimintatuotot olivat noin 7 % suuremmat kuin alkuperäisessä talousarviossa.

Ulkoiset toimintakulut kasvoivat (2,6 %, 32 milj. €) vuodesta 2017. Suurimmat kasvut vuonna 2018 toteutuivat hyvinvointilautakunnassa (23 milj. €) ja sivistys- ja kulttuurilautakunnassa (12 milj. €). Kuluieristä kasvoivat muun muassa ostopalvelut (3,3 %, 17 milj. €), josta erikoissairaanhoidon osuus oli 8 miljoonaa euroa sekä henkilöstökulut (2,8 %, 14 milj. €). Tilinpäätöksen 2018 toimintakulut toteutuivat lähes alkuperäisen talousarvion suuruusena (+0,2 %, 2,5 milj. €). Toimintatuottojen ja -kulujen erotus, toimintakate, toteutui paremmin kuin talousarviossa, mutta heikkeni edellisestä vuodesta noin 4 %.

Verotulot ja valtionosuudet kasvoivat vain vähän.

Verorahoitus oli yhteensä noin 1 040 miljoonaa euroa ja kasvoi vain 0,6 % (5,7 milj. €) vuodesta 2017.

Verotuloja kertyi 766,9 miljoonaa euroa ja ne kasvoivat ainoastaan 2,3 miljoonaa euroa vuodesta 2017, mutta alittivat alkuperäisen vuoden 2018 talousarvion 4,5 miljoonaa eli -0,6 %. Veroprosentit säilyivät ennallaan. Kiinteistöveron tuotto nousi 1,1 % edellisestä vuodesta (0,6 milj. €) ja yhteisöveron tuotto 6 % (2,6 milj.€). Kunnallisveroa kertyi 0,1 % (0,8 milj. €) vähemmän kuin vuonna 2017. Verotettavaan palkkasummaan vaikutti etenkin kilpailukykysojimus. Verotulojen kertymiseen vaikutti myös kunnallisveron suuret oikaisut vuoden 2018 lopussa.

Valtionosuudet 273,3 miljoonaa euroa nousivat 3,4 miljoonaa euroa vuodesta 2017 (1,3 %) ja alittivat alkuperäisen talousarvion 0,6 % (1,7 milj. €).

Negatiivisen tuloksen kuntia oli tilinpäätösten ennakotietojen mukaan 196 kappaletta vuonna 2018. Kuntien toimintakatteet heikkenivät vuosien 2017–2018 välillä 3,8 % ja menojen kasvu oli 3,4 %.

Oulun verorahoitus/asukas (sisältää valtionosuudet) vuoden 2018 tilinpäätöksessä oli kuutoskuntien toiseksi alhaisin 5 107 euroa/asukas, kun ne muilla vaihtelivat välillä 5 067 (Vantaa) ja 5 560 euroa/asukas (Helsinki).

Keskeisten sitovien määrärahojen toteutuminen

Toimintatulot arvioitiin vuoden 2018 alkuperäisessä talousarviossa 22 miljoonaa (8,5 %) pienemmiksi ja toimitukset 29 miljoonaa (2,4 %) suuremmiksi kuin vuoden 2017

tilinpäätöksessä. Talousarvion muutoksia vuoden aikana tehtiin sekä korottamalla määrärahoja (taulukossa punaisella, määrärahamuutokset) että myös muuttamalla määrärahatavoitetta kaupunkitalouden kannalta positiiviseen suuntaan (taulukossa vihreällä).

Sitovien määrärahojen toteumat, 1 000 euroa

Valtuustoon nähden sitovat tavoitteet					Määrärahamuutokset	Tilinpäätöstiedot		Poikkeamat	
Toimiala	Sitovuus	Tilinpäätös 2017	Alkuperäinen TA 2018	Erotus TA 2018-TP 2017		Muutettu TA 2018	TP 2018	alkuperäiseen talousarvioon verrattuna (+) ylitys (-) alitus	muutettuun talousarvioon verrattuna (+) ylitys (-) alitus
Kh ilman erillissitovuuksia	Toimintakate (nettositova)	-44 193	-71 630	-27 167	1 371	-70 259	-68 209	-3 421	-2 050
Kh, koko kaupunkia koskevat menot ja varaukset	Toimintakate (nettositova)	-7 238	-8 252	-1 014	1 300	-6 952	-6 370	-1 882	-582
Konsernihallinto	Toimintakate (nettositova)	-11 954	-14 223	-2 269	1 638	-12 586	-11 449	-2 774	-1 137
Kehittämissalkut	Toimintakate (nettositova)	-619	-1 200	-581	701	-499	-499	-701	0
Hyvinvointilautakunta (ilman erikoissh)	Toimintakate (nettositova)	-335 920	-338 000	-2 080	-9 515	-347 515	-347 900	9 900	385
Erikoissairaanhoido	Bruttositova	-231 496	-234 385	-2 889	-6 000	-240 385	-237 868	3 483	-2 517
Sivistys- ja kulttuurilautakunta	Toimintakate (nettositova)	-395 581	-403 756	-8 175	-7 582	-411 338	-411 386	7 630	-48
Yhdyskuntalautakunta (ilman joukkoliikennettä)	Toimintakate (nettositova)	29 227	14 738	-14 489	-558	14 180	18 363	3 625	4 183
Joukkoliikenne	Toimintakate (nettositova)	-7 441	-8 338	-897		-8 338	-8 533	195	195
Rakennuslautakunta	Toimintakate (nettositova)	1 570	223	-1 347	-8	215	1 546	1 323	1 331

Liikelaitosten yhteenlaskettu liikelijäämä oli 33,9 miljoonaa euroa, joka oli noin 7 miljoonaa euroa parempi kuin talousarviossa.

Toimialojen sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi on esitetty kappaleessa 3.1 ja liikelaitosten sitovien tavoitteiden toteutumisen arviointi kappaleessa 3.2.

Kaupungin investointien toteutumisesta

Kaupungin investointimenot alittuivat ja investointitulot ylittyivät edellisen vuoden tapaan. Investointimenot sisäiset erät mukaan lukien olivat 139,2 miljoonaa euroa, joka oli 23,9 miljoonaa euroa vähemmän kuin muutetussa ja 12,7 miljoonaa euroa vähemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. Sisäiset erät mukaan lukien *investoinnit olivat yhteensä 25,9* ja ilman sisäisiä eriä 18,2 miljoonaa euroa *suuremmat kuin edellisenä vuonna*.

Investointimenot vuosina 2017–2018, 1 000 euroa

Investointikohteet	TP 2017	Alkuperäinen TA 2018	Määräraha-muutokset (-) lisäys (+) vähennys	Muutettu TA 2018	TP 2018	Alkuperäiseen talousarvioon verrattuna (-) ylitys (+) alitus	Muutettuun talousarvioon verrattuna (-) ylitys (+) alitus
Osakkeet ja osuudet	-1 720	-2 000	1 800	-200	-1	1 999	199
Irtain käyttöomaisuus	-4 896	-4 527		-4 527	-3 871	656	656
Maan hankinta	-12 595	-6 000	-2 136	-8 136	-6 557	-557	1 579
Kiinteät rakenteet ja laitteet	-35 747	-57 960	500	-57 460	-52 457	5 503	5 003
Peruskunta	-54 958	-70 487	164	-70 323	-62 886	7 601	7 437
Tilakeskuksen erillisinvestoinnit ja suunnittelu	-16 438	-36 844	-6 312	-43 156	-28 693	8 151	14 463
Tilakeskuksen korjausrakentamisohjelma	-16 896	-15 000		-15 000	-15 173	-173	-173
Muut sisäiset liikelaitokset	-4 934	-4 760	-78	-4 838	-3 194	1 566	1 644
Kehittämisrahasto	-1 632	-1 129	-7 795	-8 924	-8 902	-7 773	22
Sisäiset liikelaitokset ja kehittämisrahasto	-39 900	-57 733	-14 185	-71 918	-55 962	1 771	15 956
Oulun Vesi liikelaitos	-17 701	-23 270	2 800	-20 470	-19 883	3 387	587
Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos	-723	-360		-360	-466	-106	-106
KAIKKI YHTEENSÄ	-113 282	-151 850	-11 221	-163 071	-139 197	12 653	23 874

Luvuissa ovat mukana sisäiset erät. Ilman niitä vuoden 2017 investoinnit olivat 112,8 ja vuoden 2018 investoinnit 131,0 milj. €.

Valtuusto teki vuoden aikana sekä lisäyksiä että vähennyksiä määrärahoihin. Merkittävimmät **investointimenojen** muutokset talousarvioon tilivuoden aikana olivat maanhankinnan määrärahan lisäys 2,1, kehittämisrahaston määrärahan lisäys 7,8 (ammattikorkeakoulun osakkeiden myynti), Tilakeskuksen erillisinvestointimäärärahan lisäykset Tuuran hyvinvointikeskukseen ja Raksilan kiinteistön tiloihin yhteensä 6,3 ja Oulun Veden puhdistamohankkeen määrärahan vähennys 2,8 miljoonaa euroa.

Tilakeskuksen erillisinvestointihankkeiden määrärahat alittuivat yhteensä 14,5 miljoonaa euroa muutettuun talousarvioon verrattuna, koska kaikki hankkeet eivät edenneet alkuperäisen aikataulun ja suunnitelman mukaisesti. Keskenäisiä hankkeita jatketaan vuonna 2019. Korjausrakentamisohjelman määräraha ylittyi 0,2 miljoonaa euroa. Kiinteisiin rakenteisiin ja laitteisiin sisältyvistä investoinneista syväväylän määräraha alittui 4,0 miljoonaa euroa ja venesatamiin ja veneväyliin varattu määräraha ylittyi 0,3 miljoonaa euroa. Kahteen suureen hank-

keeseen, valtatie 4:n perusparannukseen ja syväväylään, käytettiin viime vuonna yhteensä 18,4 miljoonaa euroa.

Alkuperäisessä talousarviossa **investointituloja** oli 12,6, josta maanmyynti 12,0 miljoonaa euroa. Valtuusto lisäsi määrärahaa vuoden aikana kaupunginhallituksen osakkeisiin ja osuuksiin 14,5 ja kehittämisrahastoon 22,5 miljoonaa euroa ja vähensi maanmyyntituloista 1,0 miljoonaa euroa. Muutosten jälkeen tulomääräraha sisäiset erät mukaan lukien oli yhteensä 48,6 miljoonaa euroa. Toteuma ylitti muutetun talousarvion 4,4 miljoonalla eurolla, mihin eniten vaikutti Oulunsalon Kehitysyhtiö Oy:n ja Kiimingin palvelutalo Oy:n purkamisen (yhteensä noin 2 milj. €).

Suurimmat ulkoiset investointitulot olivat Technopolis Oyj:n osakkeiden myynti 18,2, maanmyyntitulot 10,8, Oulun Energia Oy:n SVOP-palautus 6,7 miljoonaa euroa ja Oulun Ammattikorkeakoulu Oy:n osakkeiden myynti 3,9 miljoonaa euroa.

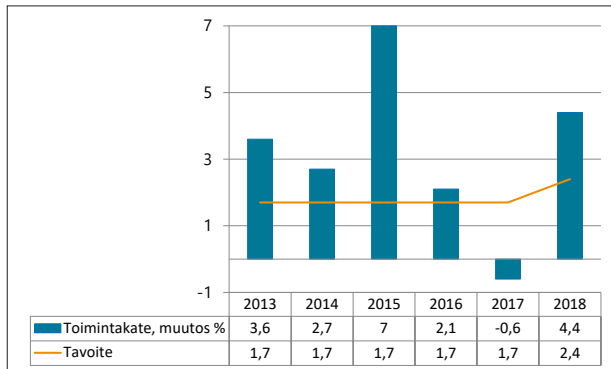
5.2 Kaupunkistrategian talousindikaattoreiden tavoitetasojen toteutuminen

Vuonna 2018 voimassa olleessa Kaupunkistrategiassa Oulu 2020 strategisena painopistevalintana oli, että *tasapainoinen talous turvaa laadukkaat palvelut*. Strategian linjauksena on, että Oulun kaupungin vuosikate ja nettoinvestoinnit ovat tasapainossa keskipitkällä aikavälillä. Linjausta ohjattiin neljällä mittarilla, joiden tavoitetasot kuitenkin tänä viimeisenä strategian voimassaolovuonna asetettiin hyväksytyin talousarvion lukujen perusteella. Alijäämäisen talousarvion perusteella määrittyneet tavoitetasot ovat matalampia kuin aiemmin.

Kaupunkistrategian talousindikaattoreiden toteutuminen liikennevaloilla, miljoonaa euroa

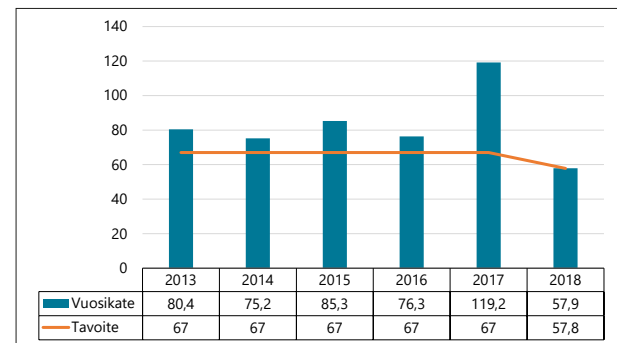
Indikaattori	Tavoitetaso	Toteutuma 31.12.2018
Toimintakatteen kasvuprosentti, maksimi	2,4 %	4,4 %
Vuosikate	57,8	57,9
Lainakatto	719,7	645,5
Investointikatto	v. 2014–2016 yht. enintään 380 ME	Tavoiteaika ohitettu, ei voitu raportoida

Toimintakate, muutos% ja sen maksimitavoite Oulun kaupunki 2013–2018



Toimintakatteen kasvu ylitti kasvun enimmäistavoitteen. Toimintakate on toimintatuottojen ja toimintakulujen erotus. Se osoittaa verorahoituksen ja rahoitustuottojen osuuden toiminnan kuluista. Talousarvion mukainen toimintakatteen kasvun enimmäistavoite oli 2,4 % ja se ylittyi, kun kasvu oli 4,4 % (41,2 milj. €). Vuosien 2016–2017 tilinpäätösten väliseen vertailukelpoiseen kasvuunkin (+0,3 %) verraten kehitys oli negatiivista.

Vuosikate ja sen tavoite Oulun kaupunki 2013–2018, miljoonaa euroa



Vuosikate ylitti niukasti kaupunkistrategian vuoden 2018 tavoitetason, mutta oli ajanjakson 2013–2018 matalin.

Vuosikate kertoo kunnan tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Kertavaikutteiset erät ovat vaikuttaneet positiivisesti Oulun vuosikatteeseen viime vuosina. Vuonna 2018 päästiin tavoitteeseen, joskin tavoitetaso oli aikaisempaa matalampi. Vuonna 2018 vaikutus oli noin 8 miljoonaa euroa. Edellisinä vuosina ilman kertavaikutteisia eriä olisi jääty n. 45 miljoonan euron (2015), n. 60 miljoonan euron (2016) ja n. 79 (2017) miljoonan euron vuosikatteeseen. Vuosikatteen (tulorahoituksen) riittävyttä on arvioitu seuraavassa kappaleessa.

Strategian lainakattotavoitteen maksimi ei ylittynyt

vuoden 2018 lopussakaan, kuten ei koko tarkasteluajanjaksona 2013–2017, jolloin lainakatto oli määritelty 740 miljoonaan euroon. Tavoitetaso oli vuonna 2018 720 ja toteuma 645,5 miljoonaa euroa.

5.3 Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tilasta

Suomen bkt kasvoi 2,2 % vuonna 2018, mutta kasvu oli edellisvuotta matalampaa. Talouskasvu lisäsi työvoiman kysyntää ja työllisyysaste nousi 71,6 prosenttiin. Inflaatio pysyi kohtuullisena (1,2 %). Suhdannehuippu kuitenkin on jo nyt ohitettu. Korkeasuhdanne on heijastunut hitaasti kuntatalouteen. Vuonna 2018 kuntatalous notkahti hyvän vuoden 2017 jälkeen nollassa.

Oulun väkiluvun kasvu ja alle kouluikäisten määrän kasvu hidastuivat. Työttömyysaste laski 12,2 prosenttiin ja myös

nuorisotyöttömyys laski 2 % ja oli 17,3 %. Asuntorakentaminen oli vilkasta.

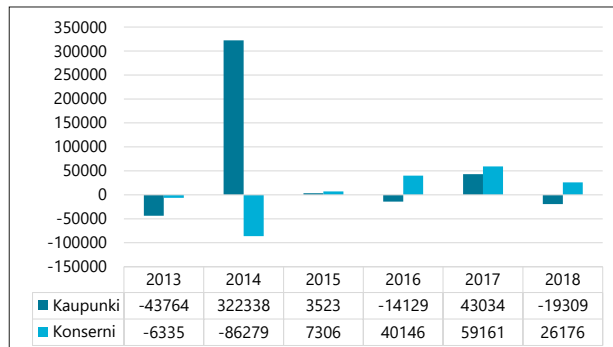
Maakuntaudistukseen valmistauduttiin Muutosohjelmalla Oulu 2020. Muutosohjelman tavoitteena on vahvistaa kaupungin elinvoimaa ja taloutta sekä luoda pohja tarvittaville henkilöstöpoliittisille linjauksille, yhteistoimintamenettelylle ja organisaatiomuutoksille. Kaupunkistrategia 2026 valmistui helmikuussa 2018 ja sai mittarit talousarvion 2019 yhteydessä.

Kirjanpidollisesta tasapainosta

Kaupungin ja konsernin¹ yli- ja alijäämät

Kaupungille alijäämää, kaupunkikonsernille ylijäämää. Kuntaliitoksen jälkeisellä Oululla on ollut sekä ylijäämäisiä että alijäämäisiä vuosia. Tason vaihtelua ovat selittäneet myös kertavaikutteiset erät. Vuonna 2018 kaupungin alijäämäksi muodostui 19 miljoonaa euroa. Konsernin² ylijäämä oli 26 miljoonaa.

Kaupungin ja konsernin yli-/alijäämät 2013–2018

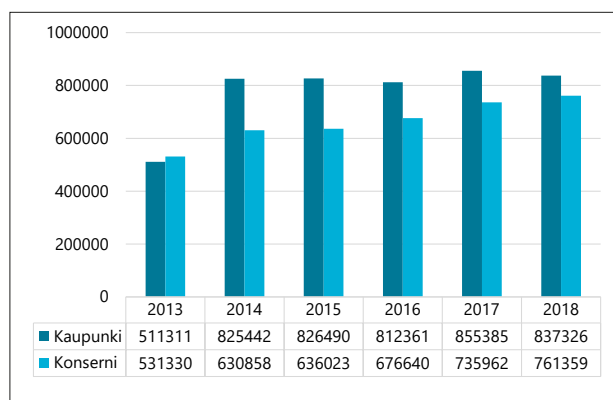


Kertavaikutteiset erät vaikuttivat positiivisesti kaupungin tulokseen noin 8 miljoonaa euroa, joka oli pienin vaikutus vuosina 2015–2018. Eristä merkittävimmät positiivisesti vaikuttaneet erät olivat Technopoliksen osakkeiden myyntivoitto 9,4 miljoonaa ja osingot 7,2 miljoonaa euroa ja negatiivisesti vaikuttaneista eristä henkilökunnan sopimusperusteinen tuloksellisuuserä 3,2 miljoonaa euroa ja rahoitusarvopapereiden arvostuksien nettovaikutus noin 6,8 miljoonaa euroa.

Kaupungin ja konsernin kertynyt ylijäämä

Vuosien aikana syntyneet yli- ja alijäämät kootaan kirjanpidossa taseen omaan pääomaan.

Kaupungin ja konsernin kertynyt ylijäämä³ vuosina 2013–2018, 1 000 euroa



Oulun kaupungin kertynyt ylijäämä euroa/asukas vuoden 2018 lopussa oli 4 111 ja konsernissa 3 738 euroa/asukas. Kertynyt ylijäämä periaatteessa antaa liikkumavaraa tulevina vuosina, mutta sen määrää on kuitenkin tarkasteltava yhdessä lainamäärän kanssa. Oulu-konsernilla ei ylijäämää ole yhtä paljon kuin kaupungilla. Tämä on tyypillinen tilanne kuntakonserneissa yleensäkin (Arttu 2-tutkimusohjelma 3/2016).

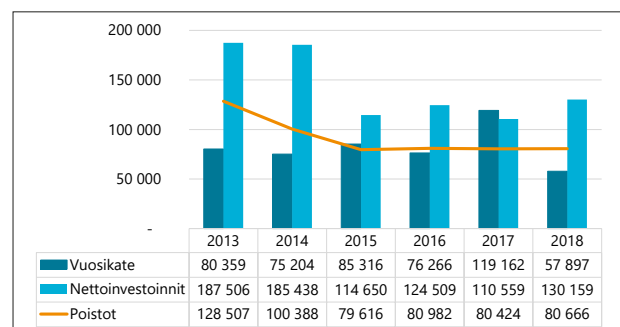
Rahoituksellisesta tasapainosta ja rahoitusasemasta

Investoinnit vaikuttavat kunnan vuosittaiseen tulokseen vain jaksotetusti poistoissa ja korkokulujen kautta, mutta eivät suoraan investointimenon määrällä.

Vuosikate ja investoinnit

Kaupungin vuosikate, 57,9 miljoonaa euroa, ei kattanut nettoinvestointeja (130 milj. €). Vuoden 2018 investointitaso oli 18 miljoonaa euroa korkeampi kuin vuonna 2017. Investointimenoja rahoitettiin muun muassa omaisuuden luovutustuloilla 44,3 ja antolainasaamisten vähennyksellä 11 ja kassavaroilla 12,8 miljoonaa euroa. Omaisuuden myyntituloista erityisiä olivat Technopoliksen osakkeiden myyntivoitto 9,4 ja Oulun Energia Oy:n SVOP -palautus 6,7 miljoonaa euroa. Pitkäaikaiset lainat lisääntyivät 30 miljoonalla.

Oulun kaupungin vuosikate ja nettoinvestoinnit 2013–2018, 1000 euroa



Vuosikatteen määrä ei kaupungissa riittänyt vuonna 2018 nettoinvestointeihin.

Vuosikate asukasta kohden oli 284. Vuosikatteen euroa/asukas vaihtelivat kuudessa suurimmassa kaupungissa 2018 tilinpäätöksissä 33 (Turku)–1 157 (Helsinki) välillä. Oulun tuloveroprosentti oli vertailukaupunkien korkein. Myös palvelutuotannon järjestämistavat vaikuttavat vaihteluun.

¹ Luvussa esitettävät kuuden suurimman kaupungin tiedot kertovat niiden taloudesta vain tässä esitettyillä mittareilla ja tunnusluvilla. Tietojen käyttö ei ole varsinaista vertailua, koska siihen ei sisälly kaupunkien toimintaympäristöjen ja lukujen taustalla olevien tekijöiden erojen analyysia.

² Myös veroprosentit vaihtelevat kuudessa suurimmassa kaupungissa. Oulu-konserniin tilinpäätöksessä 2018 sisältyy Oulun kaupungin lisäksi 19 tytäryhtiötä, 15 osakkuusyhtiötä, kolme kuntayhtymää ja kaksi säätiötä.

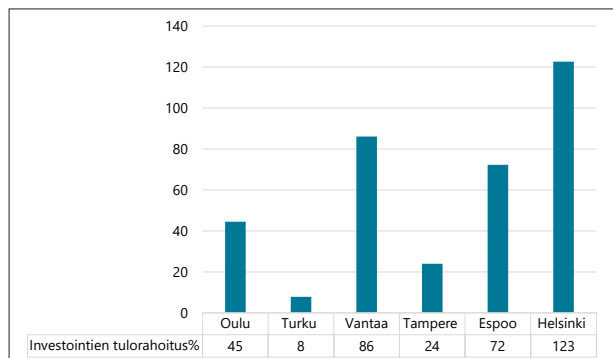
³ Tässä on käytetty lukua, jossa on myös vuoden 2018 ali- ja ylijäämät.

Kaupungin vuosien 2013–2018 vuosikate ei ole saavuttanut tasoa, joka olisi kattanut nettoinvestoinnit vuotta 2017 lukuun ottamatta. Talousarvion 2019 mukaan vuosikatteen tavoitetaso on noin 80–100 miljoonaa euroa. Oulu-konsernissa on ollut sama tilanne, vuosikate on alittanut nettoinvestoinnit vuotta 2017 lukuun ottamatta.

Investointien tulorahoitus

Oulun ja Oulu-konsernin investointien tulorahoitus heikkeni. Investointien tulorahoitus% tunnusluku kertoo, kuinka paljon investointien omahankintamenoista (= investointimenot - rahoitusosuudet) on rahoitettu tulorahoituksella (vuosikate). Oulun kaupungin tulorahoituksen tilanteen heikkeneminen ja investointimenojen omahankintameno kasvu (+19,6 milj. €) laski tunnusluvun 44,5 prosenttiin, kun se vuonna 2017 oli noin 109 %, joskin ilman merkittäviä kertaluonteisia eriä se olisi jäänyt noin 79 prosenttiin. Oulu-konsernissa tunnusluvun arvo laski ja oli 69,2 % (2017 noin 104 %).

Investointien tulorahoitus% 2018 kuusi suurinta kaupunkia



Vain Helsingin investointien tulorahoitus% (ks. edellinen kuvio) ylitti tason 100 %, mutta muissa kaupungeissa vuonna 2018 investointien omahankintamenoa on rahoitettu muun muassa lainalla, omaisuuden myyntivoitoilla tai kassavaroista.

Mikäli vuosikate on käyttöomaisuuden poistojen suuruinen eikä ns. korjausvelkaa kerry, tulorahoitus on riittävä.

Kaupungin tulorahoitus ei kattanut poistoja vuonna 2018 ja laskennallinen korjausvelka on kasvanut.

Tunnusluku vuosikate/poistot % oli 71,1 %. Tilanne heikkeni siis selvästi viime vuodesta, jolloin vuosikate kattoi selvästi poistot (lähies 150 %). Oulu-konsernissa vuosikate (178,6 milj. €) kattoi edelleen poistot (118,8 %).

Oulun kaupungilla on merkittävästi korjausvelkaa.

Rakennusten laskennallinen korjausvelka oli vuonna 2017 noin 116 miljoonaa euroa ja laskennallinen perusrakennustarve 256 miljoonaa euroa. Vuonna 2017 korjausrakentamiseen käytettiin 16,8 miljoonaa ja vuonna 2018 23,7 miljoonaa euroa.

Toiminnan ja investointien rahavirta

Toiminnan ja investointien rahavirta on rahoituslaskelman välitulot, joka muodostuu, kun tulorahoituksesta vähennetään käyttöomaisuuden investointimenot ja siihen lisätään rahoitusosuudet sekä omaisuuden myyntitulot. Negatiivisena (alijäämäisenä), se ei ole riittävä investointeihin nähden ja menoja joudutaan tavanomaisesti kattamaan joko kassavaroja vähentämällä tai lisälainalla.

Investointien omarahoitus ei toteutunut vuonna 2018.

Sekä kaupungin (-48 milj. €) ja kaupunkikonsernin (-73 milj. €) toiminnan ja investointien rahavirta oli alijäämäinen toisin kuin viime vuonna, jolloin se oli molemmilla selvästi positiivinen. Oulun kaupungin toiminnan ja investointien rahavirta on ollut alijäämäinen vuodesta 2013 lähtien vuosia 2014 ja 2017 lukuun ottamatta.

Investointien omarahoitus toteutui keskipitkällä ajanjaksolla kaupungissa, mutta ei Oulu-konsernissa.

Toiminnan ja investointien rahavirtaa tarkastellaan yleensä *tilinpäätös*vuoden ja neljän edellisen vuoden kertymällä. Kaupungin kertymä viideltä vuodelta oli vuoden 2018 lopussa 15 miljoonaa ylijäämäinen ja Oulu-konsernin kertymä oli 71 miljoonaa euroa alijäämäinen. Molemmat arvot kuitenkin paranivat selvästi viime vuodesta.

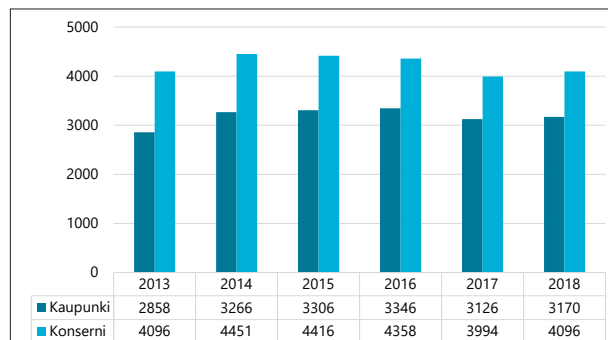
Kaupunkistrategian tulorahoitustavoite

Kaupunkistrategian 2020 linjauksen mukaiseen tulorahoitustasoon ei päästy. Linjauksessa tavoitellaan sitä, että kaupungin vuosikate ja nettoinvestoinnit ovat tasapainossa keskipitkällä aikavälillä.

Kaupungin vuosikatteen keskiarvo vuosilta 2013–2018 oli 82 miljoonaa ja keskimääräinen investointitaso samoina vuosina 145 miljoonaa vuodessa.

Lainojen määrä

Kaupungin ja konsernin lainat/asukas* 2013–2018, €/asukas



*) tilinpäätöksissä käytetty asukasluku

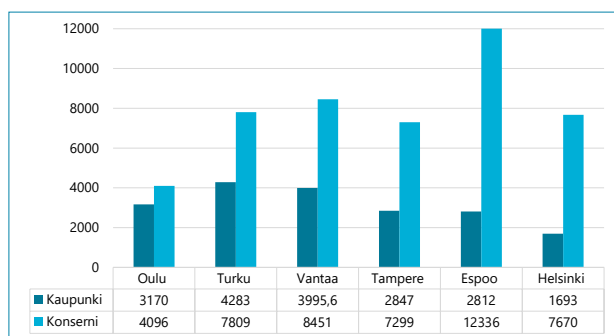
Talousarviossa 2018 pitkäaikaisten lainojen lisäys oli arvioitu olevan 114 miljoonaa euroa ja lainojen vähennys noin 27 miljoonaa. **Lainojen lisäys oli 30 miljoonaa ja vähennys 25,5 miljoonaa** (nettolainanotto 12,9 milj. €). Etenkin investointien osittainen lykkääntyminen vaikutti ennakoitua pienempään lainatarpeeseen. Lainakanta kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna 44 euroa/asukas (2 %).

Oulun kaupungin lainakanta on kasvanut vuodesta 2013 vuoteen 2018 loppuun 16,5 % (n. 91 milj. €), ja lainakanta oli vuoden 2018 lopussa 3 170 euroa/asukas. Velan kasvua selittää investointitaso. Kertavaikutteiset erät ovat vaikuttaneet eri vuosina merkittävästi lainannostotarpeeseen. Vuosittaisten korkomenojen kasvu vuosien 2013 ja 2018 tilinpäätösten välillä on noin 1,6 miljoonaa euroa (+ 18 %).

Vuoden 2018 lopussa Oulu-konsernilla oli lainaa 4096 euroa/asukas, joka on 102 euroa/asukas enemmän kuin vuonna 2017.

Seuraavan kuvion tunnusluvut antavat käsitystä kuuden suurimman kaupungin lainamäärästä suhteutettuna niiden asukaslukuihin. Oulun kaupungin lainat euroa/asukas oli **kolmanneksi suurin, mutta Oulu-konsernin vastaava tunnusluku oli edelleen suurten kaupunkien pienin**. Tilanne on säilynyt samana kuin vuonna 2017. Tunnusluvun arvon vertailtavuuteen vaikuttaa muun muassa leasingilla hankittujen kiinteistöjen määrä.

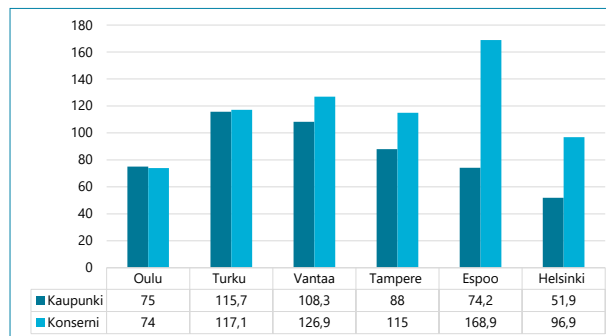
Kaupungin ja konsernin lainat/asukas* 2018, kuusi suurinta kaupunkia, €/asukas



*) tilinpäätöksissä käytetty asukasluku

Kuntien välisessä vertailussa on kuitenkin parempi uusi tunnusluku *velat ja vastuut prosenttia käyttötuloista*, joka sisältää myös vuokravastuut ja leasingvastuut, jotka eivät näy lainana taseessa. Se parantaa kaupunkien välistä vertailtavuutta.

Velat ja vastuut % käyttötuloista 2018, kuusi suurinta kaupunkia



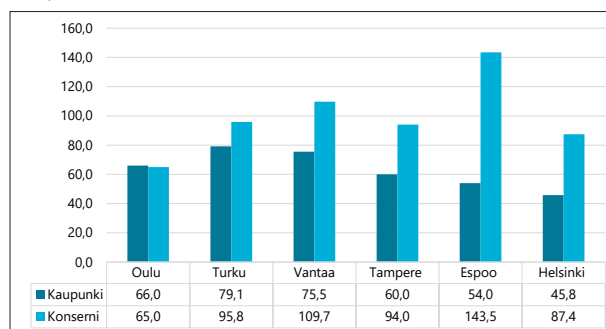
Yllä olevassa kuviosta voi havaita, että Oulun kaupungin velat ja vastuut % käyttötuloista tunnusluvun arvo oli kolmanneksi pienin ja konserneista pienin. Vielä viime vuonna kaupungin luku oli Helsingin jälkeen pienin.

Suhteellinen velkaantuneisuus

Lainojen määrää voidaan tarkastella myös suhteessa käyttötuloihin. Mitä pienempi on tunnusluvun arvo, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella. Samaan aikaan on tarkasteltava muitakin sitoumuksia mm. vuokravastuita.

Oulun kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus (ks. kuvio alla) suurten kaupunkien joukossa oli **keskitasoa ja konserneista pienin**.

Suhteellinen velkaantuneisuus % 2018, kuusi suurinta kaupunkia



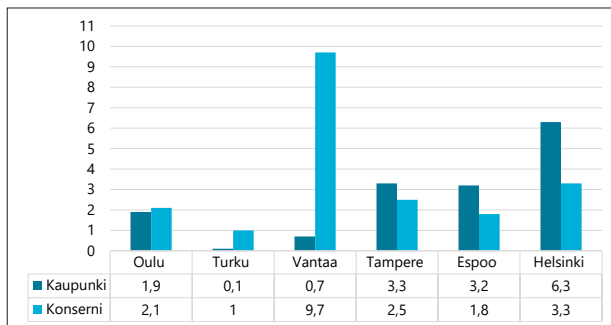
Oulun **suhteellinen velkaantuneisuus** oli vuoden lopussa kaupungissa 66 % ja konsernissa 65 %. **Kaupungin** lukuarvo oli **sama kuin vuonna 2017 ja konsernissa se heikkeni prosenttiyksiköllä**. Maakuntaudistus olisi heikentänyt arvoa merkittävästi. Alhaisimmillaan tunnusluku kaupungissa oli 2013 (58 %). Tilanne on parantunut Oulu-konsernissa vuosina 2014–2017 ja vaikka prosentti

on isojen kaupunkikonsernien alhaisin, se on ainoa kriisikuntakriteeristön arvo Oulussa, joka täyttää kriteerin (ei saa olla yli 50 % kahtena vuotena peräkkäin). Ylitys on jatkunut vuosina 2014–2018.

Lainanhoitokate

Lainanhoitokate parani. Tunnusluku kertoo kunnan tulorahoituksen riittävyyden lainojen korkokulujen ja lyhenysten maksuun. Tulorahoitus riittää, jos tunnusluvun arvo on 1 tai sitä suurempi. Oulun kaupungin arvo oli 1,9 ja parani viime vuodesta. Koska tunnusluvun arvo on alle 2, se on tyydyttävällä tasolla. Vuosien 2015–2018 välillä se on ollut hyvällä tasolla vain vuonna 2016. Konsernin vastaava tunnusluku parani hieman arvosta 2,0 arvoon ja oli 2,1 ja oli siten hyvällä tasolla. Korot ovat suhteellisen pitkään olleet matalat, mutta lähivuosina korkojen odotetaan nousevan. Korkoriskiä on pienennetty korkosuojauksilla.

Lainanhoitokate tilinpäätöksissä 2018, kuusi suurinta kaupunkia



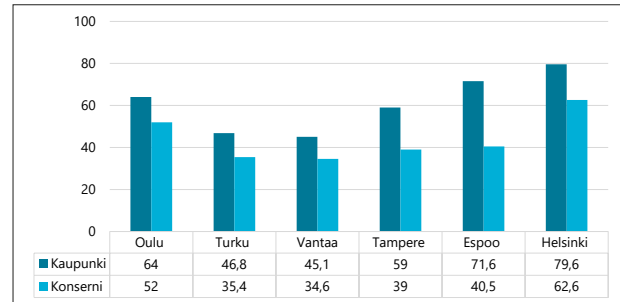
Oulun kaupungin lainanhoitokate oli **suurten kaupunkien keskitasoa** sekä kaupungissa että konsernissa.

Omavaraisuusaste

Omavaraisuusaste mittaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja sen kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäyksellä. Omavaraisuutta pidetään hyvänä, jos kunnan taseessa olevasta omaisuudesta on omalla pääomalla rahoitettu 70 %. Sen sijaan 50 %:n ja sitä alemmaa arvoa pidetään jo heikkona ja se kertoo merkittävästä velkarasitteesta.

Omavaraisuus ennallaan. Oulun kaupungin ja konsernin omavaraisuusasteet vuoden lopussa olivat samat kuin viime vuonna eli kaupungilla 64 % ja konsernissa 52 %. Tarkastelujaksolla 2013–2017 alhaisimmillaan prosentti oli kaupungissa vuonna 2013, jolloin se oli 60 ja konsernissa vuonna 2015, jolloin se oli 49 %.

Omavaraisuusaste tilinpäätöksissä 2018, kuusi suurinta kaupunkia



Oulun kaupungin omavaraisuusaste oli **keskivaiheilla suurten kaupunkien joukossa ja konserneista toiseksi korkein** (ks. edellinen kuvio). Tämänkin tunnusluvun arvoon vaikuttaa muun muassa leasingilla hankittujen kiinteistöjen määrä.

Ei ole olemassa eksaktia määrittelyä, **mikä määrä lainaa on liikaa**. Kaupungin omat tunnusluvut ja tulevaisuuden suunnitelmat kertovat ehkä muiden kaupunkien tilannetietoja enemmän.

Kaupunkistrategiassa 2020 oli määritelty 740 miljoonan lainakatto ja tätä tasoa ei ole ylitetty. Voimassa olevassa Kaupunkistrategiassa 2026 ei vastaavaa tasoa ole määritelty. Kuntaliitoksen jälkeen oli valtuustosopimuksella määritetty myös investointikatto vuosille 2016–2018.

Tuleva investointitaso

Oulun bruttoinvestoinnit ovat vuosina 2015–2017 olleet keskimäärin 585 euroa/asukas. Maan keskiarvo on samana aikana ollut 643 euroa/asukas⁴. Oulun investointitaso on jonkin verran edellistä keskiarvoa matalampi. Kasvukeskuksesta on paineita korkeaan investointitasoon.

Oulun kaupungin talousarviossa 2019 ja suunnitteluvuosilla 2020–2021 keskimääräinen investointitaso on noin 130 miljoonaa euroa vuodessa ja yhteensä vuosina 2019–2021 noin 390 miljoonaa euroa. Taloussuunnitelmassa on varauduttu ottamaan vuosina 2019–2021 noin 280 miljoonaa euroa lainaa. Muutosohjelmassa Oulu 2020 vuosien 2022–2023 vuosittaisena investointitasona on käytetty 114 miljoonaa euroa. Talousarvion 2019 mukaan kaupunki investoi erityisesti peruspalveluihin kuten koulujen ja päiväkotien rakentamiseen sekä infraan. Tulevaisuudessa suunnitellaan myös merkittäviä Oulun elinvoiman ja vetovoiman lisäämiseen liittyviä investointeja. Rakennusinvestoinneissa harkitaan hankeselvitysvaiheessa myös vuokrausvaihtoehto tai elinkaarimallivaihtoehto.

⁴ Lähde: Kuntien talous ja rahoitus. Kunnallissalan kehittämisiäitiö 2019.

Myös Oulu-konsernissa on meneillään isoja investointeja esimerkiksi Oulun Energia Oy:llä ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirillä (noin 900 milj. €) investoinnit. Konsernin lainojen määrään liittyvien tunnuslukujen heikkeneminen lähivuosina on jo nähtävissä. Korkea investointitaso vaikuttaa paitsi lainamäärään myös korkokustannuksiin, varsinkin jos korot nousevat.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Valtuuston asettamat taloustavoitteet toteutuivat vain osittain. Käyttötalouden nettomenot kääntyivät selvään kasvuun. Korkeasuhdanne ei näkynyt verotuloissa. Tilikauden tulos kertoo, että tulorahoituksella ei pystytty kattamaan vuoden menoja. Hyvinvointipalvelujen ja sairaanhoitopiirin valmistelussa olevaa asiakaslähtöisen hoito- ja palveluketjujen integroinnin onnistuminen on tärkeässä roolissa kaupungin tulevan menokehityksen hallinnassa. Muutosohjelman toteutus on menossa ja sen sisältö on päivittymässä kaupunginhallituksessa kevään aikana.

Kaupungin vuosikatteen ja nettoinvestointien taso ei saavuttanut Kaupunkistrategia 2020 linjauksen mukaista tasapainoa *keskipitkällä aikavälillä*. Suunnitteluvuosien investointitaso ja elinvoimainvestointien kasvattamistarve lisäävät paineita vuosikatteen tason nostoon, mutta myös lainakanta tulee kasvamaan. Kaupunkikonsernin lainakannan selvä kasvu on jo nähtävissä.

Kaupunginhallituksen on tarpeen valmistella investointien *pitemmän ajan suunnitelma* (noin 10 vuodelle) ja investointien rahoitussuunnitelma. Samalla on arvioitavissa investointien vaikutus kaupungin lainakantaan, suhteelliseen velkaantuneisuuteen ja omavaraisuusasteeseen sekä rahoitusleasing- ja muiden rahoitusvastuiden kasvuun. Lainakattotavoite on edelleen hyvä talousohjauksen väline.



6 Erityiset arviointikohteet

6.1 Valtuustoaloitteiden käsittelyn toimivuus

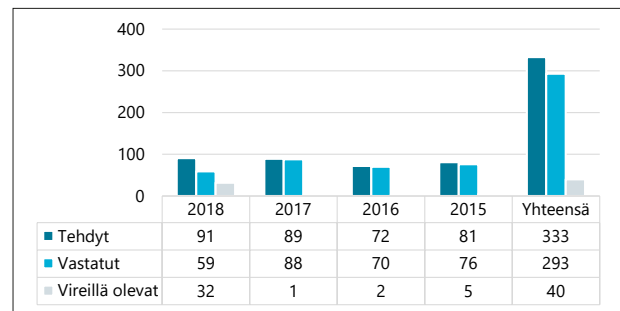
Tarkastuslautakunta arvioi vuosien 2015–2018 valtuustoaloitteiden käsittelyn toimivuutta. Tiedot arviointia varten hankittiin tekemällä ulkoisen tarkastuksen yksikössä tarkastus valtuustoaloitteiden käsittelystä. Tehdyssä tarkastuksessa ei tarkastettu valtuustoaloitteisiin annettujen vastausten laatua eikä kysytty aloitteentekijöiden kokemuksia aloitteiden vaikuttavuudesta

Kuntalaissa edellytetään, että aloitteiden käsittelystä on määräykset kunnan hallintosäännössä. Kaupungin hallintosäännön mukaan valtuutetuilla ja valtuustoryhmillä on oikeus tehdä valtuuston kokouksessa kirjallisia aloitteita kaupungin toimintaa koskevista asioista. Aloitteeseen vastaa se toimielin, jonka toimialaan asian käsittely kuuluu. Mikäli aloite koskee koko kaupungin toimintaa, hallintoa tai useamman toimielimen tehtäväaluetta, vastauksen antaa kaupunginhallitus. Valtuustoaloitteet tulee käsitellä kolmen kuukauden sisällä aloitteen vireille saattamisesta. Aloitteentekijälle on ilmoitettava, jos vastauksen antaminen viivästyy kauemmin. Kaupunginhallitus esittää valtuustolle kaksi kertaa vuodessa yhteenvedon tehdyistä aloitteista ja niiden johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Jos aloite liittyy seuraavan vuoden talousarvion valmisteluun, se käsitellään toimielimissä seuraavan vuoden talousarvion valmistelun yhteydessä.

Kaupunginvaltuutetut tai valtuustoryhmät tekivät vuosina 2015–2018 yhteensä 333 aloitetta. Aloitteita tehtiin lähes

kaikille kaupungin toimielimille. Tänä ajanjaksona tehdyistä aloitteista oli alkuvuonna 2019 käsittelemättä 40 (12 %).

Vuosien 2015–2018 valtuustoaloitteet



Vuosien 2015–2018 aikana tehtiin aloitteisiin oli kolmen kuukauden ajassa vastattu 151 (45 %) aloitteeseen. Aloitteiden käsittelyyn käytettiin keskimäärin 133 päivää, vaihteluväli oli 7–1 135 päivää. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta aloitteentekijälle ei oltu ilmoitettu vastauksen viivästymisestä eikä arvioidusta käsittelyajasta, vaikka hallintosääntö näin määrittää. Kaupunginhallitus on esittänyt valtuustolle yhteenvetoraportit tehdyistä aloitteista ja mihin toimiin aloite on johtanut, mutta valtuuston tietoon ei ole saatettu kaikkia tehtyjä valtuustoaloitteita. Yhteenvedoraporteista puuttui tehdyistä aloitteista 21 (6 %). Seuraavan vuoden talousarvion valmisteluun liittyviä valtuustoaloitteita oli vuosina 2015–2018 tehty yhteensä 54. Kaikkia näitä ei oltu käsitelty toimielimissä talousarvion valmistelun yhteydessä.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Valtuustoaloitteiden käsittelyprosessissa on kehittämistarvetta:

- Kaikkia valtuustoaloitteita ei käsitellä hallintosäännön määrittelemässä kolmen kuukauden ajassa.
- Vastauksen viipymisestä ja arvioidusta käsittelyajasta ei yleensä ilmoiteta aloitteentekijöille.
- Kaikkia tehtyjä aloitteita tai niihin annettuja vastauksia ei viedä kaupunginvaltuuston tietoon.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaupunginhallituksen tulee huolehtia, että valtuustoaloitteisiin vastataan hallintosäännön määrittämässä aikataulussa tai vastauksen viivyessä aloitteentekijälle annetaan selvitys viivästyksestä ja arvioidusta käsittelyajasta. Valtuustolle tulee raportoida kaikki valtuustoaloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet. Tarkastuslautakunta suosittelee, että konsernihallinto tekee valtuutetuille kyselyn valtuustoaloitteiden laatu- ja vaikuttavuuskemuruksesta.

6.2 Kaupungin henkilöstön työhyvinvointi ja sairauspoissaolojen hallinta

6.2.1 Kaupungin henkilöstön työhyvinvointi

Tarkastuslautakunta arvioi, onko henkilöstön työhyvinvointi parantunut strategisen linjauksen mukaisesti, ovatko sairauspoissaolot vähentyneet ja onko työhyvinvointitoiminta kaupungissa järjestetty tuloksellisella ja tarkoitukseenmukaisella tavalla. Arviointi on rajattu henkilöstön työhyvinvointia koskeviin tavoitteisiin. Erikseen tarkastellaan kaupungin sairauspoissaoloja.

Tarkastuslautakunta teki alkuvuodesta 2019 kyselyn kaupungin pääluottamusmiehillä (JHL, JUKO, TEHY, Super ja JYTY) ja työsuojeluvalluutetuille henkilöstön työhyvinvointiin liittyen. Arviointi sisältää edellä mainituille henkilöstöedustajille tehdyn kyselyn tulokset.

Työhyvinvoinnin kehittämistä on pidetty kaupungissa tärkeänä ja se näkyy nostona kaupunkistrategian linjauksessa, *henkilöstön työhyvinvointi nousee*. Tavoitteita henkilöstön työhyvinvoinnille on kaupunkistrategian lisäksi asetettu henkilöstöohjelmassa sekä erillisessä työhyvinvointiohjelmassa.

Henkilöstöohjelma 2018–2022 hyväksyttiin kaupunginhallituksessa lokakuun alussa 2018. Se laadittiin uuden Kaupunkistrategian Oulu 2026 pohjalta. Tässä arvioinnissa tarkasteltavana ovat tavoitteet aikaisemmasta **henkilöstöohjelmasta 2014–2020** ja siihen liittyvästä **työhyvinvointiohjelmasta**, sillä uutta henkilöstöohjelmaa ei ehditty toteuttaa kuin muutama kuukausi vuonna 2018.

Kunta10-kyselyssä henkilöstön työhyvinvoinnin tilaa arvioidaan kahden vuoden välein. Viimeksi kysely tehtiin vuonna 2018. Tulosten mukaan kaupungin henkilöstön työpaineet ja työmäärä sekä työstressi ovat kasvussa ja kokemus työmäärän lisääntymisestä yli sietokyvyn on kasvanut. Työntekijät ovat yhä sitoutuneita työhönsä, mutta työhön sitoutuminen laskee ja eroaikomukset nykyisestä työpaikasta yleistyivät. Harvempi uskoo jatkavansa työssä eläkeikänsä saakka. Työnantajaimago on mennyt huonompaan suuntaan, harvempi enää suosittelisi työnantajaa ystävilleen.

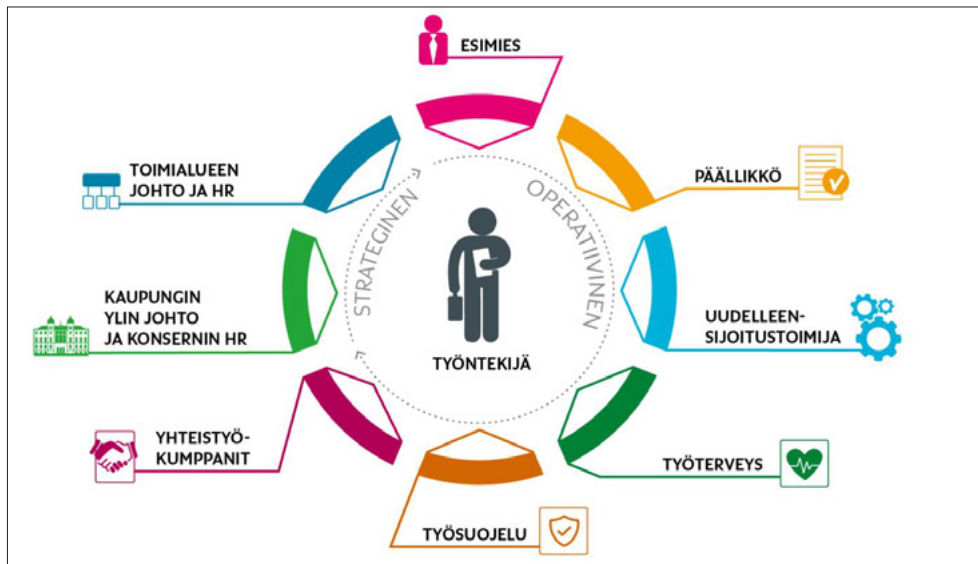
Oulussa on panostettu johtamiseen, ja Kunta10-kyselyn perusteella johtamiseen ollaan tyytyväisempiä kuin kaksi vuotta sitten. Myös työyhteisötaidot ovat kohonneet. Suuri osa työntekijöistä lähtee aamuisin mielellään töihin, henkilöstöstä 71,7 % kokee työnimua. Työn jatkuvuuteen liittyvä epävarmuus on vähentynyt. Yhä useampi myös kokee työnsä ja siihen liittyvät muutokset myönteisinä.

Kaupungin kokonaishenkilöstömäärä pysyi edellisen vuoden tasolla ollen 11 238. Henkilöstökulut tilinpäätöksessä olivat 498,7 miljoonaa euroa (kasvu 13,6 milj. €, 2,8 %). Palvelusuhteita päättyi 499, syynä oli useimmiten eläköityminen (49 %) tai irtisanoutuminen (47 %).

Henkilöstön työhyvinvointi ja sen edistämisen kaupunkitasoiset keinot

Nykykaiseen esimiestyöhön kuuluu työhyvinvoinnin kehittäminen ja työkykyjohtaminen. Henkilöstön työhyvinvoinnin seurannan väline on Kunta10-kysely. Työkykyjohtamisen malli otettiin käyttöön kaikilla Oulun kaupungin toimialueilla vuonna 2017.

Työkykyjohtaminen Oulun kaupungissa



Lähde: Henkilöstöryhmä 19.12.2018

Työkykyjohtamisen mallissa toimialueet ja liikelaitokset ovat asettaneet tavoitteet ja kehittämiskohteet omien tarpeidensa mukaisesti. Toiminnan tueksi on laadittu työkykyjohtamisen seurantataulukko, jota konsernihallinnon henkilöstöryhmä seuraa ja raportoi tuloksista koko kaupunkitasolla (ks. kappale *Henkilöstöohjelman tavoitteet ja niiden toteutuminen*).

Työkykyjohtaminen sisältää erilaisia toimintamalleja ja käytännön työkaluja, joilla voidaan hallita työntekijöiden työkykyongelmista aiheutuvia henkilöstöriskejä. Tavoitteena on mahdollistaa työn tekeminen yksilölliseen vanhuuseläkkeeseen saakka. Työterveys on olennainen osa työkykyjohtamisen kokonaisvaltaista toimintamallia.

Työhyvinvointi on käsitteenä abstrakti ja moniulotteinen ja sitä kuvaavia määritelmiä ja lähestymistapoja on useita. Kaupungin kotisivuilla työhyvinvointi määritellään seuraavasti:

Työhyvinvointi on yksilön ja työyhteisön kokemus. Työhyvinvointi on mahdollista silloin, kun työ on turvallista, terveellistä ja mielekästä. Työhyvinvointia lisäävät muun muassa hyvä ja motivoiva johtaminen sekä toimiva työyhteisö ja työntekijöiden ammattitaito ja itsensä johtaminen. Henkilöstön työhyvinvoinnin kasvaessa työn tuottavuus ja työhön sitoutuminen kasvavat ja sairauspoissaolosten määrä laskee.

Kaupunkistrategia ja henkilöstöohjelma ohjaavat henkilöstötyötä, mutta vastuu henkilöstöohjelmassa määriteltyjen asioiden täsmäntämisestä ja toteuttamisesta on toimialoilla ja liikelaitoksilla. Henkilöstöohjelman työhyvinvointia koskevia osioita on tarkennettu vielä erikseen laaditulla työhyvinvointiohjelmalla. Ohjelma valmistui

syksyllä 2015 ja se tarkoitettiin lähinnä työkaluksi toimialueille ja liikelaitoksiin. Vuonna 2018 erillisestä työhyvinvointiohjelmasta luovuttiin uuden henkilöstöohjelman myötä.

Henkilöstöohjelman ja työhyvinvointiohjelman lisäksi kaupungilla on useita konsernihallinnon henkilöstöryhmän valmistelemissä, kaikkien organisaatioiden käytössä olevia työhyvinvoinnin ylläpitämisen ja parantamisen keinoja kuten **sairauspoissaolojen seuranta- ja hälytysjärjestelmä** ja erilaiset **toimintamallit**, jotka ohjaavat työkyvyn ylläpitämistä ja joilla varmistetaan kaupungin henkilöstön tasapuolinen kohtelu. Esimerkkinä varhaisen tuen malli sairauspoissaolojen lisääntyessä ja työkyvyttömyysriskin kasvaessa, korvaavan työn toimintamalli, sairauspoissaolot ja työhön paluun tukemisen ohje, uudelleensijoittamisen toimintamalli, hyvän käytöksen opas, työsuojelelun toimintaohjelma, päihdeohjelma sekä kehityskeskustelumalli ja -ohjeistus.

Henkilöstön osaamista kaupungissa tuetaan myös **keskitetyllä henkilöstökoulutuksella** sekä toimialakohtaisilla ammatillisilla **täydennys- ja lisäkoulutuksilla, perehdytyksellä, työkierroilla, työvaihdoilla** sekä **mentoroinnilla**. Oulun kaupunki on suhtautunut myönteisesti myös **itsenäiseen kouluttautumiseen** ja itsensä kehittämiseen sekä tukee henkilöstön **omaehtoista liikuntaa**.

Koulutusta ja muuta osaamisen kehittämistä suunnataan tarvelähtöisesti. Koulutusta järjestetään mm. työhyvinvoinnista esimerkkinä **työhyvinvointikorttikoulutus**, joka antaa keinoja oman työyhteisön kehittämiseen. Kaupunkitasoista **esimiespassivalmennusta** on toteutettu vuodesta 2015 lähtien. Esimiespassivalmennuksen tavoitteena on *esimiesosaamisen lisääminen ja vahvistami-*

nen, verkostoitumisen ja esimiesvertaistuen lisääminen sekä yhdenmukaiset johtamiskäytänteet. Valmennuksen suorittaneille järjestetään myös täydennysvalmennusta ja jokaiselle osallistujalle tehdään esimiesarviointi.

Työhyvinvoinnin parantumisella tavoitellaan sairauspoissaolojen vähenemistä. Sairauspoissaolojen hallintaa edistetään myös erilaisilla käytännöillä, kuten **korvaavalla työllä**, jossa työntekijälle järjestetään väliaikaisesti jotain muuta työtä työntekijän sairauden tai tapaturman vuoksi. Käytössä on myös **varhaisen tuen toimintamalli**, jolla pyritään varmistamaan, että työkykyä menettänyt henkilö voi jatkaa muissa tehtävissä joko omassa tai muussa työyksikössä.

Työterveyshuolto arvioi työkykyyn liittyviä riskejä ja tukee erityisesti niitä, joilla on työkyvyn menettämisen uhkaa. Työterveyshuollossa tehdään terveystarkastuksia terveyden ja työkyvyn arvioimiseksi ja työllistymisen terveydellisten edellytysten selvittämiseksi. Lisäksi työtömyyden uhatessa voidaan antaa neuvontaa ja ohjausta työkyvyn tukemiseksi. Henkilöstön hyvinvointia tuetaan myös elintapaohjauksella.

Työn joustavuutta lisää myös **liukuva työaika toimistotyössä ja etätöiden mahdollisuus**. Erilaisten virka- ja työvapaiden myöntämiseen mm. perhesyiden perusteella on suhtauduttu myönteisesti. Lisäksi Oulun kaupunki tukee työssä jatkamista järjestämällä ikääntyneille työntekijöille heidän niin halutessaan mahdollisuuksien mukaan **osa-aikatyötä**. Työkyvyn ylläpitämiseksi tuetaan **palkallisia kuntoutusvapaita** erikseen sovittujen ohjeiden mukaisesti. **Osasairauspäivärahan** käytöllä tuetaan sairauden jälkeistä paluuta työelämään. Työyhteisötaitoja tuetaan mm. järjestämällä koulutusta, kehittämällä viestintävälineitä ja menettelytapoja.

Työsuojeluparitoiminnassa työyhteisövaltuutettu ja lähiesimies toimivat toisiaan tukevana työparina. Siinä seurataan työpaikan turvallisuutta ja työkuormitusta. Työsuojelupareille järjestetään koulutusta keskitetysti sekä toimialoilla. Henkilöstö kokee asiakastilanteisiin liittyviä uhka- ja väkivaltatilanteita työssään entistä useammin. Myös tähän liittyvää koulutusta järjestetään sekä suunnitellusti että tarvittaessa nopeasti työpaikkakohtaisesti.

Uusia vaikuttamisen muotoja ja tapoja kehitetään jatkuvasti henkilöstön hyvinvoinnin tukemiseksi. Painopisteenä on **ennakoiva työhyvinvoinnin tukeminen**, jota varten on perustettu ennakoivan työhyvinvoinnin työryhmä. Lisäksi on aloitettu uudelleensijoitusprosessin kehittämispilotti vuoden 2018 lopussa ja **muutosvalmennukset** henkilöstölle, joissa tavoitteena on *tukea työntekijöitä ja esimiehiä jatkuvassa muutoksessa*; uranhallinnassa, osaamisen kehittämisessä ja henkisessä hyvinvoinnissa.

Työterveysyhteistyö

Työhyvinvoinnin edistämisen keskeisenä yhteistyökumppanina toimii työterveys. **Työterveys Virta Oy** tuottaa Oulun kaupunkikonsernille laajat työterveyspalvelut, jotka sisältävät ennaltaehkäisevän työterveyshuollon, työhyvinvointityönpalvelut sekä yleislääkäritasoisien työterveyspainotteisen sairaanhoidon sovittuine erikoislääkärikonsultaatio- ja erityistutkimusmahdollisuuksineen. Työterveysyhteistyössä on erityisesti painotettu työurien pidentämistä, osatyökykyisten työnteon mahdollisuuksien lisäämistä ja terveyttä edistävää, mielekästä työtä.

Työterveyden kustannukset olivat yhteensä noin 6 miljoonaa euroa. Ennaltaehkäisevässä toiminnassa (KL1) kustannuksissa nousua on syntynyt pääasiassa työkyvyn tukemiseen liittyvien käyntien lisääntyessä, lääkäreiden työpaikkaselvitysten kustannusten kasvusta ja tartuntalain vaatimasta työstä. Laskua on ollut psykologien yksilökäynneissä sekä fysioterapeuttien ja psykologien tekemisessä työpaikkaselvityksissä. Sairaanhoidon kustannuksissa (KL2) nousu on syntynyt laboratoriokustannusten sekä lääkärikäyntien ja kontaktien määrän kasvaessa. Kustannusten vähentymistä on kuvantamisessa ja erikoislääkäreiden sekä terveydenhoitajien käynteissä ja kontakteissa.

Työntekijäkohtaiset kustannukset olivat ennaltaehkäisevässä toiminnassa 265 euroa ja sairaanhoitopalveluissa 276 euroa henkilöä kohden. Kokonaiskustannuksissa oli selvää laskua vuosina 2015 ja 2016, mikä johtui siitä, että tehostettiin hoidontarpeen arviointia sekä rajattiin sairaanhoidon palveluista pois joitakin selkeästi työhön ja työkykyyn liittymättömiä asioita. Nyt kustannukset nousivat jo toisen peräkkäisen vuoden.

Työterveyshuollon kustannukset vuosina 2013–2018

Kustannukset	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Muutos (%) 2018	€/hlö
KL1 (ennalteehtäisevä toiminta)	2 015 486	1 971 974	1 834 446	2 091 524	2 734 796	2 897 706	6,0	265,0
KL2 (sairaanhoito)	5 019 706	4 630 334	4 159 526	3 600 385	2 774 688	2 716 818	-2,1	249,0
Perusmaksu	235 702	218 970	244 992	231 912	295 127	289 524	-1,9	27,0
Yhteensä	7 270 894	6 821 278	6 238 964	5 923 821	5 804 611	5 904 048	1,7	541,0
Henkilömäärä	12 345	12 196	11 692	11 323	10 898	10 919	0,2	
€/hlö	589	559	534	523	533	541	1,5	

Lähde: Henkilöstöraportti 2018

Ennaltaehkäisevä työterveyshuolto, sairaanhoito ja työhyvinvointityö budjetoidaan toimialoilla ja liikelaitoksissa. Työterveyshuoltoon liittyvä sairaanhoito suunnitellaan keskitetysti konsernihallintoista.

Työterveyspalveluiden vaikuttavuus näkyy yhtiön mukaan asiakasorganisaatioiden terveys- ja työkykyhyötynä. Työterveystoiminnan puitesuunnitelmassa on toiminnalle asetetut konkreettiset tavoitteet. Puitesuunnitelma päivitetään kerran vuodessa. Konsernitasolla toimintaa koordinoi ohjausryhmä, jolle raportoidaan puitesuunnitelmaan asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Työterveys Virrasta saadun tiedon mukaan jatkossa on pohdittava, miten tieto kulkee kaupungin johtoryhmään ja mitä tietoa tarvittaisiin esimerkiksi valtuustolle asti raportoitavaksi. Aikaisemmin valtuustolle raportoitiin vuosittain toimintakertomuksessa työterveydelle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

Oulun kaupungin **Työterveystoiminnan puitesuunnitelmaan 2018–2019** oli asetettu seuraavat tavoitteet:

1. *Pitkien sairauspoissaolojen (yli 3 päivää) määrään 5 %:n lasku edelleen. Korvaava työ vähentää sairauspoissaoloja 5 %.*

Pitkät poissaolot vähenivät työterveyden mukaan 3 %.

2. *Tavoitteena on mahdollistaa jokaisen työntekijän työssä jatkaminen yksilölliseen eläkeikänsä saakka. Alkuvien työkyvyttömyyseläkkeiden määrä laskee keskimäärin 10 % vuositasona.*

Työkyvyttömyyseläkkeiden määrä kasvoi 6,4 %. Yhteensä työkyvyttömyyseläkkeelle jäi 50 uutta henkilöä, kun vuonna 2017 määrä oli 47 (2016; 57).

3. *Esimiesten hyvinvoinnin tukeminen*

Esimiesten hyvinvoinnin tasoa seurataan Kunta10-terveysmittareilla (mm. psyykinen rasittuneisuus). Lähiesimiesten sekä keski- ja ylimmän johdon psyykinen rasittuneisuus on vähentynyt.

Lähiesimiehet 21,6 % (2016; 23,3 %), keski- ja ylin johto 15,3 % (2016; 22,9 %). Ylipaino ja alentuneeksi koettu terveys on sen sijaan kasvanut molemmissa ryhmissä.

4. *Kuntoutustukipäivien määrän vähentyminen 10 % vuositasona.*

Kuntoutustukipäivien määrä ei ole vähentynyt. Vuonna 2018 päiviä oli 23 803, kun niitä vuonna 2017 oli 23 753, lisäys oli 50 päivää (0,2 %). Kuntoutustuki on määräaikainen työkyvyttömyyseläke.

Oulun kaupungin työntekijöiden sairauspoissaoloista Työterveys Virrassa on kattava tieto. Suurin osa on laadittu työterveyshuollosta ja muualta terveydenhuollosta kirjoitetut sairauspoissaolot saadaan Monetran kautta työterveyteen ja tiedot viedään potilastietojärjestelmään.

Yhtiön tavoitteena on olla työterveyspalveluiden tuottajana ja työterveysyhteistyön kehittäjänä edelläkävijä. Työterveys Virrassa hyödynnetään mm. erilaisia sähköisiä työkaluja ja toimintamalleja kuten omahoito, chat-keskustelu, etävastaanotto ja sähköiset terveystarkastukset. Niillä palveluja tuotetaan lähelle työntekijöitä ja työpaikkoja. Työterveyshuolto tukee asiakasyrityksen tai -yhteisön kokonaishyvinvointia ja sitä kautta tuottavuutta. Omassa toiminnassaan yhtiö pyrkii mahdollisimman hyvään vaikuttavuuteen.

Työhyvinvointitoiminnalle asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen

Työhyvinvointitoiminnassa kukin **työyhteisö määrittelee itse tarvitsemansa kehittämistoimet**. Kaupunkistrategiassa työhyvinvointia mitataan kolmella eri Kunta10-kyselyn indikaattorilla: työ, työyhteisö ja johtaminen. Työn indikaattorissa tiedustellaan asioita, jotka liittyvät työn kuormittavuuteen, vaikutusmahdollisuuksiin työssä ja työaikaohjelmien hallintaan. Työyhteisötaitoissa mittarina ovat *työyhteisön tavoitteellisuus* ja *sosiaalinen pääoma*. Siinä kysymykset koskevat työpaikan ilmapiiriä, työyhteisötaitoja ja syrjintää. Johtamisessa mitataan *työyhteisön tukea esimiestyölle*.

Strateginen tavoite -työhyvinvointi nousee, Kunta10-kyselyn tulosten arviointi

Kunta10-kyselynindikaattorit	Kunta10 2012	Kunta10 2014	Kunta10 2016	Tavoitetila 2018	Kunta10 2018	Tavoitetila vs Kunta10-kysely 2018
Työstressi	23,3 %	23,1 %	23,1 %	alle 22,5 %	23,4 %	Työstressi lisääntyi
Työyhteisön tavoitteellisuus	3,91	3,89	3,90		3,94	Tavoitetila saavutettiin.
Yhteistyö esimiehen kanssa	3,59	3,66	3,60		3,61	
Sosiaalinen pääoma	3,69	3,71	3,76		3,78	
Yhteensä	11,19	11,26	11,26	11,30	11,33	

Kokonaisuutena työhyvinvoinnille asetettu tavoite toteutui melko hyvin ja **työhyvinvointimittarit osoittavat myönteistä kehitystä**, vaikka työstressi on lisääntynyt koko kaupunkitasolla. Sitä koetaan kuitenkin hieman vähemmän kuin muissa tutkimukseen osallistuneissa kaupungeissa. Työstressi voi vaikuttaa haitallisesti terveyteen ja työkykyyn.

Kaupungissa on panostettu **johtajien koulutukseen**, ja Kunta10-kyselyn perusteella johtamiseen ollaan tyytyväisiä. Yhteistyö koetaan paremmaksi kuin kaksi vuotta sitten. Myös sosiaalinen pääoma ja työyhteisön tavoitteellisuus ovat edellistä kyselyä paremmalla tasolla.

Työyhteisön **sosiaalinen pääoma** on yhteydessä parempaan terveyteen. Kuntatyöntekijöiden kokemaan vähäiseen sosiaaliseen pääomaan liittyy 20-50 prosenttia suurempi todennäköisyys sairastua masennukseen. Nämä tulokset saatiin tutkimuksista, joissa mielenterveyden kehittämistä seurattiin sekä kyselyllä että Kansaneläkelaitoksen lääkekisteriin kertyneestä tiedosta masen-

nuslääkkeiden ostoista. Tutkimustulokset kannustavat luottamuksen, keskinäisen vuorovaikutuksen sekä yhteisöllisyyden kasvattamiseen työpaikoilla.

Työyhteisöjen hyvinvoinnista huolehtiminen on olennaista, koska sillä on vaikutusta esimerkiksi poissaoloihin ja motivaatioon ja näiden kautta toiminnan tehokkuuteen. Oulun kaupungille työkyvyttömyys maksoi yli 21 miljoonaa euroa vuonna 2017. Tarkkaa summaa on vaikea laskea, sillä kustannuksia syntyy sairausajan palkasta sekä varhaiseläke- ja työterveysmaksuista. Sairauspäivän hinta riippuu myös siitä, kuinka pitkä sairauspoissaolo on, palktaanko sairastuneen henkilön tilalle sijainen ja otetaanko huomioon työnantajalle aiheutuneiden työvoimakustannusten lisäksi myös tuottavuuden menetykset.

Työhyvinvoinnissa Oulu sijoittui vuoden 2018 Kunta10-tutkimuksen tulosten perusteella hyvin muihin kuntiin verrattuna, kun tarkastellaan summamuuttujin Oulun sijoittumista Kunta10 kuntien joukossa.

YHTEENVETO: prosentuaalinen sijoittuminen Kunta10-työyksiköiden joukossa (1–100)

Aihealueet	2014	2016	2018	Kuvaus
Kyselyyn vastanneita	6361 (65%)	6542 (68%)	6491 (68%)	sijoittuminen (100=paras)
TYÖ-mittarit	36	38	48	Mittarit ovat parantuneet 10 %-yksikköä vuodesta 2016
TYÖYHTEISÖ-mittarit	49	57	53	Mittarit heikentyneet 4 %-yksikköä vuodesta 2016
JOHTAMISEN mittarit	43	49	54	Mittarit parantuneet 5 %-yksikköä vuodesta 2016
KUNTA10-kokonaissijoitus	43	48	52	Kokonaissijoitus parantunut 4%-yksikköä vuodesta 2016

Henkilöstöohjelman tavoitteet ja niiden toteutuminen

Henkilöstöohjelman tärkeimpänä tehtävänä on ohjata kaupungin henkilöstötyötä ja tukea johtamista ohjelmassa määritellyillä tavoitteilla, keinoilla ja mittareilla. **Henkilöstöohjelmassa 2014–2020** on viisi päätavoitetta, joista yksi on *henkilöstön työhyvinvoinnin paraneminen*.

Toimialat ja liikelaitokset vastaavat henkilöstöohjelmassa määriteltyjen asioiden täsmentämisestä ja toteuttamisesta. Henkilöstöohjelman toteutuksen seuranta ja arviointi on kytketty talousarvio-, käyttösuunnitelma- ja tilinpäätösprosessiin. Uuden henkilöstöohjelman raportointimäärittelyä ei ole vielä tehty.

Henkilöstöohjelman työhyvinvoinnin paranemisella tavoitellaan seuraavia vaikutuksia (mittareita on 15):

- *työstressi vähenee,*
- *tavoitteellisuus lisääntyy,*
- *vuorovaikutus esimiehen kanssa paranee, me-henki lisääntyy,*
- *sairauspoissaolot vähentyvät ja työhön paluuta tuetaan ja*
- *työkyvyttömyyseläköityminen vähenee.*

Kaupunkitasolla positiivisia vaikutuksia mittareiden perusteella on havaittavissa työyhteisöjen tavoitteellisuuden li-

säntymisessä. Esimiestyö yleensä kaupunkitasolla oli parantunut, samoin kuin työpaikan ilmapiiri Kunta10-kyselyn indikaattoreissa. Työhön paluun tukemisessa toimenpiteitä tehdään, mm. käydään varhaisen tuen keskusteluja (1 474 kpl), räätälöidään työtehtäviä (106 kpl), sijoitetaan työntekijöitä uudelleen (29 kpl) ja tehdään korvaavaa työtä (5 317 päivää).

Tavoitteiden toteutumisen arviointi kaupunkitasolla näiden **henkilöstöohjelmassa** olevien mittareiden perusteella on vaikeaa juuri sen takia, että tavoitteita toteutetaan yksikkötasolla. Karkeasti arvioiden ja niitä tuloksia hyväksikäyttäen, joista tietoja kaupunkitasolla kerätään, voidaan todeta, että **tavoitteet saavutettiin hyvin**, noin 60 %. Kolmasosa mittareista oli sellaisia, että niistä ei ollut saatavissa tietoa, mm. etätyöpäivien määrä, keskustelut, joita työyhteisössä oli käyty ja sähköisten työvälineiden hyödyntäminen.

Henkilöstöohjelman työhyvinvointi tavoitteiden lisäksi käytössä on yhteinen **työkykyjohtamisen raportointimalli** työhyvinvoinnin ja työkyvyn seurantaan. Toimialueet asettavat omat kehittämiskohteensa ja seuraavat niiden toteutumista. Konsernihallinnossa tulokset koetaan yhteen ja raportoidaan mm. henkilöstövastaaville, luottamusmiehille, kaupungin johtoryhmälle ja esitellään henkilöstötoimikunnassa.

Työkykyjohtamisen vuosiraportti 2018

Mittarit	Ouka	Hyve	Siku	YYP	Serviisi	OTT	Oulun Vesi	Pelastuslaitos	Koha	Business Oulu	Tekli
Henkilöstömäärä 31.12.2018	11 238	3 467	5 578	184	472	94	125	443	127	164	468
Ouka Dw-työkykyjohtamisen raportti											
Sairauspoissaoloprosentti	4,6 %	5,3 %	3,9 %	3,0 %	6,8 %	4,8 %	5,1 %	6,1 %	3,5 %	2,2 %	5,6 %
Korvaava työ, päivät	5 317	2 973	1 049	0	456	60	61	231	168	0	251
Kuntoutustukipäivät	23 803	8 201	8 876	0	2 618	730	520	92	0	122	2 644
UUDET osatyökyvyttömyyseläkkeet	90	41	15	3	7	2	1	0	0	0	21
UUDET työkyvyttömyyseläkkeet	50	19	21	0	6	0	0	0	0	0	4
Varhemaksut, ennakko milj.€	5,00	2,28	1,15	0,06	0,56	0,01	0,10	0,06	0,04	0,01	0,39
Työterveyskustannukset milj.€	6,12	2,07	2,65	0,08	0,39	0,06	0,08	0,21	0,30	0,06	0,26
Tapaturmat, poissaolopäivät	11 765	3 710	3 657	37	652	163	143	2 102	7	21	1 248
Työterveyshuollon raportti											
Työterveysneuvottelut	536	288	170	5	33	6	9	4	8	1	12
Työkyvyttömyysriski 5v sisällä	247	97	65	9	49	2	15	5	0	1	4
ESS-raportti personec											
Varhaisen tuen keskustelut	1474	463	748	25	47	33	19	29	20	15	63
Uudelleensijoitukset	29	15	4	1	8	0	0	0	0	0	1
Räätälöidyt työtehtävät	106	41	55	1	5	0	0	0	3	0	0
Kunta 10-raportti 2018											
Työpaineita paljon, hallintaa vähän %	23,4 %	32,0 %	18,6 %	17,1 %	55,7 %	13,5 %	21,5 %	19,0 %	9,5 %	11,9 %	20,2 %
Työyhteisön tavoitteellisuus	3,94	3,86	4,04	3,84	3,69	3,66	3,75	3,8	3,94	3,9	3,54
Yhteistyö esimiehen kanssa	3,61	3,49	3,71	3,60	3,38	3,53	3,28	3,52	3,54	3,4	3,29
Sosiaalinen pääoma	3,78	3,68	3,89	3,68	3,49	3,66	3,5	3,64	3,56	3,5	3,42
Yhteensä	11,33	11,03	11,64	11,12	10,56	10,85	10,53	10,96	11,04	10,8	10,25
Työkyvyttömyysriskissä 5v sisällä osuus % henkilöstöstä	2,20	2,80	1,17	4,89	10,38	2,13	12,00	1,13	0,00	0,61	0,85

Työkykyjohtamisen vuosiraporttiin 2018 merkittäviä huomioita on selostettu alla. Raportti on suuntaa antava, mutta tuo hyvin esille toimialakohtaiset erot.

- Sairauspoissaoloprosentti on korkea Oulun Serviisissä 6,8 (2017;6,9) ja pelastusliikelaitoksessa 6,1 (2017;4,5%)
- Kuntoutustukipäivien määrä nousi hieman edelliseen vuoteen verrattuna (2017; 23 753).
- Tapaturmat, poissaolopäiviä oli 11 765 ja ne laskivat 19,3 % (2017; 14 576)
- Työkyvyttömyysriskissä 5 v. sisällä on 247 työntekijää, vuonna 2017 luku oli suurempi 416.
- Työstressi oli Serviisissä korkein, 55,7 % vastaajista kokee työstressiä (2017;55 %).
- Sivistys- ja kulttuuripalveluissa työhyvinvoinnin indikaattorit työstä, työyhteisöstä ja johtamisesta toteutuivat paremmin kuin kaupungissa keskimäärin Työstressiä koettiin vähemmän kuin kaupungissa keskimäärin.

- Työkyvyttömyysriskit (5 v. sisällä) ovat suurimmat Oulun Serviisissä ja Oulun Vedessä (2017 Serviisi 10,43 % ja Oulun Vesi 8,80 %).

Työhyvinvointiohjelman tavoitteet ja niiden toteutuminen

Työhyvinvointiohjelma 2015–2020 pohjautuu Henkilöstöohjelmaan. Kun työhyvinvointiohjelma laadittiin, se tarkoitettiin työyhteisöjen kehittämisen työkaluksi, konkreettiseksi toimintamalliksi. Siksi se sisälsi erilaisia työhyvinvointia edistäviä toimintoja ja malleja sekä yhtenäisiä käytäntöjä.

Ohjelmassa oli viisi painopistealuetta: *osaava johtaminen ja hyvä esimiestyö, pidetään huolta osaamisesta, porukkataitoja voi viilata, työsuojelupari hyvinvoinnin edistäjän ja otetaan kyselyistä koppi*. Kaikki painopistealueet ovat kehittyneet tavoiteltuun suuntaan. Työhyvinvointiohjelman painopistealueiden vaikuttavuuden arviointia on tehty pääosin Kunta10-tulosten perusteella 2014–2018.

Työhyvinvointiohjelman painopistealueiden vaikuttavuuden arviointi

Tavoitteet	Toteuma
Osaava johtaminen ja työntekijöistään välittävä esimies	
Esimiespassivalmennus	Johtaminen on Kunta10-kyselyn perusteella parantunut. Esimiespassin suorittaneita on yhteensä 454 henkilöä. Kaupungissa on noin 600 esimiestä ja koulutuksen heistä on suorittanut noin 76 %. Vuonna 2018 sen suoritti 75, vuonna 2017 150 ja vuonna 2016 138 esimiestä.
Työhyvinvointikortti -koulutukset	Koulutukseen osallistuvien määrä on laskenut. Työhyvinvointikortti koulutuksen suoritti 65 henkilöä vuonna 2018, 132 vuonna 2017 ja 167 henkilöä vuonna 2016. Työhyvinvointi on kuitenkin parantunut Kunta 10-kyselyn perusteella poikk. työstressi.
Työkykyjohtaminen	Korvaavan työn osuus sairauslomapäivistä ja korvaavan työn kesto päivinä on kohonnut vuodesta 2015 lähtien.
Pidetään huolta osaamisesta	
Perehdytä paremmin	Perehdytysten määrä on hieman kasvanut. Perehdytyksiä ESS-järjestelmässä oli vuonna 2017 104 kpl ja vuonna 2018 119 (tieto 19.12.2018.) Perehdyttämiskäytäntöjen tehostaminen on aloitettu vuonna 2015.
Hyödyt irti kehityskeskusteluista	Kehityskeskustelujen määrä ja hyödyllisyyskokemukset ovat parantuneet Kunta10-kyselyn perusteella Yksilökehityskeskustelua pitää hyödyllisenä 49 % työntekijöistä, kasvua vuodesta 2014 (2014;40,7%, 2016;41,2 %) Yksilö- ja tai ryhmäkehityskeskustelu käyty 75,3 % (2014;42,5 % ja 2016;74,8 %)
Työkierron hyödyntäminen	Työkiertoa on hyödynnetty monella eri tavalla. Kannustetaan vapaaehtoiseen työkiertoon osaamisen kehittämiseksi ja jakamiseksi. Työkiertoa hyödynnetään myös perehdytyksessä. Lisäksi määräaikaista työtehtäviä laitetaan sisäisesti auki. Todettu joillakin aloilla vaikeaksi vaativien töiden takia.
Porukkaita voi viilata	
Työyhteisön pelisäännöistä sopiminen	Työyhteisön pelisäännöistä sopiminen on edennyt tavoitteen mukaisesti. Kunta10 aikavertailussa 2014-2018 aihealueet <i>työyhteisö on tavoitteellinen, työpaikan ilmapiiri, työyhteisössä on sosiaalista pääomaa ja päätöksenteko koetaan oikeudenmukaiseksi</i> on parantunut.
Työyhteisöviestintä toimivammaksi	Henkilöstöä on koulutettu säännöllisesti viestintävälineiden käyttöön osana keskitettyä koulutusohjelmaa.
Työsuojelupari hyvinvoinnin edistäjänä työpaikalla	
Työsuojelupari hyvinvoinnin edistäjänä työpaikalla	Työsuojelupareja on koulutettu keskitetyssä koulutuksessa sekä sivistys- ja kulttuuripalveluissa ja hyvinvointipalveluissa. Keskitetyssä koulutuksessa aiheina mm. työsuojelun perusteita, sisäilmaongelmien käsittelyprosessia, tapaturmien käsittelyä sekä työsuojeluparin käytännön toimintaa ja liukastumisen torjuntaa.
Otetaan kyselyistä koppi	
Kunta10-työhyvinvointikysely	Oulun Kunta10-kokonaissijoitus on vuodesta 2014 noussut. Vuonna 2018 kokonaissijoitus oli parempi kuin K10 kunnissa.

Työhyvinvointiohjelmalla valmistellut työryhmä (ohjausryhmä) on seurannut työhyvinvointiohjelman toteutumista ja raportoinut siitä yhteistoimintaelimille.

Kunta10-kyselyn perusteella tehdyt kehittämiskohteet kirjataan Kunta10-raportointiohjelmaan ja vastuhenkilöt

huolehtivat kehittämiskohteiden etenemisestä. Esimerkiksi vuonna 2017 kehittämiskohteiden lukumäärä oli 488 ja tehdyt toimenpiteet 309. Parhailaan yksiköissä mietitään vuoden 2018 kehittämiskohteita syksyn Kunta10-kyselyn tulosten perusteella.

Yhteenveto toimenpidesuunnitelmista 31.12.2017

Organisaatiotaso	Oulu	Hyve	Siku	YYP	KOHA
Toimenpidesuunnitelman tehneiden työyksiköiden lukumäärä	224	97	86	15	10
Kehittämiskohteiden lukumäärä	488	214	188	38	21
Tehdyt toimenpiteet	309	148	111	22	9

6.2.2 Kaupungin sairauspoissaolojen hallinta

Henkilöstöohjelmassa tavoitteena oli, että *sairauspoissaolot vähenevät ja työhön paluuta tuetaan*. Työkykyjohtaminen on yksi keinoista vähentää sairauspoissaoloja työterveysyhteistyön ohella.

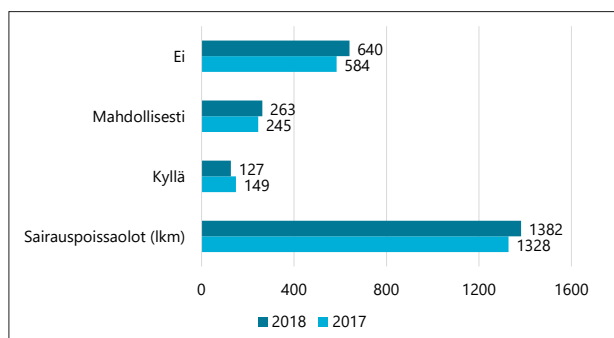
Sairauspoissaolot nousivat edellisestä vuodesta 3,3 %, 5 918 päivää. **Koko kaupungin sairauspoissaoloprosentti oli 4,6 %**, vaihteluväli toimialoittain oli 2,2 %– 6,8%. Aikaisempina vuosina sairauspoissaoloprosentti laski useana vuonna peräkkäin.

Kunta10-mittareissa sekä lyhyet että pitkät sairauspäivät henkilöä kohti sekä sairauspoissaolokerrat henkilöä kohti nousivat. Suurin nousu oli pitkissä sairauspoissaolokerroissa henkilötyövuotta kohti (14 %). Pitemmät terveysteiset poissaolot lisäävät merkittävästi työkyvyttömyyden riskiä.

Oulussa sairauspoissaoloja on ollut vähemmän kuin kunnissa keskimäärin. Kuntatyöntekijät olivat vuonna 2017 poissa työstä oman sairautensa takia keskimäärin 16,7 päivää (Työterveyslaitos). Oulussa sairauspoissaoloja oli keskimäärin 11,8 päivää työntekijää kohden vuonna 2017 (2018; 12,1 päivää). Kuusikkokuntien sairauspoissaolovertailussa vuonna 2017 Oulun sairauspoissaolot olivat muita kaupunkeja alhaisemmat. Oulussa on kuitenkin muita kaupunkeja enemmän tuki- ja liikuntaelinsairauksia ja mielenterveysongelmia, mikä näkyy työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden määrissä (Kevan raportit).

Tuki- ja liikuntaelin sairauspoissaolot päivinä vähentyivät vuonna 2018. Vähennyistä on sekä sairauspoissaolopäivissä että -jaksoissa. Mielenterveysongelmissa sairauspoissaolot ovat lisääntyneet. Tämä trendi on valtakunnallinen.

Sairauspoissaolojen työperäisyyden arviointi mielenterveyssyistä johtuvissa sairauspoissaoloissa



Lähde: Työterveys Virta 114.2019

Korvaavan työn osuus sairauslomapäivistä ja kesto päivinä

Korvaava työ	2014	2015	2016	2017	2018
Korvaavan työn osuus sairauslomapäivistä %	0,7	1,7	2,5	2,8	2,9
Korvaavan työn kesto päivinä	1 452	3 162	4 668	4 945	5 317

Lähde: Henkilöstöraportti 2018

Mielenterveyshäiriöissä työperäisiksi *kyllä* tai *mahdollisesti* luokiteltujen jaksojen määrä on pysynyt ennallaan ja työhön liittymättömien jaksojen määrä on kasvanut edellisestä vuodesta.

Sairausolopäivissä diagnoosiryhmittäin tuki- ja liikuntaelinsairaudet muodostavat noin 30 %, mielenterveyden ongelmat nykyisin jo lähes saman verran 27 % (2017;23 %). Seuraavina tulevat erilaiset vammat noin 9 ja hengityselintensairaudet 8 %.

Tapaturmista aiheutuvat poissaolot vähenevät edelliseen vuoteen verrattuna kaikissa tapaturmalajeissa. Eniten vähenevät vapaa-ajan tapaturmat 1 825 ja työmatkatapaturmat 952 päivää. Liukastumiset ja kaatumiset vähenevät 15 % edelliseen vuoteen verrattuna. Edellisenä vuonna poissaoloissa oli nousua 29 % (3 326 kalenteripäivää).

Sairauspoissaolojen hallitsemiseksi Työterveys Virta tekee yhteistyötä toimialojen kanssa. Keinoina ovat mm. työterveysneuvottelut, varhaisen tuen keskustelut, uudelleensijoitustoiminta, työn räätälöinti, osasairaspäivärahallatyöskentely, (osa-)kuntoutustuki, ammatillinen kuntoutus sekä ammatillinen lisä- ja täydennyskoulutus.

Työterveydessä myös seurataan aktiivisesti sairauspoissaoloja. Kaikki yli 30 päivää kestäneet sairauspoissaolot käydään läpi kerran kuukaudessa vastuutyöterveyshoitajan kanssa. Tarvittaessa ne viedään arvioitaviksi vastuutyöterveyslääkärille ja asiakastyöryhmään moniammatilliseen käsittelyyn. Yli 2 viikkoa kestäneissä muualta kirjoitetuissa poissaoloissa, työterveyshoitaja soittaa potilaalle.

Mielenterveyspalveluiden lisääntyessä Työterveys Virtaan on lisätty mielenterveyspalveluita kysynnän määrän kasvaessa ja palveluita on laajasti matalalla kynnyksellä. Prosessit löytyvät muun muassa masennuksen, unettomuuden ja arkiuupumuksen hoitoon. Henkilöstöllä on mahdollisuus nopeasti päästä suoraan hoitajan vastaanotolle keskustelutuen piiriin. Lisäksi on ryhmätoimintaa ja resursseja on erityisesti varattu mielenterveys- ja psykososiaalisiin kuormitustilanteisiin.

Oulun kaupungissa on pyritty vaikuttamaan sairauspoissaoloihin ottamalla käyttöön korvaavan työn ja varhaisen tuen toimintamallit. Myös työterveyden toimintaohjelmilla, työpaikan vaarojen arvioinnilla, työterveyden suunnitelmilla ja työpaikkaselvityksillä pyritään vähentämään sairauspoissaoloja.

Korvaavan työn päivät, kesto päivinä ja siihen osallistuneiden työntekijöiden määrä kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna.

Myös **varhaisen tuen** prosessi on käytössä ja ratkaisuja haetaan, jotta henkilöstön työkyky säilyy. Tuloksia voidaan seurata kaikilla toimialueilla Työkykyjohtamisen raportista, joka otettiin käyttöön vuonna 2017.

Varhainen tuki ja uudelleensijoitus Oulun kaupungissa

Työkykyjohtamisen mittarit	2016	2017	2018	Ero 2018-2017
Käydyt varhaisen tuen keskustelut*	2546	2418	1474	
Keskusteluja ei käyty, ilmoitus	-	-	1105	161
Uudelleensijoitusten määrä	36	35	27	-8
Käydyt työterveysneuvottelut	418	547	532	-15
Osatyökyvyttömyyseläkkeelle jääneet	91	56	90	34
Kuntoutustukipäivien määrä	22 698	23 753	23 803	50
Työkyvyttömyyseläkkeelle jääneet	57	47	50	3

* 2018 tilastointiin on tehty tekninen muutos ja lisätty kohta "keskusteluja ei käyty". Näitä merkintöjä oli yht. 1105 ja siihen käydyt keskustelut 1474=2579.

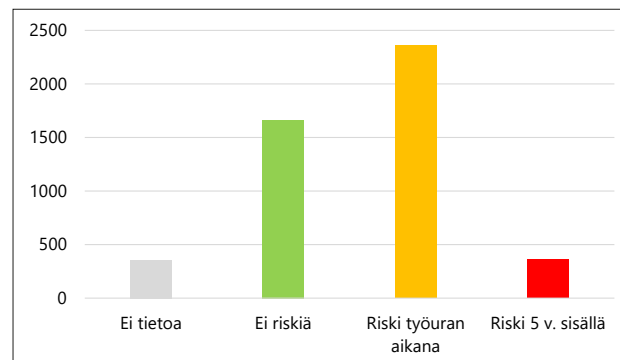
Lähde: konsernihallinnon henkilöstöryhmä 27.3.2019 Työkykyjohtamisen vuosiraportti 2016, 2017 ja 2018

Vuoden 2018 tilastosta voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset verrattuna vuoteen 2017:

- Varhaisen tuen keskustelujen määrä on pysynyt samalla tasolla kolmen vuoden ajan.
- Uudelleensijoitusten määrä laski edelleen edellisiin vuosiin verrattuna. Kaupungissa on aloitettu uudelleensijoittamisprosessin kehittämispilotti marraskuussa 2018, jossa tehostetaan asiakaspalvelua ja prosessin kulkua.
- Käytyjen työterveysneuvottelujen määrä laski, mutta ei vielä hälyttävästi eli asioita viedään eteenpäin ja haetaan ratkaisuja.
- Osatyökyvyttömyyseläkettä käytettiin enemmän työuran jatkamiseen työkyvyttömyysriski-tilanteissa
- Kuntoutustukipäivien määrä nousut, joka on negatiivinen asia. Varhemaksut kasvavat, kun kuntoutuspäivät nousevat.
- Uusien työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden määrä pysyi edellisen vuoden tasolla.

Työkykyä uhkaavien tekijöiden tunnistaminen ja niihin vaikuttaminen jo ennen kuin työkyky on alentunut on tärkeää. Työterveydessä työkykyriskien arviointia ja sen mukaista asiakassegmentointia on tehty vuodesta 2013 lähtien.

Työkykyriskit 2018



Lähde: Työterveys Virta Oy, terveysjohtamisen raportti 2018

Uudet mahdollisuudet työkykyongelmien haltuunotossa ovat mahdollistuneet tekoälyn myötä. Tekoäly tunnisti 90 % tarkkuudella ammattilaisen tekemään arvioon verrattuna henkilöt, joilla on sairauksia tai muita tekijöitä, jotka vaikuttaisivat työkykyyn ja terveyteen. **Tekoälyn käyttö** säästää työterveysammattilaisen aikaa ja voidaan tunnistaa ns. hiljaisia signaaleja, jotka muuten saattaisivat jäädä huomioita. Työterveydessä on otettu käyttöön myös sähköinen hoidon tarpeen arviointi **oirekartoitin**, joka voi arvioida oireita ajasta ja paikasta riippumatta ja antaa hoitosuosituksen ja ohjeita jatkotoimenpiteitä varten. Se on tuotantokäytössä jo toista vuotta ja sen toimintaa ollaan edelleen laajentamassa.

Työkyvyttömyyseläkkeelle Oulun kaupungilta siirtyy lähes 50 henkilöä vuosittain. Kokoaikaisista työkyvyttömyyseläkkeistä ja kuntoutustuista työnantaja maksaa ns. varhemaksua. Varhaiseläkemaksuja kertyy vuodessa kaupungille 4–5 miljoonaa. Oulun kaupunki maksoi vuonna 2018 varhemaksuennakkoa noin 5 miljoonaa euroa (2017; 4,7 milj.€) Alhaisimmillaan maksut olivat vuonna 2015. Tuolloin varhaisen tuen mallin käyttöä tehostettiin automaattisella sairauspoissaolohälytyksellä, joka lähetetään esimiesten sähköpostiin.

Työsuojeluvaltuutetuille ja pääluottamusmiehille tehdyn kyselyn tulokset

Tarkastuslautakunta teki kyselyn alkuvuodesta 2019 kaupungin henkilöstöedustajille työpaikan olosuhteista. Olosuhteet työpaikalla ratkaisevat paljolti sen, voiko henkilöstöedustaja toimia työpaikallaan kehittäjänä, joka tavoitteisesti pyrkii parantamaan asioita, vai meneekö hänen aikansa jatkuvaan ongelmatilanteiden selvittämiseen.

Kysely lähetettiin kaikille työsuojeluvaltuutetuille, jotka oli valittu kaudelle 2018–2021 ja pääluottamusmiehille (JHL, JUKO, TEHY, Super ja JYTY). Työsuojeluvaltuutettuja oli yhteensä 15 ja pääluottamusmiehiä 8. Kyselyssä tarkastuslautakunta pyysi arvioimaan työpaikan olosuhteita: työhyvinvointia, terveellistä ja turvallista ympäristöä, työnantajan panostusta osaavaan työvoimaan, luottamukseen, yhteistyöhön, tuottavuuteen ja innovointiin. Lisäksi kysyttiin, että mihin ongelma-alueisiin henkilöstöryhmän edustajat joutuvat panostamaan eniten. Avoimissa kysymyksissä pyydettiin pohtimaan kaupungin työnantajaimagon parantamista. Lisäksi henkilöstöedustajia pyydettiin kertomaan mitä asioita he pitivät tärkeimpänä työhyvinvoinnin kehittämisessä. Kyselyn vastausprosentti oli 78,3.

Tulokset ovat hyvin pitkälle suuntaa antavia, koska eri toimialoilla on erilaiset ongelmakohdat ja työyhteisöissä erilaisia tapauksia, joihin on tarvetta puuttua.

Työpaikan olosuhteissa, jotka liittyivät työhyvinvointiin, terveelliseen ja turvalliseen ympäristöön nousi esille selkeästi kaksi asiaa. Työterveyshuollon sairaanhoidollisia palveluita ei ole riittävästi ja ongelmatilanteisiin puututaan liian hitaasti. Toimiva työterveyshuolto nähtiin tärkeänä panostuksena myös henkilöstön työhyvinvoinnissa. Kyselyn perusteella työterveydessä hoitoon pääsyssä katsottiin tapahtuneen heikennystä. Positiivisena nähtiin työaikojen sovittaminen työntekijöiden elämäntilanteen mukaisesti ja asianmukaiset työtilat ja -välineet.

Työnantajan panostus osaavaan työvoimaan oli kohtuullisen hyvä. Viidestä väittämästä vain yhdessä oltiin selkeästi eri mieltä; *henkilöstön saama koulutus ja opastus on riittävää*. Vapaissa palautteissa myös alemmalla koulutusteella oleville toivottiin kohdennettavan ja mahdollistettavan aidosti koulutusta. *Esimieskoulutuksen riittävydessä* vastausten hajonta oli suurta.

Työnantajan panostuksessa luottamukseen ja yhteistyöhön nousi positiivisena asiana esille, että tiedonkulku koettiin riittäväksi työpaikoilla. Sen sijaan *henkilöstön näkemyksiä ei oteta riittävästi huomioon päätösten valmistelussa*. Eri mieltä oltiin myös väitteestä, että *paikallisen sopimisen mahdollisuuksia käytetään järkevasti*.

Johtamisessa ja esimiestyössä henkilöstön osaamista hyödynnetään liian vähän kehittämistyössä. *Varahenkilöjärjestelmät* eivät toimi parhaalla mahdollisella tavalla ja henkilöstöä koetaan olevan liian vähän tavoitteisiin nähden. Työpaikoilla vallitsevaan yhteishenkeen oltiin tyytyväisiä.

Työnantajan toimintatavat suhteessa henkilöstöedustajiin ovat hyvät. Vastausten perusteella työnantaja ei saannottavasti vaikeuta luottamustehtävän hoitamista mutta jonkin verran mitätöi sovittuja edunvalvonnan tai yhteistoiminnan pelisääntöjä.

Työntajaimago oli viimeisimmässä Kunta10-kyselyssä heikentynyt. Henkilöstöedustajien mukaan keino, jolla kaupunki voisi parantaa työnantajaimagoaan, on ensisijaisesti osaamisen kehittäminen. Tämä koskee kaikkien työntekijöiden digi- ja ICT-osaamista, henkilöstön johtamista arkityössä ja koulutusta. Palkkauksen kehittämisessä tulisi huomioida paremmin alat, joille on vaikeuksia saada työntekijöitä. Erityinen huoli oli siitä, että kilpailu kovenee työntekijöistä tietyillä aloilla. Uhkana nähtiin osaavan ja ammattitaitoisen henkilöstön menettäminen aloilla, joille on vaikea saada työntekijöitä.

Työhyvinvoinnin kehittämisessä pidettiin tärkeimpinä asioina henkilöstön osallistamista, avointa vuorovaikutusta ja yhteistoiminnan kehittämistä edelleen avoimempaan suuntaa. Esimiestyötä pidettiin myös tärkeänä. Yksittäisissä vastauksissa tuotiin esiin ylemmän tason esimiesten näkyvyyden lisääntymistä työyhteisöissä, lähiesimiesosaaminen ja heidän jaksamisesta huolehtimista. Lisäksi työhyvinvointia lisäävänä tekijänä nähtiin henkilöstön osallistaminen työnteon kehittämiseen.

Henkilöstöedustajat korostivat myös sitä, että heidän vaikuttamisen mahdollisuutensa pitäisi olla aitoa ja oikea-aikaista. Yhteiseen kehittämiseen ja suunnitteluun tulisi päästä mukaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Henkilöstöedustajat laativat usein myös lausuntoja ja pyrkivät siten tuomaan henkilöstön näkemykset asioihin, mutta varmuutta niiden vaikuttavuudesta ei ole.

Omassa työssään työsuojeluvaltuutetuilta meni eniten aikaa sisäilma-asioihin, toiseksi eniten käytettiin aikaa johtamisongelmien ja kolmanneksi työyhteisön sisäisten ristiriitojen selvittelyyn. Sisäilmaongelmien mukanaan tuomat työntekijöiden huolet etenevät vastausten mukaan hitaasti. Yleisesti sisäilmaongelmat olivat suurin aikaa vievä ongelma.

Tuloksellisuustarkastelua

Tuloksellisuutta on tarkasteltu tässä luvussa vaikuttavuuden näkökulmasta, joka ilmaisee onnistumista henkilöstöön kohdistuvien tavoitteiden saavuttamisessa. Toisena tuloksellisuuteen liittyvänä asiana tarkastellaan sitä, miten monipuolisesti kaupungin Henkilöstöraportointi kuvaa määrällisiä ja laadullisia tunnuslukuja.

Sekä henkilöstöohjelman että siitä johdetun työhyvinvointiohjelman tavoitteet toteutuivat hyvin. Henkilöstöohjelmassa määritellyt tavoitteet, keinot ja mittarit ovat olleet käytössä koko kaupunkiorganisaatiossa. Lisäksi työterveys on laatinut toimialakohtaisia suunnitelmia ja tehnyt työpaikkaselvityksiä ja muutoin toiminut työhy-

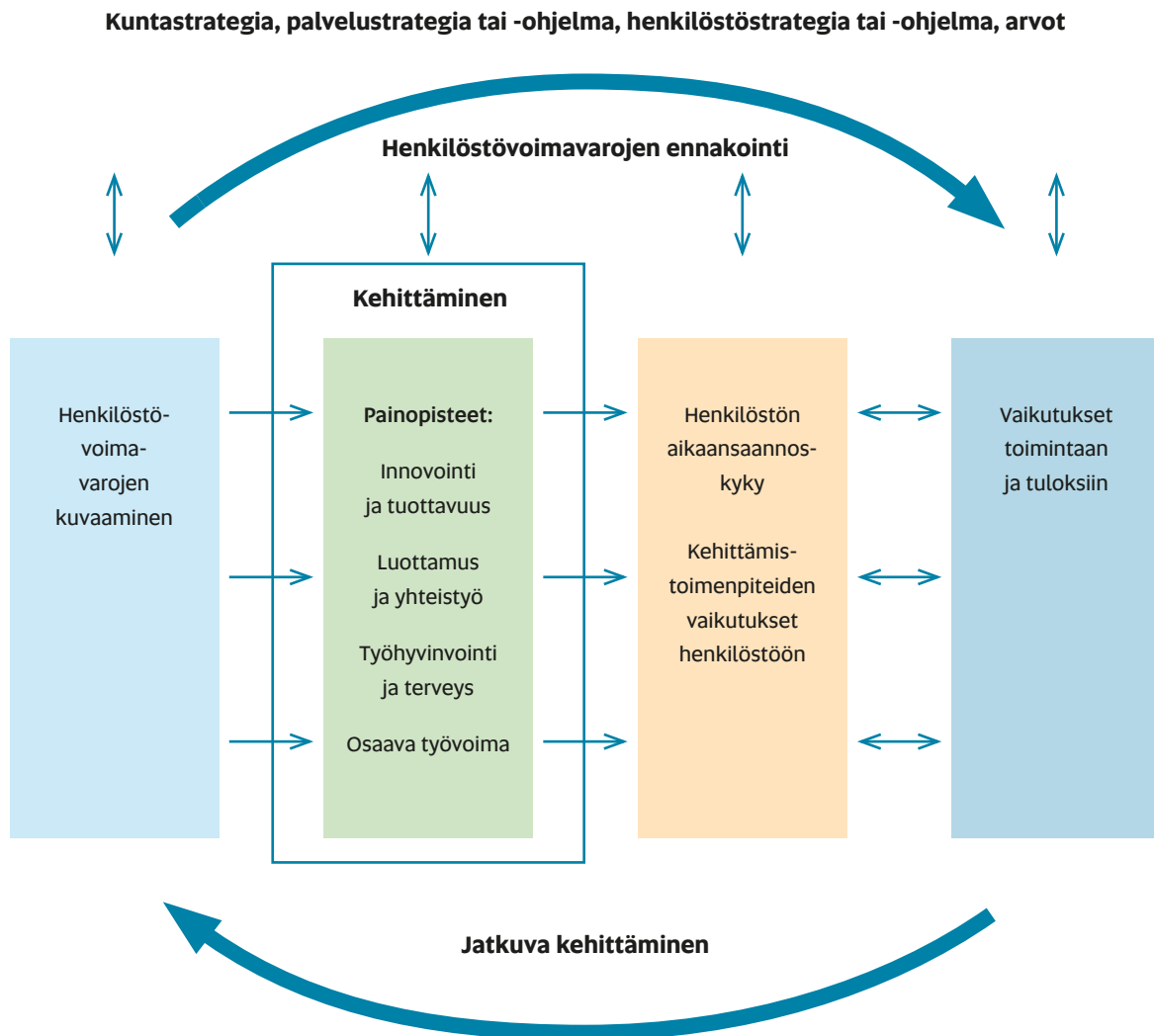
vinovoinnin edistämisen keskeisenä kumppanina. Työyhteisöissä on hyödynnetty Kunta10-tutkimuksen tuloksia ja määritelty itse kehittämiskohteita työhyvinvoinnin parantamiseksi. Tavoitteena on myös ollut *edistää sairauspoissaolojen hyvää hallintaa* erilaisten käytäntöjen kuten korvaavan työn ja varhaisen tuen toimintamallilla sekä osasairauspäivärahalla, jolla tuetaan sairauden jälkeistä paluuta työelämään. Työhyvinvointiohjelma on lisäksi sisältänyt joukon työhyvinvointia edistäviä toimintoja ja malleja sekä yhtenäisiä käytäntöjä.

Kaupungin toimilla on ollut vaikuttavuutta, sillä tavoite *työhyvinvoinnin kohoamisesta* toteutui varsin hyvin. Työhyvinvointimittari Kunta10-tuloksissa osoittaa myönteistä kehitystä, vaikka työstressi on lisääntynyt kaupungissa. *Sosiaalinen pääoma, yhteistyö esimiehen kanssa ja työyhteisön tavoitteellisuus* ovat hyvällä tasolla. Toiminnan vaikuttavuutta parantaa myös se, että kaupungissa on painopisteissä ennaltaehkäisevä toiminta otettu ensisijaiseksi toiminnan muodoksi.

Yhtenä työhyvinvoinnin kehittämisen tavoitteena on ollut *sairauspoissaolojen vähentäminen*. Tavoite ei toteutunut. Kaupungissa sairauspoissaolot kääntyivät nousuun, myös pitkien sairauspoissaolojen määrä (suhteutettuna henkilöstömäärään) kasvoi. Positiivista oli, että tapaturmista aiheutuvat poissaolot vähenivät. Työhön paluuta tukevilla toimenpiteillä ei ollut toivottua vaikutusta, vaikka korvaavan työn määrä ja siihen osallistuneiden työntekijöiden määrä kasvoi ja varhaisen tuen keskusteluja on käyty edellisten vuosien tapaan.

Kuntia on kannustettu raportoimaan Kuntatyönantajien ja pääsopijajärjestöjen yhteistyönä valmistuneen suosituksen mukaisesti henkilöstövoimavaroistaan. Henkilöstövoimavarojen arvioinnin katsotaan edistävän henkilöstöjohtamisen tuloksellisuutta ja tukevan myös päätöksentekijöitä resurssien suuntaamisessa. Suositus rakentuu viitekehukseen, joka painottuu kehittämiseen ja vaikuttavuuden arviointiin unohtamatta määrällisiä ja laadullisia tunnuslukuja.

Henkilöstövoimavarojen arvioinnin viitekehys



Merkittävimmät puutteet verrattuna Kuntatyönantajien suositukseen oli, että kaupungin henkilöstöraportissa puuttuu tieto työajan jakautumisesta eli siitä, miten työntekoon tarkoitettua työaika todellisuudessa on käytetty. Sen perusteella pystyttäisiin saamaan lisätietoa toiminnan tuloksellisuudesta. Myös työvoimakustannuksista ja henkilöstöinvestoinneista henkilöstöraportti kertoo hyvin rajatusti. Suosituksen mukaan työvoimakustannuksissa voitaisiin esittää palkkojen ja sivukulujen lisäksi rekrytointikustannukset ja henkilöstöinvestoinnit. Palkitsemisesta ei myöskään ole mainintaa (työsuhdematkalippu, palvelusuhdeasunnot, henkilöstön virkistystoiminta, alennusmahdollisuudet ja aloitepalkkiot).

Tunnuslukujen lisäksi Kuntatyönantajien laatimassa henkilöstöraporttisuosituksessa on joukko osa-alueita, joita seuraamalla pystyttäisiin raportoimaan työelämän laadusta laajemmin. Tällaisia ovat mm. työtyytyväisyys, työyhteisön toimivuus ja vuorovaikutus, osaamisen kehittämisen- ja käyttämismahdollisuudet, innovatiivisuus ja

aloitteellisuus sekä vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet työhön.

Perinteisten henkilöstön tunnuslukujen (henkilöstön määrä, rakenne, palkkakustannukset ja sairauspoissaolot) rinnalle on nostettu nykyisin myös niin sanottuja uusia henkilöstön tunnuslukuja. Esimerkkinä sosiaalinen pääoma, jolla tarkoitetaan yhteisöön sitoutunutta pääomaa (työyhteisössä ryhmään kuulumisen tunne, luottamus, vastavuoroisuus) ja psykologinen pääoma, joka on yhteydessä yksilön suoriutumiseen työstään, sitoutumiseen ja työtyytyväisyyteen sekä myös hyviin työyhteisötaitoihin¹. Uudet henkilöstötunnusluvut voidaan nähdä tunnuslukuihin, jotka kuvaavat vaikuttavuutta sekä ovat laadullisia ja ennaltaehkäiseviä. Näillä tunnusluvuilla pyritään saamaan tietoa, josta voidaan ennakoita sairastamisen ja eläköitymisen riskejä. Perinteisten jo käytössä olevien tunnuslukujen rinnalle voisi olla hyvä nostaa myös uusia tulevaisuutta ennakoivia tunnuslukuja.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

On monia syitä, miksi kaupungin kannattaa tavoitella hyvää työhyvinvointia. Hyvä työhyvinvointi merkitsee suoraan säästöjä työkyvyttömyysmenoissa, kuten sairauspoissaoloissa ja työkyvyttömyyseläkkeiden aiheuttamissa kustannuksissa. Työhyvinvointiin liittyvät ongelmat vaikuttavat myös työprosessien sujumiseen, asiakastytyytyväisyyteen ja työnantajamaineeseen.

Työhyvinvointiin panostamisessa on tehty kaupungissa selkeä strateginen valinta ja katsottu, että työhyvinvointia edistämällä voidaan saavuttaa taloudellisia hyötyjä. Kaupungissa työhyvinvointitoiminnalle on määritelty tavoitteet, keinot ja mittarit henkilöstöohjelmassa sekä työhyvinvointiohjelmassa. Kaupunkitasolla tarkasteltuna henkilöstöohjelmassa määritellyt keinot työhyvinvoinnin parantamiseksi ovat olleet laajasti käytössä. Työhyvinvointiohjelman painopistealueiden määrälliset mittarit, jotka mittaavat vaikuttavuutta, toteutuivat työhyvinvoinnin osalta hyvin. Huomioitava kuitenkin on, että kukin työyhteisö määrittelee itse tarvitsemansa kehittämistoimet ja kaupunkitason seurantatiedot eivät sellaisenaan kerro kaikkea työyhteisöjen työhyvinvoinnista.

Työhyvinvointi on kaupungissa parantunut, työhyvinvointimittarit osoittavat myönteistä kehitystä Kuntat10-kyselyn perusteella. Työstressi kohosi edellisestä vuodesta ja jäi alle tavoitetason. Työstressin kohoaminen on vakava asia, sillä se vaikuttaa haitallisesti terveyteen ja työkykyyn. Työhyvinvoinnin kohoaminen ei ole kuitenkaan johtanut toivotulla tavalla sairauspoissaolojen laskuun.

Sairauspoissaolot kääntyivät nousuun. Tulevat vuodet näyttävät, onko kyse pidempiaikaisesta muutoksesta vai mahdollisesti satunnaisesta vaihtelusta. Suuri nousu oli pitkissä sairauspoissaoloissa henkilötyövuotta kohti (14 %). Tuki- ja liikuntaelinsairaudet ovat vähentyneet ja mielenterveysoireilu kasvanut. sairauspoissaolopäivissä diagnosoitavien tuki- ja liikuntaelinsairaudet muodostavat noin 30 % ja mielenterveyden ongelmat nykyisin jo lähes saman verran 27 %. Positiivista oli, että tapaturmista aiheutuvat poissaolot vähenivät kaikissa tapaturmalajeissa (vapaa-ajan tapaturma, työtapaturma, työmatkatapaturma).

Työterveydelle asetetuista tavoitteista vain osa toteutui. Työterveystoiminnan tavoitteista *pitkien sairauspoissaolopäivissä 5 %:n lasku, alkavien työkyvyttömyyseläkkeiden ja kuntoutustukipäivien määrän väheneminen* ei toteutunut tavoitteen mukaisesti. Kuntoutustukipäivät ovat kalliita, sillä ne kasvattavat kaupungin varhemaksuja. Varhemaksuennakkoa maksettiin 5 miljoonaa euroa vuonna 2018. Tavoiteltavana valtakunnallisena tunnuslukuna pidetään sitä, että varhemaksut jäisivät alle 1 %:n palkkasummasta. Oulussa varhemaksujen osuus palkkakustannuksista oli 1,3 %.

¹ Marja-Liisa Manka & Liisa Hakala Henkilöstötunnusluvut johtamisen tukena, tukea tuottavuuden ja työyhteisön hyvinvoinnin kehittämiseen (2011) s.911

Työterveys Virta Oy:n toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta ei ole raportoitu valtuustolle yhtiöittäamisen jälkeen. Ennen yhtiöittämistä valtuustolle raportoitiin vuosittain työterveyden sitovien tavoitteiden toteutumisesta toimintakertomuksessa. Nykyisin yhtiö raportoi kaupunkitasolla työterveyshuollon ohjausryhmälle. Palvelualueille raportoidaan toimintasuunnitelmalitteessa olevan suunnitelman mukaisesti. Jatkossa on pohdittava, miten tieto konsernihallinnon ja työterveyden välisen puitesuunnitelman tavoitteista kulkee esim. kaupungin johtoryhmään ja mitä tietoa tarvittaisiin esimerkiksi valtuustolle asti raportoitavaksi.

Henkilöstönedustajille tehdyssä kyselyssä nähtiin kehitettävää työterveyshuollon palveluissa. Hoitoon pääsyssä katsottiin tapahtuneen heikennystä. Terveystieteiden sairaanhoidollisia ja osittain myös ennaltaehkäiseviä palveluja pidettiin riittämättöminä. Työterveydeltä saadun tiedon mukaan talven aikana onkin ollut henkilöstössä vajetta ja yleislääkärikäyntejä on jouduttu ostamaan lääkärikeskuksista. Myös sopimukseen on tehty tarkennuksia, jotka näkyvät henkilöstön kokemuksena, että hoitoon ei pääse. Vastausten perusteella henkilöstönedustajat pitivät myös tärkeänä, että asioihin puututaan riittävän varhain. Mitä ennakoivammin ja kokonaisvaltaisemmin työterveys on arjessa mukana, sitä nopeammin asiat saadaan hoidettua.

Kuntoutujien tukeen tulee panostaa. Työhyvinvointia seurataan kaupunkitasolla työkykyjohtamisen raportilla. Vuosiraportin mukaan kuntoutustukipäivien trendi on kohoava ja työkyvyttömyysriskissä 5 v. sisällä on noin 247 työntekijää. Lisäksi raportista nousevat esille korkeat sairauspoissaolot tietyillä toimialoilla, uudelleensijoitusten määrän lasku ja uusien työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden määrän kasvu edellisestä vuodesta. Positiivista oli, että osatyökyvyttömyyseläkkeitä käytettiin enemmän työuran jatkamiseen työkyvyttömyysriskitilanteissa.

Henkilöstökertomus on pääsääntöisesti rakenteeltaan hyvä ja noudattaa suosituksia, mutta työvoimakustannuksista ja henkilöstöinvestoinneista henkilöstöraportti kertoo hyvin rajatusti. Myös työelämän laadusta voitaisiin raportoida laajemmin. Käyttöön on tullut myös uusia paremmin tulevaisuuteen suuntautuvia tunnuslukuja, jotka kuvaavat vaikuttavuutta sekä ovat laadullisia ja ennaltaehkäiseviä.

Työhyvinvoinnin kehittämisessä tärkeimpiä asioita ovat henkilöstön osallistaminen, avoin vuorovaikutus ja yhteistoiminnan kehittäminen edelleen avoimempaan suuntaan henkilöstönedustajille tehdyn kyselyn mukaan. Henkilöjohtamisen pitäisi myös painottua yhä enemmän osaamisen uudistamiseen sekä arvojen todeksi tekemiseen johdon, esimiesten ja henkilöstön kanssa.

Työsuojeluvaltuutetuilta meni eniten aikaa sisäilma-asioiden selvittelyyn. Toiseksi tulivat johtamisongelmat ja kolmantena työyhteisöjen väliset ristiriidat. Henkilöstönedustajat pyrkivät tavoitteellisesti parantamaan työyhteisöjen asioita, mutta aika menee ongelmatilanteiden selvittelyyn.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Henkilöstöryhmille tehdyssä kyselyssä yhdeksi kehittämiskohteeksi nousi työterveyshuollon sekä sairaanhoidolliset että ennaltaehkäisevät palvelut. Työterveyshuollon tasosta, hoitoon pääsystä ja yhteistyöstä asiakkaan kanssa tulee tehdä konsernihallinnon henkilöstöryhmässä tarkempi selvitys.

Konsernihallinnon henkilöstöryhmän ja omistajaohjauksen tulee selvittää, miten tieto Työterveys Virta Oy:n ja kaupungin välisen puitesuunnitelman tavoitteista kulkee kaupungin johtoryhmään ja mitä tietoa tarvittaisiin esimerkiksi valtuustolle asti raportoitavaksi.

Esimieskoulutuksia tulee jatkaa. Kunta10-kyselyn parantuneet tulokset johtamisesta ja henkilöstönedustajille tehdyssä kyselyssä esille tulleet johtamisongelmat eivät kohtaa. Kaupungissa on noin 600 esimiestä ja esimiespassin heistä on suorittanut noin 76 %.

Henkilöstöraportoinnissa tulee ottaa tuloksellisuusnäkökohdat paremmin huomioon. Kuntatyöntajien suosituksen mukaisen henkilöstöraportoinnin tavoitteena on arvioida kunnan onnistumista tehtävissään useasta eri näkökulmasta (vaikuttavuus, kustannusvaikuttavuus, asiakaskohtaamisten laatu, prosessien toimivuus sekä henkilöstön aikaansaannoskyky).

Sairaspoissaolojen vähentäminen tavoitteena on tärkeä, mutta mittaamista tulee laajentaa yhä enemmän koskemaan myös työolojen laatua esimerkiksi työyhteisön toimivuutta ja työilmapiiriä. Mitä aikaisemmin hyvinvoinnin puutteisiin tartutaan, sitä suurempi hyöty on toimenpiteistä. Kustannukset kasvavat, jos joudutaan toimimaan vasta ongelmien ilmettyä.

6.3 Vammaisten palvelujen toimivuus ja tuloksellisuus

Tarkastuslautakunta arvioi onko vammaisten palvelut järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointi on rajattu pääasiassa vammaisten palvelukokonaisuuteen. Kehitysvammaisten palvelut on huomioitu paikoin vertailua tehdessä. Erityisryhmien palveluohjausyksikkö on aloittanut toimintansa vuoden 2016 alussa. Siksi arvioinnissa pääpaino on vuosissa 2016–2018.

Arviointi sisältää tarkastuslautakunnan tekemän kyselyn *Vammaisjärjestöjen asiakaspalvelukokemus Oulun kaupungin vammaispalveluista* tulokset. Lisäksi arvioinnissa tarkastellaan vammaisneuvoston laatimasta Vammaispoliittisesta ohjelmasta tavoitteita, joiden toteuttamisesta hyvinvointipalvelut ja erityisryhmien palveluohjausyksikkö on ollut vastuussa.

Vammaispalvelut on kunnan vastuulle kuuluvaa sosiaalihoitoa. Kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää (VpL 3 §). Kunnan järjestämällä palveluilla ja tukitoimilla helpotetaan vammaisten henkilöiden selviytymistä jokapäiväisestä elämästä. Päätös palvelujen myöntämisestä tehdään vamman tai sairauden aiheuttaman toimintakyvyn alenemisen perusteella. Palvelujen saaminen ei perustu henkilön taloudelliseen tilanteeseen.

Erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisia palveluja ja tukitoimia ovat vammaispalvelulaisissa seuraavat palvelut:

- *kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen*
- *palveluasuminen*
- *henkilökohtainen apu*
- *päivätoiminta*
- *asunnon muutostyöt sekä*
- *asuntoon kuuluvat välineet ja laitteet*

Määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia ovat esimerkiksi kuntoutusohjaus ja sopeutumisvalmennus ja päivittäisissä toiminnoissa tarvittavat välineet, koneet ja laitteet.

Vammaislainsäädännön uudistus on ajankohtainen asia. Vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki on tarkoitusta yhdistää yhdeksi vammaisten henkilöiden sosiaalihuollon erityispalveluja koskevaksi laiksi. Vammaispalvelulain uudistus on eduskunnassa ja sen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021.

Erityisryhmien palveluohjaus ja resursointi

Oulussa yhteydenotto vammaispalveluasioissa tehdään erityisryhmien palveluohjausyksikköön. Hyvinvointikeskusten sosiaalityö tai palveluohjausyksikkö ohjaa asiakkaan palveluiden piiriin.

Yksikössä asiakkaina ovat vaikeavammaiset, kehitysvammaiset sekä mielenterveys- ja päihdeasiakkaat. Palveluohjausyksikössä arvioidaan asiakkaan palvelutarpeet sekä tehdään palvelusuunnitelma ja päätökset asiakkaan

tarvitsemista palveluista. Palveluohjausyksikön keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat kaupungin terveydenhuolto ja ikäihmisten palvelut sekä kaupungin omat ja yksityiset palveluntuottajat.

Yhteensä erityisryhmien palveluohjausyksikössä työskentelee 30 työntekijää. Vaikeavammaisten tiimissä heistä työskentelee kahdeksan sosiaalityöntekijää ja kaksi palveluohjaajaa. Henkilöstövaihtuvuutta on ollut jonkin verran. Sijaisia ei ole ollut hyvin saatavilla, mutta vakituisiin virkoihin hakijoita on ollut.

Yksiköstä järjestetään henkilökohtaista apua, kotihoitoa, ateriapalveluita, turvapalveluita, liikkumista tukevia palveluita (kuljetuspalveluita), asumispalveluita, ohjauspalveluita, palveluasumista, hoivahoitoa, päivä- ja työtoimintaa, vuorohoitoa, omaishoidontukea, perhehoitoa, asunnonmuutostöitä sekä vaikeavammaisten lasten aamu- ja iltapäivähoitoa. Palveluita järjestetään kaupungin omana toimintana, palvelusetelillä ja ostopalveluna. Vuonna 2017 erityisryhmien palveluohjauksessa aloitti toimintansa henkilökohtaisen avun keskus. Se toimii tukena vaikeavammaisille henkilöille, jotka toimivat työnantajina omille avustajilleen.

Kuuden suurimman kaupungin vammaisten palvelujen ja kustannusten vertailu

Kuusikko-työryhmän raportissa Kuuden suurimman kaupungin vammaisten palvelujen ja kustannusten vertailu kuvataan pääasiassa kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain sekä vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia. Raportti löytyy osoitteesta <https://www.kuusikkokunnat.fi/>

Vammaisten palvelut Oulussa vuonna 2017

	1 274 Kehitysvammahuollon palvelujen asiakkaat
	3 374 Vammaispalvelujen asiakkaat
	49 000 523 € Vammaisten palvelujen kokonaiskustannukset

Lähde: Kuuden suurimman kaupungin vammaisten palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2017 (liite s. 57–59)

Oulussa vammaisten palvelujen kokonaiskustannukset 49 miljoonaa euroa jakautuvat asiakasryhmittäin vammais-palvelulain (22,5 milj.€) ja kehitysvammalain (26,5 milj.€) mukaisia palveluja käyttäneisiin asiakkaisiin. Kokonaiskustannuksista suurimman osan muodostavat ympärivuorokautiset asumispalvelut (49 %). Seuraavaksi suurin osuus kustannuksista kohdistuu henkilökohtaiseen apuun (19,3 %) ja kuljetuspalveluihin (9,8 %).

Suurimmat, pelkästään vammaispalvelulain mukaisten palvelujen kustannukset Oulussa aiheutuivat henkilökoht-

taisen avun palvelusta, jonka osuus kustannuksista on 42 % (Kuusikon keskiarvo 39,9 %), palveluasumisesta 30,5 % (Kuusikon ka 25,3 %) ja kuljetuspalveluista 21,4 % (Kuusikon ka 27,3 %).

Kuuden suurimman kaupungin vammaisten palvelujen ja kustannusten vertailussa Oulun korkeat kustannukset asiakasta kohden (6 676 €/asiakas) johtuvat suurelta osin korkeista vaikeavammaisten palveluasumisen kustannuksista. Oulu ei ole kilpailuttanut kyseistä palvelua. Kilpailutuksen valmistelu on aloitettu syksyllä 2018.

Asiakaskohtaisia kustannuksia palveluittain kuutoskaupungeissa vuonna 2017

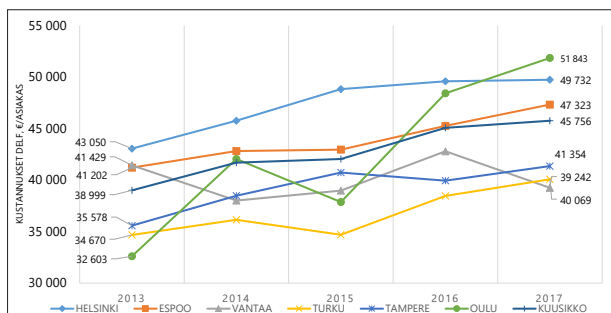
VpL-palvelu	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu*	Kuusikko (ka)
Kuljetuspalvelut	2 176	3 404	2 409	1 667	2 130	1 735	2 264
Vaikeavammaisten palveluasuminen	46 052	48 713	49 123	43 413	38 807	54 054	46 189
Vaikeavammaisten päivätoiminta	11 522	7 909	3 248	8 624	4 039	6 410	7 873
Henkilökohtainen apu	13 953	11 069	9 367	6 976	10 171	10 164	11 277
Kaikki palvelut,€	6 371	6 232	4 443	4 320	5 109	6 676	5 684

* Oulu: nettokustannukset suhteutettu päätösten määrään, kun muilla kunnilla kustannukset on suhteutettu palveluja käyttäneiden asiakkaiden määrään

Lähde: Kuuden suurimman kaupungin vammaisten palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2017 s. 18

Kehitysvammahuollon nettokustannukset asiakasta kohti olivat Oulussa kuusikkokunnista matalimmat. Kustannusten vähäisyys selittyy useiden vuosien aikana toteutetulla laitoshoidon purkamisella ja siihen liittyvän asiakaskunnan palvelurakenteen keventämisellä. Laitoshoidon supistamisen vuoksi vain erittäin paljon hoitoa tarvitsevat asiakkaat ovat jääneet laitoshoitoon. Tämä taas on nostanut käyttöpäiväkohtaiset hinnat korkeiksi. Laitoshoidon kustannus vaihteli Vantaan 278 €/käyttöpäivä ja Oulun 626 €/käyttöpäivä välillä.

VpL:n mukaisen vaikeavammaisten palveluasumisen vuosikustannukset asiakasta kohti asumisyksiköissä vuosina 2013–2017 vuoden 2017 rahan arvossa kuutoskaupungeissa



Lähde: Kuuden suurimman kaupungin vammaisten palvelujen ja kustannusten vertailu 2017, s.101

Vammaispalvelulain mukaisissa palveluissa ikääntyminen ei näy Oulussa yhtä voimakkaasti kuin muissa kuutoskaupungeissa. Ikäryhmistä suurin oli 65 vuotta täyttäneet, joita oli 61,1 prosenttia kaikista myönteisen VpL-palvelupäätöksen saaneista. Oulussa vastaava luku oli 57,9 %.

Hyvinvointilautakunta on käsitellyt Kuusikko-työryhmän raportin 2.10.2018 §114 ja todennut seuraavaa:

Oulussa suurimmat vammaispalveluiden kehittämistarpeet liittyvät edelleen palvelutarpeen arvioinnin kehittämiseen ja henkilökohtaisen avun sekä palveluasumisen järjestämiseen. Vammaispalveluiden menokehityksen hillitsemiseksi kuljetuspalvelut on kilpailutettu ja palveluasuminen tullaan kilpailuttamaan. Moniammatillista yhteistyötä selkiytetään, hyödynnetään SHL:n mukaisia palveluita sekä vahvennetaan henkilöstön osaamista mm. palvelutarpeen arvioinnissa.

Palveluiden kattavuuden ja saatavuuden todetaan olevan Oulussa kokonaisuutena hyvä. Palvelurakenteessa Oulussa painottuu asumispalveluiden ja henkilökohtaisen avun osuus.

Tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuustarkastelua

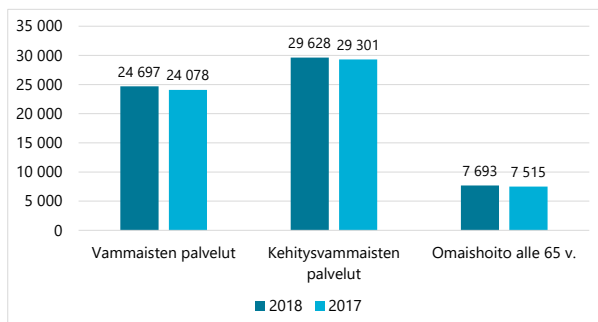
Erityisryhmien palveluohjauksyksikössä tavoitteita löytyi useasta eri tuloksellisuuden näkökulmasta, mutta täsmällisiä tuloksellisuustavoitteita ei oltu asetettu. Tarkastelu on kuitenkin suuntaa antava ja kehittämiskohteita tunnistava. Arviointi perustuu yksiköstä saatuihin tietoihin. Seuraavassa tarkastellaan ensin taloutta, sen jälkeen palveluiden laatua ja palveluiden vaikuttavuutta ja lopuksi henkilöstön aikaansaannoskykyä. Palveluilla turvataan subjektiivisia oikeuksia.

Taloudelle asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen

Palvelut järjestetään ns. monituottajamallilla, vaikka vammaispalvelulain mukaisesta palvelukokonaisuudesta yli 90 % tehdään ostopalveluna. Kehitysvammaisten palveluissa osuus on noin 60 %. Palveluita ostetaan asiakkaille puitesopimusten mukaisesti, palvelusetelillä sekä asiakaskohtaisilla suorahankinnoilla.

Vuonna 2018 vammaisten palvelujen kokonaiskustannukset olivat 24,7 miljoonaa euroa. Yhteenlaskettu asiakasmäärä oli 3 280 henkilöä. Asiakasmäärä kasvoi 3,4 % ja palveluiden kustannukset 0,6 miljoonaa euroa (2,6 %) edellisvuodesta. Kustannukset kasvoivat eniten vammaisten asumispalveluissa ja henkilökohtaisessa avustamisessa. Kustannuksia nostivat myös henkilökohtaisten avustajien palkankorotukset.

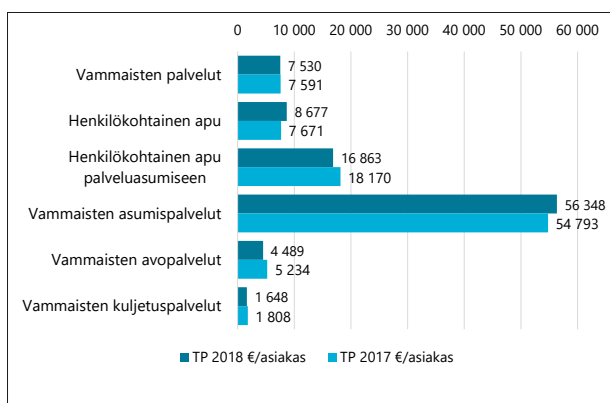
Kustannukset vammaisten- ja kehitysvammaisten palveluissa sekä omaishoidossa (1000 €)



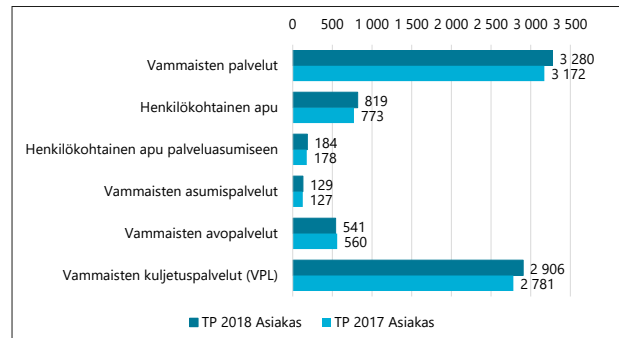
Lähde: Hyvinvointipalvelut tilinpäätös 2018 (ltk 26.2.19)

Vammaisten palveluissa asiakasmäärän ennustetaan edelleen kasvavan. Asiakasmäärän lisääntymisestä johtuva kustannusten kasvu vuodelle 2019 on arviolta miljoonaa euroa. Asiakasmäärien kasvuun pyritään edelleen vastaamaan kevyemmällä palveluilla.

Asiakaskohtaiset kustannukset vammaispalveluissa



Asiakkaiden määrä



Vaikeavammaisten kuljetuspalvelut ja sosiaalihuoltolain mukaisen liikkumisen tuen palvelut kilpailutettiin kevään 2018 aikana ja sopimukset astuivat voimaan 1.7.2018. Siten on pystytty hillitsemään VpL:n mukaisten kokonaiskustannusten kasvua. Vammaispalveluiden kustannukset asiakasta kohden laskivat 0,8 % ja olivat 7 530 euroa.

Menojen kasvua on osittain saatu hallintaan tehostamalla asiakkaiden palvelutarpeiden arviointia ja tarkastelemalla asiakaskohtaisia palveluja sekä keventämällä palvelurakennetta. Palveluseteliä on laajennettu henkilökohtaiseen apuun, myös asumispalveluissa on otettu käyttöön palveluseteli. Palveluohjausyksikössä on aloittanut toimintansa henkilökohtaisen avun neuvonta- ja ohjauspalvelut (ressurssikeskus). Työnantajamallia on saatu näin vahvistettua. Kuljetuspalveluiden kilpailutus on tehty ja hankinta palveluasumiseen on valmistelussa. Lisäksi on selkiytetty moniammatillista yhteistyötä ja vahvistettu henkilöstön osaamista mm. palvelutarpeen arvioinnissa.

Vaikka palvelusetelin käyttöä on laajennettu mm. vaikeavammaisten palveluasumiseen, asiakkaita ei ole ohjautunut tavoitteen mukaisesti palvelusetelillä tuotetun palveluasumisen piiriin. Kuusikkovertailussa vaikeavammaisten palveluasumisen kustannukset nousivat eniten Oulussa, 15,8 %.

Vaikeavammaisten palveluasumisen asumisyksikköjen asiakasmäärä ja nettokustannukset kuutoskaupungeissa vuonna 2017 sekä muutos 2016–2017 vuoden 2016 rahan arvossa

	Asiakkaat	Muutos 16-17 %	Kustannukset €	Muutos 16-17 %
Helsinki	417	2,2	19 203 626	-8,0
Espoo	136	3,0	6 624 990	0,1
Vantaa	100	-2,0	4 912 279	-7
Turku	127	0,8	5 513 403	2,2
Tampere	166	14,5	6 442 002	6,8
Oulu	127	4,1	6 864 910	15,8
Kuusikko	1073	3,7	49 561 211	-1,1

Henkilöstömenoissa erityisryhmien sosiaalipalveluissa vähennystä oli 0,3 miljoonaa euroa. Vuoden 2018 aikana etuuskäsittelijöiden virat lakkautettiin ja entiset etuuskäsittelijät irtisanottiin, mikä näkyy erityisryhmien sosiaalipalvelujen henkilöstömenoissa vähennyksenä mutta osin

Monetran Oy:ltä ostojen lisäyksenä. Lisäksi kehitysvammaisten yksi asumisyksikkö lakkautettiin ja henkilöstö siirtyi tuottamaan avopalveluita.

THL:n asiantuntijaryhmä julkaisi arvion¹ keväällä 2018 sosiaali- ja terveyspalveluista Pohjois-Pohjanmaalla vuoden 2016 tilastojen perusteella. Yhtenä tehtäväkokonaisuudesta arvioitiin vammaispalvelut. Tarkasteluvuonna (2016) vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja taloudellisten tukitoimien menot koko maassa asukasta kohden olivat 117 euroa. Pohjois-Pohjanmaalla vastaava luku oli 92 euroa asukasta kohden, joka oli maakuntien matalin euromäärä. Suurin euromäärä koko maassa oli 170 euroa asukasta kohden. Huomioitava kuitenkin on, että saavutettavat ja toimivat yleiset palvelut vähentävät erityispalvelujen tarvetta.

Palveluiden laatu

Erityisryhmien palveluohjausyksikössä *laatu*-käsitteessä keskeisenä on asiakasnäkökulma. Asiakkaan äänen kuuleminen on laatutyössä tärkeää, ja asiakkaiden kuuntelemisella hankittu tietopohja laatutyössä täysin välttämätöntä. Siksi asiakaslähttöisyyttä, asiakkaiden kohtelua ja palvelun menettelytapoja arvioidaan jatkuvasti ja toimintatapoja muutetaan saadun palautteen perusteella. Tavoitteena on, että asiakkaat ovat tyytyväisiä saamaansa palveluun ja tehtyihin päätöksiin.

Asiakas voi antaa palveluntuottajalle ja kaupungille palautetta palvelun laadusta sekä muista palveluun liittyvistä seikoista monen eri kanavan kautta. Esimerkkinä Meijän Kaupunki -sovellus, ouka.fi-palvelu, asiakaspalautelaatiko ja omaiskyselyt. Asiakkaita ohjataan myös tekemään muistutuksia ja kanteluita havaitsemistaan epäkohdista ja saamastaan kohtelusta tai he voivat olla yhteydessä sosiaaliamiehen. Sisäistä valvontaa toteutetaan oma-valvontana ja se on myös työkalu, jolla voidaan kehittää ja seurata palvelujen laatua. Oma-valvontasuunnitelman sisältöä muokataan parhaillaan vastaamaan paremmin laadulle asetettuja tavoitteita. Ristiriidat asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattilaisen välillä johtuvat usein ristiriidasta palveluun kohdistuvien odotusten ja saadun palvelun välillä.

Erityisryhmien palveluohjausyksikössä on pyritty parantamaan palvelun laatua sekä helpottamaan ja nopeuttamaan asiakkaan asiointia erilaisilla prosessimuutoksilla. Työtä on tarkasteltu LEAN työskentelyllä ja samalla on kartoitettu asiakasprosessien nykytilaa. Palveluohjauksessa on otettu käyttöön mm. puhelintarvauksen omalle työntekijälle ja asiakassuunnitelman lähettäminen asiak-

kaalle tutustuttavaksi ennen kotikäyntiä sekä perustettu henkilökohtaisen avun keskus. Lisäksi palveluohjauksessa on kehitetty sähköisen Omaolon palvelutarvearvioita yhdessä asiakkaiden kanssa. Sähköisten palveluarvioiden tarkoituksena on ollut mahdollistaa asiakkaiden itsearviointi ennen palvelun hakemista ja antaa hakuvaiheessa työntekijälle enemmän taustatietoa asiakkaasta.

Vuonna 2018 vammaispalveluihin ja kehitysvammahuoltoon kohdistuneiden kanteluiden, sekä aluehallintovirastoon vireille tulleiden valvonta-asioiden ja muistutusten määrä laski edellisestä vuodesta. Trendi on ollut laskeva vuodesta 2016. Myös yksilöasiainjaoston käsittelemien oikaisuvaatimusten määrä vammaispalvelulain mukaisista palveluista laski. Sen sijaan jaoston omaishoitoa koskevien oikaisuvaatimusten määrä kasvoi (2018;61, 2017;41). Varsinkin lasten asioissa on ollut enemmän oikaisuvaatimuksia. Taustalla on muun muassa asiakkaiden aktivoituminen tietyissä asiakasryhmissä ja erimielisyydet omaishoidon tukea hakevien lasten hoitoisuudesta. Omaishoidontuki-asiat ovat lisääntyneet myös yhteydenotoissa sosiaaliamiehen.

Sosiaalisen hyvinvoinnin alueella tehtiin kaikkiaan 42 448 kpl valituskelpoista palvelupäätöstä vuonna 2018

Sosiaaliamiehelle vammaispalveluasioissa tehtyjen yhteydenottojen määrässä suuntaus on ollut kasvava. Yhteydenottoja tehtiin yhteensä 97 (kaikki yhteydenotot 495). Sosiaaliamiehen raportin mukaan yhteydenottoja on lisännyt kuljetuspalvelujen kilpailuttaminen, jossa ilmeni ongelmia eteenkin muutoksen alkuvaiheessa. Myös käsittelyaikaan liittyneet yhteydenotot ovat lisääntyneet. Edellisinä vuosina yhteydenotot ovat liittyneet usein vi-
ranhaltijoiden tavoitettavuuteen.

Hyvinvointipalveluissa asiakastytyväisyyskyselyjä ei tehdä enää, vaikka arvioinnin ja kehittämisen näkökulmasta asiakastytyväisyys on laatuksittaisen keskeisempiä tekijöitä. Asiakkailta saadaan palaute suoraan palautekanavalle. Käytössä olevalla kanavalla ajalla 1.7.–31.12.2018 tulleista 397 palautteesta 77 koski vammaispalvelua ja näistä 66 kuljetuspalvelua. Yksiköstä saadun tiedon mukaan vammaispalvelua koskevista palautteista puolet tuli elokuussa, jolloin kuljetuspalveluissa tapahtui suuri muutos. Oulu varautui taksimarkkinoiden vapautumiseen ja kilpailutti palvelut. Ongelmat johtuivat aluksi välitystoiminnan teknisistä ja resurssiongelmissa. Asiakkaille se näkyi kuljetusten myöhästymisinä.

KAPA – kaupunki- ja kuntapalvelut kyselyssä vuonna 2018 vammaispalvelua piti 10 % vastaajista hyvin hoidet-

¹ https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136038/URN_ISBN_978-952-343-059-4.pdf?sequence=1

tuna, tulos oli vertailuryhmän keskiarvon tasolla. Tulos oli heikentynyt edellisestä vuonna 2016 tehdystä kyselystä. Arttu2-kuntalaiskyselyssä 2017 vammaisten palveluja piti Oulussa 34,7 % vastanneista melko tai erittäin hyvin hoidettuna. Tulos jäi alle keskiarvon 45,6 %.









Vammaispalvelujen vaikuttavuutta ja laatua tarkasteltaessa korostuu kuntalain mukaisen vammaisneuvoston rooli. Vammaisneuvostolle on annettava kuntalain mukaan mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvinvointiin, terveyteen, osallisuuteen, elinympäristöön, asumiseen, liikumiseen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumiseen taikka heidän tarvitsemiinsa palveluihin. Vammaisten henkilöiden palveluita koskevien asioiden käsittely vammaisneuvostossa on yksi keino avata palvelujen ostoa koskevaa keskustelua kaupungissa, välittää informaatiota puolin ja toisin sekä saada palautetta ja toiveita palvelun sisällöstä suoraan asiakkailta. Vammaisneuvosto (21.11.2018) antamassaan lausunnossa tarkastuslautakunnalle oli sitä mieltä, että vammaisneuvostoa ei vielä kukaan kuulla riittävästi tai kuuleminen on näennäistä vammaisia

koskevien suunnitelmien ja päätösten tekemisessä. Oulussa vammaisneuvosto on perustettu 1981. Oulun vammaisneuvoston toiminta on hyvin aktiivista.

Vammaispoliittisen ohjelmalle asetetut tavoitteet

Vammaispoliittinen ohjelma toimii kunnassa vammaispoliittisena suunnannäyttäjänä ja sitouttaa eri osapuolia vammaisten henkilöiden aseman parantamiseen kunnissa. Oulun kaupungilla on **Vammaispoliittinen ohjelma 2016**, jossa tavoitteena on *edistää vammaisten oululaisten yhdenvertaisuutta ja tasavertaista osallisuutta yhteiskunnan toimintaan*. Siinä on kaksi osaa, joissa kuvataan Oulun kaupungin vammaispolitiikan perusteita ja toteutuksen nykytilaa. Toinen osa on liite, johon on koottu konkreettisia, suurempia ja pienempiä, toimenpide-ehdotuksia oululaisten vammaisten itsenäisen elämän ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Tarkasteluun otettiin näistä 8 ehdotusta (48 yhteensä), jotka ovat olleet hyvinvointipalveluiden ja erityisryhmien palveluohjauksikön vastuulla. Vammaisneuvostolla ei ole resursseja tarkastaa ohjelman toteutumista, eikä siitä raportoida siksi hallitukselle.

Oulun kaupungin Vammaispoliittinen ohjelma 2016, liite (arvioituna tavoitteet, joista hyvinvointipalvelut ja erityisryhmien palveluohjauksikö on vastuutahona)

Tavoite	Toimenpide-ehdotukset	Tilanne 2/2019	Toteutuu/ ei toteudu
Vammaisuuden näkökulman lisääminen kaupungin hyvinvointikertomukseen	Vammaisuuden liittyviä indikaattoreita lisätään Oulun hyvinvointikertomukseen.	Vammaisten hyvinvointia kuvaavia asioita ei ole hyvinvointikertomuksessa yhtään. Hyvinvointikertomuksen mukaan hyvinvointiin liittyvät konkreettiset toimenpiteet ja tavoitteet asetetaan kaupunkistrategian toimeenpanoasiakirjoissa, talous- ja toimintasuunnitelmissa.	
Riittävät palvelut kotona asumisen mahdollistamiseksi	Asiakas saa kotiinsa riittävät ja oikea-aikaiset palvelut. Hyvät kotihoitopalvelut vähentävät laitoshoidon tarvetta.	Sosiaalisen kuntoutuksen palvelua on vahvennettu. Henkilöstöä on lisätty ja näin palveluun on voitu ottaa lisää mielenterveyskuntoutujia- ja kehitysvammaisia asiakkaita. Lisäksi palveluun on lisätty intensiivinen sosiaalinen kuntoutus. Avustajapalveluseteli on otettu käyttöön.	
Omaishoitajien aseman kohentaminen	Omaishoidon tukea parannetaan. Omaishoitajien vapaiden järjestämistä kehitetään.	Omaishoitajavalmennukset ja -koulutukset ovat toteutuneet kaksi kertaa vuonna 2018.	
Ensietiedon antaminen	Luodaan toimiva malli ensietiedon antamiseen perheille, joihin on syntynyt tai syntymässä vammaisen lapsi. Jatketaan ensietiedon päivien järjestämistä.	Ensietiedon päivät vuonna 2018 eivät ole toteutuneet. Avohuollon ohjaaja antaa ensietietoa perheille käyttäen sopivia menetelmiä.	
Vammaisen asiakkaan aseman parantaminen terveydenhuollossa	Vammaisen asiakkaan mielipide otetaan huomioon täysimääräisesti terveydenhuollossa.		
Kokonaisvaltainen palvelutarpeen arviointi	Palvelutarve kartoitetaan ja palvelusuunnitelma laaditaan asiakkaan ja erityisryhmien palveluohjauksen sosiaalityöntekijän moniammatillisena yhteistyönä.	Asiakas saa palvelutarpeen arviolomakkeen etukäteen tutustuttavaksi. Yhteistyö/työpari-toiminta hyvinvointikeskusten kanssa on lisääntynyt. Erityisryhmien terveydenhuollon palveluohjaajat ovat usein mukana tekemässä palvelutarpeenarviota.	
Avustajien tukeminen, perehdytys ja sijaistaminen, avustettavien työnantajien tukeminen	Henkilökohtaisen avun keskus perustetaan. Sen tehtävinä ovat sijaisjärjestelyt, avustajien rekrytoinnissa avustaminen, asiakkaiden ja avustajien ohjaus ja neuvonta. Palveluseteli otetaan laajemmin käyttöön.	1.3.2017 perustettu henkilökohtaisen avun keskus toimii edelleen ja toimintaa kehitetään. Työntekijän toimi on sinne vakinaistettu. Henkilökohtaisen avun setelin käyttö on lisääntynyt ja vakiintunut.	
Asunnonmuutostöiden sisällön määrittely	Selkiytetään, mitkä tavanomaiseen asumiseen liittyvät asiat kuuluvat asunnon muutostöiden piiriin. Muutokset tehdään asiakkaan yksilöllisten tarpeiden mukaan.	Korjausinsinööri toimii tarvittaessa myös sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen korjaus- ja muutostöiden asiantuntijana/konsulttina. Pyydettyä voi konsultoida asiakkaita esim. heidän Ara-rahoitteisissa kohteissa.	

Hyvinvointipalveluissa ja erityisryhmien palveluohjausyksikössä on toteutettu hyvin Vammaispoliittisen ohjelman toimenpide-ehdotuksia. Niistä ainoastaan kaksi jäi toteutumatta. **Ensietopäivät perheille** eivät toteutuneet vuonna 2018 ja **vammaisuuteen liittyviä indikaattoreita** (nykyisin hyvinvointitietoa), ei nykyisessä hyvinvointikertomuksessa enää ole. Edellisessä vuoden 2013–2016 hyvinvointikertomuksessa indikaattoreita oli yksi, joka liittyi laitosvuorokausien vähenemiseen kehitysvammaisilla. Esimerkiksi Jyväskylän hyvinvointikertomuksessa tavoitteena on, että *vammaisten henkilöiden siirtymistä avo-työstä palkkatyöhön edistetään, tarjotaan mahdollisuus kulttuuriin ja harrastustoimintaan ja asiakkaiden osallisuus palveluissa toteutuu*. Oulun hyvinvointikertomuksessa vammaispalveluista ei ole mainintaa eikä viitteitä Vammaispoliittiseen ohjelmaan. Hyvinvointikertomusta tekee ja kokoaa konsernipalvelut.

Palveluiden vaikuttavuus

Arviointi kohdistui seuraaviin tavoitteisiin: *asiakaslähtöisyys, palvelurakenne (kevyemmät palvelut lisääntyvät ja raskaimmat vähenevät), palvelujen sähköistäminen, palvelutarpeen arvioinnin kehittäminen, palvelutakuu, omaishoito ja tilapäishoidon järjestäminen*. Palveluohjausyksikkö johtaa keskeiset tavoitteensa kaupunkistrategiasta, hyvinvointipalvelujen valtuustoon nähden sitovista tavoitteista ja käyttösuunnitelmasta. Tavoitteilla pyritään hyvinvoinnin edistämiseen ja asiakaslähtöisten palvelujen kehittämiseen.

Asiakaslähtöisyys ja -osallisuuden lisääminen on nähty yhdeksi mahdollisuudeksi tehokkaiden ja vaikuttavien palveluiden kehittämisessä. Myös kaupunkistrategia ohjaa kehittämään palveluja asiakaslähtöisiksi.

Tavoitetta on edistetty monin eri keinoin. Asiakaslähtöisyyttä on kehitetty lisäämällä asiakkaiden osallisuutta. He ovat olleet mukana kehittämässä vammaispalveluiden prosessia sekä uusia sähköisiä palveluita. Taksinkuljettajille on järjestetty koulutusta ja kouluttajina ovat toimineet palvelunkäyttäjät. Vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen kilpailutuksen markkinavuoropuheluun kutsuttiin mukaan palvelunkäyttäjät, palveluntuottajat, erityisryhmien palveluohjauksen sosiaalityöntekijät ja vammaisneuvosto. Vammaisneuvostoon viedään asiat jo valmisteluvaiheessa, jolloin he voivat vaikuttaa asioiden sisältöihin ja tulkintoihin.

Palveluiden kehittämisessä on myös huomioitu asiakaslähtöisyys. Avustajapalveluseteli (sosiaalinen kuntoutus) otettiin käyttöön syksyllä 2018 henkilöille, joiden toimin-

takyky on alentunut ja, jotka tarvitsevat tukea arjessa selviytymisessä. Lisäksi tehdään työ- ja päivätoiminnassa olevien asiakkaiden palveluiden kehittämistä ja oman toiminnan arviointia esimerkkinä vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetuspalveluiden arviointi ja seuranta.

Kevyemmät palvelut lisääntyvät ja raskaimmat vähenevät. Painopisteen siirtäminen kevyempiin palveluihin on yksi valtuustoon nähden sitovista tavoitteista. Se tarkoittaa vammaispalvelulain mukaisissa palveluissa, että laitospalveluita ja tehostetun palveluasumisen suhteellista osuutta pyritään vähentämään ja siirtämään painopistettä palveluissa yhä enemmän kotiin suuntautuviin asumispalveluihin. Toimenpiteillä pyritään saamaan palveluiden kokonaiskustannukset kääntymään laskuun. Avohuollon resurssien tulisi vastaavasti lisääntyä.

Tavoite ei toteutunut vammaispalveluissa, sillä raskaimpien palveluiden osuus on kasvanut. Sen sijaan kehitysvammaisten palveluissa rakennemuutos on edennyt suunnitelman mukaisesti. Laitosasumisen väheneminen ei ole vain taloudellinen asia, vaan samalla pyritään monipuolistamaan mahdollisuutta asua kotona monin eri keinoin.

Vammaisten asiakasmäärän kasvaessa ovat kustannukset asiakasta kohden laskeneet 0,8 %, vaikka raskaimpien palveluiden osuus on kasvanut (2018: 7 530 €, 2017: 7 591 €). Kehitysvammaisten palveluissa kustannuksissa asiakasta kohden laskua oli enemmän, 3,2 % (25 563 €/asiakas). Laitoshoidon purkamisen myötä on lisätty monia kotiin annettavia palveluita esim. ohjaajapalveluita ja kohdennettu palveluita tarkemmin. Hyvinvointitekniikkaa ja turvalaitteita on hankittu esimerkiksi asuntoihin tukemaan kehitysvammaisten asiakkaiden avopainotteista palvelumallia. Kyseisillä järjestelyillä on saatu mm. yöaikaista palvelua organisoitua uudella tavalla ja vapautettu henkilöresursseja päivätyöhön ja asiakkaiden ohjaukseen sekä pystytty ottamaan lisää asiakkaita palveluiden piiriin. Lisäksi on omassa kodissa asuville lisätty sosiaalista kuntoutusta. Vammaisten asiakkaiden päivätoimintakeskuksen asiakkaat ovat myös lisääntyneet.

Avopalveluita hankitaan pääosin ostopalveluina tarpeen mukaisesti. Keskeiset avopalvelut ovat asumispalvelut, päivä- ja työpalvelut, ohjaajapalvelu, kotihoito ja henkilökohtainen apu. Myös omaishoito voidaan ajatella tähän kuuluvaksi. Näiden palveluiden tulisi lisääntyä, kun laitoshoidon puretaan. Yksiköstä saadun tiedon mukaan palveluissa on tapahtunut laajennusta.

Palvelujen sähköistäminen on yksi valtuustoon nähden sitovista tavoitteista. Tavoitteista raportoidaan hyvinvointipalveluissa lautakuntatasolla, mutta ne ohjaavat toimintaa myös yksikkötasolla.

Sähköisen asiointin mahdollisuuksia on lisätty tavoitteen mukaisesti. Kansallisiin sähköisiin palveluihin valmistautuminen edellytti erityisryhmien palveluohjausyksikössä toiminnallisia muutoksia ja asiakaspalvelua parantavien sähköisten palvelujen käyttöönottoa. Asiakkaan roolia kehittämistyössä pidettiin tärkeänä ja vammaispalvelun asiakkaat mm. näkövammaiset ovat olleet mukana kehittämässä vammaispalvelujen prosesseja sekä suunnittelemassa ja kehittämässä sähköisiä palveluita (Oman digiajan hyvinvointipalvelut ODA-hanke).

Esimerkkinä palvelujen sähköistämisestä on mm. suojattu sähköposti, puolesta-asiointi sekä sähköiset hakemukset. Lisäksi pilotoitiin Chat-palvelu henkilökohtaisen avun neuvonnassa ja otettiin käyttöön ePalaute-järjestelmä. Sähköiset palvelut ja etäteknologia ovat jatkuvan kehittämisen kohteena.

Palvelutarpeen arvioinnin kehittämisessä

tavoitteena on, että palvelutarpeen arvioinnit ja palvelu- ja asiakassuunnitelmat tarkistetaan säännöllisesti ja riittävän usein, jotta asiakkaan saama palvelu vastaa asiakkaan todellista palvelutarvetta. Lisäksi vahvistetaan henkilöstön osaamista palvelutarpeen arviointien sekä asiakassuunnitelmien tekemisessä.

Asiakassuunnitelmat tarkistetaan/päivitetään asiakkaan tilanteen muuttuessa tai asiakkaan sitä pyytäessä. Palvelutarpeen arviointiin liittyvää koulutusta on ollut henkilöstöllä hyvin saatavilla. Palvelutarpeen arvioinnissa käytetään asumispalveluissa asuvilla asiakkailla ASTA (laaja)-toimintakykymittaria. Päätökset palveluista perustuvat tehtyyn palvelutarvearvioon ja palvelusuunnitelmaan. Vuonna 2018 tehtiin 1 524 palvelutarpeen arviota ja asiakassuunnitelmaa.

Palvelujen saatavuutta arvioidaan palvelutakuun toteutumisella.

Vammaispalvelun asiakasprosessissa VpL:n mukaisen palvelun tarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta. Päätökset palveluista on tehtävä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa hakemuksesta, jollei asian selvittäminen erityisestä syystä vaadi pidempää käsittelyaikaa.

Palvelutakuu (100 %) ei toteutunut vammaispalveluissa. Vammaispalveluhakemusten yhteydenottoihin vastattiin 7 arkipäivän kuluessa 90-prosenttisesti. Vammaispalvelun hakemuksista käsiteltiin 3 kk:n määräajassa noin 94 %.

Erityisryhmien palveluohjausyksikössä pyritään tekemään päätökset hakemuksiin viivyttämättä, mutta esimerkiksi työntekijöiden sairauslomien vuoksi työt voivat kasaantua ja sen vuoksi viivästyä.

Palvelutakuun seuranta vammaispalveluissa 2018

Sosiaalihuollon asian vireilletulot (vammaispalvelut)	Toteuma keskimääräinen käsittelyaika arkipäivinä	Ajoissa käsitellyt %	Tavoite
	2018 (2017)	2018 (2017)	
Vammaispalvelun yhteydenotto	2,9 (1,5)	89,5 (93,4)	7 arkipäivää
Vammaispalveluhakemus (sis. omaishoidon tuki)	0,90 (0,94)	93,8 (94,2 %)	3 kk

Omaishoidon tuki ja tilapäishoito myönnetään erityisryhmien palveluohjausyksiköstä kaikille alle 65-vuotiaille asiakkaille sekä myös niille yli 65-vuotiaille asiakkaille, joilla on vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen myönnettyä omaan kotiin ja henkilökohtainen apu.

Omaishoidontukihakemusten määrä vuonna 2018 oli 382 kappaletta. Kielteisten päätösten määrä oli 108 kappaletta vähemmän kuin edellisenä vuonna. Kielteisten päätösten määrä pitää sisällään; päätökset uusiin hakemuksiin, päätökset harkinnanvaraisista vapaista ja päätökset korotuksista. Määrärahojen puute ei ole ollut kielteisten päätösten syynä.

Omaishoidontuen palkkioluokat (€/kk) sekä maksettujen palkkioiden kokonaiskustannukset vuonna 2017

Omaishoidontuen palkkioluokat	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu
Palkkioluokka 1	392,02	431,73	378,49	392,00	392,57	392,00
Palkkioluokka 2	554,00			742,99	600,00	
Palkkioluokka 3	819,22	785,10	774,98	878,11	900,00	901,06
Palkkioluokka 4	1 691,93	1 700,58	1 344,94	1 486,08	1 400,00	1 570,01
Maksetut palkkiot yhteensä, M€	19,89	6,85	5,10	6,19	13,11	8,96

Lähde: Kuuden suurimman kaupungin vammaisten palvelujen kustannusten vertailu vuonna 2017 s. 44

Omaishoidon tuen tarve arvioidaan hakemuksen, siihen liitetyn lääkärinlausunnon, mahdollisten asiantuntijoiden lausuntojen sekä asiakkaan ja hänen omaisten kanssa yhteistyössä laaditun hoito- ja palvelusuunnitelman perusteella. **Oulussa ei ole yleisesti käytössä jäseneltyjä menetelmiä tai välineitä asiakkaan hoitoisuusarvion**

tekemiseen (esim. RAI, RAVA-toimintakykymittarit). Ikäihmisten omaishoidon tuen hoitoisuusarvioinnin tekemisessä on jonkin verran hyödynnetty RAI-arviota. Yleisenä periaatteena on, että asiakas tavataan aina, kun omaishoidon tuen tarvetta arvioidaan.

Kuusikkokuntien omaishoidontuen hoitoisuusarviossa käytettävät mittarit

Omaishoidontuen hoitoisuusarvio	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu
Lautakunnan määräämät kriteerit	x					x
Lääkärin lausunto		x		x	x	x
Muut mahdolliset asiantuntijalausunnot (esim. perhe)	x	x		x		x
Hoitoisuutta kuvaavat mittaustulokset		x				
Kotikäynti (hoitoisuusarvio)				x	x	
Erillinen arviointimittaristo esim. RAI/RAVA toimintakykymittari			x	x		
Lapsiperheet; omaishoidon kuormittavuus	x		x			

Lähde: Kuuden suurimman kaupungin vammaisten palvelujen kustannusten vertailu vuonna 2017 s.43

Omaishoidon alle 65-vuotiaiden palvelukokonaisuuden mukaiset kokonaiskustannukset nousivat hieman edellisvuodesta ja olivat 7,7 miljoonaa euroa. Kokonaiskustannuksiin sisältyy omaishoitajien vapaapäivien järjestäminen eli tilapäishoito. Tilapäishoidon hoitovuorokausien määrä kasvoi 2,3 % (3 063 vrk). Viikonloppuhoidon vuorokaudet kasvoivat 52 %.

Omaishoidontuen toteuma, 6,0 miljoonaa euroa, jäi edellisen vuoden tasolle. Omaishoidon asiakasmäärä kasvoi 4,4 % (TP 2017: 777). Kasvu kohdentui alle 18-vuotiaiden omaishoittoon.

Omaishoito alle 65-vuotiaat

Omaishoito alle 65-vuotiaat	Yksikkö	TP2017	TP 2018	Muutos (%)
Omaishoidon asiakkaita	asiakasmäärä, hetu kertaalleen	777	811	4,4
	O-17 v.	401	426	6,2
	18-65 v.	376	385	2,4
	KV (=kehitysvammaiset)	309	314	1,6
	VPL (=vammaispalvelulaki)	468	497	6,2

Tilapäishoidon tarve on edelleen kasvava. Sitä järjestetään Oulun kaupungin omana toimintana ja ostopalveluna. Vaihtoehtoisista järjestämistavoista yksi on perhehoito, mutta perhehoitajia on vain muutamia. Perhehoitoa kehitetään yhdessä kehitysvammaisten tukiyhdistyksen kanssa. Tilapäishoidossa kehitysvammaisten tilanne näyttää heikentyneen. Haastavasti käyttäytyvien asiakkaiden

tarpeeseen ei ole pystytty riittävästi vastaamaan. Yksityiset palveluntuottajat eivät ole kiinnostuneita järjestämään tilapäishoitoa, koska kysyntä kohdistuu viikonlopuille eikä se ole taloudellisesti kannattavaa. Toimintaa ollaan uudelleen järjestämässä omana toimintana ja aloittamassa tilapäishoidon kilpailutuksen valmistelu nopealla aikataululla.

Sosiaalisessa hyvinvoinnissa tehdään säännöllistä yhteistyötä Oulun seudun omaishoitajat ry:n kanssa omaishoidon kehittämiseksi. Oulun seudun omaishoitajat ja läheiset ry sai Oikeusministeriön jakaman Demokratiapalkinnon kunniamaininnan vuorovaikutteisesta toimintatavasta, joka on aidosti lisännyt omaishoitajien osallistumista ja vuorovaikutusmahdollisuuksia. Lisäksi kokoontuvat Ommaisraadit kaksi kertaa vuodessa kaupungin hyvinvointikeskuksen alueilla. Raatien tehtävä on tiedottaa tärkeistä ja ajankohtaisista asioista ja tuoda omaishoitajien ääntä kuuluville. Ommaisraadeista viedään käsiteltäväksi kehittämissajatuksia omaishoidon yhteistyöfoorumiin². Yhteistyöfoorumi vie tarvittaessa esitykset hyvinvointilautakunnan budjettiin.

Lakisääteinen omaishoitajien valmennus ja koulutus aloitettiin yhteistyössä Oulun seudun omaishoitajat ry:n kanssa. Vuonna 2018 järjestettiin kaksi valmennus- ja koulutus-tilaisuutta.

Henkilöstön aikaansaannoskyky

Hyvinvointipalveluissa on henkilöstöohjelmasta johdettu kaksi tavoitetta, jotka ovat valtuustoon nähden sitovia: *henkilöstön työhyvinvointi nousee* (mittarina sairauspoissaolot ja Kunta10-mittarit) ja *henkilöstön kokonaisuus ei nouse* (mittarina palkallinen työpanos ja toteutunut työpanos). Nämä tavoitteet ohjaavat myös yksiköiden toimintaa, vaikka tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan lautakuntatasolla. Lisäksi tarkastellaan *henkilöstön koulutuspäivien* toteutumista.

Strategiset henkilöstötavoitteet jäivät erityisryhmien palveluohjausyksikössä toteutumatta. *Henkilöstön työhyvinvointi* jäi saavuttamatta, sillä sairauspoissaolot kasvoivat ja Kunta10-kyselyn mittareissa menttiin huonompaan suuntaan edellisestä kyselystä (2016). Palkallinen työpanos (palkkaa saavan henkilöstön määrä) kasvoi sen sijaan, että olisi tavoitteen mukaan vähentynyt, sillä henkilöstöä on lisätty asiakasmäärän kasvettua. *Toteutunut työpanos* (todellisuudessa työssä olleen henkilöstön määrä) laski, kun tavoitteena oli nousta edellisestä vuodesta.

Sairauspoissaoloprosentti (kumulatiivinen) tammi–joulukuu 2018 oli 6,4 %, kun vastaava luku oli viime vuonna 3,8 %. Vastuualueen, sosiaalisen hyvinvoinnin sairauspoissaolot olivat 4,7 %. Hyvinvointipalveluiden tavoitetasoksi on asetettu 5,1. Flunssakausi ja pitkät poissaolot pienessä yksikössä selittivät osan sairauspoissaolojen kasvusta. Osa taas selittyy työntekijöiden voimavarojen heikkenemisellä, mikä yksikössä on tunnistettu.

Työhyvinvointi on Kunta10-kyselyn perusteella huonontunut edellisestä vuoden 2016 kyselystä. Myös johtamisessa tulokset olivat jonkin verran edellistä kyselyä heikommat. Työntekijöistä 79,3 % (2016; 47,8 %) oli kokenut väkivaltaa tai uhkailutilanteita asiakkaan taholta. Henkistä väkivaltaa oli kokenut 82,1 % työntekijöistä (2017; 47,8%). Eettisesti haastavia tilanteita joutuu usein pohtimaan 89,7 %. Työmäärän koki lisääntyneen yli sietokyvyn 86,2 % (2016; 69,6 %). Työnantajaimago oli heikentynyt, 55,2 % suosittelisi työnantajaa ystävilleen, kun se edellisessä kyselyssä oli 82,6 %. Muita yksittäisiä työhyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä oli kehityskeskustelujen väheneminen. Henkilöstö koki myös täydennyskoulutuksen riittämättömäksi.

Työhyvinvointi on yksikön mukaan jatkuvan kehittämisen kohteena. Viimeisimmän Kunta10-kyselyn perusteella on tehty toimintayksikkötasoiset toimenpidesuunnitelmat Kunta10-portaalin. Niiden toteutumista seurataan palvelualueiden johtoryhmätasolla neljännesvuosittain.

Erityisryhmien palveluohjausyksikössä toteutui noin 1,7 koulutuspäivää henkilöä kohden. Suositusten mukaan tavoitteena on vähintään 3 koulutuspäivää työntekijää kohden vuodessa. Koulutuspäiviä oli vähemmän kuin sosiaalisen hyvinvoinnin vastuualueella, jossa oli 2,8 päivää / työntekijä (2017;1,9).

Työntekijöiden jaksamiseen yksi vaikuttava tekijä on työntekijöiden asiakasmäärät. Tilastoja asiakkuuksien tarkasta jakautumisesta työntekijöiden kesken ei kuitenkaan ole saatavilla. Työntekijöiden asiakasmääriä ei voida laskea tarkasti, koska asiakkuuksien jako sosiaalityöntekijöiden ja palveluohjaajien kesken muuttuu asiakkaiden tilanteiden muuttuessa. Asiakkaan työntekijän vaihtumista pyritään välttämään ja tarvittaessa tehdään parityötä. Asiakkaita erityisryhmien palveluohjausyksikössä on yhteensä yli 5 000. Asiakkaat jakautuvat eri osa-alueille siten, että vaikeavammaisten asiakkaiden palveluja hoitavan tiimin asiakkaita on noin 2 700. Vaikeavammaisten tiimissä oli 8 sosiaalityöntekijää ja kaksi palveluohjaajaa. Siten vaikeavammaisten asiakkaiden tiimissä yhden sosiaalityöntekijän alueella on noin 300 asiakasta. Osa näistä asiakkuuksista on palveluohjaajien hoidossa.

Vammaisjärjestöjen asiakaspalvelukokemus Oulun kaupungin vammaispalveluista

Tarkastuslautakunta pyrkii vuosittain keräämään tietoa monipuolisesti ja useasta eri lähteestä. Tänä vuonna arviointitilaisuuteen osallistui viranhaltijoiden lisäksi Oulun kaupungin vammaisneuvoston puheenjohtaja. Lisäksi tarkastuslautakunta lähetti kyselyn 24 oululaiselle vammaisjärjestölle.

² Yhteistyöfoorumi koostuu Oulun kaupungin johtavista hyvinvointipalveluiden viranhaltijoista, hyvinvointilautakunnan puheenjohtajasta, Oulun seudun omaishoitajat ry:n toiminnanjohtajasta ja puheenjohtajasta.

Kysely koski asiakaspalvelukokemusta Oulun vammais- palveluissa. Siinä esitettiin väittämiä Oulun palveluista ja vammaisjärjestöjen toivottiin kertovan miten hyvin tai huonosti asiat ovat toteutuneet yhdistyksen mielestä (asteikolla 1=täysin samaa mieltä – 4= täysin eri mieltä, 5=ei osaa sanoa). Lisäksi oli mahdollisuus kommentoida väittämiä. Palautetta pyydettiin antamaan kaupungin vammais- palvelujen toimivuudesta. Vastausprosentti kyselyyn oli 37,5 %. Kyselyn tulokset ovat suuntaa antavia ja keskustelun herättäjiä.

Kyselyssä selkeimmäksi kehittämiskohteeksi nousi *vammais- palveluista tiedottaminen* (ka 3,6) ja *henkilöstön tavoitettavuus* (ka 3,4). Parhaimmat tulokset saatiin *vammais- palvelujen hakemisen ohjeistuksessa* (ka 2,6) ja *työntekijöiden osaamisessa* (ka 2,7).

Vammaisjärjestöjen kokemuksen mukaan kaupungin verkkosivuilta tiedon löytäminen koettiin hankalaksi. Myös asioista tiedottaminen koettiin puutteelliseksi, esimerkiksi uudet kuljetuspalveluohjeet kesällä 2018, uusista palveluista tiedottaminen (henkilökohtaisen avun keskus) ja tilapäishoito, joka loppui perheiltä maaliskuussa 2019. Erityisesti toivottiin kiinnittämään huomiota digitaaliseen esteettömyyteen erityisryhmille tarkoitettussa tiedottamisessa. Lisäksi todettiin, että sähköisiä palveluita käyttävät asiakkaat ovat paremmassa asemassa kuin puhelinvälitteiden varassa olevat. Kouluikäisten asioista tiedottaminen sai kiitosta.

Työntekijöistä sosiaalityöntekijöiden osaamista kiiteltiin palvelu- ja hoitosuunnitelmien teossa. Kuitenkin käytännön toteutuksiin liittyvässä osaamisessa katsottiin olevan

parantamisen varaa. Suunnitelmissa asiat ovat usein hyvin, mutta toteutuksessa on ongelmia. Sosiaalityöntekijöiden osaamista pidettiin tärkeänä, sillä työntekijän osaamattomuus voi estää palvelujen saamisen. Lisäksi todettiin, että kaupungin alueet ovat eriarvoisessa asemassa alueen sosiaalityöntekijöiden ammattitaidon takia. Vapaissa palautteissa toivottiin, että henkilökohtaisen neuvonnan osuutta erityisryhmille lisättäisiin. Lisäksi soittoajat koettiin liian lyhyiksi. Myös kaikkiin soittopyyntöihin ei oltu saatu vastausta.

Yleismielikuva kaupungin vammais- palveluista oli melko hyvä. Negatiivista palautetta tuli siitä, että vammais- palvelu ei kykene vastaamaan kaikkien vammaisten ongelmiin. Lisäksi todettiin, että Oulun kaupungin vammaisten palvelut järjestetään huonoissa, toimimattomissa tiloissa. Tilat eivät palvele kaikkia asiakkaita.

Vapaissa palautteissa pyydettiin antamaan palautetta kaupungin vammais- palveluista. Eniten palautetta tuli kuljetus- palveluiden kilpailutuksesta. Se on asiakkaiden mielestä epäonnistunut, sillä aikaisemmat suorasoitto- oikeudet poistuivat eikä asiakas voi enää itse valita kuljetajaansa. Myös tulkkaus- palvelujen siirtäminen Kelalle koettiin pettymykseksi. Palautteiden mukaan puheen tuottamisen vaikeuksista kärsivät ihmiset ovat sukulaisen ja ystävien avun varassa, sillä Kelan tulkkaus- apua ei saada riittävästi. Kuljetus- palveluissa lisä- kuljetus- palvelut ja ulkopaikkakunnilla käytettävät taksimatkat on asiakkaiden mielestä vaikeita saada. Toimivan kuljetus- palvelun katsottiin edistävän osallisuutta ja esimerkiksi nuorten it- senäistymiskehitystä.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Vammaisille henkilöille välttämättömän avun ja tuen kilpailuttaminen koettiin loukkaavaksi. Jos kilpailutuksia on tehtävä, niiden seurauksia tulisi arvioida entistä tarkemmin ja epäkohtiin tulisi puuttua välittömästi. Vammaiset tulisi myös entistä paremmin huomioida palveluita suunniteltaessa ja toteutettaessa.

Vammais- palveluissa sosiaalityön haasteena on asiakasmäärien kasvu, asiakkaiden moninaiset toiveet ja tarpeet, muuttuva lainsäädäntö, taloustilanteen kireys ja työn sisällön moninaisuus. Eri vammaisryhmät tarvitsevat erilaisia palveluja. Myös samassa vammaisryhmässä voi olla hyvin erilaisia ja erilaista apua tarvitsevia ihmisiä, joiden palvelutarpeita on käsiteltävä yksilöllisesti.

Taloudessa vammais- palvelujen menojen kasvua on osittain saatu hallintaan tehostamalla toimintaa, kilpailutuksilla sekä palvelurakennetta keventämällä. Vammaisten palveluissa asiakasmääriin ennakoidaan edelleen kasvua tulevina vuosina, mikä lisää kuluja. Kustannusten kasvu vuodelle 2019 on arviolta yhteensä miljoona euroa. Asiakasmäärän kasvuun pyritään edelleen vastaamaan kevyemmällä palveluilla.

Vammais- palveluihin ja kehitysvammahuoltoon kohdistuneiden kanteluiden, aluehallintovirastoon vireille tulleiden valvonta- asioiden ja muistutusten määrä on laskenut edellisestä vuodesta. Kilpailuttaminen on kuitenkin nostanut esiin hankintojen laatuasiat. Kuljetus- palvelujen hankinta, joka asiakkaiden mielestä epäonnistui, nosti yksikössä palautekanavan kautta tulleiden palautteiden määrää ja asiasta kirjoiteltiin myös yleisönosastoilla. Vammaisjärjestöille tehdyssä kyselyssä vammaisille henkilöille välttämättömän avun ja tuen kilpailuttaminen koettiin loukkaavaksi.

Palveluiden vaikuttavuus edellyttää palveluilta hyvää saatavuutta. **Vammaispalveluissa palvelutakuu (100%) ei toteutunut.** Yhteydenottoihin vastaaminen 7 päivässä oli heikentynyt, samoin hakemusten käsittely edellisestä vuodesta. Muutoin palveluissa on tavoitteiden mukaisesti *kehitetty työprosesseja, asiakaslähtöisyyttä, sähköisiä asiointipalveluja sekä yhteistyötä omaishoitajien kanssa.* Kaikissa edellä mainituissa tavoitteissa on edetty hyvin.

Omaishoidossa ja erityisesti tilapäisen hoidon järjestämisessä on kehitettävää. Paikkoja ei ole riittävästi ja sopivien tilojen löytäminen on vaikeaa. Omaishoidon palveluissa tilapäishoidon tarve on kasvava. Yksilöasiainjaoston omaishoitoa koskevien oikaisuvaatimusten määrä on kasvanut ja samoin sosiaaliamiehen yhteydenotoissa omaishoidontukeen liittyvät asiat ovat lisääntyneet. Vammaisjärjestöille tehdyn kyselyn mukaan kaupungin tulisi panostaa enemmän perhehoidon kehittämiseen tukemalla uusia perhehoitajia aiempaa enemmän.

Erityisryhmien palveluohjauksyksikössä lähes kaikki henkilöstötavoitteet jäivät toteutumatta. Erityisen huolestuttavaa on, että Kunta10-kyselyssä henkilöstön kokemus asiakkaiden aiheuttamista väkivalta- ja uhkatilanteista on lisääntynyt samoin henkinen väkivalta. Lisäksi työntekijöistä lähes 90 % joutuu usein pohtimaan eettisesti haastavia tilanteita ja työssä työmäärän kokee lisääntyneen yli sietokyvyn 86 %. Enää 55 % suosittelisi työnantajaa ystävilleen, kun se edellisessä kyselyssä oli 83 %. Muita yksittäisiä työhyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä oli kehityskeskustelujen väheneminen. Henkilöstö koki myös täydennyskoulutuksen riittämättömäksi.

Oulun hyvinvointikertomus ei sisällä tietoja vammaisten hyvinvoinnista tai siihen liittyvistä palvelutarpeista lainkaan, vaikka indikaattoreiden (nykyisin hyvinvointitieto) lisääminen toimenpide-ehdotuksena sisältyi Vammaispoliittiseen ohjelmaan. Ehdotus on tärkeä, sillä hyvinvointikertomuksen tulisi olla johtamisen työväline ja kaupunginvaltuuston hyväksymän laajan hyvinvointikertomuksen pohjalta tulisi määritellä kaupunkistrategian hyvinvointiin liittyvät painopisteet.

Tarkastuslautakunnan tavoitteena on vuosittain parantaa arvioinnin luotettavuutta ja kerätä tietoa monipuolisesti ja useasta eri lähteestä. Tänä vuonna arviointitilaisuuteen osallistui viranhaltijoiden lisäksi Oulun kaupungin vammaisneuvoston puheenjohtaja. Lisäksi tarkastuslautakunta lähetti kyselyn 24 oululaiselle vammaisjärjestölle. Kyselystä ensisijaiseksi **kehittämiskohteeksi nousi kaupungin vammaispalveluita koskeva tiedottaminen.** Erityisesti toivottiin kiinnitettävän huomiota digitaaliseen esteettömyyteen erityisryhmille tarkoitettussa tiedottamisessa.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaupungin hyvinvointikertomukseen tulee sisällyttää myös vammaisten hyvinvointiin liittyviä asioita, sillä kaupungin Vammaispoliittiseen ohjelmaan sisältyy toimenpide-ehdotuksena vammaisuuteen liittyvien indikaattoreiden lisääminen Oulun hyvinvointikertomukseen. Ehdotus on tärkeä, sillä kaupungin hyvinvointikertomus toimii strategiatyön sekä vuotuisen kuntasuunnittelun ja seurannan välineenä.

Kaupungin vammaispalveluita koskevaa tiedottamista tulee parantaa. Kaupungin tulee myös huomioida digitaalinen esteettömyys erityisryhmille tarkoitettussa tiedottamisessa. Digitaalisesta saavutettavuudesta hyötyvät kaikki käyttäjät, eivät vain henkilöt, joilla on toimintarajoitteita tai aistivammoja.

Työhyvinvointiin tulee panostaa jatkossa enemmän ja konkreettisin toimenpitein. Henkilöstöasioista nousee selkeimmin esiin sosiaalityön kuormittavuus sekä henkilöstön kokemus väkivalta- ja uhkatilanteista asiakkaan taholta. Työntekijöiden tulee saada myös nykyistä enemmän tukea eettisesti haasteellisissa tilanteissa.

Kuljetuspalveluista saadun palautteen perusteella vammaispalvelujen laadun tasoon ja aidosti asiakkaat huomiointiin hankintoihin tulee kiinnittää huomioita. Palvelun sisällössä tulee jättää asiakkaalle valinnanmahdollisuutta erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista. Kilpailutusten seurausvaikutuksia tulee arvioida entistä tarkemmin ja epäkohtiin tulee puuttua välittömästi.

6.4 Sivistys- ja kulttuuripalveluiden alueellinen toimintamalli

Tarkastuslautakunta arvioi, onko alueellinen toimintamalli tehostanut palveluiden vaikuttavuutta, lisännyt hyvinvointia alueilla ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointikriteerinä ovat toiminnalle asetetut tavoitteet.

Vaikuttavuuden arvioinnissa muodostetaan käsitys aluemallista ja toiminnalle asetetuista tavoitteista. Mihin toiminnalla pyritään, miten toiminta edistää tavoitteiden saavuttamista ja millä tavoin voidaan havaita, että odotetut tavoitteet on saavutettu?

Lasten, nuorten ja lapsiperheiden poikkitoiminnallisia toimenpiteitä on toteutettu ja alueellista yhteistyötä tiivistetty hyvinvointipalveluiden ja sivistys- ja kulttuuripalveluiden yhteistyönä edelleen vuoden 2018 aikana. Vaikka tehdään yhteistyötä, toimialueet toimivat erillään. Kun sivistys- ja kulttuuripalveluissa arvioitiin alueellista toimintamallia keväällä 2018 ja kysyttiin henkilöstöltä, että onko alueellinen toimintamalli tehostanut palveluiden vaikuttavuutta ja lisännyt näin hyvinvointia alueilla, 62 % oli asiasta jokseenkin samaa ja 38 % eri mieltä¹.

Lähtökohdat

Kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen on kunnan tärkeimpiä tehtäviä. Kuntalaki (2015/410) määrittelee kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtimisen keskeiseksi kunnan perustehtäväksi.

Hyvinvoinnin edistämiseksi tarvitaan useita samansuuntaisia toimia. Oulussa tarve uudelleen asenteeseen palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa nähtiin kuntaliitoksen jälkeen. Yhdistymissopimuksen mukaan uudelle Oululle tuli rakentaa selkeä yhtenäinen johtamisjärjestelmä, jolla varmistetaan konsernin tehokas toiminta ja hyvä ohjattavuus vaihtoehtoisissa tulevaisuuksissa. Hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä siirryttiin yhteiseen toimintamalliin, ja kaupunginvaltuusto hyväksyi Palvelumallin 2020 (27.5.2013 §67). Moniin palvelutarpeisiin katsottiin pystyttävän vastaamaan paremmin hyödyntämällä etäpalveluja, sähköisiä palveluja, kotiin tuettuja palvelujärjestelmiä ja muita palveluita.

Pohja uudelle johtamisjärjestelmälle määriteltiin jo valtuustosopimuksessa ja kaupunkistrategiassa vuonna 2013. Sivistys- ja kulttuuripalvelut sekä hyvinvointipalvelut päätettiin järjestää operatiivisella johtamisen tasolla aluemallin mukaisesti, ja elämänkaariajattelu toteuttaa alueilla toiminnallisesti. Poikkitoiminnallisuuden ja asia-

kaslähtöisyyden katsottiin olevan vahvasti mukana elämänkaarimallin toteuttamisessa. **Kaupunginhallitus päätti 23.11.2015 sivistys- ja kulttuuripalvelujen organisaation ja johtamisen uudistamisesta, ja se tuli voimaan vuoden 2017 alusta.**



Lähde: Sivistys- ja kulttuuripalvelut 17.8.2018

Toimintamalli on nyt sivistys- ja kulttuuripalveluissa vakiintumisvaiheessa. Takana on kaksi talousarviovuotta ja toiminta on alueellisesti ja palvelukeskittymissä järjestäytynyt. Toimialalla alueellista toimintaa on arvioitu vuonna 2018 osallistaen siihen johtoryhmää ja esimiehiä. Arvioinnin pohjalta on tehty myös jatkokehittämissuunnitelmat. Maaliskuussa 2018 käynnistettiin kehittämisprojekti, jolla lähdettiin tavoittelemaan seuraavia asioita:

- alueelliseen toimintaan liittyvien tehtävänkuvien (mm. vastuualuejohtajat, aluepäällikkö) ja vastuunjaon tarkentamista ja selkeyttämistä,
- johtamisfoorumien selkeyttämistä ja
- alueiden erityisyyksien tunnistamista sekä
- hyvien käytäntöjen jakamista ja yhteistyön lisäämistä.

¹ **Key Colleague Oy** kyselytutkimus Sivistys- ja kulttuuripalveluissa (arvosana-asteikko 1–6, jossa 6 on paras arvosana, 1 heikoin). Vastauksista 38,4 % tuli välille 1–3 ja 61,6 vastausta välille 3–6. Vastausten keskiarvo oli 3.

Kyselyn kohderyhmä: päiväkodinjohtajat, rehtorit sekä varhaiskasvatuksen ja perusopetus- ja nuorisopalveluiden johtotimi, alueelliset suunnittelijat, alueellisen nuorisotyön palveluvastaavat, alueellisen tuen palveluvastaavat sekä aluetoimijoiden kanssa tiivistä yhteistyötä tekevät liikunnan, kulttuurin ja vapaan sivistystyön asiantuntijat (143 henkilöä)

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa hyvinvointikäsitys tarkoittaa (palvelujen järjestäjän näkökulmasta) toimia, joilla vahvistetaan kuntalaislähtöisiä palveluja. Tavoitteena on edistää eri palvelujen yhteisiä toimintamalleja ja toimenpiteitä kuntalaisen sujuvan arjen mahdollistamiseksi. Kuntalaisen hyvinvointia edistetään seuraavilla periaatteilla:

- **Palvelut toteutetaan asiakaslähtöisesti ja kuntalaisten tarpeiden mukaisesti.**
- **Palveluilla vahvistetaan kuntalaisten voimavaroja ja mahdollisuuksia omaehtoiseen hyvinvoinnista huolehtimiseen** (sähköiset palvelut, olohuone toiminta, joustotilat, kerhot)
- Huomioidaan kuntalaisten monimuotoiset palvelutarpeet **toteuttamalla palvelut monialaisesti**, palvelurajat ylittäen ja hyödyntäen 3. sektorin sekä läheisverkoston tarjoama tuki (esim. yhteiset palvelusuunnitelmat, Kaiku kortti, aktivoivat liikuntatoimet eri ikäryhmille, avoin kerhotoiminta, vertaistuki).
- **Tunnistetaan palvelutarpeet varhain** käyttämällä kuntalaisia osallistavia, aktivoivia ja palvelutarpeita ennakoivia menetelmiä (esim. Lapset puheeksi -menetelmä, kokemuksellinen hyvinvointitieto, Lapsiystävällinen kunta-malli)
- **Madalletaan palveluihin pääsemisen kynnyksiä** kokoamalla palveluja yhteen (esim. monitoimitalot) ja hyödyntämällä sähköisiä palvelukanavia (esim. palvelutarjottimet, omatoimikonseptit).
- Tuetaan kohdennetusti jo varhain havaittuja palvelutarpeita, kavennetaan havaittuja hyvinvoinnin ja terveyden eroja ja **ehkäistään syrjäytymistä** kaikissa väestöryhmissä.

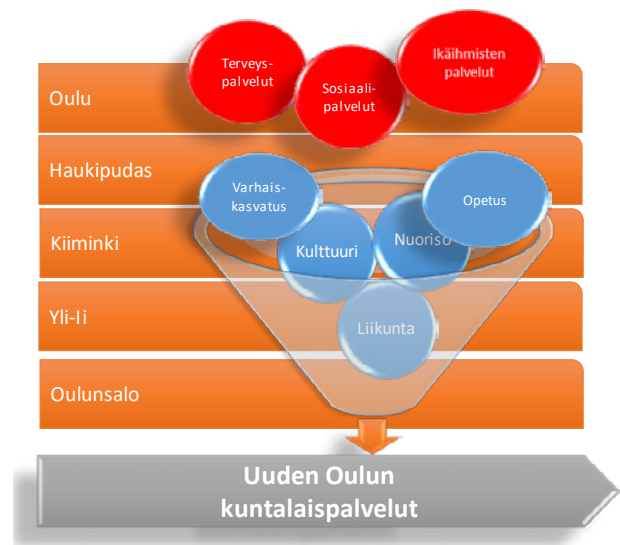
Sivistys- ja kulttuuripalvelujen aluemalli eroaa jonkin verran hyvinvointipalvelujen aluemallista.

Maantieteelliset rajat poikkeavat, mikä asettaa omat vaatimukset arjen työskentelyyn, mutta myös johtamiselle. Osa hyvinvointipalvelujen alueista tekee yhteistyötä kahden sivistys- ja kulttuuripalvelujen alueen kanssa. Sivistys- ja kulttuuripalveluissa ollaan sitä mieltä, että tärkeintä on kuitenkin toiminnallinen yhteistyö, jota maantieteelliset poikkeamat eivät haittaa. Valtuustoaloitteeseen annettussa vastauksessa (17.12.2018 §122) sekä *hyvinvointi- että sivistys- ja kulttuuripalveluiden näkökulmasta rajat menettävät tulevaisuudessa yhä enemmän merkitystään, koska ajasta ja paikasta riippumattomat palvelut lisäntyvät.*

Sivistys- ja kulttuuripalvelujen aluemalli

Sivistys- ja kulttuuripalveluiden hallinto-organisaatio muodostettiin uuden Oulun monikuntaliitoksen yhteydessä. Esimerkiksi vuonna 2013 aluemallissa oli erikseen alueelliset päälliköt varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa ja nuorisopalveluissa. Vuoden 2017 alusta on yksi aluepäällikkö aluetta kohden.

Monikuntaliitos - Oulun kaupungin peruspalvelut



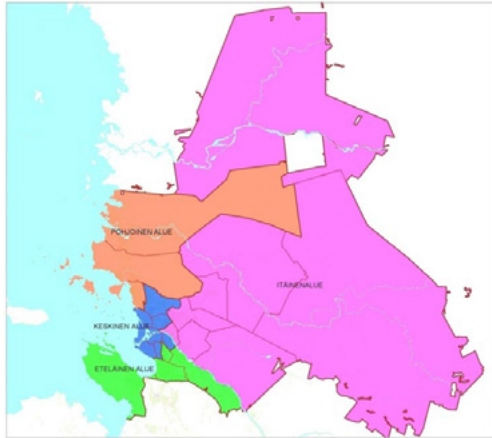
Sivistys ja kulttuuripalvelujen tavoitteena oli tuottaa palveluja, jossa huomioidaan samanaikaisesti asuinalueiden ja eri ikäryhmien erilaiset palvelutarpeet. Tuolloin linjattiin, että sivistys- ja kulttuuripalveluissa on sekä kuntalaisille suunnattuja keskitettyjä että alueellisesti toteutettuja lähipalveluja.

Aluemallissa neljällä alueella toimivat varhaiskasvatus, perusopetus ja osa nuorisopalveluja. Keskitettyjä palveluja ovat lukiokoulutus, vapaa sivistystyö ja taiteen perusopetus, liikuntapalvelut, osa nuorisopalveluista (mm. työpajat ja Byström) sekä osa kulttuuripalveluista (Sinfonia, Luuppi, Valve). Keskitettyjä palveluja järjestetään alueilla yhteistyössä aluetoimijoiden kanssa.

Sivistys- ja kulttuuripalvelujen kustannuksista noin 80 % muodostuu lasten ja nuorten palveluista ja siksi aluemallin toiminta haluttiin kohdistaa erityisesti lasten ja nuorten hyvinvointiin. Hyvinvointipalvelut siirtyi aluemalliin 1.1.2015, jolloin yhteistyössä aloitettiin elämäntien mukaisten palveluprosessien kehittäminen. Tavoitteena on ollut kehittää palveluja siten, että *painopistettä on mahdollista siirtää mahdollisimman paljon keveämpiin, ennaltaehkäiseviin ja varhaisen tuen palveluihin* (elämäntienmalli).

Sivistys- ja kulttuuripalvelujen aluemallissa Oulun kaupunki on jaettu neljään toiminnalliseen alueeseen: pohjoinen, itäinen, keskinen, ja eteläinen.

Sivistys- ja kulttuuripalveluiden alueellinen toimintamalli

**Pohjoinen alue (78 000 as.)****Väestöstä suhteellisesti**

- matalin tulotaso
- koulutustaso alle kaupungin keskiarvon
- korkein työttömyysaste sekä eniten asukkaita toimeentulotuen piirissä
- alueen sosioekonomiset muuttajat vaihtelevat suuresti kaupunginosittain
- väestönsuunnite 6,8 % vuoteen 2025 mennessä

Itäinen alue (39 000 as.)**Väestöstä suhteellisesti**

- matalin koulutustaso (74,4 %)
- vähiten asukkaita toimeentulotuen piirissä (6,9 %)
- vähiten lastensuojelun asiakkaita lapsiväestöstä
- väestönsuunnite 29,5 %, joka johtuu Hiukkavaaran rakentamisesta, vuoteen 2025 mennessä

Keskinen alue (54 000 as.)**Väestöstä suhteellisesti**

- eniten työikäistä väestöä (65 %)
- eniten yhden hengen talouksia (53,5 %)
- yli 75-vuotiaita n. 8 % väestöstä
- vähiten lapsia väestöstä
- toiseksi koulutetuin väestö ja toiseksi suurin työttömyysaste koko kaupungissa eniten lastensuojelun asiakkaita lapsiväestöstä
- väestönsuunnite 7 % vuoteen 2025 mennessä

Eteläinen alue (24 500 as.)**Väestöstä suhteellisesti**

- 0-18-vuotiaiden osuus suurin (36 %) samoin kuin lapsiperheiden (35 %)
- korkein tulotaso, alhaisin työttömyys ja koulutetuin väestö
- väestönsuunnite vuoteen 2025 on ainoana alueena hieman negatiivinen (-0,7 %)

Johtamisjärjestelmän uudistuksen jälkeen sivistys- ja kulttuuripalveluiden organisaatio on ollut vuoden 2017 alusta kolmiportainen (kh 23.11.2015 § 444).

- **Vastuualuetasolla** toimii varhaiskasvatusjohtaja, perusopetus- ja nuorisajohtaja, lukiojohtaja, liikuntajohtaja sekä kulttuurijohtaja. Vastuualuejohtajat ovat strategisia johtajia.
- **Aluetasolla** jokaisella toiminta-alueella on yksi aluepäällikkö. Aluepäälliköt vastaavat operatiivisesta johtamisesta, kuten toiminnan, talouden ja henkilöstön johtamisesta, tiloista ja muista resursseista sekä poikkitoiminnallisen ja monialaisen yhteistyön toimivuudesta omalla alueellaan.
- **Palveluyksiköissä** (koulu, päiväkotit jne.) on esimies, joka toimii lähiesimiehenä.

Toiminnalliset alueet muodostuvat 4-6 palvelukeskittymästä, joiden edustajat muodostavat alueen johtotiimin.

Palvelukeskittymät:

Pohjoinen: Haukipudas, Kello-Kiviniemi, Pateniemi-Rajakylä, Ritaharju-Pöllönkangas

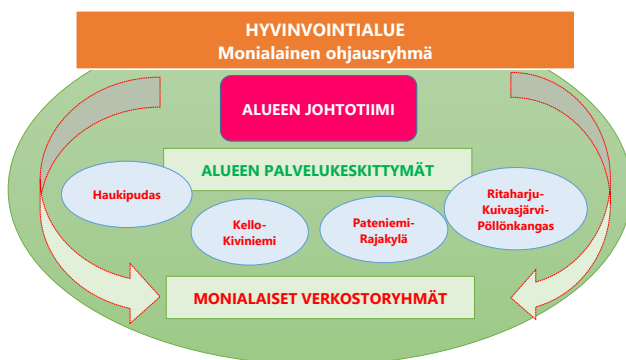
Itäinen: Jääli, Kiiminki, Korvensuora, Myllyoja, Ylikiiminki, Yli-li

Keskinen: Karjasilta-Höyhtyä, Kastelli, Tuira-Toppila, ydinkeskusta

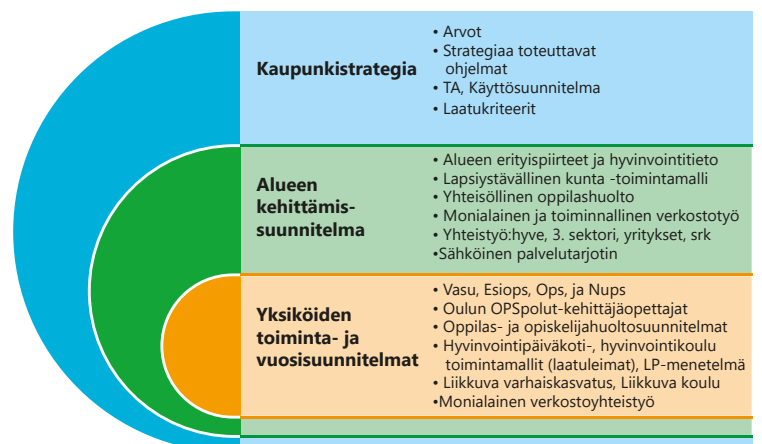
Eteläinen: Kaakkuri, Kaukovainio, Maikkula, Oulunsalo

Palvelukeskittymillä tarkoitetaan asukkaiden lähi-alueelle muodostuvaa palvelukokonaisuutta. **Johtotiimin** keskeisenä tehtävänä on operatiivinen, toiminnan ja talouden johtaminen, henkilöstöjohtaminen ja lähijohtaminen, tiloista ja muista resursseista päättäminen. Lisäksi se vastaa poikkitoiminnallisen ja monialaisen yhteistyön toimivuudesta. Jokaiseen palvelukeskittymään (yhteensä 18) muodostettiin **monialainen verkostotoimijoiden ryhmä**. Hyvinvointialueen **monialainen ohjausryhmä** koordinoi, ohjaa ja kehittää palveluita strategian mukaisesti.

Hyvinvointialueen toiminta, Pohjoinen alue



Alueiden toimintaa ohjaavat asiakirjat



Poikkitoiminnallisen yhteistyön tehokkuudesta ja vaikutavuudesta on saatu sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan hyviä kokemuksia. Aluepäälliköt ja hyvinvointipalveluiden palvelupäälliköt ovat tavanneet säännöllisesti. Aluemalli on saattanut yhteen varhaiskasvatus-, perusopetus- ja nuorisopalveluiden toimijat. Henkilöstön työpanosta on kohdennettu tarvelähtöisesti yli vastuualueiden. Tilojen monipuolinen käyttö on lisääntynyt. Aluepäälliköt ovat operatiivisina johtajina jalkautuneet alueille ja yksiköihin.

Toimivaa yhteistyötä on tehty ennenkin, mutta sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan aluemalli on tuonut toimintaan uutta siinä, että yhteistyö eri tahojen kanssa on strategisesti ohjattua ja se on entistä tavoitteellisempaa. Alueen toimijoiden ja ryhmien tehtävät ovat selkiytyneet.

Alueiden toimintaa ohjataan siten, että alueiden toimihenkilöt eivät tapaa pelkästään keskenään omilla alueilla vaan esimiehet kokoontuvat eri foorumeihin vastuualueittain. Lisäksi on johtotiimien yhteiset kehittämispäivät, joissa vahvistetaan sekä yhteistä että alueellista toimintaa. Näillä toimilla on tarkoitus ehkäistä se, ettei alueista kehity itsenäisiä saarekkeita.

Sivistys- ja kulttuuritoimen johtamisjärjestelmä on arvioitu keväällä 2018. Tärkeimmiksi kehittämiskohteiksi palautteen perusteella nousivat 1. vastuualuejohtajan ja aluepäällikön toimenkuvien tarkentaminen, käyttöönotto ja viestintä 2. johtamisfoorumien selkeyttäminen ja 3. alueiden välisen yhteistyön vahvistaminen. Valittujen kohteiden kehittäminen on jo aloitettu ja vastuualuejohtajien ja aluepäälliköiden rooleja on saatu selkeytettyä. Vuoden 2019 alusta on sivistys- ja kulttuuripalveluissa aloittanut uusi alueellista toimintaa tukeva VakaPoNu (varhaiskasvatus, perusopetus, nuoriso) johtoryhmä. Tehtäväkuvien tarkennuksessa on erityisesti kiinnitetty huomiota strategisen ja operatiivisen vastuunjaon selkeyttämiseen. Vuoden 2019 alkupuolen aikana laaditaan vielä kehittämissuunnitelmiin kuhunkin tavoitteeseen liittyvä tilannekatsaus. Arvioinnissa nousi myös esiin riskejä. Tunnistettiin, että on pidettävä huolta, jotta alueet eivät lähde eriytymään. Kuntalaisten yhdenvertaisuuden on toteuduttava.

Aluetoiminnalle asetettuja tavoitteita

Kaupunginhallitus asetti alueelliselle toiminnalle tavoitteet organisaatiouudistuksen yhteydessä vuonna 2015. Toimialueella hyvinvointia mitataan hyvinvointibarometrilla. Kuntalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita on käyttösuunnitelmassa ja alueilla on omat alueellisuutta vahvistavat tavoitteet kehityssuunnitelmissa.

Aluemallissa strategia ohjaa toimintaa siten, että se antaa raamin toimintaan ja konkretisoituu yksiköiden toimintasuunnitelmissa ja alueiden kehittämissuunnitelmissa. Kaupunkistrategia ja toimenpideohjelmat viedään talousarvioon ja käyttösuunnitelmaan ja taas edelleen alueellisiin kehittämissuunnitelmiin ja toimintaan palvelukeskitymissä.

Kaupunginhallituksen aluemallille asettamat tavoitteet Organisaatiouudistuksen yhteydessä 1.1.2017 aluemalliin asetettiin seuraavat tavoitteet (kh 23.11.2015 §):

- *Hyvinvoinnin vahvistaminen ja kustannusvaikuttavuus*
 - poikkitoiminnallinen ja monialainen yhteistyö,
 - yhteinen toimintakulttuuri,
 - asiakaslähtöiset palveluprosessit ja
 - alueellinen yhteisöllisyys
- *”Yhden luukun periaate” – asiakas kohtaa vain yhden palvelukokonaisuuden ilman hallinnollisia rajoja (asiakkaan elämäntilanne nähdään kokonaisuutena)*
- *Yhteinen henkilöstön ja tilankäytön optimointi*
- *Alueen erityispiirteiden huomioiminen ja resurssien vaikuttava kohdentaminen*
 - alueellisen osallisuuden vahvistaminen
- *Taloushaasteisiin vastataan tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella toiminnan ohjauksella.*

Kun aluemallin mukainen uusi johtamisjärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 2017 alusta, tavoitteet olivat pysyneet ennallaan. Uuden johtamisjärjestelmän tavoitteena oli vahvistaa alueellisuutta.

Valtuustoon nähden sitova tavoite

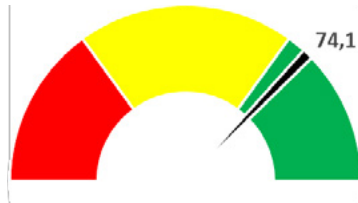
Sivistys- ja kulttuuripalveluissa on kaupunkistrategiasta johdettu yksi valtuustoon nähden sitova tavoite: **kuntalaisten aktiivisuus ja hyvinvointi paranevat kaikissa ikäryhmissä.** Mittarina on hyvinvointibarometri, joka kuvaa kuntalaisten hyvinvointia. **Tiedot barometriin on kerätty Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) sotkanet.fi² sivustolta, jossa on tilastotietoja suomalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista.** Mittareita on THL:n tilastossa suuri määrä, ja sivistys- ja kulttuuripalveluissa sieltä on valittu tarkasteltavaksi niistä 17. Konsernin yhteistä hyvinvointimittaria, jonka tekemiseen kaikki hallintokunnat olisivat osallistuneet, ei ole pystytty rakentamaan.

Hyvinvoinnissa muutokset tapahtuvat pitkällä aikavälillä, vuosi on lyhyt aika. Hyvinvointibarometri julkaistaan keran vuodessa ja siksi sen toimintaa ohjaava vaikutus jää

² <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/index>

siksi varsin heikoksi. Se ei myöskään anna ajankohtaista kuvaa hyvinvoinnin tilasta, sillä mittarit sisältävät tietoja vuodelta 2015–2017. Hyvinvointibarometri sisältää pitkälti samat tiedot, jotka löytyvät kaupungin Hyvinvointikertomuksesta (kv 28.8.2017 § 112).

Hyvinvointibarometrin yhteispistemäärä



Hyvinvointibarometrissä ylitetään 50 pisteen raja eli tavoite on saavutettu. Yhteispistemäärä (74,1 p.) on yli maan keskiarvon (73,4 p.). Barometri on koottu kolmesta osa-alueesta: hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, kuntalaisten omavastuu ja perheiden hyvinvoinnin tukeminen. Oulussa perheiden hyvinvoinnin tukeminen jää niukasti alle maan keskiarvon (0,1 p. erolla), muut osa-alueet menevät sen yli³.

Hyvinvointibarometri	Koko maa	Oulu
Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen	77,3 p.	77,7 p.
Kuntalaisten omavastuu	65,2 p.	67,1 p.
Perheiden hyvinvoinnin tukeminen	77,7 p.	77,6 p.

pisteet (p.) = % esim. 77,7 % = 77,7 p.

Lähde: suunnittelupäällikkö sivistys- ja kulttuuripalvelut 11.2.2019

Barometrissa *hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osiossa* on kolme asiaa, joissa jäädään alle koko maan keskiarvon: alkoholin käyttö, vapaa-ajan liikuntaa harrastavien osuus ja sellaisten nuorten osuus, jotka harrastavat hengästyttävää liikuntaa vapaa-ajalla korkeintaan 1 h viikossa. Osio *kuntalaisten omavastuu* toteutui parhaiten, kaikissa mittareissa oltiin yli maan keskiarvon. Siinä mitattiin aktiivisesti järjestötoimintaan osallistuvien ja koulutuksen piirissä oleviin 17–24-vuotiaiden määrää sekä työkykynsä hyväksi arvioivien osuutta 20–64-vuotiaista. Osiossa *perheiden hyvinvoinnin tukeminen* nousee kehittämisen kohteeksi koulun fyysiset työolot. 8. ja 9. luokan oppilaista 58,2 % sitä mieltä, että työoloissa on puutteita (koko maa 54,3 %). Myös 8. ja 9. luokkalaisten läheisten ystävien puute ja psyykinen kuormittavuus 20–64-vuotiailla jää hieman alle maan keskiarvon.

Käyttösuunnitelman tavoitteet

Kehittämisen kärkenä sivistys- ja kulttuuripalveluilla oli käyttösuunnitelmassa **alueellinen toiminta** ja poikkitoi-

minnalaisessa kehittämistyössä **alueellinen verkostotyö** (ml. hyvinvointikoulu-hyvinvointikeskus).

Käyttösuunnitelmassa keskeiset toimenpiteet (painopisteet) alueittain oli asetettu seuraavasti:

1. Lasten ja perheiden hyvinvoinnin tukeminen omassa kasvu- ja kehitysympäristöissä
2. Syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tukeminen – poikkitoiminnalliset matalan kynnyksen palvelut osana alueellisen toimintamallin kehittämistä
3. Unicefin Lapsiystävällinen kunta-toimintamalli –lasten ja nuorten osallisuuden vahvistaminen

Lasten ja perheiden tukemisen tavoitetta on edistetty arvioimalla alueelliset palvelutarpeet ja tunnistettu perheiden palvelupolut ja toimintatavat. Lapset puheeksi -menetelmää on käytetty palveluihin ohjautumisessa. Palveluja on toteutettu lisäksi Lapsiperheiden muutosohjelman (Lape) mukaisilla toimintamalleilla esimerkkinä perhekeskustoiminta. Välittävää toimintakulttuuria on edistetty hyvinvointikoulu- ja päiväkotitoimintamalleilla. **Syrjäytymisvaarassa olevia lapsia ja nuoria** on tuettu ennaltaehkäisevillä peruspalveluilla kuten varhaiskasvatus- ja kasvatuskeskusteluilla sekä oppilashuollon toiminnalla. Lapsuus.fi-sähköiseen palvelutarjottimeen on koottu lapsille ja nuorille alueellista harrastus- ja kerhotoimintaa. **Lapsiystävällinen kunta -toimintamallin** mukaisesti lapsella on oikeus osallistua ja vaikuttaa. Tätä periaatetta viedään eteenpäin varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa ja nuorisopalveluissa, joissa toimintasuunnitelmiin on kirjattu yksikkökohtaiset toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Vuonna 2018 tärkein kehittämiskohde oli lapsivaikutusten arvioinnin oululainen toimintamalli, joka otetaan käyttöön kaikilla toimialoilla keväällä 2019.

Kaikki nämä kolme käyttösuunnitelman tavoitetta on sisällytetty alueellisten kehittämissuunnitelmien tavoitteisiin.

Alueelliset tavoitteet -alueelliset kehittämissuunnitelmat

Alueellisten kehityssuunnitelmien tavoitteisiin on kirjattu konkreettisia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. kuva Alueelliset kehittämissuunnitelmat). Lisäksi ne nivoutuvat valtakunnallisiin, opetushallituksen julkaisemiin, paikallisen koulutuksen järjestäjän kehittämissuunnitelmiin – KuntaKesuihin.

Kaikille neljälle alueelle on asetettu samat tavoitteet. Tavoitteen jälkeen on toimialueelta saatu tieto siitä, miten alueellisen toiminnan kehittämistyö on edennyt.

³ <https://www.hyvinvointikompassi.fi/fi/web/hyvinvointikompassi/>.

- **Yhteisen välittävän toimintakulttuurin rakentaminen**
Välittävää toimintakulttuuria ja perhekeskeistä työtettä on vahvistettu joka tasolla osana Lapsiystävällinen kunta ja LAPE-toimintaa.
- **Asiakaslähtöisyyden vahvistaminen palveluissa**
Kaupungin kaikilla toimijoilla on käytössä Lapset puheeksi -toimintamalli. Asiakaslähtöisyyttä, ilmiöitä ja tarpeita on pohdittu mm. monialaisissa lapsiperhefoorumeissa ja hyvinvointitapahtumissa. Palveluiden eheyttä perheiden näkökulmasta on edistetty mm. järjestämällä nelivuotistarkastuksia varhaiskasvatuksen tiloissa osana arjen toimintaa.
- **Yhteisöllisyyden ja osallisuuden vahvistaminen alueella**
Kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ja toimia alueella on vahvistettu ja alueille on syntynyt toimintamalleja, joissa alueen asukkaat ovat aktiivisia toimijoita. Kuntalaisvaikuttamisen koordinaattori on saatu osaksi alueen monialaista toimintaa. Tilaratkaisujen kanssa on suunniteltu pilottia joustotilaratkaisuista, jotka mahdollistavat tehokkaamman tilojen käytön.
- **Kustannusvaikuttavuus**
Resurssien tarkastelua palvelukeskittymittain on jatkettu. Tilaratkaisuja on tehty vastuualueiden välillä. Talouden suunnittelu ja seuranta on tehostunut TALSU-työkalulla.
- **Alueellisen hyvinvointitiedon hyödyntäminen**
Vuoden aikana on kerätty tietoa eri toimijoiden järjestelmistä ja tietoa on analysoitu. Lisäksi on pohdittu, millaisen hyvinvointitiedon kautta saadaan esille asukkaiden tarpeet. Tietoa asukkaiden kokemasta hyvinvoinnista on kerätty asukkaille kohdistetuilla kyselyillä. Lasten ja nuorten hyvinvointitietoa saatiin mm. hyvinvointikoulu ja -päiväkoti -toimintamallin kautta.

Alueiden kehittämisessä on haluttu vahvistaa palvelukeskittymien roolia ja merkitystä sekä palvelukeskittymissä toimivia monialaisia yhteistyöryhmiä, johon kuului sivistys- ja kulttuuripalveluiden omien toimijoiden lisäksi hyvinvointipalveluiden, kolmannen sektorin, kuntalaisvaikuttamisen, osallisuuden sekä muiden sidosryhmien edustajia.

Alueelliset kehittämissuunnitelmat (pohjoinen, eteläinen, itäinen, keskinen),



Päämäärä

Tavoite

Toiminta

Tuotokset

Arviointi

Lähde: sivistys- ja kulttuuripalvelut 4.12.2018

Alueellisen toiminnan toteutuminen, toimenpiteitä eri alueilta vuodelta 2018



Tuloksellisuustarkastelua

Hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä siirryttiin yhteiseen toimintamalliin ja kaupunginvaltuuston hyväksyi Palvelumallin 2020 (27.5.2013 §67). Sivistus- ja kulttuuripalveluiden palvelumalliesityksessä vuonna 2013 tuloksellisuus huomioitiin seuraavasti⁴ :

Palvelurakenteessa tapahtuvat muutokset takaavat palveluiden laadun toimintoja tarkoituksenmukaisesti keskittämällä ja palveluverkko rakentuu taloudellisesti kestäväälle pohjalle. Lähipalvelut tuotetaan aluemallin mukaisesti monialaisina matalan kynnyksen palvelukokonaisuuksina. Tuottavuuden lisäksi aluemallissa pyritään lisäämään palvelujen vaikuttavuutta siirtämällä palvelujen painopistettä ennaltaehkäisevien ja kevyempien palvelujen suuntaan. Eri toimijoiden yhteistyöllä varmistetaan tilojen, henkilöstön ja resurssien tehokas ja tarkoituksenmukainen hyödyntäminen.

...Henkilöstömäärän kasvun kehitys tullaan katkaisemaan henkilöstön yhteiskäytöllä ja tehtävänkuvia kehittämällä sivistys- ja kulttuuripalveluiden kokonaisuudessa, kuntaliitoksen tarjoamat mahdollisuudet hyväksikäyttäen. **Henkilöstömäärä ei tule kasvamaan kysynnän kasvua enempää.**

Palvelujen johtamisessa ja kehittämisessä **korostuvat vaikuttavuus ja henkilöstönäkökulma** palvelun **laadun ja toimintaprosessien sujuvuuden** rinnalla. Näitä tuloksellisuuden osa-alueita kehittämällä pystytään parantamaan myös tuottavuutta.

Sivistys- ja kulttuuripalvelujen nykyiset tiedolla johtamisen menetelmät tuottavat hyvin tietoa henkilöstöstä, taloudesta ja toiminnasta työntekijöille, suunnittelijoille, esimiehille ja johtajille. Tiedolla johtamisesta esimerkiksi on koulupoissaolojen taustasyiden selvitys – SIB-malli. Mallinnuksella selvitetään, millaisia polkuja ja tekijöitä poissaolojen taustalla on. Tiedolla johtamista kehitetään edelleen vuoden 2019 aikana.

Tavoitteena taloudellisuus ja tuottavuus

Alueellisesti päätavoitteena on resurssien, henkilöstön ja tilankäytön optimointi. Lisäksi on asetettu tavoitteeksi kustannusvaikuttavuus.

Aluemallissa jokaisella vastualueella on oma budjetti. Alueellista budjetointia ei ole. Kaupunkistrategia, talousarvio ja käyttösuunnitelma on jalkautettu sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan alueellisten kehittämissuunnitelmien kautta kehittämisen välineeksi.

⁴ 16.5.2013 § 73 Sivistus- ja kulttuurilautakunnan lausunto palvelumalli 2020-esityksestä (liite).

Pohjoisella alueella kustannusvaikuttavuudesta raportoidaan seuraavasti:

- *Henkilö- ja tilaresurssien yhteiskäyttö on lisääntynyt, esimerkkinä päiväkotij- ja neuvolatoiminta, avoin varhaiskasvatus ja koululaisten IP-toiminta.*
- *Päiväkotij- ja koulutilojen ja salien yhteiskäyttö on lisääntynyt ja kuntalaiskäyttömäärä on lisääntynyt.*
- *Nuorisopalvelujen jalkautuminen kouluille esimerkiksi välituntitoimintaan ja ryhmäytymiseen on lisääntynyt.*

Vuoden 2018 tilinpäätöksessä lautakunnalle kustannusvaikuttavuudesta on raportoitu, että resurssin tarkastelua palvelukeskittymittain on jatkettu ja että tilaratkaisuja on tehty vastuualueiden välillä. Talouden suunnittelu ja seuranta on tehostunut taloussuunnittelussa.

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa vuodelle 2018 oli asetettu säästö- ja tuottavuustavoitteita, jotka eivät toteutuneet. Toimintakatteen kasvu (15,8 milj.€) edellisestä vuodesta oli 3 % asukasta kohden, kun tavoitteena oli 0,8 %:n kasvu vuodesta 2017. Muutosohjelmassa 2020 sivistys- ja kulttuuripalvelujen säästötavoitteeksi asetettiin 5 miljoonaa euroa. Tavoitteeseen sisältyi keskeisenä palveluverkko, josta valtuusto teki päätöksen kesäkuussa 2018. Säästötaavoitetta ei saavutettu ja se on edelleen olemassa vuoden 2019 talousarviossa.

Sivistys- ja kulttuuripalvelujen talousarvioon vuodelle 2019 on saatu määrärahaa asiakasmäärän kasvuun ja palkan korotuksiin, mutta talousarviossa pysyminen edellyttää tuottavuuden kasvua. Se tarkoittaa toimialan mukaan sitä, että palveluita kootaan yhteen palvelukeskittymiksi, tehostetaan tilankäyttöä, ulkoistetaan palveluja, lisätään sähköisiä palveluja ja kuntalaisten itsepalveluja, henkilöstön yhteiskäyttöä, vähennetään tukipalveluja sekä kehitetään omaa toimintaa kustannusten vähentämiseksi ja tulojen lisäämiseksi.

Toimialueella **elämänkaaribudjetointi ja hyvinvointitiedolla johtaminen** ei ole edennyt tavoitteen mukaisesti. Yleisellä tasolla tietoa on, mutta alueellista tietoa ei vielä ole saatavilla, koska henkilöstöresursseja asian valmisteluun ei ole ollut riittävästi. Budjetoinnin muutokseen tarvittaisiin mukaan myös konsernipalvelut-yksikön talousryhmä, jotta asia etenisi. Tietojohtamisen projektissa on suunnitelmissa viedä elämänkaariseuranta seuraavaan vaiheeseen vuoden 2019 aikana.

Tavoitteena vaikuttavuus ja laatu

Mitä paremmin kunnassa tiedetään asukkaiden hyvinvoinnin tila, sitä täsmällisemmin pystytään puuttamaan ongelmiin, ehkäisemään niiden syntyä ja ryhtymään toimiin, joilla hyvinvointia voidaan parhaiten edistää.

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa lautakuntaan nähden sitovina tavoitteina on kuntalaisten hyvinvointia mittaavia tavoitteita 10 kappaletta ja valtuustoon nähden sitovana tavoitteena hyvinvointibarometri (17 mittaria). Lisäksi hyvinvointia seurataan tarkemmilla toiminnan indikaattoreilla (hyvinvointi ja laatu). Tietoja kerätään muun muassa tukiopetus-tuntien toteutumisesta, arviointi- ja kehityskeskustelujen määristä (oppilas, huoltaja, opettaja), perusopetuksen päätöluokkalaisten ohjauskeskusteluista ja varhaiskasvatuspalveluiden peittävydestä. Tyytyväisyyttä toimialan palveluihin ja seurantatietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnista on mahdollista tarkastella THL:n kouluterveyskyselyllä (toteutetaan parittomina vuosina koko maassa), KAPA - Kaupunki- ja kuntapalvelut asukastyytyväisyystuloksilla (FCG) sekä Arttu2 –kuntalaiskyselyllä. TEA-viisarista, jossa pisteet kuvaavat toiminnan laatua saadaan tietoa terveydenedistämiseksi (perusopetus, lukiot ja liikunta).

Toiminnan vaikuttavuudessa on tarkasteltu, millä toimilla on vahvistettu kuntalaisten hyvinvointia, min-käläisillä tavoitteilla ja miten tavoitteet ovat toteutuneet.

Kuntalaisten hyvinvointia mittaavista lautakuntaan nähden sitovista tavoitteista voidaan katsoa toteutuneen arvioinnin perusteella puolet. Tavoitteina olivat Lapsiy-tävällinen kunta toiminnan edistäminen, yhteistyö kokemusasiiantuntijoiden kanssa, viestiminen toiminnan esteettömyydestä mm. tapahtumatoiminnassa, alueellisella toimintarahalla toteutettavien tilaisuuksien ja tapahtumien sekä niihin osallistuvien määrän kasvattaminen sekä sähköisten palvelujen käyttäjämäärien lisääminen (Lapsuus.ouka.fi-verkkosivustossa ja omatoimikirjastoissa).

Arvioinnin perusteella hyvinvointia edistävästä tavoitteista noin puolet jäi toteutumatta. Näitä olivat liikuntalaitosten käyntikerrat ja perusopetuksen poissaolojen kääntyminen laskuun. Tavoitteeksi asetettu Vuorovaikutussuunnitelma valmistuu vuoden 2019 aikana. Asiakastyytyväisyyskyselyä ei toteutettu vuonna 2018 eikä 5. ja 8. luokkalaisten fyysisen toimintakyvyn Move-mittauksista oltu julkaistu vielä tietoja.

Hyvinvointibarometrissa kehittämiskohteeksi nousi koulun fyysiset työolot. Toiminnan indikaattoreissa laskua oli taiteen perusopetuksessa opiskelevien määrässä sekä seniorikortin käytössä.

Lasten ja nuorten poikkitoiminnallisissa palveluissa tavoitteita on toteutettu esimerkiksi hyvinvointipäiväkoti ja hyvinvointikoulu toimintamalleilla ja Byströmin nuorten palveluissa. Toiminnassa on hyödynnetty kokemuksellista hyvinvointitietoa, jota on kerätty myös lukioissa. Lapset puheeksi -menetelmä on ollut käytössä ja lapsiperheille suunnattua Lapsuus-verkkosivustoa on kehitetty toiminnallisesti ja sisällöllisesti. Sähköisten palvelujen lisääntyvä hyödyntäminen liittyy palvelujen helppoon saatavuuteen. Toimialueella tätä on toteutettu Digitaalisessa agendassa.

Oppilas- ja opiskelijahuollon kuraattori- ja psykologipalveluiden lisäresursseja on suunnattu kaupungin kasvualueille. Yhteisöllisen ja ennaltaehkäisevän hyvinvointityön käytännön toimintamalleja on kehitetty yhdessä alueen toimijoiden kanssa muun muassa alueellisilla opiskeluho-

lon työpajoilla ja koulutustilaisuuksilla. Vuoden aikana otettiin käyttöön sähköiset opiskeluhoitokertomukset, jotka mahdollistavat jatkossa opiskeluhoollon tilastotiedon keruun ja tarkastelun alueellisen hyvinvointitiedon näkökulmasta.

Lasten ja nuorten hyvinvointi – opiskeluhoollon tavoitteellinen seuranta ja arviointi

VALTUUSTOKAUSI 4 vuotta	
KERRAN VALTUUSTOKAUDESSA <ul style="list-style-type: none"> Hyvinvointikertomus Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma Opiskeluhoitosuunnitelmat 	MÄÄRÄVUOSITTAIN – kansalliset ja paikalliset <ul style="list-style-type: none"> Kansallinen koulutuksen arviointi – Karvi Terveiden edistämisen vertailu TEAvisari - THL Kouluterveyskyselyt, opiskeluhoollon indikaattorit Laajan terveystarkastuksen yhteenvedot Kokemuksellisen hyvinvointitiedon keruu MOVE- mittaukset - OPH OHR-navigoinnit Lapset puheeksi - menetelmä Oppilaitoksen terveellisyys, turvallisuuden monialainen tarkistaminen - THL Asiakaskyselyt ja -palautteet KiVa Koulu - ohjelma Koulun hyvinvointiprofiili Kunta 10 – työhyvinvointikysely
VUOSITTAIN <ul style="list-style-type: none"> yksikkökohtaisten opiskeluhoitosuunnitelman laadinta ja arviointi opiskeluhoitopalvelujen toteutuminen ja saatavuus hyvinvointialueiden kehittämissuunnitelmat 	

Lähde: Sivistys- ja kulttuuripalvelut 4.12.2018

Toimialueella on tehty monipuolisesti erilaisia toimintoja kuntalaisten hyvinvoinnin vahvistamiseksi esimerkiksi **liikunnassa** (Liikkuva varhaiskasvatus, Liikkuva koulu, alueelliset perheliikuntaryhmät, perheliikuntatapahtumat), **Bysrtömin nuorten palveluissa** (Arki-haltuun –hanke, erilaiset ryhmätoiminnot, tapahtumat) ja **kulttuuripalveluissa** (Kaiku-kortti, kulttuuriliput, Tietomaakortit, ikäihmisten kulttuurikummit, Taideneuvola-toiminta, kuntouttavan työtoiminnan taideryhmät).

Työkäisille on suunnattu erilaisia aktivointitoimia ja edistetty osallisuutta. Kansalaisopiston kurssit ovat olleet työkäisen väestön suosiossa. Työkäisille toteutettiin myös ohjattuja liikuntaryhmiä, liikuntaneuvontaa sekä terveyskuntomittauksia. Kirjastoissa ja asukastuvilla on ollut lainattavissa liikuntavälineitä. Työllisyyspalvelut ja liikuntapalvelut ovat yhdessä järjestäneet kuntouttavassa työtoiminnassa oleville ohjattuja liikuntaryhmiä ja liikuntaneuvontaa. **Senioriväestöä ja työttömiä** on aktivoitu osallistumaan opistojen kursseille. Ikääntyvien liikunnan edistämistä on toteutettu Seniorikortti 65+ -palvelukonseptin kautta, KunnonLähde-toiminnalla, ohjatuilla liikuntaryhmillä sekä yhteistyössä kotipalvelujen kanssa toteutetuilla kohdennetuilla liikuntaryhmillä.

Sivistys- ja kulttuuripalvelut on ollut mukana **hallituksen Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa (LAPE)**, jossa on yhteistyössä hyvinvointipalvelujen kanssa edistetty lapsi-, nuori- ja perhelähtöisten palvelujen toteuttamista osana maakuntauudistuksen valmistelua. Yhtenä kehittämistyön tuloksena kehitettiin verkostomaisen perhekeskeisen toiminnan malli, jota levitetään vuoden 2019 aikana koko kaupungin alueelle.

Kuntalaisten osallisuutta on lisätty kaikissa keskeisissä valmisteluissa, ja osallisuus on tuotu sivistys- ja kulttuuripalvelujen mukaan vuonna 2018 aiempaakin tiiviimmin osaksi aluemallia. Toimintaa on kehitetty yhdessä alueiden asukkaiden kanssa. Aluemallissa on koottu yhteistyöhön kaikki alueen keskeiset toimijat. Yhteisötoiminnan osallistuva budjetti on jatkossa kaksiosainen (alueellinen toimintaraha ja alueellinen budjetti). Kuntalaiset tekevät suoraan päätökset omaa aluettaan koskevasta osallistuvasta budjetista.

Aluemallista tiedottaminen on edelleen keskeinen kehittämisen kohde. Ensisijainen haaste on konserniviestintä, verkkosivut, sisäiset verkkosivut (Akkuna) ja millä periaatteella viestintää tehdään.

Palvelun laadussa huomioidaan ennen kaikkea asiakaslähtöisyys. Asiakaslähtöisyys tarkoittaa, ettei palveluita järjestetä pelkästään organisaation, vaan myös asiakkaan tarpeista lähtien mahdollisimman toimiviksi.

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa on käytössä laadunarviointijärjestelmä CAF (Common Assessment Framework) kuten kaupungin muillakin toimialueilla ja sitä toteutetaan konsernin ohjeiden mukaan. Omalle laadunarviointijärjestelmälle on tarvetta ja sitä valmistellaan vuoden 2019 aikana.

Toiminnassa laatumittareina ovat asiakastytytyväisyyskysely ja TEA-viisari. Asiakastytytyväisyyskyselyä ei toteutettu

tänä vuonna. TEA-viisarissa liikunnan tulokset ovat useana vuonna ylittäneet hyvään tulokseen. Vastuualueittain tai yksiköittäin on omaa laadunseurantaa ja laatuksiteereitä kuten varhaiskasvatuksessa asetetut yhdenvertaisuuskriteerit.

Laatumittareita toiminnassa on varsin vähän, kun toimialueella palvelujen laatua voitaisiin mitata esimerkiksi keskimääräisellä ryhmäkoolla (perusopetus), opettajien pätevyydellä (panosten laatu), koulukuraattorin tai psykologin vastaanotolle pääsillä (prosessin laatu), lainsäädännön edellyttämän lasten ja henkilöstön välisen suhdelluvun toteutumisasteella tai lainsäädännön edellyttämän hoitopaikan saamisella määräajassa. Laatua voi seurata myös reklamaatioiden määrällä, joka auttaa selvittämään palvelun laatutasoa eri ajankohdissa ja varsinkin muutoksissa.

Asiakaslähtöisyydellä tarkoitetaan myös varhaisen tuen mallia, jolla ongelmiin puututaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja lapsen/nuoren omassa kasvu- ja kehitysympäristössä. Tällöin tuen kustannusvaikuttavuus on parempi kuin erityispalveluissa. Asiakkaan näkökulmasta kyse on matalan kynnyksen palvelusta, johon ei tarvitse välttämättä erikseen hakeutua eikä synny riskiä sosiaalisesta leimautumisesta. Asiakaslähtöisyyteen liittyy oleellisesti myös palvelujen saatavuus. Yhden luokun periaatetta edistää palveluohjaus, joka ensimmäisessä vaiheessa on käsittänyt varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelut.

Kapa - Kuntapalvelut 2018 kyselyssä oululaiset vastaajat olivat yleensä tyytyväisiä opetus-, sivistys-, vapaa- ja liikuntapalveluihin Oulussa. Keskiarvolla mitaten tyytyväisyys on laskenut, taideoppilaitoksissa, nuorten harrastustoiminnassa ja nuorisotiloissa sekä sisäliikuntahalleissa (yli 0,2 heikennys). Vastaavan tyyppisessä **Arttu2-kuntalaiskyselyssä** 2017 Oulun tulokset koulutus- ja sivistyspalveluissa jäivät monissa palveluissa Arttu2-kuntien keskiarvojen alle. Kirjasto-, kulttuuri- ja liikuntapalveluissa tulokset ylittävät keskiarvon. Oppilas- ja opiskelija-huoltoon, erityisopetukseen, aamu- ja iltapäivätoimintaan ja nuorisopalveluihin oltiin tyytymättömiä, alle 50 % vastaajista piti palvelua melko tai erittäin hyvin hoidettuna.

Tavoitteena henkilöstön hyvinvointi

Sivistys- ja kulttuuripalveluilla on lautakuntaan nähden sitovina tavoitteina työhyvinvointi, sairauspoissaolot, koulutuspäivät ja henkilöstön kokonaismäärä. Aluemallissa henkilöstöä koskevana tavoitteena voidaan nähdä henkilöstön yhteiskäyttö ja alueen ja yksiköiden henkilöresurssien tarpeiden tarkastelu.

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa on panostettu sekä henkilöstön hyvinvointiin että johtamiseen. Tämän lisäksi on panostettu yhteistyöhön yli vastuualuerajojen sekä osaamisen kehittämiseen ja koulutukseen. Henkilöstölle on kohdennettu esimerkiksi työhyvinvointikorttikoulutuksia, parannettu perehdytysmateriaalia ja kehitetty työsuojelupari-toimintaa. Esimieskoulutuksessa tavoitteena on, että kaikki ovat käyneet sen vuoteen 2020 mennessä. Esimiehiä ohjataan myös työparityöskentelyyn ja vertaistukeen sekä tiedon vaihtoon johtamistyön tukemiseksi, mutta myös yhtenäisen palveluketjun kehittämiseksi. Koulutukset ovat vahvistaneet yhteistyötä palvelukeskittymissä ja alueilla. Henkilöstöä on myös koulutettu tehokkaampaan yhteistyöhön erilaisilla verkosto- ja vuorovaikutuskoulutuksilla.

Työntekijöiden hyvinvointi oli **Kunta10-kyselyn** indikaattoreilla mitattuna parempi kuin koko kaupungissa keskimäärin. Kehitystä on tapahtunut työhön ja johtamiseen liittyvissä mittareissa. Työyhteisömittareissa tulokset hieman laskivat. Yksilö- ja ryhmäkeskusteluissa ei olla päästy 100 %:n tavoitteeseen: perusopetuksessa 79 %, varhaiskasvatuspalveluissa 82 % ja nuorisopalveluissa 74 % työntekijöistä ilmoitti, että keskustelu oli käyty.

Työhyvinvointia on mahdollista tarkastella erikseen myös alueittain varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluissa. Kunta10-kyselyn yhteenvedosta nähdään alueelliset erot indikaattoreista työ, työyhteisö ja johtaminen (alla oleva taulukko).

YHTEENVETO: prosentuaalinen sijoittuminen Kunta10-työyksiköiden joukossa (1–100)

Sivistys- ja kulttuuripalvelut	Perusopetus				Varhaiskasvatus			
	Eteläinen	Itäinen	Keskinen	Pohjoinen	Eteläinen	Itäinen	Keskinen	Pohjoinen
Kyselyyn vastanneita	309 (77%)	330 (78%)	305 (77%)	386 (78 %)	273 (71%)	263 (73%)	331 (72%)	261 (67%)
TYÖ-mittarit	53	59	53	48	44	58	45	36
TYÖYHTEISÖ-mittarit	74	75	71	71	58	76	71	61
JOHTAMISEN mittarit	69	77	69	62	65	72	68	54
KUNTA10-kokonaissijoitus	65	70	64	60	56	69	61	50

Värit mittareissa: vihreällä on merkitty paras tulos ja punaisella alhaisin tulos erikseen perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa

Tavoitteena aluemallissa on ollut henkilöstön käytön optimointi, lisäksi tavoitteena on, että henkilöstömäärä ei tule kasvamaan kysynnän kasvua enempää. Alueellisissa henkilöstöä koskeissa tavoitteissa ei ole mittareita. Sivistys- ja kulttuuripalveluiden raportoinnin mukaan:

- *Keskitetty alueellinen johtamisjärjestelmä ja alueiden välinen vertailu on **tehostanut henkilöstöressurssien käyttöä.***
- *Ydintoiminnoissa on tehty alueellista yhteistyötä lasten ja nuorten yhtenäisen opin- ja kasvunpolun aikaansaamiseksi. Tämä on vaatinut **henkilöstöltä yhteistyötä toisen vastuualueen työntekijöiden kanssa mutta myös työn sisällön ymmärrystä.***
- *Aluemalli on mahdollistanut tukipalvelujen tuottamisen samankaltaisena eri vastuualueille. Tällöin **esimiehistö ja työntekijät ovat tasa-arvoisessa asemassa eri vastuualueiden välillä.***

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa sairauspoissaolot kasvoivat 3,9 %:in (2017;3,6%), kun tavoitteena oli, että ne eivät kasva edellisen vuoden vastaavan ajanjakson kumulatiivisesta määrästä. Koulutuspäivien määrä nousi tavoitteen mukaisesti. Myös kehityskeskustelut koetaan aiempaa hyödyllisemmiksi.

Henkilöstön kokonaismäärä nousi, kun tavoiteltiin sen laskua. Myös palkallinen työpanos kasvoi. Joulukuun 2018 tilanteessa henkilöstömäärä kasvoi edellisen vuoden vastaavaan aikaan verrattuna 2,4 % ja henkilötyövuosien määrä kasvoi 3,0 %. Henkilöstömäärä sivistys- ja kulttuuripalveluissa oli yhteensä 5 520 henkilöä. Henkilöstökustannukset kasvoivat 4,6 % verrattuna edelliseen vuoteen ja olivat 228,9 miljoonaa euroa. Henkilömäärän on kasvanut pääosin varhaiskasvatuspalveluissa ja perusopetuksessa.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Tarkastuslautakunta arvioi, onko alueellinen toimintamalli tehostanut palveluiden vaikuttavuutta ja lisännyt hyvinvointia alueilla ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Toimintamalli on tätä nykyä sivistys- ja kulttuuripalveluissa vakiintumisvaiheessa. Takana on nyt kaksi talousarviovuotta. Toiminta alueellisesti ja palvelukeskittymissä on järjestäytyneet.

Sivistys- ja kulttuuripalveluissa hyvinvointikäsitteellä tarkoitetaan toimia, joilla **vahvistetaan kuntalaislähtöistä palvelujen järjestämistä. Tästä näkökulmasta hyvinvointi on lisääntynyt**, sillä palveluiden järjestämisessä ollaan vähitellen pääsemässä pois organisaatiolähtöisyydestä, sähköisiä palveluja on lisätty samoin alueellista olohuone toimintaa, joustotiloja sekä kerhotoimintaa. Kuntalaisten palvelutarpeita on toteutettu monialaisesti palvelurajat ylittäen ja hyödyntäen kolmannen sektorin sekä lähiverkoston tarjoamaa tukea. Ennakoivista menetelmistä on käytössä Lapset puheeksi -menetelmä, kokemuksellinen hyvinvointitieto ja Lapsiystävällinen kunta -konsepti.

Kuntalain mukaisesti kaupungilla on yhteisenä tavoitteena kuntalaisten hyvinvoinnin parantaminen. Myös alueellisella toimintamallilla tavoitellaan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia. Kokonaiskäsitystä siitä, miten alueilla tehdyt toimenpiteet vaikuttavat, ei saada nykyisillä mittareilla. **Yhteistä hyvinvointimittaria, jonka tekemiseen kaikki hallintokunnat olisivat osallistuneet, ei ole pystytty rakentamaan.**

Aluemallilla on tavoiteltu kustannustehokkuutta ja sitä on edistetty tavoitteen mukaisesti, mutta euroissa sitä ei pystytä toteamaan. Henkilö- ja tilaresurssien yhteiskäyttö on lisääntynyt esimerkiksi päiväkotineuvolatoiminta ja päiväkotij- ja koulutilojen salien yhteiskäyttö, mutta täsmällisiä taloudellisia tavoitteita alueille ei ole asetettu.

Palvelun laadussa painottuu asiakaslähtöisyys ja sen vahvistaminen. Se on hyvin huomioitu alueellisissa kehityssuunnitelmissa. Tärkeänä nähdään lähipalvelut, yhteisöllisyys ja osallisuuden vahvistaminen. Laatumittareista TEA-viisari on liikunnassa päässyt erinomaisiin tuloksiin useana vuonna peräkkäin. **Toimi-alueelta puuttuu kuitenkin yhteinen laadunarviointimalli.** Sen puuttuminen on tiedostettu, ja yhteisen laatujohtamisen käyttöönottoa suunnitellaan.

Vaikuttavuuden arviointia sivistys- ja kulttuuripalveluissa hankaloittaa se, että ennaltaehkäisyn vaikuttavuus näkyy muuallakin kaupungissa kuin siellä missä siihen panostetaan. Vaikuttavuudessa keskeinen tavoite on hyvinvoinnin lisääntyminen. Kaupunkilaisten hyvinvointia mitataan sivistys- ja kulttuuripalveluissa useilla eri mittareilla, mutta nousevatko toteutumattomista tavoitteista kehittämiskohteiksi kuntalaisten

hyvinvoinnin kannalta keskeiset asiat. Viime vuoden perusteella kehittämiskohteiksi nousevat liikuntalaitosten käyntikertojen lisääminen, tehokkaampi puuttuminen perusopetuksen poissaoloihin ja koulujen fyysiset työolot.

Henkilöstö voi sivistys- ja kulttuuripalveluissa hyvin. Työhyvinvointia mittaavat indikaattorit ylittivät kaupungin keskiarvon ja työnantajaimago oli hyvä. Vastuualuekohtaisia ja alueellisia eroja kuitenkin löytyy.

Elämänkaaribudjetointi ja hyvinvointitiedolla johtaminen ei ole edennyt tavoitteen mukaisesti. Edelleen lapset, nuoret ja lapsiperheet hajotetaan lukuihin eri palveluihin ja erillisiin tietojärjestelmiin. Tilaaja-tuottajamallista siirryttiin elinkaarimalliin, jotta saataisiin toiminnan vaikutukset näkyviin. Asia ei etene yksin sivistys- ja kulttuuripalveluissa, vaan asian eteenpäin viemiseksi tarvitaan toimia myös konsernihallinnosta.

Tiedottamista kaupunkilaisille aluetoiminnasta tulee pohtia, sillä malli voi näyttäytyä asiakkaalle sekavana ja vaatii neuvontaa ja tietoa siitä, mistä palvelut saa. Tätä nykyä aluemalli ei näy kuntalaisille kaupungin kotisivujen kautta millään tavalla, ja asia on edelleen keskeinen kehittämisen kohde.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Aluemallille on asetettu tavoitteeksi parantaa lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia. Ajantasaista tietoa hyvinvoinnin paranemisesta ei kuitenkaan saada nykyisillä mittareilla. Yhteinen hyvinvoinnin mittari, jonka tekemiseen kaikki toimialueet osallistuvat, tulee saada aikaiseksi. Hyvinvoinnin edistämiseksi tarvitaan useita samansuuntaisia toimia riippumatta siitä mihin toimialueeseen tai organisaatioon kuulutaan.

Elämänkaaribudjetointi ja hyvinvointitiedolla johtaminen ei ole edennyt tavoitteen mukaisesti. Tietoa siitä, onko painopiste siirtynyt ennaltaehkäiseviin ja kevyempiin palveluihin eri ikäryhmissä, ei saada toivotulla tavalla. Konsernitason toimia tulee tehostaa, jotta tavoite etenee.

Toiminnassa on tunnistettu riski siitä, että alueet voivat lähteä eriytymään. Aluemallissa tulee kiinnittää huomiota johtamisen keinoihin, ettei synny neljää eri tavoin toimivaa aluetta kaupunkiin.

6.5 Kaavoituksen toimivuus ja tuloksellisuus

Tarkastuslautakunta arvioi, ovatko kaupunginvaltuuston yleiskaavoitukselle ja asemakaavoitukselle asettamat tavoitteet toteutuneet ja onko toiminta ollut tuloksellista. Arvioinnissa tarkastellaan erityisesti Oulun maankäytön toteuttamishjelmaan 2016–2020 sisältyvän kaavoitusohjelman toteutumista.

6.5.1 Kaavajärjestelmä ja muut kaupungin maankäyttöä ohjaavat asiakirjat

Kunnan kaavoitusta ohjaavat **maankäyttö- ja rakennuslaki** (132/1999) ja - **asetus** (895/1999), jotka määrittelevät alueidenkäytön suunnittelun kaavajärjestelmän, kaavojen sisältövaatimukset, suunnitteluprosessin sekä osallistumismahdollisuudet kaavoja valmisteltaessa. Lakiin on tehty muutoksia 1.5.2017 tavoitteena kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittaminen. Kaavoitusta ohjaavat myös valtioneuvoston hyväksymät **valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet**, joista viimeisimmät ovat tulleet voimaan 1.4.2018. Tavoitteet velvoittavat muun muassa luomaan edellytykset vähähiiliselä ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle, joka tukeutuu ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen, vahvistamaan yhdyskuntarakenteen eheyttä, edistämään palveluiden, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden hyvää saavutettavuutta sekä edistämään kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä.

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava ohjaa maankäytön suunnittelua usean kunnan alueella. Siinä esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. **Seudullisia kaavoituksessa huomioon otettavia asiakirjoja** ovat Oulun kaupunkiseudun rakennemalli 2040 (2015), Oulun seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma (2015) ja Oulun seudun ja valtion välinen maankäytön, asumisen, liikenteen, palveluiden ja elinkeinojen (MALPE) sopimus 2016–2019 (2016).

Yleiskaava ohjaa yleispiirteisesti kaupungin tai sen osan yhdyskuntarakennetta ja maankäyttöä sekä sovittaa yhteen erilaisia toimintoja. Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi. Oulussa keskeinen on **Uuden Oulun yleiskaava** (kv 18.4.2016), jossa on osoitettu kehittämissperiaatteet, liikennejärjestelmä, viher- ja vapaa-ajanverkosto sekä asumisen, työpaikkojen ja palveluiden painopistealueet vuoteen 2030. Yleiskaava voidaan laatia myös kunnan osa-alueita koskevana **osayleiskaavana**. Voimassa olevia yleiskaavoja on 22, ja vuoden 2019 alussa Oulussa vireillä olivat Jokikylän ja Murrön osayleiskaava sekä Alakylän, Tirinkylän, Haipuskylän ja Hanhiperän alueen osayleiskaava.

Oulussa on laadittu keväällä 2017 voimaantulleen maankäyttö- ja rakennuslain mahdollistamia **alueellisia suun-**

nittelutarveratkaisuja, joilla mahdollistetaan yksittäisille rakennuspaikoille suoran rakennusluvan hakeminen suunnittelutarveratkaisun sijasta. Pilottina on kaksi Oulunsalon osayleiskaava-alueita, joilla alueelliset suunnittelutarveratkaisut mahdollistavat suoran rakennusluvan noin 60 uudelle rakennuspaikalle. Lisäksi Kiimingin Huttukylään päätetty suunnittelutarveratkaisu sisältää 31 uutta rakennuspaikkaa, mutta päätös ei valitusten vuoksi ole lainvoimainen.

Asemakaava on yleiskaavaan pohjautuva, kunnan osa-alueelle laadittu yksityiskohtainen alueidenkäytön suunnitelma, jossa määritellään muun muassa rakennusten määrä, sijoittuminen, käyttötarkoitus ja kerrosala. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen mukaan vuosittain on käsitelty noin 120 asemakaavaa tai asemakaavan muutosta.

Yleiskaavojen ja asemakaavojen valmistelusta vastaa yhdyskuntalautakunta ja sen alainen yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen kaavoitusyksikkö, jossa toimivat yleiskaavatiimi ja asemakaavatiimi. Asemakaavat hyväksyy yleensä kaupunginvaltuusto ja vähemmän merkittävät yhdyskuntalautakunta.

Kaupunginvaltuuston linjaukset ja päätökset

Maapoliittiset linjaukset 2014 (kv 16.6.2014) sisältävät maanhankintaan, tontin luovutukseen, maankäyttösovimuksiin ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä tavoitteita ja periaatteita. Tontinluovutuksen tavoite on mahdollistaa kuntalaisille monipuolinen ja kohtuuhintainen asuntotuotanto sekä yritysten ja palveluiden sijoittuminen Ouluun. Tontteja luovutetaan koko kaupungin alueelta kysyntää vastaavasti. Tontinluovutus toteutetaan suunnitelmallisesti kunnallistekniikan ja palveluiden toteuttamisen kanssa. Rakentamista ohjataan sinne, missä se kaupungin näkökulmasta on taloudellisesti järkevää. Myös **omistajapoliittisissa linjauksissa 2017** (kv 29.1.2018) on maaomaisuutta, maanhankintaa ja tonttien luovutusta koskevia linjauksia.

Asuntopoliittisissa linjauksissa 2017 (kv 11.12.2017) painopiste on erityisryhmien asumisessa ja esteettömyyden edistämisessä. Kaupunki luo edellytykset kysyntää vastaavalle asumiselle kaavoituksella ja riittävällä tonttituo-

tannolla ja edistää asuinympäristön ja asuntojen esteettömyyttä kokonaisvaltaisesti.

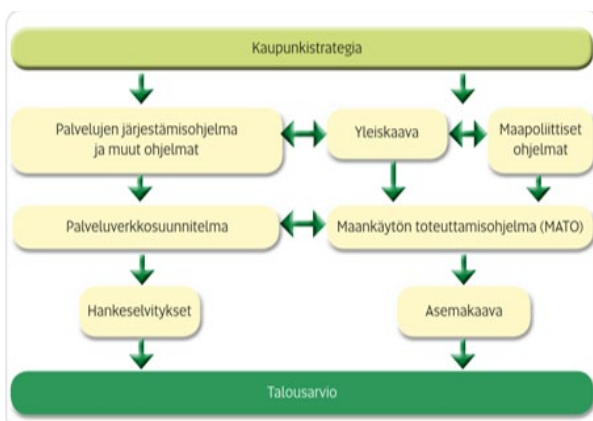
Vuonna 2018 toteutettiin vielä **Kaupunkistrategia 2020:a**, jonka tavoitteisiin elinvoimaisuudesta ja ympäristöstä voidaan vaikuttaa kaavoituksella, jolla tuotetaan yritys- ja palvelutontteja erilaisiin tarpeisiin. Elinvoimavoitteen liittyvä kaupunkistrategian linjaus on, että kaupunki edistää uusien työpaikkojen syntymistä.

Ympäristön kestävyteen ja yhdyskuntarakenteen eheyteen liittyvät linjaukset kaupunki kasvaa kestävästi, elävä ja vetovoimainen kaupunkikeskusta ja moni-ilmeiset alueet tukevat asukaslähtöisiä asumisen muotoja ja eheytyvää yhdyskuntarakennetta sekä joukkoliikenteen, pyöräilyn ja kävelyn suhteellinen osuus kaikista liikkumismuodoista kasvaa.

Välillisesti kaavoitus myös edistää kaupungin taloustaloutta tuottamalla tontteja vuokrattaviksi ja myytäviksi sekä kaavoittamalla kiinteistökehityskohteita. Toisaalta uusien alueiden kaavoitus lisää tarvetta kunnallisteknisiin ja palveluinvestointeihin. Viime vuosina asuntotuotannon painopiste on ollut täydennysrakentamisessa, minkä vuoksi uuden kunnallistekniikan rakentaminen on ollut vähäisempää.

Kaupunkistrategiaan, valtuuston päättämiin linjauksiin ja yleiskaavaan perustuvassa kahden vuoden välein laadittavassa **maankäytön toteuttamisohjelmassa (MATO)** esitetään suunnitelma asuntotuotannosta, työpaikka-, loma- ja matkailurakentamisesta ja asemakaavoituksesta viideksi vuodeksi. Ohjelman keskeisin tehtävä on varmistaa suunnitelmallinen asuntorakentaminen. Se sisältää väestösuunnitteen ja ohjaa uusien alueiden kunnallisten palveluiden investointeja.

Oulun kaupungin maankäytön suunnittelujärjestelmä



Lähde: Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut

Tämä arviointi kohdistuu erityisesti Maankäytön toteuttamisohjelmaan 2016–2020, jonka mukaan

elinkeinoelämän monipuoliseen tonttikysyntään vastataan riittävän monipuolisella tonttitarjonnalla, asemakaavoitusta ja infrastruktuuria toteutetaan

tarpeen mukaan, työpaikkojen sijoittumista alueellisesti ohjataan tehtyjen alueprofilointien pohjalta ja yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut ja BusinessOulu tekevät yhteistyötä investointien ja työpaikkojen lisäämiseksi Oulussa.

Työpaikkatonttien asemakaavoitusta ja kunnallistekniikan rakentamista lisätään alueittain tonttikysynnän edellyttämässä aikataulussa siten, että varmistetaan erilaisten tonttien tarjonnan jatkuvuus sekä tarpeen mukaan varmistetaan hankekaavojen kautta yritysten erityistarpeisiin tarvittavat rakentamisedellytykset.

Matkailurakentamisen edellytyksiä kehitetään seuraavilla toimilla: Nallikari-Hietasaari asemakaavamuutos ja tarvittavat infrainvestoinnit, kaupunkikeskustan aktiivinen kehittäminen, Varjakan asemakaava sekä Virpiniemen alueen kehittämissuunnitelma. Vastataan yleis- ja asemakaavoilla muilla alueilla olevien yksityisten loma- ja matkailuinvestointien kysyntään.

Matkailun kehittämistavoitteissa uutta edelliseen suunnitelmaan verrattuna oli kaupunkikeskustan kehittäminen keskustavision pohjalta monipuolisten palvelujen alueena: tapahtumapaikkojen verkostona, kaupan keskuksena sekä kävelijän ja pyöräilijän kaupunkina. Tavoitteiksi asetettiin myös torialueen jatkosuunnittelu käydyin arkkitehtuurikilpailun pohjalta sekä Suistokaupunkivision laatiminen Oulujoen suistoon. Työpaikkatontti määrätavoitetta suunnittelukaudelle ei asetettu, vaan vasta seuraavassa maankäytön toteuttamisohjelmassa 2018–2022 (kv 16.4.2018) kaupunki määritteli tavoitteelliseksi työpaikkatonttivarannoksi 105 tonttia.

Asuntotuotantoon liittyviä tavoitteita 2016–2020 olivat asuntotuotannon kokonaistavoitteen laskeminen 1 650 asuntoon vuosina 2017–2019, kerrostaloasuntomäärän kasvu, kaupungin omakotitonttien luovutusmäärän väheneminen ja rivitaloasuntotavoitteen laskeminen sekä täydennysrakentamisen määrän kasvu.

Maankäytön toteuttamisohjelmaan sisältyvässä **kaavoitusohjelmassa** oli tavoitteena luoda valmiudet tonttutuotantoon noin 10 seuraavaksi vuodeksi. Karttaliitteessä nimettiin kaavoitettavat asunto-, työpaikka- ja lomakiinteistöalueet ja kaavojen tavoitteelliset valmistumisvuodet.

Talousarviossa 2018 yhdyskuntalautakuntaa sitovana tavoitteena oli riittävän ja monipuolisen tontinluovutuksen varmistaminen ja määrällisenä tavoitteena tontinluovutus 1 000 asunnon rakentamista varten. Vuositavoitteet yksittäisten kaavoitushankkeiden etenemisestä olivat yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen käyttösuunnitelmassa.

6.5.2 Tavoitteiden toteutumisesta

Työpaikka-alueet

Kaikkien maankäytön toteuttamishjelman 2016–2020 kohteiden kaavoitus on valmistunut tai vireillä joskaan ei täysin kaavoitusohjelman aikataulussa. Työpaikka-alueiden kaavoja tai asemakaavan muutoksia on viime vuosina hyväksytty eri puolille kaupunkia, ja tonttikysynnän lisääntymiseen on vuonna 2018 vastattu sekä kaavoittamalla uusia alueita että aloittamalla kaavamuutoksia entisille alueille. Oulunportin ja Ritaväylän työpaikkatonttialueista on järjestetty avoin toimijahaku, minkä jälkeen suunnitelua on jatkettu toimijoiden kanssa yhteistyössä.

Tonttien määrätavoite on toteutunut. Vuoden 2019 alussa työpaikkatontteja, joille kadut on rakennettu, oli 118 kpl. Voimassa olevissa asemakaavoissa oli edellisten lisäksi 98 työpaikkatonttia. Yritysten sijaintitoiveita on pyritty ottamaan huomioon kaavoittamalla alueita valtatie 4:n tuntumaan. BusinessOulu -liikelaitos on ollut mukana työpaikkatonttien kaavoituksessa.

Työpaikkatonttien luovutus vuosina 2014–2018

2014	2015	2016	2017	2018
12	9	22	24	11

Lisäksi vuonna 2018 yritystonttivarauksia tehtiin 31 kpl.

Lomakiinteistöalueista Nallikari-Hietasaaren valtuuston tammikuussa 2017 hyväksymät kaksi asemakaavaa eivät ole lainvoimaisia KHO:ssa käsiteltävinä olevien valitusten vuoksi. Varjakan alueen kaavoitus on keskeytetty, koska saaren käyttöönotto edellyttäisi sillan ja kunnallistekniikan rakentamista. Julkisessa toimijahaussa alueen kehittämiseksi vuonna 2016 ei löytynyt yhteistyötahoja. Virpiniemen matkailun kehittämissuunnitelma on laadittu vuonna 2016.

Asuminen

Kaavoitus on tuottanut asemakaavoja asuntoliittisten linjausten mukaisesti. Esteettömyyden edistämiseksi on esteettömyyskoordinaattori aloittanut työnsä yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa vuonna 2018. Kaupunkistrategian linjauksen mukaisesti asemakaavan muutoksia ja uusia asemakaavoja on valmistunut sekä keskustaan että

kaupungin eri osa-alueille. Suurimmat kaavoitusohjelman 2016–2020 mukaiset valmiit uusien asuntoalueiden kaavat ovat Hiukkavaaran keskus, Hakomäki, Niittyholma ja Hieta-aho. Täydennysrakentamisalueiden kaavoista ovat valmistuneet Ranta-Toppila, Kaukovainio, Pateniemenranta sekä Haukiputaan kirkonkylän ja Jäälin keskustan kaavat.

MATO:n mukaan kaavoitettuja tontteja tulisi olla noin viiden vuoden tarvetta vastaava määrä. Vuoden 2017 alussa voimassa olleissa asemakaavoissa oli tontteja asuntotuotannon tarpeisiin noin kahdeksaksi vuodeksi. Luovutuskelpoisten (kadut rakennettu) asuntotonttien varanto asuntomäärinä laskettuna vuoden 2019 alussa oli pienempi mutta omakotitontteja lukuun ottamatta kuitenkin riittävä viideksi vuodeksi:

- kaupungin omakotitalotontteja noin 310 kpl
- rivitalotontteja noin 1 700 asunnolle, joista kaupungin tonttien varanto noin 1 000 asunnolle
- kerrostalotontteja noin 10 000 asunnolle, joista kaupungin tonttien varanto noin 5 000 asunnolle

Yksityisessä omistuksessa on rakentamattomia omakotitontteja valmiin kunnallistekniikan piirissä tasaisesti kaupungin eri alueilla lähes 500 kappaletta. Lisäksi rakennuspaikkoja on osoitettu yksityiskohtaisten yleiskaavojen alueilla.

Talousarvioiden tontinluovutustavoitteet ovat aina olleet tuoreimman MATO:n mukaiset. Viisivuotiskauden tarkastelussa luovutusten kokonaismäärätavoite on toteutunut, mutta 2014 ja 2016 tontteja luovutettiin tavoitetta vähemmän. Omakoti- ja rivitalotonttien luovutusmäärät jäivät tavoitteista vuosina 2014 ja 2015, mikä yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen mukaan johtui pankkien vaatimuksesta omarahoitussuuden kasvattamisesta. Se lykkäsi nuorten perheiden rakentamishankkeita.

Vuonna 2018 tavoite tontinluovutuksesta 1 000 asuntoa varten ylittyi reilusti, lähes 70 %, mitä selittää useiden isojen kerrostalotonttien luovutus. Niille rakennettavat asunnot valmistuvat vaiheittain usean vuoden aikana. Rakennustilaston mukaan ajanjaksolla 2014–2018 valmistui omakoti- ja kerrostaloasuntoja enemmän ja rivitaloasuntoja vähemmän kuin kaupungin tavoitteena oli.

Kaupungin tontinluovutustavoitteiden toteutuminen 2014–2018

Asuntotyyppi	2014		2015		2016		2017		2018		2014–2018		
	TA	TP	TA	TP	TA	TP	TA	TP	TA	TP	Tavoitteet yhteensä	Toteumat yhteensä	%
AO-tonttia	300	170	200	116	120	166	120	139	120	139	860	730	85
AKR-AP-asuntoa	500	394	500	487	250	298	250	552	250	593	1 750	2 324	133
AK-asuntoa	400	451	500	839	830	586	830	1 001	630	959	3 190	3 836	120
Yhteensä	1 200	1 015	1 200	1 442	1 200	1 050	1 200	1 692	1 000	1 691	5 800	6 890	119

Lähde: Oulun kaupungin tilinpäätökset 2014–2018

Maankäytön toteuttamishjelmassa 2016–2020 todettiin, että *voimassa olevissa asemakaavoissa on kyllä kaupungin omistamaa tonttikapasiteettia asuntotuotannon tarpeisiin, mutta tonttitarjonta ei vastaa parhaalla mahdollisella tavalla kysyntään ja täydennysrakentamisen tavoitteisiin*. Kaupungin omistamat kerrostalotontit sijaitsivat suurimmaksi osaksi Toppilassa ja lähiökeskuksissa. Kerrostalorakentamisen kysytyimmällä alueella eli kaupunkikeskustassa kaupungilla ei juurikaan ollut tarjota tontteja. Sen sijaan yksityisten tontinomistajien täydennysrakentamiskohteita on viime vuosina toteutunut runsaasti kaupungin keskusta ja lähialueille.

Esimerkkinä siitä, että kuntalaisten toiveet ja tonttitarjonta eivät välttämättä kohtaa toisiaan, on syksyn 2018 omakotitonttihaku, jossa oli haettavana 64 tonttia. Yhdellä hakemuksella oli mahdollista hakea useampaa tonttia. Hakemuksia saapui 250, joista Hiukkavaaran tontteihin kohdistui keskimäärin 101 hakemusta. Tontteja oli lisäksi tarjolla Ritaharjussa, Korvenkylässä, Kellossa, Oulunsalossa ja Kiimingin Hakomäessä. Tonttien saajat arvottiin, varaus tehtiin 59 tontista ja varaamatta jäi viisi tonttia, jotka sijaitsivat Kiimingissä.

Jatkuvassa haussa on asuinpientalotontteja, jotka sijaitsevat Kellossa, Kiimingissä, Martinniemiessä, Oulunsalossa, Vesalassa, Yli-Iissä ja Ylikiimingissä. Huhtikuun 2019 alussa näitä tontteja oli 58 kappaletta.

Maapoliittisten linjausten mukaan tontinluovutus hoidetaan siten, ettei aiheuteta tilanteita, joissa koulut ja päiväkodit eivät kykene vastaamaan palvelukysynnän kasvuun. Esimerkiksi Hiukkavaarassa tämä rajoittaa tonttien tarjoamista. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut, sivistys- ja kulttuuripalvelut ja hyvinvointipalvelut koordinoivat tontinluovutuksen suunnittelua ja toteutusta.

Kaupunkirakenteen tiivistämiseksi ja kunnallistekniikan käytön tehostamiseksi yhdyskuntalautakunta on antanut tontin tai rakennuspaikan omistajille 28 rakentamiskehotusta vuosina 2015–2016 ja päättänyt vuonna 2018 antaa rakentamiskehotuksia enintään 20:lle tontin tai rakennuspaikan omistajalle vuodessa. Menettelyllä toivotaan saavan käyttöön lisää omakotitontteja.

6.5.3 Tuloksellisuustarkastelua

Taloudellisuudesta

Yleiskaavoituksen ja asemakaavoituksen arvonlisäverottomat kustannukset ilman ostopalveluja ovat olleet viime vuosina 2,1–2,2 ja ostopalvelut mukaan lukien 2,6–2,8 miljoonaa euroa vuodessa. Ostopalveluja on hankittu pääasiassa asemakaavojen laadintaan ja erilaisiin selvityksiin, jotka usein vaativat erityisosaamista. Kaavoitusyksikkö pitää toimintamallia ja konsulttien osaamista hyvänä. Kokonaisvastuu kaavaprosessin ja asemakaavojen lainmukaisuudesta ja ylemmän tasoisten normien mukaisuudesta sekä projektinhallinnasta on kuitenkin aina viranhaltijoilla.

Tuotot ovat koostuneet maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista viranomaistehtävistä perittävistä maksuista. Kaavoituksen nettokustannukset ovat olleet 2,3–2,5 miljoonaa euroa vuodessa eli viime vuosina hieman alle 12 euroa asukasta kohden.

Vuoden 2018 kaavoitusyksikön tuotot olivat suuremmat ja oman toiminnan kulut pienemmät kuin talousarviossa. Kokonaiskulut kasvoivat edellisestä vuodesta, koska ostopalvelujen määrä kasvoi 0,65 miljoonaan euroon. Ostopalvelujen osuus (23 %) on noussut vuosien 2014 ja 2015 noin 16 %:n tasosta. Lisäksi uusina työntekijöinä aloitti kaksi arkkitehtia ja yksi arkkitehtiharjoittelija, minkä kustannusvaikutus kokonaisuudessaan näkyy vuoden 2019 tilinpäätöksessä.

Kaavoitusyksikön tuotot ja kulut vuosina 2014–2018, 1000 euroa (alv 0)

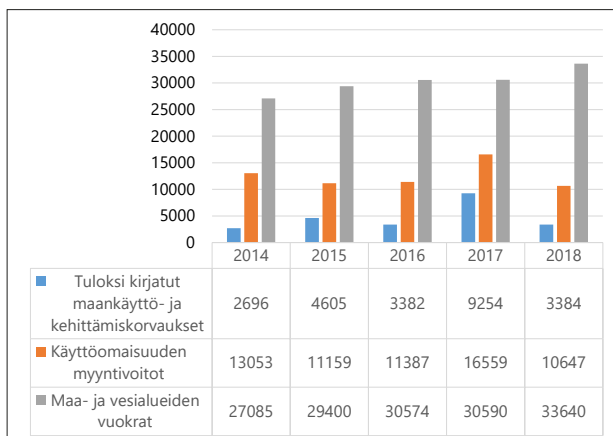
	2014	2015	2016	2017	TA 2018	TP 2018
Tuotot	249	87	467	277	304	415
Kulut	-2 197	-2 177	-2 157	-2 128	-2 430	-2 172
Ostopalvelut	-430	-400	-566	-500		-650
Kulut yhteensä	-2 627	-2 577	-2 723	-2 628	-2 430	-2 822
Toimintakate	-2 378	-2 490	-2 256	-2 351	-2 126	-2 407
Asukasluku	193 798	196 291	198 525	200 526	204 960	203 659
Toimintakate € asukasta kohden	-12,27	-12,69	-11,36	-11,72	-10,37	-11,82

Suunnittelupalvelujen ostoon varatun yhteisen määrärahan osuutta kaavoitukseen ei ole määritelty käyttösuunnitelmassa 2018.

Kaavoituksen vaikutuksia kaupungin talouteen voidaan tarkastella myös maankäyttö- ja kehittämiskorvauksien määrällä.¹ Yksityisten maanomistajien alueille tehtävistä kaavoista tehdään maankäyttösopimukset, joilla peritään kaupungille kaavoituksesta ja yhdyskuntarakentamisesta aiheutuneita kustannuksia. Sopimuksia tehdään vuosittain 10–15 kappaletta, ja sopimuskorvaukset kirjataan maa ja mittausta- yksikön ja katu- ja viherpalvelut -yksikön tuloiksi. Ydinkeskustan asemakaavahankkeet ovat pääosin yksityisten maanomistajien vireille saattamia.

Rakentamisen vilkkaudesta kertovat myös maa-alueiden vuokrien kasvu ja maanmyyntivoitot, koska Oulussa kaavoitetaan paljon tontteja kaupungin omalle maalle. Maaomaisuuden myyntivoitot ja tuloksi kirjatut maankäyttö- ja kehittämiskorvaukset olivat vuonna 2018 yhteensä 14,0 miljoonaa euroa eli lähes viiden vuoden keskimääräisellä tasolla, kun vuotta 2017 ei oteta huomioon. Korkeasuhdanne näkyy vuoden 2017 maanmyyntivoitoissa. Maanvuokrat ja maanmyyntivoitot kirjataan maa ja mittausta- yksikön tuloiksi.

Maankäyttökorvaukset, maanvuokrat ja maanmyyntivoitot 2014–2018, 1 000 euroa



Viiden vuoden aikana on valmistunut 125 asemakaavaa, joista kymmenestä on valittu (8 %). Suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten lukumäärä on toistaiseksi säilynyt suurena: yhteensä niitä on tehty 481 joista kielteisiä 54 (11 %). Valmistuneiden kaavojen määrällä ei suoraan voida mitata tehokkuutta eikä kaavojen määrällä työntekijää kohden tuottavuutta, sillä kaavahankkeissa on sekä vaativia että vähemmän vaativia. Vuonna 2018 valmistui kerrosneliöltään isoja kaavoja ja kaavamuutoksia, suurimpana Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin Tuulivaikeuden sairaala 2030-hankkeeseen liittyvä asemakaavan muutos, minkä ansiosta kaavoituksen nettomenot kerrosneliometriä kohden olivat poikkeuksellisen pienet. Tunnusluku on vain suuntaa antava, koska siinä ei näy muu kaavoitusyksikön tekemä työ, esimerkiksi osayleiskaavat, selvitykset, suunnitelmat, lausunnot ja poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisujen valmistelu, jotka vaativat resursseja mutta joista ei synny heti kerrosneliometreinä mitattavaa tulosta.

¹ MKR 91 a §(13.3.2003/222): Asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin jäljempänä säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa.

91 c §: Jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista (kehittämiskorvaus).

Kaavoitusyksikön keskeiset suoritteet vuosina 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Valmistuneet (osa-)yleiskaavat	2	1	1	0	0
Valmistuneet asemakaavat	24	29	18	28	26
Niistä valitettu	1	1	2	4	2
Niistä yhdyskuntalautakunnan hyväksymiä	4	7	4	8	3
Valmistuneet asemakaavat, asuminen k-m2	311 981	287 290	169 425	208 234	230 962
Valmistuneet asemakaavat, muu k-m2	245 454	115 720	366 097	152 235	764 974
Valmistuneet asemakaavat yhteensä, k-m2	557 435	403 010	535 522	360 469	995 936
Asemakaavahankkeen kesto keskimäärin kk	32	31	32	24	27
Suunnittelutarveratkaisut	45	33	45	23	36
Poikkeamispäätökset	53	61	53	61	71
Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset yhteensä	98	94	98	84	107
Niistä kielteiset	11	9	11	13	10
Kaavoituksen nettomenot €/k-m2	4,26	6,18	4,21	6,52	2,42

Prosessien sujuvuudesta

Kaavoitusyksikössä valmistellaan vuosittain 120 asemakaavaa tai asemakaavan muutosta, joka on yleisin kaavatyyppejä. Poikkileikkaustilanteessa 30.9.2018 jonossa oli 30 asemakaavahanketta, ja uusia kaava-aloitteita tulee taasisesti sekä yksityisiltä tontinomistajilta että kaupungin sisästä. Vuoden 2019 kaavoituskatsauksen mukaan vireillä oli 106 eri vaiheessa olevaa kohdetta (asemakaavaa, asemakaavan muutosta, kaavarunkoa tai yleissuunnitelmaa). Määrä on kasvanut edellisestä vuodesta 13:lla eli noin 14 %. Kaavoitusyksikön työn painopiste on maankäytön toteuttamisohjelman mukaisissa ja kaupungin elinvoimaisuuden lisäämisen kannalta merkittävässä yksityisten ja kaupungin hankkeissa.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen tavoitteena on ollut sujuvoittaa kaavoitusprosessia yksinkertaistamalla kaavamateriaalia, yhdistämällä nähtävillä oloja ja nopeuttamalla päätöksensittelyä. Vaikutuksiltaan vähäisissä ja vähäistä suuremmissa asemakaavan muutoksissa hanke voi edetä viranhaltijapäätöksillä, jos nähtävillä olleesta valmisteluaineistosta ei ole esitetty vastustavia mielipiteitä tai lausuntoja eikä suunnitelmaan ole tehty olennaisia muutoksia. Nämä kaavat hyväksyy yhdyskuntalautakunta.

Maankäyttösopimuksen sisältävät ja vaikutuksiltaan merkittävät kaavat hyväksyy edelleen kaupunginvaltuusto. Uudistettu prosessi on otettu käyttöön vuonna 2018 alkaneissa kaavahankkeissa, eikä yhdyskuntalautakunnan tekemien päätösten määrässä ole vielä nähtävissä kasvua. Viime vuosina asemakaavahankkeen keskimääräinen kesto näyttää kuitenkin hieman lyhentyneen.

Myös digitalisaatiota tullaan hyödyntämään: tavoitteena ovat sähköiset poikkeamislupa- ja suunnittelutarveratkaisuhakemukset, dokumenttien sähköinen arkistointi, kaavahankkeiden näkyvyyden ja seurattavuuden parantaminen sekä palautteiden käsittelyn kehittäminen.

Ympäristöministeriön raportissa *Asemakaavoituksen muutokset Suomen kasvuseuduilla (20/2017)* tarkastellaan suurten kaupunkien kaavoituksen muutoksia vuosien 2004–2005 ja 2014–2015 välillä. Raportin mukaan kaavoituksen kesto² on vaikeasti mitattavissa saati vertailtavissa kuntien kesken. Keskimääräisen keston kuvaamiseen on käytetty mediaania.³ Raportin mukaan täydennysrakentamisen yleistyttyä kaikki kaupungit kaavoittavat yhä enenevässä määrin yksityisen omistamaa maata. Näihin kaavoihin liittyy usein prosessin kestoä pitkittävä maankäyttösopimus, eikä kaavoitus muutenkaan ole niin hyvin kunnan omissa käsissä kuin omaa maata kaavoitettaessa. Suunnittelukysymykset ovat usein monimutkaisia, ja kaavat edellyttävät paljon vuorovaikutusta sekä yhteistyötahojen ja osallisten ristiriitaistenkin intressien yhteensovittamista.

Kaavoitusyksikön mukaan Oulussa noin 50 %:in hyväksytyistä kaavamutoksista on sisällynyt maankäyttösopimus vuosina 2014–2017. Se on mahdollista tehdä sitovasti aikaisintaan kaavan oltua nähtävillä, koska sopimuksella ei saa vaikuttaa kaavan sisältöön. Näin maankäyttösopimusten neuvottelu-aika sisältyy kaavoituksen kestoön eikä kaavahanke neuvottelu-aikana etene.

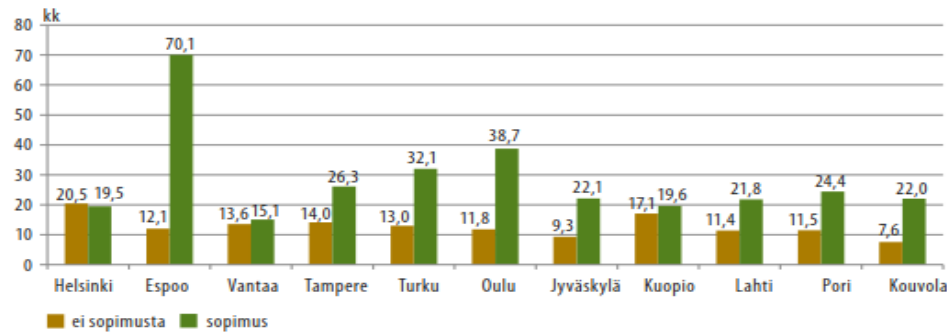
² Asemakaavaproessin kestoksi on määritelty asemakaavan vireille tulosta ilmoittamisen päivämäärän ja asemakaavan hyväksymispäivämäärän välinen ajanjakso.

³ Mediaani = keskiluku, joka ilmoittaa jakauman tyypillisen arvon. Jakauman keskimäinen havaintoarvo, kun havainnot on asetettu suuruusjärjestykseen.

Raportin mukaan asemakaavaprosessin mediaanikesto maankäyttösopimuksen sisältävissä kaavoissa on pidentynyt Oulussa, mutta niin on tapahtunut lähes kaikissa muissakin tutkimuskunnissa. Oulussa sopimuskaavojen mediaanikesto oli vuosina 2014–2015 lähes 39 kuukautta, Espoon jälkeen toiseksi pisin ja yli kaksi vuotta pitempi

kuin sellaisten asemakaavojen, joihin ei sisältynyt maankäyttösopimusta. Näiden kaavojen kesto Oulussa oli samalla tasolla muiden suurten kaupunkien kanssa eli noin 12 kuukautta. Yksittäisten vuosien välillä voi olla satunnaisvaihtelua.

MAANKÄYTTÖSOPIMUKSEN SISÄLTÄVIEN JA SISÄLTÄMÄTTÖMIEN ASEMAKAAVOJEN KESKIMÄÄRÄINEN (MEDIAANI) KESTO VUOSINA 2014–2015



Lähde: Asemakaavoituksen muutokset Suomen kasuuseuduilla. Ympäristöministeriön raportteja 20/2017.

Yksityisten omistamien maa-alueiden kaavoituksen kesto ei riipu pelkästään kaavoittajasta. Viive maankäyttösopimuskaavoissa voi yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen mukaan johtua esimerkiksi siitä, että maanomistaja ja tämän kumppanina oleva rakennusliike haluavat keskeyttää hankkeen ja odottelevat kysynnän kasvua markkinoilla. Sujuvissa hankkeissa päästään lähes samaan kaavoitusaikaan kuin kaupungin omilla mailla.

Kaavoitusyksikön mukaan lainsäädännössä, käytännössä ja ympäristötiedossa on tapahtunut muutoksia, jotka tekevät kaavamuutoksista haastavampia, esimerkkeinä ilmastomuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen, hulevesien käsittely, energiatehokkuus ja luonnon monimuotoisuuden huomioiminen. Suunnittelukysymysten monimutkaistuessa kaavaprosessikin pitenee. Monipuolinen vuorovaikutus kuntalaisten ja toimijoiden kanssa parantaa kaavan laatua mutta pidentää prosessia. - Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, jonka voimaantulon tavoiteaikataulu on 2022, voi vaikuttaa prosesseihin.

Laadusta

Kaavahankkeen aikaisella vuorovaikutuksella toteutetaan sekä lakisäätöisiä veloitteita että tavoitellaan kaavaprosessin ja kaavojen parempaa laatua, kuten edellä on todettu. Kaavoitusyksikkö kertoo tekevänsä entistä enemmän ennakoivaa ja avointa yhteistyötä ja tiedottaa monin tavoin. Yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa on vuonna 2017 aloittanut vuorovaikutussuunnittelija, jonka työpanoksella on pystytty lisäämään vuorovaikutusta eri tasoilla.

Oulussa kaavoitusyksikkö ei ole selvittänyt kyselyillä asiakkaidensa tyytyväisyyttä. Kaavoituksen asiakkaita ovat kuntalaiset, maanomistajat, rakentajat ja kaupungin sisäiset toimijat. FCG:n Kaupunki- ja kuntapalvelut 2016 ja 2018 -tutkimuksista ja ARTTU2-tutkimushankkeesta (2017) on saatavissa suuntaa antavaa tietoa kuntalaisten tyytyväisyydestä kaavoitukseen ja sen vaikuttavuuteen.

Laatukriteeri	Toteutumisen arviointi
Kaupunki- ja kuntapalvelut 2018	<i>Tyytyväisyys kaupunkikeskustan palvelutasoon</i> väheni. Tyytyväisten osuus oli 58 %, kun kaupunkistrategian tavoitetila oli 79 % (77 % vuonna 2016).
	<i>Tyytyväisyys ympäristön tilaan</i> oli samalla tasolla kuin vuonna 2016, 63 %. Kaupunkistrategian tavoitetila oli 64 %.
	<i>Tyytyväisyys rakennetun ympäristön viihtyisyyteen ja kauneuteen</i> kasvoi. Tyytyväisten osuus oli 65 % (63 % vuonna 2016).
	<i>Tyytyväisyys asuntojen, työpaikkojen ja palvelujen sijoitteluun</i> väheni. Tyytyväisten osuus oli 39 % (41 % vuonna 2016).
	<i>Tyytyväisyys pientalotontin saantiin</i> väheni. Tyytyväisiä oli 17 % (22 % vuonna 2016).
	<i>Tyytyväisyys liikkumisen esteettömyyteen</i> väheni. Tyytyväisiä oli 24 % (27 % vuonna 2016).
Vuoden 2017 ARTTU2-kysely	<i>Tyytyväisyys kaavoitukseen</i> oli lähes samalla tasolla kuin 2015. Asteikolla 1-5 arvosana oli 3,28 (3,30 vuonna 2015).

Kuntalaisten asumista koskevia mielipiteitä ja toiveita on selvitetty Oulun seudun asumistutkimuksessa (2016). Se perustuu 3 000:lle Oulun seudulla asuvalle lähetettyyn kyselyyn, johon vastasi 781 henkilöä (26 %). Vastanneista 83 % oli oululaisia. Kyselyvastausten perusteella pientalot ja rivitalot ovat edelleen suosituin asumismuoto Oulun seudulla. Kerrostaloasunnot ovat kuitenkin syrjäyttäneet omakotitalojen kärkipaikan seudun halutuimpana yksittäisenä asumisen muotona tässä kyselyssä. 40 % vastanneista halusi seuraavaksi muuttaa kerrostaloon. Tässä näkynee vanhempien ikäluokkien suuri osuus kyselyyn vastanneista.

Vastaajat kokivat saavutettavuuden ja asuinalueiden viihtyisyyden tärkeiksi. Täydennysrakentamista suunniteltaessa tulee kyselyn tulosten perusteella kiinnittää huomiota myös kevyen liikenteen sujuvuuteen ja turvallisuuteen.

Vaikuttavuudesta

Elinvoimaisuuteen liittyviä hankkeita vuonna 2018 olivat Asuntomessut 2025, Asemanseudun ja Raksilan alueen kehittäminen sekä torin ympäristössä Kiikelin löylymailma ja TervaTower. Kaavoitusyksikössä valmisteltiin Suisto-kaupunkivisiota, joka oli keväällä 2019 viimeistelyvaiheessa.

Ehetytyä yhdyskuntarakennetta toteutetaan täydennysrakentamisella, jota edistettiin yleiskaavan tavoitteiden mukaisesti useilla suunnitteluhankkeilla kuten Alppilan (Kemintien) bulevardin ja Linnanmaa-Kajonharjun kaavarungot. Täydennysrakentamisselvitys tehtiin Heinäpäähän ja valmisteltiin Maikkulaan. Entisissä kuntakeskuksissa valmistuivat Haukiputaan kunnantalon tontin asemakaava, Hieta-ahon kaavarunko Kiiminkiin ja Oulunsalon keskustan yleissuunnitelma.

Vuonna 2018 täydennysrakentamisen 62 %:n osuus vuotuisesta asuntotuotannosta ylitti tavoitetason 55 %. Tavoite on toteutunut viisivuotiskaudella kaikkina vuosina, ja vuonna 2017 se oli tarkasteluajanjakson korkein, mitä selittää rakentamisen korkeasuhdanne.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen mukaan kaikissa laadituissa ja valmisteltavana olevissa asemakaavoissa huomioidaan järjestelmällisesti kestävien liikkumismuotojen hyödyntämismahdollisuudet. *Joukkoliikenteen, pyöräilyn ja kävelyn suhteellinen osuus kaikista liikkumismuodoista* tulisi kasvaa. Joukkoliikenteen matkustajamäärä/asukas seudulla kasvoi edelliseen vuoteen nähden 2,8 % mutta jäi kaupunkistrategian 4 %:n kasvutavoitteesta. Henkilöauton käytön osuus kaikista kulkumuodoista on vuonna 2016 tehdyn tutkimuksen mukaan säilynyt 56 %:na, kun tavoitetaso oli korkeintaan 55 %.

Ympäristöohjelman mittarien toteutuminen vuosina 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Täydennysrakentamisen osuus vuotuisesta asuntotuotannosta, %	56,0	55,0	55,0	67,0	62,0
Asemakaava-alueelle rakennettujen asuntojen osuudet, %	97,3	95,4	94,4	95,6	97,1
Henkilöautoja 1000 asukasta kohden	427	435	433	440	442
Virkistysalueiden osuus asemakaava-alueella, %	25,3	26,0	25,8	25,7	25,6

Lähde: Ympäristötilinpäätös 2018

Lähes kaikki rakennetut asunnot ovat sijoittuneet asemakaava-alueelle. Sen ulkopuolelle on vuosina 2014–2017 rakennettu 40–50 ja viime vuonna 32 omakotitaloa.

Palvelujen saavutettavuudessa ei ollut juurikaan muutoksia edellisistä vuosista. Tarkasteltavia palveluja ovat olleet päiväkodit, koulun 1–6 luokat, päivittäistavarakaupat, kirjastot ja kirjastoauton pysäkit sekä bussipysäkit, ja mittarina on palveluiden saavutettavuus 300 metrin ja 700 metrin etäisyydellä. Viiden vuoden ajanjaksolla päiväkotien saavutettavuus on hiukan huonontunut ja bussipysäkkien parantunut. Asemakaavassa määritellään palvelujen sijoittelu, mutta päätökset niin yksityisten kuin julkistenkin palvelujen sijoittumisesta tehdään muualla.

Työelämän laadusta ja henkilöstön aikaansaannoskyvystä

Kaavoitusyksikön henkilöstötavoitteet ovat olleet samat kuin yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa yleensäkin. Ne

ovat koskeneet *esimiestoimintaa, osaamista, yhteisiä toimintatapoja ja pelisääntöjä sekä sairauspoissaolojen määrää*.

Vuonna 2016 yleiskaavoitus ja asemakaavoitus yhdistettiin samaan asemakaavapäällikön johtamaan yksikköön. Kaavoituksessa työskenteli viime vuoden lopussa 43 henkeä; vuonna 2018 rekrytoitiin lisää kolme työntekijää. Henkilöstömäärä on ollut aiempina vuosina noin 40, asukaslukuun suhteutettuna noin kaksi työntekijää 10 000 asukasta kohden. Toteutunut työpanos vuosittain on ollut 31–32 henkilötyövuotta. Sairauspoissaoloprosentti on vaihdellut 2,4 ja 3,2 %:n välillä vuosina 2016–2018.

Viimeisimmän Kunta10-tutkimuksen tulokset olivat hyvät: kaikki summamittarit olivat paremmat kuin edellisessä kyselyssä ja paremmat kuin koko toimialan tulokset. Työyhteisö-mittarin tulos oli alhaisin kolmesta.

Kaavoitusyksikön prosentuaalinen sijoittuminen Kunta10-yksiköiden joukossa (100=paras)⁴

Kunta10-kyselyn mittarit	2012	2014	2016	2018	Mittarin kehitys 2018 ed. kyselyyn verrattuna	Yhdyskunta- ja ympäristö-palvelut 2018	Oulun kaupunki 2018
TYÖ-mittarit	74	38	56	85		65	48
TYÖYHTEISÖ-mittarit	57	55	47	49		44	53
JOHTAMISEN mittarit	62	51	50	70		59	54
KUNTA10-kokonaissijoitus	64	48	51	68		56	52

Vuoden 2018 kyselyssä vastanneita oli 37. Lähes 90 % heistä uskoi jatkavansa työssä eläkeikään saakka ja 87 % suosittelisi työnantajaa ystävilleen. Yksilökehityskeskusteluja oli käyty 73-prosenttisesti, mutta vain 41 % piti niitä hyödyllisinä (kaupunkistrategian tavoite 45 %). Neljäsosa piti vaikutusmahdollisuuksiaan työn muuttumiseen heikkoina, toisaalta 65 % piti muutoksia työssä myönteisinä. Vastanneista 70 % oli sitä mieltä, että täydennyskoulutus on ollut riittävää. Noin 8 % oli sitä mieltä, että työssä on paljon paineita ja vähän työn hallintaa.

Työyhteisöön liittyviksi riskeiksi on tunnistettu työmäärän ja tehtävien vaativuuden tuottama työntekijöiden uupumus, siirtymiset toisten työnantajien palvelukseen ja rekrytoinnin vaikeudet kuten valmiiden osaajien puute. Vuoden 2018 rekrytoinneissa hakijamäärät olivat kaavoitusyksikön mukaan vähäiset; ammattitaitoisille kaavoittajille on työpaikkoja tarjolla joka puolella Suomea. Mahdollisuuksien mukaan rekrytointi on ajoitettu siten, että eläkkeelle jäävä ja uusi henkilö toimivat yhtä aikaa, jolloin hiljainen tieto siirtyy uudelle työntekijälle.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Kaupunginvaltuuston linjaukset, kaupunkistrategia 2020, Uuden Oulun yleiskaava ja maankäytön toteuttamisohjelma 2016-2020 ovat ohjanneet kaupunkisuunnittelua ja asemakaavoitusta.

Kaavoitukselle ei ole asetettu talousarviossa erillisiä sitovia vuositavoitteita, mutta maankäytön toteuttamisohjelman ja talousarvion tonttien luovutusmäärätavoite ja täydennysrakentamisen osuutta koskeva tavoite ohjaavat kaavoitusyksikön toimintaa.

Asemakaavoitus on tuottanut tontteja asumiseen, ja kaupungin tontinluovutustavoitteet kokonaisuutena ovat toteutuneet kolmena vuonna viidestä 2014–2018. Viisivuotiskaudella kerrostalo- ja rivitalotontteja on luovutettu enemmän mutta omakotitontteja vähemmän kuin on ollut tavoitteena. Kahtena viime vuonna luovutusmäärät ovat ylittyneet reilusti, kun tontteja on luovutettu lähes 1700 asuntoa varten vuodessa.

Käyttösuunnitelmassa kaavoituksen päätavoitteet vuonna 2018 olivat Oulun ydinkeskustan ja muiden keskustaa-
jamien kehittämishankkeet, kaupunkirakenteen eheyttäminen sekä Suistokaupunkivision laatiminen. Tavoitteet toteutuivat lukuun ottamatta Oulunsalonrannan itäosan asemakaavaa ja Hietasaaren matkailumarkkinointia.

Asumiseen tarkoitettujen kaupungin tonttien kokonaisvaranto riittää viideksi vuodeksi kuten tavoitteena on. Kunnallistekniikalla varustettuja omakotitalotontteja on alle viiden vuoden luovustarve. Tämä on kaupungin tavoite, sillä kunnallistekniikkaa ei haluta rakentaa liikaa etukäteen, vaan maankäytön toteuttamisohjelman mukaisesti investoinnit pyritään ajoittamaan kysynnän ja rakentamisen mukaan. Kysynnän perusteella omakotitontteja pitäisi olla enemmän kaupungin aluekeskuksissa kuten Hiukkavaarassa ja Ritaharjussa, mutta näillä alueilla päiväkotij- ja koulupalvelujen saatavuus rajoittaa tontinluovutuksia.

Työpaikkatonttien varanto on tavoitteen mukainen, ja uusia alueita on kaavoitettu rittäjien toiveiden mukaisesti valtatie 4:n tuntumaan. Työpaikkatonttien luovutusmäärä 2014–2015 ja 2018 on ollut melko vähäinen kaupungin koko huomioon ottaen, mutta vuonna 2018 on tehty runsaasti tonttivarauksia. Kaupunkistrategiaan vuoden 2019 tavoitteeksi on otettu ensimmäistä kertaa sitovana tavoite yritystonttien luovuttamisesta kysyntää vastaavasti.

⁴ Vuoden 2018 Kunta10-tulos ei ole täysin vertailukelpoinen edellisten kyselyjen tuloksiin, koska 2014 ja 2016 vastaukset koskevat vain asemakaavoitusta, jossa tuolloin työskenteli noin 30 henkeä.

Yleiskaavan toteutumisesta on tavoitteena tehdä kokonaisarvio vuonna 2020, minkä perusteella päätetään jatkotoimenpiteet. **Kylien osayleiskaavoitus on edennyt.**

Tuloksellisuudesta

Kaavoituksen taloudellisuuden ja tuottavuuden arviointiin ei ole käytettävissä vakiintuneita ja vertailukelpoisia mittareita. Valmistuneissa kaavoissa vuonna 2018 kerrosneliömetrejä oli lähes 996 000, mikä oli poikkeuksellisen suuri määrä ja johtui muutamista erityiskohteista. Hyväksytyjen asemakaavojen lukumäärä oli 26, kaksi vähemmän kuin vuonna 2017. Edelliseen vuoteen verrattuna kaavoitusyksikössä oli resursseja enemmän ja nettomenot kasvoivat jonkin verran, mutta kerrosneliometriä kohden ne jäivät alle puoleen. Ostopalvelujen käytöllä voitiin reagoida palvelutarpeen muutoksiin.

Asemakaavoituksen suurin suora vaikutus kaupungin talouteen näkyy maankäyttösopimus- sekä maanmyynti- ja maanvuokratuloina.

Kaavoitusprosessia on kehitetty vuorovaikutteiseen suuntaan ja pyritty nopeuttamaan sitä lisäämällä viranhaltijoiden roolia valmistelussa ja yhdyskuntalautakunnan roolia päätöksenteossa. Kyläalueiden alueellisista suunnittelutarveratkaisuista ei vielä ole juurikaan kokemuksia.

Useita elinvoimaa edistäviä hankkeita on meneillään, esimerkkinä vuoden 2025 asuntomessujen järjestäminen Oulussa. Matkailun kehittäminen ei ole toistaiseksi edennyt Hietasaaressa ja Varjakassa.

Täydennysrakentamistavoite on toteutunut. Täydennysrakentaminen tuottaa lähes yksinomaan kerrostaloasuntoja. Yksityisille tontinomistajille annettujen rakentamiskehotusten tavoitteena on osaltaan toteuttaa täydennysrakentamista pientaloalueilla.

KAPA 2018-tutkimuksen mukaan kuntalaisten tyytyväisyys rakennetun ympäristön viihtyisyyteen ja kauneuteen kasvoi hieman kahden vuoden takaiseen verrattuna. **Tyytyväisyys kaupunkikeskustan palvelutasoon, asujen, työpaikkojen ja palvelujen sijaintiin sekä liikkumisen esteettömyyteen heikkeni. Myös tyytyväisyys pientalotontin saantiin heikkeni**, joskin tyytyväisten osuus oli vertailukuntiin nähden korkea. Ympäristötilinpäätöksen mukaan etäisyydet palveluihin ovat pysyneet ennallaan viime vuosina, mutta kuntalaisten tyytyväisyys palvelujen sijaintiin on vähentynyt.

Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen - kaavoitus mukaan lukien - tavoitteenasettelussa ei näy asiakas muutoin kuin välillisesti tontinluovutustavoitteissa. Esimerkiksi yksityisten kaava-aloitteiden tekijöiden tyytyväisyyttä kaavoitusprosessiin ei ole selvitetty. Kaupunkistrategian tavoitteena vuonna 2019 on Oulun kaupungin yhteinen asiakastyytyväisyyskysely yrityksille. Sen vastuutahoja ovat kaupunginhallitus, toimialat ja BusinessOulu –liikelaitos.

Syksyllä 2018 tehdyn Kunta10-kyselyn tulosten perusteella kaavoitusyksikön henkilöstö voi hyvin. Lisähenkilöstön rekrytointi ja aiempia vuosia suurempi suunnittelupalvelujen ostos on vähentänyt työntekijöiden kuormitusta.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaavoitusprosessia on kehitetty sujuvammaksi lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa. Tuloksellisuuden arvioimiseksi laajemmin on tarpeen kehittää sitä eri näkökulmista tarkastelevia mittareita.

Kaupungin yhteisen asiakastyytyväisyyskyselyn 2019 perusteella tulee valmistella toimet yritysten palvelujen kehittämiseksi. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen ja BusinessOulu -liikelaitoksen tulee selvittää, miten yhteistyötä voidaan parantaa työpaikkatonttien luovutusmäärien kasvattamiseksi.

Seuraavaa maankäytön toteuttamishjelmaa laadittaessa on pohdittava keinoja siihen, kuinka Oulu säilyy houkuttelevana asuinpaikkana lapsiperheille. Omakotitonttien riittävä ja monipuolinen tarjonta on tärkeää.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että eri tavoin pidetään yllä henkilöstön hyvää osaamista kaavoituksen tuloksellisuuden turvaamiseksi.

6.6 Business Oulu -liikelaitos elinkeinopolitiikan toteuttajana

Tarkastuslautakunta arvioi, ovatko valtuuston liikelaitokselle asettamat tavoitteet toteutuneet. Lisäksi se arvioi liikelaitoksen toiminnan tuloksellisuutta sekä sitä, miten omistajaohjauksella on varmistettu ja edistetty omistajan asettamien tavoitteiden toteutumista.

Arvioinnin kohteena on liikelaitoksen elinkeinopalvelut eli liikelaitos elinkeinopolitiikan toteuttajana vuosina 2014–2018. Arvioinnissa ei tarkastella liikelaitokseen vuoden 2018 alusta perustettua tapahtuma- ja markkinointiyksikköä eikä elokuussa 2017 liikelaitokseen siirtynyttä työllisyyspalvelut yksikköä.

Business Oulu -liikelaitos, joka perustettiin 2011, vastaa elinkeinopolitiikan kehittämistä ja toteuttamisesta hallintosäännön mukaan yhdessä kaupunginhallituksen kanssa. Toteuttamisessa se edistää alueen yritys-, työllisyys- ja elinkeinotoimintaa valtuuston ja hallituksen päättämien periaatteiden mukaisesti.

Toimintaympäristö arviointihetkellä: Vuonna 2018 Suomen bkt:n kasvu oli 2,2 % (ennakkotieto). Oulun seudun yritysten liikevaihto kasvoi kaikilla päätoimialoilla. Myös vienti kasvoi. Työllisyystilanne parantui ja työttömyysaste oli 12,2 %. Kasvuyritysten kehittymistä hidasti osaajapula. Oulun seudulla perustettiin 1 563 yritystä (1 284 Ouluun) ja lakkasi 1 122 yritystä, joista 80 oli konkurssseja (nettoliikitys oli 441). Kasvua Oulun luvuissa vuoteen 2017 oli 109 yritystä. Uusien yritysten työllistämisvaikutus oli Oulussa noin 1 600 henkilöä. Vuoden 2018 alussa toimintansa valtakunnallisesti aloitti *Business Finland*, jonka tavoitteena on tehostaa yritysten palveluita. TEM julkaisi ensimmäisen yrittäjyysstrategian 2028, jolla edistetään etenkin pienyrityttäjäyttä.

Liikelaitoksen toiminnalle asetettuja tavoitteita

Kaupunkistrategiassa 2020 BusinessOulun toiminta liittyy etenkin strategiseen tavoitteeseen *Elinvoima, elinkeinoelämän uudistuminen ja kilpailukyky*. Liikelaitos on edistänyt ja raportoinut yhdeksää strategian indikaattoria seuraavista linjauksista: uusien työpaikkojen syntyminen, alueen yritysten viennin ja alueelle suuntautuvien investointien kasvu sekä kansainvälisen osaamis- ja innovaatiokeskittymän vahvistuminen ja uudistaminen ja Oulu on Suomen paras kaupunki opiskella.

Kaupunkistrategiaa liikelaitos on toteuttanut BusinessOulun toimenpideohjelmalla 2013–2019 ja sen päivityksellä 2015–2019. Ohjelmassa on 11 strategista tavoitetta ja niillä 33 mittaria, joista kymmenestä elinkeinopolitiikkaan liittyvästä mittarista liikelaitos raportoi myös tilinpäätöksissä. Johtokunta hyväksyi uuden ohjelman tammikuussa 2019.

Talousarviossa 2018 liikelaitokselle asetettiin sitova liikevaihtotavoite ja investointimääräraha uusien tilojen kalustukseen. Liikelaitokselle ei ole asetettu sitovia toiminnallisia tavoitteita.

Omistajapoliittisissa linjauksissa (2013) liikelaitoksen kehittämisvisio oli: *toimintaa jatketaan kaupungin liikelaitoksena. Toiminnassa keskitytään elinkeinopolitiikan toteuttamiseen kaupunkistrategian mukaisesti. Keskeinen tehtävä on yritysten toimintaedellytysten kehittäminen, kasvu- ja vientiyritysten tukeminen sekä investointien edistäminen ja saaminen Oulun alueelle. Toiminnassa otetaan huomioon myös pk-yritykset. Toiminnan tavoitteet: Asiakaslähtöiset ja vaikuttavat yrityskehityspalvelut. Liikelaitoksen strateginen merkittävyys on määritelty suureksi.*

Uusissa omistajapoliittisissa linjauksissa (kv 2018) BusinessOulun kehittämisvisio on: toimintaa kehitetään kaupungin liikelaitoksena. Mikäli maakuntauudistus edellyttää erilaista organisoitumista, toiminnassa huomioidaan tarvittavat muutokset. Toiminnan tavoitteeksi asetettiin asiakaslähtöiset ja vaikuttavat yrityskehityspalvelut.

BusinessOululle ei ole määritelty erityisiä toteutettavia toimenpiteitä vuosien 2013–2016 tai nykyisessä omistajapoliittisessa ohjelmassa.

Volyymit ja palvelut

BusinessOulun kokonaistuotot ja -kulut olivat vuonna 2018 noin 46 miljoonaa euroa. Liikelaitoksen palvelut ovat pääsääntöisesti asiakkaille maksuttomia, joten liikevaihto jää pieneksi. Elinkeinopalvelut ja tapahtuma- ja markkinointiyksikön menot olivat noin 11 miljoonaa euroa. Näistä kahdeksan miljoonaa euroa rahoitettiin kaupungin rahalla ja kolme miljoonaa ulkopuolisella rahalla. Hanke- ja palvelurahoitusta saadaan mm. Pohjois-Pohjanmaan liitolta ja ELY-keskukselta. Hankevolyyymiä kuvaa, että vuoden 2018 aikana liikelaitos oli pää- tai osatoteuttajana 33:ssä kaupunkistrategiaa ja sen toimenpideohjelmaa toteuttavassa elinkeinopalveluihin liittyvässä kehittämissankkeessa sekä rahoittajana 17:ssä hankkeessa. Yleensä hankkeita on samaan aikaan käynnissä 20–25.

Liikelaitoksen *palveluita yrityksille* ovat neuvontapalvelut liiketoiminnan suunnitteluun, yrityksen perustamiseen, yritysrahoitukseen, omistajavaihtoksiin, myynnin ja viennin edistämiseen sekä liiketoimintavalmennukset ja sijoituspalvelut. Verkkopalveluina on tarjolla tietopalvelua. Liikelaitos järjestää myös erilaisia tilaisuuksia uusien

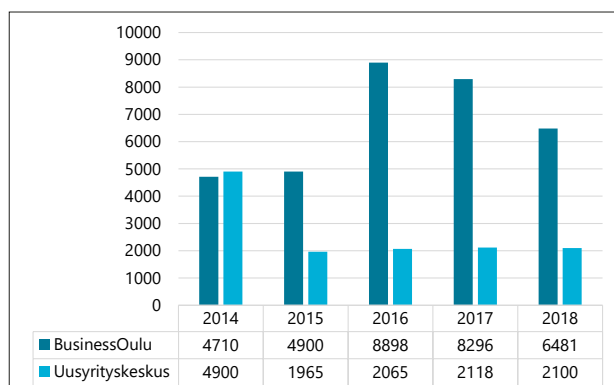
ideoiden, tiimien ja yritysten kohtaamiseen (innovaatio- ja verkostoitumispalvelut). Lisäksi BusinessOulu auttaa erilaisia alustaorganisaatioita tuotteistamisessa ja tarjoaman esilletuonnissa (esimerkiksi 6Aika ja INKA Innovatiiviset kaupungit -ohjelma, OIA¹ ekosysteemit). Elinkeinoviestintä ja markkinointi sekä kaupunkimarkkinointi liittyvät kiinteästi elinkeinopalveluihin.

Asiakasmäärät ja henkilöstömäärä

Palvelutapahtumamerkitöjä oli 6 481 vuonna 2018 ja ne kohdistuivat 1 682 eri tahoon, joista 1 121 oli asiakasyrityksiä. Näistä 30 % oli aloittavia yrityksiä, 45 % stabiileja yrityksiä ja 15 % kasvuyrityksiä. EU:n tietosuojasetus on rajoittanut asiakastilastointia ja vaikuttaa vuoden 2018 lukuun. Osa palveluista ostetaan Oulun Seudun Uusyrityskeskus ry:ltä.

Elinkeinopalveluiden henkilöstön kokonaismäärä on vuosina 2015–2018 vaihdellut 70–80 välillä. Henkilömäärään vaikuttaa merkittävästi hankkeiden määrä.

Asiakasmäärät BusinessOulussa ja Uusyrityskeskuksessa 2014-2018



Vuonna 2018 elinkeinopalvelujen henkilöstömenot olivat noin 3,8 miljoonaa euroa. Liikelaitos tuottaa huomattavan osan asiakaspalveluista ja hanketoiminnastaan yhteistyössä ulkoisten palveluntuottajien kanssa. Asiantuntijapalveluiden ostot olivat elinkeinopalvelu- ja tapahtumajärjestelyjen lisäksi yhteensä noin 2 miljoonaa euroa.

Henkilöstön ja asiakaspalvelusuoritteiden suhde ei kerro riittävän luotettavasti tuottavuudesta, joten se ei ole mukana tässä arvioinnissa.

Taloudellisuudesta

Kaupunginvaltuuston liikelaitokselle asettama sitova liikelijäämä O –tavoite on toteutunut vuosina 2015–2018, mutta käytännössä tulos tasapainotetaan kaupungin toiminta-avustuksen määrällä. Avustus on toteutunut vuosina 2014–2018 talousarviota pienempänä.

Kaupungin toiminta-avustusta liikelaitos käytti vuonna 2018 noin 3,5 miljoonaa euroa vähemmän kuin budjetoitiin. Tästä noin 300 000 liittyy elinkeinopalvelu yksikön toimintaan. Ulkopuolisesta rahoituksesta jäätin koko liikelaitoksessa 2,2 miljoonaa euroa talousarvioon verrattuna.

Liikelaitos huolehtii kaupungin elinkeinokehittämisen hankesalkusta (uudet ja kansainvälistyvät yritykset -hankesalkku). Salkun hankkeiden kaupungin omarahoitusosuudet ovat liikelaitoksen budjetissa ja päätettävissä.

Liikelaitoksen oma hankerahoitus elinkeinopalveluissa on vuosina 2014–2018 vaihdellut 1,5–2,5 miljoonan euron välillä sekä ulkopuolelta saatu rahoitus 2,5–3,9 miljoonan euron välillä. Vuonna 2018 hankerahoitus yhteensä oli noin 4 miljoonaa euroa. Yleisellä tasolla useampana vuonna omarahoitusta on ollut noin 35 % ja ulkoista rahoitusta noin 65 % hankkeiden kokonaisrahoituksesta.

Koska kaikkiin hankkeisiin ei saatu rahoitusta, elinkeinopalveluiden ulkoisen rahoituksen määrä jäi noin 830 000 euroa talousarviovaiheessa suunnitellusta. Liikelaitoksen omaa hankerahoitusta käytettiin noin 813 000 euroa suunniteltua vähemmän. Jatkossa tavoitellaan myös suoraan komission EU-rahoitusta.

Kesken vuoden 2018 liikelaitokselle myönnetty investointimääräraha (77 500 €) toteutui. Uusien toimitilojen kalustamisen käytetty määräraha pienensi valtuuston päätöksen mukaisesti kaupungin avustuksen määrää. Liikelaitos ei nostanut hintoja.

Muutosohjelmassa Oulu 2020 liikelaitos on sitoutunut 2 miljoonan säästötavoitteeseen ja 5–10 miljoonan EU-hankerahoituksen lisäystavoitteeseen ajanjaksolla 2018–2020. Kahden miljoonan säästötavoite on raportoitu saavutetuksi jo vuonna 2018. Sitä ei kuitenkaan saavutettu ohjelman mukaisesti henkilöjärjestelyistä tai muista kuluista (jäsenmaksut, tilat, matkat), vaan ohjelman mukaisesti ostopalveluista (hankevolymin pieneminen) ja lisäksi työllisyyden edistämisen avustuksien oletettua pienemmästä kysynnästä ja työmarkkinatuen kuntaosuuden pienentymisestä edelliseen vuoteen.

¹ OIA Oulun innovaatioallianssin on vuosille 2016 - 2020 solmittu puitesopimus, jonka sisällöiksi on valittu viisi ekosysteemiä. Sopimuksen osapuolet ovat: Oulun kaupunki, Oulun yliopisto, Oamk, VTT ja Technopolis Oyj, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, Oulun seudun koulutus kuntayhtymä ja Luonnonvarakeskus Luke.

Yhteenveto taloudellisuusarvioinnista

Taloudellisuuskriteeri	Toteutumisen arviointi
Liikekääntämätavoite 0 €	Toteutui 2015–2018.
Investointimääräraha 77 500 €	Toteutui 2018.
Kaupungin toiminta-avustuksen käyttö	On jäänyt alle talousarvion 2014–2018.
Ulkopuolisen rahoituksen hankkiminen	Elinkeinopalveluissa on jäänyt alle talousarvion 2014–2018. Toteutunut 40–74 %:sesti.
Muutosohjelma 2020:n toteutuminen	Säästötavoite toteutui 2018, mutta pääosin ei muutosohjelman mukaisista kohteista Ulkopuolisen rahoituksen kasvattamistavoite on kesken.

Oulun kaupungin kehittämisrahasto (perustettu 1997) on poikkeuksellinen elinkeinopoliittikan väline. Rahaston taaseen loppusumma oli vuoden 2018 lopussa 162 miljoonaa, josta oma pääoman määrä merkittävän suuri, 154 miljoonaa euroa. Kehittämisrahaston käytöstä esitykset tekee ensisijaisesti BusinessOulun johtokunta ja päätökset kaupunginhallitus.

Rahaston tarkoituksena on edistää Oulun alueen elinkeinoelämää ja vetovoimaisuutta. Kehittämisrahaston kautta kaupunki rahoittaa erillishankkeita ja tekee pääomasijoituksia. Esimerkiksi OIA-hankkeisiin rahoitusta myönnettiin 2018 noin 620 000 euroa. Kaikki rahoitukset kehittämisrahastosta olivat 1,45 miljoonaa euroa. Kaupungin omistajapoliittisten linjausten mukaan toimialasijoittaminen voi olla kaupungin elinkeinopoliittisten tavoitteiden tukemista. Kehittämisrahastosta sijoitetaan Oulun seudun yrityselämää tukeviin pääomasijoitusrahastoihin. Vuoden 2018 kumulatiiviset maksuerät olivat yhteensä yli 20 miljoonaa euroa. Sijoittamisella on saatu hyviä tuloksia. Esimerkkinä Northern Start up Fund I–III on toiminta-aikanaan sijoittanut alueen 40 yritykseen 37,5 miljoonaa euroa, josta 25 miljoonaa on yksityistä rahoitusta. Kyseiset yritykset työllistävät yhteensä noin 250 henkilöä. Kaupunginhallitus käynnisti 2018 BusinessOulun johtokunnan esityksestä uuden start up OIA Fund-rahaston perustamisen esiselvityksen. Liikelaitos selvittää lisäksi ns. OIA PoC rahoitusyhteistyömahdollisuutta.

Yhdysvaltalaisen CEA:n (Centre for American Entrepreneurship) mukaan Oulu on kerännyt *startup-rahoitusta* Euroopan kaupungeista väkilukuun suhteutettuna kolmanneksi eniten ja maailmassa 15. eniten vuosina 2015–2017. Liikelaitoksen johtajan mukaan tilanne on jatkunut melko samanlaisena tämän jälkeenkin. Oulun seudulla on panostettu systemaattisesti omaehtoisen rahoituksen hakemiseen ja kehittämiseen, joskin vuonna 2018 BusinessOulu on havainnut, että skaalautuvaan nopeaan kasvuun perustuvia alkavia yrityksiä on syntynyt vähän.

Prosessien kehittämisestä

Liikelaitoksen palvelut on tuotteistettu ja palvelukokonaisuudet määritelty, mutta määritykset eivät ole täysin ajan tasalla sen jälkeen, kun työllisyyspalvelut ja tapahtuma- ja markkinointipalveluja siirtyi liikelaitokseen. Prosessikuvausten päivittäminen ja kehittäminen tehdään vuosien 2018–2019 aikana.

Arvioinnin teon aikana valmisteltiin sote- ja maakunta-uudistusta. Liikelaitos on toimintasuunnitelmassaan maininnut, että maakuntauudistus voi vaikuttaa merkittävästi sen prosesseihin. Jos maakuntauudistus olisi toteutunut, kunnan ja maakunnan palveluketjut ja palvelutuotteet olisi pitänyt integroida asiakkaille yhtenäisiksi ja saumattomiksi kokonaisuuksiksi.

Vaikuttavuudesta

Kaupunkistrategiassa 2020 oli useita vaikuttavuustavoitteita, jotka liittyivät elinkeinopoliittikkaan. Niiden toteuttamiseen BusinessOululla on ollut merkittävä suora tai välillinen vaikutusmahdollisuus, mutta myös muilla kaupungin toimijoilla on ollut roolia tavoitteiden toteuttamisessa. Liikelaitoksen rooli Oulun innovaatioallianssissa on verkoston koordinointi ja OIA:n ohjausryhmän työn koordinointi. Kaupunkistrategian toteuttaminen alkoi vuonna 2013 ja tavoitearvot määriteltiin vuosille 2016 ja 2020. Vuoden 2018 talousarviossa tavoitearvot määriteltiin strategian viimeiselle voimassaolovuodelle 2018.

Kaupunkistrategia 2020 indikaattoreiden tavoitetilojen toteuttamisen arviointi

Mittari ja tavoitearvo	Toteutumisen arviointi
Työpaikkamäärän nettokasvu, 2016 tavoite 95000, 2018 tavoite + 2000	Vuonna 2014 kasvu miinuksella, muutos plussalla, tavoite toteutui 2018.
Työttömyysaste, 2016 tavoite 15 %, 2018 tavoite 13 %	Ei saavutettu 2014–2016 ja alennettu tavoite toteutui 2017–2018.
Kokonaisvienti Oulun seutu, 2016 tavoite 3,6 mrd. € 2018 tavoite 3,1 mrd. €	Ei saavutettu 2014–2017.
Yritysten määrä kasvaa, 2016 tavoite 10 500	Ei saavutettu 2014–2016.
Pääomasijoitukset Ouluun, 2016 tavoite 50 milj. € 2018 tavoite 60 milj. €	Ei saavutettu 2014–2015 ja 2017–2018, tavoite toteutui 2016.
OIA: Korkeakoululähtöiset uudet yritykset 2018 tavoite 50 kpl	Ei saavutettu 2018.
OIA: Rekisteröidyt yöpymiset 2016–2018 tavoite 700 000 kpl	Ei saavutettu 2016–2018.
OIA: Hankkeisiin osallistuvat maksavat yritykset 2018 tavoite 70 kpl	Toteutui 2017–2018.
OIA: T&K -menot Oulun seudulla, 2016 tavoite 1,1 mrd. 2018 tavoite 650 milj. €	Ei saavutettu 2014–2017.
Ensisijaiset hakemukset (Yliopisto, OAMK, OSAO) 2018 tavoite määrä kasvaa	Toteutui 2018.

Oulun *työpaikkamäärän* nettokasvu on ollut plussalla sekä ajanjaksolla 2007–2016 (3,2 %) että 2015–2016 (1,6 %). Kuutoskunnista miinuksella 2007–2016 olivat Turku (-0,1 %) ja Tampere (-2,1 %). Työttömyysaste Oulussa on laskenut vuoden 2015 korkeimmasta prosentista 17,2 viime vuoden 12,2 prosenttiin.

Oulun *yritysten lukumäärän* kasvu (toimipaikat) vuosina 2013–2017 oli 7,62 % (9 835 ->10 584). Tämä oli kuutoskaupunkien suurin kasvu.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot (T&K-menot) ovat koko maassa ja myös Oulun seudulla laskeneet 2012–2016 ja nousseet 2017, mutta Oulussa nousu alkoi jo 2016. Oulun seudun osuus koko maan menoista on vaihdellut 10,4 (2015) ja 12,2 (2013) prosentin välillä. Lähes puolet rahasta menee Helsingin seudulle. Oulu seudun tuotekehitysmenot/asukas olivat suurimmat koko maassa vuosina 2015–2017.

BusinessOulu -liikelaitoksen toimenpideohjelman vuoden 2018 tavoitteiden toteuttamisen arviointi*

Mittari ja tavoitearvo	Toteutumisen arviointi
Alueella toimivien yritysten vientiliiketoiminnan merkittävä kasvu, 2018 +170 M€/v	Ei täyttä toteutumistietoa vuodelta 2018.
Suorat pääomasijoitukset (opo) oululaisyhtiöihin, 2018 60 M€/v	Ei saavutettu, toteutui n. 50 M€.
Alueelle etabloituvien yritysten lukumäärä 25 kpl/v	Ei saavutettu, toteutui 13.
Yksityisten reaali-investoinnit 300 M€/v	Ei saavutettu, toteutui n. 210 M€.
Uusi kansainvälinen lentoreitti	Toteutui Oulu-Tukholma

*Vain talousarviokirjassa esitetyt toimenpideohjelman tavoitteet

Yksityisten reaali-investoinnit toteutuivat 2015–2017 välillä 200–300 miljoonaa euroa vuodessa.

Kaupungin hanketoiminnasta tehtiin ulkoinen arviointi vuoden 2018 tammikuussa. *Hankkeiden vaikuttavuuden arviointi* on kehittämiskohde koko kaupungissa. BusinessOulu tekee myös omia hankkeiden vaikuttavuusarviointoja, joilla se tavoittelee onnistumisia tulevissa rahoitus-hakemuksissa.

Laadusta

Kaupungin elinkeinopolitiikan laatua on arvioitu useammassa valtakunnallisessa tutkimuksessa. BusinessOulu mittaa myös oman palvelunsa laatua.

Kuntien imago -tutkimuksessa (Taloustutkimus) mukana on 36 suurinta kaupunkia ja kuntaa. Vastaajat ovat kunnan alueella toimivien yritysten toimitusjohtajia ja talousjohtajia. Oulu saavutti 3. sijan yleisarvosanamittarissa vuonna 2017 ja 6. sijan vuonna 2016. Heikkommat arvioinnit tulivat

virkamiehiin saa helposti yhteyden -mittarissa (14. sija) ja *keskuksen kaupalliset palvelut* -mittarissa (10. sija). Suositteleva -mittarilla Oulu oli verrokkiryhmänsä (isot kaupungit) paras.

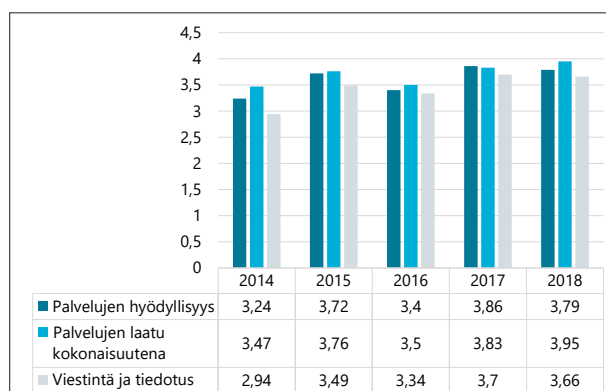
Kuntaranking 2019 (Elinkeinoelämän keskusliitto) on 25 seutukunnan vertailu. Oulun seutukunnan sijoitus kokonaispisteissä laski kolmannen kerran peräkkäin ja oli 15. helmikuussa 2019 (2015 11. ja 2017 13.). Vastaajia oli 33, mutta pisteytyksessä käytettiin myös tilastotietoa kuntataloudesta ja yrittäjäyksiaktiivisuudesta.

Vuoden 2019 rankingissa yritysjohtajat kokivat *yleisen yritysilmapiirin* melko positiiviseksi, joskin hyväksi kokevien osuus oli hieman laskenut (2019 48 %, 2017 54 %). *Kunta-päätöksenteon yrityslähtöisyys* oli pudonnut keskimääräistä (hyvä 37 %) heikommalle tasolle ja oli laskusuunnassa omiin edellisiin tuloksiin nähden, kun 26 % vastaajista arvioi sen hyväksi ja 33 % heikoksi (34 % ja 23 % vuonna 2017). Myös *julkisia yrityspalveluita* koskevat arviot olivat keskimääräistä (hyvä 26 %) kriittisempiä ja edellisiin tuloksiin nähden laskusuunnassa, kun tyytyväisten yritysjohtajien osuus oli 14 % ja tyytymättömien 39 % (20 ja 32 % vuonna 2017). Palveluita arvioitiin siitä näkökulmasta, kokivatko yritykset saavansa tasapuolista ja oikeudenmukaista kohtelua erilaisissa toimitila-, rahoitus- ja neuvontapalveluissa riippumatta yrityksen koosta, toimialasta tai elinkaaren vaiheesta.

Elinkeinopoliittisen mittariston 2018 (ELPO, Suomen Yrittäjät ry) mukaan Oulun kokonaisarvosana elinkeinopolitiikassa oli 6,5 (skaala 4–10), kun se koko maassa oli 6,7 ja Oulun alueella 6,8. Oulun naapureiden arvoja olivat: Kempele 7,4, Liminka 7,1 ja Muhos 6,4. Kehitysyhtiön arvioinnissa Oulu oli 7. Oulun em. tuloksissa ei ollut erityistä muutosta vuosien 2014, 2016 ja 2018 välillä. Sekä kuntarankingin 2019 että ELPO:n 2018 paras oli Seinäjoen seutukunta ja isojen kaupunkien sarjassa Seinäjoen kaupunki.

Liikelaitoksen omat *Asiakastytyväisyyskyselyt* on lähetetty noin 1 000 yritykselle (vastausprosentti alle 20 %). Tyytyväisyys keskeisiin palveluihin sai sekä 2017 että 2018 arvion 4,0 (skaala 1–5). Vastaajat olivat valmiita suosittelemaan palveluita muille. Kyselyjen perusteella on määritetty kehityskohteita. Alla erittelyä tuloksista:

Asiakastytyväisyystutkimuksen tulokset 2014–2018



Liikelaitoksen teettämän (FCG) *Kumppanuuskyselyn* tavoitteena on luoda asiakasarvoa tuottava palvelutarjonta yhdessä asiakkaiden kanssa. Kyselyn saa noin 420 yhteistyökumppania (suomenkieliset 320, englanninkieliset 100). Myös tämän kyselyn vastausprosentit ovat jääneet alhaisiksi. Kyselyjen perusteella on määritelty kehityskohteita. Tulokset ovat kehittyneet positiivisesti.

Oulun keskustaan ollaan perustamassa BusinessOulun palvelukeskittymä (BusinessAsema), johon sijoittuu myös Uusyrityskeskus. Samaan osoiteeseen on tavoitteena järjestää avointa yritysten toimintaa tukevaa työskentely- ja showroom -tilaa.

Yhteenveto laatuarviointista

Laatukriteeri, laatuarvioinnin kohde	Toteutumisen arviointi
Kuntien imago tutkimus, koko kaupunki	Positiivista kehitystä vuosina 2016–2017, mutta nähtävissä myös kehitettäviä kohteita.
Kuntaranking 2019, seutu, koko kaupunki	Seutukunnan sijoitus laski vuosien 2015–2019 välillä neljällä sijalla. Päätöksenteon yrityslähtöisyydessä ja yrityspalveluissa parannettavaa.
Elinkeinopoliittinen mittaristo 2018, koko kaupunki	Tulokset pysyneet samalla tasolla 2014 ja 2016, mutta parantuneet lievästi 2018. Osa naapurikunnista on pärjännyt paremmin.
Asiakastyytyväisyyskysely 2018, BusinessOulu	Palvelujen hyödyllisyyskokemuksessa sekä viestinnässä ja laadussa on positiivinen kehitys vuosien 2014 ja 2018 välillä. Liikelaitoksen oma tavoitetaso saavutettiin 2017–2018.
Kumppanuuskysely 2018, BusinessOulu	Yhteistyön onnistuminen mittari on heikentynyt 2014–2017 ja parantunut 2018, jolloin muutkin tulokset paranivat. Liikelaitoksen omaa tavoitetasoa ei saavutettu 2014–2018

Henkilöstön aikaansaannoskysyvästä

Liikelaitoksen elinkeinopalveluiden kuuden henkilön lisäystä kokonaishenkilöstömäärässä (2014–2017) selittää 6Aika-hankkeen siirto liikelaitokseen. Liikelaitoksen palveluista merkittävä osa on hankkeilla toteutettua, joten henkilövahvuus vaihtelee vuosittain.

Liikelaitos on tehnyt vuosittain oman työtyytyväisyystutkimuskyselyn ja määritellyt sen perusteella kehittämiskohteita. Tulokset ovat parantuneet arviointiajanjaksolla eli vuoden 2014 jälkeen ja kolmesta toimenpideohjelmassa asetetusta tunnusluvusta kaksi täyttää 2016–2017 johtokunnan tavoitearvon. Vuonna 2018 kyselyä ei toteutettu.

KuntaIO-kysely vuodelta 2018 osoittaa, että kaupunkistrategian johtamisen indikaattorissa liikelaitos on jon-

kin verran alle tavoitetason ja työhyvinvoinnin indikaattorissa *työpaineita paljon, työn hallintaa vähän* tulokset ovat tavoitetasoa selvästi paremmat. Kehityskeskustelun oli käynyt 80 % vastanneista, mutta hyödyllisyyskokemus oli matala (31 %, tavoite 45 %). Kyselyn tulokset eivät ole vertailukelpoisia aiempiin, koska 2018 vastaajissa on ison työllistämisyksikön henkilöstö.

Yhteenveto henkilöstöön liittyvästä arvioinnista

Laatukriteeri	Toteutumisen arviointi
Liikelaitoksen oma työtyytyväisyyskysely	Tulokset parantuneet 2014–2017. Liikelaitoksen kaksi omaa tavoitetasoa saavutettiin, yhtä ei.
Liikelaitoksen KuntaIO-kysely	Sekä parempia että heikompia tuloksia kuin strategian tavoitteet ja kaupungin keskimääräiset tulokset vuonna 2018.
Sairaspoissaolot, elinkeinopalvelut	Erityisen matala alle 1 % vuonna 2018 ja koko liikelaitoksessakin n. 2 %.

Omistajaohjaus

Kaupunginhallitus vastaa liikelaitosten ja tytäryhteisöjen omistajaohjauksesta. Liikelaitos järjestää tarvittavia infoja eri teemoista kaupunginhallitukselle. Konsernijaosto voi käsitellä organisointimuutoksia, mutta jaosto ei käy tytäryhtiöiden tapaan omistajaohjauskeskusteluja liikelaitosten kanssa. OIA:n tulokset raportoidaan keväisin kaupunginhallitukselle.

BusinessOulun omistajaohjauksen toteuttamisesta vastaa kaupunginjohtaja, jolla on myös omaa roolia kaupungin elinvoiman, kilpailukyvyyn ja työllisyyden edistämisessä. Kaupunginjohtaja on mm. OIA-ekosysteemin ohjausryhmän puheenjohtaja. Käytännön omistajaohjaus toteutuu etenkin esimiesohjauksena ja talousarvion sekä tilinpäätösanalyysien kautta. Kaupunginjohtaja voi osallistua BusinessOulun johtokunnan kokouksiin ja tekeekin niin erityistilanteissa. Johtokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat kaupunginhallituksen jäseniä. Kaupunginhallitus on myös nimennyt edustajansa johtokuntaan.

Yhteistyö kaupungin sisällä ja palveluntuotannossa

BusinessOululla ja yhdyskunta- ja ympäristöpalveluiden toimialalla on kuukausittain palaverit, joissa käsitellään investointeja, teollisuustontteja ja kaava-asioita. Liikelaitoksen edustaja on mukana myös yritysalueiden uuskaavoituksessa ja kaavamuutoksissa. Konsernipalveluiden kanssa yhteistyötä on hankkeiden valmistelussa, viestinnässä, kansainvälisten suhteiden hoitamisessa ja ystävyyskaupunkeihin liittyvissä asioissa sekä sivistys- ja kulttuuripalveluiden kanssa muun muassa yrityskehityksessä ja koulutusviennissä. Hyvinvointipalveluiden kanssa yhteistyö liittyy OuluHealth-verkoston johtamiseen. Arviointitilaisuudessa kaupunginjohtaja esitti arvionaan, että

BusinessOulun ja peruskunnan toimialojen yhteistyö on hyvää, mutta sitä tulee kehittää edelleen. Talousarviossa 2018 *työpaikat, työntekijöiden ja työpaikkojen kohtaanto ja liiketoiminnan kasvu* oli määritetty kaikkien kaupungin kehittämistoimien yhteiseksi tavoitteeksi.

Palvelutuotantoyhteistyössä liikelaitos tavoittelee selkeää roolijakoa Uusyrityskeskukseen kanssa, joka tuottaa neuvontapalveluja aloitteleville yrityksille. BusinessOu-

lu taas keskittyy kasvuhakuisiin yrityksiin. Yhdistyksellä on laatujärjestelmä, ja palveluiden sisältöä arvioidaan ja suunnitellaan yhteisessä neuvottelussa. Sopimuksessa se on sitoutunut siihen, että yhdistyksen tavoitteet eivät ole ristiriidassa liikelaitoksen tavoitteiden kanssa. Palvelun käyttäjät ovat keskimäärin yhdistyksen palveluun erittäin tyytyväisiä, asiakastyytyväisyys parani edelleen 2018. Uusyrityskeskus käyttää samaa asiakkuudenhallintajärjestelmää kuin liikelaitos.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Tavoitteiden toteuttamisesta

Liikelaitos on omistajapoliittisen kehittämissä vision mukaisesti palveluillaan kehittänyt yritysten toimintaedellytyksiä, tukenut kasvu- ja vientiyrityksien investointeja ja saamista Oulun alueelle sekä tukenut Oulun ICT -toimialan murroksesta selviytymistä.

Liikelaitos on edistänyt elinkeinotoimintaan liittyvien strategisten tavoitteiden toteuttamista. Toteuttamista ovat ohjanneet useat kaupunkistrategian elinkeinopoliittiset mittarit. Tavoitteiden edistymistä on auttanut myös Suomen talouden kasvu.

Strategian tavoitetasot ovat olleet kohtuullisen korkeat, eivätkä ne ole olleet toteutettavissa yksin liikelaitoksen toimin. Vuosina 2014–2018 **strategian indikaattoreiden tavoitetilat eivät ole pääosin toteutuneet.** Myöskään liikelaitoksen talousarviokirjassa toimenpideohjelmastaan esittämät mittarit eivät toteutuneet vuonna 2018.

Liikelaitos on saavuttanut vuosina 2015–2018 talousarvion sitovan taloudellisen tavoitteensa (liikelyljäämä O), mutta tavoite käytännössä on toteutunut kaupungin toiminta-avustuksen määrää talousarvion rajoissa säätämällä. Liikelaitoksella ei ole ollut sitovia toiminnallisia tavoitteita.

Kaupungin toiminta-avustusta on käytetty vuosina 2014–2018 vähemmän kuin talousarviossa on varauduttu. Tähän ovat vuosittain voineet vaikuttaa ulkopuolisen rahoituksen määrä ja hankkeiden liikkeellelähtö mutta myös toteutetut kustannussäästöt.

Liikelaitoksen elinkeinopoliittian toteuttamista on tukenut kaupungin toiminta-avustuksen lisäksi erityisenä oululaisena voimavarana kehittämissä rahaston hyödyntämismahdollisuus. Myös ulkopuolista hankerahoitusta on hyödynnetty merkittävästi mutta alle tavoitellun vuosina 2014–2018.

Muutosohjelman tavoitteensa liikelaitos on toteuttanut jo vuonna 2018 mutta ei niissä kohteissa, jotka muutosohjelmassa mainitaan. Kaikkia säästöksi mainittuja asioita ei yksiselitteisesti voida tulkita säästöksi.

Toiminnan laatua ja asiakkaiden kanssa onnistumista mitataan sekä valtakunnallisissa että liikelaitoksen omissa kyselyissä. **Liikelaitoksen omien laatukselyjen tulokset ovat olleet suhteellisen positiivisia mutta valtakunnalliset tulokset kriittisempiä.**

Tavoitteilla johtamisesta

Kaupunginhallitus vastaa kaupunkistrategian toteuttamisesta ja kaupungin elinvoiman edistämisestä. Business Oulu -liikelaitoksen toimenpideohjelmaa 2013–2019 ei ole esityslista-asiana raportoitu kaupunginhallitukselle, mutta infoja on järjestetty. Liikelaitos on talousarviossa ja tilinpäätöksessä esittänyt ja raportoinut osan toimenpideohjelmansa tavoitteista.

Johtokunta vastaa siitä, että liikelaitoksen toiminta on järjestetty toteuttamisohjelman linjausten mukaisesti. Toimenpideohjelmaa 2013–2019 ei viime vuosina ole seurattu kokonaisuutena johtokunnassa, joten se ei sellaiseen ole toiminut systemaattisesti johtamisen ja ohjauksen välineenä.

Kaupunginhallitus ei ole erityisesti käyttänyt omistajapoliittista ohjelmaa BusinessOulun ohjaamiseen, mutta poliittisen ohjauksen mahdollisuus on vahva, koska juridisesti johtokunta toimii kaupunginhallituksen alaisuudessa ja johtokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat kaupunginhallituksen jäseniä ja hallitus on nimennyt edustajansa johtokuntaan.

Liikelaitos ei lautakunnan havaintojen perusteella ollut valmistautunut maakuntamuutoksen mahdollisiin muutoksiin asiakasprosesseissaan. Tämä olisi voinut aiheuttaa palvelukokemuksen heikentymistä siirtymävaiheessa.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Kaupunginhallituksen on hyvä valmistella liikelaitokselle sitovia taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita, joiden toteutumiseen liikelaitos voi itsenäisesti vaikuttaa. Tavoitteilla on mahdollista ohjata omistajapoliittisten linjausten mukaista *asiakslähtöisten ja vaikuttavien yrityskehityspalvelujen* sekä liikelaitosmallilla yleisesti tavoiteltavan tehostamistavoitteen toteutumista.

Poikkitoiminnallisten tavoitteiden määrittelyllä ja omistajaohjauksella on varmistettava elinkeinopalvelujen asiakkaan yhtenäinen ja sujuva palvelu silloin, kun palveluprosessissa on useampi toimija (esimerkiksi asiakas tarvitsee neuvontaa, tontin ja toimitilat). Asiakaspalvelun ja -ohjauksen tulee olla saumatonta, ja yhden toimijan on kannettava kokonaisvastuu yksittäisen asiakkaan palvelukokonaisuudesta ja -prosessista.

6.7 Oulun Energia -konserni ja sen omistajaohjaus

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston päättämien omistajapoliittisten tavoitteiden ja muiden tavoitteiden toteutumista Oulun Energia-konsernissa sekä sitä, miten omistajaohjauksella on varmistettu ja edistetty kaupunkiomistajan asettamien tavoitteiden toteutumista. Arviointi ei käsittele Energia-konsernin sisäistä omistajaohjausta.

Oulun Energia liikelaitoksen toiminta yhtiöitettiin 31.12.2014, ja vuoden 2015 alussa aloitti Oulun Energia Oy. Energia-konserniin kuuluvat kaupungin 100-prosenttisesti omistamat emoyhtiö Oulun Energia Oy, Oulun Energia Siirto ja Jakelu Oy, Oulun Energia Urakointi Oy, Turveruukki Oy ja Huoltovoima Oy sekä Oulun Sähkönmyynti Oy, jossa omistusosuus on 60,36 %. Lisäksi Oulun Energia Oy omistaa osuuksia suomalaisista energiayhtiöistä. Huoltovoima Oy omistaa energiayhtiö Fennovoimasta 0,9 %. Konsernin toimialana on energia-alan raaka-aineiden tuotanto, säh-

kön ja lämmön tuotanto, myynti ja jakelu sekä alan erilaiset palvelut kuten älykkäät energiapalvelut, verkonhallinta, urakointi ja ylläpito.

Vuonna 2018 konsernin liikevaihto oli 289 miljoonaa euroa ja tilikauden voitto 16,3 miljoonaa euroa. Henkilöstöä oli keskimäärin 373 työntekijää. Vastaavat emoyhtiö Oulun Energia Oy:n luvut olivat 220 ja 4,7 miljoonaa euroa ja 179 työntekijää.



Oulun Energian tärkeimmät tuotantoyksiköt ovat Toppila 1 (otettu käyttöön 1977 ja saneerattu 1996), Toppila 2 (1995), Merikosken voimalaitos (1948–54) ja Laanilan ekovoimalaitos (2012).

Oulun Energian strategiassa 2020 *Oulun Energia on energia-alan edelläkävijä Suomessa ja asiakkaan ensisijainen valinta. Missiona on tuottaa vastuullisesti energiapalveluja kodeille, yrityksille ja yhteiskunnalle.* Vuonna 2020 Oulun Energia on palveluntuottaja, jolla on energiantuotantoa, kun aiemman määritelmän mukaan se oli energiantuottaja, jolla on palvelutuotantoa. Keskeisiä strategisia tavoitteita ovat liikevaihdon kasvattaminen (uudet liiketoiminnot), kannattava kasvu, oman tuotannon 91-prosenttinen hiilineutraalisuus vuonna 2030 ja 100-prosenttinen 2040-luvulla sekä vastuullisuus ja työturvallisuus.

6.7.1 Kaupunginvaltuuston yhtiöön liittyvien päätöksien ja linjauksien toteutumisesta

Oulun kaupungin omistajapoliittiset linjaukset ja niiden toteutuminen

Oulun kaupungin omistajapoliittisista linjauksista päätetäessä vuonna 2013 Oulun Energia toimi liikelaitoskonsernina, jossa emona oli Oulun Energia liikelaitos. Kehittämisiona oli liikelaitoksen yhtiöittäminen Oulun kaupungin omistukseen lainsäädännön sitä edellyttäessä. Toiminnan tavoitteiksi oli määritelty *toimintavarmuus ja kilpailukyky*, joille ei kuitenkaan tuolloin asetettu mittareita.

Toimintavarmuuden ylläpitämiseksi Oulun Energialla on sertifioitua toimintajärjestelmät, jotka sisältävät laatu-, ympäristö-, työterveys- ja työturvallisuusjärjestelmät. Toiminnan ulkoinen auditointi tehdään säännöllisesti. Oulun Energian mukaan sen sähkön ja lämmön tuotannossa katkoksia on ollut vähän ja ne ovat olleet kestoaltaan lyhyitä.

Sekä sähkön- että lämmönjakelussa keskeytysajat Energi-an mukaan olleet alle Suomen keskiarvon.

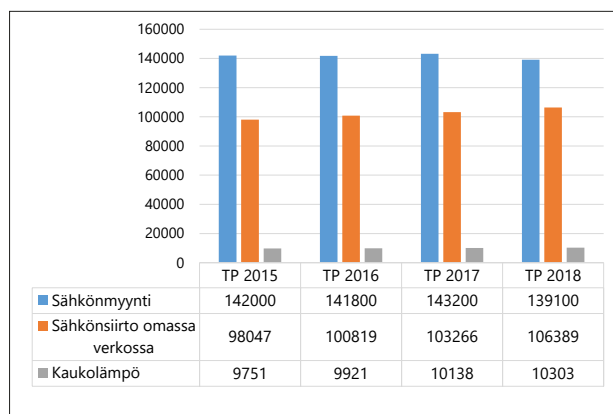
Vuonna 2017 sähkönjakelun keskimääräinen keskeytysai-ka oli häiriökeskeytyksissä noin 8 ja suunnitelluissa keskeytyksissä 2,5 minuuttia asiakasta kohden. Vuonna 2018 keskeytysten kesto lyheni: vastaavat luvut olivat noin 6,5 ja noin 2 minuuttia. Varmuuden parantamiseksi Oulun Energia Siirto ja Jakelu Oy investoi sähköverkkoonsa vuonna 2017 noin 10,2 ja vuonna 2018 noin 8,8 miljoonaa euroa.

Myös lämmönjakelussa keskeytysten kesto asiakasta koh-ti väheni vuonna 2018 edellisestä vuodesta. Vuonna 2017 suunnittelemttomien keskeytyksien kestoai-ka oli 0,28 ja suunniteltujen 2,11 minuuttia asiakasta kohden. Vuonna 2018 vastaavat luvut olivat 0,1 ja 1,95 minuuttia asiakasta kohden. Suunniteltujen keskeytysten määrä riippuu vuo-sittain lämpöverkon rakentamismäärästä. Voimalaitoksiin ja verkostoon investoitiin vuonna 2017 yhteensä noin 13,0 ja vuonna 2018 noin 15,6 miljoonaa euroa.

Henkilöstön turvallisuusvalmennus ja turvallisuusjohta-minen ovat myös tukeneet toimintavarmuutta. Työtapa-turmien määrä on vähentynyt erittäin merkittävästi vuo-desta 2010 alkaen ja tapaturmataajuus (TRI, poissaoloon johtaneet ja O-tapaturmat yhteensä) oli 4,8 tapaturmaa tehtyä miljoonaa työtuntia kohden (edellisenä vuonna 9,9).

Energialiiketoiminnan kilpailukykyisyyttä tarkastellaan tässä asiakasmäärien kehityksellä sekä hintakilpailuky-vyllä suhteessa muihin vastaaviin toimijoihin.

Asiakasmäärien kehitys 2015–2018¹



Lähde: Oulun Energian vuosikertomukset 2015–2018

Energian mukaan sähkönmyynnin asiakasmäärä oli viime vuonna käytännössä edellisvuosien tasolla; asiakaslas-kennan mallit on muutettu vuonna 2018 eikä ko. vuoden tieto ole vertailukelpoinen aiempien vuosien kanssa. Säh-könsiirron ja kaukolämmön asiakasmäärät ovat kasvaneet vuosittain muutamia prosentteja.

Toppilan voimalaitoksen sähkön ja lämmön yhteistuot-tannolla on saatu edullista kaukolämpöä. Puolen vuoden aikana Oulun Energia on kuitenkin tehnyt kaksi korotusta energiamaksuun. Korotusten syyksi on ilmoitettu kohoneet energiantuotantokustannukset, joihin vaikuttavat turveveron nousu, puupolttoaineen hintakehitys sekä päästöoikeuksien muutokset². Perusmaksu on säilynyt ennallaan. Hinnankorotuksista huolimatta Oulun kauko-lämpö on yhtiön mukaan Suomen suurten kaupunkien edullisinta.

Myös kaukolämmön liittymämaksut ovat kilpailukykyiset. Oulun Energian mukaan asiakkaiden lukumäärällä paino-tettu omakotitalon liittymismaksu on Oulussa noin 5 % ja 15 asunnon talon liittymismaksu noin 11 % keskimääräistä alhaisempi. Yritysten liittymä- ja kulutusmaksut määräyty-vät samoilla perusteilla kuin kuluttajien maksut.

Omistajapoliittisissa linjauksissa 2013 oli asetettu lisäksi energialiiketoiminnan tavoitteet, joiden toteutumisesta Oulun Energia raportoi tytäryhteisöraporteissa vuosina 2016–2018. Taulukkoon on koottu tietoja myös konsernin vuosikertomuksista.

¹ Lisäksi höyrymyynnin asiakkaita on ollut kolme vuosina 2015–2017 ja yksi vuonna 2018.

² Päästökauppa tarkoittaa Euroopan unionissa toteutettavaa järjestelyä, jolla pyritään kustannustehokkaalla tavalla rajoittamaan haitallisia päästö-jä. Päästöjä tuottavat laitokset ovat velvollisia omistamaan kutakin tuottamaansa päästömäärän yksikköä kohden tietyn määrän päästöoikeuksia, joita laitokset voivat ostaa ja myydä keskenään.

Energiavirasto on Suomen kansallinen päästökauppaviranomainen, joka myöntää päästöluvat ja valvoo niiden noudattamista, pitää yllä pääs-tökaupparekisteriä ja hyväksyy päästökaupan todentajat. Päästöoikeuksia huutokaupataan määräajoin, ja Energiavirasto on päästöoikeuksien huutokaupanpitäjä.

Vuoden 2018 alussa päästöoikeuden hinta hiilidioksiditonnilta oli noin 10 euroa ja vuoden lopussa noin 20 euroa. (Oulun Energian vuosikertomus 2018)

Oulun Energia -konsernille asetettujen omistajapoliittisten tavoitteiden toteutumisen arviointi

Tavoite	Arviointi toteutumisesta
Kilpailukykyinen energiakonserni, hinnoittelu ja tuotto sijoitetulle pääomalle sekä kohtuullinen ja tasainen tuloutus omistajille	Toteutunut. Hinnoittelu on ollut kilpailukykyinen. Sijoitetun pääoman tuotto-% on vaihdellut 3,4–6,1 %:n välillä ja toteutunut talousarviovavoitteen mukaisesti vuotta 2018 lukuun ottamatta. Kohtuullinen ja tasainen tuloutus omistajille on toteutunut.
Sähkön ja lämmön tuotannon riittävä omavaraisuus, tehokas yhteistuotanto, häiriötön sähkön ja lämmön tuotanto ja jakelu sekä vastuullisuus ilmastoon- ja ympäristönsuojelussa	Toteutunut. Sähkön saatavuutta on oman tuotannon lisäksi varmistettu osuuksilla vesivoimayhtiöistä ja tuulivoimaloista sekä osallistumalla ydinvoimalahankkeeseen. Lämmöntuotanto perustuu pääosin Toppilan voimalaitoksiin, ja lisäksi lämpöä voidaan tuottaa öljykäyttöisillä varavoimayksiköillä sekä ostaa paikalliselta prosessiteollisuudelta. Ympäristölupamääräysten toteuttamisessa ei ole raportoitu merkittäviä poikkeamia. Energia-konsernin ensimmäinen vastuullisuusraportti ilmestyy 2019.
Oulun Energia -konsernia tulee johtaa ja kehittää yhtenäisenä kokonaisuutena parhaan mahdollisen toiminnallisen ja liiketaloudellisen tuloksen aikaansaamiseksi	Toteutunut. Omistaja on asettanut tavoitteet koko Energia-konsernille, ja konserni raportoi yhtenä kokonaisuutena ja lisäksi emoyhtiö erikseen talouslukuista. Emoyhtiön hallitus koostuu kaupungin luottamushenkilöistä ja ulkopuolisista asiantuntijoista, ja tytäryhtiöllä on operatiiviset hallitukset, joista kolmessa puheenjohtajana on emoyhtiön toimitusjohtaja. Konsernilla on yhteinen johtoryhmä.
Oulun Energia -konserni edistää omalta osaltaan seudun asukkaiden hyvinvointia ja elinkeinoelämän elinkelpoisuutta	Toteutunut. Energialla on suora (noin 370 työntekijää) ja välillinen (noin 800 htv) työllistävä vaikutus. Maksut puusta ja turpeesta olivat v. 2018 noin 34 milj.€. Yhtiö tekee yhteistyötä oululaisten oppilaitosten kanssa ja on mukana useassa tutkimushankkeessa.

Energian tuli myös toteuttaa yhdistymishallituksen vuonna 2011 päättämiä *Uuden Oulun energiapoliittisia linjauksia*. Niiden mukaan *Oulussa otetaan käyttöön paikallinen toimintamalli, joka vahvistaa energiantuotannon omavaraisuutta, lähien energian hyödyntämistä, paikallista elinvoimaisuutta ja elinkeinoelämää sekä luonnonvarojen järkevää käyttöä*. Linjauksissa turpeen käyttö polttoaineena oli keskeisellä sijalla. Tuolloin tavoitteena oli vähentää päästöjä 80 % vuoteen 2050 mennessä. Toimin-

ta-ympäristö on kuitenkin muuttunut ja ilmastotavoitteet ovat kiristyneet.

Oulun kaupungin konserniohjeessa edellytetään, että tytäryhteisöjen tulee käyttää keskitettyjä konsernipalveluja. Energia on käyttänyt konsernitiiliä sekä Työterveys Virta Oy:n, Monetra Oy:n sekä Oulun Digin palveluja, jossain määrin myös hankintapalveluja. Hyvän hallinto- ja johtamistavan mukaisesti Energia-konsernin vuosikertomukset ovat saatavilla sen nettisivuilla.

Kaupunginvaltuuston yhtiöittämisspätöksessä (16.6.2014 § 54) Oulun Energia Oy:lle asetettujen taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi:

Tavoite	Arviointi toteutumisesta
Yhtiön tulee olla sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä elinkelpoinen.	Toteutunut tähänastisen toiminnan aikana. Yhtiö on ollut kannattava ja sen omavaraisuusaste on ollut hyvä.
Yhtiön tulee kaikissa tilanteissa säilyttää maksukykyisyytensä.	Toteutunut. Maksuvalmius on ollut erinomainen vuosina 2015–2017 ja hyvä vuonna 2018.
Yhtiön toiminnan tulee olla kannattavaa. Vuositulosten heilahteluista riippumatta kumulatiivisen tuloksen tulee olla ylijäämäinen.	Toteutunut. Liikevoitto-% on ollut 4,5–10,3, oman pääoman tuotto-% 0,1–3,5 ja sijoitetun pääoman tuotto-% 3,4–6,1 %. Kertyneet ylijäämät vuoden 2018 tilinpäätöksessä olivat 5,2 milj. € ja oma pääoma 486 milj. €.
Lähtökohtaisesti Oulun kaupunki ei pääomita yhtiötä käynnistymisvaiheen jälkeen vaan yhtiön tulee kyetä itsenäisesti hankkimaan tarvittava toiminnan rahoitus. Kaupungin tytäryhtiönä sen rahoitushuolto voidaan kuitenkin optimoida osana kaupunkikonsernin rahoitustarpeita ja varainhankintaa.	Toteutunut.
Yhtiö on ollut riittävän vakavarainen, ja sillä tulee olla kyky ja vakuusvarantoa omaan varainhankintaan.	Toteutunut. Biovoimalaitosinvestointia varten yhtiö on neuvotellut kaksi rahalaitoslainaa, joita ei nostettu vielä 2018.
Yhtiön tulee kehittää toimintaa sen mukaisesti, että Oulun kaupungin vuosittainen tuotto-odotus kasvaa vakaasti. Omistajan vuosittain tarkistettava tuotto-odotus vuosille 2015–2030 on 20–30 milj. €/vuodessa.	Toteutunut osittain. Tuloutus kasvoi vuodesta 2016 vuoteen 2017 ja oli vuonna 2018 edellisen vuoden tasolla. Ks. yhteenvetotaulukko.

Omistajan yhtiölle asettamien tuotto-odotusten lähtökohtana oli Oulun Energia liikelaitoksen Oulun kaupungille aiemmin maksama tuloutus, joka oli ollut 21 miljoonaa euroa vuodessa. Oulun Energia liikelaitoksen vaikutus Oulun kaupungin tulokseen oli kaiken kaikkiaan ollut keskimäärin 34 miljoonaa euroa vuodessa.

Oulun Energian Oy:n Oulun kaupungille maksamat erät vuosina 2015–2018, milj. euroa

	TP 2015	TP 2016	TP 2017	TA 2018	TP 2018
Pääomallainan lyhennys ³	64,0	2,1	2,1	2,1	2,1
Pääoman palautus	11,4	9,4	8,7	5,9	6,7
Pääomallainan korko	10,6	7,4	7,4	7,2	7,2
Osinko			1,5	3,7	3,7
	86,0	18,9	19,7	18,9	19,7
Vuokrat	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5
Kiinteistövero	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Yhteensä	87,8	20,6	21,5	20,7	21,5

Lähde: Oulun Energia Oy

Vuoden 2019 kaupungin talousarviossa on mainittu, että Oulun Energia Oy:ltä saatavat korko- ja osinkotuotot ovat noin 10,6 miljoonaa euroa.

Uusissa omistajapoliittisissa linjauksissa 2017 (kv 29.1.2018 § 5) on määritelty toiminnalliset tavoitteet Oulun Energia Oy:lle ja Energia-konsernille. Tavoitteet, joista Energian tulee raportoida, ovat 1) häiriötön sähkön ja lämmön tuotanto ja jakelu, 2) ympäristövastuullisuus, 3) asiakaslähtöinen, kilpailukykyinen ja kannattava toiminta sekä 4) omistajan tuotto-odotus. Oulun Energia Oy:llä on strateginen tehtävä elinvoiman edistämässä, huoltovarmuudessa ja infrastruktuurin ylläpitäjänä. Yhtiö säilyy kaupungin tytäryhtiönä. Energia-konsernin ja Oulun Energia Oy:n strateginen merkitys ja markkinapotentiaali on arvioitu viideksi asteikolla 1–5.

Kaupunkistrategian 2020 Oulun Energiaan liittyvät tavoitteet ja niiden toteutuminen

Oulun Energia konsernin toiminta liittyy keskeisesti Kaupunkistrategia 2020:n tavoitteeseen *ympäristön kestävyys ja yhdyskuntarakenteen eheys*. Sitä toteuttavassa Oulun kaupungin ympäristöohjelmassa vuodelta 2014 ovat Oulun Energiaa koskeneet erityisesti energia- ja materiaalitehokkuuden tavoitteet *monipuolinen energiantuotantorakenne ja ympäristöliiketoiminnan kehittäminen sekä ympäristökuormituksen vähentäminen*. Energia- ja materiaalitehokkuustavoitteen toteutuksessa mittareita ovat eri lämmönlähteiden osuudet energian ko-

konaishankinnassa ja kaukolämmön tuotannossa ja kaukolämpöön liittyneiden osuus.

Oulun Energian omassa sähkön ja lämmön tuotannossa turpeen polttoaineosuus on ollut suurin. Sen osuus on kuitenkin pienenemässä ja hiilineutraaliksi luokitellun puun osuus kasvamassa. Vuoden 2018 ympäristötilinpäätöksen mukaan kaukolämmön tuotannon energialähteistä puun osuus nousi vuonna 2018 noin kaksi prosenttiyksikköä 42 %:in ja turpeen osuus pieneni vastaavasti kaksi prosenttiyksikköä 51 %:in. Jättepolttoaineiden osuus (4,7%) laski, kun taas öljyn (2,1%) ja kivihiilen (0,2 %) osuudet kasvoivat hieman. Energialähteistä hiilineutraaleja oli edellisvuoden tapaan 46 %. Kaukolämpöön liittyneiden kiinteistöjen osuus oli samalla tasolla kuin edellisinä vuosina, 67 %.

Sähkönhankinnassa oman ja osuussähkön osuus oli hieman alle puolet, 48 %, ja energialähteistä suurin oli vesi (37 %) ja toiseksi suurin turve (34 %). Puun osuus oli 24 %, tuulivoiman 2 % ja öljyn ja hiilen yhteensä 3 %.

Kaupunkistrategia 2026:n mukaan Oulu on hiilineutraali kaupunki vuonna 2040. Oulun Energian rooli on merkittävä päästöjen vähentämisessä ja hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisessa.⁴ Se raportoi vuosikertomuksessaan 2018, että hiilidioksidipäästöt sen omassa energiantuotannossa ovat vähentyneet 491 000 tonniin eli 20 % vuoteen 2013 verrattuna. Päästöjen pienentyminen johtuu etenkin puun käytön lisäämisestä ja polttoaineiden vähentyneestä käytöstä.

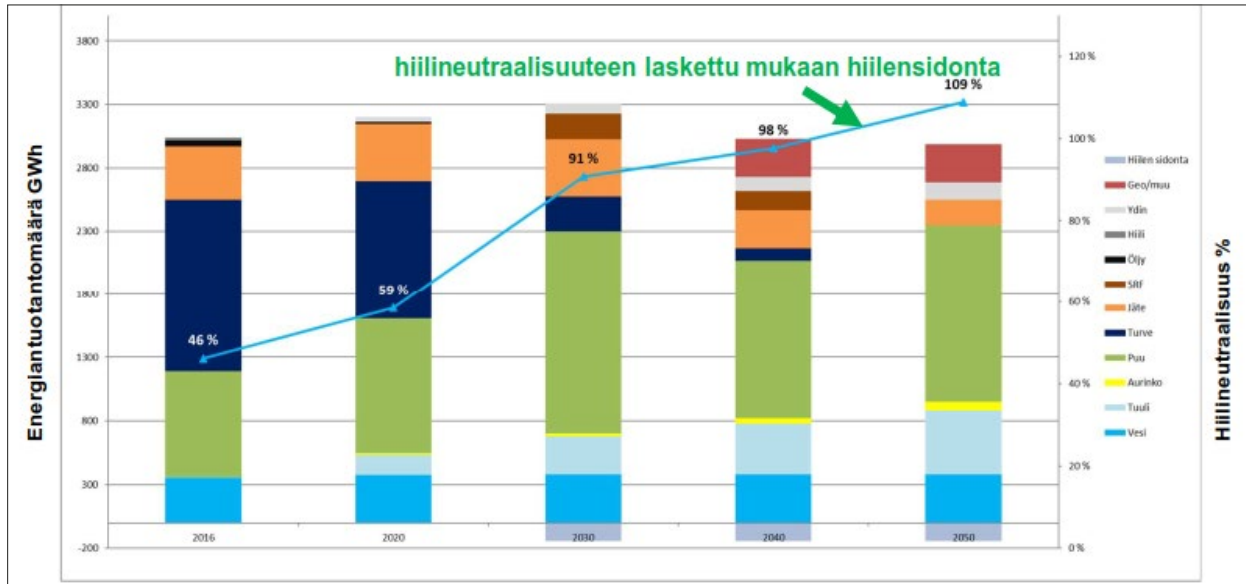
³ Yhtiöittämisen yhteydessä kaupunginvaltuusto päätti kertaluontoisesta pääomallainan lyhennyksestä (64 milj. €) vuonna 2015.

⁴ Oulun kaupungin kestävä energia ja ilmaston toimintasuunnitelma (SECAP, Sustainable Energy and Climate Action Plan) (kh 18.12.2018 § 357)

Tulevaisuudessa päästöt vähenevät edelleen sekä uuden teknologian (tuuli, aurinko) ansiosta että pääasiasa puuta polttoaineenaan käyttävän biovoimalaitoksen aloittaessa toimintansa syksyllä 2020, jolloin vanhan Toppila 1-voimalan käyttö lopetetaan. Puun ohella uusi voimalaitos käyttää turvetta ja vähäpäästöistä kierrätyspolttoainetta. Ruskoon rakennettavalla jätteenkäsittely-

laitoksella edistetään kestävä kiertotaloutta ja turvataan kierrätyspolttoaineen saatavuutta ja laatua. Toppila 2-voimala on käytössä elinkaarensa loppuun eli arviolta vuoteen 2035 saakka, ja siinä käytetään laitoksen teknisten ominaisuuksien vuoksi puolet puuta ja puolet turvetta voimalan käyttöajan loppuun saakka.

Oulun Energian hiilineutraalisuuspolku 2016–2050



Lähde: Oulun Energia 12.12.2018

Koko kaupunkikonsernin ympäristötavoitteena vuonna 2018 oli kasvihuonekaasupäästöjen väheneminen vuoden 2015 lukemasta 4,9 t CO₂-ekv/as. Viimeisimmän tiedon mukaan kasvihuonekaasupäästöt asukasta kohden olivat 4,63 CO₂-ekv/asukas vuonna 2017 eli tavoite toteutui.

Kaupungin elinvoimaan, elinkeinoelämän uudistumiseen ja kilpailukykyyn Oulun Energia vaikuttaa ennen kaikkea tuottamalla edullista kaukolämpöä, ja myös sähkön siirtohinnoit ovat alle maan keskiarvon. Uuden lajittelulaitoksen ansiosta arvioidaan saatavan Oulun kaupunki -konserniin uutta kannattavaa liiketoimintaa nykytilaan verrattuna noin 7,5 miljoonaa euroa vuodessa.⁵

Kuntalaisten hyvinvointiin liittyvä strateginen linjaus on, että vaikuttavat ja tehokkaat palvelut järjestetään asiakaslähtöisesti. Oulun Energia Oy:n, Oulun Sähkönmyynti Oy:n ja Oulun Energia Siirto ja Jakelu Oy:n asiakastytyvyisyys vuodelta 2018 vaihteli 3,26–3,65:n välillä (asteikolla 1–5). Tulokset jäivät hiukan alle toimialan keskiarvolukemien (3,49–3,76).⁶ Yhtiöistä Oulun Energia Urakointi Oy:n asiakastytyvyisyys laski vuonna 2018 edellisestä vuodesta jonkin verran (3,9 → 3,5). Heikennyksen yhtiö arvioi johtuneen muun muassa henkilöstön vaihtuvuudesta ja organisaatiomuutoksista. Energian mukaan kuluvalle tilikaudella Urakointi Oy:ssä panostetaan asiakastytyvyyteen huomattavasti.

Sähkönmyynnin kuluttaja- ja yritysasiakkaiden myyntimäärillä painotettu asiakastytyvyyden keskiarvo 3,64 oli lähes sama kuin edellisenä vuonna (3,67). Asiakaspalvelussa seurataan palvelukokemusta, ja asiakastytyvyisyysprosentti vuositasolla oli keskimäärin 94 %, kun se edellisenä vuonna oli 96 %. Muutoksen syynä arvioidaan olleen lähinnä tilapäiset ruuhkajaksot asiakaspalvelussa.

Vuosikertomuksen mukaan Oulun Sähkönmyynti on kehittänyt tuotteitaan palvelumuotoilulla yhdessä asiakkaidensa kanssa. Konsernissa on tavoitteena vahvistaa asiakaspalvelussa yhden luokun periaatetta.

Valtuuston tulostavoitteiden toteutuminen vuonna 2018

Valtuusto määritteli kaupungin vuoden 2018 talousarviossa Oulun Energia -konsernille ja Oulun Energia Oy:lle taloudelliset tulostavoitteet. Konsernin liikevaihtoa ja omavaraisuusastetta koskevat tavoitteet toteutuivat, muut jäivät tavoitetasosta jonkin verran. Liikevaihto kasvoi 6,9 miljoonaa euroa (2,4 %) edellisestä vuodesta, toisaalta sähkön ja polttoaineiden hankinnat sekä poistot kasvoivat yhteensä enemmän, noin 11 miljoonaa euroa. Liikevoitto supistui, mutta jos huomioidaan vuosien 2017 ja 2018 kertaluonteiset erät, vuoden 2018 liikevoitto oli 1,4 miljoonaa euroa edellistilikautta parempi. Tilikauden tulos supistui

⁵ Konsernijaosto 17.12.2018 § 82

⁶ Tytäryhteisöraportti 2019

3,1 miljoonaa euroa edellisestä vuodesta. Vuoden 2018 tulokseen vaikutti myös Oulujoen vesistön kuivuus ja siitä johtuva Merikosken voimalaitoksen noin 20 % edellisvuotta alhaisempi sähköntuotantomäärä.

Tilikauden tuloksen heikkeneminen laski myös oman pääoman ja sijoitetun pääoman tuottoprosentteja. Investoinnit melkein kolminkertaistuivat edelliseen vuoteen nähden uuden voimalaitoksen rakentamisen vuoksi, mut-

ta omavaraisuusaste säilyi edelleen hyvänä. Taseen loppusumman ja investointien määrän toteutumista ei ole yhteenvetotaulukossa arvioitu liikennevalojen väreillä mittareiden heikkouden vuoksi.

Konsernin henkilöstö on vähentynyt yhteensä 28 työntekijällä vuodesta 2017 vuoteen 2018, jolloin lukumäärä oli keskimäärin 373 työntekijää. Suurin vähennys on toteutettu urakointiyhtiössä.

Oulun Energia konserni: tulostavoitteiden toteumat vuosina 2015–2018

Tulostavoitteet	TP 2015	TP 2016	TP 2017	Kaupungin TA 2018	TP 2018	Muutos ed. vuodesta %	Kaupungin TA 2019
Liikevaihto, t€	252 505	288 132	281 778	288 000	288 631	2,4	294 000
Liiketulos, t€	26 360	39 779	35 033	34 000	32 910	-6,1	35 000
Tilikauden voitto/tappio, t€	8 029	20 419	19 423	21 000	16 329	-15,9	17 500
Taseen loppusumma, t€	898 108	895 160	900 446	946 000	934 500	3,8	1 033 283
Investoinnit, t€	30 040	31 756	27 466	84 450	73 207	166,5	130 000
Sijoitetun pääoman tuotto	3,4 %	6,1 %	5,8 %	5,0 %	4,2 %	-1,6 %-yks.	5,0 %
Omavaraisuusaste	58,3 %	59,5 %	60,3 %	58,0 %	59,8 %	-0,5 %-yks.	54,0 %

Lähde: Oulun kaupungin tilinpäätökset 2015–2018 ja talousarviot 2018–2019.

Vuoden 2019 tytäryhteisöraportissa budjetin 2019 euromääriä on tarkistettu yllä olevista luvuista ylöspäin ja tunnuslukujen arvoja alaspäin.

Emoyhtiö Oulun Energia Oy:n talous toteutui paremmin kuin konsernin. Sen liikevaihto, joka muodostuu lämmön, sähkön, polttoaineiden ja höyryn myynnistä, kasvoi 9,6 miljoonaa euroa (4,6 %) edellisestä vuodesta. Merkittävimmät kustannuserät olivat sähkön ja voimalaitospolttoaineiden hankintakulut sekä henkilöstökulut. Sähkön pörssihinta nousi vuoden aikana keskimäärin 41 %, ja kullerist myös päästöoikeuksien hinta nousi. Liikevoitto jäi

tavoitteesta lähes 3 miljoonaa euroa mutta parani edellisestä vuodesta. Oulun Energia Urakointi Oy:lle maksettu konserniavustus 1,7 miljoonaa euroa pienensi emoyhtiön tilikauden tulosta. Investoinneista 44,1 miljoonaa euroa koskee biovoimalaitosta. Sijoitetun pääoman tuotto-% ja omavaraisuusaste-% olivat hieman huonommat kuin edellisenä vuonna.

Oulun Energia Oy: tulostavoitteiden toteumat vuosina 2015–2018

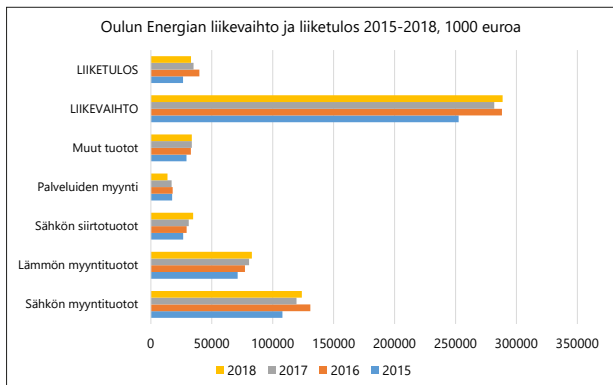
Tulostavoitteet	TP 2015	TP 2016	TP 2017	Kaupungin TA 2018	TP 2018	Muutos ed. vuodesta %	Kaupungin TA 2019
Liikevaihto, t€	183 292	215 391	210 595	215 000	220 196	4,6	224 000
Liiketulos, t€	8 295	22 231	18 223	22 000	19 122	4,9	23500
Tilikauden voitto/tappio, t€	0	4 855	4 021	4 000	4 726	17,5	10 500
Taseen loppusumma, t€	792 732	784 986	796 670	835 000	833 940	4,7	925 460
Investoinnit, t€	18 489	20 285	16 035	71 300	62 409	289,2	106 000
Sijoitetun pääoman tuotto	1,7 %	3,9 %	3,7 %	2,0 %	3,4 %	-0,3 %-yks.	4,0 %
Omavaraisuusaste	63,9 %	63,5 %	65,8 %	61,0 %	64,7 %	-1,1 %-yks.	58,0 %

Lähde: Oulun kaupungin tilinpäätökset 2015–2018 ja talousarviot 2018–2019.

Vuosina 2015–2018 Energia-konsernin liiketulos on vaihdellut 26:n ja 40 miljoonan euron välillä, ja liiketulosprosentti on ollut 10,4–13,8, viime vuonna 11,4. Energia-konsernin ulkoisista myyntituotoista sähkön myynnin osuus on suurin. Koska sähkönmyynti on ankarasti kilpailtua, sähkönsiirron hinnoittelu säänneltyä ja kaukolämmön

hinnoittelun on oltava kustannusperusteista, konserni tavoittelee liiketuloksen kasvattamista uusilla liiketoimintoja kehittämällä. Näitä ovat esimerkiksi kiertotalous, aurinkovoimalaitokset, maalämpö, älyliikenne sekä energiansäästö-, kunnossapito- ja huoltopalvelut.

Oulun Energia -konsernin liikevaihto ja liike-tulos 2015–2018, 1 000 euroa



Lähde: Oulun Energia/arviointitilaisuus 12.12.2018 ja tilinpäätös 2018

Balance Consultingin tekemässä suurten kaupunkien energiayhtiöiden taloudellisen kokonaistilanteen luokituksessa Oulun Energia -konserni on vuosina 2016 ja 2017 saanut arvosanan A- ollen erinomainen ja vuosina 2013–2015 hyvä⁷. Meneillään olevat investoinnit heikentävät tunnuslukuja, ja se tulee mahdollisesti näkymään luokituksessa.

6.7.2 Oulun Energian omistajaohjaus

Omistajaohjaus on yhteisen näkemyksen luomista toimialan tehtävistä, tavoitteista ja toiminnan järjestämisestä yhteisesti hyväksytyihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Kaupungin näkökulmasta se on joukko toimia, joilla kaupunki omistajana vaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaan. Kaupunginvaltuusto asettaa tavoitteita omistajaohjaukselle omistajapoliittisissa linjauksissa, talousarviossa ja konserniohjeessa. Oulun Energian omistajaohjauksesta on vuonna 2018 vastannut kaupunginhallitus ja sen konser-

nijaosto, ja viranhaltijoista vastuussa on ollut kaupungin talousjohtaja.

Omistajaohjauksen käytännön keinoista olivat vuonna 2018 käytössä seuraavat:

- taloudelliset tavoitteet talousarviossa
- omistajapoliittisissa linjauksissa määritelty tavoitteet ja mittarit
- ehdokkaiden nimeäminen yhtiön hallintoelimiin kuntalain ja kaupungin ohjeiden mukaisesti
- yhtiökokoukseen osallistuneen ohjeistaminen
- omistajaohjauskeskustelu konsernijaostossa
- konsernijaosto on seurannut ja arvioinut tytäryhtiöiden hallitustyöskentelyn edellyttämää asiantunte-musta, kokemusta sekä riippumattomuutta
- neuvotteluvetoitteen mukainen neuvottelu ennakokäsitysasioissa: voimalaitosinvestointi ja Oulun Energia Oy:n ja Kiertokaari Oy:n yhteinen kiertotaloushanke
- muu konserniohjaukseen liittyvä toimenpide: useita neuvotteluja ja yhteydenpitoa, mm. tilinpäätös/tuloutukset, voimalaitoshankkeen rahoitus, kiertotaloushanke
- konsernijaosto on 19.3.2018 tehnyt esityksen kaupunginhallitukselle tytäryhtiöiden hallituspalkkioiden määrätymisperusteista

Käytössä ei ollut toiminnallisia tavoitteita talousarviossa eikä omistajalla ollut tarvetta reagoida yhtiön suuntaan tavoitteiden ja mittarien toteutumisarvotoinnin tai talouden seurantatietojen perusteella. Yhtiöjärjestykseen ei myöskään ollut tarvetta vaikuttaa. Sekä Oulun Energia että omistaja ovat pitäneet omistajaohjausta toimivana ja yhteydenpitoa helppona.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä

Oulun kaupungin omistajapoliittisten linjausten toteutuminen

Lämmön ja sähkön tuotannon toimintavarmuus on ollut hyvällä tasolla. Voimalaitoksiin ja verkostoon investoidaan vuosittain häiriöttömyyden turvaamiseksi, ja jakelun keskeytysajat ovat olleet lyhyet. Energia tekee yhteistyötä paikallisesti polttoaineiden ja lämmön hankinnassa. Oman tuotannon lisäksi Oulun Energia hankkii sähköä osakkuusyhtiöiltä ja markkinoilta.

Kilpailukykytavoite kaukolämmön hinnalla mitattuna on toteutunut. Kaukolämmön asiakkaiden määrä on kasvanut edellisvuosien tapaan, ja kaukolämpöön liittyneiden kiinteistöjen osuus on säilynyt aiemmalla tasolla, noin 67 %:na. Sähkönmyynnissä kilpailu asiakkaista säilyy kireänä.

Energialiiketoiminnan taloudelliset, toiminnalliset ja ympäristötavoitteet ovat toteutuneet. Energia-konsernissa on haettu synergiaetua organisaation ja johtamisjärjestelmän kehittämisellä. Yhteistyötä on myös Oulu-konsernin sisällä uusien tuotteiden ja palvelujen kehitystyössä ja kiertotalouden edistämässä. Uusien

⁷ Tytäryhteisöraportti 2019

energialiiketoimintojen kehittäminen ei toistaiseksi näy parantuneena liiketuloksena, sillä liikevaihto ja liiketulos ovat viime vuodet olleet jokseenkin samalla tasolla. Kehitystyö on kuitenkin ollut oikeansuuntaista. Esimerkiksi aurinkovoimaloiden myynti palveluna kasvoi vuoden 2019 tytäryhteisöraportin mukaan merkittävästi vuonna 2018, ja kasvu jatkuu tulevina vuosina. Uusista toiminnoista syntyy myös imagohyötyä. Suurin hanke kuitenkin on Energian panostus kiertotalouteen.

Oulun Energian omistajapoliittisten tavoitteiden toteutumisen raportointi vuosittaisissa tytäryhteisö-raporteissa on ollut yleisluontoista, ja niiden perusteella valtuuston on ollut vaikea seurata tavoitteiden toteutumista. Maaliskuussa julkaistussa Tytäryhteisöraportissa 2019 raportointi näyttää jonkin verran täsmentyneen aiemmasta. Tänä vuonna ilmestyy ensimmäinen Oulun Energia –konsernin vastuullisuusraportti.

Oulun Energia Oy:lle yhtiöittämisen yhteydessä asetetut tavoitteet

Yhtiöittämisen yhteydessä päätetyt tavoitteet ovat olleet taloudellisia: elinkelpoisuus, maksukykyisyys, kannattavuus, vakavaraisuus sekä itsenäinen rahoitushuolto ja omistajalle maksettavan tuloutuksen kasvu. **Kuudesta tavoitteesta viiden arvioidaan toteutuneen kokonaan ja tuloutuksen kasvun osittain:** tuloutus kasvoi vuodesta 2016 vuoteen 2017, mutta vuonna 2018 tuloutus oli saman suuruinen kuin edellisenä vuonna. Tuloutus on ollut lähes samalla tasolla kuin liikelaitoksen aikana.

Meneillään ovat noin 220 miljoonan euron investoinnit biovoimalaitokseen ja lajittelulaitokseen. Investointien aikaisina vuosina yhtiö toivoo tuloutustavoitteensa pienentämistä, mutta omistajan näkemys on, että tuloutuksesta ei juuri voida tinkiä.

Kaupunkistrategian Oulun Energiaan liittyvien tavoitteiden toteutuminen

Energia on toteuttanut kaupungin ympäristö- ja elinvoimatavoitteita. Kaupungin ja Energian ympäristötavoitteet ovat linjassa, ja hiilineutraalisuustavoitteen toteuttajana Energia on yksi tärkeimmistä toimijoista kaupunkikonsernissa. Biovoimalaitoksen rakentaminen vähentää päästöjä nykyisestä, tukee lämmön ja sähkön tuotannon toimintavarmuutta ja varmistaa kaukolämmön kilpailukykyä. Edullinen kaukolämmön ja kohtuullinen sähkön siirron hinta tukee yritysten kilpailukykyä ja toimii yhtenä vetovoimatekijänä uusille yritysille.

Asiakastytyväisyys Energian palveluihin on kokonaisuutena ollut hyvällä tasolla vaikkakin viime vuonna hieman alle toimialan keskiarvon. Asiakaslähtöisyyttä on nähtävissä tuotteiden ja palvelujen kehitystyössä, muun muassa sähkötuotteita on kehitetty palvelumuotoilulla yhdessä asiakkaiden kanssa. Näyttää siltä, että sähkönmyynnin asiakasmäärän ja tuottojen säilyttäminen edes nykyisellä tasolla vaatii jatkuvaa tuotteiden ja palvelujen kehittämistä.

Valtuuston tulostavoitteiden toteutuminen 2018

Oulun Energia -konsernin viidestä tavoitteesta toteutui kaksi ja Oulun Energia Oy:n tavoitteista neljä (taseen loppusummaa ja investointien määrää ei ole arvioitu). Vaikka kaikki taloustavoitteet eivät toteutuneet, taloudellinen tilanne oli hyvä. Kaupungin neljännesvuosiraporteissa talouslukujen ennustettiin kokonaisuutena toteutuvan hieman parempina kuin lopullinen toteuma oli. Osalla konsernin tytäryhtiöistä tuloksen tekeminen on kilpailutilanteen vuoksi vaikeampaa kuin emoyhtiöllä.

Oulun Energia -konserni on sijoittunut valtakunnallisessa talousvertailussa erinomaisesti suhteessa muihin vastaviin toimijoihin. Taustalla on usean vuoden hyvä jakso.

Oulun Energian omistajaohjaus

Kaupungin talusarviossa on ollut taloustavoitteet Energia-konsernille ja Oulun Energia Oy:lle vuosina 2015–2018 sekä tuloutustavoitteet Oulun Energia Oy:lle vuosina 2016–2018. **Keskeistä omistajaohjauksen välinettä ei ole käytetty, kun Energialle ei ole asetettu toiminnallisia tavoitteita vuosiksi 2015–2018.** Vuoden 2019 talusarviossa talousluvut eivät ole tytäryhteisöjä sitovia, ja aiempien vuosien kaltainen taulukko tuloutustavoitteesta puuttuu.

Muita omistajaohjauksen välineitä on käytetty monipuolisesti. Omistajaohjauksella on sovitettu yhteen Oulun Energian ja Kiertokaari Oy:n kiertotalouteen liittyviä toimintoja konsernin kokonaisedun turvaamiseksi.

Uusiin omistajapoliittisiin linjauksiin on määritelty Energia-konsernin tavoitteet ja osalle niistä myös mittarit mutta ei tavoitearvoja. Konsernijaosto ja talousjohtaja ovat ohjanneet Energiaa keskusteluissaan omistajapoliittisten linjausten pohjalta.

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Omistajapoliittisissa linjauksissa 2017 on Oulun Energia-konsernille määritelty monipuolisia tavoitteita. Kaupunginvaltuustolla tulee olla mahdollisuus tarkistaa tavoitteita myös kesken valtuustokauden. Linjausten ajan tasalla pitäminen vaatii konsernijaoston jatkuvaa seuranta- ja toimintaympäristön muutoksista.

Suosittelavaa on, että kaupunginhallituksen konsernijaosto valmistelee Energia-konsernin ja emoyhtiön vuosittaiset mittareineen ja tavoitearvoineen kaupungin talousarvioon omistajapoliittisten linjausten pohjalta.



7 Tarkastuslautakunnan kannanottojen vaikuttavuuden seuranta

Tarkastuslautakunta seuraa kannanottojensa vaikuttavuutta ja esittää havaitsemiaan toimenpiteitä, joilla kannanottoja on edistetty sekä liikennevaloin arvionsa toimenpiteiden etenemisestä.

Monet kannanotoissa esiin nostetut asiat ovat edelleen ajankohtaisia ja tarkastuslautakunta on valinnut seurantaan osan kannanotoista vuosilta 2015–2017.

Taulukossa esitettyjen tarkastuslautakunnan havaitsemien toimenpiteiden lähtökohtana on kaupunginhallituksen kaupunginvaltuustolle antamat vastaukset ja kevään 2019 aikana kerätyt lisätiedot.

Taulukon liikennevalovärit:

punainen: tarkastuslautakunta ei ole havainnut toimia kannanoton suuntaan,

keltainen: tarkastuslautakunta on havainnut joitakin toimia kannanoton suuntaan ja

vihreä: asia on edennyt merkittävästi kannanoton suuntaan.

Arviointikertomusvuosi ja Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
2017 Määrärahat/liikelaitokset: Konsernihallinnon ja Tilakeskuksen tulee selvittää, miten jatkossa turvataan talousarvioon varattujen investointien eteneminen suunnitellussa aikataulussa.	Vuonna 2017 Tilakeskuksen erillisinvestointeihin ja suunnitteluun varatut investointimäärärahat toteutuivat 42-prosenttisesti ja vuonna 2018 78-prosenttisesti alkuperäiseen talousarvioon verrattuna.	
2017: Kaupunginhallituksen tulee huolehtia siitä, että Kaupunkistrategia 2026 valmisteilla olevissa indikaattoreissa on aiempaa strategiaa selvemmin huomioitu kuntalain mukaisesti kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.	Kaupunkistrategia 2026 sisältää strategisen painopistealueen Vetovoimainen Oulu ja sitä toteuttavan strategisen linjauksen Mahdollistamme ihmisten kohtaamisen ja yhteisöllisen toiminnan. Luomme yhdessä uutta. Olemme Euroopan kulttuuripääkaupunki. Sitova tavoite lautakunnille ja BusinessOulun johtokunnalle vuonna 2019 on: "Kuntalaisten osallisuus- ja vuorovaikutusmahdollisuus paranee: Toteutetaan koettua osallisuutta ja vuorovaikutusta parantavia kehitystoimenpiteitä". Lisäksi strategian arvo Reiluus sisältää porukalla tekemisen periaatteen.	
2017: Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet: Kaupunginhallituksen tulee huolehtia siitä, että kaupunginvaltuustolle tuotetaan säännöllistä raportointia, joko demokratiatilinpäätöksenä tai muussa muodossa, jonka perusteella valtuusto voi kuntalain mukaisesti pitää huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista	Vuorovaikutussuunnitelma (Vuorovaikutus Oulun kaupungissa 2019–2021) on valmistelussa, mutta sitä ei ole vielä käsitelty. Valmisteleva työryhmä on nimetty joulukuussa 2017. Valmistelussa on ollut esillä myös demokratiatilinpäätöksen käyttöönotto. Valmistelu on ollut vuorovaikutteista.	

Arviointikertomusvuosi ja Tarkastuslautakunnan kannanotto	Tarkastuslautakunnan havaitsemia toimenpiteitä	Eteneminen
2015: Sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät lastensuojelussa valtakunnallisten suositusten tasolle	Vuoden 2018 alusta tilanne on parantunut, mutta ei ole suositusten mukainen. Lastensuojeluun on saatu rekrytoitua sosiaalityöntekijöitä avoimena olleisiin tehtäviin. Lisäksi on aloitettu toimenpideohjelma, jonka tavoitteena on parantaa mm. sosiaalityöntekijöiden saatavuutta ja pysyvyyttä. Lastensuojelussa oli keskimäärin 50 lasta/sosiaalityöntekijää (55 vuonna 2017). Suositus on noin 30 asiakasta sosiaalityöntekijää kohden.	
2015: Parannetaan nuorten pääsyä nopeaan hoitoon tarpeen arvioon ja hoidon aloittamiseen Byströmin mielenterveyspalveluissa	Lasten- ja nuorten mielenterveyspalveluissa ei ole pysytty hoitotakuussa (3 kk) vuonna 2018. Hoitotakuun ylityksiä oli alkuvuodesta ja kesällä. Byströmin mielenterveyspalveluissa vuoden 2019 alussa tilanne oli hieman parempi kuin alkuvuodesta 2018. Psykiatriselle sairaanhoitajalle pääsee noin neljän viikon odotusajalla (aikaisemmin 2,5 kk). Psykiatrinen sairaanhoitaja on kokopäiväinen (aik. 1 pv. opiskeluterveydenhuollon nuoret). Terveystieteiden vastuuosastolle pääsee noin kolmessa viikossa (aik. 2–3 vko). Byströmillä työskentelee tällä hetkellä 1,5 terveydenhoitajaa (aikaisemmin 1). Lääkärin työpanos on sama kuin viime vuonna 3,5 h/kk.	
2016: Koulutuspäivien määrä henkilöä kohden varhaiskasvatuksessa	Toimialueella koulutustavoite on ollut 3pv/henkilö. Koulutuspäiviä oli 1,4 pv/henkilö. Uudessa varhaiskasvatustilassa ei määritellä enää päiviä, vaan täydennyskoulutuksesta tulee huolehtia.	
2016: Lapsivaikutusten arviointi lautakuntien päätöksenteossa	Lapsivaikutusten arviointi toteutuu osana lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa valtuuston hyväksymien periaatteiden mukaisesti. Kehittäminen etenee ja sivistys- ja kulttuuripalvelut koordinoi toimintaa. Viime vuoden tärkein kehittämiskohde oli lapsivaikutusten arvioinnin oululainen toimintamalli. Kevään 2019 aikana valmistellaan toimialoilta yhteisiä ohjeistusta.	
2017: Oppilaiden pääsy kuraattorin ja psykologin vastaanotolle lain määräaikaivelvoitteen sisällä	Palveluihin pääsy ei ole viime vuodesta juuri kohentunut. Ensikäynnin määräaika ylittyi 7 pv:stä 33 %:lla. Psykologipalveluissa oli viime vuoden aikana viiden psykologin vajetta eripituiset jaksot, pisimmillään ½ vuotta. Määräaikaisten ylitysten lisäksi edelleen huolestuttavaa on ensikontaktien lukumäärä suhteessa koko asiakasmäärään (alhainen, pitäisi olla korkeampi), sillä asiakkuuksista muodostuu liian pitkäkestoisia.	
2017: Toimitilojen sisällytettävä ennakoiva ylläpitosuunnitelma ja Tilakeskuksen selvittävät, onko rakentamisen aikainen valvonta ollut riittävä sisäilmaongelmien välttämiseksi. Tilankäyttöä tehostettaessa mm. häiriöttömyys otettava huomioon.	Tilakeskus ei vastannut kannanottoihin vuonna 2018.	

Tarkastuslautakunnan kannanotot

Tarkastuslautakunta huomauttaa, että lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa ei pysytty hoitotakuussa vuonna 2018. Keskimääräinen hoitoon pääsyaika kiireettömässä lastenpsykiatriassa oli 38 vrk ja nuorisopsykiatriassa 42 vrk. Lautakunta pitää tärkeänä palvelujen oikeaa kohdentamista, ja seurantatietojen mukaan tarvetta etenkin lasten ja nuorten mielenterveyspalveluille olisi enemmän.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että palveluketjut saadaan toimimaan ennaltaehkäiseivissä ja korjaavissa palveluissa. Nuorille suunnattujen matalan kynnyksen palveluiden toimivuus sekä palveluohjauksen kehittäminen ovat tarpeellisia toimia haluttaessa keventää ns. korjaavien palveluiden kuormitusta ja kustannuksia.

Oulun Tilapalvelut -liikelaitoksen tulee antaa vastaus vuoden 2017 arviointikertomuksen kannanottoon ennakoivasta ylläpitosuunnitelmasta, rakentamisen aikaisesta valvonnasta ja tilojen häiriöttömyydestä.

Allekirjoitukset

Oulussa 23.4.2019

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta


Marja-Leena Kempainen
puheenjohtaja


Anna-Kaisa Lepistö
varapuheenjohtaja


Matti Alatalo


Janne Koskela


Pertti Kutilainen


Matti Lukka


Kari Myllyniemi


Krista Silegren


Kaisu Tuomi



Oulun kaupunki

Tarkastuslautakunta | Arviointikertomus 2018

www.ouka.fi